

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO INTERCALAR DO PGRCIC DA AT 1º SEMESTRE DE 2024



setembro de 2024

FICHA TÉCNICA

Título

Relatório Intercalar de Execução do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da AT - 1.º Semestre de 2024

Direção Operacional

Direção de Serviços de Auditoria Interna

Divisão de Acompanhamento de Resultados, Planeamento e Apoio Técnico

Revisão técnica

Jorge Caetano de Oliveira, Chefe de Divisão da DARPAT

Execução Técnica

Dina Dinis Fernandes, auditora interna

Direção e revisão

Teresa Missionário, Diretora de Serviços de Auditoria Interna

Contactos

DSAI – Direção de Serviços de Auditoria Interna (dsai@at.gov.pt)

DARPAT – Divisão de Acompanhamento de Resultados, Planeamento e Apoio Técnico

(dsai-darpat@at.gov.pt)

Rua da Alfândega, 5, Piso 0 - 1149-061 Lisboa

Tel. 218 813 804 / 218 813 811

Data de Elaboração

17 de setembro de 2024

ÍNDICE

I. NOTA INTRODUTÓRIA.....	6
I.1. INTRODUÇÃO	6
I.2. CARACTERIZAÇÃO.....	6
II. RESULTADOS DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO 1.º SEMESTRE DE 2024.....	7
II.1. ATIVIDADES DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO	7
II.2. MONITORIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO DO PGRIC PARA OS RISCOS ELEVADOS E MUITO ELEVADOS	9
II.2.1. <i>Caracterização dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas de maior graduação na AT.....</i>	9
II.2.2. <i>Medidas a Implementar por Grau de Risco, para os riscos de graduação mais elevada.....</i>	9
II.2.3. <i>Resultados da Monitorização do PGRIC em 2024, para os riscos de graduação mais elevada....</i>	10
II.2.4. <i>Condicionantes à Implementação de Medidas de Prevenção do PGRIC.....</i>	11
III. AUTOAVALIAÇÃO	13

ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1. PGRIC N.º Total de Riscos monitorizados e Medidas de Prevenção, por tipo de serviço, para os riscos de graduação mais elevada – 1.º Semestre de 2024	9
Quadro 2. PGRIC Medidas Implementadas por Tipo de Serviço no 1.º semestre dos anos de 2023 e 2024, para os riscos de graduação mais elevada	10
Quadro 3. PGRIC Total das Medidas de Prevenção Implementadas/Não Implementadas por Tipo de Serviço no 1.º semestre de 2024, para os riscos de graduação mais elevada	11
Gráfico 1. Taxa de implementação de medidas preventivas – Avaliação Intercalar do 1.º Semestre dos anos de 2023 e 2024, por tipo de serviço e graduação de risco	11

SIGLAS/ACRÓNIMOS

ALF	Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
DARPAT	Divisão de Acompanhamento de Resultados de Auditoria, Planeamento e Apoio Técnico
DF	Direção de Finanças
DS	Direção de Serviços
DSAI	Direção de Serviços de Auditoria Interna
NUGRIC	Núcleo de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
p.p.	Pontos Percentuais
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
SC	Serviços Centrais
SF	Serviço de Finanças
UO	Unidade Orgânica

I. NOTA INTRODUTÓRIA

I.1. INTRODUÇÃO

O Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que cria igualmente o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), veio instituir no seu artigo 6.º a obrigação de elaborar, no mês de outubro, um relatório de monitorização “intercalar nas situações identificadas de risco elevado ou máximo”.

Em cumprimento da alínea e) do n.º 2 do artigo 31.º da Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro, cabe à Direção de Serviços de Auditoria Interna “Elaborar planos e relatórios de execução no âmbito da gestão de riscos de corrupção e infrações conexas e assegurar a respetiva monitorização”.

O presente relatório apresenta, assim, a monitorização intercalar dos resultados desta avaliação no âmbito daquele regime, mantendo como matriz de referência o Plano aprovado em 2022¹, restrito aos riscos de graduação elevada e muito elevada.

Nestes termos, o presente documento sistematiza o trabalho desenvolvido pela AT, durante o primeiro semestre de 2024, no que respeita à implementação das medidas preventivas previstas no PGRIC da AT (na sua versão revista de 2022) para os riscos de graduação elevada e muito elevada nas diversas unidades orgânicas (UO) da AT – Serviços Centrais (SC), Direções de Finanças (DF), Serviços Locais de Finanças (SF), Alfândegas e Delegações e Postos Aduaneiros (ALF).

I.2. CARACTERIZAÇÃO

Enquanto estrutura organizacional, a AT tem por missão administrar impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como exercer o controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e pelo Direito da União Europeia².

¹ Disponível no Portal das Finanças em [Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas – 2022](#).

² Cf. Art.º 2.º, n.º 1, do DL n.º 118/2011, de 15 de dezembro.

Para cumprir esta missão, no primeiro semestre de 2024, a estrutura orgânica da AT integrava 43³ serviços centrais e 399⁴ serviços desconcentrados de âmbito regional e local.

Neste contexto, para efeitos de monitorização do PGRIC, foram consideradas 45 UO dos Serviços Centrais e 399 UO dos Serviços Regionais e Locais da AT (21 Direções de Finanças; 39 Estâncias aduaneiras – Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros; e 339 Serviços de Finanças).

II. RESULTADOS DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO 1.º SEMESTRE DE 2024

O controlo da execução dos objetivos e indicadores de gestão na organização é executado com recurso à monitorização sistemática das atividades permitindo, assim, o acompanhamento dos serviços ou áreas específicas que, ao longo do 1.º semestre de 2024, evidenciaram desvios a nível nacional.

Nesta monitorização dos mecanismos de controlo, relativamente ao período em análise, para além da metodologia constante do Plano, são consideradas:

- as determinações resultantes da publicação do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro (Cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o Regime Geral de Prevenção da Corrupção);
- a atualização e o tratamento contínuo do mapeamento das matrizes de gestão das áreas e riscos de corrupção existentes, por meio da reavaliação do grau de risco de corrupção e infrações conexas associado às principais atividades e procedimentos desenvolvidos no seio da AT, a incluir na próxima revisão do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

II.1. ATIVIDADES DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Neste enquadramento, durante o 1.º semestre de 2024, foram desenvolvidas as seguintes atividades direcionadas à prevenção da corrupção:

- **Monitorização das medidas de prevenção para os riscos de graduação elevada e muito elevada** em todas as UO da AT relativamente às áreas de risco de corrupção identificadas, com uma clara mensagem para a adoção das medidas previstas, de forma a reforçar a eficácia do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da AT;

³ Para além destas UO de nível I, foram incluídas, para efeitos de monitorização das suas atividades, ainda as seguintes UO: i) a Divisão do Gabinete da Diretora-Geral; e ii) o Núcleo de Gestão da Relação (NGR).

⁴ Uma vez que alguns Postos Aduaneiros não têm colaboradores afetos em exclusividade às mesmas e/ou que a estas UO apenas fossem dirigidas um reduzido número de riscos transversais, por inaplicabilidade dos demais, estas UO não foram objeto de monitorização.

- **Acompanhamento** pela DSAI⁵ das **denúncias não exclusivamente tributárias**⁶, estando aqui incluídas as queixas, exposições, participações e reclamações, rececionadas na AT, cujo conteúdo seja suscetível de conter factos relacionados com comportamentos inadequados/quebra de deveres funcionais por parte de trabalhadores, com a prática de procedimentos irregulares/ilegais ou que firam os princípios e valores subjacentes à atividade da AT, designadamente, os da integridade, transparência e compromisso;
- **Análise sistemática, em ponto autónomo dos relatórios de auditoria interna**, da temática auditada à luz do PGRIC verificando a implementação das medidas de prevenção associadas ao risco e, simultaneamente, avaliando a atualidade do mapeamento ao nível do procedimento, do risco, da sua graduação e da eficácia das medidas preventivas;
- **Continuação do desenvolvimento de um sistema informático**, com o objetivo de simplificar e aumentar a eficácia do processo de recolha da informação, quer no âmbito da monitorização, quer no âmbito da revisão do PGRIC, cuja entrada em produção, em 2017, tem vindo a permitir ganhos significativos na sua análise e tratamento;
- **Apoio às diferentes UO** sobre questões relacionadas com a gestão e a implementação das medidas de prevenção;
- **Acompanhamento das recomendações** efetuadas junto dos responsáveis pelas entidades auditadas, no sentido de promover ações de sensibilização a todos os trabalhadores e a criação de medidas que visam melhorar os controlos internos;
- **Implementação das recomendações** emanadas pelos órgãos de controlo externo: o Tribunal de Contas (TC) e Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

⁵ Em termos operacionais, o conjunto de atividades relacionadas com a implementação do PGRIC é desenvolvido pela Divisão de Acompanhamento de Resultados, Planeamento e Apoio Técnico (DARPAT), no seu Núcleo de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (NUGRIC).

⁶ **Denúncias não tributárias:** Estas denúncias contemplam matéria não tributária (i.e., que não envolvem constrangimentos procedimentais e/ou aplicacionais inerentes à atividade tributária, decorrentes do relacionamento contribuintes/fisco), suscetível de potenciar riscos de corrupção ou infrações conexas, sendo que, após apreciação, a matéria em apreço poderá ser objeto de proposta de ponderação de planeamento de auditorias ou de análises aprofundadas da temática e, quando justificado, de encaminhamento para a DSCJC ou para o Ministério Público.

Denúncias mistas: Trata-se de denúncias que envolvem matéria de âmbito tributário ou não tributário, com indícios de práticas suscetíveis de poderem ser consideradas no âmbito da temática de corrupção ou infrações conexas, podendo as mesmas, após apreciação, dar origem à realização de auditorias internas ou ao envio à DSCJC, para efeitos de ponderação de eventuais responsabilidades disciplinares, ou ao encaminhamento para o Ministério Público.

II.2. MONITORIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO DO PGRIC PARA OS RISCOS ELEVADOS E MUITO ELEVADOS

II.2.1. CARACTERIZAÇÃO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS DE MAIOR GRADUAÇÃO NA AT

No PGRIC da AT (revisão de 2022) estão identificados, para efeitos de monitorização, 5.577 riscos de graduação elevada e muito elevada, que podem ocorrer nas 444⁷ unidades orgânicas que constituem a estrutura operacional da AT, relativamente aos quais foram identificadas e desenvolvidas medidas de prevenção, que totalizam 13.417 – ver Quadro 1.

Quadro 1. PGRIC | N.º Total de Riscos monitorizados e Medidas de Prevenção, por tipo de serviço, para os riscos de graduação mais elevada – 1.º Semestre de 2024

Tipo de Serviço	N.º de Riscos						N.º de Medidas					
	Muito elevado		Elevado		Total		Muito elevado		Elevado		Total	
	Total	Estrut. %	Total	Estrut. %	Total	Estrut. %	Total	Estrut. %	Total	Estrut. %	Total	Estrut. %
Serviços Centrais	6	0,4	290	7,0	296	5,3	19	0,7	867	8,2	886	6,6
Direções de Finanças	85	5,9	397	9,6	482	8,7	169	5,9	827	7,8	996	7,4
Alfândegas (*)			559	13,5	559	10,0			1 629	15,5	1 629	12,2
Serviços de Finanças	1 346	93,7	2 894	69,9	4 240	76,0	2 684	93,4	7 222	68,5	9 906	73,8
Total	1 437	100	4 140	100	5 577	100	2 872	100	10 545	100	13 417	100

Nota: * Inclui Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros.

Para os riscos de graduação mais elevada, constata-se que a maioria dos riscos identificados está concentrada nos Serviços de Finanças, 76% do total, seguido pelas estâncias aduaneiras com 10%, totalizando estes dois serviços 86% das situações de risco a monitorizar. Tal facto decorre da circunstância de a AT se encontrar organizada por áreas territoriais, num modelo assente num elevado número de serviços regionais e locais.

II.2.2. MEDIDAS A IMPLEMENTAR POR GRAU DE RISCO, PARA OS RISCOS DE GRADUAÇÃO MAIS ELEVADA

Com o objetivo de minimizar os fatores de risco apurados, no que respeita a cada um dos riscos de graduação mais elevada, foram desenvolvidas uma ou mais medidas de prevenção tendentes a reduzir ou mesmo cercear a sua ocorrência e impacto na organização.

⁷ A monitorização de riscos e de implementação de medidas do PGRIC foi efetuada em 45 UO dos Serviços Centrais e a 399 UO dos Serviços desconcentrados da AT (21 Direção de Finanças; 39 estâncias aduaneiras – Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros; e 339 Serviços de Finanças).

A responsabilidade pela implementação das medidas preventivas é adstrita a cada um dos diferentes serviços da AT, conforme as suas especificidades, sendo que, no que se reporta ao 1.º semestre de 2024, para efeitos de monitorização do Plano, foram identificadas 13.417 medidas, a serem implementadas pelas 444 unidades orgânicas anteriormente identificadas da AT.

À semelhança do que acontece com os riscos, a maioria das medidas a implementar é da responsabilidade dos Serviços de Finanças (9.906), seguida das Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros (1.629), cabendo aos Serviços Centrais e Direções de Finanças as restantes medidas (com um peso de 6,6% e 7,4%, respetivamente).

II.2.3. RESULTADOS DA MONITORIZAÇÃO DO PGRIC EM 2024, PARA OS RISCOS DE GRADUAÇÃO MAIS ELEVADA

Durante o 1º semestre de 2024, a AT implementou 12.167 medidas das 13.417 medidas de prevenção previstas no atual PGRIC para os riscos de graduação mais elevada, o que corresponde a uma taxa de execução de medidas de 90,7% (ver Quadro 2), o que representa uma melhoria de 0,5 p.p. face a igual período do ano anterior – ver Quadro 2.

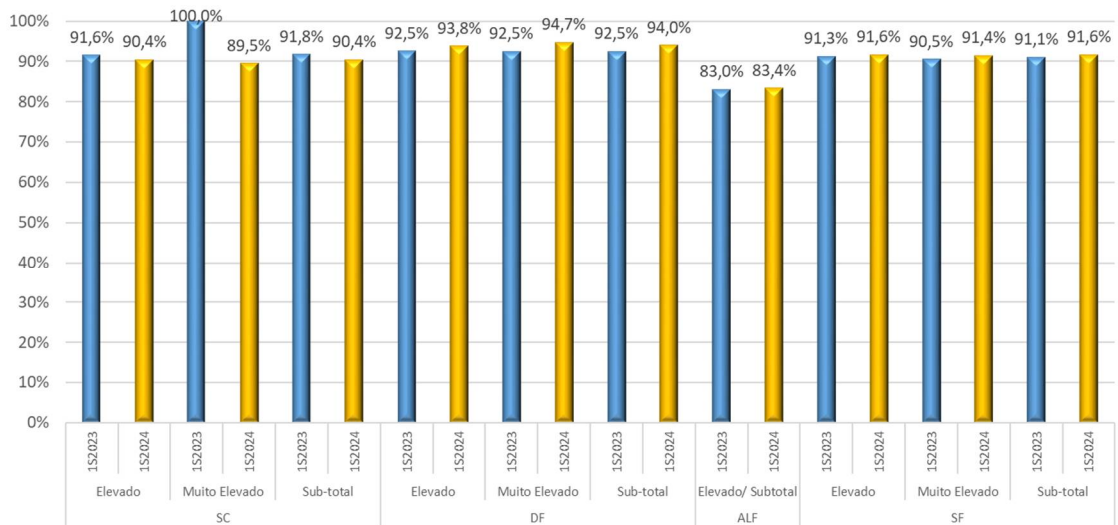
O aumento na taxa de implementação de medidas preventivas no 1.º semestre de 2024 face ao período homólogo do ano anterior deveu-se às **melhorias da execução em todos os tipos de serviço e em todos os graus de risco** inerentes à avaliação intercalar (ou seja, para os riscos elevado e muito elevado), com exceção dos Serviços Centrais.

Quadro 2. PGRIC | Medidas Implementadas por Tipo de Serviço no 1.º semestre dos anos de 2023 e 2024, para os riscos de graduação mais elevada

Tipo de Serviço	1.º Semestre de 2023				1.º Semestre de 2024				Variação Taxa de Exec. 1Sem2024/ 1Sem2023 em p.p.
	N.º de Medidas	Implementadas		% de Medidas Impl.	N.º de Medidas	Implementadas		% de Medidas Impl.	
		Sim	Não			Sim	Não		
Serviços Centrais	886	813	73	91,8	886	801	85	90,4	-1,4
Direções de Finanças	982	908	74	92,5	996	936	60	94,0	1,5
Alfândegas (*)	1 629	1 352	277	83,0	1 629	1 358	271	83,4	0,4
Serviços de Finanças	10 244	9 328	916	91,1	9 906	9 072	834	91,6	0,5
Total	13 741	12 401	1 340	90,2	13 417	12 167	1 250	90,7	0,5

Nota: * Inclui as Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros.

Gráfico 1. Taxa de implementação de medidas preventivas – Avaliação Intercalar do 1.º Semestre dos anos de 2023 e 2024, por tipo de serviço e graduação de risco



Notas: SC – Serviços Centrais; DF – Direções de Finanças; ALF - Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros; SF – Serviços de Finanças; Elev. – Risco Elevado; Mto Elev. – Risco Muito Elevado; 1S2023 – 1.º Semestre de 2023 e 1S2024 – 1.º Semestre de 2024.

II.2.4. CONDICIONANTES À IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS DE PREVENÇÃO DO PGRIC

Na análise realizada no ponto anterior, constata-se que, no 1.º semestre de 2024, careciam de implementação 1.250 medidas das 13.417 previstas – ver Quadro 3.

Como seria de esperar, dado o elevado número de serviços desconcentrados na AT, a maioria das medidas não implementadas estão concentradas nos serviços de finanças (com 66,7% do total) e nas estâncias aduaneiras (21,7%) – ver Quadro 3.

Quadro 3. PGRIC | Total das Medidas de Prevenção Implementadas/Não Implementadas por Tipo de Serviço no 1.º semestre de 2024, para os riscos de graduação mais elevada

Tipo de Serviço	Medidas					Motivos para a não implementação de medidas					
	Total	Implementadas		Não		Falta de RH		Falta de SI		Outros motivos	
		N.º	Estrut. %	N.º	Estrut. %	N.º	Estrut. %	N.º	Estrut. %	N.º	Estrut. %
Serviços Centrais	886	801	6,6	85	6,8	37	4,0	5	10,6	43	15,6
Direções de Finanças	996	936	7,7	60	4,8	38	4,1	1	2,1	21	7,6
Alfândegas (*)	1 629	1 358	11,1	271	21,7	147	15,9	13	27,7	111	40,2
Serviços de Finanças	9 906	9 072	74,6	834	66,7	705	76,0	28	59,6	101	36,6
Total	13 417	12 167	100,0	1 250	100,0	927	100,0	47	100,0	276	100,0

Nota: * Inclui as Alfândegas, Delegações e Postos Aduaneiros.

Das medidas não implementadas pelos serviços da AT, 74% devem-se, essencialmente, à “falta de recursos humanos”, as quais têm implicações, entre outras, nas medidas de segregação de funções, de rotatividade de trabalhadores e de trabalho em equipa, 3,8% às limitações de desenvolvimento/adequação dos sistemas informáticos e as restantes a “Outros motivos”.

Na sequência da análise das justificações que os serviços apresentaram como estando na raiz da não implementação das medidas de prevenção por “Outros motivos”, destacam-se as seguintes:

- A não aplicabilidade de medidas presentes na ficha, pela especificidade das funções exercidas em algumas dessas UO;
- Ausência de disponibilização de formação adequada.

III. AUTOAVALIAÇÃO

O PGRCIC da AT constitui um instrumento fundamental para a gestão dos riscos de corrupção e infrações conexas, onde a qualidade da gestão, a integridade e a qualidade dos sistemas de controlo interno e de auditoria se mostram determinantes, particularmente numa Direção-Geral onde a natureza das atividades desenvolvidas e a informação tratada, aliadas à acentuada capilaridade da sua rede de serviços, a expõe a riscos de corrupção e infrações conexas.

A monitorização permanente destas atividades é imprescindível no âmbito da estratégia de prevenção de riscos desta natureza, uma vez que permite identificar com precisão o grau de concretização e objetividade das medidas de prevenção e os desvios inerentes à sua execução, possibilitando aos serviços a adoção de medidas preventivas dos riscos inerentes às atividades desenvolvidas, bem como a promoção do aperfeiçoamento do próprio PGRCIC.

A taxa de implementação das 13.417 medidas de prevenção para os riscos de graduação mais elevada contidas no atual PGRCIC fixou-se em 90,7%, o que representa uma melhoria de 0,5 p.p. face ao período homólogo do ano anterior, diferença que reflete o empenho dos dirigentes e dos seus trabalhadores, bem como a maior adequação do Plano à realidade de cada UO e o aperfeiçoamento de medidas de prevenção efetuado na revisão de 2022.

Concomitantemente, saliente-se que o procedimento automático implementado para a comunicação central da concretização das medidas de prevenção contidas no PGRCIC pelos dirigentes e chefias responsáveis pela sua implementação tem-se revelado um instrumento importante no apuramento de resultados e na simplificação do envio de toda a informação para a DSAI, constatando-se que tem vindo a ser interiorizado cada vez melhor quer o processo, quer a cultura de controlo interno no domínio da política de prevenção da corrupção e da mitigação dos seus riscos.

Para a sua implementação integral é, no entanto, essencial a intervenção ativa e sistemática de todas as UO, dirigentes, chefias e trabalhadores, promovendo dessa forma um envolvimento de todos na prevenção destes fenómenos que minam a sociedade e constituem uma preocupação transversal dos governos, instituições públicas e privadas, organizações não-governamentais, comunicação social e cidadãos em geral.