

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 29/2003-2ªS

Conselheiro Relator
Alves de Melo

Processo n.º 33/02 - AUDIT
18 de Junho de 2003

ASSUNTO: Auditoria ao Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento no âmbito da Receita em Execução Fiscal.

- AUDITORIA FINANCEIRA
- EXECUÇÃO FISCAL
- LIQUIDAÇÃO
- RECEITA
- DÍVIDA
- IMPOSTOS
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO
- SISTEMA INFORMÁTICO

CONCLUSÕES

A análise efectuada no decurso desta Auditoria permite apresentar, no âmbito do Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento, as seguintes conclusões de carácter genérico.

♦ Emissão da certidão de dívida e controlo da receita em execução fiscal

O Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento não assegura a emissão de certidão de dívida para todas as liquidações que, findo o prazo de pagamento voluntário, ainda se encontrem por cobrar, devido a problemas no subsistema de controlo de pagamentos ou por incoerência da informação cadastral. O sistema admite ainda a emissão de certidões de dívida antes do final do prazo de pagamento voluntário.

As principais dificuldades na recolha dos dados sobre pagamentos e anulações, no âmbito dos processos de execução fiscal, para o sistema

central resultam da falta de uniformidade e compatibilidade de procedimentos e sistemas de informação, que geram problemas de desactualização e incorrecção dos registos e evidenciam desajustamentos na estrutura de controlo interno.

Estas situações denunciam a ausência ou insuficiência de controlos de validação e de mecanismos de alerta e segurança no sistema informático central, nomeadamente, para evitar a prescrição das dívidas tributárias e a caducidade das liquidações bem como a manutenção prolongada no tempo da situação das liquidações.

Existe, assim, a necessidade de introduzir melhorias significativas no processo de emissão e controlo da receita em execução fiscal, designadamente, para aumentar a integração dos sistemas de informação e a celeridade na recolha dos dados e para reforçar os subsistemas relativos à validação da informação.

A análise da informação do sistema central de impostos sobre o rendimento permitiu apurar um indicador desta necessidade; segundo os dados, a quantia exequenda das mais de 1,4 milhões de certidões de dívida emitidas entre 1993 e 2001, ano de referência da auditoria, ascendia a mais de 684,8 milhões de contos, tendo-se verificado que este valor incluía 5,3 milhões de contos de liquidações que já não deveriam ter saldo por estarem associadas a códigos de situação correspondentes a cobrança ou anulação total.

◆ **Gestão dos sistemas de informação**

O registo centralizado de liquidações de impostos sobre o rendimento em fase de execução fiscal, efectuado no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento apresentou desvios significativos face à informação constante da aplicação informática de âmbito local, designada como Programa de Execuções Fiscais. Esses desvios ficaram, essencialmente, a dever-se a desactualização no registo dos dados em ambos os sistemas, que se traduziram em: dívidas abatidas na aplicação local que ainda se encontravam activas no sistema central, por falta de integração, na base de dados central, das anulações ou dos pagamentos das dívidas; dívidas remetidas para outro serviço local, por alteração da morada do devedor, sem que essa alteração tivesse sido registada no sistema central; dívidas com pagamento ou anulação já registados no sistema cen-

tral, sem que, no entanto, tivesse sido efectuada a actualização ao nível local.

Os resultados dos testes à aderência da situação da dívida nos dois sistemas mostraram uma taxa de erros que não permite assegurar a sua validade. Acresce que os dados registados nos sistemas informáticos só podem ser validados, com segurança, quando são associados a outra evidência disponível (documentação contida nos processos de execução fiscal).

A Auditoria permitiu apurar evidência suficiente para emitir uma opinião desfavorável quanto à qualidade da informação residente no sistema central de Impostos sobre o Rendimento porque os procedimentos de registo e controlo, a nível central e local, não oferecem segurança razoável de que os dados processados centralmente são completos, válidos e fíáveis.

No âmbito da legislação que regula as execuções fiscais, a aprovação de regimes excepcionais, que possibilitaram o pagamento em prestações e a redução de juros, sem que a sua implementação fosse precedida da criação ou adaptação de aplicações informáticas que permitissem o registo e o controlo dos dados de forma adequada, tem originado um nível significativo de incongruências e desactualizações da base de dados central.

Para além das conclusões de carácter genérico importa ainda destacar, como resultantes das verificações efectuadas, as seguintes observações específicas:

- ◆ Das 7.549.047 liquidações com nota de cobrança paga, que representavam 82,9% do total, o sistema registava 6.625.697 (72,8%) como tendo sido pagas dentro do prazo limite de pagamento, 922.734 (10,1%) como tendo sido pagas após o termo desse mesmo prazo mas antes da emissão da certidão de dívida pelo sistema, 611 como tendo sido pagas com cheques inválidos mas cuja situação tinha sido regularizada e cinco que aguardavam, na altura, a validação do pagamento. Apesar do número total das notas de cobrança pagas representar 82,9% do total de notas de cobrança emitidas, os 1.058.209,2 milhares de contos cobrados correspondem apenas a 39,9% do valor total liquidado.

- ◆ O sistema central não associa o local de cobrança e a data de pagamento, em execução fiscal, à liquidação respectiva, apesar de recolher e registar essa informação, imputando, na prática, a cobrança à área fiscal registada como sendo a da residência ou domicílio fiscal do devedor. Assim, as liquidações com local e data de pagamento correspondem às notas de cobrança pagas no prazo, ou fora do prazo mas antes da instauração da execução fiscal, e as outras, sem registo de local ou data de pagamento, a notas de cobrança sem pagamento, às certidões de dívida emitidas, pagas ou anuladas, e às anulações de liquidações.

Contudo, verificou-se que existem 1.258 liquidações com indicação de local de pagamento (nos CTT ou em tesourarias de finanças) que no sistema se encontram com códigos de situação de execução fiscal. Foi possível apurar que, pelo menos em 1.048 casos, se referem a situações de pagamentos efectuados antes da emissão da certidão de dívida, mas que por atraso na recolha, a informação de pagamento só foi registada no sistema após a emissão do respectivo título executivo.

- ◆ Desde a criação do imposto, a SIBS tem sido a entidade interveniente na respectiva cobrança a obter melhor resultado na média de dias existente entre o pagamento e a recolha de informação, com uma média de três dias, e as instituições de crédito as entidades que apresentam pior resultado com uma média de noventa e nove dias entre o pagamento e a recolha. No entanto, é de realçar que nas instituições de crédito, nas tesourarias de finanças e nos CTT se têm verificado significativas melhorias, a partir de 1996. Em 2001, o tempo médio para a recolha registado nos CTT foi de cinco dias, nas instituições de crédito de quatro dias e nas tesourarias de finanças de quinze dias.
- ◆ Nas liquidações totalmente pagas (código de situação 65 e código de situação de relaxe 9), permanece no sistema um valor total em dívida negativo (1.220.838.181\$00), resultante da existência de 24.367 certidões em que o valor de imposto e juros compensatórios em dívida é negativo. No entanto, destas, 23.652 (97,1%) são superiores ao valor negativo de 1.000\$00 e apenas 140 são inferiores ao valor negativo de 5.000\$00 (0,57%). Nos casos analisados, esta situação resultou do facto do sistema registar os juros de mora que foram pagos mas que não estavam incluídos na liquidação inicial, como valor em dívida negativo.
- ◆ Foram apuradas divergências nos valores de liquidações emitidas em 2001 e do valor da dívida exequenda no final desse ano, obtidos através

do tratamento dos ficheiros recebidos, face aos valores de liquidação prévia e do saldo final inscritos nas tabelas de execução orçamental da receita de 2001, produzida pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos.

O tratamento da informação recebida permitiu apurar que os valores de liquidações de IRS, IRC, juros compensatórios e juros de mora em 2001 foram de, respectivamente, 167.114.052.873\$00, 180.053.191.612\$00, 16.358.832.422\$00 e 2.718.622.278\$00. A tabela anual de execução orçamental apresenta pequenas divergências face a este apuramento quanto a IRS, IRC e juros compensatórios, mas regista mais 50.095.564\$00 do que o valor apurado de juros de mora. As divergências verificadas resultam, no IRS, no IRC e nos juros compensatórios, de arredondamentos efectuados na transição de escudos para euros, e, no caso dos juros de mora, na sequência de pagamentos efectuados através de guias modelo 81.

O valor total por cobrar de impostos sobre o rendimento e respectivos juros ascendia, no final de 2001, segundo as tabelas de execução orçamental da receita, a 797,4 milhões de contos. Os procedimentos implementados e a constatação de que existem documentos de cobrança ainda não recolhidos, permitem concluir que o valor em dívida será certamente inferior a 703,1 milhões de contos, dos quais 679,5 milhões provenientes de 478.629 liquidações já em fase executiva e 23,6 milhões de 5.274 notas de cobrança.

Refira-se ainda que parte significativa desta dívida foi objecto de reclamação graciosa ou de impugnação judicial e que se tem vindo a constatar a anulação de parte também significativa da dívida reclamada ou impugnada, não devendo, por isso, assumir-se o valor em dívida como sendo susceptível de cobrança quase integral.

- ◆ A falta de aderência entre a informação registada nas bases de dados central e local foi causada por:
 - ◇ Desactualização do cadastro, ao nível do sistema central, atribuindo a certidão de dívida a área local diferente da correspondente à efectiva residência ou domicílio fiscal do contribuinte.
 - ◇ Falta de actualização da aplicação local (Programa de Execuções Fiscais).

Em primeira instância, destacam-se os processos cuja análise permitiu concluir que a fase efectiva em que se encontravam era a constante da base de dados central. Porém, no serviço de finanças não foi actualizada a fase na aplicação local, por motivos que se prendem com a afectação dos recursos humanos a áreas consideradas prioritárias. Note-se que o Programa de Execuções Fiscais não actualiza as diversas fases do processo automaticamente, necessitando da intervenção do operador para a mudança de fase, mesmo quando são extraídos documentos que o próprio programa produz e representam por si só uma mudança efectiva da fase do processo. Por essa razão, as fases de processo encontradas com mais frequência no programa são a instauração, a citação e o abatimento (que pode ocorrer por cobrança ou por anulação parcial ou total). Nestas circunstâncias, a falta de actualização da aplicação local varia desde a omissão pontual ou o atraso no registo das fases intermédias dos processos até ao assumido não registo dessas fases intermédias (e por vezes até do próprio abate dos processos) ou dos pagamentos parcelares efectuados pelos devedores.

Em segundo lugar, encontram-se os processos para os quais ainda não foi recebido documento de suporte para o serviço de finanças efectuar a alteração da fase, apesar deste já ter conhecimento do facto gerador dessa alteração.

- ◇ Desactualizações e incongruências da base de dados central em resultado de problemas operativos e de natureza informática na validação, reconciliação e imputação dos pagamentos e anulações às respectivas liquidações, nomeadamente para as que se encontram em regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais, de desadequados procedimentos de controlo no que respeita ao preenchimento de guias de pagamento, causando a sua rejeição no sistema, e da deficiente comunicação entre os serviços centrais e locais, no que respeita à situação dos processos de execução fiscal.
- ◆ Em caso de anulação parcial do valor liquidado com pagamento da parte restante (ou vice-versa), o código que fica registado no sistema não reflecte a situação de facto (coexistência de pagamento e de anulação parciais) mas apenas o último facto ocorrido (pagamento ou anulação), afectando a qualidade dessa informação.

- ◆ Não foi adoptado procedimento uniforme pelos serviços de finanças que foram objecto da presente acção, relativamente aos requerimentos para pagamento em prestações ao abrigo do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro (diploma que regula o pedido de pagamento em prestações efectuado após o decurso do período de pagamento voluntário e antes da instauração do processo de execução fiscal). Verificou-se que a instauração de processos de execução fiscal ou antecedia a decisão sobre o pedido de pagamento em prestações ou só era efectuada após decisão de indeferimento desse pedido.

RECOMENDAÇÕES

Tendo em atenção o âmbito e os resultados desta Auditoria apresentam-se seguidamente as recomendações que, a serem atendidas, se espera que contribuam para superar as deficiências detectadas na qualidade da informação que foi objecto desta acção.

- ◆ *Deverá ser integrado no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento um módulo de contabilização que assegure a prestação de informação fiável e tempestiva para a Conta Geral do Estado; esse módulo deve conter a programação dos critérios e das regras de contabilização de forma objectiva e a determinação do período de contabilização mínimo obrigatório, prazos para registo da informação original e da informação definitiva relativa a cada período e processo de autonomização contabilística das alterações à informação original.*

Para ser possível cumprir esta recomendação, a recolha de dados para o sistema central de impostos sobre o rendimento deverá ser efectuada, com garantia de fiabilidade e segurança, *até 15 dias após o período mensal da ocorrência dos factos.*

Para o efeito, a recolha da informação sobre cobranças e anulações efectuados em processos de execução fiscal deve incluir todos os elementos necessários para proceder à reconciliação e imputação dos respectivos documentos de cobrança e de anulação.

- ◆ O desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade desenvolvida na área das execuções fiscais continua a ser necessário, para exercer um controlo prévio e rigoroso da situação das dívidas, por parte dos serviços que liquidaram as receitas e que emitiram as respectivas certidões,

que assegure a efectividade das mesmas (serem devidas e não estarem cobradas nem anuladas). A existência de um sistema de informação global a disponibilizar na rede informática da DGCI, que apresentasse dados actualizados sobre os devedores quanto à respectiva localização, natureza (pontual ou sistemática) e da possibilidade de cobrança das dívidas pela existência de património para as satisfazer, permitiria opções rápidas e eficazes sobre os procedimentos a desenvolver e a rentabilização dos recursos existentes.

- ◆ A modernização do equipamento informático existente nos serviços locais deve constituir uma clara prioridade desta área, na medida em que traria benefícios significativos para a operacionalidade desses serviços, nomeadamente, diminuindo a duração dos processos de execução fiscal.
- ◆ Os serviços de finanças deverão dar cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro, devendo a Administração Fiscal definir os procedimentos necessários para o efeito.