



TRIBUNAL DE CONTAS

**PROCESSO N.º 22/2013– AUDIT
RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 13/14 - 2.ª S**

**AUDITORIA
AO CONTROLO DA RECEITA DO IMPOSTO
SOBRE O RENDIMENTO DE PESSOAS
SINGULARES**

Departamento de Auditoria II

Junho 2014



Tribunal de Contas

AUDITORIA

CONTROLO DA RECEITA DO IRS

**(IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO
DAS PESSOAS SINGULARES)**

**PROCESSO N.º 22/2013 – AUDIT
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II
JUNHO DE 2014**



ÍNDICE GERAL

SUMÁRIO	7
1 – INTRODUÇÃO	9
2 – OBJETIVOS, ÂMBITO, MÉTODO E CONDICIONANTES	12
3 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	14
4 – OBSERVAÇÕES	15
4.1 – CONTABILIZAÇÃO DA RECEITA DE IRS	15
4.1.1 – <i>Procedimentos de contabilização</i>	15
4.1.2 – <i>Erros de contabilização</i>	16
4.1.2.1 – Omissão da receita de IRS consignada aos Municípios	16
4.1.2.2 – Omissão da receita de IRS das Regiões Autónomas	17
4.1.3 – <i>Legalidade e regularidade das operações de cobrança</i>	18
4.1.3.1 – Amostra representativa das operações de cobrança	18
4.1.3.2 – Amostra de operações de cobrança para exame de anomalias	18
4.2 – EFICÁCIA DO SISTEMA DE GESTÃO E CONTROLO DO IRS	23
4.2.1 – <i>Procedimentos de gestão e controlo</i>	23
4.2.2 – <i>Sistema de gestão e controlo</i>	24
5 – CONCLUSÕES	26
6 – RECOMENDAÇÕES	27
7 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	28
8 – EMOLUMENTOS	28
9 – DECISÃO	29
ANEXOS	31
ANEXO A – PARTICIPAÇÃO VARIÁVEL DOS MUNICÍPIOS NO IRS	33
ANEXO B – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO - APRECIÇÃO DAS RESPOSTAS	37
ANEXO C – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS	41

ÍNDICE DE QUADROS

<i>Quadro 1 – Cobrança de IRS de 2011 e de 2012.....</i>	<i>9</i>
<i>Quadro 2 – Deduções à cobrança de IRS.....</i>	<i>16</i>
<i>Quadro 3 – Operações de cobrança sem DUC.....</i>	<i>18</i>
<i>Quadro 4 – DUC com atraso no tratamento da informação de cobrança.....</i>	<i>20</i>
<i>Quadro 5 – Reconciliações efetuadas no SCE.....</i>	<i>24</i>
<i>Quadro 6 – Pontos fortes e fracos do sistema de controlo.....</i>	<i>25</i>



RELAÇÃO DE SIGLAS

Sigla	Designação
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CGE	Conta Geral do Estado
CPPT	Código de Procedimento e de Processo Tributário
CT	Contabilidade do Tesouro
CTT	Correios de Portugal
DGAIEC	Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGCI	Direção-Geral dos Impostos
DGITA	Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DUC	Documento Único de Cobrança
ECC	Entidade Colaboradora na Cobrança
GERFIP	Gestão de Recursos Financeiros Partilhada
GFF	Sistema de Gestão de Fluxos Financeiros
IC	Instituição de Crédito
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAA	Região Autónoma dos Açores
RCE	Rede de Cobranças do Estado
SCE	Sistema Central de Controlo de Cobranças das Receitas do Estado
SDRD	Sistema de Distribuição de Receitas e Despesas
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SF	Serviço de Finanças
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SGR	Sistema de Gestão das Receitas
SGT	Sistema de Gestão do Tesouro
SPFC	Serviço Público com Funções de Caixa
TOC	Técnico Oficial de Contas

FICHA TÉCNICA

Ficha Técnica	
COORDENAÇÃO GERAL	<i>Luis Filipe Simões</i>
COORDENAÇÃO TÉCNICA	<i>Maria João Caldas</i>
EQUIPA DE AUDITORIA	<i>José Moreira</i> <i>Manuela Trigo</i> <i>Paulo Duque</i>



SUMÁRIO

Em 2012, a receita de IRS representou 27% das receitas fiscais inscritas na Conta Geral do Estado e 17% da receita consolidada da Administração Central. Face à importância do IRS para a execução orçamental da receita do Estado, o Tribunal decidiu examinar os sistemas de gestão e controlo implementados para a respetiva cobrança voluntária (€ 10.843 milhões correspondentes a 98% da cobrança do imposto). A auditoria teve também por objetivo habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre a regularidade das operações e a fiabilidade dos montantes contabilizados em 2012.

Para a obtenção da evidência de auditoria procedeu-se à realização de entrevistas a responsáveis da Autoridade Tributária e Aduaneira e da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, à revisão analítica dos dados contabilísticos e à reconciliação dos valores contabilizados com a respetiva informação de suporte, com relevo para o exame de amostras representativas das operações de cobrança de IRS e das anomalias detetadas (€ 1.132 milhões).

As principais conclusões são as seguintes:

- O controlo da cobrança voluntária do IRS foi, em geral, eficaz ainda que não tenha assegurado a adequada contabilização integral, legal e regular da receita do imposto.
- Há um conjunto de insuficiências de controlo e práticas de contabilização manual permeáveis à ocorrência de erros de contabilização, nalguns casos com consequências nefastas para os contribuintes na sequência da instauração indevida de processos de execução fiscal.
- A contabilização pela Autoridade Tributária e Aduaneira com recurso a processos manuais, sem interligação dos sistemas de administração do IRS ao sistema de contabilização orçamental, não é conforme com a legislação em vigor desde 2001 em matéria de contabilização das receitas do Estado.
- Essa falta de interligação tem vindo a permitir, *inter alia*, a recorrente não contabilização da receita do imposto relativa às Regiões Autónomas e à participação variável dos municípios (€ 792 milhões em 2012).

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

As observações detalhadas da auditoria (*vide 4*), bem como as conclusões e recomendações, foram sujeitas a contraditório tendo as respostas recebidas sido apreciadas (*vide Anexo B*) e tomadas em consideração. Dando total amplitude ao exercício do contraditório as referidas respostas foram integradas no presente relatório (*vide Anexo C*).



1 – INTRODUÇÃO

A sustentabilidade das finanças públicas confere especial importância ao controlo da receita do Estado, designadamente no que respeita à sua legalidade (com ênfase na aplicação dos princípios orçamentais), correção financeira e adequada contabilização.

Ora, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) o Tribunal não tem formulado um juízo favorável sobre o valor global da receita inscrito nas sucessivas Contas devido ao desrespeito de princípios orçamentais, ao incumprimento de disposições legais reguladoras da execução e da contabilização das receitas e às deficiências subsistentes nos procedimentos aplicados. E o Tribunal tem sublinhado que essas situações (recorrentes) lesam o rigor e a transparência das Contas Públicas.

Por outro lado, em matéria de correção financeira, o Tribunal tem formulado reservas sobre a fiabilidade dos valores inscritos na CGE, designadamente em virtude de o IRS afeto aos municípios ser tratado à margem do Orçamento do Estado quando deveria ter expressão na previsão e execução orçamental.

Em 2012, a receita de IRS representou 27% das receitas fiscais inscritas na CGE e 17% da receita consolidada da Administração Central. Essa receita adicionada aos reembolsos e restituições pagos corresponde à cobrança do imposto:

Quadro 1 – Cobrança de IRS de 2011 e de 2012

IRS	Valor (M€) 2011	Valor (M€) 2012
Receita	9.844	9.099
Pagamento de Reembolsos/Restituições	2.073	2.006
Cobrança	11.916	11.106

Fontes: Sistema de Gestão de Receitas e Sistema de Informação de Gestão Orçamental

Ora, 98% do valor cobrado em 2012 foi obtido em fase de cobrança voluntária (€ 10.843 milhões)¹. Face à importância do IRS para a execução orçamental da receita do Estado, o Tribunal decidiu examinar os sistemas de gestão e controlo implementados para a referida cobrança voluntária. A auditoria teve também por objetivo habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre a regularidade das operações e a fiabilidade dos montantes contabilizados.

A receita de IRS é administrada pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) desde 1 de janeiro de 2012².

¹ A restante cobrança (€ 262 milhões) foi obtida em fase de execução fiscal (cobrança coerciva).

² Nos termos do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro (criação da AT), e da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro (definição da estrutura e das competências dos serviços da AT).

Nos termos legais¹ são entidades administradoras de receitas do Estado os serviços integrados que asseguram ou coordenam a sua liquidação e zelam pela sua cobrança, tendo igualmente a seu cargo a responsabilidade pela respetiva contabilização no Sistema de Gestão de Receitas (SGR)².

A cobrança de IRS provém do pagamento de documento único de cobrança (DUC) relativo a autoliquidações e a liquidações prévias. O DUC (título que exprime a obrigação pecuniária decorrente da relação entre o Estado e o devedor) é constituído pelo conjunto normalizado da informação relevante para pagamento, a qual é objeto de recolha, transmissão e tratamento entre os sistemas envolvidos na gestão das cobranças do Estado, permitindo maior eficácia da gestão e controlo dos recebimentos pela administração fiscal. O DUC pode ser pago em toda a Rede de Cobranças do Estado (RCE) que integra os serviços públicos com funções de caixa (SPFC), incluindo a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) e as entidades colaboradoras na cobrança (ECC), entre as quais se incluem a generalidade das instituições de crédito³.

Cabe ao IGCP, como entidade gestora da tesouraria do Estado, a gestão global dos movimentos de fundos públicos (operações de tesouraria), a gestão da entrada de fundos nessa tesouraria e a gestão e o controlo da RCE⁴.

A principal componente da cobrança de autoliquidações de IRS resulta da entrega da percentagem dos rendimentos sujeitos que, nos termos legais, é objeto de retenção na fonte, em regra pela entidade pagadora desses rendimentos, a título de imposto sobre o rendimento⁵. Os montantes retidos deverão ser registados na “declaração de pagamento de retenções na fonte de IRS/IRC e Imposto do Selo”⁶ e entregues através do pagamento do DUC gerado na sequência da submissão dessa declaração⁷. Este procedimento é o utilizado pelas entidades com a obrigação de efetuar, identificar e entregar as retenções de IRS e IRC ou de pagar imposto do selo (IS) sendo, por isso, essa declaração de pagamento também denominada como “guia de multi imposto”.

¹ O regime de contabilização das receitas do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto, instituiu as bases de atuação das entidades intervenientes no circuito de gestão das receitas ao definir os respetivos níveis de responsabilidade e de uniformização dos procedimentos, ao determinar a contabilização das receitas pelas respetivas entidades administradoras e ao atribuir à DGO a coordenação da contabilização e a centralização da informação contabilística. As normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas do Estado foram aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (II série), de 28 de julho.

² A informação registada no SGR é transmitida ao Sistema Central de Receitas (SCR) para suportar a execução orçamental reportada mensalmente pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), as contas provisórias e as CGE anuais.

³ Nos termos da Portaria n.º 1423-I/2003, de 31 de dezembro.

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

⁵ Nos termos dos artigos 98.º a 101.º do Código do IRS (CIRS).

⁶ Cujo modelo foi aprovado pela Portaria n.º 523/2003, de 4 de julho.

⁷ O prazo de entrega nos cofres do Estado é até ao dia 20 do mês seguinte ao da retenção, nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 42/91, de 22 de Janeiro, republicado pelo Decreto-lei n.º 134/2001, de 24 de Abril.



A cobrança de autoliquidações de IRS resulta ainda das transferências efetuadas para Portugal, nos termos da Diretiva da Poupança¹, pelos países que procedem à retenção na fonte de uma percentagem dos rendimentos auferidos no seu território por sujeitos passivos de IRS residentes em Portugal. Essa diretiva visa sujeitar esses rendimentos à tributação efetiva em vigor no Estado onde o respetivo beneficiário tenha a sua residência fiscal. A auditoria revelou que essas transferências não se encontram integradas no circuito de DUC.

A cobrança de liquidações prévias (efetuadas pelos serviços da AT) resulta das notas de cobrança relativas a:

- liquidações efetuadas com base nos elementos das declarações anuais dos contribuintes²;
- liquidações oficiosas efetuadas na falta de declarações anuais dos contribuintes, com base nos elementos disponíveis³;
- liquidações adicionais resultantes da correção de liquidações anteriores por nestas ter sido apurado imposto inferior ao devido pelos respetivos sujeitos passivos⁴;
- pagamentos por conta destinados a aproximar a cobrança do facto gerador de imposto sendo, por isso, efetuados no mesmo ano dos factos tributários; neste caso não se trata de uma obrigação a cumprir por substituição tributária (como no caso da retenção na fonte) mas sim pelo próprio sujeito passivo ou titular dos rendimentos.⁵

Por sua vez, o circuito de informação de cobrança⁶ compreende duas fases sucessivas:

- **validação financeira** – da responsabilidade do IGCP, para confirmar o pagamento do DUC pelos sistemas de gestão e controlo da RCE;
- **validação económica** – da responsabilidade da AT, após a informação de cobrança ser integrada nos respetivos sistemas, para confirmar que o pagamento do DUC corresponde à cobrança de uma liquidação de IRS e para promover a sua contabilização no SGR.

¹ Diretiva n.º 2003/48/CE do Conselho, de 3 de junho de 2003, transposta para a ordem jurídica portuguesa pelo Decreto-Lei n.º 62/2005, de 11 de março.

² Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º do CIRS.

³ Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 76.º e da alínea c) do artigo 77.º do CIRS. Quando não seja apresentada declaração, o titular dos rendimentos é notificado por carta registada para cumprir a obrigação em falta no prazo de 30 dias, findo o qual a liquidação é efetuada pela AT com a informação disponível.

⁴ Nos termos do artigo 89.º do CIRS. Note-se que, nos termos do artigo 95.º do CIRS, a AT não procederá à liquidação e à consequente correção quando o montante a cobrar for inferior a € 24,94.

⁵ Os pagamentos são divididos em três prestações e correspondem a 76,5% do imposto devido pelos rendimentos da Categoria B auferidos no penúltimo ano. A complexidade da expressão matemática da respetiva base de cálculo leva a administração fiscal a apurar e a comunicar aos devedores, nos termos do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 102.º do CIRS, o montante de cada pagamento.

⁶ Informação constante do DUC e respetiva data de cobrança.

Na primeira fase, as entidades da RCE enviam a informação de cobrança dos DUC pagos ao Sistema Central de Controlo de Cobranças das Receitas do Estado (SCE) do IGCP que a deve validar, efetuar os correspondentes registos na Contabilidade do Tesouro (CT) e transmiti-la ao Sistema de Gestão de Fluxos Financeiros (GFF) da AT.

Na segunda fase, a AT deve validar a informação de cobrança proveniente do IGCP através do GFF (cuja função primordial é a gestão do imposto e da relação tributária com os sujeitos passivos) e contabilizar a informação validada no SGR.

No caso dos DUC de liquidações prévias, o IGCP dispõe de informação proveniente da AT que é suficiente para identificar a respetiva cobrança como sendo de IRS devendo, assim, ser registado no SGR o valor dos DUC cobrados com informação validada e reconciliada pelo IGCP e pela AT.

No caso dos DUC para entrega de retenções na fonte, o IGCP só identifica o tipo de DUC, a referência para pagamento e o valor pago, cabendo à AT, através do GFF, identificar, para cada DUC, a respetiva guia de multi imposto e desagregar o seu valor por IRS, IRC e IS.

2 – OBJETIVOS, ÂMBITO, MÉTODO E CONDICIONANTES

A auditoria visou apreciar a eficácia do sistema de gestão e de controlo da cobrança voluntária de IRS para assegurar a regularidade das operações de cobrança e a fiabilidade da respetiva contabilização.

À luz dos principais riscos percecionados pretendeu-se responder às questões concretas seguintes:

- A contabilização é integral e tempestiva?
- As operações de cobrança são legais e regulares?
- O sistema de gestão e controlo é eficaz?

A auditoria incidiu sobre a AT e o IGCP face às respetivas competências abrangentes no âmbito da gestão, contabilização e controlo da cobrança voluntária de IRS.

O período de incidência da auditoria corresponde ao ano de 2012.

No âmbito do planeamento da auditoria procedeu-se:



- à identificação e estudo das normas do CIRS com impacto na cobrança do imposto e do quadro normativo vigente aplicável à cobrança voluntária de IRS e à contabilização da receita do Estado;
- à compilação das recomendações anteriores do Tribunal de Contas sobre a contabilização da receita bem como das resultantes das auditorias ao controlo da receita de IVA autoliquidado (Relatório n.º 5/2013 – 2.ª Secção, aprovado em 14 de março) e à cobrança obtida por entidades colaboradoras (Relatório n.º 34/2008 – 2.ª Secção, aprovado em 6 de novembro);
- ao exame da informação registada no SGR (designadamente do balcão 0001 – Rendimentos abrangidos pela Diretiva n.º 2003/48/CE e do balcão 0004 – IRS);
- ao exame da informação registada na CT;
- ao exame da informação sobre o “modelo físico de dados” do GFF (que identifica detalhadamente a estrutura da informação residente no sistema) e do respetivo manual de utilizador;
- ao exame das Tabelas que suportam os registos efetuados no SGR no decorrer de 2012 e que agregam a informação referente a todos os impostos, à exceção do IVA;
- à identificação das contas bancárias movimentadas no processo de contabilização da cobrança voluntária da receita de IRS, incluindo as relativas à Diretiva da Poupança e às transferências para a DGAL (no âmbito da participação variável dos municípios no IRS) e para as Regiões Autónomas.

Para obtenção da evidência necessária, a auditoria incluiu:

- a seleção de uma amostra, com representatividade estatística, de 66 DUC de IRS cobrados, com o objetivo de verificar se a respetiva contabilização no SGR respeitou os princípios orçamentais e as normas de contabilização das receitas, quanto à data-valor e às validações financeira e económica das operações de cobrança;
- testes de corroboração do circuito da informação de cobrança;
- a revisão analítica dos dados contabilísticos e a reconciliação dos valores registados no SGR com a respetiva informação de suporte;
- a consulta a sistemas da AT: GFF e Sistema de Execuções Fiscais – web (SEF)¹.

Para obter evidência estatisticamente representativa sobre anomalias detetadas no circuito da informação de cobrança foi ainda selecionada outra amostra composta por:

- 75 operações de cobrança sem DUC;
- 124 DUC com atraso no tratamento da informação de cobrança.

Foram observados métodos e técnicas constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas bem como procedimentos e normas de auditoria internacionalmente aceites.

¹ Este sistema substituiu o antigo SEF. A nova aplicação, em ambiente web, representa uma evolução tecnológica, na medida em que interconecta com outros sistemas aplicativos, a montante e a jusante, recebendo e enviando informação de e para aqueles através de procedimentos, em certos casos, inteiramente automatizados.

Em regra, a auditoria decorreu em circunstâncias adequadas tendo sido prestada a colaboração devida pelas entidades envolvidas, destacando-se a dos responsáveis da Área de Cobrança da AT, designadamente da Direção de Serviços de Contabilidade e Controlo e da Direção de Serviços de Cobrança, no esclarecimento das situações detetadas no decurso da ação.

Porém, as anomalias verificadas na informação prestada pela AT para suportar a cobrança de IRS contabilizada no SGR de 2012 constituíram uma importante condicionante ao desenvolvimento dos trabalhos. Com efeito, após mais de um mês de tratamento e exame dos dados disponibilizados pela AT em 10 de maio de 2013, essa informação teve de ser substituída (parte em 21 de junho e a restante apenas em 14 de agosto) devido a erros detetados nas condições definidas para a extração desses dados, deficiência que atrasou a conclusão da auditoria e aumentou os recursos utilizados para a respetiva realização.

A AT encontra-se obrigada a coadjuvar o Tribunal de Contas nos termos do artigo 10.º com as consequências previstas no artigo 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

3 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

No exercício do princípio do contraditório, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹, o relato da auditoria foi enviado a:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Ministra de Estado e das Finanças▪ Diretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira▪ Presidente da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE▪ Diretora-Geral do Orçamento |
|--|

As respostas recebidas foram examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório, designadamente quando contribuíram para o esclarecimento de situações identificadas na fase de execução da auditoria e evidenciadas no relato remetido às entidades.

Os comentários que essas respostas suscitam, nomeadamente por expressarem posições discordantes em relação a conclusões e recomendações de auditoria, figuram no **Anexo B**. No sentido de atribuir total amplitude ao exercício do contraditório, as versões integrais das respostas constituem o **Anexo C**.

¹ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.



4 – OBSERVAÇÕES

4.1 – Contabilização da receita de IRS

4.1.1 – Procedimentos de contabilização

Como referido – *vide 1* – o SCE do IGCP transmite a informação de cobrança ao GFF através do qual a AT valida essa cobrança, registando-a depois no SGR. No caso das liquidações prévias, o IGCP dispõe de informação proveniente da AT que é suficiente para identificar a respetiva cobrança. No caso das autoliquidações (que podem incluir IRC e IS) só a AT dispõe de informação suficiente para desagregar, por imposto, o valor de cada documento cobrado¹.

A auditoria constatou que os procedimentos de contabilização da cobrança do IRS não cumprem a norma do regime legal de contabilização das receitas do Estado² que determina a interligação dos sistemas próprios de administração de receitas ao SGR. Como o Tribunal tem assinalado, de forma recorrente, essa falta de interligação inviabiliza o cumprimento de outras normas (prestação diária da informação e data-valor das operações) e não assegura que a receita contabilizada no SGR seja consistente com a informação residente nas bases de dados dos sistemas próprios da AT.

Em setembro de 2013, o Ministério das Finanças informou que continuava em desenvolvimento uma aplicação de contabilidade para viabilizar essa interligação e a prestação diária de informação, como recomendado pelo Tribunal³, mas sem avançar com uma data prevista para a sua conclusão. Face à importância dessa interligação para, nos termos legais vigentes há mais de 13 anos, ser possível responsabilizar a entidade administradora das receitas fiscais pela contabilização dessas receitas, o Tribunal sublinha a necessidade e a urgência de concluir o projeto em curso.

Apesar do regime legal obrigar as entidades administradoras a prestar informação diariamente e por dia⁴, a DGO continuou a admitir a contabilização mensal ao manter vigente para 2012 – *vide Circular Série A n.º 1344* – a instrução seguinte: “(...) os serviços administradores/contabilizadores que o justifiquem podem solicitar à DGO o reporte da informação com periodicidade mensal, devendo o envio ocorrer até ao dia 10 do mês seguinte àquele a que respeita a execução. Nestes casos, considera-se como data-valor o último dia do mês a que digam respeito esses movimentos.”⁵

¹ Neste caso existe um desfasamento, entre a CT e o SGR, até à fase de encerramento da CGE, quando a AT comunica ao IGCP a desagregação da cobrança anual obtida por guias de multi imposto.

² Nos termos do n.º 3 do artigo 3.º das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

³ Recomendação 3 - PCGE/2011 já reiterada pela Recomendação 6 - PCGE/2012.

⁴ Nos termos do n.º 2 do artigo 6.º das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

⁵ Em 19 de fevereiro de 2013 foi homologada, pelo Secretário de Estado do Orçamento, a Circular Série A n.º 1373 sobre a contabilização da receita do Estado com a instrução seguinte: “Excecionalmente, a AT, enquanto não estiverem reunidas todas as condições para a adesão plena ao SGR, nomeadamente o reporte/envio de informação diária, pode solicitar à DGO que o reporte da informação seja realizado com periodicidade mensal, devendo o envio ocorrer, preferencialmente, até ao dia 10 do mês seguinte àquele a que respeita a execução”.

A AT elabora tabelas de suporte à contabilização mensal no SGR com base na informação disponível no GFF. Tal como reportado sobre a contabilização da receita de IVA¹, não são constituídos ficheiros que identifiquem os DUC considerados nessas tabelas o que desrespeita normas legais² e inviabiliza o correto e eficaz controlo da informação de cobrança subjacente a cada registo no SGR.

4.1.2 – Erros de contabilização

A cobrança voluntária de IRS em 2012 registada no SGR ascendeu a € 10.843 milhões. Porém, através do exame das tabelas de suporte a essa contabilização, verificou-se que a AT deduziu ao IRS efetivamente cobrado as verbas constantes do Quadro 2, cujo exame consta dos pontos seguintes.

Quadro 2 – Deduções à cobrança de IRS

Entidades destinatárias	Valor (€)
Municípios	377.222.986,00
Região Autónoma dos Açores	176.774.332,17
Região Autónoma da Madeira	238.229.312,67
Total	792.226.630,84

Fonte: Tabelas de suporte à contabilização no SGR de 2012

4.1.2.1 – Omissão da receita de IRS consignada aos Municípios

A Lei das Finanças Locais (LFL)³ estabelece que os municípios têm direito a uma participação variável (até 5%) no IRS dos respetivos municípios – *vide Anexo A*.

Nos termos da Constituição (artigo 254.º) há que distinguir entre as receitas tributárias próprias dos municípios e a participação dos municípios nos impostos diretos em que o Estado é o sujeito ativo da relação tributária. Neste último caso, os princípios constantes da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁴, designadamente os da unidade e universalidade⁵, obrigam à integral previsão e execução da receita de IRS na esfera do Orçamento do Estado (OE) pelo que a participação dos municípios nessa receita só deve efetuar-se mediante transferências orçamentais.

¹ No relatório da auditoria ao controlo da receita de IVA Autoliquidado (Relatório n.º 05/2013 - 2.ª Secção).

² As normas relativas aos procedimentos de contabilizações de receita aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (II Série), de 28 de julho. O n.º 4 do artigo 3.º dessas normas determina que as entidades administradoras serão responsáveis pelo arquivo dos suportes à contabilização dos factos que originam o registo da receita no SGR.

³ Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, entretanto revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, em vigor desde 1 de janeiro de 2014.

⁴ Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho.

⁵ Artigo 5.º da LEO.



Porém, em 2012, a participação variável dos municípios (€ 377 milhões) na receita do IRS continuou a ser indevidamente deduzida a essa receita e a ser entregue sem reflexo no OE. Ao omitir essa parte da receita de IRS e ao entregar as correspondentes verbas à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) através de transferências extraorçamentais não registadas a AT incorreu num erro material de contabilização e incumpriu os princípios da universalidade e da especificação¹, comprometendo o rigor e a transparência da receita e da despesa do Estado inscrita na CGE.

Note-se que, após ter sido objeto de apreciação crítica por parte do Tribunal nos Pareceres sobre a CGE de 2009, de 2010 e de 2011, a referida irregularidade e contabilização inadequada da receita veio a ser corrigida, já em 2014², com a transferência orçamental da verba correspondente à participação variável a entregar aos municípios (acolhendo recomendações do Tribunal nesse sentido³).

4.1.2.2 – Omissão da receita de IRS das Regiões Autónomas

A Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA)⁴ determina que o IRS devido por pessoas singulares consideradas fiscalmente residentes em cada Região, independentemente do local em que exerçam a respetiva atividade, constitui receita dessa Região e impõe ao Governo da República a obrigação de entregar às Regiões Autónomas (RA) as receitas fiscais que lhes competem, até ao 15.º dia do mês subsequente ao da respetiva cobrança.

Entre os princípios constantes da LEO encontram-se o da universalidade e o da especificação. Este último concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e das despesas públicas⁵, os quais elencam os diversos tipos de operações extraorçamentais. A aplicação dos referidos códigos é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados obrigando ao registo, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros que não sejam receitas ou despesas orçamentais.

Porém, em 2012, o IRS das RA (€ 415 milhões⁶) continuou a ser omitido indevidamente às receitas extraorçamentais e a ser entregue através de transferências extraorçamentais também por registar. Ao omitir essas operações a AT incorreu num erro material de contabilização e incumpriu os princípios da universalidade e da especificação, comprometendo o rigor e a transparência da receita e da despesa extraorçamental inscrita na CGE.

¹ Nos termos dos artigos 5.º e 8.º da LEO.

² Nos termos do artigo 96.º da Lei do OE para 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro).

³ Recomendação 9 – PCGE/2009, Recomendação 3 – PCGE/2010 e Recomendação 4 – PCGE/2011.

⁴ Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, entretanto revogada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, em vigor desde 1 de janeiro de 2014.

⁵ Os códigos de classificação das receitas e das despesas públicas foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

⁶ Dos quais € 14 milhões foram entregues à DGAL, a título de participação variável dos municípios das RA, nos termos do artigo 185.º-A aditado pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, que procedeu à segunda alteração da Lei do OE para 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro).

Sublinha-se a este respeito que o Tribunal tem vindo a recomendar no Parecer sobre a CGE¹ que a totalidade dos fluxos financeiros dos serviços da administração central seja relevada nos respetivos sistemas de contabilização orçamental, cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e ao conseqüente controlo e responsabilização das entidades administradoras.

4.1.3 – Legalidade e regularidade das operações de cobrança

4.1.3.1 – Amostra representativa das operações de cobrança

Como referido – **vide 2** – para verificar se a contabilização no SGR respeitou as normas de contabilização da receita do Estado quanto à data-valor e às validações financeira e económica das operações de cobrança de IRS foi selecionada uma amostra² de 66 DUC cobrados (€ 1.107 milhões). Examinadas as operações dessa amostra verificou-se:

- a inexistência de atrasos no envio da informação dessa cobrança por parte dos sistemas de gestão e controlo da RCE, no tratamento dessa informação pelo IGCP e na sua transmissão aos sistemas da AT;
- que, no GFF, cada DUC cobrado foi corretamente associado à respetiva declaração entregue pelo sujeito passivo e que a data-valor de cobrança é a indicada pela entidade cobradora.

4.1.3.2 – Amostra de operações de cobrança para exame de anomalias

Também se referiu – **vide 2** – que, para exame de anomalias detetadas no circuito da informação de cobrança foi constituída uma amostra de 199 operações (€ 24,7 milhões) envolvendo:

- 75 operações de cobrança sem DUC;
- 124 DUC com atraso no tratamento da informação de cobrança – **vide 1**.

4.1.3.2.1 – Operações de cobrança sem DUC

Quadro 3 – Operações de cobrança sem DUC

DUC	Tipo de Atraso
7	Cobrança obtida por aplicação da Diretiva da Poupança
68	Cobrança indevidamente contabilizada pela AT fora do circuito de DUC

¹ Recomendação 43 - PCGE/2010, Recomendação 46 - PCGE/2011 e Recomendação 43 - PCGE/2012.

² A amostra tem representatividade estatística uma vez que respeita a aleatoriedade e excede o número de operações a examinar definido para uma materialidade de 2%, um risco de auditoria tolerado de 5% e considerando como médios os riscos inerente e de controlo.



Diretiva da Poupança

Através da reconciliação das operações de cobrança registadas na contabilidade do Tesouro com as registadas no SGR foi detetada cobrança de IRS obtida fora do circuito de DUC, por aplicação da Diretiva da Poupança¹ transposta para a ordem jurídica interna através do Decreto-Lei n.º 62/2005, de 11 de março. Esta Diretiva respeita à tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros auferidos por pessoas singulares com residência fiscal num Estado membro diferente daquele onde esses rendimentos são obtidos.

O objetivo da Diretiva é sujeitar esses juros a tributação efetiva, em conformidade com a legislação em vigor no Estado da residência fiscal do respetivo beneficiário. Para o efeito, os estados membros da União Europeia comprometeram-se a adotar um mecanismo de intercâmbio de informações sobre rendimentos da poupança sob a forma de juros e respetivos beneficiários. Esses dados são enviados pelas entidades pagadoras dos juros às autoridades competentes dos estados membros onde se encontram estabelecidas. Por sua vez, tais autoridades enviam essa informação às suas congéneres dos estados membros onde os beneficiários dos juros têm residência fiscal.

Os valores transferidos para Portugal por aplicação da Diretiva², ou seja, provenientes de países que procedem à retenção na fonte de rendimentos auferidos no seu território por sujeitos passivos de IRS residentes em Portugal, são registados no balcão da AT criado no SGR para o efeito³. Em 2012 o valor dessas transferências ascendeu a € 11,2 milhões.

Como os mecanismos previstos para essas transferências não asseguram informação suficiente para integrar os valores transferidos no circuito de DUC (como cobrança de IRS) a AT e o IGCP têm aplicado procedimentos manuais que geram atrasos no tratamento da informação de cobrança.

Desde logo, os valores das transferências recebidas registados no SGR são mensais e não diários. Para além disso, o exame da informação constante do SGR e da CT⁴ revelou que receita cobrada em agosto de 2012 (€ 248.147,34) só foi registada no SGR, pela AT, em março de 2013, com um atraso superior a seis meses. Assim, a contabilização não cumpriu o regime legal que obriga as entidades administradoras a prestar informação à DGO diariamente e por dia⁵ tendo, na situação referida, excedido em muito o prazo definido pela DGO para registar a informação no SGR (até dia 10 do mês seguinte⁶ ao da cobrança).

¹ Diretiva 2003/48/CE do Conselho, de 3 de junho, relativa à tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros.

² Nos termos dos artigos 11.º e 12.º da Diretiva n.º 2003/48/CE do Conselho, de 3 de junho de 2003.

³ Balcão 0001 – Diretiva da Poupança.

⁴ Conta 04152 – Receita do Estado – AT – Diretiva da Poupança.

⁵ Nos termos do n.º 2 do artigo 6.º das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

⁶ Nos termos da Circular Série A n.º 1344 da DGO, de 29 de outubro de 2008.

Receita indevidamente contabilizada pela AT fora do circuito de DUC

O exame à contabilização da cobrança de IRS no SGR revelou ainda que a AT registou € 30.890,10 de IRS no balcão 6900 (ex-DGAIEC). Do exame da documentação de suporte dos registos contabilísticos e da informação obtida junto da AT conclui-se que esse valor respeita a IRS retido por rendimentos pagos aos trabalhadores da extinta Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC)¹, quando autuantes no âmbito de processos de contraordenação².

Essa cobrança foi contabilizada de modo indevido visto que a AT tem, nos termos legais, a obrigação de efetuar, identificar e entregar as retenções de IRS dos seus trabalhadores, através da entrega da declaração de pagamento também denominada por guia de multi imposto. Assegurando este procedimento a integração da referida cobrança no circuito de DUC e sendo exigível a todas as entidades públicas e privadas que efetuem retenções na fonte, a AT incorreu num erro de contabilização material por natureza e incumpriu a referida obrigação legal.

4.1.3.2.2 – DUC com atraso no tratamento da informação de cobrança

Para exame da outra anomalia detetada através do confronto da informação de cobrança obtida da AT e do IGCP (desfasamento entre a data de cobrança do DUC e a da respetiva validação no GFF pela AT) foram selecionados 124 DUC (€ 13,4 milhões). Verificou-se que a maior parte dessas situações se devia a erros da AT nas condições definidas para a extração dos respetivos dados – **vide 2**. Para 31 DUC (€ 596.775,86) os atrasos no tratamento da informação de cobrança eram efetivos. A tipologia dessas situações encontra-se sintetizada no quadro seguinte.

Quadro 4 – DUC com atraso no tratamento da informação de cobrança

DUC	Tipo de Atraso
7	DUC pagos por transferência bancária de outros Estados da UE com atraso na informação de cobrança
7	DUC com referência para pagamento retificada pela AT
12	DUC de planos prestacionais pagos com atraso
5	DUC com informação de cobrança prestada fora do prazo pelas ECC

Dos atrasos verificados no processamento da informação de cobrança resultaram (em 27 dos 31 casos) procedimentos de cobrança coerciva por falta de pagamento de DUC que se encontravam efetivamente pagos o que, aliás, foi confirmado pela ulterior extinção dos correspondentes processos de execução fiscal instaurados indevidamente. A situação relativa a cada tipo de atraso identificado é reportada de seguida, enfatizando-se os consequentes inconvenientes criados aos contribuintes (10 dos 27 processos instaurados incluíram mesmo procedimentos de penhora).

¹ A criação da AT, por fusão da Direção-Geral dos Impostos (DGCI), da DGAIEC e da Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), teve efeitos a partir de 1 de janeiro de 2012, nos termos dos Decretos-Leis n.º 117/2011 e n.º 118/2011, ambos de 15 de dezembro.

² Nos termos do n.º 3 do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 376-A/89, de 25 de outubro, 25% do valor da coima será atribuída ao autuante do processo de contraordenação.



DUC pagos por transferência bancária de outros Estados da UE com atraso na informação de cobrança

A entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 124/2005, de 3 de agosto, veio consagrar a possibilidade de ser efetuado o pagamento de impostos por meio de transferência conta a conta ou de cheque sacado sobre instituições de crédito localizadas em qualquer estado membro da União Europeia (UE) ou no espaço económico europeu contendo, obrigatoriamente, a referência para pagamento.

A cobrança de DUC de IRS e de multi imposto por meio de transferência foi operacionalizada através da conta “IGCP – TEI’s Diretas” e, em 2012, totalizou € 23.750.628,31¹.

Examinada a informação sobre os sete DUC selecionados² verifica-se um atraso, em média, de 68 dias entre a data-valor da cobrança e o seu registo na CT, pelo IGCP, e no GFF, pela AT. Esse atraso deve-se a deficiências na identificação do DUC e do sujeito passivo nas ordens de transferência que impedem o tratamento dos pagamentos pelo SCE e obrigam à utilização de um circuito de informação específico entre o IGCP e a AT para identificar os DUC cobrados. Para o efeito, o IGCP envia semanalmente à AT um ficheiro com os valores creditados na referida conta para identificação dos DUC pagos com esses créditos. A relação dos DUC identificados é remetida ao IGCP para que as respetivas referências de pagamento sejam inseridas no SCE, dando início à normal transmissão de informação entre o SCE do IGCP e o sistema GFF da AT.

Os atrasos no processamento da informação de cobrança, devido à dificuldade em identificar os DUC cobrados, penalizam os sujeitos passivos com a emissão de certidões de dívida e instauração dos correspondentes processos de execução fiscal.

DUC com referência para pagamento retificada pela AT

De cada DUC consta a respetiva referência para pagamento e o valor a pagar³. No ato de pagamento do DUC a digitação incorreta da respetiva referência implica, em regra, a rejeição dessa operação devido a referência inválida. Porém, se a referência digitada for válida o pagamento é aceite mas vai gerar uma divergência no GFF que reconhece a cobrança mas não a associa ao DUC que se pretendia pagar. O pagador poderá apenas aperceber-se do erro cometido quando for citado no âmbito do processo de execução fiscal instaurado na sequência da emissão da certidão de dívida.

Para o GFF associar o valor cobrado ao DUC efetivamente pago é necessário retificar a respetiva referência. Até 2011, a troca de referências de DUC cobrados era efetuada, a pedido da AT, pelas respetivas ECC ou pelo IGCP no caso dos DUC cobrados pela SIBS. A partir de 2012, a troca passou a ser efetuada pela AT e o IGCP criou um tipo de ficheiro no SCE para refletir essa troca no ciclo de vida do DUC através de um novo registo.

¹ Este valor não corresponde apenas a IRS uma vez que, como referido, a cobrança através de guias de multi imposto não é desagregada por imposto na contabilidade do Tesouro.

² Com maior desfasamento entre a efetiva data de cobrança e a data de informação de cobrança.

³ Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento do Documento Único de Cobrança, aprovado em anexo à Portaria n.º 1423-I/2003, de 31 de dezembro.

O exame da informação sobre os sete DUC com referência retificada pela AT confirmou tratar-se de retificações pedidas pelos pagadores na sequência de erros de digitação por si cometidos. A correção foi efetuada pela Direção de Serviços de Cobrança da AT¹ tendo, em média, decorrido 24 dias entre o pedido de correção e o envio do ficheiro com a informação corrigida ao SCE do IGCP.

Em todos os casos, a falta de informação de pagamento do DUC levou à emissão da respetiva certidão de dívida e à instauração dos correspondentes processos de execução fiscal.

Nos casos examinados, o erro foi cometido pelos pagadores. A falta de reconhecimento dos DUC pagos não é imputável à AT que regularizou as situações em prazos curtos. Para a ocorrência desse tipo de erro concorria o facto de a referência para pagamento de DUC (código numérico com quinze posições) conter apenas um dígito de controlo. A inserção do segundo dígito de controlo na referência para pagamento do DUC de autoliquidação – ocorrida no primeiro trimestre de 2014 – é uma medida adequada para reduzir o número de situações com referência errada mas válida.

DUC de planos prestacionais pagos com atraso

Constatou-se que os atrasos na informação de cobrança de 12 dos DUC selecionados resultaram de atrasos no pagamento de uma ou mais prestações devidas por contribuintes com planos prestacionais de pagamento das respetivas liquidações de IRS². Para cada pagamento fora do prazo foi emitida certidão de dívida e instaurado o correspondente processo de execução fiscal mas, em 11 casos, verificou-se que a emissão da certidão foi indevida visto que ocorreu em data posterior à do pagamento do DUC (quando só seriam exigíveis os juros pelo período decorrido entre a data limite e a data efetiva de pagamento).

DUC com informação de cobrança prestada fora do prazo pelas ECC

Os atrasos da informação de cobrança dos restantes 5 DUC selecionados, devido a essa informação só ter sido prestada pelas ECC ao IGCP após o prazo contratual, penalizaram os sujeitos passivos com os encargos inerentes à emissão de certidões de dívida e à instauração dos correspondentes processos de execução fiscal.

O IGCP deteta estas situações através de um relatório do SCE que identifica, por ECC, a informação de cobrança prestada fora do prazo contratual. Aliás, um dos controlos-chave que cabe ao IGCP é o da tempestividade da transmissão da informação de cobrança pelas ECC. Sempre que essa informação for prestada fora de prazo, o IGCP deve identificar todos os atrasos que forem da responsabilidade das ECC para os quais não deve pagar o respetivo serviço de cobrança³.

¹ Em quatro situações após deferimento de processos de reclamação graciosa, nos termos dos artigos 68.º e seguintes do Código do Procedimento e do Processo Tributário.

² Concedidos nos termos dos artigos 29.º a 37.º do Regulamento da cobrança e dos reembolsos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de dezembro.

³ Uma das condições de pagamento do serviço de cobrança contratado às ECC é que a respetiva informação seja prestada ao IGCP no prazo contratualizado.



4.2 – Eficácia do sistema de gestão e controlo do IRS

4.2.1 – Procedimentos de gestão e controlo

As atividades de gestão, de controlo e de contabilização da cobrança do IRS encontram-se identificadas nas atribuições legais e regulamentares da AT¹ e do IGCP². As responsabilidades por essas atividades também se encontram legalmente imputadas através da existência de responsáveis para cada controlo-chave do circuito de cobrança e da publicação das correspondentes delegações de competências no Diário da República.

Os procedimentos de controlo em vigor no IGCP encontram-se, aliás, suportados por normas aprovadas pelo seu Conselho Diretivo que abrangem todo o circuito da informação de cobrança do IRS nas áreas da competência desse organismo³.

A AT ainda não aprovou, porém, manuais de procedimentos relativos à informação de cobrança do IRS e à contabilização da cobrança no SGR, sendo essas tarefas realizadas pelos técnicos com base em procedimentos informais e orientações verbais. Por exemplo, é necessário definir normas para os novos procedimentos de correção de DUC assumidos pela AT. Mesmo para corrigir erros dos contribuintes, a competência e a inerente responsabilidade por alterar informação registada nos sistemas deve estar inequivocamente atribuída. Ora, dos processos instruídos na Direção de Serviços de Cobrança sobre os sete DUC examinados não consta a identificação inequívoca do responsável pela decisão de corrigir a informação original.

O exame do circuito de cobrança e da documentação de suporte à contabilização evidencia, de uma forma geral, a aplicação regular e eficaz de procedimentos de controlo visando a deteção e correção de anomalias ou erros. Foram realizados procedimentos de conciliação da informação entre as unidades orgânicas do IGCP responsáveis pela contabilidade do Tesouro e pela gestão funcional do SCE⁴ e a da AT responsável pela contabilização no SGR (DSCC).

Porém, também se verificou que os procedimentos de controlo instituídos são insuficientes para garantir a contabilização integral do IRS (com omissão de valores relevantes) e a regularidade de todas as operações de cobrança, ocorrendo situações irregulares ou de controlo intempestivo que são materiais por natureza, como é o caso das operações registadas ou corrigidas com atrasos que conduzem à instauração de processos de execução fiscal e a procedimentos de penhora indevidos.

¹ Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro (aprova a orgânica da AT) e Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro (determina a estrutura nuclear dos serviços da AT e as competências das respetivas unidades orgânicas).

² Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto, que aprova em anexo os estatutos do IGCP e Norma Interna do IGCP n.º 305 (aprovada pelo conselho diretivo define os tipos de unidades que podem ser criadas ao nível da estrutura orgânica do IGCP, bem como as atribuições cometidas àquelas que a compõem).

³ Alíneas g) e i) do n.º 1 do artigo 6.º dos Estatutos do IGCP, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto.

⁴ Serviço de Operações Contabilísticas e Serviço de Gestão de Contas do Tesouro.

4.2.2 – Sistema de gestão e controlo

A interligação dos sistemas de cobrança das entidades cobradoras com o SCE do IGCP permite a prestação fiável e tempestiva da informação de cobrança. O SCE produz um conjunto de relatórios com base nos quais o IGCP controla a informação de cobrança proveniente das entidades cobradoras, através da resolução das divergências detetadas no âmbito das seis reconciliações efetuadas e identificadas no quadro seguinte:

Quadro 5 – Reconciliações efetuadas no SCE

Tipo de reconciliação	Entidades Cobradoras
Cobranças – Depósitos – por data de cobrança	Serviços de Finanças da AT
Cobranças – Extratos – por data de cobrança	Instituições de Crédito
Cobranças – Fundos – por data da compensação	SIBS e CTT
Extratos – Fundos – por data de compensação	Serviços de Finanças da AT e Instituições de Crédito
Depósitos – Extratos – por data de movimento	Serviços de Finanças da AT
Depósitos – Fundos – por data de compensação	Serviços de Finanças da AT

Para além disso, a interligação do SCE com o GFF da AT permite que a informação de cobrança seja transmitida de forma fiável e tempestiva para a AT evitando tarefas manuais e aumentando a eficácia do controlo dessa informação.

No que se refere à contabilização, a falta de interligação do GFF com o SGR e a inexistência de um sistema de informação contabilística da AT prejudica a contabilização fiável e tempestiva da receita do IRS e o pleno cumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado.

Visando ultrapassar a falta de interligação do GFF com o SGR, a AT adjudicou em 2013 a aquisição de serviços de desenvolvimento informático, no âmbito da contabilização das receitas fiscais e aduaneiras, para introdução de novas funcionalidades, nomeadamente a conversão dos movimentos financeiros em movimentos contabilísticos a partir da informação disponibilizada pelos motores de extração dos sistemas operacionais através de um interface único com o Sistema de Distribuição de Receitas e Despesas (SDRD), a análise e desenvolvimento de um plano de contas face às novas receitas tributárias e aduaneiras e a conciliação entre o sistema GFF da AT e os sistemas do IGCP.

A contabilização da receita de IRS continua, no entanto, a efetuar-se por recurso a procedimentos manuais, o que potencia a ocorrência de erros e prejudica a eficácia do sistema de controlo para garantir a regularidade das operações de cobrança e a fiabilidade da respetiva contabilização.



Essa situação é especialmente agravada pelo facto de a informação de cobrança (por DUC) extraída do GFF, para elaboração das tabelas de suporte à contabilização no SGR, não ser reconstituível nem sequer se encontrar arquivada nos termos legais¹, o que inviabiliza o controlo interno eficaz e o controlo externo *ex-post*, aliás como ficou demonstrado pelo facto de os ficheiros disponibilizados pela AT, com a identificação dos DUC cobrados em 2012, conterem erros significativos que obrigaram à elaboração de novos ficheiros quatro meses depois – *vide 2*.

Os principais pontos fortes e fracos do sistema de controlo de cobrança do IRS constam do quadro seguinte.

Quadro 6 – Pontos fortes e fracos do sistema de controlo

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
<ul style="list-style-type: none">▪ Delegação formalizada de competências nos responsáveis pela gestão e controlo da cobrança para cada controlo-chave do circuito do IRS (<i>vide 4.2.1</i>).▪ Aplicação pelo IGCP das normas de controlo interno relativas ao circuito de cobrança (<i>vide 4.2.1</i>).▪ Interligação dos sistemas de cobrança das entidades cobradoras com o SCE do IGCP (<i>vide 4.2.2</i>).▪ Produção de um conjunto de relatórios do SCE que permite ao IGCP verificar a correção e integralidade da informação de cobrança proveniente das entidades cobradoras (<i>vide 4.2.2</i>).▪ Interligação do SCE do IGCP com o GFF da AT (<i>vide 4.1.1</i>).▪ Realização de procedimentos de conciliação da informação entre as unidades orgânicas do IGCP (responsáveis pelo tratamento da informação de cobrança e contabilização na CT) e a da AT (responsável pelo registo da contabilização no SGR) (<i>vide 4.2.1</i>).▪ Rápida correção pela AT dos erros praticados pelos contribuintes no ato de pagamento dos DUC (<i>vide 4.1.3.2</i>).	<ul style="list-style-type: none">▪ Falta de manuais de procedimentos da AT sobre a informação de cobrança do IRS e a contabilização da cobrança no SGR (<i>vide 4.2.1</i>).▪ Procedimentos manuais de contabilização da receita de IRS pela AT (com omissão de valores relevantes) (<i>vide 4.1.2</i>).▪ Falta de interligação do GFF com o SGR (com prejuízo para a contabilização fiável e tempestiva da cobrança de IRS e para o pleno cumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado) (<i>vide 4.1.1</i>).▪ Falta de sistema de informação contabilística da AT (<i>vide 4.2.2</i>).▪ Controlo ineficaz para garantir a regularidade de todas as operações de cobrança, designadamente as não validadas ou validadas com atrasos (que conduzem à instauração de processos de execução fiscal e a procedimentos de penhora indevidos) (<i>vide 4.1.3.2</i>).▪ Falta de normas de procedimento relativas à correção de erros dos DUC (<i>vide 4.2.1</i>).▪ Inexistência de arquivo de suporte à contabilização no SGR, com a informação (por DUC) relativa a cada registo (e não reconstituível) (<i>vide 4.2.1</i>).

Os pontos fracos afetam a eficácia do controlo e suscitam a pertinência da tomada das ações corretivas que se mostram necessárias para controlar eficazmente a cobrança do IRS.

¹ Artigo 8.º das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000: “Todos os suportes documentais e as comunicações de informação devem ser informatizados e mantidos em arquivo durante os prazos previstos na lei”.

5 – CONCLUSÕES

A auditoria realizada verificou que o controlo da cobrança voluntária do IRS (€ 10.843 milhões em 2012) foi, em geral, eficaz ainda que não tenha assegurado a adequada contabilização integral, legal e regular da receita do imposto. Há um conjunto de insuficiências de controlo e práticas de contabilização manual permeáveis à ocorrência de erros de contabilização, nalguns casos com consequências nefastas para os contribuintes na sequência da instauração indevida de processos de execução fiscal.

Entre os pontos fracos dos sistemas implementados pela AT para a gestão e o controlo da receita do IRS releva a inexistência de procedimentos devidamente formalizados e robustos para a deteção e correção tempestiva de erros e irregularidades. Acresce que a informação em que se suportam os montantes contabilizados no SGR não está disponível, o que torna inviável o respetivo controlo externo *ex post* em condições adequadas.

A contabilização da cobrança do IRS pela AT por processos manuais não é conforme com a legislação em vigor desde 2001. Contrariamente ao disposto na lei, os sistemas de administração do IRS pela AT continuam a não estar interligados com o sistema de contabilização orçamental. Essa falta de interligação permite, *inter alia*, a recorrente não contabilização da receita do imposto relativa às Regiões Autónomas e à participação variável dos municípios (€ 792 milhões em 2012) a cuja desconformidade com os princípios orçamentais o Tribunal tem feito reparos nos seus Pareceres sobre a Conta Geral do Estado.



6 – RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se à Ministra de Estado e das Finanças:

1. Que assegure através da Direção-Geral do Orçamento, previamente a cada exercício orçamental, a identificação formal da Autoridade Tributária e Aduaneira como entidade administradora de receitas do Estado, especificando as receitas administradas sob a sua responsabilidade direta¹.
2. Que providencie as condições necessárias à interligação dos sistemas próprios da Autoridade Tributária e Aduaneira ao Sistema de Gestão de Receitas, ultrapassando a principal limitação existente ao cumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado, em vigor desde 1 de janeiro de 2001. Esta recomendação reitera outras, formuladas anteriormente, sobre a matéria nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2008 a 2012² uma vez que ainda não foram corrigidas as deficiências que motivaram essas recomendações e que poderiam ter evitado as deficiências e os vários erros detetados no âmbito da auditoria realizada.

Recomenda-se à Autoridade Tributária e Aduaneira:

3. Que assuma a sua integral responsabilidade pela contabilização de todas as receitas fiscais incluindo, no que se refere ao IRS, a receita extraorçamental a entregar às Regiões Autónomas. Esta recomendação reitera outras, formuladas anteriormente, sobre a matéria nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2010 a 2012³ visto que não foram, entretanto, corrigidas as deficiências que motivaram essas recomendações.
4. Que implemente um sistema de informação contabilística que assegure a contabilização apropriada da receita de IRS.
5. Que implemente manuais de procedimentos relativos à informação de cobrança do IRS e à respetiva contabilização no Sistema de Gestão de Receitas.
6. Que corrija os procedimentos que se mostram insuficientes para garantir a regularidade de todas as operações de cobrança de IRS e a sua contabilização integral, como é o caso da omissão de valores relevantes, das operações sem DUC que não são objeto de validação e das operações registadas ou corrigidas com atrasos levando à instauração de processos de execução fiscal e ao lançamento de procedimentos de penhora indevidos.

¹ Recomendação 7 – PCGE/2012.

² Recomendação 2 – PCGE/2008, Recomendação 3 – PCGE/2009, Recomendação 1 – PCGE/2010, Recomendação 3 – PCGE/2011 e Recomendação 6 – PCGE/2012.

³ Recomendação 43 – PCGE/2010, Recomendação 45 – PCGE/2011, Recomendação 5 – PCGE/2012 e Recomendação 42 – PCGE/2012.

7 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

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

8 – EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos no valor global de € 17.164,00, a suportar, em partes iguais, pela AT e pelo IGCP em conformidade com a respetiva nota de emolumentos e tendo em conta as unidades de tempo imputadas à realização da auditoria.



Tribunal de Contas

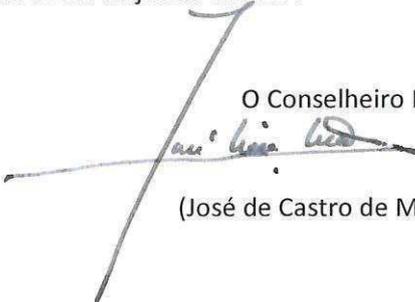
9 – DECISÃO

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

1. Aprovar o presente relatório e ordenar a sua remessa à Presidente da Assembleia da República, à Ministra de Estado e das Finanças, ao Diretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira, ao Presidente da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública e à Diretora-Geral do Orçamento.
2. Fixar o prazo de seis meses para que as entidades destinatárias das recomendações constantes deste relatório informem o Tribunal sobre o seu acatamento ou apresentem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00 a suportar, em partes iguais, pela Autoridade Tributária e Aduaneira e pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º e do n.º 3 do artigo 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto.
4. Remeter cópia deste relatório e do respetivo processo ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.
5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet* e aos órgãos de comunicação social.

Tribunal de Contas, aprovado em sessão de 26 de junho de 2014

O Conselheiro Relator


(José de Castro de Mira Mendes)

Os Conselheiros Adjuntos


(José Manuel Monteiro da Silva)


(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto



Fls.
=

ANEXOS



Anexo A – Participação variável dos municípios no IRS

A alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais (LFL)¹ estabelece o direito dos municípios a uma participação variável no IRS (PVIRS) determinada nos termos do artigo 20.º o qual, por sua vez, dispõe que:

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

A partir de 2009², o Governo passou a considerar a PVIRS prevista na LFL como receita fiscal dos municípios sem reflexo no OE, deixando essa participação de ser entregue por despesa orçamental (transferências correntes) e a parcela do IRS que lhe dá origem de ser contabilizada como receita do Estado. Apesar de constarem do Mapa XIX do OE (Transferências para os Municípios - Participação dos Municípios nos Impostos do Estado) desde 2007³, as verbas de PVIRS a transferir para os municípios não se encontram inscritas em despesa orçamental. Situação contrária verifica-se para as receitas previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do mesmo artigo 19.º, uma subvenção geral determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)⁴ e uma subvenção específica determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM)⁵, respetivamente, que constam do Mapa XIX da Lei do OE e que continuaram a ser inscritas como despesa orçamental, a título de transferências para os municípios.

¹ Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, e 20/2012, de 20 de maio.

² Relatório do Orçamento do Estado para 2009, de outubro de 2008.

³ Em 2007 (primeiro ano de vigência da Lei n.º 2/2007) foi aplicado o regime transitório previsto no n.º 1 do seu artigo 57.º que manteve o montante global da participação dos municípios nos recursos do Estado previsto no OE para 2006. Por sua vez, o artigo 59.º da LFL fixou em 5% a participação variável no IRS de 2007 e de 2008.

⁴ Cujo valor é igual a 25,3% da média aritmética simples da receita de IRS, IRC e IVA. O FEF é repartido em 50% como Fundo Geral Municipal e 50% como Fundo de Coesão Municipal – artigos 21.º a 23.º da LFL.

⁵ Cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios – artigo 24.º da LFL.

Acresce que o n.º 1 do artigo 25.º da LFL determina que sejam anualmente inscritos no OE os montantes das transferências financeiras correspondentes às receitas municipais previstas nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 19.º.

Questionada sobre os procedimentos para o apuramento dos valores inscritos no Mapa XIX e os valores transferidos em 2012, a DGAL informou que:

- para o cálculo das transferências financeiras para os municípios no ano de 2012, solicitou à AT informação relativa ao montante da coleta do IRS, por município, apurado no ano de 2010¹;
- procedeu ao cálculo da PIE bruta (valor do FEF+FSM+PVIRS que resulta da aplicação das fórmulas da LFL);
- procedeu à repartição da PIE final em FEF, FSM e PVIRS, assegurando primeiramente a percentagem de participação no IRS, depois o montante do FSM, sendo o montante de FEF obtido pela diferença entre a soma destas duas parcelas e o valor da PIE final;
- nesse apuramento, dado que nem o FEF ou FSM podem assumir valores negativos, pode haver necessidade de efetuar o acerto no valor da PVIRS, motivo pelo qual existem municípios que não recebem qualquer verba de FEF e FSM;
- para o ano de 2012, em cumprimento do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), os montantes da participação dos municípios nos impostos do Estado (PIE) foram determinados por forma a que da repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios resultasse uma redução de 5% face ao valor de 2011; esta imposição levou a que o montante da PVIRS tivesse que ser ajustado em conformidade, no caso dos municípios para os quais dos valores remetidos pela AT resultaria um aumento no montante total da PIE;
- o valor da PVIRS apurado, para cada município, foi o previsto no Mapa XIX do OE para 2012².

A Lei do OE para 2012 determinou que “Os acertos a que houver lugar, resultantes da diferença entre a coleta líquida de IRS de 2010 e 2011, no cumprimento do previsto no n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 2/2007 (...) devem ser efetuados, para cada município, no período orçamental de 2012.”³

¹ Coleta do IRS líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo n.º 78.º do CIRS, por município, apurado no ano de 2010, considerando como domicílio fiscal o do sujeito passivo identificado em primeiro lugar na respetiva declaração de rendimentos (alínea c) do art.º 19.º da Lei das Finanças Locais).

² Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

³ N.º 2 do artigo 55.º da Lei do OE para 2012. A Lei do OE para 2011 previa no n.º 2 do artigo 46.º uma norma similar para os acertos relativos a 2009 e 2010.



A DGAL informou não ter conhecimento que se tenha procedido aos acertos previstos na Lei do OE para 2012, da mesma forma que não se terá procedido a acertos previstos em normas equivalentes de orçamentos do estado anteriores e considera que mesmo não sendo sua responsabilidade proceder aos acertos previstos “(...) os mesmos não são na prática articuláveis com o previsto no art.º 29.º da LFL, nem com propósitos específicos de limitação das transferências previstos em sede de Orçamento do Estado”. Assim, a DGAL conclui que “(...) uma vez efetuado o apuramento o valor da PIE a considerar (FEF+FSM+IRS) teria que ser o previsto no Mapa XIX, sem possibilidade de acerto.”

Note-se que o artigo 29.º da LFL estabelece um limite mínimo e um limite máximo para a participação de cada município nos impostos do Estado (incluindo os montantes do FEF, FSM e da PVIRS), tendo por referência as transferências efetuadas no ano anterior, prevendo ainda um mecanismo de compensação através da utilização dos excedentes apurados aos municípios na situação de excedentários para cumprimento dos limites mínimos de outros municípios. No entanto, o cumprimento do artigo 29.º da LFL foi suspenso para os anos de 2011 e 2012¹.

A posição da DGAL e os factos descritos demonstram de forma inequívoca que, tal como o Tribunal assinalou no Parecer sobre a CGE de 2009, os procedimentos associados à atribuição aos municípios do valor da PVIRS evidenciam os constrangimentos existentes na articulação entre o disposto nos artigos 19.º e 20.º da LFL relativamente ao valor a transferir e as limitações das transferências a efetuar, em cada ano para cada município, nos termos do artigo 29.º ou quaisquer outras que venham a ser impostas, designadamente no âmbito do PAEF.

Finalmente acresce que, ao contrário do que alega o Ministério das Finanças, não se justifica a adoção para a PVIRS de um procedimento diferente do FEF e do FSM, porquanto se confirma pelos procedimentos adotados pela DGAL que:

1. o valor da PVIRS transferido para os municípios não é o que resulta dos valores comunicados pela AT mas sim o que consta do Mapa XIX do respetivo OE;
2. não são efetuados quaisquer acertos aos valores transferidos para os municípios, mesmo que se verifiquem desvios entre os valores do Mapa XIX e os valores comunicados pela AT.

¹ N.º 3 do artigo 46.º da Lei do OE para 2011 e n.º 3 do artigo 55.º da Lei do OE para 2012. Refira-se que também o n.º 3 do artigo 85.º da Lei do OE para 2013 suspendeu o cumprimento das limitações previstas no artigo 29.º da LFL.

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

Note-se que o n.º 7 do artigo 20.º da LFL, ao determinar a transferência do produto da participação variável no IRS para os municípios após a liquidação do imposto, não coloca qualquer condição relativamente ao seu pagamento (nos casos em que da liquidação resultar nota de cobrança). Deste modo, resulta claro que a referida participação não pode ser entendida como receita municipal cobrada pelo Estado porquanto os municípios recebem o produto da percentagem calculada sobre a respetiva coleta¹, independentemente de a receita ter sido arrecadada. Esta norma só vem comprovar que o valor a atribuir ao município constitui efetivamente uma despesa orçamental.

¹ Líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS.



Tribunal de Contas

7/6/16

Anexo B – Exercício do Contraditório - Apreciação das Respostas

Contabilização integral das receitas fiscais (Recomendação 3)

Alega a AT:

“Os procedimentos de contabilização adotados pela AT decorrem de determinações superiores, bem como de orientações emanadas pela DGO.

Importa no entanto referir, nomeadamente no que se refere as recomendações nos Pareceres sobre a CGE de 2010 a 2012, que estas têm vindo a ser acolhidas pela AT, sendo no entanto indispensável para o seu acolhimento, a colaboração e a articulação com a DGO.

Assim, e atentos a esta necessidade, foi solicitada a DGO a análise e parecer sobre diversas situações no âmbito das referidas recomendações como sejam a dos "abates a receita" (n/informação n.º 36 de 05-06-2013, cópia em anexo).

A Direcção-Geral do Orçamento tem vindo a criar as condições necessárias, para que a Autoridade Tributária e Aduaneira possa proceder a contabilização das receitas fiscais de acordo com as recomendações efetuadas pelo Tribunal de Contas.

A título de exemplo podemos referir duas das alterações já efetuadas, ao nível da contabilização da receita do IVA e do IRS (montantes do IVA consignado a Segurança Social (OE/2013), e a participação variável 5% dos Municípios no IRS (OE/2014)).

A AT, em articulação e colaboração com a DGO, procederá a alteração dos seus procedimentos de registo da cobrança no SGR, como já ocorreu com as situações acima referidas, à medida que forem sendo criadas as condições necessárias.”

A recomendação em causa reitera outras, formuladas anteriormente sobre a matéria nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2010 a 2012¹, visto que não foram, entretanto, corrigidas as deficiências que motivaram essas recomendações.

O Tribunal tem insistido na necessidade de a totalidade dos fluxos financeiros dos serviços da administração central ser relevada nos respetivos sistemas de contabilização orçamental, cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e ao conseqüente controlo e responsabilização das entidades administradoras.

Ora, no caso do IRS, falta à AT registar, em operações extraorçamentais, os fluxos financeiros relativos às receitas das Regiões Autónomas.

A AT não refere que limitações obstem à implementação do procedimento recomendado pelo Tribunal, desde 2011, quando a lei prevê o registo de operações extraorçamentais e a AT exerce, efetivamente, as funções de entidade administradora da receita de IRS.

¹ Recomendação 43 – PCGE/2010, Recomendação 45 – PCGE/2011, Recomendação 5 – PCGE/2012 e Recomendação 42 – PCGE/2012.



Receita indevidamente contabilizada pela AT fora do circuito de DUC

Alega a AT quanto:

“(…) ao registo pela AT no SGR no balcão 6900 (extinta-DGAIEC) do montante de €30.890,10 em receita de IRS, situação que já foi analisada tendo sido elencados todos os novos procedimentos a alterar pelas Estâncias Aduaneiras, estando em fase de implementação, a entrega destes valores através da guia de Multimposto.”

Ora, essa cobrança foi contabilizada de modo indevido visto que a AT tem, nos termos legais, a obrigação de efetuar, identificar e entregar as retenções de IRS dos seus trabalhadores, através da entrega da declaração de pagamento também denominada por guia de multi imposto. Sendo essa obrigação legal aplicável a todas as entidades públicas e privadas que efetuam retenções na fonte e cabendo à AT zelar pelo seu cumprimento, sublinha-se que a deficiência detetada é material por natureza e deve ser eliminada de imediato.

DIREÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO

Identificação da AT como entidade administradora de receitas do Estado (Recomendação 1)

Alega a DGO:

“Já se encontra publicada no portal da Direção-Geral do Orçamento (DGO) a listagem com a identificação formal das entidades administradoras de receita do Estado (serviços integrados), com especificação das receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades, referente ao exercício económico de 2013.

Esta listagem pode ser consultada em:

<http://www.dgo.pt/execucaoorcament/Paginas/ServicosintegradosAdministradoresReceitasEstado.aspx>, estando nela incluída a informação relativa à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

A publicação será feita com periodicidade anual, sempre que possível, no início do ano seguinte aquele a que a listagem se refere.”

A identificação das entidades administradoras e das receitas por si administradas é essencial para verificar o cumprimento do regime legal visto que este obriga à contabilização das receitas pelas respetivas entidades administradoras.

Ora, para essa identificação ser útil e constituir o principal elemento de controlo do processo de contabilização, terá de ser conhecida no início de cada exercício orçamental.

A publicação da listagem das entidades administradoras de receitas do Estado no ano seguinte ao de referência não corrige as deficiências que motivaram a recomendação do Tribunal.



J. L. L.

Anexo C – Exercício do Contraditório – Respostas



Tribunal de Contas

Flu



Exmo. Senhor **23.MAI14 06622**
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA
Ofício n.º 6766	09/05/2014	Ent n.º 2735/2014 Proc.: 02.01

ASSUNTO: Controlo de Receita de IRS - Relato de Auditoria - Audição

Exmo. Senhor,

Em resposta ao ofício n.º 6766, de 9 de maio de 2014, cumpre informar V. Exa que relativamente às recomendações dirigidas à Ministra de Estado e das Finanças, para além dos comentários já transmitidos diretamente pela Direção-Geral do Orçamento (em anexo), sublinha-se:

Recomendação 2:

Encontra-se já em desenvolvimento uma aplicação de contabilidade, a qual criará as condições para i) a interligação dos sistemas próprios da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) ao Sistema de Gestão de Receitas, e para ii) a prestação diária de informação, em conformidade com as recomendações realizadas pelo Tribunal de Contas. Adicionalmente, refira-se que a concretização desse projeto está a ser conduzida a par de um processo complexo de interligação entre os diversos sistemas informáticos da AT, bem como de uniformização de todos os procedimentos de tratamento de informação.

Com os melhores cumprimentos

A Chefe do Gabinete,

Cristina Sofia Dias

Cristina Sofia Dias

DGTC 26 5 14 9304



C/c: SEAO. SEAF.

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gab.mf@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. da República - 65
1050 – 159 Lisboa

V/Ref :Ofício nº 6735 – DA II
Data V/Ref. :9.Mai.2014

N.º Proc. P4818/2014
Data Emissor : 19 Mai. 14

ASSUNTO: Controlo da Receita de IRS – Relato de Auditoria - Audição

No que respeita às recomendações dirigidas à Senhora Ministra de Estado e das Finanças, constantes do Relato identificado em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

Recomendação 5.1

Já se encontra publicada no portal da Direção-Geral do Orçamento (DGO) a listagem com a identificação formal das entidades administradoras de receitas do Estado (serviços integrados), com especificação das receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades, referente ao exercício económico de 2013.

Essa listagem pode ser consultada em

<http://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Paginas/ServicosIntegradosAdministradoresReceitasEstado.aspx>, estando nela incluída a informação relativa à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

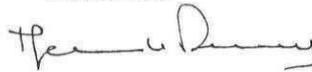
A publicação será feita com periodicidade anual, sempre que possível, no início do ano seguinte aquele a que a listagem se refere.

Recomendação 5.2

Quanto à interligação dos sistemas próprios da AT ao Sistema de Gestão de Receitas, a DGO continua a aguardar desenvolvimentos por parte daquela entidade, nomeadamente no que concerne à implementação pela AT duma aplicação de contabilidade que permita a referida interligação.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral



Manuela Proença

/PQ



Tribunal de Contas

7/6/14



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Autoridade Tributária e Aduaneira
Gabinete do Diretor-Geral
00245 23/05/14

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 Lisboa

ASSUNTO: Contraditório do Relato da Auditoria ao Controlo da Receita de IRS
VI ofício nº. 6737 de 09.05.2014

Em cumprimento do despacho do senhor Diretor-Geral, junto se remete a V. Ex.^a a Informação n.º40 de 22.05.2014 da Direção de Serviços de Contabilidade e Controlo, sobre o assunto referenciado em epígrafe.

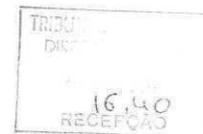
Com os melhores cumprimentos

O Coordenador do Gabinete,



José Filipe Neves

BGTC 23 5*14 9233



Rua da Prata, 10 - 2º - 1149 - 027 LISBOA PORTUGAL
Telefs.: (+351) 218 823 093/4/5 - Fax: (+351) 218 812 938 - E-mail: dg-at@at.gov.pt

Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral	
Entrada n.º 11036	Série
Em 22.05.014	Código
Rubrica I-Bole	

DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO
DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO

Despacho n.º _____
Data _____
Anotações _____

Despacho:

Concordo.
Remet. se ao Tribunal de Contas.
23.5.2014

JOSE A. ...
[Handwritten Signature]

Parecer n.º _____
Data _____
Anotações _____

Parecer:

Concordo.
À consideração superior.
2014-05-22

[Handwritten Signature]

Olga Pereira
Subdiretora-Geral

INFORMAÇÃO
N.º 40
Data 2014-05-22
Proc. _____
Contribuinte 600018709
Técnico Responsável _____

Assunto: Relato da Auditoria ao Controlo da Receita de IRS - ofício n.º. 6737 de 9 de maio de 2014

[Handwritten Signature]
MOD. 813



7/6/14

Por determinação da Senhora Subdiretora-Geral da Área de Cobrança, a Direção de Serviços de Contabilidade e Controlo em conjunto com a Direção de Serviços de Cobrança, foram incumbidas de, no âmbito das suas competências funcionais, exercer o contraditório, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, em relação ao "Relato da Auditoria ao Controlo da Receita de IRS".

Apreciado o documento em análise e face às recomendações efetuadas importa referir o seguinte:

Recomendações

3. "Que assuma a sua integral responsabilidade pela contabilização de todas as receitas fiscais incluindo, no que se refere ao IRS, a receita extraorçamental a entregar às Regiões Autónomas. Esta recomendação reitera outras, formuladas anteriormente, sobre a matéria nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2010 a 2012 visto que não foram, entretanto, corrigidas as deficiências que motivaram essas recomendações."

Os procedimentos de contabilização adotados pela AT decorrem de determinações superiores, bem como de orientações emanadas pela DGO.

Importa no entanto referir, nomeadamente no que se refere às recomendações nos Pareceres sobre a CGE de 2010 a 2012, que estas têm vindo a ser acolhidas pela AT, sendo no entanto indispensável para o seu acolhimento, a colaboração e a articulação com a DGO.

Assim, e atentos a esta necessidade, foi solicitada à DGO a análise e parecer sobre diversas situações no âmbito das referidas recomendações como sejam a dos "abates à receita" (n.º informação n.º 36 de 05-06-2013, cópia em anexo).

A Direção-Geral do Orçamento tem vindo a criar as condições necessárias, para que a AT-Autoridade Tributária e Aduaneira possa proceder à contabilização das receitas fiscais de acordo com as recomendações efetuadas pelo Tribunal de Contas.

[Handwritten signature]

A título de exemplo podemos referir duas das alterações já efetuadas, ao nível da contabilização da receita do IVA e do IRS (montantes do IVA consignado à Segurança Social (OE/2013), e à participação variável 5% dos Municípios no IRS (OE/2014)).

A AT, em articulação e colaboração com a DGO, procederá à alteração dos seus procedimentos de registo da cobrança no SGR, como já ocorreu com as situações acima referidas, à medida que forem sendo criadas as condições necessárias.

4. Que implemente um sistema de informação contabilística que assegure a contabilização apropriada da receita de IRS.

Tendo em vista assegurar as necessidades de informação do futuro sistema de contabilização, está a ser desenvolvido um novo sistema de distribuição de receita e despesa-SDRD, que visa agregar toda a informação que se encontra nos diversos sistemas operacionais da AT e que é indispensável à implementação dos registos de contabilização automáticos. O desenvolvimento deste projeto tem revelado a necessidade de alterações a montante deste sistema, ou seja, ao nível dos sistemas operacionais, para que seja possível a uniformização de procedimentos no tratamento da informação, bem como a criação e desenvolvimento de condições de diálogo entre os diversos sistemas da AT.

Em paralelo com este novo sistema SDRD, encontra-se em desenvolvimento o projeto para o sistema de contabilização, que irá permitir a interligação com o SGR-Sistema de Gestão de Receitas, e o envio automático da informação.

De referir, no entanto, que face à complexidade deste sistema, à necessidade de diversas adaptações/intervenções ao nível dos vários sistemas operacionais da AT, bem como à implementação do SDRD-Sistema de Distribuição de Receita e Despesa, e atendendo a que o projeto para o sistema de contabilização, ainda se encontra numa fase inicial de desenvolvimento, não se afigura exequível avançar com uma data prevista para a sua conclusão.


A.0



7/6/14

5. Que implemente manuais de procedimentos relativos à informação de cobrança do IRS e à respetiva contabilização no Sistema de Gestão de Receitas.

Quanto à inexistência de manuais de procedimentos da AT sobre a informação de cobrança do IRS e à contabilização no SGR, é uma lacuna que a AT reconhece, pelo que irão ser encetados esforços no sentido do seu desenvolvimento e respetiva aprovação.

6. Que corrija os procedimentos que se mostram insuficientes para garantir a regularidade de todas as operações de cobrança de IRS e a sua contabilização integral, como é o caso da omissão de valores relevantes, das operações sem DUC que não são objeto de validação e das operações registadas ou corrigidas com atrasos levando à instauração de processos de execução fiscal e ao lançamento de procedimentos de penhoras indevidos.

Relativamente a esta recomendação importa em nosso entender distinguir as seguintes situações:

- a) A omissão de valores relevantes, das operações sem DUC que não são objeto de validação;

As operações registadas pela AT sem DUC no ano de 2012, decorrem de duas situações distintas, uma referente aos montantes transferidos para Portugal, no âmbito da Diretiva da Poupança, Decreto-Lei n.º 62/2005, de 11 março (Diretiva 2003/48/CE do Conselho, de 3 de junho), os quais, conforme é referido neste relato (página 17) "... os mecanismos previstos para essas transferências não asseguram informação suficiente para integrar os valores transferidos no circuito DUC (como cobrança de IRS)..." pelo que não é passível de a AT alterar este procedimento. A outra situação refere-se ao registo pela AT no SGR no balcão 6900(extinta-DGAIEC) do montante de €30.890,10 em receita de IRS, situação que já foi analisada tendo sido elencados todos os novos procedimentos a alterar pelas Estâncias Aduaneiras, estando em fase de implementação, a entrega destes valores através da guia de Multimposto.

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]

- b) As operações registadas ou corrigidas com atrasos levando à instauração de processos de execução fiscal e ao lançamento de procedimentos de penhoras indevidos.

A rede de cobrança do Estado, conforme previsto no art.º 8.º do Regime da Tesouraria do Estado (aprovado pelo D.L. n.º 191/99, de 5 de Junho) é constituída por um conjunto de entidades.

A Autoridade Tributária e Aduaneira, é condicionada pelo desempenho das entidades colaboradoras na cobrança, as quais têm um impacto direto na qualidade e na tempestividade da informação registada pela AT, enquanto entidade administradora da receita.

De referir ainda que todas as situações detetadas pela AT no âmbito das operações de controlo, (documentos pagos com erro) apenas os documentos cobrados nos S.F., são passíveis de uma análise imediata pela AT e processada a devida correção dado que tem em arquivo nos S.F. os duplicados dos DUC pagos.

Os documentos cobrados pelas restantes entidades cobradoras apenas poderão ser objeto de análise/correção, na sequência de reclamação por parte do contribuinte.

Existem ainda outras situações que também apenas poderão ser resolvidas na sequência do contacto do sujeito passivo com a AT, como sejam, o caso das transferências bancárias de outros Estados da UE para uma conta bancária no IGCP, sem qualquer indicação de NIF, da referência DUC ou os casos em que a referência de pagamento do DUC não é corretamente indicada pelo contribuinte.





Fls.



AT
autoridade
tributária e aduaneira

DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO
DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO

7. Que providencie no sentido da estrutura das referências de pagamento dos DUC passar a incluir dois dígitos de controlo.

Atentos à fragilidade da estrutura de identificação dos DUC de Autoliquidação, e tendo em vista não só minimizar as rejeições destes documentos, mas também diminuir o atraso no reconhecimento destas cobranças, foi alterada a estrutura do número sequencial dos DUC de Autoliquidação, a qual a partir de 1 de janeiro do corrente ano passou a conter um 2º check-digit.

À consideração superior

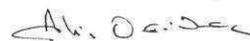
O Diretor de Serviços de Cobrança

A Diretora de Serviços de Contabilidade e Controlo

Francisco Cid Ferreira

Amélia Oliveira


FRANCISCO A. CID FERREIRA
DIRECTOR DE SERVIÇOS





Tribunal de Contas

J. Silva

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

IMP000 Carta/Ofício V. I. I.

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

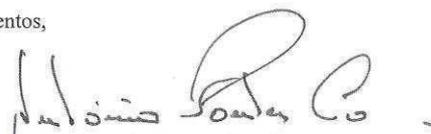
N/ Ofício nº 2014/9807
Lisboa, 15 de maio de 2014

Assunto: Relatório da Auditoria ao controlo da receita de IRS – Relato de Auditoria –
Audição

Em resposta ao vosso ofício nº 6736, de 9 do corrente mês e após análise ao documento enviado, respeitante ao assunto supra mencionado, informamos que a recomendação n.º 7, constante da página 25 do documento, efetuada à AT, já se encontra implementada desde 1 de março do corrente ano.

Salienta-se ainda que, o IGCP solicitou à AT a implementação de 2º dígito de controlo nas referências DUC de autoliquidação em finais de 2013, tendo apenas sido possível colocar em produção esta melhoria no início do ano, face à necessidade de serem realizados desenvolvimentos nas aplicações informáticas, quer por parte das Entidades Colaboradoras, quer pela própria AT.

Com os melhores cumprimentos,


António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

DGTC 15 5º14 8691



Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237



Flu

DGO

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. da República - 65
1050 – 159 Lisboa

V/Ref :Ofício nº 6735 – DA II
Data V/Ref. :9.Mai.2014

N.º Proc. P4818/2014
Data Emissor : 19 Mai. 14

ASSUNTO: Controlo da Receita de IRS – Relato de Auditoria - Audição

No que respeita às recomendações dirigidas à Senhora Ministra de Estado e das Finanças, constantes do Relato identificado em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

Recomendação 5.1

Já se encontra publicada no portal da Direção-Geral do Orçamento (DGO) a listagem com a identificação formal das entidades administradoras de receitas do Estado (serviços integrados), com especificação das receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades, referente ao exercício económico de 2013.

Essa listagem pode ser consultada em

<http://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Paginas/ServicosIntegradosAdministradoresReceitasEstado.aspx>, estando nela incluída a informação relativa à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

A publicação será feita com periodicidade anual, sempre que possível, no início do ano seguinte a aquele a que a listagem se refere.

Recomendação 5.2

Quanto à interligação dos sistemas próprios da AT ao Sistema de Gestão de Receitas, a DGO continua a aguardar desenvolvimentos por parte daquela entidade, nomeadamente no que concerne à implementação pela AT duma aplicação de contabilidade que permita a referida interligação.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Manuela Proença

/PQ