



Tribunal de Contas



PARTE C
**A CONTA DA SEGURANÇA
SOCIAL**





11. ENQUADRAMENTO, LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES

11.1. Enquadramento

O Sistema de Segurança Social (SSS) tem como objetivos prioritários garantir a concretização do direito à Segurança Social (SS) (consagrado na regra de que todos têm direito à SS¹), promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da equidade e, ainda, promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão².

Nesta perspetiva, o SSS está subordinado a um conjunto de princípios gerais consagrados na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)³, que enformam todo o seu funcionamento, incluindo a concessão das prestações legalmente previstas no âmbito daquele.

Fazem parte do Orçamento da Segurança Social (OSS) e da Conta da Segurança Social (CSS) entidades do Continente⁴ e das Regiões Autónomas dos Açores⁵ e da Madeira⁶.

As entidades que integram o perímetro de consolidação da segurança social estão sujeitas, entre outras, às regras fixadas na LEO, na LOE, no DLEO, no Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (POCISSSS)⁷ e no Classificador Económico das Receitas e das Despesas Públicas (CERDP).

Ao IGFSS compete elaborar o OSS, assegurar, coordenar e controlar a sua execução⁸ e elaborar a CSS⁹, a qual está sujeita aos princípios de consolidação constantes da Orientação 1/2010¹⁰, aprovada pela Portaria 474/2010, de 01/07.

A elaboração do presente Parecer assenta na análise da CSS, publicada na CGE, na consulta à documentação que integra as contas de gerência apresentadas pelas entidades incluídas no perímetro ao Tribunal, na consulta ao Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), ao qual o Tribunal tem acesso *online*, no dossiê de consolidação disponibilizado pelo IGFSS e ainda num conjunto de verificações e auditorias realizadas nos serviços e em informação adicional solicitada ao IGFSS e a outras entidades que integram o perímetro de consolidação.

A LEO ainda parcialmente em vigor prevê, no seu art. 27.º, n.º 3¹¹, que as despesas do OSS sejam estruturadas por classificação orgânica, a definir por decreto-lei, diploma que nunca veio a ser publicado.

¹ Art. 2.º, n.º 1, da Lei 4/2007, de 16/01.

² Art. 4.º da Lei 4/2007, de 16/01.

³ Art. 5.º da Lei 4/2007, de 16/01.

⁴ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS); Instituto da Segurança Social, IP (ISS); Instituto de Informática, IP (II); Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP (IGFCSS); Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS); Fundo de Garantia Salarial (FGS); Fundo de Socorro Social (FSS); e Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (FESSPBC).

⁵ Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA (ISSA).

⁶ Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM).

⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei 12/2002, de 25/01.

⁸ Art. 48.º da LEO, art. 3.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Decreto-Lei 84/2012, de 30/03, e art. 15.º, n.º 2, alínea b) do Decreto-Lei 167-C/2013, de 31/12.

⁹ Art. 3.º, n.º 2), alínea d), do Decreto-Lei 84/2012 e art. 15.º, n.º 2, alínea c) do Decreto-Lei 167-C/2013.

¹⁰ Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do setor público administrativo.

¹¹ Este artigo mantém-se em vigor, uma vez que regula a matéria agora versada no art. 51.º da nova LEO que ainda não se encontra a produzir efeitos, como adiante será referido.

A situação foi objeto de acompanhamento contínuo pelo Tribunal, que formulou sucessivas recomendações ao Governo no sentido de virem a ser publicadas as normas necessárias à adoção de tal classificação, sendo a última a Recomendação 56 – PCGE/2014. Em 2015 foi publicada a nova LEO¹, que contém algumas disposições sobre a matéria². Assim, o art. 42.º, que define os mapas contabilísticos a integrar na LOE³, não consagra qualquer mapa relativo à classificação orgânica das despesas do subsetor da segurança social ou dos seus sistemas ou subsistemas, diferentemente do que define para a administração central⁴. O art. 51.º, referente ao do subsetor da segurança social, apenas prevê que sejam apresentadas por classificação orgânica as despesas de administração, relegando tal classificação para valores residuais, uma vez que as despesas de administração representam um volume financeiro diminuto em face das restantes despesas do sistema, sobretudo as referentes às prestações sociais. Verifica-se, assim, que, ao nível do orçamento do subsetor, a classificação orgânica viu a sua relevância substancialmente reduzida à luz da nova LEO. Já no que se refere aos orçamentos dos serviços do subsetor da segurança social, o seu art. 17.º, n.º 1⁵, estatui que as despesas aí inscritas são estruturadas por programas, fonte de financiamento, e classificador orgânico, funcional e económico, remetendo o n.º 4 do mesmo artigo a regulamentação da estrutura dos códigos dos classificadores orçamentais para diploma autónomo, a publicar no prazo de um ano após a entrada em vigor da Lei 51/2015⁶. Em sede de acompanhamento das recomendações formuladas pelo Tribunal em Pareceres anteriores⁷ o MTSSS informou que, com a publicação dos novos diplomas – LEO e SNC-AP – está “(...) em processo de avaliação o enquadramento a ser proposto para esta classificação e a definição legal das instituições que integram o perímetro da Segurança Social”.

Continua igualmente por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da segurança social⁸, o que tem gerado sucessivas recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores⁹. Em sede de acompanhamento destas recomendações o MTSSS informou que se encontra “(...) em análise a proposta de legislação para cumprimento da recomendação”.

¹ A Lei 151/2015, de 11/09, aprova a nova Lei de Enquadramento Orçamental.

² A nova LEO entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, como resulta do disposto no art. 8.º, n.º 1 da Lei que a aprovou, mas os seus art. 3.º e 20.º a 76.º só produzem efeitos três anos após a entrada em vigor daquela, de acordo com o estipulado no n.º 2 do artigo suprarreferido, pelo que, nas matérias aí reguladas, continua a reger o preceituado na LEO aprovada pela Lei 91/2001, na versão republicada pela Lei 41/2014, de 10/07.

³ O disposto para os mapas orçamentais aplica-se, *mutatis mutandis*, aos mapas que integram a CGE, por força do disposto no art. 67.º da nova LEO.

⁴ Esta conta com o Mapa 4, relativo à classificação orgânica das despesas do subsetor da administração central (art. 42.º, alínea d)).

⁵ A mencionada norma, relativa ao princípio da especificação, encontra-se em vigor, ao contrário dos art. 42.º e 51.º anteriormente mencionados.

⁶ Este prazo já decorreu integralmente sem que o diploma tenha sido publicado.

⁷ Cfr. Recomendações 56-PCGE/2014, 53-PCGE/2013, 46-PCGE/2012, 48-PCGE/2011, 47-PCGE/2010, 47-PCGE/2009, 58-PCGE/2008 e 53-PCGE/2007, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

⁸ O Tribunal tem vindo a alertar para a necessidade de se desenvolver e clarificar o quadro legal aplicável à SS. O Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei 191/99, de 5/06, prevê, no seu art. 1.º, n.º 5, que a tesouraria única da segurança social seja regulada por diploma próprio. Posteriormente à sua publicação, têm sido introduzidas nas LEO, desde a Lei 91/2001, de 20/08, normas com a epígrafe “*Execução do orçamento da segurança social*” (art. 45.º na Lei 91/2001, art. 48.º na versão republicada pela Lei 41/2014, de 10/07, e art. 56.º na LEO aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09), algumas das quais relacionadas com a tesouraria única da segurança social, função cometida ao IGFSS, não só pelas mencionadas normas, mas também pelo art. 3.º, n.º 5, alínea b), do Decreto-Lei 84/2012, de 30/03. Contudo, o regime instituído não se afigura completo, em face, designadamente, daquele que é o conteúdo do Regime da Tesouraria do Estado, nem inteiramente claro, por exemplo, no que se reporta às formas que deve revestir a pretendida articulação com esta última.

⁹ Cfr. Recomendações 57-PCGE/2014, 54-PCGE/2013, 47-PCGE/2012, 49-PCGE/2011, 48-PCGE/2010, 55-PCGE/2009, 68-PCGE/2008, 68-PCGE/2007, 97-PCGE/2006, 144-PCGE/2005 e Parecer sobre a CSS de 2004 (pág. XII.35), todos disponíveis em www.tcontas.pt.



Importa também referir que o art. 3.º, n.º 7, do Decreto-Lei 84/2012 impõe que os limites das aplicações de capital realizadas pelo IGFSS sejam fixados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da segurança social, o que igualmente não se mostra cumprido.

Continuam também a existir discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social, de que se aponta, a título de exemplo, a matéria referente ao financiamento do sistema previdencial-capitalização¹, aspeto que vem sendo alvo de recomendação do Tribunal desde o PCGE/2008². Não obstante o facto de terem já sido publicadas alterações legislativas a estes diplomas, as referidas discrepâncias não foram ultrapassadas, registando-se apenas que a nova LEO não contém norma sobre a matéria em apreço. Em sede de acompanhamento destas recomendações, o MTSSS informou que “*Atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado, considera-se que esta harmonização será oportuna numa revisão mais global dos mesmos*”.

Regista-se que o IGFSS é uma das entidades que integra o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, assumindo as funções de organismo de controlo estratégico do sistema de segurança social. São atribuições do Instituto, neste âmbito, assegurar a verificação, acompanhamento, avaliação e informação, nos domínios orçamental, económico e patrimonial das atividades dos organismos que integram o sistema de segurança social³. Para o exercício destas atribuições, a orgânica do Instituto inclui um Gabinete de Auditoria do sistema de segurança social⁴. Contudo, não se encontra afeto a esta estrutura qualquer recurso humano, pelo que o exercício das mencionadas atribuições do Instituto se encontra prejudicado⁵.

Os fiscais únicos do ISS, do II, do ISSA e do FGS emitiram os pareceres e as certificações legais de contas, relativos ao exercício de 2015, em abril de 2016. O Fiscal Único do ISSM emitiu o parecer, mas não emitiu a certificação legal de contas, alegando que não está assegurada a independência entre as funções de fiscal único e de emitente da certificação legal de contas. O IGFSS não teve, durante o ano de 2015, fiscal único, uma vez que este só viria a ser nomeado em 18 de agosto 2016⁶, pelo que a conta deste Instituto não foi objeto de certificação legal de contas. Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças sugere que seja ouvida a CMVM, enquanto entidade com competência para assegurar o controlo de qualidade da revisão legal de contas de Entidades de Interesse Público, previsto no Regime Jurídico de Supervisão de Auditoria. Contudo, esta matéria carece de clarificação no âmbito da Lei Quadro dos Institutos Públicos.

As contas do IGFCSS e do FEFSS foram objeto de certificação legal de contas pelo Fiscal Único do Instituto, que igualmente emitiu parecer relativamente à conta deste, mas não o emitiu autonomamente relativamente à conta do Fundo⁷, o que não se compreende, uma vez que a gestão do FEFSS

¹ Cfr. art. 91.º da Lei 4/2007, de 16/01, art. 17.º do Decreto-Lei 367/2007, de 2/11, e art. 111.º da Lei 82-B/2014, de 31/12.

² Cfr. Recomendações 58-PCGE/2014, 55-PCGE/2013, 48-PCGE/2012, 50-PCGE/2011, 49-PCGE/2010, 50-PCGE/2009 e 63-PCGE/2008, todas disponíveis em www.tcontas.pt.

³ Art. 3.º, n.º 6, do DL 84/2012.

⁴ Art. 2.º, n.º 3, alínea b) da Portaria 417/2012, de 19/12, que aprovou os Estatutos do Instituto.

⁵ Questionado o IGFSS sobre se durante os anos de 2015 e 2016 foram incluídos nos planos de atividades do Instituto ações de controlo dirigidas à atribuição pela Segurança Social de prestações sociais de desemprego e de pensões, este informou que “(...) apesar do Instituto apresentar na sua estrutura organizacional um gabinete de auditoria interna, não se encontra afeto a este qualquer recurso humano, pelo que não contempla nos seu planos de atividades de 2015 e 2016, quaisquer ações de controlo dirigidas à atribuição de prestações sociais de desemprego e de pensões”.

⁶ Despacho 10642/2016, dos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, publicado no DR, 2.ª S, n.º 163, de 25/08.

⁷ Com efeito, apesar de o Parecer relativo à conta do IGFCSS se referir ao facto de o Fiscal Único ter acompanhado a atividade e os negócios do Instituto, a regularidade dos respetivos registos contabilísticos e o cumprimento das normas aplicáveis, o que pode inculcar a ideia de que abrange também a conta do FEFSS, principal negócio do Instituto, o seu autor nunca se refere expressamente à conta do FEFSS.

consubstancia a principal atribuição do Instituto. Deve, contudo, salientar-se que quer o Instituto quer o Fundo foram também objeto de uma auditoria externa realizada por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, contratada pelo próprio Instituto, cujos relatórios de auditoria apresentam uma estrutura idêntica à da certificação legal de contas.

O Conselho Consultivo do IGFSS, com competências para a emissão de parecer sobre o orçamento e a conta da segurança social, nunca foi nomeado, encontrando-se prejudicado o exercício destas competências consultivas e incumprido o regime legal vigente¹.

O orçamento e a conta do Fundo de Socorro Social (FSS) constituem anexos ao orçamento e à conta da Segurança Social². Até 2013, tais publicações não se verificaram. Em 2014 e 2015, na sequência de recomendação formulada pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2013³, a conta do Fundo já foi publicada em anexo à Conta da Segurança Social. No entanto, o orçamento do Fundo não foi publicado em anexo ao OE, pelo que as normas reguladoras da sua divulgação continuam incumpridas. No âmbito do acompanhamento de recomendações, o MTSSS informou que *“Os mapas do Orçamento do FSS para 2016 foram oportunamente remetidos ao Ministério das Finanças, para constarem na Lei do Orçamento do Estado de 2016, como anexo ao Orçamento da Segurança Social”*. Em sede de contraditório, a DGO alega que *“(…) assegura a integração dos mapas da Lei respeitantes ao Orçamento da Segurança Social no conjunto que acompanha a proposta de Orçamento do Estado, que sejam identificados daquele modo pela entidade que os remete”*.

11.2. Limitações e condicionantes

Salientam-se como limitações e condicionantes:

- ◆ Ao nível do SIF:
 - ◇ Não integração neste de todas as entidades incluídas no perímetro de consolidação;
 - ◇ Apesar das melhorias verificadas no preenchimento dos descritivos das operações realizadas, ainda persistem algumas operações em que esse descritivo não existe ou a sua inscrição é em forma de código, o que dificulta e/ou impede a compreensão dos movimentos contabilísticos subjacentes;
 - ◇ Inexistência de mapas orçamentais consolidados das receitas e das despesas por classificação económica de cada componente do sistema previdencial e de cada subsistema do sistema de proteção social de cidadania com imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do sistema;

Não foi disponibilizado o Relatório Analítico sobre a CSS de 2015, facto que limitou a análise da conta, uma vez que a informação incluída no Relatório da CGE de 2015 (Volume I) sobre a conta da segurança social é bastante exígua⁴.

¹ Art. 7.º, n.º 4, do Decreto-Lei 84/2012. De notar que a Lei Quadro dos Institutos Públicos (Lei 3/2004, de 15/1, que sofreu sucessivas alterações, a última das quais por via do Decreto-Lei 96/2015, de 29/05) configura a existência deste órgão *“de consulta, apoio e participação na definição de linhas gerais de atuação do instituto e nas tomadas de decisão do conselho diretivo”* como facultativa, pelo que só existirá nos casos em que a lei orgânica do instituto público o preveja, como é expressamente o caso (cfr. art. 17.º, n.º 3 e 29.º e seguintes do diploma).

² Art. 6.º, n.º 3, do Decreto-Lei 102/2012, de 11/05.

³ Recomendação 60-PCGE/2013.

⁴ Cfr. ponto V.1. Documentos que acompanham o relatório – Conta da Segurança Social (págs. 347 a 361).