



12. ORÇAMENTO E CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

O OSS e a CSS são compostos pelos mapas a que se referem, respetivamente, os art. 32.º e 75.º da LEO¹, bem como pelos elementos informativos constantes do art. 76.º daquela Lei, pelo mapa de fluxos de caixa consolidado e pelo Anexo às demonstrações financeiras consolidadas.

Todas as entidades que integram o perímetro de consolidação utilizaram, em 2015, o SIF, com exceção do IGFCSS e do FEFSS², situação sobre a qual o Tribunal se tem pronunciado³ e que impediu a obtenção de informação orçamental e patrimonial consolidada diretamente da referida aplicação informática, exigindo intervenções manuais por parte do IGFSS, procedimentos que tendem a aumentar o nível de risco de erro da informação financeira da CSS.

No que respeita à consolidação orçamental, para além das limitações decorrentes da não integração das referidas entidades, a aplicação informática continua a não se encontrar parametrizada para proceder à imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do SSS aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania e à componente de repartição do sistema previdencial, à eliminação das transferências internas entre subsistemas e componentes, à eliminação de receitas e despesas recíprocas, com exceção das transferências correntes e de capital e à relevação dos saldos iniciais e integrados. Assim, a produção de mapas orçamentais consolidados carece de intervenção manual⁴.

A consolidação da CSS tem por base o método de simples agregação, conforme definido na alínea a) do ponto 6.5 da Orientação 1/2010, publicada em anexo à Portaria 474/2010, 2.ª Série, de 01/07.

De acordo com o mencionado no Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas (ADFOC), os critérios de valorimetria aplicados pelas entidades integrantes do perímetro são os constantes do POCISSSS, com exceção dos aplicáveis aos ativos do FEFSS⁵ e à constituição de provisões para cobrança duvidosa do FGS⁶, que utilizam diferentes critérios⁷, por se considerar que os critérios substitutos refletem de forma verdadeira e apropriada a sua posição financeira.

¹ Lei 91/2001, de 20/08, na redação constante da sua republicação através da Lei 41/2014, de 10/07.

² No âmbito do processo de verificação do Acolhimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal sobre a CGE/2013, o MTSSS vem informar que para o FEFSS se encontra “(...) em estudo o novo interface (...) já no âmbito dos desenvolvimentos para o SNC-AP”.

³ Cfr. Recomendações 59-PCGE/2014, 58-PCGE/2013, 51-PCGE/2012, 53-PCGE/2011, 51-PCGE/2010 e 67-b) - PCGE/2008, e Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 - Relatório 52/2009 – 2.ª S, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

⁴ Cfr. Recomendações 60-PCGE/2014, 59-PCGE/2013, 52-PCGE/2012, 54-PCGE/2011, 51-PCGE/2010, 62-PCGE/2008 e 70-PCGE/2007, e Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 - Relatório 52/2009 – 2.ª S, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

⁵ Utilização do critério do justo valor, em vez do critério do custo histórico, conforme Normativo de Valorimetria do FEFSS (Regulamento específico do IGFCSS).

⁶ As dívidas provenientes de sub-rogação de créditos são provisionadas a 100%, independentemente da antiguidade da dívida, em função do elevado risco de cobrança associado às entidades que recorrem ao FGS.

⁷ As normas internacionais e nacionais de contabilidade admitem a derrogação de normativos contabilísticos, desde que os normativos substitutos retratem de forma fiel a realidade contabilística da entidade.

12.1. Orçamento da Segurança Social

O OSS para 2015 foi aprovado pela Lei 82-B/2014, de 31/12¹, alterada pela Lei 159-E/2015, de 30/12, sendo que as normas de execução orçamental constam do Decreto-Lei 36/2015, de 09/03.

12.1.1. Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental

As medidas de política com impacto no setor, adotadas para 2015, seguiram as linhas orientadoras dos exercícios anteriores (2011 a 2014), reforçando e mantendo as direcionadas para a redução do défice público e sustentabilidade da dívida pública, visando sobretudo a contenção do consumo interno (público e privado), a redução da despesa pública e o aumento da receita fiscal e contributiva. Merecem destaque, no contexto em análise, as medidas direcionadas para a diminuição da massa salarial pública, que se mantiveram ao longo de todo o ano, ainda que mitigadas pela reposição de uma parte da redução salarial em vigor desde 2012 e para o aumento da carga fiscal sobre os rendimentos provenientes do trabalho.

Merecem igualmente destaque as que se referem à redução da despesa com prestações sociais, designadamente, a suspensão da regra de atualização das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas, a racionalização da despesa com prestações sociais por via do reforço da aplicação da condição de recursos e a introdução ou redução de tetos superiores na formação do valor dessas prestações, as alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego, a suspensão da atualização do Indexante de Apoios Sociais (IAS), mantendo-se o mesmo em € 419,22, e as restrições relativas às condições de antecipação da idade de acesso à pensão de velhice, bem como a alteração da idade legal de acesso à mesma.

Também relevantes na execução orçamental de 2015 foram as medidas tomadas em anos anteriores, como as alterações ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, por via do alargamento das bases de incidência da receita contributiva e da introdução/alteração de taxas contributivas para certos grupos de trabalhadores e a sujeição das prestações sociais diferidas de valor mais elevado a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES).

Estas medidas, conjugadas com alguma recuperação do mercado de trabalho, fizeram regredir o esforço financeiro do Estado no que respeita ao financiamento do OSS, com destaque para a cobertura das necessidades de financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, que recuou, em 2015, quando comparado com o período homólogo de 2014.

12.1.2. Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final

O quadro 1 evidencia a evolução da previsão das receitas e despesas do OSS (orçamento inicial vs. orçamento corrigido final), operada através das alterações orçamentais vertidas nos Mapas X e XII, de acordo com a sua natureza – “*Créditos Especiais*”, “*Reforços*” e “*Anulações*”.

¹ A Lei foi objeto da Declaração de Retificação 5/2015, publicada no DR, 1.ª Série, n.º 40, de 26/02.



Quadro 1 – Alterações orçamentais

(em milhões de euros)

	Receita		Despesa		Saldo previsto
	Parcial	Total	Parcial	Total	
Orçamento Inicial		53 036 (1)		52 698	338
Alterações orçamentais					
Créditos especiais	242		13		
Reforços	4 935		9 264		
Anulações	-5 332	- 155	-9 436	- 159	
Orçamento corrigido		52 881		52 539	342

(1) Inclui € 586 M de saldo de anos anteriores.

Fonte: Lei 82-B/2014, de 31/12, e CSS/2015.

O valor dos reforços e das anulações incluídos no quadro respeitam aos orçamentos de receita e de despesa globais da segurança social e, por essa razão, encontram-se expurgados do valor dos reforços e das anulações realizados nas transferências entre sistemas e subsistemas da segurança social¹.

No orçamento inicial, a previsão da despesa situou-se abaixo da previsão da receita, apontando para um saldo orçamental de € 338 M. A relação entre despesa e receita previstas manteve-se no orçamento corrigido final, com a receita e a despesa a reduzir cerca de 0,29% e 0,30%, respetivamente, o que proporcionou um ligeiro incremento do saldo orçamental previsto de 1,1% (€ 342 M).

Em termos líquidos (total de reforço e anulações) e valor absoluto, no orçamento da receita as reduções mais significativas ocorreram nas transferências correntes da administração central (€ 95 M) e nos ativos financeiros de títulos de médio e longo prazo (€ 166 M), enquanto os aumentos se verificaram na integração de saldos de anos anteriores (€ 102 M) e nas vendas de bens de investimento (€ 26 M). No orçamento da despesa as maiores reduções verificaram-se nas transferências correntes para a administração central (€ 561 M) e para as famílias (€ 137 M), já os maiores aumentos tiveram lugar nos subsídios para a administração central e para as instituições sem fins lucrativos.

Verificou-se uma transferência de excedentes provenientes do OE apurados nos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania para o sistema previdencial – repartição, ao abrigo da alínea i) do art. 92.º da LBSS, salientando-se que as transferências com esta finalidade têm vindo a ser recorrentes, o que significa, desde logo, que as previsões anuais relativas aos encargos a suportar por verbas do OE no sistema de proteção social de cidadania têm vindo, sistematicamente, a revelar-se superiores ao necessário, obrigando, nesta vertente, a um esforço maior do que o devido por parte do OE. Os saldos não transitam, no ano seguinte, para o mesmo sistema, antes sendo transferidos, no próprio ano, para o sistema previdencial-repartição. Muito embora esta prática seja permitida pela mencionada norma, o procedimento seguido, para além do aspeto negativo anteriormente focado, torna menos transparente o valor total do financiamento do défice do sistema previdencial-repartição que, na prática, e para além da transferência do OE anualmente inscrita no OSS para o efeito, é também sistematicamente colmatado por esta via. Assim, no ano de 2015, o sistema previdencial-repartição beneficiou quer da transferência do OE para financiamento do seu défice, no valor de € 894 M, quer ainda da transferência dos referidos excedentes do sistema de proteção social de cidadania, no valor de € 119 M.

¹ Os dados publicados na CGE (mapa 33) relativos às alterações orçamentais respeitam às receitas e despesas globais da segurança social não integrando nas colunas do orçamento inicial e final os valores relativos a transferências e subsídios realizados dentro do setor da segurança social. Porém, as colunas de reforços e de anulações incluem alterações orçamentais de transferências entre sistemas e subsistemas da segurança social. Deste modo, os valores totais dos reforços e das anulações publicados na CGE são superiores aos incluídos no quadro 1. O cálculo aritmético realizado através da fórmula “orçamento final=Orçamento Inicial+créditos especiais+reforços-anulações” com os dados constantes do mapa das alterações orçamentais publicado na CGE não produz o resultado relevado na coluna do orçamento final deste mapa.

12.2. Conta da Segurança Social

A Conta da Segurança Social publicada na CGE integrou o relatório, os mapas e os elementos informativos referidos no art. 32.º, conjugado com os art. 74.º, 75.º e 76.º da LEO ainda parcialmente em vigor e o Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas.

12.2.1. Consolidação de contas

A consolidação orçamental envolve operações automáticas e manuais. Através das operações automáticas são eliminadas as transferências inter instituições do setor institucional “*Segurança Social*” incluídas na aplicação SIF. As operações manuais englobam um conjunto de operações com vista a completar a execução com os dados relativos às entidades que ainda não estão incluídas no SIF, o IGFCSS e o FEFSS, de modo a evidenciar as transferências entre sistemas e subsistemas, a eliminar operações inter instituições com classificações económicas diferentes das transferências correntes e de capital do setor institucional “*Segurança Social*”, bem como a imputar as despesas de administração aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania e ao sistema previdencial – repartição.

O Tribunal tem vindo a reiterar a recomendação no sentido de que sejam desenvolvidos os procedimentos necessários com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas, que incorporem todas as operações necessárias à sua produção na própria aplicação (SIF), evitando o recurso a intervenções manuais. Contudo, tal mecanismo ainda não foi implementado devido a limitações técnicas¹. Assim, os mapas que constituem a CSS foram produzidos fora da aplicação com recurso à ferramenta informática *Excel*.

A consolidação das demonstrações financeiras (contabilidade patrimonial) é feita em módulo próprio na aplicação informática SIF (módulo EC-CS). Contudo, este módulo apresenta constrangimentos², não sendo possível colmatar as deficiências, pelo que a entidade consolidante (IGFSS) aguarda a implementação de uma nova solução funcional e tecnológica, já identificada³. A intervenção manual, no próprio módulo, permite extrair o balancete, o balanço, a demonstração de resultados e o mapa de amortizações e provisões consolidados. Porém, este último mapa não tem total correspondência com o publicado na nota 20 do ADFOC. Com efeito, com exceção do agregado de *Investimentos financeiros*, nas restantes rubricas os valores dos *reforços e das regularizações* não são coincidentes, apesar de apresentarem os mesmos *saldos iniciais e finais*. O módulo não produz um balanço com as dívidas de terceiros desagregado por curto prazo e médio e longo prazo, à semelhança do que ocorre para os balanços individuais das instituições, sendo estas peças contabilísticas elaboradas de forma manual, com

¹ No âmbito do acompanhamento do acolhimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal no PCGE/2013, o MTSSS, a propósito da recomendação 59-PCGE/2013, informou que “*Foram desenvolvidos alguns mapas que respondem parcialmente ao solicitado pelo Tribunal de Contas, apesar de limitações técnicas impedirem a efetiva consolidação orçamental no sistema, designadamente:*

- *O Equilíbrio de Sistemas/Subsistemas, quer em sede de orçamento, quer de execução do orçamento dos Sistemas e Subsistemas de Segurança Social através do mecanismo de transferências internas;*
- *Imputação aos Sistemas e Subsistemas de Segurança Social das despesas de administração, quer em sede do Orçamento, quer de execução;*
- *Execução dos saldos iniciais e integrados”.*

² Nomeadamente ao nível da transposição dos saldos de anos anteriores e no apuramento dos movimentos de consolidação das contas mistas e do resultado líquido, apenas superáveis por via da intervenção manual no próprio módulo. O módulo também não produz um mapa consolidado do ativo bruto.

³ Informação prestada pelo MTSSS no âmbito do acompanhamento do acolhimento das recomendações formuladas no PCGE/2013 (Recomendação 62-PCGE/2013).



recurso a elementos extraídos das aplicações auxiliares de conta corrente de contribuintes (SEF) e beneficiários (SICC) e à utilização da ferramenta informática *Excel*.

Devido às insuficiências do módulo de consolidação patrimonial e à falta de integração no sistema de informação financeira da segurança social (SIF) de duas das instituições que integram o perímetro de consolidação (IGFCSS e FEFSS), o IGFSS tem utilizado, também e em paralelo, o método de consolidação manual (linha a linha).

No exercício de 2015, a segurança social retificou o procedimento contabilístico adotado relativamente aos fluxos financeiros destinados ao financiamento dos encargos com pensões unificadas, ocorridos entre os orçamentos da Segurança Social e a Administração Central (Caixa Geral de Aposentações), que passaram a estar classificados, na receita, como *Transferências correntes da administração central – Serviços e Fundos Autónomos* e, na despesa, como *Transferências correntes para a administração central – Serviços e Fundos Autónomos*, à semelhança do que já tinha sido implementado pela CGA no ano anterior. Esta alteração de registo contabilístico permite que a conta consolidada da administração central e da segurança social de 2015 releve pela primeira vez o valor total de pensões pagas sem duplicações.

Tendo por base a informação de natureza orçamental e patrimonial constante da documentação de prestação de contas das entidades inseridas no perímetro de consolidação da segurança social, os ficheiros utilizados nas operações de encerramento de contas das instituições e disponibilizados pelo II, a informação incluída na prestação da conta consolidada da segurança social de 2015 ao Tribunal e a informação complementar recolhida no desenvolvimento dos trabalhos e os esclarecimentos prestados, salientam-se os seguintes aspetos:

- ◆ A entidade consolidante, através da Circular 2/2015, emitiu normas gerais para apresentação das contas anuais das instituições de segurança social, das quais consta, entre outros, pedidos de informação com vista à uniformização de critérios no registo contabilístico de operações relativas a prestações sociais a repor, constituição de provisões e prestações sociais em prescrição e ainda de registo contabilístico de contribuições. Com vista a garantir a uniformização, em sede de consolidação, o IGFSS efetuou ajustamentos às contas individuais do ISSA e do ISSM para efeitos de classificação de dívida de contribuintes de curto prazo e de médio e longo prazo. Contudo, verificou-se que estes procedimentos não foram suficientes para garantir a uniformidade de critérios, uma vez que:
 - ◇ Os critérios utilizados no registo contabilístico das dívidas incobráveis, de reversão de provisões e de constituição de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes não foram uniformes entre os três institutos¹;
 - ◇ Os critérios adotados no tratamento do valor do desvio anualmente apurado entre o valor das dívidas escriturado em conta corrente dos beneficiários (SICC) e o valor relevado nas demonstrações financeiras (SIF) são diferentes nos três mencionados institutos².
- ◆ O ISSA relevou, a solicitação do seu Fiscal Único, na sua conta individual, *Provisões para riscos e encargos* relativas a encargos futuros de pensões do Regime Especial de Segurança Social Agrícola, regulado pelo Decreto-Lei 174-B/75, de 1/04, no valor de € 5 M, valor este apurado num estudo atuarial. Este valor foi objeto de inclusão no Balanço consolidado da Segurança Social e surge integrado, na conta consolidada, em *Provisões para riscos e encargos*. No ponto 8 da nota 17 do ADFOC, divulga-se que tal montante se refere a pensões futuras. Contudo, o ponto *Resultados transitados* da nota 38, refere, relativamente ao mesmo valor, tratar-se de encargos

¹ Para mais desenvolvimentos cfr. *ponto 12.2.4 – Demonstração de resultados*.

² Para mais desenvolvimentos cfr. *ponto 12.3.1.2 – Dívida de terceiros, C) Prestações sociais a repor*.

relativos a processos judiciais. Questionado, o IGFSS alegou que a segunda menção se deveu a lapso.

Em sede de contraditório, o ISSA sobre o tratamento contabilístico dos encargos futuros com pensões alegou que “(...) *por não estar previsto no POCISSSS e por sugestão do nosso Fiscal Único, foi preconizado no normativo internacional para o setor público IPSAS 25 e normativo nacional para o setor privado NCRF 28 e normativo nacional para o setor público (a entrar em vigor em 2017) NCP 19 e que se traduz no seguinte: No reconhecimento inicial das responsabilidades futuras já assumidas é constituída a provisão por contrapartida dos fundos próprios da entidade de acordo com o cálculo atuarial; Anualmente quando é paga a pensão é reduzida a provisão por contrapartida de disponibilidades; No final de cada exercício é feito o cálculo atuarial da provisão e a diferença é reconhecida diretamente em resultados*”.

Sobre o alegado, refere-se que as normas invocadas para o tratamento contabilístico dos encargos futuros com pensões são aplicáveis a entidades empregadoras para contabilização de benefícios dos empregados. As pensões pagas pelo ISSA e para as quais foram constituídas as provisões não respeitam a ex-empregados do ISSA, mas sim a beneficiários de pensões atribuídas pelo sistema de segurança social.

Diferentemente, as restantes instituições de segurança social pagadoras de pensões não incluíram nas suas contas individuais quaisquer provisões para este efeito. Assim, as operações de consolidação não tiveram em conta, como deviam, a necessidade de espelhar valores contabilísticos de Provisões para riscos e encargos cujos critérios de criação tivessem sido previamente definidos para todas as entidades do perímetro de consolidação e por todas aplicados uniformemente. O IGFSS limitou-se, quando questionado, a dar conhecimento de que a matéria “(...) *será objeto de análise e avaliação conjunta, no processo de encerramento de contas do corrente ano económico, com as instituições responsáveis pelo pagamento de pensões, e, naturalmente com efeitos na informação produzida no âmbito da conta consolidada da Segurança Social*”.

Independentemente da posição que a Segurança Social venha, no futuro, a assumir sobre a necessidade ou não de constituição deste tipo de provisões, qualquer alteração de metodologia de registo contabilístico deve ser previamente aprovada pela forma devida (legal, regulamentar ou outra), transmitida, de forma clara e precisa, a todas as instituições do perímetro e aplicada de forma uniforme pelas mesmas, só desta forma se garante que os registos representam de forma consistente, verdadeira, fiável e apropriada a situação orçamental, financeira, patrimonial e económica da Segurança Social, o que, no caso, não se verifica.

- ◆ O ajustamento prévio que visou a correção da conta do ISS na reversão e constituição de provisões para cobranças duvidosas (prestações sociais a repor), no valor de € 23 M, apenas produziu efeitos nas contas de custos e de proveitos e respetivos resultados operacionais e extraordinários. As contas de provisões acumuladas não foram corrigidas, facto que implicou que o valor dos reforços e das reduções divulgados na nota 42 do ADFOC esteja sobrevalorizado na exata medida daquela correção (€ 23 M), que representa 6,6% do total dos reforços e 8,3% das reduções.

12.2.2. Execução orçamental

12.2.2.1. Execução orçamental global

De acordo com os dados reportados a 31/12/2015, a receita efetiva recuou, face ao período homólogo, 0,3% (menos € 79 M), tendo o recuo na despesa efetiva sido mais expressivo, 2,8% (menos € 687 M), colocando o saldo de execução efetiva em € 1.037 M (mais 141,5%, em termos homólogos), o qual já



*luis
A. T. L.*

acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição, no valor de € 894 M (menos 32,7% em termos homólogos), sem o qual o saldo efetivo da SS seria de € 143 M. As taxas de execução de receita e despesa efetivas, face ao OSS corrigido situaram-se nos 97,8% e 97,2%, respetivamente. As receitas e as despesas não efetivas do sistema representaram menos de 30,0% da atividade desenvolvida, influenciadas pela frequência da rotação das carteiras de ativos ao longo do ano.

12.2.2.2. Receita

Todos os grandes agregados da receita (segundo a classificação económica) – “*Receitas Correntes*”, “*Receitas de Capital*” e “*Outras Receitas*” –, exibiram decréscimos em termos homólogos (menos 0,3%, 27,1% e 8,2%, respetivamente) (quadro 2).

Quadro 2 – Receitas por classificação económica

(em milhões de euros e %)

Capítulo	Designação	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na receita total	Peso na receita efetiva
	Receitas Correntes	24 906	24 420	98,1	-0,3	69,8	99,3
02	Impostos Indiretos	170	184	108,2	6,0	0,5	0,7
03	Contribuições para a Segurança Social	14 346	14 043	97,9	2,8	40,2	57,1
04	Taxas, multas e outras penalidades	114	106	93,1	8,4	0,3	0,4
05	Rendimentos da propriedade	427	398	93,1	14,7	1,1	1,6
06	Transferências correntes	9 819	9 651	98,3	-5,1	27,6	39,2
07	Venda de bens e serviços correntes	19	19	100,0	5,1	0,1	0,1
08	Outras receitas correntes	12	20	171,7	1,1	0,1	0,1
	Receitas Capital	27 072	9 693	35,8	-27,1	27,7	0,1
09	Venda de bens de investimento	30	16	52,8	128,9	0,0	0,1
10	Transferências de capital	2	1	72,9	-23,5	0,0	0,0
11	Ativos financeiros	26 780	9 676	36,1	-27,1	27,7	n.a.
12	Passivos financeiros	260	0	0,0	n.a.	0,0	n.a.
13	Outras receitas de capital	1	0	0,0	-100,0	0,0	0,0
	Outras Receitas	903	853	94,5	-8,2	2,4	0,7
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	215	165	76,7	-11,7	0,5	0,7
16	Saldo do Ano Anterior	688	688	100,0	-7,3	2,0	n.a.
	Receita Total	52 881	34 966	66,1	-9,7	100,0	n.a.
	Receita Efetiva	25 153	24 602	97,8	-0,3	70,4	100,0

Fonte: CSS 2014 e 2015.

No agregado das receitas correntes, que representou cerca de 69,8% da receita total (99,3% da receita efetiva), atingindo, em termos absolutos, € 24.420 M, foi a evolução das receitas provenientes de “*Contribuições para a segurança social*” e de “*Transferências correntes*” que determinou o comportamento do conjunto.

As “Contribuições para a segurança social”¹ representaram mais de metade (57,1%) das receitas efetivas obtidas. Com uma taxa de execução de 97,9% face ao previsto, totalizaram € 14.043 M (acréscimo de 2,8% face a 2014). Esta receita apresentou um comportamento em linha com o previsto, acomodou as medidas adotadas (alteração ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da SS, por via do alargamento das bases de incidência da receita contributiva e alteração/ introdução de novas taxas contributivas para alguns grupos de trabalhadores, a atualização do valor da retribuição mínima mensal garantida e a aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade aos rendimentos de pensões dentro dos limites estabelecidos para o ano), a evolução positiva do mercado de trabalho (taxa de desemprego a recuar 1,5 p.p. e PIB a crescer a 3,7% em 2015) e a evolução estrutural do SSS, pressionada pela evolução demográfica da população.

Considerando a distribuição da receita de “Contribuições para a Segurança Social” por entidade cobradora, relevada contabilisticamente como tal, o IGFSS arrecada a quase totalidade desta receita, com cerca de 97,0% (€ 13.627 M), cabendo às instituições das Regiões Autónomas cerca de 3,0% (€ 415 M) e um valor residual de 0,01% (€ 814 m) ao FESSPBC. Do valor arrecadado, 53,6% foi registado nas classificações económicas de contribuições e de quotizações dos trabalhadores através de uma tabela de imputação e não pelo seu valor real².

Quadro 3 – Desagregação da receita de “Contribuições”

(em milhões de euros e %)

Entidades Cobradoras	Receita cobrada em 2015							Receita contabilizada através de uma tabela de imputação	
	Contribuição das entidades empregadoras (1)	Quotizações dos Trabalhadores (2)	Regimes Especiais (3)	Contribuição extraordinária de solidariedade (4)	Contribuição prestação de desemprego (5)	Contribuição de prestação de doença (6)	Total (7)=(1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)	Valor (8)	% (9)=(8)/(7)
IGFSS	8 719,2	4 887,8	5,1	14,6	0,2	0,0	13 627,0	7 330,1	53,8%
ISSM	119,2	76,8	0,1	0,0	0,0	0,0	196,1	85,6	43,7%
ISSA	131,2	87,9	0,2	0,0	0,0	0,0	219,2	108,6	49,5%
FESSPBC	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0%
Total	8 969,6	5 052,5	6,2	14,6	0,2	0,0	14 043,2	7 524,3	53,6%

Fonte: Mapa 7.2-Controlo Orçamental.

¹ As receitas contributivas destinam-se a financiar as despesas da componente repartição do sistema previdencial, que acomodam as prestações sociais diferidas (pensões) e as prestações sociais imediatas (subsídios de desemprego, subsídios de doença, subsídios de parentalidade, entre outros), e cuja evolução depende da evolução/recuperação do mercado de trabalho e da evolução demográfica da população. Segundo as “Estimativas da população residente em Portugal (2015)”, publicadas pelo INE em 16 de julho de 2016, em 31 de dezembro de 2015, a população residente em Portugal foi estimada em 10.341.330 pessoas, menos 0,32% que em igual período homólogo, resultado dos saldos migratório e natural terem apresentado uma evolução negativa no período (menos 0,10% e menos 0,22%, respetivamente), mantendo-se a tendência de decréscimo da população residente verificada desde 2010. O decréscimo da natalidade, o aumento da longevidade e o impacto da emigração resultaram numa alteração estrutural da referida população, com a população idosa (mais de 65 anos) a aumentar (mais 316.188 indivíduos) e a população jovem (menos de 15 anos) e a população em idade ativa (entre os 15 e os 65 anos) a diminuir (menos 208.148 e menos 278.698 indivíduos, respetivamente).

² O valor recebido de cada declaração de remunerações é sempre registado contabilisticamente através de uma tabela de imputação nas classificações económicas de contribuições e de quotizações dos trabalhadores. Posteriormente, alguns dos lançamentos contabilísticos são corrigidos, passando a receita contabilizada nas classificações económicas mencionadas a corresponder aos valores reais declarados.



luis
A. T. L.
H.

Sobre esta matéria, o Tribunal de Contas tem vindo a recomendar, em anteriores Pareceres¹, que a contabilização, por meios automáticos, deve garantir a afetação real destas receitas, de acordo com a sua origem. Não obstante a melhoria verificada, consubstanciada na redução do montante de receita contabilizado através da tabela de imputação de 64,8% em 2012 para 29% em 2013, nos anos seguintes voltaram a registar-se valores acima dos 50% da receita cobrada e registada no período (58,0% e 53,6%, em 2014 e 2015, respetivamente), pelo que os valores constantes do quadro anterior devem continuar a ser considerados sob reserva, dada a relevância material (mais de 50%) da receita contabilizada nestas circunstâncias. De salientar que, não estando em causa o valor global da receita registada, a sua correta desagregação, para além de possibilitar o cumprimento do estabelecido no classificador económico das receitas públicas, assume especial importância para efeitos de cálculo dos montantes a afetar ao FGS, relativos à quota-parte das entidades empregadoras nos termos do n.º 2 do art. 14.º do Regulamento do FGS, aprovado pelo Decreto-Lei 59/2015, de 21/04², e ao FEFSS, no que respeita às quotizações dos trabalhadores nos termos do art. 91.º da LBSS³.

As “*Transferências correntes*” (€ 9.651 M) representaram 39,2% da receita efetiva e menos 5,1% quando comparadas com o período homólogo anterior⁴. Estas receitas, maioritariamente provenientes do OE (93,5%), destinaram-se a suportar as despesas da componente não contributiva do SSS, as despesas com as pensões do sistema de regimes especiais, a CPN, o Programa de Emergência Social (PES), o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE) e o financiamento do défice do sistema previdencial - repartição. O comportamento deste grupo de receitas foi consistente com as políticas adotadas, designadamente o esforço de racionalização da despesa pública, consubstanciado, sobretudo desde 2010, nas medidas restritivas aplicadas às prestações sociais do regime não contributivo, ao reforço da vertente assistencialista do sistema (ação social), ao financiamento do sistema de regimes especiais, e, bem assim, com as condições menos adversas da economia.

No agregado das “*Receitas de capital*” foram arrecadados cerca de € 9.693 M, menos 27,1% que em 2014, valor que constituiu cerca de 27,7% da receita total do SSS em 2015, configura uma taxa de execução orçamental na ordem dos 35,8% e é constituído quase exclusivamente por receitas não efetivas (ativos financeiros, 99,8% da receita de capital arrecadada, € 9.676 M, 36,1% do previsto, menos 27,1% que no período homólogo anterior). Esta execução está influenciada pela rotação das carteiras dos ativos financeiros do FEFSS e dos ativos de curto prazo (CEDIC) do IGFSS, representando esta última cerca de 38,0% destes movimentos no período (€ 3.672 M)⁵.

¹ Cfr. Recomendações 64-PCGE/2014, 63-PCGE/2013, 55-PCGE/2012, 62-PCGE/2011, 52-PCGE/2010, 54-PCGE/2009, 67-PCGE/2008 e 63-PCGE/2007. No âmbito do acompanhamento da recomendação formulada no PCGE/2013 o MTSSS informou que se encontra “(...) em estudo a conceção de um novo mecanismo que se enquadre na recomendação (...)”.

² O financiamento do fundo é assegurado pelos empregadores, através das verbas respeitantes à parcela dos encargos com as políticas ativas de emprego e valorização profissional da taxa contributiva global, nos termos previstos no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, e pelo Estado, em termos a fixar por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do emprego e da segurança social. Regista-se que esta forma de financiamento já estava prevista em normativos anteriores mas não foi concretizada até à data.

³ Reverte para o FEFSS uma parcela entre dois a quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura de despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos. Pode não haver lugar à aplicação desta norma se a conjuntura económica do ano a que se refere ou a situação financeira do sistema previdencial justificadamente o não permitirem.

⁴ Neste valor estão incluídos € 743 M de receita fiscal consignada à segurança social (IVA), € 487 M para financiamento das pensões do sistema de regimes especiais, cuja responsabilidade passou para a Segurança Social a partir de 1 de janeiro de 2012, € 894 M destinados ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição e € 251 M destinados ao financiamento do PES e ASECE.

⁵ Disponibilidades do Subsistema de ação social, € 1.424 M (jogos sociais: € 674 M; euro milhões: € 350 M; outros programas: € 400 M) e do sistema previdencial – repartição, € 2.248 M (assim repartidos: FSE/QREN: € 300 m; CPN/QCA: € 400 M; CPN/QREN: € 508 M; outros: € 1.340 M).

No agregado das “*Outras receitas*”, as “*Reposições não abatidas nos pagamentos*” (0,7% da receita efetiva) recuaram 11,7%, tendo atingido 76,7% do previsto. Ainda neste agregado, a componente não efetiva referente ao montante integrado de “*Saldos da gerência anterior*”, (€ 688 M, 2,0% da receita total), apresentou um decréscimo de 7,3% face a 2014 e determinou o comportamento de todo o agregado, que sofreu, no seu conjunto, um recuo de 8,2% face a igual período homólogo.

Do quadro 4 constam as receitas do SSS, agrupadas de acordo com a sua proveniência (fontes de financiamento): “*Contribuintes*”¹ (57,1% da receita efetiva); “*Administração central*”² (36,7% da receita efetiva); transferências oriundas da “*Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*” referentes a jogos sociais (0,7% da receita efetiva); transferências da “*União Europeia*”, que financiam o SSS através do FSE (2,5% da receita efetiva) e a receita gerada pela “*Atividade da segurança social*”, resultante, em grande medida, da gestão corrente do próprio sistema, incluindo os juros, os dividendos, as rendas, as reposições e as taxas, multas e outras penalidades (2,9% da receita efetiva).

Quadro 4 – Receitas por origem

(em milhões de euros e %)

Origens de financiamento	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso na execução efetiva
Contribuintes	14 346	14 043	97,9	2,8	40,2	57,1
Contribuições e cotizações	14 346	14 043	97,9	2,8	40,2	57,1
Sistema previdencial	14 338	14 037	97,9	2,8	40,1	57,1
Regimes complementares e especiais	8	6	79,2	-9,0	0,0	0,0
Administração Central (a)	9 053	9 030	99,8	-3,2	25,8	36,7
Transferências do OE para cumprimento da LBSS e do défice do SSS	7 113	7 113	100,0	-4,8	20,3	28,9
Transferências do OE - CPN	150	115	76,7	-39,1	0,3	0,5
Transferências do M. Educação	159	159	100,1	-0,1	0,5	0,6
Transferências do OE - Reg Subs Bancário	498	487	97,9	-2,0	1,4	2,0
Transferências do OE (PES + ASECE)	251	251	100,0	0,0	0,7	1,0
Transferências do OE - IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12)	743	743	100,0	2,5	2,1	3,0
Outras transferências	139	161	116,5	336,5	0,5	0,7
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	170	184	108,2	6,0	0,5	0,7
Transferências relativas a jogos sociais	170	184	108,2	6,0	0,5	0,7
União Europeia	768	622	81,0	-25,7	1,8	2,5
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	768	622	81,0	-25,7	1,8	2,5
Outras transferências	0	0	65,1	n.a	0,0	0,0
Atividade da Segurança Social	816	722	88,5	7,0	2,1	2,9
Rendimentos de propriedade	427	398	93,1	14,7	1,1	1,6
Juros	383	363	94,8	18,7	1,0	1,5
Dividendos e participações nos lucros	40	32	79,2	-16,0	0,1	0,1
Rendas	4	3	70,1	-4,7	0,0	0,0
Outras receitas	389	324	83,4	-1,1	0,9	1,3
Reposições não abatidas nos pagamentos	215	165	76,7	-11,7	0,5	0,7
Taxas, multas e outras penalidades	114	106	93,1	8,4	0,3	0,4
Venda de bens e serviços (correntes e de capital)	49	34	70,9	39,9	0,1	0,1
Outras	12	20	161,5	0,4	0,1	0,1
Receita efetiva	25 153	24 602	97,8	-0,3	70,4	100,0
Receita não efetiva	27 728	10 364	37,4	-26,1	29,6	
Receita total	52 881	34 966	66,1	-9,7	100,0	

(a) Inclui valores (€ 1.902 m de previsão e € 1.720 m de execução) relativos a transferências do Fundo NAV, EPE registados no mapa X (R.06.01 - Transferências correntes de sociedades e quase sociedades não financeiras).

Fonte: CSS 2014 e 2015.

Os contribuintes (através dos vários tipos de contribuições e quotizações) e a administração central (por via das transferências de vária natureza e das receitas fiscais consignadas à SS) foram as principais fontes de financiamento do SSS. No seu conjunto, estas duas categorias de receita representaram 93,8% da receita efetiva, com a primeira a apresentar um crescimento face ao período homólogo de 2,8% e a

¹ Receitas de quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, do seguro social voluntário e das contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores independentes.

² Onde se incluem as transferências que, a vários títulos, a Segurança Social recebe da Administração Central do Estado.



segunda um decréscimo de 3,2%, onde a maior fatia (LBSS) apresentou um recuo de 4,8%. As receitas provenientes da administração central foram influenciadas pelo valor da transferência extraordinária consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição que totalizou € 894 M, menos 32,7% que em 2014. A tendência crescente das receitas provenientes de contribuições e quotizações, que se mantém em 2015, justifica-se pelo alargamento das bases de incidência contributiva, pelo ajustamento operado nas taxas contributivas de alguns grupos profissionais e por alguma recuperação do mercado de trabalho.

Quanto às demais fontes de financiamento, cabe referência para o facto de todas terem apresentado um comportamento crescente face ao período homólogo anterior, com exceção para as receitas provenientes da União Europeia (fundos comunitários), que diminuíram 25,7% face a 2014.

12.2.2.3. Despesa

Os grandes agregados da despesa (quadro 5) apresentaram, no ano de 2015, recuos face a 2014, sendo as “Despesas de capital” as que mais diminuíram (28,1%), influenciadas pelo recuo da sua principal componente, “Ativos financeiros” (menos 28,2%), que representou cerca de 1/3 da despesa total do sistema (28,8%).

Quadro 5 – Despesas por classificação económica

(em milhões e euros e %)

Agrup.	Designação	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na despesa total	Peso na despesa efetiva
	Despesas Correntes	24 194	23 532	97,3	-2,8	71,1	99,9
01	Despesas com o pessoal	263	248	94,2	-10,8	0,7	1,1
02	Aquisição de bens e serviços	94	65	69,0	-10,1	0,2	0,3
03	Juros e outros encargos	8	3	36,2	-23,6	0,0	0,0
04	Transferências correntes	23 063	22 666	98,3	-1,1	68,5	96,2
05	Subsídios	703	503	71,5	-45,7	1,5	2,1
06	Outras despesas correntes	62	47	75,9	404,2	0,1	0,2
	Despesas Capital	28 345	9 563	33,7	-28,1	28,9	0,1
07	Aquisição de bens de capital	42	26	62,4	2,0	0,1	0,1
08	Transferências de capital	8	7	85,6	-35,0	0,0	0,0
09	Ativos financeiros	28 032	9 530	34,0	-28,2	28,8	n.a
10	Passivos financeiros	263	0	0,0	n.a	0,0	n.a
	Despesa Total	52 539	33 095	63,0	-11,8	100,0	n.a
	Despesa Efetiva	24 244	23 565	97,2	-2,8	71,2	100,0

Fonte: CSS 2014 e 2015.

As “Despesas correntes”, que representaram 71,1% da despesa total, acomodaram 99,9% da despesa efetiva e contraíram-se 2,8% face a 2014, para € 23.532 M, com as “Transferências correntes” a recuarem 1,1% em termos homólogos, influenciadas pelo comportamento da sua principal componente, “Transferências correntes para as famílias” (87,5% das transferências correntes; taxa de execução orçamental de 98,6%), que diminuíram 3,0% em 2015.

Nas “Transferências correntes para as famílias” estão refletidos cerca de € 6 M que ainda se encontram na posse da segurança social, uma vez que os valores emitidos e registados como pagos em 2015, por razões

várias¹, não chegaram a ser levantados das contas bancárias da SS, encontrando-se o valor registado no passivo do balanço na conta *Prestações sociais em prescrição*, onde se mantém até que seja colocado de novo à disposição do beneficiário ou, no caso de tal não acontecer, até ao termo do decurso do prazo prescricional de cinco anos. Neste último caso, a conta é regularizada por conta de um proveito extraordinário e de uma receita orçamental extraordinária. O procedimento em causa leva a que anualmente seja relevada uma despesa orçamental cujo pagamento, de facto, não ocorreu. Esta matéria tem vindo a ser acompanhada pelo Tribunal e tem dado lugar à formulação de recomendações² no sentido de se alterar o procedimento de contabilização, de modo a não sobrevalorizar a despesa orçamental com pagamentos que efetivamente não se concretizaram³. Em sede de acompanhamento de recomendações, o MTSSS informou que “(...) continuam em curso os trabalhos de desenvolvimento do novo interface SICC-SIF pelo Instituto de Informática, IP em articulação com o IGFSS, IP e o ISS, IP o qual irá contemplar o novo plano de contabilização que consagra o entendimento do Tribunal de Contas”.

O quadro 6 apresenta a despesa estruturada segundo as grandes funções do SSS: “*Prestações sociais*” (93,6% da despesa efetiva), “*Formação profissional e PAE*” (5,2% da despesa efetiva), “*Administração do sistema*” (1,2% da despesa efetiva), “*Aplicações financeiras*” do IGFSS (9,7% da despesa total) e “*Capitalização*” (19,1% da despesa total, quase toda de natureza não efetiva).

Quadro 6 – Despesa por aplicações

(em milhões de euros e %)

Aplicações de Despesa	OSS corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Prestações Sociais	22 427	22 049	98,3	-0,4	66,6	93,6
Pensões e complementos	15 861	15 753	99,3	-1,3	47,6	66,8
Sobrevivência	2 182	2 170	99,5	0,8	6,6	9,2
Invalidez	1 307	1 302	99,6	-3,6	3,9	5,5
Velhice	11 837	11 756	99,3	-1,4	35,5	49,9
Benefícios dos Antigos Combatentes (a)	37	37	99,8	3,2	0,1	0,2
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	497	487	97,9	-2,0	1,5	2,1
Pensões do regime substitutivo BPN (a)	1	1	78,1	67,2	0,0	0,0
Desemprego e Apoio ao Emprego	1 904	1 761	92,5	-21,4	5,3	7,5
Subsídio de Desemprego	1 341	1 297	96,8	-21,3	3,9	5,5
Complemento de desemprego	38	38	99,0	-22,1	0,1	0,2
Subsídio social de desemprego	277	276	99,7	-8,3	0,8	1,2
Garantia salarial	175	103	58,8	-41,6	0,3	0,4
Subsídio de desemprego e social de desemprego por salários em atraso (c)	64	43	66,0	-29,9	0,1	0,2
Outras	9	4	47,2	-5,2	0,0	0,0
Ação social	1 784	1 724	96,6	-0,2	5,2	7,3
Transf. e subsídios - Instituições sem fins lucrativos	1 512	1 472	97,4	0,7	4,4	6,2
Transf. e subsídios - Famílias	85	83	97,9	-1,2	0,3	0,4
Transf. ME - componente social pré-escolar	70	70	100,0	0,0	0,2	0,3
Outras	117	98	84,2	-10,8	0,3	0,4
Subsídio e complemento de doença	457	453	99,1	10,5	1,4	1,9
Abono de família	630	629	99,9	-1,0	1,9	2,7
Rendimento Social de Inserção	288	287	99,8	-2,4	0,9	1,2
Complemento Solidário para Idosos	192	191	99,5	-9,7	0,6	0,8
Parentalidade	437	433	99,0	10,6	1,3	1,8
Subsídio por morte	112	103	91,9	5,2	0,3	0,4
Deficiência	141	140	99,3	0,8	0,4	0,6
Outras despesas	622	576	92,6	1 052,9	1,7	2,4
Encargos com doenças profissionais	29	28	98,4	32,3	0,1	0,1
Transferências para o INATEL	7	7	100,0	0,0	0,0	0,0

(...)

¹ Vales ou cheques devolvidos, NIB incorreto, etc.

² Cfr. Recomendações 66-PCGE/2014, 64-PCGE/2013, 57-PCGE/2012, 65-PCGE/2011, 53-PCGE/2010 e 51-b) - PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

³ Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2010, págs. 283 e 284, disponível em www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

Handwritten signature: Luis Q. T. H.

(...)
(em milhões de euros e %)

Aplicações de Despesa	OSS corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Transferências para a CGA	555	515	92,8	n.a	1,6	2,2
Restituição de contribuições e outras receitas	5	5	98,4	5,1	0,0	0,0
Despesas de capital	15	10	64,6	64,7	0,0	0,0
Outras	12	11	94,6	-2,7	0,0	0,0
Formação profissional e PAE (d)	1 467	1 219	83,1	-31,5	3,7	5,2
Políticas ativas de emprego	540	538	99,6	2,7	1,6	2,3
Transf. IEFP	493	493	100,0	2,9	1,5	2,1
Transf. Autoridade Condições de Trabalho	22	20	91,8	-7,9	0,1	0,1
Transf. Estruturas de Emp. Form. Prof. das RA	18	18	100,0	7,1	0,1	0,1
Transf. Agência Nacional para a Qualificação	4	4	100,0	7,1	0,0	0,0
Outras	4	4	88,0	6,6	0,0	0,0
Transf. e Subsídios de Formação profissional	927	682	73,5	-45,7	2,1	2,9
Do Fundo Social Europeu (FSE)	782	614	78,6	-46,6	1,9	2,6
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	145	67	46,4	-36,6	0,2	0,3
Administração (b)	337	292	86,7	-8,9	0,9	1,2
Despesas com pessoal	224	210	93,8	-9,9	0,6	0,9
Aquisição de bens e serviços	62	49	79,2	-8,9	0,1	0,2
Outras	52	33	64,4	-2,1	0,1	0,1
Passivos Financeiros (4)	263	0	0,1	n.a	0,0	n.a
Empréstimos de curto prazo	260	0	0,0	0,0	0,0	n.a
Outros Passivos Financeiros	3	0	5,3	n.a	0,0	n.a
Aplicações Financeiras - IGFSS (3)	15 249	3 222	21,1	-52,1	9,7	n.a
Ativos financeiros - Títulos de curto prazo	15 248	3 222	21,1	-52,1	9,7	n.a
Outros Ativos Financeiros	1	0	1,9	14,6	0,0	n.a
Capitalização	12 796	6 313	49,3	-3,6	19,1	0,02
Ativos financeiros - FEFSS (2)	12 783	6 308	49,3	-3,6	19,1	n.a
Despesas de Administração	13	5	36,9	41,0	0,0	0,0
Despesas de capital - FEFSS	0	0	9,4	144,3	0,0	0,0
Despesa total (1)	52 539	33 095	63,0	-11,8	100,0	n.a
Despesa efetiva (5) = (1) - (2) - (3) - (4)	24 244	23 565	97,2	-2,8	71,2	100,0

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Exceto despesas com a administração do Sistema Previdencial - Capitalização.

(c) Até ao ano de 2014 era designado como "Indemnizações Compensatórias por salários em atraso".

(d) Embora no mapa XI – despesas da SS por classificação funcional, relativo ao ano de 2015, as despesas com formação profissional incluam o valor dos projetos de formação profissional desenvolvidos no âmbito da ação social, no montante de € 9,6 M, e o valor despendido em formação profissional pelos organismos da SS, no valor de € 628 m, optou-se por manter a agregação anteriormente utilizada, em que o primeiro foi agregado às prestações sociais por se encontrar no âmbito da ação social e não resultar claramente da análise efetuada à informação disponibilizada que se trate exclusivamente de verbas alocadas à formação profissional, mantendo-se o segundo na esfera da administração do sistema.

Fonte: CSS2014 e 2015.

As prestações sociais apresentaram um decréscimo de 0,4% face a 2014, influenciadas pelo comportamento da despesa com as prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho¹ - que recuaram 21,4% em termos homólogos, comportamento que incorporou as alterações legislativas que configuraram a denominada flexibilidade do mercado de trabalho (redução do período máximo de concessão para 18 meses, definição de um valor máximo para a prestação de 2,5 IAS, criação de estágios profissionais financiados pelo IEFP, redução da prestação máxima ao fim de 6 meses de atribuição) e alguma recuperação do mercado de trabalho verificada desde 2014 - e, com as prestações sociais diferidas (pensões e complementos), que recuaram 1,3% face a 2014, influenciadas pelo efeito de alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice do RGSS dos 65 para os 66 anos, por aplicação do Decreto-Lei 167-E/2013, de 31/12, que procedeu à alteração da fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade através da alteração do ano de referência inicial da esperança de vida aos 65 anos do ano de 2006 para o ano de 2000 (efeito volume), da manutenção da suspensão do regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice por antecipação, embora com alargamento dos

¹ Em expansão desde 2011, as despesas com subsídio de desemprego apresentaram em 2014 uma evolução negativa em termos homólogos (menos 20,5%), tendência que se estendeu a 2015 (menos 21,3%).

casos em que tal antecipação é legalmente permitida, da variação do valor das pensões médias por força do impacto das pensões mais elevadas dos novos pensionistas (efeito valor) e da alteração da metodologia de registo contabilístico das pensões unificadas, que implicou a não relevação em *transferências para as famílias – pensões* dos valores transferidos para a Caixa Geral de Aposentações para financiamento de pensões pagas por esta, mas da responsabilidade da Segurança Social (menos 2,5% no volume financeiro total das pensões). Em termos comparáveis, as despesas com pensões e complementos expandiram-se 1,2% face a 2014.

As despesas com complementos de pensão suportadas pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (FESSPBC)¹, em 2015, registaram uma redução muito significativa (67,5%), relativamente ao período homólogo, em consequência da aplicação do Despacho do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social 2.201/2015, de 9/02/2015². Com efeito, tendo-se verificado que, nos últimos anos, o valor da despesa do Fundo se tem situado acima do valor da receita, implicando uma situação económica e financeira desajustada³, foi determinado que, a partir do mês de fevereiro de 2015, as prestações pecuniárias asseguradas pelo Fundo fossem reduzidas nos seguintes termos: em 50% no mês de fevereiro de 2015; em 60% no mês de março de 2015; em 70% no mês de abril de 2015 e em 80% a partir do mês de maio de 2015.

Também as prestações sociais destinadas a elevarem o nível de vida das populações acima do limiar da pobreza apresentaram recuos face ao período homólogo (RSI, menos 2,4% e o CSI, menos 9,7%), comportamento que resulta essencialmente da aplicação de regras de elegibilidade mais restritivas e de fortes medidas de racionalização destas despesas. Já nas prestações familiares, apenas o abono de família recuou face a 2014 (menos 1,0%), evolução influenciada pela diminuição do universo dos titulares, tendo as restantes prestações apresentado acréscimos em termos homólogos, apesar do efeito das políticas de contenção da despesa do Estado, implementadas a partir do 2.º semestre de 2010, mantidas e reforçadas durante o período de vigência do PAEF: parentalidade (mais 10,6%); subsídio por morte (mais 5,2%); deficiência (mais 0,8%).

Ainda no que se refere às prestações sociais, merecem destaque as pensões do sistema de regimes especiais, que passaram a constituir encargo da segurança social a partir de 01/01/2012, mas cujo efeito sobre o sistema é neutro, uma vez que o respetivo financiamento provém exclusivamente de outras entidades (incluindo os custos de administração imputados). Em 2015, esta despesa representou 2,1% da despesa efetiva, menos 2,0% que no período homólogo anterior.

A despesa com “*Ação social*”⁴ decresceu 0,2%, passando a € 1.724 M (7,3% da despesa efetiva). As “*Transferências e subsídios para as instituições sem fins lucrativos*” absorveram a parte mais significativa destes recursos (85,4%), mais 0,7% em termos homólogos.

¹ O FESSPBC integra o regime complementar de iniciativa coletiva, de instituição facultativa, de proteção social dos profissionais daquele setor, regulamentado pela Portaria 140/92, de 4/03, com a redação dada pelas Portarias 96/93 e 101/94, de 25/01 e de 9/02, respetivamente. De acordo com o Regulamento, são concedidas prestações pecuniárias nas eventualidades de invalidez, velhice e morte, complementares de idênticas prestações do regime geral de segurança social e prestações pecuniárias de apoio social. Constituem receitas do Fundo as quotizações obrigatórias representadas por 12% das gratificações recebidas pelo pessoal ao serviço das salas de jogo tradicionais dos casinos, as contribuições facultativas previstas no Regulamento e, ainda, rendimentos de imóveis e de aplicações financeiras.

² Publicado no DR, 2.ª S, de 3/03/2015.

³ Receita: € 839 m (2015), € 764 m (2014), € 725 m (2013), € 1.087 m (2012) e € 1.673 m (2011). Despesa: € 1.375 m (2015), € 4.182 m (2014), € 4.198 m (2013), € 4.553 m (2012) e € 4.185 m (2011).

⁴ A proteção da Ação Social realiza-se através da concessão de prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de exceção, prestações em espécie, acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais e no apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais.



O total das despesas com “*Formação profissional e PAE*” correspondeu a 5,2% da despesa efetiva, apresentando um decréscimo na ordem dos 31,5% face ao ano anterior, atingindo o montante de € 1.219 M (menos € 561 M que em 2014). Sobre as despesas com formação profissional, em anos anteriores verificou-se que foram contabilizados valores relativos a intervenções que não visavam total ou parcialmente tal fim e que existiam deficiências de informação entre os institutos envolvidos (IGFSS e ADC), o que levou à formulação da recomendação 66-PCGE/2013. O MTSSS, em sede de acompanhamento da referida recomendação, informou que já foram desenvolvidos contactos junto da ADC no sentido de melhorar a informação para contabilização das despesas de formação profissional a relevar no orçamento e conta da segurança social, estando previsto no orçamento para 2017 um registo mais adequado dos encargos com formação profissional.

As despesas com a “*Administração*” do sistema apresentaram uma tendência evolutiva decrescente (menos 8,9%), que compara com uma evolução acentuadamente crescente nos períodos homólogos anteriores (mais 3,6% em 2014; mais 6,7%, em 2013). Neste agrupamento, todas as despesas regrediram (“*despesas com o pessoal*” menos 9,9%; “*Aquisições de bens e serviços*” menos 8,9%; e “*Outras*” menos 2,1%). Merecem especial destaque as despesas com o pessoal, que inverteram a tendência de anteriores exercícios, influenciadas pelo efeito conjugado de várias medidas: efeito base das rescisões amigáveis operadas em 2014 que vieram onerar as despesas do período homólogo mas que se traduziram na diminuição real de efetivos em 2015, contribuindo para baixar em termos reais a massa salarial associada, o mesmo acontecendo com as saídas por motivos de aposentação e com as saídas devidas a mobilidade; já a reposição de parte dos cortes salariais operada em 2015 e o aumento do esforço contributivo para a CGA foram fatores que pressionaram positivamente as despesas com o pessoal, mas que não foram suficientes para influenciar o comportamento da despesa em 2015.

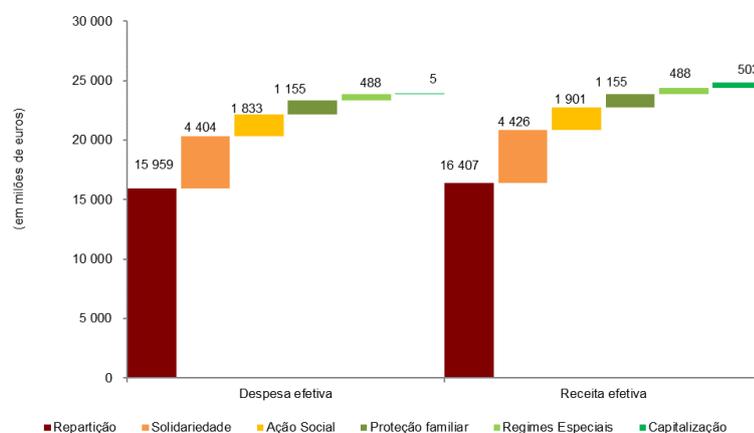
Já as despesas de administração imputadas à componente “*Capitalização*” do Sistema Previdencial aumentaram 41,0% em termos homólogos, tendo atingido, em 2015, € 5 M. Questionado o IGFCSS sobre a matéria, veio esclarecer que “*As verbas orçamentadas na referida rubrica relacionam-se com o parecer da Comissão de Normalização Contabilística (...) relativo ao tratamento a dar aos impostos retidos nos dividendos estrangeiros, da receita obtida no estrangeiro pelo (...) (FEFSS)*”, que implicou uma alteração metodológica no registo contabilístico de tais impostos. A variação registada dependeu ainda das opções de investimento tomadas.

12.2.2.4. Execução orçamental por componentes e subsistemas

A LBSS estabelece que o SSS abrange o Sistema de Proteção Social de Cidadania, o Sistema Previdencial e o Sistema Complementar. Decompõe ainda o primeiro nos Subsistemas de Solidariedade, de Proteção Familiar e de Ação Social. Para efeitos da sua gestão financeira, o Sistema Previdencial é dividido pela Repartição e pela Capitalização. A primeira alteração à LOE/2012 (Lei 20/2012) veio estabelecer um novo sistema - Sistema dos Regimes Especiais.

O gráfico seguinte ilustra a movimentação de recursos efetivos por componentes e subsistemas.

Gráfico 1 – Receita e despesa efetiva por componentes e subsistemas



Fonte: IGFSS.

A maior movimentação de recursos coube à componente de Repartição do Sistema Previdencial, que acomodou a receita de Contribuições e Quotizações (€ 14.043 M; 85,6% da receita efetiva deste sistema) e o pagamento da maior fatia das prestações sociais diferidas (pensões: € 11.437 M; 71,7% da despesa efetiva)¹, cabendo-lhe também o pagamento das prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas, como sejam os subsídios por doença, desemprego, parentalidade, acidentes de trabalho, entre outros. Estas prestações, incluindo as pensões, constituem as transferências para as famílias, as quais foram na ordem dos € 13.883 M e constituíram a maior fatia de despesa do sistema previdencial – repartição.

Em 2015, a componente de Repartição do Sistema Previdencial, obteve, do OE, um financiamento extraordinário de € 894 M, destinado ao financiamento do seu défice (menos 32,7%, em termos homólogos), o qual representou 5,5% da receita efetiva daquele sistema e cerca de 42,5% das transferências correntes do mesmo.

A componente de Capitalização foi a menos relevante no total da receita e despesa efetivas, com a despesa efetiva a corresponder em grande medida aos custos de gestão do FEFSS e as receitas efetivas (€ 503 M) aos “*Rendimentos de propriedade*” de ativos do Fundo (€ 386 M) e às transferências da componente de repartição (€ 116 M).

No sistema de proteção social de cidadania, o maior volume financeiro esteve a cargo do subsistema de solidariedade, cuja receita efetiva totalizou € 4.426 M, dos quais 98,9% (€ 4.376 M) foram provenientes de transferências correntes da administração central. Neste subsistema, 96,8% dos gastos (€ 4.265 M) traduziram-se em transferências correntes para as famílias, destinadas ao financiamento de situações de necessidade pessoal ou familiar, incluindo o RSI (€ 287 M), as pensões sociais e complementos (€ 3.476 M), o subsídio social de desemprego (€ 276 M), o complemento de desemprego (€ 38 M) e o CSI (€ 191 M).

O subsistema de ação social foi maioritariamente financiado (88,2%) por transferências correntes da administração central (€ 1.678 M) e por receitas provenientes dos jogos da SCML (€ 185 M; 9,7%), aplicou a maior fatia dos seus recursos em apoios financeiros (transferências e subsídios) concedidos às

¹ Em 2015, as pensões e complementos pagos pelo sistema previdencial - repartição representaram 72,6% do total, cabendo ao subsistema de solidariedade 22,1% (€ 3.476 M), ao de proteção familiar 2,2% (€ 353 M) e ao sistema de regimes especiais 3,1% (€ 488 M).



IPSS e equiparadas (80,3%), tendo canalizado apenas cerca de 4,5% dos seus recursos para o apoio social direto às famílias. Face a 2014, a receita efetiva alocada a este subsistema aumentou 4,6%, tendo a despesa efetiva aumentado 0,8%. As transferências correntes para as IPSS e equiparadas expandiram-se, em termos homólogos, 1,3%, enquanto os subsídios e as transferências de capital recuaram 20,0% e 42,3%, respetivamente.

No subsistema de proteção familiar, 97,5% da receita adveio de transferências correntes da administração central e de receitas fiscais consignadas (€ 1.126 M), e a despesa tem a sua maior expressão nas transferências para as famílias, que totalizaram, em 2015, € 1.124 M, (97,4% da despesa efetiva deste subsistema), no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência.

O sistema Regimes Especiais foi financiado por transferências do OE¹ no valor de € 488 M e acomodou despesa de igual montante².

12.2.2.5. Saldo de execução orçamental

O saldo de execução orçamental de 2015 (quadro 7) foi de € 1.183 M (valor que compara com um saldo de € 436 M no período homólogo anterior), o qual permitiu um acréscimo de 62,0% no saldo de execução orçamental acumulado no período. Estes saldos evidenciaram uma tendência negativa entre 2010 e 2012, caracterizada por uma degradação consistente dos saldos do SSS, consentânea com os efeitos da forte contração do tecido económico (consequência da crise financeira internacional de 2008)³, só retomando uma evolução crescente devido a transferências extraordinárias do OE para esse efeito. A erosão destes saldos absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS (saldos de 2008 e 2009 da componente repartição, cuja transferência para capitalização se efetivou apenas em 2014) e obrigou a um reforço das transferências do OE no valor de € 857 M em 2012, € 1.430 M em 2013, € 1.329 M em 2014 e € 894 M em 2015.

Ainda sobre a transferência de verbas do sistema previdencial para o FEFSS (art. 91.º da Lei 4/2007, de 16/01), o valor transferido (€ 116 M), durante o ano de 2015, da componente de repartição para a componente de capitalização, respeitou à receita obtida na alienação de imóveis, relativa a 2015 e anos anteriores (€ 16 M) e, bem assim, a saldos de anos anteriores da componente repartição, que totalizaram € 100 M.

Em 2015 foi integrado, para aplicação em despesa, 36,1% (€ 688 M) do saldo acumulado de anos anteriores, distribuído pelas componentes do sistema previdencial (€ 276 M em repartição e € 399 M em capitalização) e de ação social (€ 13 M). Dos € 1.221 M não integrados para aplicação em despesa, € 822 M respeitaram à componente de repartição (74,8% do seu saldo inicial acumulado), € 5 M ao subsistema de proteção familiar (100,0% do seu saldo inicial acumulado), € 14 M ao subsistema de solidariedade (100,0% do seu saldo inicial acumulado), € 379 M ao subsistema de ação social (96,7% do seu saldo inicial acumulado), e € 7 m ao sistema de regimes especiais.

No que se refere ao resultado da execução orçamental de 2015, o sistema previdencial apresentou, em ambas as componentes, repartição e capitalização, saldos positivos, com as receitas a superarem as

¹ Estado € 487,2 M e CGA € 0,6 M.

² Pensões (€ 488 M) e despesas de administração (€ 0,2 M).

³ Em 2010, 2011 e 2012 registou valores negativos (€ 35 M em 2010, € 367 M em 2011 e € 1.188 M em 2012), situação que representou uma degradação do saldo de execução orçamental no final desses exercícios de 1,4%, 14,5% e 54,8%, respetivamente.

despesas em € 759 M¹ e € 183 M, respetivamente. Já no sistema de proteção social de cidadania, apenas o subsistema da ação social e o subsistema de solidariedade apresentaram saldos positivos significativos de € 219 M e € 22 M (o subsistema de proteção familiar apresentou, em 2015, um saldo de € 5 m). O sistema de regimes especiais regista um saldo de € 7 m.

No saldo de execução orçamental acumulado no final de 2015 (€ 3.091 M), 60,1% respeitou à componente de repartição do sistema previdencial (€ 1.858 M), 18,8% à componente de capitalização (€ 582 M), 1,2% ao subsistema de solidariedade (€ 36 M), 0,2% ao subsistema de proteção familiar (€ 5 M) e 19,7% ao subsistema de ação social (€ 610 M). O sistema de regimes especiais apresenta um saldo acumulado de € 14 m.

Quadro 7 – Saldo de execução orçamental (SEO) por componentes e subsistemas

(em milhões de euros)

Designação	Componentes do Sistema Previdencial		Subsistemas do Sistema de Proteção Social de Cidadania			Sistema de Regimes Especiais	Total	Tvh
	Repartição	Capitalização	Proteção Familiar	Solidariedade	Ação Social			
1. SEO inicial acumulado	1 099	399	5	14	392	0	1 909	29,6
2. Regularização do saldo do ano anterior	0	0	0	0	0	0	0	
3. Saldo do ano anterior ajustado (1)+(2)	1 099	399	5	14	392	0	1 909	29,6
4. Saldo de anos anteriores integrado	276	399	0	0	13	0	688	-7,3
5. Saldo de anos anteriores não integrado	822	0	5	14	379	0	1 221	67,1
6. Receita do ano	18 655	6 496	1 155	4 426	3 336	488	34 556	-9,6
7. Despesa do ano	17 896	6 313	1 155	4 404	3 117	488	33 373	-11,6
8. SEO do ano (6)-(7)	759	183	0	22	219	0	1 183	171,1
9. SEO do ano com saldo integrado (8)+(4)	1 035	582	0	22	232	0	1 871	58,8
10. SEO final acumulado (9)+(5)	1 858	582	5	36	610	0	3 091	62,0

Nota: A componente do sistema previdencial repartição acomodou receita e despesa proveniente de CEDIC's, no valor de € 2.248 M e de € 1.938 M, respetivamente. O subsistema de ação social acomodou receita e despesa proveniente de CEDIC's, no valor de € 1.424 M e de € 1.284 M, respetivamente.

Fonte: CSS/2014 e 2015.

No final de 2015, o saldo de execução efetiva da segurança social registava € 1.037 M (quadro 8), mais 141,5% que em 2014. Destes, € 947 M foram apurados no sistema previdencial (€ 449 M em repartição e € 498 M em capitalização). No sistema de proteção de cidadania, apenas os subsistemas de solidariedade (€ 22 M) e ação social (€ 68 M) apresentaram saldos positivos significativos, já que o subsistema de proteção familiar apresentou um saldo de € 5 m. O sistema de regimes especiais regista um saldo de € 7 m.

¹ Valor que acomoda a transferência extraordinária do OE.



Handwritten signature

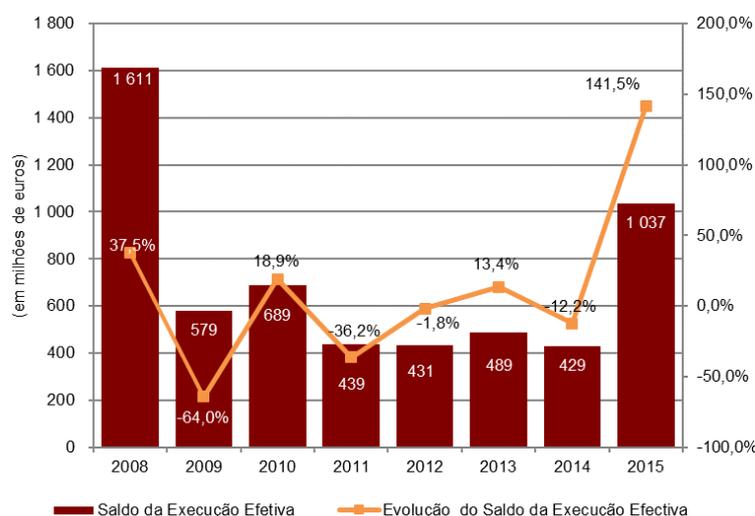
Quadro 8 – Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas

(em milhões de euros)

Componentes do Sistema de Segurança Social	Saldo em 31/12/2015	Saldos de anos anteriores Integrado	Saldo de Ativos Financeiros	Saldo de Passivos Financeiros	Saldo de Execução Efetiva em 31/12/2015	Peso no Total	Tvh
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(2)-(3)-(4)	(%)	(%)
Previdencial - Repartição	1 035	276	310	0	449	43,3	1 842,6
Previdencial - Capitalização	582	399	- 315	0	498	48,0	21,8
Sistema Previdencial	1 617	675	- 5	0	947	91,3	119,2
Solidariedade	22	0	0	0	22	2,1	463,3
Proteção Familiar	0	0	0	0	0	0,0	-99,9
Ação Social	232	13	151	0	68	6,6	5 161,1
Sistema Proteção Social e Cidadania	254	13	151	0	90	8,7	3 669,7
Regimes Especiais	0	0	0	0	0	0,0	0,7
Total	1 871	688	146	0	1 037	100,0	141,5

Fonte: CSS/2014 e 2015.

Gráfico 2– Valor e variação homóloga do saldo de execução efetiva



Fonte: CSS de 2008 a 2015.

Para a evolução do saldo de execução efetiva entre 2008 e 2015 (gráfico 2) contribuiu o crescimento das contribuições e quotizações e o esforço financeiro do Estado, através das transferências. A desaceleração do crescimento da despesa, originada pelas reformas legislativas empreendidas quer ao nível das pensões quer quanto a grande parte das prestações, foi contrariada a partir de 2008 pelos efeitos da crise financeira que se disseminou à economia real, pressionando a despesa social, verificando-se, simultaneamente, em 2009, uma sensível atenuação do crescimento da receita¹ e um aumento substancial da despesa (11,1%)², que gerou uma quebra de 64,0% no saldo de execução efetiva. O aumento verificado em 2010 traduz uma contração do crescimento da despesa para um nível inferior (4,0%) ao da expansão da receita (4,4%), que também baixa. Cabe, no entanto, referir que este efeito de evolução da receita efetiva a taxas mais vigorosas do que as que se vinham verificando na despesa efetiva já não é visível no ano de 2011, onde a receita recuou mais do que a despesa efetiva, face a igual período de 2010.

¹ As “Contribuições e quotizações” cresceram 0,4% e as “Transferências correntes da administração central” aumentaram 9,3%, que compara com um decréscimo de 11,3% em 2011.

² Em termos homólogos, a despesa com “Desemprego e apoio ao emprego” aumentou 30,6%, com “Formação profissional e PAE” 37,7%, com “RSP” 19,3%, com “Ação social” 12,3%, com “CSF” 105,6% e com “Parentalidade” 29,2%.

Em 2012 manteve-se esta tendência, com o saldo a sofrer uma degradação da ordem dos 1,8% (de € 439 M para € 431 M), colocando-se muito abaixo do nível que se verificou antes da crise financeira internacional (€ 1.611 M); o mesmo se verificou em 2013, onde a recuperação do saldo efetivo ficou por conta da transferência extraordinária do OE consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, situação motivada pela forte exposição das receitas e despesas da SS à evolução do ciclo económico, cuja tendência continuou a ser de forte contração.

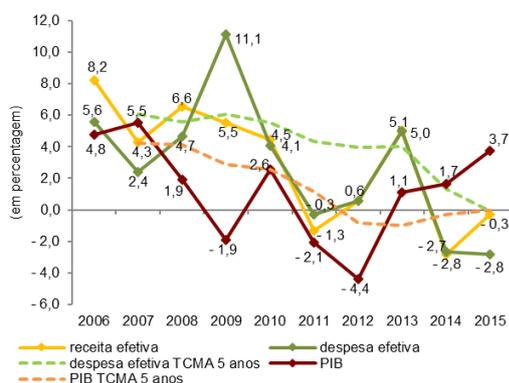
Em 2014, o saldo efetivo voltou a registar um decréscimo, situando-se 12,2% abaixo do verificado no período homólogo anterior, evolução que decorreu do abrandamento das transferências do OE, que no seu conjunto diminuíram cerca de 2,6%, quando comparadas com 2013. A ligeira melhoria do mercado de trabalho verificada sobretudo a partir do 2.º semestre de 2014 e durante 2015, um melhor desempenho na cobrança da receita e menores benefícios sociais (condicionados por via legislativa, decorrentes da aplicação de políticas ativas de emprego mais dinâmicas ou consequência da recuperação do ciclo económico) vieram trazer ao saldo efetivo do sistema uma apreciação na ordem dos 141,5%, face ao período homólogo anterior, ainda assim abaixo do valor verificado antes da crise financeira internacional (2008).

Em 2015, a transferência extraordinária do Orçamento do Estado para financiamento do défice da componente de repartição do sistema previdencial (€ 894 M) continuou a ser superior às necessidades (à semelhança do ocorrido em anos anteriores), as quais rondaram € 446 M¹. Sem essa transferência, o saldo efetivo do SSS, no final de 2015, teria sido apenas de € 143 M (13,8% do apurado após financiamento do défice do Sistema Previdencial – repartição).

12.2.2.6. Comportamento de longo prazo da receita e despesa

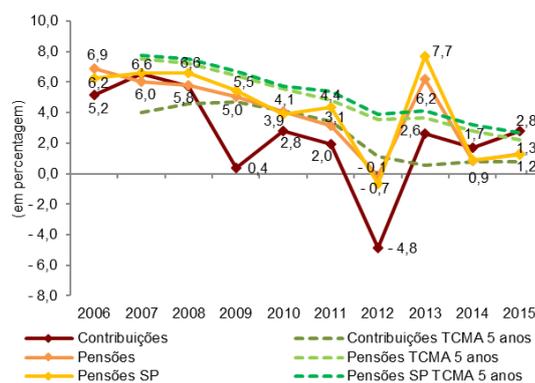
Segue-se uma análise de longo prazo do setor², incidindo, nomeadamente, na receita e despesa efetiva (gráfico 3), nas contribuições e pensões (gráfico 4), no peso dos principais agregados face ao PIB (gráficos 5 e 6, respetivamente) e no equilíbrio do Sistema Previdencial (SP).

Gráfico 3 – Variação (%) da receita e despesa efetiva



Fonte: CSS e INE.

Gráfico 4 – Variação (%) das contribuições e pensões



Fonte: CSS.

¹ Se não tivesse ocorrido a transferência do saldo do Sistema de Proteção Social de Cidadania para o Sistema Previdencial – Repartição, no valor de € 119 M, as necessidades de financiamento seriam de € 565 M.

² Nesta análise, a despesa com pensões respeita, em 2015, o mesmo universo que vinha sendo considerado nos anos anteriores, totalizando € 15.658 M, sendo € 15.266 M de pensões e complementos e € 393 M o valor líquido dos fluxos entre a CGA e a Segurança Social por conta das pensões unificadas. Exclui, portanto, as pensões do Sistema de Regimes Especiais (Regime Substitutivo Bancário e Pensões BPN). O PIB é o que consta nas Contas Nacionais Trimestrais, INE, 23/09/2016.

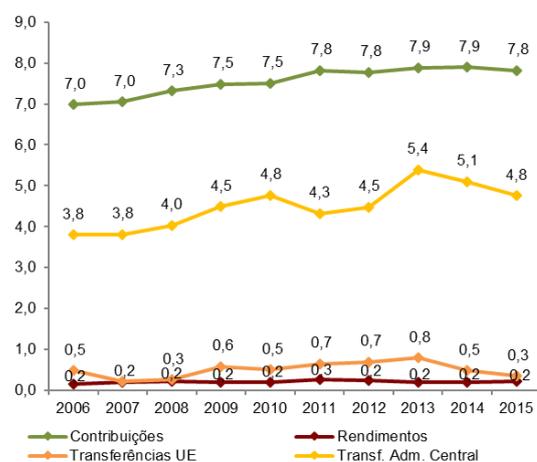


Em 2015, tal como em 2014, o PIB cresceu a um ritmo superior ao das despesas e receitas efetivas (o mesmo já havia acontecido em 2007). Quer a despesa quer a receita diminuíram face a 2014, mas na receita a quebra foi ligeira. O desempenho da receita superou o da despesa neste último ano, entre 2006 e 2008 e, mais ligeiramente, em 2010, 2012 e 2013¹. Até 2010 o comportamento da despesa da Segurança Social mostrou-se contra cíclico, aumentando quando o produto caía ou acelerando o crescimento quando diminuía o crescimento do PIB, mas a partir daí a despesa passou a ser algumas vezes pro-cíclica, diminuindo (ou desacelerando o crescimento) com a queda do rendimento.

Nessa fase, a despesa social deixou de funcionar como estabilizador automático da economia, sobrepondo-se-lhe a estratégia de redução de despesa. A partir de 2014 a despesa social diminui com o crescimento do PIB, o que, independentemente de outras razões, se deve à forte contração da despesa com o desemprego. No entanto, para retomar um efetivo papel estabilizador, é necessário que possa aumentar quando estivermos perante o agravamento dos indicadores económico-sociais.

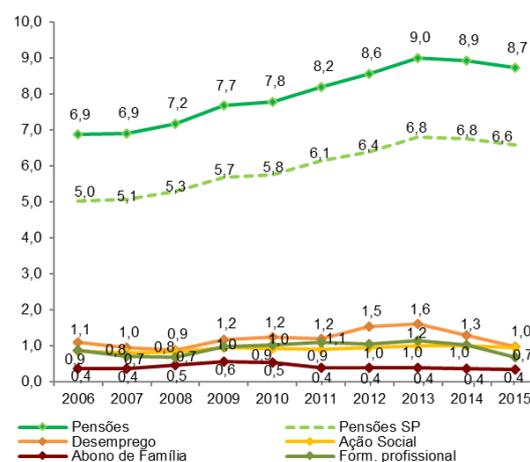
Até 2013, e excetuando o ano de 2007, a evolução da despesa com pensões foi acompanhada por um desempenho inferior das contribuições. Em 2014, o crescimento das contribuições supera claramente o das pensões (em 0,8 p.p.) e em 2015 essa realidade consolidou-se (1,5 p.p.). Mas ainda perdura o efeito de vários anos em que o diferencial entre a variação das pensões e das contribuições foi muito elevado (tendo sido mais acentuado em 2004, 2009, 2012 e 2013)².

Gráfico 5 – Receitas em percentagem do PIB



Fonte: CSS e INE.

Gráfico 6 – Despesas em percentagem do PIB



Fonte: CSS e INE.

A expansão orçamental vinha sendo assegurada pelas transferências correntes da Administração Central, que passaram de 3,8% do PIB em 2006 para 5,4% em 2013. Em 2014, a proporção reduziu-se para 5,1%, e em 2015 para 4,8%³, num cenário de diminuição da despesa efetiva do Sistema e de aumento das contribuições, que, constituindo a maior fonte de receita da Segurança Social, passaram de 7,0% do PIB em 2006 para 7,9% em 2013 e 2014, baixando para 7,8% em 2015 (cresceram abaixo do Produto). As transferências da UE evoluíram até 0,8% do PIB em 2013, baixando depois abruptamente (para 0,5% em 2014 e 0,3% em 2015). Os Rendimentos mantiveram-se estáveis em torno dos 0,2% do PIB⁴.

¹ Nos últimos 5 anos, a TCMA da receita foi de 0,2% e a da despesa -0,1%.

² Nos últimos 5 anos, a TCMA das pensões foi de 2,2% e das contribuições foi de 0,8%.

³ A TCMA das transferências da Administração Central, nos últimos 5 anos, foi negativa em 0,1%.

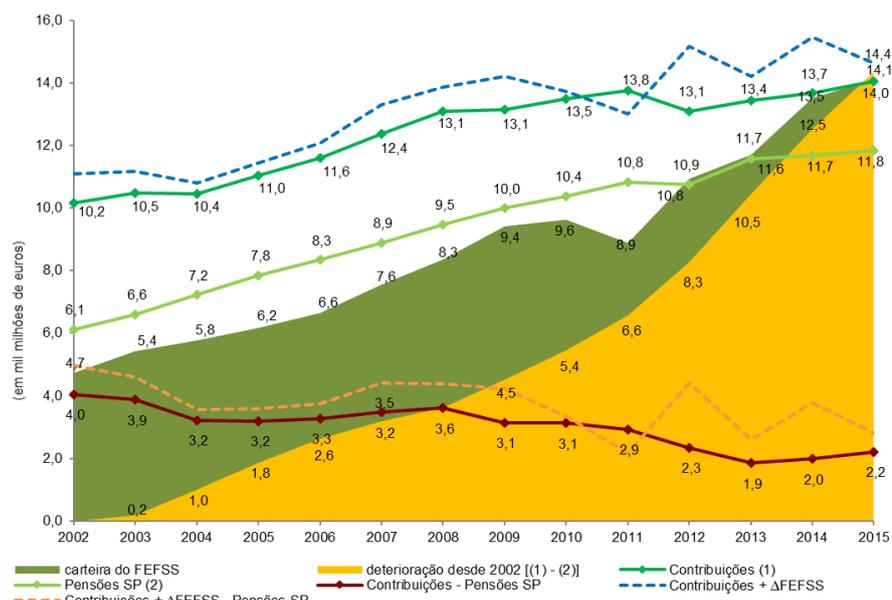
⁴ As componentes destacadas representaram 97,9% da receita efetiva. São ainda relevantes as transferências da SCML (0,1% do PIB), as taxas, multas e outras penalidades e as reposições.

Na despesa dominam as pensões, que progrediram de 6,9% do PIB em 2006 para 9,0% em 2013 (de 5,0% para 6,8% nas pensões do sistema previdencial), baixando para 8,9% em 2014 e 8,7% em 2015. As despesas com ação social mantiveram-se estabilizadas em torno de 1% do PIB e as de abono de família nos 0,4%, mas as relativas a formação profissional e políticas ativas de emprego, que atingiram 1,2% em 2013, baixaram para 0,7% em 2015. O gasto com desemprego e apoio ao emprego progrediu até 1,6% do PIB em 2013 (1,1% em 2006). Com a recuperação económica, baixou, em 2014, para 1,3% e, em 2015, para 1,0%¹. A despesa efetiva em percentagem do PIB progrediu de 10,9% em 2007 para 14,3% em 2013, baixando para 13,7%, em 2014 e 12,9% em 2015.

No gráfico 7 pode ver-se que a despesa com pensões do sistema previdencial quase duplicou face a 2002 (mais 93,2%) e que as contribuições cresceram 38,1%, apesar de ainda se manter uma perda líquida de empregos no período. A diferença entre a receita de contribuições e as pensões pagas degradou-se 45,3% (ainda assim em recuperação desde os 54,1% de 2013), passando de € 4.045 M para € 2.214 M², dado que, com exceção dos anos de 2007 e dos dois últimos, as receitas de contribuições cresceram abaixo da despesa com pensões. Em termos acumulados, esta deterioração anual ascende a € 14.350 M, ultrapassando, pela primeira vez, o valor do FEFSS³.

A moderação do crescimento da despesa com pensões a partir de 2014 (o ano de 2013 incorporou os efeitos da quebra de 2012⁴), pode indicar alguma resiliência do sistema, que vinha revelando dificuldade em estabilizar a despesa, num contexto de progressivo envelhecimento populacional⁵.

Gráfico 7 – Evolução do sistema previdencial (SP)



Fonte: CSS e IGFCSS.

¹ Estas componentes valiam 91,0% da despesa efetiva. Destaque ainda para os gastos com doença (0,3% do PIB), parentalidade, RSI e administração (0,2% do PIB) e com prestações por morte e CSI (0,1% do PIB).

² Somando a valorização anual do FEFSS às contribuições, a redução é de 43,4%.

³ O valor do FEFSS é, desde 2012, superior à despesa anual com pensões do Sistema Previdencial.

⁴ Em 2012, a diminuição das pensões foi conseguida com recurso a medidas extraordinárias, posteriormente declaradas inconstitucionais.

⁵ Na lógica redistributiva, a sustentabilidade da despesa social depende também da capacidade de gerar receita, pelo que pode ficar em causa se a fonte de financiamento for afetada, seja pela redução ou isenção de contribuições, seja pela criação de condições que prejudicam o aumento do número e da capacidade contributiva de cidadãos e empresas.



Em 2015, a economia, apesar de reforçar os sinais de melhoria no emprego (aumento da taxa de emprego e do número de empregados, diminuição da taxa de desemprego e do número de desempregados), manteve-se longe do pleno emprego e dos níveis do período pré-crise e incapaz de estancar a diminuição da população residente. Apesar disso, no último trimestre, a população ativa cresceu pela primeira vez desde o início da crise.

Reequilibrar o sistema de segurança social mantendo as suas características essenciais implica prosseguir uma trajetória de crescimento que crie emprego e favoreça o aumento da massa salarial. A questão da sustentabilidade obriga a estudar formas de ajustar a despesa aos novos cenários demográficos, a atuar sobre os fatores que possam estar a provocar a erosão da receita ou, em alternativa, criar novas formas de financiamento.

12.2.3. Balanço

O quadro seguinte evidencia a situação financeira e patrimonial da segurança social no período de 2013 a 2015, traduzida na evolução do ativo e dos fundos próprios e passivo.

Quadro 9 – Balanço da segurança social

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2013	2014	2015		2014/2013		2015/2014	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Ativo Bruto								
Imobilizado	897	855	827	2,8	-42	-4,7	-28	-3,3
Existências	1	1	2	0,0	0	4,9	0	9,7
Dívidas de terceiros	11 187	11 575	12 404	41,7	388	3,5	830	7,2
Disponibilidades	13 830	15 681	16 495	55,4	1 851	13,4	814	5,2
Acréscimos e diferimentos	31	31	42	0,1	0	0,6	10	33,6
Total do Ativo Bruto	25 946	28 143	29 769	100,0	2 197	8,5	1 626	5,8
Amortizações/Provisões imobilizado	465	474	481		9	1,8	7	1,5
Provisões para cobranças duvidosas	4 902	5 230	5 300		327	6,7	70	1,3
Total Ativo Líquido	20 579	22 440	23 989		1 861	9,0	1 549	6,9
Fundos Próprios								
Património	12 210	12 965	14 771	64,8	755	6,2	1 806	13,9
Cedências de ativos	-1	-1	-3	0,0	0	0,3	-2	185,9
Reservas	1 064	1 070	1 052	4,6	6	0,6	-19	-1,7
Resultados transitados	4 307	5 236	5 514	24,2	930	21,6	278	5,3
Resultado líquido do exercício	1 640	2 072	1 466	6,4	432	26,4	-606	-29,3
Total dos Fundos Próprios	19 220	21 343	22 800	100,0	2 123	11,0	1 457	6,8
Passivo								
Provisões para riscos e encargos	1	17	26	2,2	17	3 076,8	9	51,0
Dívidas a terceiros	334	294	281	23,6	-40	-12,1	-13	-4,4
Acréscimos e diferimentos	1 024	786	882	74,2	-238	-23,2	96	12,2
Total do Passivo	1 359	1 097	1 189	100,0	-262	-19,3	92	8,4
Total dos Fundos Próprios e do Passivo	20 579	22 440	23 989		1 861	9,0	1 549	6,9

Fonte: CSS/2013, CSS/2014 e CSS/2015.

O ativo da segurança social é constituído maioritariamente por disponibilidades e por dívidas de terceiros que representam, em 2015, cerca de 55,4% e 41,7% do ativo bruto, respetivamente. As provisões para cobrança duvidosa absorvem 42,7% do valor em dívida e o imobilizado encontra-se amortizado/provisionado em 58,1%, reduzindo o ativo líquido a cerca de 80,6% do valor do ativo bruto. O segundo membro do balanço é constituído na quase totalidade (95,0%) por “Fundos próprios”.

12.2.3.1. Ativo

12.2.3.1.1. Imobilizado

O imobilizado da segurança social é composto por *imobilizações incorpóreas*, *corpóreas* e *investimentos financeiros*, representando, em 2015, 2,8% do ativo bruto (3,0% em 2014) e 1,4% do ativo líquido (1,7% em 2014). Em 2015, decresceu 3,3% no ativo bruto e 9,3% no ativo líquido.

Quadro 10 – Evolução do Imobilizado no triénio 2013 a 2015

(em milhões de euros)

Imobilizado	31/12/2013		31/12/2014		31/12/2015	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Imobilizações incorpóreas	1	0	1	0	5	3
Imobilizações corpóreas	644	194	653	197	660	197
Investimentos financeiros	252	238	201	185	161	146
Total	897	432	855	382	827	346

Fonte: CSS/2013, CSS/2014 e CSS/2015.

As *imobilizações incorpóreas* são a parcela menos representativa do imobilizado. Em 2015, verificou-se um acréscimo no valor do ativo bruto de € 4 M (mais 433,1%). Este acréscimo é proveniente do registo de valores referentes a direitos económicos desportivos de jogadores, no âmbito de regularização de dívidas de contribuintes.

O *imobilizado corpóreo* é o mais representativo e apresenta uma evolução crescente ao longo do triénio. Em 2015, comparando com o período homólogo cresceu 1,1% em termos brutos e 0,3% em termos líquidos. O valor das amortizações acumuladas representa 70,1% do valor do ativo bruto. É composto maioritariamente por “*Equipamento básico*” (53,4%) e por “*Edifícios e outras construções*” (29,3%). Verificaram-se decréscimos no valor do imobilizado bruto em todas as suas componentes, com exceção do “*Equipamento básico*” e do “*Imobilizado em curso*”, que tiveram aumentos de 2,6% e 64,9%, respetivamente. O “*Equipamento de transporte*” releva a redução mais significativa (menos € 3,6 M, 28,0%), em resultado do abate de 262 de viaturas, cerca de 41% das viaturas existentes em 2014¹.

Em 2015, os *investimentos financeiros* continuaram o percurso decrescente, com as suas 3 componentes mais significativas a refletirem-no relativamente ao período homólogo: *Partes de capital* menos 69,3% no ativo bruto e 77,9% no ativo líquido, *Investimentos em imóveis* 10,9% no ativo bruto e 11,8% no ativo líquido e *Outras aplicações financeiras* (16,6%). Estes decréscimos resultam essencialmente de alienações e de desvalorizações de *Partes de capital* que integram a reserva estratégica do FEFSS², de alienações e de cedências a título gratuito de *imóveis*³ e do cancelamento de parte das garantias concedidas pelo IGFSS no âmbito da *Linha de crédito de apoio à economia social*.

¹ Esta operação massiva de abate de equipamento de transporte resultou de uma ação desenvolvida pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE, na qual se constatou que grande parte das viaturas inventariadas já não estavam operacionais (cfr. págs. 306 e 307 do Parecer sobre a CGE/2014).

² Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 13.3. – *Património financeiro*.

³ Imóveis alienados pelo IGFSS e pelo FEFSS e cedências realizadas pelo IGFSS e pelo ISS.



12.2.3.1.1.1. Garantias – Linhas de crédito de apoio à economia social

Entre o MTSSS, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), a União das Misericórdias (UM), a União das Mutualidades Portuguesas (UMP) e a Caixa Económica Montepio Geral (CEMG) foram celebrados dois protocolos de cooperação, nos termos dos quais as partes se propunham apoiar a atividade das entidades do setor social através da criação de duas linhas de crédito, uma no valor de € 50 M e outra no valor de € 12,5 M (protocolos assinados em 15/06/2012 e em 21/12/2012, respetivamente), podendo recorrer a estes financiamentos, IPSS, Misericórdias, Fundações, Mutualidades e Centros Sociais das Igrejas que pretendessem efetuar investimentos para reforço da sua atividade dentro das suas áreas de intervenção ou em novas áreas, modernização de serviços prestados à comunidade ou modernização da sua gestão e que, por causa disso, tenham ficado em desequilíbrio financeiro de médio e curto prazo.

Estas linhas de crédito, no valor total de € 62,5 M, encontram-se garantidas pelo MTSSS¹, que, através do IGFSS, efetuou junto da CEMG dois depósitos bancários, em condições de mercado, no exato valor das garantias prestadas e que, nos termos dos acordos celebrados entre as duas instituições, se deverão manter enquanto vigorar algum dos empréstimos concedidos ao abrigo destes protocolos, empréstimos que em caso algum devem envolver um prazo superior a 7 anos, ficando a CEMG autorizada a debitar total ou parcialmente as referidas contas de depósito, a título de compensação voluntária de créditos, em caso de mora ou incumprimento de um qualquer contrato de empréstimo celebrado ao abrigo dos protocolos. Com o decurso do tempo² e à medida que forem sendo efetuadas as amortizações do capital emprestado, os referidos depósitos irão sendo reduzidos mensalmente dessas importâncias.

Em 2015, na despesa com passivos financeiros (na classificação económica 10.07.03 – *Passivos financeiros - Outros passivos*), encontra-se relevado o valor executado de € 160.277,78, no que às referidas garantias bancárias respeita. Segundo informação prestada pelo IGFSS “(...) Os valores executados representam a liquidação integral do empréstimo pela Caixa Económica Montepio Geral através das garantias constituídas pelo IGFSS para suportar a criação destas linhas. Pelo Lar de Santa Ana a garantia foi executada em 58.921,41 € e o processo encontra-se no Ministério Público tendo em vista a recuperação do crédito. Pela Associação Desenvolvimento Integrado de Poiares a garantia foi executada em 101.356,37 €, tendo sido aprovado um PER (Plano Especial de Revitalização) e a instituição já procedeu à liquidação de 17 prestações”.

12.2.3.1.1.2. Bens móveis

Com vista a verificar se a informação incluída no inventário de cada um dos institutos utilizadores do SIF permite efetuar um controlo dos bens móveis ao nível da sua localização, foi efetuada uma consulta ao módulo AA (inventário) e selecionada uma amostra de 121.080 bens classificados como equipamento

¹ Garantia prestada ao abrigo do n.º 5 do art. 54.º de Decreto-Lei 32/2012, de 13/02 (DLEO/2012), “*Pode o IGFSS, IP., em 2012 e mediante despacho do membro do Governo responsável pela área da segurança social, conceder garantias a favor do sistema financeiro, para cobertura das responsabilidades assumidas no âmbito da cooperação técnica e financeira pelas instituições particulares de segurança social, até ao limite máximo de € 100.000.000, e havendo, em caso disso, lugar a ressarcimento no âmbito dos acordos de cooperação*”. Esta norma foi replicada no DLEO/2013, art. 50, n.º 6, e na Lei 75-A/2014, de 30/09 (2.ª alteração ao OE/2014), ficando por esclarecer se se trata de um limite máximo anual ou de um *stock* de dívida potencial. A Lei 75-A/2014 acresce à redação anterior o facto de se encontrarem ratificadas as garantias prestadas pelo IGFSS, IP em 2012.

² “4. *Decorrido o período de 2 (dois) anos, desde a data de constituição do depósito a prazo referido no número 1 da presente cláusula, o mesmo será deduzido mensalmente, no montante correspondente às amortizações contratuais que irão ocorrer nos contratos de mútuo celebrados nos termos do protocolo devidamente identificado no presente acordo*” – in acordo celebrado ente o IGFSS e a CEMG em 2/11/2012. Idem para o acordo celebrado entre as mesmas entidades em 26/12 do mesmo ano.

básico e administrativo¹. O quadro seguinte espelha o total dos bens selecionados por número, tipo de bem e o estado da informação residente no SIF quanto ao preenchimento dos campos existentes para a indicação da localização.

Quadro 11 – Localização dos bens no módulo AA – Por tipo de bem

(em número; em %)

Tipo de bem	N.º	Localização							
		Com morada/com sala		Com morada/sem sala		Sem morada/sem sala		Sem morada/com sala	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Computadores/Portáteis	26 967	8 047	29,8	9 658	35,8	9 206	34,1	56	0,2
Discos	768	151	19,7	57	7,4	560	72,9	0	0,0
Monitores	14 943	5 431	36,3	7 553	50,5	1 931	12,9	28	0,2
Teclados	1 333	1 290	96,8	16	1,2	27	2,0	0	0,0
Fax/Scanner	1 233	277	22,5	333	27,0	618	50,1	5	0,4
Telefones	15 179	1 970	13,0	11 366	74,9	1 697	11,2	146	1,0
USB	57	53	93,0	4	7,0	0	0,0	0	0,0
TV/Ecrãs/Gravadores	1 596	516	32,3	104	6,5	963	60,3	13	0,8
Impressoras/Fotocopiadoras	8 805	3 072	34,9	2 333	26,5	3 297	37,4	103	1,2
Máquinas de calcular	1 880	493	26,2	51	2,7	1 336	71,1	0	0,0
Mesas/Secretárias	13 499	4 421	32,8	2 169	16,1	6 863	50,8	46	0,3
Estantes/Ficheiros	227	145	63,9	51	22,5	31	13,7	0	0,0
Armários/Cacifos	11 622	5 241	45,1	783	6,7	5 563	47,9	35	0,3
Blocos de gavetas	2 519	760	30,2	60	2,4	1 672	66,4	27	1,1
Cadeiras/Sofás	20 452	10 413	50,9	1 157	5,7	8 442	41,3	440	2,2
Total	121 080	42 280	34,9	35 695	29,5	42 206	34,9	899	0,7

Fonte: Módulo AA do SIF.

O maior número de equipamentos são os computadores/portáteis, que representam 22,3% do total dos equipamentos. De acordo com os dados divulgados na nota 3 do ADFOC, o n.º de efetivos em 31/12/2015 era de 9.833, o que, em média, corresponde a 2,7 computadores por pessoa. Quase 35,0% dos bens não têm o campo de localização preenchido, desconhecendo-se desta forma o serviço e a sala a que o bem está afeto. Os discos, as máquinas de calcular, os blocos de gavetas, os televisores/écrans e os gravadores são os bens que lideram este desconhecimento (mais de 60%).

Ao nível dos organismos², o II é o que possui o maior número de bens (45,0%), sendo os mais significativos os computadores/portáteis (83,7%), os monitores (81,1%) e os telefones (83,5%), (Quadro 12).

Em sede de contraditório, o II alega que “Do total de computadores/portáteis apurado para o conjunto dos Institutos (...) 22.575 dos mesmos são ativos do II, IP. Da análise efetuada sobre o n.º efetivo de computadores/portáteis, apuramos apenas 16.326 e destes estima-se ainda um total de 3.610 inoperacionais, em avaliação, para preparação de proposta de abate. Parece-nos que o desvio entre o total apurado pelo Tribunal de Contas e pelo II, IP possa estar relacionado com o modo de pesquisa adotado para o efeito. Na realidade, se o Tribunal de Contas efetuou uma pesquisa em AA pelo código CIBE n.º 10110102000 – Computadores, obtém um universo semelhante àquele que indica no anteprojeto de parecer da CSS de 2015. O II, IP, ao efetuar uma pesquisa deste tipo, apura um universo de 23.860 computadores. Deteta-se, no entanto, que uma grande parte destes bens não corresponde efetivamente a computadores (posto de trabalho). Através de uma análise minuciosa conclui-se pela adoção desta classificação CIBE no âmbito da aquisição de outro tipo de bens, nomeadamente de

¹ A seleção da amostra foi efetuada por tipo de bem. Os números evidenciados nos quadros respeitam ao universo do tipo de bem selecionado existentes em cada um dos institutos e extraídos através dos relatórios “Gestão de Imobilizado”. Esta análise não foi acompanhada de qualquer verificação física.

² Salienta-se que o II e o ISS são os institutos responsáveis pelo maior número de bens afetos a serviços da segurança social a nível nacional.



Handwritten signature and initials

UPS, servidores, routers, entre outros”. Por fim, refere que “Para evitar incorreções de análise o II, IP irá rever os procedimentos de atribuição de classificação de bens”.

Sobre o alegado, esclarece-se que a análise não foi efetuada pelo código CIBE, mas pelo tipo de bem identificado no quadro, tal como é referido em nota de rodapé sobre os critérios seguidos para seleção da amostra. A título de exemplo, informa-se que se for efetuada uma pesquisa no módulo AA verifica-se que com a designação de “computador” existem 19.320 bens, com a designação de “computador portátil leve- tipo 5F” existem 950 bens, com a designação de “PC-Portátil” existem 520 bens, com a designação “PC-Tipo 1 4GB” existem 1.360 bens e com a designação de “PC-Tipo 2 8GB” existem 240 bens.

Quadro 12 – Localização dos bens no módulo AA – Por Instituto

(em número; em %)

Instituição	N.º	Localização							
		Com morada/ com sala		Com morada/ Sem sala		Sem morada/ sem sala		Sem morada/ com sala	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
IGFSS	6 071	4 773	78,6	419	6,9	852	14,0	27	0,4
ISS	37 860	5 873	15,5	2 086	5,5	29 365	77,6	536	1,4
II	54 530	15 066	27,6	30 093	55,2	9 053	16,6	318	0,6
ISSA	6 035	84	1,4	3 097	51,3	2 854	47,3	0	0,0
ISSM	16 584	16 484	99,4	0	0,0	82	0,5	18	0,1
Total	121 080	42 280	34,9	35 695	29,5	42 206	34,9	899	0,7

Fonte: Módulo AA do SIF.

O ISS é o instituto que possui o maior número de bens sem qualquer informação sobre a localização (77,6%) e o ISSM é o que apresenta o maior número de bens com a identificação completa (99,4%).

Considerando apenas os bens adquiridos em 2015¹, observa-se que para 79,5 % dos bens, os campos de localização e sala já se encontram preenchidos, o que revela uma melhoria nos procedimentos em todos os institutos, destacando-se o ISSA e o ISS pela melhoria destes indicadores (de 1,4% para 77,8% e de 15,5% para 71,7%, respetivamente), mantendo-se o ISSM como o que apresenta melhor indicador (de 99,4% para 99,8%), conforme se verifica quando comparados os indicados nos quadros 12 e 13.

Quadro 13 – Bens adquiridos em 2015 – Por Instituto

(em número)

Instituições	N.º	Com localização/ com sala		Com localização/ sem sala		Sem localização/ sem sala		Sem localização/ com sala	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
IGFSS	43	42	97,7	1	2,3	0	0,0	0	0,0
ISS	321	230	71,7	23	7,2	19	5,9	49	15,3
ISSA	90	70	77,8	20	22,2	0	0,0	0	0,0
ISSM	487	486	99,8	0	0,0	1	0,2	0	0,0
II	325	178	54,8	74	22,8	73	22,5	0	0,0
Total	1 266	1 006	79,5	118	9,3	93	7,3	49	3,9

Fonte: Módulo AA do SIF.

Verificou-se ainda que no ISS existem bens que têm indicação de que estão abatidos no campo sala, mas continuam relevados nas demonstrações financeiras do Instituto.

O Tribunal tem vindo recorrentemente a formular recomendações na área do imobilizado, no sentido de que sejam implementados procedimentos que garantam o cumprimento das regras estabelecidas no

¹ Foram consideradas todas as aquisições independentemente do tipo de bem.

CIBE e no POCISSSS e o controlo dos bens moveis¹. Em sede de acompanhamento de recomendações, o MTSSS apenas prestou informação relativamente ao IGFSS, referindo que o Instituto tem em curso um projeto de inventário de bens móveis, com recurso a uma empresa especializada, com vista a corrigir um conjunto de aspetos associados à gestão patrimonial destes bens e que o mesmo já integra a informação no âmbito do novo sistema de normalização contabilística para as administrações públicas, que terá a colaboração do II no que respeita à atualização/regularização dos bens no SIF.

12.2.3.1.1.4. Bens imóveis

Na sequência das ações que têm vindo a ser realizadas nos anos anteriores, foram efetuadas verificações documentais com vista a aferir da fiabilidade dos valores relevados no balanço relativos a imóveis detidos pela segurança social, bem como das operações de registo associadas às alienações e às cedências efetuadas no ano de 2015 e, ainda, das transferências de imóveis do ISS para o IGFSS, ao abrigo do Decreto-Lei 112/2004, de 13/05. Da análise empreendida resultou o seguinte:

a) Imóveis transferidos do ISS para o IGFSS

Em 2015, foram transferidos contabilisticamente do ISS para o IGFSS 7 imóveis. Da análise à documentação remetida pelos dois institutos e da consulta ao SIF verifica-se que:

- ◆ As autorizações do Conselho Diretivo do ISS para a realização das transferências dos imóveis para o IGFSS ocorreram nos anos de 2005 (1), 2009 (1), 2014 (4) e 2015 (1). Todos os imóveis transferidos já estavam na titularidade do IGFSS em 2015. No entanto, dois destes imóveis já têm registo de titularidade a favor do IGFSS desde 2005 e 2010. O primeiro continuou na esfera contabilística do ISS até 04/12/2015 e o segundo apenas foi relevado nas demonstrações financeiras da segurança social em 04/05/2015 (ISS). Um dos imóveis com autorização de transferência desde 18/07/2014 também só foi relevado nas demonstrações financeiras da segurança social (ISS) em 27/02/2015. Os atrasos na operacionalização das transferências potenciam um custo de oportunidade para a segurança social com origem na demora da sua inclusão nos procedimentos de alienação realizados pelo IGFSS.
- ◆ Existem algumas deficiências na formalização dos autos de entrega, seis dos autos estão assinados, mas apenas dois estão datados.
- ◆ Existe uma melhoria nos procedimentos de cálculo das amortizações pela aplicação do disposto no art. 22.º do CIBE aquando da atribuição da vida útil aos imóveis adquiridos em estado de uso, contudo, não obstante este facto, também para este efeito há que ter em conta o estado de conservação dos edifícios² aquando da transferência, na medida em que estas situações extraordinárias podem ter impacto no cálculo das amortizações do exercício e acumuladas e nos resultados líquidos e transitados.

¹ Recomendações: 68-PCGE/2014, 67-PCGE/2013, 61-PCGE/2012, 67-PCGE/2011.

² Para dois dos imóveis constatou-se que nas informações que propuseram as transferências dos imóveis do ISS para o IGFSS se refere que estes se encontram em muito mau estado de conservação, havendo mesmo para um dos imóveis um auto de vistoria da Câmara Municipal de Ponte de Sor que faz menção de que o edifício “(...) não apresentando à partida indícios de ameaça de ruir, verifica-se no entanto, que o mesmo não reúne as condições indispensáveis de segurança, quer para os funcionários quer para os utentes dos serviços” e uma deliberação da Câmara para notificar o proprietário do edifício com vista a “(...) iniciar um procedimento tendente a resolver os graves problemas de estrutura que o edifício apresenta, estando a (...) Câmara convencida que poderá estar eminente derrocada com consequências de gravidade imprevisível (...)”.



luis
A. T. L.
H.

- ◆ Para um dos imóveis o seu valor líquido está sobrevalorizado porquanto o valor correspondente à parcela do terreno incorpora o valor de € 22,5 m, correspondente a 25% do valor do immobilizado em curso afeto ao imóvel em 2004 (€ 89,9 m), que, em 2008, por via da segregação das parcelas do edifício e do terreno, foi indevidamente transferido para esta última, não estando, por isso, a ser objeto de depreciação, subvalorizando as amortizações do exercício e as amortizações acumuladas e sobrevalorizando o resultados líquido e transitados.

O IGFSS, para além dos sete imóveis já referidos, informou ainda que tinha sido transferido do ISS um outro imóvel. Como comprovativo da transferência foi remetida a informação DAP-1051/2009 do ISS que propõe a transferência para o IGFSS deste imóvel, na qual foi exarado o despacho favorável do Conselho Diretivo do ISS, de 08/07/2009, e ainda a escritura de venda feita pela Junta de Freguesia de Figueira de Castelo Rodrigo à Casa do Povo da mesma Vila, em 16/09/1966, e uma caderneta predial urbana de um terreno para construção, emitida em 14/07/2016, da qual consta como proprietário do imóvel o IGFSS, não tendo sido remetida a certidão de registo na conservatória do registo predial. No entanto, verifica-se que este mesmo imóvel foi registado, em 2015, diretamente nas demonstrações financeiras do IGFSS por contrapartida da conta 51 – *Património* e não através da conta 577- *Reservas decorrentes de transferência de ativos*, conforme têm sido registados todos os outros imóveis provenientes do ISS, incluindo os provenientes das casas do povo, e a regra estabelecida no POCISSSS¹.

A propósito do registo nas demonstrações financeiras, verifica-se que na primeira relevação contabilística dos imóveis provenientes das casas do povo, que ocorreu em 2015, os critérios não foram uniformes entre os dois institutos envolvidos, uma vez que o ISS utilizou dois critérios: para um dos imóveis, o registo no ativo foi realizado por contrapartida de uma conta residual, conta 797- *Correções de exercícios anteriores*, afetando o resultado líquido do exercício; e, para outro, o registo foi feito por contrapartida da conta 577- *Reservas decorrentes de transferência de ativos*, com impacto nos fundos próprios. O IGFSS, conforme já referido, utilizou a conta 51 – *Património*², também com impacto nos fundos próprios. Esta dualidade de critérios não foi objeto de harmonização em sede de operações de consolidação.

b) Imóveis alienados

Foram selecionados 30 números de immobilizado para efeitos de verificação de alienações ocorridas em 2015. Destes, 29 respeitam a alienações e o restante a uma expropriação efetuada pela EP-Estradas de Portugal, SA³. Da análise empreendida aos imóveis alienados resultou o seguinte:

- ◆ Um dos imóveis alienados estava contabilizado em duplicado, permanecendo ainda no ativo do IGFSS um dos registos⁴, o que sobrevaloriza o ativo bruto (€ 144 m) e líquido (€ 140 m) e os custos do exercício (0,7 m) e subvaloriza o resultado líquido (0,7 m) e os resultados transitados (€ 4 m).
- ◆ Verificaram-se falhas na documentação recebida das quais se destaca:

¹ Nas notas explicativas é referido que a conta 577 “Regista o valor patrimonial atribuído aos bens transferidos a título gratuito provenientes de entidades abrangidas por este Plano”.

² “Registam-se nesta conta os fundos relativos à constituição da entidade, resultantes dos ativos e passivos que lhe sejam consignados, bem como as alterações subsequentes que venham a ser formalmente autorizadas pelas respetivas tutelas”.

³ Imóvel que veio para a esfera do património da segurança social por dação em cumprimento, com sentença de homologação do plano de insolvência em 09/02/2006, que transitou em julgado em 12/05/2006. Sobre este não se tecem considerações.

⁴ O imóvel foi transferido em 2006 pelo Centro Distrital de Lisboa e em 2009 voltou a ser transferido pelos Serviços Centrais do ISS.

- ◇ Para um imóvel não foram remetidos os documentos comprovativos da concretização da sua alienação, designadamente a escritura;
 - ◇ O contrato de compra e venda, bem como a caderneta predial e a certidão de registo predial (descrição da fração autónoma) não correspondem ao imóvel selecionado na amostra;
 - ◇ A escritura de compra e venda de um imóvel está incompleta, não sendo possível confirmar o valor constante deste documento com o que está registado no sistema informático. Por outro lado, o valor de venda autorizado pelo Conselho Diretivo do IGFSS é superior (€ 36.161,75; ata n.º 35/2014) ao registado no sistema informático (€ 28.290,60);
 - ◇ O despacho autorizador da dação em cumprimento não respeita ao imóvel alienado e em relação a outro o relatório de avaliação também não respeita ao imóvel alienado.
- ◆ Dezasseis dos imóveis alienados tiveram origem em dações em cumprimento a favor da segurança social entre 1990 e 2011. Apenas para um destes imóveis foi remetido o relatório de avaliação relativa à dação em cumprimento, informando o IGFSS de que os processos físicos dos restantes imóveis da amostra não dispunham desta documentação. Também não foram disponibilizados os despachos autorizadores das respetivas dações para cinco dos imóveis. Foram enviadas escrituras de dação para 13¹ e um plano de insolvência. Para dois dos imóveis não foi remetido qualquer documento respeitante à dação, o que não permite confirmar o valor contabilístico registado no sistema para cada um deles.
- ◆ O valor da dação dos imóveis alienados foi de € 6.344 m e o valor recuperado com a sua alienação foi de € 2.353 m, o que representa apenas 37,1%. Com exceção de dois dos imóveis, cuja dação remonta a 1990 e 1991, todos os outros foram alienados por valores inferiores aos atribuídos para efeitos de dação. Salienta-se que a maior perda se verificou em três dos imóveis que integraram o património da segurança social em 2007, com intervenção do administrador de insolvência, aos quais foi atribuído o valor de € 3.497 m e o valor da alienação foi de € 464 m, o que representa uma recuperação de apenas 13,3%.
- ◆ Doze dos imóveis alienados tiveram origem em aquisições ou transferências de património. Com exceção de um caso, o valor da alienação ultrapassou largamente o valor de registo do imóvel em termos brutos, e, conseqüentemente, originou mais valias. O total do valor das vendas destes imóveis foi de € 1.915 m, enquanto o seu valor bruto era de € 389 m, situação que decorre do facto de se tratar de imóveis já muito antigos e com valores de registo muito diminutos.
- ◆ Um dos imóveis adquiridos por dação em pagamento, em 2008, com estrutura de construção pré-fabricada estava a ser amortizado por um período de vida útil de 50 anos, com início à data da aquisição, o que não está em conformidade com o art. 22.º do CIBE. Este facto subvalorizou o valor das amortizações e sobrevalorizou a respetiva menos valia apurada.
- ◆ Para dois imóveis as parcelas de terreno incluem valores provenientes de imobilizado em curso, o que subvalorizou o valor das amortizações do exercício e acumuladas e causou impacto no cálculo das valias e nos resultados.
- ◆ A metodologia de cálculo para apuramento das menos e das mais valias desvirtua o valor total dos custos e dos proveitos extraordinários, com sobrevalorizações. Com efeito, o cálculo é realizado em separado para cada parcela a que corresponde o valor do edifício e o valor do terreno. Este método pode ocasionar o apuramento de uma mais valia numa das parcelas e o apuramento de uma menos valia na outra parcela, o que não é correto, dado que este apuramento

¹ Uma das escrituras teve a intervenção de um Administrador da Insolvência.



deve incidir sobre o valor global da venda e sobre o valor contabilístico global do imóvel à data da alienação¹.

- ◆ Os procedimentos utilizados nas alienações revestiram a forma de concurso público e de ajuste direto. Dez foram alienados em concurso público e 18 por ajuste direto. Nos casos de ajuste direto, dois foram alienados aos arrendatários. Nos imóveis alienados por concurso público todos foram alienados por valor superior ao preço base de licitação (entre € 200,00 e € 213.500,00). Já nos ajustes diretos, apenas três ultrapassaram o valor do preço base (entre € 100,00 e € 5.000,00).

c) Imóveis cedidos

Em 2015, o IGFSS transferiu imóveis para o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU), para as Câmaras Municipais² e para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa³. Foi selecionada uma amostra de 30 imóveis para efeitos de verificação dos procedimentos utilizados na efetivação das respetivas transferências, incluindo o registo contabilístico das respetivas operações. Da análise realizada verificou-se que:

- ◆ Três dos imóveis contabilizados como transferidos para o IHRU não constavam das listagens que integravam os “acordos de transferência” e os “autos de cessão de bens” respetivos;
- ◆ Não foram remetidos quaisquer documentos relativos a três imóveis cedidos e foram remetidos documentos de um imóvel que não está incluso na amostra mas consta na lista de imóveis cedidos;
- ◆ Para nove dos imóveis, o registo contabilístico de abate não foi corretamente efetuado, permanecendo parte do valor dos mesmos relevado nas demonstrações financeiras em 31/12/2015, o que representa uma margem de erro de 30%. Para efeitos desta verificação contabilística, a amostra foi alargada ao universo dos imóveis cedidos que integravam as listagens dos anexos aos acordos de transferência e autos de cessão de bens selecionados na amostra e que totalizam 771 imóveis. Destes, verificou-se que para 119 o registo contabilístico não foi efetuado corretamente, o que representa uma margem de erro de 15,4%. Assim, as demonstrações financeiras em 31/12/2015 estão sobrevalorizadas em mais € 38,7 m no ativo bruto e € 37,3 m no ativo líquido e a conta 52 – *Cedência de ativos* não reflete a totalidade do volume financeiro dos imóveis cedidos;
- ◆ Um dos imóveis cedidos constava no inventário do IGFSS em duplicado. Com efeito, em 2006 o imóvel foi transferido pelo Centro Distrital de Leiria. Em 2009, o ISS - Serviços Centrais, voltou a transferir o mesmo imóvel. Com a operação de cedência para a SCML, apenas foram objeto de registo contabilístico de abate dois dos três números de imobilizado que constavam no inventário do IGFSS para o mesmo imóvel, o que implica uma sobrevalorização do ativo e das amortizações e uma subvalorização dos resultados líquidos e transitados.

d) Imóveis ativos em 31/12/2015

Foi selecionada uma amostra de 101 imóveis que, em 31/12/2015, estavam relevados no balanço consolidado da segurança social. Para feitos de verificação documental foi solicitado aos institutos o

¹ Foi apurada uma mais valia na parcela do edifício (€ 780 m) e uma menos valia na parcela do terreno (€ 700 m), em termos globais o que existiu foi uma mais valia no valor de € 80 m.

² Art. 14.º da Lei 82-B/2014, de 31/12 – OE 2015.

³ Nos termos do Decreto-Lei 240/2015, de 14/10.

envio da documentação comprovativa da titularidade de cada um dos imóveis e de suporte ao registo contabilístico, correspondente ao valor do ativo bruto de cada imóvel relevado no balanço. Da análise à documentação remetida e da consulta ao SIF resultam as seguintes observações:

IGFSS

Dos 68 números de imobilizado selecionados verificou-se que:

- ◆ Dezassete dos imóveis relevados no ativo do balanço já se encontravam alienados desde 2006 e 2007, pelo que as demonstrações se encontram sobrevalorizadas no ativo bruto (€ 187 m), no ativo líquido (€ 163 m) e nas amortizações acumuladas (€ 24 m) e do exercício (€ 2 m);
- ◆ Para 12 números de imobilizado, os imóveis foram adquiridos por dação em pagamento entre 1992 e 2013. Apenas para dois foram remetidos os relatórios de avaliação, informando o IGFSS que os processos físicos dos imóveis não dispunham desta documentação. Também não foram disponibilizados os despachos autorizadores das respetivas dações para dois dos imóveis. Para os dois que dispunham de relatório de avaliação constata-se que estes apresentam dois valores para cada um dos imóveis. A opção, em ambos os casos, foi a do preço mais alto. Quer nas propostas quer nos despachos autorizadores das dações não são apresentadas justificações para aquela opção, que tem uma diferença de cerca de 30% no seu conjunto (€ 6,6 M e € 4,5 M);
- ◆ O art. 196.º do Código dos Regimes Contributivos do sistema previdencial de segurança social permite que a segurança social aceite em pagamento a dação de móveis ou imóveis, por parte do contribuinte, para extinção total ou parcial de dívida vencida. Trata-se, pois, de um ato discricionário da administração, não se encontrando expresso nos despachos autorizadores das dações¹ que tenha sido ponderado quer a utilidade dos bens para o exercício da atividade da segurança social, quer a possibilidade de alienação dos bens num prazo razoável e por um valor muito próximo do contratualizado para a dação, aspetos que se revelam essenciais para a aferição do interesse público dos negócios em causa, o qual passa, necessariamente, pela cobrabilidade dos valores em dívida à segurança social;
- ◆ A falta dos relatórios de avaliação não permite confirmar o valor real atribuído aos imóveis, ainda que o mesmo conste de alguns documentos disponibilizados, tais como os despachos autorizadores ou as escrituras de dação. O total do valor relevado nas demonstrações financeiras dos imóveis provenientes de dações foi de € 18 M e apenas para 36,8% é possível validar o valor através daqueles relatórios;
- ◆ Para os restantes 39 números de imobilizado, os imóveis foram integrados no património do IGFSS, quer por via de extinção de organismos, como as Caixas de Previdência, quer por via do ISS, que atualmente ainda continua a transferir imóveis. Não obstante ter sido solicitado, a remessa de documentos de suporte ao registo contabilístico, correspondente ao valor do ativo bruto relevado no balanço em 31/12/2015, a informação disponibilizada limitou-se, essencialmente, aos diplomas legais que determinaram as integrações de património na segurança social e aos autos de entrega e/ou informações do ISS, no caso das transferências de

¹ Imóvel adquirido em 2011 para regularização de dívida da empresa Caso-Centro de Abate de Suínos do Oeste, com opção de recompra no prazo de 7 anos e pagamento de uma renda mensal. No relatório de avaliação é referido que “*O imóvel está numa zona rural pelo que se coloca duvidas quanto à viabilidade futura do imóvel ao nível industrial visto que não está inserido em espaço industrial consolidado. O edifício está muito adaptado à atividade atual (como é normal) pelo que a sua conversão noutra ramo terá custos avultados além de que outra atividade pode não dar valor a parte da construção/benfeitorias existentes. Por outro lado, o imóvel tem elevada dimensão de área construtiva e de terreno, não sendo vulgar existir transações de imóveis com esta dimensão entrando o imóvel no campo da auto-construção (...)*”.



património ao abrigo do DL 112/2004, e, nalguns casos, a documentos comprovativos de obras ou outras intervenções realizados nos imóveis. Apenas foi possível confirmar os valores através destes últimos documentos, uma vez que nem nos diplomas legais nem nos outros documentos é expresso qualquer valor financeiro. Assim, de um total de valores relevados no ativo bruto do balanço de € 3.443 m, apenas foi possível confirmar € 802 m, 23,3%;

- ◆ No que respeita aos comprovativos de registo de titularidade dos imóveis a favor do IGFSS, verifica-se que para cinco números de imobilizado não foi remetida nem caderneta predial nem certidão da conservatória do registo predial¹, para seis não foi remetida a certidão da conservatória, para 18 a documentação remetida não evidencia a titularidade a favor do IGFSS² e para dois não é possível confirmar que a designação do imóvel em análise (ficha SIF) corresponde aos documentos disponibilizados;
- ◆ Para um dos imóveis existe documentação a autorizar a transferência do ISS para o IGFSS, no entanto, a certidão da conservatória com titularidade a favor do IGFSS não refere como forma de aquisição a “transferência de património” mas a “aquisição”. Acresce que o IGFSS registou este imóvel diretamente na sua contabilidade, utilizando como contrapartida a conta 51-*Património*. Idêntico procedimento foi utilizado num outro imóvel proveniente também do ISS, mas que ainda não tem titularidade registada a favor do IGFSS;
- ◆ Um dos imóveis na titularidade do IGFSS em 2015 está registado em duplicado, em consequência de ter sido transferido em 2006 pelo Centro Distrital de Lisboa e em 2009 pelo ISS, Serviços Centrais, encontrando-se ambos os registos ativos em 31/12/2015;
- ◆ Foram criados três números de imobilizado correspondentes às parcelas de terreno de três imóveis, cujo valor inclui benfeitorias realizadas, inicialmente contabilizadas em imobilizado em curso. Também uma parte do valor da parcela do terreno de um outro imóvel é constituída por transferências de imobilizado em curso. Ambas as situações totalizam a quantia de € 72 m, com impacto nas amortizações e nos resultados;
- ◆ Um dos imóveis continua relevado nas demonstrações financeiras em 31/12/2015, apesar de já estar totalmente demolido³.

ISS

Foram selecionados 19 números de imobilizado. Da sua análise verificou-se o seguinte:

- ◆ Nove dos números de imobilizado encontravam-se indevidamente relevados como investimentos financeiros. Destes, sete correspondem a seis imóveis que já tinham sido transferidos para o IGFSS entre 2006 e 2010. Dois respeitam a obras de grande reparação e um a levantamento topográfico, intervenções efetuadas em 2008 e 2011 em imóveis classificados como imobilizações corpóreas, onde funcionavam atividades do ISS, e que, entretanto, em 2015, já foram transferidos para a SCML ao abrigo do DL 240/2015;

¹ Em sede de contraditório, o IGFSS remeteu a caderneta predial urbana de um dos n.ºs de imobilizado entretanto regularizados a favor do Instituto.

² Em sede de contraditório, o IGFSS remeteu a certidão da conservatória do registo predial para dois n.ºs de imobilizado entretanto regularizados a favor do Instituto.

³ Relativamente a este imóvel foi remetida uma certidão da Câmara Municipal de Castro Verde onde é referido que o prédio por ação do tempo está totalmente demolido.

- ◆ Não foi remetida documentação suficiente que justifique os valores relevados no ativo bruto do balanço. Com efeito, para 16 dos números selecionados, correspondentes a 15 imóveis, o valor total relevado é de € 26,7 M e a documentação comprovativa de suporte ao registo contabilístico representa apenas 14,1% daquele valor (€ 3,7 M);
- ◆ O valor da conta *421- Terrenos e recursos naturais* está sobrevalorizado em € 858,7 m, em virtude de se encontrarem relevados valores provenientes de imobilizado em curso, relativos a três imóveis. Este facto subvaloriza o valor das amortizações e sobrevaloriza os resultados líquido do exercício e transitados;
- ◆ Um imóvel adquirido em 2005, por compra, apenas foi relevado no ativo do ISS em 2015 por contrapartida da conta *797- Correções de exercícios anteriores*. Na escritura de compra e venda o valor estabelecido foi de € 20.950,00, no entanto, foi relevado incorretamente pelo valor que consta da caderneta predial (€ 42.356,59). Na atribuição da vida útil do imóvel não foi tido em conta que este foi adquirido em estado de uso, iniciando-se aquele período em 2015, por 150 anos;
- ◆ Estão por regularizar os registos de titularidade a favor do ISS na conservatória do registo predial de dois imóveis que se encontram registados na contabilidade há largos anos¹;
- ◆ Para um imóvel relevado como investimento financeiro não é possível avaliar a correção desta classificação, uma vez que não é clara a informação prestada pelo ISS. Também não foi possível confirmar o valor relevado nas demonstrações financeiras devido ao mau estado da documentação.

ISSA

Foram selecionados cinco números de imobilizado, que correspondem a 5 imóveis, dois terrenos rústicos, um terreno para construção e duas frações em regime de propriedade horizontal. Todos estes imóveis foram adquiridos por dação em pagamento, entre os anos de 2010 e 2014, tendo sido remetidos os despachos autorizadores e respetivos relatórios de avaliação. Os valores relevados no ativo do ISSA correspondem aos valores constantes destes relatórios. Verifica-se que dois dos relatórios apenas apresentam um valor de avaliação e três apresentam um valor mais alto e outro mais baixo. Nestes últimos, em dois casos a opção foi pelo valor mais baixo e noutro pelo valor mais alto, sem que se encontre devidamente fundamentada a opção tomada.

O art. 196.º do Código dos Regimes Contributivos do sistema previdencial de segurança social permite que a segurança social aceite em pagamento a dação de móveis ou imóveis, por parte do contribuinte, para extinção total ou parcial de dívida vencida. Trata-se, pois, de um ato discricionário da

¹ Em sede de contraditório, o ISS informou que entretanto já está regularizado um dos imóveis na conservatória do registo predial.



luis
A. T. L.
H.

administração, não se encontrando expresso nos despachos autorizadores das dações¹ que tenha sido ponderado quer a utilidade dos bens para o exercício da atividade da segurança social, quer a possibilidade de alienação dos bens num prazo razoável e por um valor muito próximo do contratualizado para a dação, aspetos que se revelam essenciais para a aferição do interesse público dos negócios em causa, o qual passa, necessariamente, pela cobrabilidade dos valores em dívida à segurança social.

Verificou-se, ainda, que nos imóveis com edificações o cálculo do valor das amortizações, até 31/12/2015, estava a incidir sobre o valor total do imóvel², procedimento não conforme com o art. 36.º do CIBE que determina que o valor do terreno não está sujeito a amortização. Este facto sobrevaloriza o valor das amortizações do exercício e acumuladas e subvaloriza os resultados líquido do exercício e transitados. Por consulta ao sistema informático (modulo AA) estima-se que o Instituto, em 31/12/2015, tinha pelo menos 34 imóveis nestas situações, com um valor de aquisição de € 6 M, sendo o valor da sobrevalorização das amortizações do exercício de € 19 m e das amortizações acumuladas de € 96 m.

ISSM

Foram selecionados oito números de imobilizado, que correspondem a três imóveis, todos com edificações. Todos os imóveis tiveram como forma de aquisição a compra. Para dois foram adquiridos os terrenos e depois realizada a construção, o terceiro foi submetido a reconstrução. Não foi remetida documentação suficiente que justifique os valores relevados no ativo bruto do balanço para dois dos imóveis. Com efeito, o valor total relevado é de € 9,3 M e a documentação comprovativa de suporte ao registo contabilístico representa apenas 36,2% daquele valor (€ 3,4 M).

Para dois dos imóveis o cálculo do valor das amortizações, até 31/12/2015, estava a incidir sobre o valor total do imóvel, procedimento não conforme com o art. 36.º do CIBE que determina que o valor do terreno não está sujeito a amortização³, o que implica uma sobrevalorização das amortizações e subvalorização dos resultados líquido e transitados.

¹ Um imóvel adquirido em 2010 e avaliado em € 401 m. De acordo com o relatório de avaliação é um “Terreno com pouco interesse dado confinar com a traseira dos logradouros das moradias e ser reduzida a extensão confinante com a via pública”; outro imóvel foi adquirido em 2013 e avaliado em € 3,4 M. De acordo com o relatório de avaliação trata-se de “um conjunto de 6 prédios rústicos analisados como um todo para os quais está previsto a construção de um loteamento composto por 67 lotes dos quais 65 destinados a habitação e 2 destinados a equipamentos. O prédio apresenta configuração irregular, com topografia acidentada, pelo que todos os acessos inerentes são construídos de raiz de modo a criar boas acessibilidades para o exercício da sua atividade”. O mesmo relatório destaca como pontos negativos o mercado imobiliário pouco ativo, a dimensão do projeto e a dificuldade de obtenção de crédito bancário; um terceiro imóvel foi adquirido em 2011, avaliado em € 59 m. De acordo com o relatório de avaliação os espaços onde a fração está inserida encontravam-se “(...) em toscos e sem infraestruturas técnicas executadas”. O mesmo relatório salienta que os imóveis “(...) poderão ser de difícil transação no mercado de curto prazo”; um quarto imóvel foi adquirido em 2014 e avaliado em € 3,2 M. De acordo com o relatório de avaliação “Trata-se de um prédio licenciado para a exploração de massas minerais – bagacina, produto de extrema importância no mercado de construção da ilha, corresponde a um cone de escórias, situado em área aplanada definida essencialmente por uma escória lávica que se encontra em exploração. Após a retirada dos cones de escórias (...) o terreno ficará totalmente aplanado, o qual pode ser utilizado para a área industrial (...). Para além do valor referente à exploração, será ainda de considerar o valor dos terrenos, atendendo que após a exploração, ficam disponíveis para implantação de edifícios industriais (...)”.

² Questionado sobre esta matéria, o ISSA informou que procedeu à segregação do valor do terreno em 2016.

³ Questionado sobre esta matéria, o ISSM informou que vai proceder à sua correção.

II

O Instituto de Informática tinha relevado no seu balanço na conta 422- *Edifícios e outras construções* o valor de € 1.335,78, que respeita à “*aquisição e instalação de 2 mastros de bandeira*”. Questionado o Instituto sobre a classificação deste bem na conta de edifícios, este informou que a conta patrimonial atribuída ao imobilizado não lhe parece correta e que em 2016 irá proceder à sua correção.

12.2.3.1.2. Dívida de terceiros

O quadro 14 evidencia a evolução das dívidas de terceiros em termos brutos e em termos líquidos no triénio de 2013 a 2015.

Quadro 14 – Dívida de terceiros

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	31/12/2013		31/12/2014		31/12/2015	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Clientes	949	34	1.144	37	1 264	38
Contribuintes	8 982	5 504	9 163	5 619	9 508	6 036
Prestações sociais a repor	633	176	648	127	673	134
Outros devedores	619	570	617	561	956	896
Outros	3	1	3	1	4	1
Total	11 187	6 285	11 575	6 345	12 405	7 105

Fonte: CSS/2013, CSS/2014 e CSS/2015.

Em 2015, as dívidas de terceiros em termos brutos ascendem a € 12.405 M, mais € 830 M (7,2%) do que no ano anterior, devido, essencialmente, ao aumento da dívida de “*Contribuintes*” (mais € 345 M) e de “*Outros devedores*” (mais € 339 M), estes últimos em virtude dos adiantamentos efetuados no âmbito dos quadros comunitários, em especial do QREN-POPH.

As dívidas mais relevantes reportam-se a “*Contribuintes*” e “*Clientes*”, representando, respetivamente, 76,6% e 10,9% do total. As dívidas de terceiros de médio e longo prazo ascendem a € 8.835 M (€ 8.331 M em 2014) e as de curto prazo a € 3.570 M (€ 3.243 M em 2014). Cerca de 44,7% (€ 5.544 M) do total destas dívidas estão registadas como dívidas de cobrança duvidosa e as respetivas provisões ascendem a € 5.300 M (95,6%).

a) Clientes

De acordo com a nota 34 do ADFOC está relevado o montante de € 208 M relativo a dívidas de cobrança duvidosa de MLP, *por prestações de alimentos a menores*, para as quais foram constituídas provisões no valor de € 196 M (94,4%). Este facto revela que a maioria da dívida já está provisionada a 100%, o que significa que tem antiguidade igual ou superior a dois anos. As dívidas de CP incluem também dívidas *por prestações de alimentos a menores* no montante de € 15 M. Todas estas dívidas são divulgadas como cobranças em atraso, não tendo nenhuma ainda sido sujeita a participação para efeitos de execução fiscal, com vista à cobrança coerciva. A Lei 64/2012, de 20/12, veio dar nova redação ao Decreto-Lei



164/99, de 13/05¹, que alterou as diligências a desenvolver pelo IGFSS para cobrança da dívida após a notificação do devedor para efetuar o reembolso. Assim, até à publicação da referida Lei a fase seguinte àquela notificação passava por requerer a execução judicial para reembolso das importâncias pagas. Com a alteração legislativa, esta diligência foi substituída pelo acionamento do sistema de cobrança coerciva, mediante a emissão da certidão de dívida respetiva. A mesma Lei veio ainda dar nova redação ao art. 2.º do Decreto-Lei 42/2001, de 9/02, no qual foi estabelecido expressamente que “O processo de dívidas à segurança social aplica-se às situações de incumprimento relativas a dívidas, reembolsos, reposições ou restituições de prestações de qualquer natureza pagas pelo Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (...)”.

Passados três anos após a entrada em vigor da Lei 64/2012, não é visível nas demonstrações financeiras que tenham sido acionados os mecanismos de cobrança coerciva legalmente previstos, o que é suscetível de dificultar ou inviabilizar a respetiva cobrança.

Em sede de contraditório, o IGFSS alega que “A participação de dívida do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores em sede executiva não é neste momento possível, sendo necessário o estudo do modelo de participação de dívida e alterações nos sistemas informático, designadamente no SEF, que permitam a cobrança desta especificidade (...)”.

O cumprimento da legislação passa pela participação da dívida a execução fiscal, pelo que não pode ser justificação para este incumprimento a adaptação das aplicações informáticas. Nada obsta a que estas participações se efetuem de forma manual.

b) Contribuintes

De acordo com os dados relevados no balanço e divulgados no anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas, a dívida de “Contribuintes” representa 31,9% do ativo bruto e 25,2% do ativo líquido. No total da dívida de terceiros, a dívida de “Contribuintes” corresponde a 76,6%, em termos brutos (€ 9.508 M), e, a 85,0%, em termos líquidos (€ 6.036 M). Nos referidos documentos é relevada a seguinte informação:

Quadro 15 – Dívida de contribuintes

(em milhões de euros)

Antiguidade da dívida	Dívida			Provisões de cobrança duvidosa
	Conta Corrente	Cobrança Duvidosa	Total	
MLP	3 212	3 530	6 742	3 443
CP	2 650	116	2 766	29
Total	5 862	3 646	9 508	3 472

Fonte: Nota 34 e 35 do ADFOC de 2015

O valor em dívida relevado em conta corrente de MLP (€ 3.212 M) respeita à dívida participada a execução fiscal relativa a contribuintes do setor público com e sem plano prestacional (€ 7 M) e a contribuintes do setor privado com plano prestacional (€ 951 M) ou com garantia/suspensão

¹ Diploma que constituiu o Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores, gerido pelo IGFSS, ao qual compete assegurar o pagamento das prestações de alimentos atribuídos a menores, por ordem do Tribunal (art. 2.º). O Fundo fica sub-rogado em todos os direitos do menor a quem sejam atribuídas prestações, com vista à garantia do respetivo reembolso (art. 5.º). O IGFSS, após o pagamento da primeira prestação a cargo do Fundo, notifica o devedor para no prazo máximo de 30 dias úteis a contar da data da notificação efetuar o reembolso (art. 5.º, antes da nova redação dada pela Lei 64/2012 estava estabelecido apenas um prazo mínimo de 40 dias para efetuar o reembolso).

(€ 2.247 M)¹ e ainda ao valor dos planos prestacionais objeto de acordo fora do processo executivo² do ISSM (€ 8 M). Esta informação não é correta porquanto, por um lado, o valor de € 8 M não é na sua totalidade dívida de MLP, uma vez que inclui, pelo menos, as prestações que se vencem no ano de 2016, que devem ser classificadas como dívida de curto prazo³ e, por outro, porque também o IGFSS e o ISSA têm relevados nas suas demonstrações financeiras valores de acordos prestacionais fora do processo executivo, que ascendem a € 306 M, e para os quais não foi relevado qualquer valor em conta corrente de MLP.

O valor da dívida afeto a conta corrente de CP (€ 2.650 M), foi obtido por via da subtração do valor considerado de MLP (€ 3.212 M) ao valor total da dívida não considerada de cobrança duvidosa (€ 5.862 M), facto que não permite validar a que contribuintes respeita a dívida no montante de € 2.232 M, por inexistência da pertinente informação. Com efeito, apenas existe possibilidade de verificar a identificação dos contribuintes para € 418 M, através dos ficheiros que contêm dados sobre a dívida participada a execução fiscal⁴. Assim, continua a verificar-se que no âmbito do processo de encerramento de contas não é feita uma validação entre a informação relevada nas demonstrações financeiras e a residente nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF), não se mostrando acolhida a recomendação do Tribunal formulada em Pareceres anteriores⁵. No âmbito do acompanhamento desta recomendação, o MTSSS informou que a análise cruzada dos dados de contribuintes nos diferentes subsistemas de informação é complexa e que a situação está a ser avaliada pelo II e pelo IGFSS.

Em sede de contraditório o II alega que “*para efeitos de encerramento de contas são criados mapas auxiliares quer de GC quer de SEF. Todos os mapas enviados ao IGFSS são enviados concomitantemente ao TC (...)*”.

Sobre o alegado mantém-se a observação de que não é efetuada a validação da informação relevada nas demonstrações financeiras e a residente nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF). Para efeitos de encerramento de contas apenas têm sido disponibilizados ficheiros extraídos de SEF e de SICC, estes últimos relativos a beneficiários (prestações sociais) e não a contribuintes. Aliás, veja-se o também alegado pelo II, a propósito da classificação da dívida contributiva de CP e MLP, quando refere que “*Todas as extrações contabilizadas em SIF com origem em GC podem ser rastreadas até à origem. No entanto, a volumetria envolvida é muito grande não sendo possível a sua extração para ficheiro*”.

¹ De acordo com os requisitos definidos pelo II e aprovados pelo Conselho Diretivo do IGFSS, consideram-se garantias de dívidas associadas a processos executivos os seguintes tipos: penhora, garantia bancária, seguro caução, penhor, hipoteca legal, hipoteca voluntária e retenção. Consideram-se com suspensão as dívidas associadas a processos executivos com um dos seguintes tipos de suspensão: declaração de falência e insolvência.

² Acordos prestacionais celebrados no âmbito do sistema de recuperação de empresas por via extrajudicial, de processo de insolvência, de processo de revitalização, de processo especial de execução civil e também de trabalhadores independentes, estes últimos ao abrigo do Decreto-Lei 213/2012, de 25/09.

³ Nos termos dos requisitos definidos pelo II e aprovados pelo Conselho Diretivo do IGFSS, o valor da dívida dos planos prestacionais “(...) deve ser desagregado pelo prazo em que se espera (ou esperava) o recebimento das prestações não pagas. O valor em dívida deverá ser dividido pelo n.º de prestações não pagas e respetivo mês da prestação apresentando a seguinte forma: se a 31/12/NNNN existem prestações não pagas: As prestações que deveriam ter sido pagas há mais de 12 meses devem ser consideradas como «em atraso MLP»; As prestações que deveriam ter sido pagas há menos de 12 meses devem ser consideradas como «em atraso CP»; As prestações que devem ser pagas no ano N+1 devem ser consideradas como «CP»; As prestações que devem ser pagas após o ano N+1 devem ser consideradas como «MLP»”.

⁴ Dívida com plano prestacional no valor de € 306.954.185,79, dívida com garantia ou suspensão no valor de € 8.409.450,54, dívida sem acordo prestacional de organismos públicos no valor de € 84.729,67 e dívida participada a execução fiscal com antiguidade igual ou inferior a 6 meses (não considerada de cobrança duvidosa), no valor de € 102.896.135,59.

⁵ Cfr. Recomendações: 71-PCGE/2014, 69-PCGE/2013 e 68-PCGE/2011.



luis
A. T. L.
H.

Está ainda incluída nesta dívida corrente de CP o valor dos acordos prestacionais fora do processo executivo do IGFSS e do ISSA e que se vence depois do ano de 2016, assim como cerca de € 92 M relevados nas demonstrações financeiras do ISSM, que até 2013 foram considerados por aquele Instituto como dívidas de cobrança duvidosa e, por isso, sem enquadramento em dívidas de CP. Sobre este último valor, mantem-se o referido no Parecer sobre a CGE de 2014, uma vez que a manutenção do referido valor em dívida é suscetível de a sobrevalorizar, porquanto o próprio Instituto divulgou no anexo às DF de 2014¹ que este valor inclui dívida que foi paga ou prescrita no decurso dos anos de 2012 a 2014.

Da análise realizada aos ficheiros disponibilizados pelo II no âmbito do encerramento de contas, decorre que € 7.268 M (76,4%) de dívida foram participados a execução fiscal. Deste total, 17,4% tem planos prestacionais ativos em 31/12/2015 e 31,0% está coberta por garantia ou está suspensa.

Do total da dívida participada constata-se que, em 31/12/2015, 50,9% da dívida (€ 3.701 M) tinha antiguidade superior a 6 anos (entre 1976 e 2009). Existiam 2.504.115 processos ativos; destes, 58,3% tinham valores inferiores a € 1.000,00 e representavam 7,4% do valor em dívida (€ 536 M). Os processos com valor igual ou superior a € 1.000,00 e inferior a € 50.000,00 representavam 41,1% e correspondiam a 62,7% (€ 4.556 M) do valor da dívida. Quatro processos tinham valor superior a € 5 M e um valor total de € 30 M. O número de contribuintes responsáveis pelo valor em dívida ascendia a 404.254. Destes, 10.362 tinham um valor em dívida inferior a € 50,00, sendo que 3.026 tinham um valor em dívida inferior a € 0,50. Cerca de 50,6% dos contribuintes tinham dívidas de valores maiores ou iguais a € 1.000,00 e inferiores a € 10.000,00. Sete contribuintes tinham dívidas de valor superior a € 10 M que totalizavam € 102 M.

O critério utilizado para efeitos de cálculo da dívida de cobrança duvidosa reside apenas na dívida que foi participada para efeitos de execução fiscal (SEF), em mora há mais de 6 meses, deixando, no entanto, por provisionar dívida não participada, mas igualmente em mora há mais de 6 meses (GC)². No entanto, o POCISSSS não estabelece critérios distintos para a dívida participada e não participada³. Questionado o IGFSS sobre se dispunha de informação relativa ao valor total da dívida de cada contribuinte em 31/12/2015, o Instituto informou que esta se encontra “(...) disponível nos sistemas de suporte de gestão de conta corrente (GC) e dos serviços de execução fiscal (SEF)” e que “No âmbito das competências deste Instituto (IGFSS) apenas tem disponível a informação relativa a contribuintes abrangidos no âmbito dos processos executivos”. Considerando que a contabilização da receita contributiva e respetiva dívida relativas ao Continente se encontra relevada, na sua totalidade, quer resida no sistema GC quer resida no sistema SEF, nas demonstrações financeiras do IGFSS, o Instituto apenas tem disponível a informação do sistema SEF, não lhe sendo, assim, possível realizar um controlo da dívida por contribuinte e contabilizar de forma criteriosa a dívida de cobrança duvidosa e respetivas provisões. Este problema é ainda agravado pelo facto de não existir uma comunicação completa de dados entre os sistemas SEF e GC.

¹ Na nota 8.2.23 do anexo às DF de 2014 do ISSM é mencionado que este valor se referia a “(...) dívida participada anteriormente para os Serviços de Finanças e a dívida não abrangida pelos critérios/requisitos de participação a SEF” e que este saldo se mantinha “(...) sem qualquer alteração, na prática, desde finais de 2011, no entanto a dívida de GC que lhe era inerente na sua grande parte passou a estar participada em SEF ou foi paga ou prescrita, no decurso dos anos de 2012 a 2014”. Na mesma nota, o ISSM vem reconhecer que “(...) face aos critérios utilizados principalmente nos dois últimos anos e aos critérios aplicados pelo IGFSS, IP o ISSM, IP tinha provisionado e considerado em cobrança duvidosa, nesses anos, dívida de contribuintes em valor superior aos devidos (...)”.

² No processo anual de encerramento de contas não é disponibilizada informação sobre a dívida existente em 31 de dezembro no sistema aplicacional GC, pelo que não é possível aferir a antiguidade da referida dívida nem a que está abrangida por planos prestacionais (fora do processo de execução fiscal). No entanto, a avaliar pela antiguidade da dívida que anualmente é participada e prescrita no mesmo ano, o sistema GC ainda acomoda dívida com antiguidade superior a 6 meses que não é objeto de qualquer provisão.

³ Com efeito, os critérios encontram-se estabelecidos na nota técnica 2.7.1 – Provisões do POCISSSS, nos seguintes termos: “Para efeitos de constituição da provisão para cobranças duvidosas, consideram-se as dívidas de contribuintes e outras dívidas de terceiros que não façam parte do sector público administrativo e que estejam em mora há mais de seis meses consecutivos e cujo risco de incobrabilidade seja devidamente justificado”.

Com efeito, nos casos em que existe dívida participada a execução fiscal e a mesma se encontra suspensa em virtude de ter sido celebrado um acordo de regularização extraordinária de dívida, fora do processo executivo, os valores cobrados deste acordo são registados no sistema GC e o IGFSS continua a constituir provisões para cobrança duvidosa pelo montante da dívida que está suspensa em execução fiscal. Deste facto decorrem duas inconsistências: uma porque se está a constituir provisões por valores que já estão cobrados; outra porque estão a ser aplicados critérios distintos à dívida que está a ser regularizada ao abrigo de planos prestacionais. No caso dos planos que correm termos dentro do processo executivo (SEF), não são constituídas provisões para cobrança duvidosa; já nos casos em que os planos prestacionais correm termos fora do processo executivo (GC) são constituídas provisões para cobrança duvidosa, através dos processos com dívida suspensa em execução fiscal¹.

Quanto aos Institutos das Regiões Autónomas (ISSM e ISSA), não obstante terem acesso à informação quer do sistema GC quer do sistema SEF, os dados disponibilizados pelo II no âmbito do processo de encerramento de contas apenas incluem os relativos ao processo executivo (SEF). O valor divulgado como dívida de cobrança duvidosa (€ 3.646 M) corresponde ao valor que consta dos ficheiros disponibilizados pelo II no âmbito do processo de encerramento de contas dos três institutos extraídos da aplicação SEF², mas inclui também o valor de € 188 m, que não consta daqueles ficheiros, relativo a regularizações realizadas pelo ISSA e para o qual não foi constituída qualquer provisão.

Em sede de contraditório o ISSA explicita a que respeitam as regularizações, mas não justifica porque foi o valor de € 188 m incluído em dívidas de cobrança duvidosa e não foi constituída qualquer provisão relativamente a estas dívidas.

O não provisionamento de dívida que está “suspensa” por declaração de falência e insolvência, com um elevado grau de incobrabilidade³, é um procedimento contrário ao princípio contabilístico da prudência estabelecido no POCISSSS.

Também, continua a verificar-se o incumprimento do princípio da especialização dos exercícios, tal como previsto no POCISSSS, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2015, relativos aos valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras. Com efeito, os únicos juros relevados na conta 212 - *Contribuintes c/c* e 21822 - *Contribuintes de cobrança duvidosa* são os juros calculados por dívida paga fora de prazo, em conta corrente (GC). Os juros já vencidos dos valores em dívida registados em conta corrente (GC) e em sede de execução fiscal (SEF) não se encontram, em 31/12/2015, relevados contabilisticamente, não se mostrando acolhida a recomendação formulada pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2013 (70-PCGE/2013).

No âmbito do acompanhamento desta recomendação, o MTSSS informou que durante os exercícios de 2016 e 2017 serão reavaliadas as condições técnicas necessárias para o cumprimento deste princípio contabilístico e que está em curso o levantamento dos respetivos impactos. Assim, a dívida de contribuintes está subvalorizada. Para efeitos de avaliação do impacto da não observância deste princípio

¹ Para uma amostra de 30 processos com dívida em execução fiscal com provisões constituídas, o IGFSS informou que dois estavam “(...) *suspensos por processo extrajudicial de conciliação em cumprimento e acompanhamento pelo ISS*”. Assim, verifica-se que a dívida que serviu de base à constituição de provisões para cobrança duvidosa dos dois contribuintes e incluída no mapa 3.2.1-NOP-Mapa de escalonamento da dívida de contribuintes em sede de SEF, sem plano prestacional, sem garantia e sem suspensão já não está totalmente em dívida, tendo em conta as prestações cobradas ao abrigo dos acordos de regularização de dívida. Contudo, essa informação não consta do sistema SEF.

² Estes ficheiros contêm os elementos que permitem identificar o contribuinte, o processo, o valor em dívida e a sua antiguidade.

³ Não foi possível verificar o valor desta dívida, dado que o ficheiro disponibilizado no âmbito do encerramento de contas que inclui a dívida abrangida por garantia ou suspensão não identifica os processos que estão abrangidos por garantia e os que estão abrangidos por suspensão por declaração de falência e insolvência.



*luis
R. T. L.
H.*

contabilístico nas contas da segurança social, foi estimado o valor dos juros vencidos que nos últimos 6 anos não foi objeto de registo contabilístico, tendo como fonte de informação os ficheiros utilizados no encerramento de contas de 2015, relativamente aos valores em dívida¹. Para a dívida constituída a partir de 2010 e participada a execução fiscal, estima-se que o valor dos juros vencidos e não contabilizados seja de € 662 M. No entanto, se se considerar também a dívida participada a execução fiscal e constituída até 2009² que em 31/12/2015, se encontrava relevada no balanço consolidado, a estimativa do valor dos juros ascende a € 2.019 M. De salientar que o ponto 10 da nota 17 do ADFOC refere que as dívidas de terceiros, designadamente as de contribuintes “(...) quando correntes não incluem juros por não se considerar material o impacto do desconto”. No entanto, não são apenas as dívidas correntes que não incluem juros, também as dívidas de MLP não incluem qualquer juro, pelo que a nota induz o leitor em erro.

A propósito da relevação contabilística de juros, verifica-se que os saldos das subcontas da conta do razão 21212 – *Contribuintes c/c -Juros de mora* destinadas a registar os juros de mora em dívida do regime de segurança social dos trabalhadores independentes e do regime de segurança social de inscrição facultativa apresentam saldos credores (contranatura), que nos três institutos ascendem a € 1,6 M. Este facto projeta a existência de eventuais erros de parametrização de movimentos contabilísticos indexados a esta conta.

Continuou a ocorrer em 2015 um elevado volume de anulações de prescrições contabilisticamente registadas em exercícios anteriores, o que prejudica a correção dos valores anuais reportados, quer quanto aos valores prescritos quer quanto ao valor da dívida relevados no balanço, designadamente quando essas anulações ocorrem em virtude de os valores prescritos já terem sido pagos³. Acresce que o método utilizado no cálculo do valor das prescrições a relevar contabilisticamente não reflete na sua integralidade o valor dos processos prescritos anualmente, nem das anulações determinadas anualmente, não se encontrando cumprido, nesta sede, o princípio da não compensação, previsto no POCISSSS⁴. Assim, em 2015 foi relevado nas demonstrações financeiras consolidadas como dívida incobrável o valor de € 24 M, mas o valor da dívida prescrita neste ano foi de € 42 M. A diferença resulta da indevida compensação das anulações de prescrições registadas em anos anteriores com as prescrições ocorridas no ano.

Em sede de contraditório o II alega que a dívida “(...) nunca é deduzida em duplicado. A dívida é reduzida no momento da sua prescrição não estando, no entanto paga. O seu pagamento torna-se efetivo com a compensação e nesse momento, a prescrição anterior é anulada”.

Concorda-se com o alegado desde que o pagamento apenas seja registado após o registo da prescrição de dívida. Porém, existem situações em que os pagamentos ocorreram em momentos anteriores ao da participação de dívida e da sua prescrição que, por razões várias, foram registados na conta de clarificação e por essa via o valor do recebimento foi registado e abatido ao valor em dívida. Ora, enquanto a prescrição não é anulada por via da correta afetação do pagamento ao contribuinte e respetivo processo o valor da dívida foi deduzido em duplicado⁵.

¹ Para efeitos desta estimativa foi considerada a dívida incluída no *Mapa 3.1.a_b NOP – Mapa de escalonamento de dívida de contribuintes em sede de SEF- Sem Organismos Públicos* dos três institutos (IGFSS, ISSA e ISSM) e aplicadas as taxas de juro oficiais, publicadas no *site* da Segurança Social, aos respetivos períodos de dívida (o valor utilizado respeita à coluna designada “dívida”). A dívida das entidades privadas (NOP) representa 99,9% do total.

² Os ficheiros incluem dívida de 1976 a 2015.

³ A anulação de valores já registados como prescritos em virtude de só mais tarde se detetar que o pagamento já tinha sido efetuado implica que a dívida tenha sido reduzida em duplicado: uma por via da cobrança e outra por via da prescrição. Trata-se de uma situação que não contribui para a fiabilidade do valor da dívida relevado nas demonstrações financeiras, não sendo possível estimar o respetivo impacto.

⁴ O valor da dívida prescrita é calculado apurando a diferença entre o valor da dívida prescrita acumulada do ano n com o valor da dívida acumulada do ano n+1.

⁵ Para mais desenvolvimentos cfr. págs. 311 e 312 do Parecer sobre a CGE de 2013, disponível em www.tcontas.pt.

Cerca de 80,9% (€ 34 M) do valor da dívida prescrita em 2015 corresponde a processos que foram instaurados no mencionado ano com períodos da dívida que se situavam entre 1972 e 2010 e abrangeu 13.227 contribuintes. Desta dívida, 69,2% (€ 23 M) era da responsabilidade de 11.322 trabalhadores independentes (85,6%).

Sobre a prescrição de dívida, o Tribunal, no Parecer sobre a CGE de 2010 e 2012¹ formulou recomendações com vista à correção das deficiências então detetadas, quer ao nível das prescrições automáticas quer ao nível das prescrições manuais.

No que respeita à recomendação 58-PCGE/2010, ainda não foram implementadas as alterações na aplicação informática (SEF) de modo a contemplar todas as situações que dão origem a interrupções ou suspensões de prazos para efeitos de prescrição, o que levou o IGFSS a determinar a cessação do procedimento de prescrição automática, em finais de março de 2012, cujo prazo era contabilizado pela aplicação informática (SEF). No entanto, têm-se mantido as prescrições automáticas à data da instauração dos processos para efeitos de execução fiscal.

No que respeita ao acolhimento da recomendação 57-PCGE/2010, no sentido de que deveriam ser criados mecanismos de controlo na aplicação SEF que permitissem identificar o despacho que reconheceu a prescrição da dívida, bem como a validação do registo manual da prescrição pelo autor do referido despacho, foi emitida, em junho de 2012, a Orientação Interna 1/DGD/2012, que não acolhia integralmente o teor da recomendação formulada. Por outro lado, dos testes realizados à informação contida na aplicação informática relativamente aos processos prescritos no ano de 2014, verificou-se que a própria Orientação Interna também não estava a ser integralmente cumprida. Com efeito, parte considerável dos processos com linhas de dívida prescrita não dispunha de qualquer informação alusiva à identificação do despacho autorizador da prescrição e a maioria dos processos com prescrição manual registada foi inserida na aplicação informática pelos colaboradores das secções de processo, não havendo naquela registo de qualquer validação posterior pelos coordenadores das secções de processo, pelo que a recomendação do Tribunal continuava por acolher². Por esta razão, o Tribunal continuou a considerar que o controlo interno nesta matéria era deficiente e suscetível de potenciar a ocorrência de situações de fraude ou corrupção.

Com vista a acautelar que o reconhecimento da prescrição ocorre nos termos da lei e a ultrapassar as deficiências de sistema de controlo interno e a ausência de implementação nas aplicações informáticas das necessárias alterações, quer quanto ao tipo de acontecimentos com influência na contagem dos prazos para efeitos de prescrição quer quanto à criação de perfis que permitam a realização de todos os registos e validações necessários, o IGFSS e o ISS em 2015 emitiram a *Orientação Conjunta - Prescrição Procedimentos* que define os procedimentos a adotar pelos dois institutos em matéria de prescrição, com efeitos a partir de 01/12/2015.

Sobre o conteúdo e os eventuais impactos na conta da segurança social de 2015 desta Orientação Conjunta foram solicitados esclarecimentos ao IGFSS, que prestou a seguinte informação:

- ◆ As validações das prescrições efetuadas pelas secções de processo incluem a verificação de todos os atos praticados relevantes para o efeito, mesmo aqueles que ainda não se encontram relevados na aplicação informática pelo II;

¹ 68-PCGE/2012, o seu acolhimento está pendente do que for implementado para efeitos do acolhimento da recomendação 58-PCGE/2010.

² Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE/2014, pág. 312 e 313, disponível em www.tcontas.pt.



- ◆ A partir da entrada em vigor da Orientação Técnica 3/CD/2015, de 20/11/2015, os coordenadores das secções de processo passaram a validar todas as propostas de declaração de prescrição, uma vez que apenas os referidos coordenadores têm perfil para registar a prescrição no sistema (SEF). Foi ainda instituído um procedimento interno de verificação, por parte da Direção de Qualidade e Comunicação, de 10 processos executivos por secção de processo por trimestre com dívida prescrita;
- ◆ Com as novas orientações em vigor, desde 01/12/2015, foram declarados prescritos processos, durante o mês de dezembro de 2015 no valor de € 2 M.

Conclui-se, assim, que o IGFSS e o ISS implementaram, no final de 2015, procedimentos com vista a acautelar as insuficiências e fragilidades dos sistemas aplicacionais e do sistema de controlo interno na área da prescrição de dívida contributiva. Porém, no âmbito da conta da segurança social de 2015, os efeitos destes procedimentos são reduzidos, uma vez que o valor prescrito em dezembro de 2015 pelas secções de processo representa apenas 6,3% do total anual do IGFSS.

c) Prestações sociais a repor

As “*Prestações sociais a repor*” registam, em termos brutos, uma evolução crescente ao longo do triénio, com um aumento de 3,8% de 2014 para 2015, atingindo, neste ano, o valor de € 673 M (€ 648 M em 2014). Cerca de € 581 M (86,3%) destas dívidas estão relevadas como de cobrança duvidosa (€ 568 M, 87,7%, em 2014), representando as respetivas provisões acumuladas 92,9% do seu valor (€ 539 M).

Desde 2012, na sequência de recomendações do Tribunal de Contas, para efeitos de cálculo dos valores das provisões para cobrança duvidosa, as instituições de segurança social passaram a utilizar os dados extraídos das contas correntes dos beneficiários (SICC)¹ e não os das contas do razão (SIF), como até então. A alteração deste procedimento deu origem ao apuramento de desvios entre os valores em dívida residentes no sistema de conta corrente (SICC) e os relevados nas demonstrações financeiras (SIF). O ISS, no Relatório de Gestão de 2015², a propósito da qualidade dos dados e do nivelamento de saldos entre estes dois sistemas, refere que “*Em resultado das migrações aplicacionais e da contabilização descentralizada em termos orgânicos com aplicação de diferentes metodologias contabilísticas, verificou-se ao longo dos anos um acumular do desvio entre valores residentes em conta corrente (SICC) e os refletidos contabilisticamente*”.

Verifica-se que as três instituições que relevam dívidas de prestações sociais a repor, ISS, ISSA e ISSM, utilizam, para efeitos de cálculo das respetivas provisões, os ficheiros extraídos do sistema de conta corrente (SICC). Porém, os desvios apurados não são refletidos nas demonstrações financeiras da mesma forma pelos institutos referidos. Assim, o ISSA tem vindo a ajustar anualmente o valor da dívida nas demonstrações financeiras em função dos desvios, o ISSM apenas procedeu ao ajustamento no primeiro ano em que este procedimento foi implementado e o ISS não fez qualquer ajustamento às dívidas de terceiros no SIF, mas tem vindo a constituir provisões extraordinárias com vista a igualar o valor líquido da dívida de cobrança duvidosa relevado nas demonstrações financeiras com o valor calculado com base nas contas correntes dos beneficiários. Em 2015, no ISSA e no ISSM os saldos relevados no SIF eram

¹ Sistema integrado de conta corrente, que acolhe todos os movimentos relacionados com beneficiários, relativamente às prestações imediatas. Só neste sistema é possível identificar o valor da dívida de cada beneficiário, bem como a sua antiguidade. A contabilização dos movimentos gerados em conta corrente (SICC) no sistema de informação financeira (SIF), com vista à produção das demonstrações financeiras, é realizada através de valores agregados de vários beneficiários via *interface*.

² Página 24.

inferiores aos de SICCC, no valor de € 76 m¹ e € 24 m, respetivamente, procedendo o primeiro instituto ao nivelamento de saldos através de um lançamento de um proveito extraordinário no valor de € 76 m. No ISS, o valor dos saldos relevado no SIF está sobrevalorizado em € 93 M, quando comparado com o valor dos saldos de SICCC, conforme é divulgado no relatório de gestão do Instituto.

O ISS tem vindo ao longo dos últimos anos a divulgar nos seus relatórios que, para colmatar este constrangimento, está em desenvolvimento desde 2010 um programa que visa o nivelamento entre os dois sistemas e que está dependente do desenvolvimento da programação por parte do II².

Não estando garantida a fiabilidade das demonstrações financeiras, o Tribunal formulou uma recomendação no Parecer sobre a CGE de 2013 (71/PCGE/2013) no sentido de que fossem implementados procedimentos com vista à correção das inconsistências detetadas. O MTSSS, em sede de acompanhamento das recomendações, informou que o programa de retificação de saldos, que visa corrigir as inconsistências entre os dois sistemas, está em curso “(...) com o ISS, IP e o IGFSS, IP em ciclos de levantamento de requisitos e desenvolvimento”.

O valor das provisões para dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pensões continua a ser calculado pelo método das contas do razão (SIF), o que não permite relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída nem validar a referida dívida e, conseqüentemente, a correção do valor das provisões constituídas. Em sede de acompanhamento da recomendação formulada no Parecer sobre a CGE de 2013 (72-PCGE/2013) o MTSSS informou que se “(...) encontra em desenvolvimento o novo Sistema de Informação de Pensões (...)” e que na nova solução se pretende que “(...) a qualquer momento seja possível identificar os movimentos que deram origem ao provisionamento garantindo a obtenção de NISS e Ano/Mês Referência ou outra informação que venha a ser relevante para a justificação da conta”.

Ainda a propósito da fiabilidade dos valores divulgados sobre as provisões constituídas, verifica-se que o valor das provisões acumuladas de prestações sociais de MLP a repor relevado no balanço e na nota 35 do ADFOC (€ 530.570.234,84) não é coincidente com a mesma informação divulgada na nota 34 do mesmo anexo (€ 531.131.656,44).

Dando continuidade ao processo iniciado em 2014 de participação de dívida a execução fiscal³ originada em pagamentos indevidos a beneficiários, em 2015 foi participada dívida a execução fiscal no montante de € 15 M. O valor cobrado foi de € 2 M (€ 0,8 M de processos instaurados em 2015 e € 1,2 M de processos instaurados em 2014) e o valor anulado de € 0,8 M (€ 0,3 M de processos instaurados em 2015 e 0,5 M de processos instaurados em 2014). Em 31/12/2015, o valor em dívida de prestações sociais a repor participada a execução fiscal era de € 25 M, representando cerca de 3,7% do valor da dívida do ativo bruto na mesma data (€ 673 M), indicador que mostra a ineficácia da segurança social na cobrança dos valores indevidamente abonados.

¹ Em sede de contraditório o ISSA veio alegar que o total do ajustamento líquido, em 2015, foi de € 71.861,52, dado que procedeu a uma “Anulação de dívida (conta 265) em excesso no SIF relativamente ao SICCC: 4.218,59 € (conta 6972*)” e a um “Reforço de dívida (conta 265) em falta em SIF relativamente ao SICCC: 76.080,41 € (conta 79718*)”. Sobre o alegado pelo Instituto, salienta-se que o valor de 76.080,41 € foi o que o Instituto informou ao IGFSS no quadro 2.2.21.1 da Circular n.º 2/2015 e também o que está divulgado na nota 6 do ADFOC. Quanto ao valor de 4.218,59 € o mesmo respeita a um ajustamento efetuado através da conta 6972* mas a conta de contrapartida é a 268* e não a 265*, pelo que se mantém o valor de € 76 m inicialmente indicados.

² No relatório de Gestão do ISS é referido que “Durante o exercício de 2015 foram realizadas várias reuniões entre o ISS, IP e o II, IP, no sentido de avançar com a conclusão desse programa de regularização de saldos. A conclusão do projeto está dependente do desenvolvimento da programação por parte do II, IP”.

³ Neste ano foram participadas dívidas no montante de € 14,6 M.



luis
R. T. L.
H.

d) Outros devedores

A conta de “*Outros devedores*” evidencia um acréscimo de 55,0% de 2014 para 2015 (mais € 339 M), atingindo, em termos brutos o valor de € 956 M (€ 617 M em 2014), € 372 M contabilizados como de médio e longo prazo (€ 367 M em 2014) e € 585 M como de curto prazo (€ 250 M em 2014). O acréscimo tão significativo da dívida de curto prazo resulta dos adiantamentos efetuados pela segurança social no âmbito dos quadros comunitários, em especial do QREN-POPH.

Apesar do montante de dívida de MLP ser bastante significativo, o valor das dívidas de cobrança duvidosa é de apenas € 65 M. Tal facto resulta da existência de dívidas avultadas por parte de outras entidades públicas à segurança social, algumas delas já com antiguidade superior a 30 anos. A nota 36 do ADFOC divulga as dívidas mais relevantes e dá algumas evoluções sobre as mesmas. Contudo, constata-se que, passados quase 9 anos após as recomendações do Tribunal de Contas, formuladas no Relatório Auditoria à Área dos Devedores (não contribuintes) à Segurança Social¹, aos Ministros do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde, as mesmas ainda não foram acolhidas. Com efeito, naquele relatório foi recomendado àqueles membros do Governo que promovessem diligências e/ou tomassem decisões que permitissem resolver os diferendos existentes entre os dois ministérios relativamente às seguintes dívidas relevadas no balanço da segurança social:

- ◆ Adiantamentos concedidos, no período de 1980 a 1982, como indemnização pela Segurança Social a diversas Misericórdias, no montante de € 406.086,33, pelos prejuízos causados pela transferência para o Estado, nos anos de 1974/1975, dos hospitais que lhe pertenciam;
- ◆ Encargos com as despesas de saúde dos beneficiários da Caixa de Previdência do Pessoal dos TLP, no montante de € 88.652.877,04, que passaram a partir de 1979 para a responsabilidade do Orçamento do Estado.

No referido relatório foi ainda recomendado ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade que diligenciasse pela regularização das dívidas das seguintes entidades:

- ◆ Direção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores, relativa a encargos, no valor de € 1.825.029,00, com o subsídio de desemprego, daquela Região Autónoma, referente ao período de 01/05/1981 a 31/12/1984;
- ◆ Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela, referente aos montantes adiantados, no valor de € 5.714.939,29, no período de 1989 a 1993, cujo escopo foi, tão só, o de obviar aos constrangimentos então verificados (aleadamente, dificuldades de natureza cambial), pelo que os mesmos tiveram sempre um carácter provisório e reembolsável.

Em sede de Parecer sobre a CGE, o Tribunal tem reiterado anualmente a recomendação no sentido de que deve diligenciar-se pela resolução das situações que permanecem em dívida há longos anos². Em sede de acompanhamento desta recomendação, o MTSSS informou que continuam a desenvolver-se “(...) as diligências com vista à respetiva regularização” e que relativamente “(...) à dívida da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminho de Ferro de Benguela, foi, em maio de 2016, dado início à constituição de um Grupo de Trabalho, composto por um representante do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, um representante do Ministério dos Negócios Estrangeiros e um representante do IGFSS, tendo como

¹ Relatório 16/2007 – 2.ª S – Auditoria à área dos devedores (não contribuintes) à Segurança Social. disponível em www.tcontas.pt.

² Recomendações 79-PGCE/2014, 73-PGCE/2013, 68-PGCE/2012, 71-PGCE/2011, 61-PGCE/2010, 61-PGCE/2009, 76-b)-PGCE/2008 e 74-PGCE/2007, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

objetivo principal a definição de um plano de pagamentos para a regularização da dívida contraída pela CPPCB”.

Para além das dívidas suprarreferidas, permanece ainda um valor em dívida do Ministério da Agricultura de cerca de € 85 M, relativo à aplicação do Decreto-Lei 159/2001, de 18/05, sendo recorrentemente divulgado no ADFOC que “*Está em curso o processo de análise da dívida em causa através dos códigos de classificação de regimes incluídos*”. No entanto, não se dá qualquer nota sobre os progressos alcançados anualmente que permitam aferir sobre a sustentabilidade da continuação da relevação deste valor nas demonstrações financeiras.

Relativamente às dívidas incluídas em cobrança duvidosa (€ 65 M), de acordo com o balanço e a nota 35 do ADFOC, o montante das provisões acumuladas de MLP (€ 59.389.811,27) não é coincidente com a desagregação divulgada na nota 34 do mesmo (€ 58.828.389,70), situação que prejudica a fiabilidade das demonstrações financeiras. Ambos os valores excedem os 95% do valor considerado de cobrança duvidosa de MLP divulgado em todos os documentos referidos (€ 61 M), o que reflete a antiguidade da dívida. Ao montante de MLP acrescem ainda € 4 M de dívidas de CP. As dívidas são, essencialmente, provenientes de entidades empregadoras, em virtude de aplicação do art. 63.º do Decreto-Lei 220/2006, de 3/11¹ (€ 50 M), contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos (€ 7 M), rendas de imóveis (€ 4 M) e vencimentos a repor (0,9 M). Todas estas dívidas se encontram divulgadas como cobranças em atraso, o que pressupõe que não foram participadas para efeitos de execução fiscal, não sendo, assim, acionados pelas instituições de segurança social os mecanismos legais com vista à sua recuperação, os quais passam pela participação de dívida a execução fiscal. Ora, a possibilidade legal de cobrança, por esta via, de dívida à segurança social, abrange todas as suprarreferidas tipologias de dívida². A não participação célere a execução fiscal é suscetível de dificultar ou inviabilizar a respetiva cobrança.

No que respeita às dívidas provenientes de vencimentos a repor, o Tribunal, no Parecer sobre a CGE/2014 formulou uma recomendação (78-PCGE/2014) ao MTSSS no sentido de que devem ser instaurados processos de cobrança coerciva visando a recuperação de todas as quantias indevidamente pagas pelas instituições de segurança social independentemente da sua natureza.

12.2.3.1.3. Disponibilidades

O grupo patrimonial *Disponibilidades*, cuja composição se apresenta no quadro infra, continua a revelar-se o mais expressivo no cômputo do ativo líquido (68,8%). Em 2015, cifrou-se na ordem dos € 16.495 M tendo aumentado 5,2% (€ 814 M) face ao ano anterior.

¹ Nas situações em que a cessação do contrato de trabalho por acordo teve subjacente a convicção do trabalhador, criada pelo empregador, do preenchimento das condições previstas no n.º 4 do art. 10.º (motivos que permitam o recurso ao despedimento coletivo ou por extinção do posto de trabalho), e tal não se venha a verificar, o trabalhador mantém o direito às prestações de desemprego, ficando o empregador obrigado perante a segurança social ao pagamento do montante correspondente à totalidade do período de concessão da prestação inicial de desemprego.

² Cfr. art. 2.º do Decreto-Lei 42/2011, de 09/02, com a redação introduzida pelo art. 18.º da Lei 64/2012, de 20/12.



Quadro 16 – Disponibilidades

(em milhões de euros)

Disponibilidades	Valor			Δ 2015/2014	
	2013	2014	2015	Valor	%
Títulos negociáveis	12 075	13 533	13 498	- 35	-0,3
Ações	1 817	1 450	1 267	- 183	-12,6
Obrigações e títulos de participação	0	0	0	0	0,0
Títulos da dívida pública	10 088	11 936	12 058	122	1,0
Outros Títulos	17	0	17	17	19.083,6
Outras aplicações de tesouraria	154	147	156	9	6,3
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	1 755	2 148	2 997	849	39,5
Depósitos em instituições financeiras	1 752	2 147	2 995	848	39,5
Caixa	4	1	2	1	202,2
Total	13 830	15 681	16 495	814	5,2

Fonte: CSS 2013 a CSS 2015.

O maior contributo deste acréscimo resulta dos *depósitos em instituições financeiras* (39,5%), uma vez que o IGFSS no final de 2015 não tinha qualquer valor aplicado em CEDIC¹. O DLEO de 2015, à semelhança dos relativos a anos anteriores, continua a estabelecer que “(...) *fica o IGFSS, IP autorizado a constituir depósitos bancários exclusivamente necessários à atividade dos serviços da segurança social*”². Em 2015, o IGFSS fez aplicações em CEDIC, no entanto, com o reembolso no final de novembro estas aplicações cessaram³. Questionado o IGFSS por que não foram os excedentes de tesouraria aplicados no IGCP, o Instituto remeteu para a explicação dada no Parecer sobre a CGE de 2014⁴ e enviou, desta feita, o Despacho 23/2013/SESS, de 23/02/2013. Este despacho homologou a proposta do IGFSS, para o exercício de 2013, na qual se estabelecia como meta uma concentração no IGCP de 50% do total das disponibilidades do sistema financeiro. Concomitantemente, o IGFSS alegou que “(...) *no âmbito da vigência do PAEF, foi necessário uma articulação específica com o IGCP, consubstanciada na constituição de CEDIC, de forma a permitir a consolidação dos referidos certificados de depósito no âmbito da administração pública, com reflexos em termos de diminuição do rácio da dívida pública. A alteração que foi feita ao nível do DL de Execução Orçamental de 2013, cuja redação se tem mantido, pretendeu enquadrar as referidas aplicações as quais constituem uma exceção à regra de maximização dos excedentes da segurança social*”. Alega ainda que esta política foi homologada superiormente pelo despacho já mencionado “(...) *de forma a poder-se admitir, transitivamente, taxas de rendibilidade mais reduzidas, decorrentes das aplicações em CEDIC, em simultâneo com os depósitos bancários de curto prazo em entidades do sistema financeiro, com taxas de rendibilidades superiores*” e informou que o custo de oportunidade decorrente de aplicações financeiras em CEDIC entre 2012 e 2015 ascendeu a € 8.473 m⁵.

Reitera-se a posição assumida no Parecer sobre a CGE/2014 de que atento o preceito legal (n.º 5 do art. 53.º do DLEO) as aplicações de fundos em depósitos bancários encontram-se confinadas exclusivamente ao necessário à atividade dos serviços da segurança social, não justificando quaisquer outros objetivos a sua constituição.

¹ Desde 2012 que o IGFSS vinha fazendo aplicações em CEDIC. No ano de 2014 essas aplicações foram mais reduzidas, e em 31/12/2014 o montante aplicado foi de € 450 M. Estes montantes quando aplicados têm reflexo na despesa em ativos financeiros deixando de integrar o saldo de disponibilidades e o saldo orçamental.

² N.º 5 do art. 53.º do Decreto-Lei 36/2015.

³ Em 2016 não foi feita qualquer aplicação no IGCP. No entanto, também o DLEO para 2016 mantém norma idêntica à de anos anteriores (n.º 5 do art. 56.º do DL 18/2016).

⁴ cfr. pág. 316 e 317 do PCGE/2014, disponível em www.tcontas.pt.

⁵ “*Juro ilíquido perdido correspondente ao diferencial de taxas obtidas em CEDIC face às taxas propostas nas instituições bancárias que foram alvo de consulta em função dos plafons disponíveis*”.

Os *Títulos de dívida pública*, parcela mais relevante (73,1%), que no ano anterior teve um aumento muito significativo (18,3%), em resultado da aplicação da Portaria 216-A/2013, de 02/07¹, no ano de 2015 o valor afeto àqueles ativos manteve-se estável (mais 1%)

12.2.3.1.3.1. Reconciliações bancárias

No final do exercício de 2014, estavam por reconciliar 269.334 documentos, correspondendo a um valor absoluto de € 503 M, em 66 contas bancária. No exercício de 2015 foram reconciliados 254.551 documentos, em 63 contas bancárias, perfazendo o montante absoluto de € 446 M, representando 94,5% e 92,6%, respetivamente, no número e valor dos documentos *reconciliados* face aos *não reconciliados* no final do exercício de 2014. Para o efeito, concorreu em grande medida a regularização dos movimentos constantes na conta bancária titulada pelo IGFSS, no montante de € 177 M (banco) e € 181 M (contabilidade), respeitantes à conta que acolhe a cobrança da receita contributiva através do meio de pagamento *multibanco*.

Quadro 17 – Reconciliações bancárias (em número e valor²)

(em unidades e milhões de euros)

	Banco		Contabilidade		Total	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
Documentos por reconciliar em 31/12/2014	3 416	235	265 918	268	269 334	503
IGFSS	2 503	228	263 037	253	265 540	481
ISS	913	7	2 881	15	3 794	22
Documentos reconciliados em 31/12/2015	1 639	206	252 912	240	254 551	446
IGFSS	1 113	201	250 298	225	251 411	426
ISS	526	5	2 614	15	3 140	20
Documentos por reconciliar em 31/12/2015	3 380	54	46 138	57	49 518	111
IGFSS	2 373	41	44 357	51	46 730	93
ISS	1 007	13	1 781	5	2 788	19

Fonte: SIF

No final de 2015 encontravam-se por reconciliar 49.518 documentos que somam o valor absoluto de € 111 M, em 63 contas bancárias. No IGFSS destaca-se, pela grandeza em termos de volume financeiro, a conta bancária que acolhe a receita contributiva realizada através dos CTT, na qual subsistem os movimentos por reconciliar que reportam a 2007 (€ 8 M, no banco e € 9 M, na contabilidade) e 2008 (€ 15 M, no banco e € 15 M, na contabilidade). No ISS, 59,3% do valor absoluto corresponde a importâncias constantes na conta bancária que respeita a reembolsos efetuados por entidades estrangeiras no âmbito dos instrumentos internacionais da segurança social, dos quais alguns remontam a 2012, predominando, porém os relativos a 2015 (€ 10 M). Comparando com o ano anterior, verifica-se uma diminuição do número e do valor dos documentos por reconciliar, na ordem dos 81,6% e 77,9%, respetivamente, tendo para o efeito contribuído a redução de documentos por contabilizar no IGFSS, existentes na contabilidade, em número (83,1%) e em valor absoluto (79,7%) e no banco, em número (5,2%) e em valor (82,0%), bem como o número de contas por reconciliar (4).

¹ Que estabelece que o Conselho Diretivo do IGFSS “*procede à substituição dos ativos em outros estados da OCDE por dívida pública portuguesa até ao limite de 90% da carteira*”.

² O volume financeiro corresponde ao total do número dos documentos independentemente de representarem entradas ou saídas de disponibilidades.



Não obstante a substancial melhoria verificada, constata-se que em 31/12/2015 o saldo contabilístico de disponibilidades ainda se encontrava sobrevalorizado em € 775 m, decorrente da deficiência de *software* que ocorreu nas extrações contabilísticas efetuadas nos anos de 2007 e 2008. No âmbito do acompanhamento de recomendações (71-PCGE/2013), o MTSSS informou que “Atualmente, eventuais falhas de extração são reportadas mensalmente ao II, sendo alvo de análise e correção na sequência de reuniões periódicas de trabalho, havendo um total controlo dos procedimentos de extração dos interfaces GT, SEF e GC”.

Por outro lado, continuam por identificar verbas¹ constantes das contas bancárias (20) – algumas remontam a 2008 – que não têm o correspondente reflexo nas demonstrações financeiras, traduzindo-se numa subvalorização do saldo de *Disponibilidades*, no montante de € 16 M. Este valor apresenta um acréscimo relativamente ao período homólogo de 72,1% (€ 9 M, em 2014) e resulta de receita primordialmente proveniente de países estrangeiros em 2015. No que respeita ao saldo de execução orçamental a subvalorização é de € 5 M², e apresenta um decréscimo de 15,1%, face ao período homólogo (€ 6 M, em 2014). No âmbito do acompanhamento de recomendações (71-PCGE/2013) o MTSSS informou que “Têm vindo a ser estabelecidos acordos com entidades públicas (ACT, Ins Justiça, por ex.) que transferem valores para as contas do IGFSS, no sentido de (...) disponibilizarem informação que permita identificar a natureza da cobrança e a conseqüente contabilização”.

Quadro 18 – Subvalorização de saldos em disponibilidades (IGFSS e ISS)

(em milhões de euros)

Entidade	Contas do razão com saldo negativo	Extrato bancário (entradas)	Ano do depósito dos valores
IGFSS	-1	3	2008 a 2015
ISS	0	13	2008 a 2015
Total	-1	16	
Subvalorização de disponibilidades		16	
Subvalorização de saldo orçamental		5	

Fonte: CSS e SIF.

De salientar que a omissão de registos contabilísticos propicia saldos contra natura nalgumas contas do razão (5), que apresentam valores negativos na ordem dos € 1 M, conforme se verifica no quadro anterior.

Face ao exposto, conclui-se que em 2015 o saldo da conta de disponibilidades está afetado de uma sobrevalorização de € 775 m e de uma subvalorização de € 16 M e que o saldo de execução orçamental está afetado por uma sobrevalorização de € 775 m e de uma subvalorização de € 5 M.

12.2.3.1.4. Custos diferidos

Os custos diferidos ascendem a € 1.498 m. Este montante está sobrevalorizado em cerca de € 193 m (mais 12,9%). Esta sobrevalorização decorre de valores relativos a obras e projetos de arquitetura cujos custos foram diferidos por vários anos. No entanto, tendo já decorrido o período do tempo útil

¹ Nomeadamente, os depósitos efetuados por empresas, companhias de seguros, AT, IGFEJ, bem como organismos estrangeiros e também de valores devolvidos ou recuperados de prestações sociais. Para mais desenvolvimentos cfr. pág. 319 do Parecer sobre a CGE/2014, disponível em www.tcontas.pt.

² Segundo o ISS, uma das contas está relacionada com operações de tesouraria e não contribui para o saldo de execução orçamental (conta relativa a reembolsos efetuados por países estrangeiros e destinados a pagamentos de despesas suportadas por Portugal e que o Instituto deverá devolver às entidades portuguesas que inicialmente as suportaram).

determinado para a imputação dos custos aos exercícios respetivos, essa operação não foi realizada. Esta situação verificou-se no ISS (€ 158 m)¹ e no ISSA (€ 35 m)².

Questionados os institutos, o ISS veio informar que o “*O sistema SIF-SAP assume lançamentos na conta 272* para pequenas reparações de imobilizado de terceiros e pequenas reparações em imobilizados próprios. Sempre que há mais do que uma obra associada a um número de imobilizado o sistema não realiza a amortização para além da sua vida útil*”. Informou ainda que vai avaliar a possibilidade de “*(...) ser lançada uma amortização extraordinária para a regularização contabilística do valor*”.

O ISSA informou que a razão “*(...) de não depreciação nos anos corretos deveu-se ao facto de aquando a transferência dos imobilizados da empresa 4050 (IGFSSA) para a 4070 (ISSA) o sistema assumiu, como data de início de depreciação, a data da criação dos imobilizados (anos 2008 e 2010), o que impediu que os imobilizados continuassem a amortizar nos anos de 2014 e 2015*”. O Instituto informou que, entretanto, já procedeu à regularização.

As falhas de imputação dos custos diferidos nos exercícios económicos respetivos, para além de sobrevalorizarem o ativo na conta de custos diferidos, sobrevalorizam os resultados líquidos dos anos anteriores e, subsequentemente, os resultados transitados.

12.2.3.2. Fundos próprios e passivo

12.2.3.2.1. Fundos próprios

Os “*Fundos próprios*” ascendem a € 22.800 M e evidenciam um acréscimo de 6,8% relativamente ao ano de 2014 (mais € 1.457 M). A conta “*Património*” é a mais significativa, representando cerca de 64,8% (€ 14.771 M) dos fundos próprios e releva um acréscimo, em relação ao ano de 2014, de 13,9% (mais € 1.806 M), devido essencialmente à integração do resultado líquido do FEFSS de 2014 no património do Fundo. O total das contas de “*Resultados*” é a segunda parcela mais significativa (€ 6.980 M), apresentando um decréscimo de 4,5% (menos € 328 M), induzido, essencialmente, pela redução verificada no resultado líquido do exercício (menos € 606 M).

Em 2015 foi publicado e entrou em vigor o novo regime do Fundo de Garantia Salarial³, nos termos do qual o fundo goza de personalidade jurídica e autonomia administrativa, patrimonial e financeira e capacidade judiciária⁴, o que se revela compatível com a Diretiva 2008/94/CE, que faz impender sobre os Estados-Membros o dever de criação de uma “*instituição*”. Contudo, apesar de a Diretiva inculcar, na alínea a) do seu art. 5.º que a instituição tem património próprio, e não obstante a previsão legal nacional da sua autonomia financeira e patrimonial, regista-se que, por um lado, uma parte do financiamento, tal

¹ As obras foram realizadas entre os anos de 2006 e 2009 com períodos de deferimento de 2 e 3 anos.

² De acordo com informação prestada pelo ISSA estes valores respeitam a encargos com os projetos de arquitetura que foram contabilizados na conta de custos diferidos pelo “*(...) facto das obras não terem sido realizadas, caso contrário, ter-se-ia contabilizado na rubrica 44 – imobilizado em curso e posteriormente transferido para rubrica 42 – Imobilizações corpóreas*”. Os projetos foram realizados entre 2010 e 2011. De acordo com os dados existentes no sistema (módulo AA), os valores em causa foram registados em imobilizado em curso nos respetivos anos, mas em 2013 foram transferidos para custos diferidos, com um período de vida útil de 3 anos.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei 59/2015, de 21 de abril. De acordo com o art. 1.º deste Decreto-Lei, é transposta para a ordem jurídica interna a Diretiva 2008/94/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22/10/2008.

⁴ Art. 15.º do regime.



como prevista no art. 14.º, n.º 2 do regime, não se encontra ainda regulada¹ e, por outro, que o Fundo não dispõe de património próprio, sendo este de difícil constituição, designadamente atento o facto de os saldos gerados pelas receitas atribuídas ao Fundo reverterem para o orçamento da segurança social². Em sede de acompanhamento de recomendação formulada no Parecer sobre a CGE de 2013 (75-PCGE/2013), o MTSSS informou encontrar-se em fase de avaliação os termos do financiamento do Fundo para elaboração da proposta de Portaria que fixa aquele financiamento.

Dada a inexistência de relevação contabilística do valor dos juros vencidos e não pagos, provenientes de dívida contributiva, em 31 de dezembro de cada exercício económico, os *Resultados transitados* encontram-se afetados na exata medida do valor desses juros que deveriam ter sido relevados nas demonstrações financeiras respetivas³.

Os *Resultados transitados* não incorporam o valor de € 4 M relativos a anulação de coimas e de custas de processos instaurados entre 2008 e 2014, em virtude de terem sido relevados na conta 69734-Custos e Perdas extraordinárias – Correções de anos anteriores - Contraordenações⁴; por outro lado, incorporam o valor de € 5 M, relativo à constituição, em 2015, de *Provisões para riscos e encargos* para pensões futuras, alegadamente com base na IPSAS 25 e na NCP 19 do SNC-AP, normas estas que não se revelam aplicáveis no caso vertente, e € 0,8 M de custos com pensões que se venceram e foram pagas no exercício de 2015⁵. A nota 38 do ADFOC inclui uma incorreção quanto à natureza do montante incluído na conta de *Resultados transitados* ao mencionar que “*Foram constituídas provisões para riscos e encargos relativas a processos judiciais*” quando essas provisões foram constituídas para pensões futuras⁶.

12.2.3.2.2. Passivo

O “*Passivo*” ascende a € 1.189 M, é constituído por “*Provisões para riscos e encargos*” (€ 26 M), pelas “*Dívidas a terceiros – Curto prazo*” (€ 281 M) e pelos “*Acréscimos e diferimentos*” (€ 882 M) e evidencia um acréscimo de cerca de € 92 M (8,4%) em relação a 2014. Em termos relativos, o aumento mais significativo ocorreu nas “*Provisões para riscos e encargos*” (51,0%, mais € 8,8 M). Em termos absolutos, o aumento mais relevante verificou-se nos “*Acréscimos e diferimentos*” (€ 96 M). As “*Dívidas a terceiros*” reduziram € 13 M (4,4%).

Nos *Acréscimos e diferimentos* verificou-se um decréscimo de € 2 M nos *Acréscimos de custos*, em resultado da redução de pessoal ocorrida em 2015 (menos 919 efetivos, 8,5%), e um acréscimo de € 98 M nos *Proveitos diferidos*, com especial incidência nos *salvos de programas* (mais € 58 M) e de *ações de formação profissional* (mais € 47 M), já que os *Juros vincendos*, relativos a acordos prestacionais fora do processo executivo, reduziram € 7 M. Salienta-se que a redução dos juros não ocorreu pela imputação aos proveitos do exercício dos juros recebidos no ano de 2015, uma vez que a conta 7953-*Proveitos e ganhos extraordinários – Juros vincendos* não apresenta qualquer valor. Regista-se que já no ano anterior este

¹ Com efeito, a norma legal prevê que o financiamento provenha parcialmente do Estado, em termos a fixar por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do emprego e da segurança social, e esta portaria não foi ainda emitida. De resto, idêntica previsão constava já do diploma precedente, o Decreto-Lei 139/2001, e nunca chegou, na sua vigência, a ser publicada. A restante parcela do financiamento é assegurada pelos empregadores, através de verbas respeitantes à parcela dos encargos com políticas ativas de emprego e valorização profissional da taxa contributiva global, nos termos previstos no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, como resulta também da mencionada norma.

² Art. 14.º, n.º 3 do regime.

³ Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto 12.2.3.1.2. – *Dívida de terceiros, B) Contribuintes*.

⁴ Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto 12.2.4. – *Demonstração de resultados*.

⁵ Para mais desenvolvimentos cfr. Pontos 12.2.1. – *Consolidação de contas* e 12.2.4. – *Demonstração de resultados*.

⁶ Sobre esta matéria cfr. ponto 12.2.1. – *Consolidação de contas*.

movimento contabilístico também não ocorreu¹. O Tribunal, em Pareceres anteriores, tem vindo a pronunciar-se sobre a deficiente contabilização destes juros², pelo que se mantêm as reservas quanto à fiabilidade do valor relevado das DF relativo aos proveitos diferidos com origem em juros vincendos.

As *Provisões para riscos e encargos* incorporam o valor de € 5 M para fazer face a pensões futuras, metodologia contabilística iniciada neste exercício pelo ISSA, alegadamente com base na IPSAS 25 e na NCP 19 do SNC-AP, normas estas que não se revelam aplicáveis no caso vertente, e prejudicam a comparação com o ano anterior. Sobre esta matéria cfr. os pontos 12.2.1. – *Consolidação de contas*, 12.2.3.2.1. – *Fundos próprios* e 12.2.4. – *Demonstração de resultados*.

De acordo com a nota 6 do ADFOC, no saldo das dívidas a terceiros relativo a *prestações sociais a pagar* a beneficiários foi efetuado um ajustamento, em virtude da existência de um desvio entre o saldo relevado no sistema de informação financeira (SIF) e o constante do sistema de contas correntes de beneficiários (SICC) no montante de € 0,5 M. Desde 2013 que estes movimentos são recorrentes, apresentando a conta 266 – *Prestações sociais a pagar sobrevalorizações* ou *subvalorizações*³. Também na conta 2685 – *Outros credores – créditos não reclamados*⁴ se verificam desvios entre SIF e SICC. Os ajustamentos publicados na nota 6 do ADFOC referem-se apenas aos realizados para efeitos de contabilização da prescrição destes valores a favor da segurança social no ano de 2015⁵. No entanto, o ISS refere no seu relatório de gestão que o desvio, no final de 2015, dos valores devolvidos, entre SIF e SICC é de € 4 M⁶. A causa dos desnivelamentos de saldos entre os dois sistemas encontra-se descrita no ponto 12.2.3.1.2. – *Dívidas de terceiros, C) Prestações sociais a repor*.

12.2.4. Demonstração de resultados

O quadro seguinte espelha os proveitos e ganhos, os custos e perdas provenientes da atividade desenvolvida pelas entidades incluídas no perímetro de consolidação da SS ao longo do triénio 2013/2015, bem como o valor dos respetivos resultados operacionais, financeiros, extraordinários e líquidos.

¹ Nos trabalhos subjacentes à emissão do Parecer sobre a CGE/2014 foi calculado o valor de € 2,3 M para o valor da parcela de juros vincendos correspondentes às prestações cobradas em 2014 (cfr. pág. 324 do Parecer sobre a CGE/2014, disponível em www.tcontas.pt).

² Cfr. Recomendações: 84-PCGE/2014, 76-PCGE/2013, 71-PCGE/2012, 75-PCGE/2011, 64-PCGE/2010 e 64-PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt. Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto 12.2.4.- *Demonstrações de resultados* deste documento.

³ Estes desvios são apurados em função das contas das várias prestações sociais. Nos anos de 2013 e 2014, o ISS e o ISSA procederam a ajustamentos. Em 2015 só o ISS realizou esta operação. O ISSM nunca procedeu a nenhum ajustamento ao longo do triénio. Os ajustamentos mais significativos têm sido realizados pelo ISS. Em 2013, o desvio foi de € 7,5 M. (SIF=€ 11,1 M e SICC=€ 3,6 M), em 2014 foi de € 130,3 m (SIF=€ 3,2 M e SICC=€ 3,3 M) e, em 2015, foi de € 0,5 M (SIF=€ 2,5 M e SICC=€ 3 M).

⁴ Valores de prestações sociais devolvidos à segurança social provenientes de prestações sociais colocadas a pagamento aos beneficiários, mas cujo pagamento não ocorreu, por várias ordens de razão, tais como: NIB de destino inválido, moradas incorretas, etc.).

⁵ De acordo com a nota 6, os três institutos procederam ao registo de prescrições a favor da segurança social (ISS € 8 M, ISSA € 151 m e ISSM € 82 m). Em fase anterior a este procedimento, o ISS e o ISSA procederam ao ajustamento da conta 2685- *Outros credores – créditos não reclamados* no montante de € 219,9 m e € 2,3 m, respetivamente.

⁶ “No que respeita aos valores devolvidos, apurados em SIF, verifica-se que, à data de 31/12/2015, encontram-se sobreavaliados no montante de 3.984.828 € face ao montante residente em SICC” (cfr. pág. 27 do relatório).



Quadro 19 – Demonstração de resultados da segurança social – 2013 a 2015

(em milhões de euros)

	Valor			Variação 2014/13		Variação 2015/14	
	2013	2014	2015	Valor	%	Valor	%
Custos e Perdas							
Transferências correntes/Subsídios concedidos e prestações sociais	24 286	23 724	23 056	-562	-2,3	-668	-2,8
Custos com o pessoal	267	280	240	13	5,0	-40	-14,4
Fornecimentos e serviços externos	79	78	70	0	-0,5	-8	-10,0
Provisões do exercício	709	469	323	-240	-33,8	-147	-31,2
Amortizações do exercício	18	18	17	0	1,3	-1	-5,8
Outros custos e perdas operacionais	84	11	43	-73	-87,3	33	305,9
Total dos custos operacionais	25 442	24 580	23 749	-862	-3,4	-831	-3,4
Custos e perdas financeiras	600	305	499	-296	-49,2	195	63,8
Custos e perdas extraordinárias	6 249	3 912	4 314	-2 337	-37,4	403	10,3
Total dos Custos e Perdas	32 291	28 796	28 563	-3 495	-10,8	-233	-0,8
Proveitos e Ganhos							
Impostos e taxas	14 997	14 262	14 371	-736	-4,9	110	0,8
Transferências e subsídios correntes obtidos	10 916	10 421	9 594	-495	-4,5	-827	-7,9
Outros proveitos e ganhos operacionais	212	215	142	3	1,5	-73	-34,0
Total dos proveitos operacionais	26 125	24 898	24 107	-1 228	-4,7	-790	-3,2
Proveitos e ganhos financeiros	1 378	2 038	993	660	47,9	-1 045	-51,3
Proveitos e ganhos extraordinários	6 427	3 932	4 928	-2 495	-38,8	996	25,3
Total dos Proveitos e Ganhos	33 931	30 868	30 029	-3 063	-9,0	-840	-2,7
Resultados operacionais	683	318	358	-365	-53,5	40	12,7
Resultados financeiros	778	1 733	494	955	122,8	-1 239	-71,5
Resultados extraordinários	179	21	614	-158	-88,3	593	2 829,2
Resultado líquido do exercício	1 640	2 072	1 466	432	26,4	-606	-29,3

Fonte: CSS/2013, CSS/2014 e CSS/2015.

Os totais dos custos e dos proveitos apresentaram uma redução, sendo esta mais expressiva nos proveitos (menos 2,7%) e em concreto nos proveitos e ganhos financeiros, em resultado da menor valorização de valias potenciais de ativos financeiros. Em sentido inverso evoluíram os proveitos e custos extraordinários, alavancados pelo acréscimo de registos de correção de declarações de remunerações relativas a anos anteriores¹. Nos custos e proveitos operacionais verificou-se uma redução generalizada, com exceção dos impostos e taxas e outros custos, sendo as reduções mais significativas nas transferências correntes concedidas e obtidas.

Na sequência das verificações e análises realizadas observa-se o seguinte:

- ◆ Verificaram-se melhorias ao nível do cálculo das amortizações para os imóveis adquiridos em estado de uso, relativamente aos transferidos do ISS para o IGFSS, no entanto, há ainda que ter em conta o estado de conservação dos edifícios, aquando da transferência, na medida em que estas situações podem ter impacto no cálculo das amortizações do exercício. Continuam a existir deficiências no cálculo das amortizações decorrentes da incorporação no valor da parcela de terreno de alguns imóveis de valores provenientes de imobilizado em curso, o que subvaloriza o valor das amortizações do exercício e sobrevaloriza os resultados operacionais e o resultado líquido do exercício. Por outro lado, continuam estão a ser efetuadas indevidamente amortizações: sobre a parcela correspondente ao valor do terreno incumprindo o disposto na alínea g) do art. 36.º do CIBE; relativas a imóveis que foram transferidos em duplicado do ISS para o IGFSS; e de imóveis já alienados e/os cedidos, o que sobrevaloriza o valor das

¹ Quando as Declarações de Remunerações relativas a anos anteriores são objeto de correções no ano seguinte, o seu anterior registo é estornado, através do registo de um custo extraordinário e o valor corrigido é registado como proveito extraordinário.

amortizações do exercício e subvaloriza o valor dos resultados operacionais e do resultado líquido do exercício;

- ◆ A metodologia de cálculo para apuramento das menos e das mais valias desvirtua o valor total dos custos e dos proveitos extraordinários, em virtude de ser realizado em separado por cada parcela do imóvel a que corresponde o valor do edifício e o valor do terreno. Este método pode ocasionar resultados diferentes para o mesmo imóvel, o que não é correto, e potencia a ocorrência de situações em que apenas uma das parcelas é objeto de registo contabilístico de abate;
- ◆ A conta 697 – *Custos e perdas extraordinárias – Correções de exercícios anteriores* releva o valor de € 4,5 M relativo a anulação de coimas e custas de processos de contraordenações, do ISSA, que desde 2008 vinham sendo registadas indevidamente como proveito, devido a um erro de parametrização de movimentos contabilísticos¹. Este valor engloba € 4 M de coimas e custas de anos anteriores que, face à sua materialidade, deveria ter sido registado na conta 592 – *Resultados transitados*. A sua indevida contabilização na conta 697 – *Custos e perdas extraordinárias – Correções de exercícios anteriores* produz um impacto negativo no resultado líquido do exercício²;
- ◆ A conta 633113 - *Prestações sociais – Pensões* não releva qualquer custo correspondente às pensões pagas pelo ISSA aos beneficiários no ano de 2015 (€ 0,8 M). Neste ano, o Instituto reconheceu nas suas demonstrações financeiras o valor de € 5 M de provisões para *riscos e encargos* para os encargos a suportar em pensões futuras, baseado em cálculo atuarial, por contrapartida de *Resultados transitados*. Em simultâneo, anulou todos os custos reconhecidos no ano correspondentes ao valor das pensões pagas, também por contrapartida de *Resultados transitados*. No caso concreto, independentemente do alegado³, os custos deveriam ter sido relevados;
- ◆ Não está a ser cumprido o princípio da especialização dos exercícios para os juros devidos com origem em dívida contributiva. Com efeito, não se encontram relevados nas demonstrações financeiras os juros vencidos até 31/12/2015. De acordo com o POCISSSS, os proveitos são reconhecidos quando obtidos, independentemente do seu recebimento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam. Assim, os proveitos relevados na DR consolidada estão subvalorizados. Efetuada uma estimativa para o valor em dívida que se encontrava em processo executivo em 31/12/2015, só para a dívida constituída a partir de 2010, o valor dos juros vencidos no exercício de 2015 é de cerca de € 184 M⁴, no entanto, se se considerar também a dívida participada a execução fiscal e constituída até 2009, que também em 31/12/2015 se encontrava relevada no balanço consolidado, a estimativa do valor dos juros para o mesmo exercício ascende a € 386 M⁵;
- ◆ O valor relevado nas demonstrações financeiras, na conta 692 – *Custos e perdas extraordinários – Dívidas incobráveis* (€ 24 M) e divulgado no ADFOC e no Mapa n.º 7 da CGE⁶ relativo ao montante de dívida contributiva prescrita em 2015 não corresponde à dívida efetivamente prescrita neste ano. Com efeito, o seu valor foi de € 42 M. Esta divergência resulta do método utilizado para cálculo do valor de dívida prescrita, que tem por base o apuramento da diferença

¹ Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2.4. – *Demonstração de Resultados*, pág. 309 do Parecer sobre a CGE de 2013, disponível em www.tcontas.pt.

² No IGFSS e no ISSM estes movimentos foram realizados no ano de 2014 cfr. Ponto 12.2.4. - *Demonstração de Resultados*, pág. 324 do Parecer sobre a CGE de 2014, disponível em www.tcontas.pt.

³ Para mais desenvolvimentos, cfr. Ponto 12.2.1. – *Consolidação de contas*.

⁴ A metodologia de cálculo está expressa no ponto 12.2.3.1.2. – *Dívida de terceiros, B) Contribuintes*.

⁵ A metodologia de cálculo está expressa no ponto 12.2.3.1.2. – *Dívida de terceiros, B) Contribuintes*.

⁶ O valor divulgado é de € 24,1 M. O valor de € 23,9 M respeita a dívida contributiva participada para efeitos de execução fiscal e o valor de € 0,2 M corresponde a coimas e a custas de processos de contraordenações não participadas para efeitos de execução fiscal.



luis
R. T. L.
H.

entre o valor da dívida prescrita acumulada em 2015 e o valor da dívida prescrita acumulada em 2014, fazendo assim a compensação do valor das anulações das prescrições¹. Este método, embora não afete o resultado líquido do exercício, é violador do princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS² e propicia a falta de transparência nas contas, pois não dá a conhecer nem o valor efetivo de prescrições, nem o das anulações ocorridas no ano. No ISSA, em 2015, o valor das prescrições obtido pelo método da dívida prescrita acumulada (€ 5 M) foi superior ao valor das prescrições do ano (€ 2,3 M). O valor refletido na conta 692 – *Custos e perdas extraordinários – Dívidas incobráveis* corresponde ao valor da dívida prescrita no ano de 2015, sendo o remanescente registado na conta 59- *Resultados transitados*;

- ◆ Continuaram a verificar-se anulações de prescrições de dívida contributiva resultantes de pagamentos de valores que foram considerados prescritos em anos anteriores. No entanto, o registo destes valores não é contabilizado na conta 792 – *Proveitos e ganhos extraordinários – Recuperação de dívida*³, dado que é utilizado o método suprarreferido, não dando cumprimento ao estabelecido no POCISSSS, afetando os resultados operacionais e extraordinários e prejudicando a transparência das demonstrações financeiras;
- ◆ Os procedimentos utilizados na constituição de provisões para cobranças duvidosas de contribuintes não cumpre integralmente o princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS, uma vez que não foram reconhecidos como proveitos extraordinários decorrentes de redução de provisões⁴ todos os valores prescritos ou cobrados no ano de 2015 relativos a dívida de anos anteriores com provisões constituídas. Este procedimento subvaloriza os resultados extraordinários e também os resultados operacionais, não sendo, contudo, com os dados disponíveis possível determinar o seu impacto. O IGFSS introduziu uma nova metodologia de cálculo em 2015, que permite minimizar os efeitos destas subvalorizações, mas que não é suficiente para corrigir a situação. Por outro lado, não houve uniformidade de critérios na contabilização destas provisões pelos três institutos no ano de 2015⁵;
- ◆ Os critérios estabelecidos para a constituição de provisões de dívida contributiva apresentam várias fragilidades. Em primeiro lugar, porque apenas concorrem para a classificação de dívidas de cobrança duvidosa as que estão em mora há mais de seis meses e que já foram participadas a execução fiscal. Assim, a dívida não participada, ainda que em mora há mais de seis meses, não é considerada de cobrança duvidosa. Segundo, porque existem critérios distintos quanto à dívida que está a ser regularizada através de planos prestacionais. Com efeito, a dívida que está a ser regularizada ao abrigo de acordos prestacionais no âmbito do processo executivo não está a ser

¹ Em 2015, o valor apurado por este método ao nível da conta consolidada foi de € 26,6 M. Contudo, o valor divulgado foi de € 23,9 M. A diferença respeita ao ISSA.

² “Não se deverão compensar saldos (...) de contas de custos e perdas com contas de proveitos e ganhos (...)” cfr. ponto 3.2 – Princípios contabilísticos do POCISSSS.

³ De acordo com as notas explicativas do POCISSSS “Esta conta regista o montante recebido já considerado anteriormente como incobrável”.

⁴ Registo na conta 7962 – *Redução de provisões - Dívida de contribuintes*.

⁵ O IGFSS e o ISSM contabilizaram na conta 7962 – *Redução de provisões- Dívida de contribuintes* o valor das prescrições obtido pelo método de dedução relativamente ao ano anterior (IGFSS: € 20 M; ISSM € 1,6 M) e o ISSA contabilizou o valor efetivamente prescrito em 2015 (€ 2,3 M). O IGFSS para além da reversão de provisões constituídas em anos anteriores de valor correspondente ao registado como dívida prescrita (€ 20 M), contabilizou ainda o montante € 194 M, que corresponde à diferença entre as provisões acumuladas do ano de 2014 deduzido do valor registado como prescrito em 2015 e do valor das provisões constituídas em 2015. Com efeito, o Instituto, em 2015, alterou a metodologia de cálculo das provisões que vinha utilizando em anos anteriores (diferença entre o valor das provisões acumuladas do ano n+1 deduzido do valor das provisões acumuladas do ano n e do valor da reversão do valor prescrito) e constituiu provisões para a dívida que, em 2015, ainda não tinha qualquer provisão constituída (dívida com antiguidade entre 6 e 18 meses) mais o valor correspondente à dívida com antiguidade entre os 18 e os 24 meses deduzido do valor correspondente às provisões calculadas com base na dívida constituída no 1.º semestre de 2014. O ISSA e o ISSM constituíram provisões através da metodologia anteriormente seguida pelo IGFSS.

considerada de cobrança duvidosa; já a dívida que está a ser regularizada através de acordos prestacionais fora do processo executivo e que anteriormente foi participada para execução fiscal é considerada de cobrança duvidosa pelo valor da dívida que reside em execução fiscal, embora suspensa, e que já não corresponde ao valor em dívida, pois não tem em consideração os valores já cobrados; por último são excluídas das dívidas de cobrança duvidosa as dívidas cuja a execução se encontra suspensa por declaração de falência e de insolvência;

- ◆ A conta 7953 – *Proveitos e Ganhos Extraordinários-Juros vencidos* não reflete qualquer valor cobrado no ano de 2015, dado que ainda não foram realizados os procedimentos necessários à contabilização destes proveitos e, por conseguinte, a conta está subvalorizada no preciso montante a que corresponde a parcela dos juros vencidos incluídos nas prestações cobradas em 2015 relativas aos planos prestacionais fora do processo de execução fiscal¹. Não se mostram assim acolhidas as recomendações formuladas pelo Tribunal em anteriores Pareceres². No âmbito do acompanhamento das recomendações o MTSSS informou que se encontra “(...) em curso a integração de um novo módulo de Acordos e Planos Prestacionais (APP) com o sistema de Gestão de Contribuições (GC)” que visa substituir módulo atual e resolver os constrangimentos existentes, prevendo a sua implementação em 2017;
- ◆ Os elementos que servem de suporte ao cálculo das provisões para cobrança duvidosa de pensões não contêm elementos que permitam identificar o devedor, a respetiva dívida e a data em que a mesma foi constituída, pelo que não é possível validar a fidedignidade do valor da dívida com origem em pagamentos indevidos de pensões, bem como do valor dos reforços e das reduções ocorridas em 2015³.

¹ Nos trabalhos subjacentes à emissão do Parecer sobre a CGE/2014 foi calculado o valor de € 2,3 M para o valor da parcela de juros vencidos correspondentes às prestações cobradas em 2014 (cfr. pág. 324 do Parecer sobre a CGE/2014, disponível em www.tcontas.pt).

² Cfr. Recomendações: 84-PCGE/2014; 76-PCGE/2013, 71-PCGE/2012, 75-PCGE/2011, 64-PCGE/2010 e 64-PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

³ Em termos líquidos, verificou-se uma redução no valor das provisões acumuladas de € 1,1 M (valor obtido por comparação entre os valores indicados nas notas 34 do ADFOC de 2015 e 2014). Em 2015, o valor total das provisões acumuladas das contas em que é possível identificar pensões foi de € 25.685.359,79 e em 2014 de € 26.802.374,73. Entre as cinco contas que integram este valor contacta-se que todas foram reforçadas com exceção de uma em que ocorreu uma redução.