



**INSPECÇÃO GERAL DE FINANÇAS**

*Relatório de Actividades  
de 2002*

Ano 2002

## ÍNDICE

<b>LISTA DE SIGLAS .....</b>	<b>2</b>
<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>I - NOTA INTRODUTÓRIA .....</b>	<b>6</b>
<b>II - ENQUADRAMENTO E ESTRUTURA DAS ACTIVIDADES.....</b>	<b>10</b>
<b>MISSÃO E ÂMBITO DE ACTUAÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>DESTINATÁRIOS DOS PRODUTOS DA IGF.....</b>	<b>11</b>
<b>MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E AUSCULTAÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>ESTRUTURA DAS ACTIVIDADES .....</b>	<b>12</b>
<b>III - AVALIAÇÃO DAS ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS .....</b>	<b>15</b>
<b>INDICADORES GLOBAIS.....</b>	<b>15</b>
<b>RESULTADOS QUANTITATIVOS .....</b>	<b>20</b>
<b>CONSECUÇÃO DOS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS.....</b>	<b>21</b>
<b>SÍNTESE POR DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO DA IGF .....</b>	<b>24</b>
<b>COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO.....</b>	<b>24</b>
<b>CONTROLO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS .....</b>	<b>27</b>
<b>CONTROLO DA RECEITA TRIBUTÁRIA.....</b>	<b>34</b>
<b>CONTROLO DA DESPESA PÚBLICA.....</b>	<b>38</b>
<b>APOIO TÉCNICO .....</b>	<b>47</b>
<b>COOPERAÇÃO.....</b>	<b>49</b>
<b>ORGANIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E INFORMAÇÃO INTERNA .....</b>	<b>52</b>
<b>ARTICULAÇÃO COM OS INSTRUMENTOS MACRO-ECONÓMICOS.....</b>	<b>54</b>
<b>IV - RECURSOS UTILIZADOS.....</b>	<b>55</b>
<b>CONDICIONANTES DAS ACTIVIDADES.....</b>	<b>55</b>
<b>RECURSOS HUMANOS.....</b>	<b>55</b>
<b>RECURSOS MATERIAIS.....</b>	<b>56</b>
<b>RECURSOS FINANCEIROS.....</b>	<b>57</b>
<b>FORMAÇÃO PROFISSIONAL.....</b>	<b>58</b>
<b>ANEXOS</b>	

## **LISTA DE SIGLAS**

**AFIS** – Anti-fraude Information System

**ARS** – Administração Regional de Saúde

**CE** – Comissão Europeia

**CC** – Conselho Coordenador do SCI (Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado)

**COCOLAF – UE** – Comité de Coordenação da Luta Anti-Fraude

**CSC** – Código das Sociedades Comerciais

**DIAP** – Departamento de Investigação e Acção Penal

**DL** – Decreto-Lei

**DU** – Dias Úteis

**EPE** – Entidades Públicas Empresariais

**FC** – Fundo de Coesão

**FEDER** – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

**FEOGA – O** – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação

**FEOGA – G** – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Garantia

**FSA** – Fundos e Serviços Autónomos

**FSE** – Fundo Social Europeu

**IFADAP** – Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas

**IFE** – Inspectores de Finanças Estagiários

**IFOP** – Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas

**IGAE** – Inspeção-Geral das Actividades Económicas

**IGF** – Inspeção-Geral de Finanças

**INGA** – Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola

**IR** – Imposto sobre o Rendimento

**LEP** – Linhas Estratégicas de Planeamento

**LVT** – Lisboa e Vale do Tejo

**OE** – Orçamento do Estado

**OLAF** – Office Européen de Lutte Antifraude

**PALOP** – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

**PECO** – Países da Europa Central e Oriental

**PERPEF** – Plano de Emergência de Recuperação dos Processos de Execução Fiscal

**PIDDAC** – Programa de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

**PJ** – Polícia Judiciária

**PO** – Programas Operacionais

**POCAL** – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

**POE** – Programa Operacional da Economia

**QCA** – Quadro Comunitário de Apoio

**RPIVA** – Recursos Próprios IVA

**SCI** – Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado

**SCUT** – Regime de Portagem sem Cobrança para o Utilizador

**SEAF** – Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

**SFC** – Secretários de Finanças Coordenadores

**SFE** – Secretários de Finanças Especialistas

**SGPS** – Sociedade Gestora de Participações Sociais

**SGII** – Sociedade Gestora de Investimentos Imobiliários

**SIAFE** – Sistemas de Informação da Administração Financeira do Estado

**SIGIFE** – Sistema de Informação dos Controlos dos Fundos e Instrumentos Financeiros Estruturais e  
Fundo de Coesão

**SNC** – Sistema Nacional de Controlo

**SNS** – Sistema Nacional de Saúde

**TCE** – Tribunal de Contas Europeu

**UCLEFA** – Unidade de Coordenação da Luta contra a Evasão e Fraude Fiscal e Aduaneira

**UE** – União Europeia

## APRESENTAÇÃO

O presente relatório de actividades da Inspeção-Geral de Finanças é elaborado nos termos do disposto no Decreto-Lei n° 183/96, de 27 de Setembro, e no Despacho n° 21172/2001, do Ministro das Finanças, publicado no DR II n° 236, de 11 de Outubro.

O relato das actividades assenta na seguinte estrutura:

- I. Nota introdutória
- II. Enquadramento e estrutura das actividades
- III. Avaliação das actividades desenvolvidas
- IV. Recursos utilizados

Anexos:

Anexo I - Objectivos estratégicos e linhas de orientação

Anexo II - Lista dos programas

Anexo III - Recursos globais previstos e afectos

Anexo IV - Recursos inspectivos e não inspectivos afectos

Anexo V - Recursos humanos

Anexo VI - Recursos financeiros

No capítulo I, apresenta-se uma breve análise conjuntural com reflexos directos ou indirectos na actividade da IGF, bem como uma síntese das principais orientações gerais prosseguidas em 2002.

No capítulo II, procede-se à descrição breve das actuais competências e incumbências da IGF, bem como dos objectivos estratégicos e programas que conduzem à concretização das actividades desenvolvidas.

No capítulo III, efectua-se o balanço das actividades desenvolvidas pela IGF na perspectiva da consecução dos objectivos estratégicos e da cobertura dos domínios de intervenção da IGF.

No capítulo IV, referem-se as condicionantes das actividades e caracterizam-se os recursos ao dispor do organismo, nos planos humano, material e financeiro.

Por último, são apresentados diversos anexos, designadamente os relativos aos recursos financeiros e humanos e à afectação destes aos programas e projectos, medida em DU (Dias Úteis).

## **I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Pode afirmar-se que o ano de 2002 marcou o início de um previsível e longo período de forte contenção orçamental visando, acima de tudo, o equilíbrio das finanças públicas. Para se cumprir este objectivo, houve e haverá que sacrificar despesas correntes e de capital, e que proceder às necessárias reformas estruturais sobretudo ao nível da despesa pública.

Uma eficaz actuação dos órgãos de controlo constitui certamente um dos mecanismos que o Governo tem à sua disposição para o ajudar a identificar as áreas mais carecidas de reformas e que apresentam maior risco, propor recomendações visando melhorar as práticas e os procedimentos na Administração Pública, e para disseminar uma cultura de controlo financeiro nas entidades em que intervêm.

As restrições orçamentais afectaram todo o sector público administrativo e, como tal, também os órgãos de controlo. A IGF viu-se assim confrontada, no final do ano, com limitação de recursos que, em 2003, se perspectiva ser ainda mais forte.

Não obstante, em 2002, foi ainda possível desenvolver as actividades que haviam sido previstas no Plano de Actividades e contribuir para um melhor desempenho do sector público administrativo e do sector público empresarial através, nomeadamente, de:

- Aprofundamento de parcerias, em especial com os elementos que integram o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, e participação nas estruturas, sobretudo da União Europeia, especializadas nas matérias do controlo e auditoria, da gestão dos fundos financeiros públicos, da contabilidade e em outras de interesse para a acção da IGF;
- Execução dos controlos decorrentes dos compromissos do País enquanto membro da União Europeia;
- Intervenções direccionadas para áreas de maior risco no âmbito da administração financeira do Estado, nomeadamente para as áreas da administração tributária, da saúde, do património, dos fundos e serviços autónomos e da administração local autárquica;
- Adopção de metodologias direccionadas para a intervenção em complexos sistemas de informação e para a avaliação do desempenho das organizações;
- Propositura de medidas legislativas e outras visando colmatar lacunas existentes.

Exemplos da importância, impacto e amplitude das intervenções desenvolvidas pela IGF, são as seguintes acções:

- **Levantamento e caracterização dos circuitos de informação financeira estabelecidos entre a Administração Financeira do Estado e as entidades total ou parcialmente financiadas pelo Orçamento do Estado**, solicitado pelo Ministro das Finanças ao Conselho Coordenador do SCI, através do seu Despacho n.º 5175/2002, de 25/02, cabendo à IGF a concepção e liderança do projecto, o qual se encontra em avançado estado de execução pelo que foi já possível formular algumas conclusões, numa perspectiva de gestão e controlo financeiro, das quais se destacam: a existência de áreas do SPA (Sector Público Administrativo) onde a informação financeira não é integrada no sistema de informação consolidado, desconhecendo-se, por isso, os montantes e as respectivas fontes; são recebidos e utilizados dinheiros públicos sem que o Ministério das Finanças tenha conhecimento; uma grande parte da informação financeira ainda circula em papel, obrigando a atrasos significativos e inviabilizando o seu apuramento e utilização oportuna na decisão;
- **Operacionalização do modelo de articulação entre as entidades** que desempenham funções de controlo aos diferentes níveis, tendo em vista o cumprimento das obrigações exigidas pela regulamentação comunitária aplicável ao QCA III;
- Emissão de **15 declarações de encerramento no âmbito de Programas co-financiados no âmbito do QCA II pelo FEDER e FSE**, nos termos do Regulamento n.º 2064/97;
- **Certificação das contas dos organismos pagadores das medidas financiadas pelo FEOGA-Garantia (INGA e IFADAP) referente a 2001**;
- **Auditoria ao controlo exercido pelas entidades competentes em relação aos sujeitos passivos não residentes sem estabelecimento estável em Portugal**, área de risco onde se movimentaram, em 2000, cerca de 4 000 milhões de euros em volume de negócios. Da análise de uma amostra de 78 entidades tributadas em IVA e não tributadas em IRC, que em 2000 apresentavam base tributável de IVA superior a 5 milhões de euros, revelou-se evidente que, na esmagadora maioria daquelas entidades (73), as actividades desenvolvidas implicavam uma actuação no mercado em termos idênticos aos de qualquer empresa sediada em Portugal e proporcionavam, no citado exercício, margens de lucro estimadas da ordem dos 444 milhões de euros, a que corresponderiam 142 milhões de euros de IRC. Trata-se maioritariamente de empresas multinacionais, as quais, nas situações em que foi possível identificar a existência de relações especiais entre cliente e fornecedor, poderão estar a recorrer indevidamente à figura de “não residente sem estabelecimento estável”, como estratégia de planeamento fiscal para subtrair à tributação em Portugal parte do rendimento que aqui deveria ser tributado;

- **Avaliação do Plano de Emergência de Recuperação dos Processos de Execução Fiscal (PERPEF)**, centrada no contributo que as medidas e orientações adoptadas nesse Plano, que vigorou em 2000, e no Plano de Actividades da Justiça Tributária (PAJUT), que vigorou em 2001, trouxeram para a recuperação deste sector.

As conclusões obtidas confirmaram o estado preocupante do sector das execuções fiscais, cuja dívida por cobrar ascendia, em finais de 2001, a cerca de 11.018 milhões de euros, dos quais cerca de 60% estão concentrados nos distritos de Lisboa e do Porto;

- **Auditorias às relações financeiras do Estado com o sector farmacêutico e às relações financeiras entre as entidades convencionadas e o Serviço Nacional de Saúde**, ambas inseridas no plano de acção conjunta estabelecido, em 2001, entre a IGF e a Inspeção-Geral de Saúde, que permitiram confirmar a inadequação do clausulado dos instrumentos que disciplinam as relações entre o Estado e os sectores farmacêutico e convencionado, a pouca fiabilidade do modelo de prescrição em que assenta a aceitação pelo SNS dos encargos facturados e as insuficiências dos sistemas de controlo interno das organizações públicas envolvidas, o que propiciou a existência de situações irregulares e/ou de fraude, com efeitos significativos no avolumar da correspondente despesa pública;
- **Inquérito à execução do contrato de gestão de um hospital**, tendo permitido concluir, de entre outros aspectos, que foi paga em excesso à sociedade gestora uma verba de cerca de 75,6 milhões de euros;
- **Sindicância realizada na área do Património do Estado** em que se concluiu, fundamentalmente, que a ausência de registos e de bases de dados fidedignas sobre o património imobiliário e o parque de viaturas do Estado e de procedimentos de acompanhamento adequado desses mesmos patrimónios, não permite conhecer, gerir e controlar o universo de bens objecto da sua intervenção o qual se estima serem da ordem dos 25 mil imóveis e 25 mil viaturas;
- **Controlo e avaliação do endividamento municipal**, projecto cuja execução, para além da conclusão de auditorias em doze municípios - incluindo alguns grandes municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto -, culminou na apresentação à tutela de um Relatório sobre “Finanças e Endividamento Municipais” afigurando-se relevante referir que em todas as auditorias realizadas se constatou a sistemática omissão de montantes de encargos relacionados com o endividamento em, pelo menos, 29% dos valores apresentados nos documentos legais de prestação de contas. Por outro lado, entre 1996 e 2002, os meios financeiros ao dispor dos municípios, com origem no OE, ascenderam a 2.086 milhões de euros e registou-se uma acentuada evolução do crédito líquido do sector autárquico;

- Acompanhamento e controlo exercido pela IGF, reportado ao exercício de 2001, em relação ao conjunto das **53 empresas públicas**. Pretendeu-se, por um lado, obter uma visão da situação económica e financeira de cada empresa e do seu conjunto e, por outro, analisar em que medida os Instrumentos Previsionais de Gestão (IPG) elaborados constituem verdadeiros guias para a gestão, tendo-se constatado que, em termos económico-financeiros, a característica geral do sector é a fraca rentabilidade económica e débil estrutura financeira. No que respeita aos IPG, regista-se uma grande insuficiência de documentos produzidos, na generalidade dos casos apenas de curto prazo, considerando o papel que os mesmos deveriam ter no âmbito da gestão;
- Acção efectuada no âmbito do **EURO 2004**, a qual permitiu concluir que os compromissos assumidos pelo Estado Português se encontram, basicamente, associados à realização de um conjunto de obras em infra-estruturas desportivas e rodoviárias, estimadas em cerca de 704 milhões de euros, para os quais o Estado contribuirá de forma directa com cerca de 177 milhões de euros (25,2%). Se a este montante se acrescerem as responsabilidades igualmente assumidas pelas autarquias locais envolvidas (avaliadas em cerca de 234 milhões de euros) e outras responsabilidades indirectamente assumidas pelo Estado (quantificadas em cerca de 40 milhões de euros), verifica-se que neste projecto poderão estar envolvidos cerca de 451 milhões de euros de fundos públicos;
- **Inspeção à regularidade do regime do crédito à habitação bonificado pelo Estado junto de uma instituição de crédito**, de cujo trabalho se extraiu a conclusão de que as bonificações não validadas ascendem a 6,2 milhões de euros em 1999 e a cerca de 15,3 milhões em 1998. Para 1997, o valor provisório é de cerca de 8 milhões de euros.

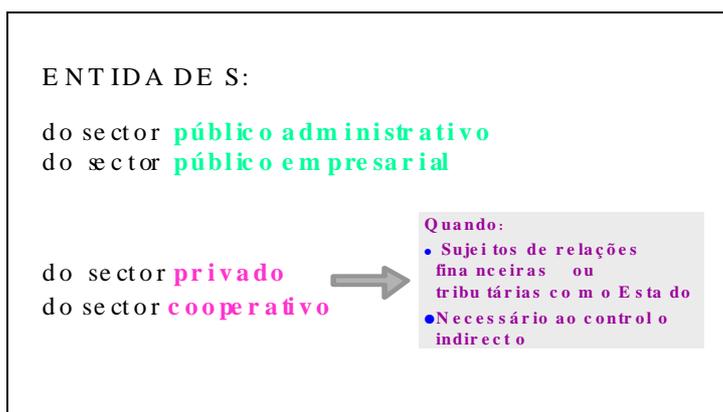
## II - ENQUADRAMENTO E ESTRUTURA DAS ACTIVIDADES

### MISSÃO E ÂMBITO DE ACTUAÇÃO

Enquanto serviço que, nos termos da respectiva lei orgânica, funciona na directa dependência do Ministro das Finanças, a IGF tem como missão fundamental:

- **O controlo da administração financeira do Estado nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial**, de acordo com os princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira.
- **O apoio técnico especializado.**

A sua intervenção abrange assim as receitas e despesas públicas, nacionais e comunitárias, e incide sobre as entidades do sector público administrativo e empresarial, bem como sobre os sectores privado e cooperativo, quando sejam sujeitos de relações financeiras ou tributárias com o Estado ou com a União Europeia ou quando se mostre indispensável ao controlo indirecto de quaisquer entidades abrangidas pela sua acção.



#### Domínios de intervenção – Entidades

Em simultâneo, a IGF tem procurado ser um elemento dinamizador de uma cultura de controlo no seio da Administração Pública.

Esta vasta missão implica o desenvolvimento de um conjunto de actividades bastante diversificadas, consubstanciadas, nomeadamente, na realização de auditorias, inspeções e avaliações, e ainda, inquéritos, sindicâncias ou averiguações, incluindo acções de articulação com os elementos de controlo de 2º nível no âmbito dos controlos comunitários e como parceiro do SCI (Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado).

## **DESTINATÁRIOS DOS PRODUTOS DA IGF**

Os principais destinatários dos trabalhos realizados pela IGF são os membros do Governo do Ministério das Finanças. Em função da natureza, universo e inserção orgânica ou tutelar das entidades inspeccionadas, são também destinatários, conforme os casos, outros membros do Governo, os Tribunais, a Procuradoria-Geral da República e as próprias entidades visadas.

No que concerne à intervenção em matérias de incidência comunitária, a Comissão Europeia é também destinatária de diversos trabalhos, designadamente, quer dos que se encontram expressamente consagrados nos Regulamentos Comunitários, quer dos que são efectuados ao abrigo do Protocolo celebrado com a Comissão Europeia.

## **MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E AUSCULTAÇÃO**

A auscultação das entidades auditadas processa-se no âmbito do processo do contraditório, quer na sua perspectiva informal no decurso dos trabalhos, quer em sede de intervenção formal nos termos do Despacho nº 441/98-XIII, do Ministro das Finanças, de 19 de Outubro.

A participação dos funcionários processa-se, designadamente, no âmbito das unidades de trabalho em que estão inseridos.

## **ESTRUTURA DAS ACTIVIDADES**

Conforme estabelece o Decreto-Lei nº 249/98, de 11 de Agosto, a estrutura orgânica e de gestão da IGF baseia-se num modelo simples e flexível, que consiste no desenvolvimento das suas actividades através de programas, projectos e acções, enquadrados nos objectivos estratégicos e nas linhas de orientação de médio prazo (Anexo I e II).



**Articulação “Objectivos estratégicos, Linhas de orientação e Programas”**

Os objectivos estratégicos prosseguidos no ano em análise, de acordo com o Plano Estratégico 2002-2004, foram os seguintes:

1. Contribuir para o desenvolvimento e consolidação do sistema nacional de controlo interno da administração financeira do Estado;
2. Exercer o controlo da administração financeira do Estado, na perspectiva do controlo estratégico, incluindo a avaliação do desempenho das organizações;

3. Racionalizar o apoio técnico especializado e intensificar a cooperação;
4. Desenvolver produtos dirigidos à análise de sistemas de informação;
5. Promover a valorização dos recursos e desenvolver a qualidade na organização.

No quadro seguinte - e no Anexo II - apresentam-se os programas que concorrem para a consecução dos objectivos estratégicos:

<b>PROGRAMAS</b>
1/2000 - Sistema Nacional de Controlo
2/2000 - Controlo dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão
3/2000 - Controlo do Feoga-Garantia e Recursos Próprios
5/2000 - Controlo financeiro da Administração Central do Estado
6/2000 - Sistemas de gestão e de controlo da despesa pública
7/2000 - Controlo financeiro dos fundos e serviços autónomos
8/2000 - Controlo no âmbito do sector empresarial do Estado
9/2000 - Assessoria técnica no âmbito do sector empresarial público
10/2000 - Supervisão das entidades parafinanceiras
11/2000 - Sistemas de informação e de controlo das receitas do Estado
12/2000 - Gestão e desempenho da administração tributária
13/2000 - Sistemas de administração das receitas tributárias
14/2000 - Cidadão e contribuinte
15/2000 - Combate à fraude e evasão tributárias
16/2000 - Cooperação e relações institucionais
17/2000 - Inovação e desenvolvimento
18/2000 - Apoio técnico especializado

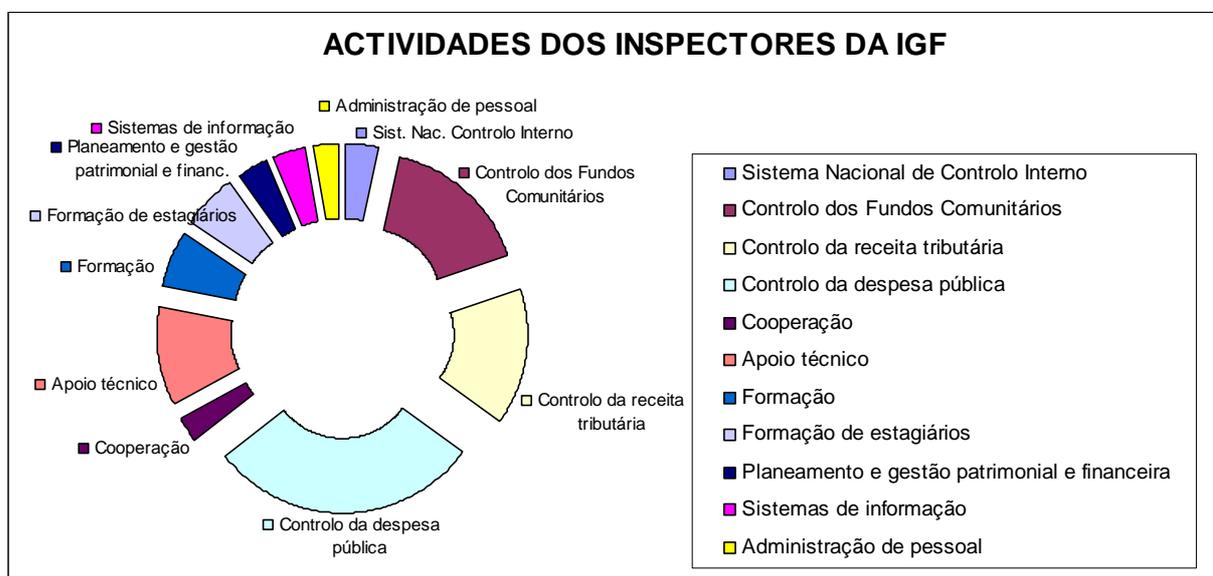
19/2000 - Planeamento e gestão patrimonial e financeira
20/2000 - Sistemas de informação da IGF
21/2000 - Gestão e desenvolvimento de recursos humanos
22/2000 - Auditoria a sistemas informáticos
23/2000 - Apoio técnico ao gabinete do Inspector-Geral
24/2000 - Centros logísticos
1/2001 - Controlo financeiro na administração local autárquica
2/2001 - Controlo e avaliação de programas/projectos com financiamento do Estado
3/2001 - Controlo e avaliação das novas modalidades de gestão autárquica

### III - AVALIAÇÃO DAS ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS

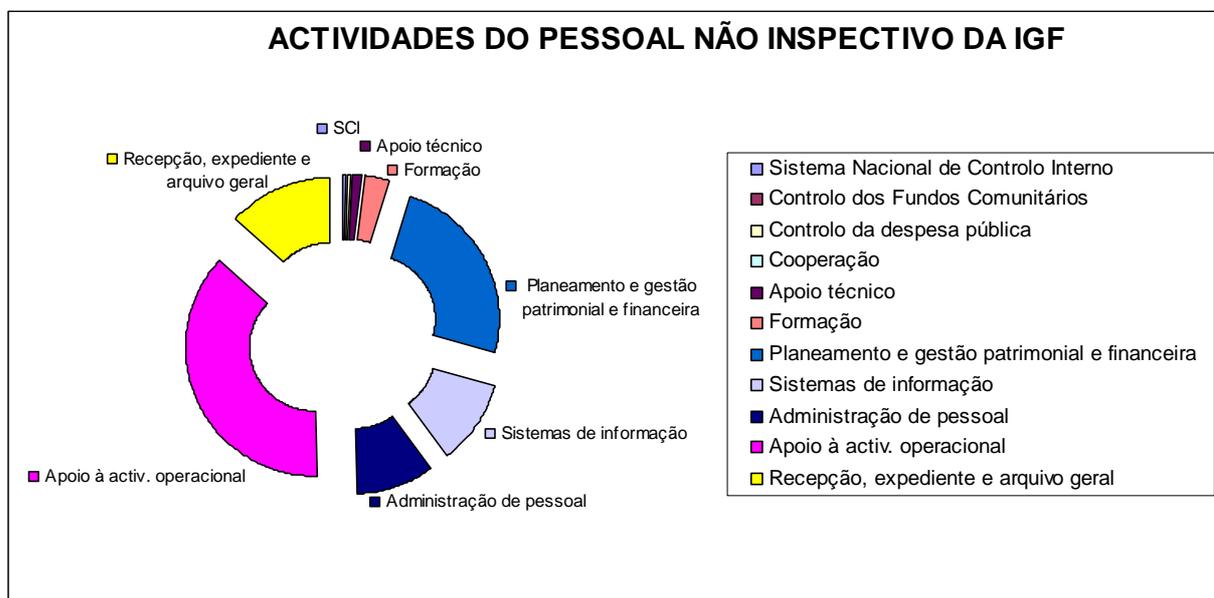
#### INDICADORES GLOBAIS

Em desenvolvimento do Plano Estratégico, definido para um período de 3 anos mas revisto anualmente, o Plano de Actividades indica as áreas onde se perspectiva que as auditorias, análises e avaliações da IGF venham a incidir. Todavia, e tendo em conta a grande rapidez com que novas questões emergem e evoluem, alterações foram introduzidas quer ao próprio plano, quer à estrutura organizacional, por forma a se conseguir responder tempestivamente às solicitações superiores.

Em termos globais, verificou-se um elevado grau de cumprimento do Plano de Actividades. Para efeitos de percepção do peso da afectação dos recursos de acordo com os domínios da actividade da IGF, consulte-se os seguintes quadros:



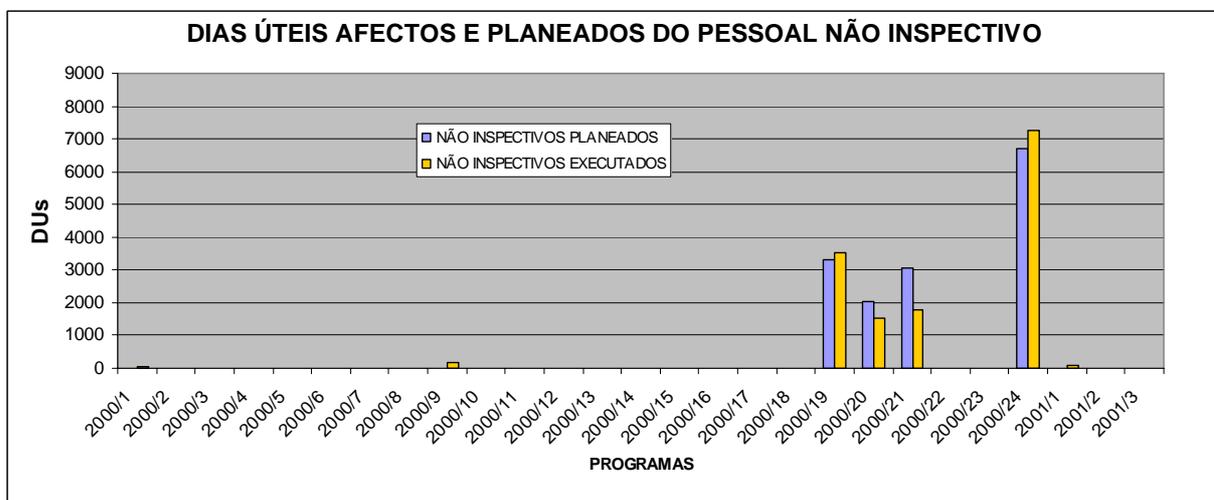
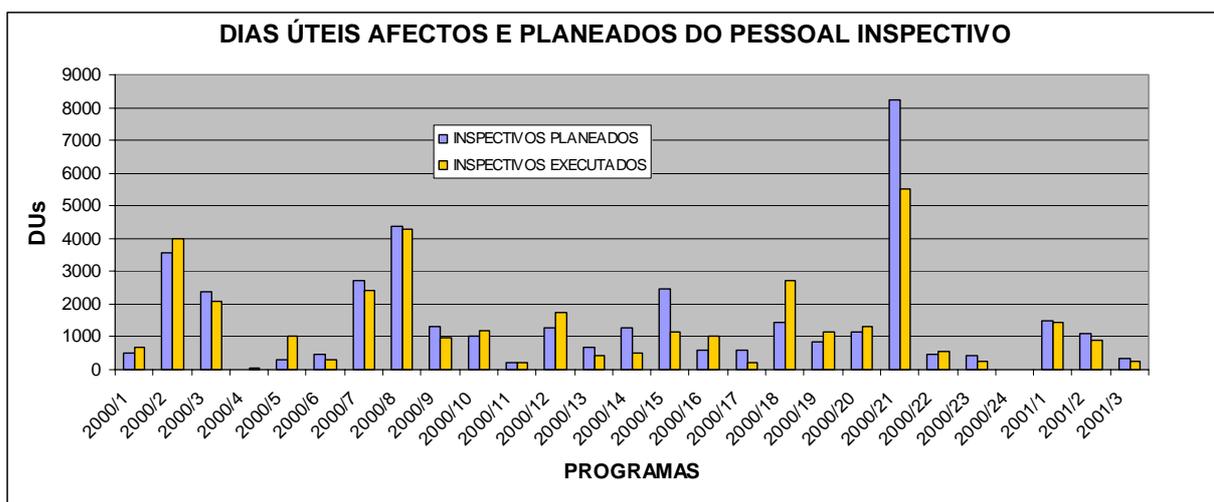
**ACTIVIDADES DO PESSOAL NÃO INSPECTIVO DA IGF**



A cada acção da IGF no âmbito do controlo financeiro e apoio técnico corresponde um produto, com *outputs*, metodologias e resultados específicos. Em 2002, as acções concluídas distribuíram-se pelos seguintes produtos:

<b>PRODUTOS</b>	<b>EXECUTADAS</b>
<b>Auditorias</b> (financeira, de gestão, de sistemas e temáticas)	202
<b>Inquéritos, sindicâncias e averiguações</b>	33
<b>Avaliações</b> (de programas, e outras)	14
<b>Inspecções</b>	7
<b>Contratualização</b> (análise de contratos de concessão e de contratos entre a Administração Central e Autarquias Locais)	24
<b>Monitorização de entidades externas</b> (no âmbito de actividades de controlo comunitário, de SGPS e SGII, e outras)	94
<b>Apoio ao Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno</b> (apoio ao presidente, estudos e pareceres, plano e relatórios de actividades, e outros)	14
<b>Outras actividades de coordenação de controlos comunitários</b> (participação em grupos de trabalho, acompanhamento dos organismos pagadores, monitorização do sistema, gestão de irregularidades, e outros)	46
<b>Assistência a missões comunitárias</b>	22
<b>Planos/Balanços de controlo</b>	1
<b>Assessoria e apoio técnico</b> (pareceres e estudos, participação em comissões, comités e grupos, apoio à função accionista do Estado, colaboração com entidades judiciais e outras)	159
	<b>616</b>

Por seu lado, a previsão e afectação dos recursos inspectivos e não inspectivos aos diversos programas, medidos em DU (Dias Úteis), foi efectuada conforme representado nos gráficos seguintes:



Relativamente aos programas em que a afectação foi superior ao planeado importa destacar, como causas essenciais, a redefinição de prioridades para responder a solicitações supervenientes mas inadiáveis, internas ou externas (caso dos programas 1/2000, 5/2000, 16/2000, 18/2000, 20/2000 e 22/2000), a complexidade dos trabalhos (programa 12/2000), e o reforço da actividade de controlos no âmbito comunitário (programa 2/2000). Note-se que o programa 4/2000 foi, em 2001, objecto de reformulação tendo sido desdobrado nos programas 1, 2 e 3/2001.

A execução de alguns programas ficou aquém do previsto, nuns casos em virtude dos recursos disponíveis terem sido reencaminhados para outras intervenções prioritárias determinadas superiormente – e que é exemplo o programa 13, cujos recursos foram afectos ao programa 18 – e noutros casos – situação do programa 14 - por as acções terem sido canceladas no quadro da articulação com o plano de intervenção de outras entidades, designadamente, da UCLEFA.

Quanto à afectação de recursos não inspectivos, que totalizam 14 385 DU, há a salientar que o programa 24 (com 7 248 DU) concentra o apoio logístico às unidades programa, ou seja, o apoio directo à actividade operacional, e que os programas 19, 20 e 21 (com um total de 6 842 DU) reflectem as actividades de sustentação da estrutura organizativa e de funcionamento da IGF. Os dias afectos ao programa 19 são superiores ao previsto devido, essencialmente, aos trabalhos acrescidos no âmbito da elaboração do orçamento para 2003 na sequência do reforço de medidas de contenção orçamental, da introdução do novo classificador económico das receitas e das despesas e do recurso a fundos do Programa Assistência Técnica do QCA III.

O programa 21/2000 engloba os tempos relacionados com a gestão e administração de pessoal, a formação de todo o pessoal incluindo a dos novos 21 estagiários e a avaliação de desempenho. O desvio entre os dias úteis previstos e os executados resulta, em larga medida, de a execução da formação inicial dos inspectores de finanças estagiários com a valência de economia ter sido muito reduzida pelo facto de o estágio só ter tido início em 16 de Dezembro e apenas para 11 dos 17 IFE nomeados, e de a realização das restantes acções de formação passiva não terem alcançado o número previsto. Também não foi possível concretizar a acção de elaboração de um manual de procedimentos relativos a férias, faltas e licenças, em virtude da participação de 2 inspectores na acção de cooperação com a IGF de Cabo Verde.

No Anexo III apresentam-se os recursos globais, inspectivos e não inspectivos, previstos e afectos aos programas/projectos em 2002, e no Anexo IV os recursos autonomizados entre inspectivos e não inspectivos.

## RESULTADOS QUANTITATIVOS

Tendo em conta as finalidades, a perspectiva sistémica e as metodologias das intervenções da IGF, os efeitos delas decorrentes não se traduzem geralmente em resultados imediata e directamente mensuráveis, mas nem por isso são menos importantes, pois correspondem primordialmente a modificações progressivas no quadro legal, nas estruturas das organizações, nos modelos de gestão e nos procedimentos, de que resultam importantes ganhos, de carácter duradouro.

Neste contexto, a súmula dos resultados directamente quantificáveis decorrentes da actividade da IGF durante o ano 2002, que se apresenta no quadro seguinte, constitui apenas uma pequena parte imediatamente visível do impacte da sua acção:

<b>RESULTADOS</b>	Milhares de euros
<b>1 – Correções à matéria colectável/base tributável</b>	
- IRC	451.817
- IVA	360
<b>2 – Correções de imposto</b>	
- IRC	142.000
- SISA	5.537
<b>3 – Correções financeiras não tributárias</b>	
- Redução do esforço financeiro do Estado – contratos de concessão	88.344
- Bonificações não validadas no crédito à habitação	29.500
- Receitas não cobradas	346
- Prejuízos em transacções	1.099
- Irregularidades nos QCA II e III	7.050
- Correções financ. no âmbito dos programas do QCA III	562
- Sobrefacturação suportada pelo SNS	1.320

## CONSECUÇÃO DOS OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

### **1. Contribuir para o desenvolvimento e consolidação do sistema nacional de controlo interno da Administração Financeira do Estado**

O desenvolvimento e operacionalização do SCI concretizou-se através do apoio prestado ao presidente do Conselho Coordenador e, em especial, da preparação e início da formação integrada dos novos auditores/inspectores estagiários no âmbito do SCI e do desenvolvimento de uma metodologia de recolha de informação, visando o levantamento e caracterização dos circuitos de informação financeira estabelecidos entre a Administração Financeira do Estado e as entidades total ou parcialmente financiadas pelo Orçamento do Estado.

Enquanto responsável pelo controlo de alto nível e na qualidade de interlocutor nacional da Comissão Europeia em matéria de controlo financeiro, a IGF promoveu ou participou em diversas iniciativas com vista a coordenar, interna e externamente, o exercício da actividade de controlo na aplicação dos fundos comunitários.

### **2. Exercer o controlo da administração financeira do Estado, na perspectiva do controlo estratégico**

A actividade incluiu acções dirigidas, por um lado, à verificação da eficácia e eficiência de vários sistemas de gestão e controlo interno, de modo a prevenir irregularidades e otimizar a realização da despesa pública e a arrecadação da receita e, por outro, ao controlo das relações contratuais da Administração Local com a Administração Central.

Assim, no contexto deste objectivo estratégico, o controlo financeiro exercido abrangeu diversos sectores/organismos da Administração Central - em particular, o da administração tributária, da saúde e do património - dos Fundos e Serviços Autónomos, do sector empresarial do Estado nas vertentes do controlo de gestão, dos grandes investimentos públicos e da concessão de serviços públicos, e ainda as Autarquias Locais.

Assumiram, igualmente, relevo as auditorias realizadas a sectores considerados de risco na perspectiva do combate à fraude e evasão tributárias, bem como a articulação da supervisão das entidades parafinanceiras com as competências de controlo fiscal da IGF.

São também de salientar as acções de controlo no âmbito do FEOGA-Garantia e dos Fundos e Instrumentos Financeiros Estruturais e Fundo de Coesão e a articulação com entidades de controlo de 2º nível neste domínio.

### **3. Racionalizar o apoio técnico especializado e intensificar a cooperação**

Destacam-se os contributos para a elaboração de diplomas legais, a participação em grupos de trabalho e comités (nomeadamente nos comités em funcionamento ao nível da União Europeia), para além da cooperação exercida a diversos níveis com as mais variadas entidades nacionais e internacionais e a resposta a inúmeras e diversificadas solicitações do Ministério das Finanças. Acresce ainda a participação de 3 Subinspectores-Gerais em comités de auditoria de organizações internacionais – Banco Europeu de Desenvolvimento do Conselho da Europa, Banco Europeu de Investimento e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - e o facto da presidência da Comissão Executiva da Comissão de Normalização Contabilística ser também assegurada por um Subinspector-Geral.

### **4. Desenvolver produtos dirigidos à análise de sistemas de informação**

Assumiu particular relevo na concretização deste objectivo a acção relativa à caracterização dos Sistemas de Informação da Administração Financeira do Estado (SIAFE). Esta acção, desenvolvida em cooperação com todos os membros do Conselho Coordenador do SCI, contou com a concepção e liderança da IGF e encontrava-se no final de 2002 em fase avançada de execução.

Neste âmbito, foram ainda iniciadas auditorias informáticas para efeitos de avaliação de determinados sistemas de informação e controlo da receita do Estado, nomeadamente, do sistema do Documento de Correção Único (SCI-DCU); dos sistemas de informação das Autarquias Locais, ao nível da identificação dos controlos gerais das tecnologias de informação nos sistemas de informação e POCAL numa Câmara Municipal; e desenvolveu-se uma acção dedicada ao POE e inserida nos sistemas de informação para a gestão, acompanhamento, avaliação e controlo do QCA III.

## **5. Promover a valorização dos recursos e desenvolver a qualidade na organização**

Relevam-se a formação de sensibilização para os inspectores estagiários e as acções previstas no Plano de Formação que proporcionaram a divulgação e/ou aprofundamento de diversas matérias relacionadas com os domínios de intervenção da IGF; a divulgação junto do corpo inspectivo de instrumentos de auditoria baseados em técnicas informáticas; e a actualização dos meios tecnológicos de suporte à acção inspectiva. Concretizou-se a elaboração dos instrumentos de gestão, incluindo o Plano de Formação e o Relatório de Gestão Orçamental, concluíram-se os concursos de acesso e realizaram-se concursos de provimento de cargos dirigentes e de uma técnica superior. Salienta-se ainda a realização de obras visando a melhoria das condições de utilização das instalações do edifício sede da IGF.

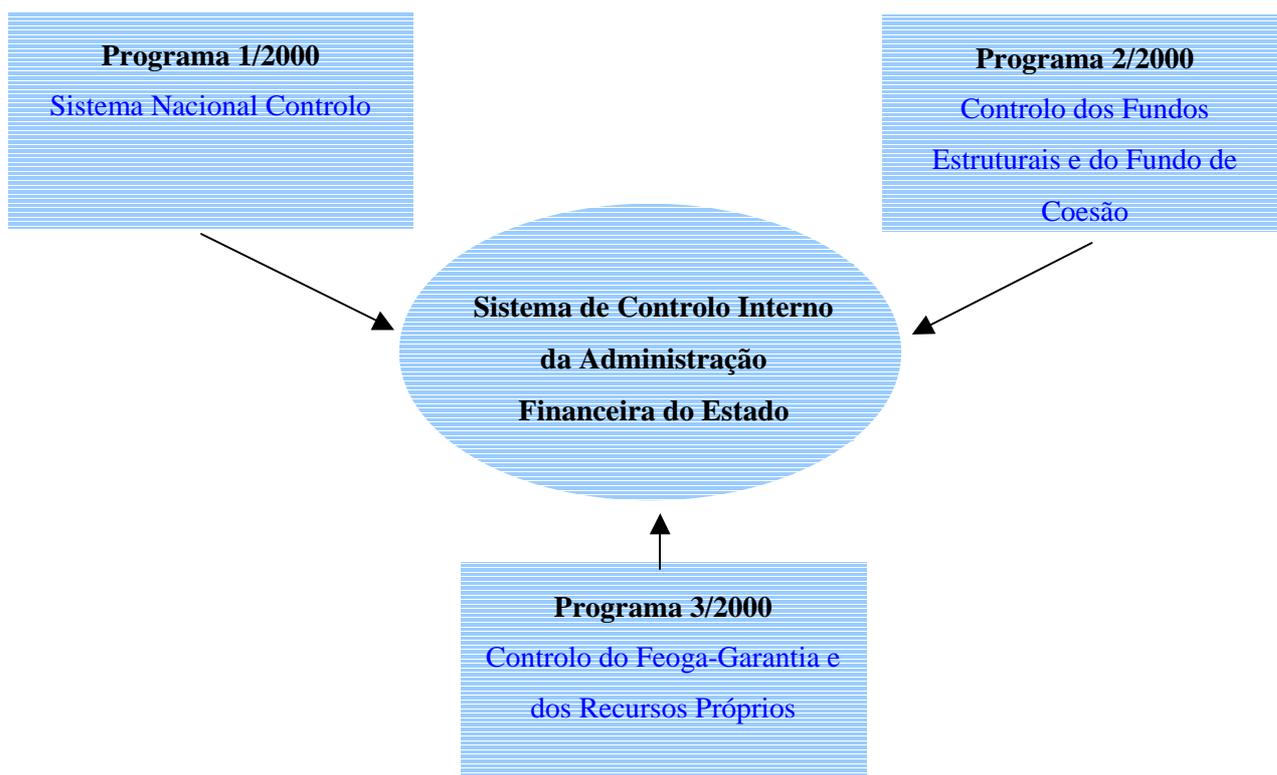
## SÍNTESE POR DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO DA IGF

Apresenta-se, neste ponto, uma síntese da actividade desenvolvida no quadro dos objectivos estratégicos e linhas de orientação anteriormente referidos e das prioridades emergentes das determinações específicas.

Para cada um dos domínios de intervenção da IGF apresenta-se em primeiro lugar a síntese das actividades previstas, seguida, de forma esquemática, da relação entre os Programas em vigor em 2002 e que, em exclusivo ou parcialmente, contribuíram para a execução dessas actividades, bem como o desenvolvimento do trabalho efectuado e, por fim, a sua avaliação.

### COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

Aprofundamento do processo de operacionalização do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, assumindo preponderância as intervenções de apoio ao funcionamento do Conselho Coordenador, ao sistema de informação e planeamento, à qualificação dos recursos humanos e às normas e metodologias de controlo.



Do conjunto das actividades desenvolvidas neste contexto, realçam-se as seguintes:

- No âmbito do apoio ao Presidente do CC, a preparação e realização de **duas reuniões do Conselho Coordenador do SCI**, que contaram com a presença de membros do Governo;
- A **emissão de uma recomendação sobre as grandes linhas estratégicas de planeamento para 2003**;
- A elaboração do **Plano de Actividades do Conselho Coordenador do SCI para 2002** e do **Parecer sobre os Planos Sectoriais de Actividades para 2002**;
- A elaboração e aprovação do **Relatório de Actividades do SCI de 2001** e o **parecer sobre relatórios sectoriais de actividades de 2001**;
- No âmbito do projecto “**Guiões de Auto-Avaliação para Gestores Públicos**”, a elaboração e aprovação de um questionário sobre auto-avaliação, encontrando-se agora em fase de identificação do universo a ser abrangido por este questionário;
- A apresentação ao Governo de uma proposta, aprovada pelo Conselho Coordenador, de alteração do artº 58º, nº 2º da Lei de Enquadramento Orçamental, com vista a torná-lo exequível e a articular o teor deste preceito com a disciplina do SCI;
- A apresentação de um **projecto referente ao Sistema de Informação do SCI**;
- A celebração de um **Protocolo de Cooperação Institucional**;
- A emissão de um **Parecer sobre o projecto de Lei Orgânica do Ministério da Ciência e do Ensino Superior**;
- A entrada em funcionamento da **Secção Especializada de Qualificação e Formação de Auditores Públicos**, e o início do módulo de formação integrada dos novos auditores/inspectores estagiários.

Para além destas actividades, e das incluídas nos programas 2/2000 e 3/2000 com incidência directa ou indirecta no desenvolvimento e operacionalização do SCI, por solicitação do Ministro das Finanças, através do seu Despacho nº 5175/2002, de 25/02, o Conselho Coordenador foi incumbido de proceder ao “**Levantamento e caracterização dos circuitos de informação financeira estabelecidos entre a Administração Financeira do Estado e as entidades total ou parcialmente financiadas pelo Orçamento do Estado**”, tendo sido constituída uma equipa de projecto na IGF. Esta procedeu à elaboração do Plano de Acção, aprovado em 23/05 através de despacho do Secretário de Estado do Orçamento, e desenvolveu uma metodologia de recolha de informação baseada na elaboração de um

questionário, disponível numa página da *internet* criada para o efeito. Encontrando-se este projecto em avançado estado de execução foi já possível formular algumas conclusões, numa perspectiva de gestão e controlo financeiro, das quais se destacam: a existência de áreas do SPA (Sector Público Administrativo) onde a informação financeira não é integrada no sistema de informação consolidado, desconhecendo-se, por isso, os montantes e as respectivas fontes; são recebidos e utilizados dinheiros públicos sem que o Ministério das Finanças tenha conhecimento; uma grande parte da informação financeira ainda circula em papel, obrigando a atrasos significativos e inviabilizando o seu apuramento e utilização oportuna na decisão.

**Em termos de avaliação, considera-se assim que foi alcançado um elevado nível de desenvolvimento das acções previstas realizar.**

## CONTROLO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS

Exercício do papel da IGF enquanto interlocutor nacional da Comissão Europeia em matéria de controlo financeiro.

Realização de acções inerentes às responsabilidades cometidas à IGF no que toca aos fundos comunitários, incluindo a elaboração do relatório a emitir no encerramento das intervenções operacionais co-financiadas pelos fundos e instrumentos financeiros estruturais no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio.

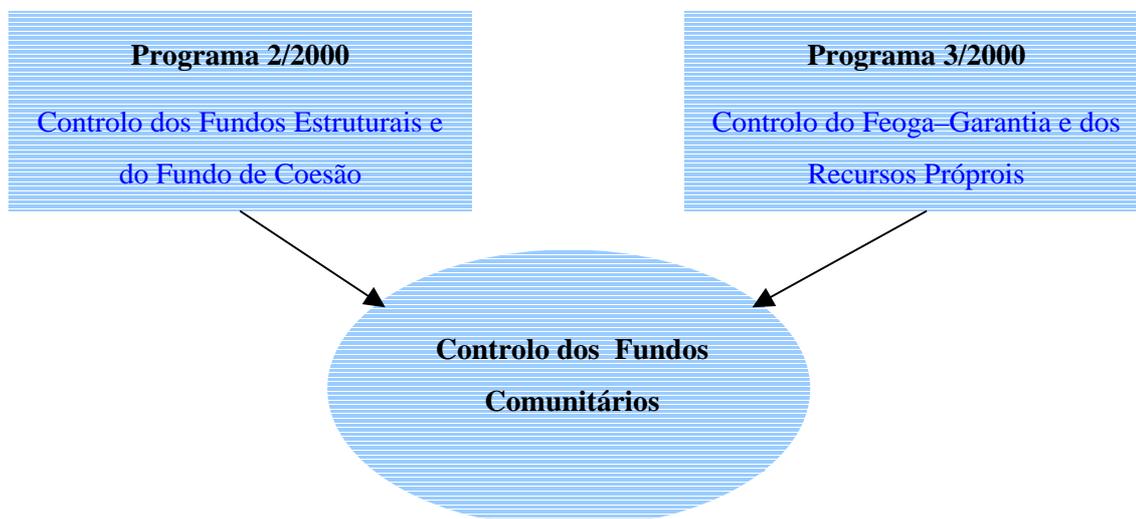
Preparação dos sistemas de avaliação e controlo do III Quadro Comunitário de Apoio.

Certificação das contas dos organismos pagadores no âmbito do FEOGA-Garantia.

Execução das acções inerentes à protecção dos interesses financeiros da CE e luta anti-fraude.

Coordenação global dos controlos do FEOGA-Garantia.

Execução das acções relativas ao controlo dos recursos próprios.



### ***FUNDOS E INSTRUMENTOS FINANCEIROS ESTRUTURAIS E FUNDO DE COESÃO***

À semelhança do ano anterior também 2002 foi marcado pela coexistência dos QCA II e III relativos, respectivamente, aos períodos de 1994-1999 e 2000-2006, tendo-se desenvolvido os trabalhos de coordenação e execução do controlo financeiro no âmbito dos Fundos e Instrumentos Financeiros Estruturais e de Coesão. Assim, tendo em vista o cumprimento das obrigações consagradas nos Regulamentos n.ºs 2064/97, aplicável ao QCA II, e 438/2001, relativo ao QCA III, e das funções

cometidas à IGF pelo DL n° 173/99, de 20 de Maio, decorreram os trabalhos de auditoria necessários à emissão das declarações de encerramento das diversas formas de intervenção, e as acções de coordenação do funcionamento do Sistema Nacional de Controlo do QCA III, nos termos do DL n° 168/2001, de 25 de Maio, e da Portaria n° 684/2001, de 5 de Julho.

Especificamente no que respeita às acções de **Coordenação global dos controlos dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão** salientam-se os seguintes resultados:

- **A operacionalização do modelo de articulação entre as entidades** que desempenham funções de controlo aos diferentes níveis, tendo em vista o cumprimento das obrigações exigidas pela regulamentação comunitária aplicável ao QCA III;
- A participação na **reunião anual de coordenação com a CE**, na **reunião do grupo informal do Regulamento n° 2064/97 (QCA II)**, e na **11ª reunião anual do Controlo Financeiro**, que decorreu em Dublin;
- O **acompanhamento de 13 missões de controlo das autoridades comunitárias**, destacando-se uma de iniciativa do OLAF que incidiu sobre a IGF, atentas as suas responsabilidades no processo de coordenação da comunicação de irregularidades à CE, a que acresce a participação em reuniões no âmbito das auditorias levadas a efeito pelo Tribunal de Contas Europeu e o seguimento, em articulação com as Autoridades de Pagamento, da adopção das recomendações formuladas em missões de anos anteriores;
- A participação, a título de observador, nas **reuniões das Comissões de Acompanhamento dos vários Programas**, bem como na **Comissão do QCA III**;
- O **encontro luso-espanhol com a IGAE**, promovido pela congénere da IGF, realizado em Granada, que incidiu sobre questões relacionadas com o encerramento do QCA II e as novas regras aplicáveis ao QCA III;
- A colaboração prestada nos **concursos de pré-qualificação de empresas para realizar auditorias** no âmbito do PO Economia e do FSE;
- A elaboração do **relatório anual de síntese dos controlos concluídos até 2001**, pelo SNC do QCA III. As informações resultantes do exercício da coordenação do SNC e das auditorias aos sistemas de gestão e controlo efectuadas pela IGF, permitiram concluir sobre os principais pontos fracos, dos quais se destacam:
  - Algumas insuficiências nos procedimentos de controlo interno das Autoridades de gestão, designadamente, quanto à definição clara (através de protocolos) das condições em que estas

autoridades delegam funções nos organismos intermédios, e bem assim a necessidade de evidência sistemática dos procedimentos de controlo associados às várias tarefas da gestão;

- Careciam de harmonização todos os aspectos relacionados com a análise de risco e os programas de trabalho a aplicar pelas diversas Autoridades de gestão nos controlos por amostragem no âmbito do FEOGA-Orientação e do IFOP;
- Registavam-se insuficiências nos controlos previstos no artº 9º, da responsabilidade da Autoridade de pagamento do FEDER;
- Não estava ainda assegurada, na generalidade dos programas operacionais, a plena realização dos controlos por amostragem face aos objectivos definidos pelo nº 2 do artº 10º do Regº nº 438/2001, situação que está relacionada com a insuficiência de recursos afectos às estruturas de controlo;
- Dificuldades no desenvolvimento atempado dos sistemas de informação das Autoridades de pagamento dos vários fundos, obrigando ao recurso a meios alternativos.

No âmbito dos **Controlos dos Fundos Estruturais e Fundo de Coesão:**

**Período 1994-1999:**

- A conclusão de **6 auditorias no âmbito do Fundo de Coesão;**
- A emissão de **15 declarações de encerramento no âmbito de Programas co-financiados pelo FEDER e FSE**, parte das quais suportadas em auditorias realizadas por auditores externos contratados pela IGF;
- O início dos trabalhos preparatórios de encerramento dos Programas apoiados pelo FEOGA-Orientação e IFOP, cujos relatórios e declarações terão de ser remetidos à CE até ao final do 1º trimestre de 2003.

**Período 2000-2006:**

Além da coordenação global do SNC, a conclusão, em 2002, das auditorias realizadas pela IGF aos sistemas de gestão e controlo dos seguintes Programas:

(Mil Euros)

Programas	Fundo	Nº proj.	Despesa controlada	Proposta de correcções financeiras
PO LVT	FEDER	10	11 148,759	267,802
	FSE	6	547,621	0,413
PO Norte	FEDER	12	26 097,154	55,941
	FSE	3	179,044	0
PO Economia	FEDER	16	13 780,984	237,901
Total		<b>47</b>	<b>51 800,562</b>	<b>562,057</b>

Atentas as novas exigências consagradas no artº 8º do Regº nº 438/2001 (gestão de devedores), a IGF efectuou um levantamento dos sistemas de gestão e controlo dos montantes a recuperar, tendo emitido orientações gerais e efectuado recomendações aos coordenadores de controlo de 2º nível.

Realizou ainda uma auditoria aos sistemas de gestão e controlo dos Programas e Medidas financiados pelo FEOGA-Orientação e IFOP, bem como ao sistema do Fundo de Coesão II (sectores Transportes e Ambiente), cujos relatórios estavam em fase de conclusão no final do ano.

Na sequência da intervenção realizada pela IGF no ano anterior, sobre o **Sistema de Informação** de suporte à gestão, acompanhamento e controlo do QCA III, vertente FEDER e FC, designado por **SIFEC**, foi efectuado o acompanhamento e avaliação do grau de implementação das recomendações então efectuadas, bem como, a avaliação do grau de cobertura e resposta do SIFEC e da integridade e fiabilidade dos dados suportados, sendo de salientar que, à data da intervenção, das 20 entidades responsáveis por assegurar a alimentação daquele sistema, 7 ainda não haviam disponibilizado qualquer informação, sendo baixo o nível de recuperação de dados históricos das restantes. Igualmente não havia sido transferida para o mesmo sistema a informação relativa aos restantes fundos estruturais: FSE, FEOGA-O, IFOP e FC. A plena utilização do SIFEC está dependente não só do carregamento da informação relativa aos projectos aprovados entre 2000 e 2002, mas também da correcção dos dados, os quais revelaram, através dos testes realizados, erros, inconsistências e inexactidões que colocam em questão a fiabilidade dos mesmos.

### ***FEOGA – GARANTIA***

De acordo com o artigo 2º do Decreto-lei nº 331-A/95, de 22 de Dezembro, a IGF é o organismo responsável pela **certificação das contas dos organismos pagadores das medidas financiadas pela secção Garantia do FEOGA** - INGA e IFADAP. Neste âmbito importa salientar:

- A certificação das contas referente a 2001;
- A participação nas missões comunitárias realizadas a este propósito;
- A criação de um Conselho de Administração único para o INGA e para o IFADAP através da publicação do Decreto-lei nº 250/02, de 21 de Novembro, tendo em vista a fusão dos dois organismos.

A IGF, enquanto serviço específico encarregue da **coordenação global dos controlos do FEOGA-Garantia**, nos termos conjugados do artigo 11º do Reg. (CEE) nº 4045/89 e do artigo 4º do Decreto-Lei nº 185/91, de 17 de Maio, procedeu:

- À construção do programa de controlo para o período 2002/2003, segundo critérios de risco previamente definidos, sendo este composto por 105 controlos distribuídos pelos cinco organismos controladores;
- Ao acompanhamento da execução do programa de controlo 2001/2002, bem como ao acompanhamento dos pedidos de assistência mútua administrativa, formulados no âmbito do artº 7º do Reg. nº 4045/89;
- À elaboração do relatório anual, previsto no artigo 9º daquele regulamento, relativo ao programa 2001/2002, tendo-se apurado taxas de execução de 66,7% no que toca ao programa propriamente dito, e de 60% relativamente ao somatório dos controlos do programa com os controlos transitados de programas anteriores.

### ***RECURSOS PRÓPRIOS***

Além do normal **acompanhamento das missões de controlo dos Recursos Próprios Tradicionais e Recurso Próprio IVA (RPIVA)**, a actividade realizada em 2002 traduziu-se, fundamentalmente, no desenvolvimento e conclusão da **Auditoria aos Regimes Preferenciais** e do **Parecer sobre a evolução de pontos fracos de controlo na arrecadação e contabilização do IVA e reflexos no apuramento do RPIVA – exercício orçamental de 1999**.

A auditoria sobre os Regimes Preferenciais relevou, desde logo, o facto de a informação disponível, respeitante aos regimes preferenciais e assente em suportes informáticos, apresentar diversas limitações, com destaque para o registo informático dos controlos *a posteriori*, no âmbito do regime SPG (Sistema de Preferências Generalizadas).

O Parecer RPIVA, com reporte ao exercício orçamental de 1999, aponta, essencialmente, para a permanência das insuficiências dos sistemas de contabilização e do controlo do IVA cobrado centralmente, em especial no que respeita aos processos de reconciliação dos fluxos financeiros entre os serviços intervenientes.

### **PROTECÇÃO DOS INTERESSES FINANCEIROS DA CE E LUTA CONTRA A FRAUDE**

No âmbito do FEOGA-Garantia, é de relevar, de entre as acções que compõem este projecto:

- No quadro da comunicação das irregularidades, além das tarefas normais inerentes à gestão do *dossier*, as quais constam da RCM n.º 10/91, de 4 de Abril, iniciou-se no 3.º trimestre de 2002 o envio das comunicações de irregularidades ao OLAF por via informática através do sistema AFIS; o quadro seguinte resume o movimento ocorrido em 2002 em matéria de casos comunicados, quer em via papel, quer em via electrónica:

FEOGA-GARANTIA	Casos novos		Actualização de Casos comunicados (N.º)
	Número	Valor (€)	
4ºT/01 (Fevereiro/02)	15	185.928	111
1ºT/02 (Maio/02)	25	433.067	113
2ºT/02 (Agosto/02)	34	361.452	103
3ºT/02 (Novembro/02)	15	277.565	86
Total	89	1.258.012	413

- A coordenação e o acompanhamento da missão levada a efeito pelo TCE relativa à gestão das irregularidades e devedores do FEOGA-Garantia;
- A coordenação e resposta das autoridades nacionais ao questionário previsto no artigo 280.º do Tratado da União Europeia, o qual tem por objectivo constituir a Parte II do relatório anual da Comissão Europeia sobre as medidas tomadas em aplicação daquele artigo;

- A liderança da representação portuguesa nas reuniões do COCOLAF e Grupo 280º, realizadas em Bruxelas, e posterior divulgação da informação recolhida pelos organismos nacionais responsáveis pela protecção dos interesses financeiros da Comunidade.

No âmbito dos **Fundos Estruturais e Fundo de Coesão**, releva-se:

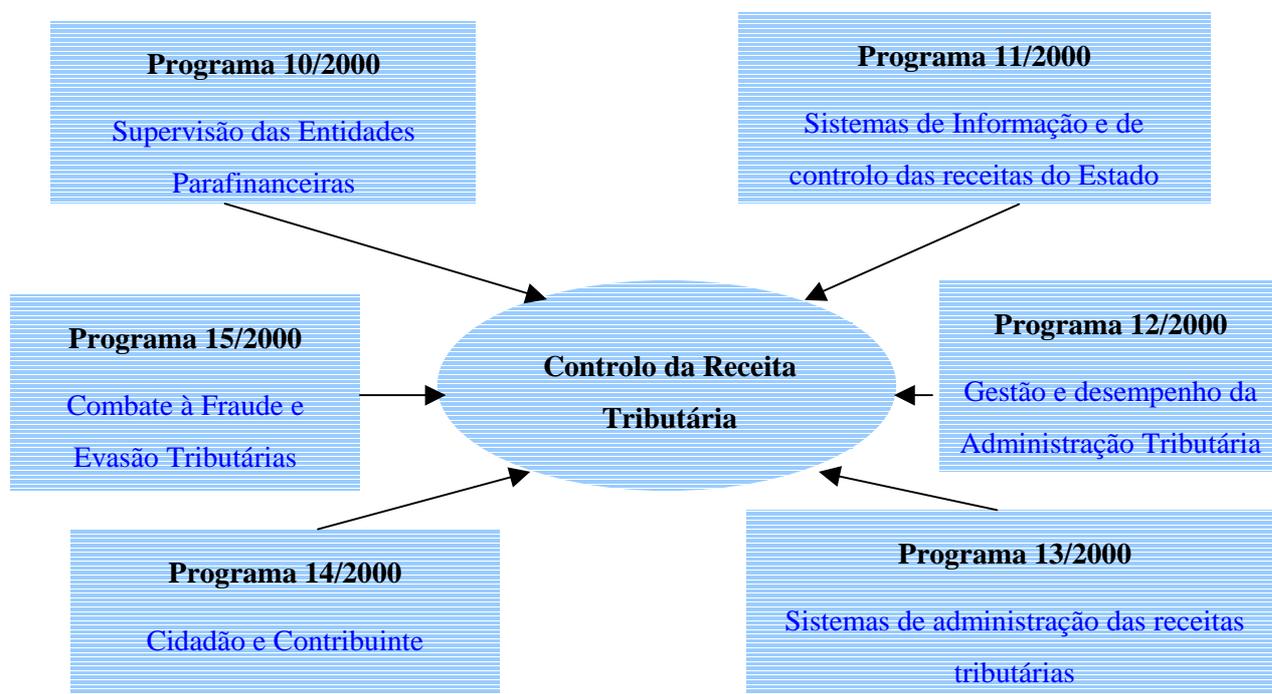
- A coordenação do processo de comunicação de irregularidades à CE, em cumprimento dos Regulamentos n.ºs 1681/94 e 1831/94, também aplicáveis ao QCA III, tendo sido transmitidos em 2002 um total de 69 casos, com a seguinte expressão:

QCA	Casos novos		Actualização de casos comunicados (Nº)
	Número	Valor (Mil €)	
QCA II (1994-1999)	67	5.894,948	82
QCA III (2000-2006)	2	1.155,669	0
Total	69	7.050,617	82

**A avaliação neste domínio de intervenção é globalmente positiva. No entanto, refira-se quer o atraso na emissão das declarações no encerramento das Intervenções Operacionais do QCA II, consequência dos atrasos no encerramento das mesmas, quer a não concretização de todas as acções previstas, sobretudo no âmbito dos recursos próprios, por insuficiência de recursos humanos.**

## CONTROLO DA RECEITA TRIBUTÁRIA

Controlo da receita pública e avaliação do desempenho dos serviços da administração tributária, privilegiando as áreas fiscais de risco, o combate à fraude e evasão tributárias e o acompanhamento e avaliação dos respectivos sistemas de informação e de controlo de gestão.



O controlo da receita pública tributária e dos serviços da administração tributária foi efectuado através de acções de auditoria, monitorização e de *follow-up*, desenvolvidas na perspectiva do controlo e avaliação dos sistemas de informação e de controlo (das receitas, da gestão de tesouraria, do controlo interno da Administração Tributária, etc.) e do desempenho dos serviços fiscais e aduaneiros, realçando-se as seguintes acções:

- **Auditorias à gestão de uma Direcção de Finanças e aos Serviços de Tesouraria e de Finanças do respectivo distrito**, acção onde apesar das fragilidades e falhas no âmbito dos sistemas de informação e de controlo interno se concluiu, em termos globais, que a gestão imprimida nestes serviços apresentaram resultados razoáveis, quer em termos de eficácia, quer em termos de eficiência, com reflexos positivos na celeridade das decisões e na redução dos atrasos existentes.

Como constrangimentos operacionais, sublinhou-se ainda a acentuada falta de recursos humanos qualificados na Direcção de Finanças, a má qualidade das instalações disponíveis e a insuficiente atribuição de verbas para fazer face às avaliações de prédios solicitadas e ao desenvolvimento de acções de inspecção junto dos contribuintes;

- **Avaliação dos recursos humanos da Administração Aduaneira**, tendo-se concluído que esta não dispõe de perfis dos recursos humanos desejados, que permitam sustentar uma avaliação dos recursos existentes e perspectivar políticas de renovação destes recursos; e que a avaliação do desempenho anual se encontra descredibilizada, constituindo um importante factor de desmotivação a acrescer aos que são induzidos pelas acentuadas características burocráticas de organização;
- A instauração de 9 **processos de natureza disciplinar e de combate à corrupção**, a maioria por solicitação do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, e a realização do inquérito efectuado no âmbito dos factos denunciados pela publicação anónima denominada de “*Borda d’Água*”, em cumprimento de determinação superior;
- **Auditoria ao sistema de avaliação indirecta da matéria colectável de IRC**, tendo-se concluído que a qualidade destas acções de fiscalização se pode considerar aceitável. As principais fragilidades decorreram de insuficiências de fundamentação do recurso à aplicação de métodos indirectos e das decisões de pedidos de revisão, quando divergentes das posições assumidas nos relatórios das acções de fiscalização;
- **Auditoria ao sistema de liquidação e cobrança do IVA**, revelando as principais conclusões que o sistema do IVA, após uma década sobre a entrada em funcionamento da actual versão, apresenta carências de vária ordem, de entre as quais se destacam:
  - A falta de integração global dos resultados por período de imposto, sempre que os valores declarados sejam objecto de alteração posterior por parte dos serviços;
  - O não registo dos pagamentos efectuados em cobrança coerciva nem dos pagamentos parciais de liquidações e a atribuição de créditos no valor das liquidações substituídas através de declarações, independentemente daquelas se encontrarem pagas, tendo como consequências, nomeadamente, a atribuição de regularizações a crédito indevidas;
  - A descontinuidade e falta de integração do processo de compensação de dívidas com reembolsos e a necessidade de intervenção manual em massa para resolver problemas da gestão normal do imposto (*v.g.*, correcções em resultado de reclamações e impugnações);

- O modelo concebido para a cobrança, recepção e recolha da informação não tem acompanhado suficientemente a evolução decorrente da expansão da rede de cobrança, da introdução do DUC (Documento de Cobrança Único) e do avanço das tecnologias de informação, sendo de salientar a existência de uma Caixa Central destinada exclusivamente à cobrança do IVA, que envolve custos significativos, apresenta baixos níveis de eficácia no tratamento e disponibilização à Direcção-Geral do Tesouro dos meios de pagamento recebidos e é responsável por muitas das anomalias geradas nas contas-correntes;
- A existência de atrasos e/ou não cumprimento das notificações de liquidações adicionais e officiosas (envolvendo 106.483 liquidações emitidas entre 1997 e 2001, no montante global de cerca de 304 milhões de euros de dívidas, das quais cerca de 171 milhões ainda não haviam tido qualquer sequência), podendo contribuir para que o direito à liquidação possa caducar.
- **Auditoria ao sistema de controlo dos entrepostos fiscais**, cujas principais conclusões apontam no sentido de que a significativa dimensão do universo dos entrepostos fiscais continua a constituir um decisivo constrangimento ao controlo cometido às autoridades aduaneiras e que a actividade operacional desenvolvida no âmbito do respectivo sistema de prevenção e repressão da fraude se revelou insuficiente, principalmente em termos quantitativos;
- **Avaliação do Plano de Emergência de Recuperação dos Processos de Execução Fiscal (PERPEF)**, confirmando-se o estado preocupante do sector das execuções fiscais, cuja dívida por cobrar ascendia, em finais de 2001, a cerca de 11.018 milhões de euros, dos quais cerca de 60% estão concentrados nos distritos de Lisboa e do Porto, sendo patente a clara incapacidade de resposta ao afluxo de trabalho, com o conseqüente agravamento sucessivo dos processos em saldos e das dificuldades da sua recuperação para níveis aceitáveis;
- **Auditoria ao controlo exercido pelas entidades competentes aos sujeitos passivos não residentes sem estabelecimento estável em Portugal**, que movimentaram, em 2000, cerca de 4.000 milhões de euros em volume de negócios, concluindo-se que:
  - As debilidades da informação cadastral, a deficiente solução legislativa adoptada para identificar os sujeitos passivos que, dispondo de prédios em Portugal, têm domicílio ou sede em países ou territórios de fiscalidade privilegiada, bem como uma insuficiente actuação dos serviços nesta matéria, colocam em causa as medidas já em vigor em 2002, mas com reflexos em 2003, as quais visam, designadamente, uma tributação agravada daqueles prédios;
  - De uma amostra de 78 entidades tributadas em IVA e não tributadas em IRC, que em 2000 apresentavam base tributável de IVA superior a 5 milhões de euros, revelou-se evidente que na

esmagadora maioria (73), as actividades desenvolvidas, para além do seu carácter continuado, não se enquadravam como preparatórias de outras actividades desenvolvidas no exterior, implicavam uma actuação no mercado em termos idênticos aos de qualquer empresa sediada em Portugal e proporcionavam, no citado exercício, margens de lucro estimadas da ordem dos 444 milhões de euros, a que corresponderiam 142 milhões de euros de IRC. Trata-se maioritariamente de empresas multinacionais, as quais, nas situações em que foi possível identificar a existência de relações especiais entre cliente e fornecedor, poderão estar a recorrer indevidamente à figura de “não residente sem estabelecimento estável”, como estratégia de planeamento fiscal para subtrair à tributação em Portugal parte do rendimento que aqui deveria ser tributado;

- Exames à contabilidade de empresas no âmbito da auditoria à tributação de **“empresas de promoção imobiliária”** e à dos **“Grandes adjudicatários e subcontratantes de bens e serviços”**, de que resultaram propostas de correcção à matéria colectável em IRC e IVA, respectivamente, no valor de 7.817 e de 360 milhares de euros e de liquidação de Imposto Municipal de Sisa no montante de 5.537 milhares de euros. Algumas das situações detectadas no domínio do Imposto Municipal de Sisa, participadas à Direcção-Geral dos Impostos, determinaram já a entrada nos cofres do Estado, durante o ano de 2002 e 2003, de uma quantia total de 73 mil euros, a título de imposto, juros compensatórios e coimas.

**Pese embora a vastidão do universo a controlar, que impõe perspectivas de acompanhamento sucessivo e gradual, avalia-se como globalmente positiva a actuação da IGF neste domínio, tendo em conta que as suas intervenções são efectuadas numa perspectiva sistémica, plurianual e de risco.**

## CONTROLO DA DESPESA PÚBLICA

Controlo financeiro de sectores e/ou sistemas de gestão e controlo das despesas públicas, e de um vasto conjunto de entidades públicas e privadas (sendo dado enfoque às auditorias em áreas críticas da administração financeira do Estado).

Controlo de sectores e organismos relevantes do ponto de vista da dimensão e expressão financeira dos recursos afectos, de grupos económicos, de grandes projectos públicos da Administração Central e Local, fiscalização de contratos de concessão, das novas modalidades de gestão autárquica, nomeadamente as empresas municipais, e ainda a emissão de pareceres sobre as contas anuais das empresas públicas.



### *NO SECTOR DA SAÚDE*

Foram concluídas as **auditorias às relações financeiras do Estado com o sector farmacêutico** e às **relações financeiras entre as entidades convencionadas e o Serviço Nacional de Saúde**, ambas

inseridas no plano de acção conjunta estabelecido, em 2001, entre a IGF e a Inspeção-Geral de Saúde, que permitiram confirmar a inadequação do clausulado dos instrumentos que disciplinam as relações entre o Estado e os sectores farmacêutico e convencionado, a pouca fiabilidade do modelo de prescrição em que assenta a aceitação pelo SNS dos encargos facturados, e as insuficiências dos sistemas de controlo interno das organizações públicas envolvidas, o que propiciou a existência de situações irregulares e/ou de fraude, com efeitos significativos no avolumar da correspondente despesa pública. Na primeira daquelas auditorias foi detectado um conjunto alargado de irregularidades, de que se destacam, pela sua gravidade, os indícios de prescrição falsa de medicamentos e, conseqüentemente, da facturação subjacente cobrada ao SNS, envolvendo, relativamente ao ano 2000 e apenas numa Sub-Região de Saúde, pelo menos, 1,12 milhões de euros de prescrições falsas. Esta situação, extensível a anos anteriores, suscitou uma proposta de encaminhamento para o Ministério Público. Também na segunda daquelas acções, os testes substantivos realizados à facturação de entidades convencionadas na mesma Sub-Região confirmaram as fragilidades dos procedimentos de controlo, destacando-se como resultados a detecção das seguintes irregularidades:

- Indícios da prática de crimes de burla e falsificação de documentos, oportunamente participados ao Ministério Público, envolvendo, num laboratório de análises clínicas, cerca de 625 mil euros;
- Indícios de infracção fiscal, no mesmo laboratório, que foram objecto de participação à Administração Tributária, decorrentes do princípio da especialização económica dos exercícios, o que implicou um acréscimo de proveitos de cerca de 500 mil euros;
- Sobrefacturação sistemática de valores pagos a um convencionado na área de transporte de doentes em ambulâncias, envolvendo cerca de 200 mil euros.

### ***NO ÂMBITO DO PIDDAC***

Foi concluída a auditoria relativa ao *Sistema de gestão e controlo das despesas de investimento da Administração Central (PIDDAC)*, de que se salientam os seguintes aspectos essenciais: o sistema de programação, gestão e acompanhamento do PIDDAC, de base anual, não permite avaliar as reais necessidades/prioridades dos investimentos ao nível das entidades responsáveis e da Administração no seu conjunto; o processo de orçamentação carece de objectividade e credibilidade, na medida em que tem subjacente previsões de despesa plurianuais, bastante variáveis ao longo do tempo, não parecendo associadas às efectivas necessidades de desenvolvimento, o que tem descaracterizado o PIDDAC enquanto instrumento de planeamento de médio prazo; e os mecanismos de acompanhamento e controlo físico e financeiro das acções constantes do PIDDAC são manifestamente insuficientes, caracterizados

pela ausência de indicadores de realização (ex-ante e ex-post) que permitam aferir do grau de desenvolvimento dos projectos e do cumprimento dos objectivos, dificultando ou inviabilizando a actuação das entidades coordenadoras em prol da reafecção e gestão dos dinheiros públicos.

### ***NO SUBSECTOR DOS FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS***

Foram concluídas as **auditorias: aos subsídios e apoios do Estado nas áreas dos Negócios Estrangeiros, Habitação e Desporto; às taxas de comercialização de produtos de saúde; e a análise sumária da situação financeira dos Cofres do Ministério da Justiça e de um organismo da área da Cultura.** Foram igualmente concluídas uma **sindicância na área do Património e o inquérito a um Hospital.**

Neste Subsector dos Fundos e Serviços Autónomos, pode apontar-se como traços comuns a quase todas as intervenções:

- A insuficiência das receitas próprias para financiar a actividade corrente, em especial no sector da saúde, o que implica dependência significativa do Orçamento do Estado;
- O crescimento da despesa corrente desses organismos, o que se traduz na existência de défices crónicos de exploração;
- O deficiente cumprimento das regras de administração financeira do Estado e de mercados públicos;
- A debilidade dos sistemas de informação contabilística e de gestão.

Na especialidade, são de salientar os seguintes aspectos, relativamente às acções desenvolvidas:

- A **auditoria aos apoios financeiros do Estado nas áreas dos Negócios Estrangeiros, da Habitação e do Desporto**, que envolveu, no período de 1998 a 2000, nas tipologias analisadas (em especial subsídios e empréstimos) um universo de 948 milhões de euros e uma amostra de 146 milhões de euros (cerca de 15%), relevando-se das análises efectuadas: a existência de algumas linhas de apoio cujas condições e critérios de atribuição não se encontram regulamentados, favorecendo, assim, a introdução de elementos de subjectividade e discricionariedade na selecção e análise dos pedidos de apoio; a não celebração de contratos/protocolos escritos que salvaguardem os interesses do Estado em caso de utilização indevida por parte dos particulares; a atribuição de

subsídios para suportar despesas de questionável elegibilidade e legalidade; e, por fim, a debilidade do sistema de gestão, acompanhamento e controlo dos apoios;

- O **inquérito à execução do contrato de gestão de um hospital** que permitiu concluir que foi paga em excesso à sociedade gestora uma verba de cerca de 75,6 milhões de euros, o que terá sido resultado de um deficiente acompanhamento e controlo da execução do respectivo contrato;
- Da **sindicância realizada à área do Património** concluiu-se fundamentalmente que a ausência de registos e de bases de dados fidedignas sobre o património imobiliário e o parque de viaturas do Estado e de procedimentos de acompanhamento adequado desses mesmos patrimónios, não permite conhecer, gerir e controlar o universo de bens objecto da sua intervenção que se estima serem da ordem dos 25 mil imóveis e 25 mil viaturas;
- A **auditoria à taxa sobre comercialização de produtos de saúde** permitiu constatar que são evidentes as dificuldades da entidade competente em conhecer e controlar o universo das entidades abrangidas pela taxa, subsistindo um elevado número de entidades que não procedem a qualquer pagamento (368 das entidades registadas não pagam a taxa), o que, perante a ausência de uma efectiva actuação, continua a gerar situações de manifesta desigualdade no mercado;
- Da **análise efectuada a um organismo da área da cultura**, concluiu-se pela gravidade da situação financeira, caracterizada por uma insuficiência de dotações orçamentais de 3,5 milhões de euros face à totalidade de compromissos assumidos, devido, essencialmente, à concessão de apoios, em resultado dos concursos abertos para 2002, sem que se tivesse observado a necessidade de cobertura orçamental e aos reflexos de apoios plurianuais concedidos em anos anteriores;
- A **análise à situação financeira dos Cofres do Ministério da Justiça** permitiu constatar que as despesas têm registado um constante crescimento, ao passo que as receitas anuais têm vindo a decair desde 2001, obrigando a um maior recurso aos saldos acumulados (estimados em cerca de 179 milhões de euros no final de 2002 contra 288 milhões de euros no início do mesmo ano), situação que, a prazo, poderá tornar-se insustentável.

### ***NO SECTOR DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL AUTÁRQUICA***

Os trabalhos realizados centraram-se, fundamentalmente, nas seguintes áreas/projectos:

- **Controlo e avaliação do endividamento municipal** em que, para além da conclusão de auditorias em doze municípios - incluindo alguns grandes municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto - a execução deste projecto culminou na apresentação à tutela de um **Relatório sobre**

“**Finanças e Endividamento Municipais**”, no qual se destaca a crescente importância dos meios financeiros ao dispor dos Municípios, traduzida num aumento nominal de 71,68% entre 1996 e 2002, e que ascende actualmente a 2.068 milhões de euros, com origem nos Fundos Municipais transferidos directamente do Orçamento do Estado; uma acentuada evolução do crédito líquido do sector autárquico; quanto aos limites legais de endividamento de médio/longo prazos, o desajustamento do quadro legal, na dupla vertente da exclusão de alguns empréstimos quanto à finalidade para que foram contraídos e quanto aos parâmetros de cálculo;

- **Património municipal.** No âmbito deste projecto, foi lançado através da *internet* um questionário aos 278 Municípios do Continente, tendo em vista proceder a uma primeira avaliação da aplicação do POCAL. Das principais conclusões retiradas, destaca-se que a maioria dos Municípios registava, em meados de 2002, atrasos significativos numa das fases preliminares da adopção do POCAL, ou seja, constatou-se a não elaboração e consequente não aprovação do sistema de controlo interno (só 6,5% dos Municípios o tinham totalmente implementado), e também a não elaboração do inventário do património (apenas 4% o tinham concluído na íntegra). O balanço inicial estava aprovado apenas por 21% dos Municípios respondentes. Outro dos objectivos associados à elaboração dos referidos questionários consistiu na identificação dos principais constrangimentos no arranque e aplicação do POCAL, verificando-se que os mesmos se prendem, no essencial, com limitações ao nível dos recursos humanos, das aplicações informáticas e da inventariação do património.

Outra vertente complementar do desenvolvimento deste projecto compreendeu a realização de auditorias em vários municípios, as quais, para além de constituírem uma forma de validação dos resultados dos questionários realizados e do grau de evolução relativamente ao estágio de implementação do POCAL então evidenciado, têm revelado uma área particularmente crítica no que respeita à celebração de permutas e de protocolos de afectação/cedência/alienação de bens, no domínio da celebração de acordos com empresários particulares, verificando-se reiterados incumprimentos dos princípios da transparência e da imparcialidade e da boa gestão pública, em algumas situações, de duvidosa legalidade, pondo em causa a salvaguarda dos activos municipais;

- **Saneamento básico na administração local.** Relativamente a este projecto, que se encontra ainda em execução, foi elaborado um estudo prévio, a que se seguiu a realização de auditorias a vários municípios, tendo por objecto o controlo do sistema de gestão do sub-sector dos Sistemas de Drenagem e Tratamento de Águas Residuais e a análise da adequação das políticas prosseguidas pelos municípios aos objectivos definidos pelo Estado. Essencial foi também a verificação da compatibilização das práticas municipais com as imposições comunitárias. As conclusões, ainda parcelares, das acções até agora realizadas, apontam no sentido da constatação da falta de

documentos de planeamento estratégico e de um adequado sistema de indicadores, que permita uma correcta monitorização do processo;

- **Controlo e avaliação do Programa Rede Nacional de Leitura Pública.** Este projecto envolveu a realização de uma auditoria de sistemas, centrada exclusivamente na entidade gestora, e a análise de processos autónomos, sob uma perspectiva essencialmente financeira, relativos a vários municípios. A sua componente avaliativa materializada na celebração de um Protocolo com a Universidade Nova de Lisboa (Socinova), consubstanciou-se na elaboração de uma avaliação do Programa segundo a perspectiva da sua utilidade social, como forma de valorizar a apreciação da eficácia da acção pública e considerando como estratégia de actuação a audição do ponto de vista do cidadão/utente;
- **Habitação social – Programa Especial de Realojamento (PER).** No âmbito deste projecto foram realizadas auditorias a vários municípios, sendo de destacar o deficiente planeamento e gestão do programa, bem como a ausência de monitorização do mesmo, o que pode suscitar o desvirtuamento dos fins para que foi criado;
- **A gestão empresarial no apoio ao desenvolvimento local.** Foi estabelecido contacto directo com entidades de natureza empresarial, focando-se a atenção nas relações entre estas e os municípios criadores e na forma como prosseguem os fins que, originariamente, integravam a esfera de actuação municipal. Foi, ainda, iniciada a análise e caracterização do universo das participações de entes autárquicos em entidades empresariais e não empresariais.

Para além destas intervenções, efectuou-se, em 2002, a análise de 136 processos de **denúncias/participações**, que deram entrada na IGF. Não obstante a maior expressão deste fenómeno coincidir com os ciclos políticos dos mandatos autárquicos, mantém-se o elevado número de solicitações, sendo inexequível a satisfação dos inúmeros pedidos apresentados. À semelhança de anos anteriores, as entidades que estão na origem destes processos são a Inspeção-Geral da Administração do Território, denunciantes particulares, órgãos representativos de autarquias locais, governadores civis, membros do Governo e entidades da Administração Central. As análises realizadas foram objecto de encaminhamento para o Tribunal de Contas, Ministério Público junto de diversos Tribunais Judiciais, entidades de investigação criminal, órgãos representativos das autarquias locais, Inspeção-Geral da Administração do Território, particulares, membros do Governo e organismos da Administração Central. Continua a merecer destaque, nesta sede, que a intervenção da IGF não assume

aqui o seu carácter de controlo estratégico, dada a inexistência de uma entidade vocacionada para o controlo de nível sectorial no domínio financeiro.

Foi ainda produzido, no decurso de 2002, um documento intitulado “**Gestão Financeira Autárquica – Reflexões e Contributos**”, destacando-se do referido documento a análise reflexiva em torno de questões como a descentralização, o endividamento, o sector empresarial autárquico, a cooperação técnica e financeira, as águas residuais, o património municipal e o sistema de controlo financeiro.

### ***NO SECTOR EMPRESARIAL PÚBLICO E PRIVADO***

Enquadram-se neste sector os trabalhos relativos ao controlo financeiro e da gestão das empresas públicas, ao controlo de grandes projectos públicos e dos contratos de concessão, aos pareceres às contas das EPE, bem como, à verificação do cumprimento do regime jurídico das SGPS e SGII no âmbito das atribuições de supervisão das entidades parafinanceiras.

Da actividade realizada destacam-se as acções seguintes:

- O acompanhamento e controlo exercido pela IGF, reportado ao exercício de 2001, em relação ao conjunto das 53 empresas públicas. Pretendeu-se, por um lado, obter uma visão da situação económica e financeira de cada empresa e do seu conjunto e, por outro, analisar em que medida os Instrumentos Previsionais de Gestão (IPG) elaborados constituem verdadeiros guias para a gestão.

Em termos económicos e financeiros, a característica geral do sector é a fraca rentabilidade económica e débil estrutura financeira. Em 2001, apenas 17 empresas apresentaram resultados líquidos positivos, quando, em 2000, tinham sido 20, o que representa um ligeiro agravamento geral. Na óptica financeira, em 2001, 10 empresas apresentam capitais próprios negativos e outras 10 estão, também, no âmbito de aplicação do artº 35º do CSC. O passivo oneroso ou de financiamento, sem considerar as parcelas relativas a uma empresa do sector da comunicação social e à sua *holding* porque à data não havia ainda informação disponível, atinge o montante de 10 738 milhões de euros, isto é, registou um agravamento de 13% face a 2000.

Em 2001, das 53 empresas analisadas, 35 receberam apoio financeiro público, no total de 1.394 milhões de euros.

No que respeita aos IPG, a conclusão maior a retirar é que se regista uma grande insuficiência de documentos produzidos, na generalidade dos casos apenas de curto prazo, considerando o papel que os mesmos deveriam ter no âmbito da gestão;

- No que respeita ao controlo financeiro dos grandes projectos públicos, destacam-se os controlos realizados ao **EURO 2004**, aos investimentos realizados nos aeroportos de Faro e Sá Carneiro (Porto), e ao **Metro do Porto**.

O trabalho efectuado no âmbito do **EURO 2004** permitiu concluir que os compromissos assumidos pelo Estado Português se encontram, basicamente, associados à realização de um conjunto de obras em infra-estruturas desportivas e rodoviárias, estimadas em cerca de 704 milhões de euros, para os quais o Estado contribuirá de forma directa com cerca de 177 milhões de euros (25,2%). Se a este montante se acrescerem as responsabilidades igualmente assumidas pelas autarquias locais envolvidas (avaliadas em cerca de 234 milhões de euros) e outras responsabilidades indirectamente assumidas pelo Estado (quantificadas em cerca de 40 milhões de euros), verifica-se que neste projecto poderão estar envolvidos cerca de 451 milhões de euros de fundos públicos.

Do trabalho de acompanhamento da execução financeira de projectos de investimento nos aeroportos acima referidos destacam-se os significativos desvios entre as previsões iniciais (que serviram de base às decisões de investir) e as estimativas de custos finais (desvio de 105,4% no aeroporto de Faro e de 81,2% no aeroporto do Porto);

- Em matéria de **contratos de concessão** procedeu-se à certificação dos valores a pagar pelo Estado no quadro dos diversos contratos de transporte aéreo, do contrato de concessão de transporte ferroviário de passageiros, do contrato de concessão do serviço público de televisão do exercício de 2000, de um dos contratos de concessão de construção, conservação e exploração de auto-estradas dos exercícios de 2000 e 2001, e do contrato de concessão do serviço público de telecomunicações que inclui o encontro de contas entre o valor da renda devida ao Estado pela PT Comunicações, SA e o valor dos descontos na taxa de assinatura telefónica concedido a reformados e pensionistas.

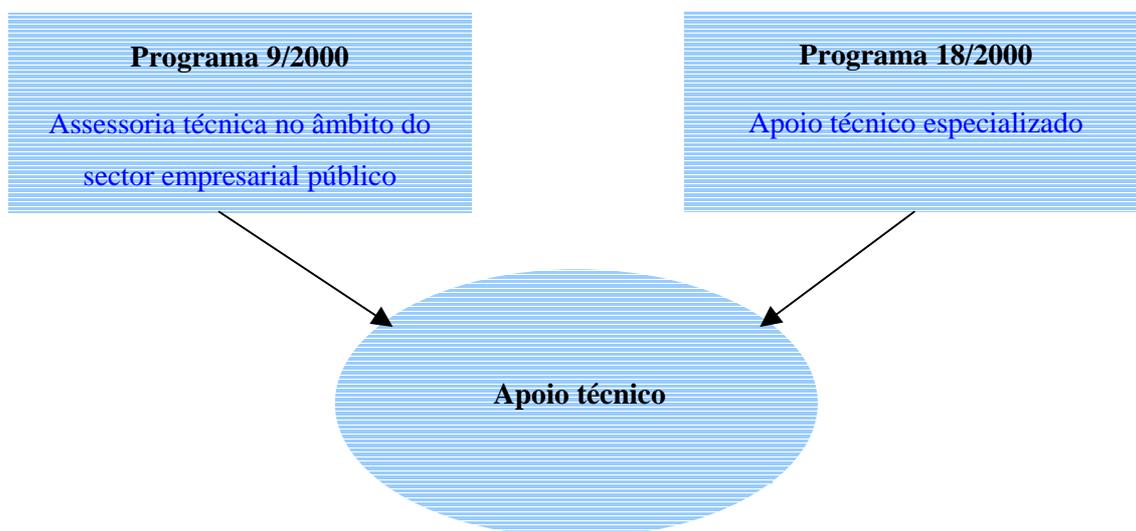
Numa óptica de poupança directa de recursos públicos, refira-se que:

- De acordo com a IGF, em 31Dez01, o valor acumulado da comparticipação financeira do Estado a uma das concessionárias de auto-estradas pelos investimentos realizados é de 797,5 milhões de euros, montante que se situa 5,8 milhões de euros abaixo do valor calculado pela concessionária;
- Quanto aos contratos de transporte aéreo, os valores certificados pela IGF são inferiores aos montantes solicitados em 6,9 milhões de euros.

Face às intervenções efectuadas, avalia-se como globalmente positiva a acção da IGF no domínio do controlo da despesa pública – em especial no âmbito do PIDDAC e nos sectores da saúde, do dos Fundos e Serviços Autónomos, da administração local autárquica e do sector empresarial público e privado - ressaltando como aspectos fundamentais a necessidade do aperfeiçoamento dos sistemas de controlo interno das organizações, bem como dos sistemas de informação de modo a que possibilitem uma adequada prestação de contas e constituam um verdadeiro instrumento de gestão.

## APOIO TÉCNICO

Prestação de apoio técnico especializado, designadamente, por via da análise da conformidade dos documentos de prestação de contas em sede de preparação da intervenção do representante do accionista Estado em Assembleias Gerais, e da participação em concursos para a concessão de lanços de auto-estradas em regime de portagem sem cobrança para o utilizador (SCUT).



Neste domínio destacam-se:

- A inspecção à regularidade do regime do crédito à habitação bonificado pelo Estado junto de uma instituição de crédito, tendo sido apresentado o relatório definitivo referente a 1999, submetido a contraditório o projecto de relatório relativo a 1998, e estando já concluído o trabalho de campo de 1997. Deste trabalho extraiu-se que as bonificações não validadas ascendem a 6,2 milhões de euros em 1999 e a cerca de 15,3 milhões em 1998. Para 1997, o valor provisório é de cerca de 8 milhões de euros;
- A assessoria técnica no âmbito do sector empresarial do Estado e o apoio técnico especializado com intervenções nos mais variados domínios, destacando-se as informações e pareceres emitidos sobre: projectos de diplomas legais; diversos aspectos relacionados com contratos de concessão; e criação de empresas públicas, aquisições de participações sociais e planos de reestruturação de empresas,

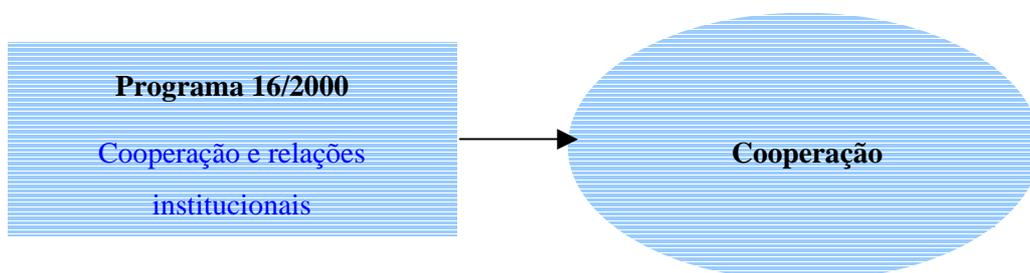
de entre os quais se salienta o apoio prestado no âmbito da transformação de 34 hospitais em 31 sociedades anónimas;

- A participação em Comissões e Grupos de trabalho, de que se destacam, no âmbito da UCLEFA os relacionados com a criminalidade económica, financeira e tributária e o estudo sobre o sigilo e o acesso e interconexão de dados pessoais para efeitos de controlo tributário e, ainda, a prestação de assessoria/colaboração ao DIAP;
- A elaboração de pareceres sobre:
  - Medidas legislativas apresentadas pelo Governo no sentido de proceder à extinção, reestruturação e fusão de organismos públicos, nos termos definidos na Lei n.º 16-A/2002, de 31/05 (Primeira Alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2002);
  - Propostas de lei e projectos de decreto-lei relativos à criação de novos ministérios ou organismos e serviços públicos;
  - A temática das parcerias público-privadas;
  - Medidas legislativas enquadradoras no domínio da saúde;
  - No âmbito do apoio técnico envolvendo os sectores autárquicos e em matéria tributária.

**Atendendo às características do trabalho neste domínio, considera-se que a intervenção da IGF foi globalmente positiva, porquanto conseguiu dar resposta às solicitações superiores.**

## COOPERAÇÃO

Desenvolvimento de parcerias e de outras formas de cooperação com outros órgãos de controlo nacionais e estrangeiros e participação nas estruturas, sobretudo comunitárias, ligadas às matérias de contabilidade e auditoria.



Foram já destacadas as situações de cooperação com as entidades nacionais e comunitárias no âmbito da aplicação dos Fundos e Instrumentos Financeiros Estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, a realização de acções de controlo pelo SCI com a participação simultânea de todos os membros que integram o SCI, e ainda a cooperação bilateral no âmbito do plano de acção conjunta entre a IGF e a Inspeção-Geral da Saúde para intervenção no sector da saúde.

Para além daquelas, foram particularmente relevantes as relações de cooperação com as entidades homólogas dos PALOP, a saber:

- Com a Inspeção-Geral de Finanças de Cabo Verde, no âmbito de um projecto de desenvolvimento daquela Inspeção-Geral, enquadrado no Projecto de Apoio à Administração Financeira do Estado de Cabo Verde, que foi co-financiado por Portugal e pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. No ano em causa, esta cooperação traduziu-se, essencialmente, na participação de técnicos da IGF em acções de formação, teórica e no terreno, em Cabo Verde, relacionada com a realização de inquéritos e sindicâncias; na elaboração de um Manual de metodologias de inspeção fiscal a aplicar naquele País que também envolveu formação e a aplicação experimental a uma empresa caboverdeana; e, na elaboração dos seguintes projectos de diploma:
  - Diploma Orgânico da Inspeção-Geral de Finanças (IGF);
  - Decreto Regulamentar sobre os Estatutos do Fundo Autónomo da IGF;

- Lei que institui o Sistema de Controlo da Administração Financeira do Estado (SICAF);
- Lei sobre infracções penais por violação do dever de cooperação com a IGF.
- Com a Inspeção-Geral de Finanças de Moçambique, no quadro da cooperação tripartida entre esta Inspeção-Geral, o RRV (Swedish National Audit Office) e a IGF, com vista à modernização daquela Inspeção. No decorrer do ano, tiveram lugar, em Maputo, a 7ª e 8ª reuniões do Comité Directivo (forum de discussão e decisão de questões relevantes para o projecto, designado de Projecto de Auditoria Interna) o qual integra o Inspector-Geral e um Subinspector-geral, enquanto oficial de ligação. Para além disso, foi proporcionado na IGF um estágio à secretária de Direcção da IGF de Moçambique;
- Com a Inspeção-Geral de Finanças de S. Tomé e Príncipe, tendo sido realizados estágios na IGF portuguesa para prestar formação profissional a 4 técnicos daquela entidade.

De igual modo, a IGF continuou a receber solicitações de visita ou de apoio por parte dos PECOS, ou seja dos Países da Europa Central e Oriental candidatos a Estados-membros da União Europeia, havendo a nomear:

- A preparação da visita a organismos portugueses, e recepção na IGF, de uma delegação do Ministério das Finanças da Roménia;
- A visita de um delegado do Ministério das Finanças da Lituânia;
- A visita de uma delegação do Ministério da Administração Interna da República da Hungria;
- A deslocação à República Checa de dirigentes da IGF, enquanto peritos de missões de curto prazo no âmbito do projecto de geminação do Ministério das Finanças daquele País com o Ministério homólogo francês.

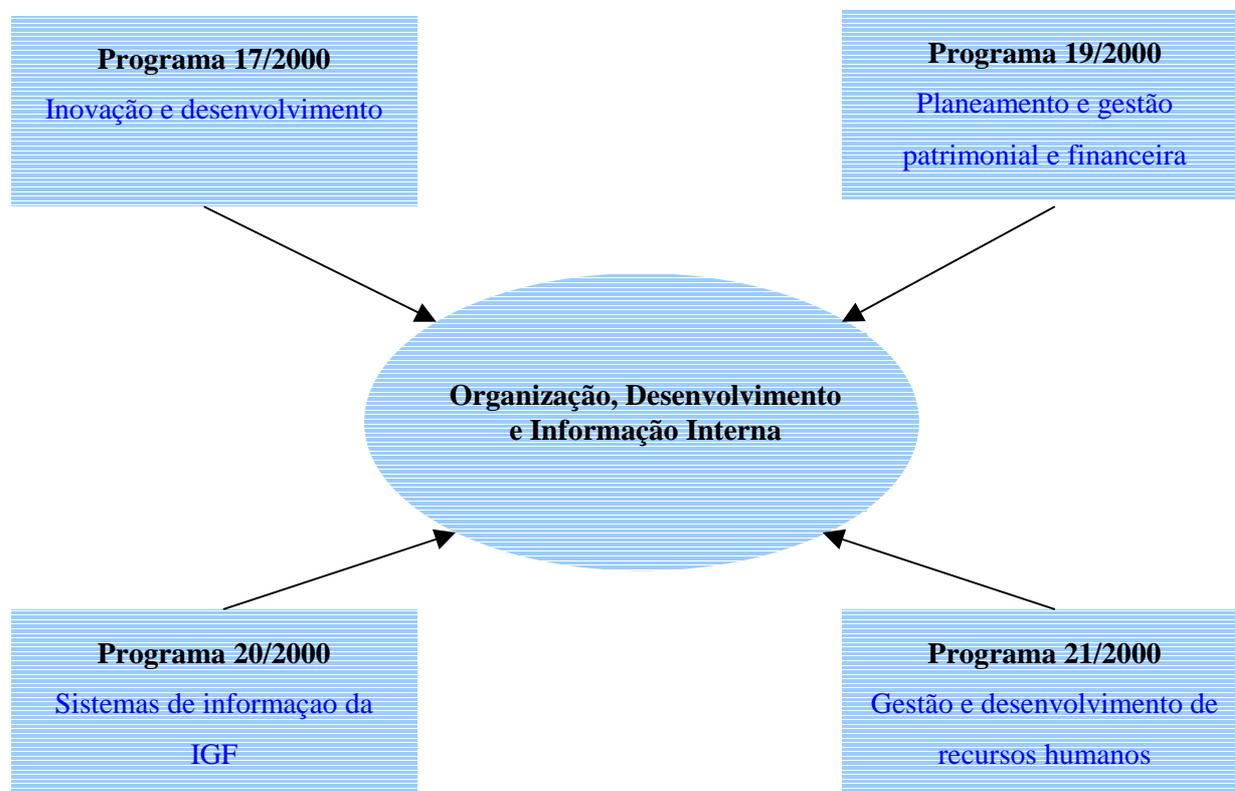
Para além destas vertentes da cooperação, são de realçar:

- A realização, em Paris, de um Seminário com a participação da IGF de Portugal, França e Espanha;
- A participação nas reuniões do Comité de Contacto das Directivas Contabilísticas e do Comité de Auditoria, da Comissão Europeia, assim como no Grupo “Direito das Sociedades” do Conselho, estruturas que vêm actuando no sentido da harmonização, na União Europeia, das normas de contabilidade e das normas de auditoria;
- A parceria com a Universidade Nova de Lisboa, através da Socinova, no âmbito da componente avaliativa da acção referente à avaliação e controlo da Rede de Leitura Pública.

**Face ao trabalho desenvolvido, avalia-se como positiva a intervenção da IGF neste domínio, permitindo o intercâmbio de experiências e bem assim o acompanhamento da evolução das matérias de contabilidade e auditoria ao nível das organizações internacionais especializadas.**

## ORGANIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E INFORMAÇÃO INTERNA

Qualificação, valorização e aperfeiçoamento profissional dos recursos humanos, desenvolvimento dos sistemas de informação da IGF e de novas metodologias de trabalho, e gestão dos recursos financeiros e materiais.



Destacam-se as seguintes acções neste âmbito:

- A conclusão do guião de controlo aos Serviços de Tesouraria Aduaneiros e a realização do projecto do guião de controlo às Alfândegas, encontrando-se em curso a introdução de aperfeiçoamentos e actualizações nos guiões de controlo às Direcções e aos Serviços de Finanças;
- O desenvolvimento, actualização e manutenção do equipamento informático e aplicações, designadamente, a gestão de conteúdos e manutenção da *intranet* e do *site* da IGF e a segurança informática nos PC e servidores;

- A integração e o treino dos novos inspectores informáticos com vista à utilização das metodologias de auditoria informática, especialmente a divulgação de conhecimentos sobre amostragem, metodologias de auditoria informática, análise de dados e software de auditoria;
- A preparação dos instrumentos de gestão – Plano e Relatório de Actividades, Orçamento, Relatório de Gestão Orçamental, Conta de Gerência e do Balanço Social;
- O desenvolvimento das tarefas inerentes à vertente financeira do projecto co-financiado pelo Programa de Assistência Técnica do QCA III, destinado a financiar a contratação de auditores externos e outras despesas no âmbito dos trabalhos preparatórios visando a emissão pela IGF de relatórios no encerramento das intervenções operacionais do QCA III;
- O acompanhamento e desenvolvimento das obras de remodelação do edifício sede visando melhorar a sua funcionalidade e habitabilidade;
- A conclusão dos concursos externos de ingresso na carreira de inspeção, do estágio por parte de um IFE com a valência de Engenharia Civil e, ainda, a realização de concursos de provimento para lugares de cargos dirigentes e a reclassificação como técnica superior de 1º classe da única chefe de repartição da IGF;
- A elaboração do projecto de despacho conjunto que aprovou o conteúdo do curso de formação específica visando concretizar a intercomunicabilidade entre as carreiras de técnico de finanças e técnica de finanças (Despacho Conjunto nº 318/2002) e de um projecto de regulamento de equiparação a bolseiro no país e fora do País;
- A concretização do Plano de Formação, o qual se encontra mais desenvolvido no Capítulo IV.

**Avalia-se como globalmente positiva a actividade da IGF neste domínio, tendo sido possível assegurar os recursos indispensáveis à prossecução das actividades de controlo e de apoio técnico.**

## ARTICULAÇÃO COM OS INSTRUMENTOS MACRO-ECONÓMICOS

Tendo em consideração toda a actividade realizada durante o ano 2002, podemos concluir que as acções levadas a cabo pela IGF se inserem nos grandes objectivos definidos nos principais instrumentos macro-económicos, designadamente, Programa do Governo, Grandes Opções do Plano e Pacto de Estabilidade e Crescimento, conforme seguinte quadro resumo:

<b>Objectivos macroeconómicos</b>	<b>Actividade desenvolvida pela IGF</b>
Saneamento das contas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controlo financeiro de contratos de concessão e de grandes projectos públicos</li> <li>- Controlo financeiro de empresas directa e indirectamente participadas pelo Estado</li> <li>- Auditorias ao sector da saúde e no subsector dos Fundos e Serviços Autónomos</li> <li>- Controlo do endividamento do sector empresarial autárquico</li> <li>- Avaliação de Programas públicos</li> <li>- Avaliação dos sistemas de controlo interno em entidades da administração local autárquica</li> <li>- Controlo de vários sistemas de informação e controlo da Administração Tributária</li> <li>- Auditorias em sectores de risco de fraude e infracções fiscais</li> <li>- Auditorias ao desempenho dos serviços fiscais e aduaneiros</li> <li>- Auditorias no âmbito da justiça tributária</li> </ul>
Reforma da administração pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento e operacionalização do Sistema de Controlo Interno</li> <li>- Instituição do funcionamento do Sistema Nacional de Controlo do QCA III</li> </ul>
Execução do programa de privatizações	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoio aos processos de privatização</li> </ul>
Cooperação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acções de cooperação com os PALOP e os PECOS</li> </ul>

## **IV - RECURSOS UTILIZADOS**

### **CONDICIONANTES DAS ACTIVIDADES**

As principais condicionantes à actividade da IGF foram as seguintes:

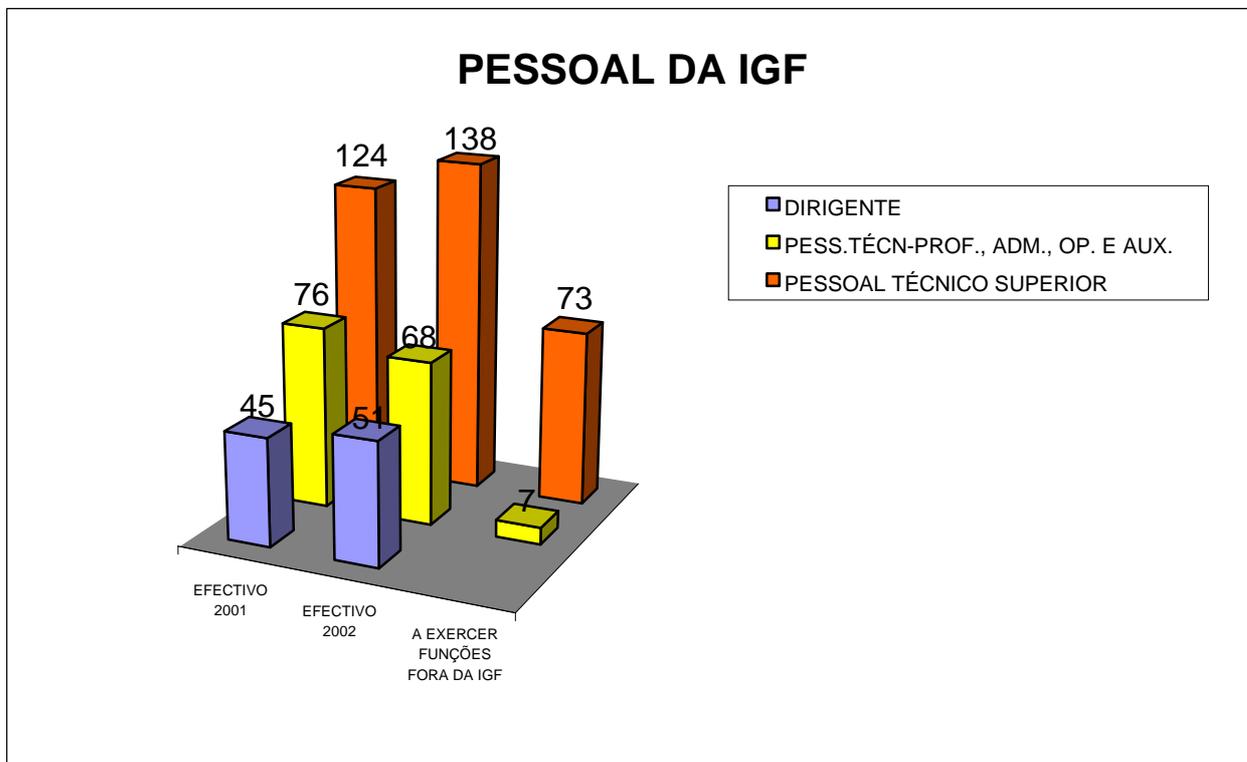
- Apesar de o número de efectivos no fim do ano ser superior ao do ano transacto, tendo-se verificado um aumento de 13 efectivos, consequência, essencialmente, do ingresso de 21 inspectores de finanças estagiários e regresso de 12 técnicos da carreira de inspeção e saída de 23 (4 por aposentação, 1 por falecimento, e os restantes para desempenho de funções no exterior em regime de requisição/comissão de serviço), deve assinalar-se que 10 dos estagiários ingressaram somente no final do ano. Por tal motivo, não foi ainda possível contar com o seu contributo para a realização das acções inspectivas;
- Solicitações do Governo não contempladas no Plano de Actividades, aliadas à especificidade inerente a algumas delas, exigindo a redefinição de prioridades de várias acções, com a consequente reafectação dos recursos disponíveis;
- Maior complexidade, extensão de âmbito ou necessidade de aprofundamento de algumas acções.

### **RECURSOS HUMANOS**

À data de 31 de Dezembro de 2002, conforme se evidencia no Anexo V, encontravam-se ao serviço da IGF 257 funcionários e 1 avençado. O pessoal de inspeção era constituído por 189 inspectores, dos quais 51 dirigentes.

Salienta-se que, à mesma data, se encontravam a exercer funções fora do organismo 80 funcionários, 73 dos quais pertencentes ao pessoal técnico superior que, na sua maioria, desempenhavam funções dirigentes no âmbito da Administração Pública ou de apoio a Gabinetes dos membros do Governo.

A evolução dos efectivos humanos da IGF no período 2001/2002 encontra-se reflectida no gráfico seguinte:



## RECURSOS MATERIAIS

Em 2002, deu-se continuidade às grandes obras de remodelação e conservação das instalações da sede da IGF, que visam, sobretudo, a melhoria das condições de habitabilidade e funcionalidade, e a satisfação de imposições legais tanto no domínio das acessibilidades e de utilização do edifício, como da higiene e segurança.



Para além disso, ao nível das tecnologias da informação, foi possível proceder à aquisição de 1 servidor e de 50 computadores portáteis para fazer face à entrada dos 21 novos inspectores e à substituição de equipamentos obsoletos. Prosseguiu-se, ainda, o investimento em software de apoio às actividades da IGF.

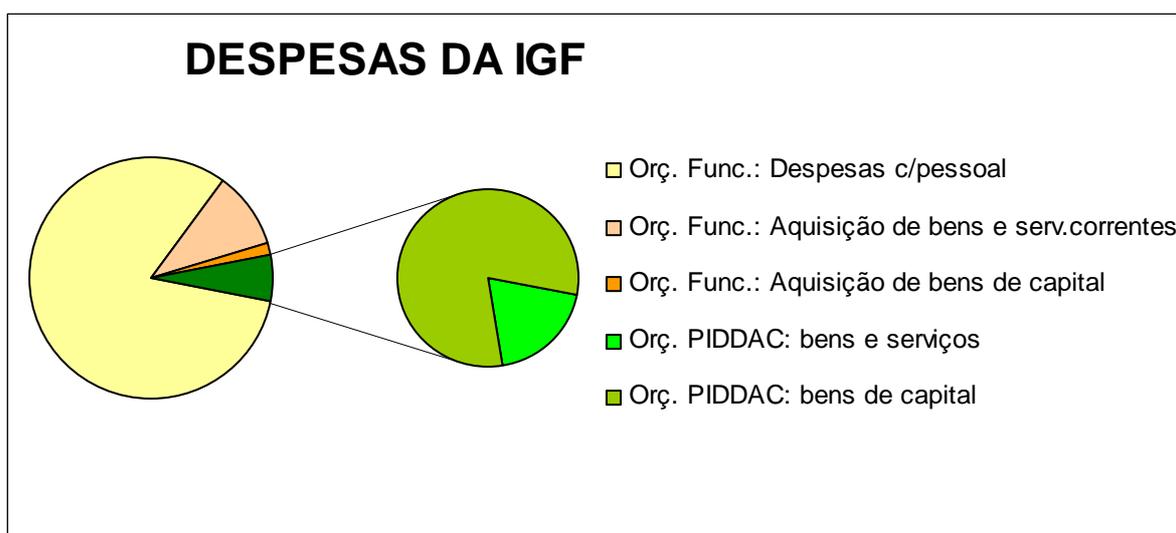
## RECURSOS FINANCEIROS

Os recursos financeiros geridos no ano de 2002 totalizaram 11 796 milhares de euros, dos quais 8,5% relativos ao PIDDAC, sendo a taxa de realização correspondente a 95%, conforme consta no Anexo VI. Este grau de execução, aquém do desejável, prende-se sobretudo com os problemas existentes ao nível dos procedimentos em matéria de financiamento comunitário, que são alheios à IGF, e que impediram que esta pudesse diligenciar no sentido de assegurar uma maior execução. Refira-se que no PIDDAC (orçamento corrigido) se incluem as dotações da Assistência Técnica do QCA III – vertentes FEDER e do FSE, que foi onde se verificou o mais baixo grau de execução.

Na estrutura dos encargos de funcionamento com os Serviços próprios salientam-se as despesas com o pessoal (88,5%) e as despesas com aquisições de bens e serviços correntes (10,9%) já que as despesas de capital praticamente não assumiram expressão.

Do total dos investimentos realizados, através do orçamento de funcionamento (incluindo as Despesas com compensação em receita) e do PIDDAC, este último contribuiu com 82,4% para o investimento global.

A repartição do conjunto destas despesas por grandes grupos encontra-se evidenciada no gráfico infra:



As despesas com a aquisição de bens de capital inscritas no PIDDAC dizem respeito, designadamente, às obras de substituição de caixilharias, de beneficiação das escadarias e zonas adjacentes aos elevadores, de conservação da sala VIP e à aquisição de material informático, nomeadamente, 1

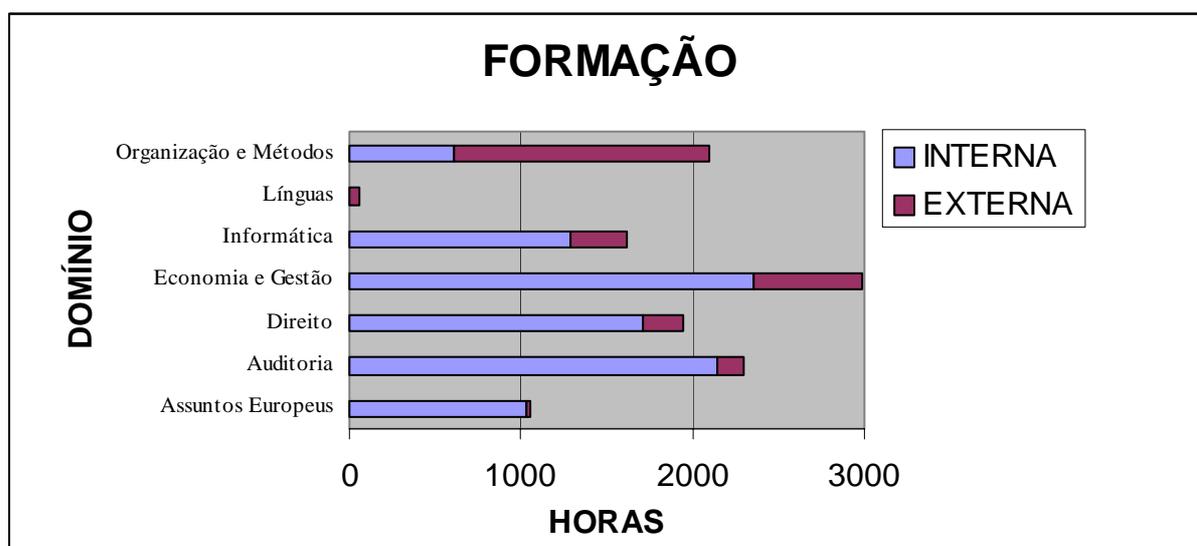
servidor e o software no âmbito do acordo Microsoft Enterprise Agreement. As despesas com aquisição de bens e serviços correntes inscritas referem-se, essencialmente, à contratação de serviços de auditoria externa no âmbito dos Programas Assistência Técnica do FEDER e do FSE, visando a execução de trabalhos preparatórios das declarações a emitir pela IGF no encerramento das intervenções operacionais do QCAIII.

## FORMAÇÃO PROFISSIONAL

No âmbito do Plano de Formação Profissional para 2002/2003, visando a melhoria constante da qualificação dos recursos humanos da IGF, salienta-se a concretização de várias acções totalizando 12.053 horas de formação (interna e externa), das quais 10.536 horas se destinaram ao pessoal de inspeção e 1.517 horas ao restante pessoal. Em relação ao previsto, a formação realizada em 2002 traduz um grau de execução do Projecto 113 – Formação passiva de 74%, sendo o desvio justificado pela circunstância de ter sido adiada para 2003 a maior parte da formação específica para SFC e SFE, face à prioridade atribuída à participação da IGF na formação integrada realizada no âmbito do SCI.



Por domínios de formação, a distribuição em número de horas, é a que se evidencia no gráfico seguinte:



Para além da formação atrás referida, a IGF encontra-se, também, a participar, no âmbito do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, através da sua Secção Especializada de Qualificação e Formação de Recursos Humanos, na realização do curso de “Introdução ao Controlo Financeiro”, dirigido a inspectores estagiários ou em início de carreira, de diversos organismos que integram o SCI.

Este curso teve início em 23 de Outubro de 2002, tendo-se realizado, até final de 2002, vários dos módulos respeitantes às três edições programadas, envolvendo 62 participantes e 3162 horas de formação conforme se pode observar no quadro abaixo:

<b>Organismos</b>	<b>Nº Participantes</b>	<b>Total (horas)</b>
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO	10	1020
INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	5	366
INSPECÇÃO-GERAL DA SAÚDE	4	408
TRIBUNAL DE CONTAS	7	498
INSPECÇÃO-GERAL DO AMBIENTE	2	60
INSPECÇÃO-GERAL DE AUDITORIA DE GESTÃO	12	360
INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA	1	30
INSPECÇÃO-GERAL DE FINANÇAS	21	420
<b>TOTAL</b>	<b>62</b>	<b>3162</b>

No respeitante à cooperação com organismos da Administração Pública e com os PALOP, frequentaram acções de formação realizadas na IGF, no âmbito do Plano de Formação plurianual 2002/2003, 68 participantes, num total de 2.202 horas, conforme consta dos dois quadros seguintes:

<b>Organismos</b>	<b>Nº Participantes</b>	<b>Nº Horas</b>
ADSE	4	120
Defensor do Contribuinte	2	24
DGAERI	2	60
DGAIEC	4	66
DGDR	10	138
IGMTS	16	522
DGO	2	60
DGP	1	30
DPP	2	60
IGDN	7	378
IGS	1	18
IIMF	2	60
Inspeção Regional das Finanças da Madeira	4	330
Inspeção-Geral de Finanças de S. Tomé	5	120
Inspeção-Geral de Moçambique	1	120
Secretaria de Estado do Tesouro e Finanças	1	18
SGMF	4	78
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>68</b>	<b>2202</b>

A formação ministrada no âmbito da cooperação distribuiu-se pelos seguintes domínios:

<b>Domínios</b>	<b>Total Horas</b>	<b>%</b>
Assuntos Europeus	120	5,5
Auditoria	606	27,5
Direito	354	16,0
Economia e Gestão	246	11,2
Organização e Métodos	876	39,8
<b>TOTAL</b>	<b>2202</b>	<b>100</b>