



INSPECÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

**RELATÓRIO DE ACTIVIDADES
DO ANO 2000**

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	4
I - NOTA INTRODUTÓRIA	5
II – AVALIAÇÃO GLOBAL	6
III - ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS E RECURSOS UTILIZADOS	12
CONDICIONANTES DAS ACTIVIDADES	12
RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS E FINANCEIROS	12
AFECTAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS AOS PROGRAMAS	15
ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS NOS PROGRAMAS	16
PROGRAMA 01 – SISTEMA NACIONAL DE CONTROLO	16
PROGRAMA 02 – CONTROLO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS E DO FUNDO DE COESÃO	17
PROGRAMA 03 – CONTROLO DO FEOGA-GARANTIA E RECURSOS PRÓPRIOS	19
PROGRAMA 04 – CONTROLO TUTELAR AUTÁRQUICO	21
PROGRAMA 05 – CONTROLO FINANCEIRO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO	24
PROGRAMA 06 – SISTEMAS DE GESTÃO E CONTROLO DA DESPESA PÚBLICA	27
PROGRAMA 07 – CONTROLO FINANCEIRO DOS FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS	28
PROGRAMA 08 – CONTROLO NO ÂMBITO DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO	30
PROGRAMA 09 – ASSESSORIA TÉCNICA NO ÂMBITO DO SECTOR EMPRESARIAL PÚBLICO	33
PROGRAMA 10 – SUPERVISÃO DAS ENTIDADES PARAFINANCEIRAS	34
PROGRAMA 11 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E DE CONTROLO DAS RECEITAS DO ESTADO	35
PROGRAMA 12 – GESTÃO E DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA	36
PROGRAMA 13 – SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS	37
PROGRAMA 14 – CIDADÃO E CONTRIBUINTE	40
PROGRAMA 15 – COMBATE À FRAUDE E EVASÃO TRIBUTÁRIAS	41
PROGRAMA 16 – COOPERAÇÃO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	43
PROGRAMA 17 – INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	45
PROGRAMA 18 – APOIO TÉCNICO ESPECIALIZADO	45
PROGRAMA 19 – PLANEAMENTO E GESTÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA	47
PROGRAMA 20 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DA IGF	48
PROGRAMA 21 – GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HUMANOS	49
PROGRAMA 22 – AUDITORIA A SISTEMAS INFORMÁTICOS	52

Lista de Siglas

- ADSE** – Assistência na Doença aos Servidores do Estado
- AT** – Administração Tributária
- CE** – Comissão Europeia
- DGAERI** – Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais
- DGAIEC** – Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
- DGCI** – Direcção-Geral dos Impostos
- DGITA** – Direcção-Geral de Informática Tributária e Aduaneira
- DGT** – Direcção-Geral do Tesouro
- DUC** – Documento Único de Cobrança
- DUS** – Dias Úteis
- EA** – Estância Aduaneira
- EPE** – Entidades Públicas Empresariais
- FSA** – Fundos e Serviços Autónomos
- FSE** – Fundo Social Europeu
- IARA** – Inspeção Administrativa Regional dos Açores
- IEC** – Impostos Especiais sobre o Consumo
- IFADAP** – Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
- IGA** – Inspeção-Geral da Agricultura
- IGAP** – Inspeção-Geral da Administração Pública
- IGF** – Inspeção-Geral de Finanças
- INGA** – Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
- IO** – Intervenção Operacional
- IPLB** – Instituto Português do Livro e da Leitura
- IPSS** – Instituições Particulares de Solidariedade Social
- IR** – Imposto sobre o Rendimento
- IRC** - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
- IRS** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- IVA** – Imposto sobre o Valor Acrescentado
- PECOs** – Países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão à União Europeia
- PGR** – Procuradoria Geral da República

PIDDAC – Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

PLOPs – Países de Língua Oficial Portuguesa

POCAL – Plano de Contas da Administração Local

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

SCI – Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado

SCUT – Portagem sem Cobrança para o Utilizador

SFE – Sucursais Financeiras Exteriores

SGII – Sociedades de Gestão e Investimento Imobiliário

SGPS – Sociedades de Gestão de Participações Sociais

SLC – Sistema Local de Cobrança

TFP – Tesouraria da Fazenda Pública

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.º 183/96, de 27 de Setembro, e no Despacho n.º 473/96-XIII, de 21 de Outubro, do Senhor Ministro das Finanças.

O relato da actividade assenta na seguinte estrutura:

- I. Nota introdutória
- II. Avaliação global
- III. Actividades desenvolvidas e recursos utilizados
- IV. Anexos:
 - Anexo I - Objectivos estratégicos e linhas de orientação
 - Anexo II - Lista dos programas
 - Anexo III - Recursos previstos e afectos
 - Anexo IV - Recursos humanos
 - Anexo V - Recursos financeiros

No capítulo I apresenta-se uma breve análise conjuntural com reflexos directos ou indirectos na actividade da IGF.

No capítulo II efectua-se o enquadramento da IGF e o balanço das suas actividades.

No capítulo III referem-se as condicionantes das actividades, caracterizam-se os recursos ao dispor do organismo, nos planos humano, material e financeiro e apresentam-se, por programas, os projectos/acções de maior relevo nas várias vertentes de intervenção da IGF, bem como os respectivos resultados.

Por último, no capítulo IV são apresentados diversos anexos, designadamente os relativos aos recursos financeiros e humanos e à afectação destes aos programas e projectos, medida em DUS.

I - NOTA INTRODUTÓRIA

A reforma da administração financeira do Estado, que continua a ser uma das prioridades do XIV Governo, pese embora todos os constrangimentos existentes, representa uma transformação estrutural no exercício da gestão financeira pública, designadamente nas vertentes do orçamento, da fiscalidade, da tesouraria, do património e do controlo, visando criar maior eficiência da Administração Pública e consequentemente uma redução da despesa pública e a melhoria da qualidade dos serviços.

A IGF tem procurado reflectir na sua actividade as preocupações decorrentes destas matérias, nomeadamente através de intervenções direccionadas para áreas de risco e de propositura de medidas legislativas e outras que visem colmatar lacunas existentes.

A instituição do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI), que atribui à IGF, à Direcção-Geral do Orçamento e ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social o exercício do controlo estratégico, e ao Inspector-Geral de Finanças a presidência do respectivo Conselho Coordenador, representa uma outra, e muito significativa, vertente do esforço de modernização da administração, mais concretamente no domínio do controlo financeiro.

As reformas introduzidas em domínios fundamentais da intervenção da União Europeia, desenvolvidas no quadro da Agenda 2000, introduziram responsabilidades acrescidas às estruturas de controlo dos Estados Membros. Em Portugal, o controlo financeiro de alto nível é assegurado pela IGF, nos termos do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril. Neste contexto, a arquitectura do III Quadro Comunitário de Apoio, que implica a definição de um novo modelo organizativo da estrutura orgânica de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo, no qual a IGF assume coordenação global do sistema de controlo, constitui também um passo fundamental para a reforma da Administração.

A nova realidade decorrente da política de convergência económica e monetária representa, por um lado, a consolidação de um espaço económico único, permitindo aos agentes que nele intervêm uma actuação transnacional e, por outro, a necessidade de os órgãos de controlo se adaptarem à mesma.

Também as novas tendências da economia mundial, fruto do processo de globalização, torna a função controlo cada vez mais delicada e exigente, face à evolução das tecnologias de informação e comunicação, à desmaterialização das operações e à deslocalização dos agentes que operam no mercado.

II – AVALIAÇÃO GLOBAL

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, e o apoio técnico especializado.

Simultaneamente tem procurado ser um elemento dinamizador de uma cultura de controlo no seio da administração pública.

Esta vasta missão determina o desenvolvimento por parte da IGF de um conjunto de actividades bastante diversificadas, no cumprimento do seu plano anual de actividades, o qual inclui actividades como parceiro do SCI e a articulação com os elementos de controlo de 2º nível no âmbito dos controlos comunitários.

A alteração do modelo organizacional e de gestão, decorrente da nova lei orgânica, teve, no ano 2000, algumas repercussões significativas no planeamento e controlo das actividades, que se materializaram na reformulação dos programas e projectos, tendo em vista melhorar a sua coerência interna, os quais se enquadram nos objectivos estratégicos e linhas de orientação de médio prazo (cf. Anexo I e II).

Em face da complexidade e diversidade das tarefas desenvolvidas, a IGF tem vindo a acumular um vasto acervo de conhecimentos e experiências nos mais variados domínios.

Contudo, o congelamento de novas admissões, indispensáveis para a reposição de efectivos que deixaram a instituição, por aposentação ou por outros motivos, entre os quais avulta a saída de quadros para outros organismos/áreas da Administração Pública, tem provocado uma redução continuada de efectivos e alguma perda de "know-how".

Este facto será parcialmente minimizado - mas não resolvido, uma vez que nos últimos 4 anos saíram da IGF 46 inspectores - com o descongelamento de 25 lugares para novas admissões, cujo concurso de admissão foi aberto no início do ano 2001. Todavia, os efeitos dessas admissões só serão sentidos a médio prazo, uma vez que o período de formação de inspectores demora entre 2 a 3 anos.

No ano em análise, a actividade da IGF decorreu satisfatoriamente, registando-se um elevado grau de execução dos programas e um bom nível de consecução dos objectivos estratégicos.

Assim, em relação ao objectivo "**Contribuir para o desenvolvimento e consolidação do sistema nacional de controlo interno da Administração Financeira do Estado**" avançou-se no conhecimento, desenvolvimento e operacionalização do SCI, em particular com a conclusão do Livro Branco do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado e com a elaboração do Modelo de Operacionalização da Definição da Estratégia de Planeamento do SCI, merecendo ainda especial ênfase o Levantamento/Diagnóstico de todas as situações susceptíveis de gerar excedentes de tesouraria na medida em que constituiu a primeira actividade de controlo efectivamente desenvolvida pelo Conselho Coordenador do SCI.

Enquanto interlocutor nacional da Comissão Europeia em matéria de controlo financeiro, a IGF promoveu diversas iniciativas, que adiante se explicitam, a propósito da execução dos programas 2 e 3, com vista a coordenar interna e externamente o exercício da actividade de controlo da aplicação dos fundos comunitários.

Ao nível do objectivo "**Exercer o controlo da administração financeira do Estado, na perspectiva do controlo estratégico**" a actividade incidiu em 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, bem como à identificação de áreas de risco para futuras intervenções por parte dos organismos de controlo financeiro e, por outro, ao controlo em várias vertentes da Administração Local e suas relações contratuais com a Administração Central.

Também se exerceu o controlo financeiro, como garante da boa utilização dos dinheiros públicos, em entidades do sector empresarial do Estado, em vários organismos da administração pública central, nomeadamente nos sectores da saúde, educação e segurança social e no subsector dos Fundos e Serviços Autónomos.

Não menos importante foi a realização de auditorias 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, aspecto a que a recente reforma fiscal veio atribuir maior relevo. Por último saliente-se a articulação das acções de controlo no âmbito do FEOGA-Garantia e dos Fundos e Instrumentos Financeiros Estruturais e Fundo de Coesão com entidades de controlo de segundo nível e a realização de diversas auditorias neste domínio.

Quanto ao objectivo "**Racionalizar o apoio técnico especializado e intensificar a cooperação**" destaca-se o apoio que vem sendo dado aos processos de privatizações, à participação em concursos para a concessão de lanços de auto-estradas, em regime de SCUT, à elaboração de estudos e

pareceres, nomeadamente sobre projectos de diplomas, à participação em grupos de trabalho e comités, para além da cooperação exercida a diversos níveis com as mais variadas entidades, e da 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 de Desenvolvimento do Conselho da Europa, Banco Europeu de Investimento e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - e o facto da presidência do Conselho Executivo da Comissão de Normalização Contabilística ser também assegurada por um Subinspector-Geral;

Do objectivo "**Promover a valorização dos recursos e desenvolver a qualidade na organização**" releva-se a emissão das Linhas de Orientação para a Qualidade e a elaboração de normas sobre metodologias de trabalho no âmbito das autarquias locais. Foram desenvolvidas acções de integração na actividade inspectiva de instrumentos de auditoria baseados em técnicas informáticas, de investigação em auditoria informática e de actualização dos meios tecnológicos de suporte à acção inspectiva. Concretizou-se a elaboração dos instrumentos de gestão, incluindo o Plano de Formação Profissional, e diversos concursos de acesso a carreiras profissionais e de provimento de pessoal dirigente de inspecção, bem como a elaboração do projecto de diploma visando a revalorização da carreira de inspector de finanças. Saliente-se ainda a realização de obras visando a melhoria das condições de utilização das instalações.

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

Neste contexto, importa salientar os seguintes aspectos:

- O desenvolvimento e operacionalização do SCI e a realização da primeira actividade de controlo do Conselho Coordenador, envolvendo o levantamento de todas as situações susceptíveis de gerar excedentes de tesouraria, no âmbito da qual se procedeu também à recolha de outras informações relevantes sobre FSA;
- A preparação do processo de encerramento do QCAII, que incluiu o desenvolvimento dos aspectos metodológicos e a realização de auditorias aos sistemas de gestão e controlo dos Fundos Estruturais, bem como a projectos co-financiados pelo Fundo de Coesão, tendo algumas destas

acções contado com a participação de outras entidades do Sistema Nacional de Controlo. Estas auditorias permitiram controlar um total de 158 projectos, representando um volume global de despesa realizada de 92 556 milhares de contos. Para além de outras debilidades sem consequências directas ao nível financeiro, apuraram-se despesas não elegíveis e de elegibilidade duvidosa;

- A participação em diversas iniciativas com vista à implementação dos sistemas de gestão e controlo a vigorar no período de programação 2000-2006, no domínio dos Fundos Estruturais e Fundo de Coesão;
- A certificação das contas dos organismos pagadores do FEOGA-Garantia (INGA e IFADAP) relativas ao exercício de 1999 e o desenvolvimento de acções integradas nos planos de acção visando a certificação das contas do ano 2000, a par da elaboração e acompanhamento do plano de controlos no âmbito do Regulamento 4045/89 e da execução dos controlos que, em resultado desse plano, ficaram a cargo da IGF;
- A proposta de uniformização dos critérios de apuramento do IVA pela especialização financeira em detrimento da económica, no domínio dos Recursos Próprios;
- As auditorias efectuadas ao sistema de controlo interno dos municípios revelam que a função controlo não tem sido assumida, em regra, por estas entidades como uma ferramenta indispensável, fundamental e indissociável da função gestão;
- O crescimento exponencial da administração indirecta autárquica, nomeadamente das empresas de capitais maioritariamente municipais, tem-se caracterizado pela opacidade no relacionamento entre estas e os municípios que nelas participam e pela excessiva dependência financeira relativamente às entidades participantes;
- No âmbito da cooperação técnica e financeira entre as autarquias locais e a Administração Central, o sistema caracteriza-se por graves debilidades em matéria de acompanhamento e controlo;
- A estrutura da despesa nas áreas sociais, em especial no domínio da saúde, apresenta um perfil sistematicamente deficitário, devido à ineficiência na utilização dos recursos e ao subfinanciamento crónico, apesar de sucessivos processos extraordinários de regularização de dívidas tendentes a atenuar o crescimento do endividamento do sector;
- O crescimento da despesa corrente acima da taxa de inflação e a proliferação de organismos autónomos com regimes especiais, maioritariamente dependentes do Orçamento do Estado, a par

da existência de saldos de gerência de cerca de 500 milhões de contos aplicados fora do sistema de tesouraria do Estado, constituem o resultado do diagnóstico global do sistema de gestão e de controlo da despesa pública, na parte relativa ao subsector dos FSA;

- As intervenções em organismos do subsector FSA apontam para a existência de excedentes de tesouraria, deficiente cumprimento das regras de administração financeira do Estado e de mercados públicos, irregularidades em matéria financeira e fiscal, esquemas remuneratórios específicos, sem fundamentação bastante, num quadro de debilidades nos sistemas de planeamento, acompanhamento, controlo financeiro e relato de actividades;
- O controlo financeiro de diversos contratos de concessão e de grandes projectos públicos, tem conduzido a um maior rigor na aplicação de recursos públicos e simultaneamente a uma redução do esforço financeiro do Estado;
- Ao nível do controlo financeiro e da gestão das empresas públicas a auditoria efectuada à remuneração dos gestores públicos levou à identificação de algumas irregularidades, em particular, no que respeita a vantagens patrimoniais decorrentes de aquisição de viaturas por preço inferior ao valor de mercado. Neste âmbito foram formuladas propostas no sentido de aperfeiçoamento da tributação neste tipo de ganhos, as quais foram acolhidas na última reforma fiscal;
- As intervenções em empresas públicas deficitárias apontam para a necessidade de um acompanhamento permanente por parte da IGF, com base em modelos específicos que estão a ser desenvolvidos, conforme orientação superior;
- A assessoria técnica no âmbito do sector empresarial do Estado, com intervenções nos mais variados domínios, passou pela emissão de pareceres, participação em Comissões e apoio nos processos de privatização;
- No exercício da supervisão das entidades parafinanceiras detectaram-se várias situações de incumprimento, quer dos regimes jurídicos das SGPS e das SGII, quer de âmbito fiscal, neste último caso originando propostas de correcção de imposto e de matéria colectável bastante relevantes;
- Através do acompanhamento e avaliação dos principais constrangimentos existentes nos sistemas de gestão e informação e de controlo interno da Administração Tributária e da Segurança Social, deram-se contributos para o seu aperfeiçoamento e mais eficiente implementação.

Especificamente, quanto às administrações tributárias e aos sistemas de administração das receitas tributárias, denotam-se melhorias sensíveis em algumas áreas, como sejam a do sistema de cadastro único da DGCI e do desenvolvimento e implementação do Sistema Local de Cobrança. Existem, no entanto, carências e/ou insuficiências em várias outras, indicando-se, a título de exemplo, a inexistência de um programa informático de dimensão nacional para tratamento completo, sistemático e eficaz das relações de actos notariais com incidência tributária, as deficiências/carências no âmbito da justiça tributária, do sistema de informação para fazer face à gestão do cadastro dos grupos económicos e da sua tributação, do sistema de contabilidade aduaneira, do sistema aduaneiro de liquidação e cobrança do IVA, do sistema de controlo do regime aduaneiro de trânsito e do sistema aduaneiro de isenções de IEC.

Em relação à Segurança Social salientam-se as deficiências ao nível do sistema de informação e os grandes atrasos no apuramento e participação da dívida aos serviços de finanças e bem assim na articulação entre os serviços operativos da Segurança Social e da DGCI envolvidos.

Por fim, apresenta-se no quadro seguinte uma súmula dos resultados directamente mensuráveis decorrentes da actividade da IGF durante o ano 2000:

(Unid: milhares de contos)

1 – Correções à matéria colectável/base tributável	
- IRC	30 415
- IRS	10 915
- Taxa Social Única	2 352
2 – Correções de imposto	
- IVA	675
- SISA	104
3 – Rendimentos não tributados - IVA	420
4 – Correções financeiras não tributárias	
- Redução do esforço financeiro do Estado	880
- Despesas de elegibilidade duvidosa/ não elegíveis para comparticipação comunitária	886

III - ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS E RECURSOS UTILIZADOS

CONDICIONANTES DAS ACTIVIDADES

As principais condicionantes à actividade da IGF foram as seguintes:

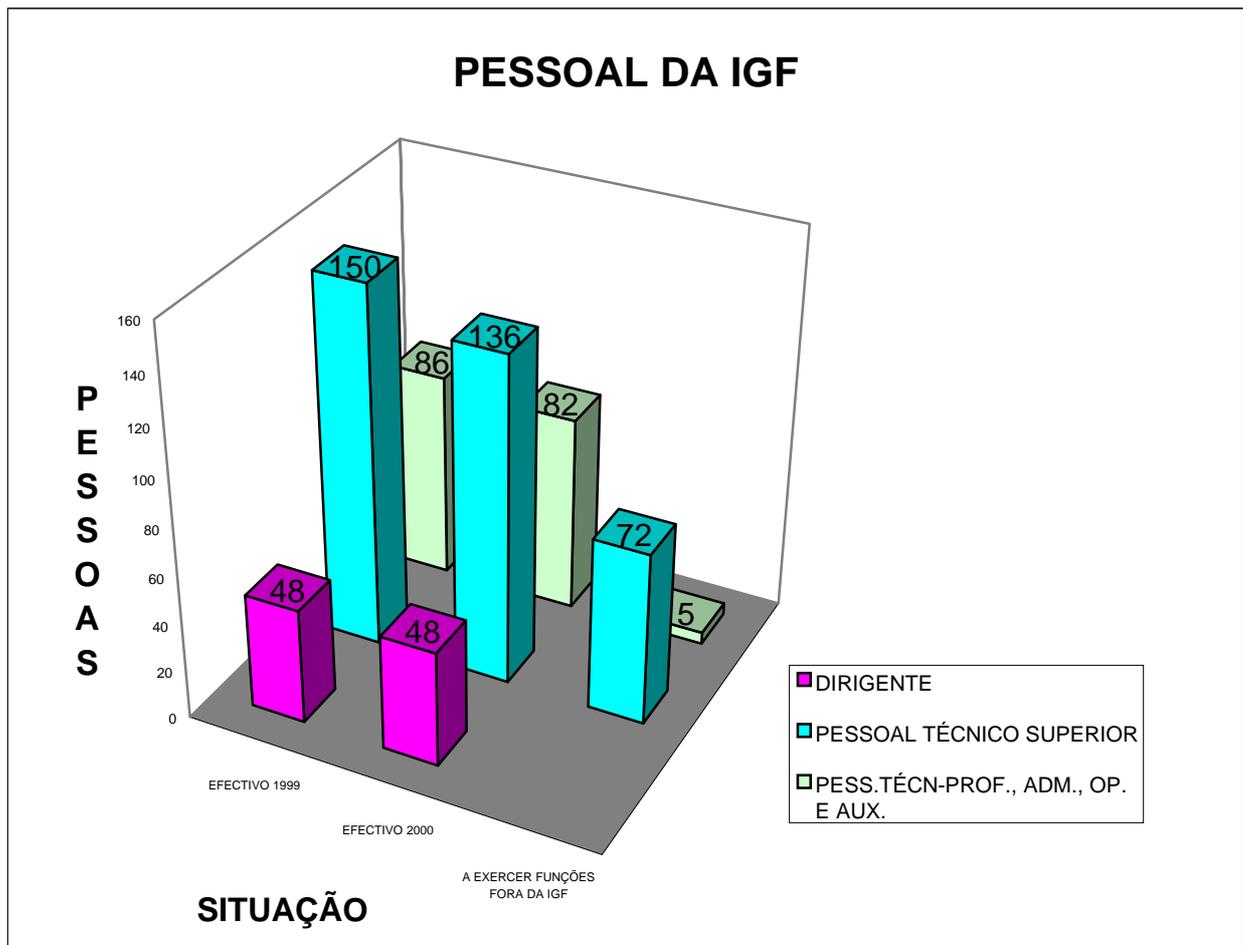
- Saída de 17 técnicos da carreira de inspecção (correspondente a 8,6% dos efectivos em 31DEZ99), dos quais 12 para desempenho de funções no exterior em regime de requisição/comissão de serviço ou destacados, 2 por aposentação, 2 por licença e 1 por exoneração;
- Solicitações do Governo não contempladas 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, MATERIAIS E FINANCEIROS

À data de 31 de Dezembro de 2000, conforme se evidencia no Anexo IV, encontravam-se ao serviço da IGF 262 funcionários do quadro e 4 em regime de requisição. O pessoal de inspecção era constituído por 180 inspectores, dos quais 47 dirigentes, havendo ainda 1 dirigente não pertencente à carreira inspectiva.

Salienta-se que se encontravam a exercer funções fora do organismo 77 funcionários, 72 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 1999/2000 encontra-se reflectida no gráfico seguinte:

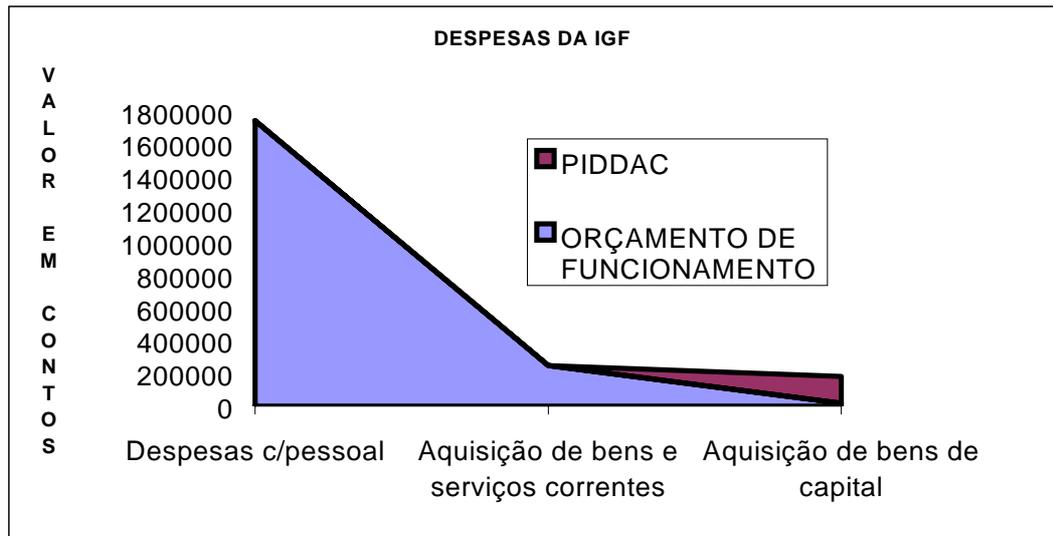


Em termos de **recursos materiais**, a IGF deu continuidade às obras de remodelação e conservação das suas instalações da sede, tendo sido concluídas as obras de impermeabilização dos terraços e pinturas das fachadas, bem como ao reforço dos meios de tecnologia da informação de que se vem dotando.

Os **recursos financeiros** geridos no ano de 2000 totalizaram 2 240 milhares de contos (dos quais 7,4% relativos ao PIDDAC), sendo a taxa de realização correspondente a 96,8%, conforme consta no Anexo V.

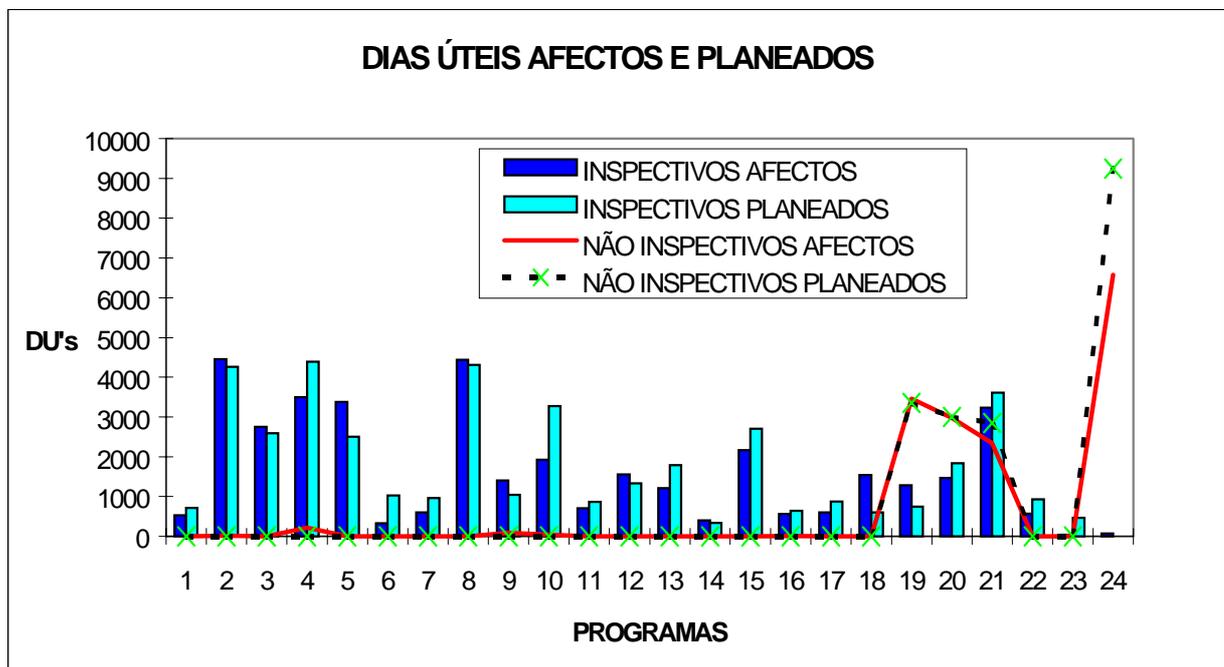
Na estrutura dos encargos pelas diversas rubricas do orçamento de funcionamento salientam-se as despesas com o pessoal (86,8%), a que se seguem as despesas com aquisições de bens e serviços

correntes (12,3%) e as despesas de capital com 0,9%. De referir ainda que o PIDDAC contribuiu com 98,4% para o investimento global. A repartição do conjunto destas despesas por grandes grupos encontra-se evidenciada no gráfico infra:



AFECTAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS AOS PROGRAMAS

O gráfico seguinte mostra, por programas, a previsão e afectação dos recursos humanos inspectivos e não inspectivos, medidas em DUS.



Relativamente aos programas em que a execução foi superior ao plano importa destacar que como causas essenciais avultam as solicitações externas (programas 8, 9, 12, 14 e 18), o reforço da actividade de controlos no âmbito comunitário (programas 2 e 3) e a redefinição de prioridades (programas 5 e 19).

No que se refere à afectação de recursos não inspectivos, que totalizam 15 731,5 DUS, há a salientar que o programa 24 (com 6 577 DUS) concentra o apoio logístico às unidades programa, e que os programas 19, 20 e 21 (com um total de 8 771,5 DUS) refletem o apoio logístico necessário à sustentação da estrutura organizativa da IGF.

Nos Anexos III apresentam-se os recursos globais previstos e afectos aos programas/projectos.

ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS NOS PROGRAMAS

PROGRAMA 01 – SISTEMA NACIONAL DE CONTROLO

Os objectivos propostos foram alcançados, salientando-se as seguintes acções:

- A conclusão e respectiva aprovação do *Livro Branco do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado*, que constitui um documento estratégico no quadro da consolidação das finanças públicas e, em particular, no que concerne ao controlo financeiro. Este trabalho permitiu apresentar um diagnóstico, com referência a 1998, da situação do controlo interno no âmbito da administração financeira do Estado, porquanto se identificaram as dificuldades e os problemas susceptíveis de afectar o desempenho articulado e coordenado do SCI e, ao mesmo tempo, se propôs ao Governo medidas que permitem contribuir para a resolução daquelas debilidades;
- A elaboração do *Relatório Final do Modelo de Operacionalização da Definição da Estratégia de Planeamento do SCI*, elaborado pela equipa de projecto para as linhas estratégicas de planeamento, que teve o mérito de pela primeira vez incluir uma recomendação sobre as Grandes Linhas Estratégicas de Planeamento para 2001;
- O Ministro das Finanças, através do seu Despacho de 28ABR00, encarregou o Conselho Coordenador do SCI de empreender o *Levantamento/Diagnóstico de todas as situações susceptíveis de gerar excedentes de tesouraria*, horizontal a toda a administração financeira do Estado, que culminou com a elaboração de um Relatório Final, incluindo propostas de soluções. Este trabalho representou a primeira actividade de controlo efectivamente desenvolvida pelo próprio Conselho Coordenador, o que permitiu potenciar as sinergias decorrentes da sua composição;
- No âmbito da operacionalização do sistema, procedeu-se à elaboração de dois projectos de Cooperação Institucional, estabelecidos entre a IGF e dois organismos membros do Conselho Coordenador do SCI (IGAP e IARA);
- A preparação e realização de duas reuniões do Conselho Coordenador do SCI, que contaram com a presença de membros do Governo;

- A preparação da emissão de Parecer sobre os Projectos de Leis Orgânicas da IGSJ – Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça e da IGDN – Inspeção-Geral da Defesa Nacional, para além do Parecer sobre os Planos Sectoriais de Actividades de 2000, o Parecer sobre os Relatórios de Actividades Sectoriais de 1999 e a participação na preparação do Relatório de Actividades do SCI de 1999.

PROGRAMA 02 – CONTROLO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS E DO FUNDO DE COESÃO

Os objectivos propostos para este programa foram alcançados de forma satisfatória, sobretudo se se avaliarem os resultados das acções realizadas, enumerando-se seguidamente, por projectos, os que revestem maior importância.

Dos projectos sobre a **protecção dos interesses financeiros da CE e luta anti-fraude e coordenação dos controlos dos Fundos Estruturais e Fundo de Coesão** salienta-se:

- O exercício da coordenação do processo de comunicação de irregularidades à Comissão Europeia relativas aos Fundos e Instrumentos Financeiros Estruturais e ao Fundo de Coesão, efectuado conjuntamente pela IGF e pelos demais organismos de controlo de 1º e 2º níveis, nos termos previstos no Despacho Conjunto nº A-67/95-XII;
- A articulação da intervenção das diversas entidades que integram o Sistema Nacional de Controlo do QCA II, consubstanciada no relato da actividade de controlo exercido no ano anterior, no acompanhamento da execução dos planos de controlo definidos para 2000 e no planeamento das actividades para o ano seguinte. Este relato incluiu um relatório global de síntese e uma informação específica para a CE, assumindo particular importância neste ano por se reportar a uma fase próxima do fim de execução do QCA II;
- A especial atenção dedicada pela IGF ao acompanhamento da implementação dos sistemas de gestão e controlo, por se tratar do primeiro ano de vigência do QCA III. Neste âmbito, emitiu pareceres sobre projectos de diplomas legais, participou em quase todas as primeiras reuniões das Comissões de Acompanhamento das diversas IO e em diversas reuniões e grupos de trabalho relacionados com a preparação das estruturas que deverão suportar a gestão e o controlo do QCA III;

- A continuação dos aspectos metodológicos para a execução das acções de controlo em respeito pelas práticas de auditoria geralmente aceites.

Quanto aos **controles dos Fundos Estruturais e Fundo de Coesão**, a IGF direccionou o seu esforço de controlo predominantemente para auditorias aos sistemas de gestão e controlo das formas de intervenção co-financiadas pelos Fundos Estruturais onde se registava menor esforço de controlo relevante para os efeitos previstos no Regulamento (CE) n° 2064/97, de 15 de Outubro. Os projectos controlados em cada uma das auditorias foram seleccionados de forma aleatória e em obediência aos parâmetros de referência definidos no artº 3º daquele Regulamento. A exemplo de anos anteriores, a IGF controlou ainda alguns projectos apoiados pelo Fundo de Coesão, tendo a respectiva selecção sido determinada pelo risco de irregularidade face às características dos projectos ou dos respectivos executores.

Os principais indicadores constam do quadro seguinte:

(Unid: contos)

Fundos	Nº Projectos	Despesa realizada	% da Amostra	Correcções propostas	% da Amostra
FEDER	86	72 489 983	78,3	343 231	0,5
FSE	70	7 815 260	8,4	335 387	4,3
F. Coesão	2	12 250 823	13,2	207 063	1,7
Total	158	92 556 066	100,0	885 681	1,0

A quase totalidade destes projectos inseriram-se nas seguintes auditorias de sistemas:

- No âmbito do FEDER - Renovação Urbana, Energia, Telecomunicações, PEDIP II (Medida 3.3.) e PO Alentejo;
- Relativamente ao Fundo Social Europeu - PESSOA (Medida 2120) e INTEGRAR;
- Quanto ao Fundo de Coesão, os projectos auditados inserem-se no sector do Ambiente.

Àquelas auditorias acrescem verificações a 7 entidades beneficiárias do Programa PESSOA (FSE), realizadas no âmbito do Protocolo estabelecido entre a IGF, o respectivo Gestor e o DAFSE - Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu, bem como uma acção sobre a Medida Formação do PAMAF.

No âmbito do Protocolo estabelecido com a CE, efectuaram-se os relatórios das auditorias às IO Telecomunicações e INTEGRAR, os quais foram transmitidos à Comissão Europeia.

Conforme se retira do quadro anterior, o montante total de despesas não elegíveis ou de elegibilidade duvidosa ascendem a 886 milhares de contos, representando cerca de 1% da despesa total auditada, relação que sobe a 4,3% se considerarmos apenas o Fundo Social Europeu. Dado que algumas destas situações foram ou serão passíveis de correcção antes do pagamento de saldo final dos respectivos projectos e outras encontravam-se em análise pelas entidades gestoras e pelos interlocutores financeiros dos fundos, apenas um caso foi comunicado à CE, nos termos do Regulamento (CE) nº 1681/94.

Registaram-se, ainda, diversas anomalias sem consequências directas ao nível financeiro, que foram relatadas e que motivaram recomendações, quer para melhorar o funcionamento do QCA II, designadamente para evitar problemas aquando do encerramento, quer para serem consideradas na definição das estruturas do novo período de programação. Estão em causa, sobretudo, deficiências ao nível da organização dos processos e da escassez de recursos, com consequências negativas ao nível da suficiência dos controlos e da segregação de funções. No Fundo de Coesão merece destaque a falta de rigor quanto aos procedimentos em matéria de contratação pública.

No domínio do projecto **Certificação do QCA II** releva-se a emissão da primeira declaração, nos termos do artº 8º do Regulamento (CE) nº 2064/97, relativa ao PIC INTERREG - Cooperação Transfronteiriça (vertente FSE) e a conclusão do processo de contratação de auditores externos para os trabalhos tendentes à certificação de 2 dos programas com maior expressão financeira co-financiados pelo FSE.

Relativamente ao projecto sobre os **Controlos no âmbito do Protocolo com a CE – QCA III** foi concluída a primeira fase do trabalho de identificação dos sistemas de informação de suporte ao controlo dos fundos estruturais, efectuada junto da DGDR – Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional, autoridade de pagamento no âmbito do FEDER. Seguir-se-á em 2001 idêntico trabalho sobre os organismos congéneres dos restantes Fundos. Este trabalho mostrou-se particularmente importante por permitir conhecer o sistema de informação numa fase ainda de lançamento, ganhando especial oportunidade as recomendações que foram formuladas.

PROGRAMA 03 – CONTROLO DO FEOGA-GARANTIA E RECURSOS PRÓPRIOS

Os objectivos foram globalmente alcançados, a avaliar pelos resultados obtidos nos diversos projectos, enumerando-se os que se revestem de maior importância.

Ao nível da **Protecção dos interesses financeiros da CE e luta anti fraude**, a IGF continuou a assegurar a presidência da Comissão Interministerial que prepara as comunicações trimestrais ao OLAF – Office de la Lute Anti-Fraude, em cumprimento do Reg. (CEE) nº 595/91. Relativamente ao ano de 2000, foram comunicados 196 novos casos, e actualizados 279 casos.

Quanto à **certificação de contas do FEOGA-Garantia** procedeu-se à conclusão da certificação referente a 1999, tendo as contas do INGA e IFADAP sido aprovadas pela Comissão Europeia, que recomendou a estes organismos o cumprimento das recomendações formuladas pela IGF nos seus relatórios de certificação. A acção relativa à certificação das contas do ano 2000, para a qual se efectuou um investimento apreciável em termos de formação profissional e se estabeleceu um manual de normas de trabalho, encontrava-se em curso, à data de 31DEZ00.

No que concerne aos **Controlos no âmbito do Reg. (CEE) nº 4045/89**, verificou-se uma alteração na metodologia de controlo, o que permitiu alguma recuperação de atrasos anteriores, tendo os trabalhos decorrido nos prazos legais. Assinala-se a missão de controlo ao desempenho neste dossier efectuada pela Comissão Europeia, em Outubro de 2000, à IGF (enquanto serviço específico) e a outros organismos de controlo, em resultado da qual foram formuladas recomendações que, em boa parte, vão de encontro à nossa própria reflexão. Foi ainda designada, pelos seus pares, uma inspectora de finanças para o secretariado do grupo informal dos serviços específicos (grupo que agrega todos os Estados Membros, à excepção do Luxemburgo).

Relativamente ao projecto sobre o **controlo dos recursos próprios** importa destacar:

- Nos trabalhos efectuados no âmbito do *controlo dos Recursos Próprios Tradicionais* foram identificadas irregularidades e deficiências quanto à comunicação de situações de fraude, sistemas de controlo interno e de circulação de informação entre os serviços, bem como grandes atrasos existentes na cobrança coerciva, que, em grande medida, foram desde logo regularizados pelos serviços auditados, ou está em curso a sua regularização;
- Foi elaborado o *Parecer sobre os relatórios de base do recurso próprio/IVA - 96/97* que, no essencial, reiterou as conclusões de anos anteriores relacionadas com as insuficiências ao nível da forma de apuramento das receitas do imposto, tendo-se recomendando à DGCI a uniformização dos critérios de apuramento do IVA pelo critério da especialização financeira, em detrimento da especialização económica, à semelhança do já preconizado pelo Tribunal de Contas relativamente à elaboração da Conta Geral do Estado.

PROGRAMA 04 – CONTROLO TUTELAR AUTÁRQUICO

O programa tem por objectivo a intervenção no domínio do controlo patrimonial e financeiro da Administração Local Autárquica, com vista à verificação da boa gestão dos recursos públicos, através de acções de controlo no domínio tutelar administrativo, de auditorias financeiras e de avaliação de programas.

No âmbito deste programa, e por projectos, enumeram-se seguidamente os principais resultados.

Ao nível do projecto denominado **Controlo financeiro em Autarquias Locais e entidades equiparadas** – o qual teve uma maior afectação de recursos humanos da área de especialização autárquica – foram realizadas intervenções em 20 municípios. Estas acções passaram a privilegiar a vertente pedagógica, através da apreciação da eficácia do sistema de controlo interno instituído, salientando, pela positiva, os casos de bom funcionamento e efectuando recomendações naquelas situações em que as fragilidades detectadas levantem dúvidas fundadas sobre a realização dos objectivos em matéria da fiabilidade das informações financeiras, do cumprimento da lei e da realização dos objectivos de gestão.

Tendo em vista a concretização dos objectivos deste projecto, foi elaborado, como suporte metodológico, um guião de avaliação do sistema de controlo interno nas autarquias locais, constituído pelas seguintes peças:

- Um modelo de programa de trabalho com definição dos objectivos e da metodologia a seguir;
- Um conjunto de mapas tendo em vista a recolha e ulterior tratamento de informação financeira relevante da autarquia local;
- Vários questionários destinados ao levantamento e avaliação do sistema de controlo interno, estruturados por áreas/sectores da actividade.

Os resultados obtidos das auditorias efectuadas, em 12 das quais foi adoptado o supra referido guião, permitem concluir que o controlo não tem sido assumido, em regra, pelos órgãos das autarquias locais como uma ferramenta indispensável, fundamental e indissociável da função gestão. Salvo, uma ou outra excepção, não existe uma verdadeira cultura de controlo, evidenciada no facto de, em regra:

- A responsabilidade pela função controlo não ter sido atribuída especificamente a qualquer órgão/serviço ou pessoa da autarquia;

- Não terem sido definidos e aprovados pelos órgãos competentes, em regulamento interno, os métodos e procedimentos de controlo a adoptar nas diversas áreas de actuação da autarquia local, bem como os responsáveis pela sua aplicação;
- Não existir uma definição expressa e clara dos circuitos dos documentos, nem ter havido a aprovação de manuais, instruções escritas a definir os princípios a respeitar e as tarefas e procedimentos a executar em cada uma das áreas/sectores de actividade da autarquia, bem como a identificação dos responsáveis pelos mesmos.

Desta minimização da função controlo decorre a verificação sistemática das seguintes deficiências/insuficiências que seguidamente destacamos:

- No âmbito dos documentos previsionais e de prestação de contas verifica-se que os planos anuais de actividades não têm obedecido, em geral, a planos estratégicos previamente aprovados pelos órgãos competentes;
- As previsões das receitas correntes e de capital não obedecem a critérios objectivos predefinidos, nem são fundamentadas e a execução dos planos de actividades e orçamentos não é objecto de relatórios periódicos, evidenciando, nomeadamente, os desvios verificados;
- Não está instituída a elaboração de planos de actividades por serviços do município e de informação escrita periódica sobre a actividade desenvolvida pelos mesmos, nomeadamente, no que respeita à administração indirecta autárquica, i.e., empresas, cooperativas, fundações ou outras entidades;
- Em matéria de Tesouraria e Contabilidade não existe evidência de controlos e conferências relativos à legalidade, regularidade e exactidão dos pagamentos e recebimentos. Além disso, as cobranças efectuadas fora da tesouraria e o respectivo controlo não estão devidamente regulamentadas pelo órgão executivo;
- Ao nível do Endividamento não estão instituídos mecanismos que permitam confirmar a aplicação do produto dos empréstimos aos fins para que foram contratados, nem existe informação escrita periódica sobre a situação financeira da autarquia, e não está assegurado que a informação sobre a dívida a curto prazo seja completa e fiável;
- Em sede de Transferências e Subsídios concedidos verifica-se que a sua atribuição não obedece a programas aprovados para o efeito nem a critérios gerais e abstractos. Acresce ainda o facto de não serem objecto de acompanhamento e controlo adequados;

- Quanto ao Património constata-se que por norma não se encontra inventariado, verificando-se também que a gestão e controlo das existências são muito precários;
- No domínio dos Mercados Públicos são recorrentes as situações de incumprimento relacionadas com as normas de empreitadas e aquisição de bens e serviços, nomeadamente, as que visam salvaguardar os princípios da transparência e concorrência. A actualização e adequação dos projectos e orçamentos antes de postos a concurso não está geralmente garantida.

De referir que em 90% das situações referidas as entidades auditadas reconheceram a justeza dos diagnósticos efectuados, justificando as fragilidades como decorrentes da insuficiência de recursos, tanto em qualidade como quantidade. Assim, as recomendações efectuadas foram bem acolhidas, tendo-se constatado diversas alterações de procedimentos já no decurso do contraditório.

Relativamente ao projecto **Análise de participações e denúncias**, cuja justificação - embora não colhendo em sede da relação custo-benefício, dada a reduzida materialidade dos processos objecto de análise e o posicionamento da IGF no âmbito do Sistema de Controlo Interno - reside na ausência de outra entidade que neste sistema assuma o controlo sectorial em matéria financeira. Das 56 denúncias recebidas foram analisadas 52 tendo-se concluído pela consistência dos indícios de irregularidades financeiras e/ou ilícitos penais em cerca de 70% dos casos.

No que se refere aos restantes projectos, que se encontram ainda em curso, cumpre referir o seu carácter plurianual, bem como o facto de constituírem abordagens inovadoras que exigiram uma preparação mais intensa. Acresce ainda que o início da sua execução apenas ocorreu, junto das entidades auditadas, no decurso do 2º semestre.

Quanto ao projecto **Contratualização entre a Administração Central e Local** destaca-se a acção de controlo e avaliação da Rede de Leitura Pública, cuja execução decorreu no IPLB. Quanto aos seus resultados antecipam-se as seguintes constatações:

- Falta de justificação relativamente a cerca de 1 milhão de contos, proveniente de transferências da Administração Central para as 180 autarquias, representando 13% do total da comparticipação do Orçamento do Estado - 7,5 milhões de contos – para o Programa de Rede de Leitura Pública;
- Existência de saldos devedores das autarquias com pendências muito elevadas e de montantes significativos;
- Manutenção de transferências financeiras para além da vigência dos contratos-programa;

- Compensação inter-rubricas de investimento, atingindo as comparticipações cerca de 80% e de 90% do montante total aprovado, o que desvirtua a percentagem máxima contratualmente prevista de 50%.

No mesmo sentido, embora de forma desagregada, apontam as conclusões retiradas da análise efectuada a 30 acções incidentes sobre contratos-programa celebrados entre diferentes organismos da Administração Central (Direcção-Geral das Autarquias Locais, Instituto da Água, Instituto Nacional do Desporto e Direcção Regional de Educação) e as autarquias locais auditadas.

Integrada no projecto **Controlo e avaliação no âmbito da articulação entre as Administrações Central e Local**, o qual visa a cooperação técnica e financeira entre aquelas Administrações, cujo universo financeiro ascendeu a cerca de 71 milhões de contos em 1999, foi realizada uma auditoria ao sistema de controlo da Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo, neste domínio. A mesma revelou que não estão definidos circuitos e procedimentos internos que assegurem um controlo eficaz da execução física e financeira dos contratos-programa e, consequentemente, da boa aplicação dos dinheiros públicos afectos.

Ao nível do projecto **Serviços Municipalizados, Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais e de capitais municipais**, é de referir que a enorme expansão das novas fórmulas ensaiadas na gestão pública autárquica, cujos contornos ainda estão muito indefinidos mas que no essencial tendem a “fugir” para o direito privado, suscitou a necessidade de um acompanhamento atento destas novas figuras. Assim, para além da conclusão de 5 intervenções realizadas junto de Serviços Municipalizados, foram ainda realizados três acções em empresas de capitais municipais, que em finais do ano aguardavam o contraditório.

Dos resultados que provisoriamente é possível evidenciar releva-se a falta de rigor e de transparência nas relações estabelecidas entre os Municípios e as sociedades participadas e, ao nível do controlo interno, a violação do princípio da segregação de funções, deficiências em matéria de procedimentos de facturação e de comprovativos de despesas realizadas. Em termos globais, as empresas auditadas não detêm recursos financeiros, humanos ou materiais adequados ao exercício das suas actividades, colocando-se, assim, em situações de elevada dependência relativamente às suas promotoras.

Neste programa, que tem como objectivo prioritário o controlo da despesa pública em áreas de risco da Administração Central do Estado, privilegiou-se a intervenção em matérias conexas com as funções sociais do Orçamento do Estado, destacando-se *as auditorias no sector da Saúde*, em especial no domínio das convenções, no subsistema da ADSE e no controlo das taxas de comercialização de especialidades farmacêuticas; *as auditorias no sector da Educação*, envolvendo a análise a um conjunto de entidades para-universitárias; e *as auditorias no sector da Segurança e Acção Sociais*, incluindo o levantamento e análise dos Serviços Sociais da Administração Central do Estado e um diagnóstico sobre o sistema de gestão e controlo dos apoios ao funcionamento de IPSS.

Dos trabalhos realizados ao nível do projecto **Administrações Regionais de Saúde/Subsistemas de Saúde** ressalta, em primeiro lugar, a *auditoria ao sector convencionado numa Administração Regional de Saúde* que, em 1999, absorveu 112 milhões de contos (crescimento anual de 13%) e acumulou uma dívida de 64 milhões de contos. Dos resultados desta acção, destacam-se:

- A estrutura financeira apresenta-se sistematicamente deficitária, associada ao crescimento não planeado nem controlado da despesa, designadamente com medicamentos, à ineficiência na utilização dos recursos e ao subfinanciamento crónico, apesar de sucessivos processos extraordinários de regularização de dívidas tendentes a atenuar o crescimento do endividamento do sector;
- A pouca fiabilidade do controlo exercido sobre as entidades objecto de licenciamento e convencionamento;
- A existência de situações de incompatibilidade no exercício de funções públicas e privadas susceptíveis de responsabilização disciplinar;
- Anomalias no processo de conferência da facturação e no reembolso dos cuidados de saúde;
- O nível de actividade médica nos centros de saúde analisados (apreciado pelo número de consultas) fica muito aquém dos valores esperados devido, sobretudo, ao incumprimento e sobreposição de horários e ao baixo rácio utentes/médico, o que, associado ao crescimento do trabalho extraordinário, contribuiu para o avolumar da despesa.

A *auditoria ao subsistema de saúde da ADSE*, cuja despesa anual atingiu cerca de 92 milhões de contos, permitiu constatar uma dívida acumulada de 11,7 milhões de contos por parte de fundos e serviços autónomos e autarquias locais, em virtude do incumprimento das obrigações de reembolso decorrente dos cuidados de saúde suportados por aquele subsistema.

No âmbito do projecto **Educação**, as auditorias financeiras junto de seis entidades, que funcionam na esfera de actuação de Universidades Públicas, permitiram constatar:

- Uma actividade operacional, em regra deficitária;
- O estatuto de direito privado das entidades, embora dispondo de maioria de capital e controlo de gestão por parte de organismos públicos;
- A ausência de prestação anual de contas ao Tribunal de Contas a que se associa um deficiente acompanhamento e controlo da actividade que não tem subjacente a avaliação dos resultados alcançados;
- A utilização sistemática de instalações, equipamentos e recursos humanos pertencentes às Universidades, em especial docentes, cujos complementos remuneratórios auferidos a título de prestação de serviços, pela sua expressão, natureza e suporte documental, suscitam dúvidas quanto à sua compatibilidade com a actividade principal;
- A ocorrência de um conjunto de situações configuráveis como contra-ordenações fiscais, que originaram participações em matéria de IVA envolvendo uma facturação de cerca de 120 mil contos e de IRS envolvendo cerca de 420 mil contos de remunerações.

No domínio do projecto **Segurança Social**, confirmaram-se as insuficiências de acompanhamento e controlo pelos Centros Regionais de Segurança Social da actividade desenvolvida pelas IPSS e dos apoios concedidos pelo Ministério do Trabalho e Solidariedade, particularmente em matéria de validação dos documentos de prestação de contas e das comunicações de frequências de utentes abrangidos por acordos, fragilidades estas que potenciam, designadamente, o pagamento de subsídios indevidos relativos a frequências de utentes não ocorridas. Complementarmente detectaram-se indícios de irregularidades fiscais (IVA e IRS), envolvendo prestações de serviços no montante de cerca de 300 mil contos, que foram comunicadas à Administração Tributária.

Ainda no âmbito deste projecto, a *auditoria aos Serviços Sociais da Administração Central* permitiu concluir que, por um lado, os objectivos pretendidos pelo diploma enquadrador da Acção Social Complementar (v.g. uniformização e generalização dos apoios praticados pelos sete Serviços Sociais envolvidos), publicado em 1991, não foram alcançados e, por outro, que a baixa taxa de utilização de alguns dos refeitórios geridos pelos diversos Serviços Sociais em presença, associada à proximidade geográfica entre eles, justificam a adopção de medidas de racionalização na gestão destes equipamentos.

PROGRAMA 06 – SISTEMAS DE GESTÃO E CONTROLO DA DESPESA PÚBLICA

Em virtude de terem sido afectos recursos humanos a outras acções, o projecto relativo ao sistema de gestão e controlo das despesas da Segurança Social transitou para 2001.

Todavia, os objectivos foram parcialmente alcançados com a realização, na Direcção-Geral do Orçamento, do *Diagnóstico aos sistemas de gestão e controlo da despesa da Administração Central do Estado*, envolvendo, em especial, o subsector dos Fundos e Serviços Autónomos. Este trabalho teve como objectivos primordiais o levantamento dos procedimentos conducentes à elaboração do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado, o conhecimento e apreciação dos sistemas de informação e dos mecanismos de acompanhamento e controlo da execução orçamental, a análise da evolução recente da despesa orçamental e a identificação de áreas de risco susceptíveis de futuras intervenções por parte dos organismos de controlo financeiro.

Dos resultados obtidos realça-se:

- O reconhecimento de algumas dificuldades para assegurar a contenção das despesas públicas, em especial no que se prende com o subsector dos FSA, que representa mais de 40% da despesa efectiva consolidada da Administração Central;
- O aumento significativo do número de Fundos e Serviços Autónomos (no ano 2000, eram mais de 430), dos quais pouco mais de 10% dispunham de receitas próprias superiores a dois terços da receita total, constituindo as receitas do Orçamento do Estado o garante principal do financiamento das respectivas actividades;
- A proliferação de regimes diferenciados em FSA, com estatutos especiais, designadamente em matéria de contratação de pessoal, remuneração de gestores e aquisição de bens e serviços, que têm estado associados a um crescimento apreciável das despesas de funcionamento, constatando-se que a inserção em tais regimes de excepção tem sido invocada para o não cumprimento das regras da gestão pública e do controlo orçamental;
- O crescimento e permanência de saldos de gerência em montantes elevados em FSA, que atingiam cerca de 500 milhões de contos em 1999, sendo estas disponibilidades aplicadas fora do sistema de tesouraria do Estado, com as decorrentes implicações no acréscimo das necessidades de financiamento por recurso à dívida pública;

- Ao nível da gestão e acompanhamento orçamental, a metodologia de orçamentação anual, de base incremental, não permite avaliar das reais necessidades dos serviços e da Administração no seu conjunto e os mecanismos restritivos instituídos (no acesso às dotações do Orçamento do Estado, na utilização dos saldos de gerência e das verbas de receitas próprias) não têm produzido os efeitos esperados na contenção da despesa pública.

Perante as matérias evidenciadas, torna-se necessário reflectir sobre as medidas que garantam a prossecução de uma política orçamental de rigor, o que passa, designadamente:

- Por alterações no processo de orçamentação - que deve ser centrado na avaliação efectiva dos meios necessários, na formulação de indicadores de actividade e na responsabilização da gestão - e nos sistemas de informação de gestão orçamental;
- Pela definição de um regime jurídico uniforme, aplicável ao conjunto de Fundos e Serviços Autónomos, fixando nomeadamente as regras de funcionamento em matéria de gestão, prestação de contas e controlo financeiro;
- Pelo reforço da malha de controlo financeiro, quer a nível do controlo sectorial envolvendo as inspecções ministeriais, quer a nível do controlo operacional envolvendo os órgãos de fiscalização e as auditorias internas, na perspectiva da boa gestão financeira dos recursos públicos.

PROGRAMA 07 – CONTROLO FINANCEIRO DOS FUNDOS E SERVIÇOS AUTÓNOMOS

Por se ter considerado prioritário a realização de acções do programa 5, algumas acções de carácter horizontal transitaram para o ano seguinte.

No entanto salientam-se as intervenções no subsector dos Fundos e Serviços Autónomos que compreenderam auditorias financeiras a 5 entidades e abordagens na perspectiva da auditoria de desempenho envolvendo 4 entidades.

Das acções desenvolvidas, relevam os seguintes aspectos, cuja incidência é extensiva a quase todas as intervenções naquele subsector:

- Insuficiência dos métodos de gestão e controlo e dos sistemas de informação disponíveis, muitas vezes dispersos por aplicações informáticas não integradas - nas áreas contabilístico-financeira, de recursos humanos, património e gestão de actividades -, conduzindo a uma utilização menos económica, eficiente e eficaz dos recursos públicos envolvidos;

- Existência de excedentes de tesouraria, questionando-se a não rentabilização das aplicações através do depósito nos cofres do Tesouro;
- Deficiente cumprimento das regras, procedimentos e formalidades legais vigentes para a administração financeira do Estado (enquadramento orçamental, regime de contas de ordem, prestação de contas, tesouraria, etc.), em matéria de aquisição de bens e serviços e de realização de empreitadas de obras públicas;
- Anomalias na organização administrativa e processual, especialmente em matéria de contratação pública e insuficiência de recursos ou inexistência de estruturas afectas à preparação, lançamento, acompanhamento físico e gestão financeira de projectos de investimento, assumindo especial gravidade nos processos de empreitadas, acarretando o elevado acréscimo dos custos e o alongamento dos prazos de execução, ligados à proliferação de trabalhos a mais, resultantes quer de deficiências dos projectos quer de adicionais, cuja relação com a obra-base é questionável;
- Lacunas no funcionamento do controlo operacional, em especial dos órgãos de fiscalização e auditorias internas;
- Adopção de esquemas remuneratórios específicos, sem fundamentação bastante, propiciadores de distorções significativas relativamente ao regime vigente para a administração pública em geral;
- Não cumprimento de obrigações de natureza fiscal e perante a Segurança Social e incorrência em situações de infracções financeiras.

As experiências piloto em matéria de *auditoria de desempenho* efectuadas em 2 institutos e hospitais distritais, permitiram constatar que o sistema de planeamento de actividades e os mecanismos de acompanhamento e relato são insusceptíveis de identificar claramente não só os objectivos efectivamente prosseguidos, como principalmente, avaliar em que medida foram alcançados, relevando a imprescindibilidade de adequados sistemas de informação, nomeadamente para suporte de indicadores de desempenho.

A *auditoria financeira a um instituto público* revelou uma exploração deficitária, traduzida numa derrapagem orçamental da ordem dos 2,6 milhões de contos no biénio 98/99, a que acresce a não relevação contabilística de encargos com complementos de pensões de reforma, não tendo sido constituídos fundos financeiros para fazer face às inerentes responsabilidades passadas, no montante de 3 milhões de contos.

A *auditoria a um fundo autónomo da área da Justiça* permitiu constatar a existência de saldos de gerência de quase 50 milhões de contos à margem dos cofres do Tesouro, o incumprimento das regras

orçamentais, tendo ficado por orçamentar cerca de 36 milhões de contos, para além de se ter constatado uma dívida de cerca de 16 milhões de contos à Caixa Geral de Aposentações.

PROGRAMA 08 – CONTROLO NO ÂMBITO DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO

Face à prioridade de execução de 18 acções solicitadas superiormente no âmbito do controlo financeiro do sector público empresarial, foram preteridas 14 acções planeadas. Todavia, os objectivos deste programa foram globalmente alcançados, porquanto os resultados das 42 acções previstas e realizadas foram bastante positivos, enumerando-se seguidamente, por projectos, os que se revestem de maior importância.

Do projecto sobre o **controlo financeiro e da gestão das empresas públicas** salienta-se:

- No âmbito do trabalho que incidiu sobre as *remunerações de gestores públicos* – o qual teve em vista, essencialmente, dar continuidade a acções efectuadas anteriormente pela IGF sobre o mesmo tema - constatou-se que, apesar de existirem melhorias nesta matéria desde 1997, subsistem ainda diversas situações irregulares, designadamente, no que respeita à aquisição de viaturas por preços inferiores aos valores de mercado e na utilização de cartões de crédito para fins pessoais.

Nas propostas formuladas foram sugeridas melhorias para a tributação dos benefícios decorrentes da aquisição de viaturas pelos gestores/quadros por valores inferiores aos de mercado, com vista à sua ponderação no âmbito das medidas de reforma fiscal apresentadas pelo Governo à Assembleia da República no quarto trimestre de 2000, e que foram consagradas na legislação entretanto publicada;

- Relativamente à *situação económico-financeira de uma empresa pública*, que consistiu sobretudo na análise das condições de exploração da empresa, concluiu-se pela necessidade do aprofundamento da sua reestruturação, em curso, de modo a fazer baixar o nível de prejuízos que a mesma vem apresentando.

Neste âmbito foi ainda analisado um relatório da consultoria contratada pela empresa, o qual considerava vários cenários alternativos para as demonstrações financeiras previsionais no período 2000-2006, em função de um conjunto de pressupostos enunciados. A IGF questionou a fundamentação de alguns dos pressupostos utilizados naquele estudo e realçou a precaridade das

conclusões extraídas, sobretudo quando está em causa uma verdadeira poupança de recursos públicos e não uma mera transferência dos apoios do Estado de uma entidade para outra(s).

Na sequência deste trabalho, o Senhor Ministro das Finanças determinou à IGF que instituisse um modelo de acompanhamento e controlo financeiro dessa empresa, informando-o periodicamente dos resultados obtidos;

- Quanto ao *acompanhamento da reestruturação de uma sociedade anónima de capitais públicos*, constatou-se que a mesma apresentava, em 31DEZ99, uma situação económica e financeira profundamente desequilibrada apesar dos vultuosos fundos públicos transferidos pelo Estado para aquela sociedade, tanto a título de concedente, como de accionista, entre 1993/99. Perante este facto, a IGF concluiu que a melhoria da exploração passa necessariamente, por uma profunda reestruturação, económica, financeira e estrutural, a par da clarificação dos direitos e obrigações das partes, isto é, Estado accionista (por via indirecta), Estado concedente e Gestores da empresa. Consequentemente, o Senhor Secretário de Estado do Tesouro e Finanças determinou que, face à gravidade da situação, a IGF deverá desenvolver um modelo de acompanhamento e controlo financeiro da sociedade;
- Em relação à *análise do processo de liquidação de uma sociedade anónima de capitais públicos*, e na sequência do trabalho, que visou apurar a eventual responsabilidade dos membros dos órgãos sociais, em particular quanto a algumas situações decorrentes de medidas tomadas no âmbito da gestão dos negócios da empresa, foi exonerado um dos membros da Comissão Liquidatária, bem como feita a participação de diversas situações ao Senhor Procurador Geral da República;
- A acção sobre *Capitais sociais das administrações portuárias* consistiu no estudo e análise de aspectos de natureza contabilística relacionados com a reestruturação do sector portuário. A IGF emitiu pareceres sobre as contas dos institutos portuários, a contabilização dos bens do domínio público do Estado e a avaliação do património de cada uma das empresas portuárias, constituídas a partir dos referidos institutos. Nestes pareceres foram formuladas diversas recomendações sobre as matérias referidas, tendo ainda sido elaboradas propostas de fixação do montante do capital social de cada uma das empresas.

No que concerne ao projecto **Acompanhamento financeiro de grandes projectos públicos**, o trabalho desenvolvido centrou-se, essencialmente, no acompanhamento do investimento, planeamento financeiro e obrigações legais existentes, para além da análise dos desvios face ao contratualizado com os adjudicatários, a par de uma auditoria aos fundos comunitários atribuídos ao PEDIZA.

Neste âmbito é de realçar o trabalho multidisciplinar, que integrou um representante da IGF, com o objectivo de avaliar, com carácter de urgência, a situação de um projecto de investimento na área dos transportes, nas vertentes jurídica, técnica e financeira e as alterações sugeridas pela empresa, bem como apresentar propostas no sentido de ultrapassar dificuldades pendentes. No seguimento desse trabalho foram entretanto introduzidas, ou estão em curso, diversas modificações, designadamente, no modelo de gestão dessa entidade.

No que se refere ao projecto sobre o **Controlo financeiro de contratos de concessão**, foram realizados os trabalhos respeitantes a obrigações de serviço no transporte aéreo regular, abrangendo as ligações entre as Regiões Autónomas e o Continente e neste entre Lisboa e Vila Real/Bragança, cujos cinco contratos de concessão prevêem expressamente a fiscalização financeira da IGF e ainda trabalhos de controlo dos aspectos económico-financeiro de 6 contratos de concessão. Neste âmbito importa realçar:

- A emissão de diversas recomendações tendo em vista o cumprimento adequado de cláusulas contratuais;
- As propostas de redução do esforço financeiro do Estado em 311 milhares de contos com os contratos de concessão do transporte aéreo;
- A proposta de redução em 569 milhares de contos da comparticipação devida pelo Estado, face aos cálculos efectuados por uma concessionária;
- A previsível necessidade de o Estado ter de vir a suportar um encargo de cerca de 8 000 milhares de contos até final de 2002 com a concessão do serviço público de transporte ferroviário, devido ao número de passageiros ser bastante inferior ao que serviu de base à celebração do contrato.

No projecto sobre o **Controlo das contas da EPE** (ex-*Empresas Públicas*), procedeu-se ao exame das contas de 1999 e emissão dos respectivos pareceres relativamente a 4 EPE. Dos resultados apurados merecem referência específica os aspectos seguintes:

- O preocupante nível de endividamento de uma EPE, que já atingia no final de 1999 os 345 milhões de contos, não se encontrando ainda definidos o enquadramento legal quanto às condições e modo como deverão ser assumidos pelo Estado, bem como um agravamento significativo do défice de exploração, fruto de acréscimos significativos dos custos operacionais (em particular os de pessoal) e dos financeiros, e da insuficiente geração de proveitos, quer obtidos dos utentes, quer por via das indemnizações compensatórias, cuja atribuição não tem tido em conta as obrigações de serviço público prestadas pela empresa.

- Uma das empresas, em consequência da detecção pela IGF da subavaliação do cálculo do IRC em cerca de 206 milhares de contos, teve que reformular as contas anteriormente apresentadas, procedendo à correcção daquele valor correspondente ao exercício de 1999. Refira-se, ainda, que foi emitido parecer sobre as contas que inclui uma reserva relacionada com responsabilidades não reflectidas no balanço e duas ênfases relativas a responsabilidades com pensões e com descontos para a Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações.

PROGRAMA 09 – ASSESSORIA TÉCNICA NO ÂMBITO DO SECTOR EMPRESARIAL PÚBLICO

O grau de realização dos objectivos do programa foi elevado, tendo em conta os resultados de 9 acções concluídas, das 10 planeadas, e ainda a realização de 3 auditorias não previstas.

Das acções realizadas importa referir:

- O apoio técnico prestado nos processos de privatização das empresas TRABALHO, DRIFTAL, GESCARTÃO E DRAGAPOR, bem como no concurso de pré-qualificação de entidades para a avaliação das empresas a privatizar;
- A participação nas Comissões de apreciação de 9 concursos para a concessão de lanços de auto-estradas, em regime de SCUT;
- A revisão sumária das contas das Sociedades Anónimas;
- A concretização de diversas tarefas de assessoria, seja em colaboração com outras entidades, designadamente com a Direcção Geral do Tesouro e com o Instituto Nacional de Aviação Civil, seja participando em comissões (comissão de fixação de vencimentos e comissões arbitrais para a fixação de compensações pecuniárias para as rádios e televisões, por transmissão de tempos de antena durante as campanhas eleitorais), ou emitindo pareceres sobre as mais diversas questões relativas ao Sector Público Empresarial, dos quais 32 tiveram forma escrita.

PROGRAMA 10 – SUPERVISÃO DAS ENTIDADES PARAFINANCEIRAS

A realização dos objectivos do programa foi satisfatória, não obstante o número de auditorias realizadas ter ficado aquém do previsto, designadamente em consequência da reafecção de recursos humanos para a realização de acções incluídas noutros programas, da realização de acções não planeadas e de um prazo médio de execução das acções superior à previsão inicial.

Das acções mais relevantes resultaram, para além da instauração de processos de contra-ordenação por infracção aos regimes jurídicos das SGPS e das SGII e uma participação à Polícia Judiciária, propostas de correcção no âmbito tributário nos seguintes montantes:

(Unid: contos)

Tributos	Matéria colectável	Imposto
IRC	28 918 729	
IRS	6 973	
IVA		363 222
Total	28 925 702	363 222

Em sede de IRC as propostas de correcção resultaram, designadamente, de não terem sido consideradas fiscalmente dedutíveis entregas feitas pelos sócios destinadas à cobertura de prejuízos de sociedades, de ganhos realizados com a alienação de acções indevidamente qualificados como mais-valias, e da correcção de encargos financeiros no âmbito dos preços de transferência; enquanto que as propostas de correcção no âmbito do IVA respeitam sobretudo à não utilização por parte de algumas SGPS do método da percentagem de dedução (pro-rata) no cálculo do IVA a deduzir.

Paralelamente, foi elaborado um relatório-balanço da actividade de supervisão das SGPS, no qual se propõem alterações ao modo de exercício da supervisão com o objectivo de aumentar a sua eficácia e encontra-se já em fase avançada de execução a actualização do dossier técnico, tendo em vista a melhoria da qualidade nas auditorias externas a efectuar a SGPS e SGII.

De salientar, finalmente, o interesse acrescido que, na óptica fiscal, passou a revestir a supervisão das SGPS, face a algumas alterações ao Código do IRC introduzidas pela recente reforma da tributação do rendimento, não só pela necessidade de exercer controlo sobre o regime transitório de tributação das mais-valias, como também pela maior possibilidade de controlo de outros aspectos de incidência fiscal (é o caso do novo regime de diferimento da tributação das mais-valias, do regime especial de tributação dos grupos de sociedades, da dedução limitada dos juros dos financiamentos entre SGPS e as empresas subsidiárias e do novo regime dos preços de transferência).

PROGRAMA 11 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E DE CONTROLO DAS RECEITAS DO ESTADO

Tendo em conta os resultados alcançados através das 4 auditorias concluídas, das 6 previstas executar, os objectivos do programa foram, em termos globais, atingidos.

De referir que, a acção de “*levantamento dos sistemas de informação e controlo interno de um Centro Regional de Segurança Social*” foi cancelada, visto que se entendeu, por um lado, que a acção já efectuada ao sistema de controlo interno da Segurança Social, foi suficientemente abrangente, dado os objectivos do controlo pretendidos pela IGF e, por outro, aguardar pela concretização e implementação do novo regime jurídico da Segurança Social, para então se ponderar sobre a estratégia de controlo a adoptar no âmbito do SCI.

Para além das auditorias previstas e efectivamente realizadas, foram efectuadas acções de natureza interna e de “follow-up” relacionadas com o acompanhamento do sistema de controlo das receitas do Estado, desenvolvimento do painel de controlo da cobrança de receitas tributárias, e também elaborados estudos, informações e pareceres preparatórios de acções a desenvolver no âmbito do programa.

Quanto aos resultados das acções realizadas são de sublinhar os seguintes aspectos:

- No âmbito do *parecer sobre a conta da responsabilidade da DSIVA - 1998/1999*, foram apontados vários pontos fracos ao sistema de controlo interno, nomeadamente a falta de segurança dos mecanismos de controlo do depósito de cheques, os crescentes erros de leitura óptica, e várias insuficiências ao nível do circuito de transmissão à Direcção de Serviços de Cobrança do IVA das notas de débito e crédito, tendo sido efectuadas recomendações para a respectiva melhoria de desempenho futuro;
- Relativamente à *auditoria ao apuramento de valores cobrados pela DGCI a transferir para os municípios*, concluiu-se pela existência de inúmeros pontos fracos do sistema, entre os quais importantes divergências entre os elementos fornecidos pela DGT e DGCI, que impossibilitam o apuramento correcto do valor das cobranças e dos pagamentos realizados. Verificaram-se ainda insuficiências de gestão financeira, materializadas em grandes atrasos na entrega aos municípios de importâncias significativas indevidamente retidas, o que pode determinar o pagamento de elevados encargos financeiros, nos termos da actual Lei de Finanças Locais. Foram sugeridas

medidas de melhoria aos serviços auditados, que, na sua generalidade, foram aceites e já se encontram em fase de execução;

- Quanto à *avaliação do sistema de cadastro da DGCI*, foram constatadas evoluções muito positivas do sistema relativamente à última auditoria efectuada, embora ainda existam muitos aspectos a melhorar, conforme foi sugerido através das recomendações efectuadas às entidades competentes. Por outro lado, verificou-se que o sistema de cadastro único, já implementado em mais de 50% dos serviços de finanças, se apresenta como uma medida fundamental para um efectivo controlo das obrigações dos sujeitos passivos, sendo também um exemplo de desburocratização dos serviços e de aumento da qualidade do serviço público nesta vertente;
- No que se refere ao *levantamento dos sistemas de informação e de controlo interno da Segurança Social*, as principais conclusões extraídas prendem-se com aspectos negativos do controlo da receita, e estão relacionados com insuficiências nas áreas da identificação e inscrição de beneficiários e contribuintes, arrecadação de contribuições e registo de remunerações, dívida, respectivo acompanhamento, cobrança e garantias, bem como ao nível dos procedimentos de controlo e sistemas de informação das contas públicas.

PROGRAMA 12 – GESTÃO E DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

Globalmente, os objectivos do programa foram alcançados, através da realização de 7 das 12 auditorias previstas realizar e das acções de natureza disciplinar que surgiram, caso do alcance numa TFP e das averiguações efectuadas numa Direcção de Finanças em colaboração com a PGR e a Polícia Judiciária.

Dos resultados deste programa importa referir o seguinte:

- No que concerne à *auditoria para apuramento de responsabilidade financeira das TFP em virtude da extinção das estampilhas fiscais*, constatou-se um bom desempenho na generalidade das TFP e não se encontraram situações que à partida configurassem casos de alcances. Verificaram-se, sim, algumas situações de reserva por força das quais não foi possível certificar o saldo final de existências de estampilhas fiscais em algumas TFP e na INCM – Imprensa Nacional Casa da Moeda, de que se aguarda a respectiva regularização;

- Quanto às 3 auditorias realizadas a serviços de *Tesouraria de Finanças*, que consistiu sobretudo no acompanhamento da implementação e desenvolvimento do Sistema Local de Cobrança e na prevenção de situações de irregularidades graves, concluiu-se existirem grandes ganhos de eficiência em todas as tesourarias informatizadas e que o SLC é sem dúvida um valor acrescentado para a modernização do sistema de cobrança dos impostos. Foram também efectuadas algumas recomendações dirigidas ao aperfeiçoamento do sistema, que mereceram acolhimento pela DGCI;
- No que respeita às 2 auditorias a *Serviços de Finanças*, em que se visou, essencialmente, acompanhar o diagnóstico já conhecido do desempenho e constrangimentos destes serviços, principalmente no âmbito da justiça tributária, recursos humanos e meios informáticos, constatou-se que, na generalidade, se mantém a situação anterior, permanecendo também a falta de controlo dos rendimentos de IRS a englobar (foram detectados 242 556 contos de matéria colectável não tributada), com excepção da evolução resultante da sua informatização e algum reforço dos recursos humanos proveniente do último concurso de técnicos de administração tributária adjuntos estagiários, que se reconhece ter sido muito positivo;
- Relativamente à auditoria realizada a um serviço de *caixa de uma Alfândega* procurou-se também acompanhar a evolução deste tipo de serviços aduaneiros, de modo a modernizá-los e a torná-los mais eficientes, tendo-se verificado existirem algumas deficiências e insuficiências no domínio da legalidade e regularidade na arrecadação das receitas aduaneiras, no controlo das liquidações pendentes e dos depósitos de garantia. Acrescem ainda as deficiências no sistema de contabilidade aduaneira-A e a ausência de informatização da contabilidade auxiliar-B. Face a este diagnóstico foram sugeridas medidas de melhoria, que, na generalidade, foram aceites e estão a ser estudadas ou implementadas.

PROGRAMA 13 – SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Em termos globais, os objectivos deste programa foram satisfatoriamente atingidos, tendo em conta os resultados obtidos nas 8 auditorias concluídas, apesar de se ter previsto concluir 13 (algumas delas transitadas do PA99), devido a terem deixado de estar afectos à área de especialização do Controlo das Receitas Tributárias 8 inspectores, durante o ano 2000.

No que concerne aos resultados alcançados pelas acções realizadas, são de sublinhar os seguintes aspectos relativamente a cada uma delas:

- No âmbito da *auditoria à tributação em IRS dos rendimentos prediais e de mais-valias*, detectaram-se alguns constrangimentos e carências, que dificultaram um melhor desempenho por parte da DGCI em termos de um eficiente e eficaz controlo tributário, designadamente, devido à inexistência de um programa informático de dimensão nacional para o tratamento completo, sistemático e eficaz das relações notariais. Constatou-se também um elevado nível de evasão fiscal dos sujeitos passivos quanto aos rendimentos provenientes de alienações onerosas de direitos reais sobre bens imóveis e de arrendamentos, tendo-se detectado 7 013 339 contos de transmissões não tributadas em mais-valias e 259 500 contos de rendimentos prediais não tributados.

Foram efectuadas recomendações para a tributação das situações irregulares detectadas, bem como sobre a necessidade de melhoria da qualidade, eficácia e eficiência do sistema de administração do IRS, sobretudo no âmbito do controlo fiscal interno e externo deste tipo de rendimentos, que foram aceites e estão a ser implementadas;

- Relativamente à *auditoria aos donativos no âmbito do mecenato*, entre as diversas conclusões extraídas, destacam-se as graves deficiências ao nível do sistema de controlo interno, materializadas quer nos erros relevantes detectados, quer na falta de domínio que a administração tributária tem sobre esta realidade, e ainda a falta de fiabilidade do sistema de informação existente. A DGCI reconheceu as deficiências apontadas, estando as recomendações efectuadas em fase de estudo ou implementação;
- No que concerne à *avaliação do sistema de controlo interno do imposto de selo*, concluiu-se que o sistema de controlo interno deste imposto segue a linha dos modelos *standard* já aplicados aos restantes impostos aderentes ao Regime da Tesouraria do Estado, através da adopção do DUC. Todavia, foram diagnosticadas algumas áreas de risco no controlo e arrecadação do imposto, das quais se destacam a falta de rigor na conferência das guias de pagamento (DUC), em especial por parte das tesourarias não informatizadas e a existência de cobranças realizadas através de entidades não autorizadas, que podem colocar problemas quanto ao reconhecimento dos valores pagos e de remuneração dos serviços prestados, bem como a falta de fiabilidade da informação de gestão disponível.

As recomendações foram genericamente aceites pela DGCI, que, ainda na fase de contraditório formal, elaborou uma grelha de soluções para alguns tipos de anomalias, enquanto algumas

recomendações foram remetidas para estudo, e outras ainda para grupos de trabalho já constituídos;

- Quanto à *avaliação do controlo sobre a justificação de liquidações de IVA anotadas com o código “DT 1/3/96”*, tratou-se de uma avaliação das medidas de controlo desenvolvidas pela DGCI, com vista a gerir um universo de liquidações officiosas de IVA, de grande relevância financeira, cujo estado de exigibilidade era desconhecido do sistema de controlo interno do imposto, procurando-se envolver a estrutura de topo desta Direcção-Geral na avaliação e solução do *risco* identificado em matéria de caducidade de imposto;
- No âmbito da *auditoria ao sistema aduaneiro de liquidação e cobrança do IVA*, concluiu-se que, na generalidade, o sistema de controlo das importações é positivo. Porém, subsistem alguns constrangimentos no sistema que importa corrigir, em grande parte resultantes da inexistência de meios informáticos na maioria das estâncias aduaneiras e de falta de rotinas de controlo, nomeadamente quanto aos pedidos de isenção de Imposto Automóvel, possibilitando duplicações na concessão de benefícios. As recomendações foram aceites, na generalidade, tendo parte já sido implementadas e encontrando-se a maioria em fase de estudo ou de execução;
- Na *auditoria ao sistema de controlo do regime aduaneiro de trânsito*, constataram-se algumas deficiências no funcionamento do regime de trânsito, resultantes, quer do incumprimento de disposições legais e administrativas que o regulam, quer do facto dessas mesmas disposições não serem as mais adequadas ao eficiente e eficaz funcionamento do sistema. Assim, verificou-se que na generalidade das EA existiam irregularidades na constituição ou alteração de garantias globais e que o número de controlos efectuados pelos serviços competentes é muito reduzido, sendo esta situação agravada pelo facto da maioria das EA não dispor de um sistema de informação e de controlo interno adequados. A nota principal do acompanhamento é a concordância praticamente total com as recomendações formuladas, que na sua maioria foram já implementadas;
- Relativamente à *auditoria ao sistema aduaneiro de isenções de IEC* concluiu-se que, em virtude do crescente e elevado significado económico que representa a despesa fiscal das isenções de IEC (cerca de 6% do total da receita), é necessário que a DGAIEC aposte, de forma dirigida e sistemática, no planeamento e na avaliação de resultados nesta área de IEC, já que não se dispõe de informação fiável e agregada para o correspondente controlo de gestão. A DGAIEC já procedeu à correcção da maior parte das situações, estando as restantes em fase de estudo das medidas adequadas à respectiva resolução;

- Quanto à *auditoria ao sistema de venda de mercadorias, meios de transporte e bens e serviços aduaneiros*, constatou-se a existência de insuficiências relevantes ao nível dos sistemas de informação implementados, evidenciando um reduzido grau de fiabilidade e integridade da informação, irregularidades no domínio do desempenho operacional e grandes atrasos na efectivação das vendas em hasta pública. As recomendações foram, em geral, acolhidas por parte da DGAIEC e da DGITA.

PROGRAMA 14 – CIDADÃO E CONTRIBUINTE

Face à actividade desenvolvida neste programa, os objectivos foram alcançados, tendo em conta os resultados muito positivos obtidos pela conclusão das auditorias previstas realizar. Não foi possível, porém, iniciar a elaboração do *Dossier e painel de controlo da actividade da Inspeção Tributária*, já que foi dado parecer sobre o relatório efectuado pelo ex-Gabinete de Auditoria Interna da DGCI sobre o “Plano Mateus”, acção esta não prevista realizar em 2000.

Quanto aos resultados obtidos, são de salientar os seguintes:

- No âmbito da *avaliação da situação da cobrança coerciva das dívidas à Segurança Social*, visou-se fornecer às entidades auditadas e ao Governo um ponto de situação, o mais actual possível, quanto à dimensão e principais problemas das dívidas à Segurança Social, essencialmente na área da cobrança coerciva da dívida. Das diversas fragilidades constatadas, destacam-se as deficiências ao nível dos sistemas de informação e os grandes atrasos no apuramento e participação da dívida aos serviços de finanças.

Por outro lado, em matéria de acompanhamento e controlo da dívida, detectaram-se muitas deficiências na articulação entre os serviços operativos envolvidos (Segurança Social e DGCI) que condicionam o desempenho eficaz e eficiente desta actividade. As recomendações formuladas incidiram na necessidade urgente de adopção de medidas concretas, bem como no aumento da eficácia da cobrança coerciva;

- Quanto ao *Parecer sobre a auditoria realizada pelo Gabinete de Auditoria Interna da DGCI ao “Plano Mateus”*, verificou-se que o sistema de controlo interno e o actual desempenho dos serviços não garantiu o esperado e necessário sucesso na aplicação do Plano. Para esta situação concorreram diversos factores, dos quais se destacam, a relativa “indiferença” dos serviços face aos indicadores de elevado incumprimento, as sucessivas alterações aos requisitos/condições de

adesão, as limitações ao nível da concepção e implementação tardias da aplicação informática especificamente concebida para o efeito.

Em consequência das razões aduzidas, a IGF propôs a criação de um modelo de controlo interno que permita objectivamente responsabilizar os gestores e os agentes pela omissão de actos processuais, e ainda que a IGF, oportunamente, realize uma acção de avaliação da evolução entretanto registada.

PROGRAMA 15 – COMBATE À FRAUDE E EVASÃO TRIBUTÁRIAS

Os objectivos do programa foram globalmente conseguidos, considerando os resultados gerais obtidos das acções realizadas, sem ter ainda em conta os resultados das auditorias em curso sobre a “Acção da DGCI na detecção e repressão do incumprimento fiscal nos IR” e a “Tributação de profissionais liberais pela prestação de serviços em projectos de construção civil”.

No âmbito deste programa, o controlo tributário desenvolvido pela IGF perspectivou-se em dois tipos de abordagem distintos: por um lado, a realização de auditorias temáticas a situações de risco elevado, e por outro, a realização de alguns exames à escrita de entidades envolvidas em situações concretas de risco. Realizou-se ainda, no quadro da cooperação com a UCLEFA, um estudo para a implementação de um modelo integrado de controlo tributário do sistema bancário.

Como resultados mais relevantes, importa sublinhar os seguintes:

- Através das auditorias centradas sobretudo no sector da construção de obras públicas, efectuadas no âmbito do projecto *Controlo fiscal/parafiscal de grandes adjudicatários e subcontratantes de bens e serviços*, detectaram-se irregularidades que conduziram às seguintes propostas de correcção fiscal e parafiscal:

(Unid: contos)

Tributos	Matéria Colectável	Imposto
IRC	1 455 912	

IRC (tributação autónoma)	39 659	
IRS	2 201 701	
Taxa social única	2 352 256	
IVA		312 125
Total	6 049 528	312 125

Em consequência destas auditorias, foram participadas irregularidades a diversas entidades, designadamente directores de finanças e presidentes dos conselhos directivos dos Centros Regionais de Segurança Social;

- Relativamente à *auditoria à tributação dos grupos económicos*, que teve como principais objectivos avaliar os resultados do desempenho da inspecção tributária no âmbito da tributação dos grupos económicos face ao regime fiscal em vigor no período de 1995 a 1997, os principais resultados consistiram na constatação do crescente aumento dos grupos económicos tributados por este regime, das deficiências dos sistemas de informação para fazer face à gestão do respectivo cadastro e da deficiente actuação das unidades orgânicas de inspecção tributária que, em geral, não dispunham de equipas especializadas para o efeito nem de procedimentos de controlo “standardizados”. Detectaram-se ainda situações de falta de pagamento de sisa no montante de 103 968 contos, que os serviços da DGCI competentes já liquidaram.

Paralelamente, efectuou-se uma avaliação crítica do quadro legal então vigente, a qual serviu de suporte aos contributos dados pela IGF no âmbito das alterações introduzidas a este regime pela recente reforma fiscal dos impostos sobre o rendimento;

- No que concerne ao supracitado *estudo para a implementação de um modelo integrado de controlo tributário do sistema bancário*, importa sublinhar que, na sequência da auditoria à tributação do sector bancário - efectuada pela IGF em 1998 e cujo relatório foi divulgado a várias entidades, nomeadamente, ao Banco de Portugal e à Assembleia da República - foi constituído, no âmbito da UCLEFA, um grupo de trabalho, coordenado pela IGF e integrando elementos da DGCI e da DGITA, com o objectivo de dar resposta a alguns dos constrangimentos ao efectivo controlo fiscal naquele sector, com excepção daqueles, para os quais já haviam sido constituídos grupos especializados, como era o caso da definição de critérios de imputação de custos comuns à actividade das Sucursais Financeiras Exteriores e o regime das provisões.

Este estudo abordou, designadamente, as questões relativas ao sigilo bancário, à prova de não residente por parte dos clientes das SFE e ao sistema de controlo das retenções sobre juros decorridos, tendo sido efectuadas propostas no sentido de:

- a) Derrogar o sigilo bancário para efeitos do controlo fiscal das instituições bancárias ou quando esteja em causa o controlo de benefícios fiscais;
- b) Alterar a forma de prestação de prova da qualidade de não residente dos clientes das SFE, a qual deveria passar pela emissão de certificados passados pelas autoridades fiscais do respectivo país de residência;
- c) Possibilitar um efectivo controlo das retenções sobre juros decorridos, designadamente, através da introdução de novas obrigações declarativas que permitam uma actuação efectiva e atempada da inspecção tributária sobre uma vertente da tributação que apresenta um risco elevado de evasão fiscal.

Saliente-se, ainda, que a maioria das recomendações formuladas por este grupo foram colhidas no âmbito da recente reforma fiscal dos impostos sobre o rendimento, tendo o respectivo relatório sido apresentado em reunião da UCLEFA no passado mês de Novembro.

PROGRAMA 16 – COOPERAÇÃO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

O ano de 2000 foi particularmente intensivo e produtivo no que respeita a acções de cooperação, quer no âmbito da cooperação com os PLOPs, com os PECO's e com países da União Europeia, podendo considerar-se realizados os objectivos propostos, apesar das acções de cooperação com S. Tomé e Príncipe e com a Guiné-Bissau terem transitado para 2001.

No que respeita à *cooperação com os PLOPs*, merece destaque a cooperação institucional com a Inspeção-Geral de Finanças de Moçambique, tendo a IGF organizado nas suas instalações um estágio, com a duração de 1 mês, para 6 técnicos inspectores daquela entidade, no quadro da cooperação tripartida que envolve igualmente a entidade sueca, Swedish National Audit Office (RRV). Por outro lado, teve também lugar em Lisboa a 3ª Reunião do Comité Directivo do Projecto de Gestão das Finanças Públicas, processo no âmbito do qual decorre a referida cooperação. Para além disso, a IGF cedeu um dos seus técnicos para actuar como consultor, contratado pelo Swedish National Audit Office, junto da IGF de Moçambique, em substituição de um outro que cessou o seu período de colaboração.

Em termos de *cooperação com os países da Europa Central e Oriental candidatos à União Europeia* destaca-se:

- A organização pela IGF, em colaboração com a DGAERI e outras entidades, da recepção de funcionários do Ministério das Finanças da Hungria, durante uma semana, com o objectivo de estudarem o sistema de gestão e controlo financeiro da administração pública portuguesa, tendo em vista a organização das suas próprias instituições nos moldes exigidos pelas normas comunitárias;
- A organização e acompanhamento da visita de uma delegação do Ministério das Finanças da Polónia a várias entidades nacionais relacionadas com a gestão e controlo dos fundos comunitários;
- A visita de uma delegação do Departamento para a Reforma da Administração Pública da República Checa e de uma representante da Embaixada da República da Estónia.

No âmbito da *cooperação em auditoria com outros EM*, realizou-se em 3 e 4 ABR00, em Madrid, o encontro anual de dirigentes e em 18 OUT00, em Bruxelas, a reunião do Sub-grupo de Auditoria do Comité Consultivo dos Recursos Próprios Tradicionais da Direcção-Geral do Orçamento da Comissão Europeia. Dos resultados do encontro em Madrid, é de relevar a criação de um núcleo responsável pela dinamização da actividade a desenvolver no seio desta iniciativa, que é liderado por Portugal e conta com representantes da Espanha e da Irlanda. Este núcleo, entre outras acções, apresentou na reunião do Sub-grupo de Auditoria diversas propostas de temas a desenvolver em futuros seminários, reuniões e outros eventos.

Refira-se ainda a participação da IGF em 8 reuniões no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Europeia através do *Comité de Contacto das Directivas Contabilísticas* e do *Comité de Auditoria*, os quais têm como objectivo a harmonização das normas contabilísticas e de auditoria no seio da UE, em consonância com as tendências internacionais.

Por último, salienta-se a participação de elementos da IGF na Comissão de Normalização Contabilística, cuja Comissão Executiva é presidida por um Subinspector-Geral, e o apoio técnico a esta comissão; a participação de 3 Subinspectores-Gerais, respectivamente, nos comités de auditoria do Banco de Desenvolvimento do Conselho de Europa, do Banco Europeu de Investimento e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, bem como o acompanhamento e tratamento da informação relevante recebida do Gabinete de Crime Comercial da Câmara de Comércio Internacional.

PROGRAMA 17 – INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A execução deste programa ficou aquém do previsto devido à prioridade assumida por acções de outros programas, tendo no entanto os trabalhos realizados contribuído de forma positiva para o desenvolvimento de novas metodologias de trabalho e também para formas mais avançadas de controlo.

Com efeito, salientam-se:

- As linhas de orientação para a qualidade, emitidas pela Direcção;
- As normas sobre metodologias de trabalho no âmbito do controlo das autarquias locais, tendo sido produzidos guiões relativos ao endividamento e ao controlo interno e iniciado um sobre as empreitadas de obras públicas, bem como a actualização de normas referentes ao pessoal;
- O Manual de Normas e Procedimentos de Controlo, aplicável a toda a actividade desenvolvida pela IGF, cujo trabalho se traduziu na compilação, análise e tratamento de normas, manuais e outros documentos, na recolha de contributos das várias áreas de especialização, e na concepção de alguns anexos;
- A investigação em auditoria informática, cujos trabalhos vêm sendo desenvolvidos com vista a estabelecer as bases de metodologia a aplicar pela IGF nas acções que incidam sobre sistemas com tecnologias de informação avançada;
- A avaliação do programa “Escola Segura”, em parceria com a Inspeção-Geral da Administração Interna e com a Inspeção-Geral de Educação, cujo relatório final se encontra concluído.

PROGRAMA 18 – APOIO TÉCNICO ESPECIALIZADO

Tendo em conta os resultados obtidos nos projectos que se enquadram neste programa, os objectivos foram cumpridos.

A execução deste programa consumiu muitos mais recursos do que o previsto, devido ao facto de se terem registado diversas solicitações externas.

No âmbito **do apoio técnico empresarial** foram realizadas várias acções, nomeadamente estudos e informações técnicas da área de especialização do Controlo Empresarial Público e Privado e a elaboração de dossiers de apoio. Esta área também assegurou a participação da IGF no Conselho

Disciplinar da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, na Casa do Douro e no Júri de reclamações da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, tendo igualmente prestado diversas colaborações a entidades judiciais e outras.

Foi, ainda, concluída a acção relativa a um grupo económico, abrangendo oito sociedades, a qual visou averiguar factos relativos ao contrato de consolidação financeira e reestruturação empresarial.

Quanto ao **apoio técnico tributário**, os trabalhos desenvolvidos consistiram essencialmente na participação em grupos de trabalho e comités, nacionais e comunitários, na elaboração de estudos, pareceres e informações, incidindo sobre quatro áreas de risco: Contencioso Tributário (Lei Geral Tributária), Combate à evasão e fraude fiscal, Comissão de revisão do Código de Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas e Recursos Próprios, os quais, na sua maioria, foram concluídos em 2000. Transitaram para o ano 2001 os trabalhos em matéria de combate à evasão e fraude fiscal, mais concretamente os grupos de trabalho para os estudos sobre o Teletrabalho, Criminalidade Económica, Financeira e Fiscal e a União Económica e Monetária e efeitos no controlo tributário.

Relativamente ao **apoio técnico público** procedeu-se à emissão de pareceres sobre os seguintes projectos de diploma:

- Projectos de Decreto-Lei e de Resolução de Conselho de Ministros visando regulamentar o regime das apostas mútuas hípcas;
- Projectos de Decretos-Lei sobre a criação de fundos de sindicacão e desconto de participacões e de garantia para a titularizacão de créditos;
- Projecto de Portaria relativo ao regime de apoio à consolidacão e alargamento das formas de financiamento das empresas.

Foi ainda constituído um grupo de trabalho com a participacão da IGF, através do Despacho nº 417/2000, de 03/06, do Senhor Ministro das Finanças, com o objectivo de apresentar propostas tendentes à criacão de um regime jurídico aplicável aos institutos públicos, tendo, para o efeito, sido produzido um relatório em 16/10/2000.

Procedeu-se também à elaboracão de diversos pareceres e informacões de que se destaca o relativo a abonos e outros benefícios atribuídos a dirigentes e outro pessoal de um instituto público, que indiciam o incumprimento da regularidade financeira e fiscal em matéria de atribuiçao de incentivos, configurando verdadeiros complementos remuneratórios, e a cedência de posicão contratual na opçao de compra em contratos de locaçao financeira e de aluguer de longa duracão de veículos automóveis por valores que se presumem abaixo do preço de mercado. Estas situacões originaram a participacão à

Administração Tributária de indícios de evasão fiscal relativamente a incentivos no montante de 470 mil contos e a rendimentos em espécie em 19 contratos de cedência de viaturas.

No âmbito do **apoio técnico autárquico**, destacam-se o parecer emitido sobre as implicações suscitadas pelo diferimento da entrada em vigor do POCAL, o levantamento e caracterização das irregularidades verificadas em autarquias locais (trabalho desenvolvido no âmbito da colaboração com a Secretaria de Estado das Autarquias Locais) e um estudo sobre a utilização de cartões de crédito e de débito em autarquias locais. Foram ainda desenvolvidas várias acções no domínio da cooperação com entidades judiciais.

PROGRAMA 19 – PLANEAMENTO E GESTÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA

Dadas as características deste programa, que abrange um conjunto diversificado de projectos, alguns dos quais consubstanciam actividades de carácter contínuo, os objectivos propostos foram alcançados, a avaliar pelas acções desenvolvidas, das quais importa referir:

- A preparação do Relatório de Actividades, do Relatório de Gestão Orçamental e da Conta de Gerência respeitantes a 1999;
- A implementação do Orçamento do ano 2000;
- A preparação dos documentos de planeamento para o ano 2001;
- O desenvolvimento de acções visando implantar uma adequada estrutura de informação e controlo de suporte à execução financeira e administrativa do projecto Assistência Técnica - o qual assegura o co-financiamento comunitário das acções a desenvolver pela IGF, com o objectivo da emissão do relatório no encerramento dos fundos e instrumentos financeiros estruturais no âmbito do QCA II - e a recepção de fundos da vertente FSE, bem como a participação no processo conducente ao lançamento do respectivo concurso de selecção de auditores externos;
- A avaliação do controlo das receitas tributárias no quadriénio 1996/1999, o qual traduz uma perspectiva agregada e integrada sobre o controlo exercido pela IGF, constituindo um referencial,

sistematizado e objectivo, na fundamentação e sustentação de estratégias, planos de acção e propostas de acção futura.

Foram ainda levadas a efeito todas as acções necessárias ao acompanhamento e desenvolvimento das diversas obras de remodelação do edifício sede, à manutenção de todas as estruturas ligadas ao funcionamento das instalações, à segurança de pessoas e bens e conforto dos utilizadores, à gestão dos contratos, do património mobiliário e aprovisionamento, e da realização de despesas, processamento e controlo contabilístico e, bem assim, de diversas outras tarefas no âmbito do apoio logístico.

PROGRAMA 20 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DA IGF

As tarefas desenvolvidas no âmbito dos sistemas de informação da IGF foram extremamente diversificadas e consumiram uma parte substancial dos recursos qualificados em informática. De referir também que os recursos afectos a este programa ficaram aquém do previsto devido a aspectos relacionados com a reorientação de esforços para algumas acções mais urgentes e sobretudo com os pedidos de apoio por parte das equipas de inspecção.

Dos resultados das acções é de salientar o seguinte:

- A melhoria da segurança informática da rede e dos "servers", designadamente na energia, "backup" e acessos aos sistemas. Foi instalado um novo UPS, ligado directamente ao gerador de emergência, conseguindo-se a capacidade de fornecimento de energia de emergência praticamente sem riscos para todo o Centro de Informática. Iniciou-se a instalação de uma unidade de "backup" com maior capacidade para guardar cópias dos dados dos sistemas centrais. Finalmente, foi adquirido um conjunto de meios destinados a reforçar a segurança da informação nos computadores portáteis e de acessos à rede, que serão instalados durante o ano de 2001;
- A substituição de equipamento informático especialmente computadores portáteis que mostram um grau de desactualização muito acelerado.

Foram, ainda, iniciadas duas acções com alguma complexidade, que terão importantes reflexos no futuro: o SITE da IGF e o Workflow. O primeiro porque dará visibilidade à IGF e facilitará o acesso à informação, o segundo porque permitirá standardizar e melhorar circuitos documentais e economizará recursos humanos na execução de algumas tarefas susceptíveis de automatização.

PROGRAMA 21 – GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HUMANOS

Em termos globais o programa registou um bom nível de desempenho, permitindo alcançar satisfatoriamente os objectivos pretendidos. Foram consumidos menos DUS que o planeado devido a ausências por motivo de doença e a um excessivo tempo planeado nos projectos 109 – Avaliação do Desempenho e 110 – Formação Activa Interna. Não obstante a execução do projecto relativo ao Planeamento e Gestão de Efectivos utilizou mais recursos do que o previsto, na medida em que se registou uma maior duração dos processos de concurso de provimento de pessoal dirigente e do concurso de acesso para Inspectores de Finanças Superiores.

Como factos mais relevantes da execução registada, destacamos os seguintes:

- Foram concluídos, realizados ou lançados concursos de acesso às carreiras de inspecção, de técnicos de finanças e de técnico-profissional, que conduziram à promoção, durante o ano de 2000, de 100 funcionários;
- Foram concluídos 20 concursos de provimento de pessoal dirigente de inspecção, 13 dos quais transitados de 1999, que permitiram o provimento de 5 inspectores de finanças directores (IFD) e 35 inspectores de finanças chefes (IFC). Com a conclusão de um concurso para IFC, que transitou para 2001, completar-se-á o ciclo de preenchimento dos cargos de pessoal dirigente de inspecção, mediante concurso;
- Procedeu-se à reclassificação funcional de 6 funcionários na carreira de técnico de finanças, nos termos previstos no Decreto-Lei 497/99, 19 de Novembro;
- Desenvolveu-se um significativo trabalho de análise das tabelas e dos dados do Sistema de Gestão dos Recursos Humanos (SRH). Este trabalho foi indispensável para, com o auxílio do software “Discoverer”, adquirido no final do ano, viabilizar um aproveitamento eficaz das potencialidades daquele precioso instrumento de suporte ao planeamento e gestão dos recursos humanos da IGF;
- Aplicação da 2ª fase de transição do pessoal da carreira de técnico de finanças para a nova estrutura remuneratória, revalorizada pelo Decreto-Lei nº 536/99, de 13 de Dezembro;
- Aprovação da Portaria nº 657/2000, de 29 de Agosto, que alterou o quadro de pessoal da IGF, no tocante às carreiras de regime geral da Administração Pública, decorrente da nova estruturação aprovada pelo Decreto-Lei 404-A/98, e da Portaria nº 33/2001, que alterou a composição da

dotação do quadro de pessoal da IGF, relativamente à carreira de inspecção, com vista a viabilizar o lançamento de concursos externos de ingresso nesta carreira;

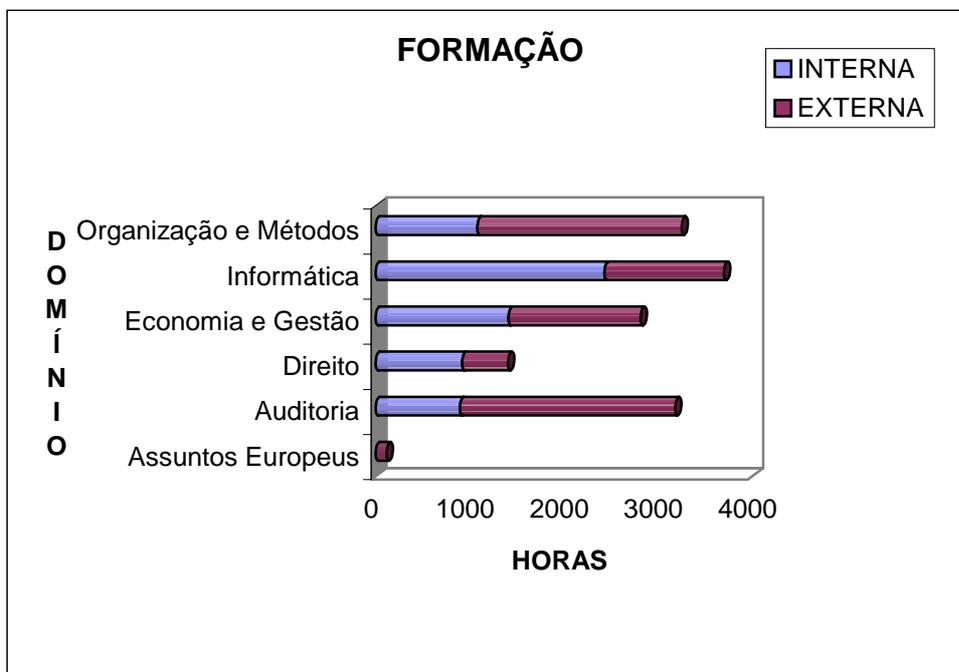
- Elaboração do projecto de portaria com vista à criação de um lugar na dotação da carreira de técnico superior do regime geral da Função Pública, para efectivar a reclassificação da actual chefe de repartição da IGF;
- Elaboração de nova versão do projecto de diploma, visando a revalorização da carreira de inspector de finanças e de atribuição de um suplemento de função inspectiva, em substituição do actual suplemento de risco.

Por fim, salienta-se a concretização do Plano de Formação Profissional visando a melhoria constante da qualificação dos recursos humanos, o qual contemplou várias acções totalizando 14 462 horas de formação (interna e externa), cuja distribuição por domínios, em número de horas, se evidencia no quadro e gráfico seguintes:

DOMÍNIOS	INTERNA¹	EXTERNA²	TOTAL	%
Assuntos Europeus		117	117	0,8
Auditoria	894	2 286	3 180	21,9
Direito	918	488	1 406	9,7
Economia e Gestão	1 410	1 403	2 813	19,5
Informática	2 430	1 268	3 698	25,6
Organização e Métodos	1 080	2 168	3 248	22,5
TOTAL	6 732	7 730	14 462	100

(1) A “formação interna” é organizada exclusivamente pela IGF, sendo ministrada por formadores internos.

(2) A “formação externa” é totalmente ministrada por formadores externos. Pode tratar-se de formação organizada pela IGF em colaboração com entidades externas, ou corresponde à frequência de cursos da responsabilidade de outras entidades formativas, públicas ou privadas.



No quadro da formação efectuada referem-se as seguintes acções:

- No que respeita à formação relativa à “Organização e Métodos”, e por virtude da entrada em vigor em pleno, a partir do ano 2000, do Novo Modelo de Avaliação do Desempenho, realizaram-se duas acções de formação, com diversas edições, ministradas por uma empresa especializada, uma destinada a todos os dirigentes/avaliadores, e uma outra dirigida aos avaliados, totalizando 1 299 horas.

Realizou-se, também, a 3ª edição da “Formação Pedagógica de Formadores”, dirigida a formadores internos, com a duração de 90 horas, perfazendo o total da formação pedagógica 1 260 horas (estão incluídas 180 horas relativas à formação recebida por dois inspectores num curso de formação pedagógica de formadores realizado na Secretaria-Geral do Ministério das Finanças);

- Quanto à formação respeitante à Auditoria, parece-nos de destacar o Seminário e “Workshops” sobre Auditoria do Desempenho, realizados em colaboração com o RRV da Suécia, com um total de 1 338 horas;
- No que concerne à formação em Informática, realizaram-se, com vista a potenciar a utilização do “software” disponível na IGF, cursos de OFFICE 98 e de ELENIX, com diversas edições, que abrangeram a quase totalidade dos funcionários da IGF, num total de 3 660 horas.

No âmbito da cooperação, designadamente com organismos integrantes do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, frequentaram as acções de formação da IGF participantes dos organismos seguintes, num total de 240 horas:

Designação das Acções	Organismos	Nº Participantes	Total (horas)
Auditoria do Desempenho	IGAP	2	12
Project Finance	PGR	2	24
Regime das Zonas “OFF-SHORE”	PGR	2	24
Prova e Relato em Auditoria	IGAP	2	36
Análise e Interrogação das Bases de Dados	IGA	3	54
	IFADAP	2	36
	INGA	3	54
Total		16	240

PROGRAMA 22 – AUDITORIA A SISTEMAS INFORMÁTICOS

O nível de desempenho deste programa foi condicionado por vários aspectos, designadamente, pela saída de um inspector da valência informática do quadro da IGF e pela afectação de recursos com esta valência a outras acções onde o seu know-how era considerado indispensável para a obtenção de resultados. Contudo, a interacção entre os poucos inspectores detentores deste tipo de conhecimentos com os restantes foi insuficiente para divulgar o seu “know-how” e prestar um apoio efectivo da forma que se pretendia inicialmente.

Todavia, os objectivos foram parcialmente alcançados, considerando a plurianulidade do programa que tem em vista a dinamização da prática da auditoria informática na IGF, partindo dos conhecimentos e da experiência adquirida pelos inspectores afectos a este programa, especialmente:

- Envolver os inspectores com maior apetência para as questões da informática em equipas com os inspectores dessa valência, para que esses conhecimentos possam ser apreendidos e divulgados;
- Reunir as acções mais exigentes em conhecimentos de tecnologias de informação sob a responsabilidade de inspectores com preparação adequada nesta matéria;

- Isolar a actividade de apoio às equipas de inspecção dos inspectores da valência informática das actividades de desenvolvimento e manutenção dos sistemas de informação da IGF para obter melhor controlo.

Dos vários projectos que fazem parte deste programa, podemos sintetizar o seguinte:

- Iniciou-se o desenho dos sistemas de informação associados ao QCA III que teve também como objectivo conhecer a situação real de concretização da informatização, indispensável ao controlo eficaz, a desenvolver no âmbito do programa 2;
- Concluiu-se a Auditoria aos Controlos de Utilização das Tecnologias de Informação na área das Alfândegas, confirmando-se a necessidade e urgência de integrar os sistemas de informação e aproveitar as potencialidades das tecnologias de informação nas alfândegas e impostos especiais sobre o consumo;
- O trabalho desenvolvido na área das Autarquias acabou por revelar um grau de cooperação elevado que facilitou a troca de conhecimentos e experiências. Foi possível delimitar a variedade de “software” de contabilidade instalado e conhecer melhor as intenções quanto a novas aplicações a instalar no futuro. Não foram ainda formalizados procedimentos a seguir para auditar os sistemas das autarquias, mas existe já um conjunto de competências na IGF capazes de encarar o trabalho junto das autarquias de uma forma mais profissional no que respeita aos sistemas de informação.