

2008

RELATÓRIO DE ACTIVIDADES



IGF

*SÍNTESE POR DOMÍNIOS DE
INTERVENÇÃO*

i n o v a ç ã o

i n t e g r i d a d e

f i a b i l i d a d e

CONTROLO 5

Controlo Orçamental na Administração Central do Estado 6

Controlo Financeiro na Administração Central do Estado – Serviços e Fundos Autónomos (SFA) 8

Controlo Financeiro na Administração Central do Estado – Gestão do património imobiliário em SFA 10

Controlo de Prestações Sociais, Pensões, Subsídios e Outros Apoio dos Estado 12

Controlo de Contratação na Administração Central do Estado 15

Controlo Financeiro dos Estabelecimentos Fabris Militares 17

Controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial – Administração Local Autárquica 19

Controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial – Sector Empresarial do Estado (Passivo oneroso, Obras, Gestão e fiscalização nas empresas) 22

Controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial – Sector Empresarial do Estado (Saúde) 26

Controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial – Sector Empresarial do Estado (Contratos de Concessão) 30

Controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial – Sector Empresarial Local 33

Auditoria dos Fundos Comunitários 35

Coordenação, articulação e avaliação da fiabilidade dos sistemas de controlo interno 39

Controlo da Administração Tributária 41

Estrutura, organização e funcionamento dos serviços, organismos, actividades e programas 43

Qualidade e segurança dos sistemas de informação da Administração Pública 45

AVALIAÇÃO 49

Avaliação de intervenções e entidades públicas 50

SUPERVISÃO 53

Regime das SGPS 54

Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA) 57

APOIO TÉCNICO ESPECIALIZADO 59

Apoio Técnico Especializado - Sistema de Controlo Interno 60

Apoio Técnico Especializado - Sistema Nacional de Controlo 62

Apoio Técnico Especializado - Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) 64

Apoio técnico especializado – Conselho Coordenador das Tecnologias de Informação no MFAP 66

Apoio técnico especializado ao Ministério das Finanças e da Administração Pública – SIADAP e Outros Apoios 68

COOPERAÇÃO 71

Actividades Instrumentais de Missão 75

Actividades de apoio relacionadas com a missão 76



CONTROLO

Controlo Orçamental na Administração Central do Estado

- *Controlo dos saldos financeiros das universidades e politécnicos*
 - *Controlo dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros*
 - *Controlo do programa orçamental da Justiça*
 - *Controlo orçamental da Administração Central do Estado em domínios transversais*
-

A IGF prosseguiu a sua missão de Controlo orçamental na administração financeira do Estado.

Em 2008, o controlo dos procedimentos de gestão, acompanhamento e controlo da execução dos projectos incluídos no Programa Orçamental da Justiça, nas componentes física e financeira, na perspectiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira, envolveu a realização de três acções nesta área

No quadro da unidade de tesouraria do Estado assume especial relevância a análise dos excedentes financeiros, na perspectiva da legalidade, da regularidade e da boa gestão dos dinheiros públicos, tendo sido realizadas acções em quatro SFA e também em Universidades e Institutos Politécnicos (onze entidades).

Foi concluída em 2008, no âmbito do projecto de controlo dos serviços externos do

Ministério dos Negócios Estrangeiros, uma auditoria aos serviços consulares e embaixadas realizada com o objectivo de apreciar a qualidade da despesa pública e, bem assim, dos sistemas de informação contabilístico e de gestão, e de prestação de contas, no conjunto daqueles serviços. Da análise efectuada pode salientar-se duma forma geral que os serviços externos do MNE não dispõem de sistemas de informação fidedignos, revelando dificuldades no cumprimento das obrigações de prestação de contas. Para além disso as respectivas contas de gerência não evidenciam a totalidade das verbas movimentadas, sendo débil o acompanhamento e controlo financeiro exercido pelas entidades do Ministério.

Após pedido de intervenção do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, a IGF realizou acção sobre o processo de Liquidação de um instituto público o qual ainda não se encontrava concluído passados quase dezasseis anos sobre o seu início.

Zoom sobre ... Unidade de Tesouraria e Controlo dos saldos financeiros das universidades e politécnicos

A unidade de tesouraria do Estado é um princípio essencial ao controlo efectivo do défice do OE e, consequentemente, na optimização da gestão dos fundos públicos.

Em relação às auditorias realizadas junto de instituições do ensino superior público (Universidades e Institutos Politécnicos) os saldos financeiros acumulados encontravam-se maioritariamente depositados em contas bancárias fora do Tesouro, em especial no caso das Universidades, traduzindo uma fraca adesão ao princípio da unidade de tesouraria. Em finais de 2006, estavam fora do Tesouro disponibilidades que ascendiam a M€ 182 num total de M€ 228, mesmo na aceção restrita consagrada actualmente no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, isto é, apenas abrangendo as verbas do Orçamento do Estado e respectivos saldos de gerência.

Por outro lado, no que concerne aos restantes SFA analisados, há a destacar a situação de um instituto público na área da Justiça que mantinha disponibilidades depositadas fora do Tesouro/IGCP no montante global de M€ 815 (99% do total), consubstanciando uma situação evidente de não conformidade com o princípio da unidade de tesouraria do Estado, embora de algum modo atenuado pelas

especificidades que têm marcado a arrecadação das suas receitas próprias e que se encontra em vias de alteração, com o encaminhamento dessas receitas directamente para a tesouraria central do Estado.

Na mesma linha de raciocínio e, em 31/Mai/2008, um outro instituto do MOPTC mantinha disponibilidades depositadas fora do Tesouro/IGCP no montante global de M€ 4,4, resultante de práticas de arrecadação de receitas que vêm do passado e que não se perspectivam facilmente alteráveis no curto prazo, face os constrangimentos detectados.



Controlo Financeiro na Administração Central do Estado – Serviços e Fundos Autónomos (SFA)

- *Controlo das receitas próprias na Administração Pública (SFA)*
 - *Sistema Remuneratório em SFA/IP com contrato individual de trabalho*
 - *Controlo Financeiro em áreas de risco em SFA*
 - *Prestação de contas e controlo operacional em SFA*
-

No que respeita ao controlo das receitas próprias em Serviços e Fundos Autónomos, visando a apreciação da qualidade dos sistemas de informação e controlo interno subjacente e o conhecimento da base de incidência da receita e a eficiência da respectiva cobrança, foram concluídas três acções envolvendo um relatório sobre as taxas de registo predial e do notariado, outro sobre as multas e coimas por infracções ao Código da Estrada e um relatório síntese destas duas intervenções.

Dos resultados apurados destaca-se, na área das multas e contra-ordenações, o risco de prescrição de autos no montante de M€ 28 e na área dos registos e do notariado, a não actualização das taxas de registo predial e a não remuneração dos depósitos bancários advenientes das taxas pelas instituições bancárias protocoladas pelo Ministério da Justiça.

No domínio do controlo financeiro em áreas de risco em SFA, a IGF desenvolveu quatro acções de acompanhamento de recomendações efectuadas em auditorias anteriores.

No que respeita ao controlo da gestão e prestação de contas dos Serviços e Fundos Autónomos em 2008 concluiu-se a fase de planeamento global (incluindo a elaboração

de programas de trabalho e guiões de suporte) de uma auditoria, a desenvolver em 2009, ao sistema de prestação de contas e controlo operacional em Serviços e Fundos Autónomos, visando apreciar o sistema de informação contabilística e de gestão e a qualidade do controlo operacional instituído.

Por último, o projecto denominado “Sistema Remuneratório em SFA/IP com contrato individual de trabalho” visou o controlo do cumprimento de medidas de contenção da despesa pública previstas em diplomas legais em vigor sobre a matéria, designadamente no que respeita a suplementos e outras remunerações e benefícios atribuídos ao pessoal dos institutos públicos com contratos individuais de trabalho, que teve início em 2007. Envolveu a realização de sete acções junto de entidades desta área.



Zoom sobre ... Sistema Remuneratório em SFA/IP com Contrato Individual de Trabalho

Os aspectos fundamentais do controlo efectuado neste domínio são os seguintes:

- Critérios divergentes na fixação do sistema remuneratório dos seis IP e reduzida transparência;
- Atribuição indevida de remunerações acessórias origina pagamentos irregulares de M€ 2 (quatro institutos);
- Actualização incorrecta da remuneração dos membros do CD de instituto público em 2007 (m€ 12,4 em excesso) e do estatuto remuneratório dos membros do ex CA de outra entidade, com reflexo na ex-Comissão de Fiscalização (m€ 24,8 de pagamentos em excesso no ano de 2006) e pagamentos irregulares a membros de órgãos de fiscalização interna de dois institutos (m€ 49);
- Congelamento de suplementos remuneratórios não cumprido pelos seis institutos públicos nalgumas componentes remuneratórias em 2006 (m€ 146 de pagamentos em excesso) e 2007 (valor total não apurado), apesar de contrariar o estabelecido nas Leis nºs 43/2005, de 29/Ago e nº 53-C/2006, de 29/Dez;
- Mais de 90 % dos efectivos (1.289) de 3 institutos auferiram prémio de desempenho ou equivalente (M€ 2,1) o que é contrário à actual política de meritocracia e foram concedidos prémios com ultrapassagem dos limites/critérios previamente fixados e a trabalhadores não avaliados ou com menção de “insuficiente” (dois institutos);
- Atribuição de subsídio de IHT sem cumprimento dos requisitos do Código do Trabalho (três institutos) e de subsídio de chefia a trabalhadores que deixaram de exercer tais funções (um instituto);
- Benefícios e Regalias Suplementares expressivos (M€ 13,7 em 2006 num total de trinta), v.g. quatro fundos de pensões (M€ 10,8) um dos quais era deficitário em m€ 276 e não comunicação anual (dois institutos) ou integral (uma entidade) dos BRS (DL nº 14/2003);
- Despesa com seguros de saúde/vida (mínimo de m€ 195) sem cobertura legal ou regulamentar (quatro institutos), incumprimento dos plafonds da RCM nº 112/2002 para utilização de telemóveis de serviço e falta de autorização do ministro da tutela e ausência de autorização dos ministros das Finanças e da tutela quanto ao uso pessoal de viaturas de serviço por membros do CA/CD (três institutos) e outros dirigentes intermédios (dois institutos);
- Autorização de subsídios a fundo perdido e outros apoios a associações privadas sem fundamento legal em dois institutos (m€ 334 em 2005/2006).

Controlo Financeiro na Administração Central do Estado – Gestão do património imobiliário em SFA

Controlo da gestão do património imobiliário em SFA

Neste domínio de actividade foi concluída em 2008 uma intervenção envolvendo auditorias a seis organismos, tendo em vista o controlo da conformidade legal da realização de operações sobre imóveis e o diagnóstico de situações de ineficiência na gestão do património imobiliário em Serviços e Fundos Autónomos.

De salientar que, na maioria dos organismos auditados, para além da debilidade do sistema de informação e controlo interno específicos, verificou-se igualmente o não recenseamento da totalidade do património imobiliário no âmbito do RIAP – Recenseamento dos Imóveis

da Administração Pública - a inexistência de inventário e cadastro actualizados, a subavaliação do património imobiliário e a sua omissão na matriz e no registo predial.



Zoom sobre ... Gestão do Património Imobiliário em SFA

Face ao diagnóstico global efectuado, decorrente de seis auditorias de âmbito parcial, salientam-se as seguintes constatações, quanto à gestão do património imobiliário naqueles serviços e fundos autónomos:

- Não existe evidência, na maior parte dos organismos auditados, de orientações escritas que explicitem a respectiva estratégia para a área do património imobiliário, designadamente quanto à sua utilização, afectação e rentabilização futura;
- Embora tendo dado cumprimento formal às Resoluções de Conselho de Ministros nº 40/2004 e nº 1/2006, relativas ao recenseamento dos imóveis da Administração Pública (RIAP), os organismos auditados, na sua maioria, não comunicaram a totalidade do património imobiliário;
- Inexistência ou manifesta insuficiência, na maioria dos organismos auditados dum inventário global e actualizado do património imobiliário e respectivo cadastro, de acordo com as regras estabelecidas na Portaria nº 671/2000, relativa ao CIBE -Cadastro e Inventário dos Bens do Estado;
- Subavaliação do património imobiliário em montante que não foi possível quantificar em virtude da existência de bens não reflectidos nas demonstrações

financeiras ou insuficientemente valorizados, matéria especialmente relevante na maior parte dos organismos;

- Muitos imóveis estão pendentes de inscrição na matriz predial e de registo nas respectivas Conservatórias, na generalidade dos organismos auditados;
- Inexistência, ao nível dos sistemas de informação e de controlo interno, de módulos específicos para a gestão do património imobiliário, bem como ausência de manuais de procedimentos específicos, com excepção de uma entidade.



Controlo de Prestações Sociais, Pensões, Subsídios e Outros Apoios do Estado

- *Controlo dos subsistemas de saúde*
 - *Controlo dos subsídios e outros apoios do Estado*
 - *Controlo de regimes e apoios específicos*
 - *Políticas Públicas - Prestações sociais na Segurança Social*
 - *Políticas Públicas – Pensões do regime geral e dos regimes especiais da CGA*
-

Cumprir à IGF assegurar, de forma sistemática, o controlo financeiro de áreas de risco ou rubricas/agregados orçamentais relevantes do OE/OSS, de modo a garantir o cumprimento dos princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira.

Neste âmbito, a IGF procedeu à avaliação dos procedimentos de gestão, acompanhamento e controlo, assim como critérios subjacentes à atribuição e manutenção das diversas tipologias de prestações sociais, tendo concluído em 2008 uma auditoria ao sistema de gestão das prestações de desemprego com o objectivo de avaliar o sistema de informação subjacente à atribuição destas prestações e de apreciar o sistema de controlo implantado. Da análise efectuada destacam-se anomalias no módulo aplicacional de desemprego e nos circuitos de atribuição das respectivas prestações.

Foi igualmente realizada uma **auditoria** que visou avaliar o sistema de controlo interno das **pensões do regime geral, atribuídas pela CGA** e verificar a legalidade e regularidade na atribuição, cálculo, processamento das pensões e, bem assim, analisar a base de dados operacional da CGA, na perspectiva da integridade e fiabilidade dos dados. Dos resultados da intervenção destacam-se anomalias nos sistemas de informação, designadamente a não integração dos vários

módulos aplicacionais e, bem assim, incorrecções nas contagens de tempo e indícios de pagamentos irregulares.

No sector da Cultura, visando assegurar o sistema de gestão de subsídios e outros apoios públicos, assim como os critérios subjacentes à sua atribuição e respectiva estrutura de acompanhamento, foram concluídas em 2008, três acções, cujos auxílios totalizaram, em 2006, M€ 55,4.



Como principais conclusões destaca-se a falta de mecanismos que evitem a discricioniedade e que promovam o controlo da correcta aplicação dada aos dinheiros públicos.

De referir ainda a realização de uma auditoria aos **subsistemas de saúde e de acção social complementar do Ministério da Justiça**, que

permitiu constatar a falta de mecanismos de coordenação entre os subsistemas de Saúde e, bem assim, a manutenção de encargos específicos com refeitórios e creches em desarticulação com o regime geral de Acção Social Complementar.

Zoom sobre... Prestações Sociais de Desemprego

São de destacar os resultados observados na auditoria efectuada ao sistema de gestão das prestações de desemprego:

- Encontravam-se por recuperar cerca de M€ 132 de prestações de desemprego, pagos indevidamente até 31/Dez/2007, dos quais M€ 56 (42%) respeitam a débitos anteriores a 2004 (inclusive);
- Os recursos financeiros disponíveis da Segurança Social (SS) não estão a ser optimizados e a implementação da Tesouraria Única do Sistema da SS mostra-se inviabilizada, uma vez que continuam por centralizar os pagamentos de desemprego em contas bancárias;
- Embora a atribuição das prestações de desemprego se encontre quase totalmente desmaterializada, subsistem ainda algumas insuficiências;
- Em matéria de instauração de processos de contra-ordenações o nível evidenciado é muito baixo, sendo que no triénio 2005/2007, apenas foram instaurados 397 processos nas áreas de Lisboa e

Porto. Este reduzido nível decorre, designadamente, da inexistência de uma aplicação de contra-ordenações;

- As coimas previstas no Decreto-Lei n.º 64/89, de 25 de Fevereiro, encontram-se desactualizadas por não integrarem a depreciação monetária entretanto ocorrida.

Em sede do controlo interno do sistema de informação electrónica, para além de não existirem pontos suficientes de controlo automático ao longo do circuito de informação, o controlo de acessos não é efectuado de forma tão eficiente quanto a necessária, e não existe uma política de constituição de palavras-chave fortes.



Controlo de Contratação na Administração Central do Estado

- *Controlo do outsourcing na Administração Pública*
 - *Controlo financeiro das aquisições de bens e serviços transversais dos Serviços e Fundos Autónomos*
-

Foram realizadas acções de controlo da qualidade da despesa pública realizada, na **área das compras públicas de bens e serviços transversais**, as quais permitiram constatar o atraso no processo de centralização das aquisições comuns a todos os serviços públicos, além de situações de incumprimento da legislação aplicável à contratação pública.

A este último propósito, destaca-se o caso dos serviços de vigilância e limpeza que foram adjudicados, apesar dos valores envolvidos (M€ 22, no biénio 2006/2007), por sucessivos ajustes directos, correspondentes a renovações sistemáticas de contratos celebrados entre 1997 e 2003, sem fundamento legal.

Foram concluídas em 2008 diversas auditorias ao **outsourcing/aquisição de serviços** junto de cinco SFA/institutos públicos.



Zoom sobre... Contratação - Controlo do Outsourcing na Administração Pública

Nestas auditorias destacam-se os seguintes aspectos:

- A despesa com aquisição de serviços no universo de 351 SFA totalizou em 2006 M€ 4.363, v.g. “serviços de saúde” (M€ 2.996), e representou 26,4 % das despesas totais e situou-se acima das despesas com o pessoal dos SFA (M€ 4.046);
- Os documentos de gestão estratégica dos cinco SFA analisados não permitem uma identificação precisa das actividades a externalizar;
- As campanhas promocionais de Portugal (M€ 14,4), estudos e pareceres (M€ 11,6) e helitransporte de doentes (M€ 10) equivaleram a 48 % do Outsourcing / Aquisição de Serviços dos cinco SFA em 2004/2006 (M€ 76);
- As áreas críticas para a missão de três institutos estavam a ser asseguradas por meios externos (M€ 14,7);
- Inexistência documental da prévia avaliação de custo-benefício onde fossem indicados e calculados os custos estimados, os objectivos previstos e os benefícios esperados com o Outsourcing / Aquisição de Serviços, em alternativa ao recurso a meios internos ou do sector público;
- Recurso regular e sucessivo ao trabalho temporário apesar dos seus custos elevados (M€ 5 em 2004/2005) o que implicaram gastos adicionais de M€ 1,4, por ano, num dos casos analisados);
- Prevalência do procedimento de ajuste directo, deficiências na contratualização e na monitorização dos contratos, não celebração de contratos escritos e existência de prática de fraccionamento de despesas públicas (M€ 1);
- Dificuldade de aferição dos benefícios decorrentes da contratação ao exterior em quatro SFA (despesa de M€ 21), apenas tendo sido possível num caso efectuar essa apreciação;
- Adjudicação directa (sem concorrência) da gestão da carteira de fundos de pensões a empresa do Grupo CGD;
- Atribuição de patrocínio (M€ 1) sob condição que não se concretizou foi objecto de acordo extrajudicial;
- Incumprimento de obrigações fiscais por número significativo de SFA (227 SFA em 2006 que realizaram, nesse ano, aquisição de serviços de M€ 1.347).



Controlo Financeiro dos Estabelecimentos Fabris Militares

- *Controlo das relações financeiras interorganismos dos ramos das Forças Armadas*
-

A IGF concluiu em 2008 a realização de cinco acções de controlo da qualidade da despesa pública realizada pelos Estabelecimentos Fabris Militares (SFA) no quadro institucional envolvente, tendo sido ainda elaborado um relatório síntese com as principais constatações das cinco auditorias e sugestões adicionais de melhoria ao Ministério da Defesa Nacional.



Zoom sobre... Controlo Financeiro dos Estabelecimentos Fabris Militares

Destacam-se nestas auditorias os seguintes aspectos:

- Dívidas financeiras (M€ 34,4) e não financeiras (M€ 47,5) elevadas e créditos significativos por receber (M€ 32,5);
- Forte dependência dos EFM do Ramo das FA onde se inserem e deficiente planeamento da actividade;
- Incumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado. Em 31/Dez/2007, as entidades de um dos ramos dispunham de 35 contas bancárias fora do Tesouro, a que correspondeu um saldo de M€ 6,2 no triénio 2005/2007, além de terem obtido m€ 346 a título de juros que não foram entregues, nos termos legais, nos cofres do Estado como receita geral. Em 30/Set/2008, o saldo bancário em depósitos à ordem fora do Tesouro ascendia a M€ 4,4;
- Anomalias nas compras públicas e registo de pagamento de despesas fora do período complementar. Nem sempre foram observadas as regras e princípios vigentes em matéria de contratação pública, nomeadamente detectaram-se indícios da prática de fraccionamento de despesas, foi aplicada multa a um fornecedor, por incumprimento das obrigações acordadas, de montante inferior ao previsto num contrato celebrado, no total de m€ 217, não foram realizados concursos públicos (incluindo internacionais) nalgumas aquisições, que eram exigíveis face aos valores estimados dos contratos em causa e foi prorrogada a

vigência dos contratos e alteração do seu âmbito sem novo procedimento contratual. Além disso, dois dos EFM despenderam mais de M€ 3, após as datas limite para o pagamento de encargos relativos aos exercícios económicos de 2005 e 2006, previstas nos diplomas anuais de execução orçamental;



- Custos elevados com a contratação externa na área das Messes (M€ 5,8) e sobreposição com missão do IASFA;
- Falta de razoabilidade nas vendas a crédito (M€ 12,3), encorajada pelas condições favoráveis do crédito concedido (até ao limite de 24 meses, sem pagamento de juros) e pelo leque alargado de beneficiários (muito para além da “família militar”), mas que traduz um ónus financeiro para o erário público;
- Utilização irregular em Casas do Estado em dois EFE (cerca de 40 situações).

Controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial – Administração Local Autárquica

- *Controlo financeiro das autarquias locais - Articulação com a DGO e DGAL*
 - *Controlo das receitas municipais*
 - *Controlo do Endividamento Municipal*
 - *Controlo das autarquias locais numa lógica de grupo*
 - *Controlo em áreas críticas das compras públicas na administração local autárquica*
 - *Controlo do financiamento municipal no âmbito da urbanização e da edificação*
 - *Controlo das Despesas com o Pessoal das Autarquias Locais*
-

No âmbito do projecto de controlo do endividamento municipal numa óptica de legalidade e de sustentabilidade, foram concluídas diversas auditorias com o objectivo de controlar a racionalidade económica da despesa, visando avaliar a boa gestão financeira dos fundos públicos envolvidos e analisar a despesa através dos maiores agregados orçamentais com vista à formulação de soluções estruturantes que optimizem o processo conducente à sua assunção, contribuindo para a melhoria da qualidade da despesa municipal.

O Controlo das autarquias locais numa lógica de grupo, com o objectivo de avaliar e apreciar a evolução da situação financeira da unidade município e do grupo municipal consolidado (entidades detidas maioritariamente ou controladas pelo município), através do controlo e da validação da fiabilidade da informação financeira, da evolução e apreciação da situação financeira do município e comparação com a do grupo municipal consolidado, assim como da identificação dos fluxos financeiros reais entre o município e as entidades integradas no perímetro de consolidação, foi prosseguido

através de quatro auditorias realizadas a grupos municipais.

A IGF prosseguiu a sua actividade de controlo do financiamento municipal no âmbito da urbanização e da edificação, tendo sido concluídas duas auditorias com incidência na Gestão Urbanística, visando o controlo do financiamento municipal para efeitos de racionalização dos custos, apuramento do grau de cobertura do investimento em infra-estruturas urbanísticas e avaliação da política das cedências obrigatórias aos municípios e da equivalência das compensações devidas.

No âmbito do Controlo financeiro em áreas críticas das compras públicas na administração local autárquica, com o objectivo de controlar a afectação de recursos financeiros às compras públicas realizadas sob responsabilidade das Autarquias Locais, aferir da racionalidade dos procedimentos e decisões tomadas e comparar os resultados obtidos, encontra-se em fase de elaboração o Guião da intervenção, tendo sido já concluída uma auditoria.

No domínio do Controlo das receitas municipais concluiu-se uma auditoria num município com o objectivo de aferir sobre as

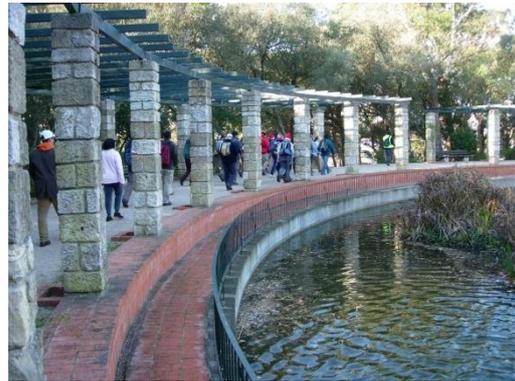
opções em matéria de impostos e taxas e sobre o desempenho no âmbito do contencioso tributário.

No âmbito do projecto de controlo financeiro das autarquias locais – A articulação com a DGO e DGAL, que visa desenvolver mecanismos de articulação tendo em vista melhorar o controlo financeiro das autarquias locais, indo ao encontro das preocupações do governo em matéria de controlo e acompanhamento da qualidade da despesa municipal, apreciar a racionalidade económica, analisar a despesa dos maiores agregados orçamentais e verificar o cumprimento dos limites legais de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais e no Orçamento do Estado (OE).

No domínio do controlo das despesas com pessoal cujo objectivo é controlar a racionalidade económica da despesa, visando avaliar a boa gestão financeira dos fundos públicos envolvidos e analisar a despesa através dos maiores agregados orçamentais com vista à formulação de soluções estruturantes que optimizem o processo conducente à sua assunção, contribuindo para a melhoria da qualidade da despesa municipal foram concluídas duas auditorias.

Foram efectuadas seis auditorias com vista ao controlo das despesas com pessoal nas Autarquias Locais, constatando-se a existência de despesas ilegais, com trabalho extraordinário e em dias de descanso e semanal e despesas de assessoria, a utilização indevida de contratos de avença, a falta de regulamentação da utilização de viaturas e do uso de telemóveis e diversas insuficiências ao nível do sistema de controlo interno das entidades.

Foram, ainda, detectados recebimentos indevidos por eleitos locais e a falta de renovação anual da declaração de rendimentos pelos eleitos locais.



Zoom sobre... financiamento municipal no âmbito da urbanização e da edificação

As auditorias realizadas no âmbito do financiamento da urbanização evidenciaram diversas situações, nomeadamente a não utilização de PP e PU para controlo e ordenamento da expansão urbana e das infra-estruturas urbanísticas.

Por outro lado, os regulamentos das taxas não foram utilizados para controlar a expansão urbana e os custos com as infra-estruturas urbanísticas. Constatou-se mesmo que as receitas da TMU são manifestamente insuficientes para cobertura dos investimentos em infra-estruturas urbanísticas.

Em termos de desrespeito pelos PMOT, detectámos que 51% das licenças analisadas são nulas e que foram autorizados ilegalmente cerca de 109 600m² de abc de construção para além dos limites permitidos pelos PMOT.

Existem várias situações que configuram tratamento de favor e a atribuição de benefícios ilegítimos aos promotores urbanísticos estimados em m€ 14.445,50.

Constatámos a liquidação a menos de TMU no total de m€ 532 e a menos de compensações no montante de M€ 9,7

Verificou-se, em diversas situações, a ausência de justificação da desnecessidade de parcelas para espaços verdes e equipamentos, contrariamente ao que é legalmente exigido.

Constatámos a inexistência de sistemas de informação adequados, bem como dos sistemas de controlo interno e dos regulamentos municipais de taxas urbanísticas.

Verificaram-se atrasos na inventariação de bens e deficiências na classificação das receitas.

Constatámos o incumprimento de obrigações de comunicação à DGCI e INE.

Foram efectuadas cinco participações ao MP.

Foram efectuadas propostas de clarificação/alteração do quadro legal.



Controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial – Sector Empresarial do Estado (Passivo oneroso, Obras, Gestão e fiscalização nas empresas)

- *Controlo de Grupos Empresariais Públicos*
 - *Controlo horizontal em áreas de risco no SEE*
 - *Controlo da situação económica-financeira, áreas específicas e análise da sustentabilidade das Empresas Públicas*
 - *Controlo da aplicação do novo quadro legal do SEE*
 - *Sistema de Participações do Estado*
 - *Controlo financeiro de grandes projectos públicos*
 - *Parecer às contas de entidades de natureza empresarial - Fundos*
-

O acompanhamento financeiro das empresas públicas que a Inspeção-Geral de Finanças tem vindo a realizar fixou a convicção da crescente relevância que a função financeira assume naquelas empresas, pelo constante aumento do seu endividamento, que lhes impõe a procura da maior eficácia na obtenção de recursos financeiros. A gestão desta área, por seu turno, tem-se revelado cada vez mais difícil, dada a complexidade dos mercados financeiros e a diversidade de produtos que oferecem.

Assim **o conjunto de auditorias realizadas ao passivo oneroso das EP – Empresas Públicas teve como objectivo principal aprofundar o conhecimento da IGF sobre o modo como se desenrola a gestão da área financeira nestas empresas no que concerne aos aspectos mais importantes com ela relacionados**, designadamente, perfil do endividamento, nas suas variadas vertentes (v.g. entidades credoras, taxas de juro), sua exposição ao

risco de taxa de juro, políticas contabilísticas adoptadas, etc.

As acções levadas a cabo em 2008 constituem a última fase (Relatório Síntese) de um trabalho destinado ao aprofundamento, por parte da IGF, dos conhecimentos sobre a dívida das empresas públicas, uma vez que o seu financiamento, atendendo às necessidades de recursos e à complexidade dos mercados, é uma das suas áreas cruciais.

Numa primeira fase procedemos ao tratamento dos dados provenientes da circularização de trinta e oito empresas públicas, cujas conclusões foram relatadas em relatório autónomo, a que se seguiram seis auditorias financeiras limitadas à área da gestão do passivo oneroso nas seis empresas públicas onde este apresentava uma maior expressão.

Foram realizados em 2008 um conjunto de trabalhos sobre as estruturas de

administração, fiscalização e estatutos remuneratórios das empresas públicas. Esta acção, composta por cinco auditorias e um relatório síntese, teve por objectivo principal habilitar a IGF a pronunciar-se sobre o cumprimento, por parte das empresas auditadas, das orientações e normativos aplicáveis às empresas do SEE e aos titulares dos respectivos órgãos sociais, designadamente em matéria de princípios de bom governo, estruturas organizacionais e estatutos remuneratórios.

Em resultado das conclusões emergentes do trabalho realizado, e sem prejuízo das restantes deficiências que devem ser corrigidas, somos de opinião que há ainda um longo caminho a percorrer para que os administradores possam ser avaliados individualmente.

Verificando-se uma disparidade de remunerações dos membros dos órgãos sociais de empresas com dimensão e níveis de complexidade idênticos, devem ser objectivados critérios que possam garantir uma equidade neste domínio.

Em 2008, no âmbito do Controlo financeiro dos grandes projectos públicos, nomeadamente na perspectiva da análise do cumprimento das regras da contratação pública e da execução física e financeira, foram realizadas diversas auditorias. Do trabalho desenvolvido apurou-se:

- a) O não cumprimento de alguns dispositivos do diploma relativo à execução de empreitadas;
- b) A existência de desvios significativos na realização física e financeira das empreitadas, reflectidos, em termos

financeiros, nos elevados montantes de trabalhos a mais, na sua maioria considerados como não imprevisíveis e passíveis de originar correcções financeiras superiores a 1 milhão de euros;

Em 2008, procedemos também à auditoria:

- a) Às contas relativas ao exercício de 2007 de dois Fundos, tendo sido emitidos os correspondentes pareceres sem reservas e ou ênfases;
- b) À avaliação do contributo em termos financeiros de uma empresa instrumental constituída com a finalidade de contribuir para a valorização da infra-estrutura gerida por uma EP, tendo-se concluído por uma total dependência do financiamento da empresa mãe ao invés da libertação de meios financeiros conforme estabelecido nos estatutos da empresa.



Zoom sobre... Contratos de obras públicas e serviços conexos, efectuadas por um conjunto de empresas do SEE

A análise dos contratos de obras públicas e serviços conexos, efectuadas por um conjunto de empresas do SEE envolveu a recolha de informação sobre 42 empresas e abrangeu os contratos que tiveram expressão financeira no triénio 2004/07, o que totalizou 1119 contratos de empreitadas com um valor contratual de M€ 5 515,1 e de M€ 7 100,7 (+28,7%), com adicionais e revisões de preços. Os serviços associados envolveram 1 847 contratos com um valor contratual de M€ 0,4 e desvios de 21,3%. Verificou-se igualmente enormes desvios de execução.

Com base nessa primeira informação analisaram-se em concreto, sob o ponto de vista processual e de execução física e financeira em 5 empresas, 18 contratos de empreitadas e os respectivos serviços de fiscalização, projecto e assessoria.

O conjunto destes trabalhos, e ainda outras duas auditorias sobre o mesmo assunto concluídas em 2008, confirmam as principais conclusões e significativas deficiências que foram extraídas na 1ª fase de trabalho, a qual consistiu, no essencial, no tratamento da informação fornecida pelas empresas, das quais se destacam:

- Concluiu-se que em termos de contratação de obras, em regra foi adoptado o procedimento de concurso público, tendo o ajuste directo sido adoptado poucas vezes mas em situações de valor individual significativo;
- Na execução física deparam-se desvios significativos na generalidade dos casos (entre 55,3% e 86,8%), em muitas situações derivados de insuficiências dos projectos. As prorrogações de prazos por

vezes são aprovadas tacitamente e nem sempre são aplicadas multas aos empreiteiros por incumprimento;

- Os desvios financeiros são também expressivos, em média entre 21,4% e 36,1%, confirmando o valor global de 30,0%, a que se tinha chegado na primeira análise e que envolveu o universo das 42 empresas. São na sua maioria derivados de trabalhos a mais em que predominam os preços novos, e em que o dono da obra tem a sua capacidade negocial diminuída. Também as revisões de preços são significativas;
- Nos serviços sobressaem as adjudicações directas e os valores adicionais, consequência do prolongamento das obras.

Neste quadro, recomendou-se à DGTF e à PARPÚBLICA que, enquanto representantes do accionista (directa ou indirectamente), e/ou através dos seus representantes nos órgãos sociais das empresas, promovam as medidas necessárias no que respeita à contratação de empreitadas de obras públicas e aquisição de serviços que contemplem, nomeadamente, as recomendações formuladas pela IGF.

As conclusões deste trabalho evidenciam que, as consequências de uma boa ou má gestão, em particular no uso dos recursos públicos e dos prejuízos de natureza económica e social pelo atraso na disponibilização das infra-estruturas em causa justificam que, nas empresas em que os investimentos são materialmente relevantes, a avaliação do desempenho neste domínio tenha reflexos nos objectivos do CA, já que, considerando a

expressão dos meios financeiros envolvidos, os desvios implicam frequentemente vultuosos gastos de recursos públicos que uma boa gestão poderia evitar



Controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial – Sector Empresarial do Estado (Saúde)

- *Controlo financeiro das EPE da saúde*
 - *Controlo da contratualização das EPE na Saúde*
 - *Controlo financeiro das parcerias público-privadas (PPP) e outros contratos de concessão - Saúde*
-

No quadro das competências da IGF em matéria de controlo financeiro das parcerias público-privadas (PPP) e outros contratos de concessão, foi concluída no sector da Saúde a auditoria ao Centro de Atendimento do SNS.

No âmbito do controlo financeiro do universo das EPE da Saúde, na perspectiva do controlo da actividade financeira, orçamental e patrimonial, dos sistemas de informação contabilístico e de gestão e da prestação de contas, foram concluídas as seguintes acções:

- Uma auditoria que visou a apreciação das relações financeiras entre as EPE da Saúde e o Estado, no quadro da contratualização da prestação de serviços de Saúde;
- Uma auditoria ao aprovisionamento de medicamentos nos hospitais empresarializados;
- Duas acções sobre a problemática dos imóveis e complementos de pensões nas EPE;
- Uma apreciação global do desempenho económico-financeiro daquele conjunto de EPE;

No âmbito das cinco intervenções envolvendo o universo das EPE da Saúde os principais resultados foram em síntese os seguintes:

a) Controlo financeiro global (reportado a 31-12-2007)

- Uma redução do prejuízo operacional e líquido no exercício de 2007 (29% e 48% em relação a 2006, respectivamente), tendo sete hospitais concentrado 68% do prejuízo líquido dos EPE deficitários em 2007 (M€ -135);
- Os custos com pessoal e os consumos que representam 80% dos custos operacionais cresceram, em 2007, 1,2% e 2%, respectivamente, nas vinte e quatro EPE comparáveis;
- Elevado endividamento de curto prazo (M€ 1 341) face ao volume de disponibilidades (M€ 827 que representam 25% do activo líquido);
- Erosão dos fundos próprios em M€ 378, sendo que em dez EPE já foi consumido metade do capital estatutário;
- A persistência dos défices pode conduzir a financiamentos adicionais (superior a M€ 285) com risco de agravamento do défice das Administrações Públicas;

b) Responsabilidades com Pensões

- Em trinta e quatro EPE, à data de 31/Dez/2007, contavam-se 7.440 pensionistas abonados, com despesa anual de M€ 48, e mais cerca de 6.000 beneficiários ainda no activo (futuros pensionistas);
 - Apenas onze entidades tinham as responsabilidades quantificadas por estudos actuariais (32% do total), no montante de M€ 416, das quais M€ 397 constituem responsabilidades passadas, que são as que de imediato carecem de registo contabilístico;
 - Estimativas efectuadas para as entidades sem estudo actuarial (a partir dos onze casos conhecidos), apontam para responsabilidades entre M€ 725 e M€ 851, sendo que cerca de 70% devem ser desde logo registadas como custo (as respeitantes a pessoas já reformadas), enquanto as restantes (abrangendo as pessoas ainda no activo - 30%) podem ser assumidas como passivo amortizável no futuro;
 - Considerando, por outro lado, os previsíveis efeitos (positivos) da integração contabilística dos imóveis, estima-se que um número reduzido de EPE (sete entidades) não deverá suportar a relevação das responsabilidades com pensões sem conduzir à erosão total dos seus Fundos Próprios, necessitando nesse caso de reforço do capital estatutário.
- EPE que procederam à reavaliação dos bens e contabilizaram pelo valor actual (M€ 374);
 - EPE com reavaliação dos bens (M€ 726) mas que não foram relevados pelo valor actual, prevendo-se que o acréscimo patrimonial resultante da sua integração contabilística ascenda a M€ 596;
 - EPE cujos bens não foram reavaliados, não tendo registo contabilístico ou estando relevados a custo histórico (M€ 135), cujo processo de inventariação e/ou reavaliação carece de instruções harmonizadas;
- A integração contabilística dos imóveis permitirá um reforço da autonomia financeira e um maior equilíbrio da estrutura de capitais das EPE, susceptível de acomodar o reconhecimento das responsabilidades com pensões e que pode contribuir para fornecer uma imagem mais exacta da sua situação patrimonial e para a comparabilidade das contas entre as EPE;
 - A titularidade dos imóveis apresenta-se bastante diferenciada, suscitando a possibilidade de harmonização de critérios de registo em nome das próprias EPE;

c) Processo de integração de imóveis nas EPE da Saúde

- Em 31/Dez/2007 coexistiam situações diferenciadas de reconhecimento contabilístico dos imóveis:

d) Contratualização da prestação de serviços com o Estado

- A experiência (no período 2003-2007) do novo modelo de financiamento dos hospitais, assente na contractualização da prestação de serviços com o Estado, apresenta

uma tendência de evolução positiva do desempenho, em particular no domínio económico-financeiro;

- No fase de contratação dos serviços de saúde notam-se sensíveis melhorias na actuação dos agentes intervenientes (maior rigor no planeamento das actividades e no estabelecimento de objectivos e tempestividade do processo negocial);
- Em matéria de acompanhamento da execução dos contratos regista-se uma escassez de acções de controlo

financeiro junto dos hospitais e a ausência de auditorias clínicas à qualidade dos serviços prestados pelos mesmos.



Zoom sobre... Aprovisionamento de medicamentos nos Hospitais EPE

Neste âmbito salienta-se o seguinte:

- Inexistência em muitos Hospitais EPE da função aprovisionamentos, enquanto unidade orgânica e funcional autónoma, não garantindo o princípio da segregação de funções entre a compra e a armazenagem;
- Lacunas importantes na metodologia do planeamento das compras e ausência de indicadores de desempenho para a função aprovisionamento e de um sistema integrado de informação (ERP);
- Reduzida desmaterialização dos procedimentos de compra e capacidade negocial limitada das condições de fornecimento de medicamentos sujeitos ao regime de exclusividade;
- Descontos de quantidade com forte crescimento (M€9,9, em 2007, num hospital), estando por efectuar um

balanço sobre o verdadeiro impacto deste tipo de descontos no conjunto das EPE e dos efeitos de escala da centralização das compras;

- Falta de suporte documental adequado na recepção dos medicamentos e insuficiências nos sistemas de distribuição implementados e no respectivo controlo administrativo, para além do aumento significativo nalguns indicadores de gestão de stocks, em especial no final do ano.



Controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial – Sector Empresarial do Estado (Contratos de Concessão)

- *Sector do saneamento*
 - *Sector rodoviário*
 - *Sector da comunicação social*
 - *Casinos - capital de giro inicial nas máquinas automáticas*
 - *Controlo das PPP e outros contratos de concessão - Transporte Aéreo*
-

No âmbito do Controlo de contratos de concessão celebrados pelo Estado Português, destacam-se os seguintes trabalhos:

Controlo do contrato de concessão celebrado pelo Estado Português na área do saneamento

Destaca-se a imprevisibilidade associada ao investimento de beneficiação em curso, cujas estimativas entre Nov.07 (M€ 57,7) e Jan.08 (M€ 84,1) cresceram 45,8% a que se juntará, por certo, a revisão de preços fruto dos atrasos verificados.

O destaque anterior ganha um significado muito especial no contexto das fortes exigências que se colocam à gestão da entidade concessionária para que seja garantida a sustentabilidade económica, financeira e ambiental da concessão. De acordo com o estudo de viabilidade disponibilizado, só em 2015 se alcançarão resultados líquidos positivos, mesmo considerando um aumento médio das tarifas de 9%, no período de 2007-2011.

Fiscalização de um contrato de concessão no sector rodoviário

EXERCÍCIOS DE 2006 E 2007

No que se refere ao exercício de 2006 a acção consistiu na verificação dos aspectos económicos e financeiros do Contrato de Concessão, com particular enfoque sobre o investimento contabilizado no exercício de 2006, no montante de m€ 295 880,0, tendo havido ajustamentos efectuados pela IGF ao investimento participável no valor de m€34.017,1

Quanto ao exercício de 2007, as verificações sobre o investimento contabilizado, no montante de m€213.890,3, conduziram a propostas de ajustamentos de m€14.745,0, igualmente no investimento participado.

Contratos de concessão no sector da comunicação social

Foram observados os objectivos e as respectivas metas fixados, de natureza operacional, económica e financeira, não se tendo detectado deficiências.

No âmbito da auditoria ao contrato do serviço noticioso concluiu-se pela proporcionalidade entre o valor da indemnização compensatória atribuída, de m€14 122,8 e o respectivo custo

do serviço contratado, no montante de m€14 297,2.

Adicionalmente, constatou-se a falta de retenção na fonte de IRS, no montante de m€ 53,9, relativamente a rendimentos do trabalho pagos a pessoas singulares com residência no estrangeiro.

Fixação do capital em giro inicial nas máquinas automáticas. Casinos de Vidago – Chaves (Pedras Salgadas), Tróia e S. Miguel

A acção visou: (i) avaliar a possibilidade legal da utilização pela Comissão de Jogos do Turismo Portugal, IP da faculdade prevista na subalínea b) da alínea C) do nº 1 do artº 87º do Decreto-Lei nº 422/89, de 2 de Dezembro, que consiste na fixação do capital de giro inicial das máquinas automáticas; (ii) avaliar o impacto financeiro da solução proposta pela Comissão de Jogos quanto à redução do capital de giro inicial nos casinos em apreço. Concluiu-se que a norma contida na antedita subalínea b), pode estar ferida de inconstitucionalidade, pelo que, atendendo a valores superiores, designadamente, o princípio da igualdade tributária, consideramos que aquela Comissão não deverá utilizar a mencionada faculdade legal. Assim, foi proposto que, por via legislativa que se alterasse o método de cálculo da base do imposto, com vista a obviar que da sua aplicação resultem taxas de tributação manifestamente exageradas em relação aos casinos de menor dimensão.

TRANSPORTE AÉREO - Obrigações de serviço público regular nas ligações entre o Continente e as Regiões Autónomas e entre estas, bem como no interior do Continente.

O trabalho desenvolvido em 2008, compreendendo, nos termos do artº18º do Decreto-Lei nº 138/99, de 23 de Abril, a realização de auditorias aos reembolsos solicitados pelas operadoras, num total de m€44.928,5, e também o acompanhamento da execução dos contratos de concessão e equiparados, o apoio à orçamentação dos inerentes encargos e a emissão de pareceres sobre diversas matérias de natureza financeira suscitadas pelas tutelas financeira e técnica, conduziu à certificação da quantia de m€43.726,6 ou seja à redução do encargo financeiro a suportar pelo Estado em m€1.201,9.



Zoom sobre... Controlo dos contratos de concessão celebrados pelo Estado Português

A intervenção da IGF neste domínio foi muito diversificada quanto aos objectivos específicos prosseguidos em cada contrato, o que dificulta a agregação de dados e outras informações.

Este facto é claramente demonstrado pelos exemplos seguintes:

- Num contrato de concessão no sector rodoviário o que está em causa é apurar os investimentos realizados em cada ano e deste, o montante que é comparticipável pelo Estado, calculando a respectiva comparticipação devida;
- Nos exercícios de 2006 e 2007 foram efectuadas correcções respectivamente de m€34.017,1 e de m€14.745,0, o que implicou a verificação de investimentos que orçaram em m€295.880 e m€213.890,3 em cada um daqueles anos;
- No sector da comunicação social a responsabilidade da IGF é verificar o cumprimento dos objectivos e respectivas metas de natureza operacional, económica e financeira fixados nos respectivos contratos, o

que implicou o controlo de recursos públicos no valor de m€ 332.014,8

- No âmbito das obrigações de serviço público regular nas ligações aéreas entre o Continente e as Regiões Autónomas e entre estas, bem como no interior do Continente, as auditorias realizadas nos termos do artº18º do Decreto-Lei nº 138/99, de 23 de Abril, ao encargo financeiro a suportar pelo Estado conduziram à certificação da quantia de m€43.726,6 em vez dos m€44.928,5 solicitados pelas operadoras, ou seja à redução da despesa pública em m€1.201,9.



Controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial – Sector Empresarial Local

- *Controlo das concessões municipais*
 - *Controlo financeiro das parcerias público-privadas (PPP) e outros contratos de concessão - Municípios*
 - *Controlo do processo de criação e sustentabilidade do sector empresarial local*
 - *Controlo dos interesses patrimoniais dos gestores públicos locais*
-

Foi iniciada uma acção no âmbito do **Controlo das concessões municipais** cujo objectivo é o de verificar o cumprimento dos objectivos definidos no clausulado do contrato de concessão ou de eventuais reformulações, em matéria de compromissos financeiros assumidos pela Autarquia e pela concessionária e controlar as medidas tomadas pela Autarquia para assegurar uma gestão eficiente da execução contratual.



Zoom sobre... Novo Regime do Sector Empresarial Local (SEL)

No âmbito das competências cometidas à IGF em sede do **Novo Regime do Sector Empresarial Local (SEL)**, com a publicação e entrada em vigor da Lei nº 53-F/2006, de 29/Dez, as actividades desenvolvidas ao nível deste projecto em 2008 traduziram-se na concretização da operacionalização de um modelo de controlo dos processos de criação/transformação das entidades empresariais locais numa óptica da respectiva viabilidade económico-financeira, através da identificação dos ganhos de qualidade e racionalidade acrescentada, orientada por princípios de eficiência e economia, quer, ainda, na identificação de situações de incumprimento do regime de incompatibilidades e impedimentos dos gestores públicos locais, face ao actual estatuto dos gestores públicos (EGP) que se traduziu na construção de uma base de dados e na concepção de uma metodologia de análise da informação prestada pelos próprios sobre participações e interesses patrimoniais. Assim:

- ✓ Concluiu-se a análise de 8 processos de criação/transformação de empresas municipais, com propostas de reformulação dos estudos técnicos de modo a observar as exigências de sustentabilidade requeridas, na transformação de entidades empresariais locais, e no de acompanhamento da respectiva viabilidade numa perspectiva de controlo financeiro no caso de empresas já em actividade;
- ✓ Encontra-se em curso a identificação dos gestores públicos locais que iniciaram funções numa empresa integrada no universo SEL e que não comunicaram à IGF as respectivas participações e interesses patrimoniais que detinham à data do início de funções;
- ✓ Criou-se um questionário On-line a disponibilizar no site da IGF, dirigido aos gestores públicos locais para que possam comunicar, previamente ao início de funções, todas as participações e interesses patrimoniais que detêm àquela data, de modo a alimentar a base de dados desenvolvida para o efeito;
- ✓ Efectuou-se uma auditoria financeira a uma empresa municipal.

Procedeu-se ainda à **análise da fiabilidade e da coerência dos dados residentes na aplicação SIPART respeitantes às entidades do universo SEL** (314 empresas), com participações no capital na ordem dos M€ 743,8 a qual constituiu o referencial de análise para a caracterização económico-financeira do universo SEL referente ao exercício de 2007, no qual se conclui pela existência de:

- ✓ 152 empresas que não cumpriam o princípio do equilíbrio económico (Resultados Operacionais negativos);
- ✓ M€ 106,8 devidos em 2007, a título de compensações financeiras da responsabilidade dos sócios (Municípios) para reequilíbrio financeiro das empresas;
- ✓ 76 empresas que se encontravam em situação de falência técnica, 44 das quais com Capitais Próprios negativos;
- ✓ Capitais alheios no montante global de M€ 4.024,8 correspondendo a 87,2% do Activo Líquido Total;
- ✓ 109 empresas que apresentavam um grau de endividamento superior a 86,9%.

Auditoria dos Fundos Comunitários

- *Coordenação com Autoridades de Controlo Financeiro (Comissão e EM)*
 - *Autoridade de auditoria QREN 2007 - 2013*
 - *Controlo financeiro dos Fundos Estruturais e de Coesão*
 - *Controlo Financeiro do FEOGA GARANTIA*
 - *Controlo Financeiro dos Programas Comunitários INTERREG*
 - *Controlo Financeiro do FEAGA e FEADER*
-

Prosseguiu-se em 2008 o objectivo de **coordenação com as autoridades de controlo financeiro comunitárias e homólogas de outros Estados-membros**, salientando-se as seguintes acções desenvolvidas:

- Assinatura, em 22 de Janeiro, do contrato de confiança entre Portugal e a Comissão Europeia, documento que foi subscrito pelo Senhor Ministro de Estado e das Finanças e pela Senhora Comissária para a Política Regional;
- Acompanhamento de catorze missões comunitárias, sendo oito da Comissão Europeia (três ao FSE, uma ao FEDER, uma ao FEOGA, uma ao IFOP, uma ao Fundo de Solidariedade da União Europeia – Fluxos Migratórios e uma horizontal no âmbito das recuperações) e seis promovidas pelo TCE (uma ao FEDER, uma ao Fundo de Coesão e quatro aos programas INTERREG). Numa daquelas missões (PO Norte / FSE), foram constituídas equipas mistas com auditores comunitários e auditores da IGF, para auditoria a uma amostra de projectos;
- Acções de articulação com organismos homólogos de outros Estados-membros, para troca de experiências e adopção de metodologias que, no respeito pelas particularidades de cada um, respondam de forma harmonizada às exigências regulamentares.

O cumprimento dos objectivos no exercício das **funções de Autoridade de Auditoria QREN 2007-2013** (nos termos estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 11 de Julho, relativo ao FEDER, FSE e Fundo de Coesão, bem como no Regulamento (CE) n.º 1198/2006, de 27 de Julho, relativo ao Fundo Europeu das Pescas), sobretudo em matéria de prazos, ficou muito condicionado pela evolução dos sistemas de gestão e controlo dos diversos programas operacionais e das autoridades de certificação. Todavia, na primeira metade do ano foram desenvolvidos esforços para acompanhamento pela IGF, numa atitude preventiva, da implementação daqueles sistemas. Na segunda metade foram concretizadas as auditorias que suportaram a emissão das declarações de conformidade dos sistemas (*compliance assessment*), bem como foram emitidas

as correspondentes declarações dentro dos prazos exigidos pelos regulamentos comunitários.

No domínio do **controlo financeiro dos Fundos Estruturais e de Coesão - 2000-2006**, que visa a realização de auditorias planeadas em consonância com a estratégia de abordagem acordada com a Comissão Europeia, privilegiando as auditorias aos organismos de controlo do 2º nível e às autoridades de pagamento, no sentido de apoiar a opinião sobre o funcionamento dos sistemas de gestão e controlo que integra os relatórios anuais, para efeitos do art.º 13.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março e do art.º 12.º do Regulamento (CE) n.º 1386/2002, de 29 de Julho, os trabalhos desenvolveram-se de acordo com o planeado.

No domínio do **controlo financeiro dos programas comunitários INTERREG**, cujo projecto diz respeito à participação da IGF nos programas de cooperação territorial do período 2000 – 2006, desenvolveu-se nos termos previstos, tendo sido feito o acompanhamento e controlo de qualidade do trabalho executado pelos auditores privados em Portugal.

Dadas as especiais responsabilidades da IGF no programa “Madeira – Açores – Canárias”, onde os relatórios anuais e a declaração final são subscritos pelo Inspector-Geral de Finanças, em representação das autoridades de auditoria do programa, coordenámos a elaboração do relatório anual previsto no art.º 13.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, de 2 de Março, e presidimos às reuniões do Grupo de Controlo Financeiro.

Relativamente ao período de programação 2007 – 2013, a IGF é autoridade de auditoria do Programa de cooperação territorial Espaço Atlântico, tendo aqui desenvolvido um trabalho idêntico ao acima descrito para os programas nacionais deste período de programação, com a particularidade de ser ter articulado com os organismos que integram o respectivo Grupo de Auditores (Reino Unido, Irlanda, França e Espanha).

Procedeu-se à emissão do **certificado e relatório de auditoria relativo às ajudas do FEAGA e do FEADER** pagas pelo organismo pagador no exercício financeiro de 2007, no âmbito do cumprimento, pela IGF, das funções de organismo de certificação, com fundamento nos Regulamentos (CE) n.º 1290/2005, do Conselho, e n.º 885/2006, da Comissão.

No desempenho das suas responsabilidades legais, a IGF acompanhou de perto o processo de conformação do IFAP às condições de acreditação regulamentares.



Zoom sobre... IGF celebra Contrato de Confiança com a Comissão Europeia – Portugal integrou o grupo dos 3 Estados-membros com melhor avaliação em toda a União Europeia

Na sequência de um processo longo e complexo de Country Assessment aos 27 Estados-membros, efectuado pelos serviços de auditoria da Comissão Europeia, a IGF, como Autoridade de Auditoria dos Fundos Europeus em Portugal, foi considerada um dos três organismos com melhor desempenho em toda a União Europeia na auditoria e no controlo financeiro dos Fundos Comunitários.

Em resultado dessa avaliação, a IGF foi convidada para celebrar um Contrato de Confiança com a Comissão Europeia, que foi assinado em Bruxelas. Por Portugal, o contrato de confiança foi subscrito pelo Senhor Ministro de Estado e das Finanças, e pela Comissão Europeia, pela Senhora Comissária Danuta Hübner.

Para além de Portugal, apenas a Áustria e a Dinamarca integraram o grupo dos Estados-membros convidados a assinar o contrato de confiança.

O convite dirigido a Portugal para integrar o grupo dos primeiros Estados-membros a quem a Comissão decidiu propor a celebração de um Contrato de Confiança em matéria de auditoria e controlo financeiro é o resultado do respeito e da credibilidade que a IGF foi conquistando perante as autoridades comunitárias.

Este contrato altera o modo de actuação da auditoria da Comissão Europeia em Portugal, passando a concentrar a sua actividade na confirmação das condições em que assentou a assinatura do contrato e reduzindo substancialmente o número de auditorias realizadas, em particular, junto dos organismos de gestão e dos executores. A IGF está consciente das responsabilidades

acrescidas que decorrem deste novo contexto, devendo continuar a pautar a sua intervenção pelo rigoroso alinhamento com as melhores e mais sólidas práticas internacionais.

Relativamente ao QREN, de acordo com os regulamentos comunitários aplicáveis ao período de programação 2007-2013, no prazo de um ano após a aprovação dos diferentes programas operacionais (ou antes, se ocorrer um pedido de pagamento intermédio), deve ser transmitida à Comissão a descrição dos sistemas de gestão e controlo acompanhada de um parecer sobre a conformidade daqueles sistemas com as disposições regulamentares (compliance assessment). A IGF foi a entidade designada em Portugal para emitir todos aqueles pareceres. Foi delineada uma estratégia de actuação preventiva / pedagógica junto das diversas autoridades de gestão e de certificação, tendo sido possível emitir todos os pareceres dentro dos prazos legais.

Apesar das insuficiências identificadas, algumas das quais ainda se encontram em vias de resolução por parte das autoridades de gestão dos programas, e cujo desenvolvimento está a ser acompanhado pela IGF, a abordagem adoptada colocou Portugal no lote dos países que cumpriram os prazos regulamentares.

Por outro lado, e também cumprindo rigorosamente o prazo de nove meses após a aprovação dos programas, a IGF na qualidade de Autoridade de Auditoria apresentou à Comissão as respectivas estratégias de auditoria, documentos que constituem a referência para o planeamento das auditorias até à apresentação dos pedidos de saldo final,

em Março de 2017. Estas estratégias estão todas aprovadas pela Comissão, pelo que se encontra estabilizado o quadro de referência da nossa intervenção como Autoridade de Auditoria.

No que respeita ao QCA III (período de programação 2000-2006), e concretizando as linhas estratégicas de actuação definidas no início deste período e acordadas com a Comissão, prosseguimos uma abordagem já iniciada em finais de 2007 no sentido de preparar o processo de encerramento, antecipando a resolução de problemas que ainda subsistam.

Com este procedimento foi possível que muitas situações fossem detectadas e corrigidas por iniciativa do Estado-membro, o que lhe tem conferido a possibilidade de reutilizar os fundos retirados, ao contrário do que sucede quando não é o Estado-membro a efectuar a correcção, sendo esta da iniciativa da Comissão, caso em que ocorrem perdas líquidas.

Foi assim que, para além de outros resultados que não são quantificáveis e que decorrem da

estratégia de intervenção orientada para as correcções do funcionamento dos sistemas de gestão e controlo, foram detectados erros e irregularidades com impacto financeiro de cerca de 61 milhões de euros nas auditorias realizadas em 2008 aos sistemas de gestão e controlo de todos os programas operacionais do QCA III e do Fundo de Coesão.

Este facto permitiu a reprogramação das verbas afectadas, evitando desta forma um prejuízo líquido para Portugal.



Coordenação, articulação e avaliação da fiabilidade dos sistemas de controlo interno

- *Auditorias em execução do artigo 62º. da Lei de Enquadramento do Orçamento de Estado*

O nº 2 do art.º 62º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) – Lei nº 91/2001, de 20/08, na redacção conferida pela Lei nº 48/2004, de 24/08 – estipula que “O sistema e os procedimentos de controlo interno das operações de execução do Orçamento (...) devem ser sujeitos a auditoria no quadro do funcionamento do Sistema de Controlo Interno (SCI) à luz dos respectivos princípios de coordenação e tendo presentes os princípios de auditoria internacionalmente consagrados.”

Tendo em vista a previsão legal supra foi elaborado pelo Conselho Coordenador do SCI um programa anual de auditorias a realizar em 2008, o qual foi comunicado à Assembleia da República, onde se previa a realização de quarenta e duas auditorias, das quais 6 a realizar pela IGF.

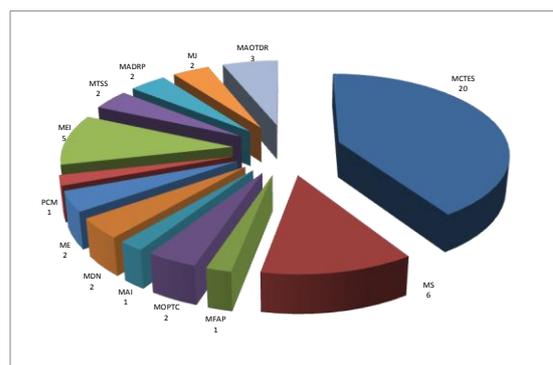
A IGF concluiu seis auditorias, duas transitadas do ano anterior em Estabelecimentos do Ensino Superior Público, e quatro incluídas no referido Programa anual para 2008, em Serviços e Fundos Autónomos do Ministério da Saúde (2), Ministério das Finanças (1) e da Presidência do Conselho de Ministros (1) e iniciou ainda uma auditoria no Ministério da Agricultura e Pescas por solicitação do membro do Governo.

Transitaram para 2009 as restantes auditorias previstas no Programa Anual de 2008, entretanto iniciadas no 1º trimestre de 2009.

Por solicitação da Assembleia da República, nos termos do nº 4 do art.º 62º, a IGF realizou ainda uma auditoria de sustentabilidade económica e financeira a uma Entidade Pública Empresarial e deu início a uma outra junto de uma SA de capitais públicos. com conclusão prevista para o 1º trimestre de 2009.

Foi ainda possível ultimar o relatório síntese relativo ao Programa de auditorias para 2007 desenvolvidas pelo conjunto do SCI (IGF e inspeções sectoriais) que seguiu para o Governo com proposta de remessa para a Assembleia da República nos termos da Lei.

No cômputo global do Programa de Auditorias do SCI para 2008, foram concluídas 49 auditorias, com a repartição por áreas ministeriais constante do gráfico seguinte:



Zoom sobre... fiabilidade dos sistemas de controlo interno

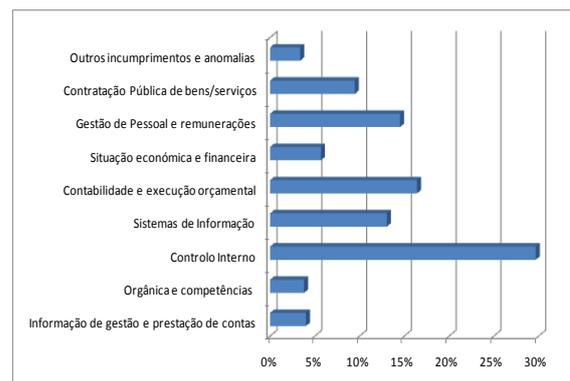
O programa anual de auditorias previsto no nº 3 do artigo 62º da Lei de Enquadramento Orçamental, realizado pelo CC do SCI este ano pela segunda vez consecutiva desde a aprovação pelo Governo dos respectivos termos de referência, representa um esforço de avaliação dos sistemas de controlo interno das operações de execução do Orçamento de Estado que estão na base do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, tal como se encontra definido no diploma que o institui (DL 166/98, de 25 de Junho):



O gráfico à direita dá conta da frequência percentual das anomalias/deficiências detectadas nas 49 auditorias concluídas,

ressaltando as deficiências de controlo interno como as mais expressivas (ocorrem em 30% do total de anomalias assinaladas), realçando-se as mais importantes:

- Procedimentos não formalizados (ausência de manuais);
- Ausência ou reduzido impacto do órgão de controlo interno (não existe ou não está nomeado);
- Inexistência de segregação de funções;
- Insuficiente controlo interno sobre apoios concedidos a outras entidades.



Controlo da Administração Tributária

- *Competitividade e justiça do sistema tributário*
 - *Sistemas de controlo de sectores e segmentos de risco de incumprimento, fraude e evasão fiscais*
 - *Desempenho operacional dos serviços e organismos da Administração Tributária*
 - *Gestão, sistemas de informação, serviço de atendimento e justiça fiscal*
-

A IGF realizou em 2008, no âmbito deste domínio, 34 acções de controlo em diversas áreas de intervenção da administração tributária (DGCI, DGAIEC e DGITA), tendo como principais objectivos o reforço da qualidade, eficácia e eficiência dos sistemas de controlo interno e de inspecção da administração tributária no combate à fraude e evasão tributárias, no aperfeiçoamento do quadro normativo do sistema tributário, do controlo do desempenho dos serviços operativos, sobretudo nas áreas mais sensíveis relacionadas com o exercício da justiça administrativa tributária, na qualidade dos serviços prestados aos contribuintes e na melhoria da sua eficiência em geral, de modo a diminuir os actuais custos de contexto dos contribuintes no cumprimento das suas obrigações fiscais.

Desta intervenção foram efectuadas mais de 200 recomendações à administração tributária, no sentido de alteração de procedimentos irregulares ou inadequados que estavam a ser praticados ou omitidos; controlo de determinadas situações de incumprimento fiscal notório e de valor financeiro muito expressivo e de adopção de determinadas boas práticas em termos de gestão e de sistema de controlo interno, tendo, igualmente, sido propostas alterações aos regimes fiscais auditados, estando algumas já efectivadas, tendo em vista o seu aperfeiçoamento de modo a resolver situações de fraude e evasão fiscais ou de interpretações contrárias à justiça

tributária do regime, sobretudo em matéria de operações de planeamento fiscal abusivo; regime de liquidação de sociedades participadas no âmbito do Regime especial de tributação de grupos de sociedades (RETGS); regime do IVA no sector financeiro; regime de tributação em IRC do sector bancário; cumprimento das obrigações tributárias pelas Entidades Habilitadas a declarar junto da DGAIEC e pelas empresas fornecedoras de bens e serviços a hospitais.

Em termos de resultados financeiros do controlo efectuado, foram identificados casos de incumprimento tributário que se traduziram em propostas de correcções à base tributável de cerca de M€ 445 e de imposto de M€ 36.

Foram também aplicadas novas metodologias de controlo para efeitos da análise de risco de fraude e evasão tributárias no planeamento fiscal por parte dos grandes grupos económicos, dos sujeitos passivos do Regime Especial de Tributação de Sociedades e para a supervisão das SGPS e SGII.

Reforçou-se a cooperação com a DGCI, a DGAIEC e a DGITA, de modo a aumentar a sinergia dos controlos, a encontrar as melhores soluções através de reuniões e de grupos de trabalho, alguns deles promovidos por S. Ex.ª o SEAF, e à obtenção mais célere e eficaz da informação residente nos sistemas informáticos.

Zoom sobre... Combate à fraude e evasão fiscais – planeamento fiscal agressivo dos grupos económicos

Com o objectivo de implementar um modelo eficaz e eficiente de controlo do planeamento fiscal agressivo por parte da administração tributária, a IGF desenvolveu, em 2008, um estudo prévio de delimitação e enquadramento deste fenómeno e 3 auditorias a grupos económicos, tendo em vista identificar as principais situações utilizadas como formas de planeamento fiscal agressivo relativamente às quais deveria ser tomada uma posição de conformidade à lei e ser definida uma estratégia de sistema de controlo futuro a tais situações, normalmente identificadas como formas de economia ilegítima de imposto, que, nos termos da lei em vigor (ou a aperfeiçoar como foi proposto em determinados casos), carecem de ser corrigidas e prevenidas por parte dos serviços de inspecção da administração tributária.

Assim, como resultado daquelas acções, identificaram-se determinadas operações indiciadoras de evasão e de planeamento fiscal agressivo, praticadas contrariamente à lei ou com um fim preponderantemente de obter uma vantagem fiscal, designadamente:

- Aplicação indevida dos coeficientes de desvalorização da moeda relativamente aos custos de aquisição das partes sociais no âmbito do resultado da partilha e liquidação de sociedades participadas qualificado como mais-valias ou menos-valias que concorrem para a determinação do lucro tributável. Estas operações provocaram, nos casos analisados, um aumento das perdas apuradas no momento da liquidação e da partilha das sociedades participadas e do montante deduzido a título de menos-valias fiscais em cerca de M€ 19;
- Dedução de menos-valias fiscais correspondentes ao montante global das perdas apuradas no processo de liquidação de sociedades participadas, quando tais perdas apenas “concorrem para a formação do lucro tributável em metade do seu valor” (n.º 3, in fine, do artigo 42.º do CIRC), tendo assim sido deduzidas indevidamente, nos casos analisados, menos-valias fiscais de cerca de €M 9,2;
- Não observância do regime de tributação de menos-valias, nas operações de alienação onerosa de participações adquiridas por SGPS, cujo período de detenção tenha sido superior a um ano, tendo sido indevidamente deduzidas, nos casos analisados, menos-valias fiscais no apuramento do lucro tributável no valor de M€ 6,9;
- Incumprimento do regime de preços de transferência, quanto ao princípio da plena concorrência e quanto aos valores praticados na transmissão de imóveis para os Fundos de Investimento Imobiliário a preços inferiores aos de mercado, a que estão associadas vantagens fiscais, porquanto os mesmos beneficiam de taxas de tributação inferiores às dos restantes sujeitos passivos, o que se poderá traduzir, nos casos identificados, num acréscimo para efeitos de apuramento do lucro tributável no montante de M€ 8,45.



Estrutura, organização e funcionamento dos serviços, organismos, actividades e programas

- *Modernização administrativa, qualidade e racionalização em serviços públicos*
 - *Controlo da empresarialização de actividades administrativas*
-

Neste domínio de intervenção avaliaram-se os sistemas de processamento das remunerações e de outros abonos, de acordo com os objectivos da **Reforma da Administração Pública** e com a estratégia de modernização administrativa definida pelo Governo, em particular, no que respeita à contenção das despesas com o pessoal e à gestão das instalações.

Com vista a melhorar a eficácia e a eficiência dos serviços foram concluídas vinte e quatro auditorias à aplicação do SIADAP em organismos da Administração Directa e Indirecta, bem como a avaliação, por questionário, à percepção dos trabalhadores

desses organismos sobre a avaliação do desempenho individual.

Está em curso a elaboração do relatório do 2º Inquérito ao SIADAP, realizado por determinação do Senhor Secretário de Estado da Administração Pública.

Pretende-se ainda averiguar se a **externalização de determinadas actividades administrativas** cumpre os objectivos que a determinaram. Está em curso a acção relativa às Estruturas de administração, fiscalização e estatutos remuneratórios, sendo neste momento de prever que se inicie uma outra auditoria durante o ano em curso, transitando para o ano de 2009 a terceira acção prevista.

Zoom sobre... Aplicação do SIADAP

Da síntese dos resultados obtidos, destacam-se os aspectos seguintes:

- Na generalidade, os serviços que apresentam melhores resultados na aplicação do SIADAP são os dotados de mera autonomia administrativa, e os que apresentam piores resultados são os serviços personalizados, que se encontram submetidos à superintendência e tutela dos competentes membros do Governo;
- Os resultados da aplicação do SIADAP em 2007 não foram positivos, dado que a não definição de objectivos aos trabalhadores foi quase seis vezes superior à verificada em 2006 (49% contra 9%). Decorreu, em 2007, o processo de avaliação do desempenho de 2006, no qual 23% dos trabalhadores não foram avaliados;
- Estes resultados, e a sua divulgação, num contexto de incumprimento generalizado dos prazos legais do processo de avaliação, encontram o seu fundamento na deficiente coordenação e na ausência de adequados procedimentos de controlo interno dos serviços;
- Estes resultados evidenciam claramente a relevância da responsabilidade dos dirigentes máximos dos serviços no que respeita à avaliação do desempenho dos trabalhadores e o papel que, neste âmbito, cabe aos dirigentes de nível intermédio;
- Ao nível dos avaliadores, foram notórias as dificuldades na formulação rigorosa dos objectivos aos trabalhadores (individuais e partilhados);
- No que concerne às percepções dos trabalhadores sobre a aplicação do SIADAP, as divergências nas respostas entre dirigentes de nível intermédio e técnicos superiores evidencia-se quando estão em causa questões relacionadas com os atributos do sistema de avaliação, e a proximidade de posições evidencia-se nas questões relacionadas com a esfera profissional do próprio trabalhador;
- De entre as dez questões apresentadas aos trabalhadores, 70% mereceram respostas de teor concordante.



Qualidade e segurança dos sistemas de informação da Administração Pública

- *Caracterização da despesa efectuada em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Administração Pública (AP)*
 - *Comunicação de dados entre a Segurança Social e a Administração Fiscal*
 - *Gestão da dependência e do risco de continuidade de funcionamento dos grandes centros de informática do MFAP*
 - *Auditoria Informática na Segurança Social*
 - *Auditoria aos sistemas de informação de controlo utilizados nos cálculos dos encargos com as SCUT*
-

Este projecto inclui acções de auditoria e controlo de sistemas informáticos associados à receita e despesa pública, às autarquias locais e aos controlos comunitários, envolvendo as entidades que participam no desenvolvimento, gestão e utilização destes sistemas.

Foram concluídas cinco missões de auditoria informática orientadas para a avaliação de sistemas e tecnologias de informação na Administração Pública directa e indirecta.

- A caracterização da despesa efectuada em TIC na Administração Pública permitiu analisar e comparar os gastos em TIC em cada Ministério, criando alguns indicadores de controlo relativamente aos custos das TIC;
- Os trabalhos desenvolvidos na Segurança social permitiram identificar os sistemas de maior risco com vista ao estabelecimentos de programas de intervenção futura assinalando os problemas a resolver de imediato;
- Foi avaliada a comunicação de dados entre a Segurança Social e a Administração Fiscal no âmbito do protocolo de cooperação estabelecido entre estas entidades. Verificou-se que existiam já grandes economias obtidas através da partilha de dados entre estes dois grandes sectores e que há um grande potencial por explorar neste domínio;
- Na auditoria à gestão da dependência e do risco de continuidade nos grandes centros de informática do MFAP foi determinada a capacidade de manutenção dos sistemas informáticos em permanente funcionamento. Concluiu-se que a generalidade dos grandes centros de informática do MFAP não têm condições adequadas para manter as funcionalidades activas em contínuo por falta de meios de redundância, *backup* de dados e *know-how* sobre os sistemas;
- A auditoria aos sistemas de informação de controlo dos encargos

com as auto-estradas sem custos para o utilizador (SCUT) permitiu analisar a recolha de dados para facturação ao Estado. Concluiu-se que os sistemas de contagem de veículos instalados não são objecto de validação e não existem garantias de que os dados usados para determinação dos montantes a pagar pelo Estado sejam de facto os apresentados.



Zoom sobre... as Despesas em Tecnologias de Informação na Administração Pública

A caracterização da despesa em Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), entre 2005 e 2007, na Administração directa e indirecta do Estado (Institutos Públicos) é oportuna por contar com montantes elevados e porque os efeitos do investimento nos processos produtivos pode trazer economias de recursos e melhoria da qualidade da informação.

Os resultados constituem indicadores com significado global para a Administração directa

Quadro I – Administração Directa e Indirecta do Estado - Orçamento Global e Despesa total em TIC, 2005-2007 (un.: €)

	2005	2006	2007	Média
Orçamento Global (10 ⁶ €)	121.932	125.870	155.192	134.331
Despesa total em TIC	423	430	444	432
Peso das TIC na Despesa Total %	0,35%	0,34%	0,29%	0,32%

Globalmente, a importância dos custos com TIC situa-se em 0,2% na Administração directa do Estado e em 0,7% na Administração indirecta do Estado.

Não se verificam tendências acentuadas de crescimento da despesa em TIC no período analisado. A Administração directa representa, no triénio analisado, cerca de 52,8% (M€ 228,18) da despesa média anual em TIC, cabendo os restantes 47,2% (M€ 204,21) à Administração indirecta do Estado.

Pela análise dos dados recolhidos é possível verificar um elevado esforço financeiro com circuitos de comunicações. Os custos relativamente elevados com comunicações podem significar duas coisas: primeiro, a Administração Pública está a pagar caros os circuitos de comunicações com redundância nos custos de correio em papel; segundo, é necessário obter maior eficiência nos processos de negócio reduzindo os custos de transporte da informação.

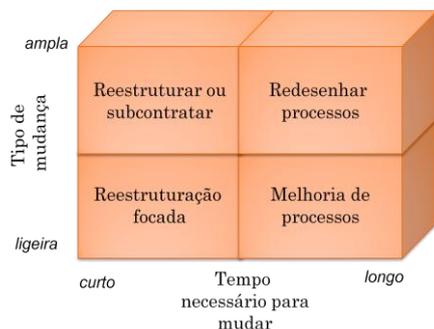
e indirecta do Estado, uma vez que foram recolhidos nos sistemas centrais da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) e na Direcção Geral do Emprego e da Administração Pública (DGAEP).

A parte da despesa em TIC na Administração directa e indirecta do Estado, de 2005 a 2007, pesa 0,32% na execução orçamental total com tendência para reduzir como se vê no quadro seguinte:

São ainda despendidos em correios (nomeadamente, selos, telegramas, taxas de apartados e prémios e valores), anualmente, valores próximos de 17% da despesa em TIC. Este valor tenderá a reduzir à medida que a Administração Pública for redesenhando os seus processos para *WEB* com autenticação electrónica quando se justifique.

Os gastos mais elevados em *hardware* do que em *software* mostram que estamos ainda numa fase de equipamento dos serviços sem consequências significativas nos processos de negócio. A transformação dos serviços pela reengenharia de processos com base em *software* está associada a custos relativamente mais elevados em *software* do que em *hardware* porque os procedimentos executados manualmente passam a ser efectuados de forma automática.

Opções de mudança



Fonte: adaptado de "Papel estratégico das Tecnologias de Informação" by Barbara C. McNurlin & Ralph H. Sprague, JR

O que se conhece das entidades através de outros trabalhos de auditoria na Administração Pública directa e indirecta permite concluir com alguma segurança que os investimentos em TIC estão associados a reestruturações pontuais focadas com alguma melhoria de processos. O redesenho de

processos não é uma prática generalizada na AP, sendo visível actualmente em poucas áreas da Administração Pública, para além dos impostos nas Finanças e mais recentemente na Justiça.

Os gastos médios anuais em TIC por funcionário (posto de trabalho), da Administração directa e indirecta do Estado, são aproximadamente €764. Este valor é um referencial de gestão útil para acompanhar a evolução futura relativamente à substituição de pessoas por tecnologia, porque mais AP electrónica deve conduzir a menos processos manuais e maior eficiência no emprego.

A despesa média anual por tipo e por funcionário, considerando toda a Administração directa e indirecta, foi a seguinte:

Quadro II – Gastos Médios em TIC por Funcionário (Postos de Trabalho = 566.329)

	Despesa Média Anual TIC (2005-2007)	Despesa TIC por Funcionário (em €)
Comunicações	200.652.668,58	354,30
Hardware	122.549.173,00	216,39
Software	97.508.332,76	172,18
Material de informática - Locação financeira	407.191,02	0,72
Locação de material de informática	11.281.377,32	19,92
Total	432.398.742,69	763,51

Sem prejuízo de uma avaliação mais detalhada destes dados, podemos admitir o seguinte:

- A importância relativa da despesa em comunicações significa que a AP estará a usar mais meios para fazer circular a informação (correios, internet, dados, voz e móveis), sendo necessário avaliar se existe redundância com os custos de correio em papel;
- A prevalência de despesa em *hardware* sobre a despesa em *software* significa que a AP ainda não está a investir em automatização de processos, mas sim em *hardware*. As organizações tecnologicamente evoluídas tendem a investir menos em *hardware* e mais em *software* para redesenho e optimização de processos.

AVALIAÇÃO

Avaliação de intervenções e entidades públicas

- *Avaliação de medidas no âmbito de Programas Orçamentais*
 - *Avaliação de programas na área de acção "Saúde para as pessoas"*
 - *Avaliação da gestão da ocupação dos imóveis do Estado*
-

Foi elaborado o relatório de Avaliação da medida Iniciativas Locais de Emprego, com incidência nos critérios de avaliação da pertinência, coerência externa, sustentabilidade, execução física e financeira e factores de sucesso e constrangimentos. Ainda no âmbito das Iniciativas Locais de Emprego, foi elaborado um relatório de avaliação que englobava o desenho, a execução, e gestão e os efeitos da medida.

Foi concluída a avaliação da racionalidade da localização e utilização de imóveis afectos a diferentes ministérios, situados prevalentemente nos concelhos de Lisboa e Porto.

No que respeita à Avaliação de programas na área da acção "Saúde para as pessoas", numa perspectiva estratégica, a finalidade da Política de Saúde é a obtenção de ganhos em saúde, o que significa que as sociedades modernas investem na saúde e não apenas no tratamento da doença. Promover a saúde é um investimento social que tem um forte impacto no desenvolvimento do país, sendo necessário avaliar a adequação de alguns dos programas públicos para atingir os objectivos e metas que lhe estão associados. Neste âmbito, foram elaborados Estudos Prévios no âmbito de programas públicos nas áreas dos cuidados continuados/paliativos e da prevenção e combate do VIH/SIDA e estão em curso as acções de avaliação relativas a estas temáticas.

Foi concluída a Avaliação da Racionalidade da Gestão dos Imóveis do Estado, que incidiu sobre a totalidade dos bens imóveis localizados nos concelhos de Lisboa e Porto, utilizados pelos serviços e organismos da AP.

No caso de imóveis próprios ou cedidos (onerosa ou gratuitamente), procedeu-se à determinação do valor total de mercado estimado e à respectiva comparação com o valor patrimonial tributário, tendo-se apurado um valor de mercado de cerca de M€ 2.112. O valor total estimado pela IGF da renda anual de mercado dos 322 imóveis arrendados localizados nos concelhos de Lisboa e Porto foi de cerca de M€56, tendo-se identificado 42 situações divergentes, em que o valor da renda contratualizada se mostrou significativamente superior ao respectivo valor de mercado, que se traduzem num prejuízo potencial anual para o Estado de M€5,1.

Numa óptica de racionalidade da localização dos imóveis abrangidos nesta avaliação, concluiu-se que 46% (em Lisboa) e 55% (no Porto) ocupavam as freguesias/zonas mais valorizadas, verificando-se não existir racionalidade subjacente à localização dos bens imóveis utilizados pelos serviços e organismos da AP, nos concelhos de Lisboa e Porto, resultando tal situação de circunstâncias materiais e de oportunidade que cada organismo e respectiva tutela foram casuisticamente gerindo.

No âmbito da Avaliação dos *back office* da Administração Central, procedeu-se à elaboração do correspondente Estudo Prévio, estando em curso o desenvolvimento da respectiva acção de avaliação.



Zoom sobre... Iniciativas Locais de Emprego (ILE)

É no domínio da sustentabilidade que a medida ILE apresenta maiores fragilidades, dada a ausência de mecanismos de controlo relativamente à manutenção dos postos de trabalho criados após o período obrigatório de acompanhamento (4 anos), tendo-se concluído pela insuficiência da qualidade associada à gestão da medida.

Entre 2002 e 2006, a medida ILE canalizou recursos públicos superiores a M€ 237 e abrangeu mais de 16 400 pessoas, sendo, ainda, de salientar diferenças significativas ao nível da incidência regional.

Os custos unitários por posto de trabalho apoiado apurados, ainda que de forma aproximada, indiciam alguma eficiência relativa da medida ILE 2002-2006, comparativamente à anterior versão da medida ILE e à medida “Apoios à Criação do Próprio Emprego”.

A gestão da medida carece de melhorias, de modo a aumentar a sua eficiência, eficácia e economia, nomeadamente ao nível dos sistemas de informação, nas fases de

apreciação/aprovação da candidatura, no acompanhamento das ILE e quanto aos mecanismos de avaliação e monitorização.

Em matéria de efeitos da medida ILE, devemos destacar que os Centros de Emprego manifestaram uma percepção positiva relativamente ao contributo da medida para a diminuição do desemprego e para o desenvolvimento local. Uma análise comparativa com os valores associados a outras medidas semelhantes vigentes noutros países europeus não é reveladora de menor eficiência relativa da medida ILE.



SUPERVISÃO

Regime das SGPS

- *Controlo tributário dos grupos económicos e supervisão do regime das SGPS e das SGII*
-

Neste domínio, os trabalhos desenvolvidos em 2008 pela IGF assumem dois grandes objectivos. O primeiro visa garantir o controlo das SGPS, enquanto entidades integradoras de Grupos Económicos, numa perspectiva do cumprimento das suas obrigações tributárias, atento o regime de tributação dos grupos de sociedades, e em especial as grandes operações económicas gizadas a coberto de um planeamento fiscal, por vezes, abusivo, que distorcem a concorrência, acentuam as desigualdades tributárias e representam um muito relevante impacto na arrecadação da receita fiscal. O segundo visa garantir o controlo de supervisão dos regimes especiais deste tipo de entidades, cometido por lei à IGF.

Assim, para a prossecução do primeiro objectivo, foram realizadas auditorias aos sistemas de controlo de operações de planeamento fiscal agressivo, ao regime de liquidação de sociedades participadas e um estudo dos sistemas de informação e controlo das operações de risco realizadas por grupos económicos.

Estas acções permitiram identificar formas de planeamento fiscal indiciadoras de evasão fiscal, com destaque especial para as operações de aplicação indevida dos coeficientes de desvalorização da moeda, cujo montante deduzido a título de menos-valias fiscais foi de cerca de M€ 19; não aplicação da norma anti-abuso do CIRC, tendo sido deduzidas indevidamente pelos sujeitos passivos menos-valias fiscais de cerca de €M 9,2; violação do regime de tributação de menos-valias realizadas por SGPS, tendo sido encontradas menos-valias fiscais indevidamente deduzidas no apuramento do lucro tributável no valor de M€ 6,9;

incumprimento do regime de preços de transferência, no montante de M€ 8,45 e de especialização dos exercícios, cuja inobservância do princípio conduziu a correcções do lucro tributável em cerca de M€ 2,5. Neste contexto, foram sugeridas medidas no sentido de serem esclarecidas e fiscalizadas as situações com indícios de irregularidade detectadas, introduzidas melhorias no sistema de controlo, bem como uma proposta no sentido dos organismos de inspecção terem acesso gratuito à informação necessária para o exercício das suas funções inspectivas que é residente nas Conservatórias de Registo Predial, Comercial, Automóvel e outras, já que a exigência de emolumentos para o acesso a tal informação se considera uma despesa injustificável e incoerente com o exercício das funções do Estado neste domínio.

Relativamente ao segundo objectivo, intervenção da IGF na Supervisão das SGPS e SGII, procedeu-se, em 2008, à reconstrução e actualização da respectiva base de dados, construindo-se também um sistema de informação mais fiável e mais rico, que permitirá sustentar um novo modelo mais eficaz e eficiente de supervisão destas sociedades para o futuro.

Quanto às acções de supervisão efectuadas, para além das acções de controlo interno e de análise de risco realizadas, assentes na análise da informação obtida destas sociedades e da elaboração do “Guião de Controlo e Supervisão das Sociedades Gestoras de Participações Sociais”, foram concluídas 4 análises financeiras aprofundadas e 7 auditorias, cujos resultados permitiram identificar algumas situações de risco de incumprimento do regime, designadamente, a frequente violação dos deveres de

comunicação legalmente estipulados, a falta de nomeação de ROC e a violação da lei quanto às percentagens ou valores das participações detidas.

Consequentemente, foram instaurados processos de contra-ordenação a 3 SGPS e 2 SGII, tendo todas estas sociedades pago as respectivas coimas voluntariamente no montante de €4.988,00. Foi ainda proposto relativamente a uma das SGPS a instauração oficiosa de procedimento administrativo de dissolução pela Conservatória do Registo Comercial competente, com fundamento na falta de depósito dos documentos de prestação de contas durante dois anos

consecutivos e no incumprimento da obrigação de entrega de declaração de rendimentos pelo mesmo período.



Zoom sobre... Controlo tributário dos grupos económicos e supervisão das SGPS e SGII

Foram identificadas situações de incumprimento do regime, designadamente, a violação dos deveres de comunicação legalmente estipulados, a falta de nomeação de ROC e a violação da lei quanto às percentagens ou valores das participações detidas.

Foram instaurados processos de contra-ordenação a 3 SGPS e 2 SGII, tendo todas estas sociedades pago as respectivas coimas voluntariamente no montante de €4.988, e foi ainda proposto relativamente a uma das SGPS a instauração oficiosa de procedimento administrativo de dissolução, com fundamento na falta de

depósito dos documentos de prestação de contas durante dois anos consecutivos e no incumprimento da obrigação de entrega de declaração de rendimentos pelo mesmo período.



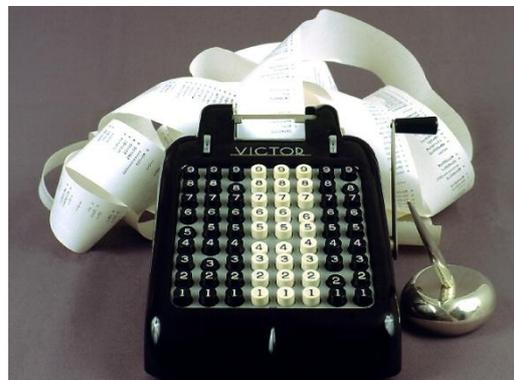
Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA)

O Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 225/2008, de 20 de Novembro que transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2006/43/CEE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Maio, relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas, que altera as Directivas n.os 78/660/CEE e 83/349/CEE, do Conselho, e que revoga a Directiva n.º84/253/CEE, do Conselho.

A Inspeção-Geral de Finanças está representada no CNSA a par do Banco de Portugal, da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, do Instituto de Seguros de Portugal e da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas. Aquele decreto-lei veio alargar o âmbito das atribuições legais da IGF bem como daquelas entidades, que passam, assim, a abranger a participação no CNSA.

A IGF, integra o CNSA através de uma Subinspectora-Geral designada para o efeito.

Em 2008 o CNSA reuniu 2 vezes, tendo sido constituído o Secretariado Permanente, o qual integra um elemento da IGF, e iniciados os trabalhos de operacionalização e de planeamento das actividades a desenvolver em 2009. Adicionalmente foi aprovado o conteúdo do sítio da internet relativo ao Conselho.



Zoom sobre... o Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria (CNSA)

O CNSA, tem como responsabilidade a organização de um sistema de supervisão pública dos revisores oficiais de contas e das sociedades de revisores oficiais de contas. A criação desta estrutura, que se pretende seja responsável final pela supervisão do exercício da actividade de auditoria e, simultaneamente, assegure uma cooperação e coordenação eficazes entre Estados membros, decorre da adopção a nível comunitário de um novo modelo de supervisão neste domínio marcado por características de independência. Neste sentido exige a directiva que o sistema de supervisão pública seja gerido, na sua maioria, por pessoas que não exerçam a profissão de revisor oficial de contas e que tenham conhecimentos nas matérias relevantes para a revisão legal das contas.

Em 2008 foram levadas a cabo diversas iniciativas com vista à revisão legal de contas.



APOIO TÉCNICO ESPECIALIZADO

Apoio Técnico Especializado - Sistema de Controlo Interno

São objectivos deste projecto a coordenação do funcionamento do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI), em obediência aos princípios da suficiência, complementaridade e relevância, em especial, no que respeita ao planeamento, ao quadro metodológico e à formação dos auditores.

O Conselho Coordenador (CC) é presidido pelo Inspector-Geral de Finanças. Para além das entidades previstas no art.º 3º do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, este Conselho integra os Controladores Financeiros dos diversos Ministérios.

Neste âmbito destacam-se principalmente as seguintes actividades:

- A IGF assegurou a elaboração do Plano de Actividades e parecer aos planos sectoriais do SCI para 2008;
- A IGF, na pessoa do Senhor Inspector-Geral, presidiu à 19ª reunião do CC do SCI, assim como a reuniões periódicas para debate de assuntos relacionados com a coordenação estratégica do sistema;
- A IGF assessorou a preparação de uma proposta de revisão da Nota de

Orientações para o funcionamento da Secção Especializada de Informação e Planeamento, tendo em consideração a entrada em funcionamento do Sistema de informação do SCI (SiAudit);

- A IGF promoveu e propôs ao SCI uma reformulação dos guiões de trabalho para as auditorias de avaliação do sistema de controlo interno que estão a ser utilizados por todos os intervenientes nestas auditorias, tendo também promovido uma acção de formação extensiva aos auditores do SCI para apoio à utilização do referido guião.



Zoom sobre... o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado

A presidência do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI), criado através do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, é assegurada pela IGF, na medida em que o órgão que visa garantir o seu funcionamento e realizar a sua coordenação, Conselho Coordenador (CC), é presidido pelo Inspector-Geral de Finanças. Compete igualmente à IGF a coordenação com os Controladores Financeiros, uma vez que, nos termos do disposto no art.º 12.º, do Decreto-Lei n.º 33/2006, de 17 de Fevereiro, os Controladores Financeiros também integram o CC e consequentemente o SCI.



Apoio Técnico Especializado - Sistema Nacional de Controlo

Este projecto, que visa a coordenação do Sistema Nacional de Controlo do QCA III e QREN, designadamente, em matéria de planeamento, acompanhamento da execução e relato, conforme se encontra estabelecido no Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de Abril, e no Decreto-Lei n.º 168/2001, de 25 de Maio e Portaria n.º 684/2001, de 5 de Julho, que atribuem responsabilidades à IGF nesta sede, enquanto entidade de auditoria e organismo de controlo de alto nível, desenvolveu-se de acordo com o planeado, sendo de realçar as seguintes acções:

- Monitorização da execução dos planos anuais de controlo, quer da IGF, quer das entidades de primeiro e segundo níveis, tendo-se sugerido ajustamentos sempre que tal se mostrou adequado, nomeadamente, face à fase final do período de programação 2000 – 2006;

- Centralização, tratamento e comunicação de irregularidades ao OLAF (Fundos Estruturais e de Coesão);
- Análise e tratamento jurídico de situações decorrentes de auditorias da IGF e/ou da monitorização dos planos de controlo das outras entidades que integram o Sistema Nacional de Controlo.



Zoom sobre... o Sistema Nacional de Controlo

O projecto de Coordenação do Sistema Nacional de Controlo envolve o apoio técnico especializado à actividade de auditoria desenvolvida pela IGF e demais entidades com responsabilidades de controlo e auditoria, sendo decisivo para assegurar a monitorização da execução dos diversos planos de controlo e para harmonizar o tratamento conferido a situações suscitadas no âmbito das auditorias, designadamente, por via do respectivo enquadramento jurídico. Releva também aqui o processo de centralização, tratamento e comunicação ao OLAF / Comissão Europeia dos casos de irregularidades e respectiva evolução, em particular, das recuperações de montantes indevidamente pagos.

O reconhecimento, pelas autoridades comunitárias, da qualidade do trabalho desenvolvido neste domínio encontra-se patente, quer em relatórios de missões comunitárias, quer em actas de reuniões de coordenação, sendo de salientar, apesar das naturais dificuldades inerentes a este processo, níveis muito satisfatórios de taxas de execução dos planos de controlo e de tratamento de casos de irregularidades. Estes

resultados constituirão um precioso contributo no processo de encerramento dos diversos programas operacionais do período de programação 2000 – 2006.



Apoio Técnico Especializado - Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)

O Conselho de Prevenção da Corrupção, criado pela lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro, é uma entidade administrativa independente que funciona junto ao Tribunal de Contas e tem como fim desenvolver, nos termos da lei, uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas.

O CPC é presidido pelo Presidente do Tribunal de Contas e tem ainda a seguinte composição:

- a) Director-Geral do Tribunal de Contas, que é o secretário-geral;
- b) Inspector-Geral das Finanças;
- c) Inspector-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- d) Inspector-Geral da Administração Local;
- e) Um magistrado do Ministério Público, designado pelo Conselho Superior do

Ministério Público, com um mandato de quatro anos, renovável;

- f) Um advogado, nomeado pelo conselho geral da Ordem dos Advogados, com um mandato de quatro anos, renovável;
- g) Uma personalidade de reconhecido mérito nesta área, cooptada pelos restantes membros, com um mandato de quatro anos, renovável.

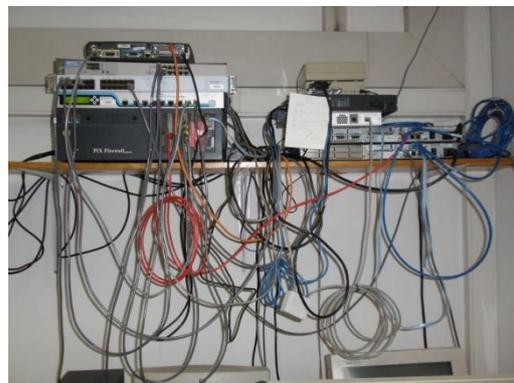


Zoom sobre... o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)

A actividade do CPC está exclusivamente orientada para a prevenção da corrupção, incumbindo-lhe designadamente a recolha e organização de informações relativa à prevenção da ocorrência de factos de corrupção activa ou passiva, de criminalidade económica e financeira, de branqueamento de capitais, bem como acompanhar a aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adoptadas pela Administração Pública e sector público empresarial para a prevenção e combate dos factos referidos e avaliar a respectiva eficácia.

Como instrumento essencial do CPC, foi aprovado um questionário sobre a avaliação da gestão de riscos, a ser preenchido por todos os organismos da Administração Central e Regional, directa e indirecta, bem como por todos os municípios.

Este questionário foi desenvolvido no âmbito do CPC, com a colaboração especial da IGF na sua elaboração, a qual acolheu e inseriu os contributos dos restantes conselheiros do CPC.



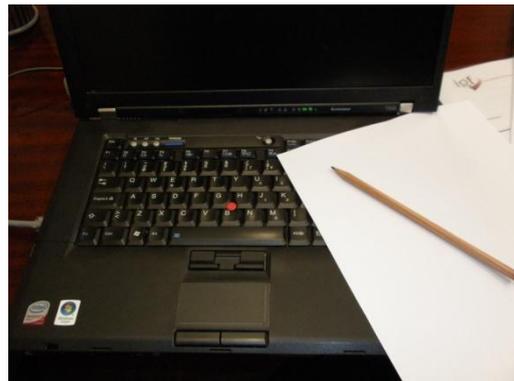
Apoio técnico especializado – Conselho Coordenador das Tecnologias de Informação no MFAP

Em 2008, a IGF prestou apoio técnico especializado no âmbito das TIC em diversos aspectos, designadamente nos seguintes:

- Conselho Coordenador das Tecnologias de Informação do MFAP;
- Apoio técnico à elaboração do Regulamento Interno do Conselho Coordenador das TIC;
- Apoio técnico à contratação de uma infra-estrutura de Rede Intra-Ministerial, e ajustamento na rede actual para criação de condições técnicas para implementar aplicações específicas do MFAP;
- Apoio técnico à identificação dos projectos de investimento em SI/TI, de forma a potenciar a obtenção de

sinergias bem como a partilha de experiências entre as diversas entidades, a saber: infra-estruturas tecnológicas, recursos humanos, recursos financeiros e gestão documental;

- Definição dos princípios base a observar no acompanhamento dos projectos PIDDAC em TIC.



Zoom sobre... a acção do Conselho Coordenador das Tecnologias de Informação no MFAP

O Conselho Coordenador das Tecnologias de Informação no MFAP esteve na origem da proposta de instalação de uma rede privada de alta velocidade no MFAP.

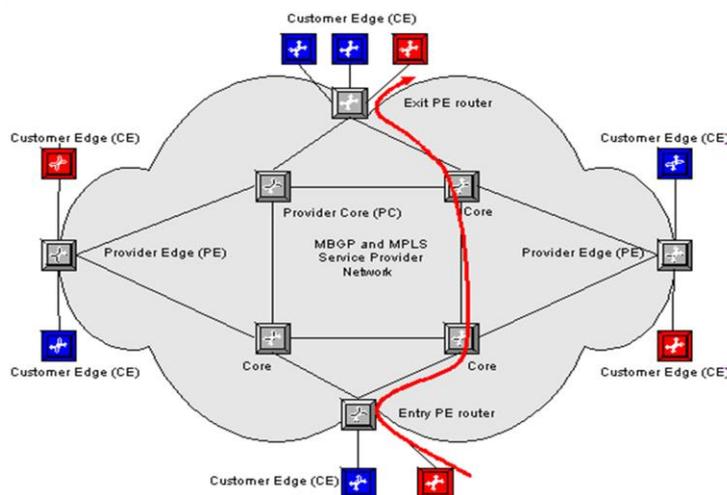
Na sequência de um concurso público coordenado tecnicamente pelo Instituto de Informática, em articulação com os restantes serviços e organismos do Ministério das Finanças e Administração Pública (MFAP), foi implementada uma rede MPLS (*Multi Protocol Label Switching*) de alta velocidade que agilizará a comunicação de voz e dados entre os diversos organismos do MFAP, facilitando desta forma a integração dos diversos sistemas de informação e a disponibilização de serviços partilhados.

O procedimento do concurso teve lugar durante o ano de 2008 e foi ganho pela ONI,

tendo-se desta forma dado cumprimento aos diversos decretos-lei que visavam a criação deste tipo de infra-estrutura no MFAP.

Este projecto agora concluído foi sendo acompanhado e dinamizado pelo Conselho Coordenador de Tecnologias de Informação e Comunicação no MFAP, que se tem revelado essencial para que os projectos transversais – projectos que abrangem processos comuns ou cujo objectivo é comum aos vários organismos, e cuja gestão é mais eficiente se feita de forma coordenada – possam merecer a devida atenção, procurando que os sistemas de informação estejam devidamente integrados, beneficiando de economias de escala, de complementaridades e da eliminação de redundâncias.

MPLS - *MultiProtocol Label Switching* – visão geral



Apoio técnico especializado ao Ministério das Finanças e da Administração Pública – SIADAP e Outros Apoios

- *Avaliação de Serviços (SIADAP1 - Apoio ao CCAS)*
 - *Apoio Técnico Especializado - Avaliação de Serviços (SIADAP1 - SCI Avaliação)*
 - *Protecção dos Interesses Financeiros da CE (Políticas Agrícolas)*
 - *Apoio técnico especializado – Participações em Júris, Comissões, Grupos de Trabalho e Outros*
-

A IGF presta apoio técnico especializado em diversos órgãos. Inclui igualmente a análise de participações, apoio a processos de privatização, assessoria aos gabinetes do MFAP e pré-qualificação de consultores.

A IGF participa, enquanto membro do Conselho Coordenador de Avaliação dos Serviços (CCAS), nas reuniões deste Conselho, que tem por missão, assegurar a coordenação e dinamizar a cooperação entre os vários serviços com competências em matéria de planeamento, estratégia e avaliação e promover a troca de experiências e a divulgação de boas práticas nos domínios da avaliação.

No que respeita ao apoio técnico especializado **no domínio da gestão pública**, foram realizadas diversas acções de grande complexidade em variados domínios técnicos.

No âmbito da administração pública destaca-se a participação na Comissão para a Orçamentação por Programas (COP) que tem por missão propor o modelo de orçamentação baseado em Programas e apresentar a respectiva metodologia para a implementação. Os trabalhos desenvolvidos pela COP apontam para a reforma do quadro orçamental assente em três pilares: um quadro orçamental plurianual; uma

orçamentação baseada no desempenho; e uma gestão pública orientada para o desempenho. O relatório final da Comissão foi concluído em 2008;

No domínio do apoio técnico especializado – Avaliação de Serviços (SIADAP1 – SCI Avaliação), foi constituída uma secção especializada com a função de dinamizar e coordenar as hetero-avaliações no âmbito da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro.

Relativamente à protecção dos interesses financeiros da Comunidade, está em causa assegurar o envio nas datas apropriadas dos diversos relatórios e informações à Comissão Europeia, articular a actuação das autoridades nacionais envolvidas e difundir internamente as orientações comunitárias na matéria. As actividades incluídas neste projecto desenrolaram-se de acordo com o previsto:

- A IGF assegurou o normal funcionamento da CIFG - Comissão Interministerial de Coordenação e Controlo da Aplicação do Sistema de Financiamento do FEAGA e do FEADER;
- A IGF continuou a assegurar a representação nacional nas reuniões do COCOLAF (Comité Consultivo da Luta Anti-Fraude), bem como nos seus sub-grupos, um relativo ao art.º 280.º de Tratado, outro relativo à análise estatística do conjunto dos casos de fraudes e irregularidades comunicados pelos Estados-membros.

- Com base nos contributos das várias autoridades nacionais envolvidas, elaborámos também a resposta de Portugal ao questionário relativo ao Relatório Anual de 2007 do Tribunal de Contas Europeu. De referir que, devido a alguns contributos incompletos ou imprecisos, a resposta só pode ser concluída em 2009.

No âmbito do apoio técnico especializado – Participações em Júris, Comissões, Grupos de Trabalho e Outros, de salientar em 2008 a participação de inspectores da IGF em diversas comissões e grupos de trabalho, designadamente, comissões de acompanhamento de diversas PPP e outras concessões, comissões de fixação de remunerações, equipas de acompanhamento de projectos na área de transportes, etc. No domínio da administração tributária, a IGF

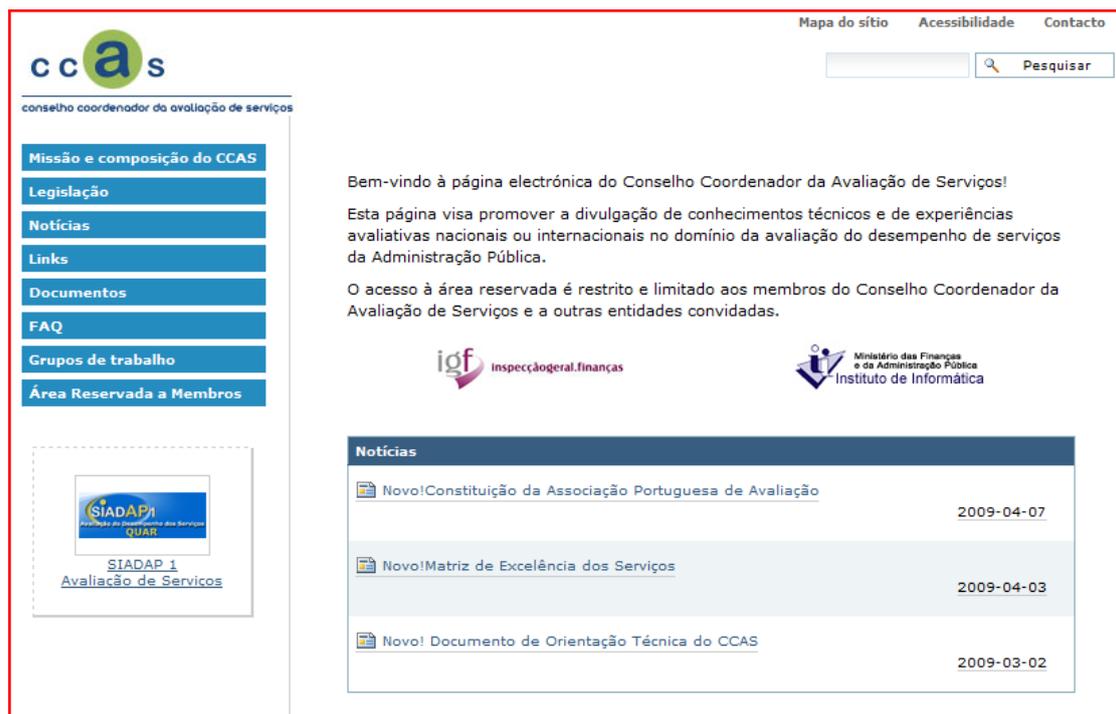
participou, por solicitação do Senhor SEAF, nos seguintes grupos de trabalho:

- Regulamentação da informação sobre operações/esquemas de planeamento fiscal agressivo;
- Revisão do Despacho Normativo dos reembolsos do IVA;
- Metodologias de detecção e controlo das operações/esquemas de planeamento fiscal agressivo;
- Estudo comparado dos modelos de combate à fraude e evasão fiscais utilizados na EU;
- Metodologias de controlo do comércio electrónico.

Zoom sobre... Conselho Coordenador de Avaliação dos Serviços (CCAS)

Atenta a relevância do contributo da IGF para a elaboração do documento intitulado “Construção do QUAR. Linhas de Orientação”, distribuído a todos os serviços da Administração Pública, no âmbito do CCAS, a IGF aceitou também o desafio de conceber, implementar e gerir a página electrónica daquele Conselho, www.ccas.min-financas.pt com vista a divulgar os conhecimentos técnicos, experiências avaliativas, nacionais e internacionais, no âmbito do SIADAP 1.

A IGF integrou também o grupo de trabalho (task force) que elaborou o documento de orientação técnica do CCAS, aplicável a toda a Administração Pública, no qual se definem os conteúdos da auto-avaliação a incluir nos relatórios de actividades, bem como a proposta de modelo de relatório da análise comparada da avaliação do desempenho dos serviços. O projecto de regulamento deste Conselho é também da sua responsabilidade.



The screenshot shows the website for the Conselho Coordenador da Avaliação de Serviços (CCAS). The page features a navigation menu on the left with items like 'Missão e composição do CCAS', 'Legislação', 'Notícias', 'Links', 'Documentos', 'FAQ', 'Grupos de trabalho', and 'Área Reservada a Membros'. The main content area includes a welcome message, a search bar, and a 'Notícias' section with three entries: 'Novo! Constituição da Associação Portuguesa de Avaliação' (2009-04-07), 'Novo! Matriz de Excelência dos Serviços' (2009-04-03), and 'Novo! Documento de Orientação Técnica do CCAS' (2009-03-02). Logos for IGF and the Ministry of Finance and Public Administration are also visible.

Mapa do sítio Acessibilidade Contacto

ccas
conselho coordenador da avaliação de serviços

- Missão e composição do CCAS
- Legislação
- Notícias
- Links
- Documentos
- FAQ
- Grupos de trabalho
- Área Reservada a Membros

Bem-vindo à página electrónica do Conselho Coordenador da Avaliação de Serviços!

Esta página visa promover a divulgação de conhecimentos técnicos e de experiências avaliativas nacionais ou internacionais no domínio da avaliação do desempenho de serviços da Administração Pública.

O acesso à área reservada é restrito e limitado aos membros do Conselho Coordenador da Avaliação de Serviços e a outras entidades convidadas.

 Inspeção geral. finanças  Ministério das Finanças e da Administração Pública
Instituto de Informática

Notícias

 Novo! Constituição da Associação Portuguesa de Avaliação	2009-04-07
 Novo! Matriz de Excelência dos Serviços	2009-04-03
 Novo! Documento de Orientação Técnica do CCAS	2009-03-02


SIADAP 1
Avaliação de Serviços

COOPERAÇÃO

Cooperação e Relações Institucionais

Nesta área de intervenção da IGF integram-se as acções de desenvolvimento de parcerias e de outras formas de cooperação com órgãos de controlo nacionais e estrangeiros, particularmente dos PALOP/CPLP e da EU.

Em 2008, são de destacar as seguintes acções de cooperação realizadas:

Cooperação com instituições homólogas da UE

Merece especial referência o desenvolvimento de um projecto de *twinning* com a Autoridade de Auditoria da Roménia, projecto que conta ainda com a participação dos nossos homólogos de França e da Polónia.

A Portugal coube o apoio na elaboração do Manual de Auditoria e formação sobre diversas matérias de auditoria de sistemas e de operações. Para o efeito, foram desenvolvidas três missões com auditores da IGF na Roménia e duas visitas de estudo de auditores romenos a Portugal.

Também a convite da Comissão Europeia, a IGF prestou ainda assistência técnica às autoridades homólogas da Hungria, República Checa e Ucrânia, quer no quadro do desenvolvimento metodológico das respectivas Autoridades de Auditoria (Hungria e República Checa), quer no quadro da cooperação da União Europeia com outros Estados (Ucrânia).

Do mesmo modo, foi dada a execução prevista ao Protocolo de Cooperação entre a IGF e a Intervención General de la Administración del Estado, organismo homólogo da IGF em Espanha, designadamente através da realização de reuniões temáticas e da partilha de metodologias de auditoria.

Cooperação Internacional – Fórum de Inspectores-Gerais de Estado e de Finanças da CPLP

Decorreu na IGF, de 5 a 7 de Novembro, a I Conferência Anual de Inspectores-Gerais do Estado e de Finanças da CPLP, sobre "Missão e Estratégia das Inspeções-Gerais de Finanças e Inspeções-Gerais do Estado da CPLP no âmbito do Sistema Nacional de Controlo Interno", que contou com a presença de Sua Excelência o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais e do Director-Geral do Secretariado Executivo da CPLP.

Intervieram nesta I Conferência, para além do Inspector-Geral de Finanças de Portugal, Dr. José Maria Leite Martins, todos os representantes das Delegações presentes.



Foi constituído um grupo de trabalho, com representantes de Angola, Brasil, Cabo Verde e de Portugal, com o objectivo de, em 2009, serem aprovados um Manual de Controlo Financeiro e um Glossário de termos e expressões a utilizar na actividade dos OECI da CPLP, aquando da II Conferência Anual a ter lugar no Brasil, seguindo-se depois a ordem alfabética dos Países que integram a CPLP.

De acordo com o memorando de entendimento efectuado, a IGF de Portugal comprometeu-se a elaborar durante o 1.º trimestre de 2009 um projecto de site a adoptar por todos os OECI da CPLP.

Cooperação Internacional – PALOP (PICATfin)

No âmbito da cooperação com os PALOP, em particular no quadro do programa PICATFIN, são de salientar as seguintes acções realizadas durante o 1.º semestre de 2008:

- Doze acções de formação de uma semana cada na IGF de S. Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Angola;
- Cinco Estágios de auditoria em Portugal para inspectores da IGF, de Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe e Angola;
- Oito acções de assistência técnica a auditorias realizadas em S. Tomé e Príncipe e em Cabo Verde;
- Celebrou-se com a IGAE de Angola um Protocolo de cooperação técnica duradoura, a qual será financiada pelo PICATFIN no período de 2008-2010.

Parceria: IGF de Portugal /ESV-Suécia/IGF de Moçambique

No âmbito desta parceria de cooperação, decorreu na IGF de Portugal, nos dias 14 e 15 de Maio, a 19ª reunião do Comité Directivo do Projecto de cooperação ESV/IGF-PT/IGF-M, onde se apreciou o RA da IGF de Moçambique de 2007 e se aprovaram as linhas estratégicas da cooperação do Projecto nas actividades e formação para 2008 e se perspectivou o prolongamento deste mesmo Projecto para mais cinco anos, tendo também sido apresentados os resultados do relatório de avaliação do clima organizacional da IGF de Moçambique, elaborado com sucesso, por uma equipa de inspectores da IGF-PT e debatidas as acções de cooperação da IGF-PT em 2008, designadamente: Formação das chefias intermédias, Estratégia para as TIC da IGF-M e Monitorização de uma auditoria a um serviço tributário de Maputo.

Decorreu em Maputo, nos dias 27 e 28 de Novembro a realização da 20.ª reunião do Comité Directivo do Projecto, no qual se apreciou o Relatório de Actividades da IGF-M em 2008 e se programaram as actividades a financiar pelo Projecto em 2009, perspectivando-se uma articulação entre a cooperação a prestar por Portugal no âmbito do PICATfin e a do Projecto do ESV/ASDI da Suécia.

Instituto Nacional de Administração

Foi prestada cooperação técnica com cedência ocasional de recursos para formação no Instituto Nacional de Administração, designadamente nas áreas de:

- Auditoria informática – Conceitos e Metodologias;
- Standard COBIT para Auditoria de Sistemas de Informação;
- Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho - SIADAP.

Comissão de Normalização Contabilística

A IGF continuou a prestar apoio à CNC através da afectação de uma técnica a tempo parcial e da cedência das instalações.



Zoom sobre...Fórum de Inspectores-Gerais de Estado e de Finanças da CPLP

No desenvolvimento da cooperação institucional da IGF com instituições homólogas dos PALOP no âmbito do PICATfin, através da realização de várias acções de formação técnica e formação *on Job*, nasceu a iniciativa de abrir um espaço mais alargado de cooperação técnica e institucional com todos os Órgãos estratégicos de Controlo Interno da CPLP.

Assim, em consequência de tal iniciativa, em que a IGF de Portugal foi a principal promotora, realizou-se na sede da IGF, em Lisboa, de 5 a 7 de Novembro, a I Conferência Anual de Inspectores-Gerais do Estado e de Finanças da CPLP, sobre "Missão e Estratégia das Inspecções-Gerais de Finanças e Inspecções-Gerais do Estado da CPLP no âmbito do Sistema Nacional de Controlo Interno", que contou com a presença de Suas Excelências o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, o Secretário de Estado da Administração Pública e do Director-Geral do Secretariado Executivo da CPLP.

Intervieram nesta I Conferência, para além do Inspector-Geral de Finanças de Portugal, Dr. José Maria Leite Martins, todos os representantes das Delegações presentes.

Foi constituído um grupo de trabalho, com representantes de Angola, Brasil, Cabo Verde e de Portugal, com o objectivo de, em 2009, serem aprovados um Manual de Controlo Financeiro e um Glossário de termos e expressões a utilizar na actividade dos OECI da CPLP, aquando da II Conferência Anual a ter lugar no Brasil, seguindo-se depois a ordem alfabética dos Países que integram a CPLP.

De acordo com o memorando de entendimento efectuado, a IGF de Portugal comprometeu-se a disponibilizar durante o 1.º trimestre de 2009 um projecto de sítio para todos os OECI da CPLP, decorrendo actualmente as diligências necessárias para a sua activação, via Internet.



ACTIVIDADES INSTRUMENTAIS DE MISSÃO

Actividades de apoio relacionadas com a missão

- *Gestão de Conhecimento – Formação e Desenvolvimento de Competências*
 - *Planeamento e controlo da actividade*
 - *Elaboração de normas de boas práticas, manuais, guiões metodológicos*
 - *Controlo de qualidade*
 - *Desenvolvimento e manutenção de software de auditoria e de apoio à gestão*
 - *Acesso a informação das entidades do universo de controlo*
-

Do domínio da Gestão de Conhecimento – Formação e Desenvolvimento de Competências, deu-se continuidade à estratégia de reforço da dinâmica de funcionamento do organismo e do desenvolvimento profissional dos seus recursos humanos. As acções de formação levadas a cabo permitiram melhorar e actualizar as competências existentes, bem como construir as novas competências requeridas, designadamente nos domínios em que a IGF actua mais frequentemente, visando caminhar no sentido da Qualidade e Excelência no quadro da modernização da Administração Pública.

No campo das normas de boas práticas, executaram-se diversas iniciativas de relevo. Foram desenvolvidas e postas em prática as normas de boas práticas dos produtos de controlo e avaliação da IGF, guiões para controlo e avaliação, exploração do sistema de informação das auditorias do SCI, elaboração do manual de auditoria da IGF, e ainda, os painéis de controlo da actividade aduaneira e da gestão fiscal.

Foram realizadas acções para acesso a informação das entidades do universo de controlo, uma relacionada com o acompanhamento da parceria com o Tesouro e PARPÚBLICA no âmbito da construção de uma Base de Dados para controlo do Sector

Empresarial do Estado e para o exercício da supervisão cometida à IGF do regime específico das SGPS e, outra, relativa à melhoria da qualidade dos dados da base de dados de registo das participações, em entidades societárias e não societárias, detidas pelo Estado e outros entes públicos, individual ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, cuja organização compete à IGF nos termos do Decreto-lei n.º 491/99, de 17 de Novembro.

Salienta-se a manutenção e o desenvolvimento de software orientado para a eficiência e apoio efectivo à gestão, bem como para a auditoria. A IGF dispõe actualmente de alguns processos de natureza administrativa com pleno recurso à tecnologia, por exemplo a requisição e controlo de consumíveis, o controlo de actividade, férias, faltas e licenças são efectuados em ambiente de *workflow* com intervenção manual mínima e com substituição de assinatura por identificação com *user/password*.

No âmbito das tecnologias de informação, foram ainda desenvolvidas as actividades comuns de aquisição e instalação de hardware e software, gestão de contratos e de assistência técnica informática, manutenção do site, gestão e distribuição dos equipamentos informáticos.

Foram também conseguidas algumas iniciativas de benchmarking, especialmente ao nível das metodologias de auditoria de sistemas de informação com aplicação em auditoria na caracterização das despesas em TIC na Administração Pública.

O planeamento estratégico e operacional tem um papel determinante na IGF, uma vez que assenta em processos transversais e integradores de contributos que ocupam algum tempo na execução das diferentes actividades.



Zoom sobre... A gestão de conhecimento na IGF materializada na elaboração de normas de boas práticas, manuais e guiões metodológicos

Além do conhecimento explícito, que inclui actualmente uma grande variedade de instrumentos metodológicos amplamente utilizados nas suas intervenções, a IGF dispõe de um vasto stock de conhecimento tácito nos seus colaboradores. Este conhecimento tem vindo a ser posto em prática através da produção e disponibilização em documentos utilizáveis na actividade corrente.

Foram produzidos guiões para controlo e avaliação, exploração do sistema de informação das auditorias do SCI, elaboração do manual de auditoria da IGF, e ainda, os painéis de controlo da actividade aduaneira e da gestão fiscal.

Foram igualmente elaborados diversos programas de trabalho e guiões de suporte à auditoria ao sistema de prestação de contas e

controlo operacional em Serviços e Fundos Autónomos, visando apreciar o sistema de informação contabilística e de gestão e a qualidade do controlo operacional instituído em Serviços e Fundos autónomos.

Além dessas iniciativas, o funcionamento do comité de controlo da qualidade, que entrou em funcionamento em 2008, exigiu o desenvolvimento e divulgação de normas de boas práticas dos produtos de controlo e avaliação da IGF.

Globalmente, as iniciativas de gestão de conhecimento na IGF seguem os padrões das melhores organizações internacionais ilustradas na figura seguinte:

A espiral de geração de conhecimento de Ikujiro Nonaka

