

16. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em resultado das observações expostas nos pontos antecedentes, fundamentadas nos resultados das auditorias e de outras ações de controlo sobre a execução orçamental realizadas com vista à emissão do PCGE de 2015, formulam-se as seguintes conclusões e recomendações.

Enquadramento macroeconómico e orçamental

O ROE 2015, o PE 2015/2019 e a CGE caracterizaram-se pela insuficiência da informação sobre a relação dos pressupostos macroeconómicos com a orçamentação/execução das receitas e despesas públicas (cfr. ponto 1.2.1).

Recomendação 1 – PCGE 2015

Os documentos de programação orçamental e a CGE devem explicitar de forma completa a relação entre os pressupostos de base macroeconómica, a orçamentação e a execução das receitas e despesas.

A CGE não quantifica os impactos das medidas de consolidação orçamental (cfr. ponto 1.2.2).

Recomendação 2 – PCGE 2015

A CGE deve apresentar de forma quantificada os impactos de cada uma das medidas de consolidação orçamental na execução orçamental, sendo esta uma condição essencial para a transparência da tomada de decisão sobre as medidas a adotar e sua continuidade ou a seleção de medidas alternativas que melhor permitam a prossecução das políticas públicas numa perspetiva de equidade, eficiência e eficácia.

Os valores verificados apresentaram desvios face aos pressupostos de natureza macroeconómica e orçamental para 2015 constantes do ROE 2015 e do PE 2015/2019 sem, contudo, ser explicitada a causa e natureza dos desvios, quer nos documentos de programação orçamental subsequentes, quer na CGE (cfr. pontos 1.2.1 e 1.2.2).

Recomendação 3 – PCGE 2015

A análise dos desvios nas previsões macroeconómicas e orçamentais deve ser um dos elementos a reportar nos documentos de programação e execução orçamental, na medida em que a melhoria da qualidade da previsão macroeconómica e orçamental é fundamental para o desenvolvimento de um quadro anual e plurianual de despesa mais realista.

Orçamento do Estado (Administração Central)

Alterações orçamentais (cfr. ponto 2)

O OE aprovado sofreu alterações significativas, destacando-se o aumento da previsão da receita efetiva em € 1.242 M (2,0%) e da despesa efetiva em € 2.437 M (3,6%), com destaque para a aquisição de bens e serviços correntes em € 1.451 M (11,3%) e para despesas com pessoal em € 765 M (5,2%), que agravaram o défice em € 1.195 M (17,6%).

A dotação provisional, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, foi totalmente utilizada (€ 533 M) para reforçar diversas dotações suborçamentadas, como as despesas com pessoal, o que, mais



uma vez, evidencia a sua utilização indevida e a inobservância do princípio da especificação, princípio igualmente desrespeitado com a reserva orçamental (cfr. ponto 2).

Recomendação 4 – PCGE/2015

| *A dotação provisional deve ser utilizada apenas para os fins previstos no n.º 5 do art. 8.º da LEO: “despesas não previsíveis e inadiáveis”.*

Execução Orçamental

Receita (cfr. ponto 3.2)

A receita contabilizada da administração central depois de consolidada (€ 55.528 M) aumenta 3,3% (€ 1.758 M) influenciada pelo acréscimo de 4,9% (€ 1.859 M) nas receitas fiscais (€ 40.123 M) e pelo decréscimo de 19,4% (€ 1.107 M) nas contribuições sociais (€ 4.601 M). A evolução da receita fiscal resulta, sobretudo, dos acréscimos de 7,4% no IVA (€ 1.022 M) e de 15,4% no IRC (€ 701 M) para os quais concorrem, por um lado, o aumento da cobrança e, por outro, a diminuição dos reembolsos. A redução das contribuições sociais decorre do decréscimo de 20,6% na receita da CGA (€ 1.033 M).

O exame das receitas da administração central inscritas na CGE voltou a evidenciar casos relevantes de desrespeito de princípios orçamentais, incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e insuficiências dos sistemas de contabilização e controlo (que permitem omissões materiais e autonomia financeira a entidades que, indevidamente registam receitas do Estado como receitas próprias). Com efeito, persistem em 2015 as principais deficiências detetadas pelo Tribunal (e objeto recorrente das suas recomendações) que constituem limitações importantes para o exame e formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores contabilizados.

O Tribunal sublinha que, para além da conseqüente falta de transparência da gestão orçamental, a lei é desrespeitada sempre que as receitas do Estado não sejam contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras. As contribuições de serviço rodoviário (CSR, entregue à Infraestruturas de Portugal), para o audiovisual (CAV, entregue à RTP) e sobre a indústria farmacêutica (CEIF, entregue à Administração Central do Sistema de Saúde) subsistem como exemplos de omissão de receitas do Estado por serem contabilizadas diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado (€ 1.697 M em 2015). Em 2016, a contabilização da CSR e da CEIF foi corrigida mas a CAV (ao contrário do previsto no OE) e outras receitas continuam incorretamente registadas. Subsistindo deficiências detetadas que afetam receitas com valores materiais, reitera-se:

Recomendação 5 – PCGE/2015

| *Que o Governo reforce formalmente a vinculação da Autoridade Tributária e Aduaneira à responsabilidade integral pela contabilização de todas as receitas (inclusive extraorçamentais) que lhe compete administrar entre as quais as contribuições para o audiovisual e sobre os sacos de plástico leves.*

Em 2015 a identificação formal das entidades administradoras de receitas, especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades só foi divulgada cinco meses após o início do exercício orçamental. A eficácia do sistema de gestão de receitas relativamente ao cumprimento da lei só se alcançará quando todas as receitas forem contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras responsáveis, devidamente habilitadas (reunindo todas as condições legais para o efeito), devendo essa informação ser prévia ao início de cada exercício orçamental. Não estando corrigidas as deficiências detetadas, reitera-se:

Recomendação 6 – PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, identifique formal e previamente a cada exercício orçamental, todas as entidades administradoras de receitas do Estado (serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança), especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades.

A falta de interligação dos sistemas próprios das entidades administradoras de receitas do Estado, ao Sistema de Gestão de Receitas, não assegura a consistência da informação apresentada na CGE com a residente nesses sistemas e inviabiliza o cumprimento de outras normas legais, como a prestação diária da informação. Subsistindo deficiências detetadas, reitera-se:

Recomendação 7 – PCGE/2015

Que o Governo determine à Autoridade Tributária e Aduaneira e demais entidades administradoras de receitas do Estado a elaboração e execução de um plano calendarizado para implementar as condições necessárias à interligação dos respetivos sistemas próprios ao Sistema de Gestão de Receitas, a qual tem sido sucessivamente protelada, não obstante a sua exigência legal desde 1 de janeiro de 2001.

A DGO tem limitado o registo das operações extraorçamentais no Sistema de Gestão de Receitas impedindo a AT de relevar a totalidade das receitas que administra, incluindo a receita extraorçamental a entregar às regiões autónomas e aos municípios (€ 1.919 M em 2015 só para os principais impostos). Para além de subsistir a omissão da quase totalidade dessa receita, a DGO alterou para receita orçamental valores a restituir aos contribuintes que a respetiva entidade administradora (AT) tinha corretamente registado como receita extraorçamental. Ora, como recomendado pelo Tribunal, as contabilidades orçamental e da tesouraria têm de registar integralmente os fluxos financeiros dos organismos da administração central, cabendo à primeira distinguir entre operações orçamentais e extraorçamentais. São os fluxos financeiros de cada entidade (e respetivos saldos) que devem ser conciliados. Desse modo, a existência de saldos extraorçamentais (que, sendo real, deve ser relevada) não impede o necessário equilíbrio entre receita e despesa orçamental. Assim, reitera-se:

Recomendação 8 – PCGE/2015

Que o Governo determine à Direção-Geral do Orçamento que crie as condições necessárias para as entidades administradoras de receitas do Estado poderem registar no Sistema de Gestão de Receitas a totalidade das receitas que administram, incluindo as receitas extraorçamentais (cujos saldos devem ficar relevados e transitar para o exercício seguinte).

Para verificar que a execução do OE é integralmente reportada, o controlo eficaz das contas públicas pressupõe a certificação do universo dos organismos da administração central. Ora, para além da falta de identificação das entidades administradoras da receita do Estado em tempo útil, subsiste a omissão do Fundo de Contragarantia Mútuo, Sistema de Indemnização aos Investidores e Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, cujas receitas e correspondentes despesas não integram a conta consolidada da administração central. Subsistindo as deficiências detetadas reitera-se:

Recomendação 9 – PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para que sejam incluídas no Orçamento e na Conta, e devidamente classificadas, todas as entidades previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, justificando todas as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da administração central (incluindo entidades públicas reclassificadas) constantes da lista divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística, designadamente no que se refere às entidades que integram o sector institucional das Administrações Públicas.



lison.
A. T. L.
H.

Em 2015 verificou-se ainda a indevida classificação como EPR do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Resolução, os quais nos termos da LEO, são fundos da administração central, prévia e independentemente da sua inclusão pelo INE como Entidades do Sector Institucional das Administrações Públicas. Assim, recomenda-se:

Recomendação 10 – PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para os organismos da administração central não serem indevidamente consideradas no Orçamento do Estado e na correspondente Conta Geral do Estado como entidades públicas reclassificadas.

Não obstante a imposição legal de registar todos os fluxos financeiros, subsistem organismos da administração central que não reportam a execução de operações extraorçamentais e constrangimentos técnicos dos sistemas de informação que obstam à adequada relevação dessas operações na CGE. Tais deficiências conduzem ao incumprimento de normas legais e desrespeitam os princípios orçamentais da universalidade e da especificação. Subsistindo as deficiências detetadas reitera-se:

Recomendação 11 – PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, emita e divulgue instruções para que as operações extraorçamentais dos organismos da administração central sejam integralmente reportadas.

O registo e reporte integrais das operações extraorçamentais não obriga à sua inscrição orçamental (quer na receita quer na despesa). Tal exigência gera inconsistências com os sistemas contabilísticos locais, tanto atualmente (segundo as regras do POCP e POC sectoriais) como no futuro, visto colidir com o SNC-AP que determina um tratamento diferenciado para estas receitas (despesas) ao não prever as correspondentes contas de previsões (dotações) iniciais e corrigidas. Como o Tribunal tem recomendado, deve ser assegurado o registo integral das operações extraorçamentais eliminando, meramente, os constrangimentos técnicos identificados. Subsistindo as deficiências detetadas reitera-se:

Recomendação 12 – PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, elimine os constrangimentos técnicos dos sistemas de informação que obstam à adequada relevação das operações extraorçamentais e que geram inconsistência entre a informação dos sistemas contabilísticos locais dos organismos da administração central e a informação que suporta a Conta Geral do Estado.

A CGE continua sem apresentar resultados quantitativos do combate à fraude e à evasão fiscais e o Relatório que, nesse âmbito, o Governo apresentou à Assembleia da República não discrimina os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas por imposto como exigido pela lei. Essa falta de informação não tem permitido concluir sobre a evolução desse combate nem sobre a receita fiscal daí decorrente. Com efeito, os resultados mais relevantes que constam do Relatório de 2015 referem apenas, em matéria de liquidações e cobranças, os montantes da cobrança coerciva (€ 1.286 M), da cobrança resultante de processos de contraordenação concluídos em 2015 (€ 331 M) e da emissão de notas de cobrança de IRC na sequência de correções da inspeção tributária (€ 419 M). Ora, a cobrança coerciva é de dívidas não pagas por cobrança voluntária, as coimas não são coletas recuperadas e a emissão de notas de cobrança corresponde a valores liquidados e não cobrados. Não sendo os montantes referidos apenas imputáveis ao referido combate continua por cumprir a exigência legal de explicitar os seus resultados. Porém, a AT passou a prestar informação ao Tribunal neste âmbito segundo a qual a respetiva receita fiscal totaliza € 239 M em 2015 (mais € 60 M e 33,8% do que em 2014) confirmando a incorreção da constante do referido Relatório. Subsistindo falta de informação sobre esta matéria, recomenda-se:

Recomendação 13 – PCGE/2015

Que o Governo passe a reportar a receita fiscal decorrente do combate à fraude e à evasão cuja informação é legalmente exigida e passou a ser prestada pela Autoridade Tributária e Aduaneira ao Tribunal.

A progressiva transferência de tarefas, em regra confiadas à AT, levou os contribuintes a assumir gradualmente maiores custos para o cumprimento das suas obrigações fiscais, com consequências diretas e imediatas na sua atividade económica, situação agravada pelo aumento da tributação. Subsistindo falta de informação sobre esta matéria, reitera-se:

Recomendação 14 – PCGE/2015

Que o Governo determine à Autoridade Tributária e Aduaneira que discrimine os custos associados ao cumprimento das obrigações tributárias impendentes sobre os sujeitos passivos e realize uma análise comparativa desses custos com os de outros estados-membros da União Europeia (v.g. Espanha, França, Reino Unido) concluindo sobre a sua adequação, necessidade e proporcionalidade.

Das insuficiências detetadas e recorrentemente assinaladas pelo Tribunal na contabilização das receitas do Estado, incluindo o incumprimento do regime legal em vigor desde 2001, decorre a manifesta subavaliação do saldo das receitas por cobrar que consta da CGE (€ 14.228 M).

A sustentabilidade das finanças públicas confere especial importância ao controlo das receitas quanto à sua legalidade (com ênfase na aplicação dos princípios orçamentais), correção financeira e adequada contabilização, condições necessárias para otimizar a sua aplicação. Atenta a prevalência legal das receitas gerais sobre as receitas consignadas e subsistindo deficiências detetadas, reitera-se:

Recomendação 15 – PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, confirme formalmente que os organismos da administração central com autonomia financeira dispõem efetivamente de receita própria (o produto das transações provenientes do exercício da atividade mercantil em regime de concorrência, bem como os montantes que correspondam à contraprestação do serviço prestado) para cobertura das respetivas despesas, nos termos legais (sem prejuízo das situações excecionais legalmente previstas).

Implementação da Entidade Contabilística Estado (cfr. Caixa 2)

A implementação da ECE é fundamental para concretizar, a partir de 12/09/2018, o modelo definido na nova LEO, pela materialidade financeira das operações que a constituem (€ 118 mil M, considerando o resultado da execução orçamental do Estado em 2015) e conseqüente impacto na CGE.

O exame realizado concluiu que o processo de implementação não está definido nem integralmente calendarizado, cingindo-se ao projeto piloto que visa a elaboração de um balanço de abertura mas que não comporta todas as operações contabilísticas que integrarão a ECE. O atraso no desenvolvimento do projeto é importante e é suscetível de ser agravado, uma vez que foi decidido recorrer a contratação externa para o desenvolvimento de oito das dez atividades previstas no cronograma do projeto.

Salienta-se, ainda, o não envolvimento da AT, da DGTF (entidades às quais compete contabilizar receitas e despesas da ECE) e do IGCP (entidade gestora da tesouraria do Estado) patente na composição da equipa do projeto (apenas elementos da DGO) não obstante a elaboração do balanço de abertura suscitar, desde já, o envolvimento dessas entidades na definição do modelo conceptual da ECE e na identificação dos requisitos da sua implementação.



Recomendação 16 – PCGE/2015

Que o Governo, assegure a integral calendarização do processo de implementação da Entidade Contabilística Estado e a definição clara dos responsáveis pelo processo, dos objetivos e metas intermédias a cumprir bem como a intervenção das entidades que atuam como agentes do Estado (designadamente, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças, a Autoridade Tributária e Aduaneira e a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública) na definição do modelo conceptual e na identificação dos requisitos da sua implementação.

Despesa (cfr. ponto 3.3)

A despesa consolidada da administração central, excluindo *ativos e passivos financeiros* cifrou-se em € 61.789 M (com os *ativos e passivos financeiros* considerados e diferenças de consolidação ascendeu a € 65.754 M – cfr. ponto 3.4). Por programas, destacam-se: Solidariedade, emprego e segurança social (€ 19.652 M), Saúde (€ 9.602 M) e Gestão da dívida pública (€ 7.097 M), que, no seu conjunto, representam 58,5% da despesa.

A execução dos 15 programas orçamentais é relevada na CGE essencialmente quanto aos recursos financeiros utilizados, única informação disponibilizada para três programas. Apenas três apresentam os resultados obtidos, partindo dos objetivos, indicadores e medidas de política económica. Nos restantes nove são mencionados objetivos ou orientações políticas, mas não são identificados indicadores de medida, nem quantificado o seu cumprimento. A orçamentação por programas, visando focar a discussão do orçamento e da sua execução nos resultados obtidos com os recursos utilizados, mediante a avaliação do cumprimento de indicadores relevantes, carece ainda de desenvolvimentos significativos (cfr. ponto 3.3.2).

Recomendação 17 – PCGE/2015

Que o Governo, nos programas orçamentais, fixe objetivos claros e indicadores relevantes que permitam o seu reporte, monitorização e avaliação na CGE.

Na despesa por natureza destacam-se as *transferências correntes, de capital e subsídios* (€ 26.579 M, 43,0% do total), as *despesas com pessoal* (€ 15.218 M, 24,6%), a *aquisição de bens e serviços* (€ 8.739 M, 14,1%) e os *juros e outros encargos* (€ 7.817 M, 12,6%). Os *ativos financeiros* considerados, após correções, totalizaram € 3.380 M, com destaque para a resolução do Banif (€ 2.255 M), e os *passivos financeiros* da Parvalorem, Parups e Parparticipadas € 478 M.

A fiabilidade destes valores encontra-se afetada pelo incumprimento de princípios orçamentais, nomeadamente, os da universalidade, da anualidade, bem como pela ausência de informação fiável que permita consolidar (eliminar) todas as operações materialmente relevantes entre as entidades do subsector (cfr. pontos 3.3.1, 3.3.2 e 3.3.4).

A despesa consolidada comparável, excluindo *ativos e passivos financeiros* e corrigida de erros de classificação económica, foi de € 60.332 M, menos € 989 M (-1,6%) face ao ano anterior. As diminuições mais significativas ocorreram nas *transferências correntes* (€ 434 M, com uma redução de € 402 M nas destinadas à *segurança social*) e nas *despesas com pessoal* (€ 363 M, para o que contribuiu o fim, em 2014, do programa de rescisões por mútuo acordo, tendo, por isso, as *indenizações por cessação de funções* diminuído € 214 M). Em sentido contrário, os maiores aumentos de despesa verificaram-se na *aquisição de bens de capital* (€ 352 M, dos quais € 177 M nas concessões rodoviárias e € 129 M no IP4 Túnel do Marão). Quanto aos *ativos financeiros* considerados, diminuíram € 3.846 M, com destaque para as verbas orçamentais para a resolução do BES (€ 3.900 M), em 2014 e do Banif (€ 2.255 M) em 2015.

A análise da evolução da despesa entre 2014 e 2015 é afetada especialmente pelo alargamento do universo da administração central a 95 NEPR. Este alargamento, se bem que tenha um impacto reduzido no total da despesa consolidada, alterou significativamente a sua composição por classificação económica, diminuindo as *transferências* e os *ativos financeiros* e aumentando especialmente as *despesas com pessoal* (cfr. pontos 3.3.2 e 3.3.4.5).

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) é uma medida disciplinadora das finanças públicas, que visa estipular, para os quatro anos seguintes, limites vinculativos à despesa, fixando: para o primeiro ano a despesa financiada por receitas gerais de cada programa orçamental; no segundo ano para cada agrupamento de programas; e nos dois últimos anos para o conjunto dos programas. Em 2015, tal como nos anos anteriores, estes limites foram sucessivamente alterados (cfr. ponto 3.3.3.1).

Recomendação 18 – PCGE/2015

Deve ser respeitada a natureza vinculativa dos valores fixados no QPPO nas suas diferentes dimensões (programas, agrupamentos de programas e conjunto de todos os programas).

A CGE continua a não abranger todos os serviços que deveriam ser incluídos no seu perímetro (cfr. ponto 3.2.1.2 e 3.3.4.1), nem a integrar toda a despesa dos serviços incluídos, por ter sido efetuada a compensação entre receitas e despesas (cfr. ponto 3.3.4.4). Assim, foram violados, respetivamente, os princípios da universalidade e da não compensação.

Recomendação 19 – PCGE/2015

Devem ser envidados esforços para garantir a integralidade da despesa registada na CGE, abrangendo a execução orçamental definitiva de todas as entidades que constituem o universo da administração central e assegurado o cumprimento dos princípios e regras orçamentais.

A CGE 2015 evidencia os “pagamentos efetuados”, o que abrange o pagamento de dívidas de anos anteriores e exclui a despesa por pagar no final do ano. Esta, segundo o Relatório da Conta, ascendia a € 418 M na administração central. A fiabilidade deste valor não está assegurada, por não abranger todos os serviços da administração central, por existirem contas a pagar não reportadas e por a informação reportada ser, muitas vezes, provisória (cfr. ponto 3.3.4.2.1).

Recomendação 20 – PCGE/2015

Sejam desenvolvidos procedimentos para assegurar a fiabilidade da informação sobre a despesa por pagar, designadamente, criando condições para que seja reportada conjuntamente com a execução orçamental e/ou patrimonial dos serviços, em ligação com os respetivos sistemas informáticos.

O Relatório da CGE indica que os pagamentos em atraso da administração central há mais de 90 dias ascendiam a € 485 M (cfr. ponto 3.3.4.2.1). Considerando as consequências económicas, financeiras e sociais do atraso nos pagamentos, o Tribunal torna a recomendar:

Recomendação 21 – PCGE/2015

Maior rigor na assunção e na previsão dos encargos a pagar anualmente, a fim de que as dotações orçamentais permitam o pagamento da totalidade dos encargos vencidos.

No final de 2015 o prazo médio de pagamentos (PMP) ponderado da administração direta e indireta do Estado era de 22 dias, segundo os dados reportados. A fiabilidade deste indicador não está assegurada, por depender da correção das contas a pagar reportadas pelos serviços. Não foi localizada no sítio da DGO a avaliação dos objetivos para o PMP de 2015 por entidade (nem a correspondente fixação de objetivos para 2016, prevista no Programa Pagar a Tempo e Horas) (cfr. ponto 3.3.4.2.1).



Recomendação 22 – PCGE/2015

A fixação e a divulgação, para cada ano, dos objetivos para o PMP de cada entidade e a correspondente avaliação.

A CGE continua a evidenciar como despesa paga as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos, embora parte tivesse por objetivo a transição / utilização no ano seguinte e não o pagamento de despesas durante o ano económico em que foram requisitadas.

Em 2015 as reposições não abatidas nos pagamentos dos SI registadas na CGE ascenderam a € 125 M (dos quais € 95 M deram origem à abertura de créditos especiais) e os saldos da gerência anterior dos SFA financiados por receitas gerais a € 220 M, factos que indiciam a requisição de verbas em montante superior ao necessário para assegurar os pagamentos do mês, em incumprimento do estipulado no decreto-lei de execução orçamental.

Quanto aos pagamentos de 2015, os montantes repostos entre 01/01 e 31/07/2015 nos SI ascendiam a € 214 M e os saldos da gerência anterior de SFA financiados por receitas gerais a € 347 M, estando a despesa dos SI de 2015, pelo menos, sobrevalorizada nestes montantes.

Estas práticas constituem uma violação do princípio da anualidade, com efeito na despesa do subsector dos SI e, no caso da abertura de créditos especiais, também sobrevalorização da receita (cfr. ponto 3.3.4.2.2):

Recomendação 23 – PCGE/2015

O estrito cumprimento das disposições sobre o pedido de libertação de créditos que constam do decreto-lei de execução orçamental, em particular nos casos de requisição de verbas orçamentais para integração nas dotações do ano seguinte ou a transitar como saldo de gerência, dados os seus efeitos na transparência das contas públicas, no défice da CGE de cada ano e na tesouraria do Estado.

Verificaram-se erros de classificação económica, especialmente praticados por novas EPR ou em operações atípicas às atividades dos serviços. Catorze entidades apresentavam mais de 20% das suas despesas em classificações de carácter residual. São situações que não cumprem o princípio da especificação (cfr. ponto 3.3.5.3).

Recomendação 24 – PCGE/2015

Um maior acompanhamento das entidades que entraram recentemente no perímetro orçamental, bem como das operações atípicas de montante significativo, de forma a diminuir a ocorrência de erros materialmente relevantes na classificação da despesa.

Recomendação 25 – PCGE/2015

O cumprimento do princípio da especificação, com a utilização da classificação económica apropriada, e o recurso às classificações de carácter residual apenas quando não exista outra adequada à natureza das despesas.

Na inscrição orçamental da despesa as indemnizações compensatórias são, desde 2014, pagas pelo programa orçamental/ministério onde a entidade recebedora está integrada, porém, as pagas a entidades não reclassificadas nas administrações públicas continuam a ser asseguradas pelo PO03 - Finanças e administração pública, embora a atividade desenvolvida se insira no âmbito de outros programas orçamentais. Foram detetados erros e inconsistências nos mapas e quadros relativos à despesa da administração central por programas, bem como na reclassificação da despesa de 2014 para efeitos da sua comparação com 2015 (cfr. pontos 3.3.4.5 e 3.3.4.6).

Recomendação 26 – PCGE/2015

Melhorar a coerência da inscrição orçamental da despesa e a análise da informação que interessa relevar nos mapas e quadros da CGE, melhorando a sua consistência e comparabilidade.

Consolidação da administração central (cfr. ponto 3.4)

Excluindo operações com *ativos* e *passivos financeiros*, da consolidação da conta da administração central resulta a receita consolidada de € 55.498 M, a despesa de € 61.896 M e o conseqüente saldo de € -6.398 M [diferindo do que consta da CGE 2015 - Mapa XXIII (€ -6.337 M) por terem sido consideradas necessárias correções às classificações económicas]. Porém, o impacto global das operações com ativos e passivos financeiros a considerar (€ -3.416 M) faz com que esse saldo global passe para € -9.814 M (cfr. ponto 3.4.1).

Implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) (cfr. caixa 3)

O SNC-AP, aprovado pelo Decreto-Lei 192/2015, revogou o POCP e os planos de contas sectoriais, com efeitos a 01/01/2017 e previu a sua aplicação experimental por entidades piloto em 2016. Simultaneamente, foi aprovada uma nova LEO, determinando: i) que o OE e a CGE, a partir de 2019, incluam demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsectores da administração central e da segurança social; ii) a revisão de legislação relativa à arquitetura orçamental e financeira do Estado e a criação da ECE, constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado.

O Tribunal tem vindo e continua a alertar para a ausência de estratégia, liderança e coordenação global do processo de implementação do SNC-AP, da sua articulação com aspetos previstos na nova LEO e para o atraso na aplicação do SNC-AP nas entidades piloto, constatando-se que a maioria não está preparada para implementar este normativo no prazo fixado.

O Ministro das Finanças reconheceu que não estão asseguradas as condições técnicas, legais e institucionais para a entrada em vigor do SNC-AP a 01/01/2017, pelo que está a ser preparada legislação a fixar um novo prazo, para 01/01/2018, e a determinar a obrigação de elaboração de uma estratégia de disseminação e implementação do SNC-AP no ano de 2017.

A informação recolhida reforça as conclusões plasmadas no Relatório de Auditoria 13/2016- 2.^a S, continuando a ser necessário tomar medidas pertinentes e em tempo oportuno, que assegurem o cumprimento do novo calendário fixado, iniciando a utilização do SNC-AP por todas as entidades abrangidas a 01/01/2018, sem comprometer o objetivo de médio prazo de elaborar as demonstrações financeiras previsionais do OE 2019 e as respetivas demonstrações financeiras na CGE. Assim, o Tribunal reitera:

Recomendação 27 – PCGE/2015

A estratégia de implementação do SNC-AP deve incluir a definição clara dos responsáveis pela liderança do processo, objetivos e metas intermédias, bem como a definição dos meios (recursos humanos, organizativos e suporte informativo) que permitam o cumprimento das novas metas fixadas nos diplomas legais para toda a administração central e segurança social, tendo em vista não só a produção de demonstrações financeiras individuais, mas também as demonstrações financeiras consolidadas.



Dívida pública (cfr. ponto 4)

Dívida financeira (cfr. ponto 4.1)

O valor nominal da dívida não consolidada do subsector dos SI, em 31/12/2015, era de € 226.363 M e, em 1/01/2015, de € 218.052 M. Na CGE 2015 (mapa XXIX), o correspondente valor, em 1/01/2015, está subvalorizado em € 925,2 M, no essencial, em resultado das contas-margem apresentarem valor nulo no início de 2015, quando nesta data o seu valor era de € 925,6 M (cfr. 4.1.1.1).

O mapa XXIX da CGE apresentou pela primeira vez, em acolhimento da recomendação do Tribunal, o *stock* da dívida em moeda estrangeira nas divisas (SI), bem como o seu contravalor em euros (cfr. pontos 4.1.1.1 e 4.1.1.4).

No que respeita aos contratos de derivados financeiros (SI), avaliados ao justo valor, passaram de € 1.300 M em 31/12/2014 para € 2.552 M em 31/12/2015, valor que não se encontra na CGE 2015. Porém, apresentou pela primeira vez e em acolhimento da recomendação do Tribunal, no mapa XXIX, os valores a pagar e a receber, no início e no final do ano e por tipo de derivado financeiro (cfr. ponto 4.1.1.1).

A dívida consolidada, em valor nominal, do subsector dos SI não foi apresentada na CGE e em 31/12/2015 era de € 205.767 M, valor que compara com € 197.127 M no início do mesmo ano (cfr. ponto 4.1.1.3).

No subsector dos SI a receita resultante das emissões de 2015 foi de € 71.855 M (na CGE € 74.822 M). A despesa com amortizações foi de € 63.043 M (igual na CGE), de juros foi de € 7.063 M (na CGE € 7.025 M) e outros encargos correntes da dívida foi de € 67 M (igual na CGE).

No que respeita ao valor nominal das amortizações de dívida em moeda estrangeira (SI), a CGE (mapa XXIX) continuou a não refletir com transparência o seu contravalor em euros. E no que respeita aos fluxos de despesa associados à dívida, relativamente aos juros, a Conta contém algumas deficiências, como o uso de classificações económicas que não identificam corretamente o sector económico dos detentores dos títulos consolidados e certificados de renda perpétua, bem como a classificação dos juros das OT – Nacionalizações e Expropriações como transferências correntes (cfr. ponto 4.1.1.2).

No ano em apreço, a principal fonte de financiamento foi a emissão de OT. Em valores consolidados a dívida representada por OT passou de € 79.855 M, em 31/12/2014, para € 90.873 M, em 31/12/2015. Também a dívida a retalho, representada por CA e CT, deu um contributo positivo para o financiamento do ano, passando de € 17.189 M, em 31/12/2014 para € 20.720 M em 31/12/2015. Ao contrário dos últimos anos, os empréstimos do PAEF sofreram uma redução, em resultado da amortização parcial antecipada do empréstimo do FMI no valor de DSE 6.579 M, 29% do valor em dívida em 31/12/2014 (cfr. ponto 4.1.1.4).

O mapa XXIX da CGE continuou a não incluir o *stock* da dívida dos SFA, o que constitui uma lacuna grave porque, neste subsector foram identificadas 46 entidades com dívida financeira para as quais se apurou, mediante inquérito, que o valor nominal do capital em dívida em 31/12/2014 era de € 39.156 M, passando para € 37.834 M em 31/12/2015 (- 3,4%). Porém, os fluxos financeiros associados ao correspondente serviço de dívida estão incluídos nos mapas de receita e despesa (cfr. ponto 4.1.2.1).

O justo valor dos contratos de derivados financeiros, relativos a seis empresas, com destaque para a Metropolitano de Lisboa e a Metro do Porto, era de € -1.439,2 M, em 31/12/2015, tendo aumentado € 132,9 M (8,5%) durante o exercício. Estas operações originaram € 43,1 M de encargos líquidos com

juros e € 14 M de encargos com amortizações antecipadas. Continuam suspensos os pagamentos associados a um conjunto de operações em contencioso. Em caso de desfecho desfavorável, a despesa resultante será significativa (cfr. ponto 4.1.2.1).

No subsector dos SFA, as receitas de passivos financeiros registadas na CGE estão sobrevalorizadas em 56% (€ 5.219 M na CGE contra € 2.299 M apurados pelo Tribunal) e as despesas da mesma natureza subvalorizadas em 2,7% (€ 3.377 M na CGE contra € 3.467 M apurados pelo Tribunal). A despesa corrente com o serviço da dívida está subvalorizada em € 289,6 M (47%), com destaque para os juros da dívida pública cuja despesa foi de € 907 M, estando registados na CGE apenas € 617 M. Consequentemente, o total da receita dos SFA indicado nos mapas V e VI, € 50.242 M, está subvalorizado em € 31 M e o total da despesa dos SFA indicado nos mapas VII, VIII e IX, € 43.413 M, está subvalorizado em € 20 M (cfr. ponto 4.1.2.1).

Tal resulta de numerosas incorreções de classificação económica, de omissões e de compensações de receita e despesa que violaram o princípio estabelecido no art. 6.º da LEO, com particular relevância no que aos novos SFA diz respeito. De entre as incorreções, salienta-se a relativa à classificação da receita proveniente de aumentos de capital de EPR, que na CGE foi considerada como receita de passivos financeiros, emolando em € 2.906 M estas receitas. O argumento de inexistência de classificação específica levaria à utilização da classificação residual, outras receitas de capital, e não a considerar passivo o que de facto são recursos próprios das empresas.

Recomendação 28 – PCGE/2015

Deve ser usado o maior rigor na classificação de fluxos associados à dívida pública direta e no apuramento dos valores que constam da CGE.

Recomendação 29 – PCGE/2015

Deve ser revisto o classificador da receita, mediante a criação de rubrica própria para a receita proveniente de aumentos de capital.

A despesa por programas, apresentada no mapa XV da CGE, omite os encargos com a dívida da generalidade dos SFA pelo que o valor imputado ao P-004 Gestão da dívida pública está subvalorizado em € 4.370 M.

A dívida consolidada do subsector dos SFA, isto é, a dívida a entidades exteriores ao perímetro da CGE, era em 31/12/2015 de € 19.497 M, tendo diminuído € 2.303 M (10,6%) face ao final de 2014. Registaram-se diminuições em todos os tipos de dívida considerados: empréstimos 10,2%, títulos 11,1% e locações financeiras 8,6%. Os instrumentos de médio e longo prazo continuaram a ser os mais relevantes e o peso dos títulos no total do valor da dívida foi de cerca de 59%. Esta dívida estava concentrada num pequeno número de entidades: sete empresas – Parpública (22%), Infraestruturas de Portugal (18%), Parvalorem (13%), Metropolitano de Lisboa (123%), CP (6%), Metro do Porto (7%), Parque Escolar (5%) – representavam em 31/12/2015, 85% do total da dívida consolidada dos SFA (cfr. ponto 4.1.2.2).

O valor nominal da dívida consolidada do Estado (SI, SFA e SS) apurado pelo Tribunal era de € 225.264 M em 31/12/2015, o que representou um aumento de € 6.336 M (2,9%) em relação ao final do ano anterior. A dívida consolidada e os encargos a ela associados não foram apresentados na Conta.

O RCGE apurou o valor de € 7.004 M para o acréscimo de endividamento global líquido sem explicitar os conceitos e as fontes da informação utilizados. Trata-se de um apuramento destinado a verificar o cumprimento de um limite fixado na LOE e, sobre este tema, o Tribunal já se pronunciou no sentido da



luis
A. T. L.
H.

necessidade de clarificação dos conceitos de “dívida pública direta do Estado” e de “acréscimo de endividamento líquido”, utilizados na fixação de limites pela AR, por forma a eliminar as ambiguidades que nos anos recentes, em particular desde o alargamento a EPR do âmbito do OE, têm impedido a verificação daqueles limites (cfr. ponto 4.1.3).

Recomendação 30 – PCGE/2015

A CGE deve evidenciar o stock da dívida consolidada do Estado, bem como os encargos com juros consolidados que lhe estão associados.

Desde 2011 que o Estado mantém saldos de Tesouraria significativamente elevados; em 2015 manteve cerca de € 13.856 M de saldo médio diário de depósitos na Tesouraria central do Estado (em 2014 fora de € 17.377 M), cujo custo líquido atingiu os € 210 M (€ 342 M em 2014) (cfr. ponto 4.1.4).

Recomendação 31 – PCGE/2015

Face à dimensão dos custos apurados e à manifesta dificuldade em quantificar os benefícios obtidos, recomenda-se que em futuros relatórios da CGE sejam identificados os custos anuais com a manutenção destes saldos, bem como explicitados os eventuais benefícios.

Garantias do Estado (cfr. ponto 4.2)

No final de 2015 as responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias a financiamentos totalizavam € 24.085,5 M e as de seguros de crédito e similares € 961,4 M, reduzindo-se em € 1.292,2 M (-5%) face às registadas no ano anterior (cfr. ponto 4.2)

Em 2015 as novas garantias concedidas pelo Estado a operações de financiamento totalizaram apenas € 411,9 M, sendo todas ao abrigo do regime geral. Nestas inclui-se uma nova garantida concedida ao Fundo de Contragarantia Mútuo, no montante de € 80,7 M, destinada, mais uma vez, a substituir parcialmente e a título excecional, a dotação de capital que o Estado deveria realizar no Fundo. No âmbito dos seguros de crédito e similares foram concedidas garantias no total de € 228,9 M (cfr. ponto 4.2.1).

Nos SFA, o Fundo de Resolução concedeu uma garantia à empresa Oitante, no valor de € 746 M, inserida no processo de resolução do Banif (cfr. ponto 4.2.1).

Foi ainda autorizada uma contragarantia do Estado ao Fundo de Resolução, no montante de € 746 M e uma garantia ao Fundo de Contragarantia Mútuo, no montante de € 126,3 M, cuja formalização veio a ocorrer no início de 2016 (cfr. ponto 4.2.1).

Foram cumpridos os limites para a concessão de garantias pelo Estado fixados pela LOE para 2015. As execuções de garantias a operações de financiamento implicaram pagamentos no total € 32,5 M, envolvendo a Europarque, a Parque Expo e o FCGM, e a seguros de crédito e similares, € 3,9 M (cfr. ponto 4.2.5).

As responsabilidades no final do ano por garantias prestadas ao sistema financeiro mantiveram-se em € 3.500 M, sendo todas respeitantes ao Novo Banco (anterior BES); as relativas às sociedades veículo do ex-BPN totalizavam cerca de € 3.097,8 M (cfr. 4.2.1).

O saldo global entre receitas e despesas foi positivo em € 131 M, em virtude, essencialmente, das recuperações promovidas através da dação em cumprimento do Complexo Europarque, do Oceanário de Lisboa e do Pavilhão de Portugal, e das comissões de garantia recebidas (cfr. ponto 4.2.4).

Dívida não Financeira (cfr. ponto 4.3)

Os dados sobre a dívida não financeira que constam da CGE não são rigorosos, quer no que toca ao universo das entidades abrangidas (não inclui as EPR), quer no que respeita aos valores que servem de base ao apuramento realizado pela DGO (cfr. ponto 4.3).

Em 31/12/2015 a dívida não financeira a fornecedores externos da totalidade das entidades do SNS, incluído hospitais empresarializados, era cerca de € 1.765 M e a dívida não financeira das EPR (excluindo as do SNS) relativa a “*Passivos não financeiros*” cerca de € 204,6 M (cfr. pontos 4.3.2 e 4.3.3).

Recomendação 32 – PCGE/2015

| *A CGE deve incluir informação sobre a dívida não financeira das EPR, incluindo as que pertencem ao SNS.*

Fluxos financeiros com a União Europeia (cfr. ponto 5)

Em 2015, registaram-se transferências de € 2.420,6 M da UE para Portugal e de € 1.744,8 M de Portugal para a UE. O saldo dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE (€ 675,8 M) registou uma redução face a 2014 no montante de € 2.407,4 M, devido, no essencial, ao decréscimo dos fluxos financeiros provenientes da UE em € 2.480,9M (-50,6%) (cfr. ponto 5.1).

Apesar da boa prática registada quanto à decisão de se pagar condicionalmente os montantes solicitados pela Comissão, continuaram a verificar-se atrasos nos pagamentos, o que faz onerar o Estado Português em encargos acrescidos

Recomendação 33 – PCGE/2015

| *Os recursos próprios devem ser pagos tempestivamente de modo a evitar onerar o Estado com juros.*

A CGE 2015 continua a não evidenciar todos os fundos recebidos da UE devido à ausência de comunicação à DGO de valores recebidos diretamente da Comissão Europeia por parte de um número significativo de beneficiários públicos (cfr. 5.3.1). Assim, reitera-se a recomendação formuladas em anos anteriores:

Recomendação 34 – PCGE/2015

| *Deve ser adequadamente promovido e assegurado o dever de informação sobre os recursos recebidos diretamente da União Europeia pelas diversas entidades sujeitas à disciplina orçamental.*

Verificam-se também divergências entre os valores constantes do quadro 74 da CGE e os valores reportados pelo IGCP e pela Agência Nacional para a Gestão do Programa ERASMUS+ Educação e Formação, denotando necessidade de maior articulação entre a DGO, o IGCP e as entidades de intermediação dos fundos europeus (cfr. 5.3.1). Assim, recomenda-se:

Recomendação 35 – PCGE/2015

| *A DGO deve melhorar a articulação com as entidades intervenientes na receção dos fundos europeus, por forma a evidenciar esses fluxos com rigor na CGE.*

A CGE de 2015 inclui informação detalhada por fundos europeu no mapa 22 – “Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados”, no mapa 31 “Discriminação das receitas e despesas dos Serviços e



Fundos Autónomos”, nos mapas 53 a 62 respeitantes aos “Projetos” e no mapa “Elementos informativos sobre os programas orçamentais”, mas apenas este último mapa, apesar de não dispor de informação agregada, permite a comparação com os dados apurados sobre a execução dos fundos europeus (cfr. 5.3.1). Recomenda-se assim:

Recomendação 36 – PCGE/2015

| *A CGE deve conter informação agregada sobre a execução dos programas orçamentais por fundo europeu.*

A análise comparativa dos dados da execução orçamental dos fundos europeus na CGE com a reportada pelas Autoridades de Certificação evidencia diferenças significativas. De acordo com o modelo preconizado pela DGO, estas divergências podem resultar de pagamentos sem cofinanciamento público nacional e, conseqüentemente, sem expressão orçamental, ou podem advir da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos, sendo necessário para o correto apuramento desta situação a existência de informação detalhada sobre as operações extraorçamentais no domínio dos fundos da UE (cfr.5.3.1). Recomenda-se, por isso:

Recomendação 37 – PCGE/2015

| *Na CGE, no domínio dos fundos europeus, deve existir informação detalhada sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental.*

As fontes de financiamento comunitárias definidas para 2015 comprometem o correto registo das operações relacionadas com o novo período de programação e com os anteriores (cfr. 5.3.1). Assim, recomenda-se:

Recomendação 38 – PCGE/2015

| *A revisão das fontes de financiamento relativas aos fundos europeus, bem como a emissão de orientações para a sua correta utilização.*

No final do segundo ano do período de programação 2014-2020 (Portugal 2020), os FEEI com despesa validada, no montante global de € 1.126,5 M, refletem uma taxa de execução acumulada muito baixa (4,4%), embora o FEADER e o FSE apresentem níveis de execução superiores (13,5 e 6,8%, respetivamente).

Relativamente à execução dos programas operacionais do período de programação 2007-2013, a taxa de execução acumulada do QREN foi de 98,9%. Nos programas dedicados ao desenvolvimento rural registavam-se igualmente taxas próximas dos 100% - PRODER, 99,6%; PRORURAL, 97,2%; PRODERAM, 94,9% e PRRN, 101,1%. O PROMAR registou uma taxa de execução mais baixa (86,6%), mas a respetiva execução foi prolongada até 31 de março de 2017. É de notar que a referida taxa de execução foi calculada sobre a dotação corrigida do programa, devido às sucessivas anulações automáticas ocorridas entre 2012 e 2014.

Fluxos financeiros com o sector público empresarial (cfr. ponto 6)

Os fluxos financeiros com o SPE apresentaram um saldo global desfavorável para a administração direta do Estado de € 3.566 M (€ 3.913 M para o SPE e € 347 M proveniente do SPE) (cfr. ponto 6).

Nas despesas salientam-se os *empréstimos* (líquidos de reembolsos), os *aumentos de capital* (€ 3.688 M) e as *indenizações compensatórias* (€ 97 M). Às empresas de transporte e infraestruturas rodo-ferroviárias

foram entregues os maiores montantes (€ 2.909 M)¹, seguindo-se a Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas (€ 461 M) e a Parpública (€ 295 M) (cfr. ponto 6.1).

Nas receitas destacam-se os *dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras* do Banco de Portugal (€ 191 M) (cfr. ponto 6.2).

O classificador económico das receitas e das despesas não distingue as sociedades financeiras públicas das privadas, mas já o faz em relação às sociedades não financeiras, o que lhe retira coerência. Do lado das receitas, nos ativos financeiros, o classificador também não distingue as que provêm do SPE (cfr. ponto 6).

Recomendação 39 – PCGE/2015

Face às lacunas dos atuais classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento rigoroso da totalidade dos fluxos financeiros entre o OE e o sector público empresarial, deve o Governo alterar o diploma que os aprovou, no sentido de as mesmas serem colmatadas.

Fluxos financeiros com as regiões autónomas e autarquias locais (cfr. ponto 7)

Os fluxos financeiros para as regiões autónomas atingiram € 1.057 M (€ 637 M para a Madeira e € 420 M para os Açores), sendo € 786 M de operações orçamentais, € 230 M de operações extraorçamentais e € 41 M da segurança social. Não constam do Mapa XVIII da CGE 52% desses fluxos: € 319 M dos *empréstimos a médio e longo prazos* e, tal como no Quadro 58 do Relatório da Conta, € 230 M de operações extraorçamentais (cfr. ponto 7.1.1).

Os fluxos financeiros para as autarquias locais ascenderam a € 3.414 M, sendo € 2.951 M de operações orçamentais, € 463 M de operações extraorçamentais e € 6 M da segurança social. Os Mapas XIX e XX do OE e XIX da CGE incluem as transferências para os respetivos fundos (FEF, FSM e FFF) e a participação variável dos municípios do continente no IRS. Mas não consideram diversos fluxos que totalizam € 924 M (27% do total): outras *transferências* e *subsídios* da administração central (€ 368 M), *transferências* da segurança social (€ 6 M), *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 87 M) e, do mesmo modo que no Quadro 61, as operações extraorçamentais (€ 463 M). (cfr. ponto 7.2.1).

O OE e a CGE, apesar das melhorias introduzidas (em 2015, quadros 58 e 61), não refletem de forma fidedigna, completa e agregada os fluxos financeiros destinados às regiões autónomas e às autarquias locais (cfr. ponto 7).

Recomendação 40 – PCGE/2015

A inclusão no OE e na CGE de informação completa e agregada sobre os fluxos financeiros para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais, em cumprimento do disposto no artigo 76.º, n.º 7, da LEO.

¹ Com destaque para a Infraestruturas de Portugal (€ 1.656 M), CP (€ 689 M), Metro do Porto (€ 200 M) e Carris (€ 193 M).



Benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio (cfr. ponto 8)

Benefícios fiscais (cfr. ponto 8.1)

A despesa fiscal relevada na CGE (€ 2.162 M) continua subavaliada, desde logo, pela omissão de € 34 M em IRC. Para além disso, não foi quantificada despesa relevante, incluindo a relativa a operações e atos isentos de imposto do selo declarados por sujeitos passivos (€ 117.855 M). Só o resultado da mera aplicação das taxas mínimas previstas na tabela geral desse imposto aos montantes declarados ascende a € 115 M. A falta de informação sobre parte dos benefícios fiscais, a subavaliação recorrente da despesa fiscal pela AT e a sua insuficiente relevação na CGE constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

Subsistem inconsistências entre os montantes de despesa fiscal indicados no relatório do Orçamento do Estado e os estimados na respetiva lei, os quais obedecem a critérios e estrutura diferentes da informação relevada na Conta Geral do Estado, ao arrepio do que a lei de enquadramento orçamental determina.

A informação disponível sobre os benefícios fiscais e a sua inventariação continuaram insuficientes, o que inviabiliza a quantificação integral e fiável da despesa fiscal, mantendo o Tribunal reservas sobre o montante dessa despesa relevado na CGE, manifestamente subavaliado. Não obstante ter sido, entretanto, aprovado um manual de quantificação (cuja aplicação, a partir da despesa fiscal de 2016, é suscetível de oportuno exame) subsistem deficiências detetadas pelo que se reitera:

Recomendação 41 – PCGE/2015

Que o Governo, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, inventarie e classifique os benefícios fiscais, por imposto, de acordo com o respetivo Estatuto e tendo em conta as diretrizes internacionais nesse domínio implementando procedimentos de controlo da despesa fiscal que assegurem a relevação apropriada dessa despesa na Conta Geral do Estado.

Subsídios e outras formas de apoio (cfr. ponto 8.2)

Em 2015, a administração central pagou € 2.624 M em apoios financeiros, 4,0% da sua despesa consolidada; € 2.555 M foram concedidos a particulares e a entidades privadas e € 69 M a empresas públicas (excluindo as EPR). A maior fatia destinou-se à “educação e investigação” (€ 765 M), seguindo-se o “emprego e formação profissional” (€ 572 M).

Os apoios à “agricultura, pecuária e pescas” diminuíram € 410 M face ao ano anterior, por efeito, designadamente, de apoios do IFAP terem sido incorretamente processados, em 2015, por operações extraorçamentais.

Apoios públicos ao sector financeiro (cfr. Caixa 6)

Entre 2008 e 2015, foram concedidos apoios públicos ao sector financeiro cujos fluxos financeiros líquidos ascenderam a € -14.347 M. Em 2015, este valor foi de € -2.525 M e representou 3,4% das necessidades de financiamento da CGE. Tratou-se, essencialmente, das intervenções relacionadas com a resolução do Banif que correspondem a uma despesa de € 2.255 M. Em 31/12/2015, as responsabilidades por garantias prestadas neste âmbito eram de € 7.344 M.

Património do Estado (cfr. ponto 9)

Património financeiro (cfr. ponto 9.1)

No final de 2015, o património financeiro consolidado do Estado (SI e SFA, incluindo EPR) cifrava-se em € 55.492 M, tendo registado um crescimento de 3,6% face a 2014, com especial destaque para o aumento das participações sociais no subsector dos SI, o qual resultou, fundamentalmente, do registo das operações de aumento de capital, quer das aprovadas no ano (€ 713,6 M), quer das aprovadas em anos anteriores, mas registadas só em 2015 (€ 667,5 M), e da transformação da Refer em sociedade anónima. Nos SFA, incluindo EPR, salienta-se que a entrada de muitas novas EPR gestoras de ativos financeiros provocou um grande incremento no valor global do património deste subsector.

Para a determinação dos valores do património financeiro relativo a participações sociais e estatutárias, apenas foram considerados aquelas que resultam de atos registados junto da Conservatória do Registo Comercial, nomeadamente os aumentos de capital e a conclusão de processos de liquidação, o que levou a que não fosse considerado, entre outros, o aumento de capital do Banif. Quanto aos SFA, o valor global apresentado não integra o apoio financeiro no valor de € 489 M realizado em 2015 pelo Fundo de Resolução no âmbito da aplicação da medida de resolução ao Banif, pois, embora a despesa associada a este apoio tenha sido registada em ativos financeiros, o Fundo reconheceu no mesmo ano uma imparidade total do respetivo crédito.

Os limites fixados no art. 120.º da LOE/2015 para concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito foram respeitados (cfr. ponto 9.1).

Em 2015 entraram ou continuavam em processo de liquidação várias empresas e um fundo de investimento, nomeadamente, a Silopor, a Empordef e o Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital, com um valor nominal global de € 592,4 M (cfr. ponto 9.1.1).

Recomendação 42 – PCGE/2015

Deve ser dada prioridade à conclusão rápida dos processos de dissolução e liquidação de empresas e fundos.

Nos SFA, nem todas as anulações/extinções comunicadas ao Tribunal constam da CGE, designadamente a realizada pela Parpública no âmbito da operação de fusão por incorporação da Sagemamo, no valor de € 353 M. Detetaram-se também erros em virtude de uma errada interpretação da informação que deve ser prestada para a CGE (cfr. ponto 9.1).

Recomendação 43 – PCGE/2015

Reitera-se a importância de que a CGE reflita todas as variações do património financeiro do Estado, em particular as que não geram fluxos financeiros.

Nos SI, a previsão inicial do OE de receitas de ativos financeiros foi inferior à correspondente execução, tendo-se registado uma taxa de execução de 106,2%. As despesas com ativos financeiros apresentam uma taxa de execução de 118,5% face ao orçamento inicial.

Foram identificadas várias incorreções e omissões relativas aos fluxos de receitas e de despesas relacionadas com ativos financeiros, quer nos SI, quer nos SFA. Nos SI, a receita de ativos financeiros (capítulo 11) está subvalorizada em € 3.050,64 e a de rendimentos da propriedade (capítulo 05) em € 15.573,80, enquanto a despesa com ativos financeiros (agrupamento 09) está sobrevalorizada em € 12 M. No subsector dos SFA também se verificaram deficiências em matéria de classificação de



receitas e despesas relacionadas que implicaram uma sobrevalorização de € 15 M na receita e de € 89 M na despesa.

Recomendação 44 – PCGE/2015

Devem ser respeitadas as classificações económicas e deve haver maior rigor na classificação de fluxos de receita e de despesa associados aos ativos financeiros.

Em matéria de CEDIC e de outros títulos de dívida pública continuam a verificar-se contabilizações diferenciadas tanto na receita como na despesa, sejam as relacionadas com a constituição/reforço destas aplicações, seja com o seu resgate. Também na contabilização dos juros subsistem os problemas referidos em anteriores pareceres (cfr. ponto 9.1.2.2).

Recomendação 45 – PCGE/2015

Reitera-se que o Governo, através da DGO, e eventualmente na Circular “Instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental”, deverá emitir instruções no sentido de estabelecer um procedimento uniforme para a contabilização das receitas e despesas relacionadas com os CEDIC e outros títulos de dívida pública.

A dívida do Estado para com a Parpública resultante das compensações legais em falta, mantinha-se em cerca de € 4.579,4 M no final do ano. Esta situação resultou de, em matéria de receitas de reprivatizações levadas a cabo pela Parpública, ter sido adotada pelo Governo uma orientação diferente da recomendada pelo Tribunal (cfr. ponto 9.1.4).

Recomendação 46 – PCGE/2015

Reitera-se que o Governo deve alterar a Lei de modo a clarificar que, nos processos de reprivatização levados a cabo pela Parpública, os valores a entregar por esta empresa ao Estado serão apenas os das eventuais mais-valias que tenham ocorrido entre o preço de aquisição ao Estado e o preço final da reprivatização.

Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN (cfr. Caixa 5)

No final de 2015, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups, Parvalorem e Parparticipadas ascendia a € -3.241 M. Estas sociedades apresentavam capitais próprios negativos de € -2.201 M (não considerando no passivo € 2.240 M de empréstimos do Estado), encargos que poderão vir a ser suportados pelo Estado no futuro. Se somados aos encargos já suportados, refletidos no saldo global, totalizavam, então, € -5.441 M, a que irão acrescer resultados negativos de exercícios seguintes.

As garantias prestadas pelo Estado a estas sociedades totalizavam € 3.098 M.

Património Imobiliário (cfr. ponto 9.2)

Para além de subsistir a falta de inventário e da valorização adequada dos imóveis, a informação sobre o património constante da CGE continua inconsistente e permanece afetada por várias deficiências. Com efeito, o relatório da Conta é manifestamente insuficiente para confirmar, como deveria, a contabilização, nos mapas dessa Conta, das receitas obtidas (€ 124 M) e das despesas pagas (€ 404 M) com operações imobiliárias realizadas por organismos da administração central, as quais estão afetadas por erros (€ 89 M) e, sobretudo, por falta de validação (€ 504 M). Assim, reitera-se:

Recomendação 47 – PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, assegure a implementação de um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos organismos da administração central que registe e mantenha não só os dados do inventário geral no final de cada ano mas, também, os dados relativos à totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano, as quais não se limitam às operações de alienação e de aquisição de imóveis.

Recomendação 48 – PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, assegure que a informação reportada no Relatório da Conta Geral do Estado sobre o património imobiliário é integral (abrange a totalidade das variações patrimoniais) e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registada pelos organismos da administração central nessa Conta (não se limitando às operações conduzidas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças).

A inventariação de imóveis do Estado e dos institutos públicos permanece incompleta e a informação relativa ao inventário não é fiável. Deste modo, nos termos do regime legal aplicável, o Governo deve promover a atualização dos programas de gestão do património imobiliário e de inventariação. Essa atualização é tanto mais necessária quanto a identificação do património imobiliário e a sua adequada valorização são elementos fundamentais para a concretização do modelo a implementar no quadro da nova LEO, visto que a Entidade Contabilística Estado (ECE) integrará o respetivo património imobiliário. Assim, recomenda-se:

Recomendação 49 – PCGE/2015

Que o Governo, nos termos do regime legal aplicável, promova a atualização do Programa de Gestão do Património Imobiliário e do Programa de Inventariação, com as ações necessárias à conclusão do inventário e os procedimentos indispensáveis à sua permanente atualização, refletindo as variações patrimoniais que ocorram em cada ano.

A implementação do princípio da onerosidade (pagar pela ocupação de imóveis do Estado) continua insuficiente, subsistindo elevados montantes por cobrar relativos a contrapartidas vencidas devidas pelos organismos ocupantes de imóveis: em 31/12/2015 estavam por pagar € 11 M relativos a 2014 e 2015, o que representa 48% dos valores devidos.

Operações de tesouraria (cfr. ponto 10)

A conta dos fluxos financeiros não desempenha o papel que lhe cabe no controlo das contas do Estado ao não comportar a totalidade dos movimentos dos organismos da administração central. Não é natural que € 3.275 M de receitas constem da execução orçamental mas não da contabilidade da tesouraria. Da prática contabilística do IGCP resulta o reiterado incumprimento da lei e uma limitação importante para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os fundos públicos movimentados em execução do OE. O Tribunal reitera o juízo crítico que lhe suscita esse procedimento inadequado. Sublinha-se ainda que as incorreções em causa subsistem, não só à revelia das conclusões e recomendações do Tribunal como em contraste flagrante com as consequências gravosas que o Estado impõe aos cidadãos e às empresas em matéria de incumprimento de obrigações contabilísticas. Assim, não estando corrigidas deficiências detetadas, reitera-se:



Recomendação 50 – PCGE/2015

Que o Governo tome as medidas necessárias para assegurar a relevação na contabilidade do Tesouro da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os organismos da administração central (as quais integram a tesouraria do Estado) distinguindo, de forma inequívoca, as contas desses organismos (na classe relativa à execução do Orçamento do Estado) das contas de outras entidades (nas classes relativas a operações específicas do Tesouro).

Recomendação 51 – PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, inclua na Conta Geral do Estado a respetiva conta dos fluxos financeiros, discriminando a execução orçamental dos organismos da administração central, distinguindo as respetivas receitas e despesas orçamentais em efetivas e não efetivas e registando a restante movimentação desses organismos como operações extraorçamentais.

Continua a ser muito relevante (€ 2.966 M) o valor dos saldos dos organismos da administração central apurados pela contabilidade da tesouraria que excede o dos correspondentes saldos apurados pela contabilidade orçamental. Tal excesso não deveria existir visto a aplicação dos princípios orçamentais obrigar à contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros desses organismos que não tenham natureza orçamental. O desrespeito desses princípios exime verbas relevantes do controlo e da responsabilização legalmente determinados para a execução orçamental desses organismos. Subsistindo deficiências detetadas reitera-se também:

Recomendação 52 – PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, providencie para que a totalidade dos fluxos financeiros dos organismos da administração central seja relevada nos mapas contabilísticos gerais da Conta Geral do Estado (suportados pelos dados registados nos sistemas de contabilização orçamental) cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e ao conseqüente controlo e responsabilização.

A centralização dos fundos públicos no Tesouro continua, por ineficácia do respetivo sistema de informação e controlo do Ministério das Finanças, sem abranger todos os organismos sujeitos à unidade da tesouraria do Estado e a não relevar disponibilidades importantes fora do Tesouro, bem como os respetivos rendimentos (que devem reverter para o Estado). Com efeito, uma parte relevante das disponibilidades financeiras dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 516 M e muitas entidades sem informação reportada) continua a ser movimentada fora do Tesouro, não sendo registada na contabilidade da tesouraria. Para além disso, a generalidade dos juros auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria não foi entregue ao Estado (€ 2 M). Assim, estando por corrigir deficiências detetadas, reitera-se ainda:

Recomendação 53 – PCGE/2015

Que o Governo, através do Ministério das Finanças, defina com clareza os critérios de apuramento e relevação das disponibilidades dos organismos sujeitos à unidade da tesouraria do Estado, dos rendimentos obtidos em situação de incumprimento e das correspondentes receitas devidas e receitas entregues ao Estado e assegure a sua entrega durante o respetivo exercício orçamental.

Recomendação 54 – PCGE/2015

Que o Governo determine à Direção-Geral do Orçamento – entidade gestora da receita do Estado devida por rendimentos auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria – a aplicação dos procedimentos necessários à cobrança coerciva da receita em falta, à semelhança das restantes dívidas ao Estado.

Continuam omissas disponibilidades de montante material dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, com destaque para o Fundo de Estabilização Tributário (€ 105 M

de saldo com € 1.079 M de disponibilidades), por inapropriada contabilização, na execução orçamental, de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata. Não tendo sido corrigidas as deficiências detetadas, reitera-se:

Recomendação 55 – PCGE/2015

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para assegurar a verificação sistemática da consistência dos saldos de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) dos organismos da administração central nas contabilidades orçamental e da tesouraria e nos respetivos documentos de prestação de contas.

Segurança social (cfr. pontos 11, 12, 13 e Caixa 7)

A LEO ainda parcialmente em vigor prevê que as despesas do OSS sejam estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei, diploma que nunca veio a ser publicado, não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores. Em 2015 foi publicada a nova LEO, mas a classificação orgânica do subsetor da segurança social foi substancialmente reduzida, no que respeita aos mapas contabilísticos a integrar a LEO (arts. 42.º e 51.º), relegando tal classificação para valores residuais (despesas de administração). Já no que se refere aos orçamentos dos serviços do subsetor da segurança social (art. 17.º) é estabelecido que as despesas aí inscritas são estruturadas por programas, fontes de financiamento, e classificador orgânico, funcional e económico, remetendo a regulamentação da estrutura dos códigos dos classificadores para diploma autónomo, que ainda não foi publicado (cfr. ponto 11.1).

Continua por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da segurança social que tem gerado sucessivas recomendações do Tribunal em pareceres anteriores (cfr. ponto 11.1).

Recomendação 56 – PCGE/2015

Reitera-se ao Governo que deve proceder à publicação do diploma que regule o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

Não foi publicada a Portaria que visa regulamentar a composição e os limites das aplicações a efetuar pelo IGFSS, o que resulta na falta de um quadro regulamentador desta atividade financeira do Instituto (cfr. ponto 11.1).

Recomendação 57 – PCGE/2015

Recomenda-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devam proceder à publicação da Portaria que estabeleça a composição e os limites das aplicações de capital efetuadas pelo IGFSS, nos termos do n.º 7 do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 84/2012, de 30/03.

Apesar das reiteradas recomendações do Tribunal em anteriores Pareceres, continuam a existir discrepâncias entre a LEO, a LOE, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social, designadamente no que se reporta ao financiamento do sistema previdencial - capitalização. Não obstante o facto de terem já sido publicadas alterações legislativas a estes diplomas, as referidas discrepâncias não foram ultrapassadas (cfr. ponto 11.1).



luis
A. T. L.
H.

Recomendação 58 – PCGE/2015

Reitera-se que a Assembleia da República e o Governo devem proceder à harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, designadamente no que respeita ao financiamento da componente capitalização do sistema previdencial.

O IGFSS é uma das entidades que integra o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, assumindo as funções de organismo de controlo estratégico do sistema de segurança social. Para o exercício destas atribuições, a orgânica do Instituto inclui um Gabinete de Auditoria do sistema de segurança social. Contudo, não se encontra afeto a esta estrutura qualquer recurso humano, pelo que o exercício desta atribuição do Instituto se encontra prejudicado (cfr. ponto 11.1).

Recomendação 59 – PCGE/2015

Recomenda-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligenciem no sentido de dotar o IGFSS dos meios humanos necessários ao exercício das funções de organismo de controlo estratégico do sistema de segurança social.

O Fiscal Único do ISSM emitiu parecer sobre as contas do Instituto, mas não emitiu certificação legal de contas, alegando que não está assegurada a independência entre as funções do fiscal único e de emitente da certificação legal de contas. O IGFSS não teve, durante o ano de 2015, fiscal único, pelo que a conta deste Instituto não foi objeto de certificação legal de contas. As contas do IGFCSS e do FEFSS foram objeto de certificação legal de contas pelo Fiscal Único do Instituto, que igualmente emitiu parecer relativamente à conta deste, mas não o emitiu autonomamente relativamente à conta do Fundo (cfr. ponto 11.1).

Recomendação 60 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro das Finanças que diligencie pela clarificação das competências dos fiscais únicos dos Institutos Públicos, tendo em consideração eventuais conflitos decorrentes na sua dupla qualidade de fiscal único e de entidade emitente da certificação legal de contas.

O n.º 4 do art. 7.º do Decreto-Lei 84/2012, de 30/03, estabelece que compete ao Conselho Consultivo do IGFSS emitir parecer sobre o orçamento e a conta da segurança social. No entanto, este órgão ainda não foi nomeado, pelo que se encontra prejudicado o exercício destas competências (cfr. ponto 11.1).

Recomendação 61 – PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie pela nomeação dos membros do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.

A conta do FSS já foi publicada em anexo às contas da segurança social de 2014 e de 2015. No entanto, o orçamento do Fundo não foi publicado em anexo ao OE nem de 2015 nem de 2016, como deveria, em face do disposto no n.º 3 do art. 6.º do Decreto-Lei 102/2012, de 11/05 (cfr. ponto 11.1).

Recomendação 62 – PCGE/2015

Recomenda-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligenciem pela publicação do Orçamento do FSS em anexo ao OE.

As transferências do OE destinadas ao 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 legalmente permitida, o procedimento seguido, para além do aspeto negativo anteriormente focado,

torna menos transparente o valor total do financiamento do déficit 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 (cfr. 12.1.2).

O SIF continua a não integrar a informação financeira relativa às operações do IGFCSS e do FEFSS. Por outro lado, as suas funcionalidades não permitem que a integralidade dos documentos, orçamentais, financeiros, patrimoniais e económicos, da conta consolidada da segurança social sejam extraídos do sistema de forma automática, sem necessidades de intervenção manual, o que potencia o risco de erros (cfr. ponto 12).

Recomendação 63 – PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie pela integração no SIF da informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS.

Recomendação 64 – PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social para que diligencie 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, bem como diligencie no sentido ultrapassar as limitações inerentes ao atual módulo de consolidação EC-CS, de modo a permitir, por um lado, que as operações de consolidação se realizem de forma automática, sem recurso a instrumentos paralelos e, por outro, que os mapas legalmente previstos sejam também produzidos de forma automática.

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 da Administração Central. Esta alteração de registo contabilístico permite que a conta consolidada da administração central e da segurança social de 2015 relevem, pela primeira vez, o valor total de pensões pagas sem duplicações (cfr. ponto 12.2.1).

A entidade consolidante emite normas gerais para apresentação das contas individuais das instituições de segurança social, das quais constam pedidos de informação com vista à uniformização de critérios de registo contabilístico. No entanto, tal não foi suficiente 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 institutos. Também os critérios utilizados no tratamento do desvio anualmente apurado entre o valor das dívidas de beneficiários (SICC) e o valor relevado nas demonstrações financeiras (SIF) são diferentes nos três institutos (cfr. pontos 12.2.1 e 12.2.3.1.2, 12.2.3.2 e 12.2.4).

O ISSA relevou, a solicitação do seu Fiscal Único, na sua conta individual, provisões para riscos e encargos relativos a encargos futuros com pensões, no valor de € 5 M, valor este apurado num estudo atuarial valor que veio a ser integrado no balanço consolidado da segurança social. Face ao alegado não se vislumbra o suporte técnico para este registo (cfr. ponto 12.2.1).

Recomendação 65 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que seja assegurada a uniformização dos registos contabilísticos nas entidades que integram o perímetro de consolidação.



Recomendação 66 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que assegure que as normas contabilísticas só sejam adotadas depois de devidamente analisadas e segundo orientação da entidade consolidante.

Em 2015, a receita total arrecadada ascendeu a € 34.966 M, 66,1% do previsto, (incluindo € 688 M provenientes de saldos de gerências anteriores e € 894 M de transferências do OE destinados ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição), menos 9,7% em termos homólogos, e a despesa total atingiu € 33.095 M, 63,0% do previsto, menos 11,8% em termos homólogos. O total da receita efetiva foi de € 24.602 M (menos 0,3% que em 2014) e a despesa total efetiva foi de € 23.565 M (menos 2,8% que em 2014) (cfr. pontos 12.2.2.1, 12.2.2.2 e 12.2.2.3).

As receitas efetivas mais relevantes são as provenientes de contribuições e quotizações (€ 14.043 M) e de transferências correntes (€ 9.651 M), com destaque para as transferências provenientes do OE para financiamento da LBSS (€ 7.113 M), que integram a transferência extraordinária para financiamento do défice do sistema previdencial – repartição. As despesas com pensões (€ 15.753 M) e desemprego e apoio ao emprego (€ 1.761 M) são as mais significativas no âmbito das despesas efetivas (cfr. pontos 12.2.2.2 e 12.2.2.3).

Não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal de Contas, a contabilização de mais de metade (53,6%) da receita proveniente de contribuições e quotizações, pelas respetivas classificações económicas, foi realizada com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da sua origem, em incumprimento do estabelecido no classificador económico das receitas públicas. Este aspeto assume especial importância para efeitos de cálculo dos montantes a afetar ao FGS e ao FEFSS (cfr. ponto 12.2.2.2).

Recomendação 67 – PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que a contabilização das receitas provenientes de contribuições e quotizações seja efetuada de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação.

Nas transferências para as famílias foram indevidamente contabilizados € 6 M referentes a prestações sociais, cujos meios de pagamento não foram movimentados pelos respetivos beneficiários, tendo a sua devolução ocorrido ainda dentro do exercício económico sem que tivesse havido lugar à respetiva anulação. Tal procedimento traduziu-se numa sobrevalorização da despesa com prestações sociais de igual montante (cfr. ponto 12.2.2.3).

Recomendação 68 – PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devem ser implementados os procedimentos necessários de modo a que a despesa orçamental não seja sobrevalorizada com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.

Em 2015, as despesas com complementos de pensão suportadas pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos 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 n.º 2.201/2015, de 9/02 (cfr. ponto 12.2.2.3).

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). Em anos anteriores verificou-se que foram contabilizados valores relativos a intervenções que não visavam total ou parcialmente tal fim, por causa de deficiências

de informação entre os institutos envolvidos (IGFSS e AD&C), 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 AD&C no sentido de melhorar a informação para contabilização das despesas de formação profissional a relevar no orçamento e na conta da segurança social, estando previsto no orçamento para 2017 um registo mais adequado dos encargos com formação profissional (cfr. ponto 12.2.2.3).

O saldo de execução orçamental foi de € 1.183 M, mais 171,1% em termos homólogos. Também o saldo final acumulado registou uma tendência crescente (62,0%), em linha com o verificado em 2013 e 2014 (50,5%; 29,6%, respetivamente), invertendo-se a tendência que se vinha registando entre 2010 e 2012, de degradação destes saldos, consistente com os efeitos da contração do tecido económico e que, no referido período, absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS (saldos da componente repartição do sistema previdencial referentes a 2008 e 2009, no valor de € 72,8 M, cuja transferência para a componente de capitalização apenas teve lugar em 2014). Em 2015, o saldo de execução efetiva foi de € 1.037 M, sustentado nas transferências extraordinárias do OE, as quais desde 2012 totalizaram € 4.510 M (cfr. ponto 12.2.2.5).

Em 2015 o crescimento do PIB foi acompanhado de uma diminuição nas despesas e receitas efetivas da Segurança Social. Na última década, até 2010, a despesa mostrou-se contra cíclica, aumentando quando o produto caía ou acelerando o crescimento quando diminuía o crescimento do PIB, mas a partir daí revelou-se algumas vezes pro-cíclica, deixando de funcionar como estabilizador automático, sobrepondo-se-lhe a estratégia de ajustamento orçamental. Até 2013, e excetuando o ano de 2007, a evolução da despesa com pensões foi acompanhada por um desempenho inferior das contribuições, mas nos dois últimos anos o crescimento das contribuições superou claramente o das pensões (em 0,8 e 1,5 p.p.), embora ainda perdesse o efeito de vários anos em que o diferencial entre a variação das pensões e das contribuições foi muito elevado (cfr. ponto 12.2.2.6).

A expansão orçamental foi assegurada pelas transferências correntes da Administração Central, que passaram de 3,8% do PIB em 2006 para 5,4% em 2013 (baixando para 5,1% em 2014 e 4,8% em 2015). As contribuições, que se mantêm como a maior fonte de receita, passaram de 7,0% do PIB, em 2006, para 7,8% em 2015. A despesa com pensões progrediu de 6,9% do PIB, em 2006, para 9,0% em 2013 (baixando para 8,9% em 2014 e 8,7% em 2015), seguindo-se a despesa com desemprego e apoio ao emprego e com ação social (1% do PIB em 2015). Face a 2002, a despesa com pensões do sistema previdencial quase duplicou e as contribuições cresceram 38,1%. A diferença entre a receita de contribuições e as pensões pagas degradou-se 45,3%, atingindo, em termos acumulados, € 14.350 M, ultrapassando o valor do FEFSS (cfr. ponto 12.2.2.6).

O imobilizado é a terceira parcela mais relevante do ativo. Em 2015, nas imobilizações incorpóreas verificou-se um acréscimo de 433,1% (€ 4 M), proveniente do registo de valores referentes a direitos económicos desportivos de jogadores, no âmbito de regularização de dívidas de contribuintes (cfr. pontos 12.2.3.1.1 e 12.2.3.1.1.1).

Em termos de inventário dos bens móveis, continua a verificar-se uma deficiente identificação da sua localização. Quase 35,0% dos equipamentos não tem o campo de localização preenchido, desconhecendo-se desta forma o serviço e a sala onde 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%). 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%) (cfr. ponto 12.3.1.1.2).



Recomendação 69 – PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar uma correta e integral inventariação contabilística dos bens móveis das várias instituições de segurança social, de acordo com as regras legais e regulamentares aplicáveis, de modo a permitir um efetivo controlo sobre a respetiva existência, localização e estado de conservação.

No que respeita aos bens adquiridos no exercício de 2015, observa-se uma melhoria de procedimentos em todos os institutos, dado que para 79,5% dos bens a localização já se encontra preenchida, com destaque para o ISSA e ISS pela melhoria dos indicadores (cfr. ponto 12.3.1.1.2).

Constatou-se que, dos 121.080 bens selecionados, os que são em maior número são os computadores/portáteis, que representam 22,3% do total dos equipamentos, o que corresponde a 2,7 computadores por efetivo, indicador sintomático da existência de bens não operacionais, que ainda não foram objeto de abate, e/ou falhas no sistema de controlo interno, que não acautelam a guarda dos ativos (cfr. ponto 12.3.1.1.2).

A área dos imóveis apresenta diversas fragilidades. No que respeita aos sete imóveis transferidos contabilisticamente, em 2015, do ISS para o IGFSS, verifica-se que em seis a transferência já havia sido autorizada pelo Conselho Diretivo do primeiro Instituto em anos anteriores (entre 2005 e 2014) e dois já tinham registo de titularidade a favor do IGFSS desde 2005 e 2010. 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 (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Recomendação 70 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que as transferências de imóveis do ISS para o IGFSS sejam realizadas atempadamente com vista à sua adequada gestão.

Apesar das melhorias verificadas nos procedimentos conducentes ao cálculo de amortizações nos imóveis adquiridos em estado de uso, no ano de 2015 não são tidos em conta factos extraordinários, de degradação de edifícios, que podem ter impacto no cálculo das amortizações do exercício e acumuladas e consequentemente nos resultados líquidos e transitados (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Recomendação 71 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que os factos extraordinários de degradação de edifícios sejam tidos em conta no cálculo das amortizações dos imóveis.

Persistem situações em que o valor correspondente à parcela de terreno do imóvel inclui valores provenientes de imobilizado em curso o que subvaloriza o valor das amortizações do exercício e acumuladas e sobrevaloriza os resultados operacionais, os líquidos do exercício e os transitados. Por outro lado, continuam a estar incorretamente relevados como ativos o valor correspondente à parcela do terreno ou à parcela do edifício de imóveis já alienados ou cedidos e de imóveis transferidos em duplicado pelo ISS e a serem efetuadas indevidamente amortizações sobre o valor da parcela correspondente à do terreno, incumprindo o disposto na alínea g) do art. 36.º do CIBE. Todos estes factos sobrevalorizam o valor das amortizações do exercício e acumuladas e subvalorizam os resultados operacionais, líquidos do exercício e transitados (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Recomendação 72 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar o integral reconhecimento contabilístico das cedências e das alienações dos imóveis e que o cálculo das amortizações seja realizado nos termos legalmente estabelecidos.

Existe dualidade de critérios, sem suporte técnico, na relevação contabilística dos imóveis, que estavam na esfera da segurança social e ainda não tinham sido objeto de registo. Com efeito, por contrapartida da conta de imobilizado, o ISS utilizou nuns casos uma conta de proveitos extraordinários e noutros uma conta de reservas. Já o IGFSS utilizou a conta de património. Consoante a opção tomada, o impacto nas demonstrações financeiras são diferentes, uma vez que afetam o resultado líquido ou os fundos próprios. Em sede de consolidação esta dualidade de critérios não foi objeto de harmonização (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3 e Recomendação 65 – PCGE/2015).

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 e não foram disponibilizados os despachos autorizadores das respetivas dações para cinco dos imóveis. Para 13 foram remetidas as escrituras de dação e para dois não foi recebida qualquer documentação sobre a dação, o que não permite confirmar o valor contabilístico registado no sistema para cada um deles (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

A importância arrecadada com os imóveis alienados e provenientes de dação em cumprimento representou 37,1% do valor das dações. Com exceção de dois, 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% (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

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, situação que decorre do facto de se tratar de imóveis já muito antigos e com valores de registo muito diminutos (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

A metodologia de cálculo para apuramento das menos e das mais valias desvirtua o valor total dos custos e dos proveitos extraordinários, com sobrevalorizações, uma vez que não é calculado pelo valor contabilístico total do imóvel (terreno e edifício), mas de forma separada por parcela de terreno e de edifício. Este procedimento, para além de ser incorreto, potencia a ocorrência de situações em que apenas uma das parcelas é objeto de regularização contabilística no ato de alienação, o que põe em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Recomendação 73 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o reconhecimento contabilístico das mais e das menos valias provenientes de alienação de imóveis não sobrevalorize os custos e os proveitos extraordinários e cumpra o estabelecido no POCISSSS.

Dez dos imóveis foram alienados por concurso público e 18 por procedimento de ajuste direto. Nos alienados por concurso público todos o foram por valor superior ao preço base de licitação. Já nos ajustes diretos apenas três ultrapassaram o valor do preço base (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Em 2015, o IGFSS transferiu imóveis para o IHRU, Câmaras Municipais e SCML. Da amostra analisada verificaram-se divergências entre os imóveis objeto de registo de abate contabilístico e as listas que



integraram os “acordos de transferência” e “autos de cessão de bens”. Dos 30 imóveis que integraram a amostra verificou-se que nove não foram objeto de registo de abate contabilístico, o que corresponde a uma margem de erro de 30%. Alargada a amostra a todos os imóveis que integraram as listagens dos anexos aos “acordos de transferência/autos de cessão de bens” verificou-se que, dos 771 imóveis, para 119 o registo contabilístico não foi efetuado corretamente, o que representa uma margem de erro de 15,4%, e denota um sistema de controlo interno fraco nesta área (12.2.3.1.1.3).

Não foi possível confirmar integralmente os valores dos imóveis relevados nas demonstrações financeiras em 31/12/2015, uma vez que não foram remetidos documentos de suporte àquele registo. Com efeito, relativamente às dações de imóveis do IGFSS, dos 12 números de imobilizado apenas foram remetidos dois relatórios de avaliação, pelo que apenas foi possível confirmar 36,8% do valor das dações. Por outro lado, relativamente aos imóveis integrados no património do IGFSS por via de extinção de organismos ou por transferências do ISS, não foram remetidos documentos que comprovassem a integralidade do volume financeiro registado (num total de valores relevados no ativo bruto de € 3.443 m apenas foi possível confirmar € 802 m, 23,3%). O ISS não remeteu documentação suficiente que justifique o valor relevado de € 26,7 M, mas apenas 14,1% (€ 3,7 M). O ISSM só remeteu documentação comprovativa para 36,2% (€ 3,4M) do valor relevado nas demonstrações financeiras (€ 9,3 M) (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Constata-se ainda que quando os relatórios de avaliação dispõem de dois valores, a justificação para a opção de um deles não é expressa nos documentos que suportam a autorização da dação (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

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 dações 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 (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Recomendação 74 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que a aceitação dos imóveis por dação em pagamento seja devidamente justificada tendo em conta quer a utilidade dos bens para o exercício da atividade da segurança social quer a sua possibilidade de alienação num prazo razoável e por valor muito próximo ao do contratualizado para a dação.

Continuam a existir imóveis relevados nas demonstrações financeiras que ainda não têm a titularidade registada a favor do IGFSS (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3).

Recomendação 75 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que a titularidade dos imóveis na esfera do património do IGFSS seja devidamente regularizada.

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 são as referentes a créditos sobre “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%) (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Mantêm-se as reservas quanto à fiabilidade dos valores dos saldos relevados no balanço relativos a dívidas de contribuintes, dado que se continua a verificar que no âmbito do processo de encerramento de contas não é feita uma validação entre a informação relevada nas demonstrações financeiras (SIF) e a residente nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF). Acresce ainda a existência de contas no razão, destinadas ao registo de juros de mora de contribuintes, que evidenciam saldos credores (contranatura), que pode ter origem em eventuais erros de parametrização de movimentos contabilísticos indexados a esta conta (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

A metodologia utilizada para classificação nas demonstrações financeiras de dívidas em conta corrente e de cobrança duvidosa e, dentro destas, as de CP e MLP não permite identificar o contribuinte devedor, o valor da dívida e a sua antiguidade, para a totalidade do valor em dívida. Por outro lado, não existe harmonização, entre os vários institutos envolvidos, na classificação daquelas dívidas, o que prejudica a informação divulgada nas demonstrações financeiras e no ADFC (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 76 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que nos trabalhos de encerramento de contas sejam disponibilizados elementos que permitam verificar os valores em dívida por contribuinte, com indicação da sua antiguidade, e desagregados por dívida em cobrança voluntária ou coerciva.

Os critérios estabelecidos para a constituição de provisões de dívida contributiva apresentam várias fragilidades, dado que apenas são incluídas as dívidas que estão em mora há mais de seis meses e que já foram participadas a execução fiscal, enquanto são excluídas dívidas com elevado grau de incobrábilidade que se encontram suspensas por declaração de falência e de insolvência do devedor. Acresce que são indevidamente constituídas provisões para dívida já cobrada ou que ainda está a ser regularizada ao abrigo de planos prestacionais fora do processo executivo. Por outro lado, aqueles critérios também não cumprem integralmente o princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS, uma vez que não foram reconhecidos como proveitos extraordinários todos os valores decorrentes de redução de provisões ou de anulação de prescrições, o que afeta os resultados operacionais e os resultados extraordinários (cfr. pontos 12.2.3.1.2 e 12.2.4).

Recomendação 77 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que os critérios de constituição de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes assegurem os princípios estabelecidos no POCISSSS.

Os proveitos, a receita e a dívida com origem em contribuições, no que ao Continente respeita, são relevados nas demonstrações financeiras do IGFSS. No entanto, este Instituto apenas tem disponível a informação relativa a dívida de contribuintes abrangidos no âmbito dos processos executivos (SEF), o que o impossibilita de efetuar um controlo cruzado entre os dados residentes nos sistemas auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF) e os relevados nas demonstrações financeiras (SIF) (cfr. ponto 12.2.3.1.2).



Recomendação 78 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que as instituições de segurança social tenham acesso a toda a informação necessária para efeitos de cruzamento de dados entre as aplicações auxiliares de contas correntes de contribuintes (GC e SEF) e os relevados nas demonstrações financeiras (SIF).

Continua-se a verificar o incumprimento do princípio da especialização dos exercícios, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2015, relativos a valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras. Efetuada uma estimativa sobre o impacto que esta metodologia causa nas demonstrações financeiras, constatou-se que, para a dívida participada a execução fiscal e constituída só a partir de 2010, o valor dos juros vencidos até 2015 era de € 662 M, sendo só os juros não imputados ao exercício de 2015 de € 184 M. No entanto, se se considerar toda a dívida residente no SEF (1976 a 2015), os valores são de € 2.019 M e de € 386 M, respetivamente. O incumprimento deste princípio afeta ainda os proveitos imputados ao exercício de 2015 relativos aos juros vencidos em 2015 e cobrados no exercício no âmbito de acordos prestacionais que correm termos fora do processo executivo (cfr. pontos 12.2.3.1.2, 12.2.3.2.2 e 12.2.4).

Recomendação 79 – PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS seja integralmente cumprido.

No final de 2015 foram implementados 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 do IGFSS representa apenas 6,3% do total anual prescrito por aquele Instituto (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

O valor da conta de *Prestações sociais a repor* relevado nas demonstrações financeiras continua a exhibir um desvio relativamente ao valor existente no sistema auxiliar de contas correntes de beneficiários, o que compromete a fiabilidade das demonstrações financeiras relativamente a esta dívida. O valor das provisões para cobrança duvidosa de valores a receber de pensões indevidamente pagas continua a ser calculado com base nos registos das contas do razão (SIF), não permitindo relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, nem validar a fidedignidade do valor da dívida com origem em pagamentos indevidos de pensões. Os serviços já iniciaram diligências com vista à resolução destas duas situações. No entanto, a sua implementação ainda não foi concretizada. Acresce que o valor divulgado relativo a provisões acumuladas para dívidas de prestações sociais de MLP diverge entre os relevados no balanço e na nota 35 do ADFOC e o divulgado na nota 34 do mesmo documento, facto que também não contribui para a fiabilidade da prestação de contas (cfr. pontos 12.2.3.1.2 e 12.2.4).

Recomendação 80 – PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam implementados os procedimentos necessários com vista à correção das inconsistências detetadas entre os valores da conta “Prestações sociais a repor” relevados nas demonstrações financeiras (SIF) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (SICC).

Recomendação 81 – PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam implementados os procedimentos necessários com vista à constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas, designadamente a identificação do beneficiário, o valor e a antiguidade da dívida.

Em 2014 iniciou-se o processo de participação de dívida originada em pagamentos indevidos a beneficiários para processo executivo, no montante de € 14,6 M. Em 2015 foram participadas mais € 15 M. Em 31/12/2015, o valor em dívida de prestações sociais a repor participada a execução fiscal era de € 25 M e representava cerca de 3,7% do valor destas dívidas relevadas no ativo bruto na mesma data (€ 673 M), indicador que mostra a ineficácia da segurança social na cobrança destes valores (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 82 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam acionados os mecanismos necessários com vista a uma cobrança mais eficaz dos valores indevidamente pagos a beneficiários.

Em *outros devedores* permanecem dívidas, algumas com mais de 30 anos, sobre as quais o Tribunal vem recorrentemente formulando recomendações em anteriores Pareceres. Para duas destas dívidas (€ 89 M), o Tribunal há cerca de 9 anos dirigiu recomendações aos então Ministros do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde no sentido de que promovessem diligências e/ou tomassem decisões que permitissem resolver os diferendos existentes entre os dois Ministérios. Para outras duas destas dívidas (€ 8 M) foram também dirigidas recomendações ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social para que diligenciasse pela regularização das dívidas da Direção Regional do Trabalho e da Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores e da Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Permanece ainda em *outros devedores* um valor em dívida (€ 85 M) do Ministério da Agricultura que a segurança social vem recorrentemente divulgando que está em análise. 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 (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Recomendação 83 – PCGE/2015

Reitera-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde que providenciem pela resolução dos diferendos existentes entre os dois ministérios relativamente às dívidas relevadas no balanço da segurança social relativas às Misericórdias e à Caixa de Previdência do Pessoal dos TLP.

Recomendação 84 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Governo, através das tutelas respetivas e dos mecanismos que entenda serem os mais adequados, que diligencie no sentido de que as dívidas relevadas no balanço da segurança social, relativas à Direção Regional de Trabalho e da Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores, da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela e do Ministério da Agricultura sejam regularizadas.

O valor das provisões acumuladas para *outros devedores* relevados no balanço e na nota 35 do ADFOC não são coincidentes com o divulgado na nota 34 do mesmo anexo, situação que não contribui para a fiabilidade das demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.2.3.1.2).

Continua a existir dívida que não é participada para efeitos de execução fiscal, designadamente a proveniente de importâncias pagas por prestações de alimentos a menores, de entidades empregadoras por aplicação do art. 63.º do Decreto-Lei 220/2006, de contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos, de rendas de imóveis e de pagamentos indevidos de despesas com pessoal, o que coloca em risco a efetiva cobrança destas dívidas por não serem acionados os mecanismos legais com vista à sua recuperação (cfr. ponto 12.2.3.1.2).



Recomendação 85 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido da que sejam instaurados processos de cobrança coerciva visando a recuperação de todas as quantias indevidamente pagas pelas instituições de segurança social, independentemente da sua natureza e da existência ou não de meios automáticos que permitam a participação para tal efeito.

Em 2015, o grupo patrimonial “Disponibilidades”, o mais expressivo no ativo da segurança social, cifrou-se na ordem dos € 16.495 M, tendo aumentado 5,2% (€ 814 M) face ao ano anterior. O maior contributo deste acréscimo resulta dos depósitos em instituições financeiras (39,5%), uma vez que o IGFSS no final do exercício não tinha qualquer valor aplicado em CEDIC, fruto da sua política de desaplicação nestes certificados ao invés da aplicação naqueles depósitos, que incluem verbas para além das estritamente necessárias à atividade da segurança social, em desrespeito pelo disposto n.º 5 do art. 53.º do DLEO/2015 (cfr. ponto 12.2.3.1.3).

Em 2015 verifica-se uma melhoria no volume dos documentos por reconciliar que permaneciam há largos anos nas contas destinadas ao registo de receita de contribuições. Não obstante, 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. Por outro lado, verifica-se que em 20 contas bancárias existem valores depositados sem que tenha havido o correspondente registo contabilístico, por dificuldades na identificação da sua origem, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem àqueles depósitos. Esta situação implicou a subvalorização dos saldos de disponibilidades e de execução orçamental no valor de € 16 M e de € 5 M, respetivamente, e, ainda, a existência de saldos contranatura nas disponibilidades, dado que 5 contas apresentam saldos negativos (cfr. ponto 12.2.3.1.3).

Recomendação 86 – PCGE/2015

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie pela conclusão dos procedimentos necessários ao tratamento adequado dos movimentos por reconciliar nas contas de disponibilidades.

Recomendação 87 – PCGE/2015

Reitera-se ao Governo que diligencie no sentido de estabelecer uma articulação permanente entre as entidades externas ao perímetro de consolidação da SS que procedem ao depósito de verbas em contas bancárias do IGFSS e do ISS (designadamente a AT, o IGFEJ e organismos estrangeiros) e estas entidades recetoras, por forma a definir os procedimentos que garantam a célere identificação da proveniência, natureza e finalidade da referida receita da segurança social para efeitos da sua tempestiva contabilização.

A garantia concedida a favor da CEMG, através da constituição de dois depósitos bancários pelo prazo de sete anos, enquanto vigoram os empréstimos concedidos no âmbito da linha de crédito de apoio à economia social, foi acionada pela entidade bancária na sequência do incumprimento de duas das instituições beneficiárias daqueles empréstimos, no total de € 160 m, encontrando-se um processo no Ministério Público, tendo em vista a recuperação do crédito, e o outro tem um plano prestacional aprovado com 17 prestações já liquidadas (cfr. ponto 12.2.3.1.1.2).

A conta de custos diferidos encontra-se sobrevalorizada em mais de 12,9% (cerca de € 193 m) em virtude de não terem sido imputados aos exercícios económicos respetivos os valores dos encargos já pagos entre os anos de 2006 a 2011 (cfr. ponto 12.2.3.1.4).

Recomendação 88 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam desencadeados procedimentos com vista à regularização dos custos diferidos.

Os “Fundos próprios” ascendem a € 22.800 M e evidenciam um acréscimo de 6,8% relativamente ao ano de 2014 (mais € 1.457 M) (cfr. ponto 12.2.3.2.1).

Em 2015 foi publicado e entrou em vigor o novo regime do FGS, nos termos do qual o Fundo goza de personalidade jurídica e autonomia administrativa, patrimonial e financeira e capacidade judiciária, 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 que esta instituição tem património próprio, e não obstante a previsão legal nacional da sua autonomia financeira e patrimonial, regista-se que, por um lado, a parte do financiamento a cargo do Estado ainda não se encontra regulada 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 Social (cfr. ponto 12.2.3.2.1).

Recomendação 89 – PCGE/2015

Reitera-se aos Ministros do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das Finanças que o FGS deve funcionar de acordo com a legislação comunitária e nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de património próprio, definidos os critérios de financiamento por parte do Estado e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afetos à prossecução das finalidades que lhe são próprias.

Os resultados transitados não incorporam o valor de € 4 M relativos a anulação de coimas e de custas indevidamente contabilizadas em anos anteriores (2008 a 2014), devido à sua indevida relevação em 2015 na conta 697-Custos e Perdas extraordinárias – Correções de anos anteriores, o que sobrevalorizou o impacto negativo no resultado líquido do exercício. Todavia, incorporam o valor de € 5 M, relativo à constituição, em 2015, de *Provisões para riscos e encargos* com pensões futuras, alegadamente ao abrigo da IPSAS 25 e da NCP 19 do SNC-AP, normas que não se revelam aplicáveis ao caso concreto, e € 0,8 M de custos com pensões que se venceram e foram pagas no exercício de 2015 (cfr. pontos 12.2.1, 12.2.3.2 e 12.2.4).

O “Passivo” ascende a € 1.189 M, é constituído por *Provisões para riscos e encargos* pelas *Dívidas a terceiros – Curto prazo* e pelos *Acréscimos e diferimentos* e evidencia um acréscimo de cerca de € 92 M (8,4%). As *Provisões para riscos e encargos* tiveram um acréscimo de 51% (mais 8,8 M) e incorporam o mencionado montante de € 5 M para fazer face a pensões futuras, pelo que a comparação com o ano anterior fica prejudicada (cfr. ponto 12.2.3.2.2).

As operações de ajuste de saldos das dívidas a terceiros, entre o registado no sistema que produz as demonstrações financeiras (SIF) e o registado nas contas individuais dos beneficiários (SICC) e, ainda, a causa identificada por um dos serviços utilizadores destes sistemas, põem em causa a fiabilidade dos valores relevados nas demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.2.3.2.2).

Em 2015, a despesa com pensões e complementos paga pelo SSS totalizou € 15.753 M, menos 1,3% que no período homólogo anterior. Esta evolução regressiva foi influenciada pela alteração de metodologia de registo contabilístico das pensões unificadas, que passaram a não integrar a rubrica de transferências para as famílias-pensões. Em termos comparáveis, esta despesa apresentou um crescimento de 1,2%. Desta, 77,9% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice, correspondendo 72,6% ao sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, 22,1% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de



invalidez a constituir a menor parcela (8,3%). As despesas com pensões recuaram nas eventualidades de invalidez e velhice (menos 3,6% e menos 1,4%, respetivamente. Em termos comparáveis, menos 1,3% e mais 1,3%, respetivamente), tendo apenas a eventualidade de sobrevivência registado um aumento de mais 0,8%, (em termos comparáveis mais 2,2%) em termos homólogos (cfr. ponto 13.1.3).

O número total de pensões atribuídas e pagas pelo SSS atingiu, no final de 2015, 2.992.512 (mais 5.330 que em 2014; 0,2%). Entre 2011 e 2015 este número apresentou um crescimento de 1,7%. Por eventualidade, destaca-se a velhice, que representou 67,6% do total, seguindo-se-lhe a sobrevivência com 24,1% e a invalidez com 8,3% (cfr. ponto 13.1.1).

A evolução, para os últimos 5 anos (2011-2015), da despesa com pensões do sistema contributivo e seu financiamento, tendencialmente deficitário no período observado, contrastou com o primado da autossustentabilidade presente na sua génese. Em 2015, o financiamento das pensões do Sistema previdencial repartição foi reforçado com verbas provenientes do OE destinadas ao financiamento do seu défice, situação que se verificou desde 2012, anos em que os saldos acumulados já não foram suficientes para financiar os défices do sistema (cfr. ponto 13.1.4).

Verificou-se que, de uma amostra de sessenta processos de pensões sociais, quatro não foram disponibilizados à equipa de auditoria, por não terem sido encontrados nos arquivos dos centros distritais (Portalegre e Viana do Castelo), que em dois não constavam os despachos de deferimento das pensões e, em quatro não estavam incluídos elementos essenciais (v.g. documentos comprovativos de rendimentos, prova de condição de recursos, relatórios sociais) nem evidência de diligências dos serviços com vista à supressão de tais lacunas. Verificou-se também que os processos de pensões sociais e de pensões antecipadas se encontram organizados de forma deficiente, não contêm qualquer índice, os documentos que os instruem não apresentam qualquer ordem, cronológica ou outra, e não são devidamente rubricados nem numerados. Tais factos denotam ausência de procedimentos visando a salvaguarda da documentação constante dos processos em suporte papel e inviabilizam, em cada momento, o controlo das operações que naqueles processos deveriam estar devidamente documentadas (cfr. ponto 13.5.1).

Recomendação 90 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam implementados procedimentos de adequada organização dos processos físicos de atribuição de pensões, garantindo a sua integralidade e fiabilidade, bem como a suscetibilidade de a análise dos mesmos ser suficiente para o controlo das operações subjacentes.

Apesar de existir um “Manual de Normas e Procedimentos das Pensões do Regime Não Contributivo”, publicado em julho de 2012, que tem por objetivo a sua uniformização no âmbito da instrução dos processos de Pensão Social, esta não se constatou nos centros distritais (cfr. ponto 13.5.1).

Recomendação 91 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar a aplicação uniforme por todos os centros distritais do ISS do Manual de Normas e Procedimentos das Pensões do Regime Não Contributivo.

Em muitas situações o deferimento de atribuição de pensões por quem tem competência para a sua prática é posterior ao deferimento nas aplicações informáticas e consequente processamento informático das prestações e, por vezes, mesmo à notificação do deferimento da pensão ao beneficiário (cfr. ponto 13.5.1).

Recomendação 92 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de garantir que o processamento das pensões seja, em todos os casos, posterior ao seu deferimento por quem tem competência para o efeito.

Da redação conjugada dos artigos 14.º e 16.º do Decreto-Lei 464/80, de 13/10, decorre que os titulares de pensão social devem apresentar prova de condição de recursos, de três em três anos, podendo a mesma ser solicitada pelos serviços a todo o tempo, desde que com fundamentação suficiente, a fim de serem identificadas as condições de manutenção do direito à pensão social, determinando a falta da referida prova a suspensão da prestação. Verificou-se que nem a aplicação informática está preparada para esse efeito, nem existem procedimentos instituídos a nível central para o controlo das referidas situações, nomeadamente, um automatismo aplicacional de emissão de notificação para renovação da prova da condição de recursos (cfr. ponto 13.5.1).

Recomendação 93 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido da adoção de procedimentos periódicos de reavaliação das condições de recursos referentes a pensões sociais.

No âmbito da reavaliação extraordinária decorrente da alteração ao regime jurídico do Rendimento Social de Inserção foi gerado movimento indevido retroativo à data do deferimento de um processo de RSI do Centro Distrital de Portalegre, situação que é suscetível de gerar pagamentos indevidos, com as inerentes eventuais responsabilidades financeiras reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos artigos 59.º e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC (cfr. ponto 13.5.1).

No CD Viana do Castelo, até 2013, não constavam dos processos os relatórios sociais, lacuna ultrapassada a partir desse ano; em catorze processos relativos a pensões atribuídas até 2011 a organização, instrução e deferimento informático automático estiveram a cargo de um único colaborador, situação que se alterou após maio de 2012, verificando-se atualmente que quatro colaboradores têm perfil de conferente, exercendo alternadamente funções de instrutor e conferente; numa pensão social de velhice, atribuída em 2009 e ainda em pagamento, detetaram-se indícios de que um casal de beneficiários não preenchia a condição de recursos necessária à atribuição da pensão (cfr. ponto 13.5.1).

No mesmo Centro Distrital, num processo relativo a pensão social de invalidez, não foi realizada atempadamente a reavaliação da incapacidade, tendo a mesma vindo a ocorrer apenas na sequência da inclusão do processo na amostra de auditoria; numa situação em que a manutenção de uma pensão social de velhice dependia da atribuição por organismo estrangeiro de pensão já requerida, não foi feito oportunamente o acompanhamento sobre a concessão desta última pensão, o qual só veio a ocorrer na sequência do conhecimento, por parte do Centro, de que o processo se encontrava incluído na amostra da auditoria (cfr. ponto 13.5.1).

Regista-se com muita preocupação a ausência de procedimentos regulares e oficiosos de reanálise das pensões atribuídas, designadamente nas situações de necessidade de realização de nova junta médica por parte da CVI ou de pensões atribuídas sob condição, a qual leva sistematicamente a que as questões detetadas no âmbito das auditorias do Tribunal de Contas só sejam reanalisadas por força da inclusão dos processos nas amostras de auditoria. Salienta-se também que tais situações são ainda suscetíveis de gerar pagamentos indevidos, determinando a ocorrência de eventuais responsabilidades financeiras reintegratórias e sancionatórias, nos termos do disposto nos artigos 59.º e 65.º da LOPTC (cfr. ponto 13.5.1).



luis
A. T. L.
H.

Detetou-se a existência de erros no cálculo de pensões, devidos à necessidade de introdução manual de dados. Num dos processos o erro foi corrigido através de uma funcionalidade da aplicação informática, num outro houve um erro de cálculo do número de meses a considerar para efeitos de bonificação: foram considerados 14 meses quando o correto seriam 9, situação que gerou pagamentos indevidos ao beneficiário e que é eventualmente geradora de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos artigos 59.º e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC (cfr. ponto 13.5.1).

Verificou-se a existência de divergências, para mais e para menos, entre as remunerações tomadas como base para cálculo da pensão e as remunerações registadas em GR, condicionando os valores das pensões atribuídas, sem que conste dos processos respetivos qualquer justificação do valor adotado no cálculo. As divergências detetadas eram, contudo, justificadas, não tendo gerado pagamentos indevidos nem prejuízo para os beneficiários. Salienta-se, no entanto, a necessidade de os processos conterem menção a todos os elementos relevantes, quer para efeitos de integral fundamentação dos atos de deferimento quer para que seja possível a qualquer colaborador ou auditor avaliar a correção dos valores apurados. Estas situações só são resolvidas se forem detetadas, havendo ainda casos em que, apesar de alertados, os centros distritais não corrigiram ainda os valores de remunerações registados (cfr. ponto 13.5.1).

Do que ficou exposto anteriormente, resulta que continuam a verificar-se situações ilegais ou irregulares na atribuição e manutenção de pensões sociais e antecipadas.

Recomendação 94 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Governo que deve assegurar que os órgãos de controlo interno incluam nos seus planos de atividade ações de controlo que incidam sobre a atribuição e cálculo de pensões, bem como sobre os procedimentos de atualização das bases de dados.

Em 2015, a despesa com prestações de desemprego pagas pelo SSS foi de € 1.761 M (menos 21,4%, em termos homólogos) e destinou-se primordialmente (€ 1.297 M; 73,7%) a fazer face a encargos com subsídio de desemprego. As prestações com subsídio social de desemprego e outras prestações representaram, no seu conjunto, 26,3% do total, continuando as últimas a constituir a menor parcela (10,7%) (cfr. ponto 13.2.4).

Influenciado pelo contexto macroeconómico e pelas medidas adotadas durante o PAEF relativas ao sector, verificou-se, no triénio iniciado em 2013, período em que o mercado de trabalho começou a apresentar alguma recuperação, que todos os indicadores apresentam uma diminuição (n.º de desempregados registados pelo INE, menos 24,4%, n.º de desempregados inscritos nos centros de emprego, menos 20,8% e n.º de prestações de desemprego atribuídas e pagas, menos 19,3%), o mesmo acontecendo em termos homólogos (menos 11,0%, menos 12,3% e menos 10,1%, respetivamente) (cfr. ponto 13.2.2).

Das medidas direcionadas para a flexibilização do mercado de trabalho, merece destaque a criação de estágios profissionais financiados pelo IEFP, apoios destinados ao emprego, mas que influenciaram diretamente as prestações de desemprego, dada a sua relevância a partir de 2012. Estes estágios pressionam a despesa da segurança social por via das políticas ativas de emprego que sofreram um acréscimo de 2,9% face ao período homólogo, contribuindo, assim, positivamente para a dinamização do mercado de trabalho, designadamente no que respeita à criação de emprego por conta de outrem, que apresentou um crescimento de 0,6% em 2015 (cfr. ponto 13.2.4).

Esta substituição tem o mérito de manter no mercado de trabalho uma parte da população ativa desempregada, com índices de precariedade elevados, aspeto que decorre da própria natureza dos estágios profissionais, ainda que com taxas de integração inferiores a 50% desta população na vida ativa

após a finalização do estágio. Ao mesmo tempo que produz algum alívio nos custos de trabalho assacados ao setor privado da economia, terá também o demérito de pressionar negativamente a massa salarial deste setor, com consequências diretas na arrecadação da receita contributiva (cfr. ponto 13.2.4).

No quinquénio em análise (2011/2015), apenas em 2012 e 2013 se verificaram necessidades de financiamento das prestações de desemprego suportadas pelo sistema previdencial-repartição, as quais totalizaram € 516 M, compensadas pelos excedentes verificados nos restantes anos de 2011 a 2015 (cfr. ponto 13.2.5).

O sistema previdencial repartição tem beneficiado desde 2011 de montantes transferidos pelo OE para financiar situações enquadráveis no art. 98.º-N do Código do Processo do Trabalho, na redação dada pelo Decreto-Lei 295/2009, de 13/10, que até ao momento, segundo os mapas de execução orçamental, ainda não tiveram execução, por dificuldades na identificação das situações enquadráveis nesta disposição legal (cfr. ponto 13.2.5).

Recomendação 95 – PCGE/2015

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e à Ministra da Justiça que continuem a diligenciar no sentido de que sejam implementados os procedimentos que permitam dar conhecimento ao ISS das situações enquadráveis no artigo 98.º N do Código do Processo do Trabalho.

O FEFSS valorizou 4,4% (€ 596 M), representando € 14.100 M no final de 2015. A volatilidade aumentou para 5,2% e o índice de rotação da carteira baixou para 0,86. As dotações atingiram € 116 M, destacando-se também, no valor acrescentado pela gestão, as valias realizadas (€ 476 M), os rendimentos (€ 265 M) e a variação negativa das valias potenciais (€ 312 M). Os acréscimos acumulados gerados pelo Fundo atingem € 6.555 M (46,5% do total) (cfr. ponto 13.3.2.1).

Em 2015, o investimento em dívida garantida pelo Estado português aumentou 8,7% (€ 877 M), para 78,1% da carteira (mais 3,1 p.p.), apresentando um valor de mercado € 1.452 M acima do valor de reembolso. Com a continuação das aquisições líquidas (€ 640 M), manteve-se também a redução de outras componentes: a dívida pública estrangeira caiu 20,4%, para € 1.063 M (7,5% do total) e as ações diminuíram 14,2%, para € 1.262 M (8,9% da carteira). O peso dos ativos de Rendimento Fixo subiu para 85,6%, enquanto o peso dos ativos de Rendimento Variável baixou para 9,0% (cfr. ponto 13.3.2.2).

Tendo em conta a legislação posterior, com impacto nos limites do Regulamento de Gestão, conclui-se que a carteira está a 12 p.p. do máximo de 90% em dívida pública portuguesa, pelo que os limites máximos nas outras componentes se encontram cada vez mais afastados, o mesmo acontecendo com o relativo à exposição a moeda estrangeira. Em 2015, obteve-se a rendibilidade mais baixa dos últimos quatro anos (3,6%), fruto da menor rendibilidade da dívida pública nacional (2,6%), compensada pela rendibilidade de algumas das parcelas menos relevantes, como as ações (12,2%) e o Imobiliário (9,6%). Desde a sua criação, o FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 5,05%, que sobe para 6,86% nos últimos cinco anos (cfr. ponto 13.3.2.3).

No final de 2015, o valor do FEFSS equivalia a 119,2% da despesa com pensões do Sistema Previdencial, o que permitiria suportar 14,3 meses, aquém do objetivo de dois anos subjacente à sua criação. O valor do FEFSS progrediu de 4,0% do PIB, em 2006, para 7,9%, em 2015, e a carteira de dívida pública nacional passou de 2,6% para 6,1% em apenas 4 anos. Manteve-se a tendência de concentração de investimentos, que acarreta dependência e aumento do risco (cfr. ponto 13.3.3).

A dívida pública estrangeira e as ações (16,5% do total), únicas componentes a dispor de *benchmark* interno, obtiveram um *excess return* positivo, de 0,18%. A dívida pública portuguesa foi objeto de gestão autónoma e desconhece-se a estratégia para as restantes componentes, sendo que algumas não vêm



sendo sujeitas a uma gestão ativa, gerando menos valias substanciais que vão sendo dissolvidas no desempenho global, como a Reserva Estratégica que, mesmo descontando os rendimentos gerados, deixa um rasto de perdas de dezenas de milhões de euros. Face ao *benchmark* aprovado pela Tutela (*funding ratio*), o FEFSS apresentou um *excess return* positivo, de 1,62%. Embora compare favoravelmente com os fundos de poupança reforma nacionais associados da APFIPP e com fundos internacionais, a concentração em títulos de dívida pública portuguesa não permite uma análise relativa credível. Como financiamento, a entidade gestora (IGFCSS) recebeu € 2.308 m do OSS (0,017% do montante médio sob gestão) (cfr. ponto 13.3.3).

As receitas efetivas da CGA totalizaram € 9.724 M (96,5% da receita total), mais 5,7% no triénio, comportamento fortemente condicionado pelas medidas de contenção/redução dos gastos públicos, conjugado com a alteração das taxas contributivas, do alargamento da base de incidência e o aumento da massa salarial dos subscritores por via da reversão de algumas das medidas adotadas durante o PAEF (cfr. Caixa 7).

As despesas efetivas da CGA situaram-se em € 9.692 M (96,6% da despesa total), mais 4,7% no triénio, destacando-se a despesa com pensões, que representou 98,1% da despesa efetiva e manteve uma tendência crescente continuada, porquanto as medidas restritivas que impenderam sobre estas despesas, designadamente as que respeitam a alterações às condições de acesso à pensão de velhice e às regras de formação do valor das mesmas, não foram suficientes para contrariar o efeito da pressão demográfica sobre o sistema (cfr. Caixa 7).

A receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 13,0% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, obrigando a um esforço financeiro acrescido por parte do Estado no financiamento do sistema de pensões gerido pela CGA. Entre 2013 e 2015 este indicador sofreu um aumento de 12,9%, comportamento que se encontra em linha com a sua condição de sistema fechado (cfr. Caixa 7).

As reservas referentes aos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA representavam, no final de 2015, 87,6% das iniciais. No período em observação, as responsabilidades com o pagamento de pensões e outros encargos dos fundos cujas reservas se esgotaram entre 2011 e 2014 (CTT, BNU, INDEP e Macau) foram suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do Orçamento do Estado. Também os encargos com complementos de pensão pagos aos ex-militares por conta do ex-Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas se encontram na mesma situação. Entre 2011 e 2015, o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi de € 865 M (€ 209 M em 2015) (cfr. Caixa 7).

Em 2015 foram integrados na CGA mais dois fundos de pensões que deram lugar à constituição de duas reservas especiais: “ENVC - Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA” e “GESTNAVE – Serviços Industriais, SA”, no montante global de € 58 M (Decreto-Lei 62/2015, de 23/04) (cfr. Caixa 7).

Consolidação das contas (cfr. ponto 14)

Excluindo as receitas e despesas em *ativos* e *passivos financeiros*, da consolidação das contas da administração central e da segurança social resulta a receita consolidada de € 69.890 M, a despesa de € 75.251 M e o consequente saldo de € -5.361 M (agravamento em € 61 M do saldo que consta do Mapa XXIII da CGE por correções a classificações económicas).

Considerando o impacto global das operações com *ativos* e *passivos financeiros*, que foi de € -3.416 M, o saldo global passaria para € -8.777 M.

A consolidação, além das *transferências*, passou a abranger outras operações, de *juros* e de *aquisição de serviços* (entidades do Programa Saúde). Contudo os montantes dessas despesas/receitas que excedam as correspondentes receitas/despesas são reclassificados em “diferenças de consolidação” que, assim, juntam indistintamente, despesas e receitas que tinham efetivamente aquelas classificações económicas, contrariando o princípio da especificação (cfr. ponto 14.2).

Recomendação 96 – PCGE/2015

Devem ser tomadas todas as iniciativas necessárias no sentido da consolidação da CGE contemplar todas as operações materialmente relevantes entre as entidades abrangidas, tendo em conta o princípio da especificação.

Em 2015, persistem elevados ajustamentos de consolidação, designadamente nas *transferências*. Tendo em conta a persistência e a materialidade das divergências de conciliação entre as receitas e as despesas (cfr. ponto 14.2).

Recomendação 97 – PCGE/2015

Sejam corrigidas as deficiências na contabilização e no controlo das transferências e de outros fluxos objeto de consolidação, entre os serviços abrangidos pela Conta, nomeadamente através da correta identificação dos destinatários das verbas pagas e dos emissores das recebidas.

Em 2015, a CGE não define satisfatoriamente nem quantifica totalmente o procedimento de articulação entre o saldo orçamental nominal e o correspondente saldo estrutural (cfr. ponto 14.3).

Recomendação 98 – PCGE/2015

Deve a CGE proceder à quantificação do saldo estrutural observado, com a desagregação das respetivas componentes.

*

Foram acolhidas, total ou parcialmente, 53,5% das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2013, facto que se regista de modo positivo.

*



CAIXA 8 – RISCOS PARA A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NACIONAIS

Na presente Caixa sintetizam-se os resultados apresentados pelo TdC ao longo do Parecer com influência na sustentabilidade das finanças públicas e identificam-se encargos financeiros futuros relativos às empresas públicas, aos pagamentos em atraso e às PPP, com base em informação recolhida junto de outras entidades. Faz-se também referência às projeções do FMI sobre o impacto orçamental do envelhecimento da população, no longo prazo, e para a trajetória do défice e da dívida pública, no médio prazo.

1. Trajetória do défice e da dívida

a) Subsistência dos défices orçamentais na administração central

No período de 2011 a 2015 o subsector da administração central manteve um valor de despesa superior à da receita, gerando necessidades líquidas de financiamento. As receitas ascendiam a € 51.045 M em 2011 (29,0% do PIB), aumentaram de forma continuada até 2014 e, em 2015, diminuíram pela primeira vez no período (€ 2.105 M, 3,6%), atingindo € 55.940 M (31,2% do PIB). As despesas, que ascendiam a € 64.387 M em 2011 (36,5% do PIB), tiveram uma redução em 2013 (€ 6.518 M, 10,1%) e voltaram a diminuir em 2015 (€ 5.618 M, 7,9%), alcançando € 65.754 M (36,6% do PIB). Em 2015, o saldo global da administração central melhorou em € 3.514 M face a 2014, situando-se em € -9.814 M (-5,5% do PIB) (cfr. ponto 3.4.2)¹.

b) Acumulação de dívida pública

A subsistência de défices orçamentais anuais na administração central teve como consequência o crescimento do *stock* da dívida pública direta consolidada a uma taxa média de 5,6% nos anos de 2012 a 2015.

Quadro 5 – Evolução da dívida pública, 2011-2015

(em milhões de euros)

Descrição	2011	2012	2013	2014	2015
Dívida direta (<i>stock</i>) não consolidada ^(a)	175 096	217 947	229 088	240 689	264 196
Dívida direta (<i>stock</i>) consolidada ^(a)	N/D	191 527	199 906	210 147	225 264
Encargos com a dívida direta	110 405	104 114	100 097	85 895	74 545
Amortizações, das quais:					
Dívida de médio e longo prazo	102 849	96 687	92 292	78 192	66 509
Juros	14 994	20 667	15 278	18 747	25 614
Juros	7 293	7 309	7 701	7 597	7 918
Outros encargos	263	118	104	107	118
Dívida de Maastricht	196 231	212 556	219 715	226 046	231 584

(a) O universo dos valores reportados de dívida é o do OE de cada ano; em 2012 e 2013 está incluída a dívida de 15 EPR, em 2014 a dívida de 17 EPR e em 2015 a dívida de 32 EPR.

Fonte: TdC, PCGE 2011 a 2015 e INE, 2.ª not. PDE setembro de 2016.

No final de 2015, os rácios da dívida direta consolidada e da dívida de Maastricht em relação ao PIB situavam-se em 125,5% e em 129,0%, respetivamente.

i) Dívida direta do subsector dos SFA

Em 2015, os SFA que integravam o perímetro orçamental totalizaram 360 entidades, incluindo 159 EPR, 95 das quais novas EPR. O valor nominal não consolidado do *stock* da dívida era de € 37.834 M representada por empréstimos (€ 26.049 M), títulos (€ 11.511 M) e locação financeira (€ 273 M). A dívida representada

¹ Os valores apurados pelo TdC para as receitas e despesas incluem operações classificadas como ativos financeiros de médio e longo prazo (cfr. ponto 3.4).

por derivados, avaliada ao justo valor, ascendia a €-1.439 M. Após consolidação, o valor ascendia a € 19.497 M (cfr. pontos 4.1.2.1 e 4.1.2.2).

ii) Dívida do sector empresarial do Estado (administração central, local e regional)

No contexto mais abrangente e na ótica das contas nacionais, as empresas públicas que compõem o sector das AP apresentavam uma dívida total de € 44.116 M¹, dos quais € 36.975 M (83,8%) referem-se a empresas públicas classificadas dentro do perímetro das AP² e € 7.141 M (16,2%) correspondem a empresas fora do perímetro.

Restringindo a análise às empresas públicas da carteira principal das participações do Estado (excluindo o sector financeiro), o endividamento³ ascendia a € 33.631 M no final de setembro de 2015, representando uma redução de 4,5% face ao final de 2014⁴.

2. Dívida não financeira

a) SNS e EPR

Em 31/12/2015 a dívida não financeira das entidades do SNS a fornecedores externos, incluindo os hospitais EPE, era de € 1.765 M, e a das EPR (excluindo as do SNS) ascendia a € 205 M (cfr. ponto 4.3).

b) Pagamentos em atraso

No final de 2015, o valor dos pagamentos em atraso totalizava € 920 M⁵ (total consolidado, no que respeita às entidades que pertencem às AP). O subsector da saúde, incluindo os hospitais EPE, assumia o maior peso, € 455 M, seguido das administrações local e regional, € 259 M e € 194 M, respetivamente; os restantes pagamentos em atraso pertencem à administração central, excluindo as entidades do SNS (€ 15 M), às EPR (€ 15 M) e às empresas que não integram o perímetro das AP (€ 1 M)⁶.

3. Parcerias Público-Privadas

Em 31/12/2015, o universo de PPP abrangia 32 projetos, distribuídos pelos sectores rodoviário (21), da saúde (8), ferroviário (2) e da segurança (1), com um investimento acumulado, entre 1998 e 2015, de € 14.505 M. Ao sector rodoviário cabe 93% deste investimento, seguindo-se os sectores ferroviário e da saúde, ambos com 3%, e o sector da segurança, com 1%⁷.

Em 2015 os pagamentos líquidos ascenderam a € 1.522 M, incorporando uma redução de € 22 M face ao ano anterior decorrente, essencialmente, da evolução verificada no sector rodoviário.

¹ BdP, Boletim Estatístico, novembro de 2016. A dívida inclui empréstimos, títulos de dívida e créditos comerciais (valores não consolidados) e o seu apuramento segue a ótica das contas nacionais, mas difere do conceito de dívida de Maastricht para efeitos do PDE pelo facto de incluir os créditos comerciais.

² Administração central: € 34.854 M e administração regional e local: € 2.121 M.

³ Financiamentos obtidos, correntes e não correntes.

⁴ UTAM, Boletim Informativo do Setor Empresarial do Estado - 3.º Trimestre de 2015 (últimos dados disponíveis).

⁵ DGO, Relatório da CGE 2015.

⁶ Valores não consolidados para as entidades que integram o perímetro das AP.

⁷ UTAP, Relatório Anual das PPP, 2015 (versão revista em junho de 2016).



luis
A. T. L.
H.

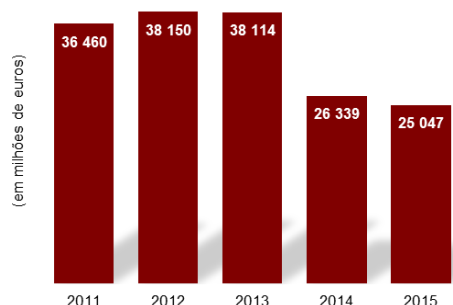
O valor atualizado dos encargos brutos futuros do Estado em resultado dos contratos estabelecidos com os parceiros privados é estimado em € 22.036 M até 2041. Após considerar as receitas previstas nas parcerias rodoviárias (€ 7.826 M), o valor atualizado dos encargos líquidos é de € 14.210 M¹.

4. Responsabilidades contingentes

a) Estado

No período de 2011 a 2015, as responsabilidades contingentes a que se referem as garantias prestadas pelo Estado a operações de financiamento e a seguros de crédito tiveram uma redução de € 11.413 M (-31,3%), em virtude, essencialmente, da diminuição ocorrida nas garantias ao sistema financeiro (cfr. ponto 4.2).

Gráfico 1 – Responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas, 2011-2015



Em 31/12/2015, as responsabilidades acumuladas assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas a operações de financiamento e a seguros de crédito totalizavam € 24.086 M e € 961 M, respetivamente; destacam-se as garantias do Estado prestadas às EPR, no valor total de € 8.815 M, e ao sistema financeiro, no valor total de € 3.500 M. A dívida garantida do Estado ascendia a € 25.047 M no final de 2015.

Em termos de responsabilidades efetivas do Estado, as garantias prestadas ao sector financeiro atingiram € 7.344 M na mesma data (cfr. Caixa 4).

Fonte: TdC, PCGE de 2011 a 2015.

b) Empresas públicas

As responsabilidades contingentes das empresas públicas da carteira principal das participações do Estado (excluindo o sector financeiro) totalizavam € 2,7 mil M no final de setembro de 2015², nomeadamente € 1,6 mil M referentes a garantias concedidas e € 622 M a obrigações futuras decorrentes de operações de *leasing* operacional e de contencioso. Na mesma data subsistiam 33 instrumentos de gestão de risco financeiro detidos por estas empresas com um valor de mercado negativo de € 421 M³.

5. Projeções recentes

a) Impacto orçamental do envelhecimento da população (2015-2100)

O FMI⁴ estima que a despesa pública relacionada com o envelhecimento da população⁵ cresça 6,1 p.p. do PIB entre 2015 e 2050 (4,5 p.p. na área do euro) e atinja 7,4 p.p. até 2100 (tal como o conjunto da área do euro); como o atual nível de despesa é muito elevado (em % do PIB), para 2050 o FMI estima que a despesa ligada ao envelhecimento atinja 6 p.p. acima da média da área do euro⁶.

¹ Estes valores poderão ser alterados em resultado das renegociações de contratos em curso.

² Últimos dados disponíveis.

³ UTAM, Boletim Informativo do Setor Empresarial do Estado - 3.º Trimestre de 2015.

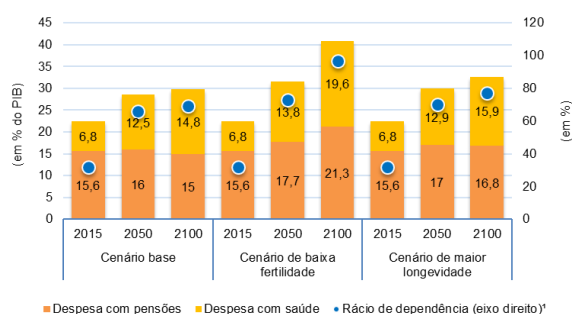
⁴ FMI, *Country Report n.º 16/301*, setembro de 2016.

⁵ As projeções demográficas do Eurostat para 2014-2020 apontam para uma alteração da estrutura etária da população portuguesa que reflete baixos índices de fecundidade, um aumento continuado da esperança média de vida e saldos migratórios positivos.

⁶ Assente na projeção de diminuição da população em Portugal em 29% entre 2015 e 2100, face a 9% na área euro.

Neste tipo de despesa, destacam-se as despesas com saúde com um crescimento projetado de 5,7 p.p. do PIB em 2050 e de 8 p.p. em 2100. Na despesa com pensões estima-se a sua subida em 1 p.p. do PIB até 2035 e a diminuição gradual a partir desse ano à medida que as reformas recentes forem gerando poupanças orçamentais.

Gráfico 2 – Impacto orçamental do envelhecimento da população (cenários base e alternativos), 2015-2100



Fonte: FMI, *Country Report* n.º 16/301, setembro de 2016.

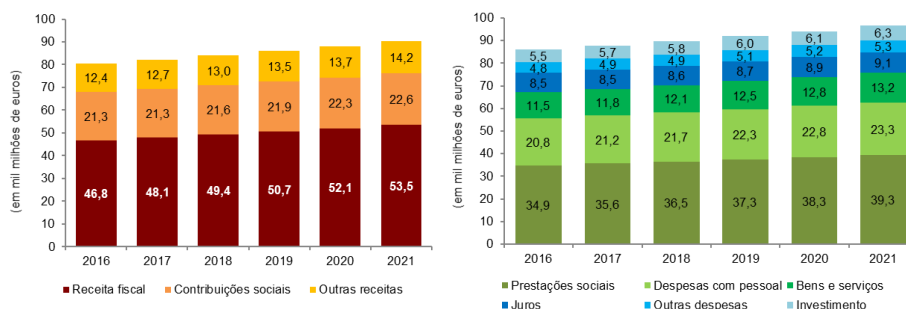
O FMI conclui que o envelhecimento da população em Portugal¹, se não for compensado, poderá colocar a dívida pública numa trajetória insustentável, uma vez que o peso das despesas com saúde e com pensões, entre 2015 e 2100, poderão aumentar de 6,8% e 15,6% do PIB para 19,6% e 21,3% do PIB, respetivamente.

b) Trajetória do défice orçamental e da dívida pública (2016-2021)

As previsões do FMI² apontam para a manutenção do desequilíbrio orçamental no período de 2016 a 2021 que, em valores nominais, passa de € 5,5 mil M para € 6,2 mil M no final do período.

Os gráficos seguintes evidenciam a evolução da composição da receita e da despesa (Gráfico 3), bem como do défice e da dívida (Gráfico 4).

Gráfico 3 – Composição da receita e da despesa públicas, 2016-2021



Fonte: FMI, *Country Report* n.º 16/300, setembro de 2016.

Ao nível das receitas, as previsões apontam para um crescimento da receita fiscal de 2,7% e da receita de contribuições sociais de 1,2%. Na composição da despesa pública prevê-se a estabilidade do peso relativo de cada um dos seus agregados, sendo de destacar o peso médio esperado das despesas com juros (9,6%). O quadro orçamental e macroeconómico do FMI revela-se ambicioso, na medida em que pressupõe: 1) uma taxa de crescimento do PIB nominal de 14,2%, entre o primeiro e último ano da projeção, superior à taxa de

¹ Estima-se que o peso da população com idade superior a 65 anos na população entre os 15 anos e os 64 anos (rácio de dependência de idosos) aumente de 32% para 69% entre 2015 e 2100. Num cenário de baixa fertilidade esse rácio poderá atingir os 73% e 97% em 2050 e 2100, respetivamente.

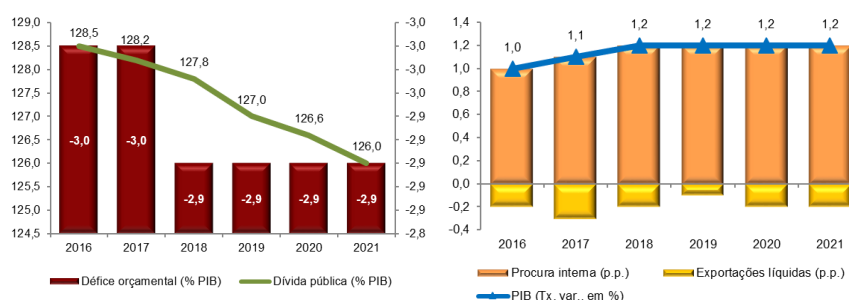
² As previsões da CE para o défice e dívida pública no triénio 2016/2018 não se afastam da trajetória prevista pelo FMI.



luis
A. T. da
H.

crescimento da despesa (12,2%) e à taxa de crescimento da receita (12,2%); 2) o cumprimento do limite do défice de 3% do PIB a partir de 2016, assim como a obtenção de excedentes primários, em média, de 1,5% no horizonte em análise; e 3) o crescimento económico, em média, de 1,2% acompanhado por uma evolução positiva do PIB potencial de 0,2% em 2016 para 1,0% em 2021.

Gráfico 4 – Evolução do défice e dívida pública e contributos para a variação do PIB, 2016-2021



Fonte: FMI, *Country Report* n.º 16/300, setembro de 2016.

Ao nível da dívida pública, as previsões do FMI para o período de 2016 a 2021 apontam para uma redução lenta do rácio da dívida pública, passando de 128,5% do PIB em 2016 para 126,0% em 2021. A condicionar a evolução da dívida está a taxa de crescimento real prevista do PIB de 1,2%, em média, até ao final do horizonte da previsão. As mesmas previsões apontam para que, no referido período, os encargos com amortizações de dívida de médio e longo prazo (incluindo as administrações regionais e locais e as empresas públicas) totalizem € 86 mil M (média de € 14 mil M ao ano) e os juros da dívida alcancem € 52 mil M (média de € 9 mil M ao ano).

O FMI observa a alta sensibilidade da dívida pública a alterações do cenário macroeconómico e orçamental, em particular: 1) a um choque de crescimento que reduza o produto em 4,5 p.p. entre 2016 e 2017 e que aumentaria o rácio da dívida em 11 p.p. em 2018; 2) a um choque de crescimento que reduza o produto em 5,5 p.p. entre 2016 e 2017, num cenário de deflação, e que aumentaria o rácio da dívida para 148% do PIB em 2018; 3) a uma subida das taxas de juro de 200 p.b. ao longo do período, que agravaria a dívida em 3 p.p. em 2020; e 4) ao efeito dos passivos contingentes relativos ao sector financeiro, às PPP, às empresas públicas e às garantias do Estado, que originaria a subida da dívida para 138% do PIB em 2017.

Conclusões

Este Parecer identificou como responsabilidades no final de 2015, com influência na sustentabilidade das finanças públicas, a dívida pública direta consolidada que atingiu € 225.264 M e gerou encargos no valor de € 74.545 M (incluindo amortizações de curto, médio e longo prazo e juros); as garantias pessoais do Estado concedidas no valor de € 25.047 M; e a dívida não financeira a fornecedores externos do SNS e das EPR no valor total de € 1.970 M.

Neste contexto há também a atender às responsabilidades contingentes das empresas públicas que ascendem a € 2,7 mil M (incluem as garantias concedidas, € 1,6 mil M, e o *leasing* operacional e o contencioso, € 622 M); às situações passivas das empresas públicas resultantes da utilização de instrumentos derivados que atingem € -421 M; e aos encargos brutos com PPP estimados em € 22.036 M.

No longo prazo, dado o envelhecimento da população, as projeções do FMI apontam para que as despesas com saúde e pensões (22,4% do PIB em 2015) cresçam 9,1 p.p. até 2050 (31,5% do PIB) e 18,5 p.p. até 2100 (40,9% do PIB), no caso do cenário de baixa fertilidade. No médio prazo, as perspetivas do FMI apontam para a necessidade de Portugal se manter em situação de crescimento económico, com o défice orçamental abaixo de 3% do PIB a partir de 2016 e saldos primários positivos, de forma a sustentar a redução continuada da dívida pública prevista em 2,5 p.p. em 2021.