

17. JUÍZO SOBRE A CONTA

Nos termos da sua Lei de Organização e Processo (artigo 41.º, n.º 2) o Tribunal de Contas no parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, “*emite um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas*”.

A nova Lei de Enquadramento Orçamental¹ manda utilizar um sistema integrado de contabilidade orçamental, financeira e de gestão – o SNC-AP². A Conta Geral do Estado passará a integrar as demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas e respetivas notas em 2019³. A este propósito, o Tribunal manifesta preocupações pelo adiamento por um ano (para 01/01/2018), entretanto decidido, do prazo para a entrada em vigor do SNC-AP e pelos riscos identificados de incumprimento do novo prazo, que poderão pôr em causa a elaboração das referidas demonstrações orçamentais e financeiras.

Estes riscos são particularmente importantes porquanto a Conta Geral do Estado continua, passados dezanove anos, a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados da Administração Central do Estado, devido à não aplicação integral do POCP e planos sectoriais. Daí que as demonstrações financeiras que apresenta sejam suportadas por diferentes sistemas contabilísticos em vigor. Assim sendo, o juízo formulado não é, ainda, completamente coincidente com o modelo previsto pelas Normas Internacionais de Auditoria.

Neste contexto, atentas as evidências recolhidas, as observações efetuadas, as conclusões extraídas e as recomendações formuladas, o Tribunal de Contas emite, no âmbito estrito deste Parecer, o juízo seguinte:

A) Conta da Administração Central

O Tribunal considera que a conta da Administração Central está afetada por erros materialmente relevantes, pelo que formula as seguintes reservas, chamando a atenção para um conjunto de ênfases e limitação de âmbito.

Sistemas contabilísticos

Reservas:

- ◆ Não aplicação integral do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP);
- ◆ Não apresentação de Balanço nem de Demonstração de Resultados consolidados na Conta Geral do Estado, relativamente às entidades com POCP.

¹ Aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11/09.

² Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11/09.

³ Por força do disposto no artigo 8.º da Lei n.º 151/2015.



Legalidade

Reservas:

- ◆ Omissão de € 1.697 M nas receitas do Estado (sobretudo impostos) contabilizados diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado (v.g. Infraestruturas de Portugal e RTP).

Ênfases:

- ◆ Permanece por aplicar a reforma da contabilização das receitas estando em falta a ligação dos sistemas próprios ao de contabilização orçamental e a responsabilização efetiva das entidades administradoras.
- ◆ Alteração sucessiva dos valores vinculativos inicialmente fixados no Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) para cada um dos programas orçamentais.
- ◆ A conta dos fluxos financeiros continua a não desempenhar o papel que lhe cabe no controlo das contas do Estado, por não comportar a totalidade dos movimentos correspondentes.
- ◆ O relatório do Governo que integra a Conta Geral do Estado é omissivo em matérias relevantes (v.g. património imobiliário e unidade de tesouraria).
- ◆ Os princípios da anualidade, da universalidade, da não compensação, da não consignação, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria não são observados em todas as situações em que o devem ser.

Correção financeira

Reservas:

- ◆ Subavaliação da receita cessante por benefícios fiscais (€ 149 M, para além da despesa fiscal por quantificar).
- ◆ Classificação económica errada de um conjunto elevado de operações de despesa que, não afetando o total da CGE, afeta o valor da despesa efetiva, reduzindo-a.
- ◆ A informação sobre o *stock* da dívida pública direta do Estado não abrange a dos SFA (incluindo EPR) que, em 31/12/2015, ascendia a € 37.834 M;
- ◆ Nos SFA, em particular nas novas EPR, devido a erros de classificação relativos a aumentos de capital, a receita de passivos financeiros está sobrevalorizada em cerca de € 2.900 M;
- ◆ A informação sobre os fluxos financeiros oriundos da União Europeia não é fidedigna nem completa;
- ◆ A informação sobre os fluxos financeiros para as regiões autónomas e para as autarquias locais não é fidedigna nem completa;
- ◆ Falta de inventário do património imobiliário e sua devida valorização. As receitas e despesas relativas às operações mobiliárias estão afetadas por erros (€ 89 M) e por falta de validação (€ 504 M).

- ◆ Omissão de € 3.275 M nos saldos da contabilidade da tesouraria face aos da contabilidade orçamental dos organismos da administração central, em virtude da movimentação fora do Tesouro não ser objeto de relevação na primeira dessas contabilidades nem na conta dos fluxos financeiros.
- ◆ Movimentação fora do Tesouro de parte relevante das disponibilidades dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 516 M e muitas entidades sem informação reportada) que continua a não ser registada na contabilidade da tesouraria. A generalidade dos juros auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria não foi entregue ao Estado (€ 2 M).

Ênfases:

- ◆ A comparabilidade, entre anos, da receita e da despesa não está assegurada em resultado de modificações no universo abrangido, insuficientemente explicitados no Relatório da Conta;
- ◆ O Relatório da CGE não evidencia a dívida não financeira das EPR e de parte do SNS e é omissivo em matérias relevantes (v.g. património imobiliário e unidade de tesouraria);
- ◆ Os ativos financeiros de médio e longo prazos foram excluídos na consolidação da conta.
- ◆ Omissão de disponibilidades 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 despesa (receita) orçamental, da subscrição (amortização) de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata.
- ◆ Omissão de € 2.966 M nos saldos da contabilidade orçamental face aos da contabilidade da tesouraria dos organismos da administração central, em virtude da não contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos que não tenham natureza orçamental, ao arrepio dos princípios da execução orçamental.

Limitação de âmbito

- ◆ A Conta Geral do Estado não inclui a receita e a despesa de três organismos da administração central, o que subvaloriza a receita e a despesa global.

B) Conta da Segurança Social

O Tribunal considera que a conta da Segurança Social está afetada por erros materialmente relevantes, pelo que formula as reservas e ênfases seguintes.



Controlo Interno

Reservas:

- ◆ Ausência de informação integral sobre a localização dos bens móveis, impedindo a realização de um efetivo controlo físico.
- ◆ Ausência de informação relevante relativa a imóveis que justifique o valor relevado nas demonstrações financeiras;
- ◆ Inexistência de procedimentos de controlo que evitem ou corrijam:
 - ◇ Valores incorretamente incluídos em parcelas de terreno de imóveis provenientes de imobilizado em curso;
 - ◇ Imóveis registados em duplicado;
 - ◇ Erros nos procedimentos de registo contabilístico do abate dos imóveis;
 - ◇ A incidência do cálculo das amortizações sobre o valor das parcelas de terreno dos imóveis.
- ◆ Os processos de pensões sociais e de pensões antecipadas encontram-se organizados de forma deficiente e denotam falhas na salvaguarda da documentação em suporte papel, o que inviabiliza o controlo das operações;
- ◆ O Manual de Normas e Procedimentos das Pensões do Regime não Contributivo não se encontra a ser aplicado de forma uniforme nos centros distritais do ISS;
- ◆ Em muitas situações o deferimento de atribuição de pensões por quem tem competência é posterior ao deferimento nas aplicações informáticas e conseqüente processamento informático das prestações e, por vezes, mesmo à notificação do deferimento da pensão ao beneficiário;
- ◆ Inexistência de procedimentos periódicos de reavaliação da condição de recursos e das situações em que a manutenção da pensão ou do seu valor depende da verificação duma condição;
- ◆ A informação residente nas bases de dados não se revela inteiramente fíavel, em virtude de migrações deficientes, com impacto potencial nos valores das pensões atribuídas.

Legalidade

Reservas:

- ◆ Aplicação de fundos, pelo IGFSS, em depósitos bancários, com vista à obtenção de uma rendibilidade superior à proporcionada através da aplicação desses mesmos fundos junto do IGCP, fora das condições estabelecidas no DLEO;
- ◆ Incumprimento da legislação comunitária e ausência de regulamentação de legislação nacional de enquadramento do Fundo de Garantia Salarial;
- ◆ Instauração de processos executivos relativos a valores indevidamente pagos a beneficiários de prestações sociais em número e volume financeiro inferior ao devido;
- ◆ Ausência de instauração de processos executivos relativos a:

- ◇ Reembolso de importâncias pagas por prestações de alimentos a menores;
- ◇ Reembolso de importâncias pagas de prestações de desemprego;
- ◇ Contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos sem fins lucrativos;
- ◇ Dívidas provenientes de rendas de imóveis; e
- ◇ Valores indevidamente pagos a pessoal.

Ênfases:

- ◆ Inexistência de diploma regulador da tesouraria única da segurança social;
- ◆ Existência de discrepâncias no quadro do financiamento;
- ◆ A conta do IGFSS e do ISSM não foram objeto de certificação legal de contas;
- ◆ Incumprimento de disposições legais relativas ao reconhecimento e registo da titularidade de imóveis e à atribuição do respetivo período de vida útil.

Correção financeira

Reservas:

- ◆ Na Conta de Execução Orçamental:
 - ◇ Parte das contribuições cobradas, € 7.524 M, não se encontra imputada às diferentes classificações económicas e respetivas desagregações em função da sua origem;
 - ◇ O valor de prestações sociais registado como pago inclui, indevidamente, € 6 M de prestações devolvidas à segurança social no exercício;
 - ◇ O saldo de execução orçamental está sobrevalorizado em € 775 m e subvalorizado em cerca de € 5 M;
 - ◇ Os saldos das contas bancárias relevam movimentos “por reconciliar”, no montante de € 54 M.
- ◆ No Balanço e na Demonstração de Resultados:
 - ◇ Impossibilidade de validação do valor relevado nas demonstrações financeiras relativo a imóveis, por inexistência de documentação comprovativa em, pelo menos, 48,6% do valor da amostra;
 - ◇ Incorreções nas contas de imobilizado e de amortizações, em virtude, designadamente, de: registo em duplicado do mesmo imóvel (€ 154 m, no imobilizado e € 5 m nas amortizações acumuladas); incorreções no registo de abate de imóveis já alienados ou cedidos (€ 225 m no imobilizado e € 24 m nas amortizações acumuladas); inclusão na parcela do terreno dos imóveis de valores provenientes de imobilizado em curso (€ 960 m); cálculo de amortizações sobre a parcela do valor dos terrenos (€ 116 m de amortizações acumuladas e € 21 m de amortizações do exercício); incorreta atribuição de vida útil aos imóveis, em valor não quantificado;



- ◇ Impossibilidade de reconciliação das dívidas de contribuintes com os respetivos saldos de contas correntes; manutenção em dívida do valor de € 92,0 M que poderá ter sido pago ou prescrito; e existência de saldos contranatura relativos a juros de mora (€ 1,6 M);
- ◇ O não cumprimento do princípio da especialização do exercício relativamente aos juros vencidos até 31/12/2015 implica uma subvalorização da dívida de contribuintes em, pelo menos, € 662 M, se se considerar apenas a dívida constituída a partir de 2010. No entanto, se for considerada toda a dívida residente em SEF (1976 a 2015) o valor é de € 2.019 M. No exercício de 2015 os proveitos estão, assim, subvalorizados em cerca de € 184 M e 386 M, conforme se considere um ou outro dos períodos;
- ◇ Dívidas por prestações sociais a repor contabilizadas por mais € 93 M do que o valor constante das contas correntes de beneficiários;
- ◇ Sobrevalorização do saldo de disponibilidades em € 775 m e subvalorização em € 16 M;
- ◇ Os saldos das contas bancárias relevam movimentos “por reconciliar”, no montante de € 54 M;
- ◇ Incorreção do valor relevado em proveitos diferidos relativos a acordos prestacionais, sobrevalorizando aquela conta e subvalorizando os proveitos do exercício em valores não quantificados;
- ◇ Os valores das provisões do exercício e acumuladas respeitantes a dívida contributiva estão subvalorizados, em valor não quantificado, por não incluírem dívida não participada a execução fiscal e a participada não incluir a dívida por declaração de falência ou insolvência; e estão sobrevalorizados, em valor não quantificado, por incluírem dívida que já está paga ou está a ser regularizada por via de acordo prestacional;
- ◇ Os valores dos custos operacionais e dos proveitos extraordinários estão subvalorizados na exata medida do valor das provisões não constituídas nem revertidas por incumprimento do princípio da não compensação no registo de prescrições, de anulação de prescrições e de cobrança de dívida com provisões constituídas;
- ◇ As provisões para riscos e encargos estão sobrevalorizadas em cerca de € 5 M;
- ◇ Os custos diferidos, bem como os resultados transitados estão sobrevalorizados em € 193 m (12,9%), devido à não imputação dos custos aos exercícios económicos respetivos;
- ◇ O valor relevado de resultados transitados não reflete as reservas feitas pelo TdC nos últimos anos e encontra-se sobrevalorizado em € 4 M, relativos a anulação de coimas e de custas de anos anteriores (2008 a 2014), indevidamente imputadas a resultados extraordinários do exercício;
- ◇ Os custos do exercício (pensões) estão subvalorizados em € 0,8 M devido à sua anulação e incorreto reconhecimento em resultados transitados;
- ◇ Os proveitos operacionais encontram-se subvalorizados em, pelo menos, € 184 M, relativos a juros vencidos em 2015 e não cobrados respeitantes a dívida constituída a partir de 2010;
- ◇ Os custos extraordinários estão subvalorizados em, pelo menos, € 18 M, por ausência de registo de prescrições em 2015, e sobrevalorizados em € 4 M, de anulações de coimas e custas de anos anteriores (2008 a 2014), indevidamente imputadas a custos extraordinários;
- ◇ Os resultados operacionais, extraordinários e líquido encontram-se afetados pelas reservas supra.