

Instituto Nacional de Estatística

AUDITORIA DE SEGUIMENTO

RELATÓRIO N.º 06/2018

2.ª SECÇÃO



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 24/2017-AUDIT

Seguimento das recomendações formuladas no Relatório VEC n.º 4/2016-2.ª S
– Verificação Externa de Contas ao Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Relatório
Fevereiro de 2018



ÍNDICE

INTRODUÇÃO	5
<i>Fundamento, Objetivos e Âmbito</i>	5
<i>Metodologia</i>	5
<i>Condicionantes</i>	5
<i>Exercício do contraditório</i>	5
ENQUADRAMENTO	7
<i>Enquadramento Institucional</i>	7
<i>Estrutura Organizacional</i>	8
<i>Recursos Financeiros e Humanos</i>	9
OBSERVAÇÕES	11
<i>Sistema de gestão e controlo</i>	11
Estrutura legal e responsabilidades	11
Instrumentos de gestão	11
Prestação de contas	11
Sistemas de Informação	12
Manuais de procedimentos	14
Receita e Despesa	15
Provisões para riscos e encargos	16
Regularização das remunerações dos membros do CD	17
<i>Fundo de Pensões</i>	18
CONCLUSÕES	25
RECOMENDAÇÕES	28
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	29
DECISÃO	30
Anexo 1 – Metodologia	32
Anexo 2 - Organograma INE	33
Anexo 3 - Alterações ao contrato constitutivo FP do INE	34
Anexo 4 – Membros do CD do INE responsáveis pelas gerências de 2016 e 2017	39
Anexo 5 – Respostas remetidas em sede de contraditório	40



Tribunal de Contas

SIGLAS

ASF	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
CarINE	Diploma relativo à Revisão das carreiras do INE e à criação da carreira de técnico superior especialista em estatística do INE
CD	Conselho Diretivo
CGD	Caixa-Geral de Depósitos
CIT	Contrato Individual de Trabalho
CSE	Conselho Superior de Estatística
DAFP	Departamento de Administração Financeira e Patrimonial
DL	Decreto-Lei
DREM	Direção Regional de Estatística da Madeira
DRH	Departamento de Recursos Humanos
ECD	Entidades com Competência Delegada
EGP	Estatuto do Gestor Público
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados para a Administração Pública, I. P.
EstINE	Estatutos do Instituto Nacional de Estatística, I.P.
FM	Fundo de Maneio
GeRFiP	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.
INE	Instituto Nacional de Estatística, I.P.
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
LCPA	Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LGAE0	Linhas Gerais da Atividade Estatística Oficial
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOINE	Lei Orgânica do Instituto Nacional de Estatística, I.P.
LOPTdC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LQIP	Lei Quadro dos Institutos Públicos
LSEN	Lei do Sistema Estatístico Nacional
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LVCR	Regime de Vínculos, Carreiras e Remunerações da Função Pública
M€	Milhões de euros
MFC	Mapa de Fluxos de Caixa
MPMA	Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa
N_ISP	Norma do Instituto de Seguros de Portugal
OE	Orçamento do Estado
OS	Ordens de serviço
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PEE	Programa Estatístico Europeu
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RP	Receitas próprias
SEAP	Secretário de Estado da Administração Pública
SEC	Sistema Europeu de Contas
SEMA	Secretário de Estado da Modernização Administrativa
SQCP	Serviço de Planeamento, Controlo e Qualidade
SREA	Serviço Regional de Estatística dos Açores
TdC	Tribunal de Contas
UO	Unidades Orgânicas



INTRODUÇÃO

Fundamento, Objetivos e Âmbito

1. A auditoria de seguimento ao Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE) teve como objetivo aferir o grau de acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas (TdC)¹, trate-se de medidas tomadas, ainda em curso ou, tão só, previstas no período decorrido após aprovação do Relatório VEC n.º 4/2016 – 2.ª S – “*Verificação Externa de Contas ao Instituto Nacional de Estatística I.P.*”, de 30 de junho de 2016, doravante designado por Relatório de 2016.
2. A auditoria incidiu no ano de 2017, com extensão, sempre que necessário, a períodos anteriores e posteriores à data de implementação das recomendações.

Metodologia

3. Os trabalhos foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TdC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção².
4. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou, o Plano Global de Auditoria e o Programa de Auditoria. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.

Condicionantes

5. Regista-se a diligência, o empenho e a colaboração prestada pelo Conselho Diretivo (CD) e pelos dirigentes e trabalhadores dos diversos serviços do INE no fornecimento dos documentos e informações necessários.

Exercício do contraditório

6. Em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTdC³, o Juiz Relator determinou o

¹ A auditoria enquadra-se no Plano Trienal 2017-2019 do Tribunal de Contas (TdC) e consta do Programa de Fiscalização para 2017, aprovado pela 2.ª Secção, em 13 de dezembro de 2016.

² Cfr. Regulamento da 2.ª Secção do TdC, artigo 4.º, n.º 2 - “a 2.ª Secção exerce, em regra, a sua atividade de controlo e de auditoria segundo princípios, métodos e técnicas geralmente aceites e constantes de manuais de auditoria e de procedimentos por ela aprovados”; e artigo 83.º, n.º 1 - “Em tudo o que não estiver expressamente previsto nos manuais referidos no artigo 4.º, n.º 2 [manuais de auditoria e de procedimentos aprovados pelo TdC], os Serviços de Apoio orientar-se-ão, sucessivamente, pelas normas de auditoria e contabilidade geralmente aceites, pelas normas aprovadas no âmbito da União Europeia e pelas normas aprovadas no âmbito da INTOSAI [International Organization of Supreme Audit Institutions]”.

³ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes (a nona, pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que a republica, e a última pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro).



Tribunal de Contas

envio do Relato e do Despacho Judicial de Contraditório, de 19 de dezembro de 2017, aos responsáveis abaixo identificados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato:

- Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa;
- Ministro das Finanças;
- Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Estatística, I.P.;
- Membros do Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Todas as entidades, com exceção da Presidente do Conselho Diretivo do INE e um dos membros do CD apresentaram as alegações que foram inseridas no Anexo 5 e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

Nas alegações o vogal do INE⁴ refere que: *“(...) as recomendações do Tribunal de Contas foram praticamente todas acolhidas ...”*.

⁴ Cfr. ofício n.º 002/CD/2018, de 9 de janeiro de 2018.



ENQUADRAMENTO

Enquadramento Institucional

7. A atividade do INE é enquadrada por quadro jurídico próprio, nacional e europeu. No quadro jurídico nacional, o INE rege-se pelo disposto na sua lei orgânica (LOINE) e nos seus estatutos (EstINE)⁵, pela Lei do Sistema Estatístico Nacional (LSEN), pela Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros (PCM)⁶, pelas “*Linhas gerais da Atividade Estatística Oficial*” (LGAEO)⁷ e por orientações de política interna⁸.
8. No quadro jurídico europeu, a atividade do INE rege-se, fundamentalmente, pelo Regulamento (CE) n.º 223/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março, que instituiu o SEE, pelo Regulamento da União Europeia n.º 557/2013, de 17 de junho⁹, pelo Código de Conduta para as Estatísticas Europeias (CCEE)^{10/11} e pelo Programa Estatístico Europeu (PEE)¹².
9. O INE é um instituto público de regime especial, com derrogação do regime comum dos institutos públicos na estrita medida necessária à sua especificidade¹³, inserido na estrutura orgânica da Presidência do Conselho de Ministros (PCM) e sob superintendência e tutela da Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa (MPMA)¹⁴.
10. O INE, com sede em Lisboa, tem jurisdição em todo o território nacional, podendo ter delegações ou qualquer outra forma de representação em território nacional. O INE,

⁵ A LOINE aprovada pelo DL n.º 136/2012, de 2 de julho, e os EstINE publicados em anexo à Portaria n.º 143/2002, de 28 de dezembro (alterada pela Portaria n.º 120/2014, de 9 de junho).

⁶ Aprovada pelo DL n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro, alterada pelos DL n.ºs 167-A/2013, de 31 de dezembro, 31/2014, de 27 de fevereiro, e 24/2015, de 6 de fevereiro.

⁷ As LGAEO constituem um documento de referência sobre os objetivos estratégicos do SEN, particularmente relevante para o planeamento da atividade das Autoridades Estatísticas, tendo reforçado o princípio da autoridade estatística e clarificado conceitos fundamentais, designadamente, os de atividade estatística oficial e de estatísticas oficiais.

⁸ Designadamente: “*Política de Difusão*”, com os princípios e as linhas orientadoras da difusão da informação estatística; “*Política de Revisões*”, com os princípios e as linhas orientadoras a ter em conta na revisão de resultados divulgados; “*Carta de Confidencialidade*”, que enquadra legal e regulamentarmente a confidencialidade, incluindo a obrigação de todos os intervenientes no processo de produção e difusão de estatísticas oficiais emitirem a *Declaração de Compromisso de Confidencialidade*.

⁹ Aplica o Regulamento (CE) n.º 223/2009 quanto aos dados estatísticos confidenciais para fins científicos.

¹⁰ O CCEE é um instrumento autorregulador tendo por objetivo fundamental melhorar a qualidade das estatísticas europeias para o que é indispensável a independência, integridade e responsabilidade das autoridades estatísticas nacionais.

¹¹ A Declaração da Qualidade do SEE, vigente desde 2001, foi incluída no preâmbulo do CCEE. Os Princípios do CCEE, em conjunto com os Princípios relacionados com a Gestão da Qualidade, representam o quadro de referência comum da qualidade do SEE.

¹² O PEE é aprovado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho Europeu, sob proposta da Comissão Europeia. Atualmente está em vigor o PEE 2013-2017, cujo envelope financeiro para o período 2014-2017 se encontra estabelecido no Regulamento n.º 1383/2013.

¹³ Cfr. artigo 1.º da LOINE, e n.º 3 do artigo 48.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro com as alterações subsequentes.

¹⁴ Desde 26 de novembro de 2015, o INE está sob superintendência e tutela da MPMA [cfr. alínea a) do n.º 3 do artigo 13.º do DL n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro (Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional) e n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei orgânica da PCM].



Tribunal de Contas

atualmente, apenas tem autonomia administrativa, após ter perdido, em 2003, a autonomia financeira¹⁵.

11. São atribuições do INE, designadamente: produzir e divulgar a informação estatística oficial¹⁶; elaborar as Contas Nacionais Portuguesas no quadro do Sistema Estatístico Europeu; coordenar e exercer a supervisão técnico-científica e metodológica das estatísticas oficiais produzidas pelas Entidades com Competência Delegada (ECD) e pelos Serviços Regionais de Estatística das Regiões Autónomas; cooperar internacionalmente na área da informação estatística¹⁷.

Estrutura Organizacional

12. O INE é dirigido por um CD, constituído por um presidente e dois vogais¹⁸ (Anexo 2), que, no âmbito da atividade estatística oficial, gozam de independência de atuação¹⁹. É aplicável aos membros do CD o disposto na Lei Quadro dos Institutos Públicos (LQIP) bem como o Estatuto do Gestor Público (EGP) para efeitos remuneratórios e de designação²⁰.
13. A organização interna do INE encontra-se definida nos seus estatutos, sendo constituída por unidades orgânicas (UO) de 1.º, 2.º e 3.º níveis, designadas por departamentos (7), dirigidas por diretores ou diretores-adjuntos, serviços e núcleos. As delegações do INE (Porto, Coimbra, Évora e Faro), UO de 2.º nível, são dirigidas por diretores de serviço, com a designação de delegados, funcionalmente dependentes do CD.
14. As atribuições e competências dos departamentos, serviços, núcleos e delegações estão estabelecidas em ordens de serviço (OS).
15. O INE não possui órgão interno de auditoria para a área administrativa e financeira e o órgão de fiscalização foi extinto quando, em 2003, perdeu a autonomia financeira.

¹⁵ A partir de 1 de janeiro de 2003, por força do disposto no artigo 3.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro (LOE para 2003), e, conseqüentemente, nos termos do artigo 60.º do DL n.º 54/2003, de 28 de março, foi extinta a sua Comissão de Fiscalização. Refira-se que nos termos do referido artigo 3.º, o INE manteve “a personalidade jurídica e o património próprio (...) continuando a reger-se, no âmbito dos contratos de trabalho em que sejam parte, pelo regime que lhes era aplicável”.

¹⁶ O INE goza da faculdade de poder recorrer a entidades e serviços públicos integrantes da administração direta, indireta e autónoma do Estado e das instituições de direito privado com atribuições de gestão de um serviço público, nas matérias necessárias ao desempenho das suas atribuições.

¹⁷ O INE é membro ativo de várias organizações internacionais, designadamente, a ONU e a OCDE, participando em comissões especializadas e enviando dados estatísticos.

¹⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 7.º da LOINE e Resolução n.º 54/2012, de 31 de dezembro alterado pela Declaração de retificação n.º 36/2013, de 9 de janeiro. A RCM n.º 8/2018, de 15 de janeiro nomeia os membros do Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Estatística, I. P.

¹⁹ “Os membros do conselho diretivo são inamovíveis, não podendo cessar as suas funções antes do termo do mandato, exceto em caso de: a) Morte ou impossibilidade física permanente; b) Renúncia ao mandato; c) Falta grave de observância da lei...; d) Violação grave... dos deveres ...ou das competências...”.

²⁰ Cfr. DL n.º 8/2012, de 18 de janeiro que altera o EGP, republicando o DL n.º 71/2007 de 27 de março. O INE foi classificado no grupo A pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 34/2012, de 7 de março.



Recursos Financeiros e Humanos

16. A receita efetiva foi de 30,9 M€ (milhões de euros)²¹, sendo 27,6 M€ provenientes do OE, principal fonte de financiamento, e 3,3 M€ de Receitas próprias (RP). Nestas RP, destacam-se 1,2 M€ de receitas diversas com possibilidade de transição de saldo²², 0,6 M€ de transferências entre organismos²³, 1,5 M€ de contribuições do EUROSTAT.
17. A despesa realizada de 30,7 M€²⁴, financiada essencialmente por dotações do OE, respeita na quase totalidade a despesas correntes de 30,5 M€, onde se destacam as “*Remunerações, Abonos e Segurança Social*” de 27,7 M€, as “*Aquisições de Serviços*” de 2,6 M€ e as “*Aquisições de Bens de Capital*” de apenas 0,2 M€.
18. Desde agosto de 1989 até final de 2008, o vínculo de pessoal do INE era, exclusivamente, o do contrato individual de trabalho (CIT), regendo-se as respetivas relações laborais pelo Regulamento de Pessoal do INE, demais regulamentação interna e, subsidiariamente, pelas normas aplicáveis ao regime do CIT. A partir de 1 de janeiro de 2009, o vínculo dos trabalhadores do INE passou a ser o do contrato de trabalho em funções públicas.
19. A revisão da carreira especial do INE concluiu-se em setembro de 2015, com a publicação do Decreto-Lei (DL) n.º 187/2015, de 7 de setembro (CarINE), tendo sido criada a carreira de regime especial de técnico superior especialista em estatística do INE²⁵ na qual foram integrados os técnicos superiores existentes²⁶ e serão integrados os que forem sendo recrutados.
20. Os restantes trabalhadores, assistentes técnicos e assistentes operacionais, foram integrados nas carreiras gerais da Administração Pública, previstas na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP).
21. O INE dispunha, em 31 de dezembro de 2016, de 631 trabalhadores: 55 dirigentes (incluído os membros do CD), 301 técnicos superiores especialistas em estatística, 262 assistentes técnicos, e 13 assistentes operacionais.
22. A remuneração mensal dos membros do CD integra o vencimento para gestores públicos do grupo A e o abono para despesas de representação no valor de 40% do respetivo vencimento²⁷. A um dos vogais foi autorizada a opção pelo vencimento do lugar de origem no Banco de Portugal²⁸.

²¹ Cfr. Mapa de controlo orçamental da receita.

²² Provenientes de “*Estudos, Pareceres, projetos e consultadoria*” (0,9 M€), de “*Coimas e penalidades por contraordenação*” (0,03 M€), de “*Publicações*” (0,03 M€) e de “*Outras*” (reembolsos de viagens) (0,3 M€).

²³ Com base no protocolo estabelecido com o Instituto do Turismo de Portugal, I.P.

²⁴ Cfr. Mapa de controlo orçamental da despesa.

²⁵ Caracterizada, genericamente, por funções de elevado grau de qualificação, responsabilidade, autonomia e especialização na área estatística. A identificação da categoria, grau de complexidade funcional, número de posições e níveis remuneratórios, bem como o conteúdo funcional, constam, respetivamente, do anexo I e II do CarINE.

²⁶ Incluindo os que exerciam funções de natureza administrativa e financeira porque o seu conteúdo funcional enquadra-se na alínea f) do Anexo II do CarINE.

²⁷ Cfr. RCM n.º 16/2012, de 9 de fevereiro e RCM n.º 34/2012.

²⁸ Cfr. n.º 8 do artigo 28.º do EGP.



Tribunal de Contas

23. Relativamente aos cargos de direção intermédia, a remuneração base é determinada em percentagem da remuneração base da vogal do CD: diretor de departamento, 75%; diretor adjunto, 65%; diretor de serviços, 55%; diretor de núcleo, 50%. Também as despesas de representação dos cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º grau são determinadas em percentagem das despesas de representação legalmente fixadas a vogal do CD.
24. O coordenador de equipa de projeto tem um estatuto remuneratório equiparado a diretor de departamento ou diretor de serviços, em função da natureza e complexidade das funções. Quanto aos trabalhadores, em geral, com a revisão, a carreira de técnico superior especialista em estatística passou a ter 14 posições remuneratórias com correspondência a níveis de uma tabela única. Os demais trabalhadores transitaram para as carreiras gerais da Administração Pública.
25. Relativamente aos suplementos remuneratórios transversais aos órgãos e serviços da Administração Pública, caso do “*Abono para falhas*” e do “*Subsídio de refeição*”, as leis gerais que concretizam a sua revisão revogam tacitamente todas as normas que dispusessem sobre idênticos suplementos, sem prejuízo da continuidade do abono pelo montante que recebiam em 1 de janeiro de 2009 enquanto se mantiverem as condições que presidiram à sua atribuição. É o que sucede com o “*Subsídio de refeição*”²⁹ que, em 2016, era de 4,27 €/dia [4,77 € em 2017], mas para os trabalhadores do INE, com CIT anterior a 1 de janeiro de 2009, era de 5,54 €/dia [6,04 € em 2017].

Outros benefícios sociais

26. A partir de agosto de 1989, conforme já referido, o vínculo de pessoal do INE passou a ser, exclusivamente, o do CIT. A par de uma nova tabela salarial, aprovada em 1989³⁰, a partir de junho de 1991, o INE instituiu complementos salariais concretizados no Seguro de Saúde, no Seguro de Vida e no Fundo de Pensões, que subsistiram ao longo dos anos, com conhecimento da tutela e do Secretário de Estado da Administração Pública (SEAP)/ Secretário de Estado da Modernização Administrativa (SEMA)³¹, e cuja análise é apresentada adiante no capítulo específico.

²⁹ Cfr. artigo 28.º da Portaria n.º 441/95, de 12 de maio. A parte que exceda os montantes normais atribuídos a todos os trabalhadores que exercem funções públicas deverá continuar a ser abonada e ser considerada como remuneração para todos os efeitos, designadamente, para efeitos de atualização anual, não sendo o respetivo montante considerado nos termos do artigo 104.º da LVCR.

³⁰ Cfr. Despacho Conjunto A-214/89 XI, de 3 de novembro (DR. n.º 270, 2.ª Série, de 23 de novembro).

³¹ Cfr. ofício do INE n.º 093/CD/2016, de 23 de maio. São disso exemplo, ofício resposta n.º 1216, de 17 de julho de 2009, do Gabinete do SEAP, onde foi exarado despacho do SEAP sobre as matérias em questão e, posteriormente, ofício do INE n.º 032/CD/215, de 25 de fevereiro de 2015, em cumprimento do n.º 3 do artigo 6.º do DL n.º 25/2015.



OBSERVAÇÕES

Sistema de gestão e controlo

Estrutura legal e responsabilidades

27. No INE estão definidos valores éticos e de integridade, tendo sido adotados o Código de Conduta para as Estatísticas Europeias e vários documentos normativos relacionados com a atividade estatística a nível europeu e nacional, em regra publicitados no seu sítio da Internet.
28. A estrutura orgânica mostra-se adequada às atribuições e atividades do INE, que decorrem da LOINE e dos EstINE e estão estabelecidas para as diversas UO. A auditoria interna, na ausência de uma unidade orgânica específica, é exercida pelo Serviço de Planeamento, Controlo e Qualidade (SQCP)³².

Instrumentos de gestão

29. Foram elaborados e publicitados, anualmente, o Plano de Atividades (INE + ECD) e o Relatório de Atividades (INE; INE + ECD), o Balanço Social, o Relatório de Autoavaliação e o Relatório e Contas. Foi aplicado o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública e elaborado o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR).
30. O acompanhamento da execução do Plano de Atividades do INE e das ECD é efetuado de forma contínua e sistemática, sendo publicitado na Internet. O Relatório de Autoavaliação do INE apresenta os resultados por objetivo e por indicador, de acordo com o QUAR. Trimestralmente são apresentados indicadores e resultados do Sistema de Gestão de Sugestões e Reclamações e monitorizada a satisfação em diversas áreas.
31. O INE procedeu ao carregamento dos dados no Sistema de Informação da Organização do Estado e no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado e publicitou as declarações previstas na Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso.
32. Existem políticas, práticas e competências estabelecidas em matéria de recursos humanos, incluindo o plano de formação.

Prestação de contas

33. As contas de 2016 do INE foram prestadas nos termos das Instruções n.º 1/2004 – 2.ª Secção, por via eletrónica, e consta a “*Declaração de responsabilidade*” decorrente das obrigações de aprovação e de aplicação de princípios e normas contabilísticas e de controlo interno ³³.

³² Acompanha, apenas, auditorias realizadas por entidades externas, nomeadamente EUROSTAT.

³³ Cfr. n.ºs 1 e 12 da Resolução n.º 3/2016- 2.ª S, de 13 de dezembro do TdC.



Tribunal de Contas

34. Neste contexto, constatou-se que o INE no anexo às Demonstrações Financeiras (DF) – notas ao Balanço e à Demonstração de Resultados -, estruturado e ordenado como estabelecido no Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), inclui informação sobre:
- as políticas e critérios contabilísticos adotados;
 - o Fundo de Pensões, gerido por terceira entidade (CGD-Pensões-Sociedade Gestora de Pensões, S.A), os principais pressupostos atuariais, a indicação da cobertura das responsabilidades em 31 de dezembro de 2016 e 2015, a decomposição da variação das responsabilidades nos referidos anos e a contabilização em custos do exercício do valor entregue ao Fundo.
- No entanto, o Anexo das DF de 2016 não comporta informação atualizada, nomeadamente as alterações do contrato constitutivo, de 21 de dezembro de 2016, referentes às fórmulas de cálculo das pensões de *reforma por velhice* e *reforma por invalidez*.
- a constituição em 2016 de uma provisão para fazer face a processos judiciais em curso acionados pelos trabalhadores do INE, sobretudo no Tribunal do Trabalho.
35. Relativamente à adoção do Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas – (SNC-AP), o INE informou que será a *eSPap através do GERFIP a dar cumprimento, durante o ano de 2017, às exigências dos normativos em vigor sobre esta matéria*. Neste contexto a eSPap informou o INE que não prevê constrangimentos (...), *no âmbito da implementação do Projecto GeRFiP 3.1³⁴, estando o seu planeamento e execução a ser realizados em articulação com UNILEO*”.
36. O exame da documentação de prestação de contas revela que foi cumprido o princípio da unidade de tesouraria continuando, com referido no Relatório de 2016, as disponibilidades depositadas em contas da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, E.P.E. (IGCP).

Sistemas de Informação

37. O INE está largamente informatizado incluindo o sistema *GeRFiP* - Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado (e adoção do POCP) na área da gestão financeira. A informação relacionada com o ciclo de vida das operações é registada (da autorização à execução/utilização) e as transações são registadas e classificadas aquando da sua ocorrência. Os sistemas de informação geram relatórios (informação operacional e financeira) facilitadores do controlo das operações e existem contactos regulares entre os membros do CD e as UO.

³⁴ Aquisição de serviços de implementação das funcionalidades necessárias tendentes a adaptar o *GeRFiP* às disposições decorrentes do Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro, que determina a aplicação obrigatória do SNC-AP por todas as entidades que integram as administrações públicas.



38. Existe um sistema automático de registo de assiduidade interligado ao sistema de processamento de vencimentos. O exame dos registos de assiduidade, das folhas de processamento de vencimento e os testes realizados ás remunerações^{35/36} revelaram:
- a. a adequada parametrização do sistema de registo de assiduidade, tendo sido ajustada a contagem de tempo de trabalho ao previsto na Ordem de Serviço relativa ao “regulamento de horário de trabalho”³⁷;
 - b. o desconto do subsídio de refeição passou a ser efetuado mensalmente de acordo com a assiduidade verificada e associado, o desconto do valor do “*Subsídio de refeição*”, na ausência por férias.
- Neste quadro, considera-se a recomendação formulada no Relatório de 2016³⁸, como **acolhida** uma vez que as insuficiências relativas aos desajustamentos na parametrização e ao desconto do valor do “*Subsídio de refeição*” (nas férias) se encontram ultrapassadas.
39. No Relatório de 2016 o TdC recomendou ao INE que prosseguisse os esforços de melhoria do sistema de controlo uma vez que a aplicação das “*contraordenações*” não possibilitava a extração de informação completa e atempada nem o reconhecimento dos proveitos das coimas no exercício a que respeitam.
40. No que respeita à gestão das “*contraordenações*” o INE procedeu a alterações na aplicação informática que suporta o acompanhamento e controlo das contraordenações “... *passando-se a contabilizar, em proveitos, as coimas na data da sua emissão independentemente da data do seu recebimento (...)* “a partir de 2017”.
41. No exame dos registos e nos testes realizados³⁹ constatou-se que:
- a. a informação extraída da aplicação continha informação completa e atempada sobre os processos permitindo reconhecer os proveitos no exercício a que respeitam;

³⁵ Foram selecionados recibos de vencimento de abril e maio de 2017 e registos de assiduidade de março e abril 2017 de funcionários, selecionados aleatoriamente.

³⁶ O INE através dos ofícios n.º 181/CD/2016 de 27 de novembro de 2016 e 41/CD/2017, de 22 de fevereiro de 2017, informou que procedeu à *parametrização do sistema de registo de assiduidade, com efeitos a 1/07/2016, ajustando-se a contagem de tempo de trabalho ao previsto na previsto na Ordem de Serviço relativa ao regulamento de horário de trabalho* e que o *desconto do subsídio de refeição passou a ser efetuado mensalmente de acordo com a assiduidade verificada tendo sido (...)* alteração comunicada todos os trabalhadores.

³⁷ Ordem de Serviço n.º R/06/2016, de 21 de junho de 2016 – organização e disciplina e trabalho e regime de férias e faltas: Ajustamentos decorrentes da Lei n.º 18/2016, de 21 de junho - repõe o período normal de trabalho para 35 horas e 7 horas diárias; republica o Regulamento de Organização e Disciplina no trabalho.

³⁸ O TdC recomenda ao CD do INE que: prossiga os esforços de melhoria procedimentos do sistema de controlo interno.

³⁹ Com base numa listagem das “Guias emitidas e pagas” [“*Cut-Off*” : 26.06.2017], verificaram-se 10 processos instruídos com a respetiva guia, comprovativo do pagamento efetuado e respetivo registo comprovativo do recebimento e reconhecimento do proveito.



Tribunal de Contas

- b. as coimas emitidas, no final de 2016, foram contabilizadas como proveitos e os recebimentos foram reconhecidos no mês/ano do seu efetivo recebimento;

neste quadro considera-se a recomendação como **acolhida**.

42. Verificou-se que o INE, como referido no Relatório de 2016, continuou a utilizar a Plataforma de Contratação Pública Eletrónica, com registo das intervenções em cada procedimento aquisitivo e a utilização do Portal BASE, para publicitação dos elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos.

Manuais de procedimentos

43. O INE dispõe de manuais de procedimentos em diversas áreas⁴⁰ tendo em 2016 e 2017, na sequência de observações constantes do Relatório de 2016, *elaborado e aprovado o Regulamento do Fundo de Maneio, procedimentos escritos sobre a organização, funcionamento e controlo do armazém (incluindo contagens físicas) e sobre o controlo de imobilizações corpóreas e dívidas de e a terceiros*⁴¹.
44. O exame das normas e procedimentos e da sua implementação, efetuada em 2017, revelou o seguinte:
- a. *Fundo de Maneio (FM)* - passou a ser constituído por diversas rubricas de classificação económica não indicando, no entanto, o responsável pelo FM bem como os eventuais substitutos nas suas ausências e impedimentos. Constataram-se ainda diversos procedimentos que contrariam o estabelecido no regulamento, nomeadamente: despesas com carácter recorrente e outras despesas de montante significativo⁴² desvirtuando o conceito de fundo de maneio, que deve apenas ser usado para despesas urgentes inadiáveis e de pequeno montante; despesas em rubricas que não estão previstas na sua constituição;
- b. Controlo de *imobilizações corpóreas* - no registo de inventário não se encontravam atualizadas as fichas dos bens, nem a etiquetagem dos bens e não foram efetuadas verificações físicas. Sobre esta matéria o INE informou que para aferir o cumprimento dos procedimentos, *irá, no final do ano, selecionar dos bens contabilizados em Gerfip, sobretudo os adquiridos nesse ano, um conjunto deles e solicitar o envio de ficheiro para verificação do seu correto preenchimento*”;
- c. Controlo de *existências de bens de economato e de publicações* - não foram efetuadas contagens físicas. Na auditoria o INE informou que *“o controlo destes bens irá ser efetuado, pelo menos uma vez por ano, com a contagem física de todos os bens, para*

⁴⁰ Existem diversos procedimentos instituídos, em diversas áreas, através de OS e Procedimento Interno (e.g.: Manual de processo da produção estatística; Sistema de auscultação da atividade do INE; Sistema de Gestão de Sugestões e Reclamações; Planeamento e Orçamento das Atividades (anual); Procedimento de circuitos do plano de publicações).

⁴¹ Cfr.: ofícios n.ºs 181/CD/2016, de 27 de novembro de 2016 e 41/CD/2017, de 22 de fevereiro de 2017.

⁴² E.g: Pagamento a bolseiros, renovação de licenças de software, pagamento de subsídio de férias a 3 trabalhadores. Foi efetuada uma despesa no montante de 10.929,37€ (pagamento de emolumentos ao TdC relativos à conta de 2014).



posterior confrontação com as quantidades registadas em GERFIP e consequente apuramento de eventuais divergências (...) incluindo a contagem física de todas as publicações existentes em armazém (Lisboa e Delegações do INE)”;

- d. Controlo das *Dívidas de e a terceiros* – estão previstas rotinas (periodicidade semestral) “*para a identificação das razões do não pagamento ou não recebimento e de soluções adequadas à satisfação dos mesmos*”.

Neste quadro, considera-se a recomendação como **parcialmente acolhida**, visto que as orientações emitidas ainda não produziram os efeitos necessários e pertinentes.

Receita e Despesa

45. Nos testes realizados aos registos e documentação⁴³ dos reembolsos de viagens de encargos com deslocações de técnicos do Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA) e da Direção Regional de Estatística da Madeira (DREM), para participarem em reuniões no INE ou promovidas pelo CSE, tendo o INE direito ao correspondente subsídio devido aos cidadãos das RA no âmbito da mobilidade entre o Continente e as Regiões Autónomas, constatou-se que:
- a. os reembolsos, a partir de junho de 2016, foram contabilizados como reposições abatidas aos pagamentos, na respetiva rubrica despesa, libertando as dotações correspondentes do OE;
 - b. em 2017 (até julho) as reposições abatidas aos pagamentos totalizavam de 3.384,37€;

Neste contexto, a observação constante do Relatório de 2016, sobre o registo inapropriado dos reembolsos de viagens como receita própria foi colmatada pelo considera-se a recomendação **acolhida**.

46. O Relatório de 2016 revelou que os encargos com o Seguro de Saúde dos cônjuges dos trabalhadores do INE, não tinha sido individualizado do pagamento global efetuado com verbas do OE, sendo regularizado através de desconto no vencimento dos trabalhadores, e incorretamente contabilizado como despesa e receita orçamental do INE.
47. Em outubro de 2016, o INE informou que a partir de 1 de janeiro de 2017 *o INE deixou de suportar as despesas correspondentes aos seguros de saúde com os cônjuges dos trabalhadores, cessando, simultânea e conseqüentemente, o correspondente desconto mensal no vencimento do trabalhador e que esta alteração foi comunicada a todos os trabalhadores através da intranet*”.
48. No exame da documentação e nos testes realizados constatou-se que:
- a. na listagem de abonos de 2017 já não consta o “código de registo 60600” referente a “*prémio seguro saúde (cônjuge)*”;

⁴³ Guia emitida, Documento único de cobrança e recibo transferência, extrato do razão conta 6222711000, Mapas de controlo orçamental da despesa.



Tribunal de Contas

- b. os recibos de vencimentos de 2017 não evidenciam descontos relativos a “prémio seguro saúde (cônjuge)”;
- c. a alteração do procedimento foi divulgada aos trabalhadores: *“a partir de 01 de janeiro de 2017, a situação do seguro do cônjuge passou a reger-se por novas condições a Multicare vai emitir apólices individuais para os cônjuges, bem como novos cartões e que o pagamento mensal do prémio relativo à apólice do cônjuge será efetuado por débito direto em conta, no início do mês”*;

neste quadro, considera-se a recomendação **acolhida**.

- 49. No exame dos documentos de despesa constatou-se que há evidência de que o INE procede à verificação sistemática da situação tributária e contributiva dos fornecedores, existindo nos processos registos e em algumas situações certidões, quer da Segurança Social, quer da Autoridade Tributária e Aduaneira.
- 50. Refira-se que na sequência da observação do Relatório de 2016 o INE informou que a partir de 1 de setembro de 2016 passaram a colocar *“ em todas as faturas carimbo com a data de pagamento e datas de validade das respetivas declarações da Segurança Social e da Autoridade Tributária”*⁴⁴;

neste quadro, considera-se esta recomendação **acolhida**

Provisões para riscos e encargos

- 51. Como referido em pontos anteriores, o INE em 2016, na sequência da recomendação do TdC constituiu provisões para riscos e encargos em virtude de existirem processos judiciais em curso, designadamente junto do Tribunal do Trabalho, acionados por trabalhadores do INE, atento o princípio da prudência e do resultado obtido, com base em análise periódica sobre o grau de risco de um desfecho negativo⁴⁵;

neste quadro, considera-se esta recomendação **acolhida**.

- 52. O exame dos fatos supervenientes, revelou que em 2017, foram julgados e proferidas as sentenças de processos que se encontravam provisionados, sendo que *“os respetivos custos (remunerações reclamadas e juros de mora) foram contabilizados em custos com o pessoal, no mês em que foram processados, não tendo sido movimentada a conta 292 –*

⁴⁴ O INE através dos ofícios n.º 181/CD/2016, de 27 de novembro de 2016 e 41/CD/2017, de 22 de fevereiro de 2017.

⁴⁵ O INE através do ofício n.º 181/CD/2016, de 27 de novembro de 2016 informou que *“no contexto das operações contabilísticas para fecho do exercício de 2016 e como foi referido em sede de contraditório, o INE procederá à constituição de provisões para riscos e encargos relacionados com processos judiciais em curso, pelo que o envio do comprovativo da adoção desta medida só poderá ocorrer a partir de janeiro do próximo ano”*, tendo pelo ofício n.º 41/CD/2017, de 22 de fevereiro de 2017, confirmado a constituição da provisão. Conforme estabelecido no POCP foi movimentado a débito a conta 67... (*“Esta conta regista, de forma global no final do período contabilístico, a variação positiva da estimativa dos riscos...”*) e a crédito a conta 292... (*“...Esta conta serve para registar as responsabilidades derivadas dos riscos de natureza específica e provável...”*);



Provisões. O INE referiu ainda que (...) “*No final de 2017 ... far-se-á novo “levantamento” dos processos*” (...) e novo cálculo dos juros de mora até 31/12/2017” (...) e se “*o valor apurado à data de 31/12/2017, for superior ao que está contabilizado na conta 292, reforça-se o valor das provisões (debita-se a 67 e credita-se a 292). Se o valor apurado for inferior, reduz-se o valor das provisões (debita-se a 292 e credita-se a 7962).*”

53. Atento o exposto considera-se que o procedimento adotado não é o mais adequado, uma vez que:
- os valores respeitantes à utilização das provisões são contabilizados em custos com o pessoal (não sendo movimentada a conta 292), tendo a constituição da provisão sido efetuada no exercício anterior, por contrapartida de custos – Provisões do exercício;
 - a redução da provisão [inclui o valor da reversão/anulação e os custos (encargos suportados relativos às sentenças)] será reconhecida como um proveito.
 - a utilização das provisões não é reconhecida mensalmente (sempre que os encargos se relacionem a finalidade para que foi constituída). Note-se que o desdobramento da conta de provisões e a explicitação dos movimentos ocorridos⁴⁶ devem ser divulgados no anexo às DF.
54. Refira-se que o POCP, sobre esta matéria, não apresenta qualquer nota explicativa sobre a movimentação contabilística da utilização das provisões. Neste contexto, a verificação da adequada divulgação, nomeadamente no anexo às DF, será acompanhada na prestação de contas ao TdC, relativas ao ano de 2017.

Regularização das remunerações dos membros do CD

55. No Relatório de 2016 verificou-se existir disparidade nos valores (ilíquidos) pagos à Presidente e à Vogal do CD, relativos a vencimento mensal e os valores que lhes eram devidos e que não foi pago o subsídio de refeição diário aos membros do CD. Neste contexto o TdC recomendou ao CD do INE que regularizasse as remunerações e subsídios de refeição.
56. O INE informou que em agosto de 2016 procedeu à regularização da remuneração e subsídio de refeição dos membros do Conselho Diretivo.
57. Nos testes realizados ao processamento das remunerações e às regularizações dos abonos, dos membros do CD (Presidente e à Vogal), verificou-se:
- o processamento adequado do cálculo das remunerações e do subsídio de refeição e das regularizações efetuadas constantes do “*boletim discriminativo da retribuição*”

⁴⁶ E.g: Provisões adicionais incluindo aumento das existentes (reforço/aumento); e as quantias usadas (utilização) e as não usadas revertidas (reversão/redução) durante o exercício.



Tribunal de Contas

mensal (mês de agosto)” e a adequada contabilização da rúbrica. As regularizações totalizaram 7.981,10€⁴⁷.

- b. os recibos das remunerações encontram-se em conformidade com os processamentos efetuados;
- c. as remunerações de 2017 foram processadas e pagas de acordo com o legalmente previsto e incluem o subsídio de refeição.

Neste quadro, considera-se a recomendação **acolhida**.

Fundo de Pensões

- 58. O Fundo de Pensões do INE foi constituído, em 21 de dezembro de 1999, na modalidade de fundo fechado e de contribuição definida.
- 59. Em 30 de abril de 2001, o contrato constitutivo do FP foi alterado, tendo passado de *contribuição definida*, para *benefício definido*, sendo gerido, desde 1 de abril de 2004, pela CGD – Pensões - Sociedade Gestora de Pensões, S.A.. Anualmente, a CGD emite um Relatório e Contas que integra em anexo: o relatório do atuário responsável⁴⁸; os relatórios de risco (mercado, crédito, concentração, liquidez, operacional, investimento), determinados pela Norma Regulamentar da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões de Portugal (ASF) - (N_ISP) n.º 8/2009-R, de 4 de junho; relatório do auditor e certificação legal de contas do ROC⁴⁹.
- 60. Com a publicação do DL n.º 14/2003, de 30 de janeiro, mostra-se vedada a instituição de regalias e benefícios suplementares ao sistema remuneratório dos dirigentes e funcionários pelos serviços e fundos autónomos e de outras entidades, sendo determinada a cessação dos benefícios e regalias já atribuídos, com ressalva dos direitos adquiridos⁵⁰, independentemente do respetivo vínculo contratual ou da natureza da relação jurídica de emprego; nesse sentido, mais tarde, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2007), prevê que «*cessam, com efeitos a 1 de janeiro de 2007, quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde*», não sendo possível, desde essa data a qualquer ente público, independente do respetivo grau de autonomia, contratualizar este tipo de prestações.

⁴⁷ Dos quais: 3.502,14€ à Presidente e 4.478,96€ à vogal do CD do INE.

⁴⁸ Inclui: Descrição do Plano de Pensões; informação de base; os métodos, pressupostos e hipóteses; resultados da avaliação atuarial; evolução do fundo; nível de financiamento; contribuições e plano de financiamento; aderência das tábuas de mortalidade; adequação entre ativos e responsabilidades; conclusões e recomendações

⁴⁹ A certificação legal de contas, emitida pela *Ernest & Young & Associados, SROC, S.A.*, nos termos do artigo 56.º do DL n.º 12/2006, de 20 de janeiro, e do artigo 11.º da NR 7/2010-R, de 4 de junho, do ASF, diz que as DF apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a posição financeira do FP do INE, gerido pela CGD Pensões – Sociedade Gestora de Fundos de Pensões, S.A., em 31 de dezembro de 2016.

⁵⁰ Cfr. artigos 3.º e 6.º do DL n.º 14/2003.



61. A revisão da carreira especial do INE teve o seu término em setembro de 2015, com a publicação do CarINE, tendo sido criada a carreira de regime especial de técnico superior especialista em estatística do INE, passando a coexistir no INE, a partir dessa data, trabalhadores que integram a referida carreira especial e trabalhadores que foram integrados nas carreiras gerais da Administração Pública.
62. O diploma que aprovou o CarINE⁵¹, revogou entre outros, o Regulamento de Pessoal do INE, revogação esta que obsta a que qualquer dos benefícios por ele concedidos seja atribuído ao pessoal a admitir após 30 setembro de 2015, independentemente da natureza do respetivo vínculo contratual, enquanto os direitos que se constituíram na esfera jurídica dos trabalhadores admitidos até essa data devem manter-se enquanto perdurarem os pressupostos da atribuição.
63. Neste quadro, o TdC recomendou ao Governo que decidisse sobre o futuro do Fundo de Pensões do INE, tendo em conta, designadamente, a prevista necessidade de reforços anuais crescentes para assegurar os direitos dos atuais beneficiários.
64. Em julho de 2017, o Gabinete da Ministra da Presidência e Modernização Administrativa (GMPMA)⁵² informou que *“o INE alterou diversas disposições no contrato do FP” (...)* *“foi elaborada uma atualização de estudo atuarial do FP, publicitado no Relatório e Contas do FP do INE de 2016, certificado pelo respetivo ROC em 17 de abril de 2017”* e, por último, que *“Encontra-se neste momento este Gabinete em articulação com as áreas de governação do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das Finanças a estudar as várias possibilidades de decisão sobre o futuro do fundo, estando prevista uma reunião de trabalho em setembro próximo”*.
65. Em outubro de 2017⁵³, o GMPMA informou que *“no âmbito de reunião realizada (...) foi analisado o ponto de situação relativo ao Fundo de Pensões (FP) daquele Instituto face à disponibilização prévia dos principais documentos sobre o processo, designadamente as recomendações constantes do relatório de verificação externa de contas ao Instituto Nacional de Estatística Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas, os últimos estudos atualmente disponíveis e correspondentes valores do Fundo e seu ativo e passivo, e ainda as alterações ao contrato constitutivo de FP do INE, de que se salienta as condições de Fundo Fechado”*.
66. No que respeita ao futuro do FP foi, ainda, referida *“uma eventual integração na CGA”*⁵⁴, tendo sido comunicado o desencadeamento de um trabalho de avaliação alargado a vários ministérios, designadamente o Ministério das Finanças, a enquadrar numa avaliação mais global sobre esta matéria, abrangendo outras situações similares, não existindo, à data, a concretização de qualquer solução.

⁵¹ DL n.º 187/2015, de 7 de setembro.

⁵² Cfr. ofício n.º 347/MPMA/2017, de 27 de julho.

⁵³ Cfr. ofício n.º 452/MPMA/2017, de 31 de outubro.

⁵⁴ Cfr. ofício n.º 452/MPMA/2017, de 31 de outubro.



Tribunal de Contas

67. O TdC recomendou ainda ao Conselho Diretivo do INE que promovesse a anulação das inscrições no Fundo de Pensões de trabalhadores contratados após 30 de setembro de 2015, referidas no ponto 127, do Relatório de 2016.
68. Em fevereiro de 2017⁵⁵, o INE informou o TdC que procedeu à implementação da recomendação em análise, com efeitos a 21/12/2016, tendo remetido cópia do contrato relativo à "*Alteração ao Contrato Constitutivo do Fundo de Pensões do Instituto Nacional de Estatística*".
69. Refira-se que a recomendação do TdC dirigida ao INE sobre o FP era no sentido de *proceder à anulação das inscrições (...)*. Contudo, o INE informou que não existem inscrições no sentido formal no FP, ou seja, "*não existe qualquer documento que se envie com esse objetivo*. Informam, ainda que apenas é remetido anualmente, à CGD Pensões um ficheiro com identificação dos trabalhadores beneficiários do FP⁵⁶.
70. O exame da documentação recolhida e os testes realizados revelaram que, desde 1 de outubro de 2015 não foram integrados no FP do INE quaisquer trabalhadores admitidos em data anterior ou posterior a essa.
71. Considera-se a recomendação, relativa ao FP, dirigida ao INE, como **acolhida**, ao não integrar os trabalhadores que iniciaram funções no INE após a entrada em vigor do CarINE, enquanto a recomendação, relativa ao FP, dirigida ao governo, considera-se **não acolhida**, na medida em que se mantém a indefinição quanto ao futuro do fundo de pensões do INE.

O CD do INE refere que "*... para poder corresponder a esta recomendação, foi forçoso rever as condições contratuais do FP, o que se concretizou em 21/12/2016, após parecer favorável da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (...)*".

Em contraditório o Gabinete da Ministra da Presidência e Modernização Administrativa⁵⁷ assume relevante informar do seguinte: "*O Governo considera acolhida a recomendação feita relativa a uma tomada de decisão quanto ao Fundo de Pensões do INE, atento o espletar do processo conjunto de avaliação com a área governativa do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, e que envolverá ainda a das Finanças, encontrando-se já esse processo de avaliação em curso*".

Reitera-se que a recomendação ao INE não implicava a referida alteração contratual. Com efeito, não existia qualquer suporte legal, contratual ou de facto que permitisse a inscrição de novos participantes no FP. Esta situação a manter-se configuraria facto constitutivo de obrigação pecuniária de despesa ilegal e de pagamentos indevidos (por infringirem o disposto no DL n.º 14/2003, de 30 de janeiro e, posteriormente, no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro), causadores de dano para o erário público, suscetíveis fazer incorrer em eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, os ordenadores da despesa e dos pagamentos, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º e do n.º 4 do artigo 59.º, respetivamente, ambos da LOPTdC.

O TdC toma boa nota da informação transmitida pelo Gabinete. No entanto, não se encontrando concretizado o processo de avaliação sobre o futuro do FP, considera-se a recomendação como **não acolhida**.

⁵⁵ Cfr. ofício n.º 041/CD/2017, de 22 de fevereiro de 2017.

⁵⁶ Cfr. email do INE, de 6 de julho de 2017.

⁵⁷ Cfr. ofício n.º 11 MPMA/2018, de 9 de janeiro de 2018.



Factos Supervenientes

72. Cabe referir que, em 2016⁵⁸, o INE e a CGD/Pensões promoveram alterações aos contratos, constitutivo e de gestão, do FP, tendo-se procedido à elaboração das respetivas minutas, as quais foram enviadas à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) - entidade responsável pela emissão de parecer relativamente às alterações introduzidas - em setembro, com prazo de resposta de 90 dias. Após parecer favorável da ASF, os mesmos foram celebrados a 21 de dezembro de 2016⁵⁹.
73. Na sequência do exame da documentação remetida e dos esclarecimentos prestados, foram elencadas as principais alterações ao contrato constitutivo, constantes do Anexo 3.
74. Não obstante ser referida como alteração ao contrato constitutivo, a inscrição de trabalhadores que não integravam o FP, apesar de admitidos antes de 1 de outubro de 2015, dos elementos remetidos e dos esclarecimentos prestados pelo INE⁶⁰ resulta que não foi integrado no FP nenhum participante em data posterior a 30 de setembro de 2015.
75. Acresce referir que o FP do INE, é um património autónomo que se destina, no caso concreto, exclusivamente, ao financiamento de um plano de pensões, ou seja, um programa que define as condições para receber uma pensão e/ ou um complemento de pensão - reforma por velhice; reforma por invalidez; outros -, definindo, entre outros, quem tem a qualidade de beneficiário; as pensões a que os beneficiários podem ter direito; as condições para receber uma pensão; e a forma como é calculado o seu valor.
76. No caso concreto, não se mostram provados argumentos, no sentido de ser legítimo concluir pela necessidade das alterações ao FP, as quais não foram acompanhadas pelos respetivos estudos de impacto financeiro.
77. Refira-se que a Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa informou que “ em 30-06-2017 as responsabilidades estimadas com ativos e reformados totalizavam um valor estimado do património (...) de 7.056.012€, encontrando-se, portanto, de acordo com os parâmetros em vigor, as responsabilidades totalmente financiadas com um grau de cobertura de 100,65%”⁶¹. Importa, no entanto, referir que o INE até 2016,

⁵⁸ Cfr. ofício n.º 181/CD/2016, de 27 de outubro de 2016.

⁵⁹ A Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, que entrou em vigor a 14 desse mês setembro de 2015 e produziu efeitos a partir de 1 de janeiro de 2016, introduziu algumas alterações ao regime que regula a constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e das respetivas entidades gestoras (DL n.º 12/2006, de 20 de janeiro na versão resultante da republicação operada pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 127/2017, de 9 de outubro), sendo de realçar o aperfeiçoamento do regime de autorização e notificação dos atos relativos à constituição e extinção de fundos de pensões e respetiva publicação e as alterações relativas à constituição e funcionamento das comissões de acompanhamento. O artigo 29.º deste diploma previu um regime transitório, visando a aplicação gradual das alterações introduzidas, nos termos do qual as entidades gestoras, no prazo máximo de um ano a contar 14 de setembro de 2015 deveriam promover a alteração, entre outros, dos contratos constitutivos de fundos de pensões fechados, dos contratos de gestão de fundos de pensões fechados, de modo a dar cumprimento às disposições da presente lei.

⁶⁰ Cfr. listagens remetidas pelo INE: 31 de dezembro de 2008: 711 participantes; 30 de setembro de 2015: 653 participantes; 15 de novembro de 2017: 606 participantes.

⁶¹ Cfr. resulta dos ofícios n.º 347/MPMA/2017, de 27 de julho e n.º 452/MPMA/2017, de 31 de outubro.



Tribunal de Contas

tem como prática continuada proceder a reforços extraordinários do FP, não previsto contratualmente, os quais se concretizam “*havendo ... dotação orçamental (Fonte de Financiamento 111) ...*” visando “*garantir que as responsabilidades por serviços passados ficassem totalmente cobertas e, sempre que possível minimizar encargos nos anos seguintes*”.

78. Neste contexto, o INE na auditoria informou que “*para 2017 e seguinte espera-se verificar uma tendência para a manutenção do valor a entregar anualmente, caso não se verifiquem alterações significativas, sobretudo na taxa de desconto, na idade da reforma e na esperança média de vida*”, não existindo à data o estudo atuarial referente a 2017.
79. Assim, na medida em que estamos perante um fundo não contributivo, cujo financiamento é suportado na íntegra por dotações do OE, as alterações introduzidas ao contrato constitutivo do FP foram promovidas sem que tivesse sido feita uma análise do respetivo impacto nas finanças públicas e, concretamente, no que respeita à observância dos princípios da sustentabilidade das finanças públicas, da estabilidade orçamental e da equidade intergeracional, consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), em vigor à data em que os factos ocorreram, a fim de assegurar que:
- a) a subsistência do FP não onerava excessivamente as gerações futuras com custos sem correspondência em benefícios que as abranjam⁶²;
 - b) a subsistência do FP não era suscetível de pôr em causa a situação de equilíbrio ou excedente orçamental constante do Sistema Europeu de Contas (SEC), nas condições estabelecidas para o sector da administração central;
 - c) o Estado, enquanto exclusivo financiador do FP do INE, instituto público de regime especial dotado de mera autonomia administrativa sujeito à disciplina jurídico-orçamental dos serviços integrados, através de dotações inscritas ou a inscrever, no futuro no OE, tinha capacidade para assumir esses encargos, a médio e longo prazo, com respeito pela regra do saldo estrutural e pelo limite da dívida pública, conforme previsto na LEO em vigor.
80. Refira-se que qualquer alteração no futuro ao contrato constitutivo do FP, deverá ser submetida, pelo CD do INE ao Governo, através da Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa, a parecer prévio vinculativo do Ministro das Finanças e do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e limitar-se a salvaguardar os direitos laborais constituídos ou em formação dos trabalhadores que integraram o FP até 30 de setembro de 2015, inclusive, vedando-se o alargamento a novos participantes e de

⁶² Cfr. artigos 10.º n.º 2, alínea, f), 10.º A n.º 2 e 10.º D n.º 2, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na versão resultante da republicação operada pela Lei n.º 41/2014 de 10 de julho confirmados pelos artigos 11.º a 13.º da LEO aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro – LEO que só entrará em vigor em setembro de 2018. Sobre estes princípios na vigência da LEO em vigor cfr. Nazaré Costa Cabral, e Guilherme Waldemar D’Oliveira Martins, “Finanças Públicas e Direito Financeiro, 2015, Lisboa, Ed, AAFDL, páginas 323 a 334. Quanto à sua consagração na nova LEO/2015 e quanto às diferenças com os regimes bastante mais exigentes constantes da LEO/2015, cfr. Joaquim Miranda Sarmiento, “A Nova Lei do Enquadramento Orçamental”, Cadernos IDEF /n.º 20, Almedina, Coimbra 2016, páginas 73 a 77 e 82 a 86.



novos benefícios e/ou de novas formas de cálculo que tenham impactos nas finanças públicas.

Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças⁶³ informou que: *“o assunto está a ser analisado pelo Governo, em particular pelo Gabinete de S. E. a Sra. Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa e pelo Gabinete de S.E. o Sr. Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e que nada mais tem a acrescentar sobre o conteúdo do Despacho Judicial de Contraditório.*

Em sede de contraditório o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social referiu que⁶⁴ *“em 15 de setembro decorreu uma primeira reunião entre elementos deste Gabinete, do GMPMA e do INE (...) que se encontra em avaliação, prevendo-se a realização, a breve prazo, de uma reunião alargada à Direção-Geral da Segurança Social, para avaliar o enquadramento legal do fundo, bem como possíveis soluções para o mesmo, além da necessária articulação com o Ministério das Finanças. Refere, ainda, que consta no relato “(...) “uma eventual integração na CGA” do Fundo de Pensões do INE, (...) trabalho de avaliação alargado a vários ministérios, designadamente o Ministério das Finanças, a enquadrar numa avaliação mais global sobre esta matéria, abrangendo outras situações similares, não existindo, à data, a concretização de qualquer solução”⁶⁵ e que, como para o FP do INE, “envolverá a Direção-Geral da Segurança Social e o Ministério das Finanças”.*

Também sobre esta matéria, acrescenta: *“No que respeita ao parecer vinculativo do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, prévio à alteração do Contrato Constitutivo do Fundo de Pensões, não se percebe o fundamento legal para a emissão de tal parecer, considerando que: a) o INE não se encontra sob tutela deste Ministério; b) o Fundo em questão não é financiado e/ou gerido por entidades sob tutela deste Ministério; c) o referido plano de pensões é independente da Segurança Social, conforme informação prestada pelo INE, constituindo um complemento à pensão atribuída pela Caixa Geral de Aposentações (CGA) ou pela Segurança Social”. Menciona, ainda, que “Quanto à continuidade do Fundo de Pensões do INE, designadamente sobre a sua sustentabilidade, esta questão terá obrigatoriamente de ser considerada na avaliação a efetuar, de modo a salvaguardar o devido financiamento do Fundo de Pensões, caso a solução envolva a sua integração na CGA ou no Orçamento da Segurança Social e que prevê “... a realização a breve prazo de reunião alargada à Direção-Geral da Segurança Social, por forma a dar seguimento à avaliação das soluções possíveis para o Fundo de Pensões do INE.*

Sobre esta matéria o CD do INE⁶⁶, refere que *“... com as alterações introduzidas, os encargos futuros para as finanças públicas tendencialmente diminuirão visto que as remunerações de referência para o cálculo dos complementos de pensão ficaram congeladas a partir de 1/10/2015, que as atualizações salariais, integrações de suplementos remuneratórios e as alterações de posicionamento remuneratório (promoções) deixaram de ter qualquer impacto no montante dos complementos de pensão “. Neste contexto, relativamente ao parecer prévio vinculativo dos Ministérios das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social refere que “ tendo a oportunidade da intervenção do CD sido consequência da recomendação concreta que o Tribunal dirigiu ao INE e concorrendo para a sustentabilidade das finanças públicas, não se entende esta consideração expressa no relatório e que “ as alterações efetuadas nas condições contratuais não impedem que o Governo tome a respeito do FP as decisões que lhe cabem na sua esfera de competências sendo, em todo o caso, de referir que a eventual extinção do FP, recomendação que não é explícita no relatório, não ilibaria o Estado dos encargos com direitos adquiridos conforme entendimento expresso também no mesmo relatório”.*

⁶³ Cfr. ofício n.º 7757- proc. n.º 12.1, de 9 de janeiro de 2018.

⁶⁴ Com base em parecer da Secretaria de Estado da Segurança Social sobre o qual recaiu o despacho de concordância do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de 9 de janeiro de 2018 (Cfr. ofício 11811/MTSSS/2017 – proc. n.º 1406/2011/642, de 9 de janeiro de 2018).

⁶⁵ *“... Esta última informação, prestada também pelo GMPMA, em articulação com este Gabinete, decorre da existência de outros fundos que carecem de avaliação conjunta. Casos do Fundo de Pensões Aberto TURISMOPENSÕES (do Instituto de Turismo de Portugal, I.P.) e do Fundo de Pensões da SCML”.*

⁶⁶ De acordo com os resultados de uma simulação solicitada à entidade gestora do FP para fundamentar este contraditório (cfr. ofício n.º 002/CD/2018).



Tribunal de Contas

O novo regime de trabalho em funções públicas⁶⁷, cuja aplicação ao INE se operou através do DL n.º 187/2015, de 7 de setembro, não impede apenas que sejam incluídos novos beneficiários do FP, mas implica também que a gestão do Fundo, que até então competia ao CD do Instituto, passe a depender do Governo, designadamente, no quadro das vinculações de finanças públicas decorrentes do princípio da equidade intergeracional em matéria de pensões⁶⁸ e sem prejuízo dos estudos atuariais e de apreciação da sua conformidade com os critérios prudenciais que disciplinam os regimes jurídicos e financeiro dos fundos de pensões, pela ASF.

Contrariamente ao que sucedeu noutras situações, aquando da revisão da carreira especial do INE, não foi feita qualquer referência à continuidade ou não do FP, nem, até à data, terá sido adotada uma solução de futuro, pelo que urge uma tomada de posição única relativa a esta matéria, no caso concreto do INE, a par de outras situações que persistem conforme assumido em sede de contraditório, por forma a que não se promova na ordem jurídica, situações de efetiva desigualdade de tratamento com os demais trabalhadores em funções públicas que não beneficiam de complementos de pensões.

Assim, face à eminência da extinção do FP ou da respetiva integração na CGA, eventualidade agora expressamente admitida pela tutela, com envolvimento do Ministério das Finanças (MF) e do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social (MTSSS), o TdC reitera que o CD do INE se deve abster de promover quaisquer alterações ao contrato constitutivo do FP que tenham incidência na definição do universo dos beneficiários ou subscritores, nas regras de cálculo e nos montantes dos benefícios, sem previamente as submeter a parecer vinculativo da Tutela, do MF e do MTSSS, que superintende e tutela a Caixa Geral de Aposentações (CGA)⁶⁹, em coordenação com o MF, tendo em vista a verificação da compatibilidade com os princípios da universalidade, de justiça e igualdade subjacentes aos regimes de proteção social dos trabalhadores em funções públicas e com o princípio de igualdade de tratamento dado aos beneficiários dos fundos de pensões ainda em vigor⁷⁰, ou, entretanto, extintos no setor público administrativo⁷¹ nos termos definidos na LEO, no SEC e no direito europeu da consolidação orçamental.

A não ser assim, poderiam existir factos constitutivos de obrigações pecuniárias de despesa, não permitidas por lei⁷², fazendo incorrer os responsáveis administrativos em eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, direta e ou subsidiária, nos termos da LOPTdC⁷³, com a eventual circunstância agravante prevista na Lei de Enquadramento Orçamental⁷⁴.

⁶⁷ Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

⁶⁸ Consagrado no artigo 10.º, n.º 2, alínea f) da Lei n.º 91/2001 e atualmente no artigo 13.º, n.º 3, alínea g) da LEO aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro.

⁶⁹ Cfr. n.º 6 do artigo 22.º do DL n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro.

⁷⁰ E.g: Agência para a Competitividade e Inovação, I.P (IAPMEI); Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM).

⁷¹ Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP) e Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU).

⁷² Tal como definidas no artigo 161.º, n.º 2, alíneas b) e k) do CPA aprovado pelo DL n.º 5/2015, de 7 de janeiro, no artigo 42.º, n.º 6, alínea a) da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na versão resultante da republicação operada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho e, a partir da sua entrada em vigor, no artigo 52.º, n.º 3, alínea b) e no da NOVA LEO, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro.

⁷³ Artigos 62.º, n.º 1, n.º 2 e n.º 3, alínea a), 65.º, n.º 1 alínea b), 59.º, n.º 4, e 61.º, respetivamente.

⁷⁴ No artigo 92.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na versão resultante da Lei n.º 41/2014, de 19 de julho e no artigo 31.º da nova LEO.



CONCLUSÕES

81. A auditoria de seguimento das recomendações ativas formuladas pelo TdC no Relatório VEC n.º 4/2016 – 2.ª S – “Verificação Externa de Contas ao Instituto Nacional de Estatística I.P”, de 30 de junho de 2016, incidiu no ano de 2017, com extensão, sempre que necessário, a períodos anteriores e posteriores à data de implementação das recomendações.

Instrumentos de Gestão

82. Em 2016 foram elaborados e publicitados os instrumentos de gestão e o PGRCIC e foi efetuado o carregamento dos dados no SIOE e no SIIE e publicitadas as declarações previstas na LCPA.

Prestação de Contas

83. As contas de 2016 do INE foram prestadas por via eletrónica, de acordo com as instruções do TdC e incluem a “*Declaração de responsabilidade*” decorrente das obrigações de aprovação e de aplicação de princípios e normas contabilísticas e de controlo interno. O anexo às Demonstrações Financeiras de 2016 contem informação sobre a constituição em 2016 de uma provisão para fazer face a processos judiciais em curso, mas não inclui informação atualizada sobre as alterações do contrato constitutivo de 21 de dezembro de 2016, referente às fórmulas de cálculo das pensões de reforma por velhice e reforma por invalidez.

Sistemas de Informação

84. O INE está largamente informatizado incluindo o sistema *GeRFiP* em modo Partilhado (e adoção do POCP) na área da gestão financeira. A informação relacionada com o ciclo de vida das operações é registada (da autorização à execução/utilização) e as transações são registadas e classificadas aquando da sua ocorrência. Acresce que a implementação do SNC – AP, encontra-se em curso, sendo a *eSPap* através do *GeRFiP* a dar cumprimento às exigências dos normativos em vigor sobre esta matéria não prevendo o INE constrangimentos.
85. O sistema automático de registo de assiduidade encontra-se interligado ao sistema de processamento de vencimentos. Os testes realizados revelaram: adequada parametrização do sistema de registo de assiduidade e que o desconto do valor do “Subsídio de refeição” (nas férias) já se encontra associado à respetiva assiduidade; a informação registada na aplicação das “*contraordenações*” já possibilita a extração da informação completa e atempada, e o INE, em 2017, passou a reconhecer os proveitos das coimas no exercício a que respeitam.
86. Neste quadro, consideram-se as recomendações como **acolhidas**.
87. Verificou-se que o INE, como referido no Relatório de 2016, continuou a utilizar a Plataforma de Contratação Pública Eletrónica, com registo das intervenções em cada procedimento aquisitivo e a utilização do Portal BASE, para publicitação dos elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos.



Tribunal de Contas

Manuais de Procedimentos

88. Em 2016 e 2017, o INE dispõe de manuais de procedimentos em diversas áreas, tendo, na sequência de observações constantes do Relatório de 2016, elaborado e aprovado o Regulamento do Fundo de Maneio, procedimentos escritos sobre a organização, funcionamento e controlo do armazém (incluindo contagens físicas) e sobre o controlo de imobilizações corpóreas e dívidas de e a terceiros. No entanto, os testes realizados revelaram que as medidas tomadas ainda não produziram os efeitos necessários e pertinentes (as fichas dos bens não atualizadas; os bens não etiquetados; não foram efetuadas verificações nem contagens físicas). Neste quadro considera-se a recomendação como **acolhida parcialmente**.

Receita e Despesa

89. Os testes realizados revelaram que o INE, a partir de junho de 2016, registou os reembolsos de viagens de encargos com deslocações de técnicos dos SREA e da DREM como reposições abatidas aos pagamentos, e que, a partir de 1 de janeiro de 2017 deixou de contabilizar o encargo com o Seguro de Saúde dos cônjuges.
90. No exame dos documentos de despesa e constatou-se que há evidência de que o INE passou a proceder à verificação sistemática da situação tributária e contributiva dos fornecedores, existindo nos processos registos (carimbo) e em algumas situações certidões, quer da Segurança Social, quer da Autoridade Tributária e Aduaneira.
91. Neste quadro, consideram-se as recomendações como **acolhidas**.

Provisões para riscos e encargos

92. Como referido o INE constituiu provisões para riscos e encargos em virtude de existirem processos judiciais em curso, pelo que se considera a recomendação como **acolhida**.

Regularização das remunerações dos membros do CD

93. Os testes realizados revelaram processamento adequado, no cálculo das remunerações e dos abonos dos membros do CD, em 2017 e da regularização (reposição), no montante de 7,9 m€, correspondente à disparidade entre os valores (líquidos) pagos ao Presidente e à Vogal, relativos a vencimento mensal, a despesas de representação e os valores que lhes eram devidos incluindo subsídio de refeição que não tinha sido pago, como referido no Relatório de 2016. Neste quadro, considera-se a recomendação como **acolhida**.

Fundo de Pensões

94. A partir de agosto de 1989, o vínculo de pessoal do INE passou a ser, exclusivamente, o do CIT. A par de uma nova tabela salarial, aprovada em 1989, o INE instituiu a partir de junho de 1991 complementos salariais concretizados nos seguros de saúde e de vida e de inscrição no Fundo de Pensões.
95. Com a entrada em vigor da LVCR, em 1 de janeiro de 2009, o vínculo dos trabalhadores do INE passou a ser o do contrato de trabalho em funções públicas, pelo que os



trabalhadores contratados a partir dessa data deixaram de beneficiar dos seguros de saúde e de vida.

96. Com a revisão de carreiras do INE foi revogado o Regulamento de Pessoal, pelo que, após 30 de setembro de 2015, o benefício do Fundo de Pensões deixou de ter disposição habilitante, legal ou contratual, para inscrições de novos trabalhadores.
97. Constatou-se que os trabalhadores que iniciaram funções no INE após a entrada em vigor do CarINE, deixaram de ser participantes do FP. Neste quadro, considera-se a recomendação como **acolhida** enquanto a recomendação, relativa ao FP, dirigida ao governo, considera-se **não acolhida**, na medida em que se mantém a indefinição quanto ao futuro do fundo de pensões do INE.

Factos Supervenientes

98. Ainda sobre a questão do FP, cabe referir que, em 2016, o INE e a CGD/Pensões promoveram alterações aos contratos, constitutivo e de gestão, e após parecer favorável da ASF, celebraram contratos em 21 de dezembro de 2016 que comportam diversas alterações, não tendo sido apresentados argumentos, no sentido de ser legítimo concluir pela necessidade das alterações ao FP.
99. Neste contexto, estando perante um fundo não contributivo, cujo financiamento é suportado na íntegra por dotações do OE, as alterações introduzidas ao contrato constitutivo do FP foram promovidas sem que tivesse sido feita uma análise do respetivo impacto na sustentabilidade das finanças públicas, e concretamente no que respeita ao cumprimento do princípio da equidade intergeracional, consagrado na LEO, a fim de não onerar excessivamente as gerações futuras com custos sem correspondência em benefícios que as abranjam.
100. Nesse sentido, a alteração ao contrato constitutivo do FP, não poderia ocorrer, apenas, com a intervenção do CD do INE, mas sim, atentos os impactos nas finanças públicas e na subsistência e no destino do FP, deveria ter sido precedida de parecer vinculativo do Ministro das Finanças e do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e limitar-se a salvaguardar os direitos laborais constituídos ou em formação dos trabalhadores que integraram o FP até 30 de setembro de 2015.
101. Assim, qualquer decisão que venha a ser tomada pelo Governo sobre a continuidade do FP do INE e, em que moldes, deve envolver a tutela, o Ministério das Finanças e o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e equacionar os respetivos impactos financeiros daí decorrentes.



Tribunal de Contas

RECOMENDAÇÕES

102.O TdC reitera ao Governo que:

102.1 decida sobre a extinção do FP do INE ou eventual integração na CGA e/ou na Segurança Social;

102.2 a decisão sobre o FP seja precedida de:

a) realização de estudos atuariais e de apreciação da sua conformidade com as normas jurídicas e com critérios prudenciais que disciplinam os regimes jurídicos e financeiro dos fundos de pensões em geral pela *Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões*;

b) apreciação, designadamente, pela *tutela, pelo Ministério das Finanças e pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e da Segurança Social*, nomeadamente:

- da sua compatibilidade com os princípios da universalidade, de justiça e igualdade subjacentes aos regimes de proteção social e de pensões dos trabalhadores em funções públicas e com o princípio de igualdade de tratamento dado aos beneficiários dos fundos de pensões ainda em vigor, ou, entretanto, extintos no setor publico administrativo;
- dos impactos económicos intergeracionais na sustentabilidade das finanças públicas, nos termos definidos na LEO, no SEC e no direito europeu da consolidação orçamental;
- do respeito pelos direitos laborais e interesses legalmente protegidos dos subscritores pelo Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, através de solicitação do Governo, sempre que haja riscos de conflituarem com as normas proibitivas da subsistência no setor publico administrativo financiado exclusivamente ou co - financiados pelo OE, ou com os direitos laborais dos subscritores e os seus interesses reflexamente protegidos, suscetíveis de originar litígios que façam incorrer judicialmente o Estado na condenação e obrigação de indemnizar ou de prestar benefícios mais elevados daqueles que sejam decididos nas alterações ao contrato constitutivo ou de extinção ou integração na CGA.

103.O TdC recomenda também ao Governo que providencie no sentido de todas as futuras alterações ao contrato constitutivo do FP do INE lhe serem previamente submetidas pelo Conselho Diretivo do Instituto.



104. O TdC recomenda ao CD do INE que:

- a) prossiga os esforços de melhoria dos procedimentos do sistema de controlo interno, designadamente os relativos aos manuais de procedimentos referidos nos pontos 43 e 44;
- b) providencie pelo envio do estudo atuarial reportado a 31/12/2017 bem como estudos posteriores e dos resultados da simulação solicitada à entidade gestora do FP para fundamentar o contraditório.
- c) enquanto o governo não decidir sobre a subsistência do FP, da sua extinção ou eventual integração na CGA não efetue quaisquer alterações ao contrato constitutivo do FP, sem prejuízo das decorrentes de imposição legal, que tenham incidência na definição do universo dos beneficiários ou subscritores, nas regras de cálculo e nos montantes dos benefícios.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

105. Do projeto de Relatório abriu-se vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTdC, que emitiu parecer.



Tribunal de Contas

DECISÃO

106. Em Subsecção da 2.^a Secção decidem os Juízes do TdC:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar que o Relatório e os seus Anexos sejam remetidos à Ministra da Presidência e Modernização Administrativa, ao Ministro das Finanças, ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, aos membros do Conselho Diretivo do INE responsáveis pelas gerências de 2016 e 2017 (Anexo 4) e ao atual Conselho Diretivo do INE;
- c) Determinar aos destinatários das recomendações para, no prazo de 120 dias, informarem o TdC sobre quais as medidas adotadas, bem como para procederem ao envio da respetiva documentação;
- d) Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164⁷⁵;
- e) Divulgar o Relatório e seus Anexos no sítio eletrónico do TdC e junto da Comunicação Social.

Tribunal de Contas, em sessão de 8 de fevereiro de 2018.

O CONSELHEIRO RELATOR,

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

A Procuradora-geral Adjunta,

⁷⁵ Cfr. artigos 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TdC, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes.



FICHA TÉCNICA

Coordenação e Supervisão

Conceição Antunes (Auditora-Coordenadora), até 31 de outubro de 2017

António Sousa (Auditor-Chefe)

Equipa de Auditoria

Manuela Menezes (Técnica Verificadora Superior Principal)

Maria Helena Tavares (Técnica Verificadora Superior 2.ª classe)

Colaboração

Lígia Neves (Técnica Verificadora Superior de 1.ª classe)



Tribunal de Contas

Anexo 1 – Metodologia

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas nos manuais de auditoria do TdC. A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas estandardizadas. As evidências de auditoria foram documentadas e as opiniões emitidas fundamentadas.

O manual do TdC estabelece que o acompanhamento das recomendações pode comportar a realização de uma nova auditoria de seguimento (follow-up), com vista a examinar se as medidas tomadas pelos destinatários das recomendações são adequadas e suficientes à correção das insuficiências identificadas. O seguimento não é restrito apenas à implementação de recomendações do relatório de auditoria, mas apresenta um âmbito mais abrangente, ao incidir sobre as medidas tomadas pela entidade, no seu conjunto, para melhorar o desempenho, num lapso de tempo razoável.

Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TdC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção.

PLANEAMENTO

Estudos preliminares (EP)

Os EP incluíram a atualização da informação constante no “dossiê permanente” existente nos serviços da Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTdC) e consubstanciaram-se na identificação e o exame das medidas corretivas tomadas pelo Governo, Tutela e INE, tendo por base a informação documental prestada ao TdC. De referir o Governo e a Tutela não enviaram ao TdC informação sobre as medidas tomadas relativamente ao Fundo de Pensões, pelo que se procedeu ao envio de ofício de insistência e apenas em foi obtida resposta. Junto do INE recolheu-se informação sobre as medidas que foram efetivamente tomadas, bem como o ponto de situação das que estão em curso e procedeu-se ao esclarecimento de dúvidas suscitadas no âmbito do exame preliminar da informação enviada ao TdC.

Plano Global de Auditoria e Programa de Auditoria

Com base nos EP, foi elaborado o PGA e o PA⁷⁶, que comporta a orientação geral a seguir na auditoria e em que se estabeleceu: o âmbito da auditoria e os seus objetivos estratégicos; os resultados esperados; a metodologia e os procedimentos, em geral; a constituição da equipa; a calendarização da ação, e o PA, que inclui o Quadro Metodológico em que se identificam, de forma detalhada, as áreas a auditar.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

O exame dos registos e da documentação comprovativa consubstanciou-se na realização de um conjunto de procedimentos e de testes (de conformidade e substantivos), inclui a realização de entrevistas com recurso a *check lists* e/ou questionários a fichas de trabalho e a verificação de registos e da documentação de prestação de contas.

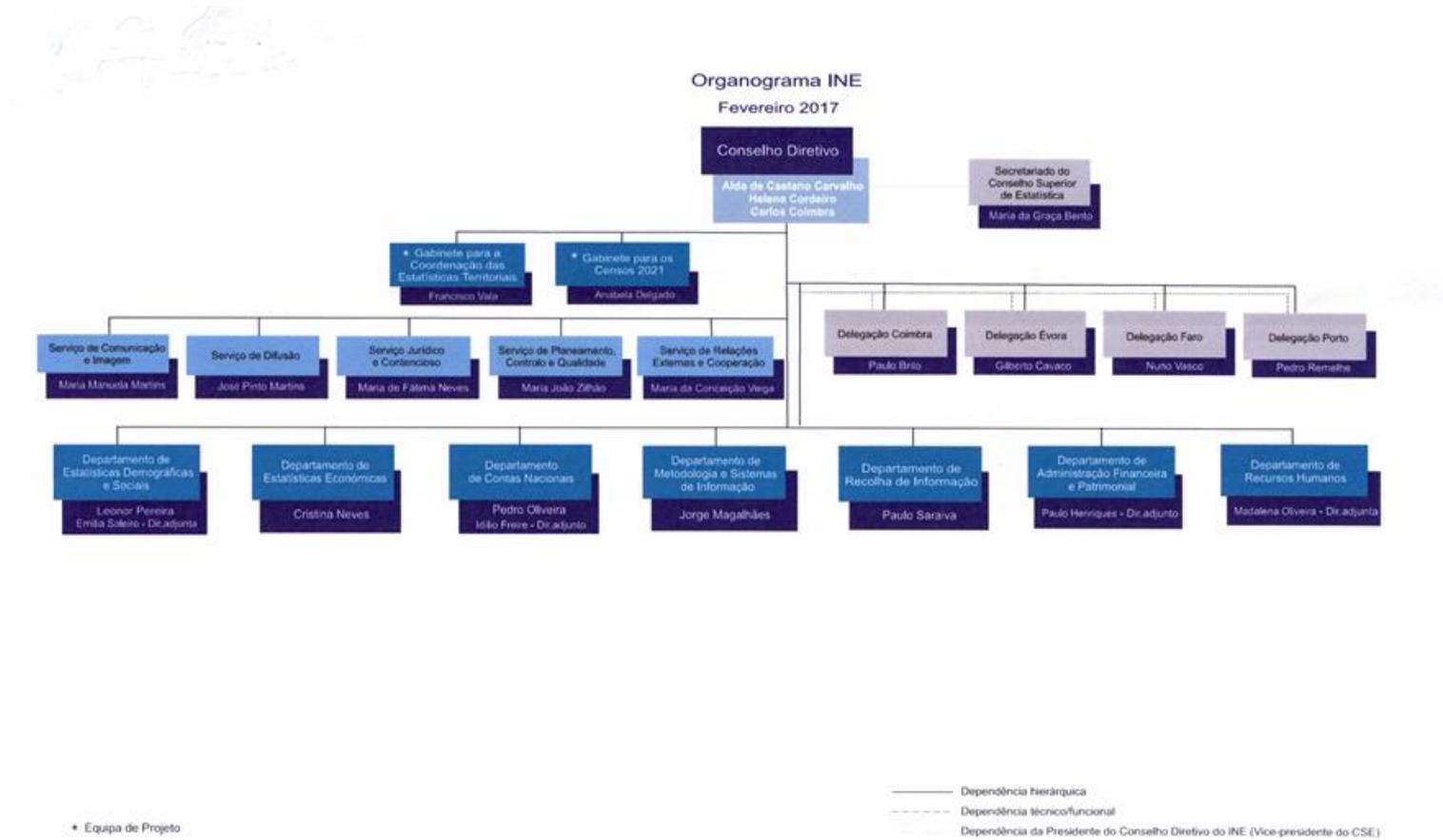
RELATO

Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha aprovou o Relato a remeter para contraditório.

⁷⁶ Aprovado pelo Juiz Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha, em 4 de julho de 2017 (cfr. Inf. n.º 43/2017-DAIV).



Anexo 2 - Organograma INE





Anexo 3 - Alterações ao contrato constitutivo FP do INE

CONTRATO 2006	CONTRATO 2016
Art. 4º - PARTICIPANTES DO FUNDO	Art. 4º - PARTICIPANTES DO FUNDO
1. São Participantes do Fundo os empregados do Associado que se encontrem na situação de efectivo à data da constituição do Fundo ou que, até à extinção deste, venham a encontrar-se nessa situação.	1. São participantes do Fundo os trabalhadores do Associado <i>que se encontravam em situação de efectivo à data de trinta de setembro de dois mil e quinze, sem prejuízo do estabelecido no ponto 3. Do presente artigo, na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 187/2015, de 7 de setembro, que revogou o Regulamento do Pessoal do INE.</i>
2. Consideram-se na situação de efectivo os empregados com contrato individual de trabalho sem prazo certo, com exclusão das pessoas requisitadas ou em comissão de serviço no Instituto Nacional de Estatística.	2. Consideram-se na situação de efectivo <i>todos os trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, com exclusão das pessoas em regime de mobilidade ou em comissão de serviço no Instituto Nacional de Estatística, IP.</i>
Art. 8º - PATRIMÓNIO INICIAL DO FUNDO No momento em que se constituiu, ficou afecto ao Fundo, por entrada em numerário, o património inicial de Esc.: 20.500.000\$00 (vinte milhões e quinhentos mil escudos), o equivalente a EUR 102.253,57 (cento e dois mil, duzentos e cinquenta e três euros e cinquenta e sete cêntimos), <i>distribuído individualmente pelos Participantes do Plano de Pensões existentes à data da constituição do Fundo.</i>	Art. 8º - PATRIMÓNIO INICIAL DO FUNDO No momento em que se constituiu, ficou afeto ao Fundo, por entrada em numerário, o património inicial de Esc.: 20.500.000\$00 (vinte milhões e quinhentos mil escudos), o equivalente a EUR 102.253,57 (cento e dois mil, duzentos e cinquenta e três euros e cinquenta e sete cêntimos), <i>distribuído individualmente pelos Participantes do Plano de Pensões existentes à data da constituição do Fundo.</i>
1. Definições	1. Definições
Data de início — 28 de Junho de 2001, data em que se celebrou a primeira alteração ao contrato constitutivo do Fundo.	Data de início — 28 de Junho de 2001, data em que se celebrou a primeira alteração ao contrato constitutivo do Fundo.
Idade actuarial — a idade relativa ao aniversário mais próximo.	<i>Idade actuarial — a idade relativa ao aniversário mais próximo.</i>
Idade normal de reforma — a idade em que, para a Segurança Social, se obtém o direito à reforma por velhice (actualmente 65 anos), ou idade anterior quando aplicadas as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei 9/99, de 8 de Janeiro, ou diplomas posteriores com finalidade equivalente, ou idade posterior quando na condição de excepção prevista no ponto 3. do artigo 4º do presente contrato.	Idade normal de reforma — a idade em que, para a Segurança Social <i>ou para a Caixa Geral de Aposentações</i> , se obtém o direito à reforma por velhice, ou idade anterior quando aplicadas as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei 9/99, de 8 de Janeiro, ou diplomas posteriores com finalidade equivalente, ou idade posterior quando na condição de excepção prevista no ponto 3. do artigo 4º do presente contrato.
Remuneração base — a que como tal for definida pela regulamentação do trabalho aplicável aos trabalhadores do INE, auferida pelo Participante no <i>momento da ocorrência.</i>	Remuneração base — a que como tal for definida pela regulamentação do trabalho aplicável aos trabalhadores do INE, auferida pelo Participante na <i>data da assinatura do presente contrato</i>



Tribunal de Contas

CONTRATO 2006	CONTRATO 2016
<p>2. Benefícios Os benefícios garantidos pelos números seguintes só são aplicáveis aos trabalhadores do Associado, nas condições previstas no Artigo 4º do presente contrato.</p>	<p>2. Benefícios Os benefícios garantidos pelos números seguintes só são aplicáveis aos trabalhadores do Associado, nas condições previstas no Artigo 4º do presente contrato.</p>
<p>2.1. Reforma por Velhice Os empregados no activo, que sejam reformados por velhice na idade normal de reforma, terão direito a uma pensão vitalícia, pagável mensalmente, de acordo com a seguinte fórmula:</p> <p>PM= 10% x RML</p> <p>em que: PM = Pensão mensal a cargo do plano; RML = Remuneração base mensal líquida auferida à data da reforma.</p>	<p>2.1. Reforma por Velhice Os empregados no ativo, que sejam reformados por velhice na idade normal de reforma, terão direito a uma pensão vitalícia, pagável mensalmente, de acordo com a seguinte fórmula:</p> <p>PM= 10% x RML</p> <p>em que: PM = Pensão mensal a cargo do plano; RML = Remuneração base mensal líquida auferida pelo Participante; na data da assinatura do presente contrato.</p>
<p>.2. Reforma por Invalidez 2.2.1. No caso dum Participante ser considerado total e permanentemente inválido antes da data normal de reforma, e cumpridos os requisitos previstos no período de carência definido no n.º 1 deste Artigo, o plano garante o pagamento de uma pensão, vitalícia, pagável mensalmente, calculada segundo a seguinte fórmula:</p> <p>(PM = 40% x (1-(X-20)/45) x RML)</p> <p>em que: PM = Pensão mensal a cargo do plano; X = idade actuarial do Participante na data da reforma por invalidez, RML = Remuneração base mensal líquida.</p>	<p>2.2. Reforma por Invalidez 2.2.1. No caso dum Participante ser considerado total e permanentemente inválido antes da idade normal de reforma, e cumpridos os requisitos previstos no período de carência definido no n.º 1 deste artigo, o plano garante o pagamento de uma pensão, vitalícia, pagável mensalmente, calculada segundo a seguinte fórmula:</p> <p>PM = 40% x (1-(X-20)/(INR -20) x RML)</p> <p>em que: PM = Pensão mensal a cargo do plano; INR = Idade Normal de Reforma em vigor em cada momento na Segurança Social; X = Idade real do Participante na data da reforma por invalidez; RML = Remuneração base mensal líquida auferida pelo participante, na data da assinatura do presente contrato</p>
<p>2.2.2. Os parâmetros anteriormente definidos reportam-se ao momento do reconhecimento da situação de invalidez por parte da Segurança Social</p>	<p>2.2.2. Os parâmetros anteriormente definidos reportam-se ao momento do reconhecimento da situação de invalidez por parte da Segurança Social</p>



Tribunal de Contas

CONTRATO 2006	CONTRATO 2016
2.4. Remição em capital Antes do início do pagamento da pensão estabelecida e a pedido formulado por escrito do Beneficiário, é facultada a sua remição parcial em capital, nos termos do Artigo 8º do Decreto-Lei 12/2006, de 20 de Janeiro.	2.4. Remição em capital Antes do início do pagamento da pensão estabelecida e a pedido formulado por escrito do Beneficiário, é facultada a sua remição parcial em capital, <i>nos termos e com os limites estabelecidos na legislação que então esteja em vigor.</i>
	Art. 10º - FORMA DE PAGAMENTO DOS BENEFÍCIOS <i>Os benefícios decorrentes do Plano identificado no Art.º 9 são pagos diretamente pelo Fundo</i>
	Art.º 12 - COMISSÃO DO ACOMPANHAMENTO 1 - O cumprimento do Plano de Pensões e a gestão do Fundo de Pensões são verificados por uma Comissão de Acompanhamento (CAPP) constituída nos termos da legislação em vigor e dos Estatutos e Regulamento de Constituição e Funcionamento que constitui o Anexo 1 ao presente contrato e que dele faz parte integrante
	2 - Com exceção da CAPP que já se encontra constituída, a obrigatoriedade da sua constituição subsequente, inicia-se após a celebração do presente contrato, quando o Plano de Pensões conte com mais de cem membros (participantes e/ou beneficiários), devendo, então, a Entidade Gestora dar cumprimento à obrigação de informar os Participantes e Beneficiários prevista no Artigo 8.º do Anexo 1 referido no número anterior.
	3 - O mandato da CAPP que estiver em vigor não se interrompe pelo facto de após a data da eleição/designação dos seus membros, o Plano de Pensões ter passado a abranger menos de cem membros. Nesse caso, terminado o mandato dos membros da CAPP em curso, a CAPP extingue-se, não se procedendo a eleição/designação de novos membros para aquela comissão, até que aquele requisito legal seja novamente preenchido. Quando o plano a que a CAPP se refere voltar a abranger pelo menos cem membros aplica-se de novo o regime previsto nos números anteriores
Art. 12º - MUDANÇA DE ENTIDADE GESTORA 1. O Associado pode, em qualquer data aniversária do Fundo, transferir a sua gestão para outra Entidade Gestora, mediante aviso, por carta registada, com a antecedência mínima de três meses.	Art. 14º - MUDANÇA DE ENTIDADE GESTORA 1. O Associado pode, <i>nos termos da legislação que esteja em vigor,</i> transferir a sua gestão para outra entidade gestora, mediante aviso á Entidade Gestora, por carta registada, com a antecedência mínima de três meses
2. Todos os valores que à data constituírem o património do Fundo serão transferidos para a nova Entidade Gestora.	2. Todos os valores que à data constituírem o património do Fundo serão transferidos para a nova entidade gestora.



Tribunal de Contas

CONTRATO 2006	CONTRATO 2016
3. Serão de conta do Fundo todas as despesas ocasionadas com a sua transferência, não havendo lugar à aplicação de qualquer penalidade	3. Serão de conta do Fundo todas as despesas ocasionadas com a sua transferência, não havendo lugar à aplicação de qualquer penalidade
4. A transferência será precedida de autorização do Instituto de Seguros de Portugal, em cumprimento do disposto no n.º 1 do Artigo 24.º, do Decreto-Lei 12/2006, de 20 de Janeiro	4. A transferência será precedida de autorização do Instituto de Seguros de Portugal, em cumprimento do disposto no n.º 1 do Artigo 24.º, do Decreto-Lei 12/2006, de 20 de Janeiro
Art. 13.º - MUDANÇA DA ENTIDADE DEPOSITÁRIA A Entidade Gestora, mediante prévio acordo do Associado, pode transferir o depósito de valores do Fundo para outra Entidade Depositária, obrigando-se a comunicar tal transferência e as respectivas condições contratuais ao Instituto de Seguros de Portugal	Art. 15.º - MUDANÇA DA ENTIDADE DEPOSITÁRIA A Entidade Gestora, mediante prévio acordo do Associado, pode transferir o depósito de valores do Fundo para outra Entidade Depositária, <i>nos termos da legislação que esteja em vigor.</i>
Art. 14.º - ALTERAÇÃO DE CLÁUSULAS O Associado e a Entidade Gestora podem, de comum acordo, alterar as cláusulas do Contrato Constitutivo do Fundo, através de novo contrato escrito, o qual deverá ser precedido da competente autorização do Instituto de Seguros de Portugal.	Art. 16.º - ALTERAÇÃO DE CLÁUSULAS O Associado e a Entidade Gestora podem, de comum acordo, alterar as cláusulas do Contrato Constitutivo do Fundo, através de novo contrato escrito. <i>Contudo, sempre que a legislação que esteja em vigor assim o exija, designadamente face às matérias sobre as quais incidam as alterações pretendidas, as mesmas terão que ser precedidas de autorização por parte da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões</i>
Art. 15.º - CAUSAS DE EXTINÇÃO DO FUNDO 1. O Fundo extinguir-se-á por : a) Realização do seu objectivo ou por este se tornar impossível; b) Falta de meios patrimoniais ou financeiros do Fundo; c) Nos casos especialmente previstos neste contrato e na Lei, nomeadamente em caso de incumprimento dos requisitos legais de financiamento do plano de pensões. d) Em caso de dissolução ou extinção do Associado, salvo se a responsabilidade pelo financiamento do plano for assumida por outra entidade.	Art. 17.º - CAUSAS DE EXTINÇÃO DO FUNDO 1. O Fundo extinguir-se-á por: a) Realização do seu objetivo ou por este se tornar impossível; b) Falta de meios patrimoniais ou financeiros do Fundo; c) Nos casos especialmente previstos neste contrato e na Lei, nomeadamente em caso de incumprimento dos requisitos legais de financiamento do plano de pensões. d) Em caso de dissolução ou extinção do Associado, salvo se a responsabilidade pelo financiamento do plano for assumida por outra entidade.
2. No momento da sua extinção, suspenso o pagamento das contribuições, deverá ser liquidado o património do Fundo. Após o pagamento de todas as despesas devidas, deverão ser garantidos, até ao limite da capacidade financeira do fundo, os direitos dos Participantes e Beneficiários, considerando no cumprimento de tais responsabilidades a seguinte ordem de precedência, com recurso a rateio proporcional ao valor das responsabilidades naquela em que for necessário:	2. No momento da sua extinção, suspenso o pagamento das contribuições, deverá ser liquidado o património do Fundo. Após o pagamento de todas as despesas devidas, deverão ser garantidos, até ao limite da capacidade financeira do fundo, os direitos dos Participantes e Beneficiários, considerando no cumprimento de tais responsabilidades a seguinte ordem de precedência, com recurso a rateio proporcional ao valor das responsabilidades naquela em que for necessário:
a) responsabilidades respeitantes aos respectivos Beneficiários reformados, através da aquisição de rendas vitalícias imediatas;	a) responsabilidades respeitantes aos respectivos Beneficiários reformados, através da aquisição de rendas vitalícias imediatas;
b) imediata entrada em pagamento das pensões correspondentes aos Participantes que, encontrando-se em actividade, tenham atingido ou ultrapassado a idade normal de reforma, através da aquisição de rendas vitalícias imediatas;	a) Imediata entrada em pagamento das pensões correspondentes aos Participantes que, encontrando-se em actividade, tenham atingido ou ultrapassado a idade normal de reforma, através da aquisição de rendas vitalícias imediatas;



Tribunal de Contas

CONTRATO 2006	CONTRATO 2016
	<i>b) Montantes correspondentes às pensões em formação, a atribuir aos Participantes que ainda não tenham atingido a idade normal de reforma, e que deverão ser transferidos para outro fundo de pensões, nos termos da legislação em vigor;</i>
<i>c) aquisição de rendas vitalícias diferidas, para a idade normal de reforma por velhice, para os Participantes no activo, tendo em conta, relativamente a cada Participante, o valor correspondente às pensões em formação nos termos do Plano.</i>	
	<i>c) Em caso de insuficiência financeira, o património do Fundo responderá, preferencialmente pelas responsabilidades enunciadas e pela ordem das alíneas anteriores, com recurso a rateio proporcional às respetivas responsabilidades naquela em que for necessário.</i>
<i>d) Por último, se, assegurados os direitos referidos nas alíneas anteriores, existir algum valor remanescente, este será utilizado para aumentar as respetivas pensões.</i>	<i>d) Por último, se, assegurados os direitos referidos nas alíneas anteriores, existir algum valor remanescente, este será utilizado para aumentar as respetivas pensões.</i>
<i>3. A extinção do Fundo deve ser precedida de autorização do Instituto de Seguros de Portugal</i>	<i>3. A extinção do Fundo deve ser precedida de autorização da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.</i>
Art. 17º - DISSOLUÇÃO OU CESSAÇÃO DA ACTIVIDADE DA ENTIDADE GESTORA <i>A dissolução ou cessação da actividade da Entidade Gestora deverá ser por esta notificada ao Associado, com uma antecedência mínima de três meses, cabendo-lhe assegurar a transferência da gestão do Fundo para outra Entidade Gestora, mediante autorização prévia do Instituto de Seguros de Portugal.</i>	Art. 19º - DISSOLUÇÃO OU CESSAÇÃO DA ACTIVIDADE DA ENTIDADE GESTORA <i>A dissolução ou cessação da actividade da Entidade Gestora deverá ser por esta notificada ao Associado, com uma antecedência mínima de três meses, cabendo-lhe assegurar a transferência da gestão do Fundo para outra Entidade Gestora, mediante autorização prévia da <i>Autoridade de Supervisão de Seguros e de Fundos Pensões.</i></i>



Anexo 4 – Membros do CD do INE responsáveis pelas gerências de 2016 e 2017

Nome	Situação na entidade
Alda Maria das Neves Carneiro de Caetano Carvalho	Presidente do Conselho Diretivo
Carlos Manuel Matias Coimbra	Vogal do Conselho Diretivo
Maria Helena de Sousa Cordeiro	Vogal do Conselho Diretivo



Anexo 5 – Respostas remetidas em sede de contraditório



INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA
STATISTICS PORTUGAL



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Conselheiro José F.F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Ao DA T
10.1.2018
[Handwritten signature]

C/c: Exma. Senhora
Chefe do Gabinete de Sua Excelência a
Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa
Dra. Mariana Maia Rafeiro

V/REF#: 40178/2017	V/PROC#: 24/2017-AUDIT DA IV	DATA: 2017/12/20
N/REF#: 002/CD/2018	N/PROC#: E.4	DATA: 2018/01/09

Assunto: **Seguimento das recomendações formuladas no relatório VEC nº 4/2016 – 2ª S – Verificação Externa das Contas ao Instituto Nacional de Estatística – ano de 2015**

Relativamente ao relatório acima referido, entende-se efetuar as seguintes considerações:

1. Conforme nele é reconhecido, as recomendações do Tribunal de Contas foram praticamente todas acolhidas.
2. Persistem contudo dúvidas sobre o Fundo de Pensões (FP), tendo em conta os comentários apresentados, embora, também neste caso, se considere acolhida pelo INE a recomendação concreta do Tribunal que lhe foi expressamente dirigida (“os trabalhadores que iniciaram funções após a entrada em vigor da CarINE deixaram de ser participantes do FP”). Ora, para poder corresponder a esta recomendação, foi forçoso rever as condições contratuais do FP, o que se concretizou em 21/12/2016, após parecer favorável da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões de Portugal.
3. Uma das dúvidas prende-se com o impacto na sustentabilidade das finanças públicas da revisão. A esse respeito importa notar que, com as alterações introduzidas, os encargos



Instituto Público
Pessoa Coletiva Nº 502237490
Av. António de Almeida - 1000-043 LISBOA | Tel: (+351) 218 426 100
Fax: (+351) 218 454 083 | www.ine.pt | ine@ine.pt | 808 201 808 Serviço de Apoio a Clientes



INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA
STATISTICS PORTUGAL

futuros para as finanças públicas tendencialmente diminuiriam visto que as remunerações de referência para o cálculo dos complementos de pensão ficaram congeladas a partir de 1/10/2015. Assim, as atualizações salariais, integrações de suplementos remuneratórios e as alterações de posicionamento remuneratório (promoções) deixaram de ter qualquer impacto no montante dos complementos de pensão ao contrário do que aconteceria se as alterações não tivessem sido efetuadas¹.

4. Outra dúvida refere-se ao procedimento: para promover essas alterações, o CD deveria solicitar parecer prévio vinculativo dos Ministérios das Finanças e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (“atentos aos impactos nas finanças públicas e na subsistência e destino do FP”). Ora, tendo a oportunidade da intervenção do CD sido consequência da recomendação concreta que o Tribunal dirigiu ao INE e concorrendo para a sustentabilidade das finanças públicas, não se entende esta consideração expressa no relatório.
5. Finalmente, as alterações efetuadas nas condições contratuais não impedem que o Governo tome a respeito do FP as decisões que lhe cabem na sua esfera de competências sendo, em todo o caso, de referir que a eventual extinção do FP, recomendação que não é explícita no relatório, não ilibaria o Estado dos encargos com direitos adquiridos conforme entendimento expresso também no mesmo relatório.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo

Carlos Coimbra

Vogal

¹ Por exemplo, de acordo com os resultados de uma simulação solicitada à entidade gestora do FP para fundamentar este contraditório, num cenário de crescimento médio anual de 2% da remuneração por trabalhador, tudo o resto constante, as alterações introduzidas permitiriam ao fim de 10 anos uma poupança acumulada de cerca de 2 milhões de euros face à hipótese de manutenção das condições contratuais anteriores. Naturalmente, o montante da poupança depende inversamente da magnitude do crescimento das remunerações.



Exmo. Senhor
Diretor do Tribunal de Contas
Dr. José F.F. Tavares
Av^a. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

AO DA IV
10.1.2018

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
24/2017 - AUDIT DA IV	2017/12/20	Nº: 11/MPMA/2018	09 janeiro 2018

Assunto: Verificação Externa de Contas ao Instituto Nacional de Estatística, I.P. -ano de 2015

Exmo. Senhor Diretor,

No âmbito do processo relativo ao seguimento das recomendações formuladas no Relatório VEC n.º 4/2106 - 2.ª S - Verificação Externa de Contas ao Instituto Nacional de Estatística, I.P. ano 2015 e ao abrigo do correspondente Despacho Judicial de Contraditório do Excelentíssimo Juiz Conselheiro Relator, assume-se relevante informar do seguinte:

O Governo considera acolhida a recomendação feita relativa a uma tomada de decisão quanto ao Fundo de Pensões do INE, atento o espoletar do processo conjunto de avaliação com a área governativa do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, e que envolverá ainda a das Finanças, encontrando-se já esse processo de avaliação em curso.

Com os melhores cumprimentos, *e também pessoais,*

A Chefe do Gabinete,


(Mariana Maia Rafeiro)

MMR/cl





00065 18-01-09

Exm.º Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage,61
1069 - 045 LISBOA

AO DA IV

M. 1.20p

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		ENT.: 11811/MTSSS/2017 PROC. Nº: 1406/2011/642	

ASSUNTO: SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NO RELATÓRIO VEC Nº 4/2016-2.ª S-
VERIFICAÇÃO EXTERNA DE CONTAS AO INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, I.P. - ANO 2015

Na sequência do vosso ofício n.º 40175 de 20 de dezembro de 2017, encarrega-me o Senhor Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de enviar a V. Ex.ª, o Parecer de 03 de janeiro de 2018, elaborado pelo Gabinete da Secretária de Estado da Segurança Social, referente ao assunto mencionado em epígrafe, onde recaiu o despacho de 09 de janeiro, cujo teor se transcreve:

“Concordo.
09.01.2018
a) José Vieira da Silva”

Com os melhores cumprimentos.

A CHEFE DO GABINETE


(Sandra Ribeiro)



PARECER

DESPACHO

Visto e/ou assinado S.E.S.S.
A D.M.T.S.S.S.

Carlos Pinto
Chefe do Gabinete
07-01-2018

Londres
9/1/2018

O Ministro
José António Vieira da Silva

REF: 17-174/589 N/ Entrada: 14832 Data: 03/01/2018

ASSUNTO: INE – Seguimento das recomendações formuladas no Relatório VEC n.º 4/2016-2ª S – Verificação Externa de Contas do Instituto Nacional de Estatística, I.P. – ano 2015

Foi remetido a este Gabinete, para análise, o relatório preliminar do Tribunal de Contas sobre avaliação do cumprimento das recomendações formuladas no Relatório VEC n.º 4/2016-2ª S – Verificação Externa de Contas de 2015 do Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE).

Da análise à informação disponível, constata-se que uma das recomendações efetuadas, ainda 2016, sobre as Contas de 2015 do INE reportava-se ao Fundo de Pensões daquela entidade, que é gerido pela CGD Pensões – Sociedade Gestora de Fundos de Pensões, S.A.:

“129. O Tribunal recomenda ao Governo que decida sobre o futuro do Fundo de Pensões do INE, tendo em conta, designadamente, a prevista necessidade de reforços anuais crescentes para assegurar os direitos dos atuais beneficiários”

Neste âmbito informou à data o Gabinete da Ministra da Presidência e Modernização Administrativa (GMPMA) que “*Encontra-se neste momento este Gabinete em articulação com as áreas de governação do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e das finanças a estudar as várias possibilidades de decisão sobre o futuro do fundo, estando prevista uma reunião de trabalho em setembro próximo*”.

De facto, em 15 de setembro decorreu uma primeira reunião entre elementos deste Gabinete, do GMPMA e do INE, tendo sido, posteriormente, remetida informação adicional, que se encontra em avaliação, prevendo-se a realização, a breve prazo, de uma reunião alargada à Direção-Geral da Segurança Social, para avaliar o enquadramento legal do fundo, bem como possíveis soluções para o mesmo, além da necessária articulação com o Ministério das Finanças.

Consta do relatório atual do Tribunal de Contas a referência a uma “*eventual integração na CGA*” do Fundo de Pensões do INE, mencionando ainda “*um trabalho de avaliação alargado a vários ministérios, designadamente o Ministério das Finanças, a enquadrar numa avaliação mais global sobre esta matéria, abrangendo outras situações similares, não existindo, à data, a concretização de qualquer solução*”.

Esta última informação, prestada também pelo GMPMA, em articulação com este Gabinete, decorre da existência de outros fundos que carecem de avaliação conjunta. Casos do Fundo de Pensões Aberto TURISMO-PENSÕES (do Instituto de Turismo de Portugal, I.P.) e do Fundo de Pensões da SCML. Contudo, tal como referido para o Fundo de Pensões do INE, a avaliação destes fundos envolverá a Direção-Geral da Segurança Social e o Ministério das Finanças.

Refere ainda o Tribunal de Contas que, entretanto, o INE e a CGD Pensões procederam a alterações ao Contrato Constitutivo do Fundo de Pensões.

Gabinete da Secretária de Estado da Segurança Social
Praça de Londres, 2 - 17º - 1049-056 Lisboa - PORTUGAL
TEL + 351 21 844 17 00

Ministério do Trabalho, Solidariedade e
Segurança Social
Gabinete do Ministro
Entrada Nº 310 pe 1406-11/64
9 de Janeiro de 2018

As principais conclusões do Tribunal de Contas, com relevância para o MTSSS, são:

1. As alterações efetuadas em 2016 ao Contrato Constitutivo do Fundo de Pensões não poderia ocorrer apenas com a intervenção do Conselho Diretivo do INE. Considera o Tribunal de contas que, atendendo aos princípios da sustentabilidade das finanças públicas, da estabilidade orçamental e da equidade intergeracional, previstos na Lei de Enquadramento Orçamental, **qualquer alteração deveria ter sido precedida de parecer vinculativo do Ministro das Finanças e do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.**
2. **Qualquer decisão que venha a ser tomada pelo Governo sobre a continuidade do Fundo de Pensões do INE e em que moldes, deve envolver a tutela, o Ministério das Finanças e o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social** e equacionar os respetivos impactos financeiros daí decorrentes.

No que respeita ao parecer vinculativo do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, prévio à alteração do Contrato Constitutivo do Fundo de Pensões, **não se percebe o fundamento legal para a emissão de tal parecer**, considerando que:

- a) o INE não se encontra sob tutela deste Ministério;
- b) o Fundo em questão não é financiado e/ou gerido por entidades sob tutela deste Ministério;
- c) o referido plano de pensões é independente da Segurança Social, conforme informação prestada pelo INE, constituindo um complemento à pensão atribuída pela Caixa Geral de Aposentações (CGA) ou pela Segurança Social.

Das competências estipuladas no artigo 22º do Decreto-Lei 251-A/2015, de 17 de dezembro, e das atribuições deste Ministério estabelecidas no artigo 2º do Decreto-Lei n.º 167-C/2013, de 31 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 28/2015, de 10 de fevereiro, salvo melhor opinião, não decorre tal incumbência:

- Decreto-Lei 251-A/2015, de 17 de dezembro - estabelece a estrutura e competências dos membros do XXI Governo Constitucional

“Artigo 22º

Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

1 – O Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de emprego, de formação profissional, de relações laborais e condições de trabalho, solidariedade e segurança social, bem como a coordenação das políticas sociais de apoio à família, crianças e jovens em risco, idosos e natalidade, de inclusão das pessoas com deficiência, de combate à pobreza e de promoção da inclusão social.

(...)”

- Decreto-Lei 167-C/2013, de 31 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 28/2015, de 10 de fevereiro – Lei orgânica do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

“Artigo 2.º

Atribuições

Na prossecução da sua missão, são atribuições do MSESS:

- a) Conceber e formular as medidas de política do sistema de segurança social, bem como os programas e ações para a sua execução;*
- b) Exercer as funções normativas na execução do referido na alínea anterior;*
- c) Assegurar a execução dos programas e ações decorrentes das políticas e dos regimes estabelecidos;*
- d) Promover políticas potenciadoras da criação de emprego sustentável, da formação e qualificação profissional e da modernização do mercado de trabalho e das relações laborais;*
- e) Assegurar o planeamento e a coordenação da aplicação de fundos estruturais europeus para o investimento nas áreas da inclusão social e emprego, bem como da ajuda a carenciados, incluindo a gestão dos respetivos programas operacionais e o controlo da aplicação dos instrumentos financeiros.”*

Quanto à continuidade do Fundo de Pensões do INE, designadamente sobre a sua sustentabilidade, esta questão terá obrigatoriamente de ser considerada na avaliação a efetuar, **de modo a salvaguardar o devido financiamento do Fundo de Pensões, caso a solução envolva a sua integração na CGA ou no Orçamento da Segurança Social.**

Como mencionado anteriormente, prevê-se a realização a breve prazo de reunião alargada à Direção-Geral da Segurança Social, por forma a dar seguimento à avaliação das soluções possíveis para o Fundo de Pensões do INE.

À consideração superior



09.JAN 18 08:46

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

AODATU
11.1.2018

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Proc.n.º24/2017 - AUDIT DA IV	20/12/2017	ENT.: 7757 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Seguimento das recomendações formuladas no Relatório VEC n.º4/2016-2ª S -
Verificação Externa de Contas ao Instituto Nacional de Estatística, I.P. - ano 2015

Exaltiss

Sobre o tema mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que o assunto está a ser analisado pelo Governo, em particular pelo Gabinete de S.E. a Sra. Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa e pelo Gabinete de S.E. o Sr. Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. O Ministério das Finanças nada mais tem a acrescentar sobre o conteúdo do Despacho Judicial de Contraditório recebido do Tribunal de Contas, no âmbito da auditoria de seguimento das recomendações formuladas por este Tribunal.

Com os melhores cumprimentos, *muito obrigado e com os melhores cumprimentos*

O Chefe de Gabinete

André Caldas

André Caldas

Cc: GSEAEP

