



TRIBUNAL DE CONTAS

**PROCESSO 10/2016 – AUDIT
RELATÓRIO N.º 04/2017 – 2.ª SECÇÃO**

**AUDITORIA
À
ATIVIDADE DOS
FUNDOS DE ESTABILIZAÇÃO
TRIBUTÁRIO E ADUANEIRO**

**Departamento de Auditoria II
Março de 2017**

7th



7th

Tribunal de Contas

ÍNDICE GERAL

Sumário	7
1 – Introdução	9
1.1 – Enquadramento	9
1.2 – Financiamento de suplementos remuneratórios a trabalhadores da AT.....	10
1.3 – Caracterização das entidades e da sua atividade	12
1.4 – Objetivos, âmbito e metodologia	15
2 – Exercício do contraditório	17
3 – Observações.....	18
3.1 – Prestação de contas e sistema contabilístico	18
3.2 – Cumprimento da unidade da tesouraria do Estado	18
3.3 – Contabilização financeira deficiente e inapropriada.....	19
3.3.1 – Síntese do exame dos documentos de prestação de contas	19
3.3.2 – Fundo de Estabilização Tributário.....	20
3.3.3 – Fundo de Estabilização Aduaneiro.....	23
3.4 – Controlo interno ineficaz	26
3.5 – Desproporcional e excessiva afetação de recursos	28
3.5.1 – Agravamento do quadro sancionatório	28
3.5.2 – Transferência de custos de cumprimento	29
3.5.3 – Desconformidade legal na atribuição do SFET a trabalhadores da AT.....	31
3.5.4 – Indevida afetação de receitas cobradas por estâncias aduaneiras ao FEA	34
4 – Apreciação do Contraditório	36
5 – Conclusões	44
6 – Recomendações	45
7 – Vista ao Ministério Público.....	46
8 – Emolumentos	46
9 – Decisão.....	47
ANEXOS	48
Anexo 1 – Deficiências e recomendações anteriormente formuladas	49
Anexo 2 – Resultado do exame das operações	51
Anexo 3 – Factos que configuram infrações financeiras.....	52
Anexo 4 – Exercício do Contraditório – Respostas das Entidades.....	54
Anexo 5 – Exercício do Contraditório – Respostas dos Responsáveis.....	96

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Sinopse dos métodos e técnicas de recolha de evidência utilizados	16
Quadro 2 – Disponibilidades em 2015.....	18
Quadro 3 – Deficiências na contabilização dos fluxos financeiros em 2015	19
Quadro 4 – Fluxos Financeiros registados nas contas do FET	21
Quadro 5 – Fluxos Financeiros registados nas contas do FEA	24
Quadro 6 – Pontos Fortes e Fracos dos Sistemas de Gestão e Controlo	26
Quadro 7 – Receita da AT atribuída ao FET	28
Quadro 8 – Imputação de obrigações acessórias aos sujeitos passivos e a terceiros	29
Quadro 9 – Condições para atribuição do SFET em 2015	32
Quadro 10 – Deficiências na receita cobrada por estâncias aduaneiras com afetação ao FEA.....	35
Quadro 11 – Receita do FEA proveniente de coimas e penalidades por contraordenações.....	35



Tribunal de Contas

ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS PRINCIPAIS

Sigla	Designação
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CAFEA	Conselho Administrativo do Fundo de Estabilização Aduaneira
CAFET	Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributário
CEDIC	Certificado Especial de Dívida de Curto Prazo
CGE	Conta Geral do Estado
DFC	Demonstração de Fluxos de Caixa
DGO	Direção-Geral do Orçamento
FEA	Fundo de Estabilização Aduaneira
FET	Fundo de Estabilização Tributário
GerFIP	Gestão de Recursos Financeiros Partilhada na Administração Pública
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE
m	Milhar (de euros)
M	Milhão (de euros)
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
SFEA	Suplemento financiado pelo FEA
SFET	Suplemento financiado pelo FET

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO GERAL

Luís Filipe Simões

COORDENAÇÃO DA EQUIPA

Mário Tavares da Silva

EQUIPA DE AUDITORIA

Fátima Perfeito

Miguel Morais Abrantes

Rui Salvador

Tiago de Moura Gonçalves



Tribunal de Contas

SUMÁRIO

A atual orgânica do Ministério das Finanças integra o Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA) e o Fundo de Estabilização Tributário (FET). Trata-se de dois fundos autónomos não personalizados, essencialmente destinados a financiar os encargos com suplementos remuneratórios atribuídos a trabalhadores da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

No Juízo sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2014 constante do seu Parecer (PCGE), o Tribunal expressa uma reserva pela omissão de receitas do Estado contabilizadas diretamente pelas entidades (FET e FEA incluídos) às quais o respetivo produto está consignado, bem como uma ênfase pela omissão de disponibilidades dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, com destaque para o FET (€ 20 M de saldo com € 1.059 M de disponibilidades). Não obstante esse PCGE reiterar e reforçar posições críticas sobre as CGE de anos anteriores, as deficiências não foram corrigidas tendo o Tribunal decidido auditar a atividade dos dois Fundos em 2015.

A auditoria realizada, de cujos resultados o presente relatório dá conta, centrou-se na apreciação da legalidade, regularidade e eficácia da atividade do FEA e do FET em 2015 incluindo as competências exercidas pela AT. A metodologia adotada para a recolha de evidência de auditoria incluiu entrevistas a responsáveis, análises documentais e exame das demonstrações financeiras e operações subjacentes (incluindo a execução orçamental refletida na CGE). As conclusões são as seguintes:

- Criado em 1997 para financiar o pagamento de incentivos financeiros por acréscimo de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais, o FET tem vindo a cobrir complementos salariais recorrentes (€ 71 M anuais desde 2012) a trabalhadores da AT, muitos dos quais não concorrem para obter essa cobrança. Verifica-se, nessa medida, uma situação de desconformidade legal na atribuição do suplemento financiado pelo FET.
- A criação do FET visou reduzir a discrepância entre os serviços com responsabilidades diretas na liquidação, cobrança e informatização de impostos enquanto não fosse possível proceder à criação de regimes de carreiras e remunerações, comuns ou equivalentes, para os trabalhadores desses serviços. Essa discrepância resultava do FEA, criado em 1991, financiar o trabalho extraordinário e a disponibilidade permanente dos trabalhadores aduaneiros (€ 12 M anuais desde 2012). A fusão dos serviços acima referidos na AT desde 2012 não foi acompanhada, como era de esperar, da uniformização do regime de pessoal, carreiras e estatuto remuneratório.
- As contabilidades dos Fundos são deficientes e inapropriadas por não serem conformes aos princípios e às regras orçamentais nem serem transparentes. Se o fossem, como deveriam, mostrariam que os Fundos apenas veiculam a consignação de receitas do Estado para pagamento de despesas do Estado com os trabalhadores da AT. Acresce que as operações de receita e de despesa e as disponibilidades estão, no seu conjunto, materialmente afetadas por erros em 2015. Por conseguinte, a opinião de auditoria sobre a sua legalidade e regularidade é desfavorável.

-
- Não foram tomadas iniciativas no sentido de evitar a criação de um saldo de disponibilidades manifestamente excessivo (€ 1.163 M no final de 2015) face às necessidades, ao arrepio das boas práticas de gestão financeira.
 - O pagamento de remunerações financiado por coimas e outras penalidades deveria ter sido permanentemente monitorizado incluindo a sistemática simplificação dos procedimentos de cobrança na perspetiva do contribuinte. Ao invés, assistiu-se ao aumento das obrigações dos contribuintes sem contrapartida na redução do montante das coimas.

As conclusões referidas ([vide 5](#)) suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações ([vide 6](#)) dirigidas às entidades responsáveis visando a correção das insuficiências reportadas.

As observações detalhadas da auditoria, bem como as conclusões e recomendações, foram sujeitas a contraditório, tendo as respostas sido examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório incluindo os comentários suscitados pelas posições discordantes ([vide 4](#)).

Dando total amplitude ao exercício do contraditório essas respostas também integram o relatório ([vide Anexos 4 e 5](#)).



Tribunal de Contas

1 – INTRODUÇÃO

1.1 – ENQUADRAMENTO

A promoção da responsabilidade nas finanças públicas confere especial importância ao controlo da gestão financeira dos organismos públicos, designadamente através da prestação de contas e do acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal.

A atual orgânica do Ministério das Finanças (MF)¹ integra o Fundo de Estabilização Aduaneira (FEA) e o Fundo de Estabilização Tributária (FET)². Trata-se de dois fundos autónomos não personalizados, essencialmente destinados a financiar os encargos com suplementos remuneratórios atribuídos a trabalhadores da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

Legalmente criada a 01-01-2012³, a AT resultou da fusão da Direção-Geral dos Impostos (DGCI), da Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e da Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), às quais sucedeu nas atribuições⁴ visando a obtenção de sinergias e uma maior capacidade operacional⁵. O pessoal afeto às referidas direções gerais foi reafecto à AT sem alteração do respetivo regime de pessoal, carreiras e estatuto remuneratório, incluindo os respetivos suplementos⁶.

No Juízo sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2014 constante do seu Parecer (PCGE), o Tribunal expressa uma reserva pela omissão de receitas do Estado contabilizadas diretamente pelas entidades (FET e FEA incluídos) às quais o respetivo produto está consignado, bem como uma ênfase pela omissão de disponibilidades dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, com destaque para o FET (€ 20 M de saldo com € 1.059 M de disponibilidades). Não obstante o Tribunal reiterar e reforçar nesse PCGE posições críticas sobre as CGE de anos anteriores, essas deficiências não foram corrigidas (nomeadamente por FET e FEA).

Neste quadro, a auditoria realizada visou habilitar o Tribunal a emitir uma opinião sobre a legalidade, a regularidade e a eficácia da atividade⁷ do FEA e do FET no exercício de 2015⁸ e examinar a correção das deficiências anteriormente detetadas, designadamente por desrespeito de princípios e regras orçamentais⁹ e por incumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado¹⁰.

¹ Estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro.

² Nos termos da alínea b) do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, que manteve em vigor os artigos 22.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 47/2005, de 24 de fevereiro, por via da não revogação do disposto no n.º 4 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de outubro.

³ Nos termos da alínea f) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 117/2011 e do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro.

⁴ Nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro.

⁵ Nos termos do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro.

⁶ Nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro. O n.º 3 desse artigo determina que todo o pessoal da AT admitido após 01-01-2012 tem direito a receber o suplemento devido ao pessoal reafecto à AT que desempenhava funções na DGCI.

⁷ Nesta medida, envolveu, também, a atividade da AT, face às suas competências de administração de receitas com montantes consignados a esses Fundos e de pagamento dos suplementos financiados por esses Fundos.

⁸ Sem prejuízo do exame da atividade de anos anteriores (desde a criação da AT) necessário para as conclusões extraídas.

⁹ Unidade e universalidade, anualidade, não compensação, não consignação e especificação, nos termos dos artigos 9.º e 14.º a 17.º da Lei de Enquadramento Orçamental aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

¹⁰ Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto, e Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 28 de julho.

A auditoria também visou examinar os procedimentos de monitorização continuada do impacto dos suplementos remuneratórios na cobrança coerciva e de gestão das receitas do FEA e do FET e a aplicação das suas disponibilidades às respetivas finalidades legais, sobretudo o pagamento de suplementos remuneratórios aos trabalhadores da AT.

1.2 – FINANCIAMENTO DE SUPLEMENTOS REMUNERATÓRIOS A TRABALHADORES DA AT

O FEA foi criado, em 1991, para financiar a retribuição da prestação de trabalho extraordinário noturno, trabalho em dias de descanso semanal ou feriados e, ainda, da disponibilidade permanente dos funcionários¹. O preâmbulo do diploma criador do FEA refere o trabalho aduaneiro como sendo prestado em “condições de risco e penosidade e, nas estâncias aduaneiras de maior movimento, de forma ininterrupta” exigindo a “deslocação diária, para fora dos serviços, em ações de assistência e verificação de mercadorias e, ainda, em ações de fiscalização externa e de inspeção à contabilidade das empresas, designadamente para controlo dos destinos declarados para as mercadorias”².

Por seu lado, a criação do FET, em 1997, visou “uma menor discrepância entre todos os serviços com responsabilidades diretas na liquidação, cobrança e informatização dos impostos”³ enquanto não fosse possível proceder à criação de regimes de carreiras e remunerações, comuns ou equivalentes, para os trabalhadores desses serviços.

Cabe lembrar que, em 2008⁴, foi aprovado um novo quadro legal visando uma profunda transformação do regime da função pública e a uniformização de carreiras e remunerações. Foi instituída uma tabela remuneratória única para todos os níveis remuneratórios (e o montante pecuniário correspondente a cada um deles) suscetível de ser utilizada para as posições remuneratórias de todas as carreiras, gerais ou especiais, bem como para os cargos exercidos em comissão de serviço.

E, em 2009, foi criado o regime da carreira especial de inspeção procedendo à transição dos trabalhadores integrados nos corpos e carreiras de regime especial das inspeções-gerais e ao respetivo reposicionamento remuneratório com extinção e concomitante integração do suplemento devido pelo exercício de funções inspetivas (*criado para compensação dos ónus específicos inerentes ao exercício da respetiva função*⁵) na remuneração base⁶.

Em 2013, face à subsistência de diferentes regimes remuneratórios e suplementos (incluindo os financiados pelo FEA e pelo FET que se mantiveram porque a criação da AT não foi acompanhada da uniformização do regime de pessoal, carreiras e do estatuto remuneratório) com vista “à sua análise, caracterização e determinação de medidas adequadas de política remuneratória”, foi determinado⁷ que “todas as entidades do setor público, com exceção dos órgãos de soberania de carácter eletivo e respetivos serviços de apoio, reportassem os regimes remuneratórios, suplementos e outras componentes remuneratórias dos seus trabalhadores”.

¹ Nos termos do artigo 1.º da Portaria 824/91, de 14 de agosto.

² Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro.

³ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de maio.

⁴ Lei n.º 12-A/2008 (estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remuneração dos trabalhadores que exercem funções públicas), de 27 de fevereiro, e Lei n.º 59/2008 (aprova o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas), de 11 de setembro, entretanto revogadas nos termos do artigo 42.º da Lei n.º 35/2014 (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas), de 20 de junho.

⁵ Nos termos do n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 112/2001, de 6 de abril.

⁶ Nos termos dos artigos 1.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 170/2009, de 3 de agosto.

⁷ Nos termos da Lei n.º 59/2013, de 23 de agosto.



7th

Tribunal de Contas

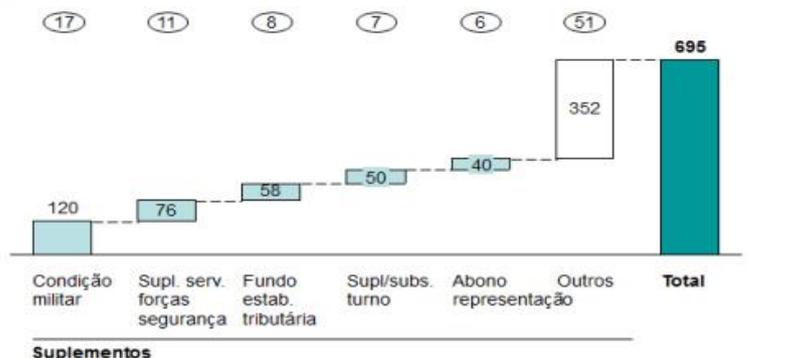
Com base na informação obtida, a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) divulgou, em 19-12-2013, o relatório preliminar de caracterização geral dos sistemas remuneratórios da Administração Pública, onde refere que “apesar das reformas efetuadas nos últimos anos existe ainda um número elevado de sobreposições de regimes, falta de uniformidade entre estruturas e desconhecimento da realidade em alguns setores específicos. (...) O total de encargos da Administração Pública com remunerações ascende a mais de 15,5 mil milhões de euros ilíquidos por ano, dos quais 700 milhões respeitam a suplementos”, sendo provenientes de “cerca de 280 suplementos diferentes na Administração Pública”.

O quadro seguinte - extraído do referido relatório¹ - identificou o suplemento financiado pelo FET como um dos principais suplementos remuneratórios (8% da despesa anual com suplementos) em 2012. O FET financiou com € 58 M os suplementos atribuídos a 10.242 trabalhadores enquanto o FEA financiou com € 10 M os suplementos atribuídos a 1.418 trabalhadores. Os dois Fundos financiavam 10% da despesa anual com suplementos.

50% da despesa anual com suplementos concentrada em cinco suplementos

Milhões de Euros por ano. Valores ilíquidos

Distribuição da despesa anual por suplementos
Milhões de euros



Fonte: Entidades participantes; análise DGAEP

A situação reportada levou a DGAEP a recomendar ao Governo “a criação de uma tabela única de suplementos” como “instrumento mais adequado para a concretização dos objetivos de simplificação do catálogo de suplementos, harmonização de políticas e valores entre estruturas e clarificação dos fundamentos de atribuição”.

Em 2014 foi aprovada a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)² “que, em matéria de suplementos remuneratórios, reforçou o seu enquadramento, implicando a respetiva referenciação ao exercício de funções de carácter mais exigente descritas no posto de trabalho, sendo apenas devidos a quem os ocupe e somente durante o exercício efetivo de funções”³.

¹ Vide página 60 do anexo ao Relatório “Caracterização geral dos sistemas remuneratórios da Administração Pública, de acordo com a informação reportada nos termos da Lei n.º 59/2013, de 23 de agosto” – ano de 2012.

² Nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

³ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro.

No início de 2015 foram explicitados os fundamentos da atribuição de suplementos remuneratórios aos trabalhadores abrangidos pela LTFP¹, constituindo o exercício de funções de administração e cobrança tributária e aduaneira um dos fundamentos para atribuir suplemento remuneratório com carácter permanente. Assim, os suplementos financiados pelo FEA e pelo FET são suscetíveis de integrar a Tabela Única de Suplementos (TUS), a aprovar por portaria do Primeiro-Ministro e do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Nos termos da referida lei, os suplementos remuneratórios devem ser revistos para assegurar a sua conformação legal e, face ao resultado do processo de revisão, devem ser mantidos, total ou parcialmente, como suplementos remuneratórios (por integração na tipologia de fundamentos definida, determinação do respetivo grau e integração na TUS), ser integrados, total ou parcialmente, na remuneração base, deixar de ser auferidos ou ser extintos.

Nos termos legais tal revisão deveria ter ocorrido até 07-04-2015. Porém, não ocorreu até 28-02-2017.

1.3 – CARACTERIZAÇÃO DAS ENTIDADES E DA SUA ATIVIDADE

O FET² foi criado em maio de 1997 (com efeitos retroativos a 31-01-1997) como uma solução para reduzir a discrepância existente entre o regime dos trabalhadores da administração aduaneira e o dos da administração fiscal enquanto não se procedesse à criação de regimes de carreiras e remunerações comuns ou equivalentes, para os trabalhadores dos serviços com responsabilidades diretas na liquidação, cobrança e informatização dos impostos³.

Até à criação do FET os trabalhadores da administração fiscal tinham direito a 0,3% de todas as receitas administradas pela DGCI provenientes de contribuições e impostos, não podendo o valor apurado para cada funcionário, na proporção da sua remuneração fixa, exceder um terço dessa remuneração⁴.

Constituem receitas do FET:

- ⇒ Parte (até 5%) do produto das receitas provenientes de cobranças coercivas de processos instaurados pela AT⁵. A percentagem é definida anualmente, por Portaria do Ministro das Finanças⁶, tendo vindo a ser fixada a percentagem máxima (5%)⁷.
- ⇒ Os rendimentos resultantes de aplicações financeiras das suas disponibilidades.
- ⇒ O produto da alienação e do reembolso de valores pertencentes ao seu ativo.
- ⇒ Parte (10%) do valor das receitas próprias da AT, excluídas as de alienação de imóveis⁸.
- ⇒ Outras receitas que lhe venham a ser atribuídas⁹.

¹ Nos termos do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro.

² Pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de maio, que alterou o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de setembro.

³ Nos termos do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 107/97.

⁴ Nos termos dos artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 449/71, de 26 de outubro, que aprovou o Regulamento das Custas dos Processos das Contribuições e Impostos, diploma esse revogado pelo artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 29/98, de 11 de fevereiro.

⁵ Nos termos do n.º 3 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 47/2005, de 24 de fevereiro (mantido em vigor pelo n.º 4 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de outubro, conjugado com a alínea b) do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro).

⁶ Nos termos do n.º 3 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 47/2005, de 24 de fevereiro.

⁷ Portarias n.º 177/2013, de 13 de maio (receitas de 2012), n.º 101-B/2014, de 13 de maio (receitas de 2013), n.º 120/2015, de 4 de maio (receitas de 2014), e n.º 141/2016, de 16 de maio (receitas de 2015).

⁸ Nos termos do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 557/99, de 17 de dezembro, na redação dada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2012).

⁹ Nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro.



Tribunal de Contas

Constituem despesas do FET o pagamento de suplementos aos funcionários e agentes da AT, o pagamento a obras sociais decidido pelo conselho de administração e ainda o pagamento de despesas com o seu funcionamento e gestão¹.

O preâmbulo do diploma regulamentador do FET² fundamenta a atribuição dos referidos suplementos com *“o elevado grau de especificidade das funções associadas à cobrança coerciva de impostos e a necessidade de ocorrer em tempo útil às solicitações daquele tipo de processos”* o que *“exige um esforço adicional dos funcionários respetivos, os quais, aliás, são ainda confrontados com um volume considerável de processos e procedimentos cuja regularização para níveis compatíveis com uma administração fiscal moderna e justa só é possível com um empenhamento significativo dos seus intervenientes. O estímulo a este empenho encontra-se indexado, precisamente, ao volume de trabalho e esforço suplementares que estas tarefas exigem, para além dos procedimentos normais de funcionamento”*.

O valor desses suplementos é *“resultante da aplicação de uma percentagem ao vencimento base referente aos respetivos cargos e categorias”*, *“é calculado e devido 12 meses em cada ano”* e *“será definido em função das verbas anuais para o efeito disponibilizadas pelo conselho de administração do FET, tendo em conta a situação financeira do Fundo e a adequada gestão do mesmo”*³.

O acréscimo de produtividade que a atribuição desses suplementos visa compensar deve ser *“avaliado no 1.º mês do ano seguinte àquele a que diga respeito, através da comparação entre os objetivos definidos no plano de atividades e os resultados efetivamente alcançados. Os suplementos são pagos no ano seguinte àquele em que o acréscimo de produtividade teve lugar e por conta desse acréscimo”*⁴.

Desde 01-01-2012 a gestão do FET vem sendo exercida pelos elementos da AT⁵ que integram o respetivo Conselho de Administração (CAFET)⁶. Até 31-12-2014, o FET recebeu € 251 M abatidos a receitas do Estado e € 12 M de rendimentos líquidos de aplicações financeiras, tendo transferido € 214 M para pagar suplementos remuneratórios aos trabalhadores da AT atribuíveis, nos termos legais, em função do aumento de receitas proveniente da prestação de trabalho complementar ao verificado no âmbito da liquidação e cobrança normais⁷. Nesse triénio, o saldo acumulado pelo FET passou de € 1.009 M para € 1.059 M.

Em outubro de 1990 tinha sido criado⁸ o suplemento FEA para retribuir a prestação de trabalho extraordinário noturno, nos dias de descanso semanal ou feriados e em disponibilidade permanente para os funcionários da então Direção-Geral das Alfândegas. Com a natureza jurídica de fundo autónomo não personalizado o FEA suporta os encargos com o pagamento do referido suplemento.

¹ Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro.

² Decreto-Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro.

³ Nos termos do artigo 2.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março.

⁴ Nos termos do artigo 1.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação dada pela Portaria n.º 1001-A/2007, de 29 de agosto.

⁵ Nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro (criação da AT), e da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro (definição da estrutura e das competências dos serviços da AT).

⁶ Nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro. Os responsáveis pela gerência do FET de 1 de janeiro a 22 de março de 2015 foram António Brigas Afonso (Presidente), António Rosa Vieira Marques, Nelson Roda Inácio, José Manuel de Azevedo Morujão Oliveira e Rufino Valente Martins da Silva. Em 23 de março de 2015, Helena Maria José Alves Borges foi nomeada Diretora-Geral da AT, em regime de substituição, pela Ministra de Estado e das Finanças (Despacho n.º 2961-C/2015). Em 22 de maio de 2015, Maria Judite Silveira Gamboa substituiu Nelson Roda Inácio. O diretor-geral da AT é, por inerência, Presidente do FET.

⁷ Nos termos do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de maio.

⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, e do artigo 1.º da Portaria n.º 824/91, de 14 de agosto.

Desde 01-01-2012 a gestão do FEA vem sendo exercida pelos elementos da AT¹ que integram o respetivo Conselho Administrativo (CAFEA)².

Constituem receitas do FEA³:

- ⇒ As importâncias cobradas pela prestação de serviços fora das estâncias aduaneiras ou fora das horas normais de expediente.⁴
- ⇒ Parte (15%) do produto das taxas cobradas pela prestação de diversos serviços de assistência tipificados e por outros serviços, ainda que não especificados.⁵
- ⇒ Metade (50%) do valor das multas ou coimas cobradas em processos de infração fiscal.⁶
- ⇒ Parte (4%) dos montantes retidos a título de despesas de cobrança de direitos aduaneiros e niveladores agrícolas comunitários.⁷
- ⇒ Os rendimentos das aplicações financeiras das verbas referidas e do património inicial.
- ⇒ As doações, subsídios, legados ou heranças (com aprovação do Ministro das Finanças).

Constituem despesas do FEA⁸:

- ⇒ Os encargos resultantes do suplemento mensal⁹ pela retribuição da prestação de trabalho extraordinário noturno, nos dias de descanso semanal ou feriados e em disponibilidade permanente e, ainda, os encargos resultantes com o abono de integração no novo sistema retributivo (NSR)¹⁰.
- ⇒ Os encargos relativos à constituição de ativos financeiros.
- ⇒ As parcelas para cobertura do risco inerente à natureza das funções dos trabalhadores beneficiários, através da contratação de apólices de seguro de responsabilidade civil profissional.¹¹

O suplemento financiado pelo FEA é atribuído em 12 mensalidades, sendo atualizado por despacho anual do ministro das finanças tendo em conta a atualização salarial.

¹ Nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 118/2011 (criação da AT) e da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro (definição da estrutura e das competências dos serviços da AT).

² Nos termos do artigo 4.º da Portaria n.º 824/91, de 14 de agosto, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 1033/2009, de 11 de setembro. Os responsáveis pela gerência do FEA de 1 de janeiro a 22 de março de 2015 foram António Brigas Afonso (Presidente), Anabela Ferreira Pimentel Alves Carvalho e João Manuel Jesus Gomes. Em 23 de março de 2015, Helena Maria José Alves Borges foi nomeada Diretora-Geral da AT, em regime de substituição, pela Ministra de Estado e das Finanças (Despacho n.º 2961-C/2015). Em 16 de junho de 2015, João Pedro Henrique Santos Mota substituiu João Manuel Jesus Gomes. O diretor-geral da AT é, por inerência, Presidente do FEA.

³ Nos termos do artigo 11.º da Portaria n.º 824/91, de 14 de agosto, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 414/2003, de 22 de maio, e pela Portaria n.º 1033/2009, de 11 de setembro.

⁴ Nos termos do artigo 14.º da tabela de taxas relativas a serviços requeridos à AT (tabela aditada pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 68/2007, de 26 de março à Reforma Aduaneira, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 46 311, de 27 de abril de 1965).

⁵ Nos termos dos artigos 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10.º e 13.º da tabela de taxas relativas a serviços requeridos à AT (tabela aditada pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 68/2007, de 26 de março, à Reforma Aduaneira, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 46 311, de 27 de abril de 1965).

⁶ Nos termos do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 376-A/89, de 25 de outubro.

⁷ A retenção é efetuada face ao disposto no n.º 3 do artigo 2.º da Decisão do Conselho n.º 2000/597/CE, EURATOM, de 29 de setembro.

⁸ Nos termos do artigo 15.º da Portaria n.º 824/91, de 14 de agosto, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 1033/2009, 11 de setembro.

⁹ Ver mapa II do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro.

¹⁰ Visava assegurar, à data da criação do FEA, o nível remuneratório das carreiras do regime geral, face às carreiras do regime especial.

¹¹ Nos termos previstos nas alíneas d) e e) do n.º 6 da Portaria n.º 824/91, de 14 de agosto.



Tribunal de Contas

1.4 – OBJETIVOS, ÂMBITO E METODOLOGIA

A auditoria realizada visou habilitar o Tribunal a emitir uma opinião sobre a legalidade, a regularidade e a eficácia da atividade¹ do FET e do FEA no exercício de 2015² e examinar a correção das deficiências anteriormente detetadas, designadamente por desrespeito de princípios e regras orçamentais³ e por incumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado⁴ – *vide Anexo 1*.

A auditoria também visou examinar os procedimentos de monitorização continuada do impacto dos suplementos remuneratórios na cobrança coerciva e da gestão das receitas do FEA e do FET e a aplicação das suas disponibilidades às respetivas finalidades legais, sobretudo, o pagamento de suplementos remuneratórios aos trabalhadores da AT.

O exame incidiu sobre o FET e o FEA e envolveu, também, a AT face às suas competências e responsabilidades na administração das receitas consignadas a esses Fundos e no pagamento dos suplementos remuneratórios financiados por eles.

Foram observados os métodos e técnicas constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas e tomados em conta os procedimentos e normas de auditoria internacionalmente aceites. Os trabalhos decorreram em circunstâncias adequadas tendo sido prestada a colaboração devida pelos serviços e responsáveis do FET, do FEA e da AT.

O quadro seguinte sintetiza a metodologia adotada indicando os métodos e técnicas utilizados para a recolha da evidência de auditoria.

¹ Expressa pela movimentação registada na respetiva demonstração de fluxos de caixa (como operações de receita ou de despesa).

² Sem prejuízo do exame da atividade de anos anteriores (desde a criação da AT) necessário para as conclusões extraídas.

³ Unidade e universalidade, anualidade, não compensação, não consignação e especificação, nos termos dos artigos 9.º e 14.º a 17.º da Lei de Enquadramento Orçamental aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

⁴ Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto, e Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 28 de julho.

Quadro 1 – Sinopse dos métodos e técnicas de recolha de evidência utilizados

Atividade do FET e do FEA	
Sistemas e procedimentos contabilísticos	<ul style="list-style-type: none"> • Questionários e entrevistas estruturadas com base em questionários • Exame dos sistemas de gestão, contabilização e controlo para determinar a extensão dos testes a efetuar e identificar, através dos pontos fortes e fracos detetados, as áreas e pontos-chave a verificar • Revisão analítica dos documentos de prestação de contas através do confronto com a informação reportada no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) e nos mapas 31 da Conta Geral do Estado (CGE) e com a movimentação registada nos extratos bancários e na contabilidade do Tesouro • Exame das atas das reuniões do Conselho de Administração do FET, da Comissão de Fiscalização do FET e do Conselho Administrativo do FEA (2012 a 2015)
Disponibilidades (incluindo aplicações financeiras em títulos da dívida pública)	<ul style="list-style-type: none"> • Questionários e entrevistas estruturadas com base em questionários • Exame dos documentos de prestação de contas • Exame das disponibilidades movimentadas nas contas dos Fundos através do confronto das certidões emitidas pelo IGCP (sobre os saldos no final do ano) com a movimentação registada nos extratos bancários e na contabilidade do Tesouro e com a execução orçamental registada no SIGO e nos mapas 31 da Conta Geral do Estado • Exame da informação do IGCP sobre a taxa de retenção na fonte aplicada aos títulos da dívida pública (CEDIC) • Exame da contabilização das aplicações (subscrição, reembolso e respetivos juros) • Exame das subscrições (incluindo renovações) e dos reembolsos através do confronto das certidões emitidas pelo IGCP (sobre os títulos na posse dos Fundos no final do ano) com a movimentação registada na contabilidade do Tesouro e a execução orçamental registada no SIGO e nos mapas 31 da Conta Geral do Estado • Exame da especialização dos rendimentos provenientes de CEDIC
Receitas	<ul style="list-style-type: none"> • Questionários e entrevistas estruturadas com base em questionários • Exame dos documentos de prestação de contas • Exame das dotações iniciais e das alterações orçamentais registadas no SIGO e da informação prestada à e pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) sobre essas alterações • Exame da totalidade das operações recebidas incluindo o confronto da documentação de suporte com a execução orçamental registada no SIGO e com a movimentação registada nos extratos bancários e na contabilidade do Tesouro • Exame de amostra representativa de operações de receita (emolumentos e coimas) cobradas por estâncias aduaneiras (para verificação da parte destinada ao FEA na sequência de anomalias detetadas)
Despesas	<ul style="list-style-type: none"> • Questionários e entrevistas estruturadas com base em questionários • Exame dos documentos de prestação de contas • Exame das dotações iniciais e das alterações orçamentais registadas no SIGO e da informação prestada à e pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) sobre essas alterações • Exame da totalidade das operações pagas incluindo o confronto da documentação de suporte com a execução orçamental registada no SIGO e com a movimentação registada nos extratos bancários e na contabilidade do Tesouro
Despesa da AT com suplementos financiados por FET e por FEA	
Despesas	<ul style="list-style-type: none"> • Questionários e entrevistas estruturadas com base em questionários • Exame dos documentos de prestação de contas e confronto com a informação registada no SIGO e nos mapas 22 da CGE • Exame das operações de despesa da AT com o pagamento do suplemento financiado pelo FET (SFET) e pelo FEA (SFEA) através de amostras representativas dos pagamentos processados através do Sistema de Recursos Humanos (SRH) • Confronto dos Pedidos de Autorização de Pagamento (PAP) de vencimentos com os ficheiros mensais de processamento pelo SRH e com os ficheiros enviados ao IGCP



Tribunal de Contas

2 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹, o relato foi enviado aos responsáveis pelas entidades seguintes:

- ⇒ *Ministério das Finanças (MF)*
- ⇒ *Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)*
- ⇒ *Fundo de Estabilização Aduaneira (FEA)*
- ⇒ *Fundo de Estabilização Tributário (FET)*
- ⇒ *Direção-Geral do Orçamento (DGO)*
- ⇒ *Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE (IGCP)*

Nos mesmos termos e para os mesmos efeitos, o relato foi enviado aos responsáveis por factos que configuram infrações financeiras pelos quais podiam incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º da LOPTC – **vide 3.3.2, 3.3.3, 4 e Anexos 3 e 5.**

Foram recebidas respostas das entidades e dos responsáveis acima referidos que foram integralmente examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório, designadamente quando contribuíram para o esclarecimento de situações identificadas pela auditoria e evidenciadas no relato remetido às entidades.

Os comentários que essas respostas suscitam, nomeadamente por expressarem posições discordantes em relação a conclusões e recomendações de auditoria ou alegações sobre os factos que configuram infrações financeiras, constam do presente relatório – **vide 4.**

Dando total amplitude ao exercício do contraditório as respostas recebidas fazem parte integrante do presente relatório – **vide Anexos 4 e 5.**

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

3 – OBSERVAÇÕES

3.1 – PRESTAÇÃO DE CONTAS E SISTEMA CONTABILÍSTICO

A Lei de Bases da Contabilidade Pública determina: “O sistema de contabilidade dos serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira será digráfico e moldado no Plano Oficial de Contabilidade (POC), no plano de contas especialmente aplicável às instituições bancárias ou ainda noutra plano de contas oficial adequado”. Os sucessivos decretos-leis de execução orçamental têm imposto aos serviços da administração central a obrigação de adotar o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)¹. Tal obrigação legal levou a AT a celebrar um contrato de adesão à prestação de serviços de Gestão de Recursos Financeiros Partilhada na Administração Pública (GeRFIP) com a «Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública» (GeRAP)² que também abrange o FET e o FEA. Estes Fundos prestaram contas do exercício de 2015, ao Tribunal de Contas, nos termos das instruções para a organização e documentação das contas abrangidas pelo POCP e planos sectoriais³. Do exame dessas contas resultam as observações reportadas nos pontos 3.2 e 3.3.

3.2 – CUMPRIMENTO DA UNIDADE DA TESOURARIA DO ESTADO

A unidade da tesouraria do Estado visa otimizar a utilização dos dinheiros públicos ao determinar (designadamente aos serviços e fundos da administração central) a sua centralização e manutenção no Tesouro⁴. Como o Quadro 2 ilustra, o FET e o FEA cumpriam essa obrigação, no final de 2015, tendo as suas disponibilidades depositadas no Tesouro (€ 1.163 M). Com base na pertinente informação prestada pela entidade gestora da tesouraria do Estado (IGCP), o Quadro 2 discrimina a movimentação das disponibilidades pelas contas bancárias à ordem dos Fundos⁵ e pelas respetivas aplicações em certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC) consolidando⁶, ainda, essa movimentação (entradas e saídas de disponibilidades) por cada Fundo.

Quadro 2 – Disponibilidades em 2015

(Em milhares de euros)

Disponibilidades	Saldo Inicial	Entradas	Saídas	Saldo Final
FET – 1.ª Conta à Ordem no Tesouro	34.420	87.537	87.181	34.777
FET – 2.ª Conta à Ordem no Tesouro	300	2.409.974	2.316.115	94.160
FET – Aplicações no Tesouro (em CEDIC)	1.023.889	2.245.089	2.318.977	950.000
A = Disponibilidades Consolidadas do FET	1.058.609	92.525	72.198	1.078.936
FEA – Conta à Ordem da AT no Tesouro	40	210.477	210.222	295
FEA – Aplicações no Tesouro (em CEDIC)	91.189	198.336	205.405	84.120
B = Disponibilidades Consolidadas do FEA	91.229	5.127	11.941	84.415
A + B = Disponibilidades Consolidadas	1.149.838	97.652	84.139	1.163.352

Fonte: IGCP

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro.

² Termo de adesão ao contrato de prestação de serviços de GeRFIP, pela AT, em 07-04-2015.

³ Instrução n.º 1/2004 – 2.ª Secção, publicada no DR II Série n.º 38, em 14 de fevereiro.

⁴ Nos termos do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.

⁵ Contas do Balcão 0112 do IGCP com o n.º 899 (da AT utilizada pelo FEA), n.º 906 (2.ª Conta do FET) e n.º 4873 (1.ª Conta do FET).

⁶ As disponibilidades consolidadas resultaram da eliminação dos fluxos financeiros entre as contas à ordem do FET (€ 87 M) e entre as contas à ordem dos Fundos e respetivas aplicações em CEDIC (€ 4.564 M no FET e € 404 M no FEA), bem como do acréscimo necessário à relevação dos rendimentos ilíquidos dos CEDIC (nas entradas) e da retenção do respetivo imposto (nas saídas) visto que o fluxo financeiro, da responsabilidade do IGCP, continua a incluir o rendimento líquido, à revelia do recomendado pelo Tribunal.



Tribunal de Contas

3.3 – CONTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DEFICIENTE E INAPROPRIADA

3.3.1 – SÍNTESE DO EXAME DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Os pertinentes documentos de prestação de contas dos Fundos, em particular as demonstrações de fluxos de caixa (DFC), deveriam registar as disponibilidades consolidadas (que o quadro anterior sintetiza). Porém, as deficiências e irregularidades já anteriormente detetadas e referidas pelo Tribunal nos seus Pareceres sobre a CGE (até 2014) continuam a afetar as contas dos Fundos com erros materialmente relevantes cujo impacto global é evidenciado no quadro seguinte.

Quadro 3 – Deficiências na contabilização dos fluxos financeiros em 2015

(Em milhares de euros)

Disponibilidades	Saldo Inicial	Entradas	Saídas	Saldo Final
FET – Demonstração dos Fluxos de Caixa (1)	1.043.908	2.401.907	2.390.875	1.054.939
FET – Correção da DFC (2)	14.701	-2.309.381	-2.318.677	23.997
FET – Disponibilidades Consolidadas (3) = (1) + (2)	1.058.609	92.525	72.198	1.078.936
<hr/>				
FEA – Demonstração dos Fluxos de Caixa (1)	91.229	210.487	217.301	84.415
FEA – Correção da DFC (2)	-	-205.361	-205.361	-
FEA – Disponibilidades Consolidadas (3) = (1) + (2)	91.229	5.127	11.941	84.415

Fonte: FET e FEA - Contas de 2015 (DFC) / IGCP

Como se examina com detalhe nos pontos assinalados seguidamente, a subsistência das deficiências e irregularidades subjacentes às correções numéricas foi verificada pelo exame dos documentos de prestação de contas dos Fundos que pôs em evidência o seguinte:

- Omissão, nas receitas do Estado, da parte consignada aos Fundos e, nas despesas do Estado, da entrega desses recursos aos Fundos por transferências orçamentais – **vide 1.2, 3.3.2 e 3.3.3.**
- Omissão, na prestação de contas do FET, de uma conta bancária no Tesouro – **vide 3.2 e 3.3.2.**
- Indevida titularidade pela AT da conta bancária no Tesouro através da qual o FEA movimentava as disponibilidades reportadas nos pertinentes documentos de prestação de contas – **vide 3.2 e 3.3.3.**
- Entrega ao FET de 5% de cada cobrança coerciva de impostos (receita do Estado) logo que obtida, não obstante tal percentagem apenas ser fixada no ano seguinte, nos termos da lei – **vide 3.3.2.**
- Falta de correspondência entre fluxos financeiros recebidos e montantes contabilizados como receita do FET – **vide 3.3.2.**
- Indevida afetação ao FEA de 100% (em lugar de 50%) do produto de coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT – **vide 3.3.3 e 3.5.4.**
- Incorreta e inadequada classificação, como impostos, taxas, coimas e serviços prestados, das verbas recebidas por transferências extraorçamentais – **vide 3.3.2 e 3.3.3.**
- Desconformidade legal na atribuição do suplemento financiado pelo FET a trabalhadores da AT – **vide 3.3.2 e 3.5.3.**

- Falta de segregação de funções e de cabimento prévio de despesas pelo FET e pelo FEA – **vide 3.3.2 e 3.3.3.**
- Inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros, da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental – **vide 3.3.2 e 3.3.3.**

Em suma, as contabilidades dos Fundos são deficientes e inapropriadas por não serem conformes aos princípios e regras orçamentais¹ e não serem transparentes. Se o fossem, como deveriam, mostrariam que os Fundos apenas veiculam a consignação de receitas do Estado para pagamento de despesas do Estado (com os trabalhadores da AT).

Acresce que as operações de receita, de despesa e as disponibilidades estão, no seu conjunto, materialmente afetadas por erros em 2015. Por conseguinte, a opinião de auditoria relativamente à sua legalidade, regularidade e correção financeira é desfavorável.

A subsistência em 2015, à revelia das recomendações do Tribunal², das deficiências e irregularidades reportadas aos Fundos e à AT em anteriores Pareceres do Tribunal sobre a CGE as quais, reitera-se, levaram à realização da auditoria cujos resultados o presente relatório reporta, contrasta, flagrantemente, com as consequências gravosas que o Estado impõe aos cidadãos e às empresas em caso de incumprimento de obrigações tributárias e contabilísticas.

3.3.2 – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTÁRIO

Entre os riscos suscetíveis de afetar a legalidade, a regularidade e a eficácia da gestão das receitas, despesas e disponibilidades do FET, releva a probabilidade da contabilização dos respetivos fluxos financeiros não ser fiável nem integral. A auditoria examinou, pois, os fluxos financeiros registados nos pertinentes documentos de prestação das contas de 2015, designadamente na respetiva DFC. Foram, ainda, revistos os montantes contabilizados desde 2012 (ano de criação da AT) para confirmar que as deficiências detetadas em 2015 se inscrevem numa linha de continuidade com as reportadas pelo Tribunal nos seus Pareceres sobre a CGE (até 2014).

Os fluxos financeiros registados nas contas do FET de 2012 a 2015 constam do quadro seguinte.

¹ Unidade e universalidade, anualidade, não compensação, não consignação e especificação, nos termos dos artigos 9.º e 14.º a 17.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. E ainda o disposto no artigo 42.º e no n.º 1 do artigo 45.º da LEO republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho (normas mantidas em vigor pela Lei n.º 151/2015), e nos artigos 22.º, 23.º e 29.º do Regime da Administração Financeira do Estado (Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho).

² **Vide Anexo 1.**



Tribunal de Contas

Quadro 4 – Fluxos Financeiros registados nas contas do FET

(Em milhares de euros)

Classificação Económica	Designação	2012	2013	2014	2015
	Saldo da Gerência Anterior / SGA	987.967	997.982	1.000.286	1.043.908
	<i>SGA Orçamental</i>	32.147	5.716	4.232	20.019
	<i>SGA Extraorçamental - Aplicações em CEDIC</i>	955.820	992.266	996.054	1.023.889
	Receitas / R = RO + RE	11.880.090	10.195.747	2.212.224	2.401.907
	<i>Receita Orçamental / RO</i>	82.044	74.099	117.633	156.818
01.01.01	Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS)	13.839	13.729	15.952	13.029
01.01.02	Imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas (IRC)	8.442	7.631	33.828	6.153
02.01.02	Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	18.780	17.018	22.446	14.764
04.01.01	Taxas de justiça	3.864	3.369	5169	5.474
04.01.99	Taxas diversas	429	391	384	460
04.02.04	Coimas e penalidades por contraordenações	24.179	22.070	20.864	25.100
05.02.01	Rendimentos - Bancos e outras instituições financeiras	6.219	0	0	0
05.03.01	Rendimentos - Administração Central - Estado	0	0	7.496	4.688
05.03.02	Rendimentos - Administração Central - Serviços e Fundos Autónomos	0	2.754	0	0
07.02.99	Vendas de Bens e Serviços Correntes - Outros Serviços	6.291	6.996	11.490	13.260
11.02.03	Ativos Financeiros - Títulos de Curto Prazo	0	0	0	73.889
15.01.01	Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	0	139	3	1
	<i>Receita Extraorçamental - Aplicações em CEDIC (resgate) / RE</i>	11.798.047	10.121.649	2.096.159	2.245.089
	Fluxos Financeiros / FF = SGA + R = D + SGS	12.868.057	11.193.729	3.214.078	3.445.814
	Despesas / D = DO + DE	11.870.075	10.193.443	2.170.170	2.390.875
	<i>Despesa Orçamental / DO</i>	108.474	75.583	101.846	71.898
02.02.25	Aquisição de Bens e Serviços - Outros Serviços	0	17	0	0
04.03.01	Transferências Correntes - Administração Central - Estado	70.417	71.032	72.080	70.700
04.07.01	Transferências Correntes - Instituições sem fins lucrativos	57	57	57	26
06.02.01	Outras Despesas Correntes - Impostos e taxas	1.555	689	1.874	1.172
09.02.05	Ativos Financeiros - Administração Central - Estado	36.446	3.788	27.835	0
	<i>Despesa Extraorçamental - Aplicações em CEDIC (subscrição) / DE</i>	11.761.601	10.117.861	2.068.325	2.318.977
	Saldo para a Gerência Seguinte / SGS	997.982	1.000.286	1.043.908	1.054.939
	<i>SGS Orçamental</i>	5.716	4.232	20.019	104.939
	<i>SGS Extraorçamental - Aplicações em CEDIC</i>	992.266	996.054	1.023.889	950.000

Fonte: FET - Contas de 2012 a 2015 (DFC)

O exame efetuado – **vide Anexos 2 e 3** – verificou as deficiências e irregularidades seguintes:

- Omissão nas receitas do Estado da parte consignada ao FET por ser entregue diretamente ao Fundo pela respetiva entidade administradora (AT) através de transferências extraorçamentais não registadas (€ 87 537 m em 2015). Desrespeito pelos princípios orçamentais que obrigam à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e, só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega ao FET mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado.
- Omissão, na prestação de contas, de uma conta bancária no Tesouro (1.ª Conta) utilizada para depositar as verbas provenientes da AT até serem transferidas para a outra conta bancária do FET (2.ª Conta) cuja movimentação é a relevada nas pertinentes demonstrações – **vide 3.2 e Anexo 3**.
- Entrega ao FET de 5% de cada cobrança coerciva de impostos (receita do Estado) logo que obtida, não obstante tal percentagem apenas ser fixada, nos termos legais¹, no ano seguinte.

¹ Nos termos do n.º 3 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 47/2005, de 24 de fevereiro.

- Omissão do registo da entrada de disponibilidades na posse do FET através da 1.ª Conta (€ 87 537 m em 2015) só considerando essa entrada quando procede à transferência das disponibilidades da 1.ª Conta para a 2.ª Conta.
- Falta de correspondência entre fluxos financeiros recebidos e montantes contabilizados como receita dos FET, por desfasamento nas datas e divergência nos valores (com destaque para os € 33 946 m registados como cobrança de impostos em 2015 quando respeitam a cobrança coerciva obtida, deduzida e transferida pela AT em 2014).
- Indevida inclusão nas reconciliações bancárias do FET de uma operação adicional designada por “Apuramento do saldo da conta de gerência” (€ 19 719 m no final de 2014 e € 10 780 m no final de 2015) reportada a 30 de março do ano seguinte. O respetivo montante aumenta indevidamente o saldo das disponibilidades do FET reportado na respetiva prestação de contas que também se encontra indevidamente deduzido do saldo da conta bancária omitida dessas contas (€ 34 420 m no final de 2014 e € 34 777 m no final de 2015).
- Incorreta e inadequada classificação, como impostos, taxas, coimas e serviços prestados, das verbas recebidas por transferências (também irregulares visto serem extraorçamentais quando devem ser orçamentais) da respetiva entidade administradora dessas receitas do Estado (AT), em desrespeito do princípio orçamental da especificação e da devida transparência orçamental.
- Desconformidade legal na atribuição do suplemento financiado pelo FET a trabalhadores da AT. Criado para financiar o pagamento de incentivos financeiros por acréscimo de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais, o FET tem vindo a financiar o pagamento de complementos salariais recorrentes (€ 71 M transferidos anualmente desde 2012) a trabalhadores da AT, incluindo muitos que não concorrem para a obtenção dessa cobrança – **vide 3.5.3**.
- Autorização do pagamento das despesas orçamentais do FET (€ 71.898 m) por apenas um dos membros do CAFET e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFIP em 11 dos 15 pedidos de autorização de pagamento (PAP) afetando 27 dos 32 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 4 dos PAP afetando 20 documentos de despesa. Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções) – **vide Anexos 2 e 3**.
- Insuficiente dotação orçamental para a despesa com o imposto (IRC) retido pelo IGCP sobre o rendimento (juros) das aplicações em CEDIC recebido em 2015. O tardio reforço dessa dotação (€ 518 m) só se concretizou por alteração orçamental autorizada em junho de 2016.
- Inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 73 889 m na receita de 2015), da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC quando estes equivalentes de caixa¹ (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 950 M no final de 2015) tal como o saldo da gerência anterior reportado na CGE de 2015 (€ 1 024 M no final de 2014) e nas anteriores.

¹ Os CEDIC integram o conceito de equivalentes de caixa (investimentos financeiros a curto prazo, de elevada liquidez, prontamente convertíveis para quantias conhecidas de dinheiro e sujeitos a um risco insignificante de alterações de valor) definido na Norma Internacional de Contabilidade do Sector Público sobre Demonstração dos Fluxos de Caixa (IPSAS 2). Sublinha-se que o n.º 11 dessa Norma estatui o seguinte: os fluxos de caixa excluem movimentos entre itens que constituam caixa e seus equivalentes porque esses componentes são parte da gestão de caixa de uma entidade e não parte das suas atividades operacionais, de investimento e de financiamento; a gestão de caixa inclui o investimento de excessos de caixa nos equivalentes de caixa.



Tribunal de Contas

- Indevida agregação, pelo IGCP (sem que o FET se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FET (2.ª Conta), quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro ilíquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado¹.
- Incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FET) da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5%² a taxa aplicável (indevida retenção de € 164 m em 2015).
- Omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 300 m) de seguro de responsabilidade civil profissional³ aos trabalhadores da AT que recebem suplemento financiado pelo FET (SFET). Pagamento indevido dessa despesa pelo FET após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior registo de uma reposição abatida nos pagamentos para repor esse adiantamento do SFET (procedimento legalmente interdito) – *vide Anexos 2 e 3*.

Três das deficiências e irregularidades reportadas (as assinaladas com a remissão para o **Anexo 3**) compreendem factos que configuram infrações financeiras – *vide 4 e Anexos 3 e 5* – pelos quais os respetivos responsáveis podem incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁴.

A contabilidade do FET é deficiente e inapropriada por não ser conforme aos princípios e regras orçamentais⁵ nem ser transparente. Na verdade, de 2012 a 2015, o FET recebeu € 338 M abatidos a receitas do Estado e € 16 M de rendimentos líquidos de aplicações financeiras, tendo transferido € 284 M para pagar suplementos remuneratórios a trabalhadores da AT. Nesse quadriénio, o saldo de disponibilidades acumulado pelo FET passou de € 1.009 M para € 1.079 M.

3.3.3 – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO

Tal como para o FET, a probabilidade da contabilização dos fluxos financeiros não ser fiável nem integral foi identificada como um dos principais riscos para a apreciação da legalidade, regularidade e eficácia da gestão das receitas, despesas e disponibilidades do FEA. A auditoria examinou, pois, os fluxos financeiros registados nos pertinentes documentos de prestação das contas de 2015, designadamente na respetiva DFC. Foram, ainda, revistos os montantes contabilizados desde 2012 (ano de criação da AT) para confirmar que as deficiências detetadas em 2015 se inscrevem numa linha de continuidade com as reportadas pelo Tribunal nos seus Pareceres sobre a CGE (até 2014).

Os fluxos financeiros registados nas contas do FEA de 2012 a 2015 constam do Quadro 5.

¹ Deficiência objeto de recomendações do Tribunal – *vide* Recomendação n.º 11 do Relatório de Auditoria n.º 13/2015 da 2.ª Secção.

² Nos termos do n.º 5 do artigo 94.º do Código do IRC (CIRC) que remete para a taxa de 21,5% prevista no n.º 5 do artigo 87.º do mesmo Código, aplicável a todas as entidades públicas que não revistam natureza empresarial, ou seja, às entidades públicas isentas de IRC nos termos do n.º 1 do artigo 9.º do CIRC exceto (nos termos do n.º 2 do mesmo artigo) quanto aos rendimentos de capitais.

³ Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º da Portaria n.º 290/2009, de 23 de março.

⁴ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

⁵ Unidade e universalidade, anualidade, não compensação, não consignação e especificação, nos termos dos artigos 9.º e 14.º a 17.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. E ainda o disposto no artigo 42.º e no n.º 1 do artigo 45.º da LEO republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho (normas mantidas em vigor pela Lei n.º 151/2015), e nos artigos 22.º, 23.º e 29.º do Regime da Administração Financeira do Estado (Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho).

Quadro 5 – Fluxos Financeiros registados nas contas do FEA

(Em milhares de euros)

Classificação Económica	Designação	2012	2013	2014	2015
	Saldo da Gerência Anterior / SGA	106.540	103.090	97.627	91.229
	<i>SGA Orçamental</i>	615	699	536	40
	<i>SGA Extraorçamental - Aplicações em CEDIC</i>	105.925	102.391	97.091	91.189
	Receitas / R = RO + RE	9.461	233.306	278.936	210.487
	<i>Receita Orçamental / RO</i>	9.461	12.282	11.888	12.151
04.01.99	Taxas diversas	3.925	1.878	775	714
04.02.04	Coimas e penalidades por contraordenações	2.166	3.007	3.070	2.477
05.03.01	Rendimentos - Administração Central - Estado	1.792	659	676	317
07.02.99	Vendas de Bens e Serviços Correntes - Outros Serviços	1.578	1.438	1.465	1.574
11.02.03	Ativos Financeiros - Títulos de Curto Prazo	0	5.300	5.902	7.069
	<i>Receita Extraorçamental - Aplicações em CEDIC (resgate) / RE</i>	0	221.025	267.049	198.336
	Fluxos Financeiros / FF = SGA + R = D + SGS	116.001	336.396	376.564	301.717
	Despesas / D = DO + DE	12.911	238.769	285.334	217.301
	<i>Despesa Orçamental / DO</i>	12.911	12.445	12.384	11.896
02.02.25	Aquisição de Bens e Serviços - Outros Serviços	0	0	0	17
04.03.01	Transferências Correntes - Administração Central - Estado	12.463	12.280	12.215	11.800
06.02.01	Outras Despesas Correntes - Impostos e taxas	448	165	169	79
	<i>Despesa Extraorçamental - Aplicações em CEDIC (subscrição) / DE</i>	0	226.324	272.951	205.405
	Saldo para a gerência seguinte (SGS):	103.090	97.627	91.229	84.415
	<i>SGS Orçamental</i>	699	536	40	295
	<i>SGS Extraorçamental - Aplicações em CEDIC</i>	102.391	97.091	91.189	84.120

Fonte: FEA - Contas de 2012 a 2015 (DFC)

O exame efetuado – **vide Anexos 2 e 3** – pôs em evidência as deficiências e irregularidades seguintes:

- Omissão, nas receitas do Estado, da parte consignada ao FEA por ser entregue diretamente ao Fundo pelas respetivas entidades administradoras (AT e Direção-Geral do Orçamento – DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas (€ 4 765 m em 2015). Desrespeito pelos princípios orçamentais que obrigam à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e, só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega ao FEA mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado.
- Indevida titularidade pela AT da conta bancária no Tesouro através da qual o FEA movimenta as disponibilidades reportadas nos pertinentes documentos de prestação de contas – **vide 3.2**.
- Indevida afetação ao FEA de 100% em vez de 50% (€ 1,2 M) do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT – **vide 3.5.4 e Anexos 2 e 3**.
- Incorreta e inadequada classificação, como taxas, coimas e serviços prestados, das verbas recebidas por transferências (também irregulares visto serem extraorçamentais quando devem ser orçamentais) das respetivas entidades administradoras dessas receitas do Estado (AT e DGO), em desrespeito do princípio orçamental da especificação e da devida transparência orçamental.
- Autorização do pagamento das despesas orçamentais do FEA (€ 11.896 m) por dirigente da AT sem competência para tal (ao não integrar o CAFEA) e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFIP em 22 dos 24 pedidos de autorização de pagamento (PAP), não estando os dois restantes sequer autorizados, deficiências que afetam todos os 24 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 11 dos PAP.



Tribunal de Contas

Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções) – *vide Anexos 2 e 3*.

- Inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 7 069 m na receita de 2015) da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC, quando estes equivalentes de caixa¹ (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 84 M no final de 2015).
- Indevida agregação pelo IGCP (sem que o FEA a isso se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FEA, quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro ilíquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado².
- Incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FEA), da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5%³ a taxa aplicável (indevida retenção de € 11 m em 2015).
- Omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 44 m) de seguro de responsabilidade civil profissional⁴ aos trabalhadores da AT que recebem Suplemento financiado pelo FEA (SFEA). Pagamento extraorçamental e indevido dessa despesa pelo FEA após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior recebimento extraorçamental para repor esse adiantamento do SFEA (procedimento legalmente interdito) – *vide Anexos 2 e 3*.

Três das deficiências e irregularidades reportadas (as assinaladas com a remissão para o **Anexo 3**) compreendem factos que configuram infrações financeiras – *vide 4 e Anexos 3 e 5* – pelos quais os respetivos responsáveis podem incorrer em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º da LOPTC.

A contabilidade do FEA é deficiente e inapropriada por não ser conforme aos princípios e regras orçamentais⁵ nem ser transparente. Na verdade, de 2012 a 2015, o FEA recebeu € 24 M abatidos a receitas do Estado e € 3 M de rendimentos líquidos de aplicações financeiras, tendo transferido € 49 M para pagar suplementos remuneratórios a trabalhadores da AT. Nesse quadriénio, o saldo de disponibilidades acumulado pelo FEA passou de € 107 M para € 84 M.

¹ Os CEDIC integram o conceito de equivalentes de caixa (investimentos financeiros a curto prazo, de elevada liquidez, prontamente convertíveis para quantias conhecidas de dinheiro e sujeitos a um risco insignificante de alterações de valor) definido na Norma Internacional de Contabilidade do Sector Público sobre Demonstração dos Fluxos de Caixa (IPSAS 2). Sublinha-se que o n.º 11 dessa Norma estatui o seguinte: os fluxos de caixa excluem movimentos entre itens que constituam caixa e seus equivalentes porque esses componentes são parte da gestão de caixa de uma entidade e não parte das suas atividades operacionais, de investimento e de financiamento; a gestão de caixa inclui o investimento de excessos de caixa nos equivalentes de caixa.

² Deficiência objeto de recomendações do Tribunal – *vide* Recomendação n.º 11 do Relatório de Auditoria n.º 13/2015 da 2.ª Secção.

³ Nos termos do n.º 5 do artigo 94.º do Código do IRC (CIRC) que remete para a taxa de 21,5% prevista no n.º 5 do artigo 87.º do mesmo Código, aplicável a todas as entidades públicas que não revistam natureza empresarial, ou seja, às entidades públicas isentas de IRC nos termos do n.º 1 do artigo 9.º do CIRC exceto (nos termos do n.º 2 do mesmo artigo) quanto aos rendimentos de capitais.

⁴ Nos termos da alínea d) do n.º 6 da Portaria n.º 824/91, de 14 de agosto, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 414/2003, de 22 de maio, e a Portaria n.º 1033/2009, de 11 de setembro.

⁵ Unidade e universalidade, anualidade, não compensação, não consignação e especificação, nos termos dos artigos 9.º e 14.º a 17.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. E ainda o disposto no artigo 42.º e no n.º 1 do artigo 45.º da LEO republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho (normas mantidas em vigor pela Lei n.º 151/2015), e nos artigos 22.º, 23.º e 29.º do Regime da Administração Financeira do Estado (Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho).

3.4 – CONTROLO INTERNO INEFICAZ

As deficiências detetadas ao nível contabilístico e administrativo nos sistemas de gestão e controlo da atividade do FET e do FEA mostram que esses sistemas não são eficazes. O quadro seguinte elenca os pontos fortes e fracos detetados.

Quadro 6 – Pontos Fortes e Fracos dos Sistemas de Gestão e Controlo

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
<p><input checked="" type="checkbox"/> Cumprimento da unidade da tesouraria do Estado através da manutenção das disponibilidades em contas e aplicações no Tesouro – vide 3.2</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Contabilização financeira deficiente e inapropriada por não ser conforme aos princípios e regras orçamentais nem ser transparente – vide 3.3</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Operações de receitas, despesas e disponibilidades materialmente afetadas por erros – vide 3.3</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Inexistência de estrutura organizativa formalmente definida e aprovada com especificação do circuito de informação e de afetação de responsabilidades inerentes à atividade dos Fundos – vide também 3.3</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Inexistência de planos e relatórios internos de atividades e de plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Inadequada segregação de funções – vide também 3.3</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Inexistência de procedimentos de controlo (definidos através de aprovação formal de manuais, instruções, orientações e de responsabilidades) suscetíveis de prevenir a ocorrência de erros e irregularidades e assegurar a aplicação sistémica das disposições legais na área-chave da atividade – vide também 3.3</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Inexistência de sistema de controlo integrado do FET, do FEA e da AT que assegure a contabilização apropriada e a boa gestão dos recursos afetos aos Fundos – vide também 3.3</p>

O FET e o FEA não dispõem de mapa de pessoal próprio, cabendo à AT assegurar o apoio técnico e administrativo necessário¹, em cumprimento das normas da contabilidade pública², estando ainda afeto ao CAFEA um elemento da AT com funções de secretariado³. Não existe estrutura organizativa formalmente definida e aprovada com especificação do circuito de informação e responsabilidades inerentes à atividade dos Fundos. Faltam procedimentos de controlo (definidos através de aprovação formal de manuais, instruções, orientações e de afetação de responsabilidades) suscetíveis de prevenir a ocorrência de erros e irregularidades e assegurar a aplicação das disposições legais na área-chave da atividade. E não existe sistema de controlo integrado dos Fundos e da AT que assegure a contabilização apropriada e a boa gestão dos recursos afetos aos Fundos.

¹ Nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro, e Portaria n.º 414/2003, de 22 de maio.

² Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro.

³ Artigo 4.º da Portaria n.º 824/91, de 14 de agosto.



Tribunal de Contas

No âmbito do FET, apenas um elemento da AT foi afeto ao apoio técnico e administrativo da gestão orçamental e financeira do FET, tendo acumulado funções administrativas relacionadas com a gestão das verbas necessárias ao pagamento do SFET e com o processo contabilístico a registar na aplicação de GerFIP (que suportou as contas do FET com as deficiências e irregularidades já reportadas) e, ao mesmo tempo, integrado a comissão de fiscalização¹ que aprovou², por unanimidade, as contas de 2015³. Não se verificou, assim, segregação de funções entre a função da administração e a da comissão de fiscalização tendo esta por competências emitir pareceres e formular recomendações⁴ devendo a sua intervenção constituir um dos principais instrumentos do controlo interno.

No âmbito do FEA, o secretário do CAFEA exerce, em acumulação, as funções administrativas relacionadas com a gestão das verbas necessárias ao pagamento do SFEA (nomeadamente a gestão das disponibilidades) cabendo à AT o processo contabilístico a registar na aplicação de GerFIP. Com base na informação registada no sistema de contabilidade aduaneira esse secretário realiza as tarefas administrativas necessárias à transferência para a AT das verbas relativas ao pagamento do SFEA. Porém, o sistema de contabilidade aduaneira não se encontra interligado com o sistema gerido pela Direção de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros (DSGRF) da AT, o que prejudica um controlo orçamental e financeiro efetivo e adequado das tarefas realizadas pelo referido secretário.

Não estão instituídos procedimentos de controlo interno do apoio técnico e administrativo prestado pela AT (incluindo o processo contabilístico registado na aplicação de GerFIP que suportou a prestação de contas do FEA com as deficiências e irregularidades antes reportadas). E não se verificou segregação de funções, com a emissão e conferência dos documentos de despesa pelo mesmo técnico e a sua autorização pela responsável da DSGRF sem estar habilitada para tal, visto não integrar o CAFEA⁵.

Em 2015 o CAFEA não se reuniu como previsto (trimestralmente, em sessão ordinária)⁶ mas apenas duas vezes⁷ e, extraordinariamente, uma vez⁸. A ata referente à análise do 1.º trimestre de 2015 apenas foi aprovada e assinada na reunião seguinte⁹, 10 meses depois, tendo sido enviada ao Tribunal¹⁰ sem estar assinada por um dos vogais¹¹. Ora, a análise e a aprovação tardias das demonstrações contabilísticas e financeiras pelo CAFEA são geradoras de ineficácia no sistema de controlo interno.

As atividades do FET e do FEA não foram objeto de planos nem de relatórios periódicos. Existem, apenas, no âmbito da prestação de contas de 2015, os relatórios de gestão do CAFET e do CAFEA e os relatórios e pareceres das respetivas comissões de fiscalização.

Não foram definidos procedimentos para os Fundos através de manuais, instruções, orientações e afetação de responsabilidades suscetíveis de prevenirem a ocorrência de erros e irregularidades e assegurar a fidedignidade das operações dos Fundos e entre estes e a AT.

¹ Ofício n.º 244 da AT, de 24-04-2015, que tem exarado o Despacho n.º 100/2015 da Ministra de Estado e das Finanças, de 13 de maio.

² Nos termos da alínea a) do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro.

³ Ata n.º 77, de 27 de abril de 2016, da Comissão de Fiscalização do FET.

⁴ Nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro.

⁵ Nos termos do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

⁶ Nos termos do n.º 5 da Portaria n.º 824/91, de 14 de agosto, com a atualização do n.º 5 da Portaria n.º 414/2003, de 22 de maio.

⁷ Atas n.º 173, de 24-04-2015 (análise do 4.º trimestre de 2014), e n.º 174, de 15-06-2015 (análise do 1.º trimestre de 2015).

⁸ Para aprovação das Contas de 2014, em 24-04-2015.

⁹ Ata n.º 175, de 22 de abril de 2016 (referente à análise dos 1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2015).

¹⁰ Enviada ao Tribunal em 8 de setembro de 2016 na sequência de pedido de elementos informativos.

¹¹ Foi remetida ao Tribunal, devidamente assinada, em 13 de setembro de 2016.

3.5 – DESPROPORCIONAL E EXCESSIVA AFETAÇÃO DE RECURSOS

3.5.1 – AGRAVAMENTO DO QUADRO SANCIONATÓRIO

A Lei do Orçamento de Estado de 2012 agravou o quadro sancionatório contraordenacional tributário (contraordenações aduaneiras e fiscais). Uma das principais medidas foi o aumento dos limites das coimas em 50%. Salvaguardadas as situações em que a lei determine em sentido contrário, as coimas aplicáveis às pessoas coletivas, sociedades, ainda que irregularmente constituídas, ou outras entidades fiscalmente equiparadas passaram a poder ser elevadas até ao máximo de € 165 m, em caso de dolo e € 45 m, em caso de negligência, quando na redação anterior do RJIT eram, respetivamente, de € 110 m e € 30 m¹.

O montante mínimo da coima a pagar passou de € 30 para € 50 tendo sido acompanhado de um agravamento dos montantes a pagar nas situações excecionais de redução de coima, cujos valores a pagar passam de € 15 para € 25². A falta ou atraso na entrega de declarações passou a ser punível com coima de € 150 a € 3 750 quando, antes, era de € 100 a € 2 500³. Os montantes mínimos e máximos previstos para diversas infrações tributárias, aduaneiras e fiscais, também foram elevados.

O agravamento do quadro sancionatório, em geral, e das molduras quantitativas das coimas previstas para as diferentes infrações tributárias, em particular, foi acompanhado da redução da parte das receitas da AT atribuídas ao FET, de 40% até 31-12-2011 para 10% a partir de 01-01-2012⁴.

Não obstante essa redução, que implicou também uma redução dos montantes entregues ao FET, conforme evidencia o quadro seguinte, o FET continuou a acumular disponibilidades – **vide Quadro 4 e 3.3.2 (parágrafo final)** – pela atribuição de recursos superiores ao necessário para financiar o pagamento do SFET.

Quadro 7 – Receita da AT atribuída ao FET

(Em milhares de euros)

Classificação Económica	Designação	2011	2012	2013	2014	2015
04.01.01	Taxas de justiça	13.282	3.864	3.369	5.169	5 474
04.01.99	Taxas diversas	1.384	429	391	384	460
04.02.04	Coimas e penalidades por contraordenações	69.400	24.179	22.070	20.864	25 100
07.02.99	Vendas de Bens e Serviços Correntes – Outros Serviços	16.629	6.291	6.996	11.490	13 260
Total		100 695	34.763	32.826	37.907	44.294

Fonte: FET – Contas de 2011 a 2015 (DFC)

¹ Nos termos do n.º 1 do artigo 26.º do RGIT.

² Nos termos do n.º 3 do artigo 26.º do RGIT.

³ Nos termos do n.º 1 do artigo 116.º do RGIT.

⁴ Nos termos do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 557/99, na redação dada pela Lei n.º 64-B/2011 (Lei do Orçamento do Estado para 2012).



Tribunal de Contas

3.5.2 – TRANSFERÊNCIA DE CUSTOS DE CUMPRIMENTO

Além do agravamento do quadro sancionatório também se verifica, desde 2010, a publicação de diplomas legais colocando maiores obrigações declarativas sobre os sujeitos passivos das relações tributárias e, em certos casos, sobre terceiros envolvidos nessas relações, como é o caso das indicadas, a título exemplificativo, no quadro infra.

Quadro 8 – Imputação de obrigações acessórias aos sujeitos passivos e a terceiros

Medida	Diploma Legal	Entrada em vigor
Obrigação dos senhorios preencherem e emitirem recibo de renda eletrónico no Portal das Finanças.	Artigo 115.º do CIRS alterado pela Lei n.º 82-E/2014, Portaria n.º 98-A/2015 de 31 de março (artigo 6.º).	1 de abril de 2015.
Obrigação dos senhorios que estão dispensados de emitirem recibos de renda eletrónicos entregarem uma declaração anual com as rendas recebidas.	Artigo 115.º do CIRS alterado pela Lei n.º 82-E/2014, Portaria n.º 98-A/2015 de 31 de março (artigo 8.º).	1 de abril de 2015.
Possibilidade de a administração tributária notificar, em qualquer momento, o devedor ou terceiros para a apresentarem elementos que se revelem necessários à cobrança da dívida, incluindo os elementos da contabilidade das empresas.	Lei n.º 82-B/2014 que alterou n.º 6. do artigo 215.º do CPPT.	1 de janeiro de 2015.
Obrigação dos sujeitos passivos comunicarem à AT informaticamente, antes do início do transporte, documento de transporte, fatura, guia de remessa, nota de devolução, guia de transporte ou documentos equivalentes.	Decreto-Lei n.º 198/2012, que altera o regime de bens em circulação objeto de transações entre sujeitos passivos de IVA (n.º 5 do artigo 5.º), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 147/2003.	1 de janeiro de 2013.
Obrigação dos comerciantes comunicarem à AT, por transmissão eletrónica de dados, os elementos constantes das faturas emitidas.	Lei n.º 64-B/2011. Decreto-Lei n.º 198/2012 (artigo 3.º).	1 de janeiro de 2013.
Obrigação dos comerciantes utilizarem programas de faturação certificados pela AT.	Alteração da Portaria n.º 363/2010, relativa ao artigo 123.º do CIRC.	1 de janeiro de 2011- Para sujeitos passivos com volume de negócios superior a € 250.000 ¹ . 1 de janeiro de 2012 - Para sujeitos passivos com volume de negócios superior a € 150.00 ² .
Obrigação dos notários, conservadores e outras entidades profissionais com competência para autenticar documentos enviarem à Autoridade AT, preferencialmente por via eletrónica, até ao dia 10 de cada mês, a relação dos atos praticados.	Artigo 123.º do Código do IRS, na redação dada pela Lei n.º 15/2010.	27 de julho de 2010.

Ora, não foi disponibilizada evidência quanto à existência de estudos elaborados ou obtidos pela AT quanto ao impacto dessas medidas na esfera jurídica dos contribuintes, ou seja, nos custos acumulados que a imposição dessas novas obrigações declarativas implica para as suas economias.

A OCDE³ tem vindo a referir, em sucessivos relatórios, que a complexidade do sistema fiscal português dificulta a produtividade e o crescimento económico, porque leis fiscais complexas, com frequentes e sucessivas alterações, provocam custos de cumprimento fiscal⁴ excessivos e incerteza na perceção dos contribuintes sobre a própria estabilidade do sistema fiscal, em geral, e sobre os incentivos de longo prazo de que podem efetivamente beneficiar.

¹ No ano anterior.

² Idem.

³ Vide: "Better Policies" Series, Deepening Structural Reform to support growth and competitiveness, OECD, julho, 2014. Sobre o estudo comparativo internacional sobre os sistemas fiscais e do funcionamento e custo das respetivas administrações tributárias, vide: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en. Sobre os custos de cumprimento fiscal, vide: <http://www.oecd.org/tax/system-to-reduce-compliance-cost-facilitate-cross-border-investment.htm>. <http://www.oecd.org/tax/administration/45045662.pdf>; Yilmaz, F. and Coolidge, J. (2014), *Can e-filing reduce tax compliance costs in developing countries?*, Policy Research Working Paper 6647, Washington DC: The World Bank.

⁴ Para além desses custos de cumprimento, de natureza involuntária, porque obrigatoriamente suportados pelo contribuinte, importará também considerar a existência de custos de planeamento fiscal, de natureza voluntária, porquanto incorridos por decisão do próprio contribuinte e que visam diminuir o pagamento dos respetivos impostos.

A OCDE avança mesmo que Portugal tem, efetivamente, uma administração fiscal mais dispendiosa (custos administrativos) do que outros países adiantando que, apesar de não existir um método único de mensurar e quantificar, de forma rigorosa, os custos de cumprimento fiscal, o simples recurso aos indicadores amplamente utilizados pelo Banco Mundial relativos ao “*Doing Business*” permite concluir que esses custos de cumprimento são elevados em Portugal¹. Segundo a OCDE, Portugal ocupa a 81.ª posição em 189 economias no que respeita à simplificação geral no pagamento de impostos, sendo o tempo necessário para cumprir com as obrigações fiscais 50% mais elevado em Portugal do que na média da OCDE. O estudo confirma o efeito negativo de elevados custos de cumprimento fiscal impostos, em particular sobre a produtividade das empresas, pois quanto mais tempo se despende com o cumprimento das obrigações fiscais, menor será essa produtividade, sobretudo nos sectores mais produtivos e com maiores lucros tributáveis.

Para além das acima referidas posições expressas pela OCDE, a questão dos custos de cumprimento fiscal tem merecido especial a atenção, desde o início dos anos 80 do século passado e de forma mais consistente nos últimos 30 anos, por países como os Estados Unidos², Reino Unido³, Austrália⁴, Canadá⁵, Nova Zelândia⁶, Espanha⁷, Alemanha⁸, Holanda⁹ e Suécia¹⁰. A quantificação dos custos abrange o tempo, tanto como os custos monetários diretos e, mesmo, os custos psicológicos¹¹.

Inserindo-se o movimento de progressiva transferência de custos de cumprimento em alterações legislativas com potencial repercussão direta na esfera jurídica dos contribuintes, não foi apresentada evidência pela AT (estudos realizados com a sua intervenção ou patrocínio) sobre o impacto económico das alterações tributárias que têm vindo a ser aplicadas.

Ora, a AT dispõe de unidades orgânicas que podem suprir essa necessidade. O Centro de Estudos Fiscais tem, por exemplo, entre as suas competências, a de colaborar nas ações de reforma e aperfeiçoamento do sistema tributário e aduaneiro, designadamente através da elaboração de estudos de base adequados¹², e a de realizar e coordenar estudos preparatórios de diplomas legislativos sobre matérias tributárias e aduaneiras, bem como participar na respetiva redação¹³.

¹ OECD Economic Surveys: Portugal 2014.

² Ver: http://webuser.bus.umich.edu/jslemrod/pdf/cost_of_taxing_business.pdf; Blumenthal, M. and Slemrod, J. (1992), “The compliance cost of the US individual income tax system: A second look after tax reform”, *National Tax Journal*, 45: 185-202.

³ Ver: Sandford, Cedric. The Rise and Rise of Tax Compliance Costs. In Cedric Sandford, ed., *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*. New Milford, CT: Fiscal Publications, 1995, pp. 1–10; Mathieu, L., Waddams Price, C.P., and Antwi, F. (2010), “The distribution of UK income tax compliance costs”, *Applied Economics*, 42: 351-368.

⁴ Ver: <https://www.cis.org.au/app/uploads/2015/04/images/stories/policy-magazine/1992-winter/1992-08-02-jeff-pope.pdf>; https://www.researchgate.net/profile/Binh-Tran-Nam/publication/228132242_Tax_Compliance_Costs_Research_Methodology_and_Empirical_Evidence_from_Australia/links/09e415112e25485bde000000.pdf.

⁵ Ver: Barros, M. and Vaillancourt, F. (2013), “The tax compliance costs of small and medium businesses, Canada, 2007”, *Proceedings of the 104th Annual Conference on Taxation of the National Tax Association*: 212-218.

⁶ Ver: http://nzpublicfinance.com/wp-content/uploads/2014/08/20140611-Tax-Administration-WP02_-Evans_REVISED.pdf.

⁷ Ver: Diaz, C. and Delgado, M.L. (1995), “The compliance costs of personal income tax in Spain”, in Sandford, C.T. (ed.), *Tax compliance costs: Measurement and policy*, Bath: Fiscal Publications: 210-225.

⁸ Ver: Eichfelder, S., Evers, L., Gläser, S., Heinemann, F., Jenzen, H., Kalb, A., and Misch, F. (2010), *Auswirkungen von Steuervereinfachungen – Abschlussbericht: Research project I C 4 – 18/10*, Berlin: German Ministry of Economics and Technology.

⁹ Ver: Allers, Marteen (1995), “Tax Compliance Costs in the Netherlands” in Cedric Sandford (Editor), *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*, Bath, UK, Fiscal Publications.

¹⁰ Malmer, Haken (1995), “The Swedish tax reform in 1990-91 and tax compliance costs in Sweden”, in Sandford, C.T. (ed.), *Tax compliance costs: Measurement and policy*, Bath: Fiscal Publications: 226-262.

¹¹ Ver: http://www.na-businesspress.com/JABE/MartinsA_Web14_2_.pdf.

¹² Nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 29.º da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro.

¹³ Nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 29.º da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro.



Tribunal de Contas

O esforço adicional exigido em Portugal para cumprimento das obrigações tributárias dos sujeitos passivos (pessoas singulares ou coletivas), sobretudo com as múltiplas obrigações declarativas que lhes têm vindo a ser imputadas (como é exemplo o guia produzido e divulgado pela AT¹ em 29-06-2016 relativo às «obrigações declarativas» e às «obrigações de pagamento») sem serem precedidas e sustentadas por estudos sobre o seu impacto económico, não segue as boas práticas internacionais.

3.5.3 – DESCONFORMIDADE LEGAL NA ATRIBUIÇÃO DO SFET A TRABALHADORES DA AT

A AT é um serviço da administração direta do Estado, dirigido por um diretor-geral coadjuvado por 12 subdiretores-gerais.

Legalmente criada a 01-01-2012², a AT resultou da fusão da DGCI, da DGAIEC e da DGITA, às quais sucedeu nas atribuições³ visando a obtenção de sinergias e uma maior capacidade operacional⁴. O pessoal afeto às três direções gerais objeto da fusão foi reafecto à AT sem alteração do respetivo regime de pessoal, carreiras e estatuto remuneratório, incluindo os suplementos⁵ financiados pelo FEA (SFEA) e pelo FET (SFET), este último com alegado carácter de prémio ou incentivo à produtividade dos colaboradores que, a seguir, se examina.

A auditoria verificou, até 31-12-2015, o carácter recorrente e generalizado da atribuição desses suplementos e a aplicação às remunerações totais íliquidas⁶ dos trabalhadores da AT, incluindo os referidos suplementos, das reduções remuneratórias aplicáveis aos demais trabalhadores da administração pública.

Essa evidência suscita a questão da caracterização desses suplementos como prémios ou incentivos financeiros aos acréscimos de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais. Na verdade, excecionadas certas situações relativas à falta de assiduidade (valor de suplemento inferior) ou ao exercício de cargos dirigentes (valor de suplemento superior), o pagamento de suplementos aos trabalhadores da AT assume natureza estável e repetitiva.

A auditoria verificou ainda que as remunerações totais íliquidas mensais pagas aos trabalhadores da AT tiveram evolução similar à das demais remunerações pagas aos trabalhadores da administração pública e que as remunerações dos trabalhadores integrados nas carreiras especiais da AT se encontram em linha, face à importância reconhecida às funções de administração e cobrança tributária e aduaneira, com o conjunto das funções de inspeção, fiscalização e controlo da administração pública.

Perante a evidência analítica recolhida impunha-se verificar a conformidade legal da atribuição do SFET.

¹ Vide «obrigações declarativas» e «obrigações de pagamento»:
http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/calendario_fiscal/.

² Nos termos da alínea f) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 117/2011 e do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro.

³ Nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro.

⁴ Nos termos do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro.

⁵ Nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro. O n.º 3 desse artigo determina que todo o pessoal da AT admitido após 01-01-2012 tem direito a receber o suplemento devido ao pessoal reafecto à AT que desempenhava funções na DGCI.

⁶ Entende-se por remunerações totais íliquidas “as que resultam do valor agregado de todas as prestações pecuniárias, designadamente, remuneração base, subsídios, suplementos remuneratórios, incluindo emolumentos, gratificações, subvenções, senhas de presença, abonos, despesas de representação e trabalho suplementar, extraordinário ou em dias de descanso e feriados”.

O pagamento do SFET a um trabalhador está sujeito a condições de natureza pessoal e institucional, esta última de natureza avaliativa. Importa, pois, determinar se essa condicionalidade assegura, ou não, uma ligação estreita entre a eficácia de cada trabalhador na cobrança coerciva e o montante do suplemento que lhe é pago.

As condições de natureza pessoal (cujo cumprimento depende da prestação laboral do trabalhador durante o ano) são quatro: assiduidade, registo disciplinar, exercício de funções na AT e desempenho. Os respetivos elementos de condicionalidade são os seguintes.

1. Assiduidade: não há lugar a pagamento do SFET (como sucede com o vencimento de exercício) sempre que ocorra um tipo de falta para a qual a lei não determine o contrário.
2. Registo disciplinar: ausência de punição do trabalhador com pena disciplinar superior a repreensão escrita, no ano a que respeita o acréscimo de produtividade.
3. Exercício de funções na AT: não inferior a um ano.
4. Desempenho: avaliação com menção, pelo menos, de “adequado”.

Para a AT atribuir o SFET a cada trabalhador é necessária a verificação cumulativa dessas condições.

O quadro seguinte mostra o resultado da aplicação de cada uma das condições durante o exercício de 2015, pondo em relevo uma grande estabilidade dos pagamentos e de uma incapacidade dos critérios e remunerações adotados para discriminar em função da produtividade individual dos trabalhadores à luz da cobrança coerciva.

Quadro 9 – Condições para atribuição do SFET em 2015

Condições	Beneficiários			
	Potenciais (P)	Excluídos	Efetivos (E)	E / P (%)
Assiduidade	9.301	6	9.295	99,94
Registo Disciplinar	9.301	7	9.294	99,92
Exercício de Funções	9.301	7	9.294	99,92
Desempenho	9.301	2	9.299	99,98
Total	9.301	22	9.279	99,76

Fonte: AT

À verificação cumulativa das condições de natureza pessoal acresce a de uma condição institucional.

Essa condição recai sobre a própria AT enquanto entidade sujeita a avaliação no âmbito do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP), assente no «Quadro de avaliação e responsabilização» (QUAR) e no próprio Plano de Atividades que a AT aprova. E está associada ao cumprimento do indicador relativo à cobrança coerciva que é, anualmente, fixado no QUAR no âmbito do objetivo operacional de eficácia que constitui um dos objetivos do QUAR e do SIADAP partilhado por todos os serviços e funcionários. Uma vez atingido esse objetivo, cumpre-se a condição institucional para efeitos de pagamento do SFET a trabalhadores da AT, independentemente de se encontrarem ou não associados à cobrança coerciva.



Tribunal de Contas

Como referido – **vide 1.3** – para a criação do FET em maio de 1997 (com efeito retroativo a 31-01-1997¹) foi invocado que esse «Fundo» poderia constituir, transitoriamente, uma solução adequada para reduzir a discrepância existente entre os regimes laborais dos trabalhadores das administrações aduaneira e fiscal, enquanto não fosse possível proceder à criação de regimes de carreiras e remunerações, comuns ou equivalentes, para os trabalhadores dos serviços com responsabilidades diretas na liquidação, cobrança e informatização dos impostos².

Assumia então o legislador, de forma muito clara, que o pagamento do SFET seria feito “em função de particularidades específicas da prestação de trabalho dos funcionários e agentes da DGCI e da DGITA”³.

O preâmbulo do diploma regulamentador do FET⁴ vai no mesmo sentido ao fundamentar a atribuição do referido suplemento com “o elevado grau de especificidade das funções associadas à cobrança coerciva de impostos e a necessidade de ocorrer em tempo útil às solicitações daquele tipo de processos” o que “exige um esforço adicional dos funcionários respetivos, os quais, aliás, são ainda confrontados com um volume considerável de processos e procedimentos cuja regularização para níveis compatíveis com uma administração fiscal moderna e justa só é possível com um empenhamento significativo dos seus intervenientes. O estímulo a este empenho encontra-se indexado, precisamente, ao volume de trabalho e esforço suplementares que estas tarefas exigem, para além dos procedimentos normais de funcionamento”.

Ainda no mesmo sentido prosseguiu o legislador quando, para a definição das condições em que o SFET poderia ser atribuído, refere ter-se “em vista estabelecer as condições de atribuição, suspensão e redução do suplemento respeitante a compensações de produtividade do trabalho dos funcionários e agentes das Direções-Gerais dos Impostos (DGCI) e da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA)”.

Nos termos do quadro legal descrito, o SFET foi criado como prémio ou incentivo de natureza remuneratória para um desempenho eficaz dos trabalhadores das então DGCI e DGITA (atualmente AT) com funções na área da cobrança coerciva (“funcionários respetivos”⁵), que visa, em primeira linha, compensar o seu trabalho e estimular acréscimos de produtividade, tudo no quadro de uma elevada especificidade de funções que caracterizaria esses trabalhadores e do esforço adicional e permanente que o exercício de tais funções reclamaria.

A este propósito e no contexto das informações que a Direção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários (DSGCT) da AT anualmente apresenta e que suportam a proposta do impropriamente designado «objetivo da cobrança coerciva», a AT refere, para o ano de 2014, a “diminuição dos recursos humanos afetos à cobrança coerciva”⁶, a que acrescenta, no ano de 2015, o ter ocorrido “logo no mês de janeiro, a desafetação de cerca de 300 funcionários, da justiça tributária nos serviços de Finanças, por terem iniciado, em 12/01/2015, o estágio de inspetores tributários”, funcionários “com elevada qualificação e experiência, cujo afastamento das funções de cobrança coerciva produzirá um impacto muito relevante na capacidade operacional do sistema”⁷.

¹ Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de maio, que alterou o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de setembro.

² Nos termos do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de maio.

³ Nos termos do n.º 4 (*in fine*) do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de maio.

⁴ Decreto-Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro.

⁵ Nos termos do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de maio.

⁶ Informação da DSGCT, de 17-09-2014, com despacho do SEAF, de 30-09-2014.

⁷ Informação da DSGCT, de 30-01-2015, com despacho do SEAF, de 20-02-2015.

Não obstante o pagamento do SFET se dever suportar, à luz do diploma que o instituiu e da legislação que o regulamentou, como um claro incentivo à produtividade dos trabalhadores da AT em funções que concorrem para a cobrança coerciva, a auditoria verificou que o SFET é pago não apenas aos trabalhadores da AT com tais funções mas, também, a todos os outros que as não desempenham.

O pagamento de SFET a trabalhadores da AT, desde que reunidas as condições já antes identificadas, concorrendo ou não, com a sua atividade, para a cobrança coerciva, evidencia uma desconformidade com o quadro legal que o instituiu e disciplina.

Concorre para essa desconformidade quantificar os acréscimos de produtividade que suportam o pagamento do SFET por comparação entre os objetivos definidos no plano de atividades e os resultados efetivamente alcançados¹ e não individualmente, como legalmente seria devido. Tendo natureza partilhada, o impropriamente designado «objetivo da cobrança coerciva» impossibilita saber quem faz o quê e, em particular, quantificar com o rigor adequado e individualmente, qual o acréscimo de produtividade introduzido por cada trabalhador no domínio da cobrança coerciva.

Concorre, ainda, a AT e o CAFET não terem elaborado, até à data, quaisquer indicadores ou estudos que permitam quantificar o acréscimo de produtividade de cada trabalhador da AT no âmbito do impropriamente designado objetivo da cobrança coerciva, reforçando que existe objetivamente uma impossibilidade de se saber quem faz o quê, e quanto faz, no domínio da cobrança coerciva.

Da recolha de evidência e do respetivo exame, face ao quadro legal que instituiu o pagamento do SFET, conclui-se que o pagamento do SFET a cada trabalhador não configura um prémio ou incentivo aos «acréscimos de produtividade» pelo maior esforço na área da «cobrança coerciva» mas sim um complemento, de natureza recorrente, ao vencimento base dos funcionários da AT, incluindo todos aqueles que não concorrem, com o seu trabalho, para essa «cobrança coerciva». Verifica-se, nessa medida, uma situação de desconformidade legal na atribuição do SFET a trabalhadores da AT.

3.5.4 – INDEVIDA AFETAÇÃO DE RECEITAS COBRADAS POR ESTÂNCIAS ADUANEIRAS AO FEA

A auditoria examinou uma amostra representativa da receita de emolumentos (15 operações) e de coimas (51 operações) cobrados por estâncias aduaneiras² cujo produto se encontra parcialmente afeto (50%) ao FEA. O quadro 10 sintetiza as deficiências detetadas.

¹ Nos termos do artigo 1.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação dada pela Portaria n.º 1001-A/2007, de 29 de agosto, o acréscimo de produtividade que a atribuição do SFET visa compensar deve ser “*avaliado no 1.º mês do ano seguinte àquele a que diga respeito, através da comparação entre os objetivos definidos no plano de atividades e os resultados efetivamente alcançados. Os suplementos são pagos no ano seguinte àquele em que o acréscimo de produtividade teve lugar e por conta desse acréscimo*”.

² Pela prestação de serviços fora das estâncias aduaneiras e fora das horas normais de expediente e, ainda, da receita decorrente das taxas cobradas pela prestação de diversos serviços de assistência e multas ou coimas cobradas em processos de infração fiscal, nos termos das alíneas a) e b) (rubricas 371 e 372 – Taxas diversas) e alínea c) (rubricas 373 - Coimas e 374 – Custas) do artigo 11.º da Portaria n.º 824/91, de 14 de agosto, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 414/2003, de 22 de maio, e pela Portaria n.º 1033/2009, de 11 de setembro.



Tribunal de Contas

Quadro 10 – Deficiências na receita cobrada por estâncias aduaneiras com afetação ao FEA

Designação (% de afetação)	Objeto de Exame (Amostra)		Resultado do Exame (Erros)		Deficiência
	Operações	Montante (€)	Operações	Montante (€)	
Taxas diversas (100%)	9	8.600	0	0	-
Taxas de serviços (15%)	5	2.743	0	0	-
Coimas (50%)	46	105.936	45	52.843	Indevida afetação ao FEA de 50% das coimas
Custas (50%)	5	383	5	191	Indevida afetação ao FEA de 50% das custas
Total	65	117.662	50	53.034	

O exame detetou a indevida afetação ao FEA de 50% da cobrança de coimas e custas em 50 (98%) das 51 operações examinadas (€ 53 034) visto que essa cobrança foi integralmente atribuída ao FEA (100%) quando a afetação é apenas de 50%, nos termos da lei¹ ².

A receita registada pelo FEA no período de 2012 a 2015 consta do quadro seguinte.

Quadro 11 – Receita do FEA proveniente de coimas e penalidades por contraordenações

(Em milhares de euros)

Classificação Económica	Designação	2012	2013	2014	2015
CE 04.02.04	Coimas e penalidades por contraordenações	2.166	3.007	3.070	2.477

Fonte: FEA – Contas de 2012 a 2015 (DFC)

¹ Alínea c) do n.º 11 da Portaria n.º 824/91, de 14 de agosto.

² Artigo 4.º, n.º 8, alínea c) do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de julho.

4 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO

Ministério das Finanças (MF)

Desconformidade legal na atribuição do suplemento financiado pelo FET a trabalhadores da AT criado para financiar o pagamento de incentivos financeiros por acréscimo de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais – páginas 22 e 31 a 34.

Alega o MF:

“Ao fazer incidir a auditoria sobre «o impacto dos suplementos remuneratórios na cobrança coerciva», o Relatório assenta no pressuposto de que o suplemento pago pelo FET se destina a premiar a cobrança coerciva, considerando-o um prémio ou incentivo financeiro aos acréscimos de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais.

Este pressuposto, porém, é errado. Desde logo, porque carece de base legal, como o demonstra a sociedade o contraditório da AT.

Com efeito, ressalta do Relatório que a associação do suplemento pago pelo FET à cobrança coerciva é extraída de um inciso do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro, que alude ao esforço adicional dos trabalhadores afetos a esta função. Todavia, este pressuposto desconsidera todo o acervo normativo aplicável ao suplemento, não tendo por isso respaldo quer na letra quer no espírito da lei.

Desconsidera inclusive o Decreto-Lei instituidor deste suplemento, o Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de maio, onde não é feita qualquer alusão à cobrança coerciva (ao contrário do que se afirma no primeiro parágrafo da página 34 do Relatório). O que resulta daquele Decreto-Lei é, isso sim, que o objetivo do suplemento pago pelo FET é o de realizar a aproximação do estatuto remuneratório entre os vários serviços e trabalhadores da administração tributária, tomando por referência o estatuto dos trabalhadores da DGAIEC, o qual já compreendia o suplemento remuneratório pago pelo FEA.”

Como evidencia a resposta do MF, a criação do FET e o pagamento do suplemento que financia visou **“a aproximação do estatuto remuneratório entre os vários serviços e trabalhadores da administração tributária, tomando por referência o estatuto dos trabalhadores da DGAIEC, o qual já compreendia o suplemento remuneratório pago pelo FEA”**. Porém, volvidos quase 20 anos, nem com a criação da AT em 2012 se concretizou, como seria de esperar, o objetivo de regimes de carreiras e remunerações, comuns ou equivalentes, para os seus trabalhadores. O que refere o MF é consistente com a uniformização, prioritária e urgente, do regime de pessoal, carreiras e estatuto remuneratório (incluindo suplementos) que o Tribunal recomenda.

Até porque o FET foi criado para financiar o **“pagamento de incentivos financeiros por acréscimo de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais”** (e não o pagamento de complementos salariais, como se verifica na realidade), conclusão que resulta de todo o acervo normativo aplicável ao respetivo suplemento, tendo por isso respaldo na letra e no espírito da lei. Desde logo, do diploma instituidor do FET que estabelece **“uma ligação entre o aumento de receitas provenientes da prestação de trabalho complementar ao da liquidação e cobrança normais”** e **“os encargos com a atribuição de suplementos remuneratórios”**. E, também, da legislação posterior que definiu, por um lado, as linhas orientadoras para a atribuição do suplemento e, por outro, a regulamentação das respetivas condições de atribuição, suspensão e redução respeitantes a compensações de produtividade do trabalho dos referidos funcionários e agentes¹.

¹ Vide, respetivamente, o Decreto-lei n.º 335/97, de 2 de dezembro, e a Portaria n.º 132/98, de 4 de março.



7/16

Tribunal de Contas

Essa legislação estabelece que o pagamento do suplemento é efetuado “*em função de particularidades específicas da prestação de trabalho*” considerando “*o elevado grau de especificidade das funções associadas à cobrança coerciva de impostos e a necessidade de ocorrer em tempo útil às solicitações daquele tipo de processos*” e impõe, em ordem a permitir uma avaliação permanente do esforço gradual da referida produtividade, “*o dever de o diretor-geral dos Impostos apresentar ao Ministro das Finanças, para além de uma declaração anual, uma declaração trimestral das cobranças coercivas derivadas de processos instaurados nos serviços da Direção-Geral dos Impostos*”.

Conclusão n.º 5

O pagamento de remunerações financiado por coimas e outras penalidades deveria ter sido permanentemente monitorizado incluindo a sistemática simplificação dos procedimentos de cobrança na perspetiva do contribuinte. Ao invés, assistiu-se ao aumento das obrigações dos contribuintes sem contrapartida na redução do montante das coimas – página 44.

Alega o MF:

“Lê-se na Página 29 do Relatório (3.5.2 - Transferência de custos de cumprimento): “O esforço adicional exigido em Portugal para cumprimento das obrigações tributárias dos sujeitos passivos (pessoas singulares ou coletivas), sobretudo com as múltiplas obrigações declarativas que lhes têm vindo a ser imputadas (como é exemplo o guia produzido e divulgado pela AT em 29-06-2016 relativo às «obrigações declarativas» e às «obrigações de pagamento») sem serem precedidas e sustentadas por estudos sobre o seu impacto económico, não segue as boas práticas internacionais.”

Não se alcança qual o propósito desta análise em face dos objetivos da Auditoria nem a sua relação com as “atividades do FET e do FEA”.

No respeito pelas suas competências constitucionais, não vai naturalmente o governo fazer comentários a um capítulo do Relatório que tece apreciações sobre a complexidade e falta de estabilidade do sistema fiscal português, dado que as opções legislativas nesta matéria competem a Assembleia da República em sede de política fiscal.

Não deixamos contudo de frisar que as reduções dos custos de contexto e simplificação dos deveres tem sido objeto de trabalho no âmbito do programa Simplex, e que penalizações financeiras para os contribuintes que resultam da lei fiscal foram reduzidas por iniciativa legislativa do governo – vejam-se os regimes de caducidade da garantia em processo judicial e de perda de benefícios fiscais por dívidas fiscais introduzidos na LEO para 2017. Podemos ainda transcrever este trecho do programa do XXI Governo:

«Revisão de valores desproporcionados e excessivos de coimas e juros por incumprimento de obrigações tributárias e introdução de mecanismos de cúmulo máxima nas coimas aplicadas por contravenções praticadas por pessoas singulares, designadamente por incumprimento de obrigações declarativas»”.

O Quadro 8 sintetiza, a título meramente exemplificativo, um conjunto de obrigações acessórias que têm vindo a ser imputadas aos sujeitos passivos e a terceiros¹.

¹ Como ilustrativamente refere, a este propósito, Sérgio Vasques “O conjunto de deveres de cooperação que o moderno legislador fiscal institui com vista a assegurar o bom cumprimento das obrigações tributárias faz com que a relação jurídica entre o Estado e os contribuintes possua hoje em dia uma dimensão bem mais larga que o núcleo essencial formado pela obrigação principal de pagar o tributo. Além desse núcleo essencial, encontramos atualmente um imenso invólucro de obrigações acessórias que se avoluma de dia para dia, à medida que o Estado delega no contribuinte e em terceiras pessoas as tarefas de liquidação, pagamento e fiscalização que noutras épocas históricas constituíam um exclusivo da administração tributária. Estes deveres de cooperação são a marca de todo o sistema fiscal moderno e dirigem-se nuns casos ao próprio sujeito passivo, noutros casos a terceiros, em certos casos existindo aí onde está também a obrigação principal, noutros casos à margem dela” complementando, ainda, a título de exemplo e referindo-se apenas ao IVA, que se trata de um “imposto acompanhado de pesadas obrigações acessórias, de que se ocupa parte substancial do respetivo código”, in Sérgio Vasques, «Manual de Direito Fiscal», Edições Almedina, setembro, 2015, pp.420-421 (negrito nosso).

Essas obrigações acessórias foram criadas por atos legislativos de diferente natureza (lei da Assembleia da República¹ e decreto-lei² do Governo) e, ainda, por atos de conteúdo genérico³ emanados de membros do Governo correspondendo a opções concretas decorrentes da ação governativa. Ora, neste contexto, cabe ao MF sustentar, prévia e adequadamente, tais opções mediante estudos sobre o respetivo impacto económico que as mesmas assumem para os contribuintes em geral e para a produtividade das empresas, em particular, seguindo as boas práticas internacionais neste domínio.

A subsistência em 2015, à revelia das recomendações do Tribunal, das deficiências e irregularidades reportadas aos Fundos e à AT em anteriores Pareceres do Tribunal sobre a CGE as quais, reitera-se, levaram a realização da auditoria cujos resultados o presente relatório reporta, contrasta, flagrantemente, com as consequências gravosas que o Estado impõe aos cidadãos e às empresas em caso de incumprimento de obrigações tributárias e contabilísticas – página 20.

Alega o MF:

“Deve assinalar-se que no exercício de 2016 foram adotados procedimentos no sentido do cumprimento das recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal de Contas em pareceres à CGE de anos anteriores — reformulação de procedimentos que contou com a colaboração ativa da Autoridade Tributária e Aduaneira.”

A adoção de procedimentos no sentido do cumprimento de parte das recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal de Contas e relacionadas com a auditoria em causa teve lugar no contexto e em concomitância com os trabalhos da mesma, ou seja, como sua direta e imediata consequência. A título de exemplo cita-se o encerramento, em 07-10-2016, da conta bancária do FET no Tesouro que tinha sido indevidamente omitida da sua prestação de contas.

AT, FET e FEA (resposta conjunta)

Inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (...) da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental – páginas 20, 22 e 25.

Alega-se:

“O FET e o FEA efetuam o registo contabilístico dos CEDIC de acordo com o entendimento da DGO que consta dos pontos 69 a 75 da Circular Serie A n.º 1379 e que estipula os procedimentos de contabilização em despesa e receita da subscrição e reembolso dos CEDIC.”

Tendo por base os resultados das auditorias que realizou, o Tribunal sublinha os factos seguintes.

O procedimento definido pela DGO para contabilizar, em despesa, as subscrições e, em receita, os reembolsos dos CEDIC obsta à relevação integral, nos fluxos de caixa, dos saldos de disponibilidades inscritos no balanço, inconsistência patente nos documentos de prestação de contas do FET e do FEA.

¹ Vide Lei n.º 82-E/2014, de 31 de dezembro, Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (aprovação da lei do orçamento de Estado para 2015, sob proposta do Governo), Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (aprovação da lei do Orçamento de Estado para 2012, sob proposta do Governo) e Lei n.º 15/2010, de 26 de julho.

² Vide Decreto-lei n.º 198/2012, de 24 de agosto (aprovado pelo Governo no uso da autorização legislativa concedida ao Governo pelo artigo 172.º da Lei do Orçamento de Estado para 2012).

³ Vide Portaria n.º 98-A/2015, de 31 de março.



Tribunal de Contas

O Tribunal formulou uma posição clara sublinhando a necessidade de assegurar a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas. E recomendou procedimentos de contabilização nesse sentido desde 2014. Essa recomendação é assinalada na página 74 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 face à omissão de € 1.023 milhões¹ (aplicados em CEDIC) no saldo, em contabilidade orçamental, do Fundo de Estabilização Tributário (FET).

Nesse Parecer (divulgado em dezembro de 2015) o Tribunal reforça a sua posição com uma recomendação ao Governo, através da DGO (Recomendação 12, na página 396) e com uma ênfase no Juízo sobre a Conta da Administração Central (na página 437). Ora, os procedimentos definidos nos pontos 70 e 72 da Circular Série A n.º 1379 (também divulgada em dezembro de 2015) não acolhem o recomendado pelo Tribunal muito embora o Sistema de Normalização Contabilística das Administrações Públicas (SNC-AP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, determine que o saldo da demonstração de fluxos de caixa integra caixa e equivalentes de caixa. A transição para o SNC-AP deverá assegurar a verificação sistemática do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas. Sublinha-se que o próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 192/2015 (que aprova o SNC-AP) refere o seguinte:

“(...) a normalização contabilística em Portugal para o setor público encontra-se atualmente desatualizada, fragmentada e inconsistente. Esta situação resulta, por um lado, do avanço do Sistema de Normalização Contabilística (SNC), no sentido da adoção de normas adaptadas das normas internacionais de contabilidade (IAS/IFRS) e, por outro, da manutenção de um sistema contabilístico no setor público que é baseado em normas nacionais, entretanto revogadas como o Plano Oficial de Contabilidade (...) Esta fragmentação constitui um problema sério de inconsistência técnica, dado que afeta a eficiência na consolidação de contas no setor público e acarreta muitos ajustamentos que não são desejáveis e que questionam a fiabilidade da informação em sede da sua integração. Este problema é sentido em todo o setor público, com particular incidência em entidades como a Direção-Geral do Orçamento (...) que têm de agregar informação produzida com base em sistemas de informação orçamental e financeira que são inconsistentes (...)”.

Recomendação n.º 5

Elaborar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 01-07-2009 – página 45.

Alega-se:

“Assim sendo, todo o trabalho técnico e administrativo é efetuado por trabalhadores da AT. Ora, estes encontram-se vinculados pelo plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas vigente na AT.”

Considerando o disposto no ponto 1.1. da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2009², *“os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, devem, no prazo de 90 dias, elaborar planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas”* (sublinhado nosso). Desta forma, o FET e o FEA devem elaborar os seus próprios planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, cujo conteúdo deve ser observado por todos aqueles que neles desempenhem funções, independentemente dos trabalhadores em causa.

¹ No PCGE de 2015, a omissão de disponibilidades no FET é de € 1.079 M, razão pela qual o Tribunal manteve a ênfase que já constava no Juízo sobre a Conta da Administração Central (na página 437), no PCGE de 2014.

² Publicada no Diário da República, II Série, n.º 140, de 22 de julho de 2009. Vide, também, a Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril, e a Recomendação n.º 3/2015, de 1 de julho.

As atividades do FET e do FEA não foram objeto de planos nem de relatórios periódicos. Existem, apenas, no âmbito da prestação de contas de 2015, os relatórios de gestão do CAFET e do CAFEA e os relatórios e pareceres das respectivas comissões de fiscalização – página 27.

Alega-se:

“No que diz respeito a referida inexistência de planos e relatórios internos de atividades; falta de planos e relatórios periódicos, apenas existindo os relatórios de gestão do CAFET e do CAFEA e as relatórios e pareceres das respectivas comissões de fiscalização, o FET e o FEA, consideram encontrarem-se cumpridas as suas obrigações legais de produção e divulgação de instrumentos de gestão. Tendo em atenção a natureza e estrutura destes Fundos a produção de qualquer outro tipo de relatórios ou de planos, seria inadequada e injustificável face aos dificilmente verificáveis benefícios de gestão que daí poderiam advir.”

Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro, é obrigatório para todos os serviços e organismos da administração pública central, institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados e fundos públicos elaborar planos e relatórios anuais de atividades.

Desconformidade Legal na Atribuição do SFET a trabalhadores da AT – páginas 22 e 31 a 34.

Alega-se:

“Com o devido respeito, cremos que a restrição do direito ao suplemento pago pelo FET aos trabalhadores da AT com funções de cobrança coerciva não é consistente com as normas legais que ordenam a matéria (...) (...) se o escopo da lei que criou o FET foi o de realizar a aproximação do estatuto remuneratório entre as vários serviços e trabalhadores da administração tributária, tomando por referência o estatuto dos trabalhadores da DGAIEC, o qual já compreendia o suplemento remuneratório pago pelo FEA, não faria sentido algum restringir a sua aplicação aos trabalhadores da DGCI e da DGITA com funções de cobrança coerciva, pois tal deixaria automaticamente grande parte dos trabalhadores da DGCI e a totalidade dos trabalhadores da DGITA. (...) Atente-se, desde logo, na previsão legal do respetivo pagamento aos trabalhadores da DGITA. A inclusão destes trabalhadores no perímetro do direito ao suplemento não será suficiente para fazer sucumbir a tese de que o mesmo só é devido a trabalhadores que executem funções de cobrança coerciva?”

Remete-se para a apreciação supra da resposta do Ministério das Finanças sobre a mesma matéria.

Autorização do pagamento das despesas orçamentais do FET (€ 71.898 m) por apenas um dos membros do CAFET – página 22.

Alega-se:

“Quanto à questão das autorizações do pagamento de despesas orçamentais do FET, só por um membro do Conselho de Administração, há que dizer que o artigo 6º do Regulamento Interno do Conselho de Administração do FET, na redação que lhe foi dada na reunião de 07/12/2001 (Ata nº 17— cuja cópia se junta), salvo o devido respeito, parece não ter aplicação no caso.

De facto, este artigo do regulamento Interno estabelece da forma seguinte:

“1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Diretores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto no número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho”.



7/16

Tribunal de Contas

Este artigo do regulamento interno somente se reporta a questões de vinculação e representação externa do Fundo e não a questões de funcionamento interno, sendo certo, até, que em questões de mero expediente basta, a intervenção do um só membro do Conselho de Administração do Fundo.”

A autorização do pagamento de despesas orçamentais consubstancia um ato que vincula externamente o FET. Na ata n.º 4 do CAFET, de 3 de junho de 1998, é referido que as questões de natureza financeira, tais como pagamentos, ficam a cargo do membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Diretor de Serviços Financeiros da DGCI. Ora, tal previsão foi tacitamente revogada pelo preceito de natureza mais restritiva contido na ata n.º 17 do CAFET, de 7 de dezembro de 2001, que obriga a que a representação e vinculação externa do FET se opere com a assinatura de três membros do Conselho. Aliás, se pagamentos e formulação de procedimentos (por exemplo, um procedimento pré-contratual) fossem atos de mero expediente, o que não se concede, tal redundaria, na prática, num total esvaziamento do âmbito objetivo de aplicação contido na norma que prevê a necessidade de assinatura de três membros do CAFET.

Indevida afetação ao FEA de 100% em vez de 50% (€ 1,2 M) do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT – páginas 24, 34 e 35.

Alega-se:

“Com o Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, foi revogada a participação de 50% no valor das coimas que cabia aos autuantes da ex-DGAIEC, passando a totalidade do valor das coimas cobradas nos processos aduaneiros a ser receita própria da AT, nos termos do disposto no seu artigo 8.º, n.º 2, alínea d). (...) Em face desta alteração, o procedimento, censurado no Relatório da Auditoria, de afetar a totalidade do valor das coimas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT, salvo melhor opinião, terá pleno suporte legal.”

Não está em causa a atual e integral (100%) afetação à AT do valor das multas ou coimas cobradas em processo de infração fiscal¹, pois não é a essa receita da AT a que o Tribunal se refere. Nem está em causa o disposto na alínea c) do n.º 8 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro², pois tal dispositivo apenas se refere à percentagem de afetação da receita para pagamento do SFEA. **Ora, a norma que tipifica as receitas do FEA (e respetivo percentual) é diferente da que prevê quais, de entre essas receitas, são afetas ao pagamento do suplemento.**

O que o Tribunal censura, por ilegal, é a indevida afetação ao FEA da totalidade (100%) **do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT**, pois a norma³ que prevê e tipifica as receitas do FEA, que permanece em vigor, dispõe que apenas cabe ao FEA 50% da totalidade desse produto.

¹ Vide alínea d), n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 118/2011.

² De acordo com a última alteração introduzida a este diploma pelo Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de julho, a alínea c) do n.º 8 do artigo 4.º (*que rege, note-se, quais as receitas afetas ao pagamento do suplemento FEA e não, como pretende a AT no seu contraditório, quais as receitas do FEA*) passa a ter a seguinte redação: “os montantes das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira, instaurados e instruídos nos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira, exceto na parte em que sejam afetas a outros autuantes ou entidades nos termos da lei”.

³ Vide alínea c) do artigo 11.º da Portaria n.º 824/91, de 14 de agosto que, note-se, se manteve inalterado no contexto das alterações que o diploma, posteriormente, veio a sofrer (vide Portaria n.º 414/2003, de 22 de maio, e Portaria n.º 1033/2009, de 11 de setembro). A norma refere, expressamente, que constituem receitas do FEA “50% do valor das multas ou coimas cobradas em processos de infração fiscal, nos termos do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 376-A/89, de 25 de outubro”.

Direção-Geral do Orçamento (DGO)

Inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (...) da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental – páginas 20, 22 e 25.

Alega a DGO:

“A DGO mantém o entendimento exposto no contraditório ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, transmitido no n.º/ofício n.º 2 111/GEPO/DIRC/2016, de 21 de novembro, onde se refere que os procedimentos a adotar pelos serviços e fundos autónomos para a contabilização das aplicações em títulos da dívida pública, foram estabelecidos através de instruções divulgadas na Circular Série A n.º 1379, designadamente, nos pontos 69 a 75, no sentido da contabilização, em despesa e receita orçamental, da subscrição e reembolsos (respetivamente) de CEDIC.”

Remete-se para a apreciação da resposta conjunta da AT, do FET e do FEA sobre a mesma matéria.

Responsáveis Individuais

O **Anexo 3** identifica os factos que configuram infrações financeiras pelos quais os respetivos responsáveis (**vide quadro infra**) podem incorrer em responsabilidade financeira sancionatória¹. As respostas desses responsáveis apresentadas em contraditório (**Anexo 5**) partilham os factos carreados para a respetiva defesa.

Contraditado	Funções
António Brigas Afonso	Diretor-Geral da AT e Presidente do FET e do FEA
Helena Maria José Alves Borges	Diretora-Geral da AT e Presidente do FET e do FEA
Ana Paula de Sousa Caliço Raposo	Substituta legal da Diretora-Geral da AT (FET e FEA)
Antónia Rosa Vieira Marques	Vogal do FET
Maria Judite Silveira Gamboa	Dirigente da AT e Vogal do FET
José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira	Vogal do FET
Nélson Roda Inácio	Dirigente da AT e Vogal do FET
Rufino Valente Martins da Silva	Vogal do FET
Anabela Ferreira Pimentel Alves Carvalho	Vogal do FEA
João Manuel de Jesus Gomes	Vogal do FEA
João Pedro Henriques dos Santos Mota	Vogal do FEA

Apreciadas as respostas, resulta dos comentários efetuados que a censura relativa aos factos que configuram infrações financeiras identificados no **Anexo 3** subsiste. Considera-se, porém, atendível a argumentação produzida pelos alegantes relativamente às ilegalidades identificadas, destacando-se os atos entretanto realizados para as regularizar.

Assim, considerando que:

¹ Vide artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC.



Tribunal de Contas

1. A LOPTC permite a relevação de responsabilidades financeiras passíveis de multa, nos termos do n.º 9 do seu artigo 65.º, desde que a infração apenas possa ser imputada a título de negligência (alínea a)¹, inexistindo recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno para correção da irregularidade do procedimento adotado (alínea b) e, ainda, tenha sido a primeira vez que o responsável foi censurado pelo Tribunal de Contas ou por órgãos de controlo interno pela prática destes procedimentos (alínea c).
2. Não foram identificados factos que indiciem um propósito deliberado de contornar as regras legais passível de ser qualificado como conduta dolosa, verificando-se que as práticas objeto de censura não deixaram de visar o regular funcionamento dos Fundos e da sua finalidade principal, financiar o pagamento dos respetivos suplementos aos trabalhadores da AT.
3. Acresce a evidência de uma vontade regularizadora² por parte dos responsáveis, nomeadamente no que respeita ao encerramento da conta bancária do FET omitida da prestação de contas e à ratificação dos atos ilegalmente praticados por dirigente da AT sem competência para o efeito.

Consideram-se verificados os requisitos para relevar a responsabilidade financeira indiciada, por estarem reunidos os pressupostos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, sem prejuízo do controlo do acolhimento que se fará de todas as recomendações.

¹ Como se refere na sentença do Tribunal de Contas n.º 7/2013, de 3 de janeiro, disponível em www.tcontas.pt, a “responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei n.º 98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infração, sendo pacífico que os conceitos enformadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento.”

² Vide, igualmente, a este respeito o último parágrafo da página 235 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativo ao exercício de 2015.

5 – CONCLUSÕES

1. Criado em 1997 para financiar o pagamento de incentivos financeiros por acréscimo de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais, o Fundo de Estabilização Tributário (FET) tem vindo a cobrir complementos salariais recorrentes (€ 71 M anuais desde 2012) a trabalhadores da AT, muitos dos quais não concorrem para obter essa cobrança. Verifica-se, nessa medida, uma situação de desconformidade legal na atribuição do suplemento financiado pelo FET – **vide 1, 3.3.2 e 3.5.3**.
2. O FET visou reduzir a discrepância entre os serviços com responsabilidades diretas na liquidação, cobrança e informatização de impostos enquanto não fosse possível proceder à criação de regimes de carreiras e remunerações, comuns ou equivalentes, para os trabalhadores desses serviços. Essa discrepância resultava do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), criado em 1991, financiar o trabalho extraordinário e a disponibilidade permanente dos trabalhadores aduaneiros (€ 12 M anuais desde 2012).

A fusão dos serviços acima referidos na Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) desde 2012 não foi acompanhada, como era de esperar, da uniformização do regime de pessoal, carreiras e estatuto remuneratório – **vide 1 e 3**.

3. As contabilidades dos Fundos são deficientes e inapropriadas por não serem conformes aos princípios e às regras orçamentais nem serem transparentes. Se o fossem, como deveriam, mostrariam que os Fundos apenas veiculam a consignação de receitas do Estado para pagamento de despesas do Estado com os trabalhadores da AT. Acresce que as operações de receita e de despesa e as disponibilidades estão, no seu conjunto, materialmente afetadas por erros em 2015. Por conseguinte, a opinião de auditoria sobre a sua legalidade e regularidade é desfavorável – **vide 3.1 a 3.4 e Anexos 2 e 3**.
4. Não foram tomadas iniciativas no sentido de evitar a criação de um saldo de disponibilidades manifestamente excessivo (€ 1.163 M no final de 2015) face às necessidades, ao arrepio das boas práticas de gestão financeira – **vide 3.3, 3.4 e 3.5.4**.
5. O pagamento de remunerações financiado por coimas e outras penalidades deveria ter sido permanentemente monitorizado incluindo a sistemática simplificação dos procedimentos de cobrança na perspetiva do contribuinte. Ao invés, assistiu-se ao aumento das obrigações dos contribuintes sem contrapartida na redução do montante das coimas – **vide 3.5.1 e 3.5.2**.



7/16

Tribunal de Contas

6 – RECOMENDAÇÕES

Ao Governo através do Ministro das Finanças:

1. Promover as iniciativas pertinentes para reapreciar a utilidade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro incluindo a tomada das decisões de reforma que se mostram necessárias à luz das atuais restrições orçamentais para:
 - ⇒ Assegurar a contabilização verdadeira, apropriada e transparente da parte das receitas do Estado consignada aos Fundos (uma prática excecional e transitória nos termos da própria lei), bem como das despesas do Estado que estes financiam.
 - ⇒ Uniformizar o regime de pessoal, carreiras e estatuto remuneratório (incluindo suplementos) dos trabalhadores da Autoridade Tributária e Aduaneira.
 - ⇒ Eliminar a afetação desnecessária de recursos financeiros do Estado.
2. Promover a adoção de procedimentos de contabilização que assegurem a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.

Aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro:

3. Proceder à correta contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas do Estado (direta e indiretamente) consignada ao Fundos, nos termos legais.
4. Assegurar a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.
5. Elaborar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 01-07-2009.

À Autoridade Tributária e Aduaneira:

6. Assumir a responsabilidade integral pela contabilização de todas as receitas (incluindo a parte consignada nos termos legais e as extraorçamentais) que lhe compete administrar.
7. Implementar um sistema de monitorização permanente dos custos de cumprimento exigidos aos contribuintes que assegure a simplificação e a racionalização das obrigações tributárias.

7 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (autuado no processo de auditoria).

8 – EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos no valor global de € 17.164,00, a suportar por Fundo de Estabilização Tributário, Fundo de Estabilização Aduaneiro e Autoridade Tributária e Aduaneira, em conformidade com a respetiva nota de emolumentos e segundo a distribuição constante do quadro seguinte:

Entidades	Emolumentos
Fundo de Estabilização Tributário	6.865,60
Fundo de Estabilização Aduaneiro	6.865,60
Autoridade Tributária e Aduaneira	3.432,80
Total	17.164,00



Tribunal de Contas

9 – DECISÃO

Em Subsecção da 2.ª Secção, os Juízes do Tribunal de Contas decidem:

1. Aprovar o presente Relatório e ordenar o seu envio ao Presidente da Assembleia da República, ao Ministro das Finanças, à Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira (por inerência Presidente dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro), à Diretora-Geral do Orçamento e à Presidente da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE.
2. Relevar a responsabilidade financeira sancionatória pelos factos identificados no Anexo 3, por estarem reunidos os pressupostos previstos no n.º 9 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97 republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC).
3. Fixar o prazo de seis meses para que as entidades destinatárias das recomendações constantes deste Relatório informem o Tribunal sobre o seu acatamento ou apresentem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
4. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00, a suportar por Fundo de Estabilização Tributário (€ 6.865,60), Fundo de Estabilização Aduaneiro (€ 6.865,60) e Autoridade Tributária e Aduaneira (€ 3.432,80), nos termos previstos no Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto.
5. Remeter cópia deste Relatório e do respetivo processo à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º da LOPTC, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da mesma Lei.
6. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet* e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em sessão de 9 de março de 2017.

Fui presente.

A Procuradora-Geral Adjunta

O Conselheiro Relator

(José de Castro de Mira Mendes)

Os Conselheiros Adjuntos

(António Manuel Fonseca da Silva)

(José Luis Pinto de Almeida)

ANEXOS



Tribunal de Contas

ANEXO 1 – DEFICIÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES ANTERIORMENTE FORMULADAS ¹

(PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2014)

Deficiências	Entidade	Recomendação
<p>Através do exame à evolução da respetiva situação financeira em 2014, verificou-se que subsiste uma deficiente e inapropriada contabilização orçamental, contrariando princípios e regras orçamentais, princípios da execução orçamental e o regime legal de contabilização das receitas do Estado, designadamente no que respeita à parte das receitas resultantes da cobrança coerciva consignada ao «Fundo» e às receitas e despesas relativas a aplicações financeiras. Estas deficiências afetaram as Contas do FET e os pertinentes mapas da CGE desse ano.</p> <p>A receita de 2014 afeta ao FET (€59 M) foi indevidamente deduzida à receita do Estado e transferida pela AT por transferências extraorçamentais não registadas. Para além disso, a maior parte da receita reportada pelo FET a 2014 (na CGE, através do SIGO) foi obtida, deduzida e transferida pela AT em 2013. Este desfasamento irregular é recorrente e concretiza-se através de uma conta do FET no Tesouro que apresenta €34 M de saldo no final de 2014 quando o saldo entre receitas e despesas do FET inscritas na CGE é de €20 M. Merece especial reparo que este valor corresponda apenas a 2% das disponibilidades do FET (€1.058 M, dos quais €1.023 M em CEDIC).</p> <p>Foram ainda detetadas outras deficiências entre as quais relevam a omissão nas receitas do Estado da parte entregue ao FET, a omissão nas demonstrações financeiras do FET de uma conta no Tesouro utilizada para depositar as verbas provenientes da AT até serem transferidas para a outra conta do FET no Tesouro cuja movimentação é a relevada nessas demonstrações, a indevida relevação como despesa orçamental da subscrição (deduzida do resgate) de aplicações financeiras, em CEDIC e, ainda, a indevida relevação, no saldo, na receita e na despesa extraorçamental da demonstração de fluxos de caixa do FET, da subscrição e do resgate de aplicações financeiras, em CEDIC.</p>	Governo (FET)	<p>Recomendação 5</p> <p>Que o Governo reforce formalmente a vinculação da Autoridade Tributária e Aduaneira à responsabilidade integral pela contabilização de todas as receitas (inclusive extraorçamentais) que lhe compete administrar entre as quais avultam os impostos com as contribuições de serviço rodoviário e para o audiovisual.</p> <p>Recomendação 12</p> <p>Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para assegurar a inclusão nos saldos da contabilidade orçamental, das aplicações financeiras dos organismos da administração central passíveis de mobilização quase imediata.</p> <p>Recomendação 13</p> <p>Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, confirme formalmente que os organismos da administração central com autonomia financeira dispõem efetivamente de receita própria (o produto das transações provenientes do exercício da atividade mercantil em regime de concorrência, bem como os montantes que correspondam à contraprestação do serviço prestado) para cobertura das respetivas despesas, nos termos legais (sem prejuízo das situações excecionais legalmente previstas).</p>

¹ Vide 1.4 (parágrafo inicial) e 3.3.1 (parágrafo final).

Deficiências	Entidade	Recomendação
<p>O desrespeito de princípios orçamentais, o incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas, as insuficiências dos sistemas de contabilização e a ineficácia dos sistemas de controlo (permitem omissões materiais e autonomia financeira a entidades financiadas por receitas do Estado que, indevidamente, registam como receitas próprias), em suma, a subsistência das principais deficiências detetadas pelo Tribunal (e objeto recorrente das suas recomendações) constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores contabilizados.</p> <p>O Tribunal sublinha que, para além da conseqüente falta de transparência da gestão orçamental, a lei é desrespeitada sempre que as receitas do Estado não sejam contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras.</p> <p>Reserva: Omissão de € 1 472 M nas receitas do Estado relativos a impostos contabilizados diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado.</p> <p>Ênfases: Permanece por aplicar a reforma da contabilização das receitas estando em falta a ligação dos sistemas próprios ao de contabilização orçamental e a responsabilização efetiva das entidades administradoras. Os princípios da anualidade, da unidade e da universalidade, da não compensação, da não consignação, da especificação e do cabimento prévio não são observados em todas as situações em que o devem ser.</p>	<p>Governo (AT)</p>	<p>Recomendação 5</p> <p>Que o Governo reforce formalmente a vinculação da Autoridade Tributária e Aduaneira à responsabilidade integral pela contabilização de todas as receitas (inclusive extraorçamentais) que lhe compete administrar entre as quais avultam os impostos com as contribuições de serviço rodoviário e para o audiovisual.</p>
<p>Ênfase: Omissão de disponibilidades dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, com destaque para o Fundo de Estabilização Tributário (€ 20 M de saldo com € 1.058 M de disponibilidades), por inapropriada contabilização, na despesa (receita) orçamental, da subscrição (amortização) de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata.</p>	<p>Governo (DGO)</p>	<p>Recomendação 12</p> <p>Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para assegurar a inclusão nos saldos da contabilidade orçamental, das aplicações financeiras dos organismos da administração central passíveis de mobilização quase imediata.</p>
<p>A sustentabilidade das finanças públicas confere especial importância ao controlo das receitas quanto à sua legalidade (com ênfase na aplicação dos princípios orçamentais), correção financeira e adequada contabilização, condições necessárias para otimizar a sua aplicação (atenta a prevalência legal das receitas gerais sobre as receitas consignadas).</p>	<p>Governo (DGO)</p>	<p>Recomendação 13</p> <p>Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, confirme formalmente que os organismos da administração central com autonomia financeira dispõem efetivamente de receita própria (o produto das transações provenientes do exercício da atividade mercantil em regime de concorrência, bem como os montantes que correspondam à contraprestação do serviço prestado) para cobertura das respetivas despesas, nos termos legais (sem prejuízo das situações excecionais legalmente previstas).</p>



ANEXO 2 – RESULTADO DO EXAME DAS OPERAÇÕES

Ordem	Ponto	Classificação da Operação	Fundo	Natureza	Valor (euros)	Documento de suporte	Registo da Operação		Legalidade e regularidade
							Orçamental	Extraorçamental	
1	3.3.2	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)	FET	Receita	13.028.902,27	Erro	Erro		Não
2	3.3.2	Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC)	FET	Receita	6.153.301,73	Erro	Erro		Não
3	3.3.2	Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	FET	Receita	14.763.767,09	Erro	Erro		Não
4/14	3.3.2	Taxas de justiça	FET	Receita	5.474.483,55	Erro	Erro		Não
15/26	3.3.2	Taxas diversas	FET	Receita	459.664,14	Erro	Erro		Não
27/37	3.3.2	Coimas e penalidades por contraordenações	FET	Receita	25.100.430,98	Erro	Erro		Não
38/44	3.3.2	Rendimentos – Administração Central – Estado	FET	Receita	4.687.718,89	Certo	Certo		Sim
45/54	3.3.2	Venda de Bens e Serviços Correntes – Outros Serviços	FET	Receita	13.260.397,86	Erro	Erro		Não
55	3.3.2	Ativos Financeiros – Títulos de Curto Prazo (Equivalentes de Caixa)	FET	Receita	73.888.569,00	Erro	Erro		Não
56	3.3.2	Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	FET	Receita	607,17	Certo	Certo		Sim
57	3.3.2	Saldo da Gerência Anterior – Caixa e Equivalentes de Caixa	FET	Saldo	20.019.371,08	Erro	Erro		Não
58	3.3.2	Saldo da Gerência Anterior – Equivalentes de Caixa	FET	Saldo	1.023.888.569,00	Omissão	Correção	Erro	Não
59	3.3.2	Saldo da Gerência Anterior – Caixa	FET	Saldo	34.720.412,50	Correção	Correção		
60	3.3.2	Transferências Correntes – Administração Central – Estado	FET	Receita	87.537.131,04	Correção	Correção		
61	3.3.2	Operações Extraorçamentais – Seguros	FET	Receita	300.000,00	Omissão		Omissão	Não
62	3.3.2	Operações Extraorçamentais – Equivalentes de Caixa	FET	Receita	2.245.088.700,00	Erro		Erro	Não
63	3.3.2	Aquisição de Bens e Serviços – Seguros	FET	Despesa	300.000,00	Erro	Erro		Não
64	3.3.2	Aquisição de Bens e Serviços – Seguros	FET	Despesa	-300.000,00	Erro	Erro		Não
65	3.3.2	Aquisição de Bens e Serviços – Outros Serviços	FET	Despesa	78,29	Erro	Certo		Não
66 / 71	3.3.2	Transferências Correntes – Administração Central – Estado	FET	Despesa	70.700.000,00	Erro	Certo		Não
72 / 88	3.3.2	Transferências Correntes – Instituições sem fins lucrativos	FET	Despesa	25.960,00	Erro	Certo		Não
89 / 94	3.3.2	Outras Despesas Correntes – Impostos e Taxas	FET	Despesa	1.171.929,74	Erro	Certo		Não
95	3.3.2	Operações Extraorçamentais – Seguros	FET	Despesa	300.000,00	Omissão		Omissão	Não
96	3.3.2	Operações Extraorçamentais – Equivalentes de Caixa	FET	Despesa	2.318.977.269,00	Erro		Erro	Não
97 / 122	3.3.3	Taxas diversas	FEA	Receita	714.314,83	Erro	Erro		Não
123 / 143	3.3.3	Coimas e penalidades por contraordenações	FEA	Receita	2.477.093,23	Erro	Erro		Não
144 / 155	3.3.3	Rendimentos – Administração Central – Estado	FEA	Receita	317.256,52	Certo	Certo		Sim
156 / 167	3.3.3	Venda de Bens e Serviços Correntes – Outros Serviços	FEA	Receita	1.573.797,35	Erro	Erro		Não
168	3.3.3	Ativos Financeiros – Títulos de Curto Prazo (Equivalentes de Caixa)	FEA	Receita	7.069.000,00	Erro	Erro		Não
169 / 170	3.3.3	Saldo da Gerência Anterior – Caixa e Equivalentes de Caixa	FEA	Saldo	7.300.000,00	Erro			Não
171	3.3.3	Saldo da Gerência Anterior – Equivalentes de Caixa	FEA	Saldo	91.189.000,00	Omissão	Correção	Erro	Não
172	3.3.3	Saldo da Gerência Anterior – Caixa	FEA	Saldo	40.190,49	Omissão	Certo		Não
173	3.3.3	Transferências Correntes – Administração Central – Estado	FEA	Receita	3.527.020,25	Correção	Correção		
174	3.3.3	Operações Extraorçamentais – Excesso de Receita	FEA	Receita	1.238.185,16	Correção		Correção	
175	3.3.3	Operações Extraorçamentais – Seguros	FEA	Receita	44.250,00	Omissão		Omissão	Não
176	3.3.3	Operações Extraorçamentais – Equivalentes de Caixa	FEA	Receita	198.336.000,00	Erro		Erro	Não
177	3.3.3	Aquisição de Bens e Serviços – Outros Serviços	FEA	Despesa	17.164,00	Erro	Certo		Não
178 / 188	3.3.3	Transferências Correntes – Administração Central – Estado	FEA	Despesa	11.800.000,00	Erro	Certo		Não
189 / 200	3.3.3	Outras Despesas Correntes – Impostos e Taxas	FEA	Despesa	79.314,15	Erro	Certo		Não
201	3.3.3	Operações Extraorçamentais – Equivalentes de Caixa	FEA	Despesa	205.405.000,00	Erro		Erro	Não
202	3.3.3	Operações Extraorçamentais – Seguros	FEA	Despesa	44.250,00	Omissão		Omissão	Não

1. A Ordem das Operações segue a das Relações de Documentos de Receita (que incluem Saldos) e de Despesa primeiro do FET e depois do FEA.
2. Constam também dessa Ordem as Operações com Omissão de Documento ou de Registo detetada e quatro Operações de Correção (com fundo amarelo).
3. O Documento de suporte é o que consta nas referidas Relações.
4. O Registo da Operação é o efetuado na respetiva Demonstração de Fluxos de Caixa.
5. As Operações com Erro têm Documento ou Registo (conforme o caso) que deveriam ser substituídos ou eliminados para regularizar as deficiências detetadas.
6. No caso do FET, a Operação de Correção 59 deveria substituir a Operação 57 e a Operação de Correção 60 deveria substituir as Operações 1 a 37 e 45 a 54.
7. No caso do FEA, as Operações de Correção 173 e 174 deveriam substituir as Operações 97 a 143 e 156 a 167.
8. A regularização das Operações 58 e 171 consiste em substituir o registo extraorçamental pelo registo orçamental.
9. As Operações com Documento Certo e Registo Certo são legais e regulares (satisfazem as duas condições, a de legalidade e a de regularidade).
10. As deficiências reportadas nos pontos 3.3.2 e 3.3.3 quanto aos rendimentos dos CEDIC (Operações 38/44, 89/94, 144/155 e 189/200) são imputáveis ao IGCP.
11. As Operações com Documento ou Registo com Erro não são legais e regulares (não satisfazem pelo menos uma das duas condições).
12. As Operações com Omissão de Documento ou de Registo também não são legais e regulares (não satisfazem pelo menos uma das duas condições).
13. Os valores totais das Operações com Registo Certo ou Errado (Saldo, Receita e Despesa) são os da Demonstração dos Fluxos de Caixa que constam do Quadro 3.
14. Os valores totais das Operações com Registo Certo, Omissão ou Correção (Saldo, Receita e Despesa) são os da Disponibilidades Consolidadas que constam do Quadro 3.
15. As Operações examinadas estão, no seu conjunto, materialmente afetadas por erros pelo que a opinião de auditoria sobre a sua legalidade e regularidade é desfavorável.

ANEXO 3 – FACTOS QUE CONFIGURAM INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Ponto	Descrição das situações	Normas violadas	Responsáveis	Responsabilidade Sancionatória
3.3.2	Omissão, na prestação de contas do FET, de uma conta bancária no Tesouro – Conta n.º 4873 do Balcão 0112 do IGCP (€ 121.957.543,44 = saldo inicial + entradas = saídas + saldo final <i>vide Quadro 1</i>)	Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97: 3 - Princípios contabilísticos Resolução n.º 44/2015 do Tribunal de Contas: n.º 7, n.º 8 e declaração de responsabilidade (anexo), alínea e)	Presidente do FET António Brigas Afonso Helena Maria José Alves Borges Ana Paula de Sousa Calicho Raposo (substituto legal) Vogal do FET Antónia Rosa Vieira Marques Maria Judite Silveira Gamboa José Manuel de Azevedo Morujão Oliveira Nélson Roda Inácio Rufino Valente Martins da Silva	LOPTC (Lei 98/97 republicada pela Lei n.º 20/2015): artigo 65.º, n.º 1, alínea d) Relevada nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC
3.3.2	Autorização do pagamento das despesas orçamentais do FET (€ 71.897.968,03 – <i>vide Anexo 2, operações 63 a 94</i>) por apenas um dos membros do CAFET e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFIP em 11 dos 15 pedidos de autorização de pagamento (PAP) afetando 27 dos 32 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 4 dos PAP afetando 20 documentos de despesa. Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções).	LEO (Lei n.º 91/2001 republicada pela Lei n.º 41/2014): artigo 42.º, n.º 1 e n.º 6, alíneas a) e b), e artigo 45.º, n.º 1 Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92: artigo 22.º Regulamento de Funcionamento Interno do Conselho de Administração do FET: artigo 6.º	Presidente do FET António Brigas Afonso Helena Maria José Alves Borges Ana Paula de Sousa Calicho Raposo (substituto legal) Vogal do FET Antónia Rosa Vieira Marques Maria Judite Silveira Gamboa José Manuel de Azevedo Morujão Oliveira Nélson Roda Inácio Rufino Valente Martins da Silva	LOPTC: artigo 65.º n.º 1 alíneas b) e d) Relevada nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC
3.3.2	Omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 300.000,00 – <i>vide Anexo 2, operações 61, 63, 64 e 95</i>) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem suplemento financiado pelo FET (SFET). Pagamento indevido dessa despesa pelo FET após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior registo de uma reposição abatida nos pagamentos para repor esse adiantamento do SFET.	LEO: artigo 42.º, n.º 6, alíneas a) e b) POCP: 3 - Princípios contabilísticos	Presidente do FET António Brigas Afonso Helena Maria José Alves Borges Ana Paula de Sousa Calicho Raposo (substituto legal) Vogal do FET Antónia Rosa Vieira Marques Maria Judite Silveira Gamboa José Manuel de Azevedo Morujão Oliveira Nélson Roda Inácio Rufino Valente Martins da Silva	LOPTC: artigo 65.º n.º 1 alíneas b) e d) Relevada nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC



Tribunal de Contas

Ponto	Descrição das situações	Normas violadas	Responsáveis	Responsabilidade Sancionatória
3.3.3	Indevida afetação ao FEA de 100% em lugar de 50% (€ 1.238.185,16 – vide Anexo 2, operações 123 a 143 e 174) do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT.	Portaria n.º 824/91 do Ministério das Finanças: artigo 11.º, alínea c)	Diretor-Geral da AT e Presidente do FEA António Brigas Afonso Helena Maria José Alves Borges Ana Paula de Sousa Caliço Raposo (substituto legal)	LOPTC: artigo 65.º n.º 1 alínea b) Relevada nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC
3.3.3	Autorização do pagamento das despesas orçamentais do FEA (€ 11.896.478,15 – vide Anexo 2, operações 177 a 200) por dirigente da AT sem competência para tal (ao não integrar o CAFEA) e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GerFIP em 22 dos 24 pedidos de autorização de pagamento (PAP), não estando os dois restantes sequer autorizados, deficiências que afetam todos os 24 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 11 dos PAP. Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções).	LEO: artigo 42.º, n.º 1 e n.º 6, alíneas a) e b), e artigo 45.º, n.º 1 RAFE: artigos 22.º e 29.º, n.º 1	Presidente do FEA António Brigas Afonso Helena Maria José Alves Borges Ana Paula de Sousa Caliço Raposo (substituto legal) Vogal do FEA Anabela Ferreira Pimentel Alves Carvalho João Manuel Jesus Gomes João Pedro Henriques Santos Mota Dirigente da AT Nelson Roda Inácio Maria Judite Silveira Gamboa	LOPTC: artigo 65.º n.º 1 alíneas b) e d) Relevada nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC
3.3.3	Omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 44.250,00 – vide Anexo 2, operações 175 e 202) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem Suplemento financiado pelo FEA (SFEA). Pagamento extraorçamental e indevido dessa despesa pelo FEA após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior recebimento extraorçamental para repor esse adiantamento do SFEA.	LEO: artigo 42.º, n.º 6, alíneas a) e b) POCP: 3 - Princípios contabilísticos	Presidente do FEA António Brigas Afonso Helena Maria José Alves Borges Ana Paula de Sousa Caliço Raposo (substituto legal) Vogal do FEA Anabela Ferreira Pimentel Alves Carvalho João Manuel Jesus Gomes João Pedro Henriques Santos Mota	LOPTC: artigo 65.º n.º 1 alíneas b) e d) Relevada nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC

ANEXO 4 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES



Tribunal de Contas

Resposta do Ministério das Finanças



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

26.JAN.17 00234

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA e-mail	SUA COMUNICAÇÃO DE 11/01/2017	NOSSA REFERÊNCIA ENT.: 231/2017 PROC. N.º: 12.1	DATA
--------------------------	----------------------------------	---	------

ASSUNTO: Auditoria à Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro - Relato - Audição

Exulnina,

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro das Finanças de informar que para além do exposto no contraditório exercido pela Autoridade Tributária e Aduaneira, a que se adere, exerce-se o contraditório em relação aos pontos do Relatório que incidem mais particularmente sobre o âmbito de atribuições deste Ministério nos seguintes termos:

Conclusão n.º 1 - Criado em 1997 para financiar o pagamento de incentivos financeiros por acréscimo de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais, o Fundo de Estabilização Tributário (FET) tem vindo a cobrir complementos salariais recorrentes (€ 71 M anuais desde 2012) a trabalhadores da AT, muitos dos quais não concorrem para obter essa cobrança. Verifica-se, nessa medida, uma situação de desconformidade legal na atribuição do suplemento financiado pelo FET – vide 1, 3.3.2 e 3.5.3.

Asserção: «Desconformidade legal na atribuição do suplemento financiado pelo FET a trabalhadores da AT. Criado para financiar o pagamento de incentivos financeiros por acréscimo de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais, o FET tem vindo a financiar o pagamento de complementos salariais recorrentes (€ 71 M transferidos anualmente desde 2012) a trabalhadores da AT, incluindo muitos que não concorrem para a obtenção dessa cobrança – vide 3.5.3.»

Entre os objetivos da auditoria está o exame dos procedimentos de monitorização continuada do impacto dos suplementos remuneratórios na cobrança coerciva e de gestão das receitas do FEA e do FET e a aplicação das suas disponibilidades às respetivas finalidades legais, sobretudo o pagamento de suplementos remuneratórios aos trabalhadores da AT. Ao fazer incidir a auditoria sobre «o impacto dos suplementos remuneratórios na cobrança coerciva», o Relatório assenta no pressuposto de que o suplemento pago pelo FET se destina a premiar a cobrança coerciva, considerando-o um prémio ou incentivo financeiro aos acréscimos de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais.

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt



Este pressuposto, porém, é errado. Desde logo, porque carece de base legal, como o demonstra à saciedade o contraditório da AT.

Com efeito, ressalta do Relatório que a associação do suplemento pago pelo FET à cobrança coerciva é extraída de um inciso do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro, que alude ao esforço adicional dos trabalhadores afetos a esta função. Todavia, este pressuposto desconsidera todo o acervo normativo aplicável ao suplemento, não tendo por isso respaldo quer na letra quer no espírito da lei.

Desconsidera inclusive o Decreto-Lei instituidor deste suplemento, o Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de maio, onde não é feita qualquer alusão à cobrança coerciva (ao contrário do que se afirma no primeiro parágrafo da página 32 do Relatório). O que resulta daquele Decreto-Lei é, isso sim, que o objetivo do suplemento pago pelo FET é o de realizar a aproximação do estatuto remuneratório entre os vários serviços e trabalhadores da administração tributária, tomando por referência o estatuto dos trabalhadores da DGAIEC, o qual já compreendia o suplemento remuneratório pago pelo FEA.

De resto, este pressuposto desconsidera a própria frase do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro, do qual foi retirado, onde se lê também que o subsídio do FET tem a sua génese no «*esforço adicional dos funcionários respetivos, os quais, aliás, são ainda confrontados com um volume considerável de processos e procedimentos cuja regularização para níveis compatíveis com uma administração fiscal moderna e justa só é possível com um empenhamento significativo dos seus intervenientes*». No dispositivo deste diploma (artigo 3.º), a finalidade do suplemento é definida nos seguintes termos: «*os suplementos a que se refere o n.º 4 do artigo 24.º do Decreto-Lei 158/96, de 3 de Setembro, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei 107/97, de 8 de Maio, visam estimular e compensar a produtividade do trabalho dos funcionários e agentes da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA)*».

Afigura-se fundamental a eliminação deste erro, não só pelas consequências que ao nível pessoal pode acarretar para aqueles a quem são imputadas deficiências e irregularidades, mas também porque encerra em si o juízo perverso de que a produtividade dos trabalhadores da administração fiscal se afere pelo montante cobrado coercivamente, o que inculca na perceção pública do papel da AT uma imagem distorcida e perniciosa.

A verdade é que a grande maioria da receita fiscal é cobrada através do cumprimento voluntário das obrigações fiscais. Por muito relevantes que sejam os valores obtidos através da correção inspetiva dos valores de imposto liquidado, ou da sua cobrança coerciva, a simples comparação destes valores com os valores obtidos através do cumprimento voluntário revelam que este é, de longe, o mais importante na cobrança das receitas fiscais.

A principal consequência financeira das atividades inspetivas e de cobrança coerciva não é a receita assim cobrada, mas o cumprimento voluntário que o conhecimento desses mecanismos



induz. Se a eficácia inspetiva levasse à total eliminação da tentativa de fraude e evasão, e portanto reduzisse a zero as correções, falaríamos em ineficácia da administração?

A fase da cobrança coerciva é tida pela AT, como não podia deixar de ser, como o último recurso para a consecução dos seus objetivos. Tal é patente no Plano de Atividades da AT para 2015 (período sobre o qual incide a auditoria), onde a dimensão da cobrança surge apenas como uma componente do primeiro de 4 objetivos estratégicos para esta organização, e que são os seguintes:

- Garantir a eficácia na gestão e cobrança fiscal e aduaneira, visando a minimização do VAT GAP;
- Melhorar o serviço prestado aos contribuintes e operadores económicos, facilitando o cumprimento voluntário e apoiando a competitividade económica;
- Reestruturar e flexibilizar a organização tendo em vista a sua adequação à evolução constante do contexto envolvente;
- Reforçar a cooperação nacional e internacional a nível fiscal e aduaneiro e garantir a proteção nacional e da União Europeia.

Conclusão n.º 5 - O pagamento de remunerações financiado por coimas e outras penalidades deveria ter sido permanentemente monitorizado incluindo a sistemática simplificação dos procedimentos de cobrança na perspetiva do contribuinte. Ao invés, assistiu-se ao aumento das obrigações dos contribuintes sem contrapartida na redução do montante das coimas – vide 3.5.1 e 3.5.2.

O Relatório elabora sobre o aumento do número de obrigações acessórias, no capítulo 3.5.2. Transferência de custos de cumprimento, realçando a falta de estudos sobre o impacto económico das alterações tributárias que têm vindo a ser aplicadas.

Lê-se na Página 27 do Relatório (3.5.2 – Transferência de custos de cumprimento): “O esforço adicional exigido em Portugal para cumprimento das obrigações tributárias dos sujeitos passivos (pessoas singulares ou coletivas), sobretudo com as múltiplas obrigações declarativas que lhes têm vindo a ser imputadas (como é exemplo o guia produzido e divulgado pela AT em 29-06-2016 relativo às «obrigações declarativas» e às «obrigações de pagamento») sem serem precedidas e sustentadas por estudos sobre o seu impacto económico, não segue as boas práticas internacionais.”

Não se alcança qual o propósito desta análise em face dos objetivos da Auditoria nem a sua relação com as “atividades do FET e do FEA”.

No respeito pelas suas competências constitucionais, não vai naturalmente o governo fazer comentários a um capítulo do Relatório que tece apreciações sobre a complexidade e falta de estabilidade do sistema fiscal português, dado que as opções legislativas nesta matéria competem à Assembleia da República em sede de política fiscal.



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Não deixamos contudo de frisar que as reduções dos custos de contexto e simplificação dos deveres tem sido objeto de trabalho no âmbito do programa Simplex, e que penalizações financeiras para os contribuintes que resultam da lei fiscal foram reduzidas por iniciativa legislativa do governo - vejam-se os regimes de caducidade da garantia em processo judicial e de perda de benefícios fiscais por dívidas fiscais introduzidos na LEO para 2017. Podemos ainda transcrever este trecho do programa do XXI Governo:

«Revisão de valores desproporcionados e excessivos de coimas e juros por incumprimento de obrigações tributárias e introdução de mecanismos de cúmulo máximo nas coimas aplicadas por contraordenações praticadas por pessoas singulares, designadamente por incumprimento de obrigações declarativas»

Recomendação: Ao Governo através do Ministro das Finanças:

Uniformizar o regime de pessoal, carreiras e estatuto remuneratório dos trabalhadores da Autoridade Tributária e Aduaneira.

A questão da separação de carreiras entre os funcionários oriundos dos diversos serviços que foram objeto de fusão na Autoridade Tributária e Aduaneira é uma questão pertinente que está a ser objeto de análise pelo Governo.

Outras questões:

[Página 18 do Relatório] A subsistência em 2015, à revelia das recomendações do Tribunal – vide Anexo 1, das deficiências e irregularidades reportadas aos Fundos e à AT nos anteriores Pareceres do Tribunal sobre a CGE e que, reitera-se, levaram à realização da auditoria cujos resultados o presente relatório reporta, contrasta flagrantemente com as consequências gravosas que o Estado impõe aos cidadãos e às empresas em caso de incumprimento de obrigações tributárias e contabilísticas.

Deve assinalar-se que no exercício de 2016 foram adotados procedimentos no sentido do cumprimento das recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal de Contas em pareceres à CGE de anos anteriores – reformulação de procedimentos que contou com a colaboração ativa da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Com os melhores cumprimentos *e muito estima pessoal,*

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: GSEAF



Tribunal de Contas

Resposta da Autoridade Tributária e Aduaneira e dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro

	Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral	Classificação: 030.01.02 Segurança: Confidencial
	Entrada N.º <u>666</u> Saldar <input type="checkbox"/>	Em <u>2017-01-26</u> Código <input type="checkbox"/>
	Rubrica <u>Ae</u> Rubrica DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEAMENTO E CONTROLO DE GESTÃO	DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEAMENTO E CONTROLO DE GESTÃO

Despacho n.º _____	Despacho:
Data _____	Remeta-se ao Tribunal de Contas como contraditório da AT, do FET e do FEA, ao Relatório de Auditoria à Atividade dos Fundos.
Anotações _____	Lisboa, 26 de janeiro 2017

Parecer n.º _____	Parecer:
Data _____	
Anotações _____	

INFORMAÇÃO	Assunto: Tribunal de Contas - Auditoria à Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro - Exercício do direito ao contraditório
N.º <u>8</u>	
Data <u>2017-01-25</u>	
Proc.º <u>659020176590000064</u>	
Contribuinte _____	
Técnico Responsável _____	
<u>Antónia Marques</u>	

MOD. 8.3

Rua da Prata, 10, 5º, Lisboa -- 1149-027 LISBOA Tel: (+351) 21 881 28 00 Fax: (+351) 21 881 28 50
Email: dsppcg@at.gov.pt www.portaldasfinancas.gov.pt Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 217 208 707



I - INTRODUÇÃO

A Direção-Geral do Tribunal de Contas, através de email e ofícios de 2016-12-29, dirigidos à Diretora-Geral da Administração Tributária e Aduaneira (AT), ao Fundo de Estabilização Tributário (FET) e ao Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), de ora em diante referidos como Fundos, solicita que seja exercido, querendo, o direito ao contraditório relativamente ao Projeto do Relatório de Auditoria à Atividade dos Fundos de Estabilização Tributária e Aduaneira, daqui para a frente referido como Relatório de Auditoria.

Tendo em atenção que o(a) Diretor(a) Geral da AT é por inerência o(a) presidente de cada um dos referidos Conselhos de Administração, a presente resposta corresponde ao exercício do contraditório por parte da AT e dos dois Fundos.

Assim, tendo por base os contributos prestados pelos serviços da AT das áreas com intervenção na matéria, elaborou-se a presente resposta ao Tribunal de Contas.

II - CONTRADITÓRIO

Não obstante, no Relatório de Auditoria, não ter sido estabelecida uma correspondência direta entre as recomendações e as conclusões e asserções que as sustentam, optou-se por apresentar os comentários da AT e dos Fundos, por recomendação e respetivas asserções associadas, sempre que isso foi possível;

1- Recomendações dirigidas à AT

Recomendação nº. 6 - *Assumir a responsabilidade integral pela contabilização de todas as receitas (incluindo a parte consignada nos termos legais e as extraorçamentais) que lhe compete administrar.*

Asserção: *"Omissão nas receitas do Estado da parte consignada ao FET por ser entregue diretamente ao Fundo pela respetiva entidade administradora (AT) através de transferências extraorçamentais não registadas (€ 87 537 m em 2015). Desrespeito pelos princípios orçamentais que obrigam à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e, só posteriormente, no momento*



próprio, à sua entrega ao FET mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado.” (Pag. 19 do Relatório de Auditoria)

Asserção: *Omissão, nas receitas do Estado, da parte consignada ao FEA por ser entregue diretamente ao Fundo pelas respetivas entidades administradoras (AT e Direção-Geral do Orçamento – DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas (€ 4 765 m em 2015). Desrespeito pelos princípios orçamentais que obrigam à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e, só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega ao FEA mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado. (Pag. 22 do Relatório de Auditoria)*

Resposta da AT:

A recomendação efetuada à AT ao nível da contabilização das receitas, reitera uma recomendação já anteriormente efetuada em Pareceres da CGE.

Assim, importa salientar que, a AT tem vindo a acolher esta recomendação, na medida em que têm sido criadas pela DGO-Direção-Geral do Orçamento as condições necessárias para a alteração dos procedimentos contabilísticos desenvolvidos pela AT nos seus registos no SGR, os quais, decorrem de determinações superiores, bem como das orientações emanadas pela DGO.

No que se refere expressamente à omissão nas receitas do Estado da parte consignada ao FET, cumpre informar o seguinte:

Com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias¹ para que a AT procedesse ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência destes montantes para a conta bancária do FET. Com efeito, a entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se desta

¹ Desdóbramento por vinte e duas rúbricas de classificação económica de receita geral do Estado, por forma a identificar de uma forma clara a receita de Estado, proveniente de cobrança coerciva, consignada ao FET, garantindo também desta forma o cumprimento do princípio da especificação previsto na Lei de Enquadramento Orçamental.

forma o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

No que a esta irregularidade ou desconformidade concerne, pode assim afirmar-se que a mesma se encontra ultrapassada desde a entrada em vigor da lei do Orçamento de Estado para o ano de 2016, ou seja, pelo menos há um ano.

No que se refere ao registo contabilístico no SGR dos montantes de receitas próprias da AT consignadas ao FET e ao FEA, cumpre informar o seguinte:

A AT, decorrente do método de apuramento da distribuição da receita e despesa implementado, detém a informação necessária para proceder ao registo do montante destas consignações no SGR. O registo destas consignações, e atendendo a que não são receitas do Estado, mas sim receitas próprias da AT, conforme se encontram expressamente definidas no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15/12, em nosso entender a sua relevação no SGR deveria ser em rubricas extra-orçamentais.

Assim, quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam não só registar estes montantes no SGR, bem como assegurar a sua entrega aos respetivos Fundos, a AT passará a fazer a sua devida relevação no SGR, deixando de efetuar a sua entrega por transferência bancária a cada um daqueles Fundos.

Independentemente do que antes se referiu, a AT encetará, junto da DGO, contactos no sentido de se promover, o mais rapidamente possível, a implementação da recomendação que, neste particular, a Auditoria formulou.

Asserção: *"Entrega ao FET de 5% de cada cobrança coerciva de impostos (receita do Estado) logo que obtida, não obstante tal percentagem apenas ser fixada, nos termos legais, no ano seguinte." (Pag. 19 do Relatório de Auditoria)*

Resposta da AT:

A entrega direta ao FET de 5% da cobrança coerciva, ocorreu até 2016, pelas razões expressas na resposta anterior, porém, tal como já acima se referiu, a DGO promoveu a



existência de condições para que se consiga dar cumprimento à recomendação constante do Relatório da Auditoria, pelo que a situação já se encontra alterada no sentido que a recomendação preconiza.

Saliente-se, no entanto, que os valores não eram propriamente, entregues ao FET, apenas eram depositados na conta bancária 4873 no IGCP, primeira conta, ficando em saldo a aguardar a publicação de Portaria anual de Sua Excelência o Sr. Ministro das Finanças, para nesse momento ser transferido o valor em causa para a conta 906 no IGCP, segunda conta, e se proceder à contabilização como receita do FET.

Asserção: *Indevida afetação ao FEA de 100% em lugar de 50% (€ 1,2 M) do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT. (Pag. 22 do Relatório de Auditoria)*

Resposta da AT:

Segundo consideram os Senhores Auditores, teria ocorrido indevida afetação ao FEA de 100%, em lugar de 50%, do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT.

Com o devido respeito, discorda-se deste entendimento.

Nos termos do disposto no artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro (na redação que vigorou até à produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro), são afetas ao pagamento do suplemento e do abono previstos no mapa II (...) 50% do valor das multas ou coimas cobradas em processos de infração fiscal, nos termos do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 376-A/89, de 25 de outubro.

Com o Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, foi revogada a participação de 50% no valor das coimas que cabia aos autuantes da ex DGAIEC, passando a totalidade do valor das coimas cobradas nos processos aduaneiros a ser receita própria da AT, nos termos do disposto no seu artigo 8.º, n.º 2, alínea d).

Com o objetivo, entre outros, de reforçar as fontes de financiamento do FEA, foi publicado o Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de Julho, cujo artigo 3.º deu nova redação ao artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, com a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 36/2008, de 29 de fevereiro.

Por feito desta alteração, o artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90 passou a declarar que são afetos ao pagamento do suplemento *“Os montantes das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira, instaurados e instruídos nos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira, exceto na parte em que sejam afetos a outros autuantes ou entidades nos termos da lei”*.

Em face desta alteração, o procedimento, censurado no Relatório da Auditoria, de afetar a totalidade do valor das coimas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT, salvo melhor opinião, terá pleno suporte legal.

Esta mesma conclusão se pode extrair da leitura da nota de rodapé n.º 3, ao ponto 3.5.4 do Relatório de Auditoria (página 33), que refere que a legislação de suporte para a afetação ao FEA, dos montantes provenientes das cobranças de coimas e custas inerentes a processos de contraordenação aduaneira, é o *“artigo 4.º, n.º 8, alínea c) do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de julho”*.

Recomendação n.º 7 – Implementar um sistema de monitorização permanente dos custos de cumprimento exigidos aos contribuintes que assegure a simplificação e a racionalização das obrigações tributárias

Resposta da AT:

A afetação de verbas ao FET e ao FEA, assim como a atribuição do suplemento aos trabalhadores da AT, seguem estritamente as disposições legais aplicáveis. Deste modo, com o devido respeito, esta matéria, a que a AT reconhece o devido valor, releva do ponto de vista político, não tendo os Fundos e também a AT, mecanismos nem legitimidade para, autonomamente, levar à prática a questionada recomendação.



2- Recomendações dirigidas aos Fundos

Recomendação nº. 3 - *Proceder à correta contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas do Estado (direta e indiretamente) consignada ao Fundos, nos termos legais.*

Asserção: "Incorreta e inadequada classificação, como impostos, taxas, coimas e serviços prestados, das verbas recebidas por transferências (também irregulares visto serem extraorçamentais quando devem ser orçamentais) da respetiva entidade administradora dessas receitas do Estado (AT), em desrespeito do princípio orçamental da especificação e da devida transparência orçamental." (Pag. 20 e 22 do Relatório de Auditoria)

Resposta do FET e do FEA:

Esta situação encontra-se diretamente relacionada com a anteriormente referida omissão, nas receitas do Estado, da parte consignada aos Fundos por lhes ser entregue diretamente pelas respetivas entidades administradoras (AT e Direção-Geral do Orçamento – DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas.

Assim sendo, a mesma só poderá ser resolvida quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam assegurar a entrega daquelas verbas aos respetivos Fundos, deixando as mesmas de ser efetuadas pela AT através transferência bancária a cada um dos Fundos.

Conforme já anteriormente referido, esta situação encontra-se já resolvida no que se refere às receitas do FET provenientes de cobranças coercivas. Com efeito, com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT procedesse ao registo daquelas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência destes montantes para a conta bancária do FET. A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

Recomendação nº. 4 - *Assegurar a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.*

Asserções:

"Omissão, na prestação de contas, de uma conta bancária no Tesouro (primeira conta) utilizada para depositar as verbas provenientes da AT até serem transferidas para a outra conta bancária do FET (segunda conta) cuja movimentação é a relevada nas pertinentes demonstrações." (Pag. 19 do Relatório de Auditoria)

"Omissão do registo da entrada de disponibilidades na posse do FET através da primeira conta (€ 87 537 m em 2015) só considerando essa entrada quando procede à transferência das disponibilidades da segunda conta para a primeira conta." (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)²

Resposta do FET:

A conta em apreço era utilizada para depósito dos valores correspondentes à cobrança coerciva. Esses montantes apenas eram constituídos receita do FET após a publicação anual da Portaria de Sua Excelência o Ministro das Finanças, na qual é determinada a percentagem de receita a afetar ao FET.

Posteriormente, o valor assim determinado era transferido para a segunda conta bancária, a partir da qual se efetuava o registo da receita no FET, que relevava para efeitos de prestação de contas. Foi o processo utilizado para distinguir estes dois momentos no tempo: um primeiro momento em que os valores eram apenas depósitos que poderiam vir a ser receita do FET, estando creditados na primeira conta bancária, e um segundo momento, quando eram reconhecidos como receita efetiva do FET e como tal transferidos para a segunda conta bancária dando origem ao registo da receita no FET.

Por não constituir receita do FET sempre foi entendimento, que a questionada primeira conta bancária, não deveria ser evidenciada nas suas contas de gerência; no entanto, por ser

² Depreende-se ter havido um lapso no final desta asserção ao ser referido "transferência das disponibilidades da segunda conta para a primeira conta", quando o que certamente se pretendia dizer era "transferência das disponibilidades da primeira conta para a segunda conta".



reconhecida como valores em depósito cujo titular era o FET, a sua existência e saldo sempre foram declarados à DGO, em contexto do cumprimento do princípio da Unidade de Tesouraria do Estado.

Acresce referir que, na sequência da alteração implementada pela DGO que permite a contabilização direta das receitas do FET (tal como, acima, se referiu), a conta em causa foi encerrada em 7 de outubro de 2016.

Asserção: *"Falta de correspondência entre fluxos financeiros recebidos e montantes contabilizados como receita do FET, por desfasamento nas datas e divergência nos valores (com destaque para os € 33 946 m registados como cobrança de impostos em 2015 quando respeitam a cobrança coerciva obtida, deduzida e transferida pela AT em 2014)."* (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Resposta do FET:

Tal como acima já foi esclarecido, com a entrada em vigor do Orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT procedesse ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência destes montantes para a conta bancária do FET (denominada pela Auditoria como primeira conta). Com efeito, a entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

Asserção: *"Indevida inclusão nas reconciliações bancárias do FET de uma operação adicional designada por "Apuramento do saldo da conta de gerência" (€ 19 719 m no final de 2014 e € 10 780 m no final de 2015) reportada a 30 de março do ano seguinte. O respetivo montante aumenta indevidamente o saldo das disponibilidades do FET reportado na respetiva prestação de contas que também se encontra indevidamente deduzido do saldo da conta bancária omitida dessas contas (€ 34 420 m no final de 2014 e € 34 777 m no final de 2015)."* (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Resposta do FET:

Os valores incluídos na prestação de contas anuais, concretamente no "Anexo IV – Reconciliações Bancárias", evidencia os valores finais apurados da receita a 30 de março de 2015, com referência a 31 de dezembro de 2014 e a 30 de março de 2016, com referência a 31 de dezembro de 2015, datas dos encerramentos da Conta Geral do Estado. Acresce referir que os pressupostos sempre foram estes na elaboração das contas de gerência do FET e que nunca os Conselhos de Administração foram confrontados com qualquer advertência por parte do Tribunal de Contas.

Por outro lado, a invocada omissão dos saldos da referida primeira conta do FET não evidenciados nas contas, tinha a ver com o entendimento que tais saldos só pertenceriam ao FET a partir do momento em que fosse publicada a Portaria anual respeitante à fixação da percentagem da receita coerciva destinada a receita do FET, e em função dos termos dessa mesma fixação. Como já anteriormente se referiu, esta situação encontra-se, presentemente, ultrapassada, com o encerramento da conta em questão e com a entrega direta dos valores correspondentes pela DGO ao FET.

Asserção: *"Autorização do pagamento das despesas orçamentais do FET (€ 71.898 m) por apenas um dos membros do CAFET e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFiP em 11 dos 15 pedidos de autorização de pagamento (PAP) afetando 27 dos 32 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 4 dos PAP afetando 20 documentos de despesa. Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções)." (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)*

Resposta do FET:

Consideraram os senhores auditores haver deficiência e irregularidade, nas seguintes situações:

- autorizações de pagamento de despesas orçamentais do FET por apenas um dos membros do Conselho de Administração do FET;
- pagamentos sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFiP, falta de cabimento, compromisso e pedido de autorização dos PAP;



- emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa, sem segregação de funções;

Tais deficiências ou irregularidades consubstanciam, no entender dos senhores auditores, violação dos artigos 42º, nºs 1 e 6, alíneas a) e) e 45º nº 1, ambos da Lei do Enquadramento Orçamental, do artigo 22º do Regime da Administração Financeira do Estado aprovado pelo Dec. Lei nº 155/92, de 28 de julho e do artigo 6º do Regulamento de funcionamento interno do Conselho de Administração do FET, incorrendo os membros do Conselho do FET em responsabilidade financeira sancionatória.

Quanto à questão das autorizações do pagamento de despesas orçamentais do FET, só por um membro do Conselho de Administração, há que dizer que o artigo 6º do Regulamento Interno do Conselho de Administração do FET, na redação que lhe foi dada na reunião de 07/12/2001 (Acta nº 17– cuja cópia se junta), salvo o devido respeito, parece não ter aplicação no caso.

De facto, este artigo do regulamento Interno estabelece da forma seguinte:

“1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Diretores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto no número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho”.

Este artigo do regulamento interno somente se reporta a questões de vinculação e representação externa do Fundo e não a questões de funcionamento interno, sendo certo, até, que em questões de mero expediente basta, a intervenção do um só membro do Conselho de Administração do Fundo.

Por outro lado, deliberou, o Conselho de Administração, na reunião de 03/06/1998 (acta nº 4 – cuja cópia se junta) que todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de

gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Diretor de Serviços Financeiros da DGCf.

Desta forma, é entendimento do Conselho de Administração que a intervenção de um só dos seus membros, no caso, do Diretor de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira, que por inerência é membro do Conselho de Administração, para autorizar os pagamentos, não viola a mencionada regra do Regulamento Interno de funcionamento do Conselho de Administração (AT), a qual só se reporta à representação e vinculação externa do Fundo, o que não é o caso das autorizações de pagamento das despesas orçamentais.

Por outro lado, os reparos seguintes têm a ver com procedimentos da própria AT que tem a obrigação legal (cf. artigo 13º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de dezembro) de facultar o apoio técnico e operativo ao Fundo, o qual, como já referido, não possui pessoal próprio.

O Conselho de Administração do FET não interfere com os procedimentos adotados pelos serviços da AT, na prestação do referido apoio operacional. O Conselho de Administração do FET presume (e presunha) que os procedimentos administrativos observados nesse apoio, são os mais corretos e conformes às boas práticas da salvaguarda do interesse público na gestão dos recursos financeiros públicos, pese a circunstância de a própria AT se debater com evidente falta de recursos humanos e, por vezes, ter dificuldade em assumir o cabal cumprimento das regras técnicas e administrativas dos processamentos, no que ao FET respeita.

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FET, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFiP foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

Também a não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Salienta-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo.



Entretanto, face à asserção constante do Relatório da Auditoria, a DSGRF da AT foi instruída no sentido de promover a correção desses procedimentos, sendo que, presentemente, esta situação se encontra ultrapassada, tendo sido introduzidas as medidas necessárias à correção das desconformidades assinalada pela Auditoria, designadamente, a referida falta de segregação de funções, a qual já se encontra ultrapassada desde 2016.

Acresce, ainda, que foi proposto a Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças a substituição da vogal da Comissão de Fiscalização do FET, Estela Sousa Carrapiço, a qual, simultaneamente, colabora na execução das operações administrativas e contabilísticas do Fundo (junta-se cópia da proposta formulada nesse sentido).

Asserção: *Insuficiente dotação orçamental para a despesa com o imposto (IRC) retido pelo IGCP sobre o rendimento (juros) das aplicações em CEDIC recebido em 2015. O tardio reforço dessa dotação (€ 518 m) só se concretizou por alteração orçamental autorizada em junho de 2016. (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)*

Resposta do FET:

Efetivamente, a dotação orçamental existente para pagamento de retenção do IRC executada automaticamente pelo IGCP, foi insuficiente para fazer face às despesas do ano 2015. Acontece que, por se tratar de uma despesa que o serviço não efetua diretamente, mas que lhe é cobrada automaticamente, essa situação foi detetada no final do ano 2015, aquando do apuramento de contas do referido ano económico. Pelo facto descrito apenas foi solicitado o saneamento desta situação em 2016, ratificada pelo despacho n.º 209/2016 de Sua Excelência o Sr. Secretário de Estado do Orçamento.

Asserções:

"Inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 73 889 m na receita de 2015), da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 950 M no final de 2015) tal como o saldo da gerência anterior

reportado na CGE de 2015 (€ 1 024 M no final de 2014) e nas anteriores." (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

"Inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 7 069 m na receita de 2015) da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC, quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 84 M no final de 2015)." (Pag. 23 do Relatório de Auditoria)

Resposta do FET e do FEA:

O FET e o FEA efetuam o registo contabilístico dos CEDIC de acordo com o entendimento da DGO que consta dos pontos 69 a 75 da Circular Série A n.º 1379 e que estipula os procedimentos de contabilização em despesa e receita da subscrição e reembolso dos CEDIC.

Os registos contabilísticos efetuados no sistema contabilístico GerFIP relativamente à subscrição e reembolso dos CEDIC encontram-se assim em conformidade com as instruções emanadas pela DGO na Circular Série A n.º 1379, contabilizando respetivamente em despesa e receita orçamental não efetiva.

Deste modo, o cumprimento das instruções da DGO têm assim como resultado que os saldos de gerência do FET e do FEA não incluem os CEDIC, uma vez que a detenção de ativos financeiros orçamentais configura sempre uma despesa orçamental não efetiva, conforme estipula o Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de fevereiro que aprovou o Classificador Económico, independentemente do objetivo da sua aquisição, grau de liquidez ou período de detenção.

Asserções:

Indevida agregação, pelo IGCP (sem que o FET se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FET (segunda conta), quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro ilícido e o



imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado. (Pag. 21 do Relatório de Auditoria)

Indevida agregação pelo IGCP (sem que o FEA a isso se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FEA, quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro ilíquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado. (Pag. 23 do Relatório de Auditoria)

Resposta do FET e do FEA:

O Conselho de Administração do FET colocou a questão ao IGCP nos seguintes moldes:

"A fim de que o Conselho de Administração do FET possa dar cumprimento às instruções da DGO, emanadas na sequência das recomendações do Tribunal de Contas inseridas no Parecer da Conta Geral do estado do ano de 2014, quanto à contabilização dos valores aplicados em CEDIC, à correspondente receita de juros e respectiva despesa em sede de retenção de IRC, vimos, agora por escrito, solicitar que aquando do vencimento de cada CEDIC, fique evidenciado na conta bancária do FET, (Conta 906), a crédito o montante efetivo do juro e a débito o valor correspondente à retenção de IRC, à taxa prevista no n.º 5 do art.º 87.º do Código do IRC."

Tendo-nos sido remetida a seguinte resposta:

"Sobre a questão colocada informamos que a partir de 01/01/2017, passam a ser refletidos nas contas bancárias do HB os créditos dos juros e os débitos das respetiva retenções do IRC."

Regista-se que efetivamente, por ocasião do vencimento de um CEDIC em 06-01-2017, propriedade do FEA, o IGCP já registou três movimentos na sua conta bancária, um para o montante investido, outro para os juros brutos e um terceiro para o imposto retido, concluindo-se assim que se encontra sanada esta desconformidade por parte do IGCP.

Asserções:

Incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FET) da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5%2 a taxa aplicável (indevida retenção de € 164 m em 2015). (Pag. 21 do Relatório de Auditoria)

Incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FEA), da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5%3 a taxa aplicável (indevida retenção de € 11 m em 2015). (Pag. 23 do Relatório de Auditoria)

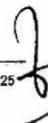
Resposta do FET e do FEA:

Face às dúvidas suscitadas sobre esta matéria, nomeadamente na sequência da recomendação do Tribunal de Contas no âmbito do Relatório de Auditoria de Seguimento - Processo n.º13/2015, Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), aos períodos de 2013 e 2014, procedeu a Direção de Serviços de IRC à emissão do Ofício-circulado n.º 20192 de 2016-06-07, através do qual, em síntese, é veiculada a seguinte instrução administrativa; "a retenção na fonte a efetuar sobre os rendimentos de capitais auferidos pelas entidades previstas nas alíneas a) a c) do n.º.1 do artigo 9º do Código do IRC deve corresponder à taxa prevista no n.º. 5 do artigo 87.º do Código do IRC tendo a mesma carácter definitivo."

Nestes termos tanto o FET como o FEA, com observância dos prazos legais aplicáveis, irão proceder à apresentação de reclamação graciosa no sentido de serem recuperados os valores indevidamente retidos na fonte.

Asserções:

"Omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 300 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem suplemento financiado pelo FET (SFET). Pagamento indevido dessa despesa pelo FET após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior registo de uma reposição abatida nos pagamentos para repor esse adiantamento do SFET (procedimento legalmente interdito)." (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)





“Omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 44 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem Suplemento financiado pelo FEA (SFEA). Pagamento extraorçamental e indevido dessa despesa pelo FEA após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior recebimento extraorçamental para repor esse adiantamento do SFEA (procedimento legalmente interdito).” (Pag. 23 do Relatório de Auditoria)

Os fluxos financeiros associados ao pagamento do seguro de responsabilidade civil profissional dos trabalhadores da AT, tanto o suportado pelo FET (de acordo com o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º 8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março) como o suportado pelo FEA (conforme a alínea d) do n.º 6.º da Portaria n.º 824/91, de 14 de Agosto, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de Setembro), encontram-se evidenciados nos extratos das contas correntes, respetivamente, 906 e 899 do balcão 112 do IGCP.

A criação de dotação orçamental teve por base os contratos de seguro em vigor em 2015, não tendo sido solicitado o Parecer Prévio Vinculativo previsto no art.º 75.º Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro (OE2015), uma vez que foi entendido que tal não será aplicável a nenhum dos Fundos, uma vez que, em ambos os casos o seguro é suportado pelos trabalhadores da AT (no caso do FET conforme o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º 8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março e, no caso do FEA, conforme as alíneas d) e e) do n.º 6.º e alínea c) do n.º 15.º da Portaria 824/91, de 14 de Agosto, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de Setembro), limitando-se os Fundos a contratar em nome e por conta dos referidos trabalhadores.

Acresce que, pelo estipulado na alínea d) do n.º 8 do referido artigo 75.º da Lei do OE para 2015, tem sido entendido quer pelo FET, quer pelo FEA, que ambos os Fundos estão excecionados da aplicação do n.º 5 deste mesmo artigo, precisamente a norma que exige o Parecer Prévio Vinculativo aludido.

O procedimento adotado no FET e no FEA, teve subjacente o facto de o seguro se vencer em data em que era administrativamente impossível, proceder à atribuição e desconto do montante aos trabalhadores para efeitos de pagamento do seguro.

Aquela situação será sanada com o processamento e pagamento dos suplementos remuneratórios através da aplicação de processamento de vencimentos GeRHuP, que só em 2017 entrará em plena produção.

Crê-se, assim, que no decurso do corrente ano de 2017, a desconformidade assinalada pela Auditoria, neste domínio, já não acontecerá, pois os órgãos responsáveis quer pelo FET, quer pelo FEA, envidarão todos os esforços no sentido de se proceder de forma que os pagamentos dos prémios à seguradora se processem sem as desconformidades assinaladas pela Auditoria.

Asserção: "Indevida titularidade pela AT da conta bancária no Tesouro através da qual o FEA movimenta as disponibilidades reportadas nos pertinentes documentos de prestação de contas." (Pag. 22 do Relatório de Auditoria)

Resposta do FEA:

O FEA aceita esta referência como uma correção que se impõe fazer, estando-se a diligenciar nesse sentido junto do IGCP.

Asserção: *"Autorização do pagamento das despesas orçamentais do FEA (€ 11.896 m) por dirigente da AT sem competência para tal (ao não integrar o CAFEA) e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFIP em 22 dos 24 pedidos de autorização de pagamento (PAP), não estando os dois restantes sequer autorizados, deficiências que afetam todos os 24 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 11 dos PAP Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções)."* (Pag. 22 do Relatório de Auditoria)

Resposta do FEA:

A desconformidade assinalada pela Auditoria resultou da boa vontade dos intervenientes, responsáveis pelos assuntos financeiros da AT e, como tal, responsáveis pelos



processamentos atempados das remunerações e suplementos que às mesmas se encontram agregados, que a não se verificar poderia motivar algum alarido social entre os trabalhadores.

No entanto, considerando o alerta que resulta da Auditoria quanto à falta de competência dos autores de tais autorizações, para praticar aquela categoria de actos, o próprio Conselho administrativo do FEA, achou por bem providenciar uma deliberação no sentido de ratificar os actos por eles praticados no domínio das atribuições do FEA e assim sanar a irregularidade verificada.

Tal aconteceu na reunião do Conselho Administrativo que decorreu em 26 de janeiro de 2017, cuja cópia da respetiva ata se junta.

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FEA, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFIP foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

A não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Salienta-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo, e que a referida falta de segregação de funções já se encontra ultrapassada desde 2016.

Recomendação nº. 5 – *Elaborar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.*

Resposta do FET e do FEA:

Decorre da própria lei a não existência de um mapa de pessoal próprio do FET e do FEA, tal como referido no Relatório da Auditoria, cabendo à AT assegurar o apoio técnico e administrativo necessário, em cumprimento das normas da contabilidade pública. Assim sendo, todo o trabalho técnico e administrativo é efetuado por trabalhadores da AT. Ora,

estes encontram-se vinculados pelo plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas vigente na AT.

Crê-se, portanto, encontrar-se cumprida esta obrigação.

3- Asserções direcionadas ao FET e ao FEA no que diz respeito à ineficácia do controlo interno

A imposição legal de inexistência de um mapa de pessoal próprio do FET e do FEA, cabendo à AT assegurar o apoio técnico e administrativo necessário, constitui uma sobrecarga de esforço da própria AT, já de si condicionada pela escassez de recursos humanos, não lhe permitindo disponibilizar esses recursos em exclusividade à atividade dos Fundos. Daí terem sido identificadas pela Auditoria situações de não segregação de funções.

Encontra-se no entanto a AT, empenhada em melhorar os procedimentos de controlo interno para que não se repitam os constrangimentos identificados no Relatório de Auditoria. A integração dos dois Fundos, que se espera para breve, irá contribuir para uma uniformização de procedimentos e uma maior eficácia do sistema de controlo interno.

No que diz respeito à referida inexistência de planos e relatórios internos de atividades; falta de planos e relatórios periódicos, apenas existindo os relatórios de gestão do CAFET e do CAFEA e os relatórios e pareceres das respetivas comissões de fiscalização, o FET e o FEA, consideram encontrarem-se cumpridas as suas obrigações legais de produção e divulgação de instrumentos de gestão. Tendo em atenção a natureza e estrutura destes Fundos a produção de qualquer outro tipo de relatórios ou de planos, seria inadequada e injustificável face aos dificilmente verificáveis benefícios de gestão que daí poderiam advir.

4- Alegada desconformidade legal na atribuição do SFET a trabalhadores da AT invocada no Relatório de Auditoria

Consideram os senhores auditores que os suplementos remuneratórios a atribuir e a pagar pelo FET (SFET) se deveriam caracterizar como um *claro incentivo à produtividade dos trabalhadores da AT em funções de cobrança coerciva, mas que a auditoria verificou que o*



SFET é pago não apenas aos trabalhadores da AT com as referidas funções de cobrança coerciva, mas, também, a todos os que as não desempenham o que evidencia uma desconformidade com o quadro legal que instituiu e disciplina o pagamento dos questionados suplementos remuneratórios.

Com o devido respeito, cremos que a restrição do direito ao suplemento pago pelo FET aos *trabalhadores da AT com funções de cobrança coerciva* não é consistente com as normas legais que ordenam a matéria, pelas razões que a seguir se passam a expor.

Em primeiro lugar, por uma razão de ordem histórica que, aliás, se encontra cabalmente espelhada no *preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio*.

Na génese do FET, esteve a ideia de criar condições para que as remunerações da Administração Tributária, no seu todo, caminhassem no sentido da uniformização, tendo em consideração os desajustamentos então existentes entre os estatutos remuneratórios da Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), da Direção-Geral dos Impostos (DGCI) e da Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), tomando por referência as remunerações auferidas pelos funcionários da DGAIEC e as condições em que as mesmas lhes eram pagas.

O preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio, que alterou a redação do artigo 24º da então vigente Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Dec. Lei nº 158/96, de 3 de setembro, e procedeu à criação do FET, esclarece sobre os motivos, os fins e o quadro de referência do legislador.

Assim:

"As reformas estruturais introduzidas pela nova Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, colocaram em destaque as discrepâncias existentes nos regimes laborais dos trabalhadores das administrações aduaneira e fiscal, as quais, como refere o preâmbulo daquele diploma, terão de ser harmonizadas. No âmbito de uma política geral de articulação entre as remunerações da função pública e a produtividade, que se pensa executar gradualmente, é possível estender desde já o regime atual da administração aduaneira ao conjunto da administração fiscal.

*Enquanto não é possível proceder à criação de regimes de carreiras e remunerações, comuns ou equivalentes, para os trabalhadores da Direção-Geral dos Impostos e da Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e se aguarda, igualmente, a institucionalização da DGITA, preconiza-se, sem prejuízo de propostas complementares, **uma solução que crie condições para uma menor discrepância entre todos os serviços com responsabilidades diretas na liquidação, cobrança e informatização dos impostos.** Esta solução, porventura extensível a outros sectores da Administração com responsabilidades e problemas afins, deverá permitir, como sucede numa administração moderna, e a exemplo do que acontece hoje noutros serviços públicos, **uma ligação entre o aumento de receitas proveniente da prestação de trabalho complementar ao da liquidação e cobrança normais, de que é exemplo típico o plano de regularização de dívidas, e os encargos com a atribuição de suplementos remuneratórios.***

O presente diploma visa precisamente criar as condições para serem atingidos os objetivos acima referidos através da criação de um fundo autónomo não personalizado, do tipo do existente na Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo”.

Ora, se o escopo da lei que criou o FET foi o de realizar a aproximação do estatuto remuneratório entre os vários serviços e trabalhadores da administração tributária, tomando por referência o estatuto dos trabalhadores da DGAIEC, o qual já compreendia o suplemento remuneratório pago pelo FEA, não faria sentido algum restringir a sua aplicação aos trabalhadores da DGCI e da DGITA com funções de cobrança coerciva, pois tal deixaria automaticamente grande parte dos trabalhadores da DGCI e a totalidade dos trabalhadores da DGITA.

O quadro legal que rege o FET e a atribuição do suplemento pago através deste oferece, ainda, outros argumentos que refutam a interpretação preconizada pelos Senhores Auditores.

O Decreto-Lei nº 335/97, de 2 de dezembro, definiu os órgãos do FET, os seus ativos e receitas, bem como as linhas orientadoras da fixação dos valores dos suplementos remuneratórios a abonar aos trabalhadores das extintas DGCI e DGITA, através do Fundo.

A Portaria nº 132/98, de 4 de março (alterada pelas Portarias nºs 1213/2001, de 22 de outubro, 1001-A/2007, de 29 de agosto e 290/2009, de 23 de março), estabeleceria, a



seguir, as condições de "atribuição, suspensão e redução do suplemento respeitante a compensações de produtividade" bem como os respetivos montantes máximos.

O artigo 1.º, n.º 1, desta Portaria, determina que o acréscimo de produtividade que serve de fundamento à atribuição do suplemento (...) será avaliado (...) através da **comparação entre os objetivos efetivamente atingidos e os definidos nos planos de atividades.**

Em resultado dessa avaliação, da responsabilidade do Ministro das Finanças, é fixada a percentagem das receitas cobradas coercivamente e das resultantes da adesão ao regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de agosto, que caberá ao FET.

Conforme resulta, sem margem para dúvidas, daquela Portaria, a produtividade em causa respeita ao desempenho global da AT na realização dos fins que lhe são assinalados nos planos de atividades, sendo o acréscimo de produtividade, a existir, expressão da comparação entre os objetivos definidos nos planos de atividades e os resultados efetivamente alcançados pela AT.

O desempenho individual dos trabalhadores da AT, de todos os trabalhadores e não apenas dos que executam tarefas no âmbito da cobrança coerciva, merece a devida ponderação, porém, nos termos do disposto previstos no n.º 1 do artigo 3º da Portaria n.º 134/98, que exige como pressuposto aquisitivo individual do direito ao suplemento que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito.

Em parte alguma dos diplomas legais que criaram e regulamentaram o suplemento remuneratório a suportar pelo FET é referido que se destina exclusivamente aos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva.

Ademais, uma tal conclusão não resistiria a uma interpretação sistemática das normas legais que instituíram o FET e o direito ao suplemento por este pago.

Atente-se, desde logo, na previsão legal do respetivo pagamento aos trabalhadores da DGITA. A inclusão destes trabalhadores no perímetro do direito ao suplemento não será suficiente para fazer sucumbir a tese de que o mesmo só é devido a trabalhadores que

executem funções de cobrança coerciva? Na verdade, nenhum dos trabalhadores da DGITA cumpre tarefas de cobrança coerciva. Estar-se-á, porventura, a admitir que ao mesmo tempo que lhes reconhecia o direito ao suplemento, o legislador tenha imposto um requisito que sabia de antemão que os trabalhadores da DGITA não poderiam cumprir? Ou, por outras palavras, caso apenas fosse devido aos trabalhadores da DGCI com funções de cobrança coerciva, por que razão a lei incluiria no mesmo direito os trabalhadores da DGITA, quando nenhum deles executava tais funções?

Caso o suplemento remuneratório a suportar pelo FET fosse exclusivo dos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva, por que razão mandaria pagá-lo a trabalhadores que nem sequer se encontram a prestar trabalho na AT (ou na DGCI e DGITA), como é o caso dos trabalhadores destacados e/ou requisitados nos gabinetes de membros do governo e que, pelo orçamento destes, não recebem quaisquer remunerações, dos que, em representação do Ministério das Finanças, DGCI ou DGITA, se encontravam noutros serviços, comissões ou grupos de trabalho e dos destacados no gabinete do Defensor do Contribuinte?

Por último, o nº 3 do artigo 13º do Decreto-Lei nº 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, determina que *o pessoal da AT admitido em data posterior a 1 de Janeiro de 2012 tem direito a receber o suplemento devido ao pessoal reafecto à AT que desempenhava funções na DGCI, nos termos da lei aplicável, sem qualquer vestígio da alegada restrição aos trabalhadores a exercer tarefas no âmbito da cobrança coerciva.*

Em face do quadro legal vigente, reforçado pelos argumentos histórico e sistemático acabados de expor, parece inquestionável que os suplementos remuneratórios suportados pelo FET são devidos ao universo dos funcionários e agentes, sem distinção de funções, cujo contributo é refletido no acréscimo de produtividade global (da DGCI, da DGITA e, atualmente, da AT), que constitui pressuposto do respetivo direito e que, aliás, é objeto de avaliação anual pelo Ministro das Finanças.

Do direito em causa apenas são excluídos os trabalhadores provenientes da DGAIEC com direito ao suplemento suportado pelo FEA, bem como, todos quantos não preenham



qualquer dos requisitos previstos no n.º 1 artigo 3.º Portaria n.º 134/98, ou sejam, os que não se encontrem a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo as exceções atrás assinaladas), os que não obtenham avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito e, finalmente, os que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita;

Em conclusão, são os seguintes os pressupostos do direito ao suplemento remuneratório suportado pelo FET:

- Pressuposto de ordem geral – a ocorrência num dado ano de um acréscimo de produtividade da AT, por referência aos objetivos que lhe estavam fixados no plano de atividades, devidamente reconhecido pelo Ministro das Finanças;
- 1.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador se encontre a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo, repetimos, as exceções atrás assinaladas);
- 2.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito;
- 3.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador não que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita.

A Diretora de Serviços
Antónia Marques

00020 26/01/17
Ofício N.º:
Entrada Geral:
N.º Identificação Fiscal (NIF):
Sua Ref.º:
Técnico:

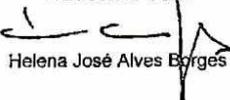
A Sua Excelência
O Ministro do Estado e das Finanças
Avenida Infante D. Henrique
Lisboa

Assunto: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTÁRIO (FET)

Considerando que os senhores auditores do Tribunal de Contas, no âmbito da auditoria que, no segundo semestre de 2016, realizaram, aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro (FET e FEA), manifestaram, em sede de projecto de relatório final, o entendimento de poder existir incompatibilidade entre as funções exercidas pela trabalhadora da Autoridade Tributária e Aduaneira, *Estela Sousa Carrapiço* e o cargo que exerce como membro da Comissão de Fiscalização do Fundo de Estabilização Tributário (FET), cumpro-me propor, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 11.º do Dec. Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro, a sua substituição na Comissão de Fiscalização do FET e, nessa sequência, em sua substituição, seja designada para integrar a mencionada Comissão de Fiscalização, a senhora directora de finanças adjunta da Direção de Finanças de Lisboa, *Dra. Maria José Alves Dantas Fonseca Lopes*.

Co os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral


Helena José Alves Borges

MOD 107

Rua de Prata n.º10 - 2.ª, Lisboa - 1149-027 Lisboa
Email: dg-a@at.gov.pt

www.portaldasfinancas.gov.pt

Tel: (+351) 21 882 3093

Fax: (+351)

Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 217 206 707



ACTA Nº 17 (dezassete)

Aos sete dias do mês de Dezembro do ano dois mil e um, pelas dezoito horas, na sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita na Rua do Comércio, 10 - 2º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributário (FET), composto, nos termos do nº 1 do artigo 9º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços de Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente, Fernando Alberto de Barros Lomba e Belarmino Assunção Almeida Santos, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Quedas de Almeida.

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:-----
Ponto um – aprovação das várias percentagens a que se refere o nº 1 do artigo 2º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março, para o terceiro quadrimestre do corrente ano.
Ponto dois – Outros assuntos.

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão; de seguida, e em conjunto com o vogal, Belarmino Assunção Almeida Santos, informou os restantes membros do Conselho, das projecções que foram efectuadas e das disponibilidades existentes, para efeitos de uma actualização das percentagens a que se refere o nº 1 do artigo 2º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março, para o quadrimestre corrente; após as explicações recebidas, deliberou o Conselho fixar, para o período correspondente ao 3º quadrimestre do corrente ano, as percentagens seguintes:

- Pessoal dirigente	35,00%;
- Pessoal de chefia tributária e tesoureiros-gerentes	29,20%
- Restante pessoal	25,00%

De seguida, o Conselho, considerando a dificuldade que, por vezes, é sentida na obtenção das assinaturas necessárias para a movimentação das contas bancárias do Fundo, deliberou alterar a redacção do artigo 6º do Regulamento de Funcionamento Interno, aprovado por deliberação tomada na reunião do Conselho de 30/07/98, a que corresponde a Acta nº 5, eliminando o seu número 2 e passando o actual nº 3 a nº 2; em consequência da deliberação ora tomada, a redacção do artigo 6º do Regulamento, passa a ser a seguinte:

"1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto nos número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho".

Debruçando-se o Conselho sobre as questões que se prendem com os efeitos da entrada em vigor da Portaria nº 1213/01, de 22 de Outubro, deliberou que as alterações, por esta introduzidas ao artigo 4º da Portaria nº 132/98, de 8 de Março, tenham aplicação nos pagamentos dos suplementos remuneratórios, que sejam efectuados após a sua entrada em vigor, de forma a que as faltas dadas por doença prolongada e incapacitante, por doença infecto-contagiosa e por isolamento e ainda as dadas ao abrigo do estatuto de trabalhador-estudante, a partir do mês de Setembro de 2000, inclusive, deixam de ter reflexo na determinação dos suplementos remuneratórios que vierem a ser pagos no futuro, incluindo na determinação dos suplementos a pagar no corrente quadrimestre de 2001.

De seguida, tornou a palavra o vogal Rufino Silva que fez uma breve exposição sobre a situação de um grupo de pessoas que, desde 07/03/90, desenvolve a sua actividade profissional nos serviços do Imposto sobre o Valor Acrescentado e que, em virtude de execução da sentença judicial, proferida no Proc. nº 114/93 do Tribunal de Trabalho de Lisboa, foi considerado integrado nos serviços da DGCI, sob o regime de contrato de trabalho por tempo indeterminado, com a equiparação a técnicos profissionais de 2ª classe; propôs, a Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, que lhes seja reconhecido o direito à aplicação do regime de atribuição dos suplementos remuneratórios pagos pelo FET, em igualdade de circunstâncias com o demais pessoal; examinada a questão, o Conselho considerou que, doutrinariamente, aquele pessoal subsume-se ao conceito de agente

administrativo em regime de direito privado, contratado para acorrer a necessidades permanentes dos serviços, uma vez que a sua vinculação contratual inicial de natureza temporária, se transformou em vinculação definitiva e por tempo indeterminado, sendo que o seu despedimento só poderá ocorrer por justa causa, comprovada em adequado procedimento disciplinar; por isso, não restam dúvidas que o pessoal nesta situação deve ser considerado agente administrativo e porque exerce a sua actividade em serviços da DGCI e, ainda, porque participa na produtividade que determina o direito ao abono do suplemento remuneratório pago por este Fundo, reúne as condições para que se possa considerar abrangido pelo disposto no nº 1 do artigo 3º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, com referência ao nº 1 do artigo 3º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março; consequentemente, deve ser objecto de classificação de serviço, nos mesmos termos em que o são os demais funcionários e agentes da DGCI e integrar o pessoal a beneficiar com o pagamento dos suplementos remuneratórios do FET, com efeitos à data da criação deste.

O Conselho ponderou, ainda, a situação do pessoal da DGCI e da DGITA que, em virtude de concurso, são nomeados, em comissão extraordinária de serviço, para a realização de estágio de ingresso em carreira distinta daquelas em que se encontram inseridos, optando, durante o período de estágio, pela remuneração do lugar de origem; tem acontecido que, relativamente ao cálculo e processamento do abono do suplemento remuneratório correspondente a esse período de tempo e até à aceitação do lugar na nova categoria e carreira, alguns serviços têm tomado, por base de cálculo, o índice remuneratório do lugar de estagiário, enquanto noutros, se tem tomado o índice remuneratório da categoria de origem, em conformidade com a opção pelo estatuto remuneratório – esta situação verificou-se, designadamente, nos casos de peritos tributários e de fiscalização tributária que realizaram os estágios de ingresso nas carreiras de técnicos economistas e técnicos juristas da DGCI. Entendeu o Conselho que urge uniformizar os procedimentos verificados nestas situações. Assim e tomando por consideração que a possibilidade que a lei confere às pessoas nomeadas em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio de ingresso em carreiras distintas daquelas em que se encontram integradas tem em vista garantir, aos interessados, que, enquanto durar o período probatório ou de estágio, não verão diminuídos os seus proventos salariais, o Conselho deliberou que, quando funcionários e agentes da DGCI e da DGITA sejam nomeados em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio em carreiras distintas daquelas em que se encontrem inseridos, o cálculo do suplemento remuneratório relativo à produtividade do período de estágio e até que aceitem o cargo correspondente à categoria da nova carreira, deve ser efectuado, tendo por referência o índice salarial do escalão 1 da categoria de origem. Foi recomendado aos serviços que procedessem à reavaliação das situações passadas, tendo em vista a aplicação uniforme do procedimento ora deliberado.

E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada.....

O Conselho de Administração



António Augusto Guerra Nunes dos Reis



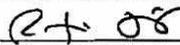
António Cavalheiro Dias



Fernando Alberto de Barros Lomba



Belarmino Assunção Almeida Santos



Rufino Valente Martins da Silva



Maria Rosa Quedas de Almeida

7



ACTA Nº 4 (quatro)

2

Aos três dias do mês de Junho de mil novecentos e noventa e oito, pelas dezasseis horas, na denominada sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita no segundo andar da Rua do Comércio, 10 - 2º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributária (FET), composto, nos termos do nº 1 do artigo 9º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços do Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente. Fernando Alberto de Barros Lomba e Manuel Joaquim Empina Moscas, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Quedas de Almeida.

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:-----

Ponto um: regulamento de funcionamento Interno;-----

Ponto dois: atribuição e distribuição de funções pelos vários membros do Conselho de Administração;-----

Ponto três: preenchimento de fichas e outra documentação necessária a movimentação de contas bancárias e do tesouro;-----

Ponto quarto: assuntos diversos.-----

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão.

Entrados na discussão do ponto primeiro da ordem de trabalhos foi deliberado atribuir ao membro do Conselho de Administração, Rufino Silva, a responsabilidade de redigir a minuta do regulamento, tendo-se este comprometido a, no prazo de cerca de três semanas, apresentar uma primeira versão do regulamento, a fim de ser analisado e discutido na próxima reunião do Conselho de Administração.

Foi também deliberado que a proposta de regulamento deverá conter ou especificar as actividades dos Centros de Cultura e Desporto ou outras organizações de trabalhadores da DGCI e da DGITA que poderão ser consideradas para efeitos de atribuição de apoios financeiros do FET. Entrados na discussão do segundo ponto da ordem de trabalhos, foi acordado e assim deliberado:-----

a) Todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços Financeiros da DGCI;-----

b) As questões relativas ao tratamento contabilístico, bem como as decorrentes do despacho de 05/05/98, transmitido pelo officio nº 410, da Direcção-Geral do Orçamento), ficam a cargo do membro do Conselho designado da DGITA, Rosa Almeida;-----

c) A contabilidade das receitas e as relações com a Direcção-Geral do Orçamento, ficarão a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços de Planeamento e Estatística da DGCI;-----

d) Todas as questões relativas a contencioso, reclamações e dúvidas de natureza jurídica que sejam colocadas ao Conselho de Administração, ficam a cargo do membro do Conselho designado pela DGCI, Rufino Silva;-----

e) Todas as decisões que colidam com a política de gestão do FET e as decisões sobre reclamações dos beneficiários do FET, serão tomadas por deliberação do Conselho de Administração.

De seguida e já no âmbito do ponto seguinte da ordem de trabalhos, o Conselho de Administração tratou do preenchimento dos formulários de abertura da conta do FET na Direcção-Geral do Tesouro, que será movimentada com a assinatura de pelo menos três membros do Conselho de Administração; para essa conta será transferido o montante de Esc.: 6.138.371.000\$00, quantia por conta da qual a Direcção-Geral do Tesouro já suportou, através de duas guias de receita o total de Esc.: 1.618.000.000\$00, destinado ao pagamento dos suplementos referentes, ao primeiro quadrimestre deste ano; desta quantia, encontra-se uma

2

guia no montante de Esc.: 1.600.000.000\$00 registado no orçamento da DGCI e outra, no montante de Esc.: 18.000.000\$00, registado no orçamento da DGITA.

Foi então deliberado que o saldo existente de Esc.: 4.520.371.000\$00, seja transferido para a conta nº 06700300838230, aberta na dependência da Praça do Comércio da Caixa Geral de Depósitos.

Já no âmbito do último ponto da ordem de trabalhos foi discutido e deliberado o seguinte: -----
Considerando que existem várias questões relacionadas com o FET e que envolvem o pessoal das tesourarias e se encontram para tratamento na Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, foi deliberado que se solicitasse informação sobre o assunto e se solicitasse àquela Direcção de Serviços a preparação de um projecto de resposta, ficando o membro Manuel Moscas, encarregado de tratar este assunto junto do Senhor Director de Serviços respectivo.

Foi igualmente decidido pedir que os senhores Directores-Gerais dos Impostos e da Informática e Apolo aos Serviços Aduaneiros e Tributários indicassem os nomes dos funcionários que, em representação de cada uma daquelas Direcções-Gerais e em cumprimento do disposto no artigo 11º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, devam ser levados à consideração de Sua Excelência o Ministro das Finanças, para efeitos da sua nomeação para a Comissão de Fiscalização do FET, os quais ficaram de, em breve, e depois de contactarem as pessoas, indicar o nome dos funcionários a designar.

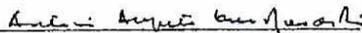
Discutiu-se de seguida a problemática do pagamento da segunda prestação dos suplementos e face às questões e dificuldades que são colocadas, nomeadamente pela Direcção-Geral do Orçamento, foi deliberado aprontar uma reunião com o Senhor Director-Geral do Orçamento, ficando igualmente deliberado que a DGITA elaborará uma folha de cálculo que permita um melhor e mais rápido processamento individual dos pagamentos a efectuar.

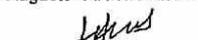
Abordou-se, ainda, a questão das aplicações financeiras das disponibilidades do FET, tendo sido deliberado que o processo deveria seguir a mais ampla transparência, pelo que todas as instituições de crédito seriam consultadas para o efeito, pelo que se procederá à elaboração do ou dos planos de imobilização das disponibilidades financeira, a fim de que as instituições possam, em pé de igualdade, fazer as suas propostas; ficou o Senhor DGITA encarregue de elaborar os planos de imobilização e o projecto de consulta a enviar às instituições financeiras. Por outro lado, foi deliberado que, enquanto decorrerem as negociações com as instituições financeiras para a aplicação das disponibilidades financeiras do FET, o saldo existente na conta aberta na Direcção-Geral do Tesouro e que deve ser transferido para a conta existente na Caixa Geral de Depósitos, deve permanecer nessa conta.

No seguimento desta discussão, foi também deliberado que o membro do Conselho, Fernando Lomba procedesse à elaboração de uma declaração para efeitos da transferência trimestral prevista no ponto 6º nº 3 da Portaria nº 132/98, 4 de Março, para ser apreciada pelo Senhor DGCI, bem como deverá preparar e apresentar no prazo de três semanas a declaração relativa ao primeiro trimestre deste ano. Por outro lado e face à impossibilidade material de poder ser cumprido o prazo de dez dias previsto no ponto 1º, nº 3 da mesma Portaria, deverá, também, elaborar uma informação justificativa dessa impossibilidade, a fim de a mesma ser levada à consideração do senhor Ministro das Finanças.

Por último e face ao despacho nº 183/98 do Senhor Ministro das Finanças, datado de 14/05/98, e aos problemas que têm surgido com a retenção das verbas destinadas ao FET, allado ao facto de que de que a retenção deixou de ter qualquer importância prática no que ao FET concerne, face à redacção final que acabou por ficar na Portaria 1.278-B/97, de 30 de Dezembro, quanto à transferência dos fundos que lhe são devidos, foi deliberado, dar instruções aos serviços, no sentido de deixarem de efectuar as retenções, embora procedendo contabilisticamente ao apuramento das importâncias que, no estrito cumprimento da lei, caberiam ao FET.

E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada.


António Augusto Guerra Nunes dos Reis


António Cavalheiro Dias

6



Tribunal de Contas

Fernando Alberto de Barros Lomba

Fernando Alberto de Barros Lomba

Manuel Joaquim Empina Moscas

Manuel Joaquim Empina Moscas

Rufino Valente Martins da Silva

Rufino Valente Martins da Silva

Maria Rosa Quedas de Almeida

Maria Rosa Quedas de Almeida.

2



**ACTA DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO ADMINISTRATIVO
DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO (FEA)**

Aos vinte e seis dias do mês de janeiro do ano de dois mil e dezassete, pelas onze horas e trinta minutos, reuniu a título extraordinário o Conselho Administrativo (CA) do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), estando presentes, para além da Senhora Presidente, Helena Maria José Alves Borges, a Senhora Diretora de Serviços Técnicos, Análises e Laboratório, Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa, o Senhor Diretor da Alfândega do Jardim do Tabaco, João Pedro Henriques Santos Mota e o Senhor Subdiretor-Geral para a Área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, Dr. Nelson Roda Inácio.

A reunião foi convocada pela Senhora Presidente com a seguinte ordem de trabalhos:

Ponto único: *Apreciação e eventual ratificação das autorizações de pagamento das despesas orçamentais do FEA por dirigentes da Autoridade Tributária e Aduaneira que não integram o Conselho Administrativo do Fundo.*

Iniciada a reunião, tomou a palavra a Senhora Presidente do Conselho Administrativo para assinalar a circunstância de o projecto de relatório da Auditoria aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro, realizada pelo Departamento de Auditoria II do Tribunal de Contas, mencionar terem existido autorizações de despesas orçamentais do Fundo realizadas por dirigentes da Autoridade Tributária Aduaneira que não fazem parte do Conselho Administrativo, no caso, pelo Senhor Dr. Néilson Roda Inácio, de 1 de janeiro a 21 de maio de 2015 e pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, entre 22 de maio e 31 de dezembro do mesmo ano, na qualidade de Diretores de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros. Feita a análise das autorizações supra referidas e das circunstâncias e motivos em que ocorreram, foi reconhecido pelos presentes que os autores de tais autorizações não dispunham de competência própria ou mandato para praticar aquela categoria de actos e que tal configura a irregularidade dos mesmos.

Considerando, todavia, que nas autorizações em causa não se observa qualquer outra causa de invalidade, uma vez que, em tudo o mais, se mostram conformes com as autorizações que seriam efectivamente devidas, quer no que respeita ao valor da despesa autorizada, aos fins a que se destinou e à necessidade da operação, uma vez que resultaram da premência sentida pelos autores em cumprir pontualmente o pagamento dos abonos que, nos termos da lei, sempre teriam de ser realizados e processados pelos serviços financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira. Considerando que, ressalvadas as irregularidades acima identificadas, as autorizações então concedidas, sê-lo-iam igualmente, nos mesmos precisos termos, pelos

R. da Prata, 10, 2.º - 1149-027 LISBOA
Fax 218812938 Telef. 218823093/4/5
dq-at@at.gov.pt

R. da Alfândega, 5, r/c - 1149-006 LISBOA
Fax 218813941 Telef. 218813939
dsgmf-fea@at.gov.pt



Tribunal de Contas



FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO

membros do Conselho Administrativo do FEA. Considerando, finalmente, que a irregularidade detectada naquelas autorizações não acarreta a sua nulidade, os presentes entenderam submeter à deliberação a sua ratificação.

Depois de ser objecto de discussão entre todos os membros do Conselho Administrativo, e de por estes terem sido considerados satisfeitos os requisitos legais dos quais, à luz do disposto no artigo 164.º do Código do Procedimento Administrativo, depende a ratificação de actos administrativos, foi deliberado, por unanimidade, ratificar os actos de autorização de despesas orçamentais do FEA, praticados quer pelo Senhor Dr. Nelson Roda Inácio, quer pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, sem prévia autorização do Conselho Administrativo ou de algum dos seus membros, identificados no supra referido Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, assim ficando sanadas as irregularidades detectadas nos actos ora ratificados.

Não havendo outros assuntos a tratar, a Senhora Presidente deu por encerrada a reunião, da qual se lavrou a presente acta, que vai ser assinada por todos os membros do CA presentes e por mim, Paulo Nuno Monteiro Couto, Secretário deste Conselho, que a redigi.

(Helena Maria José Alves Borges)

(Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa)

(João Pedro Henriques Santos Mota)

(Paulo Nuno Monteiro Couto)

R. da Prata, 10, 2.º - 1149-027 LISBOA
Fax 218812938 Telef. 218823093/4/5
dg-at@at.gov.pt

R. da Alfândega, 5, r/c - 1149-006 LISBOA
Fax 218813941 Telef. 218813939
dsgrf-fea@at.gov.pt

2

Resposta da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública

IMP00_CantOficio V 1.1



Exmo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 542/2017
Lisboa, 11 de janeiro de 2017

Assunto: Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro – Relato de Auditoria - Audição

Tendo presente o Relato em epígrafe, cumpre-nos informar o seguinte relativamente aos pontos:

3.3.2 e 3.3.3 – Fundo de Estabilização Tributário e Fundo de Estabilização Aduaneiro

Nas páginas 21 e 23 é mencionado que o IGCP procede a uma indevida agregação do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC na movimentação das contas bancárias do FET e do FEA quando deveria registar, separadamente, o valor aplicado, o juro ilíquido e o imposto retido.

Neste contexto, informamos que o IGCP desenvolveu, em 2016, um projeto com o objetivo de passar a evidenciar nas contas bancárias dos organismos, de forma individualizada, os movimentos associados a CEDIC e CEDIM. O desenvolvimento informático efetuado permitiu, ainda, atingir um outro objetivo que se prende com a atribuição de descritivos específicos a cada um dos movimentos que permitem identificar, de uma forma clara, a sua natureza.

Comunicamos, ainda, que este projeto foi implementado, em ambiente real, no dia 1 de janeiro de 2017.

Com os melhores cumprimentos,


António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração



Tribunal de Contas

Resposta da Direção-Geral do Orçamento

1/3

DGO Orçamento

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-45 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	11 Jan 2017
Email nº36860/DAH	29 dez 2016	Ofício n.º 13/GEPO/DIRC/2017 Processo SGD: P14216/2016 Temática: <i>Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo</i>	Ref.º Emissor:

Assunto: Auditoria à Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro 2015 – Relato - Audição

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência sobre o assunto identificado em epígrafe, e relativamente ao documento apresentado, cumpre informar o seguinte:

- 3.3. Contabilização financeira deficiente e inapropriada – 3.3.1 Síntese do exame dos documentos de prestação de contas – pág.18, 2º item
- 3.3. Contabilização financeira deficiente e inapropriada – 3.3.2 Fundo de Estabilização Tributário – pág.20, 8º item
- 3.3. Contabilização financeira deficiente e inapropriada – 3.3.3 Fundo de Estabilização Aduaneiro – pág.23, 2º item

A DGO mantém o entendimento exposto no contraditório ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, transmitido no n.º/ofício nº 111/GEPO/DIRC/2016, de 21 de novembro, onde se refere que os procedimentos a adotar pelos serviços e fundos autónomos para a contabilização das aplicações em títulos da dívida pública, foram estabelecidos através de instruções divulgadas na Circular Série A n.º 1379¹, designadamente, nos pontos 69 a 75, no sentido da contabilização, em despesa e receita orçamental, da subscrição e reembolsos (respetivamente) de CEDIC.

Este entendimento fundamenta-se no Decreto - Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, que aprovou o classificador económico de receitas e despesas públicas, nomeadamente no que diz respeito à natureza dos CEDIC². Tratam-se de títulos cujos atributos se afigura enquadrarem-se em “aplicações financeiras de prazo inferior a um ano, nomeadamente os bilhetes do Tesouro, o

¹ Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2016.

² Certificado Especial de Dívida Pública (CEDIC) – Instrumento de dívida pública de curto prazo, com prazo para a maturidade compreendido entre um mês e um ano, para subscrição exclusiva por parte de investidores do setor público. Fonte: www.igcp.pt

“ papel comercial, as obrigações e títulos de participação, certificados de aforro, depósitos negociáveis, etc.” conforme preconiza de forma clara o referido classificador³.

O procedimento em causa procura ainda assegurar o cumprimento do princípio da universalidade do Orçamento do Estado, o qual deve conter todas as receitas e despesas - assegurando que, desta forma, as verbas aplicadas tenham clara evidência orçamental -, e da regularidade financeira na cobrança de receita e na realização de despesa, que se traduz, designadamente, na existência de inscrição orçamental e adequada classificação, a que acresce o correspondente cabimento, no caso da despesa.

O cumprimento das instruções da DGO - registo em receita e despesa orçamental dos CEDIC, apenas no momento da subscrição e do respetivo reembolso - não se afigura ser de todo incompatível com a leitura do saldo de disponibilidades da Classe 1 do balanço, sendo que as razões são conhecidas e podem ser expostas no anexo às demonstrações financeiras. Por outro lado, a referida classe de contas de ativos inclui, estas e outras aplicações de tesouraria (de curto prazo) cuja clara relevação se torna importante inclusivamente numa lógica de consolidação e transparência, no que se refere à apresentação da informação numa ótica orçamental.

Do saldo de gerência não faz parte a detenção de ativos financeiros orçamentais, nos quais se incluem os depósitos a prazo e os CEDIC, definidos nos termos do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, visto que a aquisição destes - independentemente do objetivo da respetiva aquisição, grau de liquidez ou período de detenção - configura uma despesa orçamental, pese embora qualificada como não efetiva.

Adicionalmente, também tomando por referência o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), acrescenta-se que o conceito de caixa e equivalentes para efeitos da contabilidade financeira, o qual tem por base a Norma de Contabilidade Pública (NCP) 1 - Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras, consistente com a IPSAS 2 - Demonstração dos Fluxos de Caixa, é mais extenso do que o conceito de caixa e equivalentes (saldo de gerência) na contabilidade orçamental, nos termos da NCP 26 - Contabilidade e Relato Orçamental.

NCP 1	NCP 26
<p>Caixa compreende dinheiro e depósitos à ordem. Equivalentes de caixa são investimentos a curto prazo de elevada liquidez, facilmente convertíveis para quantias conhecidas de dinheiro e que estão sujeitos a um risco insignificante de alterações no valor. Fluxos de caixa são influxos e efluxos de caixa e equivalentes de caixa</p>	<p>Saldo de gerência corresponde ao saldo de caixa apurado à data de relato. Este saldo de decompõe-se em saldo de operações orçamentais e saldo de operações de tesouraria Caixa compreende dinheiro e depósitos à ordem</p>

3.3. Contabilização financeira deficiente e inapropriada - 3.3.2 Fundo de Estabilização Tributário - pág.19, 1º item

3.3. Contabilização financeira deficiente e inapropriada - 3.3.3 Fundo de Estabilização Aduaneiro - pág.22, 1º item

³ Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro - nota explicativa da classificação de receita R.11.02.00 - "Ativos financeiros - Títulos a curto prazo" e de despesa D.09.02.00 - "Ativos financeiros - Títulos a curto prazo" sobre as receitas/despesas provenientes de aplicações financeiras de curto prazo.



DGO Orçamento

(3 de 3)

No âmbito dos trabalhos de preparação do Orçamento de Estado para 2016, produzindo efeitos com o início da respetiva execução, procedeu-se à normalização de procedimentos contabilísticos associados à consignação de receita geral do Estado a diversas entidades da Administração Central.

O Orçamento de Estado para 2017 prossegue este objetivo de uniformização de procedimentos relativos a situações dessa natureza. Neste contexto, foi divulgada no site da DGO a Circular Conjunta nº1/DGO/AT/2017, de 9 de janeiro, cujas normas nela vertidas "têm por objetivo assegurar a relevação orçamental adequada, bem como a transparência e normalização de procedimentos que permitam dar cumprimento e assegurar a execução orçamental de situações específicas, legalmente previstas, de consignação de receita geral do Estado, clarificando questões de natureza operacional."

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ

ANEXO 5 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DOS RESPONSÁVEIS



Tribunal de Contas

Resposta de António Brigas Afonso

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

Ex.mo Senhor
**Juiz Conselheiro da Área II do Tribunal de
Contas**
Direção-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 25 de janeiro de 2017

Assunto: *Processo nº 10/2016 – Processo 10/2016 - AUDIT*
Relatório da Auditoria à Actividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro.

António Brigas Afonso, Subdiretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira, tendo exercido, entre 17 de julho de 2014 e 23 de março de 2015, o cargo de Diretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira e, durante esse período, por inerência, Presidente do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributária (FET) e do Conselho Administrativo do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), tendo sido notificado para, nos termos do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPT — Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), se pronunciar sobre os factos e matérias constantes do Relatório da Auditoria em referência e respeitante ao ano de 2015, vem alegar o seguinte:

A - Questões prévias

1) Tendo em conta que é visado no mencionado relatório enquanto Presidente quer do Conselho de Administração do FET, quer do Conselho Administrativo do FEA (no período de tempo em que exerceu o cargo de Diretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira), nessas qualidades, lhe são imputados factos susceptíveis de “configurar infração financeira” e, consequentemente, poder incorrer em “eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65º da LOPT”, a pronúncia, que agora apresenta, versará sobre as matérias abordadas no Relatório da Auditoria concernentes ao funcionamento e à atividade dos antes mencionados Fundos.

2) Os cargos que exerceu no FET e no FEA constituíam inerências legais e foram exercidos a título gracioso, para além do cumprimento das funções que ao cargo de Diretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira cabiam e esta pronúncia, apresentada individualmente, é complementar à que pelos Fundos e pela própria AT também foi apresentada.

3) Não obstante, no Relatório de Auditoria, não ter sido estabelecida uma correspondência direta entre as constatações de desconformidades ou irregularidades e as recomendações e as conclusões, nesta alegação, comentar-se-ão as desconformidades e eventuais irregularidades anotadas no relato

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

dos senhores auditores e, num segundo passo, far-se-á referência às recomendações e conclusões constantes desse mesmo relato, indicando-se o que já se encontra implementado ou em vias de implementação, tendo em vista o estabelecimento da actividade quer do FET, quer do FEA com total regularidade e transparência, como, de resto, sempre foi pretensão e prática dos membros dos órgãos de cada um dos Fundos auditados.

B - CONTRADITÓRIO (desconformidades/irregularidades)

4) Consideraram os senhores auditores verificar-se:

- “omissão nas receitas do Estado da parte consignada ao FET por ser entregue diretamente ao Fundo pela respetiva entidade administradora (AT) através de transferências extraorçamentais não registadas (€ 87 537 m em 2015). Desrespeito pelos princípios orçamentais que obrigam à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega ao FET mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado.” **(Página 19 do Relatório de Auditoria)**
- “omissão, nas receitas do Estado, da parte consignada ao FEA por ser entregue diretamente ao Fundo pelas respetivas entidades administradoras (AT e Direção-Geral do Orçamento – DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas (€ 4 765 m em 2015). Desrespeito pelos princípios orçamentais que obrigam à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega ao FEA mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado.” **(Página. 22 do Relatório de Auditoria)**

Como é bom de ver, estas situações não relevam, propriamente, da actividade dos Fundos, porquanto não lhes cabe a contabilização dos valores que, por determinação legal e regulamentar devam considerar-se suas receitas.

A AT tem vindo a acolher esta recomendação, na medida em que têm sido criadas pela DGO-Direção-Geral do Orçamento as condições necessárias para a alteração dos procedimentos contabilísticos desenvolvidos pela AT nos seus registos no SGR, os quais, decorrem de determinações superiores, bem como das orientações emanadas pela DGO.

No que se refere expressamente à omissão nas receitas do Estado da parte consignada ao FET, cumpre esclarecer que, com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT procedesse ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência destes montantes para a conta bancária do FET. Com efeito, a entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se desta forma o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

No que a esta irregularidade ou desconformidade concerne, pode, assim, afirmar-se que a mesma se encontra ultrapassada desde a entrada em vigor da lei do orçamento de Estado para o ano de 2016, ou seja, pelo menos há um ano.



Tribunal de Contas

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

No que se refere ao registo contabilístico no SGR dos montantes de receitas próprias da AT consignadas ao FET e ao FEA, cumpre assinalar que a AT, decorrente do método de apuramento da distribuição da receita e despesa implementado, detém a informação necessária para proceder ao registo do montante destas consignações no SGR. O registo destas consignações, e atendendo a que não são receitas do Estado, mas sim receitas próprias da AT, conforme se encontram expressamente definidas no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15/12, em nosso entender a sua relevação no SGR deveria ser em rúbricas extra-orçamentais.

Assim, quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam não só registar estes montantes no SGR, bem como assegurar a sua entrega aos respetivos Fundos, a AT passará a fazer a sua devida relevação no SGR, deixando de efetuar a sua entrega por transferência bancária a cada um daqueles Fundos.

Independentemente do que antes se referiu, a AT encetará, junto da DGO, contactos no sentido de se promover, o mais rapidamente possível, a implementação da recomendação que, neste particular, os senhores auditores formulam.

5) Tomaram os senhores auditores como desconformidade ou irregularidade, a eventual "omissão, na prestação de contas, de uma conta bancária no Tesouro (1.ª Conta) utilizada para depositar as verbas provenientes da AT até serem transferidas para a outra conta bancária do FET (2.ª Conta) cuja movimentação é a relevada nas pertinentes demonstrações." (Página 19 do Relatório de Auditoria), bem como uma "omissão do registo da entrada de disponibilidades na posse do FET através da 1.ª Conta (€ 87 537 m em 2015) só considerando essa entrada quando procede à transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta." (Página 20 do Relatório de Auditoria).

Antes de exarar qualquer pronúncia sobre estes comentários dos senhores auditores, atente-se que parece existir um evidente lapso de escrita no final deste comentário dos senhores auditores quando referem "... transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta", quando o que, certamente, pretendiam referir seria "... transferência das disponibilidades da 1.ª Conta para a 2.ª Conta".

Com referência à anotação dos senhores auditores, diga-se que primeira conta era uma conta utilizada, exclusivamente, para depósito dos valores correspondentes à cobrança coerciva, sendo que tais depósitos apenas eram constituídos receita do FET após a publicação da portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, determinando a percentagem da receita coerciva arrecada constitui receita a afetar ao FET.

Posteriormente, o valor assim determinado era transferido para a segunda conta bancária, a partir da qual se efetuava o registo da receita no FET, que relevava para efeitos de prestação de contas.

Foi o processo utilizado para distinguir estes dois momentos no tempo:

- um primeiro em que os valores eram apenas depósitos que poderiam vir a ser receita do FET, estando depositados na primeira conta bancária e
- um segundo quando esses valores eram reconhecidos como receita efetiva do FET (nos termos definidos pela portaria anual) e, então, como receita do FET, transferidos para a segunda conta bancária e só neste momentos registados como receita do FET.

207

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

Uma vez que os depósitos e saldos correspondentes da indicada primeira conta não serem considerados, ainda, receita do FET, sempre foi entendimento que essa questionada primeira conta bancária não deveria ter evidência nas contas de gerência do FET.

Porém, por a conta possui valores em depósito e se encontrar titulada pelo FET, a sua existência e saldo sempre foram declarados à DGO, em contexto do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado.

Acresce referir que, na sequência da alteração implementada pela DGO que permite a contabilização direta das receitas do FET (tal como, acima, se referiu), a conta em causa foi encerrada em 7 de outubro de 2016.

6) *Anotaram os senhores Auditores como desconformidade a "entrega ao FET de 5% de cada cobrança coerciva de impostos (receita do Estado) logo que obtida, não obstante tal percentagem apenas ser fixada, nos termos legais, no ano seguinte "* (Página 19 do Relatório de Auditoria)

Também é uma questão que, objectivamente, está para além do Conselho de Administração do FET; no entanto, esta é uma situação que se encontra ultrapassada pela própria AT desde 2016, na sequência das alterações introduzidas pela DGO, conforme acima, no item 5, se referiu.

Deste modo, poder-se-á dizer que esta desconformidade se encontra ultrapassada no presente, já se observando os procedimentos preconizados pelos senhores Auditores.

Contudo, é de salientar que os valores não eram, propriamente, entregues ao FET, apenas eram depositados na conta bancária 4873 no IGCP, (primeira conta), ficando em saldo a aguardar a publicação de portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, para, nesse momento, ser transferido o valor adequado para a conta 906 no IGCP, (segunda conta) e só, então, se proceder à sua contabilização como receita do FET.

7) *Apona o relato da auditoria a "falta de correspondência entre fluxos financeiros recebidos e montantes contabilizados como receita dos FET, por desfasamento nas datas e divergência nos valores (com destaque para os € 33 946 m registados como cobrança de impostos em 2015 quando respeitam a cobrança coerciva obtida, deduzida e transferida pela AT em 2014) "* (Página 20 do Relatório de Auditoria)

Como antes se esclareceu, com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT procedesse ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência direta destes montantes para qualquer conta bancária do FET.

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

Por isso, considera-se que esta desconformidade se encontra, no presente, ultrapassada.

23



Tribunal de Contas

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

8) *Refere-o relato dos senhores auditores haver uma "indevida inclusão nas reconciliações bancárias do FET de uma operação adicional designada por "Apuramento do saldo da conta de gerência" (€ 19 719 m no final de 2014 e € 10 780 m no final de 2015) reportada a 30 de março do ano seguinte. O respetivo montante aumenta indevidamente o saldo das disponibilidades do FET reportado na respetiva prestação de contas que também se encontra indevidamente deduzido do saldo da conta bancária omitida dessas contas (€ 34 420 m no final de 2014 e € 34 777 m no final de 2015)."* (Página 20 do Relatório de Auditoria)

Os valores incluídos na prestação de contas anuais, concretamente no "Anexo IV – Reconciliações Bancárias", evidenciam que os valores finais apurados da receita a 30 de março de 2015, com referência a 31 de dezembro de 2014 e a 30 de março de 2016, com referência a dezembro de 2015, datas dos encerramentos da Conta Geral do Estado.

Acresce referir que estes foram os pressupostos tidos na elaboração das contas de gerência do FET e nunca o Conselho de Administração foi confrontado com qualquer advertência ou reparo por parte do Tribunal de Contas.

Por outro lado, a invocada omissão dos saldos da referida primeira conta do FET na conta de gerência tinha a ver com o entendimento que tais saldos só passariam a pertencer ao FET a partir do momento em que fosse publicada a portaria anual respeitante à fixação da percentagem da receita coerciva destinada a determinar essa componente da receita do FET e em função dos termos dessa mesma fixação.

Mas como já anteriormente se referiu, esta situação encontra-se, presentemente, ultrapassada, com o encerramento da conta em questão e com a entrega direta dos valores correspondentes pela DGO ao FET.

9) *Consideram os senhores auditores existir, tanto no FET, como no FEA, uma "incorreta e inadequada classificação, como impostos, taxas, coimas e serviços prestados, das verbas recebidas por transferências (também irregulares visto serem extraorçamentais quando devem ser orçamentais) da respetiva entidade administradora dessas receitas do Estado (AT), em desrespeito do princípio orçamental da especificação e da devida transparência orçamental."* (Páginas 20 e 22 do Relatório de Auditoria)

Esta situação encontra-se diretamente relacionada com a anteriormente referida omissão, nas receitas do Estado, da parte consignada aos Fundos por lhes ser entregue diretamente pelas respetivas entidades administradoras (AT e DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas.

Assim sendo, a desconformidade anotadas pelos senhores auditores neste âmbito só poderá ser, cabal e definitivamente, resolvida quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam assegurar a entrega daquelas verbas aos respetivos Fundos, deixando as mesmas de ser alocadas pela AT através transferência bancária a cada um dos Fundos.

Conforme já anteriormente foi referido, esta situação já encontra-se resolvida no que se refere às receitas do FET provenientes de cobranças coercivas. Com efeito, com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

procedesse ao registo daquelas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência destes montantes para a conta bancária do FET.

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

10) Os senhores auditores, no relato que apresentaram, consideram que poderá existir uma desconformidade legal na atribuição do suplemento financiado pelo FET a trabalhadores da AT, criado para financiar o pagamento de incentivos financeiros por acréscimo de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais, o FET tem vindo a financiar o pagamento de complementos salariais recorrentes (€ 71 M transferidos anualmente desde 2012) a trabalhadores da AT, incluindo muitos que não concorrem para a obtenção dessa cobrança (página 20 do relatório da Auditoria) "

Fundam-se os senhores auditores as suas opiniões, no pressuposto que os suplementos remuneratórios a atribuir e a pagar pelo FET (SFET) se deveriam caracterizar como um *claro incentivo à produtividade dos trabalhadores da AT em funções de cobrança coerciva, mas que a auditoria verificou que o SFET é pago não apenas aos trabalhadores da AT com as referidas funções de cobrança coerciva, mas, também, a todos os que as não desempenham*, o que evidencia uma desconformidade com o quadro legal que instituiu e disciplina o pagamento dos questionados suplementos remuneratórios.

Com o devido respeito, crê-se que a restrição do direito ao suplemento pago pelo FET aos *trabalhadores da AT com funções de cobrança coerciva* não é consistente com as normas legais que ordenam a matéria, pelas razões que a seguir se passam a expor.

Em primeiro lugar, por uma razão de ordem histórica, que, aliás, se encontra cabalmente espelhada no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de maio.

Na génese do FET, esteve a ideia de criar condições para que as remunerações da Administração Tributária, no seu todo, caminhassem no sentido da uniformização, tendo em consideração os desajustamentos então existentes entre os estatutos remuneratórios da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), da Direcção-Geral dos Impostos (DGC) e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), tomando, por referência, as remunerações auferidas pelos funcionários da DGAIEC e as condições em que as mesmas lhes eram pagas.

O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de maio, que alterou a redação do artigo 24.º da então vigente Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Dec. Lei n.º 158/96, de 3 de setembro, e procedeu à criação do FET, esclarece sobre os motivos, os fins e o quadro de referência do legislador.

Assim:

"As reformas estruturais introduzidas pela nova Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, colocaram em destaque as discrepâncias existentes nos regimes laborais dos trabalhadores das administrações aduaneira e fiscal, as quais, como refere o preâmbulo daquele diploma, terão de ser harmonizadas. No âmbito de uma política



Tribunal de Contas

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

geral de articulação entre as remunerações da função pública e a produtividade, que se pensa executar gradualmente, é possível estender desde já o regime atual da administração aduaneira ao conjunto da administração fiscal.

*Enquanto não é possível proceder à criação de regimes de carreiras e remunerações, comuns ou equivalentes, para os trabalhadores da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e se aguarda, igualmente, a institucionalização da DGITA, preconiza-se, sem prejuízo de propostas complementares, **uma solução que crie condições para uma menor discrepância entre todos os serviços com responsabilidades diretas na liquidação, cobrança e informatização dos impostos.** Esta solução, porventura extensível a outros sectores da Administração com responsabilidades e problemas afins, deverá permitir, como sucede numa administração moderna, e a exemplo do que acontece hoje noutros serviços públicos, **uma ligação entre o aumento de receitas proveniente da prestação de trabalho complementar ao da liquidação e cobrança normais, de que é exemplo típico o plano de regularização de dívidas, e os encargos com a atribuição de suplementos remuneratórios.***

O presente diploma visa precisamente criar as condições para serem atingidos os objetivos acima referidos através da criação de um fundo autónomo não personalizado, do tipo do existente na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

Ora, se o escopo da lei que criou o FET foi o de realizar a aproximação do estatuto remuneratório entre os vários serviços e trabalhadores da administração tributária, tomando por referência o estatuto dos trabalhadores da DGAIEC, o qual já compreendia o suplemento remuneratório pago pelo FEA, não faria sentido algum restringir a sua aplicação aos trabalhadores da DGCI e da DGITA com funções de cobrança coerciva, pois tal deixaria automaticamente grande parte dos trabalhadores da DGCI e a totalidade dos trabalhadores da DGITA.

O quadro legal que rege o FET e a atribuição do suplemento pago através deste oferece, ainda, outros argumentos que refutam a interpretação preconizada pelos Senhores Auditores.

O Decreto-Lei nº 335/97, de 2 de dezembro, definiu os órgãos do FET, os seus ativos e receitas, bem como as linhas orientadoras da fixação dos valores dos suplementos remuneratórios a abonar aos trabalhadores das extintas DGCI e DGITA, através do Fundo.

A Portaria nº 132/98, de 4 de março (alterada pelas Portarias nºs 1213/2001, de 22 de outubro, 1001-A/2007, de 29 de agosto e 290/2009, de 23 de março), estabeleceria, a seguir, as condições de "atribuição, suspensão e redução do suplemento respeitante a compensações de produtividade" bem como os respetivos montantes máximos.

O artigo 1.º, n.º 1, desta Portaria, determina que o acréscimo de produtividade que serve de fundamento à atribuição do suplemento (...) será avaliado (...) através da **comparação entre os objetivos efetivamente atingidos e os definidos nos planos de atividades.**

Em resultado dessa avaliação, da responsabilidade do Ministro das Finanças, é fixada a percentagem cobrada coercivamente e das resultantes da adesão ao regime instituído pelo Decreto-Lei nº 124/96, de 10 de agosto, que caberá ao FET.

Conforme resulta daquela Portaria, sem margem para dúvidas, a produtividade em causa respeita ao desempenho global da AT na realização dos fins que lhe são assinalados nos planos de atividades,

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

sendo o acréscimo de produtividade, a existir, expressão da comparação entre os objetivos definidos nos planos de atividades e os resultados efetivamente alcançados pela AT.

O desempenho individual dos trabalhadores da AT, de todos os trabalhadores e não apenas dos que executam tarefas no âmbito da cobrança coerciva, merece a devida ponderação, porém, nos termos do disposto previstos no n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 134/98, que exige como pressuposto aquisitivo individual do direito ao suplemento que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito.

Em parte alguma dos diplomas legais que criaram e regulamentaram o suplemento remuneratório a suportar pelo FET é referido que se destina exclusivamente aos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva.

Ademais, uma tal conclusão não resistiria a uma interpretação sistemática das normas legais que instituíram o FET e o direito ao suplemento por este pago.

Atente-se, desde logo, na previsão legal do respetivo pagamento aos trabalhadores da DGITA. A inclusão destes trabalhadores no perímetro do direito ao suplemento não será suficiente para fazer succumbir a tese de que o mesmo só é devido a trabalhadores que executem funções de cobrança coerciva? Na verdade, nenhum dos trabalhadores da DGITA cumpre tarefas de cobrança coerciva. Estar-se-á, porventura, a admitir que ao mesmo tempo que lhes reconhecia o direito ao suplemento, o legislador tenha imposto um requisito que sabia de antemão que os trabalhadores da DGITA não poderiam cumprir? Ou, por outras palavras, caso apenas fosse devido aos trabalhadores da DGCI com funções de cobrança coerciva, por que razão a lei incluiria no mesmo direito os trabalhadores da DGITA, quando nenhum deles executava tais funções?

Caso o suplemento remuneratório a suportar pelo FET fosse exclusivo dos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva, por que razão mandaria pagá-lo a trabalhadores que nem sequer se encontram a prestar trabalho na AT (ou na DGCI e DGITA), como é o caso dos trabalhadores destacados e/ou requisitados nos gabinetes de membros do governo e que, pelo orçamento destes, não recebem quaisquer remunerações, dos que, em representação do Ministério das Finanças, DGCI ou DGITA, se encontravam noutros serviços, comissões ou grupos de trabalho e dos destacados no gabinete do Defensor do Contribuinte?

Por último, o n.º 3 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária a Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, determina que *o pessoal da AT admitido em data posterior a 1 de Janeiro de 2012 tem direito a receber o suplemento devido ao pessoal reafectado à AT que desempenhava funções na DGCI, nos termos da lei aplicável, sem qualquer vestígio da alegada restrição aos trabalhadores a exercer tarefas no âmbito da cobrança coerciva.*

Em face do quadro legal vigente, reforçado pelos argumentos histórico e sistemático acabados de expor, parece inquestionável que os suplementos remuneratórios suportados pelo FET são devidos ao universo dos funcionários e agentes, sem distinção de funções, cujo contributo é refletido no acréscimo de produtividade global (da DGCI, da DGITA e, atualmente, da AT), que constitui pressuposto do respetivo direito e que, aliás, é objeto de avaliação anual pelo Ministro das Finanças.



Tribunal de Contas

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

Do direito em causa apenas são excluídos os trabalhadores provenientes da DGAIEC com direito ao suplemento suportado pelo FEA, bem como, todos quantos não preencham qualquer dos requisitos previstos no n.º 1 artigo 3.º Portaria n.º 134/98, ou sejam, os que não se encontrem a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo as exceções atrás assinaladas), os que não obtenham avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito e, finalmente, os que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita;

Em conclusão, são os seguintes os pressupostos do direito ao suplemento remuneratório suportado pelo FET:

- Pressuposto de ordem geral – a ocorrência num dado ano de um acréscimo de produtividade da AT, por referência aos objetivos que lhe estavam fixados no plano de atividades, devidamente reconhecido pelo Ministro das Finanças;
- 1.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador se encontre a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo, repetimos, as exceções atrás assinaladas);
- 2.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito;
- 3.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador não que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita.

Refira-se, por último, que, presentemente, se encontram em preparação os instrumentos legislativos e regulamentares necessários para a fusão do FET e do FEA e, nessa sede, esta matéria não deixará de ser, definitivamente, avaliada e esclarecida.

11) Vem referido no relato dos senhores auditores que existe "autorização do pagamento das despesas orçamentais do FET (€ 71.898 m) por apenas um dos membros do CAFET e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip em 11 dos 15 pedidos de autorização de pagamento (PAP) afetando 27 dos 32 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 4 dos PAP afetando 20 documentos de despesa. Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções)." (Página 20 do Relatório de Auditoria)

Para concluírem como concluíram, os senhores auditores entenderam haver deficiência e irregularidade, nas seguintes situações:

- autorizações de pagamento de despesas orçamentais do FET por apenas um dos membros do Conselho de Administração do FET;
- pagamentos sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip, falta de cabimento, compromisso e pedido de autorização dos PAP;
- emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa, sem segregação de funções;

207

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

Tais deficiências ou irregularidades consubstanciam, no entender dos senhores auditores, violação dos artigos 42º, nºs 1 e 6, alíneas a) e) e 45º nº 1, ambos da Lei do Enquadramento Orçamental, do artigo 22º do Regime da Administração Financeira do Estado aprovado pelo Dec. Lei nº 155/92, de 28 de julho e do artigo 6º do Regulamento de funcionamento interno do Conselho de Administração do FET, incorrendo os membros do Conselho do FET em responsabilidade financeira sancionatória.

Quanto à questão das autorizações do pagamento de despesas orçamentais do FET, só por um membro do Conselho de Administração, há que dizer que o artigo 6º do Regulamento Interno do Conselho de Administração do FET, na redação que lhe foi dada na reunião de 07/12/2001 (Acta nº 17 – cuja cópia se junta), salvo o devido respeito, parece não ter aplicação no caso.

De facto, este artigo do regulamento Interno estabelece da forma seguinte:

“1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto no número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho”.

Este artigo do regulamento interno somente se reporta a questões de vinculação e representação externa do Fundo e não a questões de funcionamento interno, sendo certo, até, que, em questões de mero expediente, basta a intervenção do um só membro do conselho de administração do Fundo.

Por outro lado, deliberou, o Conselho de Administração, na reunião de 03/06/1998 (acta nº 4 – cuja cópia se junta) que todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Diretor de Serviços Financeiros da DGCI.

Desta forma, é entendimento do Conselho de Administração do FET que a intervenção de um só dos seus membros, no caso, do Diretor de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira que, por inerência, é membro do Conselho de Administração, é suficiente para autorizar os pagamentos, não violando a mencionada regra do regulamento Interno de funcionamento do Conselho de Administração (AT), a qual só se reporta à representação e vinculação externa do Fundo, o que não é o caso das autorizações de pagamento das despesas orçamentais.

Por outro lado, os reparos seguintes têm a ver com procedimentos da própria AT que tem a obrigação legal (cf. artigo 13º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de dezembro) de facultar o apoio técnico e operativo ao Fundo, o qual, como já referido, não possui pessoal próprio.

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FET, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFip foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

Também a não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Saliencia-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo.



Tribunal de Contas

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

Entretanto, face a esta questionada anotação constante do relato dos senhores auditores, a DSGRF da AT foi instruída no sentido de promover a correção desses procedimentos, sendo que, presentemente, esta situação se encontra ultrapassada, tendo sido introduzidas as medidas necessárias à correção das desconformidades assinalada pela Auditoria, designadamente, a referida falta de segregação de funções, a qual já se encontra ultrapassada desde o passado ano de 2016.

Acresce, ainda, que foi proposto a Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças a substituição da vogal da Comissão de Fiscalização do FET, *Estela Sousa Carrapiço*, a qual, simultaneamente, colabora na execução das operações administrativas e contabilísticas do Fundo (junta-se cópia da proposta formulada nesse sentido).

12) Consideraram os senhores auditores como desconformidade, a circunstância de existir uma *"insuficiente dotação orçamental para a despesa com o imposto (IRC) retido pelo IGCP sobre o rendimento (juros) das aplicações em CEDIC recebido em 2015. O tardio reforço dessa dotação (€ 518 m) só se concretizou por alteração orçamental autorizada em junho de 2016. (Página 20 do Relatório de Auditoria)*

Efetivamente, a dotação orçamental existente para pagamento de retenção do IRC executada automaticamente pelo IGCP, foi insuficiente para fazer face às despesas do ano 2015. Acontece que, por se tratar de uma despesa que o serviço não efetua diretamente, mas que lhe é cobrada automaticamente, essa situação foi detetada no final do ano 2015, aquando do apuramento de contas do referido ano económico. Pelo facto descrito apenas foi solicitado o saneamento desta situação em 2016, ratificada pelo despacho n.º 209/2016 de Sua Excelência o Sr. Secretário de Estado do Orçamento.

13) No relato dos senhores auditores faz-se o reparo que existe:

- *Relativamente ao FET, uma "inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 73 889 m na receita de 2015) da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 950 M no final de 2015) tal como o saldo da gerência anterior reportado na CGE de 2015 (€ 1 024 M no final de 2014) e nas anteriores." (Página 20 do Relatório de Auditoria)*
- *Relativamente ao FEA, também uma "inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 7 069 m na receita de 2015) da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC, quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 84 M no final de 2015)." (Página 23 do Relatório de Auditoria)*

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

O FET e o FEA efetuam o registo contabilístico dos CEDIC de acordo com o entendimento da DGO que consta dos pontos 69 a 75 da Circular Série A n.º 1379 e que estipula os procedimentos de contabilização em despesa e receita da subscrição e reembolso dos CEDIC.

Os registos contabilísticos efetuados no sistema contabilístico GeRFIP relativamente à subscrição e reembolso dos CEDIC encontram-se assim em conformidade com as instruções emanadas pela DGO na Circular Série A n.º 1379, contabilizando respetivamente em despesa e receita orçamental não efetiva.

Deste modo, o cumprimento das instruções da DGO têm como resultado que os saldos de gerência do FET e do FEA não incluem os CEDIC, uma vez que a detenção de ativos financeiros orçamentais configura sempre uma despesa orçamental não efetiva, conforme estipula o Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de fevereiro que aprovou o Classificador Económico, independentemente do objetivo da sua aquisição, grau de liquidez ou período de detenção.

14) Anota-se, também, no relato dos senhores auditores que há uma:

- *“indevida agregação, pelo IGCP (sem que o FET se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FET (2.ª Conta), quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro ilíquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado” (Página 21 do Relatório de Auditoria)*
- *“Indevida agregação pelo IGCP (sem que o FEA a isso se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FEA, quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro ilíquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado. (Página 23 do Relatório de Auditoria)*

Neste âmbito, o Conselho de Administração do FET já colocou a questão ao IGCP, o que fez nos seguintes termos:

“A fim de que o Conselho de Administração do FET possa dar cumprimento às instruções da DGO, emanadas na sequência das recomendações do Tribunal de Contas insertas no Parecer da Conta Geral do estado do ano de 2014, quanto à contabilização dos valores aplicados em CEDIC, à correspondente receita de juros e respectiva despesa em sede de retenção de IRC, vimos, agora por escrito, solicitar que aquando do vencimento de cada CEDIC, fique evidenciado na conta bancária do FET, (Conta 906), a crédito o montante efetivo do juro e a débito o valor correspondente à retenção de IRC, à taxa prevista no n.º 5 do art.º 87.º do Código do IRC.”

Em resposta, o IGCP referiu que, *“sobre a questão colocada informamos que a partir de 01/01/2017, passam a ser refletidos nas contas bancárias do HB os créditos dos juros e os débitos das respetiva retenções do IRC.”*

Considera-se, por isso, que esta situação está ultrapassada e, no futuro, deixará de existir esta desconformidade, que, como se nota, era originada no próprio IGCP.



Tribunal de Contas

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

Aliás, efetivamente, por ocasião do vencimento de um CEDIC em 06-01-2017, titulado pelo FEA, o IGCP já registou três movimentos na sua conta bancária, um para o montante investido, outro para os juros brutos e um terceiro para o imposto retido, concluindo-se assim que se encontra sanada esta desconformidade por parte do IGCP.

15) Ainda no domínio das práticas do IGCP, relativamente a aplicações financeiras do FET, antaram os senhores auditores, haver

- *"incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FET) da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5%2 a taxa aplicável (indevida retenção de € 164 m em 2015) (Página 21 do Relatório de Auditoria)*
- *incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FEA) da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5%3 a taxa aplicável (indevida retenção de € 11 m em 2015) (Página 23 do Relatório de Auditoria)*

Face às dúvidas suscitadas nesta matéria, nomeadamente na sequência da recomendação do Tribunal de Contas no âmbito do Relatório de Auditoria de Seguimento - Processo n.º13/2015, Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), aos períodos de 2013 e 2014, a Direção de Serviços de IRC procedeu à emissão do Ofício-circulado n.º. 20192 de 2016-06-07, através do qual, em síntese, é veiculada a seguinte instrução administrativa: "a retenção na fonte a efetuar sobre os rendimentos de capitais auferidos pelas entidades previstas nas alíneas a) a c) do n.º.1 do artigo 9.º do Código do IRC deve corresponder à taxa prevista no n.º. 5 do artigo 87.º do Código do IRC tendo a mesma caráter definitivo."

Nestes termos tanto o FET como o FEA, com observância dos prazos legais aplicáveis, irão proceder à apresentação de reclamação graciosa, no sentido de serem recuperados os valores indevidamente retidos na fonte.

16) Também como desconformidades, refere-se no relato da auditoria:

- *a "omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 300 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem suplemento financiado pelo FET (SFET). Pagamento indevido dessa despesa pelo FET após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior registo de uma reposição abatida nos pagamentos para repor esse adiantamento do SFET (procedimento legalmente interdito)." (Página 20 do Relatório de Auditoria)*
- *"Omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 44 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem Suplemento financiado pelo FEA (SFEA). Pagamento extraorçamental e indevido dessa despesa pelo FEA após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior recebimento extraorçamental para repor esse adiantamento do SFEA (procedimento legalmente interdito)." (Página 23 do Relatório de Auditoria)*

Os fluxos financeiros associados ao pagamento do seguro de responsabilidade civil profissional dos trabalhadores da AT, tanto o suportado pelo FET (de acordo com o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março) como o suportado pelo FEA (conforme a alínea d) do n.º 6.º da Portaria n.º 824/91, de 14 de Agosto, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de Setembro), encontram-se evidenciados nos extratos das contas correntes, respetivamente, 906 e 899 do balcão 112 do IGCP.

A criação de dotação orçamental teve por base os contratos de seguro em vigor em 2015, não tendo sido solicitado o Parecer Prévio Vinculativo previsto no art.º 75.º Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro (OE2015), uma vez que foi entendido que tal não será aplicável a nenhum dos Fundos, uma vez que, em ambos os casos o seguro é suportado pelos trabalhadores da AT (no caso do FET conforme o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º 8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março e, no caso do FEA, conforme as alíneas d) e e) do n.º 6.º e alínea c) do n.º 15.º da Portaria 824/91, de 14 de Agosto, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de Setembro), limitando-se os Fundos a contratar em nome e por conta dos referidos trabalhadores.

Acresce que, pelo estipulado na alínea d) do n.º 8 do referido artigo 75.º da Lei do OE para 2015, tem sido entendido quer pelo FET, quer pelo FEA, que ambos os Fundos estão excecionados da aplicação do n.º 5 deste mesmo artigo, precisamente a norma que exige o Parecer Prévio Vinculativo aludido.

O procedimento adotado no FET e no FEA, teve subjacente o facto de o seguro se vencer em data em que era administrativamente impossível, proceder à atribuição e desconto do montante aos trabalhadores para efeitos de pagamento do seguro.

Aquela situação será sanada com o processamento e pagamento dos suplementos remuneratórios através da aplicação de processamento de vencimentos GeRHuP, que só em 2017 entrará em plena produção.

Crê-se, assim, que no decurso do corrente ano de 2017, a desconformidade assinalada pela Auditoria, neste domínio, já não acontecerá, pois os órgãos responsáveis quer pelo FET, quer pelo FEA, enviairão todos os esforços no sentido de se proceder de forma que os pagamentos dos prémios à seguradora se processem sem as desconformidades assinaladas pela Auditoria.

17) Anotaram os senhores auditores a "indevida titularidade pela AT da conta bancária no Tesouro através da qual o FEA movimenta as disponibilidades reportadas nos pertinentes documentos de prestação de contas." (Página 22 do Relatório de Auditoria)

O conselho Administrativo do FEA admite haver necessidade de se corrigir a desconformidade assinalada pelos senhores auditores, tendo já encetado diligências nesse sentido junto do IGCP.

18) Considerou-se que no relato dos senhores auditores existir uma "indevida afetação ao FEA de 100% em lugar de 50% (€ 1,2 M) do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT." (Página 22 do Relatório de Auditoria)



Tribunal de Contas

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

Entenderam os senhores Auditores, ter havido uma indevida afetação ao FEA de 100%, em lugar de 50%, do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT.

Nos termos do disposto no artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro (na redação que vigorou até à produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro), são afetas ao pagamento do suplemento e do abono previstos no mapa II (...) 50% do valor das multas ou coimas cobradas em processos de infração fiscal, nos termos do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 376-A/89, de 25 de outubro.

Com o Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, foi revogada a participação de 50% no valor das coimas que cabia aos autuantes da ex-DGAIEC, passando a totalidade do valor das coimas cobradas nos processos aduaneiros a ser receita própria da AT, nos termos do disposto no seu artigo 8.º, n.º 2, alínea d).

Com o objetivo, entre outros, de reforçar as fontes de financiamento do FEA, foi publicado o Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de Julho, cujo artigo 3.º deu nova redação ao artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, com a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 36/2008, de 29 de fevereiro.

Por feito desta alteração, o artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90 passou a declarar que são afetos ao pagamento do suplemento "Os montantes das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira, instaurados e instruídos nos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira, exceto na parte em que sejam afetos a outros autuantes ou entidades nos termos da lei".

Em face desta alteração, o procedimento, censurado no Relatório da Auditoria, de afetar a totalidade do valor das coimas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT, salvo melhor opinião, terá pleno suporte legal.

Esta mesma conclusão se pode extrair da leitura da nota de rodapé n.º 3, ao ponto 3.5.4 do Relatório de Auditoria (página 33), que refere que a legislação de suporte para a afetação ao FEA, dos montantes provenientes das cobranças de coimas e custas inerentes a processos de contraordenação aduaneira, é o "artigo 4.º, n.º 8, alínea c) do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de julho"

19) Assinalaram os senhores auditores a desconformidade que consubstancia a "autorização do pagamento das despesas orçamentais do FEA (€ 11.896 m) por dirigente da AT sem competência para tal (ao não integrar o CAFEA) e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip em 22 dos 24 pedidos de autorização de pagamento (PAP), não estando os dois restantes sequer autorizados; deficiências que afetam todos os 24 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 11 dos PAP Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções)." **(Página 22 do Relatório de Auditoria)**

23

António Brigas Afonso
Rua da Alfândega 5 – R/C
1149-006 LISBOA

Esta irregularidade assinalada pela Auditoria resultou da boa vontade dos interventores, responsáveis pelos assuntos financeiros da AT e, como tal, responsáveis pelos processamentos atempados das remunerações e suplementos que aos mesmos se encontram agregados não sofresse qualquer atraso, que poderiam motivar algum alarido social entre os trabalhadores.

No entanto, considerado o alerta que resulta da Auditoria quanto à falta de competência dos autores de tais autorizações, para praticar aquela categoria de actos, o próprio Conselho administrativo do FEA, achou por bem providenciar uma deliberação no sentido de ratificar os actos por eles praticados nos domínios das atribuições do FEA e, assim, sanar a irregularidade verificada.

Tal aconteceu na reunião extraordinária do Conselho Administrativo, que decorreu em 26 de janeiro de 2017, cuja cópia da respectiva ata se junta.

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FEA, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFip, foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

A não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Salienta-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo, e que a referida falta de segregação de funções já se encontra ultrapassada desde 2016.

C - CONTRADITÓRIO (recomendações)

20) No que às recomendações especificamente dirigidas aos Fundos (FET e FEA), o relatório da Auditoria refere e passa-se a transcrever:

- **Recomendação nº. 3** - *Proceder à correta contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas do Estado (direta e indiretamente) consignada ao Fundos, nos termos legais.*
- **Recomendação nº. 4** - *Assegurar a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.*
- **Recomendação nº. 5** - *Elaborar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.*

Considerando tudo o que acime se expôs entende-se que as recomendações ou já se encontram implementadas ou em vias de ser implementadas.

É certo que, no que concerne à questão da inexistência de um plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, o mesmo decorre do que, nesse particular, já existe na AT e, particularmente, nos serviços de gestão financeira, uma vez que o funcionamento e a actividade dos Fundos depende, exclusivamente do apoio que recebem desses serviços, sendo que todos os procedimentos técnicos e administrativos, inerentes à movimentação dos recursos próprios do FET, correm por esses serviços, da AT.



Tribunal de Contas

ACTA Nº 4 (quatro)

31

Aos três dias do mês de Junho de mil novecentos e noventa e oito, pelas dezasseis horas, na denominada sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita no segundo andar da Rua do Comércio, 10 - 2º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributária (FET), composto, nos termos do nº 1 do artigo 9º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços do Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente, Fernando Alberto de Barros Lomba e Manuel Joaquim Empina Moscas, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Queadas de Almeida.

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:

Ponto um: regulamento de funcionamento interno;

Ponto dois: atribuição e distribuição de funções pelos vários membros do Conselho de Administração;

Ponto três: preenchimento de fichas e outra documentação necessária a movimentação de contas bancárias e do tesouro;

Ponto quarto: assuntos diversos.

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão.

Entrados na discussão do ponto primeiro da ordem de trabalhos foi deliberado atribuir ao membro do Conselho de Administração, Rufino Silva, a responsabilidade de redigir a minuta do regulamento, tendo-se este comprometido a, no prazo de cerca de três semanas, apresentar uma primeira versão do regulamento, a fim de ser analisado e discutido na próxima reunião do Conselho de Administração.

Foi também deliberado que a proposta de regulamento deverá conter ou especificar as actividades dos Centros de Cultura e Desporto ou outras organizações de trabalhadores da DGCI e da DGITA que poderão ser consideradas para efeitos de atribuição de apoios financeiros do FET. Entrados na discussão do segundo ponto da ordem de trabalhos, foi acordado e assim deliberado:

a) Todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços Financeiros da DGCI;

b) As questões relativas ao tratamento contabilístico, bem como as decorrentes do despacho de 05/05/98, transmitido pelo ofício nº 410, da Direcção-Geral do Orçamento), ficam a cargo do membro do Conselho designado da DGITA, Rosa Almeida;

c) A contabilidade das receitas e as relações com a Direcção-Geral do Orçamento, ficarão a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços de Planeamento e Estatística da DGCI;

d) Todas as questões relativas a contencioso, reclamações e dúvidas de natureza jurídica que sejam colocadas ao Conselho de Administração, ficam a cargo do membro do Conselho designado pela DGCI, Rufino Silva;

e) Todas as decisões que colidam com a política de gestão do FET e as decisões sobre reclamações dos beneficiários do FET, serão tomadas por deliberação do Conselho de Administração.

De seguida e já no âmbito do ponto seguinte da ordem de trabalhos, o Conselho de Administração tratou do preenchimento dos formulários de abertura da conta do FET na Direcção-Geral do Tesouro, que será movimentada com a assinatura de pelo menos três membros do Conselho de Administração; para essa conta será transferido o montante de Esc.: 6.138.371.000\$00, quantia por conta da qual a Direcção-Geral do Tesouro já suportou, através de duas guias de receita o total de Esc.: 1.618.000.000\$00, destinado ao pagamento dos suplementos referentes, ao primeiro quadrimestre deste ano; desta quantia, encontra-se uma

guia no montante de Esc.: 1.600.000.000\$00 registado no orçamento da DGCI e outra, no montante de Esc.: 18.000.000\$00, registado no orçamento da DGITA.

Foi então deliberado que o saldo existente de Esc.: 4.520.371.000\$00, seja transferido para a conta nº 06700300838230, aberta na dependência da Praça do Comércio da Caixa Geral de Depósitos.

Já no âmbito do último ponto da ordem de trabalhos foi discutido e deliberado o seguinte:

Considerando que existem várias questões relacionadas com o FET e que envolvem o pessoal das tesourarias e se encontram para tratamento na Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, foi deliberado que se solicitasse informação sobre o assunto e se solicitasse àquela Direcção de Serviços a preparação de um projecto de resposta, ficando o membro Manuel Moscas, encarregado de tratar este assunto junto do Senhor Director de Serviços respectivo.

Foi igualmente decidido pedir que os senhores Directores-Gerais dos Impostos e da Informática e Apoio aos Serviços Aduaneiros e Tributários indicassem os nomes dos funcionários que, em representação de cada uma daquelas Direcções-Gerais e em cumprimento do disposto no artigo 11º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, devam ser levados à consideração de Sua Excelência o Ministro das Finanças, para efeitos da sua nomeação para a Comissão de Fiscalização do FET, os quais ficaram de, em breve, e depois de contactarem as pessoas, indicar o nome dos funcionários a designar.

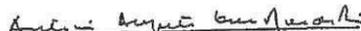
Discutiu-se de seguida a problemática do pagamento da segunda prestação dos suplementos e face às questões e dificuldades que são colocadas, nomeadamente pela Direcção-Geral do Orçamento, foi deliberado apurar uma reunião com o Senhor Director-Geral do Orçamento, ficando igualmente deliberado que a DGITA elaborará uma folha de cálculo que permita um melhor e mais rápido processamento individual dos pagamentos a efectuar.

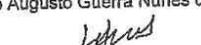
Abordou-se, ainda, a questão das aplicações financeiras das disponibilidades do FET, tendo sido deliberado que o processo deveria seguir a mais ampla transparência, pelo que todas as instituições de crédito seriam consultadas para o efeito, pelo que se procederá à elaboração do ou dos planos de imobilização das disponibilidades financeira, a fim de que as instituições possam, em pé de igualdade, fazer as suas propostas; ficou o Senhor DGITA encarregue de elaborar os planos de imobilização e o projecto de consulta a enviar às instituições financeiras. Por outro lado, foi deliberado que, enquanto decorrerem as negociações com as instituições financeiras para a aplicação das disponibilidades financeiras do FET, o saldo existente na conta aberta na Direcção-Geral do Tesouro e que deve ser transferido para a conta existente na Caixa Geral de Depósitos, deve permanecer nessa conta.

No seguimento desta discussão, foi também deliberado que o membro do Conselho. Fernando Lomba procedesse à elaboração de uma declaração para efeitos da transferência trimestral prevista no ponto 6º nº 3 da Portaria nº 132/98, 4 de Março, para ser apreciada pelo Senhor DGCI, bem como deverá preparar e apresentar no prazo de três semanas a declaração relativa ao primeiro trimestre deste ano. Por outro lado e face à impossibilidade material de poder ser cumprido o prazo de dez dias previsto no ponto 1º, nº 3 da mesma Portaria, deverá, também, elaborar uma informação justificativa dessa impossibilidade, a fim de a mesma ser levada à consideração do senhor Ministro das Finanças.

Por último e face ao despacho nº 183/98 do Senhor Ministro das Finanças, datado de 14/05/98, e aos problemas que têm surgido com a retenção das verbas destinadas ao FET, aliado ao facto de que de que a retenção deixou de ter qualquer importância prática no que ao FET concerne, face à redacção final que acabou por ficar na Portaria 1.278-B/97, de 30 de Dezembro, quanto à transferência dos fundos que lhe são devidos, foi deliberado, dar instruções aos serviços, no sentido de deixarem de efectuar as retenções, embora procedendo contabilisticamente ao apuramento das importâncias que, no espírito cumprimento da lei, caberiam ao FET.

E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada.


António Augusto Guerra Nunes dos Reis


António Cavalheiro Dias



Tribunal de Contas

Fernando Alberto de Barros Lomba

Manuel Joaquim Empina Moscas

Rufino Valente Martins da Silva

Maria Rosa Quedas de Almeida.

ACTA Nº 17 (dezassete)

Aos sete dias do mês de Dezembro do ano dois mil e um, pelas dezoito horas, na sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita na Rua do Comércio, 10 - 2º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributário (FET), composto, nos termos do nº 1 do artigo 9º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços de Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente, Fernando Alberto de Barros Lomba e Belarmino Assunção Almeida Santos, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Quedas de Almeida:-----

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:-----

Ponto um – aprovação das várias percentagens a que se refere o nº 1 do artigo 2º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março, para o terceiro quadrimestre do corrente ano.-----

Ponto dois – Outros assuntos.

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão; de seguida, e em conjunto com o vogal, Belarmino Assunção Almeida Santos, informou os restantes membros do Conselho, das projecções que foram efectuadas e das disponibilidades existentes, para efeitos de uma actualização das percentagens a que se refere o nº 1 do artigo 2º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março, para o quadrimestre corrente; após as explicações recebidas, deliberou o Conselho fixar, para o período correspondente ao 3º quadrimestre do corrente ano, as percentagens seguintes:

- Pessoal dirigente	35,00%;
- Pessoal de chefia tributária e tesoureiros-gerentes	29,20%
- Restante pessoal	25,00%

De seguida, o Conselho, considerando a dificuldade que, por vezes, é sentida na obtenção das assinaturas necessárias para a movimentação das contas bancárias do Fundo, deliberou alterar a redacção do artigo 6º do Regulamento de Funcionamento Interno, aprovado por deliberação tomada na reunião do Conselho de 30/07/98, a que corresponde a Acta nº 5, eliminando o seu número 2 e passando o actual nº 3 a nº 2; em consequência da deliberação ora tomada, a redacção do artigo 6º do Regulamento, passa a ser a seguinte:

"1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - independentemente do disposto nos número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho".

Debruçando-se o Conselho sobre as questões que se prendem com os efeitos da entrada em vigor da Portaria nº 1213/01, de 22 de Outubro, deliberou que as alterações, por esta introduzidas ao artigo 4º da Portaria nº 132/98, de 8 de Março, tenham aplicação nos pagamentos dos suplementos remuneratórios, que sejam efectuados após a sua entrada em vigor, de forma a que as faltas dadas por doença prolongada e incapacitante, por doença infecto-contagiosa e por isolamento e ainda as dadas ao abrigo do estatuto de trabalhador-estudante, a partir do mês de Setembro de 2000, inclusive, deixam de ter reflexo na determinação dos suplementos remuneratórios que vierem a ser pagos no futuro, incluindo na determinação dos suplementos a pagar no corrente quadrimestre de 2001.

De seguida, tomou a palavra o vogal Rufino Silva que fez uma breve exposição sobre a situação de um grupo de pessoas que, desde 07/03/90, desenvolve a sua actividade profissional nos serviços do Imposto sobre o Valor Acrescentado e que, em virtude de execução da sentença judicial, proferida no Proc. nº 114/93 do Tribunal de Trabalho de Lisboa, foi considerado integrado nos serviços da DGCI, sob o regime de contrato de trabalho por tempo indeterminado, com a equiparação a técnicos profissionais de 2ª classe; propôs, a Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, que lhes seja reconhecido o direito à aplicação do regime de atribuição dos suplementos remuneratórios pagos pelo FET, em igualdade de circunstâncias com o demais pessoal; examinada a questão, o Conselho considerou que, doutrinariamente, aquele pessoal subsume-se ao conceito de agente



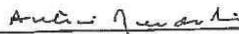
Tribunal de Contas

administrativo em regime de direito privado, contratado para acorrer a necessidades permanentes dos serviços, uma vez que a sua vinculação contratual inicial de natureza temporária, se transformou em vinculação definitiva e por tempo indeterminado, sendo que o seu despedimento só poderá ocorrer por justa causa, comprovada em adequado procedimento disciplinar; por isso, não restam dúvidas que o pessoal nesta situação deve ser considerado agente administrativo e porque exerce a sua actividade em serviços da DGCI e, ainda, porque participa na produtividade que determina o direito ao abono do suplemento remuneratório pago por este Fundo, reúne as condições para que se possa considerar abrangido pelo disposto no nº 1 do artigo 3º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, com referência ao nº 1 do artigo 3º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março; consequentemente, deve ser objecto de classificação de serviço, nos mesmos termos em que o são os demais funcionários e agentes da DGCI e integrar o pessoal a beneficiar com o pagamento dos suplementos remuneratórios do FET, com efeitos à data da criação deste.

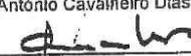
O Conselho ponderou, ainda, a situação do pessoal da DGCI e da DGITA que, em virtude de concurso, são nomeados, em comissão extraordinária de serviço, para a realização de estágio de ingresso em carreira distinta daquelas em que se encontram inseridos, optando, durante o período de estágio, pela remuneração do lugar de origem; tem acontecido que, relativamente ao cálculo e processamento do abono do suplemento remuneratório correspondente a esse período de tempo e até à aceitação do lugar na nova categoria e carreira, alguns serviços têm tomado, por base de cálculo, o índice remuneratório do lugar de estagiário, enquanto noutros, se tem tomado o índice remuneratório da categoria de origem, em conformidade com a opção pelo estatuto remuneratório – esta situação verificou-se, designadamente, nos casos de peritos tributários e de fiscalização tributária que realizaram os estágios de ingresso nas carreiras de técnicos economistas e técnicos juristas da DGCI. Entendeu o Conselho que urge uniformizar os procedimentos verificados nestas situações. Assim e tomando por consideração que a possibilidade que a lei confere às pessoas nomeadas em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio de ingresso em carreiras distintas daquelas em que se encontram integradas tem em vista garantir, aos interessados, que, enquanto durar o período probatório ou de estágio, não verão diminuídos os seus proventos salariais, o Conselho deliberou que, quando funcionários e agentes da DGCI e da DGITA sejam nomeados em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio em carreiras distintas daquelas em que se encontrem inseridos, o cálculo do suplemento remuneratório relativo à produtividade do período de estágio e até que aceitem o cargo correspondente à categoria da nova carreira, deve ser efectuado, tendo por referência o índice salarial do escalão 1 da categoria de origem. Foi recomendado aos serviços que procedessem à reavaliação das situações passadas, tendo em vista a aplicação uniforme do procedimento ora deliberado.

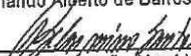
E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada.

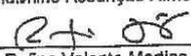
O Conselho de Administração

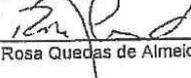

António Augusto Guerra Nunes dos Reis


António Cavaleiro Dias


Fernando Alberto de Barros Lomba


Belarmino Assunção Almeida Santos


Rufino Valente Martins da Silva


Maria Rosa Quedas de Almeida.

00020 26/01/17
Ofício N.º:
Entrada Geral:
N.º Identificação Fiscal (NIF):
Sua Ref.º:
Técnico:

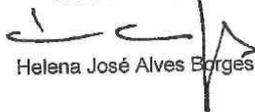
A Sua Excelência
O Ministro de Estado e das Finanças
Avenida Infante D. Henrique
Lisboa

Assunto: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTÁRIO (FET)

Considerando que os senhores auditores do Tribunal de Contas, no âmbito da auditoria que, no segundo semestre de 2016, realizaram, aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro (FET e FEA), manifestaram, em sede de projecto de relatório final, o entendimento de poder existir incompatibilidade entre as funções exercidas pela trabalhadora da Autoridade Tributária e Aduaneira, *Estela Sousa Carrapiço* e o cargo que exerce como membro da Comissão de Fiscalização do Fundo de Estabilização Tributário (FET), cumpre-me propor, nos termos e ao abrigo dos disposto no n.º 1 do artigo 11.º do Dec. Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro, a sua substituição na Comissão de Fiscalização do FET e, nessa sequência, em sua substituição, seja designada para integrar a mencionada Comissão de Fiscalização, a senhora directora de finanças adjunta da Direção de Finanças de Lisboa, *Dra. Maria José Alves Dantas Fonseca Lopes*.

Co os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral


Helena José Alves Borges



ACTA DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO (FEA)

Aos vinte e seis dias do mês de janeiro do ano de dois mil e dezassete, pelas onze horas e trinta minutos, reuniu a título extraordinário o Conselho Administrativo (CA) do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), estando presentes, para além da Senhora Presidente, Helena Maria José Alves Borges, a Senhora Diretora de Serviços Técnicos, Análises e Laboratório, Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa, o Senhor Diretor da Alfândega do Jardim do Tabaco, João Pedro Henriques Santos Mota e o Senhor Subdiretor-Geral para a Área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, Dr. Nelson Roda Inácio.

A reunião foi convocada pela Senhora Presidente com a seguinte ordem de trabalhos:

Ponto único: *Apreciação e eventual ratificação das autorizações de pagamento das despesas orçamentais do FEA por dirigentes da Autoridade Tributária e Aduaneira que não integram o Conselho Administrativo do Fundo.*

Iniciada a reunião, tomou a palavra a Senhora Presidente do Conselho Administrativo para assinalar a circunstância de o projecto de relatório da Auditoria aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro, realizada pelo Departamento de Auditoria II do Tribunal de Contas, mencionar terem existido autorizações de despesas orçamentais do Fundo realizadas por dirigentes da Autoridade Tributária Aduaneira que não fazem parte do Conselho Administrativo, no caso, pelo Senhor Dr. Néilson Roda Inácio, de 1 de janeiro a 21 de maio de 2015 e pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, entre 22 de maio e 31 de dezembro do mesmo ano, na qualidade de Diretores de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros. Feita a análise das autorizações supra referidas e das circunstâncias e motivos em que ocorreram, foi reconhecido pelos presentes que os autores de tais autorizações não dispunham de competência própria ou mandato para praticar aquela categoria de actos e que tal configura a irregularidade dos mesmos.

Considerando, todavia, que nas autorizações em causa não se observa qualquer outra causa de invalidade, uma vez que, em tudo o mais, se mostram conformes com as autorizações que seriam efectivamente devidas, quer no que respeita ao valor da despesa autorizada, aos fins a que se destinou e à necessidade da operação, uma vez que resultaram da premência sentida pelos autores em cumprir pontualmente o pagamento dos abonos que, nos termos da lei, sempre teriam de ser realizados e processados pelos serviços financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira. Considerando que, ressalvadas as irregularidades acima identificadas, as autorizações então concedidas, sê-lo-iam igualmente, nos mesmos precisos termos, pelos

R. da Prata, 10, 2.º - 1149-027 LISBOA
Fax 218812938 Telef. 218823093/4/5
dg-at@at.gov.pt

R. da Alfândega, 5, r/c - 1149-006 LISBOA
Fax 218813941 Telef. 218813939
dsgrf-fea@at.gov.pt

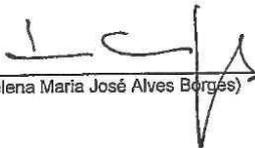


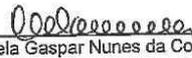
FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO

membros do Conselho Administrativo do FEA. Considerando, finalmente, que a irregularidade detectada naquelas autorizações não acarreta a sua nulidade, os presentes entenderam submeter à deliberação a sua ratificação.

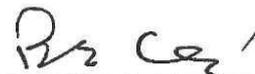
Depois de ser objecto de discussão entre todos os membros do Conselho Administrativo, e de por estes terem sido considerados satisfeitos os requisitos legais dos quais, à luz do disposto no artigo 164.º do Código do Procedimento Administrativo, depende a ratificação de actos administrativos, foi deliberado, por unanimidade, ratificar os actos de autorização de despesas orçamentais do FEA, praticados quer pelo Senhor Dr. Nélson Roda Inácio, quer pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, sem prévia autorização do Conselho Administrativo ou de algum dos seus membros, identificados no supra referido Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, assim ficando sanadas as irregularidades detectadas nos actos ora ratificados.

Não havendo outros assuntos a tratar, a Senhora Presidente deu por encerrada a reunião, da qual se lavrou a presente acta, que vai ser assinada por todos os membros do CA presentes e por mim, Paulo Nuno Monteiro Couto, Secretário deste Conselho, que a redigi.


(Helena Maria José Alves Borges)


(Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa)


(João Pedro Henriques Santos Mota)


(Paulo Nuno Monteiro Couto)



Tribunal de Contas

Resposta de Helena Maria José Alves Borges

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2º
1149-027 LISBOA

Ex.mo Senhor
**Juiz Conselheiro da Área II do Tribunal de
Contas**
Direção-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 26 de janeiro de 2017

Assunto: *Processo nº 10/2016 – Processo 10/2016 - AUDIT*
Relatório da Auditoria à Actividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro.

Helena Maria José Alves Borges, Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira e, por inerência, Presidente do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributária (FET) e do Conselho Administrativo do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), tendo sido notificada para, nos termos do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPT — Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), se pronunciar sobre os factos e matérias constantes do Relatório da Auditoria em referência, vem alegar o seguinte:

A - Questões prévias

1) Tendo em conta que é visada no mencionado relatório enquanto Presidente quer do Conselho de Administração do FET, quer do Conselho Administrativo do FEA e, nessas qualidades, lhe são imputados factos susceptíveis de "configurar infracção financeira" e, conseqüentemente, poder incorrer em "eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65º da LOPT", a pronúncia, que agora apresenta, versará sobre as matérias abordadas no Relatório da Auditoria concernentes ao funcionamento e à atividade dos antes mencionados Fundos.

2) Os cargos que exerce no FET e no FEA constituem inerências legais e são exercidos a título gracioso, para além do cumprimento das funções que ao cargo de Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira cabem e esta pronúncia, apresentada individualmente, é complementar à que pelos Fundos e pela própria AT também foi apresentada.

3) Não obstante, no Relatório de Auditoria, não ter sido estabelecida uma correspondência direta entre as constatações de desconformidades ou irregularidades e as recomendações e as conclusões, nesta alegação, comentar-se-ão as desconformidades e eventuais irregularidades anotadas no relato dos senhores auditores e, num segundo passo, far-se-á referência às recomendações e conclusões constantes desse mesmo relato, indicando-se o que já se encontra implementado ou em vias de implementação, tendo em vista o estabelecimento da actividade quer do FET, quer do FEA com total

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2º
1149-027 LISBOA

regularidade e transparência, como, de resto, sempre foi pretensão e prática dos membros dos órgãos de cada um dos Fundos auditados.

B - CONTRADITÓRIO (desconformidades/irregularidades)

4) Consideraram os senhores auditores verificar-se:

- *“omissão nas receitas do Estado da parte consignada ao FET por ser entregue diretamente ao Fundo pela respetiva entidade administradora (AT) através de transferências extraorçamentais não registadas (€ 87 537 m em 2015). Desrespeito pelos princípios orçamentais que obrigam à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e, só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega ao FET mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado.” (Página 19 do Relatório de Auditoria)*
- *“omissão, nas receitas do Estado, da parte consignada ao FEA por ser entregue diretamente ao Fundo pelas respetivas entidades administradoras (AT e Direção-Geral do Orçamento – DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas (€ 4 765 m em 2015). Desrespeito pelos princípios orçamentais que obrigam à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e, só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega ao FEA mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado. (Página 22 do Relatório de Auditoria)*

Como é bom de ver, estas situações não relevam, propriamente, da actividade dos Fundos, porquanto não lhes cabe a contabilização dos valores que, por determinação legal e regulamentar devam considerar-se suas receitas.

A AT tem vindo a acolher esta recomendação, na medida em que têm sido criadas pela DGO-Direção-Geral do Orçamento as condições necessárias para a alteração dos procedimentos contabilísticos desenvolvidos pela AT nos seus registos no SGR, os quais, decorrem de determinações superiores, bem como das orientações emanadas pela DGO.

No que se refere expressamente à omissão nas receitas do Estado da parte consignada ao FET, cumpre esclarecer que, com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT procedesse ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência destes montantes para a conta bancária do FET. Com efeito, a entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se desta forma o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

No que a esta irregularidade ou desconformidade concerne, pode, assim, afirmar-se que a mesma se encontra ultrapassada desde a entrada em vigor da lei do orçamento de Estado para o ano de 2016, ou seja, pelo menos há um ano.

No que se refere ao registo contabilístico no SGR dos montantes de receitas próprias da AT consignadas ao FET e ao FEA, cumpre assinalar que a AT, decorrente do método de apuramento da distribuição da receita e despesa implementado, detém a informação necessária para proceder ao



Tribunal de Contas

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2.º
1149-027 LISBOA

registo do montante destas consignações no SGR. O registo destas consignações, e atendendo a que não são receitas do Estado, mas sim receitas próprias da AT, conforme se encontram expressamente definidas no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15/12, em nosso entender a sua relevação no SGR deveria ser em rubricas extra-orçamentais.

Assim, quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam não só registar estes montantes no SGR, bem como assegurar a sua entrega aos respetivos Fundos, a AT passará a fazer a sua devida relevação no SGR, deixando de efetuar a sua entrega por transferência bancária a cada um daqueles Fundos.

Independentemente do que antes se referiu, a AT encetará, junto da DGO, contactos no sentido de se promover, o mais rapidamente possível, a implementação da recomendação que, neste particular, os senhores auditores formulam.

5) Tomaram os senhores auditores como desconformidade ou irregularidade, a eventual "omissão, na prestação de contas, de uma conta bancária no Tesouro (1.ª Conta) utilizada para depositar as verbas provenientes da AT até serem transferidas para a outra conta bancária do FET (2.ª Conta) cuja movimentação é a relevada nas pertinentes demonstrações." (Página 19 do Relatório de Auditoria), bem como uma "omissão do registo da entrada de disponibilidades na posse do FET através da 1.ª Conta (€ 87 537 m em 2015) só considerando essa entrada quando procede à transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta." (Página 20 do Relatório de Auditoria).

Antes de exarar qualquer pronúncia sobre estes comentários dos senhores auditores, atente-se que parece existir um evidente um lapso de escrita no final deste comentário dos senhores auditores quando referem "... transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta", quando o que, certamente, pretendiam referir seria "... transferência das disponibilidades da 1.ª Conta para a 2.ª Conta".

Com referência à anotação dos senhores auditores, diga-se que primeira conta era uma conta utilizada, exclusivamente, para depósito dos valores correspondentes à cobrança coerciva, sendo que tais depósitos apenas eram constituídos receita do FET após a publicação da portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, determinando a percentagem da receita coerciva arrecada constitui receita a afetar ao FET.

Posteriormente, o valor assim determinado era transferido para a segunda conta bancária, a partir da qual se efetuava o registo da receita no FET, que relevava para efeitos de prestação de contas.

Foi o processo utilizado para distinguir estes dois momentos no tempo:

- um primeiro em que os valores eram apenas depósitos que poderiam vir a ser receita do FET, estando depositados na primeira conta bancária e
- um segundo quando esses valores eram reconhecidos como receita efetiva do FET (nos termos definidos pela portaria anual) e, então, como receita do FET, transferidos para a segunda conta bancária e só neste momentos registados como receita do FET.

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2º
1149-027 LISBOA

Uma vez que os depósitos e saldos correspondentes da indicada primeira conta não serem considerados, ainda, receita do FET, sempre foi entendimento que essa questionada primeira conta bancária não deveria ter evidência nas contas de gerência do FET.

Porém, por a conta possuir valores em depósito e se encontrar titulada pelo FET, a sua existência e saldo sempre foram declarados à DGO, em contexto do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado.

Acresce referir que, na sequência da alteração implementada pela DGO que permite a contabilização direta das receitas do FET (tal como, acima, se referiu), a conta em causa foi encerrada em 7 de outubro de 2016.

6) Anotaram os senhores Auditores, como desconformidade, a "entrega ao FET de 5% de cada cobrança coerciva de impostos (receita do Estado) logo que obtida, não obstante tal percentagem apenas ser fixada, nos termos legais, no ano seguinte." (Página 19 do Relatório de Auditoria)

Também é uma questão que, objectivamente, está para além do Conselho de Administração do FET; no entanto, esta é uma situação que se encontra ultrapassada pela própria AT desde 2016, na sequência das alterações introduzidas pela DGO, conforme acima, no item 5, se referiu.

Deste modo, poder-se-á dizer que esta desconformidade se encontra ultrapassada no presente, já se observando os procedimentos preconizados pelos senhores Auditores.

Contudo, é de salientar que os valores não eram, propriamente, entregues ao FET, apenas eram depositados na conta bancária 4873 no IGCP, (primeira conta), ficando em saldo a aguardar a publicação de portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, para, nesse momento, ser transferido o valor adequado para a conta 906 no IGCP, (segunda conta) e só, então, se proceder à sua contabilização como receita do FET.

7) Aponta o relato da auditoria a "falta de correspondência entre fluxos financeiros recebidos e montantes contabilizados como receita dos FET, por desfasamento nas datas e divergência nos valores (com destaque para os € 33 946 m registados como cobrança de impostos em 2015 quando respeitam a cobrança coerciva obtida, deduzida e transferida pela AT em 2014)." (Página 20 do Relatório de Auditoria)

Como antes se esclareceu, com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT procedesse ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência direta destes montantes para qualquer conta bancária do FET.

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

Por isso, considera-se que esta desconformidade se encontra, no presente, ultrapassada.



Tribunal de Contas

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2º
1149-027 LISBOA

8) Refere-o relato dos senhores auditores haver uma “*indevida inclusão nas reconciliações bancárias do FET de uma operação adicional designada por “Apuramento do saldo da conta de gerência” (€ 19 719 m no final de 2014 e € 10 780 m no final de 2015) reportada a 30 de março do ano seguinte. O respetivo montante aumenta indevidamente o saldo das disponibilidades do FET reportado na respetiva prestação de contas que também se encontra indevidamente deduzido do saldo da conta bancária omitida dessas contas (€ 34 420 m no final de 2014 e € 34 777 m no final de 2015).*” (Página 20 do Relatório de Auditoria)

Os valores incluídos na prestação de contas anuais, concretamente no “Anexo IV – Reconciliações Bancárias”, evidenciam que os valores finais apurados da receita a 30 de março de 2015, com referência a 31 de dezembro de 2014 e a 30 de março de 2016, com referência a dezembro de 2015, datas dos encerramentos da Conta Geral do Estado.

Acresce referir que estes foram os pressupostos tidos na elaboração das contas de gerência do FET e nunca o Conselho de Administração foi confrontado com qualquer advertência ou reparo por parte do Tribunal de Contas.

Por outro lado, a invocada omissão dos saldos da referida primeira conta do FET na conta de gerência tinha a ver com o entendimento que tais saldos só passariam a pertencer ao FET a partir do momento em que fosse publicada a portaria anual respeitante à fixação da percentagem da receita coerciva destinada a determinar essa componente da receita do FET e em função dos termos dessa mesma fixação.

Mas como já anteriormente se referiu, esta situação encontra-se, presentemente, ultrapassada, com o encerramento da conta em questão e com a entrega direta dos valores correspondentes pela DGO ao FET.

9) Consideram os senhores auditores existir, tanto no FET, como no FEA, uma “*incorreta e inadequada classificação, como impostos, taxas, coimas e serviços prestados, das verbas recebidas por transferências (também irregulares visto serem extraorçamentais quando devem ser orçamentais) da respetiva entidade administradora dessas receitas do Estado (AT), em desrespeito do princípio orçamental da especificação e da devida transparência orçamental.*” (Páginas 20 e 22 do Relatório de Auditoria)

Esta situação encontra-se diretamente relacionada com a anteriormente referida omissão, nas receitas do Estado, da parte consignada aos Fundos por lhes ser entregue diretamente pelas respetivas entidades administradoras (AT e DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas.

Assim sendo, a desconformidade anotadas pelos senhores auditores neste âmbito só poderá ser, cabal e definitivamente, resolvida quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam assegurar a entrega daquelas verbas aos respetivos Fundos, deixando as mesmas de ser alocadas pela AT através transferência bancária a cada um dos Fundos.

Conforme já anteriormente foi referido, esta situação já encontra-se resolvida no que se refere às receitas do FET provenientes de cobranças coercivas. Com efeito, com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2º
1149-027 LISBOA

procedesse ao registo daquelas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência destes montantes para a conta bancária do FET.

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

10) Os senhores auditores, no relato que apresentaram, consideram que poderá existir uma “desconformidade legal na atribuição do suplemento financiado pelo FET a trabalhadores da AT, criado para financiar o pagamento de incentivos financeiros por acréscimo de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais, o FET tem vindo a financiar o pagamento de complementos salariais recorrentes (€ 71 M transferidos anualmente desde 2012) a trabalhadores da AT, incluindo muitos que não concorrem para a obtenção dessa cobrança (página 20 do relatório da Auditoria).”

Fundam-se os senhores auditores as suas opiniões, no pressuposto que os suplementos remuneratórios a atribuir e a pagar pelo FET (SFET) se deveriam caracterizar como um *claro incentivo à produtividade dos trabalhadores da AT em funções de cobrança coerciva, mas que a auditoria verificou que o SFET é pago não apenas aos trabalhadores da AT com as referidas funções de cobrança coerciva, mas, também, a todos os que as não desempenham*, o que evidencia uma desconformidade com o quadro legal que instituiu e disciplina o pagamento dos questionados suplementos remuneratórios.

Com o devido respeito, crê-se que a restrição do direito ao suplemento pago pelo FET aos *trabalhadores da AT com funções de cobrança coerciva* não é consistente com as normas legais que ordenam a matéria, pelas razões que a seguir se passam a expor.

Em primeiro lugar, por uma razão de ordem histórica, que, aliás, se encontra cabalmente espelhada no preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio.

Na génese do FET, esteve a ideia de criar condições para que as remunerações da Administração Tributária, no seu todo, caminhassem no sentido da uniformização, tendo em consideração os desajustamentos então existentes entre os estatutos remuneratórios da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), tomando, por referência, as remunerações auferidas pelos funcionários da DGAIEC e as condições em que as mesmas lhes eram pagas.

O preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio, que alterou a redação do artigo 24º da então vigente Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Dec. Lei nº 158/96, de 3 de setembro, e procedeu à criação do FET, esclarece sobre os motivos, os fins e o quadro de referência do legislador.

Assim:

“As reformas estruturais introduzidas pela nova Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, colocaram em destaque as discrepâncias existentes nos regimes laborais dos trabalhadores das administrações aduaneira e fiscal, as quais, como refere o preâmbulo daquele diploma, terão de ser harmonizadas. No âmbito de uma política



Tribunal de Contas

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2º
1149-027 LISBOA

*geral de articulação entre as remunerações da função pública e a produtividade, que se pensa executar gradualmente, **é possível estender desde já o regime atual da administração aduaneira ao conjunto da administração fiscal.***

*Enquanto não é possível proceder à criação de regimes de carreiras e remunerações, comuns ou equivalentes, para os trabalhadores da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e se aguarda, igualmente, a institucionalização da DGITA, preconiza-se, sem prejuízo de propostas complementares, **uma solução que crie condições para uma menor discrepância entre todos os serviços com responsabilidades diretas na liquidação, cobrança e informatização dos impostos.** Esta solução, porventura extensível a outros sectores da Administração com responsabilidades e problemas afins, deverá permitir, como sucede numa administração moderna, e a exemplo do que acontece hoje noutros serviços públicos, **uma ligação entre o aumento de receitas proveniente da prestação de trabalho complementar ao da liquidação e cobrança normais, de que é exemplo típico o plano de regularização de dívidas, e os encargos com a atribuição de suplementos remuneratórios.***

O presente diploma visa precisamente criar as condições para serem atingidos os objetivos acima referidos através da criação de um fundo autónomo não personalizado, do tipo do existente na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo".

Ora, se o escopo da lei que criou o FET foi o de realizar a aproximação do estatuto remuneratório entre os vários serviços e trabalhadores da administração tributária, tomando por referência o estatuto dos trabalhadores da DGAIEC, o qual já compreendia o suplemento remuneratório pago pelo FEA, não faria sentido algum restringir a sua aplicação aos trabalhadores da DGCI e da DGITA com funções de cobrança coerciva, pois tal deixaria automaticamente grande parte dos trabalhadores da DGCI e a totalidade dos trabalhadores da DGITA.

O quadro legal que rege o FET e a atribuição do suplemento pago através deste oferece, ainda, outros argumentos que refutam a interpretação preconizada pelos Senhores Auditores.

O Decreto-Lei nº 335/97, de 2 de dezembro, definiu os órgãos do FET, os seus ativos e receitas, bem como as linhas orientadoras da fixação dos valores dos suplementos remuneratórios a abonar aos trabalhadores das extintas DGCI e DGITA, através do Fundo.

A Portaria nº 132/98, de 4 de março (alterada pelas Portarias nºs 1213/2001, de 22 de outubro, 1001-A/2007, de 29 de agosto e 290/2009, de 23 de março), estabeleceria, a seguir, as condições de "atribuição, suspensão e redução do suplemento respeitante a compensações de produtividade" bem como os respetivos montantes máximos.

O artigo 1.º, n.º 1, desta Portaria, determina que o acréscimo de produtividade que serve de fundamento à atribuição do suplemento (...) será avaliado (...) através da **comparação entre os objetivos efetivamente atingidos e os definidos nos planos de atividades.**

Em resultado dessa avaliação, da responsabilidade do Ministro das Finanças, é fixada a percentagem das receitas cobradas coercivamente e das resultantes da adesão ao regime instituído pelo Decreto-Lei nº 124/96, de 10 de agosto, que caberá ao FET.

Conforme resulta daquela Portaria, sem margem para dúvidas, a produtividade em causa respeita ao desempenho global da AT na realização dos fins que lhe são assinalados nos planos de atividades.

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2º
1149-027 LISBOA

sendo o acréscimo de produtividade, a existir, expressão da comparação entre os objetivos definidos nos planos de atividades e os resultados efetivamente alcançados pela AT.

O desempenho individual dos trabalhadores da AT, de todos os trabalhadores e não apenas dos que executam tarefas no âmbito da cobrança coerciva, merece a devida ponderação, porém, nos termos do disposto previstos no nº 1 do artigo 3º da Portaria nº 134/98, que exige como pressuposto aquisitivo individual do direito ao suplemento que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito.

Em parte alguma dos diplomas legais que criaram e regulamentaram o suplemento remuneratório a suportar pelo FET é referido que se destina exclusivamente aos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva.

Ademais, uma tal conclusão não resistiria a uma interpretação sistemática das normas legais que instituíram o FET e o direito ao suplemento por este pago.

Atente-se, desde logo, na previsão legal do respetivo pagamento aos trabalhadores da DGITA. A inclusão destes trabalhadores no perímetro do direito ao suplemento não será suficiente para fazer sucumbir a tese de que o mesmo só é devido a trabalhadores que executem funções de cobrança coerciva? Na verdade, nenhum dos trabalhadores da DGITA cumpre tarefas de cobrança coerciva. Estar-se-á, porventura, a admitir que ao mesmo tempo que lhes reconhecia o direito ao suplemento, o legislador tenha imposto um requisito que sabia de antemão que os trabalhadores da DGITA não poderiam cumprir? Ou, por outras palavras, caso apenas fosse devido aos trabalhadores da DGCI com funções de cobrança coerciva, por que razão a lei incluiria no mesmo direito os trabalhadores da DGITA, quando nenhum deles executava tais funções?

Caso o suplemento remuneratório a suportar pelo FET fosse exclusivo dos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva, por que razão mandaria pagá-lo a trabalhadores que nem sequer se encontram a prestar trabalho na AT (ou na DGCI e DGITA), como é o caso dos trabalhadores destacados e/ou requisitados nos gabinetes de membros do governo e que, pelo orçamento destes, não recebem quaisquer remunerações, dos que, em representação do Ministério das Finanças, DGCI ou DGITA, se encontravam noutros serviços, comissões ou grupos de trabalho e dos destacados no gabinete do Defensor do Contribuinte?

Por último, o nº 3 do artigo 13º do Decreto-Lei nº 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, determina que *o pessoal da AT admitido em data posterior a 1 de Janeiro de 2012 tem direito a receber o suplemento devido ao pessoal reafecto à AT que desempenhava funções na DGCI, nos termos da lei aplicável*, sem qualquer vestígio da alegada restrição aos trabalhadores a exercer tarefas no âmbito da cobrança coerciva.

Em face do quadro legal vigente, reforçado pelos argumentos histórico e sistemático acabados de expor, parece inquestionável que os suplementos remuneratórios suportados pelo FET são devidos ao universo dos funcionários e agentes, sem distinção de funções, cujo contributo é refletido no acréscimo de produtividade global (da DGCI, da DGITA e, atualmente, da AT), que constitui pressuposto do respetivo direito e que, aliás, é objeto de avaliação anual pelo Ministro das Finanças.



Tribunal de Contas

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2º
1149-027 LISBOA

Do direito em causa apenas são excluídos os trabalhadores provenientes da DGAIEC com direito ao suplemento suportado pelo FEA, bem como, todos quantos não preencham qualquer dos requisitos previstos no n.º 1 artigo 3º Portaria n.º 134/98, ou sejam, os que não se encontrem a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo as exceções atrás assinaladas), os que não obtenham avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito e, finalmente, os que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita;

Em conclusão, são os seguintes os pressupostos do direito ao suplemento remuneratório suportado pelo FET:

- Pressuposto de ordem geral – a ocorrência num dado ano de um acréscimo de produtividade da AT, por referência aos objetivos que lhe estavam fixados no plano de atividades, devidamente reconhecido pelo Ministro das Finanças;
- 1.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador se encontre a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo, repetimos, as exceções atrás assinaladas);
- 2.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito;
- 3.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador não que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita.

Refira-se, por último, que, presentemente, se encontram em preparação os instrumentos legislativos e regulamentares necessários para a fusão do FET e do FEA e, nessa sede, esta matéria não deixará de ser, definitivamente, avaliada e esclarecida.

11) Vem referido no relato dos senhores auditores que existe “autorização do pagamento das despesas orçamentais do FET (€ 71.898 m) por apenas um dos membros do CAFET e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip em 11 dos 15 pedidos de autorização de pagamento (PAP) afetando 27 dos 32 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 4 dos PAP afetando 20 documentos de despesa. Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções).” (Página 20 do Relatório de Auditoria)

Para concluírem como concluíram, os senhores auditores entenderam haver deficiência e irregularidade, nas seguintes situações:

- autorizações de pagamento de despesas orçamentais do FET por apenas um dos membros do Conselho de Administração do FET;
- pagamentos sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip, falta de cabimento, compromisso e pedido de autorização dos PAP;
- emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa, sem segregação de funções;

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2º
1149-027 LISBOA

Tais deficiências ou irregularidades consubstanciam, no entender dos senhores auditores, violação dos artigos 42º, nºs 1 e 6, alíneas a) e) e 45º nº 1, ambos da Lei do Enquadramento Orçamental, do artigo 22º do Regime da Administração Financeira do Estado aprovado pelo Dec. Lei nº 155/92, de 28 de julho e do artigo 6º do Regulamento de funcionamento interno do Conselho de Administração do FET, incorrendo os membros do Conselho do FET em responsabilidade financeira sancionatória.

Quanto à questão das autorizações do pagamento de despesas orçamentais do FET, só por um membro do Conselho de Administração, há que dizer que o artigo 6º do Regulamento Interno do Conselho de Administração do FET, na redação que lhe foi dada na reunião de 07/12/2001 (Acta nº 17 – cuja cópia se junta), salvo o devido respeito, parece não ter aplicação no caso.

De facto, este artigo do regulamento Interno estabelece da forma seguinte:

“1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto no número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho”.

Este artigo do regulamento interno somente se reporta a questões de vinculação e representação externa do Fundo e não a questões de funcionamento interno, sendo certo, até, que, em questões de mero expediente, basta a intervenção do um só membro do conselho de administração do Fundo.

Por outro lado, deliberou, o Conselho de Administração, na reunião de 03/06/1998 (acta nº 4 – cuja cópia se junta) que todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Diretor de Serviços Financeiros da DGCI.

Desta forma, é entendimento do Conselho de Administração do FET que a intervenção de um só dos seus membros, no caso, do Diretor de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira que, por inerência, é membro do Conselho de Administração, é suficiente para autorizar os pagamentos, não violando a mencionada regra do regulamento Interno de funcionamento do Conselho de Administração (AT), a qual só se reporta à representação e vinculação externa do Fundo, o que não é o caso das autorizações de pagamento das despesas orçamentais.

Por outro lado, os reparos seguintes têm a ver com procedimentos da própria AT que tem a obrigação legal (cf. artigo 13º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de dezembro) de facultar o apoio técnico e operativo ao Fundo, o qual, como já referido, não possui pessoal próprio.

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FET, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFip foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

Também a não segregação de funções, evidenciada nos actos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Salienta-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo



Tribunal de Contas

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2º
1149-027 LISBOA

Entretanto, face a esta questionada anotação constante do relato dos senhores auditores, a DSGRF da AT foi instruída no sentido de promover a correcção desses procedimentos, sendo que, presentemente, esta situação se encontra ultrapassada, tendo sido introduzidas as medidas necessárias à correcção das desconformidades assinalada pela Auditoria, designadamente, a referida falta de segregação de funções, a qual já se encontra ultrapassada desde o passado ano de 2016.

Acresce, ainda, que foi proposto a Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças a substituição da vogal da Comissão de Fiscalização do FET, *Estela Sousa Carrapiço*, a qual, simultaneamente, colabora na execução das operações administrativas e contabilísticas do Fundo (junta-se cópia da proposta formulada nesse sentido).

12) Consideraram os senhores auditores como desconformidade, a circunstância de existir uma *"insuficiente dotação orçamental para a despesa com o imposto (IRC) retido pelo IGCP sobre o rendimento (juros) das aplicações em CEDIC recebido em 2015. O tardio reforço dessa dotação (€ 518 m) só se concretizou por alteração orçamental autorizada em junho de 2016. (Página 20 do Relatório de Auditoria)*

Efetivamente, a dotação orçamental existente para pagamento de retenção do IRC executada automaticamente pelo IGCP, foi insuficiente para fazer face às despesas do ano 2015. Acontece que, por se tratar de uma despesa que o serviço não efetua diretamente, mas que lhe é cobrada automaticamente, essa situação foi detetada no final do ano 2015, aquando do apuramento de contas do referido ano económico. Pelo facto descrito apenas foi solicitado o saneamento desta situação em 2016, ratificada pelo despacho n.º 209/2016 de Sua Excelência o Sr. Secretário de Estado do Orçamento.

13) No relato dos senhores auditores faz-se o reparo que existe:

- Relativamente ao FET, uma *"inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 73 889 m na receita de 2015), da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 950 M no final de 2015) tal como o saldo da gerência anterior reportado na CGE de 2015 (€ 1 024 M no final de 2014) e nas anteriores."* (Página 20 do Relatório de Auditoria)
- Relativamente ao FEA, também uma *"inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 7 069 m na receita de 2015) da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC, quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 84 M no final de 2015)." (Página 23 do Relatório de Auditoria)*

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2º
1149-027 LISBOA

O FET e o FEA efetuam o registo contabilístico dos CEDIC de acordo com o entendimento da DGO que consta dos pontos 69 a 75 da Circular Série A n.º 1379 e que estipula os procedimentos de contabilização em despesa e receita da subscrição e reembolso dos CEDIC.

Os registos contabilísticos efetuados no sistema contabilístico GeRFiP relativamente à subscrição e reembolso dos CEDIC encontram-se assim em conformidade com as instruções emanadas pela DGO na Circular Série A n.º 1379, contabilizando respetivamente em despesa e receita orçamental não efetiva.

Deste modo, o cumprimento das instruções da DGO têm como resultado que os saldos de gerência do FET e do FEA não incluem os CEDIC, uma vez que a detenção de ativos financeiros orçamentais configura sempre uma despesa orçamental não efetiva, conforme estipula o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro que aprovou o Classificador Económico, independentemente do objetivo da sua aquisição, grau de liquidez ou período de detenção.

14) Anota-se, também, no relato dos senhores auditores que há uma:

- *"indevida agregação, pelo IGCP (sem que o FET se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FET (2.ª Conta), quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro ilíquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado". (Página 21 do Relatório de Auditoria)*
- *Indevida agregação pelo IGCP (sem que o FEA a isso se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FEA, quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro ilíquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado. (Página 23 do Relatório de Auditoria)*

Neste âmbito, o Conselho de Administração do FET já colocou a questão ao IGCP, o que fez nos seguintes termos:

"A fim de que o Conselho de Administração do FET possa dar cumprimento às instruções da DGO, emanadas na sequência das recomendações do Tribunal de Contas inseridas no Parecer da Conta Geral do estado do ano de 2014, quanto à contabilização dos valores aplicados em CEDIC, à correspondente receita de juros e respectiva despesa em sede de retenção de IRC, vimos, agora por escrito, solicitar que aquando do vencimento de cada CEDIC, fique evidenciado na conta bancária do FET, (Conta 906), a crédito o montante efetivo do juro e a débito o valor correspondente à retenção de IRC, à taxa prevista no n.º 5 do art.º 87.º do Código do IRC."

Em resposta, o IGCP referiu que, *"sobre a questão colocada informamos que a partir de 01/01/2017, passam a ser refletidos nas contas bancárias do HB os créditos dos juros e os débitos das respetivas retenções do IRC."*

Considera-se, por isso, que esta situação está ultrapassada e, no futuro, deixará de existir esta desconformidade, que, como se nota, era originada no próprio IGCP.



Tribunal de Contas

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2ª
1149-027 LISBOA

Aliás, efetivamente, por ocasião do vencimento de um CEDIC em 06-01-2017, titulado pelo FEA, o IGCP já registou três movimentos na sua conta bancária, um para o montante investido, outro para os juros brutos e um terceiro para o imposto retido, concluindo-se assim que se encontra sanada esta desconformidade por parte do IGCP.

15) Ainda no domínio das práticas do IGCP, relativamente a aplicações financeiras do FET, antaram os senhores auditores, haver

- *“Incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FET) da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5%2 a taxa aplicável (indevida retenção de € 164 m em 2015). (Página 21 do Relatório de Auditoria)*
- *“Incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FEA), da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5%3 a taxa aplicável (indevida retenção de € 11 m em 2015). (Página 23 do Relatório de Auditoria)*

Face às dúvidas suscitadas nesta matéria, nomeadamente na sequência da recomendação do Tribunal de Contas no âmbito do Relatório de Auditoria de Seguimento - Processo n.º13/2015, Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), aos períodos de 2013 e 2014, a Direção de Serviços de IRC procedeu à emissão do Ofício-circulado n.º 20192 de 2016-06-07, através do qual, em síntese, é veiculada a seguinte instrução administrativa: “a retenção na fonte a efetuar sobre os rendimentos de capitais auferidos pelas entidades previstas nas alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 9º do Código do IRC deve corresponder à taxa prevista no n.º 5 do artigo 87.º do Código do IRC tendo a mesma caráter definitivo.”

Nestes termos tanto o FET como o FEA, com observância dos prazos legais aplicáveis, irão proceder à apresentação de reclamação graciosa, no sentido de serem recuperados os valores indevidamente retidos na fonte.

16) Também como desconformidades, refere-se no relato da auditoria:

- *a “omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 300 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem suplemento financiado pelo FET (SFET). Pagamento indevido dessa despesa pelo FET após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior registo de uma reposição abatida nos pagamentos para repor esse adiantamento do SFET (procedimento legalmente interdito).” (Página 20 do Relatório de Auditoria)*
- *“Omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 44 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem Suplemento financiado pelo FEA (SFEA) Pagamento extraorçamental e indevido dessa despesa pelo FEA após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior recebimento extraorçamental para repor esse adiantamento do SFEA (procedimento legalmente interdito).” (Página 23 do Relatório de Auditoria)*

Os fluxos financeiros associados ao pagamento do seguro de responsabilidade civil profissional dos trabalhadores da AT, tanto o suportado pelo FET (de acordo com o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2º
1149-027 LISBOA

8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março) como o suportado pelo FEA (conforme a alínea d) do n.º 6.º da Portaria n.º 824/91, de 14 de Agosto, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de Setembro), encontram-se evidenciados nos extratos das contas correntes, respetivamente, 906 e 899 do baicão 112 do IGCP.

A criação de dotação orçamental teve por base os contratos de seguro em vigor em 2015, não tendo sido solicitado o Parecer Prévio Vinculativo previsto no art.º 75.º Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro (OE2015), uma vez que foi entendido que tal não será aplicável a nenhum dos Fundos, uma vez que, em ambos os casos o seguro é suportado pelos trabalhadores da AT (no caso do FET conforme o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º 8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março e, no caso do FEA, conforme as alíneas d) e e) do n.º 6.º e alínea c) do n.º 15.º da Portaria 824/91, de 14 de Agosto, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de Setembro), limitando-se os Fundos a contratar em nome e por conta dos referidos trabalhadores.

Acresce que, pelo estipulado na alínea d) do n.º 8 do referido artigo 75.º da Lei do OE para 2015, tem sido entendido quer pelo FET, quer pelo FEA, que ambos os Fundos estão excecionados da aplicação do n.º 5 deste mesmo artigo, precisamente a norma que exige o Parecer Prévio Vinculativo aludido.

O procedimento adotado no FET e no FEA, teve subjacente o facto de o seguro se vencer em data em que era administrativamente impossível, proceder à atribuição e desconto do montante aos trabalhadores para efeitos de pagamento do seguro.

Aquela situação será sanada com o processamento e pagamento dos suplementos remuneratórios através da aplicação de processamento de vencimentos GeRHuP, que só em 2017 entrará em plena produção.

Crê-se, assim, que no decurso do corrente ano de 2017, a desconformidade assinalada pela Auditoria, neste domínio, já não acontecerá, pois os órgãos responsáveis quer pelo FET, quer pelo FEA, envidarão todos os esforços no sentido de se proceder de forma que os pagamentos dos prémios à seguradora se processem sem as desconformidades assinaladas pela Auditoria.

17) Anotaram os senhores auditores a "indevida titularidade pela AT da conta bancária no Tesouro através da qual o FEA movimentava as disponibilidades reportadas nos pertinentes documentos de prestação de contas." (Página 22 do Relatório de Auditoria)

O conselho Administrativo do FEA admite haver necessidade de se corrigir a desconformidade assinalada pelos senhores auditores, tendo já encetado diligências nesse sentido junto do IGCP.

18) Considerou-se que no relato dos senhores auditores existir uma "indevida afetação ao FEA de 100% em lugar de 50% (€ 1,2 M) do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT. (Página 22 do Relatório de Auditoria)



Tribunal de Contas

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2º
1149-027 LISBOA

Entenderam os senhores Auditores, ter havido uma indevida afetação ao FEA de 100%, em lugar de 50%, do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT.

Nos termos do disposto no artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro (na redação que vigorou até à produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro), são afetas ao pagamento do suplemento e do abono previstos no mapa II (...) 50% do valor das multas ou coimas cobradas em processos de infração fiscal, nos termos do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 376-A/89, de 25 de outubro.

Com o Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, foi revogada a participação de 50% no valor das coimas que cabia aos autuantes da ex-DGAIEC, passando a totalidade do valor das coimas cobradas nos processos aduaneiros a ser receita própria da AT, nos termos do disposto no seu artigo 8.º, n.º 2, alínea d).

Com o objetivo, entre outros, de reforçar as fontes de financiamento do FEA, foi publicado o Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de Julho, cujo artigo 3.º deu nova redação ao artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, com a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 36/2008, de 29 de fevereiro.

Por feito desta alteração, o artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90 passou a declarar que são afetos ao pagamento do suplemento "Os montantes das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira, instaurados e instruídos nos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira, exceto na parte em que sejam afetos a outros autuantes ou entidades nos termos da lei".

Em face desta alteração, o procedimento, censurado no Relatório da Auditoria, de afetar a totalidade do valor das coimas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT, salvo melhor opinião, terá pleno suporte legal.

Esta mesma conclusão se pode extrair da leitura da nota de rodapé n.º 3, ao ponto 3.5.4 do Relatório de Auditoria (página 33), que refere que a legislação de suporte para a afetação ao FEA, dos montantes provenientes das cobranças de coimas e custas inerentes a processos de contraordenação aduaneira, é o "artigo 4.º, n.º 8, alínea c) do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de julho"

19) Assinalaram os senhores auditores a desconformidade que consubstancia a "autorização do pagamento das despesas orçamentais do FEA (€ 11.896 m) por dirigente da AT sem competência para tal (ao não integrar o CAFEA) e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip em 22 dos 24 pedidos de autorização de pagamento (PAP), não estando os dois restantes sequer autorizados, deficiências que afetam todos os 24 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 11 dos PAP Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções)." (Página 22 do Relatório de Auditoria)

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2º
1149-027 LISBOA

Esta irregularidade assinalada pela Auditoria resultou da boa vontade dos interventores, responsáveis pelos assuntos financeiros da AT e, como tal, responsáveis pelos processamentos atempados das remunerações e suplementos que aos mesmos se encontram agregados não sofresse qualquer atraso, que poderiam motivar algum alarido social entre os trabalhadores.

No entanto, considerado o alerta que resulta da Auditoria quanto à falta de competência dos autores de tais autorizações, para praticar aquela categoria de actos, o próprio Conselho administrativo do FEA, achou por bem providenciar uma deliberação no sentido de ratificar os actos por eles praticados nos domínios das atribuições do FEA e, assim, sanar a irregularidade verificada.

Tal aconteceu na reunião extraordinária do Conselho Administrativo, que decorreu em 26 de janeiro de 2017, cuja cópia da respectiva ata se junta.

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FEA, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFip, foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

A não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Salienta-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo, e que a referida falta de segregação de funções já se encontra ultrapassada desde 2016.

C - CONTRADITÓRIO (recomendações)

20) No que às recomendações especificamente dirigidas aos Fundos (FET e FEA), o relatório da Auditoria refere e passa-se a transcrever:

- **Recomendação nº. 3** - *Proceder à correta contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas do Estado (direta e indiretamente) consignada ao Fundos, nos termos legais.*
- **Recomendação nº. 4** - *Assegurar a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.*
- **Recomendação nº. 5** - *Elaborar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.*

Considerando tudo o que acima se expôs entende-se que as recomendações ou já se encontram implementadas ou em vias de ser implementadas.

É certo que no que concerne à questão da inexistência de um plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, é convicção quer do Conselho de Administração do FET, quer do Conselho Administrativo do FEA que o plano decorre do que, nesse particular, já existe na AT e, particularmente, nos serviços de gestão financeira, uma vez que o funcionamento e a actividade dos Fundos depende, exclusivamente do apoio que recebem desses serviços, sendo que todos os procedimentos técnicos e administrativos, inerentes à movimentação dos recursos próprios do FET, correm por esses serviços, da AT.



Tribunal de Contas

Helena Maria José Alves Borges
Rua da Prata 10 – 2º
1149-027 LISBOA

Ou seja: o questionado plano de prevenção aplicável ao funcionamento dos Fundos é o que se encontra em vigor e se aplica na AT, uma vez que os Fundos, enquanto tal, não possuem, sequer, pessoal próprio ou que lhe esteja exclusivamente afecto.

D - Da responsabilidade financeira sancionatória.

21) Os membros do Conselho de Administração do FET e do Conselho Administrativo do FEA sempre estiveram de boa-fé no exercício dos cargos que vêm exercendo, os quais, graciosamente, sempre deram o melhor de si e todas as decisões e deliberações tomadas o foram no pressuposto da melhor defesa do interesse público em geral e dos Fundos em particular.

22) A generalidade das desconformidades ou irregularidades detetadas já se encontram ultrapassadas ou em vias de ser ultrapassadas pela AT, a quem cabe a prestação do apoio técnico e administrativo necessário ao normal funcionamento quer do FET quer do FEA.

23) Por outro lado, considerando tudo quanto, nesta pronúncia, se expôs e esclareceu, devem considerar-se relevadas as desconformidades e irregularidades detectadas, uma vez que as mesmas decorreram das específicas circunstâncias de funcionamento dos Fundos, não devendo, assim, os membros dos Conselho respetivos ser penalizados com a aplicação das multas previstas nas alíneas b) e d) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/87..

E - Observação final

24) Desta forma, entende-se que os membros do Conselho de Administração do FET e do Conselho Administrativo do FEA, e a aqui alegante em particular, reúnem os pressupostos para que se possa relevar quaisquer responsabilidades por infracções financeiras originadoras de responsabilidade sancionatória, nos termos e ao abrigo do disposto no nº 8 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 20/2015, de 9 de março, relevação que aqui se pede.

Esta é a pronúncia que se apresenta, certo que V. Ex.cia não a deixará de tomar em consideração, na apreciação final do relato subscrito pelos senhores auditores.

Anexo: 4 documentos

ACTA Nº 4 (quatro)

Aos três dias do mês de Junho de mil novecentos e noventa e oito, pelas dezasseis horas, na denominada sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita no segundo andar da Rua do Comércio, 10 - 2º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributária (FET), composto, nos termos do nº 1 do artigo 9º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços do Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente, Fernando Alberto de Barros Lomba e Manuel Joaquim Empina Moscos, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Quedas de Almeida.

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:

Ponto um: regulamento de funcionamento interno;

Ponto dois: atribuição e distribuição de funções pelos vários membros do Conselho de Administração;

Ponto três: preenchimento de fichas e outra documentação necessária a movimentação de contas bancárias e do tesouro;

Ponto quatro: assuntos diversos.

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão.

Entrados na discussão do ponto primeiro da ordem de trabalhos foi deliberado atribuir ao membro do Conselho de Administração, Rufino Silva, a responsabilidade de redigir a minuta do regulamento, tendo-se este comprometido a, no prazo de cerca de três semanas, apresentar uma primeira versão do regulamento, a fim de ser analisado e discutido na próxima reunião do Conselho de Administração.

Foi também deliberado que a proposta de regulamento deverá conter ou especificar as actividades dos Centros de Cultura e Desporto ou outras organizações de trabalhadores da DGCI e da DGITA que poderão ser consideradas para efeitos de atribuição de apoios financeiros do FET. Entrados na discussão do segundo ponto da ordem de trabalhos, foi acordado e assim deliberado:

a) Todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços Financeiros da DGCI;

b) As questões relativas ao tratamento contabilístico, bem como as decorrentes do despacho de 05/05/98, transmitido pelo ofício nº 410, da Direcção-Geral do Orçamento), ficam a cargo do membro do Conselho designado da DGITA, Rosa Almeida;

c) A contabilidade das receitas e as relações com a Direcção-Geral do Orçamento, ficarão a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços de Planeamento e Estatística da DGCI;

d) Todas as questões relativas a contencioso, reclamações e dúvidas de natureza jurídica que sejam colocadas ao Conselho de Administração, ficam a cargo do membro do Conselho designado pela DGCI, Rufino Silva;

e) Todas as decisões que colidam com a política de gestão do FET e as decisões sobre reclamações dos beneficiários do FET, serão tomadas por deliberação do Conselho de Administração.

De seguida e já no âmbito do ponto seguinte da ordem de trabalhos, o Conselho de Administração tratou do preenchimento dos formulários de abertura da conta do FET na Direcção-Geral do Tesouro, que será movimentada com a assinatura de pelo menos três membros do Conselho de Administração; para essa conta será transferido o montante de Esc.: 6.138.371.000\$00, quantia por conta da qual a Direcção-Geral do Tesouro já suportou, através de duas guias de recolta o total de Esc.: 1.618.000.000\$00, destinado ao pagamento dos suplementos referentes, ao primeiro quadrimestre deste ano; desta quantia, encontra-se uma



Tribunal de Contas

guia no montante de Esc.: 1.600.000.000\$00 registado no orçamento da DGCI e outra, no montante de Esc.: 18.000.000\$00, registado no orçamento da DGITA.

Foi então deliberado que o saldo existente de Esc.: 4.520.371.000\$00, seja transferido para a conta n.º 06700300838230, aberta na dependência da Praça do Comércio da Caixa Geral de Depósitos.

Já no âmbito do último ponto da ordem de trabalhos foi discutido e deliberado o seguinte: —
Considerando que existem várias questões relacionadas com o FET e que envolvem o pessoal das tesourarias e se encontram para tratamento na Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, foi deliberado que se solicitasse Informação sobre o assunto e se solicitasse àquela Direcção de Serviços a preparação de um projecto de resposta, ficando o membro Manuel Moscos, encarregado de tratar este assunto junto do Senhor Director de Serviços respectivo.

Foi igualmente decidido pedir que os senhores Directores-Gerais dos Impostos e da Informática e Apelo aos Serviços Aduaneiros e Tributários indicassem os nomes dos funcionários que, em representação de cada uma daquelas Direcções-Gerais e em cumprimento do disposto no artigo 11.º do Dec. Lei n.º 335/97, de 2 de Dezembro, devam ser levados à consideração de Sua Exceiência o Ministro das Finanças, para efeitos da sua nomeação para a Comissão de Fiscalização do FET, os quais ficaram de, em breve, e depois de contactarem as pessoas, indicar o nome dos funcionários a designar.

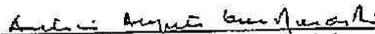
Discutiu-se de seguida a problemática do pagamento da segunda prestação dos suplementos e face às questões e dificuldades que são colocadas, nomeadamente pela Direcção-Geral do Orçamento, foi deliberado aprontar uma reunião com o Senhor Director-Geral do Orçamento, ficando igualmente deliberado que a DGITA elaborará uma folha de cálculo que permita um melhor e mais rápido processamento individual dos pagamentos a efectuar.

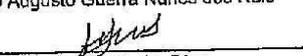
Abordou-se, ainda, a questão das aplicações financeiras das disponibilidades do FET, tendo sido deliberado que o processo deveria seguir a mais ampla transparência, pelo que todas as instituições de crédito seriam consultadas para o efeito, pelo que se procederá à elaboração do ou dos planos de imobilização das disponibilidades financeira, a fim de que as instituições possam, em pé de igualdade, fazer as suas propostas; ficou o Senhor DGITA encarregue de elaborar os planos de imobilização e o projecto de consulta a enviar às Instituições financeiras. Por outro lado, foi deliberado que, enquanto decorrerem as negociações com as instituições financeiras para a aplicação das disponibilidades financeiras do FET, o saldo existente na conta aberta na Direcção-Geral do Tesouro e que deve ser transferido para a conta existente na Caixa Geral de Depósitos, deve permanecer nessa conta.

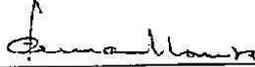
No seguimento desta discussão, foi também deliberado que o membro do Conselho, Fernando Lomba procedesse à elaboração de uma declaração para efeitos da transferência trimestral prevista no ponto 6.º n.º 3 da Portaria n.º 132/98, 4 de Março, para ser apreciada pelo Senhor DGCI, bem como deverá preparar e apresentar no prazo de três semanas a declaração relativa ao primeiro trimestre deste ano. Por outro lado e face à impossibilidade material de poder ser cumprido o prazo de dez dias previsto no ponto 1.º, n.º 3 da mesma Portaria, deverá, também, elaborar uma informação justificativa dessa impossibilidade, a fim de a mesma ser levada à consideração do senhor Ministro das Finanças.

Por último e face ao despacho n.º 183/98 do Senhor Ministro das Finanças, datado de 14/05/98, e aos problemas que têm surgido com a retenção das verbas destinadas ao FET, aliado ao facto de que de que a retenção deixou de ter qualquer importância prática no que ao FET concerne, face à redacção final que acabou por ficar na Portaria 1.278-B/97, de 30 de Dezembro, quanto à transferência dos fundos que lhe são devidos, foi deliberado, dar instruções aos serviços, no sentido de deixarem de efectuar as retenções, embora procedendo contabilisticamente ao apuramento das importâncias que, no estrito cumprimento da lei, caberiam ao FET.

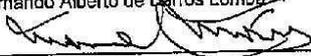
E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada.


António Augusto Guerra Nunes dos Reis


António Cavalheiro Dias



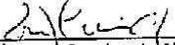
Fernando Alberto de Barros Lomba



Manuel Joaquim Empina Mósca



Rufino Valente Martins da Silva



Maria Rosa Quedas de Almeida.



ACTA N.º 17 (dezassete)

Aos sete dias do mês de Dezembro do ano dois mil e um, pelas dezoito horas, na sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita na Rua do Comércio, 10 - 2.º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributário (FET), composto, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º do Dec. Lei n.º 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços de Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente, Fernando Alberto de Barros Lomba e Belarmino Assunção Almeida Santos, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Quedas de Almeida.

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:

Ponto um – aprovação das várias percentagens a que se refere o n.º 1 do artigo 2.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de Março, para o terceiro quadrimestre do corrente ano.

Ponto dois – Outros assuntos.

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão; de seguida, e em conjunto com o vogal, Belarmino Assunção Almeida Santos, informou os restantes membros do Conselho, das projecções que foram efectuadas e das disponibilidades existentes, para efeitos de uma actualização das percentagens a que se refere o n.º 1 do artigo 2.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de Março, para o quadrimestre corrente; após as explicações recebidas, deliberou o Conselho fixar, para o período correspondente ao 3.º quadrimestre do corrente ano, as percentagens seguintes:

- Pessoal dirigente	35,00%
- Pessoal de chefia tributária e tesoureiros-gerentes	26,20%
- Restante pessoal	25,00%

De seguida, o Conselho, considerando a dificuldade que, por vezes, é sentida na obtenção das assinaturas necessárias para a movimentação das contas bancárias do Fundo, deliberou alterar a redacção do artigo 5.º do Regulamento de Funcionamento Interno, aprovado por deliberação tomada na reunião do Conselho de 30/07/98, a que corresponde a Acta n.º 5, eliminando o seu número 2 e passando o actual n.º 3 a n.º 2; em consequência da deliberação ora tomada, a redacção do artigo 5.º do Regulamento, passa a ser a seguinte:

“1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto nos número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho.”

Debruçando-se o Conselho sobre as questões que se prendem com os efeitos da entrada em vigor da Portaria n.º 1213/01, de 22 de Outubro, deliberou que as alterações, por esta introduzidas ao artigo 4.º da Portaria n.º 132/98, de 8 de Março, tenham aplicação nos pagamentos dos suplementos remuneratórios, que sejam efectuados após a sua entrada em vigor, de forma a que as faltas dadas por doença prolongada e incapacitante, por doença infecto-contagiosa e por isolamento e ainda as dadas ao abrigo do estatuto de trabalhador-estudante, a partir do mês de Setembro de 2000, inclusive, deixam de ter reflexo na determinação dos suplementos remuneratórios que vierem a ser pagos no futuro, incluindo na determinação dos suplementos a pagar no corrente quadrimestre de 2001.

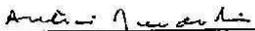
De seguida, tomou a palavra o vogal Rufino Silva que fez uma breve exposição sobre a situação de um grupo de pessoas que, desde 07/03/90, desenvolve a sua actividade profissional nos serviços do Imposto sobre o Valor Acrescentado e que, em virtude de execução da sentença judicial, proferida no Proc. n.º 114/93 do Tribunal de Trabalho de Lisboa, foi considerado integrado nos serviços da DGCI, sob o regime de contrato de trabalho por tempo indeterminado, com a equiparação a técnicos profissionais de 2.ª classe; propôs, a Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, que lhes seja reconhecido o direito à aplicação do regime de atribuição dos suplementos remuneratórios pagos pelo FET, em igualdade de circunstâncias com o demais pessoal; examinada a questão, o Conselho considerou que, doutrinariamente, aquele pessoal subsume-se ao conceito de agente

administrativo em regime de direito privado, contratado para acorrer a necessidades permanentes dos serviços, uma vez que a sua vinculação contratual inicial de natureza temporária, se transformou em vinculação definitiva e por tempo indeterminado, sendo que o seu despedimento só poderá ocorrer por justa causa, comprovada em adequado procedimento disciplinar; por isso, não restam dúvidas que o pessoal nesta situação deve ser considerado agente administrativo e porque exerce a sua actividade em serviços da DGCI e, ainda, porque participa na produtividade que determina o direito ao abono do suplemento remuneratório pago por este Fundo, reúne as condições para que se possa considerar abrangido pelo disposto no nº 1 do artigo 3º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, com referência ao nº 1 do artigo 3º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março; conseqüentemente, deve ser objecto de classificação de serviço, nos mesmos termos em que o são os demais funcionários e agentes da DGCI e integrar o pessoal a beneficiar com o pagamento dos suplementos remuneratórios do FET, com efeitos à data da criação deste.

O Conselho ponderou, ainda, a situação do pessoal da DGCI e da DGITA que, em virtude de concurso, são nomeados, em comissão extraordinária de serviço, para a realização de estágio de ingresso em carreira distinta daquelas em que se encontram inseridos, optando, durante o período de estágio, pela remuneração do lugar de origem; tem acontecido que, relativamente ao cálculo e processamento do abono do suplemento remuneratório correspondente a esse período de tempo e até à aceitação do lugar na nova categoria e carreira, alguns serviços têm tomado, por base de cálculo, o índice remuneratório do lugar de estagiário, enquanto noutros, se tem tomado o índice remuneratório da categoria de origem, em conformidade com a opção pelo estatuto remuneratório – esta situação verificou-se, designadamente, nos casos de peritos tributários e de fiscalização tributária que realizaram os estágios de ingresso nas carreiras de técnicos economistas e técnicos juristas da DGCI. Entendeu o Conselho que urge uniformizar os procedimentos verificados nestas situações. Assim e tomando por consideração que a possibilidade que a lei confere às pessoas nomeadas em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio de ingresso em carreiras distintas daquelas em que se encontram integradas tem em vista garantir, aos interessados, que, enquanto durar o período probatório ou de estágio, não verão diminuídos os seus proventos salariais, o Conselho deliberou que, quando funcionários e agentes da DGCI e da DGITA sejam nomeados em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio em carreiras distintas daquelas em que se encontrem inseridos, o cálculo do suplemento remuneratório relativo à produtividade do período de estágio e até que aceitem o cargo correspondente à categoria da nova carreira, deve ser efectuado, tendo por referência o índice salarial do escalão 1 da categoria de origem. Foi recomendado aos serviços que procedessem à reavaliação das situações passadas, tendo em vista a aplicação uniforme do procedimento ora deliberado.

E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada.

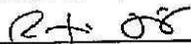
O Conselho de Administração

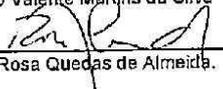

António Augusto Guerra Nunes dos Reis


António Cavalheiro Dias


Fernando Alberto de Barros Lomba

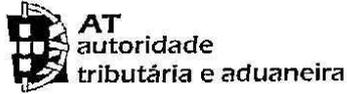

Belarmino Assunção Almeida Santos


Rufino Valente Martins da Silva


Maria Rosa Quedas de Almeida.



Tribunal de Contas



Classificação: 000.00.00
Segurança: Uso Interno
Processo:

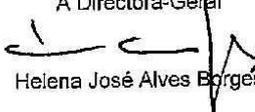
GABINETE DA DIRETORA-GERAL
GABINETE DA DIRETORA-GERAL

00020 26/01*17	
Ofício N.º:	A Sua Excelência
Entrada Geral:	O Ministro de Estado e das Finanças
N.º Identificação Fiscal (NIF):	Avenida Infante D. Henrique
Sua Ref.º:	Lisboa
Técnico:	

Assunto: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTÁRIO (FET)

Considerando que os senhores auditores do Tribunal de Contas, no âmbito da auditoria que, no segundo semestre de 2016, realizaram, aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro (FET e FEA), manifestaram, em sede de projecto de relatório final, o entendimento de poder existir incompatibilidade entre as funções exercidas pela trabalhadora da Autoridade Tributária e Aduaneira, *Estela Sousa Carrapiço* e o cargo que exerce como membro da Comissão de Fiscalização do Fundo de Estabilização Tributário (FET), cumpre-me propor, nos termos e ao abrigo dos disposto no n.º 1 do artigo 11.º do Dec. Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro, a sua substituição na Comissão de Fiscalização do FET e, nessa sequência, em sua substituição, seja designada para integrar a mencionada Comissão de Fiscalização, a senhora directora de finanças adjunta da Direção de Finanças de Lisboa, *Dra. Maria José Alves Dantas Fonseca Lopes*.

Co os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

Helena José Alves Borges

MCD 107

Rua da Prata n.º10 - 2.ª, Lisboa - 1149-027 Lisboa
Email: dg-at@al.gov.pt

www.portaldasfinancas.gov.pt

Tel: (+351) 21 882 3093

Fax: (+351)

Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 217 206 707



ACTA DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO (FEA)

Aos vinte e seis dias do mês de janeiro do ano de dois mil e dezassete, pelas onze horas e trinta minutos, reuniu a título extraordinário o Conselho Administrativo (CA) do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), estando presentes, para além da Senhora Presidente, Helena Maria José Alves Borges, a Senhora Diretora de Serviços Técnicos, Análises e Laboratório, Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa, o Senhor Diretor da Alfândega do Jardim do Tabaco, João Pedro Henriques Santos Mota e o Senhor Subdiretor-Geral para a Área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, Dr. Nelson Roda Inácio.

A reunião foi convocada pela Senhora Presidente com a seguinte ordem de trabalhos:

Ponto único: Apreciação e eventual ratificação das autorizações de pagamento das despesas orçamentais do FEA por dirigentes da Autoridade Tributária e Aduaneira que não integram o Conselho Administrativo do Fundo.

Iniciada a reunião, tomou a palavra a Senhora Presidente do Conselho Administrativo para assinalar a circunstância de o projecto de relatório da Auditoria aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro, realizada pelo Departamento de Auditoria II do Tribunal de Contas, mencionar terem existido autorizações de despesas orçamentais do Fundo realizadas por dirigentes da Autoridade Tributária Aduaneira que não fazem parte do Conselho Administrativo, no caso, pelo Senhor Dr. Nelson Roda Inácio, de 1 de janeiro a 21 de maio de 2015 e pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, entre 22 de maio e 31 de dezembro do mesmo ano, na qualidade de Diretores de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros. Feita a análise das autorizações supra referidas e das circunstâncias e motivos em que ocorreram, foi reconhecido pelos presentes que os autores de tais autorizações não dispunham de competência própria ou mandato para praticar aquela categoria de actos e que tal configura a irregularidade dos mesmos.

Considerando, todavia, que nas autorizações em causa não se observa qualquer outra causa de invalidade, uma vez que, em tudo o mais, se mostram conformes com as autorizações que seriam efectivamente devidas, quer no que respeita ao valor da despesa autorizada, aos fins a que se destinou e à necessidade da operação, uma vez que resultaram da premência sentida pelos autores em cumprir pontualmente o pagamento dos abonos que, nos termos da lei, sempre teriam de ser realizados e processados pelos serviços financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira. Considerando que, ressalvadas as irregularidades acima identificadas, as autorizações então concedidas, sê-lo-iam igualmente, nos mesmos precisos termos, pelos

R. da Prata, 10, 2.º - 1149-027 LISBOA
Fax 218812938 Telef. 218823093/4/5
dc-at@at.gov.pt

R. da Alfândega, 5, r/c - 1149-006 LISBOA
Fax 218813941 Telef. 218813939
dsgmf-fea@at.gov.pt

1



Tribunal de Contas

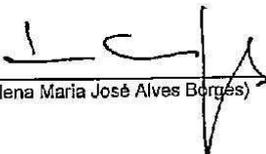


FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO

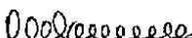
membros do Conselho Administrativo do FEA. Considerando, finalmente, que a irregularidade detectada naquelas autorizações não acarreta a sua nulidade, os presentes entenderam submeter à deliberação a sua ratificação.

Depois de ser objecto de discussão entre todos os membros do Conselho Administrativo, e de por estes terem sido considerados satisfeitos os requisitos legais dos quais, à luz do disposto no artigo 164.º do Código do Procedimento Administrativo, depende a ratificação de actos administrativos, foi deliberado, por unanimidade, ratificar os actos de autorização de despesas orçamentais do FEA, praticados quer pelo Senhor Dr. Nelson Roda Inácio, quer pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, sem prévia autorização do Conselho Administrativo ou de algum dos seus membros, identificados no supra referido Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, assim ficando sanadas as irregularidades detectadas nos actos ora ratificados.

Não havendo outros assuntos a tratar, a Senhora Presidente deu por encerrada a reunião, da qual se lavrou a presente acta, que vai ser assinada por todos os membros do CA presentes e por mim, Paulo Nuno Monteiro Couto, Secretário deste Conselho, que a redigi.



(Helena Maria José Alves Borges)



(Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa)



(João Pedro Henriques Santos Mota)



(Paulo Nuno Monteiro Couto)

Resposta de Ana Paula de Sousa Calião Raposo

Ana Paula de Sousa Calião Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

Ex.mo Senhor

Juiz Conselheiro da Área II do Tribunal de Contas

Direção-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage 61

1069-045 LISBOA

Lisboa, 25 de janeiro de 2017

Assunto: *Processo nº 10/2016 – Processo 10/2016 - AUDIT*

Relatório da Auditoria à Actividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro.

Ana Paula de Sousa Calião Raposo, Subdiretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira e, por designação, substituta legal da senhora Diretora-Geral, tendo sido notificada para, nos termos do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPT — Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), se pronunciar sobre os factos e matérias constantes do Relatório da Auditoria à Actividade dos Fundos de Estabilização Tributária e Aduaneira, vem alegar o seguinte:

A - Questões prévias

1) Tendo em conta que é visada no mencionado relatório enquanto substitua legal da senhora Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira ter participado numa reunião do Conselho de Administração do FET e duas reuniões do Conselho Administrativo do FEA e, por tal facto, lhe serem imputados factos susceptíveis de “configurar infracção financeira” e, consequentemente, poder incorrer em “eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65º da LOPT”, a pronúncia, que agora apresenta, versará sobre as matérias abordadas no Relatório da Auditoria concernentes ao funcionamento e à atividade dos antes mencionados Fundos.

2) As vezes em que substituiu a senhora Diretora-Geral (na ausência desta) seja nas reuniões dos órgãos de gestão dos questionados Fundos ou num ou noutro acto de gestão corrente, aconteceram ocasionalmente, pelo que *esta pronúncia, apresentada individualmente, é complementar à que pelos Fundos e pela própria AT também foi apresentada e pelo conhecimento que a análise e estudo do relatório da auditoria lhe trouxeram a este propósito.*

3) Não obstante, no Relatório de Auditoria, não ter sido estabelecida uma correspondência direta entre as constatações de desconformidades ou irregularidades e as recomendações e as conclusões, nesta alegação, comentar-se-ão as desconformidades e eventuais irregularidades anotadas no relato dos senhores auditores e, num segundo passo, far-se-á referência às recomendações e conclusões constantes desse mesmo relato, indicando-se o que já se encontra implementado ou em vias de implementação, tendo em vista o estabelecimento da atividade quer do FET, quer do FEA com total regularidade e transparência, como, de resto, sempre foi pretensão e prática dos membros dos



Ana Paula de Sousa Calção Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

órgãos de cada um dos Fundos auditados e da alegante, nas ocasionais e pontuais intervenções que teve.

B - CONTRADITÓRIO (desconformidades/irregularidades)

4) Consideraram os senhores auditores verificar-se:

- *“omissão nas receitas do Estado da parte consignada ao FET por ser entregue diretamente ao Fundo pela respetiva entidade administradora (AT) através de transferências extraorçamentais não registadas (€ 87 537 m em 2015). Desrespeito pelos princípios orçamentais que obrigam à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e, só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega ao FET mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado.” (Página 19 do Relatório de Auditoria)*
- *“omissão, nas receitas do Estado, da parte consignada ao FEA por ser entregue diretamente ao Fundo pelas respetivas entidades administradoras (AT e Direção-Geral do Orçamento – DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas (€ 4 765 m em 2015). Desrespeito pelos princípios orçamentais que obrigam à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e, só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega ao FEA mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado. (Página 22 do Relatório de Auditoria)*

Como é bom de ver, estas situações não relevam, propriamente, da actividade dos Fundos, porquanto não lhes cabe a contabilização dos valores que, por determinação legal e regulamentar devam considerar-se suas receitas.

A AT tem vindo a acolher esta recomendação, na medida em que têm sido criadas pela DGO-Direção-Geral do Orçamento as condições necessárias para a alteração dos procedimentos contabilísticos desenvolvidos pela AT nos seus registos no SGR, os quais, decorrem de determinações superiores, bem como das orientações emanadas pela DGO.

No que se refere expressamente à omissão nas receitas do Estado da parte consignada ao FET, cumpre esclarecer que, com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT procedesse ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência destes montantes para a conta bancária do FET. Com efeito, a entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se desta forma o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

No que a esta irregularidade ou desconformidade concerne, pode, assim, afirmar-se que a mesma se encontra ultrapassada desde a entrada em vigor da lei do orçamento de Estado para o ano de 2016, ou seja, pelo menos há um ano.

No que se refere ao registo contabilístico no SGR dos montantes de receitas próprias da AT consignadas ao FET e ao FEA, cumpre assinalar que a AT, decorrente do método de apuramento da distribuição da receita e despesa implementado, detém a informação necessária para proceder ao

Ana Paula de Sousa Calião Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

registo do montante destas consignações no SGR. O registo destas consignações, e atendendo a que não são receitas do Estado, mas sim receitas próprias da AT, conforme se encontram expressamente definidas no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15/12, em nosso entender a sua relevação no SGR deveria ser em rúbricas extra-orçamentais.

Assim, quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam não só registar estes montantes no SGR, bem como assegurar a sua entrega aos respetivos Fundos, a AT passará a fazer a sua devida relevação no SGR, deixando de efetuar a sua entrega por transferência bancária a cada um daqueles Fundos.

Independentemente do que antes se referiu, a AT encetará, junto da DGO, contactos no sentido de se promover, o mais rapidamente possível, a implementação da recomendação que, neste particular, os senhores auditores formulam.

5) Tomaram os senhores auditores como desconformidade ou irregularidade, a eventual "omissão, na prestação de contas, de uma conta bancária no Tesouro (1.ª Conta) utilizada para depositar as verbas provenientes da AT até serem transferidas para a outra conta bancária do FET (2.ª Conta) cuja movimentação é a relevada nas pertinentes demonstrações." (Página 19 do Relatório de Auditoria), bem como uma "omissão do registo da entrada de disponibilidades na posse do FET através da 1.ª Conta (€ 87 537 m em 2015) só considerando essa entrada quando procede à transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta." (Página 20 do Relatório de Auditoria).

Antes de exarar qualquer pronúncia sobre estes comentários dos senhores auditores, atente-se que parece existir um evidente um lapso de escrita no final deste comentário dos senhores auditores quando referem "... transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta", quando o que, certamente, pretendiam referir seria "... transferência das disponibilidades da 1.ª Conta para a 2.ª Conta".

Com referência à anotação dos senhores auditores, diga-se que primeira conta era uma conta utilizada, exclusivamente, para depósito dos valores correspondentes à cobrança coerciva, sendo que tais depósitos apenas eram constituídos receita do FET após a publicação da portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, determinando a percentagem da receita coerciva arrecada constitui receita a afetar ao FET.

Posteriormente, o valor assim determinado era transferido para a segunda conta bancária, a partir da qual se efetuava o registo da receita no FET, que relevava para efeitos de prestação de contas.

Foi o processo utilizado para distinguir estes dois momentos no tempo:

- um primeiro em que os valores eram apenas depósitos que poderiam vir a ser receita do FET, estando depositados na primeira conta bancária e
- um segundo quando esses valores eram reconhecidos como receita efetiva do FET (nos termos definidos pela portaria anual) e, então, como receita do FET, transferidos para a segunda conta bancária e só neste momentos registados como receita do FET.

AP



Tribunal de Contas

Ana Paula de Sousa Calção Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

Uma vez que os depósitos e saldos correspondentes da indicada primeira conta não serem considerados, ainda, receita do FET, sempre foi entendimento que essa mencionada primeira conta bancária não deveria ter evidência nas contas de gerência do FET.

Porém, por a conta possuir valores em depósito e se encontrar titulada pelo FET, a sua existência e saldo sempre foram declarados à DGO, em contexto do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado.

Acresce referir que, na sequência da alteração implementada pela DGO que permite a contabilização direta das receitas do FET (tal como, acima, se referiu), a conta em causa foi encerrada em 7 de outubro de 2016.

6) *Anotaram os senhores Auditores como desconformidade a “entrega ao FET de 5% de cada cobrança coerciva de impostos (receita do Estado) logo que obtida, não obstante tal percentagem apenas ser fixada, nos termos legais, no ano seguinte.” (Página 19 do Relatório de Auditoria)*

Também é uma questão que, objectivamente, está para além do Conselho de Administração do FET; no entanto, esta é uma situação que se encontra ultrapassada pela própria AT desde 2016, na sequência das alterações introduzidas pela DGO, conforme acima, no item 5, se referiu.

Deste modo, poder-se-á dizer que esta desconformidade se encontra ultrapassada no presente, já se observando os procedimentos preconizados pelos senhores Auditores.

Contudo, é de salientar que os valores não eram, propriamente, entregues ao FET, apenas eram depositados na conta bancária 4873 no IGCP, (primeira conta), ficando em saldo a aguardar a publicação de portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, para, nesse momento, ser transferido o valor adequado para a conta 906 no IGCP, (segunda conta) e só, então, se proceder à sua contabilização como receita do FET.

7) *Aponta o relato da auditoria a “falta de correspondência entre fluxos financeiros recebidos e montantes contabilizados como receita dos FET, por desfasamento nas datas e divergência nos valores (com destaque para os € 33 946 m registados como cobrança de impostos em 2015 quando respeitam a cobrança coerciva obtida, deduzida e transferida pela AT em 2014).” (Página 20 do Relatório de Auditoria)*

Como antes se esclareceu, com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT procedesse ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência direta destes montantes para qualquer conta bancária do FET.

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

Por isso, considera-se que esta desconformidade se encontra, no presente, ultrapassada.

Ana Paula de Sousa Calião Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

8) Refere-o relato dos senhores auditores haver uma *"indevida inclusão nas reconciliações bancárias do FET de uma operação adicional designada por "Apuramento do saldo da conta de gerência" (€ 19 719 m no final de 2014 e € 10 780 m no final de 2015) reportada a 30 de março do ano seguinte. O respetivo montante aumenta indevidamente o saldo das disponibilidades do FET reportado na respetiva prestação de contas que também se encontra indevidamente deduzido do saldo da conta bancária omitida dessas contas (€ 34 420 m no final de 2014 e € 34 777 m no final de 2015)."* (Página 20 do Relatório de Auditoria)

Os valores incluídos na prestação de contas anuais, concretamente no "Anexo IV – Reconciliações Bancárias", evidenciam que os valores finais apurados da receita a 30 de março de 2015, com referência a 31 de dezembro de 2014 e a 30 de março de 2016, com referência a dezembro de 2015, datas dos encerramentos da Conta Geral do Estado.

Acresce referir que estes foram os pressupostos tidos na elaboração das contas de gerência do FET e nunca o Conselho de Administração foi confrontado com qualquer advertência ou reparo por parte do Tribunal de Contas.

Por outro lado, a invocada omissão dos saldos da referida primeira conta do FET na conta de gerência tinha a ver com o entendimento que tais saldos só passariam a pertencer ao FET a partir do momento em que fosse publicada a portaria anual respeitante à fixação da percentagem da receita coerciva destinada a determinar essa componente da receita do FET e em função dos termos dessa mesma fixação.

Mas como já anteriormente se referiu, esta situação encontra-se, presentemente, ultrapassada, com o encerramento da conta em questão e com a entrega direta dos valores correspondentes pela DGO ao FET.

9) Consideram os senhores auditores existir, tanto no FET, como no FEA, uma *"incorreta e inadequada classificação, como impostos, taxas, coimas e serviços prestados, das verbas recebidas por transferências (também irregulares visto serem extraorçamentais quando devem ser orçamentais) da respetiva entidade administradora dessas receitas do Estado (AT), em desrespeito do princípio orçamental da especificação e da devida transparência orçamental."* (Páginas 20 e 22 do Relatório de Auditoria)

Esta situação encontra-se diretamente relacionada com a anteriormente referida omissão, nas receitas do Estado, da parte consignada aos Fundos por lhes ser entregue diretamente pelas respetivas entidades administradoras (AT e DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas.

Assim sendo, a desconformidade anotadas pelos senhores auditores neste âmbito só poderá ser, cabal e definitivamente, resolvida quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam assegurar a entrega daquelas verbas aos respetivos Fundos, deixando as mesmas de ser alocadas pela AT através transferência bancária a cada um dos Fundos.

Conforme já anteriormente foi referido, esta situação já encontra-se resolvida no que se refere às receitas do FET provenientes de cobranças coercivas. Com efeito, com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT



Tribunal de Contas

Ana Paula de Sousa Calião Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

procedesse ao registo daquelas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência destes montantes para a conta bancária do FET.

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

10) Os senhores auditores, no relato que apresentaram, consideram que poderá existir uma "desconformidade legal na atribuição do suplemento financiado pelo FET a trabalhadores da AT, criado para financiar o pagamento de incentivos financeiros por acréscimo de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais, o FET tem vindo a financiar o pagamento de complementos salariais recorrentes (€ 71 M transferidos anualmente desde 2012) a trabalhadores da AT, incluindo muitos que não concorrem para a obtenção dessa cobrança (página 20 do relatório da Auditoria). "

Fundam-se os senhores auditores as suas opiniões, no pressuposto que os suplementos remuneratórios a atribuir e a pagar pelo FET (SFET) se deveriam caracterizar como um *claro incentivo à produtividade dos trabalhadores da AT em funções de cobrança coerciva, mas que a auditoria verificou que o SFET é pago não apenas aos trabalhadores da AT com as referidas funções de cobrança coerciva, mas, também, a todos os que as não desempenham*, o que evidencia uma desconformidade com o quadro legal que instituiu e disciplina o pagamento dos questionados suplementos remuneratórios.

Com o devido respeito, crê-se que a restrição do direito ao suplemento pago pelo FET aos *trabalhadores da AT com funções de cobrança coerciva* não é consistente com as normas legais que ordenam a matéria, pelas razões que a seguir se passam a expor.

Em primeiro lugar, por uma razão de ordem histórica, que, aliás, se encontra cabalmente espelhada no preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio.

Na génese do FET, esteve a idela de criar condições para que as remunerações da Administração Tributária, no seu todo, caminhassem no sentido da uniformização, tendo em consideração os desajustamentos então existentes entre os estatutos remuneratórios da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), tomando, por referência, as remunerações auferidas pelos funcionários da DGAIEC e as condições em que as mesmas lhes eram pagas.

O preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio, que alterou a redação do artigo 24º da então vigente Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Dec. Lei nº 158/96, de 3 de setembro, e procedeu à criação do FET, esclarece sobre os motivos, os fins e o quadro de referência do legislador.

Assim:

"As reformas estruturais introduzidas pela nova Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, colocaram em destaque as discrepâncias existentes nos regimes laborais dos trabalhadores das administrações aduaneira e fiscal, as quais, como refere o preâmbulo daquele diploma, terão de ser harmonizadas. No âmbito de uma política

Ana Paula de Sousa Calço Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

geral de articulação entre as remunerações da função pública e a produtividade, que se pensa executar gradualmente, é possível estender desde já o regime atual da administração aduaneira ao conjunto da administração fiscal.

*Enquanto não é possível proceder à criação de regimes de carreiras e remunerações, comuns ou equivalentes, para os trabalhadores da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e se aguarda, igualmente, a institucionalização da DGITA, preconiza-se, sem prejuízo de propostas complementares, **uma solução que crie condições para uma menor discrepância entre todos os serviços com responsabilidades diretas na liquidação, cobrança e informatização dos impostos.** Esta solução, porventura extensível a outros sectores da Administração com responsabilidades e problemas afins, deverá permitir, como sucede numa administração moderna, e a exemplo do que acontece hoje noutros serviços públicos, **uma ligação entre o aumento de receitas proveniente da prestação de trabalho complementar ao da liquidação e cobrança normais, de que é exemplo típico o plano de regularização de dívidas, e os encargos com a atribuição de suplementos remuneratórios.***

O presente diploma visa precisamente criar as condições para serem atingidos os objetivos acima referidos através da criação de um fundo autónomo não personalizado, do tipo do existente na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

Ora, se o escopo da lei que criou o FET foi o de realizar a aproximação do estatuto remuneratório entre os vários serviços e trabalhadores da administração tributária, tomando por referência o estatuto dos trabalhadores da DGAIEC, o qual já compreendia o suplemento remuneratório pago pelo FEA, não faria sentido algum restringir a sua aplicação aos trabalhadores da DGCI e da DGITA com funções de cobrança coerciva, pois tal deixaria automaticamente grande parte dos trabalhadores da DGCI e a totalidade dos trabalhadores da DGITA.

O quadro legal que rege o FET e a atribuição do suplemento pago através deste oferece, ainda, outros argumentos que refutam a interpretação preconizada pelos Senhores Auditores.

O Decreto-Lei nº 335/97, de 2 de dezembro, definiu os órgãos do FET, os seus ativos e receitas, bem como as linhas orientadoras da fixação dos valores dos suplementos remuneratórios a abonar aos trabalhadores das extintas DGCI e DGITA, através do Fundo.

A Portaria nº 132/98, de 4 de março (alterada pelas Portarias nºs 1213/2001, de 22 de outubro, 1001-A/2007, de 29 de agosto e 290/2009, de 23 de março), estabeleceria, a seguir, as condições de "atribuição, suspensão e redução do suplemento respeitante a compensações de produtividade" bem como os respetivos montantes máximos.

O artigo 1.º, n.º 1, desta Portaria, determina que o acréscimo de produtividade que serve de fundamento à atribuição do suplemento (...) será avaliado (...) através da **comparação entre os objetivos efetivamente atingidos e os definidos nos planos de atividades.**

Em resultado dessa avaliação, da responsabilidade do Ministro das Finanças, é fixada a percentagem das receitas cobradas coercivamente e das resultantes da adesão ao regime instituído pelo Decreto-Lei nº 124/96, de 10 de agosto, que caberá ao FET.

Conforme resulta daquela Portaria, sem margem para dúvidas, a produtividade em causa respeita ao desempenho global da AT na realização dos fins que lhe são assinalados nos planos de atividades,

PC



Tribunal de Contas

Ana Paula de Sousa Calço Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

sendo o acréscimo de produtividade, a existir, expressão da comparação entre os objetivos definidos nos planos de atividades e os resultados efetivamente alcançados pela AT.

O desempenho individual dos trabalhadores da AT, de todos os trabalhadores e não apenas dos que executam tarefas no âmbito da cobrança coerciva, merece a devida ponderação, porém, nos termos do disposto previstos no nº 1 do artigo 3º da Portaria nº 134/98, que exige como pressuposto aquisitivo individual do direito ao suplemento que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito.

Em parte alguma dos diplomas legais que criaram e regulamentaram o suplemento remuneratório a suportar pelo FET é referido que se destina exclusivamente aos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva.

Ademais, uma tal conclusão não resistiria a uma interpretação sistemática das normas legais que instituíram o FET e o direito ao suplemento por este pago.

Atente-se, desde logo, na previsão legal do respetivo pagamento aos trabalhadores da DGITA. A inclusão destes trabalhadores no perimetro do direito ao suplemento não será suficiente para fazer sucumbir a tese de que o mesmo só é devido a trabalhadores que executem funções de cobrança coerciva? Na verdade, nenhum dos trabalhadores da DGITA cumpre tarefas de cobrança coerciva. Estar-se-á, porventura, a admitir que ao mesmo tempo que lhes reconhecia o direito ao suplemento, o legislador tenha imposto um requisito que sabia de antemão que os trabalhadores da DGITA não poderiam cumprir? Ou, por outras palavras, caso apenas fosse devido aos trabalhadores da DGCI com funções de cobrança coerciva, por que razão a lei incluiria no mesmo direito os trabalhadores da DGITA, quando nenhum deles executava tais funções?

Caso o suplemento remuneratório a suportar pelo FET fosse exclusivo dos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva, por que razão mandaria pagá-lo a trabalhadores que nem sequer se encontram a prestar trabalho na AT (ou na DGCI e DGITA), como é o caso dos trabalhadores destacados e/ou requisitados nos gabinetes de membros do governo e que, pelo orçamento destes, não recebem quaisquer remunerações, dos que, em representação do Ministério das Finanças, DGCI ou DGITA, se encontravam noutros serviços, comissões ou grupos de trabalho e dos destacados no gabinete do Defensor do Contribuinte?

Por último, o nº 3 do artigo 13º do Decreto-Lei nº 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, determina que *o pessoal da AT admitido em data posterior a 1 de Janeiro de 2012 tem direito a receber o suplemento devido ao pessoal reafecto à AT que desempenhava funções na DGCI, nos termos da lei aplicável, sem qualquer vestígio da alegada restrição aos trabalhadores a exercer tarefas no âmbito da cobrança coerciva.*

Em face do quadro legal vigente, reforçado pelos argumentos histórico e sistemático acabados de expor, parece inquestionável que os suplementos remuneratórios suportados pelo FET são devidos ao universo dos funcionários e agentes, sem distinção de funções, cujo contributo é refletido no acréscimo de produtividade global (da DGCI, da DGITA e, atualmente, da AT), que constitui pressuposto do respetivo direito e que, aliás, é objeto de avaliação anual pelo Ministro das Finanças.

AW

Ana Paula de Sousa Calço Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

Do direito em causa apenas são excluídos os trabalhadores provenientes da DGAIEC com direito ao suplemento suportado pelo FEA, bem como, todos quantos não preencham qualquer dos requisitos previstos no nº 1 artigo 3º Portaria nº 134/98, ou sejam, os que não se encontrem a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo as exceções atrás assinaladas), os que não obtenham avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito e, finalmente, os que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita;

Em conclusão, são os seguintes os pressupostos do direito ao suplemento remuneratório suportado pelo FET:

- Pressuposto de ordem geral – a ocorrência num dado ano de um acréscimo de produtividade da AT, por referência aos objetivos que lhe estavam fixados no plano de atividades, devidamente reconhecido pelo Ministro das Finanças;
- 1.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador se encontre a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo, repetimos, as exceções atrás assinaladas);
- 2.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito;
- 3.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador não que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita.

Refira-se, por último, que, presentemente, se encontram em preparação os instrumentos legislativos e regulamentares necessários para a fusão do FET e do FEA e, nessa sede, esta matéria não deixará de ser, definitivamente, avaliada e esclarecida.

11) Vem referido no relato dos senhores auditores que existe "autorização do pagamento das despesas orçamentais do FET (€ 71.898 m) por apenas um dos membros do CAFET e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip em 11 dos 15 pedidos de autorização de pagamento (PAP) afetando 27 dos 32 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 4 dos PAP afetando 20 documentos de despesa. Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções)." (Página 20 do Relatório de Auditoria)

Para concluírem como concluíram, os senhores auditores entenderam haver deficiência e irregularidade, nas seguintes situações:

- autorizações de pagamento de despesas orçamentais do FET por apenas um dos membros do Conselho de Administração do FET;
- pagamentos sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip, falta de cabimento, compromisso e pedido de autorização dos PAP;
- emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa, sem segregação de funções;



Tribunal de Contas

Ana Paula de Sousa Calço Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

Tais deficiências ou irregularidades consubstanciam, no entender dos senhores auditores, violação dos artigos 42º, nºs 1 e 6, alíneas a) e) e 45º nº 1, ambos da Lei do Enquadramento Orçamental, do artigo 22º do Regime da Administração Financeira do Estado aprovado pelo Dec. Lei nº 155/92, de 28 de julho e do artigo 6º do Regulamento de funcionamento interno do Conselho de Administração do FET, incorrendo os membros do Conselho do FET em responsabilidade financeira sancionatória.

Quanto à questão das autorizações do pagamento de despesas orçamentais do FET, só por um membro do Conselho de Administração, há que dizer que o artigo 6º do Regulamento Interno do Conselho de Administração do FET, na redação que lhe foi dada na reunião de 07/12/2001 (Acta nº 17 – cuja cópia se junta), salvo o devido respeito, parece não ter aplicação no caso.

De facto, este artigo do regulamento Interno estabelece da forma seguinte:

“1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto no número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho”.

Este artigo do regulamento interno somente se reporta a questões de vinculação e representação externa do Fundo e não a questões de funcionamento interno, sendo certo, até, que, em questões de mero expediente, basta a intervenção do um só membro do conselho de administração do Fundo.

Por outro lado, deliberou, o Conselho de Administração, na reunião de 03/06/1998 (acta nº 4 – cuja cópia se junta) que todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Diretor de Serviços Financeiros da DGCI.

Desta forma, é entendimento do Conselho de Administração do FET que a intervenção de um só dos seus membros, no caso, do Diretor de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira que, por inerência, é membro do Conselho de Administração, é suficiente para autorizar os pagamentos, não violando a mencionada regra do regulamento Interno de funcionamento do Conselho de Administração (AT), a qual só se reporta à representação e vinculação externa do Fundo, o que não é o caso das autorizações de pagamento das despesas orçamentais.

Por outro lado, os reparos seguintes têm a ver com procedimentos da própria AT que tem a obrigação legal (cf. artigo 13º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de dezembro) de facultar o apoio técnico e operativo ao Fundo, o qual, como já referido, não possui pessoal próprio.

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FET, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFip foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

Também a não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Salienta-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo..

CR

Ana Paula de Sousa Calião Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

Entretanto, face a esta questionada anotação constante do relato dos senhores auditores, a DSGRF da AT foi instruída no sentido de promover a correcção desses procedimentos, sendo que, presentemente, esta situação se encontra ultrapassada, tendo sido introduzidas as medidas necessárias à correcção das desconformidades assinalada pela Auditoria, designadamente, a referida falta de segregação de funções, a qual já se encontra ultrapassada desde o passado ano de 2016.

Acresce, ainda, que foi proposto a Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças a substituição da vogal da Comissão de Fiscalização do FET, *Estela Sousa Carrapiço*, a qual, simultaneamente, colabora na execução das operações administrativas e contabilísticas do Fundo (junta-se cópia da proposta formulada nesse sentido).

12) Consideraram os senhores auditores como desconformidade, a circunstância de existir uma *"insuficiente dotação orçamental para a despesa com o imposto (IRC) retido pelo IGCP sobre o rendimento (juros) das aplicações em CEDIC recebido em 2015. O tardio reforço dessa dotação (€ 518 m) só se concretizou por alteração orçamental autorizada em junho de 2016. (Página 20 do Relatório de Auditoria)*

Efetivamente, a dotação orçamental existente para pagamento de retenção do IRC executada automaticamente pelo IGCP, foi insuficiente para fazer face às despesas do ano 2015. Acontece que, por se tratar de uma despesa que o serviço não efetua diretamente, mas que lhe é cobrada automaticamente, essa situação foi detetada no final do ano 2015, aquando do apuramento de contas do referido ano económico. Pelo facto descrito apenas foi solicitado o saneamento desta situação em 2016, ratificada pelo despacho n.º 209/2016 de Sua Excelência o Sr. Secretário de Estado do Orçamento.

13) No relato dos senhores auditores faz-se o reparo que existe:

- Relativamente ao FET, uma *"inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 73 889 m na receita de 2015), da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 950 M no final de 2015) tal como o saldo da gerência anterior reportado na CGE de 2015 (€ 1 024 M no final de 2014) e nas anteriores." (Página 20 do Relatório de Auditoria)*
- Relativamente ao FEÁ, também uma *"inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 7 069 m na receita de 2015) da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC, quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 84 M no final de 2015)." (Página 23 do Relatório de Auditoria)*



Tribunal de Contas

Ana Paula de Sousa Calção Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

O FET e o FEA efetuam o registo contabilístico dos CEDIC de acordo com o entendimento da DGO que consta dos pontos 69 a 75 da Circular Série A n.º 1379 e que estipula os procedimentos de contabilização em despesa e receita da subscrição e reembolso dos CEDIC.

Os registos contabilísticos efetuados no sistema contabilístico GeRFIP relativamente à subscrição e reembolso dos CEDIC encontram-se assim em conformidade com as instruções emanadas pela DGO na Circular Série A n.º 1379, contabilizando respetivamente em despesa e receita orçamental não efetiva.

Deste modo, o cumprimento das instruções da DGO têm como resultado que os saldos de gerência do FET e do FEA não incluem os CEDIC, uma vez que a detenção de ativos financeiros orçamentais configura sempre uma despesa orçamental não efetiva, conforme estipula o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro que aprovou o Classificador Económico, independentemente do objetivo da sua aquisição, grau de liquidez ou período de detenção.

14) Anota-se, também, no relato dos senhores auditores que há uma:

- *"indevida agregação, pelo IGCP (sem que o FET se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FET (2.ª Conta), quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro líquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado". (Página 21 do Relatório de Auditoria)*
- *Indevida agregação pelo IGCP (sem que o FEA a isso se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FEA, quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro líquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado. (Página 23 do Relatório de Auditoria)*

Neste âmbito, o Conselho de Administração do FET já colocou a questão ao IGCP, o que fez nos seguintes termos:

"A fim de que o Conselho de Administração do FET possa dar cumprimento às instruções da DGO, emanadas na sequência das recomendações do Tribunal de Contas inseridas no Parecer da Conta Geral do estado do ano de 2014, quanto à contabilização dos valores aplicados em CEDIC, à correspondente receita de juros e respectiva despesa em sede de retenção de IRC, vimos, agora por escrito, solicitar que aquando do vencimento de cada CEDIC, fique evidenciado na conta bancária do FET, (Conta 906), a crédito o montante efetivo do juro e a débito o valor correspondente à retenção de IRC, à taxa prevista no n.º 5 do art.º 87.º do Código do IRC."

Em resposta, o IGCP referiu que, *"sobre a questão colocada informamos que a partir de 01/01/2017, passam a ser refletidos nas contas bancárias do HB os créditos dos juros e os débitos das respetiva retenções do IRC."*

Considera-se, por isso, que esta situação está ultrapassada e, no futuro, deixará de existir esta desconformidade, que, como se nota, era originada no próprio IGCP.

Ana Paula de Sousa Calição Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

Aliás, efetivamente, por ocasião do vencimento de um CEDIC em 06-01-2017, titulado pelo FEA, o IGCP já registou três movimentos na sua conta bancária, um para o montante investido, outro para os juros brutos e um terceiro para o imposto retido, concluindo-se assim que se encontra sanada esta desconformidade por parte do IGCP.

15) Ainda no domínio das práticas do IGCP, relativamente a aplicações financeiras do FET, antaram os senhores auditores, haver

- *“Incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FET) da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5%2 a taxa aplicável (indevida retenção de € 164 m em 2015. (Página 21 do Relatório de Auditoria)*
- *“Incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FEA), da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5%3 a taxa aplicável (indevida retenção de € 11 m em 2015). (Página 23 do Relatório de Auditoria)*

Face às dúvidas suscitadas nesta matéria, nomeadamente na sequência da recomendação do Tribunal de Contas no âmbito do Relatório de Auditoria de Seguimento - Processo n.º13/2015, Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), aos períodos de 2013 e 2014, a Direção de Serviços de IRC procedeu à emissão do Ofício-circulado n.º 20192 de 2016-06-07, através do qual, em síntese, é veiculada a seguinte instrução administrativa: “a retenção na fonte a efetuar sobre os rendimentos de capitais auferidos pelas entidades previstas nas alíneas a) a c) do n.º.1 do artigo 9º do Código do IRC deve corresponder à taxa prevista no n.º. 5 do artigo 87.º do Código do IRC tendo a mesma caráter definitivo.”

Nestes termos tanto o FET como o FEA, com observância dos prazos legais aplicáveis, irão proceder à apresentação de reclamação graciosa, no sentido de serem recuperados os valores indevidamente retidos na fonte.

16) Também como desconformidades, refere-se no relato da auditoria:

- *a “omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 300 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem suplemento financiado pelo FET (SFET). Pagamento indevido dessa despesa pelo FET após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior registo de uma reposição abatida nos pagamentos para repor esse adiantamento do SFET (procedimento legalmente interdito).” (Página 20 do Relatório de Auditoria)*
- *“Omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 44 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem Suplemento financiado pelo FEA (SFEA). Pagamento extraorçamental e indevido dessa despesa pelo FEA após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior recebimento extraorçamental para repor esse adiantamento do SFEA (procedimento legalmente interdito).” (Página 23 do Relatório de Auditoria)*

Os fluxos financeiros associados ao pagamento do seguro de responsabilidade civil profissional dos trabalhadores da AT, tanto o suportado pelo FET (de acordo com o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º



Tribunal de Contas

Ana Paula de Sousa Calção Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março) como o suportado pelo FEA (conforme a alínea d) do n.º 6.º da Portaria n.º 824/91, de 14 de Agosto, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de Setembro), encontram-se evidenciados nos extratos das contas correntes, respetivamente, 906 e 899 do balcão 112 do IGCP.

A criação de dotação orçamental teve por base os contratos de seguro em vigor em 2015, não tendo sido solicitado o Parecer Prévio Vinculativo previsto no art.º 75.º Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro (OE2015), uma vez que foi entendido que tal não será aplicável a nenhum dos Fundos, uma vez que, em ambos os casos o seguro é suportado pelos trabalhadores da AT (no caso do FET conforme o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º 8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março e, no caso do FEA, conforme as alíneas d) e e) do n.º 6.º e alínea c) do n.º 15.º da Portaria 824/91, de 14 de Agosto, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de Setembro), limitando-se os Fundos a contratar em nome e por conta dos referidos trabalhadores.

Acresce que, pelo estipulado na alínea d) do n.º 8 do referido artigo 75.º da Lei do OE para 2015, tem sido entendido quer pelo FET, quer pelo FEA, que ambos os Fundos estão excecionados da aplicação do n.º 5 deste mesmo artigo, precisamente a norma que exige o Parecer Prévio Vinculativo aludido.

O procedimento adotado no FET e no FEA, teve subjacente o facto de o seguro se vencer em data em que era administrativamente impossível, proceder à atribuição e desconto do montante aos trabalhadores para efeitos de pagamento do seguro.

Aquela situação será sanada com o processamento e pagamento dos suplementos remuneratórios através da aplicação de processamento de vencimentos GeRHuP, que só em 2017 entrará em plena produção.

Crê-se, assim, que no decurso do corrente ano de 2017, a desconformidade assinalada pela Auditoria, neste domínio, já não acontecerá, pois os órgãos responsáveis quer pelo FET, quer pelo FEA, envidarão todos os esforços no sentido de se proceder de forma que os pagamentos dos prémios à seguradora se processem sem as desconformidades assinaladas pela Auditoria.

17) Anotaram os senhores auditores a "indevida titularidade pela AT da conta bancária no Tesouro através da qual o FEA movimenta as disponibilidades reportadas nos pertinentes documentos de prestação de contas." (Página 22 do Relatório de Auditoria)

O conselho Administrativo do FEA admite haver necessidade de se corrigir a desconformidade assinalada pelos senhores auditores, tendo já encetado diligências nesse sentido junto do IGCP.

18) Considerou-se que no relato dos senhores auditores existir uma "indevida afetação ao FEA de 100% em lugar de 50% (€ 1,2 M) do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT. (Página 22 do Relatório de Auditoria)

Ana Paula de Sousa Calíço Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

Entenderam os senhores Auditores, ter havido uma indevida afetação ao FEA de 100%, em lugar de 50%, do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT.

Nos termos do disposto no artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro (na redação que vigorou até à produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro), são afetados ao pagamento do suplemento e do abono previstos no mapa II (...) 50% do valor das multas ou coimas cobradas em processos de infração fiscal, nos termos do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 376-A/89, de 25 de outubro.

Com o Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, foi revogada a participação de 50% no valor das coimas que cabia aos autuantes da ex-DGAIEC, passando a totalidade do valor das coimas cobradas nos processos aduaneiros a ser receita própria da AT, nos termos do disposto no seu artigo 8.º, n.º 2, alínea d).

Com o objetivo, entre outros, de reforçar as fontes de financiamento do FEA, foi publicado o Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de Julho, cujo artigo 3.º deu nova redação ao artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, com a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 36/2008, de 29 de fevereiro.

Por feito desta alteração, o artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90 passou a declarar que são afetados ao pagamento do suplemento "Os montantes das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira, instaurados e instruídos nos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira, exceto na parte em que sejam afetados a outros autuantes ou entidades nos termos da lei".

Em face desta alteração, o procedimento, censurado no Relatório da Auditoria, de afetar a totalidade do valor das coimas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT, salvo melhor opinião, terá pleno suporte legal.

Esta mesma conclusão se pode extrair da leitura da nota de rodapé n.º 3, ao ponto 3.5.4 do Relatório de Auditoria (página 33), que refere que a legislação de suporte para a afetação ao FEA, dos montantes provenientes das cobranças de coimas e custas inerentes a processos de contraordenação aduaneira, é o "artigo 4.º, n.º 8, alínea c) do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de julho"

19) Assinalaram os senhores auditores a desconformidade que consubstancia a "autorização do pagamento das despesas orçamentais do FEA (€ 11.896 m) por dirigente da AT sem competência para tal (ao não integrar o CAFE) e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip em 22 dos 24 pedidos de autorização de pagamento (PAP), não estando os dois restantes sequer autorizados, deficiências que afetam todos os 24 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 11 dos PAP Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções)." (Página 22 do Relatório de Auditoria)



Tribunal de Contas

Ana Paula de Sousa Calção Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

Esta irregularidade assinalada pela Auditoria resultou da boa vontade dos interventores, responsáveis pelos assuntos financeiros da AT e, como tal, responsáveis pelos processamentos atempados das remunerações e suplementos que aos mesmos se encontram agregados não sofresse qualquer atraso, que poderiam motivar algum alarido social entre os trabalhadores.

No entanto, considerado o alerta que resulta da Auditoria quanto à falta de competência dos autores de tais autorizações, para praticar aquela categoria de actos, o próprio Conselho administrativo do FEA, achou por bem providenciar uma deliberação no sentido de ratificar os actos por eles praticados nos domínios das atribuições do FEA e, assim, sanar a irregularidade verificada.

Tal aconteceu na reunião extraordinária do Conselho Administrativo, que decorreu em 26 de janeiro de 2017, cuja cópia da respectiva ata se junta.

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FEA, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFip, foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

A não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Salienta-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo, e que a referida falta de segregação de funções já se encontra ultrapassada desde 2016.

C - CONTRADITÓRIO (recomendações)

20) No que às recomendações especificamente dirigidas aos Fundos (FET e FEA), o relatório da Auditoria refere e passa-se a transcrever:

- **Recomendação nº. 3 - Proceder à correta contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas do Estado (direta e indiretamente) consignada ao Fundos, nos termos legais.**
- **Recomendação nº. 4 - Assegurar a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.**
- **Recomendação nº. 5 - Elaborar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.**

Considerando tudo o que acima se expôs entende-se que as recomendações ou já se encontram implementadas ou em vias de ser implementadas.

É certo que, no que concerne à questão da inexistência de um plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, o mesmo decorre do que, nesse particular, já existe na AT e, particularmente, nos serviços de gestão financeira, uma vez que o funcionamento e a actividade dos Fundos depende, exclusivamente do apoio que recebem desses serviços, sendo que todos os procedimentos técnicos e administrativos, inerentes à movimentação dos recursos próprios do FET, correm por esses serviços, da AT.

Ana Paula de Sousa Calição Raposo
Rua da Alfândega 5 –R/C
1149-00 LISBOA

Ou seja: o questionado plano de prevenção aplicável ao funcionamento dos Fundos é o que se encontra em vigor e se aplica na AT, uma vez que os Fundos, enquanto tal, não possuem, sequer, pessoal próprio ou que lhe esteja exclusivamente afecto.

D - Da responsabilidade financeira sancionatória.

21) A alegante enquanto substituta legal da senhora Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira, sempre que, nessa qualidade, interveio em reuniões do Conselho de Administração do FET ou do Conselho Administrativo do FEA ou num qualquer outro acto de gestão corrente dos Fundos, fê-lo com total boa-fé e todas as decisões e deliberações que tomou, foram-no no pressuposto da melhor defesa do interesse público em geral e dos Fundos em particular.

22) Por outro lado, relativamente à alegante, os senhores auditores não fizeram relacionar as eventuais desconformidades ou irregularidades, com as poucas intervenções ocasionais e pontuais que teve na gestão dos Fundos, sempre, repete-se, na qualidade de substituta legal da senhora Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira, não se podendo, assim, justificar-se, em que medida lhe possam ser assacadas responsabilidades infracionais com relevância sancionatória.

23) A generalidade das desconformidades ou irregularidades detetadas já se encontrarão ultrapassadas ou em vias de ser ultrapassadas pela AT a quem cabe a prestação do apoio técnico – administrativo o normal funcionamento quer do FET quer do FEA.

24) Por outro lado, considerando tudo quanto, nesta pronúncia, se expôs e esclareceu, devem considerar-se relevadas as desconformidades e irregularidades detectadas, uma vez que as mesmas decorreram das específicas circunstâncias de funcionamento dos Fundos, não devendo, assim, os membros dos Conselho respetivos ser penalizados com a aplicação das multas previstas nas alínea b) e d) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/87.

E - Observação final

25) Desta forma, entende-se que os membros do Conselho de Administração do FET e do Conselho Administrativo do FEA, e a aqui alegante em particular, reúnem os pressupostos para que se possa relevar quaisquer responsabilidades por infracções financeiras originadoras de responsabilidade sancionatória, nos termos e ao abrigo do disposto no nº 8 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 20/2015, de 9 de março, relevação que aqui se pede.

Esta é a pronúncia que se apresenta, certo que V. Ex.cia não a deixará de tomar em consideração, na apreciação final do relato subscrito pelos senhores auditores.


Ana Paula Calição Raposo
Subdirectora - Geral



Tribunal de Contas

Ana Paula de Sousa Calço Raposo
Rua da Alfândega 5 --R/C
1149-00 LISBOA

Anexo: 4 documentos

ACTA Nº 17 (dezassete)

Aos sete dias do mês de Dezembro do ano dois mil e um, pelas dezoito horas, na sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita na Rua do Comércio, 10 - 2º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributário (FET), composto, nos termos do nº 1 do artigo 9º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços de Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente, Fernando Alberto de Barros Lomba e Belarmino Assunção Almeida Santos, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Quedas de Almeida.

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:

Ponto um – aprovação das várias percentagens a que se refere o nº 1 do artigo 2º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março, para o terceiro quadrimestre do corrente ano.

Ponto dois – Outros assuntos.

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão; de seguida, e em conjunto com o vogal, Belarmino Assunção Almeida Santos, informou os restantes membros do Conselho, das projecções que foram efectuadas e das disponibilidades existentes, para efeitos de uma actualização das percentagens a que se refere o nº 1 do artigo 2º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março, para o quadrimestre corrente; após as explicações recebidas, deliberou o Conselho fixar, para o período correspondente ao 3º quadrimestre do corrente ano, as percentagens seguintes:

- Pessoal dirigente	35,00%;
- Pessoal de chefia tributária e tesoureiros-gerentes	29,20%
- Restante pessoal	25,00%

De seguida, o Conselho, considerando a dificuldade que, por vezes, é sentida na obtenção das assinaturas necessárias para a movimentação das contas bancárias do Fundo, deliberou alterar a redacção do artigo 6º do Regulamento de Funcionamento Interno, aprovado por deliberação tomada na reunião do Conselho de 30/07/98, a que corresponde a Acta nº 5, eliminando o seu número 2 e passando o actual nº 3 a nº 2; em consequência da deliberação ora tomada, a redacção do artigo 6º do Regulamento, passa a ser a seguinte:

"1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto nos números anteriores, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho".

Debruçando-se o Conselho sobre as questões que se prendem com os efeitos da entrada em vigor da Portaria nº 1213/01, de 22 de Outubro, deliberou que as alterações, por esta introduzidas ao artigo 4º da Portaria nº 132/98, de 8 de Março, tenham aplicação nos pagamentos dos suplementos remuneratórios, que sejam efectuados após a sua entrada em vigor, de forma a que as faltas dadas por doença prolongada e incapacitante, por doença infecto-contagiosa e por isolamento e ainda as dadas ao abrigo do estatuto de trabalhador-estudante, a partir do mês de Setembro de 2000, inclusive, deixam de ter reflexo na determinação dos suplementos remuneratórios que vierem a ser pagos no futuro, incluindo na determinação dos suplementos a pagar no corrente quadrimestre de 2001.

De seguida, tomou a palavra o vogal Rufino Silva que fez uma breve exposição sobre a situação de um grupo de pessoas que, desde 07/03/90, desenvolve a sua actividade profissional nos serviços do imposto sobre o Valor Acrescentado e que, em virtude de execução da sentença judicial, proferida no Proc. nº 114/93 do Tribunal de Trabalho de Lisboa, foi considerado integrado nos serviços da DGCI, sob o regime de contrato de trabalho por tempo indeterminado, com a equiparação a técnicos profissionais de 2ª classe; propôs, a Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, que lhes seja reconhecido o direito à aplicação do regime de atribuição dos suplementos remuneratórios pagos pelo FET, em igualdade de circunstâncias com o demais pessoal; examinada a questão, o Conselho considerou que, doutrinariamente, aquele pessoal subsume-se ao conceito de agente



Tribunal de Contas

administrativo em regime de direito privado, contratado para acorrer a necessidades permanentes dos serviços, uma vez que a sua vinculação contratual inicial de natureza temporária, se transformou em vinculação definitiva e por tempo indeterminado, sendo que o seu despedimento só poderá ocorrer por justa causa, comprovada em adequado procedimento disciplinar; por isso, não restam dúvidas que o pessoal nesta situação deve ser considerado agente administrativo e porque exerce a sua actividade em serviços da DGCI e, ainda, porque participa na produtividade que determina o direito ao abono do suplemento remuneratório pago por este Fundo, reúne as condições para que se possa considerar abrangido pelo disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Dec. Lei n.º 335/97, de 2 de Dezembro, com referência ao n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de Março; consequentemente, deve ser objecto de classificação de serviço, nos mesmos termos em que o são os demais funcionários e agentes da DGCI e integrar o pessoal a beneficiar com o pagamento dos suplementos remuneratórios do FET, com efeitos à data da criação deste.

O Conselho ponderou, ainda, a situação do pessoal da DGCI e da DGITA que, em virtude de concurso, são nomeados, em comissão extraordinária de serviço, para a realização de estágio de ingresso em carreira distinta daquelas em que se encontram inseridos, optando, durante o período de estágio, pela remuneração do lugar de origem; tem acontecido que, relativamente ao cálculo e processamento do abono do suplemento remuneratório correspondente a esse período de tempo e até à aceitação do lugar na nova categoria e carreira, alguns serviços têm tomado, por base de cálculo, o índice remuneratório do lugar de estagiário, enquanto noutros, se tem tomado o índice remuneratório da categoria de origem, em conformidade com a opção pelo estatuto remuneratório – esta situação verificou-se, designadamente, nos casos de peritos tributários e de fiscalização tributária que realizaram os estágios de ingresso nas carreiras de técnicos economistas e técnicos juristas da DGCI. Entendeu o Conselho que urge uniformizar os procedimentos verificados nestas situações. Assim e tomando por consideração que a possibilidade que a lei confere às pessoas nomeadas em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio de ingresso em carreiras distintas daquelas em que se encontram integradas tem em vista garantir, aos interessados, que, enquanto durar o período probatório ou de estágio, não verão diminuídos os seus proventos salariais, o Conselho deliberou que, quando funcionários e agentes da DGCI e da DGITA sejam nomeados em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio em carreiras distintas daquelas em que se encontrem inseridos, o cálculo do suplemento remuneratório relativo à produtividade do período de estágio e até que aceitem o cargo correspondente à categoria da nova carreira, deve ser efectuado, tendo por referência o índice salarial do escalão 1 da categoria de origem. Foi recomendado aos serviços que procedessem à reavaliação das situações passadas, tendo em vista a aplicação uniforme do procedimento ora deliberado. E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada.

O Conselho de Administração

António Augusto Guerra Nunes dos Reis

António Cavalho Dias

Fernando Alberto de Barros Lomba

Belarmino Assunção Almeida Santos

Rufino Valente Martins da Silva

Maria Rosa Quedas de Almeida

ACTA Nº 4 (quatro)

13

Aos três dias do mês de Junho de mil novecentos e noventa e oito, pelas dezasseis horas, na denominada sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita no segundo andar da Rua do Comércio, 10 - 2º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributária (FET), composto, nos termos do nº 1 do artigo 9º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços do Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente, Fernando Alberto de Barros Lomba e Manuel Joaquim Empina Moscos, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Quedas de Almeida.

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:

Ponto um: regulamento de funcionamento interno;

Ponto dois: atribuição e distribuição de funções pelos vários membros do Conselho de Administração;

Ponto três: preenchimento de fichas e outra documentação necessária a movimentação de contas bancárias e do tesouro;

Ponto quarto: assuntos diversos.

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão.

Entrados na discussão do ponto primeiro da ordem de trabalhos foi deliberado atribuir ao membro do Conselho de Administração, Rufino Silva, a responsabilidade de redigir a minuta do regulamento, tendo-se este comprometido a, no prazo de cerca de três semanas, apresentar uma primeira versão do regulamento, a fim de ser analisado e discutido na próxima reunião do Conselho de Administração.

Foi também deliberado que a proposta de regulamento deverá conter ou especificar as actividades dos Centros de Cultura e Desporto ou outras organizações de trabalhadores da DGCI e da DGITA que poderão ser consideradas para efeitos de atribuição de apoios financeiros do FET. Entrados na discussão do segundo ponto da ordem de trabalhos, foi acordado e assim deliberado:

a) Todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços Financeiros da DGCI;

b) As questões relativas ao tratamento contabilístico, bem como as decorrentes do despacho de 05/05/98, transmitido pelo ofício nº 410, da Direcção-Geral do Orçamento), ficam a cargo do membro do Conselho designado da DGITA, Rosa Almeida;

c) A contabilidade das receitas e as relações com a Direcção-Geral do Orçamento, ficarão a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços de Planeamento e Estatística da DGCI;

d) Todas as questões relativas a contencioso, reclamações e dúvidas de natureza jurídica que sejam colocadas ao Conselho de Administração, ficam a cargo do membro do Conselho designado pela DGCI, Rufino Silva;

e) Todas as decisões que colidam com a política de gestão do FET e as decisões sobre reclamações dos beneficiários do FET, serão tomadas por deliberação do Conselho de Administração.

De seguida e já no âmbito do ponto seguinte da ordem de trabalhos, o Conselho de Administração tratou do preenchimento dos formulários de abertura da conta do FET na Direcção-Geral do Tesouro, que será movimentada com a assinatura de pelo menos três membros do Conselho de Administração; para essa conta será transferido o montante de Esc.: 6.138.371.000\$00, quantia por conta da qual a Direcção-Geral do Tesouro já suportou, através de duas guias de receita o total de Esc.: 1.618.000.000\$00, destinado ao pagamento dos suplementos referentes, ao primeiro quadrimestre deste ano; desta quantia, encontra-se uma



Tribunal de Contas

gula no montante de Esc.: 1.600.000.000\$00 registado no orçamento da DGCI e outra, no montante de Esc.: 18.000.000\$00, registado no orçamento da DGITA.

Foi então deliberado que o saldo existente de Esc.: 4.520.371.000\$00, seja transferido para a conta n.º 06700300838230, aberta na dependência da Praça do Comércio da Caixa Geral de Depósitos.

Já no âmbito do último ponto da ordem de trabalhos foi discutido e deliberado o seguinte: —

Considerando que existem várias questões relacionadas com o FET e que envolvem o pessoal das lasourarias e se encontram para tratamento na Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, foi deliberado que se solicitasse informação sobre o assunto e se solicitasse àquela Direcção de Serviços a preparação de um projecto de resposta, ficando o membro Manuel Moscas, encarregado de tratar este assunto junto do Senhor Director de Serviços respectivo.

Foi igualmente decidido pedir que os senhores Directores-Gerais dos Impostos e da Informática e Apoio aos Serviços Aduaneiros e Tributários indicassem os nomes dos funcionários que, em representação de cada uma daquelas Direcções-Gerais e em cumprimento do disposto no artigo 11.º do Dec. Lei n.º 335/97, de 2 de Dezembro, devam ser levados à consideração de Sua Excelência o Ministro das Finanças, para efeitos da sua nomeação para a Comissão de Fiscalização do FET, os quais ficaram de, em breve, e depois de contactarem as pessoas, indicar o nome dos funcionários a designar.

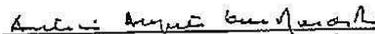
Discutiu-se de seguida a problemática do pagamento da segunda prestação dos suplementos e face às questões e dificuldades que são colocadas, nomeadamente pela Direcção-Geral do Orçamento, foi deliberado aprontar uma reunião com o Senhor Director-Geral do Orçamento, ficando igualmente deliberado que a DGITA elaborará uma folha de cálculo que permita um melhor e mais rápido processamento individual dos pagamentos a efectuar.

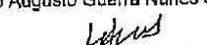
Abordou-se, ainda, a questão das aplicações financeiras das disponibilidades do FET, tendo sido deliberado que o processo deveria seguir a mais ampla transparência, pelo que todas as instituições de crédito seriam consultadas para o efeito, pelo que se procederá à elaboração do ou dos planos de imobilização das disponibilidades financeira, a fim de que as Instituições possam, em pé de igualdade, fazer as suas propostas; ficou o Senhor DGITA encarregue de elaborar os planos de imobilização e o projecto de consulta a enviar às instituições financeiras. Por outro lado, foi deliberado que, enquanto decorrerem as negociações com as instituições financeiras para a aplicação das disponibilidades financeiras do FET, o saldo existente na conta aberta na Direcção-Geral do Tesouro e que deve ser transferido para a conta existente na Caixa Geral de Depósitos, deve permanecer nessa conta.

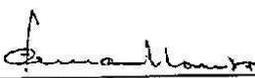
No seguimento desta discussão, foi também deliberado que o membro do Conselho, Fernando Lomba procedesse à elaboração de uma declaração para efeitos da transferência trimestral prevista no ponto 6.º n.º 3 da Portaria n.º 132/98, 4 de Março, para ser apreciada pelo Senhor DGCI, bem como deverá preparar e apresentar no prazo de três semanas a declaração relativa ao primeiro trimestre deste ano. Por outro lado e face à impossibilidade material de poder ser cumprido o prazo de dez dias previsto no ponto 1.º, n.º 3 da mesma Portaria, deverá, também, elaborar uma informação justificativa dessa impossibilidade, a fim de a mesma ser levada à consideração do senhor Ministro das Finanças.

Por último e face ao despacho n.º 183/98 do Senhor Ministro das Finanças, datado de 14/05/98, e aos problemas que têm surgido com a retenção das verbas destinadas ao FET, aliado ao facto de que de que a retenção deixou de ter qualquer importância prática no que ao FET concerne, face à redacção final que acabou por ficar na Portaria 1.278-B/97, de 30 de Dezembro, quanto à transferência dos fundos que lhe são devidos, foi deliberado, dar instruções aos serviços, no sentido de deixarem de efectuar as retenções, embora procedendo contabilisticamente ao apuramento das importâncias que, no estrito cumprimento da lei, caberiam ao FET.

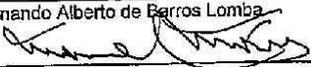
E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada.


António Augusto Guerra Nunes dos Reis


António Cavalheiro Dias



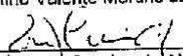
Fernando Alberto de Barros Lomba



Manuel Joaquim Empina Moscas



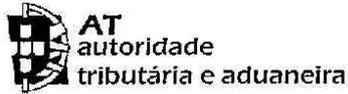
Rufino Valente Martins da Silva



Maria Rosa Quedas de Almeida.



Tribunal de Contas



Classificação: 000.00.00
Segurança: Uso Interno
Processo:

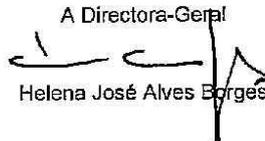
GABINETE DA DIRETORA-GERAL
GABINETE DA DIRETORA-GERAL

00020 26/01/17	
Ofício N.º:	A Sua Excelência
Entrada Geral:	O Ministro de Estado e das Finanças
N.º Identificação Fiscal (NIF):	Avenida Infante D. Henrique
Sua Ref.ª:	Lisboa
Técnico:	

Assunto: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTÁRIO (FET)

Considerando que os senhores auditores do Tribunal de Contas, no âmbito da auditoria que, no segundo semestre de 2016, realizaram, aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro (FET e FEA), manifestaram, em sede de projecto de relatório final, o entendimento de poder existir incompatibilidade entre as funções exercidas pela trabalhadora da Autoridade Tributária e Aduaneira, *Estela Sousa Carrapiço* e o cargo que exerce como membro da Comissão de Fiscalização do Fundo de Estabilização Tributário (FET), cumpre-me propor, nos termos e ao abrigo dos disposto no n.º 1 do artigo 11.º do Dec. Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro, a sua substituição na Comissão de Fiscalização do FET e, nessa sequência, em sua substituição, seja designada para integrar a mencionada Comissão de Fiscalização, a senhora directora de finanças adjunta da Direção de Finanças de Lisboa, *Dra. Maria José Alves Dantas Fonseca Lopes*.

Co os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

Helena José Alves Borges

MCD 10 7

Rua da Prata n.º10 - 2.ª, Lisboa - 1149-027 Lisboa
Email: dg-at@al.gov.pt

Tel: (+351) 21 682 3093 Fax: (+351)
www.portaldasfinancas.gov.pt Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 217 206 707



**ACTA DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO ADMINISTRATIVO
DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO (FEA)**

Aos vinte e seis dias do mês de janeiro do ano de dois mil e dezassete, pelas onze horas e trinta minutos, reuniu a título extraordinário o Conselho Administrativo (CA) do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), estando presentes, para além da Senhora Presidente, Helena Maria José Alves Borges, a Senhora Diretora de Serviços Técnicos, Análises e Laboratório, Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa, o Senhor Diretor da Alfândega do Jardim do Tabaco, João Pedro Henriques Santos Mota e o Senhor Subdiretor-Geral para a Área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, Dr. Nelson Roda Inácio.

A reunião foi convocada pela Senhora Presidente com a seguinte ordem de trabalhos:

Ponto único: Apreciação e eventual ratificação das autorizações de pagamento das despesas orçamentais do FEA por dirigentes da Autoridade Tributária e Aduaneira que não integram o Conselho Administrativo do Fundo.

Iniciada a reunião, tomou a palavra a Senhora Presidente do Conselho Administrativo para assinalar a circunstância de o projecto de relatório da Auditoria aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro, realizada pelo Departamento de Auditoria II do Tribunal de Contas, mencionar terem existido autorizações de despesas orçamentais do Fundo realizadas por dirigentes da Autoridade Tributária Aduaneira que não fazem parte do Conselho Administrativo, no caso, pelo Senhor Dr. Nélson Roda Inácio, de 1 de janeiro a 21 de maio de 2015 e pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, entre 22 de maio e 31 de dezembro do mesmo ano, na qualidade de Diretores de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros. Feita a análise das autorizações supra referidas e das circunstâncias e motivos em que ocorreram, foi reconhecido pelos presentes que os autores de tais autorizações não dispunham de competência própria ou mandato para praticar aquela categoria de actos e que tal configura a irregularidade dos mesmos.

Considerando, todavia, que nas autorizações em causa não se observa qualquer outra causa de invalidade, uma vez que, em tudo o mais, se mostram conformes com as autorizações que seriam efectivamente devidas, quer no que respeita ao valor da despesa autorizada, aos fins a que se destinou e à necessidade da operação, uma vez que resultaram da premência sentida pelos autores em cumprir pontualmente o pagamento dos abonos que, nos termos da lei, sempre teriam de ser realizados e processados pelos serviços financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira. Considerando que, ressalvadas as irregularidades acima identificadas, as autorizações então concedidas, sê-lo-iam igualmente, nos mesmos precisos termos, pelos

R. da Prata, 10, 2.º - 1149-027 LISBOA
Fax 218812938 Telef. 218823093/4/5
dq-at@at.gov.pt

R. da Alfândega, 5, r/c - 1149-006 LISBOA
Fax 218813941 Telef. 218813939
dsgrf-fea@at.gov.pt

1



Tribunal de Contas

Resposta de Antónia Rosa Vieira Marques

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães n.º. 10 2º Dtº
2810-100 Almada

Ex.mo Senhor
**Juiz Conselheiro da Área II do Tribunal
de Contas**
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 26 de janeiro de 2017

Assunto: *Processo n.º 10/2016 – Processo 10/2016 - AUDIT*
Relatório da Auditoria à Actividade dos Fundos de Estabilização Tributário e
Aduaneiro.

Antónia Rosa Vieira Marques, inspetora tributária assessora principal da Autoridade tributária e Aduaneira e vogal do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributária (FET), tendo sido notificada para, nos termos do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPT _ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), me pronunciar sobre os factos e matérias constantes do Relatório da Auditoria em referência, cumpre-me dizer o seguinte:

A - Questões prévias

1) Tendo em conta que sou visada no mencionado relatório enquanto membro (vogal) do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributário (FET) e nessa qualidade me são imputados factos susceptíveis de “*configurar infracção financeira*” e, conseqüentemente, incorrer em “*eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65º da LOPT*”, a pronúncia, ora apresentada, somente versará sobre matérias abordadas no Relatório concernentes ao mencionado Fundo.

2) A colaboração que, enquanto trabalhadora da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) me tem sido pedida na gestão dos assuntos do FET, *tem sido exercida a título gracioso e para além do cumprimento das tarefas inerentes ao cargo que ocupo como diretora do Serviço de Planeamento e Controlo de Gestão da AT.*

3) Não obstante, no Relatório de Auditoria, não ter sido estabelecida uma correspondência direta entre as constatações de desconformidades ou irregularidades, as conclusões e as recomendações, nesta alegação, comentar-se-ão as desconformidades e eventuais irregularidades anotadas no relato dos senhores auditores e, num segundo passo, far-se-á referência às recomendações no mesmo evidenciadas, relativamente às quais não se estabeleceu

1/16

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães nº. 10 2º Dtº
2810-100 Almada

relação direta com as asserções, indicando-se o que já se encontra implementado ou em vias de implementação, tendo em vista o estabelecimento da atividade do FET em total regularidade e transparência, o que sempre foi pretensão dos membros do seu Conselho de Administração.

B - CONTRADITÓRIO (desconformidades/irregularidades)

4) Consideraram os senhores auditores haver *“omissão nas receitas do Estado da parte consignada ao FET por ser entregue diretamente ao Fundo pela respetiva entidade administradora (AT) através de transferências extraorçamentais não registadas (€ 87 537 m em 2015). Desrespeito pelos princípios orçamentais que obrigam à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e, só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega ao FET mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado.”* (Paq. 19 do Relatório de Auditoria)

Como é bom de ver, esta situação, não releva, propriamente, da atividade do FET, porquanto não lhe cabe a contabilização dos valores que, por determinação legal e regulamentar devam considerar-se suas receitas.

No entanto, tem sido preocupação do Conselho de Administração do FET que esta situação, seja ultrapassada em conjunto pela AT e pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), de forma que a conta do FET não seja objeto de reparos neste âmbito.

É do conhecimento do Conselho de Administração do FET que com a entrada em vigor do Orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT proceda (e já procederá) ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência destes montantes para conta bancária do FET.

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que tais valores são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

No que a esta irregularidade ou desconformidade concerne, pode afirmar-se que a mesma se encontra ultrapassada desde a entrada em vigor da lei do Orçamento de Estado para o ano de 2016, ou seja, pelo menos há um ano.

Também no que se refere ao registo contabilístico no SGR dos montantes de receitas próprias da AT consignadas ao FET, a informação que o Conselho de Administração possui é de que a AT, na sequência do método de apuramento da distribuição da receita e despesa implementado pela DGO, detém a informação necessária para proceder ao registo do montante destas consignações no SGR.



Tribunal de Contas

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães n.º. 10 2º Dtº
2810-100 Almada

Atendendo a que não são receitas do Estado, mas sim receitas próprias da AT, conforme se encontram expressamente definidas no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15/12, tem sido entendimento da própria AT que o seu registo em sede do SGR deverá ser considerado em rubricas extra-orçamentais.

Assim, quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias que possam permitir não só o registo destes montantes no SGR mas também assegurar a sua entrega aos respetivos Fundos, é convicção do Conselho de Administração do FET que a AT passará a fazer a evidência correspondente no SGR, deixando de efetuar a sua entrega por transferência bancária para o FET.

5) Anotaram os senhores Auditores como desconformidade a *“entrega ao FET de 5% de cada cobrança coerciva de impostos (receita do Estado) logo que obtida, não obstante tal percentagem apenas ser fixada, nos termos legais, no ano seguinte.”* ([Pag. 19 do Relatório de Auditoria](#))

Também é uma questão que, objetivamente, está para além do Conselho de Administração do FET; no entanto, esta é uma situação que se encontra ultrapassada pela própria AT desde 2016, na sequência das alterações introduzidas pela DGO, como já referido no item anterior.

Deste modo, esta desconformidade já se encontra ultrapassada no presente, sendo observados os procedimentos preconizados pelos senhores Auditores.

Contudo, é de salientar que os valores não eram, propriamente, entregues ao FET, apenas eram depositados na conta bancária 4873 no IGCP, (primeira conta), ficando em saldo a aguardar a publicação de portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, para, nesse momento, ser transferido o valor adequado para a conta 906 no IGCP, (segunda conta) e só, então, se proceder à sua contabilização como receita do FET.

6) Tomaram os senhores auditores como desconformidade ou irregularidade uma eventual *“omissão, na prestação de contas, de uma conta bancária no Tesouro (1.ª Conta) utilizada para depositar as verbas provenientes da AT até serem transferidas para a outra conta bancária do FET (2.ª Conta) cuja movimentação é a relevada nas pertinentes demonstrações.”* ([Pag. 19 do Relatório de Auditoria](#)), bem como uma *“omissão do registo da entrada de disponibilidades na posse do FET através da 1.ª Conta (€ 87 537 m em 2015) só considerando essa entrada quando procede à transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta.”* ([Pag. 20 do Relatório de Auditoria](#))

Antes de exarar qualquer pronúncia sobre esta asserção, atente-se que parece existir um evidente lapso de escrita no final da mesma quando é referido pelos senhores auditores *“... transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta”*, quando o que, certamente, pretendiam referir era *“... transferência das disponibilidades da 1.ª Conta para a 2.ª Conta”*.

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães nº. 10 2º Dtº
2810-100 Almada

A referida primeira conta era uma conta utilizada, exclusivamente, para depósito dos valores correspondentes à cobrança coerciva, sendo que tais valores apenas eram constituídos receita do FET após a publicação da portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, determinando a percentagem da receita coerciva arrecada que constitui receita a afetar ao FET.

Posteriormente, o valor assim determinado era transferido para a referida segunda conta bancária, a partir da qual se efetuava o registo da receita no FET, que relevava para efeitos de prestação de contas.

Foi o processo utilizado para distinguir estes dois momentos no tempo:

- um primeiro momento em que os valores eram apenas depósitos que poderiam vir a ser receita do FET, estando depositados na primeira conta bancária e
- um segundo momento, quando esses valores eram reconhecidos como receita efetiva do FET (nos termos definidos pela portaria anual) e, então, como receita do FET, transferidos para a segunda conta bancária e só neste momentos registados como receita do FET.

Por os depósitos e saldos correspondentes da referida primeira conta não serem considerados receita do FET, sempre foi entendimento que essa questionada primeira conta bancária não devia ser evidenciada nas contas de gerência do FET.

Porém, por a conta possuir valores em depósito e se encontrar titulada pelo FET, a sua existência e saldo sempre foram declarados à DGO, em contexto do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado.

Acresce referir que, na sequência da alteração implementada pela DGO que permite a contabilização direta das receitas do FET (tal como, acima, se referiu), a conta em causa foi encerrada em 7 de outubro de 2016.

7) Aponta o relato da auditoria a *“falta de correspondência entre fluxos financeiros recebidos e montantes contabilizados como receita dos FET, por desfazamento nas datas e divergência nos valores (com destaque para os € 33 946 m registados como cobrança de impostos em 2015 quando respeitam a cobrança coerciva obtida, deduzida e transferida pela AT em 2014).”* (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Também este comentário excede o que são as atribuições do Conselho de Administração do FET; no entanto e como antes se esclareceu, com a entrada em vigor do Orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT procedesse ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência direta destes montantes para a conta bancária do FET.



Tribunal de Contas

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães n.º. 10 2º Dtº
2810-100 Almada

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

8) Refere-o relato dos senhores auditores haver uma *“indevida inclusão nas reconciliações bancárias do FET de uma operação adicional designada por “Apuramento do saldo da conta de gerência” (€ 19 719 m no final de 2014 e € 10 780 m no final de 2015) reportada a 30 de março do ano seguinte. O respetivo montante aumenta indevidamente o saldo das disponibilidades do FET reportado na respetiva prestação de contas que também se encontra indevidamente deduzido do saldo da conta bancária omitida dessas contas (€ 34 420 m no final de 2014 e € 34 777 m no final de 2015).”* (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Os valores incluídos na prestação de contas anuais, concretamente no “Anexo IV – Reconciliações Bancárias”, evidencia os valores finais apurados da receita a 30 de março de 2015, com referência a 31 de dezembro de 2014 e a 30 de março de 2016, com referência a 31 de dezembro de 2015, datas dos encerramentos da Conta Geral do Estado. Acresce referir que os pressupostos sempre foram estes na elaboração das contas de gerência do FET e que nunca os Conselhos de Administração foram confrontados com qualquer advertência ou reparo por parte do Tribunal de Contas.

Por outro lado, a invocada omissão dos saldos da referida primeira conta do FET não evidenciados nas contas, tinha a ver com o entendimento que tais saldos só passariam a pertencer ao FET a partir do momento em que fosse publicada a portaria anual respeitante à fixação da percentagem da receita coerciva destinada a determinar essa componente da receita do FET e em função dos termos dessa mesma fixação. Como já anteriormente se referiu, esta situação encontra-se, presentemente, ultrapassada, com o encerramento da conta em questão e com a entrega direta dos valores correspondentes pela DGO ao FET.

9) Consideram os senhores auditores existir uma *“incorreta e inadequada classificação, como impostos, taxas, coimas e serviços prestados, das verbas recebidas por transferências (também irregulares visto serem extraorçamentais quando devem ser orçamentais) da respetiva entidade administradora dessas receitas do Estado (AT), em desrespeito do princípio orçamental da especificação e da devida transparência orçamental.”* (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

É mais uma situação que vai além do que são as atribuições e competências do Conselho de Administração FET, no que à sua gestão concerne, e encontra-se diretamente relacionada com a anteriormente referida omissão, nas receitas do Estado, da parte consignada aos Fundos por lhes ser entregue diretamente pelas respetivas entidades administradoras (AT e Direção-Geral do Orçamento – DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas.

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães nº. 10 2º Dtº
2810-100 Almada

Assim sendo, a mesma só poderá ser resolvida quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam assegurar a entrega daquelas verbas ao Fundo, deixando as mesmas de ser efetuadas pela AT através transferência bancária para o FET.

Conforme já anteriormente se referiu, esta situação encontra-se já resolvida no que se refere às receitas do FET provenientes de cobranças coercivas.

10) Os senhores auditores no relato que apresentaram consideram que poderá existir uma “desconformidade legal na atribuição do suplemento financiado pelo FET a trabalhadores da AT. Criado para financiar o pagamento de incentivos financeiros por acréscimo de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais, o FET tem vindo a financiar o pagamento de complementos salariais recorrentes (€ 71 M transferidos anualmente desde 2012) a trabalhadores da AT, incluindo muitos que não concorrem para a obtenção dessa cobrança (pág. 20 do relatório da Auditoria).”

Fundam-se os senhores auditores que os suplementos remuneratórios a atribuir e a pagar pelo FET (SFET) se deveriam caracterizar como um *claro incentivo à produtividade dos trabalhadores da AT em funções de cobrança coerciva, mas que a auditoria verificou que o SFET é pago não apenas aos trabalhadores da AT com as referidas funções de cobrança coerciva, mas, também, a todos os que as não desempenham*” o que evidencia uma desconformidade com o quadro legal que instituiu e disciplina o pagamento dos questionados suplementos remuneratórios.

Com o devido respeito, crê-se que a restrição do direito ao suplemento pago pelo FET aos *trabalhadores da AT com funções de cobrança coerciva* não é consistente com as normas legais que ordenam a matéria, pelas razões que a seguir se passam a expor.

Em primeiro lugar, por uma razão de ordem histórica que, aliás, se encontra cabalmente espelhada no *preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio*.

Na génese do FET, esteve a ideia de criar condições para que as remunerações da Administração Tributária, no seu todo, caminhassem no sentido da uniformização, tendo em consideração os desajustamentos então existentes entre os estatutos remuneratórios da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), tomando por referência as remunerações auferidas pelos funcionários da DGAIEC e as condições em que as mesmas lhes eram pagas.

O preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio, que alterou a redação do artigo 24º da então vigente Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Dec. Lei nº 158/96, de 3



Tribunal de Contas

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães n.º. 10 2º Dtº
2810-100 Almada

de setembro, e procedeu à criação do FET, esclarece sobre os motivos, os fins e o quadro de referência do legislador.

Assim:

*"As reformas estruturais introduzidas pela nova Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, colocaram em destaque as discrepâncias existentes nos regimes laborais dos trabalhadores das administrações aduaneira e fiscal, as quais, como refere o preâmbulo daquele diploma, terão de ser harmonizadas. No âmbito de uma política geral de articulação entre as remunerações da função pública e a produtividade, que se pensa executar gradualmente, **é possível estender desde já o regime atual da administração aduaneira ao conjunto da administração fiscal.***

*Enquanto não é possível proceder à criação de regimes de carreiras e remunerações, comuns ou equivalentes, para os trabalhadores da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e se aguarda, igualmente, a institucionalização da DGITA, preconiza-se, sem prejuízo de propostas complementares, **uma solução que crie condições para uma menor discrepância entre todos os serviços com responsabilidades diretas na liquidação, cobrança e informatização dos impostos.** Esta solução, porventura extensível a outros sectores da Administração com responsabilidades e problemas afins, deverá permitir, como sucede numa administração moderna, e a exemplo do que acontece hoje noutros serviços públicos, **uma ligação entre o aumento de receitas proveniente da prestação de trabalho complementar ao da liquidação e cobrança normais, de que é exemplo típico o plano de regularização de dívidas, e os encargos com a atribuição de suplementos remuneratórios.***

O presente diploma visa precisamente criar as condições para serem atingidos os objetivos acima referidos através da criação de um fundo autónomo não personalizado, do tipo do existente na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo".

Ora, se o escopo da lei que criou o FET foi o de realizar a aproximação do estatuto remuneratório entre os vários serviços e trabalhadores da administração tributária, tomando por referência o estatuto dos trabalhadores da DGAIEC, o qual já compreendia o suplemento remuneratório pago pelo FEA, não faria sentido algum restringir a sua aplicação aos trabalhadores da DGCI e da DGITA com funções de cobrança coerciva, pois tal deixaria automaticamente grande parte dos trabalhadores da DGCI e a totalidade dos trabalhadores da DGITA.

O quadro legal que rege o FET e a atribuição do suplemento pago através deste oferece, ainda, outros argumentos que refutam a interpretação preconizada pelos Senhores Auditores.

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães nº. 10 2º Dtº
2810-100 Almada

O Decreto-Lei nº 335/97, de 2 de dezembro, definiu os órgãos do FET, os seus ativos e receitas, bem como as linhas orientadoras da fixação dos valores dos suplementos remuneratórios a abonar aos trabalhadores das extintas DGCI e DGITA, através do Fundo.

A Portaria nº 132/98, de 4 de março (alterada pelas Portarias nºs 1213/2001, de 22 de outubro, 1001-A/2007, de 29 de agosto e 290/2009, de 23 de março), estabeleceria, a seguir, as condições de "atribuição, suspensão e redução do suplemento respeitante a compensações de produtividade" bem como os respetivos montantes máximos.

O artigo 1.º, n.º 1, desta Portaria, determina que o acréscimo de produtividade que serve de fundamento à atribuição do suplemento (...) será avaliado (...) através da **comparação entre os objetivos efetivamente atingidos e os definidos nos planos de atividades**.

Em resultado dessa avaliação, da responsabilidade do Ministro das Finanças, é fixada a percentagem das receitas cobradas coercivamente e das resultantes da adesão ao regime instituído pelo Decreto-Lei nº 124/96, de 10 de agosto, que caberá ao FET.

Conforme resulta, sem margem para dúvidas, daquela Portaria, a produtividade em causa respeita ao desempenho global da AT na realização dos fins que lhe são assinalados nos planos de atividades, sendo o acréscimo de produtividade, a existir, expressão da comparação entre os objetivos definidos nos planos de atividades e os resultados efetivamente alcançados pela AT.

O desempenho individual dos trabalhadores da AT, de todos os trabalhadores e não apenas dos que executam tarefas no âmbito da cobrança coerciva, merece a devida ponderação, porém, nos termos do disposto previstos no nº 1 do artigo 3º da Portaria nº 134/98, que exige como pressuposto aquisitivo individual do direito ao suplemento que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito.

Em parte alguma dos diplomas legais que criaram e regulamentaram o suplemento remuneratório a suportar pelo FET é referido que se destina exclusivamente aos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva.

Ademais, uma tal conclusão não resistiria a uma interpretação sistemática das normas legais que instituíram o FET e o direito ao suplemento por este pago.

Atente-se, desde logo, na previsão legal do respetivo pagamento aos trabalhadores da DGITA. A inclusão destes trabalhadores no perímetro do direito ao suplemento não será suficiente para fazer sucumbir a tese de que o mesmo só é devido a trabalhadores que executem funções de



Tribunal de Contas

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães n.º. 10 2º Dtº
2810-100 Almada

cobrança coerciva? Na verdade, nenhum dos trabalhadores da DGITA cumpre tarefas de cobrança coerciva. Estar-se-á, porventura, a admitir que ao mesmo tempo que lhes reconhecia o direito ao suplemento, o legislador tenha imposto um requisito que sabia de antemão que os trabalhadores da DGITA não poderiam cumprir? Ou, por outras palavras, caso apenas fosse devido aos trabalhadores da DGCI com funções de cobrança coerciva, por que razão a lei incluiria no mesmo direito os trabalhadores da DGITA, quando nenhum deles executava tais funções?

Caso o suplemento remuneratório a suportar pelo FET fosse exclusivo dos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva, por que razão mandaria pagá-lo a trabalhadores que nem sequer se encontram a prestar trabalho na AT (ou na DGCI e DGITA), como é o caso dos trabalhadores destacados e/ou requisitados nos gabinetes de membros do governo e que, pelo orçamento destes, não recebem quaisquer remunerações, dos que, em representação do Ministério das Finanças, DGCI ou DGITA, se encontravam noutros serviços, comissões ou grupos de trabalho e dos destacados no gabinete do Defensor do Contribuinte?

Por último, o n.º 3 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, determina que *o pessoal da AT admitido em data posterior a 1 de Janeiro de 2012 tem direito a receber o suplemento devido ao pessoal reafectado à AT que desempenhava funções na DGCI, nos termos da lei aplicável, sem qualquer vestígio da alegada restrição aos trabalhadores a exercer tarefas no âmbito da cobrança coerciva.*

Em face do quadro legal vigente, reforçado pelos argumentos histórico e sistemático acabados de expor, parece inquestionável que os suplementos remuneratórios suportados pelo FET são devidos ao universo dos funcionários e agentes, sem distinção de funções, cujo contributo é refletido no acréscimo de produtividade global (da DGCI, da DGITA e, atualmente, da AT), que constitui pressuposto do respetivo direito e que, aliás, é objeto de avaliação anual pelo Ministro das Finanças.

Do direito em causa apenas são excluídos os trabalhadores provenientes da DGAIEC com direito ao suplemento suportado pelo FEA, bem como, todos quantos não preencham qualquer dos requisitos previstos no n.º 1 artigo 3.º Portaria n.º 134/98, ou sejam, **os** que não se encontrem a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo as exceções atrás assinaladas), os que não obtenham avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito e, finalmente, os que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita;

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães nº. 10 2º Dtº
2810-100 Almada

Em conclusão, são os seguintes os pressupostos do direito ao suplemento remuneratório suportado pelo FET:

- Pressuposto de ordem geral – a ocorrência num dado ano de um acréscimo de produtividade da AT, por referência aos objetivos que lhe estavam fixados no plano de atividades, devidamente reconhecido pelo Ministro das Finanças;
- 1.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador se encontre a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo, repetimos, as exceções atrás assinaladas);
- 2.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito;
- 3.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador não que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita.

Refira-se, por último que, presentemente se encontram em preparação os instrumentos legislativos para a fusão do FET e do FEA e, nessa sede, não deixará o poder executivo de avaliar e esclarecer cabalmente esta situação

11) Vem referido no relato dos senhores auditores que existe “*autorização do pagamento das despesas orçamentais do FET (€ 71.898 m) por apenas um dos membros do CAFET e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip em 11 dos 15 pedidos de autorização de pagamento (PAP) afetando 27 dos 32 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 4 dos PAP afetando 20 documentos de despesa. Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções).*” (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Consideram os senhores auditores haver deficiência e irregularidade, nas seguintes situações:

- autorizações de pagamento de despesas orçamentais do FET por apenas um dos membros do Conselho de Administração do FET;
- pagamentos sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip, falta de cabimento, compromisso e pedido de autorização dos PAP;
- emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa, sem segregação de funções;

Tais deficiências ou irregularidades consubstanciam, no entender dos senhores auditores, violação dos artigos 42º, nºs 1 e 6, alíneas a) e) e 45º nº 1, ambos da Lei do Enquadramento Orçamental, do artigo 22º do Regime da Administração Financeira do Estado aprovado pelo Dec. Lei nº 155/92, de 28 de julho e do artigo 6º do Regulamento de funcionamento interno do



Tribunal de Contas

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães n.º. 10 2º Dtº
2810-100 Almada

Conselho de Administração do FET, incorrendo os membros do Conselho do FET em responsabilidade financeira sancionatória.

Quanto à questão das autorizações do pagamento de despesas orçamentais do FET, só por um membro do Conselho de Administração, há que dizer que o artigo 6º do Regulamento Interno do Conselho de Administração do FET, na redação que lhe foi dada na reunião de 07/12/2001 (Acta nº 17 – cuja cópia se junta), salvo o devido respeito, parece não ter aplicação no caso.

De facto, este artigo do regulamento Interno estabelece da forma seguinte:

“1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto no número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho”.

Este artigo do regulamento interno somente se reporta a questões de vinculação e representação externa do Fundo e não a questões de funcionamento interno, sendo certo, até, que em questões de mero expediente basta, a intervenção do um só membro do conselho de administração do Fundo.

Por outro lado, deliberou, o Conselho de Administração, na reunião de 03/06/1998 (acta nº 4 – cuja cópia se junta) que todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Diretor de Serviços Financeiros da DGCI.

Desta forma, é entendimento do Conselho de Administração que a intervenção de um só dos seus membros, no caso, do Diretor de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira que, por inerência é membro do Conselho de Administração, para autorizar os pagamentos, não viola a mencionada regra do Regulamento Interno de funcionamento do Conselho de Administração do FET, a qual só se reporta à representação e vinculação externa do Fundo, o que não é o caso das autorizações de pagamento das despesas orçamentais.

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães nº. 10 2º Dtº
2810-100 Almada

Por outro lado, os reparos seguintes têm a ver com procedimentos da própria AT que tem a obrigação legal (cf. artigo 13º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de dezembro) de facultar o apoio técnico e operativo ao Fundo, o qual, como já referido, não possui pessoal próprio.

O Conselho de Administração do FET não interfere com os procedimentos adotados pelos serviços da AT, na prestação do referido apoio operacional; o Conselho de Administração do FET presume (e presunha) que os procedimentos administrativos observados nesse apoio, são os mais corretos e conformes às boas práticas da salvaguarda do interesse público na gestão dos recursos financeiros públicos, pese a circunstância de a própria AT se debater com evidente falta de recursos humanos e, por vezes, ter dificuldade em assumir o cabal cumprimento das regras técnicas e administrativas dos processamentos, no que ao FET respeita.

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FET, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFip foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

Também a não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Salienta-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo.

Entretanto, face à asserção constante do relato da Auditoria, a DSGRF da AT foi instruída no sentido de promover a correcção desses procedimentos, sendo que, presentemente, esta situação se encontra ultrapassada, tendo sido introduzidas as medidas necessárias à correcção das desconformidades assinalada pela Auditoria, designadamente, a referida falta de segregação de funções, a qual já se encontra ultrapassada desde o passado ano de 2016.

Acresce, ainda, que foi proposto a Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças a substituição da vogal da Comissão de Fiscalização do FET, Estela Sousa Carrapiço, a qual, simultaneamente, colabora na execução das operações administrativas e contabilísticas do Fundo (junta-se cópia da proposta formulada nesse sentido).

12) Consideraram os senhores auditores como desconformidade, a circunstância de existir uma *“insuficiente dotação orçamental para a despesa com o imposto (IRC) retido pelo IGCP sobre o rendimento (juros) das aplicações em CEDIC recebido em 2015. O tardio reforço dessa dotação (€ 518 m) só se concretizou por alteração orçamental autorizada em junho de 2016. (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)*



Tribunal de Contas

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães n.º. 10 2.º Dt.º
2810-100 Almada

Efetivamente, a dotação orçamental existente para pagamento de retenção do IRC executada automaticamente pelo IGCP, foi insuficiente para fazer face às despesas do ano 2015. Acontece que, por se tratar de uma despesa que o serviço não efetua diretamente, mas que lhe é cobrada automaticamente, essa situação foi detetada no final do ano 2015, aquando do apuramento de contas do referido ano económico. Pelo facto descrito apenas foi solicitado o saneamento desta situação em 2016, ratificada pelo despacho n.º 209/2016 de Sua Excelência o Sr. Secretário de Estado do Orçamento.

13) No relato dos senhores auditores faz-se o reparo que existe uma *“Inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 73 889 m na receita de 2015), da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 950 M no final de 2015) tal como o saldo da gerência anterior reportado na CGE de 2015 (€ 1 024 M no final de 2014) e nas anteriores.”* ([Pag. 20 do Relatório de Auditoria](#))

O FET efetua o registo contabilístico dos CEDIC de acordo com o entendimento da DGO que consta dos pontos 69 a 75 da Circular Série A n.º 1379 e que estipula os procedimentos de contabilização em despesa e receita da subscrição e reembolso dos CEDIC.

Os registos contabilísticos efetuados no sistema contabilístico GerFIP relativamente à subscrição e reembolso dos CEDIC encontram-se assim em conformidade com as instruções emanadas pela DGO na Circular Série A n.º 1379, contabilizando respetivamente em despesa e receita orçamental não efetiva.

Deste modo, o cumprimento das instruções da DGO têm assim como resultado que os saldos de gerência do FET e do FEA não incluem os CEDIC, uma vez que a detenção de ativos financeiros orçamentais configura sempre uma despesa orçamental não efetiva, conforme estipula o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro que aprovou o Classificador Económico, independentemente do objetivo da sua aquisição, grau de liquidez ou período de detenção.

14) Anota-se, também, no relato dos senhores auditores que há uma *“indevida agregação, pelo IGCP (sem que o FET se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FET (2.ª Conta), quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro ilícido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado.”* ([Pag. 21 do Relatório de Auditoria](#))

O Conselho de Administração do FET já colocou a questão ao IGCP nos seguintes termos:

“A fim de que o Conselho de Administração do FET possa dar cumprimento às instruções da DGO, emanadas na sequência das recomendações do Tribunal de

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães n.º. 10 2º Dtº
2810-100 Almada

Contas inseridas no Parecer da Conta Geral do estado do ano de 2014, quanto à contabilização dos valores aplicados em CEDIC, à correspondente receita de juros e respectiva despesa em sede de retenção de IRC, vimos, agora por escrito, solicitar que aquando do vencimento de cada CEDIC, fique evidenciado na conta bancária do FET, (Conta 906), a crédito o montante efetivo do juro e a débito o valor correspondente à retenção de IRC, à taxa prevista no n.º 5 do art.º 87.º do Código do IRC."

Em resposta, o IGCP, que, "sobre a questão colocada informamos que a partir de 01/01/2017, passam a ser refletidos nas contas bancárias do HB os créditos dos juros e os débitos das respetiva retenções do IRC."

Considera-se, por isso que esta situação estrá ultrapassada e, no futuro, deixara se existir esta desconformidade, que como se nota era originada pelo próprio IGCP.

15) Ainda no domínio das práticas do IGCP, relativamente a aplicações financeiras do FET, antaram os senhores auditores, haver uma "incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FET) da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5%2 a taxa aplicável (indevida retenção de € 164 m em 2015. ([Pag. 21 do Relatório de Auditoria](#))

Face às duvidas suscitadas sobre esta matéria, nomeadamente na sequencia da recomendação do Tribunal de Contas no âmbito do Relatório de Auditoria de Seguimento - Processo n.º13/2015, Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), aos períodos de 2013 e 2014, "conhece o Conselho de Administração do FET que a Direção de Serviços de IRC procedeu à emissão do Ofício-circulado nº. 20192 de 2016-06-07, através do qual, em síntese, é veiculada a seguinte instrução administrativa; "a retenção na fonte a efetuar sobre os rendimentos de capitais auferidos pelas entidades previstas nas alíneas a) a c) do n.º.1 do artigo 9º do Código do IRC deve corresponder à taxa prevista no n.º. 5 do artigo 87.º do Código do IRC tendo a mesma caráter definitivo."

Nestes termos, o FET com observância dos prazos legais aplicáveis, irá proceder à apresentação de reclamação graciosa no sentido de serem recuperados os valores indevidamente retidos na fonte.

16) Por último, refere-se no relato da auditoria, a "omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 300 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem suplemento financiado pelo FET (SFET). Pagamento indevido dessa despesa pelo FET após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior registo de uma reposição abatida nos pagamentos para repor esse adiantamento do SFET (procedimento legalmente interdito)." ([Pag. 20 do Relatório de Auditoria](#))



Tribunal de Contas

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães n.º. 10 2º Dtº
2810-100 Almada

Os fluxos financeiros associados ao pagamento do seguro de responsabilidade civil profissional dos trabalhadores da AT, suportado pelo FET (de acordo com o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º 8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março) encontra-se evidenciado nos extrato da conta corrente, 906 do balcão 112 do IGCP.

A criação de dotação orçamental teve por base o contrato de seguro em vigor em 2015, não tendo sido solicitado o Parecer Prévio Vinculativo previsto no art.º 75.º Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro (OE2015), uma vez que foi entendido que tal não será aplicável a nenhum dos Fundos, uma vez que, em ambos os casos o seguro é suportado pelos trabalhadores da AT (no caso do FET conforme o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º 8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março, limitando-se o Fundo a contratar em nome e por conta dos trabalhadores abrangidos.

Acresce que, em conformidade com a alínea d) do n.º 8 do referido artigo 75.º da Lei do OE para 2015, tem sido entendido pelo FET que o Fundo está excecionado da aplicação do n.º 5 deste mesmo artigo, precisamente a norma que exige o Parecer Prévio Vinculativo aludido.

O procedimento adotado no FET teve subjacente o facto de o seguro se vencer em data em que era administrativamente impossível, proceder à atribuição e desconto do montante aos trabalhadores para efeitos de pagamento do seguro.

Esta situação será, no entanto, ultrapassada com o processamento e pagamento dos suplementos remuneratórios através da aplicação de processamento de vencimentos GeRHup, que em 2017 entrará em plena produção.

Crê-se, assim, que no decurso do corrente ano de 2017, a desconformidade assinalada pela Auditoria, neste domínio, já não acontecerá, pois o Conselho de Administração do FET, envidará todos os esforços no sentido de se proceder de forma que os pagamentos dos prémios à seguradora se processem sem as desconformidades assinaladas pela Auditoria.

C - CONTRADITÓRIO (recomendações)

17) Relativamente às recomendações dirigidas ao FET, considera-se que as recomendações n.º. 3 e n.º. 4º têm suporte nas asserções atrás comentadas. Quanto à recomendação n.º. 5;

Recomendação n.º. 5 – Elaborar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.

Antónia Rosa Vieira Marques
Rua José Estevão Coelho Magalhães nº. 10 2º Dtº
2810-100 Almada

Decorre da própria lei a não existência de um mapa de pessoal próprio do FET, tal como referido no Relatório da Auditoria, cabendo à AT assegurar o apoio técnico e administrativo necessário, em cumprimento das normas da contabilidade pública. Assim sendo, todo o trabalho técnico e administrativo é efetuado por trabalhadores da AT. Ora, estes encontram-se vinculados pelo plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas vigente na AT.

Crê-se, portanto, encontrar-se cumprida esta obrigação.

D - Da responsabilidade financeira sancionatória.

18) Os membros do Conselho de Administração do FET, sempre estiveram de boa-fé no exercício dos cargos que vêm exercendo, os quais, graciosamente, sempre deram o melhor de si e todas as decisões e deliberações tomadas o foram no pressuposto da melhor defesa do interesse público em geral e do FET em particular.

19) A generalidade das desconformidades ou irregularidades detetadas encontram-se já ultrapassadas ou em vias de ser ultrapassadas pela AT a quem cabe a prestação do apoio técnico –administrativo ao normal funcionamento do FET.

20) Assim, considerando tudo quanto se expôs e esclareceu, devem considerar-se relevadas as irregularidades detetadas, as quais decorreram das específicas circunstâncias de funcionamento do Fundo, pelo que não devem os membros do Conselho de Administração do FET ser penalizados com a aplicação das multas previstas nas alínea b) e d) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/87.

E - Observação final

21) Desta forma, conclui-se que os membros do Conselho de Administração do FET, e a aqui alegante em particular, reúnem os pressupostos para que, através da Secção competente do Tribunal de Contas, se possa relevar quaisquer responsabilidades por infracções financeiras, nos termos e ao abrigo do disposto no nº 8 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto, relevação que aqui se pede.

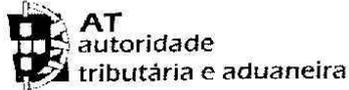
Esta é a pronúncia que se apresenta, certo que V. Ex.cia não a deixará de tomar em consideração, na apreciação final do relato subscrito pelos senhores auditores.

Anexo: 3 documentos



Tribunal de Contas

Classificação: 003.00.00
Segurança: Uso Interno
Processo:



GABINETE DA DIRETORA-GERAL
GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Ofício N.º: 00120/26/0717	A Sua Excelência O Ministro de Estado e das Finanças Avenida Infante D. Henrique Lisboa
Entrada Geral:	
N.º Identificação Fiscal (NIF):	
Sua Ref.º:	
Técnico:	

Assunto: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTÁRIO (FET)

Considerando que os senhores auditores do Tribunal de Contas, no âmbito da auditoria que, no segundo semestre de 2016, realizaram, aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro (FET e FEA), manifestaram, em sede de projecto de relatório final, o entendimento de poder existir incompatibilidade entre as funções exercidas pela trabalhadora da Autoridade Tributária e Aduaneira, *Estela Sousa Carraço* e o cargo que exerce como membro da Comissão de Fiscalização do Fundo de Estabilização Tributário (FET), cumpre-me propor, nos termos e ao abrigo dos disposto no nº 1 do artigo 11º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de dezembro, a sua substituição na Comissão de Fiscalização do FET e, nessa sequência, em sua substituição, seja designada para integrar a mencionada Comissão de Fiscalização, a senhora directora de finanças adjunta da Direcção de Finanças de Lisboa, *Dra. Maria José Alves Dantas Fonseca Lopes*.

Co os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

Helena José Alves Borges

MOD. 197

Rua da Prata n.º 10 - 2º, Lisboa - 1149-027 Lisboa
Email: dg-at@at.gov.pt

Tel: (+351) 21 862 3033 Fax: (+351)
www.portaldasfinancas.gov.pt Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 217 206 707

ACTA Nº 4 (quatro)

51

Aos três dias do mês de Junho de mil novecentos e noventa e oito, pelas dezasseis horas, na denominada sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita no segundo andar da Rua do Comércio, 10 - 2º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributária (FET), composto, nos termos do nº 1 do artigo 9º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços do Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente, Fernando Alberto de Barros Lomba e Manuel Joaquim Empina Moscas, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Quedas de Almeida.

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:

Ponto um: regulamento de funcionamento interno;

Ponto dois: atribuição e distribuição de funções pelos vários membros do Conselho de Administração;

Ponto três: preenchimento de fichas e outra documentação necessária a movimentação de contas bancárias e do tesouro;

Ponto quarto: assuntos diversos.

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão.

Entrados na discussão do ponto primeiro da ordem de trabalhos foi deliberado atribuir ao membro do Conselho de Administração, Rufino Silva, a responsabilidade de redigir a minuta do regulamento, tendo-se este comprometido a, no prazo de cerca de três semanas, apresentar uma primeira versão do regulamento, a fim de ser analisado e discutido na próxima reunião do Conselho de Administração.

Foi também deliberado que a proposta de regulamento deverá conter ou especificar as actividades dos Centros de Cultura e Desporto ou outras organizações de trabalhadores da DGCI e da DGITA que poderão ser consideradas para efeitos de atribuição de apoios financeiros do FET. Entrados na discussão do segundo ponto da ordem de trabalhos, foi acordado e assim deliberado:

a) Todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços Financeiros da DGCI;

b) As questões relativas ao tratamento contabilístico, bem como as decorrentes do despacho de 05/05/98, transmitido pelo ofício nº 410, da Direcção-Geral do Orçamento), ficam a cargo do membro do Conselho designado da DGITA, Rosa Almeida;

c) A contabilidade das receitas e as relações com a Direcção-Geral do Orçamento, ficarão a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços de Planeamento e Estatística da DGCI;

d) Todas as questões relativas a contencioso, reclamações e dúvidas de natureza jurídica que sejam colocadas ao Conselho de Administração, ficam a cargo do membro do Conselho designado pela DGCI, Rufino Silva;

e) Todas as decisões que colidam com a política de gestão do FET e as decisões sobre reclamações dos beneficiários do FET, serão tomadas por deliberação do Conselho de Administração.

De seguida e já no âmbito do ponto seguinte da ordem de trabalhos, o Conselho de Administração tratou do preenchimento dos formulários de abertura da conta do FET na Direcção-Geral do Tesouro, que será movimentada com a assinatura de pelo menos três membros do Conselho de Administração; para essa conta será transferido o montante de Esc.: 6.138.371.000\$00, quantia por conta da qual a Direcção-Geral do Tesouro já suportou, através de duas guias de receita o total de Esc.: 1.618.000.000\$00, destinado ao pagamento dos suplementos referentes, ao primeiro quadrimestre deste ano; desta quantia, encontra-se uma



Tribunal de Contas

guia no montante de Esc.: 1.600.000.000\$00 registado no orçamento da DGCI e outra, no montante de Esc.: 18.000.000\$00, registado no orçamento da DGITA.

Foi então deliberado que o saldo existente de Esc.: 4.520.371.000\$00, seja transferido para a conta nº 06700300838230, aberta na dependência da Praça do Comércio da Caixa Geral de Depósitos.

Já no âmbito do último ponto da ordem de trabalhos foi discutido e deliberado o seguinte: Considerando que existem várias questões relacionadas com o FET e que envolvem o pessoal das tesourarias e se encontram para tratamento na Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, foi deliberado que se solicitasse informação sobre o assunto e se solicitasse àquela Direcção de Serviços a preparação de um projecto de resposta, ficando o membro Manuel Moscas, encarregado de tratar este assunto junto do Senhor Director de Serviços respectivo.

Foi igualmente decidido pedir que os senhores Directores-Gerais dos Impostos e da Informática e Apoio aos Serviços Aduaneiros e Tributários indicassem os nomes dos funcionários que, em representação de cada uma daquelas Direcções-Gerais e em cumprimento do disposto no artigo 11º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, devam ser levados à consideração de Sua Exceiência o Ministro das Finanças, para efeitos da sua nomeação para a Comissão de Fiscalização do FET, os quais ficaram de, em breve, e depois de contactarem as pessoas, indicar o nome dos funcionários a designar.

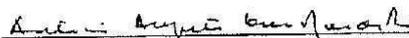
Discutiu-se de seguida a problemática do pagamento da segunda prestação dos suplementos e face às questões e dificuldades que são colocadas, nomeadamente pela Direcção-Geral do Orçamento, foi deliberado aprontar uma reunião com o Senhor Director-Geral do Orçamento, ficando igualmente deliberado que a DGITA elaborará uma folha de cálculo que permita um melhor e mais rápido processamento individual dos pagamentos a efectuar.

Abordou-se, ainda, a questão das aplicações financeiras das disponibilidades do FET, tendo sido deliberado que o processo deveria seguir a mais ampla transparência, pelo que todas as instituições de crédito seriam consultadas para o efeito, pelo que se procederá à elaboração do ou dos planos de imobilização das disponibilidades financeira, a fim de que as instituições possam, em pé de igualdade, fazer as suas propostas; ficou o Senhor DGITA encarregue de elaborar os planos de imobilização e o projecto de consulta a enviar às instituições financeiras. Por outro lado, foi deliberado que, enquanto decorrerem as negociações com as instituições financeiras para a aplicação das disponibilidades financeiras do FET, o saldo existente na conta aberta na Direcção-Geral do Tesouro e que deve ser transferido para a conta existente na Caixa Geral de Depósitos, deve permanecer nessa conta.

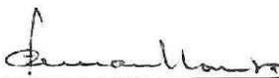
No seguimento desta discussão, foi também deliberado que o membro do Conselho, Fernando Lomba procedesse à elaboração de uma declaração para efeitos da transferência trimestral prevista no ponto 6º nº 3 da Portaria nº 132/98, 4 de Março, para ser apreciada pelo Senhor DGCI, bem como deverá preparar e apresentar no prazo de três semanas a declaração relativa ao primeiro trimestre deste ano. Por outro lado e face à impossibilidade material de poder ser cumprido o prazo de dez dias previsto no ponto 1º, nº 3 da mesma Portaria, deverá, também, elaborar uma informação justificativa dessa impossibilidade, a fim de a mesma ser levada à consideração do senhor Ministro das Finanças.

Por último e face ao despacho nº 183/98 do Senhor Ministro das Finanças, datado de 14/05/98, e aos problemas que têm surgido com a retenção das verbas destinadas ao FET, aliado ao facto de que de que a retenção deixou de ter qualquer importância prática no que ao FET concerne, face à redacção final que acabou por ficar na Portaria 1.278-B/97, de 30 de Dezembro, quanto à transferência dos fundos que lhe são devidos, foi deliberado, dar instruções aos serviços, no sentido de deixarem de efectuar as retenções, embora procedendo contabilisticamente ao apuramento das importâncias que, no estrito cumprimento da lei, caberiam ao FET.

E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada.


António Augusto Guerra Nunes dos Reis

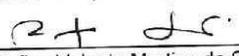

António Cavalheiro Dias



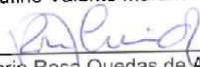
Fernando Alberto de Barros Lomba



Manuel Joaquim Empina Moscas



Rufino Valente Martins da Silva



Maria Rosa Quedas de Almeida.



ACTA N° 17 (dezassete)

Aos sete dias do mês de Dezembro do ano dois mil e um, pelas dezoito horas, na sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita na Rua do Comércio, 10 - 2º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributário (FET), composto, nos termos do nº 1 do artigo 9º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços de Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente, Fernando Alberto de Barros Lomba e Belarmino Assunção Almeida Santos, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Quedas de Almeida,-----

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:-----

Ponto um – aprovação das várias percentagens a que se refere o nº 1 do artigo 2º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março, para o terceiro quadrimestre do corrente ano.-----

Ponto dois – Outros assuntos.

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão; de seguida, e em conjunto com o vogal, Belarmino Assunção Almeida Santos, informou os restantes membros do Conselho, das projecções que foram efectuadas e das disponibilidades existentes, para efeitos de uma actualização das percentagens a que se refere o nº 1 do artigo 2º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março, para o quadrimestre corrente; após as explicações recebidas, deliberou o Conselho fixar, para o período correspondente ao 3º quadrimestre do corrente ano, as percentagens seguintes:

– Pessoal dirigente	35,00%;
– Pessoal de chefia tributária e tesoureiros-gerentes	29,20%
– Restante pessoal	25,00%

De seguida, o Conselho, considerando a dificuldade que, por vezes, é sentida na obtenção das assinaturas necessárias para a movimentação das contas bancárias do Fundo, deliberou alterar a redacção do artigo 6º do Regulamento de Funcionamento Interno, aprovado por deliberação tomada na reunião do Conselho de 30/07/98, a que corresponde a Acta nº 5, eliminando o seu número 2 e passando o actual nº 3 a nº 2; em consequência da deliberação ora tomada, a redacção do artigo 6º do Regulamento, passa a ser a seguinte:

"1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto nos número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho".

Debruçando-se o Conselho sobre as questões que se prendem com os efeitos da entrada em vigor da Portaria nº 1213/01, de 22 de Outubro, deliberou que as alterações, por esta introduzidas ao artigo 4º da Portaria nº 132/98, de 8 de Março, tenham aplicação nos pagamentos dos suplementos remuneratórios, que sejam efectuados após a sua entrada em vigor, de forma a que as faltas dadas por doença prolongada e incapacitante, por doença infecto-contagiosa e por isolamento e ainda as dadas ao abrigo do estatuto de trabalhador-estudante, a partir do mês de Setembro de 2000, inclusive, deixam de ter reflexo na determinação dos suplementos remuneratórios que vierem a ser pagos no futuro, incluindo na determinação dos suplementos a pagar no corrente quadrimestre de 2001.

De seguida, tomou a palavra o vogal Rufino Silva que fez uma breve exposição sobre a situação de um grupo de pessoas que, desde 07/03/90, desenvolve a sua actividade profissional nos serviços do Imposto sobre o Valor Acrescentado e que, em virtude de execução da sentença judicial, proferida no Proc. nº 114/93 do Tribunal de Trabalho de Lisboa, foi considerado integrado nos serviços da DGCI, sob o regime de contrato de trabalho por tempo indeterminado, com a equiparação a técnicos profissionais de 2ª classe; propôs, a Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, que lhes seja reconhecido o direito à aplicação do regime de atribuição dos suplementos remuneratórios pagos pelo FET, em igualdade de circunstâncias com o demais pessoal; examinada a questão, o Conselho considerou que, doutrinariamente, aquele pessoal subsume-se ao conceito de agente

administrativo em regime de direito privado, contratado para acorrer a necessidades permanentes dos serviços, uma vez que a sua vinculação contratual inicial de natureza temporária, se transformou em vinculação definitiva e por tempo indeterminado, sendo que o seu despedimento só poderá ocorrer por justa causa, comprovada em adequado procedimento disciplinar; por isso, não restam dúvidas que o pessoal nesta situação deve ser considerado agente administrativo e porque exerce a sua actividade em serviços da DGCI e, ainda, porque participa na produtividade que determina o direito ao abono do suplemento remuneratório pago por este Fundo, reúne as condições para que se possa considerar abrangido pelo disposto no nº 1 do artigo 3º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, com referência ao nº 1 do artigo 3º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março; conseqüentemente, deve ser objecto de classificação de serviço, nos mesmos termos em que o são os demais funcionários e agentes da DGCI e integrar o pessoal a beneficiar com o pagamento dos suplementos remuneratórios do FET, com efeitos à data da criação deste.

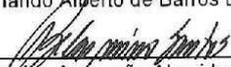
O Conselho ponderou, ainda, a situação do pessoal da DGCI e da DGITA que, em virtude de concurso, são nomeados, em comissão extraordinária de serviço, para a realização de estágio de ingresso em carreira distinta daquelas em que se encontram inseridos, optando, durante o período de estágio, pela remuneração do lugar de origem; tem acontecido que, relativamente ao cálculo e processamento do abono do suplemento remuneratório correspondente a esse período de tempo e até à aceitação do lugar na nova categoria e carreira, alguns serviços têm tomado, por base de cálculo, o índice remuneratório do lugar de estagiário, enquanto noutros, se tem tomado o índice remuneratório da categoria de origem, em conformidade com a opção pelo estatuto remuneratório – esta situação verificou-se, designadamente, nos casos de peritos tributários e de fiscalização tributária que realizaram os estágios de ingresso nas carreiras de técnicos economistas e técnicos juristas da DGCI. Entendeu o Conselho que urge uniformizar os procedimentos verificados nestas situações. Assim e tomando por consideração que a possibilidade que a lei confere às pessoas nomeadas em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio de ingresso em carreiras distintas daquelas em que se encontram integradas tem em vista garantir, aos interessados, que, enquanto durar o período probatório ou de estágio, não verão diminuídos os seus proventos salariais, o Conselho deliberou que, quando funcionários e agentes da DGCI e da DGITA sejam nomeados em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio em carreiras distintas daquelas em que se encontrem inseridos, o cálculo do suplemento remuneratório relativo à produtividade do período de estágio e até que aceitem o cargo correspondente à categoria da nova carreira, deve ser efectuado, tendo por referência o índice salarial do escalão 1 da categoria de origem. Foi recomendado aos serviços que procedessem à reavaliação das situações passadas, tendo em vista a aplicação uniforme do procedimento ora deliberado. E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada.

O Conselho de Administração

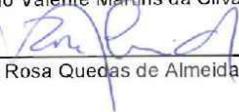

António Augusto Guerra Nunes dos Reis


António Cavalheiro Dias


Fernando Alberto de Barros Lomba


Belarmino Assunção Almeida Santos


Rufino Valente Martins da Silva


Maria Rosa Quedas de Almeida.



Tribunal de Contas

Resposta de Maria Judite Silveira Gamboa

Maria Judite Silveira Gamboa
Rua da Prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

Ex.mo Senhor
**Juiz Conselheiro da Área II do Tribunal
de Contas**
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 26 de janeiro de 2017

Assunto: *Processo nº 10/2016 – Processo 10/2016 - AUDIT*
Relatório da Auditoria à Actividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro.

Maria Judite Silveira Gamboa, Diretora de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira e nesta qualidade, por inerência, vogal do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributária (FET), tendo sido notificada para, nos termos do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPT – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), se pronunciar sobre os factos e matérias constantes do Relatório da Auditoria em referência, vem alegar o seguinte:

A - Questões prévias

1) Tendo em conta que é visada no mencionado relatório por ser membro (vogal) do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributário (FET) e, nessa qualidade, lhe serem imputados factos susceptíveis de “*configurar infracção financeira*” e, conseqüentemente, incorrer em “*eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65º da LOPT*”, a pronúncia, ora apresentada, somente versará sobre matérias abordadas no Relatório concernentes ao funcionamento e à actividade do antes mencionado Fundo.

2) A colaboração que, enquanto trabalhadora da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) lhe é exigida na gestão dos assuntos do FET, é exercida a título gracioso e para além do cumprimento das tarefas que ao seu cargo cabem.

3) Não obstante, no Relatório de Auditoria, não ter sido estabelecida uma correspondência direta entre as constatações de desconformidades ou irregularidades, as recomendações e as conclusões, nesta alegação, comentar-se-ão as desconformidades e eventuais irregularidades anotadas no relato dos senhores Auditores e, num segundo passo, far-se-á referência às recomendações e conclusões constantes do relato apresentado pelos senhores Auditores, indicando-se o que já se encontra implementado ou em vias de implementação, tendo em vista o estabelecimento da actividade do FET em total regularidade e transparência, como sempre foi desígnio dos membros do seu Conselho de Administração.

Maria Judite Silveira Gamboa
Rua da Prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

B - CONTRADITÓRIO (desconformidades/irregularidades)

4) Consideraram os senhores Auditores haver “*omissão nas receitas do Estado da parte consignada ao FET por ser entregue diretamente ao Fundo pela respetiva entidade administradora (AT) através de transferências extraorçamentais não registadas (€ 87 537 m em 2015). Desrespeito pelos princípios orçamentais que obrigam à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e, só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega ao FET mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado.*” (Pag. 19 do Relatório de Auditoria)

Como é bom de ver, esta situação, não releva, propriamente, da actividade do FET, porquanto não lhe cabe a contabilização dos valores que, por determinação legal e regulamentar, devam considerar-se suas receitas.

No entanto, tem sido preocupação do Conselho de Administração do FET que esta situação, seja ultrapassada conjuntamente pela AT e pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), de forma que a conta do FET não seja objecto de reparos neste âmbito.

Parece que, finalmente tais dificuldades se encontram ultrapassadas e já foram criadas, pela DGO, as condições necessárias para a alteração dos procedimentos contabilísticos desenvolvidos pela AT nos seus registos no sistema de gestão de receitas (SGR), os quais, decorrem de determinações superiores, bem como das orientações emanadas pela DGO.

É do conhecimento do Conselho de Administração do FET que com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT proceda (e já estará a proceder) ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência destes montantes para conta bancária do FET.

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que tais valores são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

No que a esta irregularidade ou desconformidade concerne, pode afirmar-se que a mesma se encontra ultrapassada desde a entrada em vigor da lei do orçamento de Estado para o ano de 2016, ou seja, há um ano pelo menos.

Também no que se refere ao registo contabilístico no SGR dos montantes de receitas próprias da AT consignadas ao FET, a informação que o Conselho de Administração possui é de que a AT, na sequência do método de apuramento da distribuição da receita e despesa implementado pela DGO, detém a informação necessária para proceder ao registo do montante destas consignações no SGR.

O registo destas consignações, atendendo a que não são receitas do Estado, mas sim receitas próprias da AT, conforme se encontram expressamente definidas no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15/12, tem sido entendimento da própria AT que o seu registo em sede do SGR deverá ser considerado em rubricas extra-orçamentais.

Assim, quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias que possam permitir não só o registo destes montantes no SGR e assegurar a sua entrega aos respetivos Fundos, é convicção do Conselho de Administração do FET que a AT passará a fazer a evidência



Tribunal de Contas

Maria Judite Silveira Gamboa
Rua da Prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

correspondente no SGR, deixando de efetuar a sua entrega por transferência bancária para o FET.

5) Anotaram os senhores Auditores como desconformidade, a *“entrega ao FET de 5% de cada cobrança coerciva de impostos (receita do Estado) logo que obtida, não obstante tal percentagem apenas ser fixada, nos termos legais, no ano seguinte.”* (Pag. 19 do Relatório de Auditoria)

Também é uma questão que, objectivamente, está para além do Conselho de Administração do FET; no entanto, esta é uma situação que se encontra ultrapassada desde 2016, na sequência das alterações introduzidas pela DGO, tal como se referiu no item anterior.

Deste modo, poder-se-á dizer esta desconformidade também se encontra ultrapassada no presente, já se observando os procedimentos preconizados pelos senhores Auditores.

Contudo, é de salientar que os valores não eram, propriamente, entregues ao FET, apenas eram depositados na conta bancária 4873 no IGCP, (primeira conta), ficando em saldo a aguardar a publicação de portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, para, nesse momento, ser transferido o valor adequado para a conta 906 no IGCP, (segunda conta) e só, então, se proceder à sua contabilização como receita do FET.

6) Tomaram os senhores Auditores como desconformidade ou irregularidades uma eventual *“omissão, na prestação de contas, de uma conta bancária no Tesouro (1.ª Conta) utilizada para depositar as verbas provenientes da AT até serem transferidas para a outra conta bancária do FET (2.ª Conta) cuja movimentação é a relevada nas pertinentes demonstrações.”* (Pag. 19 do Relatório de Auditoria), bem como uma *“omissão do registo da entrada de disponibilidades na posse do FET através da 1.ª Conta (€ 87 537 m em 2015) só considerando essa entrada quando procede à transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta.”* (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Antes de exarar qualquer pronúncia sobre estes comentários dos senhores Auditores, atente-se que parece existir um evidente um lapso de escrita no final deste comentário dos senhores Auditores quando referem *“... transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta”*, quando o que, certamente, pretendiam referir seria *“... transferência das disponibilidades da 1.ª Conta para a 2.ª Conta”*.

A primeira conta era uma conta utilizada, exclusivamente, para depósito dos valores correspondentes à cobrança coerciva, sendo que tais depósitos apenas eram constituídos receita do FET após a publicação da portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, determinando a percentagem da receita coerciva arrecada constitui receita a afetar ao FET.

Posteriormente, o valor assim determinado era transferido para a segunda conta bancária, a partir da qual se efetuava o registo da receita no FET, que relevava para efeitos de prestação de contas.

Foi o processo utilizado para distinguir estes dois momentos no tempo:

- um primeiro momento em que os valores eram apenas depósitos que poderiam vir a ser receita do FET, estando depositados na primeira conta bancária e

Maria Judite Silveira Gamboa
Rua da Prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

- um segundo momento, quando esses valores eram reconhecidos como receita efetiva do FET (nos termos definidos pela portaria anual) e, então, como receita do FET, transferidos para a segunda conta bancária e só neste momentos registados como receita do FET.

Por os depósitos e saldos correspondentes da indicada primeira conta não serem considerados ainda receita do FET, sempre foi entendimento que essa mencionada primeira conta bancária não ter evidenciada nas contas de gerência do FET.

Porém, por a conta possuir valores em depósito e se encontrar titulada pelo FET, a sua existência e saldo sempre foram declarados à DGO, em contexto do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado.

Acresce referir que, na sequência da alteração implementada pela DGO que permite a contabilização direta das receitas do FET (tal como, acima, se referiu), a conta em causa foi encerrada em 7 de outubro de 2016.

7) Aponta o relato da auditoria a *“falta de correspondência entre fluxos financeiros recebidos e montantes contabilizados como receita dos FET, por desfasamento nas datas e divergência nos valores (com destaque para os € 33 946 m registados como cobrança de impostos em 2015 quando respeitam a cobrança coerciva obtida, deduzida e transferida pela AT em 2014).”* ([Pag. 20 do Relatório de Auditoria](#))

Também este comentário excede o que são as atribuições do Conselho de Administração do FET; no entanto e como antes se esclareceu, com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT procedesse ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência direta destes montantes para a conta bancária do FET.

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

8) Refere o relato dos senhores Auditores haver uma *“indevida inclusão nas reconciliações bancárias do FET de uma operação adicional designada por “Apuramento do saldo da conta de gerência” (€ 19 719 m no final de 2014 e € 10 780 m no final de 2015) reportada a 30 de março do ano seguinte. O respetivo montante aumenta indevidamente o saldo das disponibilidades do FET reportado na respetiva prestação de contas que também se encontra indevidamente deduzido do saldo da conta bancária omitida dessas contas (€ 34 420 m no final de 2014 e € 34 777 m no final de 2015).”* ([Pag. 20 do Relatório de Auditoria](#))

Os valores incluídos na prestação de contas anuais, concretamente no “Anexo IV – Reconciliações Bancárias”, evidenciam os valores finais apurados da receita a 30 de março de 2015, com referência a 31 de dezembro de 2014 e a 30 de março de 2016, com referência a dezembro de 2015, datas dos encerramentos da Conta Geral do Estado.



Tribunal de Contas

Maria Judite Silveira Gamboa
Rua da Prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

Acresce referir que os pressupostos sempre foram estes na elaboração das contas de gerência do FET e que nunca os Conselhos de Administração foram confrontados com qualquer advertência ou reparo por parte do Tribunal de Contas.

Por outro lado, a invocada omissão dos saldos da referida primeira conta do FET na conta de gerência, tinha a ver com o entendimento que tais saldos só passariam a pertencer ao FET a partir do momento em que fosse publicada a portaria anual respeitante à fixação da percentagem da receita coerciva destinada a determinar essa componente da receita do FET e em função dos termos dessa mesma fixação.

Como já anteriormente se referiu, esta situação encontra-se, presentemente, ultrapassada, com o encerramento da conta em questão e com a entrega direta dos valores correspondentes pela DGO ao FET.

9) Consideram os senhores Auditores existir uma “incorreta e inadequada classificação, como impostos, taxas, coimas e serviços prestados, das verbas recebidas por transferências (também irregulares visto serem extraorçamentais quando devem ser orçamentais) da respetiva entidade administradora dessas receitas do Estado (AT), em desrespeito do princípio orçamental da especificação e da devida transparência orçamental.” (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

É mais uma situação que vai além do que são as atribuições e competências do Conselho de Administração FET, no que à sua gestão concerne, e encontra-se diretamente relacionada com a anteriormente referida omissão, nas receitas do Estado, da parte consignada aos Fundos por lhes ser entregue diretamente pelas respetivas entidades administradoras (AT e Direção-Geral do Orçamento – DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas.

Assim sendo, a mesma só poderá ser resolvida quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam assegurar a entrega daquelas verbas aos respetivos Fundos, deixando as mesmas de ser efetuadas pela AT através transferência bancária para o FET.

Conforme já anteriormente se referiu, esta situação encontra-se já resolvida no que se refere às receitas do FET provenientes de cobranças coercivas.

10) Os senhores Auditores no relato que apresentaram consideram que poderá existir uma “desconformidade legal na atribuição do suplemento financiado pelo FET a trabalhadores da AT., criado para financiar o pagamento de incentivos financeiros por acréscimo de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais, o FET tem vindo a financiar o pagamento de complementos salariais recorrentes (€ 71 M transferidos anualmente desde 2012) a trabalhadores da AT, incluindo muitos que não concorrem para a obtenção dessa cobrança (pág. 20 do relatório da Auditoria).”

Fundam-se os senhores Auditores no pressuposto que os suplementos remuneratórios a atribuir e a pagar pelo FET (SFET) se deveriam caracterizar como um *claro incentivo à produtividade dos trabalhadores da AT em funções de cobrança coerciva, mas que a auditoria verificou que o SFET é pago não apenas aos trabalhadores da AT com as referidas funções de cobrança coerciva, mas,*

Maria Judite Silveira Gamboa
Rua da Prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

também, a todos os que as não desempenham o que evidencia uma desconformidade com o quadro legal que instituiu e disciplina o pagamento dos questionados suplementos remuneratórios.

Com o devido respeito, crê-se que a restrição do direito ao suplemento pago pelo FET aos *trabalhadores da AT com funções de cobrança coerciva* não é consistente com as normas legais que ordenam a matéria, pelas razões que a seguir se passam a expor.

Em primeiro lugar, por uma razão de ordem histórica que, aliás, se encontra cabalmente espelhada no preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio.

Na génese do FET, esteve a ideia de criar condições para que as remunerações da Administração Tributária, no seu todo, caminhassem no sentido da uniformização, tendo em consideração os desajustamentos então existentes entre os estatutos remuneratórios da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), tomando, por referência, as remunerações auferidas pelos funcionários da DGAIEC e as condições em que as mesmas lhes eram pagas.

O preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio, que alterou a redação do artigo 24º da então vigente Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Dec. Lei nº 158/96, de 3 de setembro, e procedeu à criação do FET, esclarece sobre os motivos, os fins e o quadro de referência do legislador.

Assim:

*"As reformas estruturais introduzidas pela nova Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, colocaram em destaque as discrepâncias existentes nos regimes laborais dos trabalhadores das administrações aduaneira e fiscal, as quais, como refere o preâmbulo daquele diploma, terão de ser harmonizadas. No âmbito de uma política geral de articulação entre as remunerações da função pública e a produtividade, que se pensa executar gradualmente, **é possível estender desde já o regime atual da administração aduaneira ao conjunto da administração fiscal.***

*Enquanto não é possível proceder à criação de regimes de carreiras e remunerações, comuns ou equivalentes, para os trabalhadores da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e se aguarda, igualmente, a institucionalização da DGITA, preconiza-se, sem prejuízo de propostas complementares, **uma solução que crie condições para uma menor discrepância entre todos os serviços com responsabilidades diretas na liquidação, cobrança e informatização dos impostos.** Esta solução, porventura extensível a outros sectores da Administração com responsabilidades e problemas afins, deverá permitir, como sucede numa administração moderna, e a exemplo do que acontece hoje noutros serviços públicos, **uma ligação entre o aumento de receitas proveniente da prestação de trabalho complementar ao da liquidação e cobrança normais**, de que é exemplo típico o plano de regularização de dívidas, e os encargos com a atribuição de suplementos remuneratórios.*

O presente diploma visa precisamente criar as condições para serem atingidos os objetivos acima referidos através da criação de um fundo autónomo não personalizado, do tipo do existente na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo".



Tribunal de Contas

Maria Judite Silveira Gamboa
Rua da Prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

Ora, se o escopo da lei que criou o FET foi o de realizar a aproximação do estatuto remuneratório entre os vários serviços e trabalhadores da administração tributária, tomando por referência o estatuto dos trabalhadores da DGAIEC, o qual já compreendia o suplemento remuneratório pago pelo FEA, não faria sentido algum restringir a sua aplicação aos trabalhadores da DGCI e da DGITA com funções de cobrança coerciva, pois tal deixaria automaticamente grande parte dos trabalhadores da DGCI e a totalidade dos trabalhadores da DGITA.

O quadro legal que rege o FET e a atribuição do suplemento pago através deste oferece, ainda, outros argumentos que refutam a interpretação preconizada pelos Senhores Auditores.

O Decreto-Lei nº 335/97, de 2 de dezembro, definiu os órgãos do FET, os seus ativos e receitas, bem como as linhas orientadoras da fixação dos valores dos suplementos remuneratórios a abonar aos trabalhadores das extintas DGCI e DGITA, através do Fundo.

A Portaria nº 132/98, de 4 de março (alterada pelas Portarias nºs 1213/2001, de 22 de outubro, 1001-A/2007, de 29 de agosto e 290/2009, de 23 de março), estabeleceria, a seguir, as condições de "atribuição, suspensão e redução do suplemento respeitante a compensações de produtividade" bem como os respetivos montantes máximos.

O artigo 1.º, n.º 1, desta Portaria, determina que o acréscimo de produtividade que serve de fundamento à atribuição do suplemento (...) será avaliado (...) através da **comparação entre os objetivos efetivamente atingidos e os definidos nos planos de atividades**.

Em resultado dessa avaliação, da responsabilidade do Ministro das Finanças, é fixada a percentagem das receitas cobradas coercivamente e das resultantes da adesão ao regime instituído pelo Decreto-Lei nº 124/96, de 10 de agosto, que caberá ao FET.

Conforme resulta, sem margem para dúvidas, daquela Portaria, a produtividade em causa respeita ao desempenho global da AT na realização dos fins que lhe são assinalados nos planos de atividades, sendo o acréscimo de produtividade, a existir, expressão da comparação entre os objetivos definidos nos planos de atividades e os resultados efetivamente alcançados pela AT.

O desempenho individual dos trabalhadores da AT, de todos os trabalhadores e não apenas dos que executam tarefas no âmbito da cobrança coerciva, merece a devida ponderação, porém, nos termos do disposto previstos no n.º 1 do artigo 3.º da Portaria nº 134/98, que exige como pressuposto aquisitivo individual do direito ao suplemento que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito.

Em parte alguma dos diplomas legais que criaram e regulamentaram o suplemento remuneratório a suportar pelo FET é referido que se destina exclusivamente aos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva.

Ademais, uma tal conclusão não resistiria a uma interpretação sistemática das normas legais que instituíram o FET e o direito ao suplemento por este pago.

Atente-se, desde logo, na previsão legal do respetivo pagamento aos trabalhadores da DGITA. A inclusão destes trabalhadores no perímetro do direito ao suplemento não será suficiente para fazer sucumbir a tese de que o mesmo só é devido a trabalhadores que executem funções de cobrança coerciva? Na verdade, nenhum dos trabalhadores da DGITA cumpre tarefas de cobrança coerciva. Estar-se-á, porventura, a admitir que ao mesmo tempo que lhes reconhecia o direito ao

Maria Judite Silveira Gamboa
Rua da Prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

suplemento, o legislador tenha imposto um requisito que sabia de antemão que os trabalhadores da DGITA não poderiam cumprir? Ou, por outras palavras, caso apenas fosse devido aos trabalhadores da DGCI com funções de cobrança coerciva, por que razão a lei incluiria no mesmo direito os trabalhadores da DGITA, quando nenhum deles executava tais funções?

Caso o suplemento remuneratório a suportar pelo FET fosse exclusivo dos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva, por que razão mandaria pagá-lo a trabalhadores que nem sequer se encontram a prestar trabalho na AT (ou na DGCI e DGITA), como é o caso dos trabalhadores destacados e/ou requisitados nos gabinetes de membros do governo e que, pelo orçamento destes, não recebem quaisquer remunerações, dos que, em representação do Ministério das Finanças, DGCI ou DGITA, se encontravam noutros serviços, comissões ou grupos de trabalho e dos destacados no gabinete do Defensor do Contribuinte?

Por último, o nº 3 do artigo 13º do Decreto-Lei nº 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária a Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, determina que *o pessoal da AT admitido em data posterior a 1 de Janeiro de 2012 tem direito a receber o suplemento devido ao pessoal reafectado à AT que desempenhava funções na DGCI, nos termos da lei aplicável, sem qualquer vestígio da alegada restrição aos trabalhadores a exercer tarefas no âmbito da cobrança coerciva.*

Em face do quadro legal vigente, reforçado pelos argumentos histórico e sistemático acabados de expor, parece inquestionável que os suplementos remuneratórios suportados pelo FET são devidos ao universo dos funcionários e agentes, sem distinção de funções, cujo contributo é refletido no acréscimo de produtividade global (da DGCI, da DGITA e, atualmente, da AT), que constitui pressuposto do respetivo direito e que, aliás, é objeto de avaliação anual pelo Ministro das Finanças.

Do direito em causa apenas são excluídos os trabalhadores provenientes da DGAIEC com direito ao suplemento suportado pelo FEA, bem como, todos quantos não preencham qualquer dos requisitos previstos no nº 1 artigo 3º Portaria nº 134/98, ou sejam, **os** que não se encontrem a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo as exceções atrás assinaladas), os que não obtenham avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito e, finalmente, os que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita;

Em conclusão, são os seguintes os pressupostos do direito ao suplemento remuneratório suportado pelo FET:

- Pressuposto de ordem geral – a ocorrência num dado ano de um acréscimo de produtividade da AT, por referência aos objetivos que lhe estavam fixados no plano de atividades, devidamente reconhecido pelo Ministro das Finanças;
- 1.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador se encontre a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo, repetimos, as exceções atrás assinaladas);
- 2.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito;



Tribunal de Contas

Maria Judite Silveira Gamboa
Rua da Prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

- 3.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador não que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita.

Refira-se, por último que, presentemente se encontra em preparação os instrumentos legislativos para a fusão do FET e do FEA e, nessa sede, não deixará o poder executivo de avaliar e esclarecer cabalmente esta situação

11) Vem referido no relato dos senhores Auditores que existe “autorização do pagamento das despesas orçamentais do FET (€ 71.898 m) por apenas um dos membros do CAFET e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip em 11 dos 15 pedidos de autorização de pagamento (PAP) afetando 27 dos 32 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 4 dos PAP afetando 20 documentos de despesa. Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções).” (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Para concluírem como concluíram, os senhores Auditores entenderam haver deficiência e irregularidade, nas seguintes situações:

- autorizações de pagamento de despesas orçamentais do FET por apenas um dos membros do Conselho de Administração do FET;
- pagamentos sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip, falta de cabimento, compromisso e pedido de autorização dos PAP;
- emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa, sem segregação de funções;

Tais deficiências ou irregularidades consubstanciam, no entender dos senhores Auditores, violação dos artigos 42º, nºs 1 e 6, alíneas a) e) e 45º nº 1, ambos da Lei do Enquadramento Orçamental, do artigo 22º do Regime da Administração Financeira do Estado aprovado pelo Dec. Lei nº 155/92, de 28 de julho e do artigo 6º do Regulamento de funcionamento interno do Conselho de Administração do FET, incorrendo os membros do Conselho do FET em responsabilidade financeira sancionatória.

Quanto à questão das autorizações do pagamento de despesas orçamentais do FET, só por um membro do Conselho de Administração, há que dizer que o artigo 6º do Regulamento Interno do Conselho de Administração do FET, na redação que lhe foi dada na reunião de 07/12/2001 (Acta nº 17 – cuja cópia se junta), salvo o devido respeito, parece não ter aplicação no caso.

De facto, este artigo do regulamento Interno estabelece da forma seguinte:

“1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto no número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho”.

Este artigo do regulamento interno somente se reporta a questões de vinculação e representação externa do Fundo e não a questões de funcionamento interno, sendo certo, até, que, em questões

Maria Judite Silveira Gamboa
Rua da Prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

de mero expediente, basta a intervenção do um só membro do conselho de administração do Fundo.

Por outro lado, deliberou, o Conselho de Administração, na reunião de 03/06/1998 (acta nº 4 – cuja cópia se junta) que todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Diretor de Serviços Financeiros da DGCI.

Desta forma, é entendimento do Conselho de Administração do FET que a intervenção de um só dos seus membros, no caso, do Diretor de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira que, por inerência, é membro do Conselho de Administração, é suficiente para autorizar os pagamentos, não violando a mencionada regra do Regulamento Interno de funcionamento do Conselho de Administração (AT), a qual só se reporta à representação e vinculação externa do Fundo, o que não é o caso das autorizações de pagamento das despesas orçamentais.

Por outro lado, os reparos seguintes têm a ver com procedimentos da própria AT que tem a obrigação legal (cf. artigo 13º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de dezembro) de facultar o apoio técnico e operativo ao Fundo, o qual, como já referido, não possui pessoal próprio.

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FET, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFip foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

Também a não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Salienta-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo.

Entretanto, face à asserção constante do relato da Auditoria, a DSGRF da AT foi instruída no sentido de promover a correcção desses procedimentos, sendo que, presentemente, esta situação se encontra ultrapassada, tendo sido introduzidas as medidas necessárias à correcção das desconformidades assinalada pela Auditoria, designadamente, a referida falta de segregação de funções, a qual já se encontra ultrapassada desde o passado ano de 2016.

Acresce, ainda, que foi proposto a Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças a substituição da vogal da Comissão de Fiscalização do FET, *Estela Sousa Carrapiço*, a qual, simultaneamente, colabora na execução das operações administrativas e contabilísticas do Fundo (junta-se cópia da proposta formulada nesse sentido).

12) Consideraram os senhores Auditores como desconformidade, a circunstância de existir uma *“insuficiente dotação orçamental para a despesa com o imposto (IRC) retido pelo IGCP sobre o rendimento (juros) das aplicações em CEDIC recebido em 2015. O tardio reforço dessa dotação (€ 518 m) só se concretizou por alteração orçamental autorizada em junho de 2016. (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)*



Tribunal de Contas

Maria Judite Silveira Gamboa
Rua da Prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

Efetivamente, a dotação orçamental existente para pagamento de retenção do IRC executada automaticamente pelo IGCP, foi insuficiente para fazer face às despesas do ano 2015. Acontece que, por se tratar de uma despesa que o serviço não efetua diretamente, mas que lhe é cobrada automaticamente, essa situação foi detetada no final do ano 2015, aquando do apuramento de contas do referido ano económico. Pelo facto descrito apenas foi solicitado o saneamento desta situação em 2016, ratificada pelo despacho n.º 209/2016 de Sua Excelência o Sr. Secretário de Estado do Orçamento.

13) No relato dos senhores Auditores faz-se o reparo que existe uma *“Inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 73 889 m na receita de 2015), da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 950 M no final de 2015) tal como o saldo da gerência anterior reportado na CGE de 2015 (€ 1 024 M no final de 2014) e nas anteriores.”* (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

O FET efetua o registo contabilístico dos CEDIC de acordo com o entendimento da DGO que consta dos pontos 69 a 75 da Circular Série A n.º 1379 e que estipula os procedimentos de contabilização em despesa e receita da subscrição e reembolso dos CEDIC.

Os registos contabilísticos efetuados no sistema contabilístico GeRFIP relativamente à subscrição e reembolso dos CEDIC encontram-se assim em conformidade com as instruções emanadas pela DGO na Circular Série A n.º 1379, contabilizando respetivamente em despesa e receita orçamental não efetiva.

Deste modo, o cumprimento das instruções da DGO têm como resultado que os saldos de gerência do FET não incluem os CEDIC, uma vez que a detenção de ativos financeiros orçamentais configura sempre uma despesa orçamental não efetiva, conforme estipula o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro que aprovou o Classificador Económico, independentemente do objetivo da sua aquisição, grau de liquidez ou período de detenção.

14) Anota-se, também, no relato dos senhores Auditores que há uma *“indevida agregação, pelo IGCP (sem que o FET se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FET (2.ª Conta), quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro ilíquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado”.* (Pag. 21 do Relatório de Auditoria)

O Conselho de Administração do FET já colocou a questão ao IGCP, o que fez nos seguintes termos:

“A fim de que o Conselho de Administração do FET possa dar cumprimento às instruções da DGO, emanadas na sequência das recomendações do Tribunal de Contas insertas no Parecer da Conta Geral do estado do ano de 2014, quanto à contabilização dos valores aplicados em CEDIC, à correspondente receita de juros e respectiva despesa em sede de retenção de IRC, vimos, agora por escrito, solicitar que aquando do vencimento de cada

Maria Judite Silveira Gamboa
Rua da Prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

CEDIC, fique evidenciado na conta bancária do FET, (Conta 906), a crédito o montante efetivo do juro e a débito o valor correspondente à retenção de IRC, à taxa prevista no n.º 5 do art.º 87.º do Código do IRC."

Em resposta, o IGCP referiu que, "sobre a questão colocada informamos que a partir de 01/01/2017, passam a ser refletidos nas contas bancárias do HB os créditos dos juros e os débitos das respetiva retenções do IRC."

Considera-se, por isso que esta situação está ultrapassada e, no futuro, deixará de existir esta desconformidade que, como se nota, era originada pelo próprio IGCP.

15) Ainda no domínio das práticas do IGCP, relativamente a aplicações financeiras do FET, antaram os senhores Auditores, haver uma "incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FET) da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5%2 a taxa aplicável (indevida retenção de € 164 m em 2015. [\(Pag. 21 do Relatório de Auditoria\)](#)

Face às dúvidas suscitadas sobre esta matéria, nomeadamente na sequência da recomendação do Tribunal de Contas no âmbito do Relatório de Auditoria de Seguimento - Processo n.º13/2015, Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), aos períodos de 2013 e 2014, conhece o Conselho de Administração do FET que a Direção de Serviços de IRC procedeu à emissão do Ofício-circulado n.º. 20192 de 2016-06-07, através do qual, em síntese, é veiculada a seguinte instrução administrativa; "a retenção na fonte a efetuar sobre os rendimentos de capitais auferidos pelas entidades previstas nas alíneas a) a c) do n.º.1 do artigo 9º do Código do IRC deve corresponder à taxa prevista no n.º. 5 do artigo 87.º do Código do IRC tendo a mesma carácter definitivo."

Nestes termos, o FET com observância dos prazos legais aplicáveis, irá proceder à apresentação de reclamação graciosa no sentido de serem recuperados os valores indevidamente retidos na fonte.

16) Por último, refere-se no relato da auditoria, a "omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 300 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem suplemento financiado pelo FET (SFET). Pagamento indevido dessa despesa pelo FET após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior registo de uma reposição abatida nos pagamentos para repor esse adiantamento do SFET (procedimento legalmente interdito)." [\(Pag. 20 do Relatório de Auditoria\)](#)

Os fluxos financeiros associados ao pagamento do seguro de responsabilidade civil profissional dos trabalhadores da AT, suportado pelo FET (de acordo com o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º 8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março) encontra-se evidenciado nos extratos da conta corrente, 906 do balcão 112 do IGCP.

A criação de dotação orçamental teve por base o contrato de seguro em vigor em 2015, não tendo sido solicitado o Parecer Prévio Vinculativo previsto no art.º 75.º Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro (OE2015), uma vez que foi entendido que tal não será aplicável a nenhum dos Fundos,



Tribunal de Contas

Maria Judite Silveira Gamboa
Rua da Prata 10 – 1.º
1149-027 LISBOA

uma vez que, em ambos os casos o seguro é suportado pelos trabalhadores da AT (no caso do FET conforme o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º 8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março, limitando-se o Fundo a contratar em nome e por conta dos trabalhadores abrangidos.

Acresce que, em conformidade com a alínea d) do n.º 8 do referido artigo 75.º da Lei do OE para 2015, tem sido entendido pelo FET o Fundo está excecionado da aplicação do n.º 5 deste mesmo artigo, precisamente a norma que exige o Parecer Prévio Vinculativo aludido.

O procedimento adotado no FET teve subjacente o facto de o seguro se vencer em data em que era administrativamente impossível, proceder à atribuição e desconto do montante aos trabalhadores para efeitos de pagamento do seguro.

Esta situação está, no entanto, ultrapassada com o processamento e pagamento dos suplementos remuneratórios através da aplicação de processamento de vencimentos GeRHup, que em 2017 entrará em plena produção.

Solicitaremos autonomamente instruções sobre a forma de proceder relativamente a este tema para efeitos de prestação de contas do ano de 2016, que já está a decorrer.

Crê-se, assim, que no decurso do corrente ano de 2017, a desconformidade assinalada pela Auditoria, neste domínio, já não acontecerá, pois o Conselho de Administração do FET, envidará todos os esforços no sentido de se proceder de forma que os pagamentos dos prémios à seguradora se processem sem as desconformidades assinaladas pela Auditoria.

17) Embora não pertencendo ao Conselho Administrativo do FEA, à alegante, os senhores Auditores assinalaram “autorização do pagamento das despesas orçamentais do FEA (€ 11.896 m) por dirigente da AT sem competência para tal (ao não integrar o CAFEA) e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip em 22 dos 24 pedidos de autorização de pagamento (PAP), não estando os dois restantes sequer autorizados, deficiências que afetam todos os 24 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 11 dos PAP Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções).” (Página 22 do Relatório de Auditoria)

Esta irregularidade assinalada pela Auditoria resultou da boa vontade da alegante enquanto responsável pelos assuntos financeiros da AT e, como tal, responsável pelos processamentos atempados das remunerações e suplementos que aos mesmos se encontram agregados não sofresse qualquer atraso, que poderiam motivar algum alarido social entre os trabalhadores.

No entanto, considerado o alerta que resulta da Auditoria quanto à falta de competência da alegante enquanto autora de tais autorizações, para praticar aquela categoria de actos, o próprio Conselho administrativo do FEA, achou por bem providenciar uma deliberação no sentido de ratificar os actos por eles praticados nos domínios das atribuições do FEA e, assim, sanar a irregularidade verificada.

Tal aconteceu na reunião extraordinária do Conselho Administrativo, que decorreu em 26 de janeiro de 2017, cuja cópia da respectiva ata se junta.

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FEA, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O

Maria Judite Silveira Gamboa
Rua da Prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

processamento prévio em GeRFip, foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

A não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Salienta-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo, e que a referida falta de segregação de funções já se encontra ultrapassada desde 2016.

C - CONTRADITÓRIO (recomendações)

18) No que às recomendações especificamente dirigidas aos Fundos (FET e FEA), o relatório da Auditoria refere e passa-se a transcrever:

- **Recomendação nº. 3** - *Proceder à correta contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas do Estado (direta e indiretamente) consignada ao Fundos, nos termos legais.*
- **Recomendação nº. 4** - *Assegurar a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.*
- **Recomendação nº. 5** - *Elaborar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.*

No que ao FET respeita e considerando tudo o que acima se expôs considera-se que as recomendações ou já se encontram implementadas ou em vias de ser implementadas.

É certo que no que concerne à questão da inexistência de um plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, é convicção do Conselho de Administração do FET que o plano decorre do que, nesse particular, já existe na AT e, particularmente, nos serviços de gestão financeira, uma vez que o funcionamento e a actividade dos Fundos depende, exclusivamente do apoio que recebem desses serviços, sendo que todos os procedimentos técnicos e administrativos, inerentes à movimentação dos recursos próprios do FET, correm por esses serviços, da AT.

Ou seja: o questionado plano de prevenção aplicável ao funcionamento do FET é o que se encontra em vigor e se aplica na AT, uma vez que o FET, enquanto tal, não possui, sequer, pessoal próprio ou que lhe esteja exclusivamente afecto

D - Da responsabilidade financeira sancionatória.

19) Os membros do Conselho de Administração do FET, sempre estiveram de boa-fé no exercício dos cargos que vêm exercendo, os quais, graciosamente, sempre deram o melhor de si e todas as decisões e deliberações tomadas o foram no pressuposto da melhor defesa do interesse público em geral e do FET em particular.



Tribunal de Contas

Maria Judite Silveira Gamboa
Rua da Prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

20) A generalidade das desconformidades ou irregularidades detetadas encontram-se já ultrapassadas ou em vias de ser ultrapassadas pela AT a quem cabe a prestação do apoio técnico-administrativo o normal funcionamento do FET.

21) Por outro lado, considerando tudo quanto se expôs e esclareceu, devem considerar-se relevadas as irregularidades detectadas, as quais decorreram das específicas circunstâncias de funcionamento do Fundo, pelo que não devem os membros do Conselho de Administração do FET ser penalizados com a aplicação das multas previstas nas alínea b) e d) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/87.

E - Observação final

22) Desta forma, conclui-se que os membros do Conselho de Administração do FET, e o aqui alegante em particular, reúnem os pressupostos para que, através da Secção competente do Tribunal de Contas, se possa relevar quaisquer responsabilidades por infracções financeiras, nos termos e ao abrigo do disposto no nº 8 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 20/2015, de 9 de março/2015, de 13 de Agosto, relevação que aqui se pede.

Esta é a pronúncia que se apresenta, certo que V. Ex.cia não a deixará de tomar em consideração, na apreciação final do relato subscrito pelos senhores Auditores.

Anexo:4 documentos

Ofício N.º:

Entrada Geral:

N.º Identificação Fiscal (NIF):

Sua Ref.º:

Técnico:

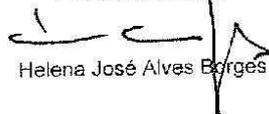
A Sua Excelência
O Ministro de Estado e das Finanças
Avenida Infante D. Henrique
Lisboa

Assunto: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTÁRIO (FET)

Considerando que os senhores auditores do Tribunal de Contas, no âmbito da auditoria que, no segundo semestre de 2016, realizaram, aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro (FET e FEA), manifestaram, em sede de projecto de relatório final, o entendimento de poder existir incompatibilidade entre as funções exercidas pela trabalhadora da Autoridade Tributária e Aduaneira, *Estela Sousa Carrapiço* e o cargo que exerce como membro da Comissão de Fiscalização do Fundo de Estabilização Tributário (FET), cumpre-me propor, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 11.º do Dec. Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro, a sua substituição na Comissão de Fiscalização do FET e, nessa sequência, em sua substituição, seja designada para integrar a mencionada Comissão de Fiscalização, a senhora directora de finanças adjunta da Direcção de Finanças de Lisboa, *Dra. Maria José Alves Dantas Fonseca Lopes*.

Co os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral


Helena José Alves Borges



Tribunal de Contas

ACTA Nº 4 (quatro)

Aos três dias do mês de Junho de mil novecentos e noventa e oito, pelas dezasseis horas, na denominada sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita no segundo andar da Rua do Comércio, 10 - 2º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributária (FET), composto, nos termos do nº 1 do artigo 9º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços do Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente, Fernando Alberto de Barros Lomba e Manuel Joaquim Empina Moscas, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Quedas de Almeida.

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:

Ponto um: regulamento de funcionamento interno;

Ponto dois: atribuição e distribuição de funções pelos vários membros do Conselho de Administração;

Ponto três: preenchimento de fichas e outra documentação necessária a movimentação de contas bancárias e do tesouro;

Ponto quarto: assuntos diversos.

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão.

Entrados na discussão do ponto primeiro da ordem de trabalhos foi deliberado atribuir ao membro do Conselho de Administração, Rufino Silva, a responsabilidade de redigir a minuta do regulamento, tendo-se este comprometido a, no prazo de cerca de três semanas, apresentar uma primeira versão do regulamento, a fim de ser analisado e discutido na próxima reunião do Conselho de Administração.

Foi também deliberado que a proposta de regulamento deverá conter ou especificar as actividades dos Centros de Cultura e Desporto ou outras organizações de trabalhadores da DGCI e da DGITA que poderão ser consideradas para efeitos de atribuição de apoios financeiros do FET. Entrados na discussão do segundo ponto da ordem de trabalhos, foi acordado e assim deliberado:

a) Todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços Financeiros da DGCI;

b) As questões relativas ao tratamento contabilístico, bem como as decorrentes do despacho de 05/05/98, transmitido pelo ofício nº 410, da Direcção-Geral do Orçamento, ficam a cargo do membro do Conselho designado da DGITA, Rosa Almeida;

c) A contabilidade das receitas e as relações com a Direcção-Geral do Orçamento, ficarão a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços de Planeamento e Estatística da DGCI;

d) Todas as questões relativas a contencioso, reclamações e dúvidas de natureza jurídica que sejam colocadas ao Conselho de Administração, ficam a cargo do membro do Conselho designado pela DGCI, Rufino Silva;

e) Todas as decisões que colidam com a política de gestão do FET e as decisões sobre reclamações dos beneficiários do FET, serão tomadas por deliberação do Conselho de Administração.

De seguida e já no âmbito do ponto seguinte da ordem de trabalhos, o Conselho de Administração tratou do preenchimento dos formulários de abertura da conta do FET na Direcção-Geral do Tesouro, que será movimentada com a assinatura de pelo menos três membros do Conselho de Administração; para essa conta será transferido o montante de Esc.: 6.138.371.000\$00, quantia por conta da qual a Direcção-Geral do Tesouro já suportou, através de duas guias de receita o total de Esc.: 1.618.000.000\$00, destinado ao pagamento dos suplementos referentes, ao primeiro quadrimestre deste ano; desta quantia, encontra-se uma

guia no montante de Esc.: 1.600.000.000\$00 registado no orçamento da DGCI e outra, no montante de Esc.: 18.000.000\$00, registado no orçamento da DGITA.

Foi então deliberado que o saldo existente de Esc.: 4.520.371.000\$00, seja transferido para a conta nº 06700300838230, aberta na dependência da Praça do Comércio da Caixa Geral de Depósitos.

Já no âmbito do último ponto da ordem de trabalhos foi discutido e deliberado o seguinte: Considerando que existem várias questões relacionadas com o FET e que envolvem o pessoal das tesourarias e se encontram para tratamento na Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, foi deliberado que se solicitasse informação sobre o assunto e se solicitasse àquela Direcção de Serviços a preparação de um projecto de resposta, ficando o membro Manuel Moscas, encarregado de tratar este assunto junto do Senhor Director de Serviços respectivo.

Foi igualmente decidido pedir que os senhores Directores-Gerais dos Impostos e da Informática e Apoio aos Serviços Aduaneiros e Tributários indicassem os nomes dos funcionários que, em representação de cada uma daquelas Direcções-Gerais e em cumprimento do disposto no artigo 11º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, devam ser levados à consideração de Sua Excelência o Ministro das Finanças, para efeitos da sua nomeação para a Comissão de Fiscalização do FET, os quais ficaram de, em breve, e depois de contactarem as pessoas, indicar o nome dos funcionários a designar.

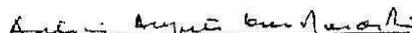
Discutiu-se de seguida a problemática do pagamento da segunda prestação dos suplementos e face às questões e dificuldades que são colocadas, nomeadamente pela Direcção-Geral do Orçamento, foi deliberado aprontar uma reunião com o Senhor Director-Geral do Orçamento, ficando igualmente deliberado que a DGITA elaborará uma folha de cálculo que permita um melhor e mais rápido processamento individual dos pagamentos a efectuar.

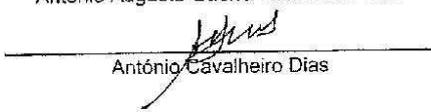
Abordou-se, ainda, a questão das aplicações financeiras das disponibilidades do FET, tendo sido deliberado que o processo deveria seguir a mais ampla transparência, pelo que todas as instituições de crédito seriam consultadas para o efeito, pelo que se procederá à elaboração do ou dos planos de imobilização das disponibilidades financeira, a fim de que as instituições possam, em pé de igualdade, fazer as suas propostas; ficou o Senhor DGITA encarregue de elaborar os planos de imobilização e o projecto de consulta a enviar às instituições financeiras. Por outro lado, foi deliberado que, enquanto decorrerem as negociações com as instituições financeiras para a aplicação das disponibilidades financeiras do FET, o saldo existente na conta aberta na Direcção-Geral do Tesouro e que deve ser transferido para a conta existente na Caixa Geral de Depósitos, deve permanecer nessa conta.

No seguimento desta discussão, foi também deliberado que o membro do Conselho, Fernando Lomba procedesse à elaboração de uma declaração para efeitos da transferência trimestral prevista no ponto 6º nº 3 da Portaria nº 132/98, 4 de Março, para ser apreciada pelo Senhor DGCI, bem como deverá preparar e apresentar no prazo de três semanas a declaração relativa ao primeiro trimestre deste ano. Por outro lado e face à impossibilidade material de poder ser cumprido o prazo de dez dias previsto no ponto 1º, nº 3 da mesma Portaria, deverá, também, elaborar uma informação justificativa dessa impossibilidade, a fim de a mesma ser levada à consideração do senhor Ministro das Finanças.

Por último e face ao despacho nº 183/98 do Senhor Ministro das Finanças, datado de 14/05/98, e aos problemas que têm surgido com a retenção das verbas destinadas ao FET, aliado ao facto de que de que a retenção deixou de ter qualquer importância prática no que ao FET concerne, face à redacção final que acabou por ficar na Portaria 1.278-B/97, de 30 de Dezembro, quanto à transferência dos fundos que lhe são devidos, foi deliberado, dar instruções aos serviços, no sentido de deixarem de efectuar as retenções, embora procedendo contabilisticamente ao apuramento das importâncias que, no estrito cumprimento da lei, caberiam ao FET.

E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada.


António Augusto Guerra Nunes dos Reis


António Cavalheiro Dias



Tribunal de Contas

Fernando Alberto de Barros Lomba

Manuel Joaquim Empina Moscas

Rufino Valente Martins da Silva

Maria Rosa Quedas de Almeida

ACTA Nº 17 (dezassete)

Aos sete dias do mês de Dezembro do ano dois mil e um, pelas dezoito horas, na sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita na Rua do Comércio, 10 - 2º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributário (FET), composto, nos termos do nº 1 do artigo 9º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços de Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente. Fernando Alberto de Barros Lomba e Belarmino Assunção Almeida Santos, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Quedas de Almeida.

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:-----
Ponto um – aprovação das várias percentagens a que se refere o nº 1 do artigo 2º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março, para o terceiro quadrimestre do corrente ano.-----
Ponto dois – Outros assuntos.

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão; de seguida, e em conjunto com o vogal, Belarmino Assunção Almeida Santos, informou os restantes membros do Conselho, das projecções que foram efectuadas e das disponibilidades existentes, para efeitos de uma actualização das percentagens a que se refere o nº 1 do artigo 2º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março, para o quadrimestre corrente; após as explicações recebidas, deliberou o Conselho fixar, para o período correspondente ao 3º quadrimestre do corrente ano, as percentagens seguintes:

- Pessoal dirigente	35,00%;
- Pessoal de chefia tributária e tesoureiros-gerentes	29,20%
- Restante pessoal	25,00%

De seguida, o Conselho, considerando a dificuldade que, por vezes, é sentida na obtenção das assinaturas necessárias para a movimentação das contas bancárias do Fundo, deliberou alterar a redacção do artigo 6º do Regulamento de Funcionamento Interno, aprovado por deliberação tomada na reunião do Conselho de 30/07/98, a que corresponde a Acta nº 5, eliminando o seu número 2 e passando o actual nº 3 a nº 2; em consequência da deliberação ora tomada, a redacção do artigo 6º do Regulamento, passa a ser a seguinte:

"1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto nos número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho".

Debruçando-se o Conselho sobre as questões que se prendem com os efeitos da entrada em vigor da Portaria nº 1213/01, de 22 de Outubro, deliberou que as alterações, por esta introduzidas ao artigo 4º da Portaria nº 132/98, de 8 de Março, tenham aplicação nos pagamentos dos suplementos remuneratórios, que sejam efectuados após a sua entrada em vigor, de forma a que as faltas dadas por doença prolongada e incapacitante, por doença infecto-contagiosa e por isolamento e ainda as dadas ao abrigo do estatuto de trabalhador-estudante, a partir do mês de Setembro de 2000, inclusive, deixam de ter reflexo na determinação dos suplementos remuneratórios que vierem a ser pagos no futuro, incluindo na determinação dos suplementos a pagar no corrente quadrimestre de 2001.

De seguida, tomou a palavra o vogal Rufino Silva que fez uma breve exposição sobre a situação de um grupo de pessoas que, desde 07/03/90, desenvolve a sua actividade profissional nos serviços do Imposto sobre o Valor Acrescentado e que, em virtude de execução da sentença judicial, proferida no Proc. nº 114/93 do Tribunal de Trabalho de Lisboa, foi considerado integrado nos serviços da DGCI, sob o regime de contrato de trabalho por tempo indeterminado, com a equiparação a técnicos profissionais de 2ª classe; propôs, a Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, que lhes seja reconhecido o direito à aplicação do regime de atribuição dos suplementos remuneratórios pagos pelo FET, em igualdade de circunstâncias com o demais pessoal; examinada a questão, o Conselho considerou que, doutrinariamente, aquele pessoal subsume-se ao conceito de agente



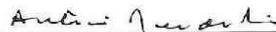
Tribunal de Contas

administrativo em regime de direito privado, contratado para acorrer a necessidades permanentes dos serviços, uma vez que a sua vinculação contratual inicial de natureza temporária, se transformou em vinculação definitiva e por tempo indeterminado, sendo que o seu despedimento só poderá ocorrer por justa causa, comprovada em adequado procedimento disciplinar; por isso, não restam dúvidas que o pessoal nesta situação deve ser considerado agente administrativo e porque exerce a sua actividade em serviços da DGCI e, ainda, porque participa na produtividade que determina o direito ao abono do suplemento remuneratório pago por este Fundo, reúne as condições para que se possa considerar abrangido pelo disposto no nº 1 do artigo 3º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, com referência ao nº 1 do artigo 3º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março; consequentemente, deve ser objecto de classificação de serviço, nos mesmos termos em que o são os demais funcionários e agentes da DGCI e integrar o pessoal a beneficiar com o pagamento dos suplementos remuneratórios do FET, com efeitos à data da criação deste.

O Conselho ponderou, ainda, a situação do pessoal da DGCI e da DGITA que, em virtude de concurso, são nomeados, em comissão extraordinária de serviço, para a realização de estágio de ingresso em carreira distinta daquelas em que se encontram inseridos, optando, durante o período de estágio, pela remuneração do lugar de origem; tem acontecido que, relativamente ao cálculo e processamento do abono do suplemento remuneratório correspondente a esse período de tempo e até à aceitação do lugar na nova categoria e carreira, alguns serviços têm tomado, por base de cálculo, o índice remuneratório do lugar de estagiário, enquanto noutros, se tem tomado o índice remuneratório da categoria de origem, em conformidade com a opção pelo estatuto remuneratório – esta situação verificou-se, designadamente, nos casos de peritos tributários e de fiscalização tributária que realizaram os estágios de ingresso nas carreiras de técnicos economistas e técnicos juristas da DGCI. Entendeu o Conselho que urge uniformizar os procedimentos verificados nestas situações. Assim e tomando por consideração que a possibilidade que a lei confere às pessoas nomeadas em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio de ingresso em carreiras distintas daquelas em que se encontram integradas tem em vista garantir, aos interessados, que, enquanto durar o período probatório ou de estágio, não verão diminuídos os seus proventos salariais, o Conselho deliberou que, quando funcionários e agentes da DGCI e da DGITA sejam nomeados em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio em carreiras distintas daquelas em que se encontrem inseridos, o cálculo do suplemento remuneratório relativo à produtividade do período de estágio e até que aceitem o cargo correspondente à categoria da nova carreira, deve ser efectuado, tendo por referência o índice salarial do escalão 1 da categoria de origem. Foi recomendado aos serviços que procedessem à reavaliação das situações passadas, tendo em vista a aplicação uniforme do procedimento ora deliberado.

E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada.-----

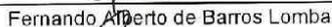
O Conselho de Administração



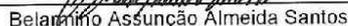
António Augusto Guerra Nunes dos Reis



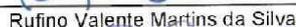
António Cavalheiro Dias



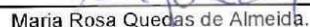
Fernando Alberto de Barros Lomba



Belarmino Assunção Almeida Santos



Rufino Valente Martins da Silva



Maria Rosa Quedas de Almeida.



**ACTA DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO ADMINISTRATIVO
DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO (FEA)**

Aos vinte e seis dias do mês de janeiro do ano de dois mil e dezassete, pelas onze horas e trinta minutos, reuniu a título extraordinário o Conselho Administrativo (CA) do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), estando presentes, para além da Senhora Presidente, Helena Maria José Alves Borges, a Senhora Diretora de Serviços Técnicos, Análises e Laboratório, Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa, o Senhor Diretor da Alfândega do Jardim do Tabaco, João Pedro Henriques Santos Mota e o Senhor Subdiretor-Geral para a Área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, Dr. Nelson Roda Inácio.

A reunião foi convocada pela Senhora Presidente com a seguinte ordem de trabalhos:

Ponto único: *Apreciação e eventual ratificação das autorizações de pagamento das despesas orçamentais do FEA por dirigentes da Autoridade Tributária e Aduaneira que não integram o Conselho Administrativo do Fundo.*

Iniciada a reunião, tomou a palavra a Senhora Presidente do Conselho Administrativo para assinalar a circunstância de o projecto de relatório da Auditoria aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro, realizada pelo Departamento de Auditoria II do Tribunal de Contas, mencionar terem existido autorizações de despesas orçamentais do Fundo realizadas por dirigentes da Autoridade Tributária Aduaneira que não fazem parte do Conselho Administrativo, no caso, pelo Senhor Dr. Néelson Roda Inácio, de 1 de janeiro a 21 de maio de 2015 e pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, entre 22 de maio e 31 de dezembro do mesmo ano, na qualidade de Diretores de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros. Feita a análise das autorizações supra referidas e das circunstâncias e motivos em que ocorreram, foi reconhecido pelos presentes que os autores de tais autorizações não dispunham de competência própria ou mandato para praticar aquela categoria de actos e que tal configura a irregularidade dos mesmos.

Considerando, todavia, que nas autorizações em causa não se observa qualquer outra causa de invalidade, uma vez que, em tudo o mais, se mostram conformes com as autorizações que seriam efectivamente devidas, quer no que respeita ao valor da despesa autorizada, aos fins a que se destinou e à necessidade da operação, uma vez que resultaram da premência sentida pelos autores em cumprir pontualmente o pagamento dos abonos que, nos termos da lei, sempre teriam de ser realizados e processados pelos serviços financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira. Considerando que, ressalvadas as irregularidades acima identificadas, as autorizações então concedidas, sê-lo-iam igualmente, nos mesmos precisos termos, pelos

R. da Prata, 10, 2.º - 1149-027 LISBOA
Fax 218812938 Telef. 218823093/4/5
dq-at@at.gov.pt

R. da Alfândega, 5, r/c - 1149-006 LISBOA
Fax 218813941 Telef. 218813939
dsgrf-fea@at.gov.pt

1



Tribunal de Contas



FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO

membros do Conselho Administrativo do FEA. Considerando, finalmente, que a irregularidade detectada naquelas autorizações não acarreta a sua nulidade, os presentes entenderam submeter à deliberação a sua ratificação.

Depois de ser objecto de discussão entre todos os membros do Conselho Administrativo, e de por estes terem sido considerados satisfeitos os requisitos legais dos quais, à luz do disposto no artigo 164.º do Código do Procedimento Administrativo, depende a ratificação de actos administrativos, foi deliberado, por unanimidade, ratificar os actos de autorização de despesas orçamentais do FEA, praticados quer pelo Senhor Dr. Nélson Roda Inácio, quer pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, sem prévia autorização do Conselho Administrativo ou de algum dos seus membros, identificados no supra referido Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, assim ficando sanadas as irregularidades detectadas nos actos ora ratificados.

Não havendo outros assuntos a tratar, a Senhora Presidente deu por encerrada a reunião, da qual se lavrou a presente acta, que vai ser assinada por todos os membros do CA presentes e por mim, Paulo Nuno Monteiro Couto, Secretário deste Conselho, que a redigi.

(Helena Maria José Alves Borges)

(Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa)

(João Pedro Henriques Santos Mota)

(Paulo Nuno Monteiro Couto)

Resposta de José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2º esquerdo
1700-156 LISBOA



Ex.mo Senhor
**Juiz Conselheiro da Área II do Tribunal
de Contas**
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 25 de janeiro de 2017

Assunto: *Processo nº 10/2016 - AUDIT*

Relatório da Auditoria à Actividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro.

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira, chefe de equipa multidisciplinar de 1.º nível, da carreira de especialista de informática da Autoridade tributária e Aduaneira e vogal do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributária e Aduaneira (FET), tendo sido notificado para, nos termos do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPT _ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), me pronunciar sobre os factos e matérias constantes do Relatório da Auditoria em referência, cumpre-me dizer o seguinte:

A - Questões prévias

1) Tendo em conta que sou visado no mencionado relatório enquanto membro (vogal) do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributário (FET) e nessa qualidade me são imputados factos susceptíveis de “*configurar infracção financeira*” e, consequentemente, incorrer em “*eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65º da LOPT*”, a pronúncia, ora apresentada, somente versará sobre matérias abordadas no Relatório concernentes ao funcionamento e atividade do antes mencionado Fundo.

2) A colaboração que, enquanto trabalhador da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) me tem sido pedida na gestão dos assuntos do FET, *tem sido exercida a título gracioso e para além do cumprimento das tarefas que, me são distribuídas e me cabem na área de segurança informática da AT.*

3) Não obstante, no Relatório de Auditoria, não ter sido estabelecida uma correspondência direta entre as constatações de desconformidades ou irregularidades, as recomendações e as conclusões, nesta alegação, comentar-se-ão as desconformidades e eventuais irregularidades anotadas no relato dos senhores auditores e, num segundo passo, far-se-á referência às recomendações e conclusões constantes





José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2º esquerdo
1700-156 LISBOA

+

do relato apresentado pelos senhores Auditores, indicando-se o que já se encontra implementado ou em vias de implementação, tendo em vista o estabelecimento da actividade do FET em total regularidade e transparência, princípios que sempre enformaram a atuação dos membros do seu Conselho de Administração.

B - CONTRADITÓRIO (desconformidades/irregularidades)

4) Consideraram os senhores auditores haver “omissão nas receitas do Estado da parte consignada ao FET por ser entregue diretamente ao Fundo pela respetiva entidade administradora (AT) através de transferências extraorçamentais não registadas (€ 87 537 m em 2015). Desrespeito pelos princípios orçamentais que obrigam à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e, só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega ao FET mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado.” (Pag. 19 do Relatório de Auditoria)

Como é bom de ver, esta situação, não releva, propriamente, da actividade do FET, porquanto não lhe cabe a contabilização dos valores que, por determinação legal e regulamentar devam considerar-se suas receitas.

No entanto, tem sido preocupação do Conselho de Administração do FET que esta situação seja ultrapassada em conjunto pela AT e pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), de forma que a conta do FET não seja objecto de reparos neste âmbito.

Parece que, finalmente, as dificuldades existentes neste âmbito se encontram ultrapassadas, tendo sido criadas pela DGO as condições necessárias para a alteração dos procedimentos contabilísticos desenvolvidos pela AT nos seus registos no sistema de gestão de receitas (SGR), os quais decorrem de determinações superiores bem como das orientações emanadas pela DGO.

É do conhecimento do Conselho de Administração do FET que com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT proceda (e já procederá) ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência destes montantes para conta bancária do FET.

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que tais valores são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

No que a esta irregularidade ou desconformidade concerne, pode afirmar-se que a mesma se encontra ultrapassada desde a entrada em vigor da lei do orçamento de Estado para o ano de 2016, ou seja, pelo menos há um ano.

Também no que se refere ao registo contabilístico no SGR dos montantes de receitas próprias da AT consignadas ao FET, a informação que o Conselho de Administração possui é de que a AT, na sequência do método de apuramento da distribuição da receita

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2º esquerdo
1700-156 LISBOA

e despesa implementado pela DGO, detém a informação necessária para proceder ao registo do montante destas consignações no SGR.

O registo destas consignações, atendendo a que não são receitas do Estado mas sim receitas próprias da AT, conforme se encontram expressamente definidas no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15/12, tem sido entendimento da própria AT que o seu registo em sede do SGR deverá ser considerado em rúbricas extra-orçamentais.

Assim, quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias que possam permitir não só o registo destes montantes no SGR e assegurar a sua entrega aos respetivos Fundos, é convicção do Conselho de Administração do FE que a AT passará a fazer a evidência correspondente no SGR, deixando de efetuar a sua entrega por transferência bancária para o FET.

5) Anotaram os senhores Auditores como desconformidade a "entrega ao FET de 5% de cada cobrança coerciva de impostos (receita do Estado) logo que obtida, não obstante tal percentagem apenas ser fixada, nos termos legais, no ano seguinte." (Pag. 19 do Relatório de Auditoria)

Também é uma questão que, objetivamente, está para além do Conselho de Administração do FET; no entanto, esta é uma situação que se encontra ultrapassada pela própria AT desde 2016, na sequência das alterações introduzidas pela DGO e que no item anterior se referiu.

Deste modo, poder-se-á dizer que esta desconformidade já encontra ultrapassada no presente, observando-se os procedimentos preconizados pelos senhores Auditores.

Contudo, é de salientar que os valores não eram, propriamente, entregues ao FET, apenas eram depositados na conta bancária 4873 no IGCP, (primeira conta), ficando em saldo a aguardar a publicação de portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, para, nesse momento, ser transferido o valor adequado para a conta 906 no IGCP, (segunda conta) e só, então, se proceder à sua contabilização como receita do FET.

6) Tomaram os senhores auditores como desconformidade ou irregularidades uma eventual "omissão, na prestação de contas, de uma conta bancária no Tesouro (1.ª Conta) utilizada para depositar as verbas provenientes da AT até serem transferidas para a outra conta bancária do FET (2.ª Conta) cuja movimentação é a relevada nas pertinentes demonstrações." (Pag. 19 do Relatório de Auditoria), bem como uma "omissão do registo da entrada de disponibilidades na posse do FET através da 1.ª Conta (€ 87 537 m em 2015) só considerando essa entrada quando procede à transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta." (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)



Tribunal de Contas

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2.º esquerdo
1700-156 LISBOA

Antes de exarar qualquer pronúncia sobre estes comentários dos senhores auditores, atente-se que parece existir um evidente lapso de escrita no final deste comentário dos senhores auditores quando referem "... *transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta*", quando o que, certamente, pretendiam referir seria "... *transferência das disponibilidades da 1.ª Conta para a 2.ª Conta*".

A primeira conta era uma conta utilizada, exclusivamente, para depósito dos valores correspondentes à cobrança coerciva, sendo que tais depósitos apenas eram constituídos receita do FET após a publicação da portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, determinando a percentagem da receita coerciva arrecada constitui receita a afetar ao FET.

Posteriormente, o valor assim determinado era transferido para a segunda conta bancária, a partir da qual se efetuava o registo da receita no FET, que relevava para efeitos de prestação de contas.

Foi o processo utilizado para distinguir estes dois momentos no tempo:

- um primeiro momento em que os valores eram apenas depósitos que poderiam vir a ser receita do FET, estando depositados na primeira conta bancária e
- um segundo momento, quando esses valores eram reconhecidos como receita efetiva do FET (nos termos definidos pela portaria anual) e, então, como receita do FET, transferidos para a segunda conta bancária e só neste momentos registados como receita do FET.

Por os depósitos e saldos correspondentes da indicada primeira conta não serem considerados ainda receita do FET, sempre foi entendimento que essa questionada primeira conta bancária não deveria ter evidência nas contas de gerência do FET.

Porém, por a conta possuir valores em depósito e se encontrar titulada pelo FET, a sua existência e saldo sempre foram declarados à DGO, em contexto do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado.

Acresce referir que, na sequência da alteração implementada pela DGO que permite a contabilização direta das receitas do FET (tal como, acima, se referiu), a conta em causa foi encerrada em 7 de outubro de 2016.

7) Aponta o relato da auditoria a "*falta de correspondência entre fluxos financeiros recebidos e montantes contabilizados como receita dos FET, por desfasamento nas datas e divergência nos valores (com destaque para os € 33 946 m registados como cobrança de impostos em 2015 quando respeitam a cobrança coerciva obtida, deduzida e transferida pela AT em 2014).*" (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Também este comentário excede o que são as atribuições do Conselho de Administração do FET; no entanto e como antes se esclareceu, com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT procedesse ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência direta destes montantes para a conta bancária do FET.

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2º esquerdo
1700-156 LISBOA

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

8) Refere-o relato dos senhores auditores haver uma "indevida inclusão nas reconciliações bancárias do FET de uma operação adicional designada por "Apuramento do saldo da conta de gerência" (€ 19 719 m no final de 2014 e € 10 780 m no final de 2015) reportada a 30 de março do ano seguinte. O respetivo montante aumenta indevidamente o saldo das disponibilidades do FET reportado na respetiva prestação de contas que também se encontra indevidamente deduzido do saldo da conta bancária omitida dessas contas (€ 34 420 m no final de 2014 e € 34 777 m no final de 2015)." (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Os valores incluídos na prestação de contas anuais, concretamente no "Anexo IV – Reconciliações Bancárias", evidencia os valores finais apurados da receita a 30 de março de 2015, com referência a 31 de dezembro de 2014 e a 30 de março de 2016, com referência a dezembro de 2015, datas dos encerramentos da Conta Geral do Estado. Acresce referir que os pressupostos sempre foram estes na elaboração das contas de gerência do FET e que nunca os Conselhos de Administração foram confrontados com qualquer advertência ou reparo por parte do Tribunal de Contas.

Por outro lado, a invocada omissão dos saldos da referida primeira conta do FET não se encontram evidenciados nas contas, tinha a ver com o entendimento que tais saldos só passariam a pertencer ao FET a partir do momento em que fosse publicada a portaria anual respeitante à fixação da percentagem da receita coerciva destinada a determinar essa componente da receita do FET e em função dos termos dessa mesma fixação. Como já anteriormente se referiu, esta situação encontra-se, presentemente, ultrapassada, com o encerramento da conta em questão e com a entrega direta dos valores correspondentes pela DGO ao FET.

9) Consideram os senhores auditores existir uma "incorreta e inadequada classificação, como impostos, taxas, coimas e serviços prestados, das verbas recebidas por transferências (também irregulares visto serem extraorçamentais quando devem ser orçamentais) da respetiva entidade administradora dessas receitas do Estado (AT), em desrespeito do princípio orçamental da especificação e da devida transparência orçamental." (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

É mais uma situação que vai além do que são as atribuições e competências do Conselho de Administração FET, no que à sua gestão concerne, e encontra-se diretamente relacionada com a anteriormente referida omissão, nas receitas do Estado, da parte consignada aos Fundos por lhes ser entregue diretamente pelas respetivas entidades administradoras (AT e Direção-Geral do Orçamento – DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas.



Tribunal de Contas

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2º esquerdo
1700-156 LISBOA

f

Assim sendo, a mesma só poderá ser resolvida quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam assegurar a entrega daquelas verbas aos respetivos Fundos, deixando as mesmas de ser efetuadas pela AT através transferência bancária para o FET.

Conforme já anteriormente se referiu, esta situação encontra-se já resolvida no que se refere às receitas do FET provenientes de cobranças coercivas.

10) Os senhores auditores no relato que apresentaram consideram que poderá existir uma “desconformidade legal na atribuição do suplemento financiado pelo FET a trabalhadores da AT. Criado para financiar o pagamento de incentivos financeiros por acréscimo de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais, o FET tem vindo a financiar o pagamento de complementos salariais recorrentes (€ 71 M transferidos anualmente desde 2012) a trabalhadores da AT, incluindo muitos que não concorrem para a obtenção dessa cobrança (pág. 20 do relatório da Auditoria).”

Fundam-se os senhores auditores que os suplementos remuneratórios a atribuir e a pagar pelo FET (SFET) se deveriam caracterizar como um *claro incentivo à produtividade dos trabalhadores da AT em funções de cobrança coerciva, mas que a auditoria verificou que o SFET é pago não apenas aos trabalhadores da AT com as referidas funções de cobrança coerciva, mas, também, a todos os que as não desempenham*” o que evidencia uma desconformidade com o quadro legal que instituiu e disciplina o pagamento dos questionados suplementos remuneratórios.

Com o devido respeito, crê-se que a restrição do direito ao suplemento pago pelo FET aos *trabalhadores da AT com funções de cobrança coerciva* não é consistente com as normas legais que ordenam a matéria, pelas razões que a seguir se passam a expor.

Em primeiro lugar, por uma razão de ordem histórica que, aliás, se encontra cabalmente espelhada no *preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio*.

Na génese do FET, esteve a ideia de criar condições para que as remunerações da Administração Tributária, no seu todo, caminhassem no sentido da uniformização, tendo em consideração os desajustamentos então existentes entre os estatutos remuneratórios da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), tomando por referência as remunerações auferidas pelos funcionários da DGAIEC e as condições em que as mesmas lhes eram pagas.

O preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio, que alterou a redação do artigo 24º da então vigente Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Dec. Lei nº 158/96, de 3 de setembro, e procedeu à criação do FET, esclarece sobre os motivos, os fins e o quadro de referência do legislador.

Assim:

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2º esquerdo
1700-156 LISBOA

*"As reformas estruturais introduzidas pela nova Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, colocaram em destaque as discrepâncias existentes nos regimes laborais dos trabalhadores das administrações aduaneira e fiscal, as quais, como refere o preâmbulo daquele diploma, terão de ser harmonizadas. No âmbito de uma política geral de articulação entre as remunerações da função pública e a produtividade, que se pensa executar gradualmente, **é possível estender desde já o regime atual da administração aduaneira ao conjunto da administração fiscal.***

*Enquanto não é possível proceder à criação de regimes de carreiras e remunerações, comuns ou equivalentes, para os trabalhadores da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e se aguarda, igualmente, a institucionalização da DGITA, preconiza-se, sem prejuízo de propostas complementares, **uma solução que crie condições para uma menor discrepância entre todos os serviços com responsabilidades diretas na liquidação, cobrança e informatização dos impostos.** Esta solução, porventura extensível a outros sectores da Administração com responsabilidades e problemas afins, deverá permitir, como sucede numa administração moderna, e a exemplo do que acontece hoje noutros serviços públicos, **uma ligação entre o aumento de receitas proveniente da prestação de trabalho complementar ao da liquidação e cobrança normais, de que é exemplo típico o plano de regularização de dívidas, e os encargos com a atribuição de suplementos remuneratórios.***

O presente diploma visa precisamente criar as condições para serem atingidos os objetivos acima referidos através da criação de um fundo autónomo não personalizado, do tipo do existente na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo".

Ora, se o escopo da lei que criou o FET foi o de realizar a aproximação do estatuto remuneratório entre os vários serviços e trabalhadores da administração tributária, tomando por referência o estatuto dos trabalhadores da DGAIEC, o qual já compreendia o suplemento remuneratório pago pelo FEA, não faria sentido algum restringir a sua aplicação aos trabalhadores da DGCI e da DGITA com funções de cobrança coerciva, pois tal deixaria automaticamente grande parte dos trabalhadores da DGCI e a totalidade dos trabalhadores da DGITA.

O quadro legal que rege o FET e a atribuição do suplemento pago através deste oferece, ainda, outros argumentos que refutam a interpretação preconizada pelos Senhores Auditores.

O Decreto-Lei nº 335/97, de 2 de dezembro, definiu os órgãos do FET, os seus ativos e receitas, bem como as linhas orientadoras da fixação dos valores dos suplementos remuneratórios a abonar aos trabalhadores das extintas DGCI e DGITA, através do Fundo.

A Portaria nº 132/98, de 4 de março (alterada pelas Portarias nºs 1213/2001, de 22 de outubro, 1001-A/2007, de 29 de agosto e 290/2009, de 23 de março), estabeleceria, a



Tribunal de Contas

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2º esquerdo
1700-156 LISBOA

f

seguir, as condições de "atribuição, suspensão e redução do suplemento respeitante a compensações de produtividade" bem como os respetivos montantes máximos.

O artigo 1.º, n.º 1, desta Portaria, determina que o acréscimo de produtividade que serve de fundamento à atribuição do suplemento (...) será avaliado (...) através da **comparação entre os objetivos efetivamente atingidos e os definidos nos planos de atividades.**

Em resultado dessa avaliação, da responsabilidade do Ministro das Finanças, é fixada a percentagem das receitas cobradas coercivamente e das resultantes da adesão ao regime instituído pelo Decreto-Lei nº 124/96, de 10 de agosto, que caberá ao FET.

Conforme resulta, sem margem para dúvidas, daquela Portaria, a produtividade em causa respeita ao desempenho global da AT na realização dos fins que lhe são assinalados nos planos de atividades, sendo o acréscimo de produtividade, a existir, expressão da comparação entre os objetivos definidos nos planos de atividades e os resultados efetivamente alcançados pela AT.

O desempenho individual dos trabalhadores da AT, de todos os trabalhadores e não apenas dos que executam tarefas no âmbito da cobrança coerciva, merece a devida ponderação, porém, nos termos do disposto previstos no nº 1 do artigo 3º da Portaria nº 134/98, que exige como pressuposto aquisitivo individual do direito ao suplemento que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito.

Em parte alguma dos diplomas legais que criaram e regulamentaram o suplemento remuneratório a suportar pelo FET é referido que se destina exclusivamente aos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva.

Ademais, uma tal conclusão não resistiria a uma interpretação sistemática das normas legais que instituíram o FET e o direito ao suplemento por este pago.

Atente-se, desde logo, na previsão legal do respetivo pagamento aos trabalhadores da DGITA. A inclusão destes trabalhadores no perímetro do direito ao suplemento não será suficiente para fazer sucumbir a tese de que o mesmo só é devido a trabalhadores que executem funções de cobrança coerciva. Na verdade, nenhum dos trabalhadores da DGITA cumpre tarefas de cobrança coerciva. Estar-se-á, porventura, a admitir que ao mesmo tempo que lhes reconhecia o direito ao suplemento, o legislador tenha imposto um requisito que sabia de antemão que os trabalhadores da DGITA não poderiam cumprir? Ou, por outras palavras, caso apenas fosse devido aos trabalhadores da DGCI com funções de cobrança coerciva, por que razão a lei incluiria no mesmo direito os trabalhadores da DGITA, quando nenhum deles executava tais funções?

Caso o suplemento remuneratório a suportar pelo FET fosse exclusivo dos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva, por que razão mandaria pagá-lo a trabalhadores que nem sequer se encontram a prestar trabalho na AT (ou na DGCI e DGITA), como é o caso dos trabalhadores destacados e/ou requisitados nos gabinetes de membros do governo e que, pelo orçamento destes, não recebem quaisquer

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2º esquerdo
1700-156 LISBOA

remunerações, dos que, em representação do Ministério das Finanças, DGCI ou DGITA, se encontravam noutros serviços, comissões ou grupos de trabalho e dos destacados no gabinete do Defensor do Contribuinte?

Por último, o nº 3 do artigo 13º do Decreto-Lei nº 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, determina que *o pessoal da AT admitido em data posterior a 1 de Janeiro de 2012 tem direito a receber o suplemento devido ao pessoal reafectado à AT que desempenhava funções na DGCI, nos termos da lei aplicável, sem qualquer vestígio da alegada restrição aos trabalhadores a exercer tarefas no âmbito da cobrança coerciva.*

Em face do quadro legal vigente, reforçado pelos argumentos histórico e sistemático acabados de expor, parece inquestionável que os suplementos remuneratórios suportados pelo FET são devidos ao universo dos funcionários e agentes, sem distinção de funções, cujo contributo é refletido no acréscimo de produtividade global (da DGCI, da DGITA e, atualmente, da AT), que constitui pressuposto do respetivo direito e que, aliás, é objeto de avaliação anual pelo Ministro das Finanças.

Do direito em causa apenas são excluídos os trabalhadores provenientes da DGAIEC com direito ao suplemento suportado pelo FEA, bem como, todos quantos não preenchem qualquer dos requisitos previstos no nº 1 artigo 3º Portaria nº 134/98, ou sejam, os que não se encontrem a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo as exceções atrás assinaladas), os que não obtenham avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito e, finalmente, os que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita;

Em conclusão, são os seguintes os pressupostos do direito ao suplemento remuneratório suportado pelo FET:

- Pressuposto de ordem geral – a ocorrência num dado ano de um acréscimo de produtividade da AT, por referência aos objetivos que lhe estavam fixados no plano de atividades, devidamente reconhecido pelo Ministro das Finanças;
- 1.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador se encontre a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo, repetimos, as exceções atrás assinaladas);
- 2.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito;
- 3.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador não que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita.

Refira-se, por último que, presentemente se encontra em preparação os instrumentos legislativos para a fusão do FET e do FEA e, nessa sede, não deixará o poder executivo de avaliar e esclarecer cabalmente esta situação



Tribunal de Contas

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2º esquerdo
1700-156 LISBOA

*

11) *Vem referido no relato dos senhores auditores que existe “autorização do pagamento das despesas orçamentais do FET (€ 71.898 m) por apenas um dos membros do CAFET e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip em 11 dos 15 pedidos de autorização de pagamento (PAP) afetando 27 dos 32 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 4 dos PAP afetando 20 documentos de despesa. Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções).” (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)*

Para concluírem como concluíram, os senhores auditores entenderam haver deficiência e irregularidade, nas seguintes situações:

- autorizações de pagamento de despesas orçamentais do FET por apenas um dos membros do Conselho de Administração do FET;
- pagamentos sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip, falta de cabimento, compromisso e pedido de autorização dos PAP;
- emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa, sem segregação de funções;

Tais deficiências ou irregularidades consubstanciam, no entender dos senhores auditores, violação dos artigos 42º, nºs 1 e 6, alíneas a) e) e 45º nº 1, ambos da Lei do Enquadramento Orçamental, do artigo 22º do Regime da Administração Financeira do Estado aprovado pelo Dec. Lei nº 155/92, de 28 de julho e do artigo 6º do Regulamento de funcionamento interno do Conselho de Administração do FET, incorrendo os membros do Conselho do FET em responsabilidade financeira sancionatória.

Quanto à questão das autorizações do pagamento de despesas orçamentais do FET, só por um membro do Conselho de Administração, há que dizer que o artigo 6º do Regulamento Interno do Conselho de Administração do FET, na redação que lhe foi dada na reunião de 07/12/2001 (Acta nº 17), salvo o devido respeito, parece não ter aplicação no caso.

De facto, este artigo do regulamento Interno estabelece da forma seguinte:

“1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto no número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho”.

Este artigo do regulamento interno somente se reporta a questões de vinculação e representação externa do Fundo e não a questões de funcionamento interno, sendo

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2º esquerdo
1700-156 LISBOA

certo, até, que em questões de mero expediente basta, a intervenção do um só membro do conselho de administração do Fundo.

Por outro lado, deliberou, o Conselho de Administração, na reunião de 03/06/1998 (acta nº 4) que todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Diretor de Serviços Financeiros da DGCI.

Desta forma, é entendimento do Conselho de Administração que a intervenção de um só dos seus membros, no caso, do Diretor de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira que, por inerência, é membro do Conselho de Administração para autorizar os pagamentos, não viola a mencionada regra do Regulamento Interno de funcionamento do Conselho de Administração (AT), a qual só se reporta à representação e vinculação externa do Fundo, o que não é o caso das autorizações de pagamento das despesas orçamentais.

Por outro lado, os reparos seguintes têm a ver com procedimentos da própria AT que tem a obrigação legal (cf. artigo 13º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de dezembro) de facultar o apoio técnico e operativo ao Fundo, o qual, como já referido, não possui pessoal próprio.

O Conselho de Administração do FET não interfere com os procedimentos adotados pelos serviços da AT, na prestação do referido apoio operacional; o Conselho de Administração do FET presume (e presume) que os procedimentos administrativos observados nesse apoio, são os mais corretos e conformes às boas práticas da salvaguarda do interesse público na gestão dos recursos financeiros públicos, pese a circunstância de a própria AT se debater com evidente falta de recursos humanos e, por vezes, ter dificuldade em assumir o cabal cumprimento das regras técnicas e administrativas dos processamentos, no que ao FET respeita.

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FET, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFip foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

Também a não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Salienta-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo.

Entretanto, face à asserção constante do relato da Auditoria, a DSGRF da AT foi instruída no sentido de promover a correção desses procedimentos, sendo que, presentemente, esta situação se encontra ultrapassada, tendo sido introduzidas as medidas necessárias à correção das desconformidades assinalada pela Auditoria, designadamente, a referida falta de segregação de funções, a qual já se encontra ultrapassada desde o passado ano de 2016.



Tribunal de Contas

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2º esquerdo
1700-156 LISBOA

12) Consideraram os senhores auditores como desconformidade, a circunstância de existir uma “insuficiente dotação orçamental para a despesa com o imposto (IRC) retido pelo IGCP sobre o rendimento (juros) das aplicações em CEDIC recebido em 2015. O tardio reforço dessa dotação (€ 518 m) só se concretizou por alteração orçamental autorizada em junho de 2016. (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Efetivamente, a dotação orçamental existente para pagamento de retenção do IRC executada automaticamente pelo IGCP, foi insuficiente para fazer face às despesas do ano 2015. Acontece que, por se tratar de uma despesa que o serviço não efetua diretamente, mas que lhe é cobrada automaticamente, essa situação foi detetada no final do ano 2015, aquando do apuramento de contas do referido ano económico. Pelo facto descrito apenas foi solicitado o saneamento desta situação em 2016, ratificada pelo despacho n.º 209/2016 de Sua Excelência o Sr. Secretário de Estado do Orçamento.

13) No relato dos senhores auditores faz-se o reparo que existe uma “Inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 73 889 m na receita de 2015), da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 950 M no final de 2015) tal como o saldo da gerência anterior reportado na CGE de 2015 (€ 1 024 M no final de 2014) e nas anteriores.” (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

O FET e o FEA efetuam o registo contabilístico dos CEDIC de acordo com o entendimento da DGO que consta dos pontos 69 a 75 da Circular Série A n.º 1379 e que estipula os procedimentos de contabilização em despesa e receita da subscrição e reembolso dos CEDIC.

Os registos contabilísticos efetuados no sistema contabilístico GeRFiP relativamente à subscrição e reembolso dos CEDIC encontram-se assim em conformidade com as instruções emanadas pela DGO na Circular Série A n.º 1379, contabilizando respetivamente em despesa e receita orçamental não efetiva.

Deste modo, o cumprimento das instruções da DGO têm assim como resultado que os saldos de gerência do FET e do FEA não incluem os CEDIC, uma vez que a detenção de ativos financeiros orçamentais configura sempre uma despesa orçamental não efetiva, conforme estipula o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro que aprovou o Classificador Económico, independentemente do objetivo da

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2º esquerdo
1700-156 LISBOA

sua aquisição, grau de liquidez ou período de detenção

14) Anota-se, também, no relato dos senhores auditores que há uma “indevida agregação, pelo IGCP (sem que o FET se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FET (2.ª Conta), quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro ilíquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado”. (Pag. 21 do Relatório de Auditoria)

O Conselho de Administração do FET já colocou a questão ao IGCP nos seguintes termos:

“A fim de que o Conselho de Administração do FET possa dar cumprimento às instruções da DGO, emanadas na sequência das recomendações do Tribunal de Contas insertas no Parecer da Conta Geral do estado do ano de 2014, quanto à contabilização dos valores aplicados em CEDIC, à correspondente receita de juros e respectiva despesa em sede de retenção de IRC, vimos, agora por escrito, solicitar que aquando do vencimento de cada CEDIC, fique evidenciado na conta bancária do FET, (Conta 906), a crédito o montante efetivo do juro e a débito o valor correspondente à retenção de IRC, à taxa prevista no n.º 5 do art.º 87.º do Código do IRC.”

Em resposta, o IGCP, que, “sobre a questão colocada informamos que a partir de 01/01/2017, passam a ser refletidos nas contas bancárias do HB os créditos dos juros e os débitos das respetiva retenções do IRC.”

Considera-se, por isso que esta situação está ultrapassada e, no futuro, deixará de existir esta desconformidade que, como se nota, era originada pelo próprio IGCP.

15) Ainda no domínio das práticas do IGCP, relativamente a aplicações financeiras do FET, realçaram os senhores auditores, haver uma “incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FET) da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5%2 a taxa aplicável (indevida retenção de € 164 m em 2015. (Pag. 21 do Relatório de Auditoria)

Face às dúvidas suscitadas sobre esta matéria, nomeadamente na sequência da recomendação do Tribunal de Contas no âmbito do Relatório de Auditoria de Seguimento - Processo n.º13/2015, Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), aos períodos de 2013 e 2014, conhece o Conselho de Administração do FET que a Direção de Serviços de IRC procedeu à emissão do Ofício-circulado n.º. 20192 de 2016-06-07, através do qual, em síntese, é veiculada a seguinte instrução administrativa; “a retenção na fonte a efetuar sobre os rendimentos de capitais auferidos pelas entidades previstas nas alíneas a) a c) do n.º.1 do artigo 9º do Código do IRC deve corresponder à taxa prevista no n.º. 5 do artigo 87.º do Código do IRC tendo a mesma caráter definitivo.”



Tribunal de Contas

15/03/2016

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2º esquerdo
1700-156 LISBOA

4

Nestes termos, o FET com observância dos prazos legais aplicáveis, irá proceder à apresentação de reclamação graciosa no sentido de serem recuperados os valores indevidamente retidos na fonte.

16) Por último, refere-se no relato da auditoria, a “omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 300 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem suplemento financiado pelo FET (SFET). Pagamento indevido dessa despesa pelo FET após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior registo de uma reposição abatida nos pagamentos para repor esse adiantamento do SFET (procedimento legalmente interdito).” (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Os fluxos financeiros associados ao pagamento do seguro de responsabilidade civil profissional dos trabalhadores da AT, tanto o suportado pelo FET (de acordo com o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º 8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março) como o suportado pelo FEA (conforme a alínea d) do n.º 6.º da Portaria n.º 824/91, de 14 de Agosto, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de Setembro), encontram-se evidenciados nos extratos das contas correntes, respetivamente, 906 e 899 do balcão 112 do IGCP.

A criação de dotação orçamental teve por base os contratos de seguro em vigor em 2015, não tendo sido solicitado o Parecer Prévio Vinculativo previsto no art.º 75.º Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro (OE2015), uma vez que foi entendido que tal não será aplicável a nenhum dos Fundos, uma vez que, em ambos os casos o seguro é suportado pelos trabalhadores da AT (no caso do FET conforme o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º 8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março e, no caso do FEA, conforme as alíneas d) e e) do n.º 6.º e alínea c) do n.º 15.º da Portaria 824/91, de 14 de Agosto, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de Setembro), limitando-se os Fundos a contratar em nome e por conta dos referidos trabalhadores.

Acresce que, pelo estipulado na alínea d) do n.º 8 do referido artigo 75.º da Lei do OE para 2015, tem sido entendido quer pelo FET, quer pelo FEA, que ambos os Fundos estão excecionados da aplicação do n.º 5 deste mesmo artigo, precisamente a norma que exige o Parecer Prévio Vinculativo aludido.

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2º esquerdo
1700-156 LISBOA



O procedimento adotado no FET e no FEA, teve subjacente o facto de o seguro se vencer em data em que era administrativamente impossível, proceder à atribuição e desconto do montante aos trabalhadores para efeitos de pagamento do seguro.

Aquela situação será sanada com o processamento e pagamento dos suplementos remuneratórios através da aplicação de processamento de vencimentos GerHuP, que só em 2017 entrará em plena produção.

Crê-se, assim, que no decurso do corrente ano de 2017, a desconformidade assinalada pela Auditoria, neste domínio, já não acontecerá, pois os órgãos responsáveis quer pelo FET, quer pelo FEA, envidarão todos os esforços no sentido de se proceder de forma que os pagamentos dos prémios à seguradora se processem sem as desconformidades assinaladas pela Auditoria.

C - CONTRADITÓRIO (recomendações)

17) No que às recomendações especificamente dirigidas aos Fundos (FET e FEA), o relatório da Auditoria refere e passa-se a transcrever:

- **Recomendação nº. 3** - *Proceder à correta contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas do Estado (direta e indiretamente) consignada ao Fundos, nos termos legais.*
- **Recomendação nº. 4** - *Assegurar a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.*
- **Recomendação nº. 5** - *Elaborar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.*

No que ao FET respeita e considerando tudo o que acima se expôs considera-se que as recomendações ou já se encontram implementadas ou em vias de ser implementadas.

É certo que no que concerne à questão da inexistência de um plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, é convicção do Conselho de Administração do FET que o mesmo decorre do que nesse particular já existe na AT e, particularmente, nos serviços de gestão financeira, uma vez que é pelo apoio estatutário e legal que o Fundo recebe desses serviços que funciona e é por aí que todos os procedimentos técnicos e administrativos inerentes à movimentação dos recursos próprios do FET correm.



Tribunal de Contas

José Manuel de Azevedo Morujão e Oliveira
Rua Epifânio Dias, 13 – 2º esquerdo
1700-156 LISBOA

D - Da responsabilidade financeira sancionatória.

Os membros do Conselho de Administração do FET, sempre estiveram de boa-fé no exercício dos cargos que vêm exercendo, os quais, graciosamente, sempre deram o melhor de si e todas as decisões e deliberações tomadas o foram no pressuposto da melhor defesa do interesse público em geral e do FET em particular.

A generalidade das desconformidades ou irregularidades detetadas encontram-se já ultrapassadas ou vias de ser ultrapassadas pela AT a quem cabe a prestação do apoio técnico-administrativo o normal funcionamento do FET.

Por outro lado, considerando tudo quanto se expôs e esclareceu, devem considerar-se relevadas as irregularidades detetadas, as quais decorreram das específicas circunstâncias de funcionamento do Fundo, pelo que não devem os membros do Conselho de Administração do FET ser penalizados com a aplicação das multas previstas nas alínea b) e d) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/87.

E - Observação final

Desta forma, conclui-se que os membros do Conselho de Administração do FET, e o aqui alegante em particular, reúnem os pressupostos para que, através da Secção competente do Tribunal de Contas, se possa relevar quaisquer responsabilidades por infracções financeiras, nos termos e ao abrigo do disposto no nº 8 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto, relevação que aqui se pede.

Esta é a pronúncia que se apresenta, certo que V. Ex.^a não a deixará de tomar em consideração, na apreciação final do relato subscrito pelos senhores auditores.

Resposta de Nélson Roda Inácio

Nélson Roda Inácio
Rua da prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA



Ex.mo Senhor
**Juiz Conselheiro da Área II do Tribunal
de Contas**
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 26 de janeiro de 2017

Assunto: *Processo nº 10/2016 – Processo 10/2016 - AUDIT*
Relatório da Auditoria à Actividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro.

Nélson Roda Inácio, subdirector-geral da Autoridade Tributária e Aduaneira, tendo anteriormente exercido o cargo de Diretor de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros e nessa qualidade, por inerência, vogal do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributária (FET), tendo sido notificado para, nos termos do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPT – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), se pronunciar sobre os factos e matérias constantes do Relatório da Auditoria em referência, vem alegar o seguinte:

A - Questões prévias

1) Tendo em conta que é visado no mencionado relatório por ter sido-membro (vogal) do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributário (FET) e, nessa qualidade, lhe são imputados factos susceptíveis de “configurar infração financeira” e, conseqüentemente, incorrer em “eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65º da LOPT”, a pronúncia, ora apresentada, somente versará sobre matérias abordadas no Relatório concernentes ao funcionamento e à actividade do antes mencionado Fundo.

2) A colaboração que, enquanto trabalhador da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) lhe foi exigida na gestão dos assuntos do FET, foi exercida a título gracioso e para além do cumprimento das tarefas que ao seu cargo cabiam.

3) Não obstante, no Relatório de Auditoria, não ter sido estabelecida uma correspondência direta entre as constatações de desconformidades ou irregularidades, as recomendações e as conclusões, nesta alegação, comentar-se-ão as desconformidades e eventuais irregularidades anotadas no relato dos senhores auditores e, num segundo passo, far-se-á referência às recomendações e conclusões constantes do relato apresentado pelos senhores Auditores, indicando-se o que já se encontra implementado ou em vias de implementação, tendo em vista o estabelecimento da actividade do FET em total regularidade e transparência, como sempre foi designio dos membros do seu Conselho de Administração.





Nélson Roda Inácio
Rua da prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

B - CONTRADITÓRIO (desconformidades/irregularidades)

4) Consideraram os senhores auditores haver “omissão nas receitas do Estado da parte consignada ao FET por ser entregue diretamente ao Fundo pela respetiva entidade administradora (AT) através de transferências extraorçamentais não registadas (€ 87 537 m em 2015). Desrespeito pelos princípios orçamentais que obrigam à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e, só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega ao FET mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado.” (Pag. 19 do Relatório de Auditoria)

Como é bom de ver, esta situação, não releva, propriamente, da actividade do FET, porquanto não lhe cabe a contabilização dos valores que, por determinação legal e regulamentar, devam considerar-se suas receitas.

No entanto, tem sido preocupação do Conselho de Administração do FET que esta situação, seja ultrapassada conjuntamente pela AT e pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), de forma que a conta do FET não seja objecto de reparos neste âmbito.

Parece que, finalmente tais dificuldades se encontram ultrapassadas e já foram criadas, pela DGO, as condições necessárias para a alteração dos procedimentos contabilísticos desenvolvidos pela AT nos seus registos no sistema de gestão de receitas (SGR), os quais, decorrem de determinações superiores, bem como das orientações emanadas pela DGO.

É do conhecimento do Conselho de Administração do FET que com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT proceda (e já estará a proceder) ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência destes montantes para conta bancária do FET.

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que tais valores são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

No que a esta irregularidade ou desconformidade concerne, pode afirmar-se que a mesma se encontra ultrapassada desde a entrada em vigor da lei do orçamento de Estado para o ano de 2016, ou seja, há um ano pelo menos.

Também no que se refere ao registo contabilístico no SGR dos montantes de receitas próprias da AT consignadas ao FET, a informação que o Conselho de Administração possui é de que a AT, na sequência do método de apuramento da distribuição da receita e despesa implementado pela DGO, detém a informação necessária para proceder ao registo do montante destas consignações no SGR.

O registo destas consignações, atendendo a que não são receitas do Estado, mas sim receitas próprias da AT, conforme se encontram expressamente definidas no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15/12, tem sido entendimento da própria AT que o seu registo em sede do SGR deverá ser considerado em rubricas extra-orçamentais.

Assim, quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias que possam permitir não só o registo destes montantes no SGR e assegurar a sua entrega aos respetivos Fundos, é convicção do Conselho de Administração do FET que a AT passará a fazer a evidência

Nélson Roda Inácio
Rua da prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

correspondente no SGR, deixando de efetuar a sua entrega por transferência bancária para o FET.

5) Anotaram os senhores Auditores como desconformidade, a *“entrega ao FET de 5% de cada cobrança coerciva de impostos (receita do Estado) logo que obtida, não obstante tal percentagem apenas ser fixada, nos termos legais, no ano seguinte.”* (Pag. 19 do Relatório de Auditoria)

Também é uma questão que, objectivamente, está para além do Conselho de Administração do FET; no entanto, esta é uma situação que se encontra ultrapassada desde 2016, na sequência das alterações introduzidas pela DGO, tal como se referiu no item anterior.

Deste modo, poder-se-á dizer esta desconformidade também se encontra ultrapassada no presente, já se observando os procedimentos preconizados pelos senhores Auditores.

Contudo, é de salientar que os valores não eram, propriamente, entregues ao FET, apenas eram depositados na conta bancária 4873 no IGCP, (primeira conta), ficando em saldo a aguardar a publicação de portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, para, nesse momento, ser transferido o valor adequado para a conta 906 no IGCP, (segunda conta) e só, então, se proceder à sua contabilização como receita do FET.

6) Tomaram os senhores auditores como desconformidade ou irregularidades uma eventual *“omissão, na prestação de contas, de uma conta bancária no Tesouro (1.ª Conta) utilizada para depositar as verbas provenientes da AT até serem transferidas para a outra conta bancária do FET (2.ª Conta) cuja movimentação é a relevada nas pertinentes demonstrações.”* (Pag. 19 do Relatório de Auditoria), bem como uma *“omissão do registo da entrada de disponibilidades na posse do FET através da 1.ª Conta (€ 87 537 m em 2015) só considerando essa entrada quando procede à transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta.”* (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Antes de exarar qualquer pronúncia sobre estes comentários dos senhores auditores, atente-se que parece existir um evidente um lapso de escrita no final deste comentário dos senhores auditores quando referem *“... transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta”*, quando o que, certamente, pretendiam referir seria *“... transferência das disponibilidades da 1.ª Conta para a 2.ª Conta”*.

A primeira conta era uma conta utilizada, exclusivamente, para depósito dos valores correspondentes à cobrança coerciva, sendo que tais depósitos apenas eram constituídos receita do FET após a publicação da portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, determinando a percentagem da receita coerciva arrecada constitui receita a afetar ao FET.

Posteriormente, o valor assim determinado era transferido para a segunda conta bancária, a partir da qual se efetuava o registo da receita no FET, que relevava para efeitos de prestação de contas.

Foi o processo utilizado para distinguir estes dois momentos no tempo:

- um primeiro momento em que os valores eram apenas depósitos que poderiam vir a ser receita do FET, estando depositados na primeira conta bancária e



Tribunal de Contas

Nélson Roda Inácio
Rua da prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

- um segundo momento, quando esses valores eram reconhecidos como receita efetiva do FET (nos termos definidos pela portaria anual) e, então, como receita do FET, transferidos para a segunda conta bancária e só neste momentos registados como receita do FET.

Por os depósitos e saldos correspondentes da indicada primeira conta não serem considerados ainda receita do FET, sempre foi entendimento que essa questionada primeira conta bancária não ter evidenciada nas contas de gerência do FET.

Porém, por a conta possuir valores em depósito e se encontrar titulada pelo FET, a sua existência e saldo sempre foram declarados à DGO, em contexto do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado.

Acresce referir que, na sequência da alteração implementada pela DGO que permite a contabilização direta das receitas do FET (tal como, acima, se referiu), a conta em causa foi encerrada em 7 de outubro de 2016.

7) Aponta o relato da auditoria a *“falta de correspondência entre fluxos financeiros recebidos e montantes contabilizados como receita dos FET, por desfasamento nas datas e divergência nos valores (com destaque para os € 33 946 m registados como cobrança de impostos em 2015 quando respeitam a cobrança coerciva obtida, deduzida e transferida pela AT em 2014).”* (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Também este comentário excede o que são as atribuições do Conselho de Administração do FET; no entanto e como antes se esclareceu, com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT procedesse ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência direta destes montantes para a conta bancária do FET.

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

8) Refere o relato dos senhores auditores haver uma *“indevida inclusão nas reconciliações bancárias do FET de uma operação adicional designada por “Apuramento do saldo da conta de gerência” (€ 19 719 m no final de 2014 e € 10 780 m no final de 2015) reportada a 30 de março do ano seguinte. O respetivo montante aumenta indevidamente o saldo das disponibilidades do FET reportado na respetiva prestação de contas que também se encontra indevidamente deduzido do saldo da conta bancária omitida dessas contas (€ 34 420 m no final de 2014 e € 34 777 m no final de 2015).”* (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Os valores incluídos na prestação de contas anuais, concretamente no “Anexo IV – Reconciliações Bancárias”, evidenciam os valores finais apurados da receita a 30 de março de 2015, com referência a 31 de dezembro de 2014 e a 30 de março de 2016, com referência a dezembro de 2015, datas dos encerramentos da Conta Geral do Estado.

Nélson Roda Inácio
Rua da prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

Acresce referir que os pressupostos sempre foram estes na elaboração das contas de gerência do FET e que nunca os Conselhos de Administração foram confrontados com qualquer advertência ou reparo por parte do Tribunal de Contas.

Por outro lado, a invocada omissão dos saldos da referida primeira conta do FET na conta de gerência, tinha a ver com o entendimento que tais saldos só passariam a pertencer ao FET a partir do momento em que fosse publicada a portaria anual respeitante à fixação da percentagem da receita coerciva destinada a determinar essa componente da receita do FET e em função dos termos dessa mesma fixação.

Como já anteriormente se referiu, esta situação encontra-se, presentemente, ultrapassada, com o encerramento da conta em questão e com a entrega direta dos valores correspondentes pela DGO ao FET.

9) Consideram os senhores auditores existir uma "incorreta e inadequada classificação, como impostos, taxas, coimas e serviços prestados, das verbas recebidas por transferências (também irregulares visto serem extraorçamentais quando devem ser orçamentais) da respetiva entidade administradora dessas receitas do Estado (AT), em desrespeito do princípio orçamental da especificação e da devida transparência orçamental." (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

É mais uma situação que vai além do que são as atribuições e competências do Conselho de Administração FET, no que à sua gestão concerne, e encontra-se diretamente relacionada com a anteriormente referida omissão, nas receitas do Estado, da parte consignada aos Fundos por lhes ser entregue diretamente pelas respetivas entidades administradoras (AT e Direção-Geral do Orçamento – DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas.

Assim sendo, a mesma só poderá ser resolvida quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam assegurar a entrega daquelas verbas aos respetivos Fundos, deixando as mesmas de ser efetuadas pela AT através transferência bancária para o FET.

Conforme já anteriormente se referiu, esta situação encontra-se já resolvida no que se refere às receitas do FET provenientes de cobranças coercivas.

10) Os senhores auditores no relato que apresentaram consideram que poderá existir uma "desconformidade legal na atribuição do suplemento financiado pelo FET a trabalhadores da AT., criado para financiar o pagamento de incentivos financeiros por acréscimo de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais, o FET tem vindo a financiar o pagamento de complementos salariais recorrentes (€ 71 M transferidos anualmente desde 2012) a trabalhadores da AT, incluindo muitos que não concorrem para a obtenção dessa cobrança (pág. 20 do relatório da Auditoria)."

Fundam-se os senhores auditores no pressuposto que os suplementos remuneratórios a atribuir e a pagar pelo FET (SFET) se deveriam caracterizar como um *claro incentivo à produtividade dos trabalhadores da AT em funções de cobrança coerciva, mas que a auditoria verificou que o SFET é pago não apenas aos trabalhadores da AT com as referidas funções de cobrança coerciva, mas,*



Tribunal de Contas

Nélson Roda Inácio
Rua da prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

também, a todos os que as não desempenham o que evidencia uma desconformidade com o quadro legal que instituiu e disciplina o pagamento dos questionados suplementos remuneratórios.

Com o devido respeito, crê-se que a restrição do direito ao suplemento pago pelo FET aos trabalhadores da AT com funções de cobrança coerciva não é consistente com as normas legais que ordenam a matéria, pelas razões que a seguir se passam a expor.

Em primeiro lugar, por uma razão de ordem histórica que, aliás, se encontra cabalmente espelhada no preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio.

Na génese do FET, esteve a ideia de criar condições para que as remunerações da Administração Tributária, no seu todo, caminhassem no sentido da uniformização, tendo em consideração os desajustamentos então existentes entre os estatutos remuneratórios da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), tomando, por referência, as remunerações auferidas pelos funcionários da DGAIEC e as condições em que as mesmas lhes eram pagas.

O preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio, que alterou a redacção do artigo 24º da então vigente Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Dec. Lei nº 158/96, de 3 de setembro, e procedeu à criação do FET, esclarece sobre os motivos, os fins e o quadro de referência do legislador.

Assim:

*"As reformas estruturais introduzidas pela nova Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, colocaram em destaque as discrepâncias existentes nos regimes laborais dos trabalhadores das administrações aduaneira e fiscal, as quais, como refere o preâmbulo daquele diploma, terão de ser harmonizadas. No âmbito de uma política geral de articulação entre as remunerações da função pública e a produtividade, que se pensa executar gradualmente, **é possível estender desde já o regime atual da administração aduaneira ao conjunto da administração fiscal.***

*Enquanto não é possível proceder à criação de regimes de carreiras e remunerações, comuns ou equivalentes, para os trabalhadores da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e se aguarda, igualmente, a institucionalização da DGITA, preconiza-se, sem prejuízo de propostas complementares, **uma solução que crie condições para uma menor discrepância entre todos os serviços com responsabilidades diretas na liquidação, cobrança e informatização dos impostos.** Esta solução, porventura extensível a outros sectores da Administração com responsabilidades e problemas afins, deverá permitir, como sucede numa administração moderna, e a exemplo do que acontece hoje noutros serviços públicos, **uma ligação entre o aumento de receitas proveniente da prestação de trabalho complementar ao da liquidação e cobrança normais, de que é exemplo típico o plano de regularização de dívidas, e os encargos com a atribuição de suplementos remuneratórios.***

O presente diploma visa precisamente criar as condições para serem atingidos os objetivos acima referidos através da criação de um fundo autónomo não personalizado, do tipo do existente na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo".

Nélson Roda Inácio
Rua da prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA



Ora, se o escopo da lei que criou o FET foi o de realizar a aproximação do estatuto remuneratório entre os vários serviços e trabalhadores da administração tributária, tomando por referência o estatuto dos trabalhadores da DGAIEC, o qual já compreendia o suplemento remuneratório pago pelo FEA, não faria sentido algum restringir a sua aplicação aos trabalhadores da DGCI e da DGITA com funções de cobrança coerciva, pois tal deixaria automaticamente grande parte dos trabalhadores da DGCI e a totalidade dos trabalhadores da DGITA.

O quadro legal que rege o FET e a atribuição do suplemento pago através deste oferece, ainda, outros argumentos que refutam a interpretação preconizada pelos Senhores Auditores.

O Decreto-Lei nº 335/97, de 2 de dezembro, definiu os órgãos do FET, os seus ativos e receitas, bem como as linhas orientadoras da fixação dos valores dos suplementos remuneratórios a abonar aos trabalhadores das extintas DGCI e DGITA, através do Fundo.

A Portaria nº 132/98, de 4 de março (alterada pelas Portarias nºs 1213/2001, de 22 de outubro, 1001-A/2007, de 29 de agosto e 290/2009, de 23 de março), estabeleceria, a seguir, as condições de "atribuição, suspensão e redução do suplemento respeitante a compensações de produtividade" bem como os respetivos montantes máximos.

O artigo 1.º, n.º 1, desta Portaria, determina que o acréscimo de produtividade que serve de fundamento à atribuição do suplemento (...) será avaliado (...) através da **comparação entre os objetivos efetivamente atingidos e os definidos nos planos de atividades**.

Em resultado dessa avaliação, da responsabilidade do Ministro das Finanças, é fixada a percentagem das receitas cobradas coercivamente e das resultantes da adesão ao regime instituído pelo Decreto-Lei nº 124/96, de 10 de agosto, que caberá ao FET.

Conforme resulta, sem margem para dúvidas, daquela Portaria, a produtividade em causa respeita ao desempenho global da AT na realização dos fins que lhe são assinalados nos planos de atividades, sendo o acréscimo de produtividade, a existir, expressão da comparação entre os objetivos definidos nos planos de atividades e os resultados efetivamente alcançados pela AT.

O desempenho individual dos trabalhadores da AT, de todos os trabalhadores e não apenas dos que executam tarefas no âmbito da cobrança coerciva, merece a devida ponderação, porém, nos termos do disposto previstos no nº 1 do artigo 3º da Portaria nº 134/98, que exige como pressuposto aquisitivo individual do direito ao suplemento que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito.

Em parte alguma dos diplomas legais que criaram e regulamentaram o suplemento remuneratório a suportar pelo FET é referido que se destina exclusivamente aos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva.

Ademais, uma tal conclusão não resistiria a uma interpretação sistemática das normas legais que instituíram o FET e o direito ao suplemento por este pago.

Atente-se, desde logo, na previsão legal do respetivo pagamento aos trabalhadores da DGITA. A inclusão destes trabalhadores no perímetro do direito ao suplemento não será suficiente para fazer sucumbir a tese de que o mesmo só é devido a trabalhadores que executem funções de cobrança coerciva? Na verdade, nenhum dos trabalhadores da DGITA cumpre tarefas de cobrança coerciva. Estar-se-á, porventura, a admitir que ao mesmo tempo que lhes reconhecia o direito ao



Tribunal de Contas

Nélson Roda Inácio
Rua da prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA



suplemento, o legislador tenha imposto um requisito que sabia de antemão que os trabalhadores da DGITA não poderiam cumprir? Ou, por outras palavras, caso apenas fosse devido aos trabalhadores da DGCI com funções de cobrança coerciva, por que razão a lei incluiria no mesmo direito os trabalhadores da DGITA, quando nenhum deles executava tais funções?

Caso o suplemento remuneratório a suportar pelo FET fosse exclusivo dos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva, por que razão mandaria pagá-lo a trabalhadores que nem sequer se encontram a prestar trabalho na AT (ou na DGCI e DGITA), como é o caso dos trabalhadores destacados e/ou requisitados nos gabinetes de membros do governo e que, pelo orçamento destes, não recebem quaisquer remunerações, dos que, em representação do Ministério das Finanças, DGCI ou DGITA, se encontravam noutros serviços, comissões ou grupos de trabalho e dos destacados no gabinete do Defensor do Contribuinte?

Por último, o nº 3 do artigo 13º do Decreto-Lei nº 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, determina que o *peçoal da AT admitido em data posterior a 1 de Janeiro de 2012 tem direito a receber o suplemento devido ao peçoal reaffecto à AT que desempenhava funções na DGCI, nos termos da lei aplicável, sem qualquer vestígio da alegada restrição aos trabalhadores a exercer tarefas no âmbito da cobrança coerciva.*

Em face do quadro legal vigente, reforçado pelos argumentos histórico e sistemático acabados de expor, parece inquestionável que os suplementos remuneratórios suportados pelo FET são devidos ao universo dos funcionários e agentes, sem distinção de funções, cujo contributo é refletido no acréscimo de produtividade global (da DGCI, da DGITA e, atualmente, da AT), que constitui pressuposto do respetivo direito e que, aliás, é objeto de avaliação anual pelo Ministro das Finanças.

Do direito em causa apenas são excluídos os trabalhadores provenientes da DGAIEC com direito ao suplemento suportado pelo FEA, bem como, todos quantos não preencham qualquer dos requisitos previstos no nº 1 artigo 3º Portaria nº 134/98, ou sejam, os que não se encontrem a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo as exceções atrás assinaladas), os que não obtenham avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito e, finalmente, os que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita;

Em conclusão, são os seguintes os pressupostos do direito ao suplemento remuneratório suportado pelo FET:

- Pressuposto de ordem geral – a ocorrência num dado ano de um acréscimo de produtividade da AT, por referência aos objetivos que lhe estavam fixados no plano de atividades, devidamente reconhecido pelo Ministro das Finanças;
- 1.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador se encontre a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo, repetimos, as exceções atrás assinaladas);
- 2.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito;

Nélson Roda Inácio
Rua da prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA



- 3.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador não que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita.

Refira-se, por último que, presentemente se encontra em preparação os instrumentos legislativos para a fusão do FET e do FEA e, nessa sede, não deixará o poder executivo de avaliar e esclarecer cabalmente esta situação

11) Vem referido no relato dos senhores auditores que existe “*autorização do pagamento das despesas orçamentais do FET (€ 71.898 m) por apenas um dos membros do CAFET e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip em 11 dos 15 pedidos de autorização de pagamento (PAP) afetando 27 dos 32 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 4 dos PAP afetando 20 documentos de despesa. Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções).*” (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Para concluírem como concluíram, os senhores auditores entenderam haver deficiência e irregularidade, nas seguintes situações:

- autorizações de pagamento de despesas orçamentais do FET por apenas um dos membros do Conselho de Administração do FET;
- pagamentos sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip, falta de cabimento, compromisso e pedido de autorização dos PAP;
- emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa, sem segregação de funções;

Tais deficiências ou irregularidades consubstanciam, no entender dos senhores auditores, violação dos artigos 42º, nºs 1 e 6, alíneas a) e) e 45º nº 1, ambos da Lei do Enquadramento Orçamental, do artigo 22º do Regime da Administração Financeira do Estado aprovado pelo Dec. Lei nº 155/92, de 28 de julho e do artigo 6º do Regulamento de funcionamento interno do Conselho de Administração do FET, incorrendo os membros do Conselho do FET em responsabilidade financeira sancionatória.

Quanto à questão das autorizações do pagamento de despesas orçamentais do FET, só por um membro do Conselho de Administração, há que dizer que o artigo 6º do Regulamento Interno do Conselho de Administração do FET, na redação que lhe foi dada na reunião de 07/12/2001 (Acta nº 17 – cuja cópia se junta), salvo o devido respeito, parece não ter aplicação no caso.

De facto, este artigo do regulamento Interno estabelece da forma seguinte:

“1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto no número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho”.

Este artigo do regulamento interno somente se reporta a questões de vinculação e representação externa do Fundo e não a questões de funcionamento interno, sendo certo, até, que, em questões



Tribunal de Contas



Nélson Roda Inácio
Rua da prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA



de mero expediente, basta a intervenção do um só membro do conselho de administração do Fundo.

Por outro lado, deliberou, o Conselho de Administração, na reunião de 03/06/1998 (acta nº 4 – cuja cópia se junta) que todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Diretor de Serviços Financeiros da DGCI.

Desta forma, é entendimento do Conselho de Administração do FET que a intervenção de um só dos seus membros, no caso, do Diretor de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira que, por inerência, é membro do Conselho de Administração, é suficiente para autorizar os pagamentos, não violando a mencionada regra do Regulamento Interno de funcionamento do Conselho de Administração (AT), a qual só se reporta à representação e vinculação externa do Fundo, o que não é o caso das autorizações de pagamento das despesas orçamentais.

Por outro lado, os reparos seguintes têm a ver com procedimentos da própria AT que tem a obrigação legal (cf. artigo 13º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de dezembro) de facultar o apoio técnico e operativo ao Fundo, o qual, como já referido, não possui pessoal próprio.

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FET, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFip foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

Também a não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Salienta-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo.

Entretanto, face à asserção constante do relato da Auditoria, a DSGRF da AT foi instruída no sentido de promover a correcção desses procedimentos, sendo que, presentemente, esta situação se encontra ultrapassada, tendo sido introduzidas as medidas necessárias à correcção das desconformidades assinalada pela Auditoria, designadamente, a referida falta de segregação de funções, a qual já se encontra ultrapassada desde o passado ano de 2016.

Acresce, ainda, que foi proposto a Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças a substituição da vogal da Comissão de Fiscalização do FET, *Estela Sousa Carrapiço*, a qual, simultaneamente, colabora na execução das operações administrativas e contabilísticas do Fundo (junta-se cópia da proposta formulada nesse sentido).

12) Consideraram os senhores auditores como desconformidade, a circunstância de existir uma *“insuficiente dotação orçamental para a despesa com o imposto (IRC) retido pelo IGCP sobre o rendimento (juros) das aplicações em CEDIC recebido em 2015. O tardio reforço dessa dotação (€ 518 m) só se concretizou por alteração orçamental autorizada em junho de 2016. (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)*

Nélson Roda Inácio
Rua da prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

Efetivamente, a dotação orçamental existente para pagamento de retenção do IRC executada automaticamente pelo IGCP, foi insuficiente para fazer face às despesas do ano 2015. Acontece que, por se tratar de uma despesa que o serviço não efetua diretamente, mas que lhe é cobrada automaticamente, essa situação foi detetada no final do ano 2015, aquando do apuramento de contas do referido ano económico. Pelo facto descrito apenas foi solicitado o saneamento desta situação em 2016, ratificada pelo despacho n.º 209/2016 de Sua Excelência o Sr. Secretário de Estado do Orçamento.

13) No relato dos senhores auditores faz-se o reparo que existe uma *“Inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 73 889 m na receita de 2015), da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 950 M no final de 2015) tal como o saldo da gerência anterior reportado na CGE de 2015 (€ 1 024 M no final de 2014) e nas anteriores.”* (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

O FET efetua o registo contabilístico dos CEDIC de acordo com o entendimento da DGO que consta dos pontos 69 a 75 da Circular Série A n.º 1379 e que estipula os procedimentos de contabilização em despesa e receita da subscrição e reembolso dos CEDIC.

Os registos contabilísticos efetuados no sistema contabilístico GeRFIP relativamente à subscrição e reembolso dos CEDIC encontram-se assim em conformidade com as instruções emanadas pela DGO na Circular Série A n.º 1379, contabilizando respetivamente em despesa e receita orçamental não efetiva.

Deste modo, o cumprimento das instruções da DGO têm como resultado que os saldos de gerência do FET não incluem os CEDIC, uma vez que a detenção de ativos financeiros orçamentais configura sempre uma despesa orçamental não efetiva, conforme estipula o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro que aprovou o Classificador Económico, independentemente do objetivo da sua aquisição, grau de liquidez ou período de detenção.

14) Anota-se, também, no relato dos senhores auditores que há uma *“indevida agregação, pelo IGCP (sem que o FET se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FET (2.ª Conta), quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro ilíquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado”.* (Pag. 21 do Relatório de Auditoria)

O Conselho de Administração do FET já colocou a questão ao IGCP, o que fez nos seguintes termos:

“A fim de que o Conselho de Administração do FET possa dar cumprimento às instruções da DGO, emanadas na sequência das recomendações do Tribunal de Contas insertas no Parecer da Conta Geral do estado do ano de 2014, quanto à contabilização dos valores aplicados em CEDIC, à correspondente receita de juros e respectiva despesa em sede de retenção de IRC, vimos, agora por escrito, solicitar que aquando do vencimento de cada



Tribunal de Contas

Nélson Roda Inácio
Rua da prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA



CEDIC, fique evidenciado na conta bancária do FET, (Conta 906), a crédito o montante efetivo do juro e a débito o valor correspondente à retenção de IRC, à taxa prevista no n.º 5 do art.º 87.º do Código do IRC."

Em resposta, o IGCP referiu que, "sobre a questão colocada informamos que a partir de 01/01/2017, passam a ser refletidos nas contas bancárias do HB os créditos dos juros e os débitos das respetiva retenções do IRC."

Considera-se, por isso que esta situação está ultrapassada e, no futuro, deixará de existir esta desconformidade que, como se nota, era originada pelo próprio IGCP.

15) Ainda no domínio das práticas do IGCP, relativamente a aplicações financeiras do FET, antaram os senhores auditores, haver uma "incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FET) da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5%2 a taxa aplicável (indevida retenção de € 164 m em 2015. (Pag. 21 do Relatório de Auditoria)

Face às dúvidas suscitadas sobre esta matéria, nomeadamente na sequência da recomendação do Tribunal de Contas no âmbito do Relatório de Auditoria de Seguimento - Processo n.º13/2015, Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), aos períodos de 2013 e 2014, conhece o Conselho de Administração do FET que a Direção de Serviços de IRC procedeu à emissão do Ofício-circularizado n.º. 20192 de 2016-06-07, através do qual, em síntese, é veiculada a seguinte instrução administrativa; "a retenção na fonte a efetuar sobre os rendimentos de capitais auferidos pelas entidades previstas nas alíneas a) a c) do n.º.1 do artigo 9º do Código do IRC deve corresponder à taxa prevista no n.º. 5 do artigo 87.º do Código do IRC tendo a mesma caráter definitivo."

Nestes termos, o FET com observância dos prazos legais aplicáveis, irá proceder à apresentação de reclamação graciosa no sentido de serem recuperados os valores indevidamente retidos na fonte.

16) Por último, refere-se no relato da auditoria, a "omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 300 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem suplemento financiado pelo FET (SFET). Pagamento indevido dessa despesa pelo FET após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior registo de uma reposição abatida nos pagamentos para repor esse adiantamento do SFET (procedimento legalmente interdito)." (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Os fluxos financeiros associados ao pagamento do seguro de responsabilidade civil profissional dos trabalhadores da AT, suportado pelo FET (de acordo com o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º 8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março) encontra-se evidenciado nos extrato da conta corrente, 906 do balcão 112 do IGCP.

A criação de dotação orçamental teve por base o contrato de seguro em vigor em 2015, não tendo sido solicitado o Parecer Prévio Vinculativo previsto no art.º 75.º Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro (OE2015), uma vez que foi entendido que tal não será aplicável a nenhum dos Fundos, uma vez que, em ambos os casos o seguro é suportado pelos trabalhadores da AT (no caso do

Nélson Roda Inácio
Rua da prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA



FET conforme o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º 8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março, limitando-se o Fundo a contratar em nome e por conta dos trabalhadores abrangidos.

Acresce que, em conformidade com a alínea d) do n.º 8 do referido artigo 75.º da Lei do OE para 2015, tem sido entendido pelo FET o Fundo está excepcionado da aplicação do n.º 5 deste mesmo artigo, precisamente a norma que exige o Parecer Prévio Vinculativo aludido.

O procedimento adotado no FET teve subjacente o facto de o seguro se vencer em data em que era administrativamente impossível, proceder à atribuição e desconto do montante aos trabalhadores para efeitos de pagamento do seguro.

Esta situação está, no entanto, ultrapassada com o processamento e pagamento dos suplementos remuneratórios através da aplicação de processamento de vencimentos GeRHup, que em 2017 entrará em plena produção.

Solicitaremos autonomamente instruções sobre a forma de proceder relativamente a este tema para efeitos de prestação de contas do ano de 2016, que já está a decorrer.

Crê-se, assim, que no decurso do corrente ano de 2017, a desconformidade assinalada pela Auditoria, neste domínio, já não acontecerá, pois o Conselho de Administração do FET, envidará todos os esforços no sentido de se proceder de forma que os pagamentos dos prémios à seguradora se processem sem as desconformidades assinaladas pela Auditoria.

17) Embora não pertencendo ao Conselho Administrativo do FEA, ao alegante, os senhores auditores assinalaram *"autorização do pagamento das despesas orçamentais do FEA (€ 11.896 m) por dirigente da AT sem competência para tal (ao não integrar o CAFEA) e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip em 22 dos 24 pedidos de autorização de pagamento (PAP), não estando os dois restantes sequer autorizados, deficiências que afetam todos os 24 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 11 dos PAP Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções)."* (Página 22 do Relatório de Auditoria)

Esta irregularidade assinalada pela Auditoria resultou da boa vontade do alegante enquanto responsável pelos assuntos financeiros da AT e, como tal, responsável pelos processamentos atempados das remunerações e suplementos que aos mesmos se encontram agregados não sofresse qualquer atraso, que poderiam motivar algum alarido social entre os trabalhadores.

No entanto, considerado o alerta que resulta da Auditoria quanto à falta de competência do alegante, enquanto autor de tais autorizações, para praticar aquela categoria de actos, o próprio Conselho administrativo do FEA, achou por bem providenciar uma deliberação no sentido de ratificar os actos por eles praticados nos domínios das atribuições do FEA e, assim, sanar a irregularidade verificada.

Tal aconteceu na reunião extraordinária do Conselho Administrativo, que decorreu em 26 de janeiro de 2017, cuja cópia da respectiva ata se junta.

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FEA, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O



Tribunal de Contas

Nélson Roda Inácio
Rua da prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA



processamento prévio em GeRFip, foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

A não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Saliante-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo, e que a referida falta de segregação de funções já se encontra ultrapassada desde 2016.

C - CONTRADITÓRIO (recomendações)

18) No que às recomendações especificamente dirigidas aos Fundos (FET e FEA), o relatório da Auditoria refere e passa-se a transcrever:

- **Recomendação nº. 3** - *Proceder à correta contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas do Estado (direta e indiretamente) consignada ao Fundos, nos termos legais.*
- **Recomendação nº. 4** - *Assegurar a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.*
- **Recomendação nº. 5** - *Elaborar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.*

No que ao FET respeita e considerando tudo o que acime se expôs considera-se que as recomendações ou já se encontram implementadas ou em vias de ser implementadas.

É certo que no que concerne à questão da inexistência de um plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, é convicção do Conselho de Administração do FET que o plano decorre do que, nesse particular, já existe na AT e, particularmente, nos serviços de gestão financeira, uma vez que o funcionamento e a actividade dos Fundos depende, exclusivamente do apoio que recebem desses serviços, sendo que todos os procedimentos técnicos e administrativos, inerentes à movimentação dos recursos próprios do FET, correm por esses serviços, da AT.

Ou seja: o questionado plano de prevenção aplicável ao funcionamento do FET é o que se encontra em vigor e se aplica na AT, uma vez que o FET, enquanto tal, não possui, sequer, pessoal próprio ou que lhe esteja exclusivamente afecto

D - Da responsabilidade financeira sancionatória.

19) Os membros do Conselho de Administração do FET, sempre estiveram de boa-fé no exercício dos cargos que vêm exercendo, os quais, graciosamente, sempre deram o melhor de si e todas as decisões e deliberações tomadas o foram no pressuposto da melhor defesa do interesse público em geral e do FET em particular.

Nélson Roda Inácio
Rua da prata 10 – 1º
1149-027 LISBOA

20) A generalidade das desconformidades ou irregularidades detetadas encontram-se já ultrapassadas ou em vias de ser ultrapassadas pela AT a quem cabe a prestação do apoio técnico-administrativo o normal funcionamento do FET.

21) Por outro lado, considerando tudo quanto se expôs e esclareceu, devem considerar-se relevadas as irregularidades detectadas, as quais decorreram das específicas circunstâncias de funcionamento do Fundo, pelo que não devem os membros do Conselho de Administração do FET ser penalizados com a aplicação das multas previstas nas alínea b) e d) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/87.

E - Observação final

22) Desta forma, conclui-se que os membros do Conselho de Administração do FET, e o aqui alegante em particular, reúnem os pressupostos para que, através da Secção competente do Tribunal de Contas, se possa relevar quaisquer responsabilidades por infracções financeiras, nos termos e ao abrigo do disposto no nº 8 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 20/2015, de 9 de março/35/2007, de 13 de Agosto, relevação que aqui se pede.

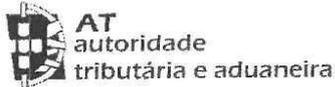
Esta é a pronúncia que se apresenta, certo que V. Ex.cia não a deixará de tomar em consideração, na apreciação final do relato subscrito pelos senhores auditores.



Anexo:4 documentos



Tribunal de Contas



Classificação: 000.00.00
Segurança: Uso Interno
Processo:

GABINETE DA DIRETORA-GERAL
GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Ofício N.º: 00020 26/03/17	A Sua Excelência O Ministro de Estado e das Finanças Avenida Infante D. Henrique Lisboa
Entrada Geral:	
N.º Identificação Fiscal (NIF):	
Sua Ref.º:	
Técnico:	

Assunto: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTÁRIO (FET)

Considerando que os senhores auditores do Tribunal de Contas, no âmbito da auditoria que, no segundo semestre de 2016, realizaram, aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro (FET e FEA), manifestaram, em sede de projecto de relatório final, o entendimento de poder existir incompatibilidade entre as funções exercidas pela trabalhadora da Autoridade Tributária e Aduaneira, *Estefá Sousa Carrapiço* e o cargo que exerce como membro da Comissão de Fiscalização do Fundo de Estabilização Tributário (FET), cumpre-me propor, nos termos e ao abrigo dos disposto no nº 1 do artigo 11º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de dezembro, a sua substituição na Comissão de Fiscalização do FET e, nessa sequência, em sua substituição, seja designada para integrar a mencionada Comissão de Fiscalização, a senhora directora de finanças adjunta da Direção de Finanças de Lisboa, *Dra. Maria José Alves Dantas Fonseca Lopes*.

Co os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

Helena José Alves Borges

MOD 107

Rua da Prata n.º10 - 2.ª Lisboa - 1149-027 Lisboa
Email: dg-at@at.gov.pt

www.portaldasfinancas.gov.pt

Tel: (+351) 21 882 3093

Fax: (+351)

Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 217 206 707

Aos três dias do mês de Junho de mil novecentos e noventa e oito, pelas dezasseis horas, na denominada sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita no segundo andar da Rua do Comércio, 10 - 2º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributária (FET), composto, nos termos do nº 1 do artigo 9º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços do Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente. Fernando Alberto de Barros Lomba e Manuel Joaquim Empina Moscas, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Quedas de Almeida.

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:

Ponto um: regulamento de funcionamento interno;

Ponto dois: atribuição e distribuição de funções pelos vários membros do Conselho de Administração;

Ponto três: preenchimento de fichas e outra documentação necessária a movimentação de contas bancárias e do tesouro;

Ponto quarto: assuntos diversos.

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão.

Entrados na discussão do ponto primeiro da ordem de trabalhos foi deliberado atribuir ao membro do Conselho de Administração, Rufino Silva, a responsabilidade de redigir a minuta do regulamento, tendo-se este comprometido a, no prazo de cerca de três semanas, apresentar uma primeira versão do regulamento, a fim de ser analisado e discutido na próxima reunião do Conselho de Administração.

Foi também deliberado que a proposta de regulamento deverá conter ou especificar as actividades dos Centros de Cultura e Desporto ou outras organizações de trabalhadores da DGCI e da DGITA que poderão ser consideradas para efeitos de atribuição de apoios financeiros do FET. Entrados na discussão do segundo ponto da ordem de trabalhos, foi acordado e assim deliberado:

a) Todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços Financeiros da DGCI;

b) As questões relativas ao tratamento contabilístico, bem como as decorrentes do despacho de 05/05/98, transmitido pelo ofício nº 410, da Direcção-Geral do Orçamento), ficam a cargo do membro do Conselho designado da DGITA, Rosa Almeida;

c) A contabilidade das receitas e as relações com a Direcção-Geral do Orçamento, ficarão a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços de Planeamento e Estatística da DGCI;

d) Todas as questões relativas a contencioso, reclamações e dúvidas de natureza jurídica que sejam colocadas ao Conselho de Administração, ficam a cargo do membro do Conselho designado pela DGCI, Rufino Silva;

e) Todas as decisões que colidam com a política de gestão do FET e as decisões sobre reclamações dos beneficiários do FET, serão tomadas por deliberação do Conselho de Administração.

De seguida e já no âmbito do ponto seguinte da ordem de trabalhos, o Conselho de Administração tratou do preenchimento dos formulários de abertura da conta do FET na Direcção-Geral do Tesouro, que será movimentada com a assinatura de pelo menos três membros do Conselho de Administração; para essa conta será transferido o montante de Esc.: 6.138.371.000\$00, quantia por conta da qual a Direcção-Geral do Tesouro já suportou, através de duas guias de receita o total de Esc.: 1.618.000.000\$00, destinado ao pagamento dos suplementos referentes, ao primeiro quadrimestre deste ano; desta quantia, encontra-se uma



Tribunal de Contas

guia no montante de Esc.: 1.600.000.000\$00 registado no orçamento da DGCI e outra, no montante de Esc.: 18.000.000\$00, registado no orçamento da DGITA. -----

Foi então deliberado que o saldo existente de Esc.: 4.520.371.000\$00, seja transferido para a conta nº 06700300838230, aberta na dependência da Praça do Comércio da Caixa Geral de Depósitos. -----

Já no âmbito do último ponto da ordem de trabalhos foi discutido e deliberado o seguinte: -----
Considerando que existem várias questões relacionadas com o FET e que envolvem o pessoal das tesourarias e se encontram para tratamento na Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, foi deliberado que se solicitasse informação sobre o assunto e se solicitasse àquela Direcção de Serviços a preparação de um projecto de resposta, ficando o membro Manuel Moscas, encarregado de tratar este assunto junto do Senhor Director de Serviços respectivo. -----

Foi igualmente decidido pedir que os senhores Directores-Gerais dos Impostos e da Informática e Apoio aos Serviços Aduaneiros e Tributários indicassem os nomes dos funcionários que, em representação de cada uma daquelas Direcções-Gerais e em cumprimento do disposto no artigo 11º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, devam ser levados à consideração de Sua Excelência o Ministro das Finanças, para efeitos da sua nomeação para a Comissão de Fiscalização do FET, os quais ficaram de, em breve, e depois de contactarem as pessoas, indicar o nome dos funcionários a designar. -----

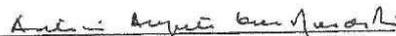
Discutiu-se de seguida a problemática do pagamento da segunda prestação dos suplementos e face às questões e dificuldades que são colocadas, nomeadamente pela Direcção-Geral do Orçamento, foi deliberado aprontar uma reunião com o Senhor Director-Geral do Orçamento, ficando igualmente deliberado que a DGITA elaborará uma folha de cálculo que permita um melhor e mais rápido processamento individual dos pagamentos a efectuar. -----

Abordou-se, ainda, a questão das aplicações financeiras das disponibilidades do FET, tendo sido deliberado que o processo deveria seguir a mais ampla transparência, pelo que todas as instituições de crédito seriam consultadas para o efeito, pelo que se procederá à elaboração do ou dos planos de imobilização das disponibilidades financeira, a fim de que as instituições possam, em pé de igualdade, fazer as suas propostas; ficou o Senhor DGITA encarregue de elaborar os planos de imobilização e o projecto de consulta a enviar às instituições financeiras. Por outro lado, foi deliberado que, enquanto decorrerem as negociações com as instituições financeiras para a aplicação das disponibilidades financeiras do FET, o saldo existente na conta aberta na Direcção-Geral do Tesouro e que deve ser transferido para a conta existente na Caixa Geral de Depósitos, deve permanecer nessa conta. -----

No seguimento desta discussão, foi também deliberado que o membro do Conselho. Fernando Lomba procedesse à elaboração de uma declaração para efeitos da transferência trimestral prevista no ponto 6º nº 3 da Portaria nº 132/98, 4 de Março, para ser apreciada pelo Senhor DGCI, bem como deverá preparar e apresentar no prazo de três semanas a declaração relativa ao primeiro trimestre deste ano. Por outro lado e face à impossibilidade material de poder ser cumprido o prazo de dez dias previsto no ponto 1º, nº 3 da mesma Portaria, deverá, também, elaborar uma informação justificativa dessa impossibilidade, a fim de a mesma ser levada à consideração do senhor Ministro das Finanças. -----

Por último e face ao despacho nº 183/98 do Senhor Ministro das Finanças, datado de 14/05/98, e aos problemas que têm surgido com a retenção das verbas destinadas ao FET, aliado ao facto de que de que a retenção deixou de ter qualquer importância prática no que ao FET concerne, face à redacção final que acabou por ficar na Portaria 1.278-B/97, de 30 de Dezembro, quanto à transferência dos fundos que lhe são devidos, foi deliberado, dar instruções aos serviços, no sentido de deixarem de efectuar as retenções, embora procedendo contabilisticamente ao apuramento das importâncias que, no estrito cumprimento da lei, caberiam ao FET. -----

E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada. -----


António Augusto Guerra Nunes dos Reis


António Cavalheiro Dias

ACTA Nº 17 (dezassete)

Aos sete dias do mês de Dezembro do ano dois mil e um, pelas dezoito horas, na sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita na Rua do Comércio, 10 - 2º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributário (FET), composto, nos termos do nº 1 do artigo 9º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços de Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente. Fernando Alberto de Barros Lomba e Belarmino Assunção Almeida Santos, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Quedas de Almeida.

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:

Ponto um – aprovação das várias percentagens a que se refere o nº 1 do artigo 2º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março, para o terceiro quadrimestre do corrente ano.

Ponto dois – Outros assuntos.

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão; de seguida, e em conjunto com o vogal, Belarmino Assunção Almeida Santos, informou os restantes membros do Conselho, das projecções que foram efectuadas e das disponibilidades existentes, para efeitos de uma actualização das percentagens a que se refere o nº 1 do artigo 2º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março, para o quadrimestre corrente; após as explicações recebidas, deliberou o Conselho fixar, para o período correspondente ao 3º quadrimestre do corrente ano, as percentagens seguintes:

- Pessoal dirigente	35,00%;
- Pessoal de chefia tributária e tesoureiros-gerentes	29,20%
- Restante pessoal	25,00%

De seguida, o Conselho, considerando a dificuldade que, por vezes, é sentida na obtenção das assinaturas necessárias para a movimentação das contas bancárias do Fundo, deliberou alterar a redacção do artigo 6º do Regulamento de Funcionamento Interno, aprovado por deliberação tomada na reunião do Conselho de 30/07/98, a que corresponde a Acta nº 5, eliminando o seu número 2 e passando o actual nº 3 a nº 2; em consequência da deliberação ora tomada, a redacção do artigo 6º do Regulamento, passa a ser a seguinte:

"1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto nos número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho".

Debruçando-se o Conselho sobre as questões que se prendem com os efeitos da entrada em vigor da Portaria nº 1213/01, de 22 de Outubro, deliberou que as alterações, por esta introduzidas ao artigo 4º da Portaria nº 132/98, de 8 de Março, tenham aplicação nos pagamentos dos suplementos remuneratórios, que sejam efectuados após a sua entrada em vigor, de forma a que as faltas dadas por doença prolongada e incapacitante, por doença infecto-contagiosa e por isolamento e ainda as dadas ao abrigo do estatuto de trabalhador-estudante, a partir do mês de Setembro de 2000, inclusive, deixam de ter reflexo na determinação dos suplementos remuneratórios que vierem a ser pagos no futuro, incluindo na determinação dos suplementos a pagar no corrente quadrimestre de 2001.

De seguida, tomou a palavra o vogal Rufino Silva que fez uma breve exposição sobre a situação de um grupo de pessoas que, desde 07/03/90, desenvolve a sua actividade profissional nos serviços do Imposto sobre o Valor Acrescentado e que, em virtude de execução da sentença judicial, proferida no Proc. nº 114/93 do Tribunal de Trabalho de Lisboa, foi considerado integrado nos serviços da DGCI, sob o regime de contrato de trabalho por tempo indeterminado, com a equiparação a técnicos profissionais de 2ª classe; propôs, a Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, que lhes seja reconhecido o direito à aplicação do regime de atribuição dos suplementos remuneratórios pagos pelo FET, em igualdade de circunstâncias com o demais pessoal; examinada a questão, o Conselho considerou que, doutrinariamente, aquele pessoal subsume-se ao conceito de agente



Tribunal de Contas

administrativo em regime de direito privado, contratado para acorrer a necessidades permanentes dos serviços, uma vez que a sua vinculação contratual inicial de natureza temporária, se transformou em vinculação definitiva e por tempo indeterminado, sendo que o seu despedimento só poderá ocorrer por justa causa, comprovada em adequado procedimento disciplinar; por isso, não restam dúvidas que o pessoal nesta situação deve ser considerado agente administrativo e porque exerce a sua actividade em serviços da DGCI e, ainda, porque participa na produtividade que determina o direito ao abono do suplemento remuneratório pago por este Fundo, reúne as condições para que se possa considerar abrangido pelo disposto no nº 1 do artigo 3º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, com referência ao nº 1 do artigo 3º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março; consequentemente, deve ser objecto de classificação de serviço, nos mesmos termos em que o são os demais funcionários e agentes da DGCI e integrar o pessoal a beneficiar com o pagamento dos suplementos remuneratórios do FET, com efeitos à data da criação deste.

O Conselho ponderou, ainda, a situação do pessoal da DGCI e da DGITA que, em virtude de concurso, são nomeados, em comissão extraordinária de serviço, para a realização de estágio de ingresso em carreira distinta daquelas em que se encontram inseridos, optando, durante o período de estágio, pela remuneração do lugar de origem; tem acontecido que, relativamente ao cálculo e processamento do abono do suplemento remuneratório correspondente a esse período de tempo e até à aceitação do lugar na nova categoria e carreira, alguns serviços têm tomado, por base de cálculo, o índice remuneratório do lugar de estagiário, enquanto noutros, se tem tomado o índice remuneratório da categoria de origem, em conformidade com a opção pelo estatuto remuneratório – esta situação verificou-se, designadamente, nos casos de peritos tributários e de fiscalização tributária que realizaram os estágios de ingresso nas carreiras de técnicos economistas e técnicos juristas da DGCI. Entendeu o Conselho que urge uniformizar os procedimentos verificados nestas situações. Assim e tomando por consideração que a possibilidade que a lei confere às pessoas nomeadas em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio de ingresso em carreiras distintas daquelas em que se encontram integradas tem em vista garantir, aos interessados, que, enquanto durar o período probatório ou de estágio, não verão diminuídos os seus proventos salariais, o Conselho deliberou que, quando funcionários e agentes da DGCI e da DGITA sejam nomeados em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio em carreiras distintas daquelas em que se encontrem inseridos, o cálculo do suplemento remuneratório relativo à produtividade do período de estágio e até que aceitem o cargo correspondente à categoria da nova carreira, deve ser efectuado, tendo por referência o índice salarial do escalão 1 da categoria de origem. Foi recomendado aos serviços que procedessem à reavaliação das situações passadas, tendo em vista a aplicação uniforme do procedimento ora deliberado.

E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada.-----

O Conselho de Administração

António Augusto Guerra Nunes dos Reis

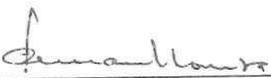
António Cavalheiro Dias

Fernando Alberto de Barros Lomba

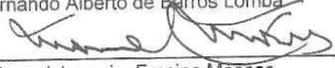
Belarmino Assunção Almeida Santos

Rufino Valente Martins da Silva

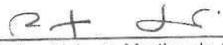
Maria Rosa Quedas de Almeida.



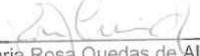
Fernando Alberto de Barros Lomba



Manuel Joaquim Empina Moscas



Rufino Valente Martins da Silva



Maria Rosa Quedas de Almeida.



ACTA DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO (FEA)

Aos vinte e seis dias do mês de janeiro do ano de dois mil e dezassete, pelas onze horas e trinta minutos, reuniu a título extraordinário o Conselho Administrativo (CA) do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), estando presentes, para além da Senhora Presidente, Helena Maria José Alves Borges, a Senhora Diretora de Serviços Técnicos, Análises e Laboratório, Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa, o Senhor Diretor da Alfândega do Jardim do Tabaco, João Pedro Henriques Santos Mota e o Senhor Subdiretor-Geral para a Área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, Dr. Nelson Roda Inácio.

A reunião foi convocada pela Senhora Presidente com a seguinte ordem de trabalhos:

***Ponto único:** Apreciação e eventual ratificação das autorizações de pagamento das despesas orçamentais do FEA por dirigentes da Autoridade Tributária e Aduaneira que não integram o Conselho Administrativo do Fundo.*

Iniciada a reunião, tomou a palavra a Senhora Presidente do Conselho Administrativo para assinalar a circunstância de o projecto de relatório da Auditoria aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro, realizada pelo Departamento de Auditoria II do Tribunal de Contas, mencionar terem existido autorizações de despesas orçamentais do Fundo realizadas por dirigentes da Autoridade Tributária Aduaneira que não fazem parte do Conselho Administrativo, no caso, pelo Senhor Dr. Nélson Roda Inácio, de 1 de janeiro a 21 de maio de 2015 e pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, entre 22 de maio e 31 de dezembro do mesmo ano, na qualidade de Diretores de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros. Feita a análise das autorizações supra referidas e das circunstâncias e motivos em que ocorreram, foi reconhecido pelos presentes que os autores de tais autorizações não dispunham de competência própria ou mandato para praticar aquela categoria de actos e que tal configura a irregularidade dos mesmos.

Considerando, todavia, que nas autorizações em causa não se observa qualquer outra causa de invalidade, uma vez que, em tudo o mais, se mostram conformes com as autorizações que seriam efectivamente devidas, quer no que respeita ao valor da despesa autorizada, aos fins a que se destinou e à necessidade da operação, uma vez que resultaram da premência sentida pelos autores em cumprir pontualmente o pagamento dos abonos que, nos termos da lei, sempre teriam de ser realizados e processados pelos serviços financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira. Considerando que, ressalvadas as irregularidades acima identificadas, as autorizações então concedidas, sê-lo-iam igualmente, nos mesmos precisos termos, pelos

R. da Prata, 10, 2.º - 1149-027 LISBOA
Fax 218812938 Telefs. 218823093/4/5
dq-at@at.gov.pt

R. da Alfândega, 5, r/c - 1149-006 LISBOA
Fax 218813941 Telef. 218813939
dsgrf-fea@at.gov.pt

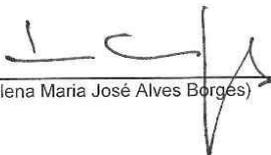
1

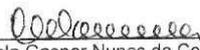


membros do Conselho Administrativo do FEA. Considerando, finalmente, que a irregularidade detectada naquelas autorizações não acarreta a sua nulidade, os presentes entenderam submeter à deliberação a sua ratificação.

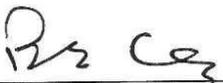
Depois de ser objecto de discussão entre todos os membros do Conselho Administrativo, e de por estes terem sido considerados satisfeitos os requisitos legais dos quais, à luz do disposto no artigo 164.º do Código do Procedimento Administrativo, depende a ratificação de actos administrativos, foi deliberado, por unanimidade, ratificar os actos de autorização de despesas orçamentais do FEA, praticados quer pelo Senhor Dr. Nelson Roda Inácio, quer pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, sem prévia autorização do Conselho Administrativo ou de algum dos seus membros, identificados no supra referido Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, assim ficando sanadas as irregularidades detectadas nos actos ora ratificados.

Não havendo outros assuntos a tratar, a Senhora Presidente deu por encerrada a reunião, da qual se lavrou a presente acta, que vai ser assinada por todos os membros do CA presentes e por mim, Paulo Nuno Monteiro Couto, Secretário deste Conselho, que a redigi.


(Helena Maria José Alves Borgés)


(Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa)


(João Pedro Henriques Santos Mota)


(Paulo Nuno Monteiro Couto)



Tribunal de Contas

Resposta de Rufino Valente Martins da Silva

Rufino Valente Martins da Silva
Rua Fernando Namora 34 – 2º esquerdo
1600-453 LISBOA

Ex.mo Senhor
**Juiz Conselheiro da Área II do Tribunal
de Contas**
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 26 de janeiro de 2017

Assunto: *Processo nº 10/2016 – Processo 10/2016 - AUDIT*
Relatório da Auditoria à Actividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro.

Rufino Valente Martins da Silva, técnico jurista da Autoridade Tributária e Aduaneira e vogal do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributária e Aduaneira (FET), tendo sido notificado para, nos termos do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPT – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), se pronunciar sobre os factos e matérias constantes do Relatório da Auditoria em referência, vem alegar o seguinte:

A - Questões prévias

1) Tendo em conta que é visado no mencionado relatório enquanto membro (vogal) do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributário (FET) e nessa qualidade lhe são imputados factos susceptíveis de "*configurar infracção financeira*" e, consequentemente, incorrer em "*eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65º da LOPT*", a pronúncia, ora apresentada, somente versará sobre matérias abordadas no Relatório concernentes ao funcionamento e à actividade do antes mencionado Fundo.

2) A colaboração que, enquanto trabalhador da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) lhe tem sido pedida na gestão dos assuntos do FET, *tem sido exercida a título gracioso e para além do cumprimento das tarefas que, enquanto técnico jurista, me são distribuídas e lhe cabem na Direcção de Serviços da Consultadoria Jurídica e Contencioso da AT.*

3) Não obstante, no Relatório de Auditoria, não ter sido estabelecida uma correspondência direta entre as constatações de desconformidades ou irregularidades, as recomendações e as conclusões, nesta alegação, comentar-se-ão as desconformidades e eventuais irregularidades anotadas no relato dos senhores auditores e, num segundo passo, far-se-á referência às recomendações e conclusões constantes do relato apresentado pelos senhores Auditores, indicando-se o que já se encontra implementado ou em vias de implementação, tendo em vista o estabelecimento da actividade do FET em total regularidade e transparência, como sempre foi designio dos membros do seu Conselho de Administração.

S.

Rufino Valente Martins da Silva
Rua Fernando Namora 34 – 2º esquerdo
1600-453 LISBOA

B - CONTRADITÓRIO (desconformidades/irregularidades)

4) Consideraram os senhores auditores haver "omissão nas receitas do Estado da parte consignada ao FET por ser entregue diretamente ao Fundo pela respetiva entidade administradora (AT) através de transferências extra-orçamentais não registadas (€ 87 537 m em 2015). Desrespeito pelos princípios orçamentais que obrigam à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e, só posteriormente, no momento próprio, à sua entrega ao FET mas através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado." (Pag. 19 do Relatório de Auditoria)

Como é bom de ver, esta situação, não releva, propriamente, da actividade do FET, porquanto não lhe cabe a contabilização dos valores que, por determinação legal e regulamentar, devam considerar-se suas receitas.

No entanto, tem sido preocupação do Conselho de Administração do FET que esta situação, seja ultrapassada conjuntamente pela AT e pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), de forma que a conta do FET não seja objecto de reparos neste âmbito.

Parece que, finalmente tais dificuldades se encontram ultrapassadas e já foram criadas, pela DGO, as condições necessárias para a alteração dos procedimentos contabilísticos desenvolvidos pela AT nos seus registos no sistema de gestão de receitas (SGR), os quais, decorrem de determinações superiores, bem como das orientações emanadas pela DGO.

É do conhecimento do Conselho de Administração do FET que com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT proceda (e já estará a proceder) ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência destes montantes para conta bancária do FET.

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que tais valores são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

No que a esta irregularidade ou desconformidade concerne, pode afirmar-se que a mesma se encontra ultrapassada desde a entrada em vigor da lei do orçamento de Estado para o ano de 2016, ou seja, há um ano pelo menos.

Também no que se refere ao registo contabilístico no SGR dos montantes de receitas próprias da AT consignadas ao FET, a informação que o Conselho de Administração possui é de que a AT, na sequência do método de apuramento da distribuição da receita e despesa implementado pela DGO, detém a informação necessária para proceder ao registo do montante destas consignações no SGR.

O registo destas consignações, atendendo a que não são receitas do Estado, mas sim receitas próprias da AT, conforme se encontram expressamente definidas no n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15/12, tem sido entendimento da própria AT que o seu registo em sede do SGR deverá ser considerado em rubricas extra-orçamentais.

Assim, quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias que possam permitir não só o registo destes montantes no SGR e assegurar a sua entrega aos respetivos



Tribunal de Contas

Rufino Valente Martins da Silva
Rua Fernando Namora 34 – 2.º esquerdo
1600-453 LISBOA

Fundos, é convicção do Conselho de Administração do FET que a AT passará a fazer a evidência correspondente no SGR, deixando de efetuar a sua entrega por transferência bancária para o FET.

5) Anotaram os senhores Auditores como desconformidade, a *“entrega ao FET de 5% de cada cobrança coerciva de impostos (receita do Estado) logo que obtida, não obstante tal percentagem apenas ser fixada, nos termos legais, no ano seguinte.”* (Pag. 19 do Relatório de Auditoria)

Também é uma questão que, objectivamente, está para além do Conselho de Administração do FET; no entanto, esta é uma situação que se encontra ultrapassada desde 2016, na sequência das alterações introduzidas pela DGO, tal como se referiu no item anterior.

Deste modo, poder-se-á dizer esta desconformidade também se encontra ultrapassada no presente, já se observando os procedimentos preconizados pelos senhores Auditores.

Contudo, é de salientar que os valores não eram, propriamente, entregues ao FET, apenas eram depositados na conta bancária 4873 no IGCP, (primeira conta), ficando em saldo a aguardar a publicação de portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, para, nesse momento, ser transferido o valor adequado para a conta 906 no IGCP, (segunda conta) e só, então, se proceder à sua contabilização como receita do FET.

6) Tomaram os senhores auditores como desconformidade ou irregularidades uma eventual *“omissão, na prestação de contas, de uma conta bancária no Tesouro (1.ª Conta) utilizada para depositar as verbas provenientes da AT até serem transferidas para a outra conta bancária do FET (2.ª Conta) cuja movimentação é a relevada nas pertinentes demonstrações.”* (Pag. 19 do Relatório de Auditoria), bem como uma *“omissão do registo da entrada de disponibilidades na posse do FET através da 1.ª Conta (€ 87 537 m em 2015) só considerando essa entrada quando procede à transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta.”* (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Antes de exarar qualquer pronúncia sobre estes comentários dos senhores auditores, atente-se que parece existir um evidente um lapso de escrita no final deste comentário dos senhores auditores quando referem *“... transferência das disponibilidades da 2.ª Conta para a 1.ª Conta”*, quando o que, certamente, pretendiam referir seria *“... transferência das disponibilidades da 1.ª Conta para a 2.ª Conta”*.

A primeira conta era uma conta utilizada, exclusivamente, para depósito dos valores correspondentes à cobrança coerciva, sendo que tais depósitos apenas eram constituídos receita do FET após a publicação da portaria anual de Sua Excelência o Ministro das Finanças, determinando a percentagem da receita coerciva arrecada constitui receita a afetar ao FET.

Posteriormente, o valor assim determinado era transferido para a segunda conta bancária, a partir da qual se efetuava o registo da receita no FET, que relevava para efeitos de prestação de contas.

Foi o processo utilizado para distinguir estes dois momentos no tempo:

Rufino Valente Martins da Silva
Rua Fernando Namora 34 – 2º esquerdo
1600-453 LISBOA

- um primeiro momento em que os valores eram apenas depósitos que poderiam vir a ser receita do FET, estando depositados na primeira conta bancária e
- um segundo momento, quando esses valores eram reconhecidos como receita efetiva do FET (nos termos definidos pela portaria anual) e, então, como receita do FET, transferidos para a segunda conta bancária e só neste momentos registados como receita do FET.

Por os depósitos e saldos correspondentes da indicada primeira conta não serem considerados ainda receita do FET, sempre foi entendimento que essa questionada primeira conta bancária não ter evidenciada nas contas de gerência do FET.

Porém, por a conta possuir valores em depósito e se encontrar titulada pelo FET, a sua existência e saldo sempre foram declarados à DGO, em contexto do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria do Estado.

Acresce referir que, na sequência da alteração implementada pela DGO que permite a contabilização direta das receitas do FET (tal como, acima, se referiu), a conta em causa foi encerrada em 7 de outubro de 2016.

7) Aponta o relato da auditoria a *"falta de correspondência entre fluxos financeiros recebidos e montantes contabilizados como receita dos FET, por desfasamento nas datas e divergência nos valores (com destaque para os € 33 946 m registados como cobrança de impostos em 2015 quando respeitam a cobrança coerciva obtida, deduzida e transferida pela AT em 2014)."* (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Também este comentário excede o que são as atribuições do Conselho de Administração do FET; no entanto e como antes se esclareceu, com a entrada em vigor do orçamento de Estado para o ano de 2016, a DGO criou as condições necessárias para que a AT procedesse ao registo destas receitas no SGR, deixando de ser efetuada a transferência direta destes montantes para a conta bancária do FET.

A entrega destes valores ao FET passou a ser assegurada pela DGO por despesa orçamental, no momento em que os mesmos são devidos, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do princípio da universalidade e do orçamento bruto previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.

8) Refere o relato dos senhores auditores haver uma *"indevida inclusão nas reconciliações bancárias do FET de uma operação adicional designada por "Apuramento do saldo da conta de gerência" (€ 19 719 m no final de 2014 e € 10 780 m no final de 2015) reportada a 30 de março do ano seguinte. O respetivo montante aumenta indevidamente o saldo das disponibilidades do FET reportado na respetiva prestação de contas que também se encontra indevidamente deduzido do saldo da conta bancária omitida dessas contas (€ 34 420 m no final de 2014 e € 34 777 m no final de 2015)."* (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Os valores incluídos na prestação de contas anuais, concretamente no "Anexo IV – Reconciliações Bancárias", evidenciam os valores finais apurados da receita a 30 de março de



Tribunal de Contas

Rufino Valente Martins da Silva
Rua Fernando Namora 34 – 2º esquerdo
1600-453 LISBOA

2015, com referência a 31 de dezembro de 2014 e a 30 de março de 2016, com referência a dezembro de 2015, datas dos encerramentos da Conta Geral do Estado.

Acrasce referir que os pressupostos sempre foram estes na elaboração das contas de gerência do FET e que nunca os Conselhos de Administração foram confrontados com qualquer advertência ou reparo por parte do Tribunal de Contas.

Por outro lado, a invocada omissão dos saldos da referida primeira conta do FET na conta de gerência, tinha a ver com o entendimento que tais saldos só passariam a pertencer ao FET a partir do momento em que fosse publicada a portaria anual respeitante à fixação da percentagem da receita coerciva destinada a determinar essa componente da receita do FET e em função dos termos dessa mesma fixação.

Como já anteriormente se referiu, esta situação encontra-se, presentemente, ultrapassada, com o encerramento da conta em questão e com a entrega direta dos valores correspondentes pela DGO ao FET.

9) Consideram os senhores auditores existir uma "incorreta e inadequada classificação, como impostos, taxas, coimas e serviços prestados, das verbas recebidas por transferências (também irregulares visto serem extraorçamentais quando devem ser orçamentais) da respetiva entidade administradora dessas receitas do Estado (AT), em desrespeito do princípio orçamental da especificação e da devida transparência orçamental." (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

É mais uma situação que vai além do que são as atribuições e competências do Conselho de Administração FET, no que à sua gestão concerne, e encontra-se diretamente relacionada com a anteriormente referida omissão, nas receitas do Estado, da parte consignada aos Fundos por lhes ser entregue diretamente pelas respetivas entidades administradoras (AT e Direção-Geral do Orçamento – DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas.

Assim sendo, a mesma só poderá ser resolvida quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam assegurar a entrega daquelas verbas aos respetivos Fundos, deixando as mesmas de ser efetuadas pela AT através transferência bancária para o FET.

Conforme já anteriormente se referiu, esta situação encontra-se já resolvida no que se refere às receitas do FET provenientes de cobranças coercivas.

10) Os senhores auditores no relato que apresentaram consideram que poderá existir uma "desconformidade legal na atribuição do suplemento financiado pelo FET a trabalhadores da AT., criado para financiar o pagamento de incentivos financeiros por acréscimo de produtividade na cobrança coerciva de receitas fiscais, o FET tem vindo a financiar o pagamento de complementos salariais recorrentes (€ 71 M transferidos anualmente desde 2012) a trabalhadores da AT, incluindo muitos que não concorrem para a obtenção dessa cobrança (pág. 20 do relatório da Auditoria)."

Fundam-se os senhores auditores no pressuposto que os suplementos remuneratórios a atribuir e a pagar pelo FET (SFET) se deveriam caracterizar como um *claro incentivo* à

9

Rufino Valente Martins da Silva
Rua Fernando Namora 34 – 2º esquerdo
1600-453 LISBOA

produtividade dos trabalhadores da AT em funções de cobrança coerciva, mas que a auditoria verificou que o SFET é pago não apenas aos trabalhadores da AT com as referidas funções de cobrança coerciva, mas, também, a todos os que as não desempenham o que evidencia uma desconformidade com o quadro legal que instituiu e disciplina o pagamento dos questionados suplementos remuneratórios.

Com o devido respeito, crê-se que a restrição do direito ao suplemento pago pelo FET aos trabalhadores da AT com funções de cobrança coerciva não é consistente com as normas legais que ordenam a matéria, pelas razões que a seguir se passam a expor.

Em primeiro lugar, por uma razão de ordem histórica que, aliás, se encontra cabalmente espelhada no preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio.

Na génese do FET, esteve a ideia de criar condições para que as remunerações da Administração Tributária, no seu todo, caminhassem no sentido da uniformização, tendo em consideração os desajustamentos então existentes entre os estatutos remuneratórios da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), da Direcção-Geral dos Impostos (DGCi) e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), tomando, por referência, as remunerações auferidas pelos funcionários da DGAIEC e as condições em que as mesmas lhes eram pagas.

O preâmbulo do Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de maio, que alterou a redação do artigo 24º da então vigente Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Dec. Lei nº 158/96, de 3 de setembro, e procedeu à criação do FET, esclarece sobre os motivos, os fins e o quadro de referência do legislador.

Assim:

"As reformas estruturais introduzidas pela nova Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, colocaram em destaque as discrepâncias existentes nos regimes laborais dos trabalhadores das administrações aduaneira e fiscal, as quais, como refere o preâmbulo daquele diploma, terão de ser harmonizadas. No âmbito de uma política geral de articulação entre as remunerações da função pública e a produtividade, que se pensa executar gradualmente, é possível estender desde já o regime atual da administração aduaneira ao conjunto da administração fiscal.

*Enquanto não é possível proceder à criação de regimes de carreiras e remunerações, comuns ou equivalentes, para os trabalhadores da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e se aguarda, igualmente, a institucionalização da DGITA, preconiza-se, sem prejuízo de propostas complementares, **uma solução que crie condições para uma menor discrepância entre todos os serviços com responsabilidades diretas na liquidação, cobrança e informatização dos impostos.** Esta solução, porventura extensível a outros sectores da Administração com responsabilidades e problemas afins, deverá permitir, como sucede numa administração moderna, e a exemplo do que acontece hoje noutros serviços públicos, **uma ligação entre o aumento de receitas proveniente da prestação de trabalho complementar ao da liquidação e cobrança normais, de que é exemplo típico o plano de regularização de dívidas, e os encargos com a atribuição de suplementos remuneratórios.***



Tribunal de Contas

Rufino Valente Martins da Silva
Rua Fernando Namora 34 – 2º esquerdo
1600-453 LISBOA

O presente diploma visa precisamente criar as condições para serem atingidos os objetivos acima referidos através da criação de um fundo autónomo não personalizado, do tipo do existente na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo”.

Ora, se o escopo da lei que criou o FET foi o de realizar a aproximação do estatuto remuneratório entre os vários serviços e trabalhadores da administração tributária, tomando por referência o estatuto dos trabalhadores da DGAIEC, o qual já compreendia o suplemento remuneratório pago pelo FEA, não faria sentido algum restringir a sua aplicação aos trabalhadores da DGCI e da DGITA com funções de cobrança coerciva, pois tal deixaria automaticamente grande parte dos trabalhadores da DGCI e a totalidade dos trabalhadores da DGITA.

O quadro legal que rege o FET e a atribuição do suplemento pago através deste oferece, ainda, outros argumentos que refutam a interpretação preconizada pelos Senhores Auditores.

O Decreto-Lei nº 335/97, de 2 de dezembro, definiu os órgãos do FET, os seus ativos e receitas, bem como as linhas orientadoras da fixação dos valores dos suplementos remuneratórios a abonar aos trabalhadores das extintas DGCI e DGITA, através do Fundo.

A Portaria nº 132/98, de 4 de março (alterada pelas Portarias nºs 1213/2001, de 22 de outubro, 1001-A/2007, de 29 de agosto e 290/2009, de 23 de março), estabeleceria, a seguir, as condições de "atribuição, suspensão e redução do suplemento respeitante a compensações de produtividade" bem como os respetivos montantes máximos.

O artigo 1.º, n.º 1, desta Portaria, determina que o acréscimo de produtividade que serve de fundamento à atribuição do suplemento (...) será avaliado (...) através da **comparação entre os objetivos efetivamente atingidos e os definidos nos planos de atividades.**

Em resultado dessa avaliação, da responsabilidade do Ministro das Finanças, é fixada a percentagem das receitas cobradas coercivamente e das resultantes da adesão ao regime instituído pelo Decreto-Lei nº 124/96, de 10 de agosto, que caberá ao FET.

Conforme resulta, sem margem para dúvidas, daquela Portaria, a produtividade em causa respeita ao desempenho global da AT na realização dos fins que lhe são assinalados nos planos de atividades, sendo o acréscimo de produtividade, a existir, expressão da comparação entre os objetivos definidos nos planos de atividades e os resultados efetivamente alcançados pela AT.

O desempenho individual dos trabalhadores da AT, de todos os trabalhadores e não apenas dos que executam tarefas no âmbito da cobrança coerciva, merece a devida ponderação, porém, nos termos do disposto previstos no nº 1 do artigo 3º da Portaria nº 134/98, que exige como pressuposto aquisitivo individual do direito ao suplemento que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito.

Em parte alguma dos diplomas legais que criaram e regulamentaram o suplemento remuneratório a suportar pelo FET é referido que se destina exclusivamente aos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva.

h.

Rufino Valente Martins da Silva
Rua Fernando Namora 34 – 2º esquerdo
1600-453 LISBOA

Ademais, uma tal conclusão não resistiria a uma interpretação sistemática das normas legais que instituíram o FET e o direito ao suplemento por este pago.

Atente-se, desde logo, na previsão legal do respetivo pagamento aos trabalhadores da DGITA. A inclusão destes trabalhadores no perímetro do direito ao suplemento não será suficiente para fazer sucumbir a tese de que o mesmo só é devido a trabalhadores que executem funções de cobrança coerciva? Na verdade, nenhum dos trabalhadores da DGITA cumpre tarefas de cobrança coerciva. Estar-se-á, porventura, a admitir que ao mesmo tempo que lhes reconhecia o direito ao suplemento, o legislador tenha imposto um requisito que sabia de antemão que os trabalhadores da DGITA não poderiam cumprir? Ou, por outras palavras, caso apenas fosse devido aos trabalhadores da DGCI com funções de cobrança coerciva, por que razão a lei incluiria no mesmo direito os trabalhadores da DGITA, quando nenhum deles executava tais funções?

Caso o suplemento remuneratório a suportar pelo FET fosse exclusivo dos trabalhadores afetos a funções de cobrança coerciva, por que razão mandaria pagá-lo a trabalhadores que nem sequer se encontram a prestar trabalho na AT (ou na DGCI e DGITA), como é o caso dos trabalhadores destacados e/ou requisitados nos gabinetes de membros do governo e que, pelo orçamento destes, não recebem quaisquer remunerações, dos que, em representação do Ministério das Finanças, DGCI ou DGITA, se encontravam noutros serviços, comissões ou grupos de trabalho e dos destacados no gabinete do Defensor do Contribuinte?

Por último, o nº 3 do artigo 13º do Decreto-Lei nº 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, determina que *o pessoal da AT admitido em data posterior a 1 de Janeiro de 2012 tem direito a receber o suplemento devido ao pessoal reafectado à AT que desempenhava funções na DGCI, nos termos da lei aplicável, sem qualquer vestígio da alegada restrição aos trabalhadores a exercer tarefas no âmbito da cobrança coerciva.*

Em face do quadro legal vigente, reforçado pelos argumentos histórico e sistemático acabados de expor, parece inquestionável que os suplementos remuneratórios suportados pelo FET são devidos ao universo dos funcionários e agentes, sem distinção de funções, cujo contributo é refletido no acréscimo de produtividade global (da DGCI, da DGITA e, atualmente, da AT), que constitui pressuposto do respetivo direito e que, aliás, é objeto de avaliação anual pelo Ministro das Finanças.

Do direito em causa apenas são excluídos os trabalhadores provenientes da DGAIEC com direito ao suplemento suportado pelo FEA, bem como, todos quantos não preencham qualquer dos requisitos previstos no nº 1 artigo 3º Portaria nº 134/98, ou sejam, os que não se encontrem a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo as exceções atrás assinaladas), os que não obtenham avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito e, finalmente, os que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita;

Em conclusão, são os seguintes os pressupostos do direito ao suplemento remuneratório suportado pelo FET:

R.



Tribunal de Contas

Rufino Valente Martins da Silva
Rua Fernando Namora 34 – 2º esquerdo
1600-453 LISBOA

- Pressuposto de ordem geral – a ocorrência num dado ano de um acréscimo de produtividade da AT, por referência aos objetivos que lhe estavam fixados no plano de atividades, devidamente reconhecido pelo Ministro das Finanças;
- 1.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador se encontre a exercer funções na AT no momento em que os suplementos são pagos (salvo, repetimos, as exceções atrás assinaladas);
- 2.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador obtenha avaliação de desempenho igual ou superior a adequado no ano em que ocorreu o acréscimo da produtividade que globalmente justifica o direito;
- 3.º pressuposto especial ou individual – que o trabalhador não que tenham sido objeto, nesse mesmo ano, de aplicação de pena disciplinar superior a repreensão escrita.

Refira-se, por último que, presentemente se encontra em preparação os instrumentos legislativos para a fusão do FET e do FEA e, nessa sede, não deixará o poder executivo de avaliar e esclarecer cabalmente esta situação

11) Vem referido no relato dos senhores auditores que existe *“autorização do pagamento das despesas orçamentais do FET (€ 71.898 m) por apenas um dos membros do CAFET e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip em 11 dos 15 pedidos de autorização de pagamento (PAP) afetando 27 dos 32 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 4 dos PAP afetando 20 documentos de despesa. Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções).”* (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Para concluírem como concluíram, os senhores auditores entenderam haver deficiência e irregularidade, nas seguintes situações:

- autorizações de pagamento de despesas orçamentais do FET por apenas um dos membros do Conselho de Administração do FET;
- pagamentos sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFip, falta de cabimento, compromisso e pedido de autorização dos PAP;
- emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa, sem segregação de funções;

Tais deficiências ou irregularidades consubstanciam, no entender dos senhores auditores, violação dos artigos 42º, nºs 1 e 6, alíneas a) e) e 45º nº 1, ambos da Lei do Enquadramento Orçamental, do artigo 22º do Regime da Administração Financeira do Estado aprovado pelo Dec. Lei nº 155/92, de 28 de julho e do artigo 6º do Regulamento de funcionamento interno do Conselho de Administração do FET, incorrendo os membros do Conselho do FET em responsabilidade financeira sancionatória.

Quanto à questão das autorizações do pagamento de despesas orçamentais do FET, só por um membro do Conselho de Administração, há que dizer que o artigo 6º do Regulamento interno do Conselho de Administração do FET, na redação que lhe foi dada na reunião de 07/12/2001 (Acta nº 17 – cuja cópia se junta), salvo o devido respeito, parece não ter aplicação no caso.

Rufino Valente Martins da Silva
Rua Fernando Namora 34 – 2º esquerdo
1600-453 LISBOA

De facto, este artigo do regulamento Interno estabelece da forma seguinte:

"1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto no número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho".

Este artigo do regulamento interno somente se reporta a questões de vinculação e representação externa do Fundo e não a questões de funcionamento interno, sendo certo, até, que, em questões de mero expediente, basta a intervenção do um só membro do conselho de administração do Fundo.

Por outro lado, deliberou, o Conselho de Administração, na reunião de 03/06/1998 (acta nº 4 – cuja cópia se junta) que todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Diretor de Serviços Financeiros da DGCI.

Desta forma, é entendimento do Conselho de Administração do FET que a intervenção de um só dos seus membros, no caso, do Diretor de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira que, por inerência, é membro do Conselho de Administração, é suficiente para autorizar os pagamentos, não violando a mencionada regra do Regulamento Interno de funcionamento do Conselho de Administração (AT), a qual só se reporta à representação e vinculação externa do Fundo, o que não é o caso das autorizações de pagamento das despesas orçamentais.

Por outro lado, os reparos seguintes têm a ver com procedimentos da própria AT que tem a obrigação legal (cf. artigo 13º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de dezembro) de facultar o apoio técnico e operativo ao Fundo, o qual, como já referido, não possui pessoal próprio.

O Conselho de Administração do FET não interfere com os procedimentos adotados pelos serviços da AT, na prestação do referido apoio operacional; o Conselho de Administração do FET presume (e presume) que os procedimentos administrativos observados nesse apoio, são os mais corretos e conformes às boas práticas da salvaguarda do interesse público na gestão dos recursos financeiros públicos, pese a circunstância de a própria AT se debater com evidente falta de recursos humanos e, por vezes, ter dificuldade em assumir o cabal cumprimento das regras técnicas e administrativas dos processamentos, no que ao FET respeita.

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FET, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFip foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

Também a não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi



Tribunal de Contas

Rufino Valente Martins da Silva
Rua Fernando Namora 34 – 2ª esquerdo
1600-453 LISBOA

referido. Sallenta-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo..

Entretanto, face à asserção constante do relato da Auditoria, a DSGRF da AT foi instruída no sentido de promover a correção desses procedimentos, sendo que, presentemente, esta situação se encontra ultrapassada, tendo sido introduzidas as medidas necessárias à correção das desconformidades assinalada pela Auditoria, designadamente, a referida falta de segregação de funções, a qual já se encontra ultrapassada desde o passado ano de 2016.

Acresce, ainda, que foi proposto a Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças a substituição da vogal da Comissão de Fiscalização do FET, *Estela Sousa Carrapiço*, a qual, simultaneamente, colabora na execução das operações administrativas e contabilísticas do Fundo (junta-se cópia da proposta formulada nesse sentido).

12) Consideraram os senhores auditores como desconformidade, a circunstância de existir uma *insuficiente dotação orçamental para a despesa com o imposto (IRC) retido pelo IGCP sobre o rendimento (juros) das aplicações em CEDIC recebido em 2015. O tardio reforço dessa dotação (€ 518 m) só se concretizou por alteração orçamental autorizada em junho de 2016. (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)*

Efetivamente, a dotação orçamental existente para pagamento de retenção do IRC executada automaticamente pelo IGCP, foi insuficiente para fazer face às despesas do ano 2015. Acontece que, por se tratar de uma despesa que o serviço não efetua diretamente, mas que lhe é cobrada automaticamente, essa situação foi detetada no final do ano 2015, aquando do apuramento de contas do referido ano económico. Pelo facto descrito apenas foi solicitado o saneamento desta situação em 2016, ratificada pelo despacho n.º 209/2016 de Sua Excelência o Sr. Secretário de Estado do Orçamento.

13) No relato dos senhores auditores faz-se o reparo que existe uma *inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 73 889 m na receita de 2015), da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 950 M no final de 2015) tal como o saldo da gerência anterior reportado na CGE de 2015 (€ 1 024 M no final de 2014) e nas anteriores.” (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)*

O FET efetua o registo contabilístico dos CEDIC de acordo com o entendimento da DGO que consta dos pontos 69 a 75 da Circular Série A n.º 1379 e que estipula os procedimentos de contabilização em despesa e receita da subscrição e reembolso dos CEDIC.

Os registos contabilísticos efetuados no sistema contabilístico GerFIP relativamente à subscrição e reembolso dos CEDIC encontram-se assim em conformidade com as instruções emanadas pela DGO na Circular Série A n.º 1379, contabilizando respetivamente em despesa e receita orçamental não efetiva.

Rufino Valente Martins da Silva
Rua Fernando Namora 34 – 2º esquerdo
1600-453 LISBOA

Deste modo, o cumprimento das instruções da DGO têm como resultado que os saldos de gerência do FET não incluem os CEDIC, uma vez que a detenção de ativos financeiros orçamentais configura sempre uma despesa orçamental não efetiva, conforme estipula o Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de fevereiro que aprovou o Classificador Económico, independentemente do objetivo da sua aquisição, grau de liquidez ou período de detenção.

14) Anota-se, também, no relato dos senhores auditores que há uma *“indevida agregação, pelo IGCP (sem que o FET se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FET (2.ª Conta), quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro líquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado.”* (Pag. 21 do Relatório de Auditoria)

O Conselho de Administração do FET já colocou a questão ao IGCP, o que fez nos seguintes termos:

“A fim de que o Conselho de Administração do FET possa dar cumprimento às instruções da DGO, emanadas na sequência das recomendações do Tribunal de Contas inseridas no Parecer da Conta Geral do estado do ano de 2014, quanto à contabilização dos valores aplicados em CEDIC, à correspondente receita de juros e respectiva despesa em sede de retenção de IRC, vimos, agora por escrito, solicitar que aquando do vencimento de cada CEDIC, fique evidenciado na conta bancária do FET, (Conta 906), a crédito o montante efetivo do juro e a débito o valor correspondente à retenção de IRC, à taxa prevista no n.º 5 do art.º 87.º do Código do IRC.”

Em resposta, o IGCP referiu que, *“sobre a questão colocada informamos que a partir de 01/01/2017, passam a ser refletidos nas contas bancárias do HB os créditos dos juros e os débitos das respetiva retenções do IRC.”*

Considera-se, por isso que esta situação está ultrapassada e, no futuro, deixará de existir esta desconformidade que, como se nota, era originada pelo próprio IGCP.

15) Ainda no domínio das práticas do IGCP, relativamente a aplicações financeiras do FET, antaram os senhores auditores, haver uma *“incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FET) da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5%2 a taxa aplicável (indevida retenção de € 164 m em 2015. (Pag. 21 do Relatório de Auditoria)*

Face às dúvidas suscitadas sobre esta matéria, nomeadamente na sequência da recomendação do Tribunal de Contas no âmbito do Relatório de Auditoria de Seguimento - Processo n.º13/2015, Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), aos períodos de 2013 e 2014, conhece o Conselho de Administração do FET que a Direção de Serviços de IRC procedeu à emissão do Ofício-circulado nº. 20192 de 2016-06-07, através do qual, em síntese, é veiculada a seguinte instrução administrativa; *“a retenção na fonte a efetuar sobre os rendimentos de capitais auferidos pelas entidades*



Tribunal de Contas

Rufino Valente Martins da Silva
Rua Fernando Namora 34 – 2º esquerdo
1600-453 LISBOA

previstas nas alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 9º do Código do IRC deve corresponder à taxa prevista no n.º 5 do artigo 87.º do Código do IRC tendo a mesma carácter definitivo "

Nestes termos, o FET com observância dos prazos legais aplicáveis, irá proceder à apresentação de reclamação graciosa no sentido de serem recuperados os valores indevidamente retidos na fonte.

16) Por último, refere-se no relato da auditoria, a "omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 300 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem suplemento financiado pelo FET (SFET). Pagamento indevido dessa despesa pelo FET após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior registo de uma reposição abatida nos pagamentos para repor esse adiantamento do SFET (procedimento legalmente interdito)." (Pag. 20 do Relatório de Auditoria)

Os fluxos financeiros associados ao pagamento do seguro de responsabilidade civil profissional dos trabalhadores da AT, suportado pelo FET (de acordo com o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º 8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março) encontra-se evidenciado nos extrato da conta corrente, 906 do balcão 112 do IGCP.

A criação de dotação orçamental teve por base o contrato de seguro em vigor em 2015, não tendo sido solicitado o Parecer Prévio Vinculativo previsto no art.º 75.º Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro (OE2015), uma vez que foi entendido que tal não será aplicável a nenhum dos Fundos, uma vez que, em ambos os casos o seguro é suportado pelos trabalhadores da AT (no caso do FET conforme o n.º 5 do art.º 2.º e n.º 2 do art.º 8.º da Portaria n.º 132/98, de 4 de março, na redação que lhe foi dada pela Portaria n.º 290/2009, de 23 de março, limitando-se o Fundo a contratar em nome e por conta dos trabalhadores abrangidos.

Acresce que, em conformidade com a alínea d) do n.º 8 do referido artigo 75.º da Lei do OE para 2015, tem sido entendido pelo FET o Fundo está excecionado da aplicação do n.º 5 deste mesmo artigo, precisamente a norma que exige o Parecer Prévio Vinculativo aludido.

O procedimento adotado no FET teve subjacente o facto de o seguro se vencer em data em que era administrativamente impossível, proceder à atribuição e desconto do montante aos trabalhadores para efeitos de pagamento do seguro.

Esta situação está, no entanto, ultrapassada com o processamento e pagamento dos suplementos remuneratórios através da aplicação de processamento de vencimentos GeRHup, que em 2017 entrará em plena produção.

Solicitaremos autonomamente instruções sobre a forma de proceder relativamente a este tema para efeitos de prestação de contas do ano de 2016, que já está a decorrer.

Crê-se, assim, que no decurso do corrente ano de 2017, a desconformidade assinalada pela Auditoria, neste domínio, já não acontecerá, pois o Conselho de Administração do FET, envidará todos os esforços no sentido de se proceder de forma que os pagamentos dos prémios à seguradora se processem sem as desconformidades assinaladas pela Auditoria.

Rufino Valente Martins da Silva
Rua Fernando Namora 34 – 2º esquerdo
1600-453 LISBOA

C - CONTRADITÓRIO (recomendações)

17) No que às recomendações especificamente dirigidas aos Fundos (FET e FEA), o relatório da Auditoria refere e passa-se a transcrever:

- **Recomendação nº. 3** - *Proceder à correta contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas do Estado (direta e indiretamente) consignada ao Fundos, nos termos legais.*
- **Recomendação nº. 4** - *Assegurar a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.*
- **Recomendação nº. 5** - *Elaborar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.*

No que ao FET respeita e considerando tudo o que acima se expôs considera-se que as recomendações ou já se encontram implementadas ou em vias de ser implementadas.

É certo que no que concerne à questão da inexistência de um plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, é convicção do Conselho de Administração do FET que o plano decorre do que, nesse particular, já existe na AT e, particularmente, nos serviços de gestão financeira, uma vez que o funcionamento e a actividade dos Fundos depende, exclusivamente do apoio que recebem desses serviços, sendo que todos os procedimentos técnicos e administrativos, inerentes à movimentação dos recursos próprios do FET, correm por esses serviços, da AT.

Ou seja: o questionado plano de prevenção aplicável ao funcionamento do FET é o que se encontra em vigor e se aplica na AT, uma vez que o FET, enquanto tal, não possui, sequer, pessoal próprio ou que lhe esteja exclusivamente afecto

D - Da responsabilidade financeira sancionatória.

18) Os membros do Conselho de Administração do FET, sempre estiveram de boa-fé no exercício dos cargos que vêm exercendo, os quais, graciosamente, sempre deram o melhor de si e todas as decisões e deliberações tomadas o foram no pressuposto da melhor defesa do interesse público em geral e do FET em particular.

19) A generalidade das desconformidades ou irregularidades detetadas encontram-se já ultrapassadas ou em vias de ser ultrapassadas pela AT a quem cabe a prestação do apoio técnico –administrativo o normal funcionamento do FET.

20) Por outro lado, considerando tudo quanto se expôs e esclareceu, devem considerar-se relevadas as irregularidades detectadas, as quais decorreram das específicas circunstâncias de funcionamento do Fundo, pelo que não devem os membros do Conselho de Administração do FET ser penalizados com a aplicação das multas previstas nas alínea b) e d) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/87.





Tribunal de Contas

Rufino Valente Martins da Silva
Rua Fernando Namora 34 – 2º esquerdo
1600-453 LISBOA

E - Observação final

21) Desta forma, conclui-se que os membros do Conselho de Administração do FET, e o aqui alegante em particular, reúnem os pressupostos para que, através da Secção competente do Tribunal de Contas, se possa relevar quaisquer responsabilidades por infracções financeiras, nos termos e ao abrigo do disposto no nº 8 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 20/2015, de 9 de março/35/2007, de 13 de Agosto, relevação que aqui se pede.

Esta é a pronúncia que se apresenta, certo que V. Ex.cia não a deixará de tomar em consideração, na apreciação final do relato subscrito pelos senhores auditores.

Anexo:3 documentos



Aos três dias do mês de Junho de mil novecentos e noventa e oito, pelas dezasseis horas, na denominada sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita no segundo andar da Rua do Comércio, 10 - 2º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributária (FET), composto, nos termos do nº 1 do artigo 9º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços do Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente, Fernando Alberto de Barros Lomba e Manuel Joaquim Empina Moscas, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Quedas de Almeida.

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:-----

Ponto um: regulamento de funcionamento interno;-----

Ponto dois: atribuição e distribuição de funções pelos vários membros do Conselho de Administração;-----

Ponto três: preenchimento de fichas e outra documentação necessária a movimentação de contas bancárias e do tesouro;-----

Ponto quarto: assuntos diversos.-----

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão.-----

Entrados na discussão do ponto primeiro da ordem de trabalhos foi deliberado atribuir ao membro do Conselho de Administração, Rufino Silva, a responsabilidade de redigir a minuta do regulamento, tendo-se este comprometido a, no prazo de cerca de três semanas, apresentar uma primeira versão do regulamento, a fim de ser analisado e discutido na próxima reunião do Conselho de Administração.-----

Foi também deliberado que a proposta de regulamento deverá conter ou especificar as actividades dos Centros de Cultura e Desporto ou outras organizações de trabalhadores da DGCI e da DGITA que poderão ser consideradas para efeitos de atribuição de apoios financeiros do FET. Entrados na discussão do segundo ponto da ordem de trabalhos, foi acordado e assim deliberado:-----

a) Todas as questões de natureza financeira, tais como: pagamentos, instruções, formulação de procedimentos, mapas de aplicações, justificações, análise de gestão, ficam a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços Financeiros da DGCI;-----

b) As questões relativas ao tratamento contabilístico, bem como as decorrentes do despacho de 05/05/98, transmitido pelo ofício nº 410, da Direcção-Geral do Orçamento), ficam a cargo do membro do Conselho designado da DGITA, Rosa Almeida;-----

c) A contabilidade das receitas e as relações com a Direcção-Geral do Orçamento, ficarão a cargo de quem seja membro do Conselho por inerência do exercício do cargo de Director de Serviços de Planeamento e Estatística da DGCI;-----

d) Todas as questões relativas a contencioso, reclamações e dúvidas de natureza jurídica que sejam colocadas ao Conselho de Administração, ficam a cargo do membro do Conselho designado pela DGCI, Rufino Silva;-----

e) Todas as decisões que coídam com a política de gestão do FET e as decisões sobre reclamações dos beneficiários do FET, serão tomadas por deliberação do Conselho de Administração.-----

De seguida e já no âmbito do ponto seguinte da ordem de trabalhos, o Conselho de Administração tratou do preenchimento dos formulários de abertura da conta do FET na Direcção-Geral do Tesouro, que será movimentada com a assinatura de pelo menos três membros do Conselho de Administração; para essa conta será transferido o montante de Esc.: 6.138.371.000\$00, quantia por conta da qual a Direcção-Geral do Tesouro já suportou, através de duas guias de receita o total de Esc.: 1.618.000.000\$00, destinado ao pagamento dos suplementos referentes, ao primeiro quadrimestre deste ano; desta quantia, encontra-se uma



Tribunal de Contas

guia no montante de Esc.: 1.600.000.000\$00 registado no orçamento da DGCI e outra, no montante de Esc.: 18 000.000\$00, registado no orçamento da DGITA. -----
Foi então deliberado que o saldo existente de Esc.: 4.520.371.000\$00, seja transferido para a conta nº 06700300838230, aberta na dependência da Praça do Comércio da Caixa Geral de Depósitos.-----

Já no âmbito do último ponto da ordem de trabalhos foi discutido e deliberado o seguinte: -----
Considerando que existem várias questões relacionadas com o FET e que envolvem o pessoal das tesourarias e se encontram para tratamento na Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, foi deliberado que se solicitasse informação sobre o assunto e se solicitasse àquela Direcção de Serviços a preparação de um projecto de resposta, ficando o membro Manuel Moscas, encarregado de tratar este assunto junto do Senhor Director de Serviços respectivo.-----

Foi igualmente decidido pedir que os senhores Directores-Gerais dos Impostos e da Informática e Apoio aos Serviços Aduaneiros e Tributários indicassem os nomes dos funcionários que, em representação de cada uma daquelas Direcções-Gerais e em cumprimento do disposto no artigo 11º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, devam ser levados à consideração de Sua Excelência o Ministro das Finanças, para efeitos da sua nomeação para a Comissão de Fiscalização do FET, os quais ficaram de, em breve, e depois de contactarem as pessoas, indicar o nome dos funcionários a designar.-----

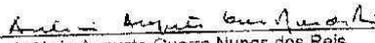
Discutiui-se de seguida a problemática do pagamento da segunda prestação dos suplementos e face às questões e dificuldades que são colocadas, nomeadamente pela Direcção-Geral do Orçamento, foi deliberado aprontar uma reunião com o Senhor Director-Geral do Orçamento, ficando igualmente deliberado que a DGITA elaborará uma folha de cálculo que permita um melhor e mais rápido processamento individual dos pagamentos a efectuar.-----

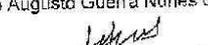
Abordou-se, ainda, a questão das aplicações financeiras das disponibilidades do FET, tendo sido deliberado que o processo deveria seguir a mais ampla transparência, pelo que todas as instituições de crédito seriam consultadas para o efeito, pelo que se procederá à elaboração do ou dos planos de imobilização das disponibilidades financeira, a fim de que as instituições possam, em pé de igualdade, fazer as suas propostas; ficou o Senhor DGITA encarregue de elaborar os planos de imobilização e o projecto de consulta a enviar às instituições financeiras. Por outro lado, foi deliberado que, enquanto decorrerem as negociações com as instituições financeiras para a aplicação das disponibilidades financeiras do FET, o saldo existente na conta aberta na Direcção-Geral do Tesouro e que deve ser transferido para a conta existente na Caixa Geral de Depósitos, deve permanecer nessa conta.-----

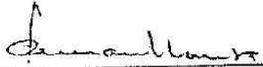
No seguimento desta discussão, foi também deliberado que o membro do Conselho, Fernando Lomba procedesse à elaboração de uma declaração para efeitos da transferência trimestral prevista no ponto 6º nº 3 da Portaria nº 132/98, 4 de Março, para ser apreciada pelo Senhor DGCI, bem como deverá preparar e apresentar no prazo de três semanas a declaração relativa ao primeiro trimestre deste ano. Por outro lado e face à impossibilidade material de poder ser cumprido o prazo de dez dias previsto no ponto 1º, nº 3 da mesma Portaria, deverá, também, elaborar uma Informação justificativa dessa impossibilidade, a fim de a mesma ser levada à consideração do senhor Ministro das Finanças.-----

Por último e face ao despacho nº 183/98 do Senhor Ministro das Finanças, datado de 14/05/98, e aos problemas que têm surgido com a retenção das verbas destinadas ao FET, aliado ao facto de que de que a retenção deixou de ter qualquer importância prática no que ao FET concerne, face à redacção final que acabou por ficar na Portaria 1.278-B/97, de 30 de Dezembro, quanto à transferência dos fundos que lhe são devidos, foi deliberado, dar instruções aos serviços, no sentido de deixarem de efectuar as retenções, embora procedendo contabilisticamente ao apuramento das importâncias que, no estrito cumprimento da lei, caberiam ao FET.-----

E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada.-----


António Augusto Guerra Nunes dos Reis

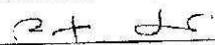

António Cavalheiro Dias



Fernando Alberto de Barros Lomba



Manuel Joaquim Empina Mósca



Rufino Valente Martins da Silva



Maria Rosa Quedas de Almeida.



ACTA Nº 17 (dezassete)

Aos sete dias do mês de Dezembro do ano dois mil e um, pelas dezoito horas, na sala de reuniões da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), sita na Rua do Comércio, 10 - 2º andar, em Lisboa, reuniu o Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Tributário (FET), composto, nos termos do nº 1 do artigo 9º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, pelo Senhor Director-Geral dos Impostos, António Augusto Guerra Nunes dos Reis (presidente), pelo Senhor Director-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, António Cavalheiro Dias, pelos senhores Directores de Serviços de Planeamento e Estatística e dos Serviços Financeiros da DGCI, respectivamente, Fernando Alberto de Barros Lomba e Belarmino Assunção Almeida Santos, e pelos representantes designados da DGCI e da Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), respectivamente Rufino Valente Martins da Silva e Maria Rosa Quedas de Almeida-----

A reunião teve a seguinte ordem de trabalhos:-----

Ponto um – aprovação das várias percentagens a que se refere o nº 1 do artigo 2º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março, para o terceiro quadrimestre do corrente ano.-----

Ponto dois – Outros assuntos.

Tomou a presidência o Senhor Presidente do Conselho de Administração que declarou aberta a sessão; de seguida, e em conjunto com o vogal, Belarmino Assunção Almeida Santos, informou os restantes membros do Conselho, das projecções que foram efectuadas e das disponibilidades existentes, para efeitos de uma actualização das percentagens a que se refere o nº 1 do artigo 2º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março, para o quadrimestre corrente; após as explicações recebidas, deliberou o Conselho fixar, para o período correspondente ao 3º quadrimestre do corrente ano, as percentagens seguintes:

- Pessoal dirigente	35,00%
- Pessoal de chefia tributária e tesoureiros-gerentes	29,20%
- Restante pessoal	25,00%

De seguida, o Conselho, considerando a dificuldade que, por vezes, é sentida na obtenção das assinaturas necessárias para a movimentação das contas bancárias do Fundo, deliberou alterar a redacção do artigo 6º do Regulamento de Funcionamento Interno, aprovado por deliberação tomada na reunião do Conselho de 30/07/98, a que corresponde a Acta nº 5, eliminando o seu número 2 e passando o actual nº 3 a nº 2; em consequência da deliberação ora tomada, a redacção do artigo 6º do Regulamento, passa a ser a seguinte:

"1 - A representação e vinculação externa do FET opera-se com a assinatura de três membros do Conselho, sendo uma, obrigatoriamente, a de um dos Directores-Gerais que dele fazem parte, ou de quem por eles tenha sido designado para os substituir.

2 - Independentemente do disposto nos número anterior, para assuntos de mero expediente, basta assinatura de um dos membros do Conselho".

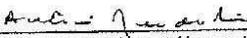
Debruçando-se o Conselho sobre as questões que se prendem com os efeitos da entrada em vigor da Portaria nº 1213/01, de 22 de Outubro, deliberou que as alterações, por esta introduzidas ao artigo 4º da Portaria nº 132/98, de 8 de Março, tenham aplicação nos pagamentos dos suplementos remuneratórios, que sejam efectuados após a sua entrada em vigor, de forma a que as faltas dadas por doença prolongada e incapacitante, por doença infecto-contagiosa e por isolamento e ainda as dadas ao abrigo do estatuto de trabalhador-estudante, a partir do mês de Setembro de 2000, inclusive, deixam de ter reflexo na determinação dos suplementos remuneratórios que vierem a ser pagos no futuro, incluindo na determinação dos suplementos a pagar no corrente quadrimestre de 2001.

De seguida, tomou a palavra o vogal Rufino Silva que fez uma breve exposição sobre a situação de um grupo de pessoas que, desde 07/03/90, desenvolve a sua actividade profissional nos serviços do Imposto sobre o Valor Acrescentado e que, em virtude de execução da sentença judicial, proferida no Proc. nº 114/93 do Tribunal de Trabalho de Lisboa, foi considerado integrado nos serviços da DGCI, sob o regime de contrato de trabalho por tempo indeterminado, com a equiparação a técnicos profissionais de 2ª classe; propôs, a Direcção de Serviços de Recursos Humanos da DGCI, que lhes seja reconhecido o direito à aplicação do regime de atribuição dos suplementos remuneratórios pagos pelo FET, em igualdade de circunstâncias com o demais pessoal; examinada a questão, o Conselho considerou que, doutrinariamente, aquela pessoal subsume-se ao conceito de agente

administrativo em regime de direito privado, contratado para acorrer a necessidades permanentes dos serviços, uma vez que a sua vinculação contratual inicial de natureza temporária, se transformou em vinculação definitiva e por tempo indeterminado, sendo que o seu despedimento só poderá ocorrer por justa causa, comprovada em adequado procedimento disciplinar; por isso, não restam dúvidas que o pessoal nesta situação deve ser considerado agente administrativo e porque exerce a sua actividade em serviços da DGCI e, ainda, porque participa na produtividade que determina o direito ao abono do suplemento remuneratório pago por este Fundo, reúne as condições para que se possa considerar abrangido pelo disposto no nº 1 do artigo 3º do Dec. Lei nº 335/97, de 2 de Dezembro, com referência ao nº 1 do artigo 3º da Portaria nº 132/98, de 4 de Março; consequentemente, deve ser objecto de classificação de serviço, nos mesmos termos em que o são os demais funcionários e agentes da DGCI e integrar o pessoal a beneficiar com o pagamento dos suplementos remuneratórios do FET, com efeitos à data da criação deste.

O Conselho ponderou, ainda, a situação do pessoal da DGCI e da DGITA que, em virtude de concurso, são nomeados, em comissão extraordinária de serviço, para a realização de estágio de ingresso em carreira distinta daquelas em que se encontram inseridos, optando, durante o período de estágio, pela remuneração do lugar de origem; tem acontecido que, relativamente ao cálculo e processamento do abono do suplemento remuneratório correspondente a esse período de tempo e até à aceitação do lugar na nova categoria e carreira, alguns serviços têm tomado, por base de cálculo, o índice remuneratório do lugar de estagiário, enquanto outros, se tem tomado o índice remuneratório da categoria de origem, em conformidade com a opção pelo estatuto remuneratório – esta situação verificou-se, designadamente, nos casos de peritos tributários e de fiscalização tributária que realizaram os estágios de ingresso nas carreiras de técnicos economistas e técnicos juristas da DGCI. Entendeu o Conselho que urge uniformizar os procedimentos verificados nestas situações. Assim e tomando por consideração que a possibilidade que a lei confere às pessoas nomeadas em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio de ingresso em carreiras distintas daquelas em que se encontram integradas tem em vista garantir, aos interessados, que, enquanto durar o período probatório ou de estágio, não serão diminuídos os seus proventos salariais, o Conselho deliberou que, quando funcionários e agentes da DGCI e da DGITA sejam nomeados em comissão extraordinária de serviço para a realização de estágio em carreiras distintas daquelas em que se encontrem inscritos, o cálculo do suplemento remuneratório relativo à produtividade do período de estágio e até que aceitem o cargo correspondente à categoria da nova carreira, deve ser efectuado, tendo por referência o índice salarial do escalão 1 da categoria de origem. Foi recomendado aos serviços que procedessem à reavaliação das situações passadas, tendo em vista a aplicação uniforme do procedimento ora deliberado. E nada mais havendo a tratar foi a reunião dada por encerrada, dela se lavrando a presente acta que, por todos os presentes vai assinada.

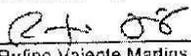
O Conselho de Administração

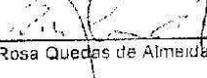

António Augusto Guerra Nunes dos Reis


António Cavalheiro Dias


Fernando Alberto de Barros Lomba


Belarmino Assunção Almeida Santos

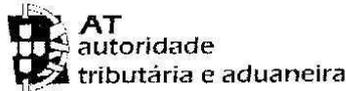

Rufino Valente Martins da Silva


Maria Rosa Quedas de Almeida.



Tribunal de Contas

Classificação: 000.00.00
Segurança: Uso Interno
Processo:



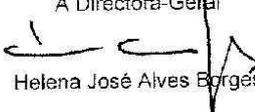
GABINETE DA DIRETORA-GERAL
GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Ofício N.º: 00020/26703/17	A Sua Excelência O Ministro de Estado e das Finanças Avenida Infante D. Henrique Lisboa
Entrada Geral:	
N.º Identificação Fiscal (NIF):	
Sua Ref.º:	
Técnico:	

Assunto: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTÁRIO (FET)

Considerando que os senhores auditores do Tribunal de Contas, no âmbito da auditoria que, no segundo semestre de 2016, realizaram, aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro (FET e FEA), manifestaram, em sede de projecto de relatório final, o entendimento de poder existir incompatibilidade entre as funções exercidas pela trabalhadora da Autoridade Tributária e Aduaneira, *Estela Sousa Carrapiço* e o cargo que exerce como membro da Comissão de Fiscalização do Fundo de Estabilização Tributário (FET), cumpre-me propor, nos termos e ao abrigo dos disposto no n.º 1 do artigo 11.º do Dec. Lei n.º 335/97, de 2 de dezembro, a sua substituição na Comissão de Fiscalização do FET e, nessa sequência, em sua substituição, seja designada para integrar a mencionada Comissão de Fiscalização, a senhora directora de finanças adjunta da Direção de Finanças de Lisboa, *Dra. Maria José Alves Dantas Fonseca Lopes*.

Co os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

Helena José Alves Borges

MCD 167

Rua da Prata n.º10 - 2.ª Lisboa - 1149-027 Lisboa
Email: dg-at@at.gov.pt

www.portaldasfinancas.gov.pt

Tel: (+351) 21 862 3093

Fax: (+351)

Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 217 205 707

Resposta de Anabela Ferreira Pimentel Alves Carvalho

Anabela Ferreira Pimentel Alves Carvalho
Rua Latino Coelho nº 61 – 3º
1050-133 Lisboa

Exmo. Senhor
**Juiz Conselheiro da Área II do Tribunal de
Contas**
Direção - Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V.Re nº. S37071/2016, 30.12.2016

S1165/2017, 11.01.2017

Processo nº 10/2016 – AUDIT

Lisboa, 25 de janeiro de 2017

Assunto: *Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro – Relato de Auditoria – exercício do direito de pronúncia*

Anabela Ferreira Pimentel Alves Carvalho, Diretora de Serviços de Tributação Aduaneira da Autoridade Tributária e Aduaneira e Vogal do Conselho Administrativo do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA) no período entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2015, tendo sido notificada para, nos termos do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto (LOPTC _ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), me pronunciar sobre os factos e matérias constantes do Relatório da Auditoria em referência, cumpre-me dizer o seguinte:

A - Questões prévias

Tendo em conta que sou visada no mencionado Relatório enquanto membro (Vogal) do Conselho Administrativo do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA) e nessa qualidade me são imputados factos susceptíveis de “configurar infracção financeira” e, conseqüentemente, incorrer em “eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65º da LOPTC”, a pronúncia, ora apresentada, somente versará sobre matérias abordadas no Relatório concernentes ao funcionamento e actividade do antes mencionado Fundo.

Nos termos da alínea c) do nº 4 da Portaria nº 824/91, de 14 de agosto, na redação que lhe foi conferida pela Portaria nº 1033/2009, de 11 de setembro, fui designada, pelo Despacho FEA nº 1/2015, de 4 de maio de 2015, da Sra. Presidente do Conselho Administrativo do FEA, vogal do FEA, para o período de 1 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2015, tendo prestado esta



Anabela Ferreira Pimentel Alves Carvalho
Rua Latino Coelho nº 61 – 3º
1050-133 Lisboa

colaboração no período acima referido, a qual enquanto dirigente da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) é exercida a título gracioso e para além do cumprimento das tarefas que, enquanto Diretora de Serviços de Tributação Aduaneira da AT, são da minha responsabilidade.

Não obstante, no Relatório de Auditoria, não ter sido estabelecida uma correspondência direta entre as constatações de desconformidades ou irregularidades, as recomendações e as conclusões, nesta alegação, comentar-se-ão as desconformidades e eventuais irregularidades anotadas no relato dos senhores auditores e, num segundo passo, far-se-á referência às recomendações e conclusões constantes do relato apresentado pelos senhores Auditores, indicando-se o que já se encontra implementado ou em vias de implementação, tendo em vista o estabelecimento da actividade do FEA em total regularidade e transparência, cuja existência sempre foi pretensão dos membros do seu Conselho Administrativo.

B – CONTRADITÓRIO (desconformidades/irregularidades)

- 1) Anotaram os senhores Auditores como desconformidade a “Indevida afetação ao FEA de 100% em lugar de 50% (€ 1,2 M) do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT. (Pag. 22 do Relatório de Auditoria)

Segundo consideram os Senhores Auditores, teria ocorrido indevida afetação ao FEA de 100%, em lugar de 50%, do produto das coimas e custas cobradas em processos de contra-ordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT.

Com o devido respeito, discorda-se deste entendimento.

Nos termos do disposto no artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro (na redação que vigorou até à produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro), são afetas ao pagamento do suplemento e do abono previstos no mapa II (...) 50% do valor das multas ou coimas cobradas em processos de infração fiscal, nos termos do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 376-A/89, de 25 de outubro.

Com o Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, foi revogada a participação de 50% no valor das coimas que cabia aos autuantes da ex-DGAIEC,

Anabela Ferreira Pimentel Alves Carvalho
Rua Latino Coelho nº 61 – 3º
1050-133 Lisboa

passando a totalidade do valor das coimas cobradas nos processos aduaneiros a ser receita própria da AT, nos termos do disposto no seu artigo 8.º, n.º 2, alínea d).

Com o objetivo, entre outros, de reforçar as fontes de financiamento do FEA, foi publicado o Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de Julho, cujo artigo 3.º deu nova redação ao artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, com a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 36/2008, de 29 de fevereiro.

Por feito desta alteração, o artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90 passou a declarar que são afetos ao pagamento do suplemento *“Os montantes das coimas e custas cobradas em processos de contra-ordenação aduaneira, instaurados e instruídos nos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira, exceto na parte em que sejam afetos a outros autuantes ou entidades nos termos da lei”*.

Em face desta alteração, o procedimento, censurado no Relatório da Auditoria, de afetar a totalidade do valor das coimas cobradas em processos de contra-ordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT, salvo melhor opinião, terá pleno suporte legal.

Esta mesma conclusão parece poder retirar-se da leitura da nota de rodapé n.º 3, ao ponto 3.5.4 do Relatório de Auditoria (página 33), que refere que a legislação de suporte para a afetação ao FEA, dos montantes provenientes das cobranças de coimas e custas inerentes a processos de contra-ordenação aduaneira, é o *“artigo 4.º, n.º 8, alínea c) do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de julho”*.

- 2) *Anota-se, também, no relato dos senhores auditores que há uma “indevida agregação, pelo IGCP (sem que o FEA a isso se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FEA quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro ilíquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado”.* (Pag. 23 do Relatório de Auditoria)

Tem-se conhecimento que neste momento, por ocasião do vencimento de um CEDIC, em 06-01-2017, propriedade do FEA, o IGCP já registou três movimentos na sua conta bancária, um para o montante investido, outro para os juros brutos e um



Anabela Ferreira Pimentel Alves Carvalho
Rua Latino Coelho nº 61 – 3º
1050-133 Lisboa

terceiro para o imposto retido, concluindo-se assim que se encontra sanada esta desconformidade por parte do IGCP.

- 3) *Ainda no domínio das práticas do IGCP, relativamente a aplicações financeiras do FEA, anotaram os senhores auditores, haver uma “incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FEA) da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5% a taxa aplicável (indevida retenção de € 11 m em 2015. (Pag. 23 do Relatório de Auditoria)*

Face às dúvidas suscitadas sobre esta matéria, nomeadamente na sequência da recomendação do Tribunal de Contas no âmbito do Relatório de Auditoria de Seguimento - Processo n.º13/2015, Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), aos períodos de 2013 e 2014, ‘conhece o Conselho Administrativo do FEA que a Direção de Serviços de IRC procedeu à emissão do Ofício-circulado n.º. 20192 de 2016-06-07, através do qual, em síntese, é veiculada a seguinte instrução administrativa; “a retenção na fonte a efetuar sobre os rendimentos de capitais auferidos pelas entidades previstas nas alíneas a) a c) do n.º.1 do artigo 9º do Código do IRC deve corresponder à taxa prevista no n.º. 5 do artigo 87.º do Código do IRC tendo a mesma carácter definitivo.”

Nestes termos, o FEA com observância dos prazos legais aplicáveis, irá proceder à apresentação de reclamação graciosa no sentido de serem recuperados os valores indevidamente retidos na fonte.

- 4) *Refere-se no relato da auditoria, a “omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 44 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem suplemento financiado pelo FEA (SFEA). Pagamento extraorçamental e indevido dessa despesa pelo FEA após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior recebimento extraorçamental para repor esse adiantamento do SFEA (procedimento legalmente interdito).” (Pag. 23 do Relatório de Auditoria)*

Os fluxos financeiros associados ao pagamento do seguro de responsabilidade civil profissional dos trabalhadores da AT, suportado pelo FEA (de acordo com a alínea d) do n.º 6 da Portaria n.º 824/91, de 14 de agosto, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de setembro) encontra-se evidenciado no extrato da conta corrente 899 do balcão 112 do IGCP.

A criação de dotação orçamental teve por base os contratos de seguro em vigor em 2015, não tendo sido solicitado o Parecer Prévio Vinculativo previsto no art.º 75.º Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro (OE2015), uma vez que foi entendido que tal não será aplicável ao FEA, uma vez que o seguro é suportado pelos trabalhadores da AT, conforme as alíneas d) e e) do n.º 6.º e alínea c) do n.º 15.º da Portaria 824/91, de 14 de

Anabela Ferreira Pimentel Alves Carvalho
Rua Latino Coelho nº 61 – 3º
1050-133 Lisboa

Agosto, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de Setembro, limitando-se o Fundo a contratar em nome e por conta dos referidos trabalhadores.

Acresce que, pelo estipulado na alínea d) do n.º 8 do referido artigo 75.º da Lei do OE para 2015, tem sido entendido pelo FEA que o Fundo está excepcionado da aplicação do n.º 5 deste mesmo artigo, precisamente a norma que exige o Parecer Prévio Vinculativo aludido.

O procedimento adotado no FEA teve subjacente o facto de o seguro se vencer em data em que era administrativamente impossível proceder à atribuição e desconto do montante aos trabalhadores para efeitos de pagamento do seguro.

Aquela situação será sanada com o processamento e pagamento dos suplementos remuneratórios através da aplicação de processamento de vencimentos GeRHuP, que só em 2017 entrará em plena produção.

Crê-se, assim, que no decurso do corrente ano de 2017, a desconformidade assinalada pela Auditoria, neste domínio, já não acontecerá, pois os órgãos responsáveis pelo FEA, envidarão todos os esforços no sentido de se proceder de forma que os pagamentos dos prémios à seguradora se processem sem as desconformidades assinaladas pela Auditoria.

- 5) *Referem ainda os senhores auditores existir “Indevida titularidade pela AT da conta bancária no Tesouro através da qual o FEA movimenta as disponibilidades reportadas nos pertinentes documentos de prestação de contas.” (Pag. 22 do Relatório de Auditoria)*

O FEA aceita esta referência como uma correção que se impõe fazer, estando-se a diligenciar nesse sentido junto do IGCP.

- 6) *Por último refere-se ainda a “Autorização do pagamento das despesas orçamentais do FEA (€ 11.896 m) por dirigente da AT sem competência para tal (ao não integrar o CAFEA) e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFiP em 22 dos 24 pedidos de autorização de pagamento (PAP), não estando os dois restantes sequer autorizados, deficiências que afetam todos os 24 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 11 dos PAP Emissão e*



Anabela Ferreira Pimentel Alves Carvalho
Rua Latino Coelho nº 61 – 3º
1050-133 Lisboa

conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções).” (Pag. 22 do Relatório de Auditoria)

A desconformidade assinalada pela Auditoria resultou da boa vontade dos intervenientes, responsáveis pelos assuntos financeiros da AT e, como tal, responsáveis pelos processamentos atempados das remunerações e suplementos que às mesmas se encontram agregados, que a não se verificar poderia motivar algum alarido social entre os trabalhadores.

No entanto, considerando o alerta que resulta da Auditoria quanto à falta de competência dos autores de tais autorizações, para praticar aquela categoria de actos, o próprio Conselho administrativo do FEA, achou por bem providenciar uma deliberação no sentido de ratificar os actos por eles praticados no domínio das atribuições do FEA e assim sanar a irregularidade verificada.

Tal aconteceu na reunião do Conselho Administrativo a que corresponde a Acta da reunião extraordinária ocorrida no dia 26.01.2017 (cuja cópia se junta)

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FEA, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFIP, foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

A não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Saliencia-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo, e que a referida falta de segregação de funções já se encontra ultrapassada.

C - CONTRADITÓRIO (recomendações)

Recomendação nº. 3 - *Proceder à correta contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas do Estado (direta e indiretamente) consignada ao Fundos, nos termos legais.*

Anabela Ferreira Pimentel Alves Carvalho
Rua Latino Coelho nº 61 – 3º
1050-133 Lisboa

Consideram os senhores auditores existir uma *"Incorreta e inadequada classificação, como taxas, coimas e serviços prestados, das verbas recebidas por transferências (também irregulares visto serem extraorçamentais quando devem ser orçamentais) das respetivas entidades administradoras dessas receitas do Estado (Ate DGO), em desrespeito do princípio orçamental da especificação e da devida transparência orçamental."* (Pag. 20 e 22 do Relatório de Auditoria).

Esta situação encontra-se diretamente relacionada com a recomendação n.º 6 do relato, dirigida à AT, e tem em vista alterar o procedimento atual, segundo o qual a parte consignada aos Fundos é-lhes entregue diretamente pelas respetivas entidades administradoras (AT e Direção-Geral do Orçamento – DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas.

Tendo presente que a AT está a trabalhar para a alteração desse procedimento, entende-se relevante referir que essa alteração só poderá ter lugar quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam assegurar a entrega daquelas verbas aos respetivos Fundos, deixando as mesmas de ser efetuadas pela AT através transferência bancária a cada um dos Fundos.

Recomendação n.º 4 - Assegurar a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.

No relato dos senhores auditores faz-se o reparo que existe uma *"Inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 7 069 m na receita de 2015) da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC, quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 84 M no final de 2015)".* (Pag. 23 do Relatório de Auditoria).

O FEA efetua o registo contabilístico dos CEDIC de acordo com o entendimento da DGO que consta dos pontos 69 a 75 da Circular Série A n.º 1379 e que estipula os procedimentos de contabilização em despesa e receita da subscrição e reembolso dos CEDIC.

Os registos contabilísticos efetuados no sistema contabilístico GeRFIP relativamente à subscrição e reembolso dos CEDIC encontram-se assim em conformidade com as



Anabela Ferreira Pimentel Alves Carvalho
Rua Latino Coelho nº 61 – 3º
1050-133 Lisboa

instruções emanadas pela DGO na Circular Série A n.º 1379, contabilizando respetivamente em despesa e receita orçamental não efetiva.

Deste modo, o cumprimento das instruções da DGO têm assim como resultado que os saldos de gerência do FEA não incluem os CEDIC, uma vez que a detenção de ativos financeiros orçamentais configura sempre uma despesa orçamental não efetiva, conforme estipula o Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de fevereiro que aprovou o Classificador Económico, independentemente do objetivo da sua aquisição, grau de liquidez ou período de detenção.

Recomendação nº. 5 – *Elaborar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.*

Decorre da própria lei a não existência de um mapa de pessoal próprio do FEA, tal como referido no Relatório da Auditoria, cabendo à AT assegurar o apoio técnico e administrativo necessário, em cumprimento das normas da contabilidade pública. Assim sendo, todo o trabalho técnico e administrativo é efetuado por trabalhadores da AT.

Ora, estes trabalhadores encontram-se vinculados pelo plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas vigente na AT, pelo que se crê que se encontra cumprida esta obrigação.

Em conclusão, e no que ao FEA diz respeito, considerando tudo o que acima se expôs, entende-se que as recomendações ou já se encontram implementadas ou em vias de ser implementadas.

D - Da responsabilidade financeira sancionatória.

Os membros do Conselho Administrativo do FEA sempre estiveram de boa-fé no exercício dos cargos que vêm exercendo, os quais graciosamente, sempre deram o melhor de si e todas as decisões e deliberações tomadas o foram no pressuposto da melhor defesa do interesse público em geral e do FEA em particular.

Anabela Ferreira Pimentel Alves Carvalho
Rua Latino Coelho nº 61 – 3º
1050-133 Lisboa

A generalidade das desconformidades ou irregularidades detetadas encontram-se já ultrapassadas ou em vias de ser ultrapassadas pela AT, a quem cabe a prestação do apoio técnico e administrativo para o normal funcionamento do FEA.

Pelo que, considerando tudo quanto se expôs e esclareceu, devem considerar-se relevadas as irregularidades detectadas, as quais decorreram das específicas circunstâncias de funcionamento do Fundo, e os membros do Conselho Administrativo do FEA não devem, por conseguinte, ser penalizados com a aplicação das multas previstas nas alíneas b) e d) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/87.

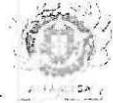
E - Observação final

Desta forma, conclui-se que os membros do Conselho de Administração do FEA, e a aqui alegante em particular, reúnem os pressupostos para que, através da Secção competente do Tribunal de Contas, se possa relevar quaisquer responsabilidades por infracções financeiras, nos termos e ao abrigo do disposto no nº 8 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto, relevação que aqui se pede.

Esta é a pronúncia que se apresenta, certa que V. Exa. não deixará de a tomar em consideração, na apreciação final do relato subscrito pelos senhores auditores.

Anexo: 1 documento





ACTA DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO (FEA)

Aos vinte e seis dias do mês de janeiro do ano de dois mil e dezassete, pelas onze horas e trinta minutos, reuniu a título extraordinário o Conselho Administrativo (CA) do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), estando presentes, para além da Senhora Presidente, Helena Maria José Alves Borges, a Senhora Diretora de Serviços Técnicos, Análises e Laboratório, Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa, o Senhor Diretor da Alfândega do Jardim do Tabaco, João Pedro Henriques Santos Mota e o Senhor Subdiretor-Geral para a Área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, Dr. Nelson Roda Inácio.

A reunião foi convocada pela Senhora Presidente com a seguinte ordem de trabalhos:

Ponto único: *Apreciação e eventual ratificação das autorizações de pagamento das despesas orçamentais do FEA por dirigentes da Autoridade Tributária e Aduaneira que não integram o Conselho Administrativo do Fundo.*

Iniciada a reunião, tomou a palavra a Senhora Presidente do Conselho Administrativo para assinalar a circunstância de o projecto de relatório da Auditoria aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro, realizada pelo Departamento de Auditoria II do Tribunal de Contas, mencionar terem existido autorizações de despesas orçamentais do Fundo realizadas por dirigentes da Autoridade Tributária Aduaneira que não fazem parte do Conselho Administrativo, no caso, pelo Senhor Dr. Nélson Roda Inácio, de 1 de janeiro a 21 de maio de 2015 e pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, entre 22 de maio e 31 de dezembro do mesmo ano, na qualidade de Diretores de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros. Feita a análise das autorizações supra referidas e das circunstâncias e motivos em que ocorreram, foi reconhecido pelos presentes que os autores de tais autorizações não dispunham de competência própria ou mandato para praticar aquela categoria de actos e que tal configura a irregularidade dos mesmos.

Considerando, todavia, que nas autorizações em causa não se observa qualquer outra causa de invalidade, uma vez que, em tudo o mais, se mostram conformes com as autorizações que seriam efectivamente devidas, quer no que respeita ao valor da despesa autorizada, aos fins a que se destinou e à necessidade da operação, uma vez que resultaram da premência sentida pelos autores em cumprir pontualmente o pagamento dos abonos que, nos termos da lei, sempre teriam de ser realizados e processados pelos serviços financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira. Considerando que, ressalvadas as irregularidades acima identificadas, as autorizações então concedidas, sê-lo-iam igualmente, nos mesmos precisos termos, pelos

R. da Prata, 10, 2.º - 1149-027 LISBOA
Fax 218812938 Telef. 218823093/4/5
dq-at@at.gov.pt

R. da Alfândega, 5, r/c - 1149-006 LISBOA
Fax 218813941 Telef. 218813939
dsgrf-fea@at.gov.pt

1

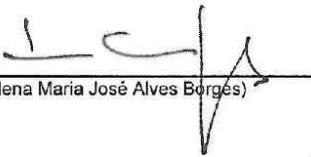


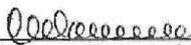
FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO

membros do Conselho Administrativo do FEA. Considerando, finalmente, que a irregularidade detectada naquelas autorizações não acarreta a sua nulidade, os presentes entenderam submeter à deliberação a sua ratificação.

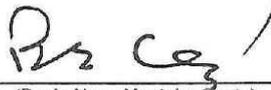
Depois de ser objecto de discussão entre todos os membros do Conselho Administrativo, e de por estes terem sido considerados satisfeitos os requisitos legais dos quais, à luz do disposto no artigo 164.º do Código do Procedimento Administrativo, depende a ratificação de actos administrativos, foi deliberado, por unanimidade, ratificar os actos de autorização de despesas orçamentais do FEA, praticados quer pelo Senhor Dr. Nelson Roda Inácio, quer pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, sem prévia autorização do Conselho Administrativo ou de algum dos seus membros, identificados no supra referido Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, assim ficando sanadas as irregularidades detectadas nos actos ora ratificados.

Não havendo outros assuntos a tratar, a Senhora Presidente deu por encerrada a reunião, da qual se lavrou a presente acta, que vai ser assinada por todos os membros do CA presentes e por mim, Paulo Nuno Monteiro Couto, Secretário deste Conselho, que a redigi.


(Helena Maria José Alves Borges)


(Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa)


(João Pedro Henriques Santos Mota)


(Paulo Nuno Monteiro Couto)



Tribunal de Contas

Resposta de João Manuel de Jesus Gomes

João Manuel de Jesus Gomes
Rua Jerónimo Ataíde, n.º 30
2520-407 Peniche



Ex.mo Senhor

**Juiz Conselheiro da Área II do Tribunal
de Contas**

Direção-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage 61

1069-045 LISBOA

Lisboa, 26 de janeiro de 2017

Assunto: *Processo nº 10/2016 – Processo 10/2016 - AUDIT*
Relatório da Auditoria à Actividade dos Fundos de Estabilização Tributário e
Aduaneiro.

João Manuel de Jesus Gomes, Diretor da Alfândega de Peniche da Autoridade Tributária e Aduaneira e vogal do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), tendo sido notificado para, nos termos do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPT – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), me pronunciar sobre os factos e matérias constantes do Relatório da Auditoria em referência, cumpre-me dizer o seguinte:

A - Questões prévias

Tendo em conta que sou visado no mencionado relatório enquanto membro (vogal) do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA) e nessa qualidade me são imputados factos susceptíveis de “*configurar infracção financeira*” e, consequentemente, incorrer em “*eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65º da LOPT*”, a pronúncia, ora apresentada, somente versará sobre matérias abordadas no Relatório concernentes ao funcionamento e actividade do antes mencionado Fundo.

A colaboração que, enquanto trabalhador da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), me tem sido pedida na gestão dos assuntos do FEA, tem sido exercida a título gracioso, e para além do cumprimento das tarefas que me cabem, enquanto Diretor de Alfândega da AT.

Não obstante não ter sido estabelecida, no Relatório de Auditoria, uma correspondência direta entre as constatações de desconformidades ou irregularidades, as recomendações e as conclusões, na presente alegação comentar-se-ão as

João Manuel de Jesus Gomes
Rua Jerónimo Ataíde, n.º 30
2520-407 Peniche

desconformidades e eventuais irregularidades anotadas no relato dos senhores auditores e, num segundo passo, far-se-á referência às recomendações e conclusões constantes do mesmo relato, indicando-se o que já se encontra implementado ou em vias de implementação, tendo em vista o estabelecimento da actividade do FEA em total regularidade e transparência, cuja existência sempre foi pretensão dos membros do seu Conselho de Administração.

B - CONTRADITÓRIO (desconformidades/irregularidades)

B.1. Asserção: *“Indevida afetação ao FEA de 100% em lugar de 50% (€ 1,2 M) do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT”*. (Pag. 22 do Relatório de Auditoria).

Segundo consideram os Senhores Auditores, teria ocorrido indevida afetação ao FEA de 100%, em lugar de 50%, do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT.

Com o devido respeito, discorda-se deste entendimento.

Nos termos do disposto no artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro (na redação que vigorou até à produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro), são afetas ao pagamento do suplemento e do abono previstos no mapa II (...) 50% do valor das multas ou coimas cobradas em processos de infração fiscal, nos termos do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 376-A/89, de 25 de outubro.

Com o Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, foi revogada a participação de 50% no valor das coimas que cabia aos autuantes da ex-DGAIEC, passando a totalidade do valor das coimas cobradas nos processos aduaneiros a ser receita própria da AT, nos termos do disposto no seu artigo 8.º, n.º 2, alínea d).

Com o objetivo, entre outros, de reforçar as fontes de financiamento do FEA, foi publicado o Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de Julho, cujo artigo 3.º deu nova redação ao artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, com a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 36/2008, de 29 de fevereiro.

Por feito desta alteração, o artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90 passou a declarar que são afetos ao pagamento do suplemento “Os *montantes*



Tribunal de Contas

João Manuel de Jesus Gomes
Rua Jerónimo Ataíde, n.º 30
2520-407 Peniche

das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira, instaurados e instruídos nos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira, exceto na parte em que sejam afetos a outros autuantes ou entidades nos termos da lei”.

Em face desta alteração, o procedimento, censurado no Relatório da Auditoria, de afetar a totalidade do valor das coimas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT, salvo melhor opinião, terá pleno suporte legal.

Esta mesma conclusão se pode extrair da leitura da nota de rodapé n.º 3, ao ponto 3.5.4 do Relatório de Auditoria (página 33), que refere que a legislação de suporte para a afetação ao FEA, dos montantes provenientes das cobranças de coimas e custas inerentes a processos de contraordenação aduaneira, é o “artigo 4.º, n.º 8, alínea c) do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de julho”.

- B.2. Asserção: *“Indevida agregação pelo IGCP (sem que o FEA a isso se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FEA, quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro ilíquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado”.* (Pag. 23 do Relatório de Auditoria).

Tem-se conhecimento de que, neste momento, por ocasião do vencimento de um CEDIC em 06-01-2017, propriedade do FEA, o IGCP já registou três movimentos na sua conta bancária, um para o montante investido, outro para os juros brutos e um terceiro para o imposto retido, concluindo-se assim que se encontra sanada esta desconformidade por parte do IGCP.

- B.3. Asserção: *“Incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FEA), da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5% a taxa aplicável (indevida retenção de € 11 m em 2015)”.* (Pag. 23 do Relatório de Auditoria)

Face às dúvidas suscitadas sobre esta matéria, nomeadamente na sequência da recomendação do Tribunal de Contas no âmbito do Relatório de Auditoria de Seguimento - Processo n.º13/2015, Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), aos períodos de 2013 e 2014,



João Manuel de Jesus Gomes
Rua Jerónimo Ataíde, n.º 30
2520-407 Peniche

procedeu a Direção de Serviços de IRC à emissão do Ofício-circulado n.º. 20192 de 2016-06-07, através do qual, em síntese, é veiculada a seguinte instrução administrativa: *"a retenção na fonte a efetuar sobre os rendimentos de capitais auferidos pelas entidades previstas nas alíneas a) a c) do n.º.1 do artigo 9º do Código do IRC deve corresponder à taxa prevista no n.º. 5 do artigo 87.º do Código do IRC tendo a mesma caráter definitivo."*

Nestes termos o FEA, com observância dos prazos legais aplicáveis, irá proceder à apresentação de reclamação graciosa no sentido de serem recuperados os valores indevidamente retidos na fonte.

- B.4. *Asserção: "Omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 44 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem Suplemento financiado pelo FEA (SFEA). Pagamento extraorçamental e indevido dessa despesa pelo FEA após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior recebimento extraorçamental para repor esse adiantamento do SFEA (procedimento legalmente interdito)." (Pag. 23 do Relatório de Auditoria).*

Os fluxos financeiros associados ao pagamento do seguro de responsabilidade civil profissional dos trabalhadores da AT suportado pelo FEA (conforme a alínea d) do n.º 6.º da Portaria n.º 824/91, de 14 de Agosto, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de Setembro), encontram-se evidenciados nos extratos de conta-corrente da conta 899 do balcão 112 do IGCP.

A criação de dotação orçamental teve por base os contratos de seguro em vigor em 2015, não tendo sido solicitado o Parecer Prévio Vinculativo previsto no art.º 75.º Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro (OE2015), uma vez que foi entendido que tal não será aplicável a este Fundo, uma vez que o seguro é suportado pelos trabalhadores da AT (conforme as alíneas d) e e) do n.º 6.º e alínea c) do n.º 15.º da Portaria 824/91, de 14 de Agosto, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de Setembro), limitando-se o FEA a contratar em nome e por conta dos referidos trabalhadores.

Acresce que, pelo estipulado na alínea d) do n.º 8 do referido artigo 75.º da Lei do OE para 2015, tem sido entendido pelo FEA que este Fundo está



Tribunal de Contas

João Manuel de Jesus Gomes
Rua Jerónimo Ataíde, n.º 30
2520-407 Peniche

excecionado da aplicação do n.º 5 deste mesmo artigo, precisamente a norma que exige o Parecer Prévio Vinculativo aludido.

O procedimento adotado no FEA teve subjacente o facto de o seguro se vencer em data em que era administrativamente impossível, proceder à atribuição e desconto do montante aos trabalhadores para efeitos de pagamento do seguro.

Aquela situação será sanada com o processamento e pagamento dos suplementos remuneratórios através da aplicação de processamento de vencimentos GeRHuP, que só em 2017 entrará em plena produção.

Crê-se, assim, que no decurso do corrente ano de 2017, a desconformidade assinalada pela Auditoria, neste domínio, já não acontecerá, pois os órgãos responsáveis quer pelo FET, quer pelo FEA, envidarão todos os esforços no sentido de se proceder de forma que os pagamentos dos prémios à seguradora se processem sem as desconformidades assinaladas pela Auditoria.

- B.5. Asserção: *"Indevida titularidade pela AT da conta bancária no Tesouro através da qual o FEA movimenta as disponibilidades reportadas nos pertinentes documentos de prestação de contas."* (Pag. 22 do Relatório de Auditoria).

O FEA aceita esta referência como uma correção que se impõe fazer, estando-se a diligenciar nesse sentido junto do IGCP.

- B.6. Asserção: *"Autorização do pagamento das despesas orçamentais do FEA (€ 11.896 m) por dirigente da AT sem competência para tal (ao não integrar o CAFEA) e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFiP em 22 dos 24 pedidos de autorização de pagamento (PAP), não estando os dois restantes sequer autorizados, deficiências que afetam todos os 24 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 11 dos PAP Emissão e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções)."* (Pag. 22 do Relatório de Auditoria).

A desconformidade assinalada pela Auditoria resultou da boa vontade dos intervenientes, responsáveis pelos assuntos financeiros da AT e, como tal, responsáveis pelos processamentos atempados das remunerações e suplementos que às mesmas se encontram agregados, que a não se verificar poderia motivar algum alarido social entre os trabalhadores.

João Manuel de Jesus Gomes
Rua Jerónimo Ataíde, n.º 30
2520-407 Peniche

No entanto, considerando o alerta que resulta da Auditoria quanto à falta de competência dos autores de tais autorizações, para praticar aquela categoria de actos, o próprio Conselho administrativo do FEA, achou por bem providenciar uma deliberação no sentido de ratificar os actos por eles praticados no domínio das atribuições do FEA e assim sanar a irregularidade verificada.

Tal aconteceu na reunião do Conselho Administrativo a que corresponde a Acta da reunião extraordinária ocorrida no dia 26-01-2017 (cuja cópia se junta).

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FEA, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFIP, foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

A não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Salienta-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo, e que a referida falta de segregação de funções já se encontra ultrapassada.

C - CONTRADITÓRIO (recomendações)

- C.1. Recomendação n.º 3 - *Proceder à correta contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas do Estado (direta e indiretamente) consignada ao Fundos, nos termos legais.*

Asserção: "Incorreta e inadequada classificação, como impostos, taxas, coimas e serviços prestados, das verbas recebidas por transferências (também irregulares visto serem extraorçamentais quando devem ser orçamentais) da respetiva entidade administradora dessas receitas do Estado (AT), em desrespeito do princípio orçamental da especificação e da devida transparência orçamental." (Pag. 20 e 22 do Relatório de Auditoria).

Esta situação encontra-se diretamente relacionada com a recomendação n.º 6 do relato, dirigida à AT, e tem em vista alterar o procedimento atual, segundo o qual a parte consignada aos Fundos é-lhes entregue diretamente pelas respetivas entidades administradoras (AT e Direção-Geral do Orçamento – DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas.



Tribunal de Contas

João Manuel de Jesus Gomes
Rua Jerónimo Ataíde, n.º 30
2520-407 Peniche

Tendo presente que a AT está a trabalhar para a alteração desse procedimento, entende-se relevante referir que essa alteração só poderá ter lugar quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam assegurar a entrega daquelas verbas aos respetivos Fundos, deixando as mesmas de ser efetuadas pela AT através transferência bancária a cada um dos Fundos.

- C.2. Recomendação n.º 4 - *Assegurar a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.*

Asserção: "Inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 7 069 m na receita de 2015) da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC, quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 84 M no final de 2015)". (Pag. 23 do Relatório de Auditoria).

O FEA efetua o registo contabilístico dos CEDIC de acordo com o entendimento da DGO que consta dos pontos 69 a 75 da Circular Série A n.º 1379 e que estipula os procedimentos de contabilização em despesa e receita da subscrição e reembolso dos CEDIC.

Os registos contabilísticos efetuados no sistema contabilístico GeRFIP relativamente à subscrição e reembolso dos CEDIC encontram-se assim em conformidade com as instruções emanadas pela DGO na Circular Série A n.º 1379, contabilizando respetivamente em despesa e receita orçamental não efetiva.

Deste modo, o cumprimento das instruções da DGO têm assim como resultado que os saldos de gerência do FEA não incluem os CEDIC, uma vez que a detenção de ativos financeiros orçamentais configura sempre uma despesa orçamental não efetiva, conforme estipula o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro que aprovou o Classificador Económico, independentemente do objetivo da sua aquisição, grau de liquidez ou período de detenção.

João Manuel de Jesus Gomes
Rua Jerónimo Ataíde, n.º 30
2520-407 Peniche

C.3. Recomendação nº. 5 – *Elaborar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.*

Decorre da própria lei a não existência de um mapa de pessoal próprio do FEA, tal como referido no Relatório da Auditoria, cabendo à AT assegurar o apoio técnico e administrativo necessário, em cumprimento das normas da contabilidade pública. Assim sendo, todo o trabalho técnico e administrativo é efetuado por trabalhadores da AT.

Ora, estes trabalhadores encontram-se vinculados pelo plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas vigente na AT, pelo que se crê que se encontra cumprida esta obrigação.

Concluindo, e no que ao FEA diz respeito, considerando tudo o que acima se expôs, entende-se que as recomendações ou já se encontram implementadas ou em vias de ser implementadas.

D - Da responsabilidade financeira sancionatória.

Os membros do Conselho de Administração do FEA, sempre estiveram de boa-fé no exercício dos cargos que vêm exercendo, os quais, graciosamente, sempre deram o melhor de si e todas as decisões e deliberações tomadas o foram no pressuposto da melhor defesa do interesse público em geral e do FEA em particular.

A generalidade das desconformidades ou irregularidades detetadas encontram-se já ultrapassadas ou em vias de ser ultrapassadas pela AT, a quem cabe a prestação do apoio técnico e administrativo para o normal funcionamento do FEA.

Pelo que, considerando tudo quanto se expôs e esclareceu, devem considerar-se relevadas as irregularidades detectadas, as quais decorreram das específicas circunstâncias de funcionamento do Fundo, e os membros do Conselho de Administração do FEA não devem, por conseguinte, ser penalizados com a aplicação das multas previstas nas alínea b) e d) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/87.

E - Observação final

Desta forma, conclui-se que os membros do Conselho de Administração do FEA, e o aqui alegante em particular, reúnem os pressupostos para que, através da Secção competente do Tribunal de Contas, se possa relevar quaisquer responsabilidades por



Tribunal de Contas

João Manuel de Jesus Gomes
Rua Jerónimo Ataíde, n.º 30
2520-407 Peniche

infracções financeiras, nos termos e ao abrigo do disposto no nº 8 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto, relevação que aqui se pede.

Esta é a pronúncia que se apresenta, certo que V. Exa. não deixará de a tomar em consideração, na apreciação final do relato subscrito pelos senhores auditores.

ANEXO: 1 DOCUMENTO



**ACTA DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO ADMINISTRATIVO
DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO (FEA)**

Aos vinte e seis dias do mês de janeiro do ano de dois mil e dezassete, pelas onze horas e trinta minutos, reuniu a título extraordinário o Conselho Administrativo (CA) do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), estando presentes, para além da Senhora Presidente, Helena Maria José Alves Borges, a Senhora Diretora de Serviços Técnicos, Análises e Laboratório, Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa, o Senhor Diretor da Alfândega do Jardim do Tabaco, João Pedro Henriques Santos Mota e o Senhor Subdiretor-Geral para a Área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, Dr. Nelson Roda Inácio.

A reunião foi convocada pela Senhora Presidente com a seguinte ordem de trabalhos:

***Ponto único:** Apreciação e eventual ratificação das autorizações de pagamento das despesas orçamentais do FEA por dirigentes da Autoridade Tributária e Aduaneira que não integram o Conselho Administrativo do Fundo.*

Iniciada a reunião, tomou a palavra a Senhora Presidente do Conselho Administrativo para assinalar a circunstância de o projecto de relatório da Auditoria aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro, realizada pelo Departamento de Auditoria II do Tribunal de Contas, mencionar terem existido autorizações de despesas orçamentais do Fundo realizadas por dirigentes da Autoridade Tributária Aduaneira que não fazem parte do Conselho Administrativo, no caso, pelo Senhor Dr. Néelson Roda Inácio, de 1 de janeiro a 21 de maio de 2015 e pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, entre 22 de maio e 31 de dezembro do mesmo ano, na qualidade de Diretores de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros. Feita a análise das autorizações supra referidas e das circunstâncias e motivos em que ocorreram, foi reconhecido pelos presentes que os autores de tais autorizações não dispunham de competência própria ou mandato para praticar aquela categoria de actos e que tal configura a irregularidade dos mesmos.

Considerando, todavia, que nas autorizações em causa não se observa qualquer outra causa de invalidade, uma vez que, em tudo o mais, se mostram conformes com as autorizações que seriam efectivamente devidas, quer no que respeita ao valor da despesa autorizada, aos fins a que se destinou e à necessidade da operação, uma vez que resultaram da premência sentida pelos autores em cumprir pontualmente o pagamento dos abonos que, nos termos da lei, sempre teriam de ser realizados e processados pelos serviços financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira. Considerando que, ressalvadas as irregularidades acima identificadas, as autorizações então concedidas, sê-lo-iam igualmente, nos mesmos precisos termos, pelos

R. da Prata, 10, 2.º - 1149-027 LISBOA
Fax 218812938 Telef. 218823093/4/5
dg-at@at.gov.pt

R. da Alfândega, 5, r/c - 1149-006 LISBOA
Fax 218813941 Telef. 218813939
dsgrf-fea@at.gov.pt

1



Tribunal de Contas



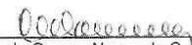
FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO

membros do Conselho Administrativo do FEA. Considerando, finalmente, que a irregularidade detectada naquelas autorizações não acarreta a sua nulidade, os presentes entenderam submeter à deliberação a sua ratificação.

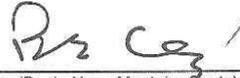
Depois de ser objecto de discussão entre todos os membros do Conselho Administrativo, e de por estes terem sido considerados satisfeitos os requisitos legais dos quais, à luz do disposto no artigo 164.º do Código do Procedimento Administrativo, depende a ratificação de actos administrativos, foi deliberado, por unanimidade, ratificar os actos de autorização de despesas orçamentais do FEA, praticados quer pelo Senhor Dr. Nélson Roda Inácio, quer pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, sem prévia autorização do Conselho Administrativo ou de algum dos seus membros, identificados no supra referido Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, assim ficando sanadas as irregularidades detectadas nos actos ora ratificados.

Não havendo outros assuntos a tratar, a Senhora Presidente deu por encerrada a reunião, da qual se lavrou a presente acta, que vai ser assinada por todos os membros do CA presentes e por mim, Paulo Nuno Monteiro Couto, Secretário deste Conselho, que a redigi.


(Helena Maria José Alves Borgés)


(Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa)


(João Pedro Henriques Santos Mota)


(Paulo Nuno Monteiro Couto)

Resposta de João Pedro Henriques dos Santos Mota



João Pedro Henriques dos Santos Mota
Rua Professor Mário Albuquerque, nº 5 – 3º C
1600-812 Lisboa



Ex.mo Senhor
Juiz Conselheiro da Área II do Tribunal de Contas
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 26 de janeiro de 2017

Assunto: *Processo nº 10/2016 – Processo 10/2016 - AUDIT*
Relatório da Auditoria à Actividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro.

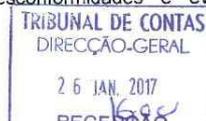
João Pedro Henriques dos Santos Mota, Diretor da Alfândega do Jardim do Tabaco da Autoridade Tributária e Aduaneira e vogal do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), tendo sido notificado para, nos termos do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPT – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), me pronunciar sobre os factos e matérias constantes do Relatório da Auditoria em referência, cumpre-me dizer o seguinte:

A - Questões prévias

Tendo em conta que sou visado no mencionado relatório enquanto membro (vogal) do Conselho de Administração do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA) e nessa qualidade me são imputados factos susceptíveis de “*configurar infracção financeira*” e, consequentemente, incorrer em “*eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do artigo 65º da LOPT*”, a pronúncia, ora apresentada, somente versará sobre matérias abordadas no Relatório concernentes ao funcionamento e actividade do antes mencionado Fundo.

A colaboração que, enquanto trabalhador da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), me tem sido pedida na gestão dos assuntos do FEA, tem sido exercida a título gracioso, e para além do cumprimento das tarefas que me cabem, enquanto Diretor da Alfândega do Jardim do Tabaco da AT.

Não obstante não ter sido estabelecida, no Relatório de Auditoria, uma correspondência direta entre as constatações de desconformidades ou irregularidades, as recomendações e as conclusões, na presente alegação comentar-se-ão as desconformidades e eventuais





irregularidades anotadas no relato dos senhores auditores e, num segundo passo, far-se-á referência às recomendações e conclusões constantes do mesmo relato, indicando-se o que já se encontra implementado ou em vias de implementação, tendo em vista o estabelecimento da actividade do FEA em total regularidade e transparência, cuja existência sempre foi pretensão dos membros do seu Conselho de Administração.

B - CONTRADITÓRIO (desconformidades/irregularidades)

B.1. Asserção: "*Indevida afetação ao FEA de 100% em lugar de 50% (€ 1,2 M) do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT*". (Pag. 22 do Relatório de Auditoria).

Segundo consideram os Senhores Auditores, teria ocorrido indevida afetação ao FEA de 100%, em lugar de 50%, do produto das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT.

Com o devido respeito, discorda-se deste entendimento.

Nos termos do disposto no artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro (na redação que vigorou até à produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro), são afetas ao pagamento do suplemento e do abono previstos no mapa II (...) 50% do valor das multas ou coimas cobradas em processos de infração fiscal, nos termos do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 376-A/89, de 25 de outubro.

Com o Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, diploma que criou a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por fusão da DGCI, DGAIEC e DGITA, foi revogada a participação de 50% no valor das coimas que cabia aos autuantes da ex-DGAIEC, passando a totalidade do valor das coimas cobradas nos processos aduaneiros a ser receita própria da AT, nos termos do disposto no seu artigo 8.º, n.º 2, alínea d).

Com o objetivo, entre outros, de reforçar as fontes de financiamento do FEA, foi publicado o Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de Julho, cujo artigo 3.º deu nova redação ao artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, com a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 36/2008, de 29 de fevereiro.

Por feito desta alteração, o artigo 4.º, n.º 8, alínea c), do Decreto-Lei n.º 274/90 passou a declarar que são afetos ao pagamento do suplemento "*Os montantes das coimas e custas cobradas em processos de contraordenação aduaneira, instaurados e instruídos nos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira, exceto na parte em que sejam afetos a outros autuantes ou entidades nos termos da lei*".

Em face desta alteração, o procedimento, censurado no Relatório da Auditoria, de afetar a totalidade do valor das coimas cobradas em processos de contraordenação aduaneira instaurados e instruídos pela AT, salvo melhor opinião, terá pleno suporte legal.

Esta mesma conclusão se pode extrair da leitura da nota de rodapé n.º 3, ao ponto 3.5.4 do Relatório de Auditoria (página 33), que refere que a legislação de suporte para a

afetação ao FEA, dos montantes provenientes das cobranças de coimas e custas inerentes a processos de contraordenação aduaneira, é o "artigo 4.º, n.º 8, alínea c) do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 142/2012, de 11 de julho".

- B.2. Asserção: *"Indevida agregação pelo IGCP (sem que o FEA a isso se tenha oposto), do juro líquido ao valor aplicado em cada CEDIC registado (à data de vencimento) na conta bancária do FEA, quando deveria registar separadamente o valor aplicado, o juro ilíquido e o imposto retido. Essa agregação deixa a retenção do imposto sem fluxo financeiro correspondente, o que não é apropriado".* (Pag. 23 do Relatório de Auditoria).

Tem-se conhecimento de que, neste momento, por ocasião do vencimento de um CEDIC em 06-01-2017, propriedade do FEA, o IGCP já registou três movimentos na sua conta bancária, um para o montante investido, outro para os juros brutos e um terceiro para o imposto retido, concluindo-se assim que se encontra sanada esta desconformidade por parte do IGCP.

- B.3. Asserção: *"Incorreta aplicação pelo IGCP (não reclamada pelo FEA), da retenção na fonte de IRC à taxa de 25% sobre o juro das aplicações em CEDIC sendo 21,5% a taxa aplicável (indevida retenção de € 11 m em 2015)".* (Pag. 23 do Relatório de Auditoria)

Face às dúvidas suscitadas sobre esta matéria, nomeadamente na sequência da recomendação do Tribunal de Contas no âmbito do Relatório de Auditoria de Seguimento - Processo n.º13/2015, Auditoria à Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), aos períodos de 2013 e 2014, procedeu a Direção de Serviços de IRC à emissão do Ofício-circulado n.º. 20192 de 2016-06-07, através do qual, em síntese, é veiculada a seguinte instrução administrativa: *"a retenção na fonte a efetuar sobre os rendimentos de capitais auferidos pelas entidades previstas nas alíneas a) a c) do n.º.1 do artigo 9º do Código do IRC deve corresponder à taxa prevista no n.º. 5 do artigo 87.º do Código do IRC tendo a mesma caráter definitivo."*

Nestes termos o FEA, com observância dos prazos legais aplicáveis, irá proceder à apresentação de reclamação graciosa no sentido de serem recuperados os valores indevidamente retidos na fonte.

- B.4. Asserção: *"Omissão do registo dos fluxos financeiros associados ao pagamento (€ 44 m) de seguro de responsabilidade civil profissional aos trabalhadores da AT que recebem Suplemento financiado pelo FEA (SFEA). Pagamento extraorçamental e indevido dessa despesa pelo FEA após criação irregular de dotação orçamental sem contrato válido e com posterior recebimento extraorçamental para repor esse adiantamento do SFEA (procedimento legalmente interdito)".* (Pag. 23 do Relatório de Auditoria).

Os fluxos financeiros associados ao pagamento do seguro de responsabilidade civil profissional dos trabalhadores da AT suportado pelo FEA (conforme a alínea d) do n.º 6.º



da Portaria n.º 824/91, de 14 de Agosto, na redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de Setembro), encontram-se evidenciados nos extratos de conta-corrente da conta 899 do balcão 112 do IGCP.

A criação de dotação orçamental teve por base os contratos de seguro em vigor em 2015, não tendo sido solicitado o Parecer Prévio Vinculativo previsto no art.º 75.º Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro (OE2015), uma vez que foi entendido que tal não será aplicável a este Fundo, uma vez que o seguro é suportado pelos trabalhadores da AT (conforme as alíneas d) e e) do n.º 6.º e alínea c) do n.º 15.º da Portaria 824/91, de 14 de Agosto, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Portaria n.º 1033/2009, de 11 de Setembro), limitando-se o FEA a contratar em nome e por conta dos referidos trabalhadores.

Acresce que, pelo estipulado na alínea d) do n.º 8 do referido artigo 75.º da Lei do OE para 2015, tem sido entendido pelo FEA que este Fundo está excecionado da aplicação do n.º 5 deste mesmo artigo, precisamente a norma que exige o Parecer Prévio Vinculativo aludido.

O procedimento adotado no FEA teve subjacente o facto de o seguro se vencer em data em que era administrativamente impossível, proceder à atribuição e desconto do montante aos trabalhadores para efeitos de pagamento do seguro.

Aquela situação será sanada com o processamento e pagamento dos suplementos remuneratórios através da aplicação de processamento de vencimentos GeRHuP, que só em 2017 entrará em plena produção.

Crê-se, assim, que no decurso do corrente ano de 2017, a desconformidade assinalada pela Auditoria, neste domínio, já não acontecerá, pois os órgãos responsáveis quer pelo FET, quer pelo FEA, envidarão todos os esforços no sentido de se proceder de forma que os pagamentos dos prémios à seguradora se processem sem as desconformidades assinaladas pela Auditoria.

- B.5. *Asserção: "Indevida titularidade pela AT da conta bancária no Tesouro através da qual o FEA movimenta as disponibilidades reportadas nos pertinentes documentos de prestação de contas." (Pag. 22 do Relatório de Auditoria).*

O FEA aceita esta referência como uma correção que se impõe fazer, estando-se a diligenciar nesse sentido junto do IGCP.

- B.6. *Asserção: "Autorização do pagamento das despesas orçamentais do FEA (€ 11.896 m) por dirigente da AT sem competência para tal (ao não integrar o CAFEA) e sem o obrigatório processamento prévio na aplicação de GeRFIP em 22 dos 24 pedidos de autorização de pagamento (PAP), não estando os dois restantes sequer autorizados, deficiências que afetam todos os 24 documentos de despesa. Pagamento sem os obrigatórios cabimento, compromisso e pedido de autorização em 11 dos PAP Emissão*

e conferência das despesas pela mesma pessoa (sem segregação de funções).” (Pag. 22 do Relatório de Auditoria).

A desconformidade assinalada pela Auditoria resultou da boa vontade dos intervenientes, responsáveis pelos assuntos financeiros da AT e, como tal, responsáveis pelos processamentos atempados das remunerações e suplementos que às mesmas se encontram agregados, que a não se verificar poderia motivar algum alarido social entre os trabalhadores.

No entanto, considerando o alerta que resulta da Auditoria quanto à falta de competência dos autores de tais autorizações, para praticar aquela categoria de actos, o próprio Conselho administrativo do FEA, achou por bem providenciar uma deliberação no sentido de ratificar os actos por eles praticados no domínio das atribuições do FEA e assim sanar a irregularidade verificada.

Tal aconteceu na reunião do Conselho Administrativo a que corresponde a Acta da reunião extraordinária ocorrida no dia 26-01-2017 (cuja cópia se junta).

No que concerne à ausência de cabimento, compromisso e pedido de autorização da despesa, bem como aos pagamentos de FEA, refere-se que existia dotação orçamental para o efeito. O processamento prévio em GeRFiP, foi dilatado por falta de recursos humanos afetos à área de gestão financeira da DSGRF.

A não segregação de funções, evidenciada nos atos de emissão e conferência, através da assinatura dos PAP's, foi reflexo da escassez de recursos humanos, como já foi referido. Saliencia-se no entanto, que todos os procedimentos foram devidamente verificados pelas Chefes de Divisão ao tempo, e que a referida falta de segregação de funções já se encontra ultrapassada.

C - CONTRADITÓRIO (recomendações)

- C.1. Recomendação n.º 3 - *Proceder à correta contabilização, como transferências do Orçamento do Estado, da parte das receitas do Estado (direta e indiretamente) consignada ao Fundos, nos termos legais.*

Asserção: "Incorreta e inadequada classificação, como impostos, taxas, coimas e serviços prestados, das verbas recebidas por transferências (também irregulares visto serem extraorçamentais quando devem ser orçamentais) da respetiva entidade administradora dessas receitas do Estado (AT), em desrespeito do princípio orçamental da especificação e da devida transparência orçamental.” (Pag. 20 e 22 do Relatório de Auditoria).

Esta situação encontra-se diretamente relacionada com a recomendação n.º 6 do relato, dirigida à AT, e tem em vista alterar o procedimento atual, segundo o qual a parte consignada aos Fundos é-lhes entregue diretamente pelas respetivas entidades



Tribunal de Contas

administradoras (AT e Direção-Geral do Orçamento – DGO) através de transferências extraorçamentais não registadas.

Tendo presente que a AT está a trabalhar para a alteração desse procedimento, entende-se relevante referir que essa alteração só poderá ter lugar quando forem criadas/implementadas pela DGO as condições necessárias, que permitam assegurar a entrega daquelas verbas aos respetivos Fundos, deixando as mesmas de ser efetuadas pela AT através transferência bancária a cada um dos Fundos.

- C.2. Recomendação nº. 4 - *Assegurar a verificação sistemática da consistência do saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) nos documentos de prestação de contas.*

Asserção: "Inapropriada relevação, na execução orçamental de ativos financeiros (€ 7 069 m na receita de 2015) da diferença anual entre o resgate e a subscrição de aplicações financeiras em CEDIC, quando estes equivalentes de caixa (passíveis de mobilização quase imediata) devem integrar o saldo orçamental. Inapropriada relevação das aplicações na execução e no saldo extraorçamental da DFC ficando o saldo orçamental indevidamente deduzido do valor aplicado (€ 84 M no final de 2015)". (Pag. 23 do Relatório de Auditoria).

O FEA efetua o registo contabilístico dos CEDIC de acordo com o entendimento da DGO que consta dos pontos 69 a 75 da Circular Série A n.º 1379 e que estipula os procedimentos de contabilização em despesa e receita da subscrição e reembolso dos CEDIC.

Os registos contabilísticos efetuados no sistema contabilístico GeRFiP relativamente à subscrição e reembolso dos CEDIC encontram-se assim em conformidade com as instruções emanadas pela DGO na Circular Série A n.º 1379, contabilizando respetivamente em despesa e receita orçamental não efetiva.

Deste modo, o cumprimento das instruções da DGO têm assim como resultado que os saldos de gerência do FEA não incluem os CEDIC, uma vez que a detenção de ativos financeiros orçamentais configura sempre uma despesa orçamental não efetiva, conforme estipula o Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de fevereiro que aprovou o Classificador Económico, independentemente do objetivo da sua aquisição, grau de liquidez ou período de detenção.

- C.3. Recomendação nº. 5 – *Elaborar o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas em conformidade com a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção emitida em 1 julho de 2009.*

Decorre da própria lei a não existência de um mapa de pessoal próprio do FEA, tal como referido no Relatório da Auditoria, cabendo à AT assegurar o apoio técnico e

administrativo necessário, em cumprimento das normas da contabilidade pública. Assim sendo, todo o trabalho técnico e administrativo é efetuado por trabalhadores da AT.

Ora, estes trabalhadores encontram-se vinculados pelo plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas vigente na AT, pelo que se crê que se encontra cumprida esta obrigação.

Concluindo, e no que ao FEA diz respeito, considerando tudo o que acima se expôs, entende-se que as recomendações ou já se encontram implementadas ou em vias de ser implementadas.

D - Da responsabilidade financeira sancionatória.

Os membros do Conselho de Administração do FEA, sempre estiveram de boa-fé no exercício dos cargos que vêm exercendo, os quais, graciosamente, sempre deram o melhor de si e todas as decisões e deliberações tomadas o foram no pressuposto da melhor defesa do interesse público em geral e do FEA em particular.

A generalidade das desconformidades ou irregularidades detetadas encontram-se já ultrapassadas ou vias de ser ultrapassadas pela AT, a quem cabe a prestação do apoio técnico e administrativo para o normal funcionamento do FEA.

Pelo que, considerando tudo quanto se expôs e esclareceu, devem considerar-se relevadas as irregularidades detectadas, as quais decorreram das específicas circunstâncias de funcionamento do Fundo, e os membros do Conselho de Administração do FEA não devem, por conseguinte, ser penalizados com a aplicação das multas previstas nas alínea b) e d) do nº 1 do artigo 65º da Lei nº 98/87.

E - Observação final

Desta forma, conclui-se que os membros do Conselho de Administração do FEA, e o aqui alegante em particular, reúnem os pressupostos para que, através da Secção competente do Tribunal de Contas, se possa relevar quaisquer responsabilidades por infrações financeiras, nos termos e ao abrigo do disposto no nº 8 do artigo 65º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 35/2007, de 13 de Agosto, relevação que aqui se pede.

Esta é a pronúncia que se apresenta, certo que V. Exa. não deixará de a tomar em consideração, na apreciação final do relato subscrito pelos senhores auditores.

Anexo: 1 documento





ACTA DE REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO (FEA)

Aos vinte e seis dias do mês de janeiro do ano de dois mil e dezassete, pelas onze horas e trinta minutos, reuniu a título extraordinário o Conselho Administrativo (CA) do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), estando presentes, para além da Senhora Presidente, Helena Maria José Alves Borges, a Senhora Diretora de Serviços Técnicos, Análises e Laboratório, Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa, o Senhor Diretor da Alfândega do Jardim do Tabaco, João Pedro Henriques Santos Mota e o Senhor Subdiretor-Geral para a Área dos Recursos Financeiros e Patrimoniais, Dr. Nelson Roda Inácio.

A reunião foi convocada pela Senhora Presidente com a seguinte ordem de trabalhos:

***Ponto único:** Apreciação e eventual ratificação das autorizações de pagamento das despesas orçamentais do FEA por dirigentes da Autoridade Tributária e Aduaneira que não integram o Conselho Administrativo do Fundo.*

Iniciada a reunião, tomou a palavra a Senhora Presidente do Conselho Administrativo para assinalar a circunstância de o projecto de relatório da Auditoria aos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro, realizada pelo Departamento de Auditoria II do Tribunal de Contas, mencionar terem existido autorizações de despesas orçamentais do Fundo realizadas por dirigentes da Autoridade Tributária Aduaneira que não fazem parte do Conselho Administrativo, no caso, pelo Senhor Dr. Néelson Roda Inácio, de 1 de janeiro a 21 de maio de 2015 e pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, entre 22 de maio e 31 de dezembro do mesmo ano, na qualidade de Diretores de Serviços de Gestão dos Recursos Financeiros. Feita a análise das autorizações supra referidas e das circunstâncias e motivos em que ocorreram, foi reconhecido pelos presentes que os autores de tais autorizações não dispunham de competência própria ou mandato para praticar aquela categoria de actos e que tal configura a irregularidade dos mesmos.

Considerando, todavia, que nas autorizações em causa não se observa qualquer outra causa de invalidade, uma vez que, em tudo o mais, se mostram conformes com as autorizações que seriam efectivamente devidas, quer no que respeita ao valor da despesa autorizada, aos fins a que se destinou e à necessidade da operação, uma vez que resultaram da premência sentida pelos autores em cumprir pontualmente o pagamento dos abonos que, nos termos da lei, sempre teriam de ser realizados e processados pelos serviços financeiros da Autoridade Tributária e Aduaneira. Considerando que, ressalvadas as irregularidades acima identificadas, as autorizações então concedidas, sê-lo-iam igualmente, nos mesmos precisos termos, pelos

R. da Prata, 10, 2.º - 1149-027 LISBOA
Fax 218812938 Telef. 218823093/4/5
dq-at@at.gov.pt

R. da Alfândega, 5, r/c - 1149-006 LISBOA
Fax 218813941 Telef. 218813939
dsgrf-fea@at.gov.pt

1

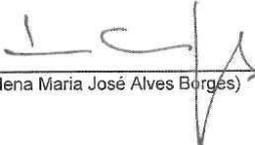


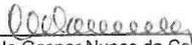
FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO

membros do Conselho Administrativo do FEA. Considerando, finalmente, que a irregularidade detectada naquelas autorizações não acarreta a sua nulidade, os presentes entenderam submeter à deliberação a sua ratificação.

Depois de ser objecto de discussão entre todos os membros do Conselho Administrativo, e de por estes terem sido considerados satisfeitos os requisitos legais dos quais, à luz do disposto no artigo 164.º do Código do Procedimento Administrativo, depende a ratificação de actos administrativos, foi deliberado, por unanimidade, ratificar os actos de autorização de despesas orçamentais do FEA, praticados quer pelo Senhor Dr. Nélon Roda Inácio, quer pela Senhora Dra. Maria Judite Silveira Gamboa, sem prévia autorização do Conselho Administrativo ou de algum dos seus membros, identificados no supra referido Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas, assim ficando sanadas as irregularidades detectadas nos actos ora ratificados.

Não havendo outros assuntos a tratar, a Senhora Presidente deu por encerrada a reunião, da qual se lavrou a presente acta, que vai ser assinada por todos os membros do CA presentes e por mim, Paulo Nuno Monteiro Couto, Secretário deste Conselho, que a redigi.


(Helena Maria José Alves Borges)


(Maria Manuela Gaspar Nunes da Costa)


(João Pedro Henriques Santos Mota)


(Paulo Nuno Monteiro Couto)