



**Tribunal de Contas**

---

*PARTE D*  
**CONCLUSÕES E  
RECOMENDAÇÕES; JUÍZO  
SOBRE A CONTA**





## 14. CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS

### 14.1. Conta consolidada da administração central e segurança social

A conta consolidada em contabilidade pública (administração central e segurança social) consta do quadro seguinte, na parte A excluindo as operações com *ativos e passivos financeiros* e, na parte B (página seguinte) incluindo, na administração central, as operações com *ativos e passivos financeiros* a considerar. Os procedimentos de consolidação da CGE de 2016 são explicitados no ponto 14.2.

Quadro D. 1 – Conta consolidada da administração central e segurança social de 2016

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Administração central	Segurança social	Conta consolidada
<b>A – Excluindo todos os ativos e passivos financeiros</b>					
<b>Receitas correntes (1)</b>	<b>44 126</b>	<b>27 392</b>	<b>55 318</b>	<b>25 683</b>	<b>70 774</b>
Impostos diretos	17 748	25	17 772	-	17 772
Impostos indiretos	22 496	828	23 324	219	23 543
Contribuições p/ SS, CGA, ADSE	633	4 062	4 696	14 778	19 474
Rendimentos da propriedade	497	441	798	454	1 251
Transferências correntes, das quais:	617	17 961	2 519	9 941	2 234
Estado	-	15 677	-	8 821	-
Serviços e fundos autónomos	391	-	-	146	-
Segurança social	124	1 420	1 544	-	-
Divergências de consolidação	14	-	23	-	307
Outras receitas correntes	2 135	4 074	6 209	291	6 500
<b>Receitas de capital (2)</b>	<b>104</b>	<b>1 905</b>	<b>1 279</b>	<b>29</b>	<b>1 307</b>
Venda de bens de investimento	52	149	200	28	228
Transferências de capital, das quais:	24	1 652	946	1	946
Estado	-	718	-	1	-
Serviços e fundos autónomos	12	-	-	-	-
Segurança social	-	-	-	-	-
Divergências de consolidação	-	-	-	-	-
Outras receitas de capital	28	104	132	-	132
<b>Total da receita "efetiva" (3)=(2)+(1)</b>	<b>44 230</b>	<b>29 297</b>	<b>56 596</b>	<b>25 712</b>	<b>72 080</b>
<b>Despesas correntes (4)</b>	<b>48 826</b>	<b>26 705</b>	<b>59 331</b>	<b>24 126</b>	<b>73 229</b>
Despesas com pessoal	9 371	6 465	15 837	252	16 089
Aquisição de bens e serviços correntes	1 564	7 183	8 746	50	8 796
Juros e outros encargos	7 380	769	8 008	3	8 011
Transferências correntes, das quais:	29 917	11 472	25 330	23 165	38 268
Estado	-	416	-	180	-
Serviços e fundos autónomos	15 668	-	-	1 262	-
Segurança social	8 695	276	8 971	-	-
Divergências de consolidação	-	6	31	-	218
Subsídios	118	523	641	636	1 277
Outras despesas correntes	475	293	768	20	788
<b>Despesas de capital (5)</b>	<b>1 535</b>	<b>2 840</b>	<b>3 645</b>	<b>22</b>	<b>3 666</b>
Aquisição de bens de capital	322	2 193	2 515	14	2 529
Transferências de capital, das quais:	1 135	631	1 036	8	1 043
Estado	-	14	-	-	-
Serviços e fundos autónomos	735	-	-	-	-
Segurança social	1	-	1	-	-
Divergências de consolidação	1	9	29	-	29
Outras despesas de capital	78	16	94	-	94
<b>Total da despesa "efetiva" (6)=(4)+(5)</b>	<b>50 361</b>	<b>29 544</b>	<b>62 976</b>	<b>24 148</b>	<b>76 895</b>
<b>Saldo global (7)=(3)-(6)</b>	<b>-6 132</b>	<b>-248</b>	<b>-6 379</b>	<b>1 564</b>	<b>-4 815</b>

(...)

(...)

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Administração central	Segurança social	Conta consolidada
<b>B – Ativos e passivos financeiros a considerar</b>					
<b>Ativos financeiros da administração central (a)</b>					
Receita de capital dos SI e dos SFA (8)	310	233	543		543
Não considerados por terem contrapartida em passivos financeiros (9)	671	2	-		
Despesa de capital dos SI e dos SFA (10)	139	773	912		912
Não considerados por terem contrapartida em passivos financeiros (11)	2 970	-	-		
<b>Passivos financeiros (Parvalorem, Parups, Parparticipadas)</b>					
Despesa de capital dos SFA (12)	-	384	384		384
<b>Diferença (13) = (8)-(10)-(12)</b>	<b>171</b>	<b>-924</b>	<b>-753</b>		<b>-753</b>
<b>Total da receita (14)=(3)+(8)</b>	<b>44 540</b>	<b>29 530</b>	<b>57 140</b>	<b>25 712</b>	<b>72 624</b>
<b>Total da despesa (15)=(6)+(10)+(12)</b>	<b>50 501</b>	<b>30 701</b>	<b>64 272</b>	<b>24 148</b>	<b>78 192</b>
<b>Saldo incluindo ativos e passivos financeiros (16)=(14)-(15)</b>	<b>-5 961</b>	<b>-1 171</b>	<b>-7 132</b>	<b>1 564</b>	<b>-5 568</b>

(a) Os *ativos financeiros* não incluem: i) aplicações financeiras – *empréstimos de curto prazo, títulos de curto prazo* e, no subsector dos SFA, *títulos a médio e longo prazos*; ii) conforme se indica nas linhas (9) e (11), os *empréstimos a médio e longo prazo a SFA* (e o seu reembolso), bem como os aumentos de capital a SFA, por terem como contrapartida, neste subsector, na receita (e despesa) excluída de *passivos financeiros*; iii) outros *ativos financeiros* de EPR.

Fontes: CGE de 2016, SGR – Sistema de Gestão de Receitas, SIGO – Sistema de informação para a gestão orçamental, DGO, DGTF e informação dos serviços processadores.

Excluindo *ativos e passivos financeiros* (parte A do Quadro):

- ◆ Nas receitas consolidadas (€ 72.080 M) avultam as receitas fiscais (57,3%) [por via dos *impostos indiretos* (€ 23.543 M) e dos *impostos diretos* (€ 17.772 M)] e as *contribuições para a segurança social, ADSE e CGA* (€ 19.474 M, 27,0%).
- ◆ Nas despesas consolidadas (€ 76.895 M) destacam-se as *transferências correntes* (€ 38.268 M, 49,8%), as *despesas com pessoal* (€ 16.089 M, 20,9%), a *aquisição de bens e serviços correntes* (€ 8.796 M, 11,4%) e os *juros e outros encargos* (€ 8.011 M, 10,4%).
- ◆ O consequente saldo global é de € -4.815 M e resulta do desequilíbrio no saldo corrente (€ -2.456 M) e no saldo de capital (€ -2.359 M). Corresponde ao saldo global do Mapa XXIII da CGE.

Nas operações da administração central com *ativos e passivos financeiros* a considerar (parte B do Quadro D. 1) destaca-se:

- ◆ Nos *ativos financeiros* a despesa excedeu a receita em € 369 M.
- ◆ As despesas com *passivos financeiros* da Parvalorem, da Parups e da Parparticipadas (€ 384 M).

Considerando o impacto do saldo das operações com *ativos e passivos financeiros*, que foi de € -753 M, o saldo global passaria para € -5.568 M. Porém, se corrigidos os erros nas classificações económicas identificados no quadro seguinte teriam um impacto nos saldos antes referidos (redução do défice) de € 22 M.



Quadro D. 2 – Erros de classificação económica

(em milhões de euros)

Operação	Classificação económica		Efeito no saldo
	Utilizada (CGE)	Adequada	
<b>RECEITA</b>			
Parups (receita de venda de ações, obrigações e resgate de unidades de participação)	Venda de bens de investimento	Ativos financeiros	-30
Fundo de Contra Garantia Mútuo (recuperação de créditos garantidos)	Outras receitas de capital	Ativos financeiros	-11
PARCAIXA (dividendos)	Saldo da gerência anterior	Rendimentos da propriedade	9
CP (juros de suprimentos)	Ativos financeiros	Rendimentos da propriedade	1
EAS (reembolso de empréstimo)	Rendimentos da propriedade	Ativos financeiros	-
Defloc (rendas de locação)	Passivos financeiros	Rendas	-
		<b>Subtotal</b>	<b>-30</b>
<b>DESPESA</b>			
Fundo de Contra Garantia Mútuo (pagamentos em execução de contragarantias)	Transferências correntes	Ativos financeiros	43
Fundo de Contra Garantia Mútuo (depósito bancário)	Transferências correntes	Ativos financeiros	32
DGTF (transferências para países terceiros e organizações internacionais)	Ativos financeiros	Transferências de capital	-18
IAPMEI (dotação de capital do FITEC)	Ativos financeiros	Transferências correntes	-5
Fundo de Contra Garantia Mútuo (entrega ao Estado de recuperações de créditos garantidos)	Outras despesas de capital	Ativos financeiros	3
SPMS (pagamento de dívidas a fornecedores)	Passivos financeiros	Aquisição de bens e serviços	-3
SPMS (juros)	Passivos financeiros	Juros	-
		<b>Subtotal</b>	<b>51</b>
		<b>Total</b>	<b>22</b>

Fonte: CGE e informação prestada pelas entidades processadoras.

Em contraditório, a DGO, reiterando respostas anteriores, refere que a sua análise “centra-se na perspetiva do apuramento do saldo global dos subsectores das AP, para efeitos de apuramento do défice de cada subsector, o mais próxima possível da ótica de contabilidade nacional e do conceito de necessidade líquida de financiamento, utilizado pelo INE e pelo Eurostat para a definição do indicador de défice orçamental. Acresce o facto de os ativos financeiros contribuírem apenas para a variação do stock de dívida pública, não se refletindo na determinação de saldo orçamental, em linha com os critérios do Eurostat. (...)”

Esta matéria foi apreciada em relatórios de acompanhamento da execução orçamental e no PCGE, reiterando-se o que se disse no PCGE 2012<sup>1</sup>: “Efetivamente, em contabilidade nacional, são excluídos os ativos financeiros – mas definidos segundo os conceitos do SEC, completados com as decisões do Eurostat, independentemente da classificação orçamental (em contabilidade pública) que tenha sido dada. Desse modo, elevados montantes que haviam sido classificados, em contabilidade pública, como ativos financeiros, não são considerados como tal em contabilidade nacional e são incluídos na despesa não-financeira<sup>[2]</sup>. (...) Uma vez que o Tribunal examina as contas do Estado na ótica da contabilidade pública, e de acordo com o princípio da prudência, não se exclui a despesa em ativos financeiros, para além dos mencionados títulos e empréstimos de curto prazo, por se considerarem aplicações (ou movimentos) de tesouraria e, eventualmente, outros de natureza semelhante. No tocante à receita, coerentemente, segue-se o mesmo critério”.

<sup>1</sup> Ponto 14.1.

<sup>2</sup> Por exemplo, a capitalização de instituições de crédito [€ 4.900 M do Novo Banco (2014) e € 2.255 M do Banif (2015)], bem como as “injeções de capital em empresas públicas”: € 3.599 M (2014), € 3.033 M (2015) e € 2.143 M (2016 – cfr Quadro D.5).

## 14.2. Procedimentos de consolidação na CGE de 2016

A CGE de 2016 integra o Mapa XXIII – “Conta consolidada da administração central e segurança social”, reproduzido no relatório (Quadro 23, com a mesma designação).

Na sequência de recomendação do Tribunal no sentido da consolidação contemplar todas as operações materialmente relevantes, a CGE, a partir de 2015, excluiu os *juros* e as *transferências* classificadas como operações entre entidades da administração central e a *aquisição/venda de bens e serviços* por entidades do programa Saúde<sup>1</sup>. Porém, os montantes das despesas que excedem as correspondentes receitas (ou, reciprocamente, tratando-se de receitas) são reclassificados em “diferenças de consolidação” que, assim, juntam receitas ou despesas que tinham distintas classificações económicas, contrariando o princípio da especificação.

A DGO, na sua resposta, refere que a “(...) *individualização das diferenças de consolidação em linhas próprias (...) é a que se apresenta como tendo maior número de vantagens (...)*”. Porém, na CGE as “diferenças de consolidação”, em receitas correntes (€ 169 M) correspondem a *transferências* (€ 111 M) e a *venda de serviços* (€ 58 M) e, em despesas correntes (€ 30 M) a *transferências* (€ 22 M) e a *juros* (€ 9 M), o que contraria o princípio da especificação.

No Quadro D.1, foram excluídas todas as transferências (mantendo-se a divergência de consolidação nessa classificação económica). Quanto aos juros, foram excluídos apenas os pagos por SFA a entidades da administração central e, na *aquisição de bens e serviços*, a despesa registada pela ACSS nas classificações identificadas pela DGO como paga a entidades do SNS (e mantidas as divergências de consolidação também na correspondente classificação económica).

Continuam a verificar-se divergências de consolidação entre os organismos resultantes de deficiências da contabilização desses fluxos, destacando-se as registadas nas transferências entre a administração central e a segurança social (€ 471 M), entre SI e SFA (€ 35 M), entre SI (€ 15 M) e entre SFA (€ 15 M).

A persistência e a materialidade das divergências de consolidação evidenciam deficiências na aplicação das normas vigentes e nos respetivos sistemas de gestão e controlo, requerendo-se, por isso, maior eficácia dos procedimentos de controlo para identificar os erros e assegurar tempestivamente as devidas correções, como o Tribunal tem alertado.

\*

Como as receitas e despesas consolidadas da administração central e segurança social resultam da agregação e consolidação dos montantes que constam dos quadros referentes a cada subsector, são-lhes aplicáveis as correspondentes observações, limitações e reservas.

---

<sup>1</sup> Abrange despesa em aquisição de bens (produtos químicos e farmacêuticos, produtos vendidos nas farmácias e material de consumo clínico) e em aquisição de serviços (outros trabalhos especializados, serviços de saúde, outros serviços de saúde e outros serviços). Na receita abrange a venda de materiais de consumo e a venda de serviços de saúde e outros serviços.



### 14.3. O saldo estrutural

Com a confirmação de que o défice de 2016 se situava abaixo dos 3% do PIB<sup>1</sup>, Portugal viu corrigida a situação de défice excessivo<sup>2</sup> e passou a estar sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)<sup>3</sup>. Esta vertente visa o cumprimento de políticas orçamentais sólidas, conducentes à sustentabilidade a médio prazo das finanças públicas. Para a respetiva monitorização, é definido um objetivo orçamental de médio prazo (OMP) relativo ao défice fixado em termos estruturais<sup>4</sup> e recomendada a trajetória de ajustamento para o alcançar.

O saldo estrutural, como já referido em Pareceres anteriores e também reconhecido no Programa de Estabilidade 2016-2020, é um indicador de mensuração subjetiva<sup>5</sup>. A metodologia para o seu cálculo inclui a correção do saldo nominal do efeito da variação cíclica da economia, que só pode ser verificada *à posteriori*. Para além disso, a informação disponível nos vários documentos orçamentais não tem sido apresentada de forma consistente, o que não permite identificar claramente as alterações das componentes e respetivos efeitos neste indicador.

Relativamente a 2016, o quadro seguinte, identifica as diferentes estimativas para o saldo estrutural e outros indicadores associados, apresentados em vários momentos e por diferentes organismos.

**Quadro D. 3 – Composição do saldo estrutural – 2016**  
(Saldo PDE em % do PIB, saldo estrutural e componentes em % do PIB potencial)

	Projeto de Plano Orçamental	Projeções de inverno da CE	OE 2016	Programa de Estabilidade 2016-2020	OE 2017	Boletim Económico BdP (a)	CGE 2016	Comissão Europeia (AMECO)	OE 2018
	jan/16	fev/16	fev/16	abr/16	out/16	mai/17	jun/17	ago/17	out/17
Saldo PDE (SEC 2010)	-2,6	-3,4	-2,2	-2,2	-2,4	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
Componente cíclica	-0,5	-0,5	-	-0,7	-0,9	-0,1	-0,3 (b)	-0,3	-0,4
Medidas extraordinárias e temporárias	-1,0	0,1	-	0,2	0,1	0,4	0,3	0,3	0,4
<b>Saldo estrutural</b>	<b>-1,1</b>	<b>-2,9</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,7</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,0</b>
Variação do saldo estrutural	0,2	-1,0	0,3	0,3	0,2	0,0	0,4	0,3	0,3
<b>OMP</b>		<b>-0,5</b>				<b>0,25</b>			

Notas:

(a) O Banco de Portugal segue metodologia acordada no âmbito do Eurosistema.

(b) Deduzido por diferença.

<sup>1</sup> Para efeitos do Procedimento do Déficit Excessivo (PDE) – cfr. ponto 14.4.

<sup>2</sup> O procedimento por déficit excessivo que vigorou entre 2009 e 2016 foi encerrado com a decisão do Conselho Ecofin de 16 de junho de 2017.

<sup>3</sup> De acordo com o artigo 121.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativo à supervisão multilateral e operacionalizada através do Regulamento (CE) n.º 1466/97 e subsequentes alterações pelo Regulamentos (CE) n.º 1055/2005 e (UE) n.º 1175/2011.

<sup>4</sup> O OMP é fixado em termos do rácio do saldo estrutural em percentagem do PIB potencial. Este saldo corresponde ao “Saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias e temporárias” (n.º 3 do art. 12.º - C da LEO).

<sup>5</sup> Cfr. ponto 14.3 dos PCGE desde 2013.

No OE2016, o OMP de referência para o saldo estrutural era de -0,5%, como indicado no Quadro D. 3 e a redução anual de 0,5 p.p. do PIB para o ajustamento mínimo. Porém, a execução orçamental conduziu a um saldo estrutural de -2,0% e ao ajustamento de 0,3 p.p., inferior ao mínimo definido. De notar que, em resultado da revisão efetuada pela CE, no Programa de Estabilidade para 2016-2020, apresentado em abril de 2016, o OMP passou de um défice de -0,5% para um excedente de 0,25%, o mais exigente da UE. Para Portugal alcançar o novo OMP, a trajetória de consolidação orçamental, medida pelo ajustamento estrutural, deve registar uma melhoria anual de pelo menos 0,6 p.p.

Atendendo à importância deste indicador no contexto da monitorização da situação orçamental dos países membros da UEM, é exigível a identificação clara e bem definida da articulação que se pretende estabelecer entre o orçamento anual e o respetivo indicador estrutural para a concretização dos objetivos de médio prazo.

#### **14.4. O saldo para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE)**

A 2.ª notificação de 2017 no âmbito do PDE, remetida pelas autoridades estatísticas à Comissão Europeia, confirmou que as administrações públicas, em 2016, registaram um défice de 2,0% do PIB.

Este resultado e a expectativa de manutenção do saldo abaixo do limite dos -3% imposto pelo PEC, conduziram ao encerramento da situação de défice excessivo a que Portugal estava sujeito desde 2009. A aplicação das regras da vertente preventiva do PEC, vêm exigir ações que assegurem, nomeadamente, a manutenção do défice abaixo dos 3%, a redução da dívida e, como referido no ponto anterior, o cumprimento do ajustamento estrutural.

Em 2016, em contabilidade nacional, o défice do subsector da administração central (€ -6.081 M)<sup>1</sup>, foi atenuado pelos excedentes nos outros sectores (fundos e segurança social e administração regional e local), totalizando o saldo das administrações públicas € -3.665 M (*vide* quadro seguinte).

Entre a contabilidade nacional e a contabilidade pública existem diferenças quanto à classificação de operações e entidades que integram o respetivo universo. O quadro seguinte, identifica os principais aspetos metodológicos que diferenciam as duas óticas, apresentando os principais ajustamentos que permitem obter o saldo do total das administrações públicas, em contabilidade nacional (referência para efeitos do PDE) a partir do saldo dos serviços integrados (Estado), em contabilidade pública.

---

<sup>1</sup> O saldo da administração central em contabilidade pública, foi de € -6.379 M – cfr. CGE 2016 – Mapa XXIII.





**Quadro D. 4 – Saldos e ajustamentos – ótica da contabilidade pública para a da contabilidade nacional (2016)**

	M €	% PIB
Saldo dos SI – ótica da contabilidade pública (excluindo ativos financeiros)	<b>-6 132</b>	<b>-3,3</b>
Saldos das administrações regionais e locais em contabilidade pública	633	0,3
Saldo da segurança social em contabilidade pública	1 564	0,8
Ajustamentos ao universo	1 773	1,0
Ajustamentos relativos à especialização do exercício	1 192	0,6
Diferença entre juros pagos e devidos	-74	0,0
Impostos e contribuições para a segurança social	-124	-0,1
Ajustamento <i>accrual</i> da administração regional e local	191	0,1
Pagamento de pensões associado à transferência de fundos de pensões para as administrações públicas	459	0,2
<i>Pre-paid margins</i> de empréstimos no âmbito do FEEF	287	0,2
Material militar	229	0,1
Outros	222	0,1
Reclassificação de operações	-2 695	-1,5
Injeções de capital da administração central:	-2 189	-1,2
Aumentos de capital de empresas públicas (*)	-2.143	-1,2
Fundo de Apoio Municipal	-46	-
Injeções de capital da administração regional - Madeira	-345	-0,2
Outros	-160	-0,1
Contabilidade nacional		
Saldo da administração central	-6 081	-3,3
Saldo das administração regional e local	855	0,5
Saldo dos fundos de segurança social	1 561	0,8
Saldo do total das administrações públicas	<b>-3 665</b>	<b>-2,0</b>

(\*) Inclui os aumentos de capital realizados por despesa orçamental e por conversão de créditos, deduzidos de dívidas da Carris e do STCP já assumidas pelo Estado em 2014.

Nota: Ajustamentos de sinal positivo (negativo) afetam positivamente (negativamente) o saldo em contas nacionais.

Fonte: CGE - Mapa XXIII e Quadro 25; Quadros PDE (notificação de setembro de 2017).

Além do saldo dos SI na ótica da contabilidade pública (€ -6.132 M), é necessário contabilizar os saldos das administrações regional e local e da segurança social, na ótica da contabilidade pública, respetivamente, € 633 M e € 1.564 M.

Os ajustamentos ao universo (€ 1.773 M), para determinar o saldo PDE, correspondem ao saldo dos SFA e EPR de cada administração em contabilidade nacional. Este saldo é positivo pelo efeito da receita de capital das EPR que beneficiaram das injeções de capital identificadas no quadro<sup>1</sup>.

Os ajustamentos relativos à especialização do exercício são negativos ou positivos em função da operação associada ter sido efetuada antes ou depois do facto económico gerador da mesma. Em 2016, registou-se, no total, um efeito líquido positivo de € 1.192 M, em resultado de operações muito diversificadas. Por exemplo, a aquisição do material militar é registada no momento da transferência de propriedade do ativo e não no momento do pagamento.

Os ajustamentos decorrentes de regras do sistema de contas nacionais relativamente a determinadas intervenções do Estado (identificadas no quadro em “Reclassificação de operações”) resultaram, em 2016, na reclassificação de ativos financeiros em despesa efetiva, com um agravamento no défice para efeitos do PDE de € 2.695 M. Destacam-se os destinados a cobrir perdas acumuladas, extraordinárias ou futuras, de determinadas sociedades, a título de dotações de capital para capitalizar ou recapitalizar, mas sem expectativa de razoável rendibilidade futura para o Estado, pelo que são registados em contabilidade nacional como transferências de capital (injeções de capital). Salientam-se as para a Infraestruturas de Portugal (€ 950 M), CP (€ 655 M)<sup>2</sup> e Metropolitano de Lisboa (€ 358 M).

<sup>1</sup> Tratando-se de uma transferência de capital entre entidades dentro das administrações públicas (do Estado para EPR da administração central e do governo regional da Madeira para EPR da administração regional da Madeira) o impacto final no saldo é nulo, pelo efeito de consolidação.

<sup>2</sup> Na CP, o valor total resulta de € 479 M de conversão de crédito em capital e € 176 M de dotações de capital.

## 15. ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

O Tribunal avaliou o acolhimento das 95 recomendações formuladas no PCGE 2014 com base nos resultados das auditorias, das ações de controlo realizadas e do exame da informação prestada pelos destinatários das recomendações<sup>1</sup>; atualiza-se, também, a apreciação sobre o acolhimento de 2 recomendações formuladas no PCGE 2013 e não reiteradas no PCGE 2014. O quadro seguinte apresenta o grau de acolhimento das recomendações objeto de apreciação<sup>2</sup>.

Recomendações – PCGE 2014	Número	Percentagem
Totalmente acolhidas	8	8
Parcialmente acolhidas	49	52
Não acolhidas	35	37
Prejudicadas	3	3
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Recomendações não acolhidas – PCGE 2013	2
---	---

Foram corrigidas, total ou parcialmente, as deficiências que motivaram 57 recomendações (60%); permanecem por cumprir 35 (37%) e 3 foram consideradas prejudicadas por alteração das circunstâncias que as fundamentaram. Parte significativa das deficiências não corrigidas tem sido reiteradamente objeto de recomendações nos PCGE, dado não terem sido apresentadas justificações atendíveis para o seu não acolhimento.

Identificam-se de seguida as recomendações consideradas como não acolhidas e enunciam-se, sumariamente, as alegações apresentadas pelas entidades destinatárias e as apreciações do Tribunal.

### 15.1. Recomendações não acolhidas pela administração central

#### Previsões macroeconómicas

##### Recomendação 2 – PCGE 2014

*A CGE deve apresentar de forma quantificada os impactos de cada uma das medidas de consolidação 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.*

O Ministro das Finanças (MF) alegou que “esta informação consta no ROE de 2016 e 2017 e na CGE 2016. Há tabelas que quantificam as principais medidas de política com impacto na receita e na despesa (vide Quadro II.3.6. Medidas orçamentais em 2016 (ROE 2016); Quadro III. 1.1. Medidas de política orçamental em 2017 (ROE 2017) e Quadro 7 - Medidas pontuais (CGE 2016)”, considerando a recomendação acolhida.

Apesar de o ROE 2016 apresentar a estimativa quantificada do efeito das medidas orçamentais na receita e na despesa (Quadro II.3.6), a CGE 2016 não apresentou os resultados quantitativos da aplicação de

<sup>1</sup> O Governo, através do Ministro das Finanças e das Secretárias de Estado da Segurança Social e Adjunta e da Justiça.

<sup>2</sup> A recomendação é classificada como *totalmente acolhida* se verificada a correção das deficiências que a motivaram, *parcialmente acolhida* quando a correção não é total, *não acolhida* quando as deficiências subsistem e *prejudicada* quando, por factos ou circunstâncias supervenientes, deixou de ter pertinência.



cada uma dessas medidas. O referido Quadro 7 da CGE 2016 apenas identifica as medidas temporárias (não consideradas aquando da elaboração do cenário orçamental) e o seu impacto no défice orçamental.

## Alterações orçamentais

### Recomendação 4 – PCGE 2014

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

O MF considerou a recomendação acolhida, invocando que: *“Durante a execução dos OE, a DGO pronuncia-se sobre os pedidos de reforço de dotações orçamentais no sentido de esgotar plenamente as soluções existentes no âmbito da gestão flexível – quer no plano do orçamento das entidades, quer ao nível do orçamento do programa orçamental – e de utilização das dotações cativas por força da Lei do OE e de outros diplomas. Só em último recurso e na inexistência de soluções alternativas, a DGO emite pareceres no sentido de se reforçarem as dotações orçamentais insuficientes por contrapartida da dotação provisional.”*

Apesar do alegado, em 2016 a dotação provisional foi utilizada na totalidade (€ 502 M) destinando-se 52,3% ao reforço das despesas com pessoal (€ 262 M) e a transferências para os SFA, o que evidencia, mais uma vez, a sua utilização indevida e a inobservância do princípio da especificação.

## Receita

### Recomendação 11 – PCGE 2014

*Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, elimine os constrangimentos técnicos dos sistemas de informação que obstem 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.*

O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida alegando: *“A DGO tem desenvolvido esforços no sentido de serem encontradas soluções para os constrangimentos existentes em vários sistemas de informação, quer locais quer centrais.”*

Porém, subsiste a omissão de parte substancial (€ 3.463 M) dos fluxos financeiros recebidos por entidades da administração central nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE.

### Recomendação 12 – PCGE 2014

*Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para assegurar a inclusão, nos saldos da contabilidade orçamental, das aplicações financeiras dos organismos da administração central passíveis de mobilização quase imediata.*

O MF considerou a recomendação acolhida alegando: *“A Circular Série A n.º 1379, designadamente, nos pontos 69 a 75 contém instruções sobre a contabilização das aplicações em títulos da dívida pública. No que respeita aos procedimentos que têm vindo a ser indicados pela DGO, os mesmos têm vindo a ser no sentido da contabilização, em despesa e receita orçamental, da subscrição e reembolsos (respetivamente) de CEDIC (...)”.*

O procedimento definido pela DGO não dá acolhimento à recomendação em causa. Porém, a questão subjacente à recomendação ficará resolvida com a entrada em vigor e plena aplicação do SNC-AP, o que está legalmente previsto para 1 de janeiro de 2018. A Demonstração dos Fluxos de Caixa passará a

evidenciar no saldo, também, os equivalentes de caixa. Assim, a DGO na emissão de instruções deverá ter em consideração o que decorre do SNC-AP.

#### **Recomendação 13 – PCGE 2014**

*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).*

O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida alegando: “Entende-se que a verificação do cumprimento desta recomendação será por via da realização de auditorias”.

Ora, a confirmação formal recomendada é de um requisito prévio, nos termos legais, para atribuir autonomia financeira a organismos da administração central. Como tal, deveria integrar e suportar o processo de atribuição e, também, o de qualquer alteração subsequente no regime de financiamento dos organismos autónomos.

#### **Recomendação 15 – PCGE 2014**

*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 necessidade, adequação e proporcionalidade.*

O MF considerou a recomendação não acolhida alegando: “Encontra-se em processo de avaliação para efeitos da criação dos mecanismos necessários para o seu cumprimento”.

## **Despesa**

#### **Recomendação 16 – PCGE 2014**

*O desenvolvimento de indicadores relevantes que permitam a fixação clara de objetivos no Orçamento do Estado e o reporte da sua monitorização e avaliação na CGE.*

O MF alegou que: “A CGE incorpora, no capítulo das políticas setoriais, uma análise dos resultados obtidos na execução de cada um dos Programas Orçamentais, para além da descrição dos recursos financeiros e humanos utilizados. Nessa análise são identificados os objetivos de política, indicadores, metas e resultados. A título ilustrativo, mencionam-se os quadros 124 a 126 do PO02-Governança (CGE 2016).”

Embora a CGE apresente melhorias na divulgação dos resultados da execução dos Programas Orçamentais, continuam a não ser fixados no ROE os objetivos e indicadores, tendo em vista o seu reporte, monitorização e avaliação na CGE.

#### **Recomendação 17 – PCGE 2014**

*Enquanto a nova LEO não produzir todos os seus efeitos, 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).*

O MF considerou a recomendação acolhida, invocando que: “Pelo articulado da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) em vigor no ano de 2015 (...) parece poder concluir-se que o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) delimita o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) e que este deve ser



atualizado, anualmente, para os 4 anos seguintes em consonância com os objetivos estabelecidos no PEC, também revisto anualmente (...)"

Constatou-se que as sucessivas revisões do QPPO aumentaram os limites para a despesa.

## Dívida pública

### Recomendação 28 – PCGE 2014

A CGE deve passar a incluir a dívida pública direta de todos os SFA no mapa XXIX, bem como as operações de derivados financeiros. No caso da dívida pública em moeda estrangeira esta deve ser reportada nas respetivas divisas.

### Recomendação 30 – PCGE 2014

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

O MF considerou as recomendações não acolhidas; de facto, a dívida de todos os SFA e as operações de derivados financeiros continuam a não constar da CGE, não sendo igualmente apresentado o *stock* da dívida consolidada do Estado.

### Recomendação 31 – PCGE 2014

A LOE deve fixar o limite do acréscimo de endividamento líquido de forma desagregada, no mínimo, por SI e SFA. O Tribunal recomenda ainda a instituição de procedimentos de controlo global da utilização dos limites autorizados, bem como a respetiva apresentação no Relatório da CGE.

O MF alegou que: “O IGCP concorda que seria útil cruzar a verificação do limite do acréscimo de endividamento global, com a evolução da dívida consolidada de todas as entidades da Administração Central (SI e SFA). No entanto, não julgamos que essa seja uma condição necessária para a verificação do limite. Dado que, a informação apresentada nos quadros 80 e 81 do Relatório da CGE (pp. 162-163) apresenta elementos suficientes para se atestar da verificação do limite de acréscimo de endividamento líquido inscrito no art.º 132.º da LOE 2015.”, concluindo que a recomendação se encontra totalmente acolhida.

A LOE continua a não fixar esses limites.

### Recomendação 32 – PCGE 2014

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.

O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida, invocando que: “O IGCP tem apresentado algumas estimativas dos custos (com a manutenção destes saldos) no seu Relatório anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública desde 2014, tendo também discutido os argumentos que estiveram na base desta opção desde 2011, tanto nos Relatórios anuais, como nas respostas aos pareceres do Tribunal de Contas sobre a CGE. (...)”

Apesar de as estimativas dos custos constarem do relatório do IGCP, a CGE é omissa nessa matéria.

## Dívida não Financeira

### Recomendação 33 – PCGE 2014

| *Deve a CGE incluir informação sobre a dívida não financeira também das EPR e das EPE do SNS.*

O MF considerou a recomendação parcialmente acolhida, porém, refere: “(...) a informação considerada na CGE não inclui a dívida não financeira das EPR, CGA e SNS, conforme explicitado em nota de rodapé nº 63 da CGE de 2015 (Volume I, Tomo I).”

De facto, a CGE 2016 continua a não incluir a referida informação.

## Património financeiro

### Recomendação 48 – PCGE 2014

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

O MF alegou que: “De acordo com o artigo 9.º do Decreto-Lei nº 209/2000, de 2 de setembro, o modo de aplicação da receita das reprivatizações é definido por despacho do Ministro das Finanças, sendo a afetação da mesma realizada em conformidade com o artigo 16º da Lei nº 11/90, de 5 de abril (Lei Quadro das Privatizações).”

A Lei Quadro das Privatizações permanece por alterar.

## Património imobiliário

### Recomendação 50 – PCGE 2014

| *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.*

O MF considerou a recomendação acolhida alegando: “(...) a DGO mantém o controlo mensal das receitas obtidas com a alienação de imóveis, fornecida pela DGTF, com a informação registada no SGR e/ou SIGO – SFA, alertando os serviços sempre que verifica que alguma receita consignada ainda não está refletida nos sistemas centrais.”

Porém, dos € 115 M contabilizados como receita obtida, o relatório da CGE apenas reporta € 23 M (20%) recebidos com alienações promovidas pela DGTF. E dos € 207 M contabilizados como despesa incorrida, só reporta € 31 M (15%) pagos por aquisições promovidas pela DGTF. O relatório da CGE 2016 continua assim sem reportar nem explicar parte importante (83%) das variações patrimoniais ocorridas no exercício.



## Operações de tesouraria

### Recomendação 52 – PCGE 2014

*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.*

O MF considerou a recomendação acolhida alegando: “Na Circular DGO Série A n.º 1384 (Preparação do OE 2017) foram incluídas instruções (pontos 19 e 20) que visam assegurar o reporte integral das operações extraorçamentais.”

A conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE continua a não incluir as movimentações fora do Tesouro. Continua, também, sem relevar a execução orçamental dos SFA.

### Recomendação 53 – PCGE 2014

*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.*

O MF considera a recomendação acolhida alegando: “A adequada relevação dos vários fluxos financeiros depende do completo e correto reporte por parte dos organismos”.

A CGE continua a não contabilizar todas as operações subjacentes aos fluxos financeiros de cada entidade. A falta de reporte por parte dos organismos não é atendível, pois existem fontes alternativas de controlo dessa informação (contabilidade do Tesouro e contas dos organismos) que permitem assegurar o registo nos sistemas de contabilização orçamental da totalidade dos fluxos financeiros.

### Recomendação 54 – PCGE 2014

*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.*

O MF considera a recomendação acolhida alegando: “A redação do n.º 8 do artigo 43.º do Decreto-Lei de execução orçamental de 2016 veio alterar as responsabilidades da DGO neste âmbito, colocando-as ao nível do controlo e não da gestão da receita em causa, pelo que a recomendação já não será aplicável”.

O controlo da receita do Estado decorrente da entrega dos juros auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria obriga a DGO a confirmar essa entrega até ao final do mês seguinte ao da sua obtenção ou a aplicar os procedimentos necessários à sua cobrança. O que voltou a não se verificar em 2016 visto que ficou, novamente, a quase totalidade dos juros por entregar.

## 15.2. Recomendações não acolhidas pela segurança social

### Recomendação 56 – PCGE 2013

*Reitera-se que deve proceder-se à compatibilização das disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respetiva execução.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que “*Dada a complexidade da matéria, bem como as significativas alterações introduzidas na Lei de Enquadramento Orçamental recentemente aprovada, a compatibilização dos normativos terá de ser objeto de estudo aprofundado*”.

O Ministro das Finanças informou que, no seu entendimento, “*(...) à semelhança de respostas dadas em anos anteriores, (...) estas matérias têm enquadramento nos objetivos programáticos subjacentes à implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental ( )*”.

Em 2016, não foi registada qualquer alteração.

### Recomendação 80 – PCGE 2013

*Recomenda-se ao Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social que diligencie no sentido de que as alterações de valor das prestações de desemprego sejam objeto de realização de audiência prévia aos interessados.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que “*A alteração da aplicação informática de desemprego para emitir uma notificação aos beneficiários nos casos de reanálise/recálculo da prestação em que haja alteração do valor ou do período de concessão do subsídio encontra-se em avaliação entre o ISS, IP e o II, IP.*” e que “*Desde dezembro de 2016, que é disponibilizado na Segurança Social Direta, o montante a pagamento em cada mês*”.

Regista-se a melhoria de informação prestada aos beneficiários, que, contudo, não afasta a necessidade de notificação ao beneficiário para se pronunciar sobre a alteração ao cálculo da prestação anteriormente deferida.

### Recomendação 56 – PCGE 2014

*Reitera-se ao Governo que deve proceder à publicação das normas que permitam a adoção de classificação orgânica no subsetor da segurança social.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que, com a publicação dos novos diplomas – LEO e SNC-AP –, está “*(...) em processo de avaliação o enquadramento a ser proposto para esta classificação e a definição legal das instituições que integram o perímetro de Segurança Social*”.

O Ministro da Finanças referiu que se trata de “*Matéria acompanhada no âmbito da SS*”.

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2007 e reiterada nos subsequentes, não tendo sido ainda publicado qualquer normativo que vise acolher a recomendação.

### Recomendação 57 – PCGE 2014

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





A Secretária de Estado da Segurança Social informou que se encontra “(...) em análise proposta de legislação para cumprimento desta recomendação” e o Ministro da Finanças referiu que se trata de “Matéria acompanhada no âmbito da SS”.

A recomendação foi inicialmente formulada no Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004, sendo sistematicamente reiterada nos Pareceres subsequentes, sem qualquer acolhimento até ao momento.

### **Recomendação 58 – PCGE 2014**

*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.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que “Atendendo a que a legislação em causa envolve diplomas de valor reforçado, considera-se que esta harmonização será oportuna numa revisão mais global dos mesmos” e o Ministro da Finanças referiu que se trata de “Matéria acompanhada no âmbito da SS”.

A recomendação do Tribunal foi inicialmente formulada no PCGE 2008 e de novo reiterada em Pareceres posteriores não havendo evolução relativamente a 2015.

### **Recomendação 59 – PCGE 2014**

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

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que “A implementação do SNC-AP nos vários organismos do universo da Segurança Social implica alterações profundas no SIF, pelo que se encontra em avaliação o interface com o FEFSS no âmbito destes desenvolvimentos”.

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2008 e de novo reiterada em 2010 e Pareceres posteriores. Passados nove anos continua a não existir no SIF informação contabilística para qualquer entidade (IGFCSS e FEFSS).

### **Recomendação 60 – PCGE 2014**

*Reitera-se a recomendação formulada 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.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que “Foram desenvolvidos alguns mapas que respondem parcialmente ao solicitado apesar de se manterem as limitações técnicas elencadas anteriormente, que impedem a efetiva consolidação orçamental no sistema (...)” e que, “Em sede de implementação do SNC-AP, serão tidas em conta soluções técnicas para o acolhimento integral desta recomendação”.

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2008 e de novo reiterada em Pareceres posteriores, permanecendo por acolher, uma vez que o sistema informático continua a não produzir os mapas consolidados exigidos por lei, sendo os mesmos produzidos fora do sistema com recurso a intervenções manuais.

#### **Recomendação 62 – PCGE 2014**

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

A Secretária de Estado da Segurança Social, informou que “Foi solicitado às várias entidades envolvidas a designação do seu representante no Conselho Consultivo do IGFSS, no sentido de se publicar despacho de nomeação dos mesmos no último trimestre de 2017”.

Não obstante as diligências desenvolvidas, até à presente data, o despacho de nomeação do Conselho Consultivo do IGFSS ainda não foi publicado.

#### **Recomendação 63 – PCGE 2014**

*Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de ultrapassar as limitações inerentes ao atual módulo de consolidação, 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.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que “O módulo de Consolidação Financeira SIF-ECCS encontra-se a ser utilizado em todas as suas funcionalidades/potencialidades, isto é, não se afigura possível evoluir no sentido de colmatar insuficiências” e que “(...) em sede de implementação do SNC-AP, serão tidas em conta soluções técnicas para o acolhimento desta recomendação”.

Em 2016, mantiveram-se os constrangimentos no módulo de consolidação, continuando o IGFSS, em paralelo, o método de consolidação manual.

#### **Recomendação 64 – PCGE 2014**

*Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que a contabilização das receitas provenientes de contribuições e quotizações deve ser efetuada de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que está “(...) em fase de implementação um método alternativo à tabela de partição, que irá permitir que a contabilização das receitas de contribuições e quotizações se aproxime da natureza, encontrando-se já validados/aprovados por parte das instituições de segurança social que intervêm neste processo os requisitos definidos”.

Em sede de contraditório, os três institutos (IGFSS, ISSA e II) informaram que em novembro de 2017 foi implementada uma nova metodologia de contabilização alternativa à tabela de imputação. O ISSA acrescentou que esta nova metodologia não eliminará por completo os constrangimentos anteriores. Aguarda-se, assim, com expectativa, o resultado desta nova metodologia, cujos efeitos só serão sentidos em 2018.

#### **Recomendação 66 – PCGE 2014**

*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.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que “Continuam em curso os trabalhos de desenvolvimento do novo Interface SICC-SIF pelo Instituto de Informática, IP, em articulação com o IGFSS, IP e o ISS, IP, o qual irá contemplar o novo plano de contabilização que consagra o entendimento do Tribunal de



Contas.” e que se prevê que “(...) no decurso do 1º trimestre de 2018 o projeto entre em produção com grande parte das operações implementadas”.

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2008 e sucessivamente reiterada em Pareceres posteriores, não se registando, em termos práticos, evolução relativamente ao ano anterior, uma vez que o novo interface ainda não se encontra implementado.

Em sede de contraditório, o ISSA alega que “Está previsto para o 2.º semestre de 2018 a entrada em produção do novo interface SICCC-SIF (...)”.

## **Recomendação 71 – PCGE 2014**

*Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que nos trabalhos de encerramento de contas sejam produzidos balancetes auxiliares com os valores em dívida por contribuinte, discriminando se a mesma se encontra em cobrança voluntária ou coerciva.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que “O IGFSS, IP, em colaboração com o II, IP, está a desenvolver e a melhorar procedimentos que garantam a coerência dos dados contabilizados, com o objetivo de se conseguir reconciliar a dívida de contribuintes e, conseqüentemente, a extração de balancetes auxiliares” e que “O trabalho que se está a desenvolver, em colaboração com o II, IP, é o de garantir que a informação que é extraída de conta corrente chega a SIF. Contudo, e face aos milhares de documentos que são lançados e à complexidade do sistema, é um trabalho bastante moroso”.

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE 2011 e de novo reiterada em Pareceres posteriores. Em 2016 não se registaram evoluções, uma vez que ainda não foram extraídos balancetes dos sistemas auxiliares.

## **Recomendação 72 – PCGE 2014**

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

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que “Permanecem em reavaliação, em colaboração com o II, IP, as condições técnicas necessárias para o cumprimento do princípio contabilístico invocado nesta recomendação, associado à relevação dos juros já vencidos de valores em dívida de contribuintes, tendo ocorrido reuniões entre os serviços ao longo do ano”.

Conforme decorre da resposta, a recomendação ainda não foi acolhida, uma vez que, em 2016, o valor dos juros ainda não foi refletido nas demonstrações financeiras.

## **Recomendação 74 – PCGE 2014**

*Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que sejam implementadas as regras necessárias na aplicação informática para que não ocorra a prescrição de valores em dívida sem que tenha decorrido o prazo legal para o efeito.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que “(...) os desenvolvimentos necessários encontram-se preconizados nos objetivos do Grupo de Trabalho constituído por elementos do IGFSS, do ISS e do II. Encontram-se definidos os macro requisitos dos desenvolvimentos aplicacionais por parte do Grupo de Trabalho, prevendo-se que até ao final do presente mês de outubro sejam concluídos os restantes documentos de requisitos. Em paralelo decorre a definição da calendarização das fases de implementação das alterações aplicacionais (...) prevendo-se a intensificação dos trabalhos após a conclusão dos documentos de requisitos, e em sede de desenvolvimentos aplicacionais”. Informou ainda que “Não há automatismos de prescrição de dívida na pendência do processo de execução fiscal, sendo assegurado no IGFSS que não há prescrição em SEF quando à data da instauração a dívida fica ativa. A partir desta fase a dívida não prescreve, salvo quando registada por

*utilizador. As secções de processo fazem a análise da prescrição de forma oficiosa ou a pedido do contribuinte, decorrente da análise manual e controlada e não pela passagem do tempo. (...) Sempre que uma Secção de Processo recebe do Centro Distrital informação da existência de atos interruptivos/suspensivos, que determinem que para a dívida participada manualmente deverá ser cancelada a prescrição da dívida automática à entrada de SEF, é feito em SEF pelos Coordenadores um registo de cancelamento de prescrição, tornando aquela dívida exigível em execução fiscal”.*

Conforme decorre da resposta, ainda não foram implementadas as regras necessárias na aplicação informática para uma correta e integral contagem de prazos. Todavia, foram introduzidos procedimentos manuais alternativos que visam acautelar a ocorrência de prescrições sem que tenha decorrido o prazo legal para o efeito.

#### **Recomendação 76 – PCGE 2014**

*Reitera-se que o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de que sejam implementados procedimentos 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).*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que o “O projeto SICC-SIF preconiza uma remodelação quer da forma de extração de informação financeira com origem no Sistema Integrado de Conta corrente SICC quer da contabilização em sede do Sistema de Informação Financeira (SIF). Está previsto que o novo interface permita realizar as contabilizações com uma periodicidade diária” e que a “(...) morosidade nos processos de aquisição de serviços de desenvolvimento de Software, em particular a autorização para extensão de encargos plurianuais, apenas permitiu constituir a equipa de desenvolvimento no último trimestre de 2016, inviabilizando a implementação do interface em 2017”. Informa ainda que no decorrer deste ano têm sido desenvolvidas tarefas que visam a operacionalização do Programa de Regularização de Saldos e que, atualmente, já estão desenvolvidas várias componentes, “(...) prevendo-se ter no decurso do 1.º semestre de 2018 o projeto em produção com grande parte das operações implementadas, sendo que o fecho das contas desse ano já beneficiará destes desenvolvimentos”.

Apesar das diligências já desenvolvidas, ainda não se encontram em produção os mecanismos necessários à correção das inconsistências entre os dois sistemas, mantendo-se a existência do desvio na conta do exercício de 2016.

#### **Recomendação 77 – PCGE 2014**

*Reitera-se que o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de que quando da constituição de provisões para cobrança duvidosa de pensões sejam conhecidos e tomados em consideração os elementos com o beneficiário, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que se mantém em “(...) desenvolvimento o novo Sistema de Informação de Pensões, não obstante ser possível, através deste sistema, obter no início de cada ano listagens nominais com a situação em 31 de dezembro”.

Em sede de contraditório o ISS vem informar que “(...) para os valores provisionados residuiu mais uma nos saldos existentes em SIF pelo facto do nivelamento de saldos entre SIF e a base de dados de pensões se encontrar dependente do sovo sistema de informação de pensões (...)”

Conforme decorre da resposta, o novo sistema de informação ainda não se encontra em produção, pelo que a informação sobre a constituição de provisões, em 2016, ainda não beneficiou da listagem nominal.



**Recomendação 82 – PCGE 2014**

*Reitera-se ao Governo 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, que sejam 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.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que “Encontra-se em fase de elaboração de proposta de portaria que fixa os termos de financiamento do FGS” e o Ministro das Finanças referiu que se trata de “Matéria acompanhada no âmbito da SS”.

A recomendação permanece por acolher.

**Recomendação 84 – PCGE 2014**

*Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devem ser concluídos os procedimentos necessários ao tratamento contabilístico adequado dos acordos prestacionais.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que “No início do ano de 2017, e com o objetivo de se conseguir implementar totalmente o processo dos acordos prestacionais, nomeadamente a componente da compensação dos pagamentos, foram desenvolvidos vários trabalhos em colaboração com o II, IP; contudo, foram identificados alguns obstáculos no desenvolvimento de outros processos que condicionavam a qualidade e fiabilidade da contabilização da componente de pagamento de acordos. Assim, e uma vez que não foi possível assegurar a correção dos erros com efeitos às contas de 2016, foi decidido dar continuidade às correções em 2017, não se colocando em produção a componente da compensação dos acordos”.

Conforme decorre da informação prestada, os procedimentos necessários ao tratamento contabilístico dos acordos prestacionais ainda não foram implementados.

**Recomendação 91 – PCGE 2014**

*O Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de assegurar a implementação na aplicação informática da segregação de funções entre quem procede à instrução do processo e quem procede ao seu deferimento, devendo este ser expressamente efetuado apenas por quem tem competência para o efeito.*

A Secretária de Estado da Segurança Social informou que “A segregação de funções entre quem procede à instrução do processo e quem procede ao seu deferimento/indeferimento, bem como a garantia que é efetuado expressamente por quem tem competência para o efeito, tem de ser garantida na atribuição de acessos aos perfis pelos utilizadores” e que “O ISS encontra-se a preparar um documento técnico orientador para aplicação progressiva e transversal a todo o sistema, pretendendo-se definir um Workflow de processos de Deferimento e Indeferimento para implementar a segregação de funções nas novas aplicações em desenvolvimento e posterior adequação das aplicações em produção”. Por fim, conclui que “(...) a aplicação informática de Desemprego dispõe de perfis de acesso diferenciados e perfeitamente individualizados para instrução e decisão (deferimento/indeferimento) de processos, respetivamente o perfil designado por «Análise de Processos» e o perfil «Despacho/Decisão de Processos»”.

Não obstante a intenção de introdução de procedimentos que visem a concretização da segregação de funções na aplicação informática de desemprego, tal ainda não ocorreu.

## 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 2016, formulam-se as seguintes conclusões e recomendações.

### Implementação do SNC-AP e da ECE (cfr. Caixa 1)

A aplicação do novo referencial contabilístico das Administrações Públicas, o SNC-AP, foi adiada por um ano, para 01/01/2018, mantendo-se o objetivo de elaborar as demonstrações financeiras previsionais do OE 2019 e as respetivas demonstrações financeiras na CGE. Os constrangimentos identificados nas auditorias realizadas, nomeadamente ao nível do desenvolvimento do quadro legal, da conceção e desenvolvimento dos sistemas de informação, da preparação e emissão de orientações para o tratamento e harmonização de políticas contabilísticas, do início da aplicação do SNC-AP por algumas entidades e da implementação da ECE, exigem o reforço de ações, de forma a cumprir atempadamente as obrigações decorrentes da lei.

A ECE, constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, é um elemento fundamental do novo modelo de gestão das finanças públicas consagrado na LEO. Porém, a implementação piloto em curso tem um âmbito material mais restrito que o definido pela LEO ao excluir, por exemplo, as operações associadas à dívida pública, às receitas fiscais, ao património imobiliário do Estado e às PPP. Também o âmbito do balanço de abertura a 01/01/2019 não irá coincidir com o âmbito da ECE.

Nos relatórios de auditoria que suportam a Caixa aqui em referência, o Tribunal formulou ao Ministro das Finanças e à UniLEO

### Recomendações

no sentido de que, para a correta e *atempada implementação do SNC-AP e da ECE*, continua a ser necessário tomar *medidas pertinentes*, que permitam *recuperar os atrasos que se verificam*, de forma a *cumprir os objetivos de apresentação, no OE 2019, de demonstrações financeiras previsionais e, na CGE 2019, de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas*.

### Enquadramento macroeconómico e orçamental

No ROE 2016 subsistem insuficiências relativamente à informação sobre a relação dos pressupostos macroeconómicos com a orçamentação das receitas e despesas públicas (cfr. ponto 1.2.1).

#### Recomendação 1 – PCGE 2016

*Que o Governo, no relatório que acompanha a proposta do OE, explicita, de forma quantificada, o impacto do cenário macroeconómico na orçamentação das receitas e despesas, em benefício da transparência orçamental e da avaliação da sua execução.*

O RCGE 2016 não quantificou os impactos das medidas de consolidação orçamental e na análise dos desvios nas previsões orçamentais não apresentou o efeito, de forma quantificada, de cada uma daquelas medidas e dos valores verificados na economia portuguesa (cfr. ponto 1.2.2).



**Recomendação 2 – PCGE 2016**

*Que o Governo apresente na CGE, de forma quantificada, os impactos de cada uma das medidas de consolidação orçamental na execução orçamental, os quais devem ser considerados na análise dos desvios nas previsões orçamentais, a par com o impacto da evolução das variáveis macroeconómicas.*

**Orçamento do Estado (Administração Central)**

**Alterações orçamentais (cfr. ponto 2)**

O OE aprovado sofreu alterações significativas, ascendendo o aumento da previsão da receita efetiva a € 1.755 M (2,8%) e o da despesa efetiva a € 2.393 M (3,4%), com destaque para a *aquisição de bens e serviços correntes* em € 1.709 M (13,1%) e as *despesas com pessoal* em € 721 M (4,6%), que agravaram o défice em € 638 M (8,4%).

A dotação provisional, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, foi totalmente utilizada (€ 502 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, igualmente incumprido com a reserva orçamental.

**Recomendação 3 – PCGE 2016**

*Que o Ministro das Finanças assegure que a dotação provisional seja apenas utilizada para os fins previstos no n.º 5 do artigo 8.º da LEO: “despesas não previsíveis e inadiáveis”.*

**Execução Orçamental**

**Receita (cfr. ponto 3.2)**

A receita consolidada da administração central (€ 56.596 M) cresce 1,9% (€ 1.069 M) impulsionada pelo aumento de 2,4% (€ 973 M) nas receitas fiscais (€ 41.096 M) e de 2,1% (€ 95 M) nas contribuições sociais (€ 4.696 M). A evolução da receita fiscal resulta do acréscimo de 6,7% (€ 1.466 M) nos impostos indiretos atenuado pela quebra de 2,7% (€ 493 M) nos impostos diretos. Para essa evolução concorre a cobrança de € 444 M ao abrigo do Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado (PERES) e de € 150 M de impostos devidos em 2015, mas cobrados já em 2016. Por sua vez, o aumento das contribuições sociais decorre do acréscimo de 1,8% (€ 73 M) na receita da CGA e de 2,9% (€ 16 M) na receita da ADSE.

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. Ocorreram omissões materiais e a manutenção de autonomia financeira a entidades que, indevidamente, registam receitas do Estado como receitas próprias.

#### **Recomendação 4 – PCGE 2016**

*Que o Governo, através da DGO, verifique se os organismos da administração central com autonomia financeira apenas registam como 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, e não receita do Estado, e se aquela cumpre os requisitos legais de cobertura das respetivas despesas para a manutenção do regime de autonomia administrativa e financeira, devendo, em caso negativo, ser revogado esse regime.*

Com a entrada em vigor do OE 2016, passaram a ser contabilizadas na receita do Estado, como devido, a contribuição de serviço rodoviário afeta à Infraestruturas de Portugal, a receita do ISP afeta a outras entidades e a receita fiscal cobrada pela AT que é afeta ao Fundo de Estabilização Tributário.

No entanto, subsiste a omissão de receitas do Estado (€ 1.272 M) por serem contabilizadas diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado, por exemplo: a contribuição para o audiovisual (entregue à RTP), ao contrário do previsto no OE; outros impostos indevidamente contabilizados por SFA (v.g.: resultados de exploração de apostas mútuas, lotarias e imposto sobre o jogo). Estes procedimentos retiram transparência à gestão orçamental e desrespeitam a lei sempre que as receitas do Estado não são contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras.

#### **Recomendação 5 – PCGE 2016**

*Que o Governo, através da DGO, assegure que todas as receitas, inclusive as extraorçamentais, sejam contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras.*

Em 2016 a identificação formal das entidades administradoras de receitas, especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades, só foi divulgada quatro meses após o início do exercício orçamental, faltando-lhe 15 entidades que registaram receita e subsistem receitas que, só devendo ter uma entidade administradora, foram contabilizadas por mais do que uma entidade.

#### **Recomendação 6 – PCGE 2016**

*Que o Governo, através da DGO, 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 (SGR), que suporta a informação reportada na CGE, não assegura a consistência desta com a residente nesses sistemas e inviabiliza o cumprimento de outras normas legais, como a prestação diária da informação.

A DGO tem limitado o registo das operações extraorçamentais no SGR impedindo a AT de relevar a totalidade das receitas que administra, incluindo a receita extraorçamental a entregar às regiões autónomas e aos municípios (€ 2.209 M em 2016 só para os principais impostos).

#### **Recomendação 7 – PCGE 2016**

*Que o Governo determine à DGO 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).*





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 de entidades (Sistema de Indemnização aos Investidores, Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores, Fundo de Capital e Quase Capital e Fundo de Dívida e Garantias), cujas receitas e correspondentes despesas não integram a conta consolidada da administração central.

## **Recomendação 8 – PCGE 2016**

*Que o Governo, através da DGO, tome as medidas necessárias para que sejam incluídas no Orçamento e na Conta, e devidamente classificadas, todas as entidades previstas na LEO, justificando todas as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da administração central constantes da lista divulgada pelo INE.*

Verifica-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.

## **Recomendação 9 – PCGE 2016**

*Que o Governo, através da DGO, tome as medidas necessárias para que organismos da administração central não sejam indevidamente consideradas no OE e na correspondente CGE como entidades públicas reclassificadas.*

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.

Acresce que a DGO passou a exigir às entidades a inscrição orçamental (na receita e na despesa) das operações extraorçamentais gerando, deste modo, 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.

## **Recomendação 10 – PCGE 2016**

*Que o Governo, através da DGO, elimine os constrangimentos 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 CGE.*

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, referindo-se à cobrança coerciva (€ 1.307 M), à cobrança resultante de processos de contraordenação concluídos em 2016 (€ 231 M) e às notas de cobrança de IRC emitidas na sequência de correções da inspeção tributária (€ 435 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. Porém, segundo a informação prestada pela AT ao Tribunal neste âmbito, a respetiva receita fiscal totaliza € 491 M (mais € 252 M e 105,4% face a 2015).

Constituindo o combate à fraude e à evasão um elemento importante da ação inspetiva, os ciclos das respetivas dívidas evidenciam estrutura similar traduzida por receitas inferiores a 10% das dívidas e

saldos superiores a 85%, mesmo com o impacto do PERES. A subsistência desta estrutura revela a existência de um núcleo importante de dívida fiscal comum ao referido combate, à ação inspetiva que o concretiza, à fase de cobrança coerciva para a qual evolui e, em regra, ao subjacente contencioso (entre devedores e administração tributária) que o prolonga.

#### **Recomendação 11 – PCGE 2016**

*Que o Governo, através da AT, passe a reportar na CGE os ciclos da dívida fiscal (impostos liquidados por cobrar ou anular) em cobrança coerciva (por incumprimento do prazo de cobrança voluntária) ou resultante da ação inspetiva e, em particular, do combate à fraude e à evasão, bem como a reconciliação da receita fiscal gerada por cada um desses ciclos.*

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 (€ 13.770 M).

#### **Atividade dos Fundos de Estabilização Tributário e Aduaneiro (cfr. Caixa 2)**

Subsiste a inconsistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas por omissão dos equivalentes de caixa. Com efeito, continuam omissas disponibilidades de montante materialmente relevante dos organismos da administração central no saldo da demonstração dos fluxos de caixa. Porém, esta questão ficará resolvida com a entrada em vigor e plena aplicação do SNC-AP, legalmente prevista para 01/01/2018. Efetivamente, a demonstração dos fluxos de caixa passará evidenciar no saldo, também, os equivalentes de caixa.

#### **Recomendação 12 – PCGE 2016**

*Que o Governo, através da DGO, 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 nos respetivos documentos de prestação de contas, tal como decorre do SNC-AP.*

#### **Despesa (cfr. ponto 3.3)**

A despesa consolidada da administração central, excluindo *ativos e passivos financeiros*, cifrou-se em € 62.976 M. Considerando a parte dos ativos financeiros e os passivos financeiros da Parvalorem, Parups e Parparticipadas, a despesa passa para € 64.272 M.

Os montantes mais significativos de despesa foram registados nos programas PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social (€ 19.513 M), PO13 – Saúde (€ 9.881 M) e PO05 – Gestão da dívida pública (€ 7.381 M), que, no seu conjunto, representam 58,2% da despesa.

A execução dos 18 programas orçamentais é relevada na CGE essencialmente quanto aos recursos financeiros utilizados, com apenas quatro a apresentar os resultados obtidos, partindo dos objetivos, indicadores e medidas sectoriais, que não foram previamente definidos no Relatório do OE. A orçamentação por programas, visando focar a discussão do orçamento e da sua execução nos resultados obtidos com os meios utilizados e com recurso a indicadores relevantes, carece ainda de desenvolvimentos significativos (cfr. ponto 3.3.2).



### Recomendação 13 – PCGE 2016

*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* (€ 27.007 M, 42,9% do total), as *despesas com pessoal* (€ 15.837 M, 25,1%), a *aquisição de bens e serviços* (€ 8.746 M, 13,9%) e os *juros e outros encargos* (€ 8.746 M, 13,9%).

A fiabilidade destes valores encontra-se afetada pelo incumprimento de princípios orçamentais, nomeadamente, os da universalidade e 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 e 3.3.4).

A despesa consolidada sem *ativos nem passivos financeiros* aumentou € 1.111 M (1,8%) face ao ano anterior. Os aumentos mais significativos ocorreram nas *despesas com pessoal* (em € 619 M, dos quais € 337 M em *remunerações certas e permanentes* e € 210 M na *segurança social*) e nos *juros e outros encargos* (€ 191 M). Em sentido contrário, as maiores reduções de despesa verificaram-se na *aquisição de bens de capital* (€ 242 M, com destaque para a quebra de € 151 M das despesas da Infraestruturas de Portugal com infraestruturas de transportes rodoviários e de € 141 M da EDIA em construções diversas).

Os *ativos financeiros* considerados (que totalizaram € 912 M) registaram uma redução de € 2.498 M (-73,2%), com destaque para operações que ocorreram em 2015, sem correspondência em 2016, que abrangem a capitalização do Banif (€ 2.255 M) e os *empréstimos de médio e longo prazos* concedidos à Região Autónoma da Madeira (€ 319 M).

A análise da evolução da despesa entre 2015 e 2016 é afetada especialmente pela reestruturação orgânica resultante do XXI Governo Constitucional, que também teve impacto nos programas orçamentais (cfr. pontos 3.3.1.2 e 3.3.4.4).

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) é uma medida disciplinadora das finanças públicas, estipulando, para os quatro anos seguintes, limites vinculativos à despesa: 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 anos últimos anos para o conjunto dos programas. Em 2016, tal como nos anos anteriores, estes limites foram sucessivamente alterados (cfr. ponto 3.3.3.1).

### Recomendação 14 – PCGE 2016

*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 e todas as despesas orçamentais (cfr. ponto 3.3.4.1), em violação do princípio da universalidade.

### Recomendação 15 – PCGE 2016

*O Governo, através da DGO, deve 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 assegurar o cumprimento dos princípios e regras orçamentais.*

A CGE 2016 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 € 370 M na administração central.

O Relatório da CGE indica que os pagamentos em atraso da administração central há mais de 90 dias ascendiam a € 580 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 16 – PCGE 2016**

*Que o Governo assegure um 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.*

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.

As reposições não abatidas nos pagamentos dos SI registadas na CGE 2016 (€ 233 M, que deram origem à abertura de créditos especiais no montante de € 69 M) e os saldos da gerência anterior dos SFA financiados por receitas gerais no valor de € 354 M, indiciam que, em 2015, foram requisitadas verbas em montante superior ao necessário para assegurar os pagamentos, em incumprimento do estipulado no decreto-lei de execução orçamental.

Do mesmo modo, a despesa dos SI de 2016 foi sobrevalorizada, porquanto os montantes repostos, entre 01/01 e 31/08/2017 ascendiam a € 204 M e os saldos da gerência anterior de SFA financiados por receitas gerais a € 224 M.

Estas práticas constituem uma violação dos princípios da anualidade e da transparência, 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 17 – PCGE 2016**

*O Governo, através da DGO, deve garantir 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 EPR ou em operações atípicas às atividades dos serviços. As classificações de carácter residual representam mais de 20% da despesa de 10 entidades, não dando cumprimento ao princípio da especificação (cfr. ponto 3.3.5.3; ponto 4.1.2.1; e ponto 9.2.3).

**Recomendação 18 – PCGE 2016**

*Que o Governo garanta o cumprimento rigoroso do princípio da especificação, com a utilização da classificação económica apropriada na contabilização das despesas e dos fluxos associados à dívida pública e ao património financeiro, 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 PO04 – Finanças, 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, nos mapas dos projetos, que prejudicam a comparabilidade (cfr. pontos 3.3.4.4 e 3.3.4.5).

## Recomendação 19 – PCGE 2016

*Que o Governo, através da DGO, melhore a coerência da informação a 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 € 56.596 M, a despesa de € 62.976 M e o consequente saldo de € -6.379 M, que consta da CGE de 2016 (Mapa XXIII). Porém, o impacto global das operações com *ativos e passivos financeiros* a considerar (€-753 M) fez com que esse saldo global passasse para € -7.132 M (cfr. ponto 3.4.1).

## Dívida pública (cfr. ponto 4)

### Dívida financeira (cfr. ponto 4.1)

A informação apresentada na CGE continua a ter lacunas e incorreções diversas, suscetíveis de distorcer a análise sobre o valor da dívida pública em 2016.

A CGE – mapas XV, XXIX e Relatório: adota um conceito de dívida pública restrito a empréstimos, títulos e instrumentos derivados geridos pelo IGCP, deixando de fora outros instrumentos de dívida, designadamente locações financeiras, e de outros emitentes, designadamente SFA; não procede à consolidação do *stock* da dívida nem dos fluxos de despesa e receita associados ao seu serviço; usa inadequadamente diversos critérios contabilísticos, em particular o classificador económico das receitas e despesas públicas.

O valor nominal apurado da dívida não consolidada do subsector dos SI, em 31/12/2015, era de € 226.363 M e, em 31/12/2016, de € 236.282 M. Na CGE 2016 (mapa XXIX), o correspondente valor em 31/12/2015, está subvalorizado em € 0,1 M por incluir receitas de juros obtidas na emissão de BT que foram contabilizadas como passivos financeiros. Pela mesma razão em 31/12/2016, o *stock* está sobrevalorizado em € 0,5 M (cfr. 4.1.1.1).

Em 31/12/2016, cerca de 55% do total da dívida direta do Estado era detida por entidades externas (50% por não residentes e 5% pelo BCE), situação para a qual contribuíram fortemente os empréstimos do PAEF. Considerando apenas a dívida transacionável, na mesma data, 17% estavam na posse do BdP e 9% do BCE, (26% no total, o que compara com 19% em 31/12/2015), verificando-se um aumento do peso dos bancos centrais como detentores da dívida pública portuguesa (cfr. 4.1.1.1.).

A dívida de médio e longo prazos, em 31/12/2016, correspondia a 91% do total da dívida direta não consolidada, cifrando-se em € 213.844 M, com maturidades entre 2017 e 2045. O ano 2021 será o ano com maior concentração de vencimentos, com necessidades de refinanciamento no valor de € 25.799 M.

Prevê-se que em 2024 as necessidades de refinanciamento de dívida sejam de € 18.647 M e em 2025 de € 16.398 M (cfr. 4.1.1.1.).

Os contratos de derivados financeiros (SI), avaliados ao justo valor, passaram de € 2.552 M em 31/12/2015 para € 2.106 M em 31/12/2016, valores que não se encontram na CGE 2016 (cfr. ponto 4.1.1.1.).

No subsector dos SI, o produto das emissões de 2016 foi de € 66.020 M (na CGE, mapa 50 e XXVIII, sobrevalorizado em € 0,6 M). A despesa com amortizações foi de € 55.606 M (na CGE, mapa 13 e 52, sobrevalorizado em € 0,3 M), com juros foi de € 7.278 M e com outros encargos correntes da dívida foi de € 101 M.

No que respeita ao valor nominal das amortizações de dívida em moeda estrangeira (SI), a CGE (mapa XXIX) continua a não refletir o correto contravalor em euros em alguns instrumentos. A Conta também mantém outros erros e algumas deficiências, como a errada classificação de receitas de juros como passivos financeiros (BT) e o uso de classificações económicas que não identificam corretamente o sector económico dos detentores da dívida. Alguns dos seus mapas (XXIX, 50 e 51) não refletem com transparência os fluxos (receita/despesa) associados a alguns instrumentos de dívida, observando-se a existência de vários critérios no mesmo mapa e a ausência de notas explicativas, essenciais na interpretação dos valores (cfr. 4.1.1.2.).

#### **Recomendação 20 – PCGE 2016**

*Que o Governo, através do IGCP, promova a utilização da rubrica adequada na contabilização dos juros obtidos com a emissão de BT e de critérios uniformes nos diversos mapas da CGE.*

O mapa XXIX da CGE continuou a não incluir o *stock* da dívida dos SFA, tendo, neste subsector, sido identificadas 45 entidades com dívida financeira para as quais se apurou que o valor nominal do capital em dívida em 31/12/2015 era de € 37.900 M, passando para € 36.585 M em 31/12/2016 (-3,5%). 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 € -1.399 M, em 31/12/2016, tendo aumentado € 39 M (2,7%) durante o exercício. Estas operações originaram € 46 M de encargos líquidos com juros (cfr. ponto 4.1.2.1.).

No subsector dos SFA, as receitas de passivos financeiros registadas na CGE estão sobrevalorizadas em 64% (€ 3.245 M na CGE contra € 1.178 M apurados pelo Tribunal) e as despesas da mesma natureza subvalorizadas em 1,8% (€ 1.996 M na CGE contra € 2.032 M apurados pelo Tribunal). A despesa corrente com o serviço da dívida está subvalorizada em € 124 M (19%), com destaque para os juros da dívida pública cuja despesa foi de € 732 M, estando registados na CGE apenas € 628 M. Consequentemente, o total da receita dos SFA indicado nos mapas V e VI, € 48.835 M, e o total da despesa dos SFA indicado nos mapas VII, VIII e IX, € 41.180 M, está subvalorizado em € 47 M (cfr. ponto 4.1.2.1.).

Tal resulta de numerosas incorreções de classificação económica e de omissões, 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, empolando esta em € 2.037 M. 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 (cfr. Recomendação nº 18 – PCGE 2016).

**Recomendação 21 – PCGE 2016**

*Que o Governo, na revisão do classificador da receita, crie uma 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 PO005 – Gestão da dívida pública está subvalorizado em € 2.795 M.

A dívida consolidada do subsector dos SFA, isto é, a dívida a entidades exteriores ao perímetro da CGE, era em 31/12/2016 de € 18.270 M, tendo diminuído € 1.226 M (6,3%) face a 2015. Registaram-se diminuições em todos os tipos de dívida considerados: empréstimos 8,4%, títulos 4,9% e locações financeiras 6,1%. 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 60%. Esta dívida estava concentrada em seis empresas: Parpública (23%), Infraestruturas de Portugal (19%), Parvalorem (13%), Metropolitano de Lisboa (13%), Metro do Porto (7%) e CP (6%), que representavam 80% do total da dívida consolidada dos SFA (cfr. ponto 4.1.2.2).

O valor da dívida consolidada do Estado (SI e SFA) apurado pelo Tribunal era de € 234.573 M em 31/12/2016, o que representou um aumento de € 9.472 M (4,2%) em relação ao final do ano anterior. A dívida consolidada e os encargos a ela associados não foram apresentados na Conta.

O RCGE apura, com base nos fluxos de receita e de despesa de passivos financeiros, o valor de € 10.490 M para o acréscimo de endividamento global líquido (SI). Este valor não é comparável com o apurado pelo Tribunal, cujo cálculo é realizado com base nos valores nominais do *stock* da dívida. No caso dos SFA, aquele relatório apresenta o endividamento líquido de € -1.013 M. Como a CGE não apresenta o *stock* da dívida das entidades que compõem o subsector dos SFA nem sequer é possível verificar a origem da diferença.

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

**Recomendação 22 – PCGE 2016**

*Que o Governo determine que a CGE evidencie o stock da dívida consolidada do Estado, bem como os encargos com juros consolidados que lhe estão associados.*

Em 2016 o saldo médio diário de depósitos na tesouraria central do Estado foi de € 12.378 M (em 2015 fora de € 13.856 M), o qual teve um custo líquido de € 182 M (€ 210 M, em 2015) (cfr. 4.1.4).

**Recomendação 23 – PCGE 2016**

*O Governo deve assegurar que o relatório da CGE identifique os custos anuais com a manutenção dos saldos médios elevados na tesouraria, bem como explicitar os eventuais benefícios.*

### **Garantias do Estado (cfr. ponto 4.2)**

No final de 2016 as responsabilidades do Estado por garantias a financiamentos totalizavam € 23.339 M, incluindo € 2.283 M de SFA, e as de seguros de crédito e similares € 948 M, reduzindo-se em € 1.761 M (-7%) face às registadas no ano anterior. As responsabilidades que constam da CGE do ano em apreço encontram-se subavaliadas em cerca de € 2.258 M, por não incluírem a maior parte das garantias prestadas por SFA.

#### **Recomendação 24 – PCGE 2016**

*Que o Governo diligencie no sentido de a CGE, Relatório e mapa 1 do Volume II, Tomo I, incluir as garantias prestadas por todos os SFA.*

As novas garantias concedidas pelo Estado a operações de financiamento totalizaram apenas € 872 M, compreendendo uma contragarantia ao Fundo de Resolução, no montante de € 746 M, e uma nova garantia ao Fundo de Contragarantia Mútuo, no montante de € 126 M, destinada, mais uma vez, a substituir parcialmente 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 € 278 M.

No que se refere a garantias dos SFA, foram prestadas pelo Fundo de Apoio Municipal ao Município de Vila Real de Santo António, até ao montante de € 28 M, e no âmbito das atribuições do Fundo de Contragarantia Mútuo, foram emitidas contragarantias, em termos líquidos de amortizações, no montante total de € 191 M.

Foram cumpridos os limites para a concessão de garantias fixados pela LOE 2016, com exceção do relativo a outras pessoas coletivas de direito público, que não contemplou os efeitos decorrentes da inclusão do Fundo de Contragarantia Mútuo no perímetro orçamental.

As execuções de garantias a operações de financiamento implicaram pagamentos no montante total líquido de € 44 M, envolvendo, essencialmente, a Europarque e o FCGM, e a seguros de crédito e similares, no montante de € 13 M.

As responsabilidades no final do ano por garantias prestadas ao sistema financeiro reduziram-se para € 1.800 M, sendo todas respeitantes ao Novo Banco; as relativas às sociedades veículo do ex-BPN totalizavam cerca de € 2.714 M.

O saldo global entre receitas e despesas foi positivo em € 67 M, em virtude, essencialmente, das comissões de garantia recebidas e das recuperações relativas aos seguros de crédito (acordo da dívida de Angola).

### **Dívida não Financeira (cfr. ponto 4.3)**

Os dados sobre a dívida não financeira que constam da CGE carecem de aperfeiçoamento, em particular no tocante aos valores que servem de base aos apuramentos realizados pela DGO.

Em 31/12/2016 a dívida não financeira a fornecedores externos da totalidade das entidades do SNS, incluindo hospitais empresarializados, era cerca de € 1.841 M e a dívida das restantes EPR relativa a *passivos não financeiros* cerca de € 199 M.





**Recomendação 25 – PCGE 2016**

| *Que o Governo, através da DGO, inclua na CGE informação sobre a dívida não financeira das EPR, incluindo as que pertencem ao SNS.*

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

Em 2016, registaram-se transferências de € 3.202 M da UE para Portugal e de € 1.726 M de Portugal para a UE. O saldo dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE (€ 1.476 M) registou um aumento face a 2015 no montante de € 800 M, devido, no essencial, ao acréscimo dos fluxos financeiros provenientes da UE em € 781 M (+32,3%) (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 (cfr. ponto 5.2), pelo que se reitera a recomendação formulada em pareceres anteriores:

**Recomendação 26 – PCGE 2016**

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

A CGE 2016 continua a não evidenciar autonomamente os fluxos financeiros relativos ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAC), que se encontram incluídos no FSE (cfr. ponto 5.3.1), recomendando-se:

**Recomendação 27 – PCGE 2016**

| *Deve ser adequadamente autonomizado o fluxo financeiro relativo ao FEAC.*

Apesar do cumprimento praticamente generalizado do dever de informação sobre os montantes recebidos diretamente da UE pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental, continuam a verificar-se divergências nos valores reportados (cfr. ponto 5.3.1), pelo que se recomenda:

**Recomendação 28 – PCGE 2016**

| *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 análise comparativa dos dados da execução orçamental dos fundos europeus constantes da 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 (cfr. ponto 5.3.1). Recomenda-se, por isso:

**Recomendação 29 – PCGE 2016**

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

No final do terceiro ano do período de programação 2014-2020 (Portugal 2020), os FEEI com despesa validada, no montante global de € 2.860,5 M, refletem uma taxa de execução acumulada muito baixa (11,1%), embora o FEADER e o FSE apresentem níveis de execução superiores (26,4% e 14,2%, respetivamente) (cfr. ponto 5.3.2). Assim, recomenda-se:

### **Recomendação 30 – PCGE 2016**

*Especial atenção aos trabalhos de validação da despesa executada, conducentes à sua certificação e pedido de reembolso à CE, de forma a evitar perdas no âmbito da avaliação do cumprimento da designada “regra n+3”, a realizar já no fim de 2017.*

No domínio do FEADER e do FEAMP registam-se divergências entre a informação divulgada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, enquanto Coordenadora Técnica Geral do Portugal 2020 e a reportada pelo IFAP, Comissão de Coordenação Nacional para o FEADER e Comissão de Coordenação para o FEAMP (cfr. ponto 5.3.2), recomendando-se:

### **Recomendação 31 – PCGE 2016**

*Melhor articulação entre as entidades responsáveis pelo acompanhamento dos FEEI de modo a ser garantida a coerência e a fiabilidade dos dados divulgados sobre o Portugal 2020.*

A informação reportada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, enquanto Coordenadora Técnica Geral do Portugal 2020, não inclui os dados relativos à Despesa Pública, apesar de terem sido solicitados no âmbito dos trabalhos preparatórios dos PCGE 2015 e 2016 (cfr. ponto 5.3.2). Por isso, recomenda-se:

### **Recomendação 32 – PCGE 2016**

*Que o reporte de informação sobre os FEEI contemple todos os campos necessários ao acompanhamento dos compromissos assumidos, nomeadamente no tocante à Despesa Pública.*

## **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 € 2.456 M (€ 2.704 M para o SPE e € 248 M proveniente do SPE).

Nas despesas salientam-se os *aumentos de capital* (€ 1.897 M), os *empréstimos* (€ 564 M, líquidos de reembolsos) e as *indenizações compensatórias* (€ 54 M). Às empresas de transporte e infraestruturas rodo-ferroviárias foram entregues os maiores montantes (€ 1.714 M)<sup>1</sup>, seguindo-se a Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas (€ 434 M) e a Parpública (€ 290 M).

Nas receitas destacam-se os *dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras* do BdP (€ 147 M).

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.

### **Recomendação 33 – PCGE 2016**

*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.*

---

<sup>1</sup> Com destaque para a Infraestruturas de Portugal (€ 950 M), Metropolitano Lisboa (€ 362), CP (€ 177 M), Metro do Porto (€ 126 M) e Carris (€ 74 M).



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

Os fluxos financeiros para as regiões autónomas ascenderam a € 863 M (€ 252 M para os Açores e € 244 M para a Madeira), sendo € 496 M de operações orçamentais, € 263 M de operações extraorçamentais e € 103 M da segurança social.

Os fluxos financeiros para as autarquias locais ascenderam a € 3.252 M, sendo € 2.985 M de operações orçamentais, € 266 M de operações extraorçamentais e € 2 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. Porém, não consideram um conjunto de fluxos que totalizam € 940 M: outras *transferências e subsídios* (€ 609 M), *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 66 M) e a totalidade das operações extraorçamentais (€ 266 M).

Nos fluxos da administração local para a administração central o quadro 57 não inclui € 92 M de receita de *passivos financeiros*.

O OE e a CGE, apesar das melhorias introduzidas (em 2016, foram incluídos os quadros 58 e 62 referentes a operações extraorçamentais), não refletem de forma fidedigna, completa e agregada todos fluxos financeiros destinados às autarquias locais.

#### Recomendação 34 – PCGE 2016

*Que o Governo providencie no sentido de o OE e a CGE incluírem informação completa e agregada sobre os fluxos financeiros para as Autarquias Locais, em cumprimento do disposto no artigo 76.º, n.º 7, da LEO.*

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

#### Benefícios fiscais (cfr. ponto 8.1)

A despesa fiscal (receita cessante por benefícios fiscais) relevada na CGE (€ 2.538 M) continua muito subavaliada, desde logo, pela omissão de € 60 M em IRC e de parte dos € 5.795 M em IVA considerados como receita cessante por desagravamentos fiscais estruturais quando, em rigor, se trata de benefícios fiscais. Além disso, não foi quantificada despesa relevante, incluindo a relativa a operações e atos isentos de imposto do selo declarados por sujeitos passivos (€ 67.051 M de matéria coletável). Aplicando as taxas mínimas previstas na tabela geral desse imposto aos montantes declarados apura-se o valor de € 89 M. Omissões deste tipo são recorrentes.

Subsistem, no essencial, as deficiências objeto de recomendações reiteradas pelo Tribunal, das quais avulta a necessidade de assegurar a regularidade, correção financeira e adequada relevação da despesa fiscal no OE e na CGE.

#### Recomendação 35 – PCGE 2016

*Que o Governo, através da AT, inventarie e classifique os benefícios fiscais, por imposto, de acordo com o respetivo Estatuto, implementando procedimentos de controlo da despesa fiscal que assegurem a relevação apropriada dessa despesa na CGE.*

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

Em 2016, a administração central pagou € 2.684 M em apoios financeiros, 4,2% da sua despesa consolidada; € 2.636 M foram concedidos a particulares e a entidades privadas e € 48 M a empresas públicas (excluindo as EPR). A maior fatia destinou-se à “educação e investigação” (€ 710 M), seguindo-se a “agricultura e pescas” (€ 696 M) e o “emprego e formação profissional” (€ 459 M).

### **Apoios públicos ao sector financeiro (cfr. Caixa 5)**

Entre 2008 e 2016, foram concedidos apoios públicos ao sector financeiro cujos fluxos financeiros líquidos ascenderam a € -14.606 M. Em 2016, este valor foi de € -258 M e representou 0,4% das necessidades de financiamento da CGE (essencialmente, novos apoios às sociedades veículo do ex-BPN, com um encargo líquido de € 455 M, em parte compensado por rendimentos de CoCos). Em 31/12/2016, as responsabilidades efetivas, por garantias prestadas neste âmbito, eram de € 5.170 M.

### **Património do Estado (cfr. ponto 9)**

#### **Património financeiro (cfr. ponto 9.1)**

O património financeiro consolidado do Estado (SI e SFA, incluindo EPR) em 31/12/2016 cifrava-se em € 59.054 M, em consequência, sobretudo, do aumento do valor das participações sociais no sector dos SI.

Na carteira do Estado existem ativos que apenas empolam o seu valor e carecem de urgente solução: entidades em liquidação; créditos com registo duplicado; créditos prescritos ou já impossíveis de recuperar; situações vencidas, que permanecem sem qualquer movimento há vários anos; créditos de valores diminutos, cujo custo de gestão e recuperação deverá superar os valores a recuperar; e ainda ativos abandonados a favor do Estado, em particular títulos de dívida pública, em que o Estado é simultaneamente devedor e credor, os quais acarretam encargos para o Estado (suportados pelo IGCP), devendo os serviços detentores de títulos de dívida pública, em especial a DGTF, ponderar o respetivo resgate (cfr. ponto 9.1.1.1.).

#### **Recomendação 36 – PCGE 2016**

*Deve o Governo, através do Ministro das Finanças, empreender esforços adicionais para identificar os ativos da carteira do Estado, em especial a gerida pela DGTF, cuja manutenção não se justifique.*

Dos € 1.126 M de novos empréstimos concedidos pela DGTF em 2016, 90% respeitam à Metro do Porto (que, todavia, amortizou € 435 M de empréstimos anteriores) e às sociedades veículo do ex-BPN (que não procederam a qualquer amortização) (cfr. ponto 9.1.1.1.).

No final de 2016, o património financeiro consolidado dos SFA, incluindo EPR, totalizava € 19.649 M, menos € 136 M do que em 2015.

A LOE 2016 estabeleceu no n.º 2 do art. 81.º o limite para a concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito ativas pelos SFA em € 1.239 M, o qual não foi respeitado, sendo de realçar que apenas as contratações de novos incentivos reembolsáveis pelo IAPMEI atingiram cerca de 86% do limite estipulado (cfr. ponto 9.1.2.1.).



No que respeita aos SFA, em 2016 detetaram-se, para além da falta de comunicação de anulação de créditos por parte da Caixa Seguros e Saúde, erros provenientes da incorreta interpretação da informação que deve ser prestada para a CGE (cfr. ponto 9.1.2.2).

### **Recomendação 37 – PCGE 2016**

*Que o Governo garanta que a CGE reflita todas as variações do património financeiro do Estado, em particular as que não geram fluxos financeiros.*

Foram identificadas em 2016 várias incorreções e omissões relativas aos fluxos relacionados com ativos financeiros no subsector dos SFA, que implicaram uma subvalorização das respetivas rubricas de receita e despesa (cfr. ponto 9.1.2.3 e Recomendação nº 18 – PCGE 2016).

Em conformidade com a recomendação do Tribunal, a DGO procedeu à emissão de instruções em matéria de fluxos financeiros relacionados com os CEDIC e CEDIM (cfr. ponto 9.1.2.3).

### **Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN (cfr. Caixa 6)**

No final de 2016, 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 € -3.658 M. Estas sociedades apresentavam capitais próprios negativos que totalizavam € 2.033 M (não considerando no passivo € 2.875 M de empréstimos do Estado), encargos que poderão vir a ser suportados pelo Estado no futuro. Somados aos já suportados, refletidos no saldo global, totalizavam € 5.692 M, a que irão acrescer os resultados negativos de exercícios seguintes.

As garantias prestadas pelo Estado a estas sociedades totalizavam € 2.714 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 a contabilização, nos mapas respetivos, das receitas obtidas (€ 115 M) e das despesas pagas (€ 207 M) com operações imobiliárias realizadas por organismos da administração central, as quais, por sua vez, estão afetadas por erros (€ 3 M) e, sobretudo, por falta de validação (€ 270 M).

### **Recomendação 38 – PCGE 2016**

*Que o Governo, através da DGTF, 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 39 – PCGE 2016**

*Que o Governo, através da DGO, assegure que a informação reportada no Relatório da CGE 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 DGTF).*

A inventariação de imóveis do Estado e dos institutos públicos permanece incompleta e a informação relativa ao inventário não é fiável.

**Recomendação 40 – PCGE 2016**

*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. No triénio 2014-2016, apenas foi cobrado 49% do valor devido, estando € 26 M em dívida, no final de 2016. Além disso, a contabilização das contrapartidas recebidas continua inapropriada porque a DGTF continua a omitir, da receita do Estado, a parte afeta ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial e a entregar a respetiva verba por transferência extraorçamental não registada impedindo o Fundo de a registar devidamente, como transferência do Estado.

**Recomendação 41 – PCGE 2016**

*Que o Governo determine à DGO a emissão de apropriadas instruções para assegurar a contabilização da receita do Estado relativa à totalidade das contrapartidas resultantes da aplicação do princípio da onerosidade, bem como da parte afeta a outras entidades, na despesa, como transferência do Estado.*

## **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. Em 2016, € 3.474 M das receitas reportadas na execução orçamental não constam da contabilidade da tesouraria. Da prática contabilística do IGCP resulta o reiterado incumprimento da lei.

**Recomendação 42 – PCGE 2016**

*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 distinguindo, de forma inequívoca, as contas desses organismos (na classe relativa à execução do OE) das contas de outras entidades (nas classes relativas a operações específicas do Tesouro).*

**Recomendação 43 – PCGE 2016**

*Que o Governo, através da DGO, inclua na CGE 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 (€ 3.463 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 determinados para a execução orçamental desses organismos.



**Recomendação 44 – PCGE 2016**

*Que o Governo, através da DGO, providencie para que a totalidade dos fluxos financeiros dos organismos da administração central seja relevada nos mapas contabilísticos gerais da CGE (suportados pelos dados registados nos sistemas de contabilização orçamental) cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação.*

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 € 569 M e muitas entidades sem informação reportada) continua a ser movimentada fora do Tesouro, não sendo registada na contabilidade da tesouraria. Para além disso, 86% (€ 99 M) dos juros auferidos, desde 2011, em incumprimento da unidade de tesouraria ainda não foi entregue ao Estado.

**Recomendação 45 – PCGE 2016**

*Que o Governo 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.*

**Atividade do Fundo de Resolução (cfr. Caixa 7)**

Em 31/12/2016 o capital em dívida do Fundo de Resolução era de € 4.953 M. Em 2016, o Fundo amortizou € 136 M de empréstimos concedidos pelo Estado (que ascendiam a € 4.389 M) e promoveu a revisão das condições destes empréstimos e dos concedidos por entidades participantes do Fundo (que ascendem a € 700 M), designadamente no que respeita a prazos de vencimento e taxas de juro. Apesar dos prazos de vencimento dos empréstimos terem sido alargados em mais de 25 anos, os contratos ainda preveem o ajustamento desses prazos em função das receitas a receber pelo Fundo de Resolução ou das responsabilidades adicionais decorrentes das medidas de resolução aplicadas.

Da concretização da operação de venda de 75% do capital do Novo Banco (em 18/10/2017) resultaram: o compromisso do Fundo em assegurar a injeção de capital no Novo Banco, até € 3.890 M, se e quando o rácio de capital descer abaixo de determinado limiar devido a perdas na antiga carteira de ativos; e o acordo-quadro a celebrar com o Estado para disponibilizar meios financeiros ao Fundo de Resolução se e quando for necessário satisfazer obrigações contratuais decorrentes da venda.

**Segurança social (cfr. pontos 11, 12, 13 e Caixa 8)**

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, o que tem gerado sucessivas recomendações do Tribunal em pareceres anteriores (cfr. ponto 11.1.).

**Recomendação 46 – PCGE 2016**

*Reitera-se ao Governo que deve proceder à publicação do diploma que regulamente 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 financeiras a efetuar pelo IGFSS, o que resulta na falta de um quadro regulamentador desta atividade financeira do Instituto (cfr. ponto 11.1.).

**Recomendação 47– PCGE 2016**

*Reitera-se aos Ministros das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devem 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 art. 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 já terem sido publicadas alterações legislativas a estes diplomas, as referidas discrepâncias não foram ultrapassadas (cfr. ponto 11.1.).

**Recomendação 48 – PCGE 2016**

*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, 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, o que prejudica o exercício das correspondentes competências (cfr. ponto 11.1.).

**Recomendação 49 – PCGE 2016**

*Reitera-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 Conselho Consultivo do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos não emitiu parecer sobre o relatório e os mapas demonstrativos da gestão do Fundo, como deveria, em face do disposto alínea a) do n.º 1 do art. 52.º do Regulamento do Fundo aprovado pela Portaria 140/92, de 04/03, uma vez que não lhe foi submetida a informação necessária nem lhe foi fixado um prazo para o efeito. O Presidente do Conselho Consultivo teve conhecimento da informação pertinente por força das funções exercidas no IGFSS, tendo aprovado as contas do exercício de 2016 (cfr. ponto 11.1.).





**Recomendação 50 – PCGE 2016**

*Recomenda-se à entidade gestora do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos que disponibilize ao Conselho Consultivo do Fundo toda a informação relevante para efeitos de exercício por este da competência prevista na alínea a) do n.º 1 do art. 52.º do Regulamento do Fundo aprovado pela Portaria 140/92, de 04/03, fixando-lhe igualmente o prazo a que se refere o n.º 2 do mesmo preceito.*

Não foram disponibilizados ao Tribunal de Contas o parecer do Fiscal Único e a certificação legal de contas do IGFSS relativos ao exercício de 2016. Em agosto de 2017 o Instituto informou que o relato sobre as demonstrações financeiras, no âmbito da certificação legal de contas de 2016, estava em fase de contraditório. Em novembro de 2017 a versão definitiva ainda não tinha sido entregue ao IGFSS (cfr. ponto 11.1.).

O Fiscal Único do ISSM emitiu o parecer sobre as respetivas demonstrações financeiras, mas não emitiu a certificação legal de contas. Já no ano transato este Fiscal Único não emitiu este último documento, alegando que não está assegurada a independência entre as funções de fiscal único e de emitente da certificação legal de contas. Não obstante a recomendação formulada ao Ministro das Finanças no Parecer sobre a CGE/2015 com vista à clarificação das competências dos fiscais únicos, até á presente data não foi efetuada nenhuma alteração legislativa sobre a matéria (cfr. ponto 11.1.).

**Recomendação 51 – PCGE 2016**

*Reitera-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.*

As certificações legais de contas de três dos institutos que integram o perímetro de consolidação da conta da segurança social foram emitidas com opiniões de reserva. As reservas ficam a dever-se, no ISS, a aspetos relacionados com a dívida de beneficiários e de outros devedores e ainda com o imobilizado, no II, a questões relacionadas com imobilizado; e no ISSA a aspetos relativos a dívidas de terceiros, imobilizado e encargos com pensões (cfr. ponto 11.1.).

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 52 – PCGE 2016**

*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.*

O orçamento e a conta do FSS constituem anexos ao orçamento e à conta da segurança social. As contas têm sido publicadas em anexo às contas da segurança social desde o exercício de 2014. No entanto, os orçamentos do Fundo continuam a não ser publicados em anexo ao OE, como deveriam, em face do disposto no n.º 3 do art. 6.º do Decreto-Lei 102/2012, de 11/05, alegando a SESS que os mapas orçamentais do FSS foram remetidos à DGO em anexo às propostas do OSS de 2016 e 2017 para efeitos de publicação e a DGO que a inclusão de tais mapas não se encontra na LEO e que o IGFSS não fez, aquando da sua remessa à DGO, expressa menção sobre a necessidade da sua aplicação, manifestando abertura para que a questão venha a ser analisada para efeitos dos futuros OE (cfr. ponto 11.1.).

### **Recomendação 53 – PCGE 2016**

*Reitera-se ao Ministro das Finanças que diligencie pela publicação do Orçamento do FSS em anexo ao OE.*

O mapa das alterações orçamentais da despesa publicado na CGE não reflete de forma completa e transparente o resultado final das alterações orçamentais ocorridas nalgumas das classificações económicas, justificando o IGFSS tal facto com constrangimentos da aplicação informática no carregamento de dados do orçamento inicial na sequência de um período transitório, alegando que o sistema é rígido e pouco flexível, não estando preparado/parametrizado para situações excecionais como é o caso de um orçamento transitório, em especial nos casos em que os valores do orçamento inicial são inferiores aos que vigoraram no período transitório e com alterações legislativas que se refletem em utilização de classificação económica diferente entre o novo orçamento e o anterior (cfr. ponto 12.1.2.).

### **Recomendação 54 – PCGE 2016**

*Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que a adaptação do sistema informático para efeitos de implementação do novo modelo contabilístico SNC-AP contemple também as funcionalidades necessárias ao adequado registo dos movimentos em períodos de vigência de orçamentos transitórios e de orçamentos iniciais aprovados após o início do exercício económico.*

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 défice do sistema previdencial-repartição que, na prática, para além da transferência do OE anualmente inscrita no OSS para o efeito, é também sistematicamente colmatado por esta via (cfr. ponto 12.1.2.).

O SIF continua a não integrar a informação financeira relativa às operações do IGFCSS e do FEFSS, aguardando, para o efeito, a concretização de funcionalidade tecnológica a introduzir na aplicação do SNC-AP. Por outro lado, as funcionalidades tecnológicas existentes não permitem que a integralidade dos documentos orçamentais, financeiros, patrimoniais e económicos da conta consolidada da segurança social sejam extraídos do SIF de forma automática, o que potencia a ocorrência de eventuais erros (cfr. pontos 12. e 12.2.1.).

### **Recomendação 55 – PCGE 2016**

*Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que a aquisição e/ou adaptação da aplicação informática de suporte à elaboração das demonstrações financeiras e orçamentais, para efeitos de implementação do SNC-AP, contemple as funcionalidades necessárias à integração no Sistema da informação do IGFCSS e do FEFSS e à produção, de forma automática, dos documentos orçamentais, financeiros, patrimoniais e económicos, da conta consolidada da segurança social.*

A entidade consolidante emitiu normas gerais para apresentação das contas anuais das instituições de segurança social, das quais constam, entre outras, a obrigatoriedade de prestação de informação que permita a uniformização de critérios no registo. No entanto, tal não foi suficiente, uma vez que os critérios utilizados na desagregação das dívidas de curto prazo e de médio e longo prazo não foram uniformes entre os três institutos (IGFSS, ISSA e ISSM). 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 (ISS, ISSA e ISSM) (cfr. pontos 12.2.1. e 12.2.3.1.2.).

O ISSA, na conta de *Provisões para riscos e encargos* procedeu à anulação do valor (€ 5 M) que havia transitado do ano anterior relativo a encargos com pensões futuras realizadas pelo ISSA, dando acolhimento à recomendação formulada no Parecer sobre a CGE de 2015 (Recomendação 65/PCGE 2015) e assegurando a uniformização dos registos contabilísticos que integram o perímetro de consolidação. No entanto, este mesmo Instituto, com base num parecer do Fiscal Único procedeu, de forma isolada, a um ajustamento, com impacto também no balanço consolidado da Segurança Social, no valor € 105 M, numa das subcontas da conta de contribuintes c/c, o que se considera incorreto, uma vez que qualquer ajustamento referente à citada c/c carece, necessariamente, pelo caráter nacional do respetivo sistema auxiliar, da intervenção de todos os Institutos que para este carregam informação (cfr. pontos 12.2.1., 12.2.3.1.2. e 12.2.3.2.).

Em 2016, a receita total arrecadada ascendeu a € 31.973 M, 75,8% do previsto e menos 8,6% em termos homólogos (incluindo € 1.125 M provenientes de saldos de gerências anteriores e € 650 M de transferências do OE destinados ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, menos 27,4% em termos homólogos) e a despesa total atingiu € 30.030 M, 73,8% do previsto, menos 9,3% em termos homólogos. A receita efetiva foi de € 25.712 M (mais 4,5% que em 2015) e a despesa efetiva foi de € 24.148 M (mais 2,5% que em 2015) (cfr. pontos 12.2.2.1., 12.2.2.2. e 12.2.2.3.).

Em 2016 foi aprovado um regime excecional de regularização de dívidas de natureza fiscal e de dívidas de natureza contributiva à segurança social (PERES) que permitiu arrecadar, em relação a estas últimas, até ao final do ano, € 52,2 M e associar a esta medida uma dispensa de juros de € 12,7 M. Os prazos de adesão e de pagamento foram alargados até 23/12/2016 e 13/01/2017, respetivamente, sem que, no entanto, tenha sido adotada a forma devida, em face do disposto no art. 112.º da CRP, o que importou um aumento de € 40,1 M na cobrança e de € 11,8 M em juros dispensados. O valor final de cobrança associado à medida foi de € 94 M; no entanto € 9,3 M foram pagos por contribuintes que não reuniram os requisitos de acesso exigíveis, representando os pagamentos integrais mais de metade do valor cobrado (56,6%). Foi dispensada a totalidade dos juros aos contribuintes que não manifestaram vontade de aderir à medida, mas efetuaram pagamentos integrais no período da sua vigência de valores em dívida abrangida pelo PERES (“adesões tácitas”), mas também aos contribuintes que optaram pelo pagamento em prestações, relativamente ao pagamento inicial de pelo menos 8% sobre o valor da dívida, contrariando, neste último caso, o disposto nos arts. 2.º e 8.º do Decreto-Lei 67/2016 (cfr. ponto 12.2.2.).

Continuou a verificar-se, não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal de Contas, a contabilização de mais de metade (51,4%) da receita proveniente de contribuições e quotizações pelas respetivas classificações económicas 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. De acordo com as alegações do IGFSS, ISSA e II, a contabilização com recuso à tabela de imputação foi abandonada em novembro de 2017 e introduzida uma metodologia alternativa, cujo impacto se produzirá integralmente nas demonstrações financeiras de 2018 (cfr. ponto 12.2.2.2.).

Em 2016, foram devolvidos ao IGFSS saldos no valor de € 6 M pelas entidades que beneficiaram de verbas do OSS em 2015. No entanto, nem todas cumpriram o prazo estabelecido pelo DLEO para a devolução dos excedentes, verificando-se que 18,4% das entidades só procederam àquela devolução nos meses de novembro e dezembro de 2016, pelo que a recomendação formulada no Parecer sobre a CGE/2014 ainda não se encontra totalmente acolhida (cfr. ponto 12.2.2.2.).

As receitas efetivas mais relevantes são as provenientes de contribuições e quotizações (€ 14.778 M) e de transferências correntes da administração central (€ 8.970 M), com destaque para as transferências provenientes do OE para financiamento da LBSS (€ 7.268 M), que integram a transferência extraordinária para financiamento do défice do sistema previdencial – repartição. As despesas com pensões (€ 16.124 M) e as despesas com ação social (€ 1.727 M) são as mais significativas no âmbito das despesas efetivas (cfr. pontos 12.2.2.2. e 12.2.2.3.).

As “*Despesas correntes*”, que representaram 80,3% da despesa total, acomodaram 99,9% da despesa efetiva e expandiram-se 2,5% face a 2015, para € 24.126 M, com as “*Transferências correntes*” a crescerem 2,2% em termos homólogos, influenciadas pelo comportamento da sua principal componente, “*Transferências correntes para as famílias*” (86,8% das transferências correntes; taxa de execução orçamental de 99,5%), que aumentaram 1,3% face a 2015 (cfr. ponto 12.2.2.3.).

Nas transferências para as famílias foram indevidamente contabilizados pelo menos € 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. Este procedimento traduziu-se numa sobrevalorização da despesa com prestações sociais de igual montante ou superior, uma vez que não foram apurados os montantes devolvidos ao ISS relativos a pensões e CSI (cfr. ponto 12.2.2.3.).

#### **Recomendação 56 – PCGE 2016**

*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 2016, as despesas com complementos de pensão suportadas pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos registaram uma redução muito significativa (33,4%), relativamente ao período homólogo, em consequência da aplicação do Despacho do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social 2.201/2015, de 9/02 (cfr. ponto 12.2.2.3.).

O total das despesas com “*Formação profissional e PAE*” correspondeu a 6,4% da despesa efetiva, apresentando um acréscimo na ordem dos 25,9% face ao ano anterior, atingindo o montante de € 1.535 M (mais € 316 M que em 2015). Vinham sendo contabilizados nesta rubrica 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. A SESS, 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 € 818 M (valor que compara com um saldo de € 1.183 M no período homólogo anterior), permitindo um acréscimo de 26,5% no saldo final acumulado, em linha com a tendência crescente já verificada em anos anteriores. Em 2016, o saldo de execução efetiva foi de € 1.564 M, sustentado nas transferências extraordinárias do OE, as quais vêm ocorrendo desde 2012. Estes saldos evidenciaram uma tendência negativa entre 2010 e 2012, caracterizada por uma degradação consistente dos saldos do SSS, consentânea com os efeitos da forte contração do tecido económico (consequência da crise financeira internacional de 2008), só retomando uma evolução crescente devido a transferências extraordinárias do OE para esse efeito, as quais, entre 2012 e 2016, totalizaram € 5.160 M. A erosão destes saldos absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS (saldos de 2008 e 2009 da componente repartição, cuja transferência para capitalização se efetivou



apenas em 2014). Ainda sobre a transferência de verbas do sistema previdencial para o FEFSS (art. 91.º da Lei 4/2007, de 16/01), o valor transferido (€ 227 M) durante o ano de 2016, da componente de repartição para a componente de capitalização, respeitou à receita obtida na alienação de imóveis, relativa a 2016 (€ 27 M) e, bem assim, a saldos de anos anteriores da componente repartição, que totalizaram € 200 M, dos quais apenas € 81 M foram efetivamente apurados no regime previdencial repartição, tendo os restantes € 119 M constituído transferências provenientes do regime de proteção social de cidadania (cfr. ponto 12.2.2.5.).

A despesa efetiva da segurança social apresentou uma variação superior à do PIB durante vários anos, mas a partir de 2014 registou quebras ou crescimentos menos pronunciados, sendo que a TCMA do PIB, no quinquénio terminado em 2016, dobrou a da despesa (1,0% e 0,5%, respetivamente). Em 2014, a taxa de variação nas contribuições ultrapassou a das pensões, alargando a diferença nos anos seguintes (2,7 p.p. em 2016). Embora a despesa mostre algum efeito contra cíclico, existe uma margem reduzida para responder ao impacto social dos ciclos económicos, pois a maior parte é constituída por pensões (67,8% em 2016), uma componente rígida que tem crescido acima do total da despesa efetiva (cfr. ponto 12.2.2.6.).

Em 2016, as contribuições (8,0% do PIB) continuam a dominar a receita, mas foram as transferências da Administração Central (4,6% do PIB) que, até 2010, com crescimentos médios anuais próximos ou superiores a 10%, financiaram a expansão da despesa. As transferências da UE representam 0,5% do PIB e os rendimentos 0,2%. Na despesa, as pensões equivalem a 8,7% do PIB (9,0% em 2013) e o gasto com desemprego e apoio ao emprego a 0,8% (1,6% em 2013), sensivelmente o mesmo da formação profissional e políticas ativas de emprego e pouco menos que a ação social (0,9%). A despesa efetiva total progrediu até 14,3% do PIB em 2013, baixando até 12,8% em 2016 (cfr. ponto 12.2.2.6.).

Desde 2002, a despesa com pensões do sistema previdencial quase duplicou (mais 99,8%), enquanto as contribuições cresceram 45,3%. A diferença entre a receita de contribuições e as pensões pagas degradou-se 37,1%, mas recupera desde os 54,1% registados em 2013. A deterioração acumulada ascende a € 15.852 M, caindo para € 6.323 M se abatido o valor acrescentado ao FEFSS no período (cfr. ponto 12.2.2.6.).

O imobilizado é a terceira parcela mais relevante do ativo e a sua componente mais representativa o imobilizado corpóreo, apresentando estabilidade em relação ao ano anterior com o valor das amortizações a corresponderem a 70,4% do valor do imobilizado bruto e as componentes relativas aos bens móveis a apresentarem níveis de amortizações superiores a 92,5%, o que significa que grande parte destes bens já chegou ao final da sua vida útil e, eventualmente, alguns já se encontram obsoletos (cfr. ponto 12.2.3.1.1.).

Entre o MTSSS a CNIS a UM e a UMP foram celebrados dois protocolos de cooperação, nos termos dos quais as partes se propunham apoiar a atividade das entidades do setor social através da criação de duas linhas de crédito, uma no valor de € 50 M e outra no valor de € 12,5 M. Estas linhas de crédito encontram-se garantidas pelo MTSSS que, através do IGFSS, efetuou junto da CEMG dois depósitos bancários no exato valor das linhas de crédito, que seriam reduzidos à medida que as amortizações de capital fossem sendo efetuadas, devendo permanecer como não mobilizáveis os montantes necessários para garantir os valores em dívida (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

Estes Protocolos têm vindo a ser objeto de alterações por via de acordos, declarações ou aditamentos. Assim, ainda em 2012, foram celebrados acordos entre o IGFSS e a CEMG permitindo a esta debitar aos depósitos bancários constituídos para garantia dos empréstimos concedidos os montantes referentes a mora ou incumprimento, sem especificar se tais débitos se reportavam exclusivamente ao capital em dívida ou se igualmente cobriam juros e outras despesas bancárias, tendo, no mesmo ano, o IGFSS

emitido uma Declaração nos termos da qual expressamente manditou e autorizou a CEMG, para garantia dos contratos a celebrar ao abrigo do Protocolo de Cooperação, e também, para garantia de todas e quaisquer despesas, incluindo juros remuneratórios e moratórios, vencidos ou vincendos, decorrentes dos contratos de mútuo. Estas Declarações, implicaram, pois, a assunção pela Segurança Social do risco de não pagamento de juros de qualquer natureza, bem como de despesas, o que não havia sido expressamente assumido aquando da celebração dos Protocolos iniciais, até porque os mesmos fizeram corresponder os montantes dos depósitos dados em garantia ao montante máximo do capital a disponibilizar através dos empréstimos, daqui resultando que a garantia cobria apenas o capital, deixando de fora juros e despesas (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1).

O prazo inicialmente estabelecido para a concessão dos empréstimos às instituições foi de 7 anos. No entanto, por aditamentos aos protocolos de 2014 e 2016 o mesmo foi sucessivamente alargado para 10,5 anos e 15,5 anos, respetivamente. Foram concedidos empréstimos a 296 instituições. No final de 2016 apenas 16,6% das instituições mantinham o prazo inicial do empréstimo e 16,2% tinham amortizado integralmente os empréstimos por sua iniciativa, o que representou o reembolso de 11,5% do capital inicial mutuado. 31,4% das instituições fizeram alteração dos contratos para o prazo mais alargado (até 2028) (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

Acresce que os mencionados aditamentos aos Protocolos, celebrados em 16 de outubro de 2014 e em 16 de junho de 2016, contêm outras alterações às condições inicialmente contratualizadas para além do alargamento do período de vigência dos empréstimos e, conseqüentemente, o período de imobilização dos depósitos constituídos para garantia dos mesmos, as quais respeitam à alteração da taxa de remuneração dos depósitos dados em garantia, que diminui relativamente à inicial (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

Todas as alterações introduzidas no negócio se consubstanciaram em condições menos vantajosas para a Segurança Social (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

No final de 2016, a garantia prestada pelo IGFSS já tinha sido executada em cerca de € 764 m, valor respeitante a 4 instituições que estavam em incumprimento, constatando-se que, para 2 destas instituições, os relatórios iniciais de avaliação económico-financeira não foram favoráveis e, não obstante o Protocolo que instituiu a respetiva Linha de Crédito dispor que tais relatórios seriam vinculativos quando desfavoráveis, as candidaturas foram, ainda assim, aprovadas uma delas sujeita a uma condicionante não definida e cuja análise do cumprimento não era possível aquando da aprovação (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

Três destas instituições celebraram planos prestacionais com o IGFSS para reembolso dos valores em dívida: duas têm as prestações em dia e uma, cuja execução da hipoteca do imóvel inicialmente dado em garantia ao IGFSS foi substituída por um plano prestacional, está em incumprimento. De acordo com a informação prestada pelo Instituto, em setembro de 2017 esta instituição tinha liquidado 6 prestações e desde abril do mesmo ano que não efetua pagamentos, estando previsto o acionamento da garantia prestada pela Instituição ao IGFSS. Para uma instituição o processo foi remetido ao Ministério Público para recuperação do crédito (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

O valor divulgado na nota 16 do anexo às DF consolidadas relativamente ao valor das garantias prestadas em 31/12/2016 não está correto, uma vez que respeita ao valor aplicado no depósito a prazo efetuado na instituição financeira que concedeu o empréstimo e não apenas ao valor não mobilizável àquela data (cfr. ponto 12.2.3.1.1.1.).

Em termos de inventário dos bens móveis, continua a verificar-se uma deficiente identificação destes. Cerca de 38,8% dos equipamentos não tem o campo de localização preenchido, desconhecendo-se desta



forma o serviço e sala onde está afeto. Os Discos/USB/Pen, as máquinas de calcular e os Ipad/Workpad/Notebook/Pinpad são os bens que lideram esta não referência (mais de 66%). O ISS é o Instituto que possui o maior número de bens sem qualquer informação sobre a localização (70,5%) e o IGFSS o que apresenta o maior número de bens com a identificação completa (100,0%). Comparando com o ano de 2015, verifica-se uma melhoria dos indicadores em todos os institutos, relativamente à identificação completa, com exceção do ISSM que passou de 99,4% em 2015 para 98,2% em 2016 (cfr. ponto 12.2.3.1.1.2.).

No que respeita aos bens adquiridos no exercício de 2016, regista-se uma evolução positiva a nível global quando comparada com o ano anterior. No entanto, ao nível dos institutos constata-se que houve uma melhoria no IGFSS, no ISS e no ISSM, mas um retrocesso acentuado relativamente ao II (de 54,8% em 2015 passou para 5,3% em 2016) e ao ISSA (de 77,8% em 2015 passou para 19,4% em 2016). Ainda assim, ambos os institutos apresentam 100% dos bens com registo de localização, embora a maioria não disponha de registo de sala (cfr. ponto 12.2.3.1.1.2.).

### **Recomendação 57 – PCGE 2016**

*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.*

Ainda no âmbito dos inventários, verificou-se que existem bens cujo período de vida útil já decorreu e ainda não estão totalmente amortizados, em virtude de deficiências na introdução de dados no sistema informático e de ausência de mecanismos de monitorização dos inventários com vista a ultrapassar e corrigir estas situações. O valor não amortizado é de € 176 m, o que subvaloriza as amortizações acumuladas e sobrevaloriza os resultados transitados (cfr. ponto 12.2.3.1.1.2.).

A área dos imóveis continua a apresentar assinaláveis fragilidades. Não foi possível confirmar integralmente os valores dos imóveis relevados nas demonstrações financeiras em 31/12/2016, uma vez que não foram disponibilizados documentos de suporte àquele registo. Com efeito, relativamente aos imóveis adquiridos pelo IGFSS por via de dações em cumprimento, dos 35 números de imobilizado que constituíram a amostra, apenas foram disponibilizados 11 relatórios de avaliação, pelo que apenas foi possível confirmar 52,5% 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 apresentados documentos que comprovassem a integralidade do volume financeiro registado (num total de valores relevados no ativo bruto de € 3,8 M apenas foi possível confirmar € 0,9 M, 22,6%). O ISS não apresentou documentação suficiente que justifique o valor relevado de € 35,4 M mas apenas para 12,2% (€ 4,3 M). O ISSM disponibilizou documentação comprovativa para 58,6% (€ 8,4 M) do valor relevado nas demonstrações financeiras (€ 14,3 M). O ISSA disponibilizou documentação que comprova 99,9% do valor relevado (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3.).

Os institutos têm justificado a falta de disponibilização de alguma documentação, essencialmente a relativa a obras e outras intervenções efetuadas nos edifícios, com o facto de os documentos terem sido eliminados ao abrigo dos respetivos regimes arquivísticos. Salienta-se que estamos perante documentos cujo valor perdura nas demonstrações financeiras por longos anos sendo necessário manter a documentação de suporte aos registos contabilísticos, pelo que haverá que considerar sempre quer o estatuído nos referidos regimes arquivísticos, designadamente no que respeita à determinação de conservação permanente de documentos, desta natureza, quer o definido no ponto 2.8.1 do POCISSSS sobre a necessidade de manter os documentos de suporte ao registo referente a inventário (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3.).

### **Recomendação 58 – PCGE 2016**

*Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que os processos relacionados com imóveis contenham toda a informação comprovativa dos valores relevados nas demonstrações financeiras.*

O ISS mantém um imóvel registado pelo Valor Patrimonial Tributário em vez do valor de aquisição, justificando tal procedimento com o Manual de Implementação do SNC-AP. Contudo, à data do seu registo, o SNC-AP ainda não estava em vigor nem as demonstrações financeiras de 2016 do Instituto são apresentadas ao abrigo deste normativo contabilístico. Tal aplicação parcelar do SNC-AP sobrevaloriza, assim, o valor bruto do imóvel em 102,2%. Por outro lado, o valor de um terreno adquirido em 1991 não se encontra relevado nas demonstrações financeiras do ISS, o que as subvaloriza em cerca de € 341 m. O ISS justifica esta ausência de contabilização com uma situação de litígio sobre o negócio da permuta, realizado em 1991, ao abrigo da qual o ISS se tornou proprietário do imóvel, que poderá determinar a sua anulação. Desconhece-se a data em que a empresa co-contraente intentou a ação contra a segurança social. No entanto, desde 1991 que o terreno está registado a favor da segurança social e o edifício concluído há mais de 12 anos, não existindo correspondência entre a titularidade registada e a devida repercussão nas demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3.).

No que respeita às amortizações, continuam a verificar-se situações que desrespeitam a legislação e as regras contabilísticas, o que nada contribui para a fiabilidade dos valores relevados nas demonstrações financeiras. Com efeito, existem situações em que não são calculadas amortizações sobre o valor das edificações desde 2002, e outras em que existem valores que foram incorretamente transferidos para as parcelas de terreno, não obstante respeitarem a valores que têm origem em benfeitorias inicialmente contabilizadas como imobilizado em curso, o que incumpe o disposto nos arts. 21.º e 22.º do CIBE. Por outro lado, continuam a ser indevidamente efetuadas amortizações sobre o valor da parcela do terreno, incumprindo o disposto na alínea g) do art. 36.º do CIBE. Acresce que também nem sempre são devidamente atribuídos e registados os períodos de vida útil dos imóveis, quer em função da natureza dos materiais e tecnologias utilizadas, quer em função do tempo de vida útil já decorrido nos imóveis adquiridos em estado de uso, quer em função da verificação do seu grau de degradação, incluindo os casos em que dos edifícios só restam ruínas. Todas estas situações têm impacto no valor líquido dos imóveis e no cálculo das amortizações do exercício e acumuladas, bem como nos resultados líquido do exercício e transitados. Estima-se que as subvalorizações e sobrevalorizações do exercício sejam de € 98 m e de € 65 m, respetivamente, e as acumuladas de € 1.066 m e de € 1.296 m, respetivamente (cfr. pontos 12.2.3.1.1.3. e 12.2.4.).

### **Recomendação 59 – PCGE 2016**

*Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que o cálculo das amortizações seja realizado nos termos legalmente estabelecidos.*

Continuam a existir imóveis relevados nas demonstrações financeiras que ainda não têm a titularidade regularizada a favor da segurança social, destacando-se o IGFSS pelo número (15) e o ISS pelas situações existentes em dois imóveis que permanecem há longos anos por regularizar (cfr. ponto 12.2.3.1.1.3.).

### **Recomendação 60 – PCGE 2016**

*Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que a titularidade dos imóveis na esfera do património dos institutos da segurança social seja devidamente regularizada.*





Em 2016, as dívidas de terceiros em termos brutos totalizam € 12.579 M, mais € 175 M (1,4%) do que no ano anterior. Verificaram-se acréscimos em todas as componentes, com exceção do valor da dívida de *Contribuintes*, que reduziu 0,2% (€ 14 M), com maior incidência na dívida de médio e longo prazo, concorrendo para esta redução o programa PERES, que permitiu a regularização de dívida contraída até 31/12/2015 com dispensa total ou parcial de juros. As dívidas mais relevantes reportam-se a “*Contribuintes*” e “*Cientes*”, representando, respetivamente, 75,5% e 11,1% do total. As dívidas de terceiros de médio e longo prazo ascendem a € 9.300 M (€ 8.835 M em 2015) e as de curto prazo a € 3.279 M (€ 3.570 M em 2015). Cerca de 61,8% (€ 7.775 M) do total destas dívidas estão registadas como dívidas de cobrança duvidosa e as respetivas provisões ascendem a € 7.546 M (97,1%) (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 (€ 238 M), de entidades empregadoras por aplicação do art. 63.º do Decreto-Lei 220/2006 (€ 52 M), de contraordenações aplicadas a beneficiários e a estabelecimentos com e sem fins lucrativos (€ 12 M), de rendas de imóveis (€ 3,9 M) e de pagamentos indevidos de despesas com pessoal (€ 822 m), 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 61 – PCGE 2016

*Reitera-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.*

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), no valor de € 21,6 M, que pode ter origem em eventuais erros de parametrização de movimentos contabilísticos indexados a estas contas. Verifica-se também que o saldo da conta corrente 212 – *Contribuintes c/c* do ISSM não se revela fidedigno, o que pode estar, eventualmente, associado a questões de parametrização/interfaces de lançamentos automáticos ou então estar a refletir a utilização incorreta, ao longo de 7 anos, do apuramento do valor da dívida de cobrança duvidosa e do valor de dívida prescrito por todos os 3 institutos que relevam dívida de contribuintes (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Em 2016, o ISSA procedeu à redução do saldo da conta 212111- *Contribuintes c/c – Regime de Segurança Social – Trabalhadores por conta de outrem*, no montante de € 105 M (cerca de 42,2% do saldo desta conta) na sequência de uma comparação que realizou entre os dados constantes de SIF e de GC, e de recomendação genérica constante do parecer do Fiscal Único relativamente à necessidade de dar passos para a conciliação daquela informação. No entanto, considera-se que a metodologia adotada não acautelou aspetos que garantam uma comparação segura, uma vez que foi realizada de forma isolada quer ao nível de subconta do razão quer ao nível do Instituto. Tais operações devem envolver todas as instituições que carregam informação para as contas correntes dos contribuintes residentes nos sistemas auxiliares, que são de âmbito nacional, bem como ter em conta algumas especificidades na atual estrutura contabilística, como é o caso das contas de “clarificação” e os movimentos incorretamente realizados durante 7 anos em todas as instituições, decorrentes do cálculo do valor de dívidas de cobrança duvidosa e dívida prescrita. Por fim e de extrema relevância, é também necessário assegurar o

mesmo momento para o “corte de operações” em todos os sistemas: financeiro (SIF) e auxiliares (GC e SEF) (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. Não obstante os ajustamentos efetuados em sede de consolidação com vista à harmonização daquela classificação, tal harmonização não foi plena, o que prejudica a informação divulgada nas demonstrações financeiras e no ADFOC (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

#### **Recomendação 62 – PCGE 2016**

*Reitera-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. 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 63 – PCGE 2016**

*Reitera-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.*

Continua a verificar-se o incumprimento do princípio da especialização dos exercícios, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2016, 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 2011, o valor dos juros vencidos até 2016 era de € 580 M, sendo os juros referentes apenas ao exercício de 2016 de € 156 M. No entanto, se se considerar toda a dívida residente no SEF (1976 a 2016), os valores são de € 2.072 M e de € 372 M, respetivamente. O incumprimento deste princípio afeta ainda os proveitos imputados ao exercício de 2016 relativos aos juros vencidos neste ano 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 64 – PCGE 2016**

*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.*

Relativamente às “prescrições manuais”, verificou-se que, em 2016, os registos foram todos realizados pelos coordenadores das secções de processo indicados pelos três institutos. Relativamente à informação que deve ser inserida na aplicação informática, regista-se que apenas não consta em “notas ao processo”



ou em “notas executado” em 8,2% do total das linhas de dívida, o que denota uma melhoria relativamente a 2014. Contudo, relativamente ao conteúdo da informação introduzida, verifica-se que não há qualquer harmonização sobre o preenchimento dos referidos campos da aplicação SEF, mencionando-se em alguns casos a informação que propôs o reconhecimento da prescrição, mas não o respetivo despacho autorizador, nem o período considerado (cfr. pontos 12.2.3.1.2. e 12.2.4.).

O IGFSS implementou alguns mecanismos de controlo de introdução da informação pertinente sobre reconhecimento de prescrições a introduzir em SEF pelas Secções de Processo Executivo. Contudo, o controlo instituído considera regular que, num processo constituído por processo principal e processos apensos, a informação sobre o reconhecimento da prescrição, ainda que relativa a um processo apenso, seja exclusivamente registada no processo principal, o que não é correto. Em sede de contraditório, o IGFSS informou que foram já divulgadas pelos coordenadores das Secções de Processo orientações no sentido de que o registo seja feito no processo a que respeita e inclua informação anteriormente não obrigatória (cfr. pontos 12.2.3.1.2. e 12.2.4.).

O valor da conta de *Prestações sociais a repor* relevado nas demonstrações financeiras continua a exibir um desvio de € 102 M 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 (cfr. pontos 12.2.3.1.2. e 12.2.4.).

#### **Recomendação 65 – PCGE 2016**

*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 66 – PCGE 2016**

*Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que sejam implementados os procedimentos necessários para que a constituição de provisões para cobrança duvidosa proveniente de dívida de pensões indevidamente pagas permita identificar o beneficiário, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor.*

Em 2014 iniciou-se o processo de participação para execução fiscal de dívida originada em pagamentos indevidos a beneficiários. Em 2016 foram participadas dívidas de 11.388 beneficiários, no total de € 10,6 M. Pese embora a melhoria verificada ao nível do número de beneficiários abrangidos pela participação de dívida a execução fiscal, contacta-se que em 31/12/2016 o valor em dívida de prestações sociais a repor participada a execução fiscal representava apenas 4,3% (€ 29,7 M) do valor total da dívida relevada no ativo bruto (€ 694 M), indicador que evidencia uma ligeira melhoria relativamente a 2015 (3,7%), mas reflete ainda a ineficácia da segurança social na cobrança de valores indevidamente pagos até 2016 (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

#### **Recomendação 67 – PCGE 2016**

*Reitera-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 10 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. Foram também dirigidas, ao longo do tempo, recomendações ao Governo e ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social para que diligenciassem pela regularização das dívidas da Direção Regional do Trabalho e da Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores (€ 2 M), da Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela (€ 6 M) e do Ministério da Agricultura (€ 85 M). Não obstante as diligências já desenvolvidas com vista a encontrar soluções que permitam regularizar as situações, ainda nenhuma produziu efeitos com impacto na relevação contabilística destas dívidas (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Em 2016, o grupo patrimonial “Disponibilidades”, o mais expressivo no ativo da segurança social, cifrou-se em € 17.537 M, tendo aumentado 6,3% (€ 1.043 M) face ao ano anterior. O maior contributo deste acréscimo (27,4%) resulta dos *Depósitos em instituições financeiras*, em especial em *Depósitos à Ordem*, que registam um acréscimo de 61%. O IGFSS foi o Instituto que mais contribuiu para o acréscimo destes depósitos. Com efeito, no final de 2016, este Instituto detinha cerca 82,2% (€ 3.135 M) do total dos *Depósitos em instituições financeiras*, € 1.689 M em *Depósitos à Ordem* e € 1.446 M em *Depósitos a prazo*. No entanto, apenas 15,6% (€ 488 M) estavam depositados no IGCP em contas à ordem destinadas a acolher, essencialmente, as transferências do OE ou fluxos financeiros com outras entidades públicas. Deste modo, o IGFSS continua a não dar cumprimento às normas constantes dos n.ºs 4 e 5 do art. 56.º do DLEO, que estabelecem que as aplicações de fundos em depósitos bancários se encontram confinadas exclusivamente ao necessário à atividade dos serviços da segurança social, não justificando quaisquer outros objetivos a sua constituição (cfr. ponto 12.2.3.1.3.).

#### **Recomendação 68 – PCGE 2016**

*Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que as normas estabelecidas nos DLEO de cada ano, relativas ao destino a dar às disponibilidades financeiras à guarda do IGFSS, sejam devidamente cumpridas.*

Em 2016, relativamente aos movimentos das contas bancárias, verifica-se uma melhoria muito significativa na relevação contabilística dos documentos que permaneciam há longos anos por reconciliar, com especial incidência nas contas destinadas ao registo de receita de contribuições, quando comparado com o exercício de 2014. No entanto, verifica-se um acréscimo de 58,0% nos documentos por reconciliar do próprio ano, no mesmo período (cfr. ponto 12.2.3.1.3.).

#### **Recomendação 69 – PCGE 2016**

*Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que continue a providenciar pela conclusão dos procedimentos necessários ao tratamento adequado dos movimentos por reconciliar nas contas de disponibilidades.*

Em 2016, continuam ainda a existir valores depositados em contas bancárias sem que tenha havido o correspondente registo contabilístico, alguns dos quais por dificuldades na identificação da sua origem, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem àqueles depósitos, não obstante algumas das diligências já desenvolvidas para ultrapassar estas dificuldades. Esta situação implicou a subvalorização dos saldos de disponibilidades e de execução orçamental em, pelo menos, € 8 M e € 5 M, respetivamente, e, ainda, a existência de saldos contranatura nas contas de disponibilidades, dado que 4 destas contas apresentam saldos negativos. Em outubro de 2017, verificou-



se que cerca de 52,5% (€ 4,2 M) do montante não relevado em 2016 já se encontrava registado (cfr. ponto 12.2.3.1.3.).

**Recomendação 70 – PCGE 2016**

*Reitera-se ao Governo que continue a diligenciar 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 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.*

Os “Fundos próprios” totalizam € 21.542 M e evidenciam um decréscimo de 5,5% relativamente ao ano de 2015 (menos € 1.258 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 71 – PCGE 2016**

*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.*

O total das contas de “Resultados” apresenta um decréscimo de 26,5% (menos € 1.847 M), decorrente de variações negativas de ambas as componentes: “Resultado líquido”, menos 44,7% (€ 656 M), para cuja redução muito contribuiu o resultado líquido negativo do FEFSS (€ 561 M), e “Resultados transitados” menos 21,6% (€ 1.191 M), o que decorre, essencialmente, da constituição, pela primeira vez, de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes relativa a dívida participada a execução fiscal e que se encontra “suspensa” por declaração de falência e insolvência (€ 1.968 M) e do ajustamento da dívida de contribuintes realizada pelo ISSA (menos € 105 M). Esta conta incorpora ainda a anulação da provisão constituída pelo ISSA em 2015 para fazer face a encargos futuros com pensões (cfr. ponto 12.2.3.2.1.).

O valor do saldo de dívidas a terceiros provenientes de “Créditos não reclamados” relevado nas demonstrações financeiras (SIF) e o registado nas contas individuais dos beneficiários (SICC) apresentam uma divergência de € 4 M, o que compromete a fiabilidade das demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.2.3.2.2.).

Em 2016, a despesa com pensões e complementos paga pelo SSS totalizou € 16.124 M, mais 2,4% que no período homólogo anterior. Desta, 78,9% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice, correspondendo 74,3% ao sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, 21,1% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (7,7%). As despesas com pensões aumentaram nas eventualidades de velhice e sobrevivência (mais 2,8% e 2,2%, respetivamente), tendo apenas a

eventualidade de invalidez registado um decréscimo (menos 1,5%) em termos homólogos (cfr. ponto 13.1.3.).

O número total de pensões atribuídas pelo SSS atingiu, no final de 2016, 2.994.711 (mais 2.199 que em 2015; 0,1%). Entre 2012 e 2016 o número de pensões apresentou um crescimento de 0,4%. Por eventualidade, destaca-se a velhice, que representou 68,0% do total, seguindo-se-lhe a sobrevivência com 24,0% e a invalidez com 8,0% (cfr. ponto 13.1.1.).

A despesa com as pensões do sistema previdencial evoluiu no sentido crescente no que respeita às pensões de velhice (mais 4,1%) e sobrevivência (mais 2,6%), tendo-se verificado um recuo nas pensões de invalidez (menos 1,6%). No seu conjunto estas despesas cresceram 3,4% em termos homólogos (mais 13,7% no quinquénio iniciado em 2012). Tendencialmente deficitário no período observado (que contrasta com o primado da autossustentabilidade presente na sua génese), o sistema previdencial – repartição foi, em 2016, reforçado com verbas provenientes do OE destinadas ao financiamento do seu défice no valor de € 650 M, situação que se verificou também em anteriores anos (2012 a 2015, num valor total de € 4.510 M), em que os saldos acumulados já não foram suficientes para financiar os défices do sistema (cfr. ponto 13.1.4.).

Foi realizada uma auditoria orientada à área das pensões, nas eventualidades velhice, invalidez e sobrevivência, atribuídas e com início de processamento em 2016, com incidência nas pensões de maior volume financeiro e nas atribuídas com efeitos retroativos a períodos temporais alargados. Da análise das amostras, constituídas por 125 processos de pensões de velhice e de invalidez e 30 de sobrevivência, concluiu-se o seguinte (cfr. ponto 13.1.5.):

- a) Em 44 processos de pensões de velhice verificaram-se irregularidades no cálculo dos montantes das pensões atribuídas, face a divergências entre as remunerações que concorreram para a determinação das remunerações de referência e as constantes da aplicação de Gestão de Remunerações, e situações de taxas de bonificação incorretas, devido à irregular contabilização do número de meses considerados. Estas irregularidades resultaram, designadamente: da falta de registo de remunerações à data da atribuição da pensão; de alterações ou anulações ocorridas após a atribuição da pensão; de sobreposições de remunerações devido ao exercício de atividade profissional em mais do que uma entidade; e de situações em que foram indevidamente consideradas equivalências por doença e desemprego.
- b) Um processo apresenta incorreções nos dados introduzidos para efeitos de cálculo da pensão, no âmbito da contagem do número de anos que concorrem para esse cálculo, tendo resultado um valor de pensão superior ao devido.
- c) Em dois processos relativos a pensões de invalidez, foi aplicado o regime geral e não o regime especial de proteção face à natureza da invalidez. Dessa aplicação incorreta da lei resultou a atribuição de pensões de valor inferior ao devido. Num destes processos verificou-se, ainda, a não aplicação do fator de sustentabilidade, à data da convocação da pensão de invalidez em velhice.
- d) A organização física dos processos, nas duas amostras, apresenta, num número elevado de casos, omissão de datas de análise e de verificação, ausência de assinatura do organizador e/ou do conferente e, ainda, ausência, incompletude ou incorreção, muitas vezes por desatualização, das menções às delegações ou subdelegações de competências, o que incumprido o disposto no art. 48.º do CPA.

A despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego totalizou, em 2016, € 1.510 M, repartidos entre “subsídio de desemprego” (72,9%), “subsídio social de desemprego” (15,4%) e “outras prestações” (11,8%). Estas despesas apresentaram-se tendencialmente decrescentes (menos 41,8%) no quinquénio iniciado em 2012, tendência que se acentuou a partir de 2013 (menos 44,9%), e que se



apresenta consistente com a evolução da recuperação do mercado de trabalho a partir de 2014, com a evolução do n.º de desempregados subsidiados e com a introdução de medidas legislativas mais restritivas para a atribuição destas prestações durante o período de vigência do PAEF que se mantiveram nos anos seguintes (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 2014, que todos os indicadores apresentam uma diminuição (n.º de desempregados registados pelo INE, menos 21,1%, n.º de desempregados inscritos nos centros de emprego, menos 18,1%, e n.º de prestações de desemprego atribuídas e pagas, menos 21,4%), o mesmo acontecendo em termos homólogos (menos 11,4%, menos 6,7% e menos 12,7%, respetivamente) (cfr. ponto 13.2.2.).

No quinquénio em análise (2012/2016), 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 (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. A SESS e a SEAJ vieram informar que se encontram a desenvolver diligências com vista à resolução dos constrangimentos apontados, informando ainda a SESS que os pagamentos haviam sido já iniciados no mês de julho de 2017 (cfr. ponto 13.2.5.).

Decorre do acompanhamento ao acolhimento das recomendações formuladas no PCGE 2014 em matéria de prestações de desemprego que continuam a não se encontrar integralmente implementadas as referentes a ausência de notificação aos beneficiários de alterações no valor das prestações e à necessidade de adaptar as aplicações informáticas às competências de cada um dos intervenientes no procedimento tendente ao deferimento daquelas (cfr. ponto 13.2.4.).

## **Recomendação 72 – PCGE 2016**

*Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, que diligencie no sentido de que as alterações de valor das prestações de desemprego sejam objeto de realização de audiência prévia dos interessados.*

## **Recomendação 73 – PCGE 2016**

*Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, que diligencie no sentido de assegurar a implementação na aplicação informática da segregação de funções entre quem procede à instrução do processo e quem procede ao seu deferimento, devendo este ser expressamente efetuado apenas por quem tem competência para o efeito.*

Em 2016, o FEFSS aumentou 1,0% (€ 147 M), para € 14.246 M. A volatilidade baixou para 4,8% e o índice de rotação da carteira para 0,835. As dotações atingiram € 227 M, pelo que o valor acrescentado pela gestão foi negativo (em € 81 M), destacando-se o contributo negativo das valias potenciais (€ 577 M) e o positivo dos rendimentos (€ 387 M) e das valias realizadas (€ 103 M). Os acréscimos acumulados gerados pelo Fundo desde a sua criação atingem € 6.474 M (45,4% do total) (cfr. ponto 13.3.2.1.).

O montante aplicado em dívida garantida pelo Estado Português foi reforçado em € 318 M, mas o seu valor diminuiu 2,0% (€ 219 M) e o seu peso caiu para 75,8% da carteira, dada a diminuição no valor de mercado das OT, que, ainda assim, se mantinha € 911 M acima do valor de reembolso. O valor afeto a

dívida pública estrangeira aumentou 21,8%, para € 1.295 M (9,1%) e as ações 19,3%, para € 1.505 M (10,6%). Com a venda de várias participações, o valor em Imobiliário diminuiu 56,6%, para € 73 M. A Reserva Estratégica desvalorizou mais 23,6%, para € 3 M. O total dos ativos de Rendimento Fixo caiu para 84,8% e dos ativos de Rendimento Variável subiu para 10,6% (cfr. ponto 13.3.2.2.).

O *target* da Portaria 216-A/2013 para a dívida pública portuguesa (90% da carteira) ficou mais distante e as ações, apesar do reforço, mantiveram-se longe do máximo regulamentar (de 25%). As componentes de Imobiliário e Reserva Estratégica continuaram a afastar-se dos respetivos limites (de 10% e 5%). A taxa de rendibilidade foi negativa (-0,6%) pela terceira vez na história, influenciada pelo desempenho da carteira de dívida pública nacional (-1,7%), que, através da variação das valias potenciais, tem vindo a acomodar o diferencial entre o valor de reembolso e o valor de mercado. As ações apresentaram uma rendibilidade de 7,8% e o Imobiliário de 4,6%. Desde a constituição, o FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 4,65%, que baixa para 3,96% nos últimos 10 anos (cfr. ponto 13.3.2.3.).

No final de 2016 o valor do FEFSS equivalia a 116,4% da despesa anual com pensões do sistema previdencial, o que permitiria suportar 14,0 meses, aquém do objetivo de dois anos subjacente à sua criação. Em proporção do PIB, o valor do FEFSS progrediu de 4,3%, em 2007, para 7,8%, em 2015, caindo para 7,7% em 2016. O impressionante crescimento do valor dos investimentos em dívida pública nacional, que lhes permitiu passar de uma proporção de 2,6% do PIB para 6,1% em apenas 4 anos, inverteu-se em 2016, baixando para 5,8% (cfr. ponto 13.3.3.).

Apenas 19,7% do Fundo (dívida pública estrangeira e as ações) foi gerido contra o *benchmark* interno (*excess return* de -0,25%) e a dívida pública portuguesa manteve a gestão autónoma, desconhecendo-se a estratégia de gestão das restantes componentes. Face ao *benchmark* aprovado pela Tutela, o FEFSS apresentou um *excess return* negativo de 2,83%. Os custos de funcionamento do IGFCSS aumentaram 10,8% e o financiamento pelo OSS aumentou 27,7%, para € 2.947 m, 0,021% do montante médio sob gestão no FEFSS, que suportou ainda € 1.994 m em despesas bancárias (mais 35,1%) (cfr. ponto 13.3.3.).

Encontram-se secundarizadas premissas básicas de gestão, como o compromisso entre risco e rendibilidade, a diversificação e a autonomia técnica da equipa de gestão. Falta transparência, nomeadamente nas componentes da carteira não sujeitas a uma gestão ativa, onde a Reserva Estratégica constitui um caso paradigmático de perda de valor, sendo que os impactos surgem dissolvidos no desempenho global, sem que exista um efetivo comparativo de desempenho, ou sequer dados que permitam a avaliação do resultado das operações mais significativas (cfr. ponto 13.3.3.).

As receitas efetivas da CGA totalizaram € 9.790 M (96,9% da receita total), mais 3,9% no triénio, comportamento fortemente condicionado pelas medidas de contenção/redução dos gastos públicos, conjugado com a alteração das taxas contributivas, pelo alargamento da base de incidência e pelo aumento da massa salarial dos subscritores por via da reversão de algumas das medidas adotadas durante o PAEF (cfr. Caixa 8).

As despesas efetivas da CGA situaram-se em € 9.703 M (97,3% da despesa total), mais 2,2% no triénio, destacando-se a despesa com pensões, que representou 98,0% da despesa efetiva e manteve uma tendência crescente (mais 1,9% no triénio iniciado em 2014), 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 8).

A receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 13,3% 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 2014 e 2016 este indicador sofreu um aumento de 20,5%, comportamento que se encontra em linha com a sua condição de sistema fechado (cfr. Caixa 8).

As reservas referentes aos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA representavam, no final de 2016, 85,9% 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 2016, o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi de € 1.069 M (€ 204 M em 2016). (cfr. Caixa 8).

### **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 € 72.080 M, a despesa de € 76.895 M e o consequente saldo de € -4.815 M, que consta da CGE (mapa XXIII).

Considerando o impacto global das operações com *ativos e passivos financeiros* considerados, que foi de € -753 M, o saldo global passaria para € -5.568 M (cfr. ponto 14.1).

Em 2016, persistem elevados ajustamentos de consolidação, sobretudo devido a deficiências na contabilização das transferências entre os sectores. A consolidação, além das transferências, passou a abranger outras operações, de juros e de aquisição de serviços (entidades do Programa Saúde). Porém, os montantes dessas despesas/receitas que excedam as correspondentes receitas/despesas são reclassificados em “diferenças de consolidação” que, assim, juntam despesas e receitas que tinham distintas classificações económicas, contrariando o princípio da especificação (cfr. ponto 14.2).

#### **Recomendação 74 – PCGE 2016**

*Que o Governo, através da DGO, assegure a correção das deficiências na contabilização e no controlo das transferências e de outros fluxos entre os serviços abrangidos pela Conta, através da correta identificação dos serviços emissores e dos destinatários e que sejam tomadas todas as iniciativas necessárias no sentido da consolidação da CGE contemplar todas as operações materialmente relevantes, tendo em conta o princípio da especificação.*

A CGE continua a não apresentar satisfatoriamente o procedimento de articulação entre o saldo orçamental nominal e o correspondente saldo estrutural (cfr. ponto 14.3), pelo que se recomenda:

#### **Recomendação 75 – PCGE 2016**

*Que o Governo, no Relatório da CGE, proceda à explicação e quantificação dos critérios subjacentes ao saldo estrutural observado.*

## CAIXA 9 – RISCOS PARA A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NACIONAIS

Na presente Caixa sinalizam-se os riscos para a sustentabilidade das finanças públicas identificados ao longo deste Parecer, como sejam a subsistência de níveis de despesa pública superiores à receita, a acumulação de elevados níveis de dívida pública – especialmente dívida financeira, mas também dívida não financeira – e a existência de valores consideráveis de responsabilidades contingentes. Apresentam-se ainda as projeções do FMI que apontam para a manutenção do desequilíbrio orçamental pelo menos até 2022. Adiciona-se informação sobre os encargos financeiros futuros relativos às empresas públicas, aos pagamentos em atraso e às PPP.

Diversos estudos têm vindo a destacar que os custos inerentes às alterações climáticas representam um risco para as finanças públicas de magnitude comparável aos custos resultantes do envelhecimento da população. No entanto, se os primeiros atingirão o seu máximo apenas na segunda metade do século, os custos ligados ao envelhecimento populacional prevêem-se já bastante elevados até 2050<sup>1</sup>. Nesta Caixa a abordagem aos impactos destes efeitos nas finanças públicas, um tema com metodologias ainda insuficientemente exploradas e aplicadas<sup>2</sup>, é feita recorrendo-se à apresentação das projeções do INE sobre o envelhecimento da população e das projeções da CE e da Agência Europeia do Ambiente sobre os impactos económicos das alterações climáticas.

### 1. Trajetória do défice e da dívida

#### a) Subsistência dos défices orçamentais na administração central

No período de 2012 a 2016 o subsector da administração central manteve um valor de despesa superior à da receita, gerando necessidades líquidas de financiamento. As receitas ascendiam a € 53.277 M em 2012 (31,6% do PIB) e a € 57.140 M (30,9% do PIB) em 2016. As despesas ascendiam a € 67.697 M em 2012 (40,2% do PIB) e a € 64.272 M (34,7% do PIB) em 2016. Neste ano, o saldo global da administração central (incluindo ativos financeiros de médio e longo prazo) melhorou em € 2.682 M face a 2015, situando-se em € -7.132 M (-3,9% do PIB) (cfr. ponto 3.4).

#### 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 5,2% nos anos de 2012 a 2016.

Quadro D. 5 – Evolução da dívida pública – 2012-2016

(em milhões de euros)

Descrição	2012	2013	2014	2015	2016
Dívida direta ( <i>stock</i> ) não consolidada <sup>(a)</sup>	217 947	229 088	240 689	264 196	272 867
Dívida direta ( <i>stock</i> ) consolidada <sup>(a)</sup>	191 527	199 906	210 147	225 264	234 573
<b>Amortizações e encargos com a dívida direta</b>	<b>104 114</b>	<b>100 097</b>	<b>85 895</b>	<b>74 545</b>	<b>65 780</b>
Amortizações, das quais:	96 687	92 292	78 192	66 509	57 638
Dívida de médio e longo prazo	20 667	15 278	18 747	25 614	17 795
Juros	7 309	7 701	7 597	7 918	8 011
Outros encargos	118	104	107	118	131
<b>Dívida de Maastricht</b>	<b>212 556</b>	<b>219 715</b>	<b>226 029</b>	<b>231 541</b>	<b>240 958</b>

(a) O universo dos valores de dívida é o do OE de cada ano; em 2016 está incluída a dívida de 45 SFA.

Fonte: TC, PCGE 2012 a 2016 e INE, 2.ª not.. PDE setembro de 2017.

<sup>1</sup> German Ministry of Finance (2009), “Klimawandel: Welche Belastungen entstehen für die Tragfähigkeit der Öffentlichen Finanzen?” (sumário em Inglês).

<sup>2</sup> US Government Accountability Office (2017): “Climate Change: Information on potential economic effects could help guide Federal efforts to reduce fiscal exposure”.



luis  
R.  
A

No final de 2016, os rácios da dívida direta consolidada e da dívida de Maastricht em relação ao PIB situavam-se em 126,7% e em 130,1%, respetivamente.

### i) Dívida direta do subsector dos SFA

Em 2016, os 356 SFA que integravam o perímetro orçamental detinham dívida (valor nominal não consolidado) no montante de € 36.585 M representada por empréstimos (€ 25.382 M), títulos (€ 10.950 M) e locação financeira (€ 253 M). A dívida representada por derivados, avaliada ao justo valor, ascendia a € 1.399 M. A dívida consolidada ascendia a € 18.270 M (cfr. pontos 4.1.2.1 e 4.1.2.2).

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

No contexto mais abrangente e na ótica das contas nacionais, as empresas públicas apresentavam uma dívida total de € 43.964 M<sup>1</sup>, dos quais € 36.867 M (84%) referem-se a empresas públicas classificadas no perímetro das AP<sup>2</sup> e € 7.097 M (16%) correspondem a empresas fora do perímetro.

### iii) Dívida não financeira

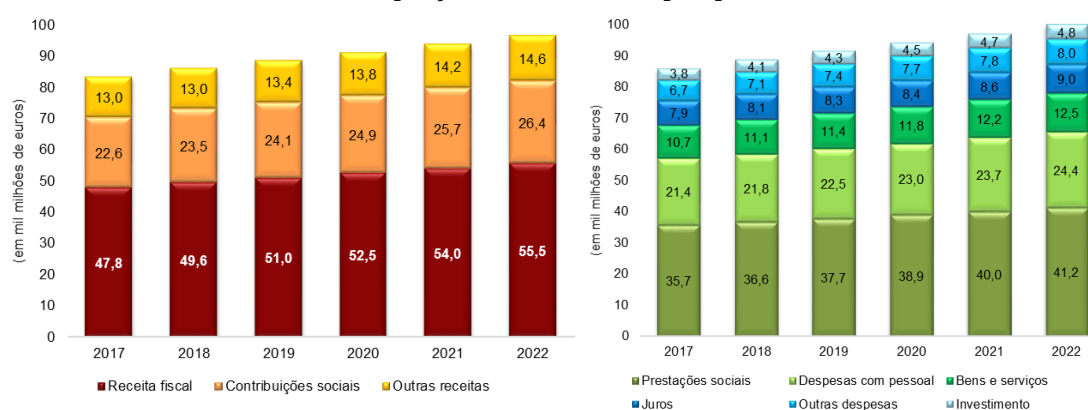
Em 31/12/2016 a dívida não financeira das entidades do SNS a fornecedores externos, incluindo os hospitais EPE, era de € 1.841 M, e das EPR (excluindo as do SNS) ascendia a € 199 M (cfr. ponto 4.3).

O valor dos pagamentos em atraso totalizava € 854 M (total consolidado, no que respeita às entidades que pertencem às AP). O subsector da saúde, incluindo os hospitais EPE, assumia o maior peso, € 550 M, seguido das administrações local e regional, € 162 M e € 120 M, respetivamente.

### c) Projeções para a trajetória do défice orçamental e da dívida pública (2017-2022)

As previsões do FMI (setembro de 2017) apontam para a manutenção do desequilíbrio orçamental no período de 2017 a 2022 que, em valores nominais, passa de € 2,8 mil M para € 3,4 mil M no final do período<sup>3</sup>.

Gráfico D. 1 – Composição da receita e da despesa públicas – 2017-2022



Fonte: FMI, Country Report n.º 17/278, setembro de 2017.

<sup>1</sup> BdP, Boletim Estatístico, outubro de 2017. 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.

<sup>2</sup> Administração central: € 34.628 M e administração regional e local: € 2.240 M.

<sup>3</sup> Algumas destas projeções poderão ser alteradas na sequência da última missão pós-programa do FMI, em dezembro de 2017.

Ao nível das receitas, as previsões apontam para um crescimento da receita fiscal de 16,1% e da receita de contribuições sociais de 16,8%. 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 (9,0%).

Ao nível da dívida pública, as previsões do FMI para o período de 2017 a 2022 apontam para uma redução gradual do rácio da dívida pública, passando de 125,7% do PIB em 2017 para 114,0% em 2022. A condicionar a evolução da dívida está a taxa de crescimento real prevista do PIB de 1,7%, 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 € 74 mil M (média de € 12 mil M ao ano) e os juros da dívida alcancem € 50 mil M (média de € 8 mil M ao ano).

## **2. Parcerias Público-Privadas**

Em 31/12/2016, 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 2016, de € 14.609 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%<sup>1</sup>. Em 2016 os pagamentos líquidos ascenderam a € 1.703 M, incorporando um aumento de € 181 M face ao ano anterior decorrente, essencialmente, da evolução verificada no sector rodoviário.

O valor atualizado dos encargos brutos futuros do Estado em resultado dos contratos estabelecidos com os parceiros privados é estimado em € 20.696 M até 2041. Após considerar as receitas previstas nas parcerias rodoviárias (€ 6.622 M), o valor atualizado dos encargos líquidos é de € 14.074 M<sup>2</sup>.

## **3. Responsabilidades contingentes**

### **a) Garantias prestadas pelo Estado e pelos SFA**

Em 31/12/2016, as responsabilidades acumuladas assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas a operações de financiamento e a seguros de crédito totalizavam € 21.404 M e € 948 M, respetivamente; destacam-se as garantias do Estado prestadas às EPR, no valor total de € 8.735 M, e às sociedades veículo ex-BPN, no valor total de € 2.714 M. As garantias prestadas ao sector financeiro atingiram € 5.170 M na mesma data (cfr. Caixa 5). A dívida garantida do Estado ascendia a € 22.352 M (cfr. pontos 4.2.1 e 4.2.2).

Por sua vez, as responsabilidades efetivas por garantias pessoais prestadas por SFA, incluindo EPR, atingiram € 2.283 M no final de 2016 (cfr. ponto 4.2.1).

### **b) Instrumentos de gestão de risco financeiro das empresas públicas**

Em 31/12/2016 subsistiam 24 instrumentos de gestão de risco financeiro (IGRF) detidos por empresas públicas com um valor de mercado negativo de € 428 M. A estas responsabilidades contingentes acrescem 8 IGRF em processo de contencioso nos tribunais ingleses, com um valor de mercado negativo de € 1.191 M<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> UTAP, Relatório Anual das PPP, 2016.

<sup>2</sup> MF, Relatório do Orçamento do Estado 2018.

<sup>3</sup> UTAM, Boletim Informativo do Setor Empresarial do Estado – 4.º Trimestre de 2016.



#### 4. *Tendências demográficas e alterações climáticas*

##### a) **Envelhecimento da população (2015-2080)**

Diversos estudos têm revelado a pressão que o envelhecimento da população em Portugal terá a longo prazo nas contas públicas, quer por via da redução continuada das contribuições para o sistema público de pensões quer do aumento projetado para as despesas, em particular com pensões e cuidados de saúde.

Projeções recentes do INE<sup>1</sup> apontam para o agravamento do envelhecimento demográfico. Os dados mostram que a população residente em Portugal passará de 10,3 milhões de pessoas em 2015 para 7,5 milhões em 2080; no mesmo período, a população em idade ativa (entre 15 e 64 anos) passará de 6,7 milhões para 3,8 milhões de pessoas e o decréscimo da população jovem (de 1,5 para 0,9 milhões de pessoas) será acompanhado pelo aumento da população idosa (de 2,1 para 2,8 milhões de pessoas). Entre 2015 e 2080, o índice de envelhecimento<sup>2</sup> poderá mais do que duplicar, passando de 147 para 317 idosos por cada 100 jovens.

Este agravamento do défice demográfico tem, no entanto, recebido um contributo positivo do saldo migratório (Censos, 2011) com um impacto favorável no equilíbrio financeiro da conta das pensões de velhice do sistema previdencial<sup>3</sup>.

##### b) **Alterações climáticas (impacto económico)**

As alterações climáticas constituem um risco para a sustentabilidade das finanças públicas através, designadamente, do efeito adverso sobre o crescimento económico e dos custos adicionais para a despesa pública e perda de receitas. Uma estimativa recente para as finanças públicas da Alemanha<sup>4</sup> aponta que em 2100 esses custos adicionais possam atingir 0,6% a 2,5% do PIB.

O RCGE 2016 não especifica a execução da despesa pública afeta à mitigação e adaptação às alterações climáticas.

O estudo e a utilização de informação sobre os potenciais efeitos económicos causados pela mudança do clima pode ajudar à identificação dos riscos climáticos significativos e das respostas adequadas por parte das entidades públicas, reduzindo a pressão sobre as finanças públicas no futuro<sup>5</sup>.

Para os anos de 1980 a 2013, a Agência Europeia do Ambiente estimou perdas económicas devido às alterações climáticas em Portugal no valor de € 6.783 M, dos quais somente € 300 M estavam cobertos por seguros, representando € 665 M *per capita* e 0,14% do PIB<sup>6</sup>.

O relatório da CE<sup>7</sup> coloca Portugal, a par de Espanha, Itália, Grécia e Bulgária, entre os países da UE mais vulneráveis às alterações climáticas no futuro. Para o sul da Europa, a CE estima perdas económicas com impacto no PIB entre 1,8% e 3%.

<sup>1</sup> INE (2017), Projeções de População Residente 2015-2080.

<sup>2</sup> Número de pessoas com 65 e mais anos por cada 100 jovens.

<sup>3</sup> Fundação Francisco Manuel dos Santos (2017), “Migrações e sustentabilidade demográfica”.

<sup>4</sup> German Ministry of Finance (2009), “Klimawandel: Welche Belastungen entstehen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen?” (sumário em Inglês).

<sup>5</sup> US Government Accountability Office (2017), “Information on potential economic effects could help guide Federal efforts to reduce fiscal exposure”.

<sup>6</sup> Agência Europeia do Ambiente (2017), “Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016”.

<sup>7</sup> Joint Research Centre of the European Commission (2014), “Climate Impacts in Europe”.

## 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 Orçamental determina que a Conta Geral do Estado de 2019 inclua demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, preparadas de acordo com o SNC-AP, cuja aplicação foi adiada para 01/01/2018. O Tribunal manifesta preocupação pelo facto de entidades várias reconhecerem a impossibilidade de efetuar a transição para o SNC-AP dentro do prazo fixado e por subsistirem diversos constrangimentos e riscos que poderão pôr em causa a elaboração das referidas demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsectores da AC e SS.

A presente Conta Geral do Estado continua, passados vinte 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

A conta da Administração Central está afetada por erros materialmente relevantes, pelo que formula reservas e chama a atenção para um conjunto de ênfases e limitação de âmbito, nos termos que se seguem.

#### Sistemas contabilísticos

##### Reservas:

- ◆ Não aplicação integral do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).
- ◆ Não apresentação de Balanço nem de Demonstração de Resultados na Conta Geral do Estado, ainda que parcelares.

#### Legalidade

##### Reservas:

- ◆ Omissão de € 1.272 M nas receitas do Estado (sobretudo impostos) contabilizados diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado (v.g. Segurança Social, RTP).



## Enfâses:

- ◆ Os princípios da anualidade, da unidade e 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.
- ◆ Permanece por aplicar a reforma da contabilização das receitas estando em falta a ligação dos sistemas próprios ao de contabilização orçamental.
- ◆ Sucessivas alterações 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.
- ◆ O relatório do Governo que integra a Conta Geral do Estado é omissivo em matérias relevantes (v.g. património imobiliário e unidade de tesouraria).

## Correção financeira

### Reservas:

- ◆ Subavaliação da receita cessante por benefícios fiscais (€ 60 M em IRC, pelo menos € 89 M em IS, até € 5.795 M em IVA, além de despesa fiscal por quantificar).
- ◆ Classificação económica incorreta 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 31/12/2016, ascendia a € 36.585 M.
- ◆ Nos SFA, em particular nas novas EPR, a receita de passivos financeiros está sobrevalorizada em cerca de € 2.067 M, devido a erros na classificação dos aumentos de capital.
- ◆ Falta de inventário do património imobiliário e sua devida valorização. As receitas e despesas relativas às operações mobiliárias estão afetadas por erros e por falta de validação (€ 273 M).
- ◆ Movimentação fora do Tesouro de parte relevante das disponibilidades dos organismos da administração central e das empresas públicas (saldos médios de € 569 M; muitas entidades sem informação reportada) que continua a não ser registada na contabilidade da tesouraria. Não foi entregue ao Estado 86% (€ 99 M) dos juros auferidos, desde 2011, em incumprimento da unidade de tesouraria.

### Enfâses:

- ◆ A execução dos 18 programas orçamentais não é avaliada com base em indicadores previamente fixados.
- ◆ A informação sobre os fluxos financeiros para as autarquias locais não é, ainda, fidedigna nem completa.
- ◆ O Relatório da CGE não evidencia a dívida não financeira das EPR e de parte do SNS.

- ◆ 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 (€ 24 M de saldo com € 1.072 M de disponibilidades).
- ◆ Omissão de € 3.463 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.
- ◆ Omissão de € 3.474 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.

### **Limitação de âmbito**

- ◆ A Conta Geral do Estado não inclui a receita e a despesa de quatro 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 continua a estar afetada por erros materialmente relevantes. Regista, contudo, que as recomendações que ao longo dos anos tem formulado com vista à sua correção têm merecido a aceitação dos membros do Governo envolvidos e da generalidade das instituições que integram o perímetro de consolidação, que vêm sucessivamente desenvolvendo diligências com vista ao seu acolhimento, apesar da escassez de recursos humanos e orçamentais e da complexidade dos sistemas informáticos envolvidos. Nestes termos, o Tribunal aguarda, com expectativa, que, a breve trecho, muitos dos erros detetados possam ser ultrapassados.

Os erros materialmente relevantes detetados determinam a formulação das seguintes reservas e ênfases:

#### **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;
  - ◇ A incidência do cálculo das amortizações sobre o valor das parcelas de terreno dos imóveis.





- ◆ A organização física de muitos dos processos das amostras de pensões revela a omissão de datas de análise e verificação dos mesmos, ausência de assinatura do organizador e/ou do conferente e incorreta menção às delegações ou subdelegações de competências;
- ◆ Ausência de segregação das funções instrutória e decisória no âmbito da atribuição de prestações de desemprego, ao nível da aplicação informática, não prevenindo, assim, a ocorrência de situações de fraude e corrupção que podem revelar-se de difícil deteção.

## Legalidade

### Reservas:

- ◆ Aplicação de fundos, pelo IGFSS, em depósitos bancários, com vista à obtenção de uma rentabilidade superior à proporcionada através da aplicação desses mesmos fundos junto do IGCP, fora das condições estabelecidas no DLEO;
- ◆ Incumprimento pelo ISS da obrigação legal de comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira dos rendimentos pagos aos pensionistas nos casos em que não dispõe nas suas bases de dados de informação sobre o número de identificação fiscal;
- ◆ Incumprimento da legislação comunitária e ausência de regulamentação de legislação nacional de enquadramento do Fundo de Garantia Salarial;
- ◆ Incumprimento do Decreto-Lei 67/2016 por dispensa total de juros sobre o valor do capital pago durante a vigência da medida para a modalidade de pagamento em prestações;
- ◆ Incumprimento das regras estabelecidas na Lei 90/2009 nos casos em que o cálculo do valor da pensão é superior a 12 vezes o IAS;
- ◆ Não inclusão, no cálculo de algumas pensões, de valores de remunerações em períodos em que se verifica sobreposição das mesmas, o que resulta na atribuição de pensões inferiores às devidas;
- ◆ Cálculo incorreto de valores de pensões por via da consideração de bonificações superiores ou inferiores às devidas;
- ◆ Instauração de processos executivos relativos a valores indevidamente pagos a beneficiários de prestações sociais e a pessoal 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.

### 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, € 7.598 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, pelo menos € 6 M de prestações devolvidas à segurança social no exercício;
  - ◇ O saldo de execução orçamental está subvalorizado em cerca de € 5 M;
  - ◇ Os saldos das contas bancárias relevam movimentos “por reconciliar”, no montante de € 44 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, 58,8% do valor da amostra;
  - ◇ Incorreções nas contas de imobilizado e de amortizações, em virtude, designadamente, de: Bens móveis por amortizar, apesar do período de vida útil já ter decorrido (imobilizado: € 673 m e amortizações: € 176 m); Bens imóveis: não relevação de valor de terreno (€ 341,3 m); relevação de imóvel por valor superior ao devido (€ 21, 4 m); inclusão na parcela de terreno dos imóveis de valores provenientes de imobilizado em curso (€ 931 m); imóveis não amortizados (€ 4,2 M); cálculo de amortizações sobre a parcela de terreno (€ 697,4 m); incorreta atribuição de vida útil aos imóveis e omissão de cálculo de amortizações extraordinárias em imóveis em mau estado de conservação e omissão de abate de imóveis em ruínas. Todos estes factos subvalorizaram e sobrevalorizaram as amortizações do exercício em € 98 m e € 65 m, respetivamente, e as acumuladas € 1,1 M e € 1,3 M;
  - ◇ 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 (€ 21,6 M);
  - ◇ O não cumprimento do princípio da especialização do exercício relativamente aos juros vencidos até 31/12/2016 implica uma subvalorização da dívida de contribuintes em, pelo menos, € 580 M, se se considerar apenas a dívida constituída a partir de 2011. No entanto, se for considerada toda a dívida residente em SEF (1976 a 2016) o valor é de € 2.072 M. No



## Tribunal de Contas

---

exercício de 2016 os proveitos estão, assim, subvalorizados em cerca de € 156 M e 372 M, conforme se considere um ou outro dos períodos;

- ◇ Dívidas por prestações sociais a repor contabilizadas por mais € 102 M do que o valor constante das contas correntes de beneficiários;
- ◇ Subvalorização do saldo de disponibilidades em € 8 M;
- ◇ Os saldos das contas bancárias relevam movimentos “por reconciliar”, no montante de € 44 M;
- ◇ Incorreção do valor relevado em proveitos diferidos por não especialização no exercício dos proveitos dos juros 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 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;
- ◇ Os proveitos extraordinários encontram-se subvalorizados em, pelo menos, € 156 M, relativos a juros vencidos em 2016 e não cobrados respeitantes a dívida constituída a partir de 2011;
- ◇ Os custos extraordinários estão subvalorizados em, pelo menos, € 15 M, por ausência de registo de prescrições em 2016;
- ◇ Os resultados operacionais, financeiros, extraordinários e líquido encontram-se afetados pelas reservas supra.

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, 15 de dezembro de 2017

Vítor Manuel da Silva Caldeira, Presidente

José Luís Pinto Almeida, Relator e Coordenador

Ana Margarida Leal Furtado, Relatora

António Manuel Fonseca da Silva, Relator

*Votou o Parecer, mas não  
assinou por ter participado por videoconferência*

Laura Maria de Jesus Tavares da Silva

Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha

Alberto Fernandes Brás

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

*António Francisco Martins*  
António Francisco Martins

Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

Paulo Joaquim da Mota Osório Dá Mesquita

Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

*Mário António Mendes Serrano*

Mário António Mendes Serrano

José Manuel Gonçalves dos Santos Quelhas

Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote

FUI PRESENTE

José Vicente Gomes de Almeida