

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

Exercício de 2017

RELATÓRIO VIC N.º 24/2023

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



TC
TRIBUNAL DE
CONTAS



Índice

1. INTRODUÇÃO	3
1.1. Enquadramento da ação	3
1.2. Caracterização da entidade.....	3
2. CONTRADITÓRIO.....	4
3. ANÁLISE E CONFERÊNCIA DA CONTA.....	6
3.1. Procedimentos de verificação.....	6
3.2. Prestação de contas e Instrução	6
3.3. Demonstração numérica.....	6
3.4. Bases para a decisão.....	7
3.5. Certificação Legal de Contas/Relatório e Parecer do Fiscal Único.....	7
3.6. Relatório de Auditoria à gestão do património financeiro da Segurança Social	25
3.7. Conclusões.....	26
4. JUÍZO SOBRE AS CONTAS.....	26
5. EMOLUMENTOS	26
6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	27
7. DECISÃO	27
8. ANEXOS	28
Anexo I – Responsáveis da Entidade	28
Anexo II – Organização do processo.....	28
Anexo III – Ficha Técnica	28
Anexo IV – Emolumentos.....	28
Anexo V – Contraditório	29

Lista de Siglas

Sigla	Descrição
CD	Conselho Diretivo
CLC	Certificação Legal de Contas
FSE	Fundo Social Europeu
FU	Fiscal Único
IGFSS, I.P.	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
II, I.P.	Instituto de Informática
ISS, I.P.	Instituto da Segurança Social
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MFC	Mapa de Fluxos de Caixa
OT	Operações de Tesouraria
OSS	Orçamento da Segurança Social
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SIF	Sistema de Informação Financeira
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SS	Segurança Social
TC	Tribunal de Contas



1. INTRODUÇÃO

1.1. Enquadramento da ação

1. Em cumprimento do Programa de Fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TC)¹ foi realizada uma verificação interna à conta do **Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS, I.P.)**, relativa ao exercício de 01/01/2017 a 31/12/2017, da responsabilidade dos elementos constantes da respetiva relação nominal².
2. O exame das contas foi efetuado tendo presente o disposto no n.º 2 do art.º 53º da Lei n.º 98/97, de 26/08³, doravante designada como LOPTC e, ainda, o estabelecido na Resolução n.º 06/03-2.^a Secção, de 18/12 e no n.º 2 do art.º 128º do Regulamento do TC⁴.
3. O presente relatório integra os resultados dos procedimentos de verificação interna de contas, os quais constituem a base para a decisão sobre a respetiva homologação de contas pela 2.^a Secção do TC.
4. Os procedimentos de verificação incidiram sobre os documentos de prestação de contas que incluem, entre outros:
 - a) O Balanço (que evidencia um ativo total de 9.201.390.537,84€ e um fundo patrimonial de 7.642.291.656,04€) e a Demonstração de Resultados (que evidencia um resultado líquido de 1.376.905.957,45€):
 - b) O Mapa de Fluxos de Caixa (que traduz uma execução orçamental de recebimentos de 28.996.579.561,09€ e de pagamentos, no valor de 24.234.821.695,85€ e um saldo final de 4.761.757.865,24€).

1.2. Caraterização da entidade

5. O Instituto foi criado pelo Decreto-Lei n.º 17/77, de 12/01, tendo vindo a sofrer alterações à sua orgânica, sendo que o Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30/03, aprovou a nova estrutura orgânica.
6. O IGFSS, I.P. é um instituto público de regime especial, nos termos da lei, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, que prossegue atribuições do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, sob superintendência e tutela do respetivo ministro.

¹ Aprovado pela Resolução n.º 1/2021 – 2.^a Secção, de 9/12.

² Cfr. Anexo I

³ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9/03 e alterada pelas Leis n.º 42/2016, de 28/12, n.º 2/2020, de 31/03, n.º 27-A/2022, de 24/07 e n.º 12/2022, de 27/06.

⁴ Publicado no Diário da República, 2.^a série, n.º 33, de 15/02/2018.



7. Junto do IGFSS, I.P. funcionam o Fundo de Socorro Social e o Fundo de Garantia Salarial, regendo-se, com as necessárias adaptações, por todos os princípios de gestão financeira patrimonial aplicáveis ao IGFSS, I.P., e constituindo o seu orçamento e conta parte integrante do orçamento e conta da segurança social (SS).
8. É um organismo central com jurisdição sobre todo o território nacional, sem prejuízo das competências dos organismos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, tem sede em Lisboa e dispõe de serviços desconcentrados a nível distrital, denominados secções de processo executivo da segurança social.
9. Tem como missão a gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no orçamento da SS.
10. São órgãos do IGFSS, I.P.:
 - a. O Conselho Diretivo (CD);
 - b. O Fiscal Único (FU);
 - c. O Conselho Consultivo.
11. A organização interna do IGFSS, I.P. é a prevista nos respetivos estatutos, os quais foram aprovados e publicados em anexo à Portaria n.º 417/2012, de 19/12.

2. CONTRADITÓRIO

12. No âmbito do exercício do contraditório, consagrado nas normas constantes do art.º 13º e n.º 3 do art.º 87º da LOPTC, foram notificados os membros do CD que exerceram funções em 2017, identificados no quadro seguinte, e o atual CD para, querendo, se pronunciarem sobre o relato da Verificação Interna de Contas relativo ao exercício de 2017:

Nome	Cargo	Notificação	Resposta
Rui Filipe de Moura Gomes	Presidente do CD	22/11/2022	-
Nuno Miguel Simões Venes	Vice-Presidente CD	22/11/2022	07/12/2022
Rui Manuel Freitas Correa Mello	Vogal do CD	22/09/2023 ⁵	-
Beatriz Justina Sepúlveda Fonseca Imperatori	Vogal do CD	22/11/2022	-
Atual CD		22/11/2022	13/12/2022

13. Exerceram o direito do contraditório um dos responsáveis notificados e o atual Conselho Diretivo, como indicado no mapa supra, cujas alegações constam, na íntegra, no Anexo V e foram tidas em consideração, quando pertinentes, no texto do relatório em letra em formato itálico e de cor diferenciada.

⁵ Notificação efetuada por mail (registo de saída n.º 42059/2023, de 22/09, conforme indicações do responsável e após terem sido devolvidas as notificações remetidas em 22/11/2022 e 14/12/2022.



14. O então vice-Presidente do CD reitera, quanto à escusa de opinião da Certificação Legal de Contas (CLC) de 2017 e aos respetivos fundamentos, o que já havia sido comunicado ao TC no âmbito das diligências efetuadas durante a verificação interna da conta e que já havia sido considerado na elaboração do relato.
15. Nas alegações do atual CD foram clarificadas as sete limitações de âmbito que determinaram a emissão da escusa de opinião por parte do Revisor Oficial de Contas e serviram de proposta para a “Não homologação” da conta parte do TC, concluindo que *“As questões enunciadas, que resultam do modelo instituído na organização do sistema de Segurança Social, e da metodologia de elaboração, gestão e execução do Orçamento da Segurança Social, que integra (...) o IGFSS (...), o ISS e o II, bem como da articulação com a ADC, I.P., em matéria de fundos comunitários (...), não sendo passíveis de controlo operacional pelo IGFSS (...) são objeto de validação e conciliação de informação financeira, sendo todos os registos, transações e movimentos com reflexo na conta passíveis de verificação e validação.*

Nestes termos, (...) parece-nos que não estamos em presença de situações graves (...) permitindo concluir no sentido de ser emitida competente homologação sobre o relato de verificação interna da conta de gerência de 2017 (...), sem prejuízo de eventuais recomendações que o douto Tribunal considere adequadas.”
16. Ainda que, como adiante se verá, tenham sido clarificadas as circunstâncias que determinaram a emissão da escusa de opinião, as mesmas não contrariam as limitações de âmbito levantadas pelo mesmo. Por outro lado, as situações em causa levaram a que o próprio Tribunal, em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado, formulasse um Juízo e recomendações que estão alinhadas com os fundamentos para a escusa de opinião do Revisor Oficial de Contas baseados no imobilizado, dívida de contribuintes e juros de mora.
17. Acresce que na Verificação Interna de Contas, que tem um caráter específico e circunscrito, visando fundamentalmente a apreciação da conformidade das contas da entidade com as Instruções do Tribunal e com os princípios e regras jurídicas aplicáveis, designadamente com as normas contabilísticas, cabe relevar os relatórios de fiscais únicos e dos revisores oficiais de contas que, no caso, se consideraram impossibilitados de emitir opinião sobre as demonstrações financeiras do IGFSS, I.P. de 2017. Aliás, a emissão de escusas de opinião manteve-se nas contas de 2018 a 2020, sendo de salientar que, à data da elaboração do presente relatório, as CLC das contas de 2021 e 2022, ainda não foram emitidas.
18. Assim, não obstante as alegações proferidas, não se altera o juízo sobre as contas formulado no relato, apesar de se reconhecer o esforço dos responsáveis no desenvolvimento dos procedimentos possíveis no sentido de ultrapassarem as limitações que determinaram a presente recusa de homologação da conta.



3. ANÁLISE E CONFERÊNCIA DA CONTA

3.1. Procedimentos de verificação

19. Os trabalhos de verificação interna da conta incidiram, essencialmente, sobre os seguintes aspetos:
- a) Análise e conferência do Mapa de Fluxos de Caixa (MFC) para demonstração numérica das operações realizadas que integram os recebimentos e pagamentos do exercício, com evidência dos saldos de abertura e encerramento, para efeitos do determinado no art.º 53º da LOPTC;
 - b) Análise da informação financeira e outra prestada ao abrigo da Instrução n.º 1/2004, no sentido de apreciar se existem evidências de que as contas estão completas, verdadeiras, atuais, objetivas, com informação consistente e, conseqüentemente, permitem a adequada compreensão da posição financeira e dos resultados obtidos;
 - c) Verificação sobre a adequação das políticas contabilísticas adotadas, bem como a sua divulgação, tendo em conta as circunstâncias e a consistência da sua aplicação.
20. Os trabalhos de verificação realizados proporcionaram a recolha de evidências suficientes e apropriadas à expressão da conclusão formulada no presente relato, pelo que, nesta medida, constituem uma base adequada e aceitável para a decisão a proferir pela 2.ª Secção do TC sobre a homologação da verificação interna de contas, conforme previsto no n.º 3 do art.º 53º da LOPTC.

3.2. Prestação de contas e Instrução

21. Os documentos de prestação de contas foram preparados de acordo com o referencial contabilístico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25/01⁶.
22. As deficiências de instrução da conta foram ultrapassadas, tendo a entidade submetido, via eletrónica, em resposta aos ofícios n.º 6696/2019, de 07/03, n.º 8554/2019, de 25/03, e n.º 5867/2022, de 25/02, os esclarecimentos e documentos em falta, em 15/03/2019, 11/04/2019 e 07/03/2022, respetivamente.

3.3. Demonstração numérica

23. Pelo exame do MFC, apurou-se que o resultado da gerência de 2017, do IGFSS, I.P., é o que consta da seguinte demonstração numérica:

⁶ Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social - POCISSSS



Débito

Saldo de abertura	3.135.128.586,67€	
Entradas	28.925.513.458,64€	32.060.642.045,31€

Crédito

Saídas	27.182.978.239,79€	
Saldo de encerramento	4.877.663.805,52€	32.060.642.045,31€

3.4. Bases para a decisão

24. Da análise aos documentos de prestação de contas verifica-se que os requisitos das Instruções do Tribunal foram respeitados, sendo de evidenciar as situações analisadas nos parágrafos que se seguem.
25. O MFC evidencia um saldo da gerência anterior negativo, em Operações de Tesouraria (OT), no montante de 251.413.982,23€, tendo o IGFSS, I.P. esclarecido que o mesmo foi originado “...na sequência da antecipação de verbas concedidas ao Fundo Social Europeu (FSE) em anos anteriores, ao abrigo da Lei do Orçamento de Estado. A 01 de janeiro de 2017 o valor total das antecipações cifrava-se em 339.384.494,34€. No decurso do ano de 2017 o FSE reembolsou o IGFSS, I.P. em 338.375.995,02€ permitindo que na demonstração de fluxos de caixa o saldo de operações de tesouraria se apresentasse positivo”.
26. Também se constataram divergências nas OT, entre o escriturado no MFC (ao nível das retenções e entregas de descontos em vencimentos e salários), quer contabilisticamente quer extracontabilisticamente, e o evidenciado no Mapa 7.5.1. - Descontos e retenções, tendo o IGFSS, I.P. procedido à correção dos valores extracontabilísticos de OT inscritos no MFC, substituindo-o.

No entanto, ainda se verificam pequenas divergências em virtude de, no mapa 7.5.1., estarem incluídas as retenções prediais efetuadas no pagamento de rendas (que não são consideradas como informação extracontabilística no MFC) e não estarem incluídas as retenções que visam regularizações por encontro de contas.

3.5. Certificação Legal de Contas/Relatório e Parecer do Fiscal Único

27. No seu relatório e parecer, o FU informa que não tem condições para recomendar que sejam aprovados e homologados o Relatório de Gestão e Contas do exercício de 2017, apresentados pelo CD, em resultado de a respetiva CLC ter sido emitida com uma escusa de opinião, por terem sido identificadas sete limitações de âmbito.
28. Efetivamente, as contas em análise foram objeto de certificação legal de acordo com a qual “Devido à relevância da matéria referida na secção “Bases para a escusa de opinião”, não estamos em condições de expressar, e não expressamos, uma opinião sobre as demonstrações financeiras anexas”.



29. Bases para a escusa de opinião

- 1) *“No exercício económico findo a 31 de dezembro de 2016 foi emitida uma escusa de opinião. Atentos os constrangimentos verificados no decorrer do nosso trabalho, conforme descrito nos parágrafos seguintes, e não obstante os procedimentos de auditoria alternativos efetuados, não foi possível obter prova de auditoria apropriada e suficiente para avaliar com segurança sobre a razoabilidade da maioria dos saldos iniciais, constrangimentos que se mantêm a esta data.*
- 2) *Os procedimentos de auditoria efetuados sobre as contas de Investimentos Financeiros (112.264.221,77 euros em 2017 e 113.469.389,14 euros em 2016), Imobilizações Corpóreas (2.744.070,77 euros em 2017 e 3.058.169,96 euros em 2016) e respetivas Amortizações do exercício (1.464.763,96 euros em 2017 e 2.070.955,86 euros em 2016), não nos permitiram aferir da titularidade e valorização de um conjunto de ativos em 31 de dezembro de 2017, e/ou existência de eventuais responsabilidades que não se encontrem refletidas nas Demonstrações Financeiras, pelo que não é possível concluir pela integralidade daqueles saldos, podendo subsistir situações, cuja existência e/ou possível ocorrência seja desconhecida e que deveriam ser alvo de desreconhecimento ou de divulgação nas Demonstrações Financeiras do exercício em análise.*
- 3) *Tal como já referido na Certificação do exercício de 2016, as rubricas de Fundos Próprios, Património (1.477.597.989,01 euros em 2017 e igual valor em 2016) e Reservas (294.450.086,30 euros em 2017 e 300.396.198,27 euros em 2016), que representam 23% (28% em 2016) do total da rubrica, devido ao tempo decorrido desde as primeiras operações (1977), não é possível obter justificação para a sua origem e valorização, pelo que não é possível concluir pela integralidade daqueles saldos, podendo subsistir situações, cuja existência e/ou possível ocorrência seja desconhecida e que deveriam ser alvo de desreconhecimento ou de divulgação nas Demonstrações Financeiras do exercício em análise.*
- 4) *O IGFSS, IP apresenta no seu Balanço, saldos devedores e credores, pendentes de conciliação, cujo apuramento, controlo e validação, para além de ocorrerem em diversos sistemas de informação automatizados, são da responsabilidade do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP) e do Instituto de Informática, I.P. (II, IP). A 31 de dezembro de 2017, as contas relacionadas com a situação descrita são, no Ativo, utentes e clientes (9.367.679.987,07 euros em 2017 e 9.160.960.535,52 euros em 2016), prestações sociais a repor (1.447.455,26 euros em 2017 e 935.509,72 euros em 2016), outros devedores (333.842.805,80 euros em 2017 e 717.309.543,24 euros em 2016) e respetivas provisões do exercício (5.515.928.029,53 euros em 2016) e, no Passivo, prestações sociais (4.662,60 euros em 2017 e 3.057,19 euros em 2016) e outros credores*



(318.127.800,47 euros em 2017 e 312.351.699,78 euros em 2016). Os procedimentos adotados não nos permitiram verificar, por devedor, no final de cada período contabilístico, o valor total, a sua antiguidade e se a dívida é, ou não, de cobrança duvidosa.

- 5) *O IGFSS, IP apresenta na sua Demonstração de Resultados rubricas materiais cujo apuramento, controlo e validação, para além de ocorrerem em diversos sistemas de informação automatizados, são da responsabilidade do ISS, IP e do II, IP. A 31 de dezembro de 2017, as contas relacionadas com a situação descrita são, Transferências correntes concedidas e prestações sociais (23.673.576.781,80 euros em 2017 e 23.586.445.343,19 euros em 2016), Custos e perdas extraordinárias (4.079.821.946,38 euros em 2017 e 4.157.393.249,90 euros em 2016) e Proveitos e ganhos extraordinários (4.153.897.660,47 euros em 2017 e 4.0466.457.693,81 euros em 2016).*
- 6) *No seguimento da reserva anterior, importa especificar que os procedimentos adotados aos programas/projetos para os quais estão registados direitos de 16.739.528,04 euros (16.644.330,50 euros em 2016) e obrigações de 1.164.768.927,25 euros (980.171.492,66 euros em 2016) no Balanço, Proveitos de 1.059.616.967,69 euros (985.116.174,72 euros em 2016) e Custos de 1.059.616.967,69 euros (1.210.194.651,63 euros em 2016) na Demonstração de Resultados, assentam em dados e documentos que não permitem ter uma visão global e plena das responsabilidades individuais de cada entidade envolvida no processo. Deste modo e por dependerem de informação de entidades terceiras, não podemos certificar que se encontrem exatos, podendo subsistir situações, cuja existência e/ou possível ocorrência seja desconhecida e que deveriam ser alvo de desreconhecimento ou de divulgação nas Demonstrações Financeiras do exercício em análise. A intermediação nos pagamentos de fundos no âmbito programas/projetos é uma operação neutra para o IGFSS.*
- 7) *O IGFSS, IP não dispõe de um sistema que lhe permita calcular os montantes dos juros de mora sobre as dívidas dos contribuintes que não estão em execução fiscal nem as provisões para os correspondentes riscos de cobrança. Consequentemente, não nos foi possível quantificar o impacto da referida situação no valor do Ativo, Resultado Líquido do Exercício e, por inerência, nos Fundos Próprios da Entidade”.*

30. Ênfase:

“Com vista à resolução das limitações enunciadas nos pontos 4, 5 e 7 acima, encontra-se em curso a articulação dos termos, para a apresentação à Tutela de um pedido para a realização de uma auditoria informática ao sistema de informação financeira (SIF) da segurança social”.



31. Questionada a entidade sobre os procedimentos adotados no sentido de ultrapassar as situações descritas nas “Bases para a escusa de opinião” constantes da CLC, os respetivos responsáveis referem⁷ que:

“A escusa de opinião do fiscal único, assenta essencialmente na falta de prova de auditoria apropriada e suficiente sobre:

- *A razoabilidade da maioria dos saldos iniciais;*
- *Titularidade e valorização do património imobiliário;*
- *Os saldos devedores e credores e rubricas na demonstração financeira, cujo apuramento, controlo e validação, para além de ocorrerem em diversos sistemas de informação automatizadas, são da responsabilidade do Instituto da Segurança Social, IP (ISS, IP) e do Instituto de Informática, IP (II, IP);*

No que se refere à falta de documentação que permite ajuizar sobre a origem e valorização dos saldos iniciais das rubricas de fundos próprios património, relembra-se que o IGFSS, IP foi criado em 1977, através do Decreto-Lei n.º 17/77, de 12 de janeiro (...), diploma que foi regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 124/77, de 01 de abril, e “(...) que refere no seu artigo 40.º que:

“1. É transferido para o Instituto o património financeiro constituído pelas disponibilidades existentes na Caixa Geral de Depósitos, pela carteira de títulos e pelo valor dos empréstimos da Lei n.º 2092, de 9 de abril de 1958, constante do Balanço da Caixa Nacional de Pensões em 31 de dezembro de 1976.

2. Com exclusão dos títulos de crédito afetos aos fundos especiais, são igualmente transferidos para o Instituto todos os títulos de crédito das instituições de previdência referidas nas alíneas d), e) e f) do art.º 3.º deste diploma.”

Também no art.º 41.º do mesmo decreto-lei é referido que:

(Transferência de outros direitos)

“Por despacho do Secretário de Estado da Segurança Social e independentemente de quaisquer outras formalidades, serão determinados outros direitos a transferir para o Instituto, designadamente o de arrendamento, de que sejam titulares a Caixa Nacional de Pensões, a Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família e outras instituições de previdência.”

Ao longo dos 43 anos de existência do IGFSS, IP ocorreram diversos acontecimentos que influenciaram os saldos patrimoniais que hoje se apresentam no balancete, nomeadamente a transferência dos saldos das contas de contribuintes dos diversos centros distritais. Neste

⁷ No ofício Ref.ª CONTAB-8479/2019, de 15/03/2019.



sentido e face ao tempo ocorrido, só nos é possível assegurar a documentação de suporte aos acontecimentos ocorridos nos últimos 10 anos, sendo que a restante informação não foi possível identificar nos arquivos, nomeadamente no que diz respeito á origem dos saldos iniciais que transitaram para o novo Sistema de Informação Financeira em 2002.

A conformidade da titularidade e da valorização do património imobiliário é um dos objetivos do IGFSS, IP. Atendendo à obrigatoriedade da transição para o novo normativo contabilístico – SNC-AP⁸–o IGFSS, IP irá aproveitar este momento para, em conjunto com as demais entidades que integram o perímetro de consolidação do orçamento da Segurança Social (Grupo de trabalho da Seg. Social para Implementação do SNC-AP, constituído por Despacho da Secretária de Estado da segurança Social de 29 de março de 2018), fazer o levantamento de informação referido permitirá também, e como consequência natural da sistematização de informação sobre todos os imóveis, o seu correto conhecimento contabilístico.

Relativamente aos “saldos devedores e credores, pendentes de conciliação”, importa referir que o IGFSS, IP apresenta no seu Balanço, saldos devedores e credores, pendentes de conciliação, cujo apuramento, controlo e validação, para além de ocorrerem em diversos sistemas de informação automatizados, são da responsabilidade do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP) e do Instituto de Informática, I.P. (II, IP). Esta situação decorre do próprio modelo orgânico e atribuições estabelecidas para cada uma das entidades que compõem o perímetro de consolidação do Orçamento da Segurança Social, sendo que, independentemente do trabalho levado a cabo pelo IGFSS, IP em articulação com as restantes Instituições de Segurança Social, na qualificação dos saldos constantes no balancete, não é possível ao IGFSS, IP assegurar o controlo integral de processos que, apesar de se refletirem na sua prestação de contas, estão a montante da sua própria esfera de intervenção.

No âmbito do processo de certificação legal de contas, e conforme a informação transmitida pelo fiscal único, tomando em consideração as dificuldades referenciadas, em particular o facto da prestação de contas do IGFSS, IP refletir um conjunto de operações informatizadas a montante deste organismo, poderá ser suscitado junto da tutela, no quadro das suas competências próprias, um pedido de auditoria informática, o qual permitirá apurar eventuais aspetos de melhoria do sistema em vigor, bem como dos desenvolvimentos do Sistema de Informação Financeira que poderão decorrer da implementação do SNC-AP⁹.

⁸ Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

⁹ Compulsada as contas de gerência de 2021 e 2022, consta-se que as mesmas foram elaboradas e apresentadas de acordo com o regime contabilístico POCISSSS.



32. Conforme mencionado no parágrafo anterior e na ênfase constante da CLC, o FU solicitou à Tutela a realização de uma auditoria informática ao Sistema de Informação Financeira (SIF) da Segurança Social, com o intuito de:
- a) *“Validar os saldos ativos e passivos à data de 31/12/2018 (identificação das dívidas reais ativas e passivas à data), bem como os proveitos e custos registados entre 01 de janeiro e 31 de dezembro de 2018;*
 - b) *Validar os registos do sistema de informação financeira, nomeadamente a identificação dos erros do sistema, mas acima de tudo, do seu tratamento e/ou procedimento;*
 - c) *Apurar o valor da dívida não relevada no balanço, na sequência da não entrega e/ou submissão das declarações de remuneração, por tipologia de contribuinte;*
 - d) *Validar os montantes de receitas cobradas no período e as despesas contabilizadas.”*
33. Por despacho da Senhora Secretária de Estado da Segurança Social, de 08/05/2019, foi dada concordância à realização da citada auditoria, tendo em vista dar resposta às bases para escusa de opinião no sentido de ultrapassar as limitações indicadas na CLC.
34. Em relação a esta matéria, tem-se conhecimento, através do ofício n.º 31245/2019, de 31/10, enviado pelo IGFSS, I.P., que foi remetido ao FU do Instituto a proposta de caderno de encargos para a contratação desta auditoria, para garantirem que o objeto do contrato vai ao encontro do pretendido por este.
35. Esclarecem, também, que ainda não foi possível, de forma automatizada, nivelar os valores contabilísticos respeitantes a contas de terceiros (beneficiários) registados no Sistema de Informação Financeira (com impacto nas demonstrações financeiras anuais) com os dados residentes na base de dados de suporte aos movimentos contabilísticos (Sistema Integrado de Conta Corrente – SICCC).
36. Em **sede de contraditório**, o vice-Presidente do CD em funções em 2017 reitera a informação anteriormente disponibilizada através do Ofício Ref.ª CONTAB-8479/2019, de 15/3/2019, e tece as seguintes considerações adicionais sobre as limitações de âmbito assinaladas:
- “Primeira limitação de âmbito*
- À data de 31 de março de 2019 (último dia de exercício de funções do signatário no Conselho Diretivo do IGFSS, IP), e em função do elevado número de anos decorridos desde a criação do IGFSS,IP, não era possível provar documentalmente os factos que estão na base dos saldos iniciais de contribuintes e do património imobiliário.*
- Segunda limitação de âmbito*
- O signatário desconhece o atual estado da situação, bem como as diligências que possam, eventualmente, ter sido desencadeadas desde 1 de abril de 2019.*



Terceira limitação de âmbito

Como é reconhecido, desde a criação do IGFSS, IP, houve um conjunto muito vasto de factos que contribuíram para a formação dos saldos atuais do Balanço (em Fundos Próprios, Património e Reservas). Em conformidade com que já se referiu atrás, não é possível "concluir pela integralidade daqueles saldos" atendendo ao facto de ser impossível a recuperação/obtenção dos documentos que poderiam provar tais saldos.

Quarta limitação de âmbito

Uma parte muito significativa dos movimentos em cada exercício anual são o resultado dos diversos interfaces do Sistema Informático — na maior parte dos casos, a sua gestão é da responsabilidade de outros organismos do Sistema de Segurança Social. Esta situação decorre do modelo orgânico e das atribuições de cada uma das entidades que compõem o perímetro de consolidação do Orçamento da Segurança Social. Em face deste enquadramento, o IGFSS, IP não tem a possibilidade de assegurar o controlo dos processos que, estando a montante da sua esfera de intervenção, vêm a refletir-se na sua prestação de contas.

Ainda assim, deve salientar-se que o IGFSS, IP inscreve no seu Plano Anual de Desenvolvimento de Sistemas de Informação e Infraestruturas Tecnológicas (PADSIIT) de 2017 e 2018, as necessidades e pedidos de serviço ao Instituto de Informática, IP.. Aqueles pedidos tinham o objetivo de “garantir que os valores registados em SIF refletem os movimentos ocorridos no sistema de conta corrente, por forma a permitir quer ao IGFSS quer ao ISS a análise dos dados com fiabilidade, justificando as variações ocorridas nos mesmos”. Adicionalmente, foram solicitados melhoramentos no interface GC/SIF, para além da “requalificação dos registos contabilísticos como consequência da introdução de pontos de controlo na Gestão Corrente de contribuintes (GC) com o SIF entre os três Institutos (II, IGFSS e ISS)”.

Quinta limitação de âmbito

Esta situação decorre do modelo orgânico e das atribuições de cada uma das entidades que compõem o perímetro de consolidação do Orçamento da Segurança Social. À data de 31 de março de 2019, a situação mantinha-se inalterada. Recorde-se que o IGFSS, IP é a entidade responsável pelo pagamento de grandes volumes de prestações sociais, no contexto da Tesouraria Única da Segurança Social. Esta será a razão que explica a presença de valores materialmente relevantes nalgumas rubricas (designadamente de prestações sociais e de outras transferências correntes).

Sexta limitação de âmbito



O signatário desconhece se houve alterações aos circuitos de operacionalização dos pagamentos do Fundo Social Europeu (FSE). Admitindo que não houve qualquer alteração, então a situação ainda persistirá. O IGFSS, IP era, pelo menos até 31 de março de 2019, o organismo responsável pelos pagamentos do FSE. Porém, era a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP, a entidade responsável pela gestão e administração dos projetos neste âmbito. O Orçamento da Segurança Social é apenas um veículo por onde passa a receita e despesa no âmbito do FSE, tendo as operações um impacto neutro nos exercícios do IGFSS, IP.

Sétima limitação de âmbito

“(...) O signatário desconhece se foram feitos desenvolvimentos ulteriores com vista a ultrapassar este aspeto.”

37. O atual CD alegou clarificando *“... as matérias relativas às sete limitações de âmbito identificadas, naquela data, pelo Fiscal Único do IGFSS:*
38. 1. ***“(...) avaliar com segurança sobre a razoabilidade da maioria dos saldos iniciais, constrangimentos que se mantém a esta data.”***

O IGFSS reconhece que se apresenta como complexa a avaliação dos saldos iniciais. Contudo tais constrangimentos têm de ser analisados em função de uma determinada linha de tempo, que se deve forçosamente fixar no período compreendido entre 1977, ano de criação do IGFSS, e 2002. Efetivamente para este período a prova documental, suportada em papel, sobre os factos que justificam o saldo final de 2001 / saldo inicial de 2002 apresenta-se de difícil leitura.

O saldo final de 2001 foi apurado no então sistema informático, nos termos do referencial contabilístico aplicável àquela data, tendo os respetivos movimentos sido convertidos para o plano de contas POCISSSS (...).

A componente "saldos de contribuintes" foi carregada no sistema de informação do IGFSS em 2002 a partir de informação remetida pelo ISS, decorrente do processo de redefinição das atribuições deste Instituto e do IGFSS.

Com a entrada em produção do Sistema de Informação Financeira (SIF) no ano de 2002, verifica-se que todos os factos ocorridos em cada um dos últimos 20 anos e que concorrem para os respetivos saldos finais/saldos iniciais do ano subsequente, são passíveis de rastreabilidade, validação e auditoria, sendo forçoso, em nossa opinião, concluir pela respetiva razoabilidade, salvaguardados eventuais constrangimentos face ao saldo inicial do ano 2002.



Isto significa que os movimentos ocorridos nos últimos 20 anos devem ser considerados como revestidos de fiabilidade traduzindo de forma verdadeira o retrato financeiro de cada ano económico no período.

No que respeita em particular aos saldos iniciais do património imobiliário, o IGFSS encontra-se a trabalhar na reconciliação e valorização daqueles ativos, com o objetivo de assegurar a integralidade da respetiva informação na transição para o novo normativo contabilístico, SNC-AP, a 01/01/2023.

39. 2. ***"(...) No que respeita à situação da titularidade e valorização dos ativos, a atual situação difere substancialmente da apurada em 2017.***

Relativamente aos imóveis estão implementados mecanismos internos que asseguram a regularização registral do património transferido pelo ISS para a esfera patrimonial do IGFSS, (...). No que concerne aos imóveis transferidos entre 2005 e 2010, foram efetuados trabalhos de regularização de titularidade, pelo que a maioria das situações se encontram sanadas.

Todos os imóveis do IGFSS estão identificados e reconhecidos contabilisticamente pelo que se encontram sanadas as questões suscitadas pelo Fiscal Único e que motivaram a escusa neste âmbito.

40. O atual CD refere, ainda, de forma pormenorizada *"(...) as atividades desenvolvidas e implementadas que desde 2016 permitiram sanar as questões identificadas pelo Fiscal Único (...)"* nas seguintes vertentes:

Da Verificação da contabilidade patrimonial

Este Instituto desde o ano de 2016 que tem vindo a efetuar um trabalho de verificação da contabilidade patrimonial de Bens Imóveis propriedade do IGFSS, efetuando correções aos imobilizados com impacto ao nível da correção das amortizações, trabalho este desenvolvido no âmbito da amostra identificada anualmente no Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE), bem como nos trabalhos preparatórios desenvolvidos com o objetivo de assegurar a transição para o SNC-AP, suportado no sistema informático designado S4HANA.

Nesta sequência, para efeitos de migração de dados relativos aos imobilizados para o novo S4Hana, foi implementada uma metodologia de trabalho assente na extração de listagens emitidas pelo Instituto de Informática, IP (II, IP), do SIF-Modulo AA (Imobilizado).

Refira-se que todo o trabalho realizado pelo IGFSS, na área do património imobiliário ao nível da correção e verificação da contabilidade patrimonial, teve como objetivo dar cumprimento às recomendações do Tribunal de Contas, em particular no âmbito do PCGE



de 2020, que refere que “na transição para o novo referencial contabilístico (SNC-AP), seja garantido que as demonstrações financeiras reflitam de forma verdadeira e apropriada o valor dos imóveis.”

Com a implementação do novo sistema de informação financeira irá existir uma melhoria na qualidade da informação carregada em sistema, assim como a eliminação de erros do passado que prejudicaram o cálculo correto das amortizações.

Acresce que, face ao número de imóveis propriedade do IGFSS e respetivos imobilizados é possível observar-se nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2016 a 2021 o reflexo de um trabalho contínuo e de melhoria que demonstra o elevado esforço e enfoque sobre estas matérias e a garantia de que o procedimento de exigibilidade por parte do IGFSS da documentação que suporta o registo contabilístico já vem sendo acolhido relativamente aos processos de transferência ocorridos após 2016 e 2017.

Da Valoração do imobilizado e ausência de suporte documental

Os bens do ativo imobilizado, adquiridos por via da transferência de património do ISS para o IGFSS ao abrigo do Decreto-lei 112/2004, de 13 de maio estão sujeitos, até à entrada em vigor do SNC-AP, ao disposto no ponto 4.1.6 dos critérios de valorimetria do POCISSSS, na medida em que são valorizados pelo valor constante dos registos contabilísticos da entidade de origem, tendo sido este o procedimento adotado pelo IGFSS.

Em consonância com a informação transmitida ao Tribunal de Contas no âmbito dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, os imobilizados referentes aos imóveis propriedade do IGFSS, provenientes do ISS foram registados no sistema informático SIF/SAP pelos valores contabilísticos de anteriores sistemas (aquando da implementação do POCISSSS, em 2002), por valores históricos transitados e pelos custos de aquisição quando se tratava de imóveis que integraram o património da Segurança Social por dação em pagamento.

Refira-se que muitos dos imóveis apresentavam insuficiências documentais contabilísticas, pelo facto dos mesmos terem origem nas antigas caixas de previdência, pelo que existem dificuldades, por parte dos serviços do ISS que, em regra, procederam ao registo contabilístico dos imobilizados, em localizar a documentação que deu origem aos respetivos registos contabilísticos.

Sendo que o IGFSS apenas dispõe dos documentos de suporte ao valor do registo contabilístico que ocorreram no ISS, quando esta entidade remete a respetiva documentação.

Sem prejuízo deste facto, no final do ano de 2016 foi instituído um procedimento entre o ISS e o IGFSS, que, aquando a transferência do imobilizado, é solicitado ao ISS, o envio de



suporte documental que justifique os valores contabilísticos, bem como a indicação de situações extraordinárias ou factos que ocorreram na entidade de origem e que possam ter impacto no cálculo das amortizações, para que o IGFSS não tenha que assumir, designadamente, proveitos ou custos de amortizações que não ocorreram.

Com base na metodologia de trabalho supra mencionada, tem sido possível a este Instituto colmatar situações que no passado não estariam em conformidade com as regras do POCISSSS e garantir que aquando a transferência de imobilizados resultantes da transferência de património do ISS (...), a mesma é acompanhada de suporte documental relativo ao valor contabilístico transferido e, no caso de não existir, requerer justificação do facto, de modo garantir um rigor contabilístico.

Refira-se que, em outubro de 2016, foi definido um conjunto de procedimentos internos com o objetivo de colmatar as insuficiências detetadas no âmbito das recomendações do Tribunal de Contas (...).

Nos últimos seis anos tem sido efetuado um esforço no âmbito da correção dos imobilizados, com vista a dar cumprimento às recomendações do Tribunal de Contas, ainda que não exista uma informação sistematizada das correções efetuadas.

Desde o final do ano de 2016, que constitui procedimento interno dos serviços afetos ao Departamento de Património Imobiliário do IGFSS, verificar e confirmar as incorporações dos imobilizados em curso realizadas, com vista à sua correção, sempre que necessário, bem como garantir a fiabilidade da informação no SIF.

Em face do exposto, constata-se que o trabalho desenvolvido ao longos dos últimos anos vai de encontro à regularização das questões suscitadas pelo Fiscal Único no âmbito da valorização do património.

Da Titularidade

Relativamente à titularidade dos imóveis (...) O processo de regularização dos imóveis, dada a sua complexidade obriga à realização de um conjunto de diligências de recolha de informação junto de diversas entidades e tratamento da respetiva informação que permitem efetuar a respetiva tramitação processual e trato sucessivo

Existe um histórico de transferências de património, realizadas entre os anos de 2005 a 2010, que foram acompanhadas de insuficiente/deficiente documentação, que dificultou o registo da titularidade destes imóveis a favor do IGFSS.

Na maioria dos imóveis que no ano de 2016 ainda não tinha sido objeto de regularização, pelo facto de existirem dificuldades no registo da titularidade a favor do ISS e do IGFSS tinham como fundamento, entre outros:



- a. ausência de autos;
- b. necessidade de levantamento topográfico, dada a divergência de áreas entre a matriz e o registo predial;
- c. ausência do testamento que deu origem aos imóveis que compõem os legados;
- d. falta de elementos/documentos no processo de transferência.

Face a esta problemática e à importância da mesma, este Instituto em 2018 contratou a prestação de serviços de solicitadoria para efeitos e regularização deste património, não tendo sido possível concluir a regularização de um conjunto de imóveis dada à complexidade da documentação necessária para efeitos de trato sucessivo.

Posteriormente, em 2021, este Instituto contratou a aquisição de serviços técnicos especializados para regularizações de titularidade de imóveis do IGFSS, cujo o objetivo era assegurar a regularização do cadastro patrimonial, trabalho que se encontra em curso e que inclui levantamentos topográficos, regularização de áreas, conformidade cadastral de imóveis que se encontram registados a favor deste Instituto.

Ao nível da titularidade, o trabalho desenvolvido permite com segurança assegurar que os imóveis propriedade deste Instituto se encontram devidamente registados, estando identificado o universo cujo processo de regularização ainda se encontra em curso. As diligências efetuadas permitem assegurar com rigor e fiabilidade a conformidade da informação registada em SIF.

Do Sistema de Gestão de Imóveis e Bens Móveis

No ano de 2021 foi possível concluir a implementação do Sistema de Gestão de Imóveis, com o carregamento da informação cadastral e contratos, embora, nesta fase, sem possibilidade de interação com o sistema de informação financeiro (SIF/SAP) de suporte à atividade do IGFSS na área da gestão do património próprio.

Efetivamente, no ano de 2018, o IGFSS apresentou candidatura no âmbito do programa SIMPLEX 2018, para implementação de uma solução que permita gerir os imóveis que constituem o património da Segurança Social, nas áreas da administração, conservação, avaliação e alienação, a qual foi aprovada.

O projeto do sistema integrado de gestão do património imobiliário da segurança social, teve início com o contrato assinado a 11/11/2019, após procedimento aquisitivo para o efeito. A solução tecnológica (...) implementada possibilita o processo de desmaterialização dos processos físicos.

No que respeita ao acervo de bens móveis, em 2021 o IGFSS procedeu à atualização do seu cadastro, tendo realizado naquele ano, não só todo o processo de inventário e etiquetagem



dos bens móveis que integram o seu património, bem como a correspondente reconciliação físico-contabilística, com as respetivas regularizações contabilísticas (...).

A reconciliação e valorização destes ativos foram essenciais na preparação da transição para o normativo contabilístico SNC-AP¹⁰.

Salientamos ainda que, no âmbito dos procedimentos de reconciliação físico-contabilística dos bens móveis, foi elaborado um manual de procedimentos, aprovado pelo Conselho Diretivo em 02/12/2021.

41. **3. “(...) Fundos Próprios, Património (...) e Reservas (...) devido ao tempo decorrido desde as primeiras operações (1977) não é possível concluir pela integralidade daqueles saldos, podendo subsistir situações, cuja existência e/ou possível ocorrência seja desconhecida e que deveriam ser alvo de desreconhecimento ou de divulgação nas Demonstrações Financeiras do exercício em análise.**

A este propósito cumpre esclarecer que a verificação da integralidade dos saldos está condicionada pela complexidade de tratamento da prova documental e suporta aos diversos acontecimentos que, desde a criação do IGFSS e até 2001, concorreram para a totalidade dos saldos apresentados atualmente no Balanço em Fundos Próprios, Património e Reservas.

Sendo de relevar o esforço de implementação de metodologias de mitigação de eventuais constrangimentos de contabilização de movimentos durante todo o ano de 2002, de forma a garantir a fiabilidade das contas deste ano em concreto.

À semelhança do referido anteriormente, salientamos que após a entrada em produção do SIF, os factos que ocorreram e que concorreram para o apuramento dos saldos finais e iniciais de cada ano são passíveis de validação, com a salvaguarda dos valores inicialmente carregados no sistema, ou seja, os saldos iniciais do ano 2002.

42. **4. O IGFSS, IP apresenta no seu Balanço, saldos devedores e credores, pendentes de conciliação, cujo apuramento, controlo e validação, para além de ocorrerem em diversos sistemas de informação automatizados, são da responsabilidade do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP) e do Instituto de Informática, I.P. (II, IP). (...) Os procedimentos adotados não nos permitiram verificar, por devedor, no final de cada período contabilístico, o valor total, a sua antiguidade e se a dívida é, ou não, de cobrança duvidosa.**

Os saldos finais apresentados no Balanço do IGFSS no final de cada exercício económico resultam do somatório dos saldos iniciais e da variação ocorrida no próprio exercício.

¹⁰ Sobre esta matéria, o PCGE de 2021 reconhece que “a atualização dos inventários para a implementação do SNC-AP com reconciliações físico-contabilísticas tem proporcionado regularizações contabilísticas relevantes das quais se destacam as ocorridas no IGFSS (...) que através de registo de abates, em 2021, reduziram o valor bruto dos bens móveis refletido no balanço de 2020 em cerca de 45,4% (...) (Cfr. página 174 do PCGE de 2021).



No que respeita às variações ocorridas no próprio exercício, estas resultam maioritariamente de lançamentos produzidos pelos diversos interfaces existentes nos sistemas da segurança social e que, de acordo com o modelo implementado, são geridos por outros institutos, designadamente o Instituto de Segurança Social, I.P. (ISS) e o Instituto de informática, I.P. (II). Contudo, mais uma vez realçamos que os movimentos contabilizados em cada exercício económico são passíveis de serem rastreáveis e justificados

O IGFSS é responsável e controla diretamente a gestão da dívida de contribuintes da segurança social que foi participada e se encontra em execução fiscal, residente em SEF, encontrando-se todos os movimentos, valores, antiguidade e identificação dos devedores devidamente documentados, sendo passíveis de verificação e rastreabilidade.

Relativamente às contas, no Ativo, de utentes e clientes (no total de 9.367.679.987,07 euros em 2017), a maioria da dívida relevada contabilisticamente encontra-se registada no Sistema de Execuções Fiscais (no valor de 7.158.591.728,48 euros), sendo por isso possível efetuar a respetiva conciliação, como se detalha no quadro seguinte:

BALANÇO - ATIVO BRUTO	2017	%
211 - Clientes c/c	15.018.186,22	0,2%
212 - Contribuintes c/c (dos quais):	3.682.051.308,16	39,3%
21217 - Acordos prestacionais em SEF (1)	1303.406.908,59	13,9%
212 - SEF - maturidade <6 meses ou abrangidos por garantia (2)	467.129.831,27	50%
218 - Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa (dos quais):	5.670.610.492,69	60,5%
2182210000 - SEF 6 meses (3)	5.388.054.988,62	57,5%
TOTAL	9.367.679.987,07	100%
Subtotal SEF (4) = (1)+(2)+(3)	7.158.591.728,48	76,4%

Fonte: SIF e SEF

Assim, no que respeita aos saldos de utentes e clientes, o IGFSS apurou, controlou e validou materialmente 76% do total da dívida relevada contabilisticamente na conta de gerência de 2017.

No que respeita à componente dos saldos de utentes e clientes não registada em SEF e residente no sistema de Gestão de Contribuições gerido pelo ISS, e face à arquitetura deste sistema que implica um processo complexo de contabilização, que pode gerar constrangimentos no apuramento de informação, o IGFSS tem vindo a desenvolver um conjunto de diligências com vista a suprir quaisquer situações que possam ser alvo de reserva ou de difícil validação.

Assim, é de toda a relevância salientar as iniciativas desencadeadas pelo IGFSS neste âmbito:

- a) Nos Planos de Atividades de 2020 e de 2021, foram incluídos dois novos indicadores e definidas atividades que visavam reconciliar, quer a dívida de contribuintes que se



encontra ao abrigo de acordo prestacional na gestão de conta corrente de contribuintes, quer a dívida de contribuições de Seguro Social Voluntário (com a dívida em SIF). A metodologia utilizada no apuramento desta tipologia de dívida seria replicada nas restantes.

- b) Este processo de reconciliação de saldos/operações recíprocas entre ISS e o IGFSS foi adiado em 2020 devido à situação pandémica. Em 2021, não foi concretizado devido à impossibilidade por parte do II justificada “na sequência da identificação de um conjunto de novos requisitos não previstos solicitados pelos diversos organismos do MTSSS no âmbito dos trabalhos do Interface SICCC-SIF” (Cfr. email da Presidente do II de 01/11/2021). Esta atividade será novamente integrada no plano de atividades do IGFSS de 2023.*
- c) No Plano Anual de Desenvolvimento de Sistemas de Informação e Infraestruturas Tecnológicas (PADSIIT) do IGFSS de 2017, 2018 e posteriores, são descritas as necessidades e os respetivos pedidos de serviço efetuados ao II com o “objetivo de garantir que os valores registados em SIF refletem os movimentos ocorridos no sistema de conta corrente, por forma a permitir quer ao IGFSS quer ao ISS a análise dos dados com fiabilidade, justificando as variações ocorridas nos mesmos”. Especificamente, foram sinalizados “melhoramentos no interface GC/SIF” e “requalificação dos registos contabilísticos como consequência da introdução de pontos de controlo na Gestão Corrente de contribuintes (GC) com o SIF entre os três Institutos (II, IGFSS e ISS)”.*
- d) A auditoria informática ao SIF solicitada pelo Fiscal Único foi concluída e o relatório final enviado ao Secretário de Estado da Segurança Social, com proposta de designação de Grupo de Trabalho (Em cumprimento do despacho da Senhora Presidente do IGFSS de 07/04/2022, exarado sobre a informação 1-1GFSS/#DOC-DCONTAB/93556/2022. O relatório final foi igualmente remetido ao Tribunal de Contas em 01/07/2022 (S - IGFSS/178488/2022), em resposta ao e-mail com a referência 20602/2022/DAI.). Foram emitidas recomendações em cinco domínios e a sua implementação será promovida em articulação com o II e o ISS.*

43. **5. “O IGFSS, IP apresenta na sua Demonstração de Resultados rubricas materiais cujo apuramento, controlo e validação (...) são da responsabilidade do ISS, IP e do II, IP. (...)”**
(...) São atribuições do IGFSS, entre outras, elaborar o orçamento da segurança social e assegurar, coordenar e controlar a execução do orçamento da segurança social.

Neste quadro, as receitas do sistema de segurança social, com pequenas exceções, são inscritas no orçamento do IGFSS, cabendo-lhe efetuar as transferências, através da figura de abastecimentos financeiros, para as demais instituições de segurança social (ISS's),



designadamente ISS e II, que as inscrevem no seu orçamento e realizam a correspondente despesa, sendo estas entidades responsáveis por garantir o pagamento final aos beneficiários. Em sede de consolidação da execução do orçamento da Segurança Social, estas operações orçamentais entre o IGFSS e as ISS's são conciliadas e eliminadas, permanecendo apenas a receita e despesa efetiva do sistema de segurança social.

O IGFSS é responsável pelo cumprimento das normas e mapas consignados na Lei do Orçamento do Estado, em cada ano, no que respeita à afetação das dotações do orçamento da Segurança Social.

Neste quadro, o IGFSS (...) em função de planos de tesouraria devidamente documentados e autorizados pelas entidades do sistema de destino, bem como nos processos de validação que lhe são remetidos, procede ao pagamento/transferência das correspondentes verbas, assumindo a respetiva despesa orçamental.

Nenhum valor é transferido, sem previamente ser validada a documentação subjacente a essa transferência.

No cumprimento das suas atribuições e competências, o IGFSS é também intermediário de operações, nomeadamente na área do Fundo Social Europeu, bem como assume a responsabilidade da entidade que abastece as instituições da segurança social no âmbito da Tesouraria Única, em conformidade com o seu diploma orgânico e demais legislação aplicável.

Atualmente, no âmbito da Tesouraria Única, o IGFSS é responsável pelo pagamento da maior parte da despesa do sistema segurança social, motivo pelo qual as suas demonstrações financeiras apresentam valores elevados em rubricas como transferências correntes concedidas e prestações sociais.

As rubricas de âmbito extraordinário, referentes a proveitos e custos, refletem a dinâmica da obrigação contributiva ao longo do exercício económico e que, de acordo com o modelo definido, encontra-se na esfera patrimonial do IGFSS. A dimensão e expressão dos valores apresentados nestas rubricas justificam-se fundamentalmente pelas variações do impacto das correções relativas a exercícios anteriores referentes a declarações de remunerações contabilizadas.

O detalhe das transferências correntes concedidas e prestações sociais (23.673.576.781,80 euros em 2017 e 23.586.445.343,19 euros em 2016), encontra-se devidamente discriminado em mapas de suporte à Demonstração de Resultados, os quais foi dado integral acesso ao Fiscal Único e a esse Tribunal. Os movimentos constantes destes mapas resultam de pedidos de abastecimentos das ISS's, de transferências concedidas a entidades externas e contempladas no Orçamento do Estado e transferências no âmbito do Fundo Social Europeu (FSE).



Assim, qualquer movimento que concorre para o saldo de cada uma das contas encontra-se suportado em adequada documentação e é passível de ser auditado e rastreado.

No que respeita aos custos e perdas extraordinárias (4.079.821.946,38 euros em 2017 e 4.157.393.249,90 euros em 2016), também o respetivo detalhe se encontra devidamente discriminado em mapas de suporte à Demonstração de Resultados do IGFSS, dos quais foi dado integral acesso ao Fiscal Único e a esse Tribunal.

Os movimentos constantes em custos e perdas extraordinárias resultam de transferências de capital concedidas para entidades da segurança social, entidades externas, transferências para a capitalização e anulações de débitos de contribuições (conta 6973). Todos estes registos se encontram suportados em adequada documentação e são passíveis de ser auditados e rastreados.

Quanto aos proveitos e ganhos extraordinários (4.153.897.660,47 euros em 2017 e 4.066.457.693,81 euros em 2016) igualmente se encontra devidamente discriminado o respetivo detalhe em mapas de suporte à Demonstração de Resultados do IGFSS, das quais foi dado integral acesso ao Fiscal Único e a esse Tribunal.

Os movimentos constantes nas rúbricas de proveitos e ganhos extraordinários resultam de devoluções de saldos de gerências, regularizações extraordinárias e contabilização de débitos de contribuições de anos anteriores (conta 7977). Todos estes registos se encontram suportados em adequada documentação e são passíveis de ser auditados e rastreados.

Assim, ainda que o “apuramento, controlo e validação” ocorra em sistemas da responsabilidade de outras instituições, o mesmo não deixa de ocorrer do lado do IGFSS nos procedimentos instituídos e na componente que lhe diz respeito, sendo possível rastreá-los nas contas do IGFSS, avaliar o respetivo apuramento, controlo e validação.

44. **6. (...) os procedimentos adotados aos programas/projetos para os quais estão registados direitos (...) e obrigações (...) no Balanço, Proveitos (...) e Custos (...) na Demonstração de Resultados, assentam em dados e documentos que não permitem ter uma visão global e plena das responsabilidades individuais de cada entidade envolvida no processo. Deste modo e por dependerem de informação de entidades terceiras, não podemos certificar que se encontram exatos (...). A intermediação nos pagamentos de fundos no âmbito programas/projetos é uma operação neutra para o IGFSS.**

Decorrente da implementação dos vários quadros comunitários, foi o IGFSS incumbido de assumir a competência de entidade pagadora do FSE. Contudo, os projetos são geridos, controlados e acompanhados administrativamente pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP.



Como é do conhecimento desse Tribunal e reconhecido pelo Fiscal Único, esta operação não tem impacto no resultado do exercício apresentado pelo IGFSS, sendo uma operação neutra. Os saldos apurados em cada exercício económico e que resultam de receita não aplicada em despesa, ficam refletidos contabilisticamente no Balanço, espelhando desta forma a obrigação do IGFSS.

Salientamos que, não existindo alterações ao circuito de operacionalização dos pagamentos do FSE, as demonstrações do IGFSS irão refletir os saldos decorrentes deste modelo.

A este propósito esclarece-se que é através do Orçamento da Segurança Social (OSS) que se processa toda a tesouraria associada ao FSE e FEAC, sendo que o IGFSS apenas processa o pagamento dos apoios no âmbito destes programas por indicação da Agência para o Desenvolvimento e Coesão. O IGFSS apesar de relevar contabilisticamente estes apoios, não tem qualquer interferência no processo inerente à assunção de despesa, nomeadamente no que diz respeito a certificação das despesas elegíveis, tramitação de candidaturas, etc., porque tal não lhe compete.

45. **7. O IGFSS, IP não dispõe de um sistema que lhe permita calcular os montantes dos juros de mora sobre as dívidas dos contribuintes que não estão em execução fiscal nem as provisões para os correspondentes riscos de cobrança- (...)**

Os juros de mora das dívidas dos contribuintes, que não estão em execução fiscal, são apurados no ato de emissão do documento de pagamento, sendo a componente da dívida por juros refletida na conta corrente, quando se verifica o pagamento efetivo por parte do contribuinte. Não correspondendo integralmente ao que é referido pelo Fiscal único a este propósito em sede de Escusa de Opinião, uma vez que o IGFSS procede ao apuramento dos juros de mora, ainda que em momento posterior.

Em suma, parece-nos demonstrado que algumas das limitações de âmbito identificadas pelo Fiscal Único no exercício de 2017 resultam do modelo organizativo e das atribuições das instituições de segurança social, não existindo qualquer impedimento na verificação e validação dos registos que concorrem anualmente para as demonstrações financeiras.

46. Em **sede de contraditório**, e relativamente à ênfase da CLC e ao pedido para realização de uma auditoria informática ao SIF da Segurança Social, o CD alega que “*Em 17/02/2021 (...) veio a ser assinado contrato (...) tendo por objeto a prestação de serviços de auditoria ao sistema de informação da Segurança Social.*” O relatório da auditoria foi apresentado em 10/02/2022, estando o CD convicto que, em complemento de todas as diligências que têm vindo a ser realizadas ao longo dos últimos anos e das que estão em curso, “*(...) a implementação das recomendações plasmadas no relatório (...) permitirá ultrapassar a maior limitação reconhecida, relacionada com a dívida de contribuintes, com o objetivo de garantir o apuramento e a reconciliação dos saldos*”.



47. Não obstante as alegações apresentadas e se reconhecer o esforço que tem sido feito pelos responsáveis no sentido de ultrapassarem as questões relatadas, as melhorias indicadas têm efeito em contas posteriores a 2017 e em contas futuras, tal como resulta, também, do próprio Parecer sobre a Conta Geral do Estado da responsabilidade deste Tribunal. Assim, mantêm-se as conclusões e o Juízo sobre as contas proposto em sede de relato.

3.6. Relatório de Auditoria à gestão do património financeiro da Segurança Social

48. Atentos os pareceres sobre as contas de 2016, 2017 e 2018, o FU considerou não ter condições para recomendar a aprovação dos Relatórios de Gestão e Contas, tendo dado uma escusa de opinião, uma das quais com impactos a nível do património imobiliário.
49. Nesta sequência o Tribunal de Contas realizou uma auditoria que incidiu sobre a gestão do património da SS, no período de 2016 a 2018 (Relatório n.º 26/2019).
50. A auditoria revelou que a gestão dos procedimentos de alienação de imóveis não maximizou as receitas da SS e que os procedimentos de controlo e monitorização dos contratos de arrendamento implementados não asseguram a eficácia na cobrança das rendas, a recuperação da dívida e uma atuação tempestiva perante incumprimentos, em prejuízo da sustentabilidade do sistema.
51. Observou-se, ainda, que a seleção dos imóveis e dos procedimentos de venda não foi fundamentada do ponto de vista económico-financeiro, tendo a venda dos imóveis sido realizada maioritariamente por procedimento de ajuste direto, na sequência da publicitação de anúncios no sítio da SS na internet.
52. Observou-se, também, que o IGFSS, I.P. não adotou as melhores práticas quer na avaliação de imóveis quer na divulgação e publicidade dos procedimentos de alienação, de modo a atingir novos mercados e potenciais interessados.
53. As condições acordadas para o arrendamento, com opção de compra, de um conjunto de onze imóveis da SS pelo Município de Lisboa, no Memorando de Entendimento celebrado com o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, não asseguram, com elevado grau de verosimilhança, a receita expetável para a SS.
54. Na sequência das observações da auditoria, foram formuladas recomendações à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social¹¹, ao Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.¹² e ao Conselho Diretivo do Instituto de

¹¹ Diligenciar para que o processo de alienação de imóveis da segurança social seja suportado em estudos económico-financeiros, com especial ênfase na seleção dos imóveis, dos procedimentos, do valor base de venda e na calendarização. 2. Assegurar que os instrumentos de cooperação com entidades públicas operacionalizados através da alienação ou arrendamento de património da segurança.

¹² Providenciar pela realização de estudos económico-financeiros que suportem a seleção dos imóveis e a escolha dos respetivos procedimentos de alienação, equacionando a venda de imóveis através de leilões eletrónicos análogos aos das Finanças. 2. Garantir



Segurança Social, I.P.¹³. O acompanhamento do acatamento destas recomendações tem vindo a ser acompanhada pelo respetivo Departamento de Auditoria.

3.7. Conclusões

55. Da análise e conferência documental da presente conta verificam-se situações que impedem a sua homologação, designadamente as identificadas no ponto 3.5, que concluem no sentido de as demonstrações financeiras do IGFSS, I.P. não traduzirem de forma verdadeira e apropriada a sua situação económico-financeira, o que originou a escusa de opinião emitida na CLC.

4. JUÍZO SOBRE AS CONTAS

56. As situações anteriormente identificadas no ponto 3.5, afetam com significado as demonstrações financeiras sob exame, uma vez que se qualificam como relevantes, quer pela materialidade subjacente às distorções contabilísticas identificadas, quer pela respetiva natureza. Assim, os documentos de prestação de contas do IGFSS, I.P., não apresentam uma imagem verdadeira nem apropriada da situação financeira, pelo que a conta não reúne as condições para ser objeto de homologação.

5. EMOLUMENTOS

57. Os emolumentos foram calculados nos termos dos n.ºs 1 e 5 do art.º 9º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e Lei n.º 3/B-2000, de 04 de abril, no valor de 17.164,00€ (Anexo IV).

que o valor base de venda dos imóveis a alienar não é inferior ao seu valor de mercado e que é sustentado por mais do que uma avaliação. 3. Implementar uma adequada contabilidade analítica, designadamente na área do património imobiliário, que forneça informação útil e fiável para a gestão. 4. Assegurar a cobrança eficaz das rendas, implementando mecanismos que previnam a acumulação de dívidas e assegurem a atuação tempestiva face a incumprimentos. 5. Garantir que os processos de alienação e de arrendamento de imóveis se encontram devidamente documentados, uniformizando procedimentos na sua organização, de forma a possibilitar uma pesquisa rápida dos documentos, bem como a sua auditabilidade e implementar medidas adequadas a suprir os erros e falhas detetados. 6. Garantir a introdução de melhorias na promoção dos imóveis a alienar/arrendar, através de uma ampla divulgação e reformulando o modelo de publicitação dos imóveis de modo a suscitar um maior interesse no mercado. 7. Promover as diligências necessárias no sentido de alterar a aplicação Sistema de Informação Financeira de modo a obter informação útil, fiável e tempestiva, incluindo a criação de uma conta patrimonial específica para o registo da dívida de cobrança duvidosa respeitante a renda livre e a renda apoiada. 8. Assegurar o preenchimento das fichas de cadastro e inventário dos bens imóveis, com vista a cumprir os requisitos estabelecidos no Cadastro e Inventário dos Bens do Estado. 9. Implementar medidas eficazes que mitiguem a falta de reconhecimento contabilístico dos imóveis transferidos do Instituto de Segurança Social, I.P., de modo a não desvirtuar a fiabilidade e plenitude da informação financeira. 10. Promover a transferência do património imobiliário relativo à renda apoiada para outras entidades públicas, de acordo com o previsto na lei, que se revele apropriado à maximização dos ganhos de eficiência e eficácia na gestão e administração desse património 11. Assegurar que todos os processos sobre aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis possuem o respetivo parecer do Fiscal Único.

¹³ Assegurar que todas as operações de transferência de imóveis para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. são tempestivamente reconhecidas na contabilidade e que toda a informação relacionada seja fidedigna, fiável e completa.



6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

58. Do projeto de relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art.º 29º da LOPTC, que emitiu parecer.

7. DECISÃO

59. Os Juízes da 2.ª Secção, em Subsecção, face ao que antecede e nos termos da alínea b), do n.º 2, do artigo 78.º, da LOPTC, deliberam:
- a) Aprovar o presente Relatório de recusa de homologação, em resultado da Verificação Interna da Conta do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP relativa ao exercício de 2017.
 - b) Remeter o presente Relatório:
 - ✓ aos responsáveis notificados em sede de contraditório;
 - ✓ ao atual Conselho Diretivo do IGFSS, I.P.;
 - ✓ ao Ministério das Finanças;
 - ✓ ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
 - c) Remeter este Relatório ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 4, da LOPTC.
 - d) Após as notificações nos termos dos pontos anteriores, proceder à respetiva divulgação via internet, conforme previsto no n.º 4, do artigo 9.º, da LOPTC;
 - e) Fixar os emolumentos a pagar no montante de 17.164,00€.

Tribunal de Contas, em 14 de dezembro de 2023.

A Juíza Conselheira Relatora,

(Maria da Luz Carmesim Pedroso de Faria)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

(Jose Manuel Gonçalves Santos Quelhas)



8. ANEXOS

Anexo I – Responsáveis da Entidade

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
Rui Filipe de Moura Gomes	Presidente do CD	01/01 a 31/12/2017
Nuno Miguel Simões Venes	Vice-Presidente	01/01 a 31/12/2017
Beatriz Justina Sepúlveda da Fonseca Imperatori	Vogal do CD	01/01 a 08/09/2017
Rui Manuel Freitas Correa Mello	Vogal do CD	01/01 a 31/12/2017

Anexo II – Organização do processo

Volume	Documentos que integra	Fls. a fls.
I	Relato e Conta n.º 2310/2017	1 a 267
II	Reconciliações Bancárias	268 a 449
III	Contraditório e Projeto de Relatório	450 a 637

Anexo III – Ficha Técnica

Auditor-Coordenador	Ana Teresa Santos
Auditor-Chefe	Regina Nunes
Técnicos	Judite Fragoso (até 31/12/2022)
	Sofia Passinhas (desde 21/03/2023)

Anexo IV – Emolumentos

ART.º 9.º n.º	INCIDÊNCIA		EMOLUMENTOS
	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social		
	Receita Própria Cobrada	25 610 168 840,69	
	A deduzir:		
	Encargos de Cobrança		
	Transferências Correntes	10 008 885 228,53	
	Transferências de Capital	1 235 894,10	
	Empréstimos	455 487,12	
	Reembolsos e Reposições	7 444 372,32	1 018 020 982,07
1	1,0% s/	15 592 147 858,62	155 921 478,59
5	Limite máximo		17 164,00
		Total de emolumentos.	17 164,00



Anexo V – Contraditório

Nuno Miguel Simões Venes

Contém 5 páginas e 1 anexo com 6 páginas

RS

Exm^o Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro Fernando de Oliveira Silva

Av. Da República, 65

1050-089 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 13724/2022
2022/12/7



V/ Comunicação 41731/2022, de 22/11/2022

Data: 7/12/2022

V/ Ref.^o Proc. n.^o 2310/2017 DA III.1

Assunto: Pronúncia relativa ao Relato da Verificação Interna da Conta do IGFSS – 2017

Na sequência da v/ comunicação n.^o 41731/2022, de 22/11/2022, Ref.^o Proc. n.^o 2310/2017 DA III.1, e no exercício do contraditório previsto no artigo 13.^o e no n.^o 3 do artigo 87.^o da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, vem o signatário, na qualidade de Vice-Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., (IGFSS, IP) no período de 1/1/2017 a 31/12/2017, referir os aspetos seguintes:

Sobre a bases para a decisão de escusa de opinião constantes da Certificação Legal das Contas (CLC) do exercício de 2017, e mais concretamente, sobre os procedimentos adotados no sentido de serem regularizadas as situações ali descritas, já o Conselho Diretivo do IGFSS, IP se tinha pronunciado através do Ofício Ref.^o CONTAB-8479/2019, de 15/3/2019, remetido ao Tribunal de Contas. Reitero a informação que, à data, foi prestada a esse Tribunal¹. Referia-se neste Ofício o seguinte:

“A escusa de opinião do Fiscal Único assenta essencialmente na falta de prova de auditoria apropriada e suficiente sobre:

- *A razoabilidade da maioria dos saldos iniciais;*
- *Titularidade e valorização do património imobiliário;*
- *Os saldos devedores e credores e rubricas na demonstração financeira, cujo apuramento, controlo e validação, para além de ocorrerem em diversos sistemas de informação automatizados, são da responsabilidade do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP) e do Instituto de Informática, I.P. (II, IP).*

¹ O exercício de funções do signatário no Conselho Diretivo do IGFSS, IP terminou no dia 31 de março de 2019.



No que se refere à falta de documentação que permite ajuizar sobre a origem e valorização dos saldos iniciais das rubricas de fundos próprios património, relembra-se que o IGFSS, IP foi criado em 1977, através do Decreto-Lei n.º 17/77, de 12 de Janeiro, que refere no seu artigo 40º que:

“1. É transferido para o Instituto o património financeiro constituído pelas disponibilidades existentes na Caixa Geral de Depósitos, pela carteira de títulos e pelo valor dos empréstimos da Lei n.º 2092, de 9 de Abril de 1958, constantes do balanço da Caixa Nacional de Pensões em 31 de Dezembro de 1976.

2. Com exclusão dos títulos de crédito afetos aos fundos especiais, são igualmente transferidos para o Instituto todos os títulos de crédito das instituições de previdência referidas nas alíneas d), e) e f) do artigo 3.º deste diploma.”

Também no artigo 41.º do mesmo decreto-lei é referido que:

“(Transferência de outros direitos)

Por despacho do Secretário de Estado da Segurança Social e independentemente de quaisquer outras formalidades, serão determinados outros direitos a transferir para o Instituto, designadamente o de arrendamento, de que sejam titulares a Caixa Nacional de Pensões, a Federação das Caixas de Previdência e Abono de Família e outras instituições de previdência.”

Ao longo dos 43 anos de existência do IGFSS, IP ocorreram diversos acontecimentos que influenciaram os saldos patrimoniais que hoje se apresentam no balancete, nomeadamente a transferência dos saldos das contas de contribuintes dos diversos centros distritais. Neste sentido e face ao tempo decorrido, só nos é possível assegurar a documentação de suporte aos acontecimentos ocorridos nos últimos 10 anos, sendo que a restante informação não foi possível identificar nos arquivos, nomeadamente no que diz respeito à origem dos saldos iniciais que transitaram para o novo Sistema de Informação Financeira em 2002.

A conformidade da titularidade e da valorização do património imobiliário é um dos objetivos do IGFSS, IP. Atendendo à obrigatoriedade da transição para o novo normativo contabilístico - SNC-AP - o IGFSS, IP irá aproveitar este momento para, em conjunto com as demais entidades que integram o perímetro de consolidação do Orçamento da Segurança Social², fazer o levantamento de toda a informação necessária ao registo contabilístico dos imóveis tendo em atenção as novas exigências do referido normativo. Assim, a par dos trabalhos quotidianos de melhoria neste âmbito, o levantamento de informação referido permitirá também, e como consequência natural da sistematização de informação sobre todos os imóveis, o seu correto reconhecimento contabilístico.

Relativamente aos “saldos devedores e credores, pendentes de conciliação”, importa referir que o IGFSS, IP apresenta no seu Balanço, saldos devedores e credores, pendentes de conciliação, cujo apuramento, controlo e validação, para além de ocorrerem em diversos sistemas de informação automatizados, são da responsabilidade do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP) e do Instituto de Informática, I.P. (II, IP). Esta situação decorre do próprio modelo orgânico e atribuições estabelecidas para cada uma das entidades que compõem o perímetro de consolidação do Orçamento da Segurança Social, sendo que, independentemente do trabalho levado a cabo pelo IGFSS, IP em articulação com as restantes Instituições

² Grupo de Trabalho da Seg. Social para a Implementação do SNC-AP, constituído por Despacho da Secretária de Estado da Segurança Social de 29 de março de 2018.



AT

de Segurança Social, na qualificação dos saldos constantes no balancete, não é possível ao IGFSS, IP assegurar o controlo integral de processos que, apesar de se refletirem na sua prestação de contas, estão a montante da sua própria esfera de intervenção.

No âmbito do processo de certificação legal de contas, e conforme a informação transmitida pelo fiscal único, tomando em consideração as dificuldades referenciadas, em particular o facto da prestação de contas do IGFSS, IP refletir um conjunto de operações informatizada a montante deste organismo, poderá ser suscitado junto da tutela, no quadro das suas competências próprias, um pedido de auditoria informática, o qual permitirá apurar eventuais aspetos de melhoria do sistema em vigor, bem como dos desenvolvimentos do Sistema de Informação Financeira que poderão decorrer da implementação do SNC-AP.”

O signatário fará ainda algumas considerações adicionais sobre as limitações de âmbito assinaladas pelo Fiscal Único do IGFSS, IP.

Primeira limitação de âmbito

À data de 31 de março de 2019 (último dia de exercício de funções do signatário no Conselho Diretivo do IGFSS, IP), e em função do elevado número de anos decorridos desde a criação do IGFSS,IP, não era possível provar documentalmente os factos que estão na base dos saldos iniciais de contribuintes e do património imobiliário.

Segunda limitação de âmbito

O signatário desconhece o atual estado da situação, bem como as diligências que possam, eventualmente, ter sido desencadeadas desde 1 de abril de 2019.

Terceira limitação de âmbito

Como é reconhecido, desde a criação do IGFSS, IP, houve um conjunto muito vasto de factos que contribuíram para a formação dos saldos atuais do Balanço (em Fundos Próprios, Património e Reservas). Em conformidade com o que já se referiu atrás, não é possível “concluir pela integralidade daqueles saldos” atendendo ao facto de ser impossível a recuperação/obtenção dos documentos que poderiam provar tais saldos.

Quarta limitação de âmbito

Uma parte muito significativa dos movimentos em cada exercício anual são o resultado dos diversos interfaces do Sistema Informático – na maior parte dos casos, a sua gestão é da responsabilidade de outros organismos do Sistema de Segurança Social. Esta situação decorre do modelo orgânico e das atribuições de cada uma das entidades que compõem o perímetro de consolidação do Orçamento da Segurança



Social. Em face deste enquadramento, o IGFSS, IP não tem a possibilidade de assegurar o controlo dos processos que, estando a montante da sua esfera de intervenção, vêm a refletir-se na sua prestação de contas.

Ainda assim, deve salientar-se que o IGFSS, IP inscreveu no seu Plano Anual de Desenvolvimento de Sistemas de Informação e Infraestruturas Tecnológicas (PADSIIT) de 2017 e 2018, as necessidades e pedidos de serviço ao Instituto de Informática, IP.. Aqueles pedidos tinham o objetivo de "garantir que os valores registados em SIF refletem os movimentos ocorridos no sistema de conta corrente, por forma a permitir quer ao IGFSS quer ao ISS a análise dos dados com fiabilidade, justificando as variações ocorridas nos mesmos". Adicionalmente, foram solicitados melhoramentos no interface GC/SIF, para além da "requalificação dos registos contabilísticos como consequência da introdução de pontos de controlo na Gestão Corrente de contribuintes (GC) com o SIF entre os três Institutos (II, IGFSS e ISS)".

Quinta limitação de âmbito

Esta situação decorre do modelo orgânico e das atribuições de cada uma das entidades que compõem o perímetro de consolidação do Orçamento da Segurança Social. À data de 31 de março de 2019, a situação mantinha-se inalterada. Recorde-se que o IGFSS, IP é a entidade responsável pelo pagamento de grandes volumes de prestações sociais, no contexto da Tesouraria Única da Segurança Social. Esta será a razão que explica a presença de valores materialmente relevantes nalgumas rubricas (designadamente de prestações sociais e de outras transferências correntes).

Sexta limitação de âmbito

O signatário desconhece se houve alterações aos circuitos de operacionalização dos pagamentos do Fundo Social Europeu (FSE). Admitindo que não houve qualquer alteração, então a situação ainda persistirá. O IGFSS, IP era, pelo menos até 31 de março de 2019, o organismo responsável pelos pagamentos do FSE. Porém, era a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP, a entidade responsável pela gestão e administração dos projetos neste âmbito. O Orçamento da Segurança Social é apenas um veículo por onde passa a receita e despesa no âmbito do FSE, tendo as operações um impacto neutro nos exercícios do IGFSS, IP.

Sétima limitação de âmbito

À data de 31 de março de 2019, os juros de mora das dívidas de contribuintes que não se encontravam em execução fiscal não estavam contabilizados por não estarem refletidos nas contas correntes. O signatário desconhece se foram feitos desenvolvimentos ulteriores com vista a ultrapassar este aspeto.

Para além destas alegações, o signatário junta em anexo (Anexo 1) a este exercício de contraditório, cópia do Ofício Ref.º DOC/DC – 9739/2017, de 21/04/2017, remetido pelo IGFSS, IP à Inspeção-Geral de Finanças (IGF), dando conta das medidas adotadas na sequência do Relatório n.º 2016/1871 da IGF,



relativo à Auditoria efetuada às receitas próprias de contribuições do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.

Algumas das recomendações constantes no Relatório de Auditoria da IGF estão relacionadas com limitações de âmbito suscitadas pelo Fiscal Único do IGSS,IP. Por esta razão, entende o signatário que é relevante anexar as respostas do Conselho Diretivo do IGSS, IP à data.

Nada mais tem o signatário a referir.

Com respeitosos cumprimentos,

Nuno Miguel Simões Venes



ANEXO 1



AA

SERVIÇO: DOC/DC

Exmº Senhor
 Inspetor de Finanças Diretor
 Renato Pinho Marques
 Inspeção-Geral de Finanças
 Rua Angelina Vidal, 41
 1199-005 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Relatório nº 2016/1871 da IGF	Email 21.02.2017	DOC/DC - 9739/2017	21/04/2017

ASSUNTO: Relatório nº 2016/1871 da IGF – medidas adotadas

Em resposta à mensagem eletrónica do dia 21 de Fevereiro do corrente, remetida por essa Inspeção-Geral, contendo o relatório e anexos da Auditoria efetuada às receitas próprias de contribuições do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., apresentam-se por esta via os comentários tidos por convenientes nas matérias da responsabilidade deste Instituto:

Recomendação 1 - *Proceda à definição de níveis de serviço com o II, bem como à implementação de procedimentos de monitorização e de controlo, que garantam que a integração da informação do sistema de gestão de contribuições no sistema de informação financeira é efetuada de forma integral e tempestiva e é passível de escrutínio e validação.*

Recomendação 2 - *Assegure, em articulação com o II e o ISS, a conciliação dos saldos de contribuintes e promova as correções que se mostrem necessárias.*

Relativamente as estas recomendações, e tal como já comunicado a essa Inspeção no n/ ofício DOC/DC-26095/2016 de 30.11.2016, o IGFSS,IP reuniu no passado dia 20.04.2017 com o II,IP no sentido de ser formalizado um pedido de SLA (Service Level Agreement) no âmbito da extração de débitos de conta corrente (GC) e a respetiva integração em SIF, assim como a extração de débitos e créditos de acordos prestacionais.

Neste SLA, serão definidas as regras em matéria de calendarização de extrações e respetivas integrações no sistema de informação financeira (SIF), por forma a monitorizar tempestivamente que as extrações oriundas de Gestão de Conta Corrente (GC) são integradas e contabilizadas em SIF no período a que respeitam, facilitando a avaliação por parte deste Instituto e das Regiões Autónomas dos impactos contabilísticos dos

MFJCFSS.001 - Anexo 1 - Data: 16-03-2016



Sede
 Av. Manuel do Maio, n.º 58 + 1049-002 Lisboa
 Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt



RA

mesmos. Logo que o SLA esteja formalmente contratualizado será disso dado conhecimento a essa Inspeção- Geral.

Recomendação 3 - *Diligencie junto do II a obtenção de informação sobre a totalidade dos registos contabilísticos que constituem o saldo da conta de clarificação e proceda à sua adequada e célere regularização.*

Na sequência da informação transmitida no ofício referenciado no parágrafo anterior, assim como resultado da reunião anteriormente referida, o que se tem verificado até à data é que a contabilização dos créditos “descaracterizados” (no que respeita aos Códigos de classificação de regime associados aos pagamentos) tem vindo a ser efetuada com recurso a uma tabela de imputação.

Esta metodologia tem vindo a ser alvo de críticas pelos órgãos de supervisão, uma vez que a volumetria de créditos com esta natureza é elevada, pelo que em 2015 foi solicitado ao II,IP o estudo de uma alternativa, e apresentada por este, duas hipóteses no seu estudo inicial. Ficou acordado com o II,IP que este apresentaria um documento, quer ao IGFSS,IP quer às Regiões Autónomas, no qual seria especificada cada uma das hipóteses e os resultados expectáveis para cada uma. Após análise do documento pelas Instituições referidas, será tomada uma decisão, assim como serão reavaliadas as contabilizações atualmente associadas ao processo de arrecadação da receita de contribuições, com recurso à realização dos necessários testes.

Recomendação 4- *Adote adequadas políticas e procedimentos contabilísticos que assegurem o cumprimento dos referenciais contabilísticos em vigor e permitam ultrapassar as insuficiências identificadas.*

Foi discutido entre o IGFSS,IP e o II,IP, ainda no âmbito da reunião realizada a 20.04.2017, os constrangimentos aplicacionais, administrativos e contabilísticos associados à relevação contabilística dos juros de mora.

Ficou decidido que o II,IP, irá elaborar um documento no qual apresentará os impactos operacionais, os custos envolvidos e o prazo para a implementação das hipóteses possíveis de apuramento e relevação contabilística desta dívida, face aos atuais sistemas de conta corrente.

O IGFSS,IP, em conjunto com as Regiões Autónomas, irá simultaneamente avaliar o impacto financeiro nas suas demonstrações financeiras que resultarão das hipóteses que vão sendo identificadas.





[Handwritten signature]

O Instituto de Segurança Social, IP será também envolvido neste projeto, sempre que seja admitida como hipótese a alteração do atual sistema de conta corrente (negócio na esfera deste Instituto).

Como já se havia adiantado em sede de contraditório ao projeto de relatório dessa Inspeção, em 30/11/2016 relativamente às seguintes conclusões e recomendações:

Conclusão 7. *Também a dívida participada pelo ISS às Secções de Processo Executivo do IGFSS denota falta de qualidade, evidenciada em especial pelo elevado volume de prescrições e de anulações, de que é exemplo o facto de 27,7% dos 1.443 milhões de euros de dívida participada em 2014, ter sido considerada prescrita pelo IGFSS (9%) antes da respetiva citação ao contribuinte ou objeto de anulação (18,7%) por não ser devida - vide 2.4.3.3.*

Conclusão 8. *Do ponto de vista financeiro, a dívida em execução fiscal residente no IGFSS ascendia em 31/12/2014 a 6.640 milhões de euros, da qual 51% com antiguidade superior a 5 anos, encontrando-se 32,7% (2.168 milhões de euros) com os respetivos processos suspensos, designadamente por insolvência do devedor.*

Nessa mesma data existiam processos em execução fiscal, no valor de 182 milhões de euros, para os quais não existia evidência de terem sido realizados quaisquer atos interruptivos da prescrição, pelo que se admite que, face ao prazo entretanto decorrido (mais de 5 anos), a respetiva dívida já se encontrará prescrita - vide 2.4.3.2.

Recomendação 5.- *Garanta que os processos executivos desmaterializados contem todas as peças processuais relevantes e que sejam definidos critérios objetivos para a pesquisa de bens no âmbito da fase de penhora e para a emissão da declaração em falhas - vide C9 de 3.1;*

Recomendação 6.- *Diligencie para que sejam analisados os processos em cobrança coerciva, visando a identificação e regularização de eventuais situações de dívida prescrita - vide C8 de 3.1*

A dívida em SEF (Sistema de Execuções Fiscais) prescreve em dois momentos:

1. À data da participação de dívida pela entidade credora – ISS,IP





AS

Quando à data da entrada em SEF o prazo prescricional já tenha ocorrido em sede administrativa (em GC ou SICC), a dívida é prescrita no exato momento da instauração do processo executivo - **PRESCRITOS NA INSTAURAÇÃO**

2. Registo de prescrição – manual ou por *batch* informático durante o decurso da instrução dos processos - **PRESCRITOS APÓS INSTAURAÇÃO**.

O parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Segurança Social de 2012 tem a recomendação:

“O Governo deve diligenciar no sentido de garantir a não ocorrência de reconhecimentos manuais ou automáticos de prescrições que, de acordo com a lei, não ocorreram, designadamente assegurando a inclusão na aplicação informática da informação e das funcionalidades relevantes para o efeito”

Em 25.10.2011 teve início um processo de prescrição pelo SEF com base nos requisitos definidos no despacho do Conselho Diretivo de 16.04.2009, proferido na Informação n.º 44 de 20.02.2009 do Departamento de Gestão da Dívida do IGFSS, IP.

Em 26.03.2012, face às recomendações do Tribunal de Contas, e estando em curso uma auditoria pela Inspeção Geral da Segurança Social, decorrente ainda de referências efetuadas no âmbito desta auditoria, veio a ser suspenso o processo. Ocorreram prescrições automáticas entre 25.10.2011 e 26.03.2012.

Dessa data em diante apenas vigora a possibilidade de prescrição manual balizada pela Orientação Interna n.º 01/DGD/2012 que estabelece a obrigatoriedade de registo em SEF do n.º de informação/ proposta que decretou a prescrição, que veio a ser clarificada pela Orientação Técnica n.º 03/CD/2015 de 20.11.2015 que restringiu o registo aplicacional de prescrição aos utilizadores que sejam coordenadores de Secção de Processo.

Apesar do conhecimento officioso da prescrição em sede executiva, o facto de todos os registos serem manuais e detalhados em suporte de informação – prévia ao registo – com os recursos existentes nas Secções de Processo, a análise de prescrição é feita maioritariamente quando invocada, pelo que sem automatismo, os valores de dívida prescrita são diminutos.





AS

Em 01.12.2015 foi divulgada a informação conjunta ISS,IP e IGFSS,IP a consensualizar os actos suspensivos e interruptivos de contagem de prazos.

São aguardados desenvolvimentos aplicacionais que permitam que o Sistema Integrado de Segurança Social faça nos diversos sub sistemas – GC, SICC, SEF ou outros, a leitura dos actos relevantes para a contagem de prazos prescricionais. Logo que tal ocorra, a dívida poderá vir a ser prescrita em sede administrativa (sem participação para SEF) e em sede executiva, por aplicação de critérios que transversalmente avaliam a inexistência de suspensões ou interrupções de prazos permitindo a prescrição no âmbito dos processos de dívida cuja antiguidade assim o determine.

Pretende-se também que a dívida não participada (ponto 2.4.2 – quadro 8 – alínea d) com antiguidade superior a 5 anos seja avaliada por sistema para efeitos de prescrição, previamente à sua participação para execução fiscal, potenciando a eficácia das execuções na recuperação da dívida ativa recente e com maior potencial de recuperação.

Conclusão 9. Os processos executivos sob responsabilidade do IGFSS,IP encontram-se organizados de forma fragmentada, com atos processuais dispersos, não permitindo uma análise global, segura e rápida dos mesmos e prolongam-se por vários anos, sem perspectiva quanto ao seu término, uma vez que na fase de penhora, não se encontram definidos critérios para a pesquisa de bens que permitam corporizar, dar sentido e alcance ao conceito de que o executado não possui bens necessários para solver a dívida, com a consequente declaração em falhas - vide 2.4.3.2.

A existência de penhoras feitas fora do SISS – através de SAG (Sistema Auxiliar de Gestão) e a inexistência de gestão documental integrada fragmentam diversas peças processuais que na reconstrução de processos físicos tornam morosa e administrativamente burocrática a tarefa.

A implementação do APEF (sistema de penhoras integrado em SEF) prevista para o final do ano de 2016 pelo Instituto de Informática para as penhoras bancárias, podendo em momento posterior, ser alargado às





Handwritten initials

penhoras de créditos, permitirá a rastreabilidade integral das peças processuais referentes a penhoras em SEF.

Com a entrada em vigor do PERES o projeto APEF sofreu um adiamento para data a concretizar.

O IGFSS,IP já solicitou ao II,IP que retome o projeto logo que possível, ultimadas que estejam as alterações sistémicas requeridas no âmbito do PERES.

O CIMO PDF (arquivo documental integrado do sistema de Segurança Social) terá também a valência de arquivar toda a documentação expedida dos subsistemas SISS, que a par com a gestão documental de entradas e saídas (aplicação smart docs) permitirá em qualquer local reconstruir um processo sem acesso ao papel.

Assim, estão em desenvolvimento ferramentas que pretendem facilitar a tarefa dos utilizadores.

Face à conclusão apresentada no relatório, o Departamento de Gestão da Dívida promoverá a definição de critérios transversais de avaliação e pesquisa de bens nomeadamente em CDF para consulta de bens imóveis, DSC pedidas por terceiros para penhoras de créditos, entre outros.

Neste contexto, concluindo-se pela impossibilidade de cobrança através de tais informações, poderão esses processos ser Declarados em Falhas de forma massificada.

Foi já questionado o II,IP (email anexo) sobre a possibilidade de inserção em Sistema de registos desta tipologia: Indicando o IGFSS,IP um universo de NIF's para os quais se pretende o registo do acontecimento "DECLARADO EM FALHAS" para todos os processos principais desse NIF e o carregamento desta informação no sistema por batch.

Assim, entendemos que as recomendações aqui formuladas devem ser acolhidas e estão em curso os necessários desenvolvimentos (aplicacionais e procedimentais) para a sua prossecução.

Com os melhores cumprimentos,

o Conselho Diretivo,

Nuno Venes
Vice-Presidente





TRIBUNAL DE CONTAS

13825/2022
2022/12/13



Serviço: CD
Registada com AR

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro
Fernando de Oliveira Silva
Av. da República 65
1050-089 - Lisboa

SUA REFERÊNCIA
2310/2017/DA III

SUA COMUNICAÇÃO
22/11/2022

NOSSA REFERÊNCIA
S-IGFSS/359492/2022

DATA
09/12/2022

ASSUNTO: Pronúncia relativa ao Relato da Verificação Interna da Conta do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. gerência de 01/01 a 31/12/2017

O Tribunal de Contas veio notificar o Conselho Diretivo do IGFSS do "Relato de Verificação Interna da Conta do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., gerência de 01/01/2017 a 31/12/2017", fixando prazo de 10 dias úteis para pronúncia sobre os factos e matérias dele constantes.

O Relato em apreço conclui que *"Da análise e conferência documental da presente conta verificam-se situações que impedem a sua homologação, designadamente as identificadas no ponto 2.5, que concluem no sentido de as demonstrações financeiras do IGFSS, I.P. não traduzirem de forma verdadeira e apropriada a sua situação económico-financeira, que originou a escusa de opinião emitida na CLC."*

Daqui deriva o seguinte Juízo sobre as Contas:

"A situação anteriormente identificada no ponto 2.5, afeta com significado as demonstrações financeiras sob exame, uma vez que se qualificam como relevantes, quer pela materialidade subjacente às distorções contabilísticas identificadas, quer pela respetiva natureza. Assim, os documentos de prestação de contas do IGFSS, I.P., não apresentam uma imagem verdadeira nem apropriada da situação financeira, pelo que a conta não reúne as condições para ser objeto de homologação".

Do enquadramento

Nos termos do artigo 40.º Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, o plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas aprova até 15 de dezembro de cada ano, com subordinação ao programa de ação trienal, o respetivo programa anual, tendo sido definida no Programa de 2021 uma verificação interna à conta do IGFSS, I.P., relativa ao exercício de 01/01/2017 a 31/12/2017.

Nos termos do n.º 2 do artigo 53.º da LOPTC, *"A verificação interna abrange a análise e conferência da conta apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência dos saldos de abertura e de encerramento e, se for caso disso, a declaração de extinção de responsabilidade dos tesoureiros caucionados"*.

O Regulamento do Tribunal de Contas, aprovado pelo Regulamento 112/2018-PG, de 24 de janeiro, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 3/2021-PG, de 24 de fevereiro, e pela Resolução n.º 2/2022-PG, no seu artigo 28.º, sob a epígrafe "Verificação interna de contas", determina:



Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

1/13



"1. A verificação interna incide sobre as contas incluídas no programa anual de verificação interna de contas que faz parte integrante do programa anual de fiscalização da 2.ª Secção ou das Secções Regionais.

2. A verificação interna das contas na Sede e nas Secções Regionais abrange a análise e a conferência das contas separadas e das contas consolidadas prestadas ao Tribunal, incluindo às Secções Regionais, qualquer que seja a natureza das entidades contabilísticas e dos seus regimes e sistemas contabilísticos, tendo em vista:

a) Confirmar a exatidão e a correção numérica e contabilística dos saldos de abertura e encerramento dos documentos de prestação de contas;

b) Confirmar a sua conformidade com os princípios e regras jurídicas aplicáveis, designadamente normas orçamentais e contabilísticas;

c) Apreciar a legalidade e a regularidade das operações subjacentes aos saldos a que se refere a alínea a);

d) Examinar as operações de consolidação;

e) Apreciar os relatórios de fiscais únicos, de conselhos fiscais, de revisores oficiais de contas ou de auditores externos, quer os que tenham natureza intercalar, quer os relativos às demonstrações financeiras, bem como os relatórios de auditoria dos auditores internos e dos órgãos do sistema do controlo interno que tenham incidência nos saldos de abertura e de encerramento das contas.

3. A verificação interna de contas é realizada pelos serviços de apoio do Tribunal de Contas, incluindo os serviços de apoio das Secções Regionais, de acordo com as Instruções e as Resoluções da 2.ª Secção e as aprovadas pelas Secções Regionais, as quais devem ser publicadas no Diário da República e nos Jornais Oficiais das Regiões Autónomas, e de acordo com os manuais de procedimentos aprovados para todo o Tribunal pelo Plenário Geral.

4. O resultado da verificação interna das contas é objeto de decisão de homologação simplificada, de homologação com reservas e recomendações ou de recusa de homologação pela 2.ª Secção ou pela Secção Regional, devendo ser sempre fundamentado qualquer decisão que não seja de homologação simplificada.

5. As decisões de homologação simplificada são objeto de aprovação em subsecção, tendo por base listas com a identificação das entidades contabilísticas e dos responsáveis pela apresentação das contas.

6. As decisões de homologação com recomendações ou de recusa de homologação, com ou sem recomendações, são sempre precedidas da elaboração de relato de verificação interna preparado pelos serviços de apoio, sob a direção funcional do Juiz relator responsável.

7. Os relatos são aprovados pelo Juiz relator, antes da realização obrigatória de contraditório.

8. Uma vez realizado o contraditório, há sempre lugar à elaboração de relatórios cujo texto é fixado pelo Juiz relator responsável e aprovados em Subsecção.

9. Nos relatórios de verificação interna de contas com reservas ou recomendações ou de recusa de homologação, deve constar a identificação da entidade contabilística, dos responsáveis pela apresentação das contas e dos responsáveis por infrações financeiras que sejam imputadas ou por desconformidades legais e contabilísticas passíveis de juízos públicos de censura".

A Resolução nº 06/03 – da 2ª Secção do Tribunal de Contas delimitou os termos e critérios a adotar em matéria de verificação interna de contas e sua homologação.

Especifica a referida Resolução os casos, qualificados como situações graves, em que o Tribunal de Contas pode recusar a homologação da conta objeto de verificação interna, a saber:

"a) alcances;

b) desvios ou pagamentos indevidos;

c) omissão de liquidação ou cobrança de receitas;





- d) *ultrapassagem dos limites de endividamento, em conformidade com a Lei da Estabilidade Orçamental, a Lei do Orçamento do Estado, Decreto-Lei de Execução Orçamental, Lei das Finanças Locais e legislação complementar;*
- e) *ultrapassagem dos limites das dotações orçamentais;*
- f) *ultrapassagem dos limites legais das despesas com pessoal;*
- g) *divergências significativas dos saldos que afectem a fiabilidade da demonstração numérica;*
- h) *deficiências que foram determinantes para que o Tribunal de Contas emitisse um juízo desfavorável no âmbito da verificação externa de contas da mesma entidade."*

Neste quadro, foi levada a efeito pela 2.ª Secção do Tribunal de Contas a verificação interna da conta do IGFSS relativa à gerência de 01/01/2017 a 31/12/2017 no âmbito do Processo 2310/2017.

Da intenção de não homologação

Fundamentando o douto Tribunal a intenção de não homologação da conta em apreço no Relatório e Parecer do Fiscal Único deste Instituto relativo à conta de gerência de 2017, em resultado de "*a respetiva Certificação legal de Contas ter sido emitida com uma escusa de opinião, por terem sido identificadas sete limitações de âmbito*", cumpre analisar cada uma das escusas invocadas, com vista a aferir se estão preenchidos os requisitos de não homologação da conta, nos termos preconizados no Relato.

Neste sentido, importa clarificar as matérias relativas às sete limitações de âmbito identificadas, naquela data, pelo Fiscal Único do IGFSS:

1. "*(...) avaliar com segurança sobre a razoabilidade da maioria dos saldos iniciais, constrangimentos que se mantém a esta data.*"

O IGFSS reconhece que se apresenta como complexa a avaliação dos saldos iniciais. Contudo tais constrangimentos têm de ser analisados em função de uma determinada linha de tempo, que se deve forçosamente fixar no período compreendido entre 1977, ano de criação do IGFSS, e 2002. Efetivamente para este período a prova documental, suportada em papel, sobre os factos que justificam o saldo final de 2001 / saldo inicial de 2002 apresenta-se de difícil leitura.

O saldo final de 2001 foi apurado no então sistema informático, nos termos do referencial contabilístico aplicável àquela data, tendo os respetivos movimentos sido convertidos para o plano de contas POCISSSS, tendo por base extracções de dados do sistema existente, os quais foram alvo de tratamento em folhas de cálculo em excel e subsequentemente carregados no novo sistema de informação.

A componente "saldos de contribuintes" foi carregada no sistema de informação do IGFSS em 2002 a partir de informação remetida pelo ISS, decorrente do processo de redefinição das atribuições deste Instituto e do IGFSS.

Com a entrada em produção do Sistema de Informação Financeira (SIF) no ano de 2002, verifica-se que todos os factos ocorridos em cada um dos últimos 20 anos e que concorrem para os respetivos saldos finais/saldos iniciais do ano subsequente, são passíveis de rastreabilidade, validação e auditoria, sendo forçoso, em nossa opinião, concluir pela respetiva razoabilidade, salvaguardados eventuais constrangimentos face ao saldo inicial do ano 2002.

Isto significa que os movimentos ocorridos nos últimos 20 anos devem ser considerados como revestidos de fiabilidade trazendo de forma verdadeira o retrato financeiro de cada ano económico no período.





No que respeita em particular aos saldos iniciais do património imobiliário, o IGFSS encontra-se a trabalhar na reconciliação e valorização daqueles ativos, com o objetivo de assegurar a integralidade da respetiva informação na transição para o novo normativo contabilístico, SNC-AP, a 01/01/2023.

2. "(...) Investimentos Financeiros (...), Imobilizações Corpóreas (...) e respetivas amortizações do exercício (...) não nos permitiram aferir da titularidade e valorização de um conjunto de ativos em 31 de dezembro de 2017 (...) não é possível concluir pela integralidade daqueles saldos, podendo subsistir situações, cuja existência e/ou possível ocorrência seja desconhecida e que deveriam ser alvo de desreconhecimento ou de divulgação nas Demonstrações Financeiras do exercício em análise.

No que respeita à situação da titularidade e valorização dos ativos, a atual situação difere substancialmente da apurada em 2017.

Relativamente aos imóveis estão implementados mecanismos internos que asseguram a regularização registral do património transferido pelo ISS para a esfera patrimonial do IGFSS, no prazo máximo de 120 dias após a receção dos autos de transferência. No que concerne aos imóveis transferidos entre 2005 e 2010, foram efetuados trabalhos de regularização de titularidade, pelo que a maioria das situações se encontram sanadas.

Todos os imóveis do IGFSS estão identificados e reconhecidos contabilisticamente, pelo que se encontram sanadas as questões suscitadas pelo Fiscal Único e que motivaram a escusa neste âmbito.

Referimos, contudo, as atividades desenvolvidas e implementadas que desde 2016 permitiram sanar as questões identificadas pelo Fiscal Único, a saber:

Da Verificação da contabilidade patrimonial

Este Instituto desde o ano de 2016 que tem vindo a efetuar um trabalho de verificação da contabilidade patrimonial de Bens Imóveis propriedade do IGFSS, efetuando correções aos imobilizados com impacto ao nível da correção das amortizações, trabalho este desenvolvido no âmbito da amostra identificada anualmente no Parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE), bem como nos trabalhos preparatórios desenvolvidos com o objetivo de assegurar a transição para o SNC-AP, suportado no sistema informático designado S4HANA.

Nesta sequência, para efeitos de migração de dados relativos aos imobilizados para o novo S4Hana, foi implementada uma metodologia de trabalho assente na extração de listagens emitidas pelo Instituto de Informática, IP (II, IP), do SIF-Modulo AA (Imobilizado) que permitiu:

- Realizar a inativação dos imobilizados com valor "zero" que não se encontravam no sistema associados a imóveis ativos. Tendo sido efetuado a inativação de 1942 imobilizados "atendendo a que já se encontram alienados, cedidos ou transferidos para outras contas, não tendo estes imobilizados qualquer relação com imóveis que atualmente são propriedade do IGFSS" - conforme proposta presente na informação (I-IGFSS/#DPI-DGIS/256252/2021) que foi objeto de despacho da senhora vogal de 03/11/2021;
- Realizar a inativação de 404 imobilizados ativos com valores associados, sem relação com imóveis atualmente na esfera jurídica do IGFSS, IP, assente numa análise detalhada quanto aos motivos para a sua inativação, conforme proposta na informação (I-IGFSS/#DPI-DGIS/5312/2022 de 5/01/2022 a qual foi objeto de despacho da Senhora Vogal de 7/01/2022;





c) Proceder à análise dos ficheiros remetidos pelo II, IP, com o objetivo de assegurar a chave de ligação entre o imobilizado e o respetivo imóvel, efetuada através dos dados fiscais do imóvel, considerando a ausência de interação automática entre os módulos RE (Gestão imobiliária) e AA (Imobilizado), tanto no atual sistema, como no S4Hana.

Refira-se que todo o trabalho realizado pelo IGFSS, na área do património imobiliário ao nível da correção e verificação da contabilidade patrimonial, teve como objetivo dar cumprimento às recomendações do Tribunal de Contas, em particular no âmbito do PCGE de 2020, que refere que “na transição para o novo referencial contabilístico (SNC-AP), seja garantido que as demonstrações financeiras reflitam de forma verdadeira e apropriada o valor dos imóveis.”

Com a implementação do novo sistema de informação financeira irá existir uma melhoria na qualidade da informação carregada em sistema, assim como a eliminação de erros do passado que prejudicaram o cálculo correto das amortizações.

Acresce que, face ao número de imóveis propriedade do IGFSS e respetivos imobilizados é possível observar-se nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2016 a 2021 o reflexo de um trabalho contínuo e de melhoria que demonstra o elevado esforço e enfoque sobre estas matérias e a garantia de que o procedimento de exigibilidade por parte do IGFSS da documentação que suporta o registo contabilístico já vem sendo acolhido relativamente aos processos de transferência ocorridos após 2016 e 2017.

Da Valoração do imobilizado e ausência de suporte documental

Os bens do ativo imobilizado, adquiridos por via da transferência de património do ISS para o IGFSS ao abrigo do Decreto-lei 112/2004, de 13 de maio estão sujeitos, até à entrada em vigor do SNC-AP, ao disposto no ponto 4.1.6 dos critérios de valorimetria do POCISSSS, na medida em que são valorizados pelo valor constante dos registos contabilísticos da entidade de origem, tendo sido este o procedimento adotado pelo IGFSS.

Em consonância com a informação transmitida ao Tribunal de Contas no âmbito dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, os imobilizados referentes aos imóveis propriedade do IGFSS, provenientes do ISS foram registados no sistema informático SIF/SAP pelos valores contabilísticos de anteriores sistemas (aquando da implementação do POCISSSS, em 2002), por valores históricos transitados e pelos custos de aquisição quando se tratava de imóveis que integraram o património da Segurança Social por dação em pagamento.

Refira-se que muitos dos imóveis apresentavam insuficiências documentais contabilísticas, pelo facto dos mesmos terem origem nas antigas caixas de previdência, pelo que existem dificuldades, por parte dos serviços do ISS que, em regra, procederam ao registo contabilístico dos imobilizados, em localizar a documentação que deu origem aos respetivos registos contabilísticos.

Sendo que o IGFSS apenas dispõe dos documentos de suporte ao valor do registo contabilístico que ocorreram no ISS, quando esta entidade remete a respetiva documentação.

Sem prejuízo deste facto, no final do ano de 2016 foi instituído um procedimento entre o ISS e o IGFSS, que, aquando a transferência do imobilizado, é solicitado ao ISS, o envio de suporte documental que justifique os valores contabilísticos, bem como a indicação de situações extraordinárias ou factos que ocorreram na entidade de origem e que possam ter impacto no cálculo das amortizações, para que o IGFSS não tenha que assumir, designadamente, proveitos ou custos de amortizações que não ocorreram.

Com base na metodologia de trabalho supra mencionada, tem sido possível a este Instituto colmatar situações que no passado não estariam em conformidade com as regras do POCISSSS e garantir que aquando a transferência de





imobilizados resultantes da transferência de património do ISS ao abrigo do disposto no Decreto-lei 112/2004, de 13 de maio, a mesma é acompanhada de suporte documental relativo ao valor contabilístico transferido e, no caso de não existir, requerer justificação do facto, de modo garantir um rigor contabilístico.

Refira-se que, em outubro de 2016, foi definido um conjunto de procedimentos internos com o objetivo de colmatar as insuficiências detetadas no âmbito das recomendações do Tribunal de Contas, para efeitos de adoção dos seguintes procedimentos:

1. Implementar procedimentos entre o IGFSS e o ISS para a transferência dos imóveis, através da execução de um projeto de regularização que garanta a correta e tempestiva transferência do património, regularização cadastral do imóvel, bem como a correta transferência do imobilizado;
2. Correção da amostra do Tribunal de Contas no âmbito do PCGE efetuada aos imobilizados;
3. Registo das alienações no ano da realização da escritura, efetuando o respetivo abate do imobilizado no prazo máximo de cinco dias após a realização da escritura de compra e venda;
4. Assegurar que o registo contabilístico de entrada e saída de património se verifique no próprio ano;
5. Assegurar que a incorporação das obras seja efetuada após a sua conclusão e no respetivos imobilizados, devendo ser corrigidos os imobilizados sempre que se verifique o incumprimento do artigo 36º do CIBE;
6. Correção da vida útil do bem e amortizações, sempre que se identifique a existência de informação incorreta;
7. Garantir que as transferências de imobilizados efetuadas pelo ISS, sejam suportadas documentalmente e que as mesmas cumprem os critérios definidos no CIBE.

Nos últimos seis anos tem sido efetuado um esforço no âmbito da correção dos imobilizados, com vista a dar cumprimento às recomendações do Tribunal de Contas, ainda que não exista uma informação sistematizada das correções efetuadas.

Desde o final do ano de 2016, que constitui procedimento interno dos serviços afetos ao Departamento de Património Imobiliário do IGFSS, verificar e confirmar as incorporações dos imobilizados em curso realizadas, com vista à sua correção, sempre que necessário, bem como garantir a fiabilidade da informação no SIF.

Em face do exposto, constata-se que o trabalho desenvolvido ao longo dos últimos anos vai de encontro à regularização das questões suscitadas pelo Fiscal Único no âmbito da valorização do património.

Da Titularidade

Relativamente à titularidade dos imóveis, informa-se que sempre foi uma preocupação deste Instituto a regularização dos imóveis cuja titularidade não se encontrava registada a favor do IGFSS.

O processo de regularização dos imóveis, dada a sua complexidade obriga à realização de um conjunto de diligências de recolha de informação junto de diversas entidades e tratamento da respetiva informação que permitem efetuar a respetiva tramitação processual e trato sucessivo

Existe um histórico de transferências de património, realizadas entre os anos de 2005 a 2010, que foram acompanhadas de insuficiente/deficiente documentação, que dificultou o registo da titularidade destes imóveis a favor do IGFSS.





Na maioria dos imóveis que no ano de 2016 ainda não tinha sido objeto de regularização, pelo facto de existirem dificuldades no registo da titularidade a favor do ISS e do IGFSS tinham como fundamento, entre outros:

- a. ausência de autos;
- b. necessidade de levantamento topográfico, dada a divergência de áreas entre a matriz e o registo predial;
- c. ausência do testamento que deu origem aos imóveis que compõem os legados;
- d. falta de elementos/documentos no processo de transferência.

Face a esta problemática e à importância da mesma, este Instituto em 2018 contratou a prestação de serviços de solicitadoria para efeitos de regularização deste património, não tendo sido possível concluir a regularização de um conjunto de imóveis dada a complexidade da documentação necessária para efeitos de trato sucessivo.

Posteriormente, em 2021, este Instituto contratou a aquisição de serviços técnicos especializados para regularizações de titularidade de imóveis do IGFSS, cujo o objetivo era assegurar a regularização do cadastro patrimonial, trabalho que se encontra em curso e que inclui levantamentos topográficos, regularização de áreas, conformidade cadastral de imóveis que se encontram registados a favor deste Instituto.

Ao nível da titularidade, o trabalho desenvolvido permite com segurança assegurar que os imóveis propriedade deste Instituto se encontram devidamente registados, estando identificado o universo cujo processo de regularização ainda se encontra em curso. As diligências efetuadas permitem assegurar com rigor e fiabilidade a conformidade da informação registada em SIF.

Do Sistema de Gestão de Imóveis e Bens Móveis

No ano de 2021 foi possível concluir a implementação do Sistema de Gestão de Imóveis, com o carregamento da informação cadastral e contratos, embora, nesta fase, sem possibilidade de interação com o sistema de informação financeiro (SIF/SAP) de suporte à atividade do IGFSS na área da gestão do património próprio.

Efetivamente, no ano de 2018, o IGFSS apresentou candidatura no âmbito do programa SIMPLEX 2018, para implementação de uma solução que permita gerir os imóveis que constituem o património da Segurança Social, nas áreas da administração, conservação, avaliação e alienação, a qual foi aprovada.

O projeto do sistema integrado de gestão do património imobiliário da segurança social, teve início com o contrato assinado a 11/11/2019, após procedimento aquisitivo para o efeito.

A solução tecnológica contempla a integração das diversas vertentes da gestão do património imobiliário num único sistema, com valências ao nível dos instrumentos previsionais, evitando redundâncias e erros de informação, garantindo uma maior capacidade de resposta ao nível da gestão e a simplificação no contacto de todos os interessados com o Departamento de Património Imobiliário. A solução implementada possibilita o processo de desmaterialização dos processos físicos.

No que respeita ao acervo de bens móveis, em 2021 o IGFSS procedeu à atualização do seu cadastro, tendo realizado naquele ano, não só todo o processo de inventário e etiquetagem dos bens móveis que integram o seu património, bem como a correspondente reconciliação físico-contabilística, com as respetivas regularizações contabilísticas (informação detalhada no ofício S-IGFSS/98036 de 11/04/2022 enviado ao Tribunal de Contas em resposta ao ofício n.º 11600/2022 - DA1).





A reconciliação e valorização destes ativos foram essenciais na preparação da transição para o normativo contabilístico SNC-AP. Sobre esta matéria, o PCGE de 2021 reconhece que *"a atualização dos inventários para a implementação do SNC-AP com reconciliações físico-contabilísticas tem proporcionado regularizações contabilísticas relevantes das quais se destacam as ocorridas no IGFSS (...) que através de registo de abates, em 2021, reduziram o valor bruto dos bens móveis refletido no balanço de 2020 em cerca de 45,4% (...)"*¹.

Salientamos ainda que, no âmbito dos procedimentos de reconciliação físico-contabilística dos bens móveis, foi elaborado um manual de procedimentos, aprovado pelo Conselho Diretivo em 02/12/2021.

3. *"(...) Fundos Próprios, Património (...) e Reservas (...) devido ao tempo decorrido desde as primeiras operações (1977) não é possível concluir pela integralidade daqueles saldos, podendo subsistir situações, cuja existência e/ou passível ocorrência seja desconhecida e que deveriam ser alvo de desconhecimento ou de divulgação nas Demonstrações Financeiras do exercício em análise.*

A este propósito cumpre esclarecer que a verificação da integralidade dos saldos está condicionada pela complexidade de tratamento da prova documental e suporta aos diversos acontecimentos que, desde a criação do IGFSS e até 2001, concorreram para a totalidade dos saldos apresentados atualmente no Balanço em Fundos Próprios, Património e Reservas.

Sendo de relevar o esforço de implementação de metodologias de mitigação de eventuais constrangimentos de contabilização de movimentos durante todo o ano de 2002, de forma a garantir a fiabilidade das contas deste ano em concreto.

À semelhança do referido anteriormente, salientamos que após a entrada em produção do SIF, os factos que ocorreram e que concorreram para o apuramento dos saldos finais e iniciais de cada ano são passíveis de validação, com a salvaguarda dos valores inicialmente carregados no sistema, ou seja, os saldos iniciais do ano 2002.

4. *O IGFSS, I.P. apresenta no seu Balanço, saldos devedores e credores, pendentes de conciliação, cujo apuramento, controlo e validação, para além de ocorrerem em diversos sistemas de informação automatizados, são da responsabilidade do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.) e do Instituto de Informática, I.P. (II, I.P.). (...) Os procedimentos adotados não nos permitiram verificar, por devedor, no final de cada período contabilístico, o valor total, a sua antiguidade e se a dívida é, ou não, de cobrança duvidosa.*

Os saldos finais apresentados no Balanço do IGFSS no final de cada exercício económico resultam do somatório dos saldos iniciais e da variação ocorrida no próprio exercício.

No que respeita às variações ocorridas no próprio exercício, estas resultam maioritariamente de lançamentos produzidos pelos diversos interfaces existentes nos sistemas da segurança social e que, de acordo com o modelo implementado, são geridos por outros institutos, designadamente o Instituto de Segurança Social, I.P. (ISS) e o Instituto de Informática, I.P. (II). Contudo, mais uma vez realçamos que os movimentos contabilizados em cada exercício económico são passíveis de serem rastreáveis e justificados.

¹ Cfr. página 174 do PCGE de 2021.





O IGFSS é responsável e controla diretamente a gestão da dívida de contribuintes da segurança social que foi participada e se encontra em execução fiscal, residente em SEF, encontrando-se todos os movimentos, valores, antiguidade e identificação dos devedores devidamente documentados, sendo passíveis de verificação e rastreabilidade.

Relativamente às contas, no Ativo, de utentes e clientes (no total de 9.367.679.987,07 euros em 2017), a maioria da dívida relevada contabilisticamente encontra-se registada no Sistema de Execuções Fiscais (no valor de 7.158.591.728,48 euros), sendo por isso possível efetuar a respetiva conciliação, como se detalha no quadro seguinte:

BALANÇO - ATIVO BRUTO	2017	%
211 - Clientes c/c	15.018.186,22	0,2%
212 - Contribuintes c/c (das quais):	3.682.051.308,16	39,3%
21217 - Acordos prestacionais em SEF (1)	1.303.406.908,59	13,9%
212 - SEF - maturidade <6 meses ou abrangidas por garantia (2)	467.129.831,27	5,0%
218 - Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa (das quais):	5.670.610.492,69	60,5%
2182210000 - SEF > 6 meses (3)	5.388.054.988,62	57,5%
TOTAL	9.367.679.987,07	100%
Subtotal SEF (4) = (1)+(2)+(3)	7.158.591.728,48	76,4%

Fonte: SIF e SEF.

Assim, no que respeita aos saldos de utentes e clientes, o IGFSS apurou, controlou e validou materialmente 76% do total da dívida relevada contabilisticamente na conta de gestão de 2017

No que respeita à componente dos saldos de utentes e clientes não registada em SEF e residente no sistema de Gestão de Contribuições gerido pelo ISS, e face à arquitetura deste sistema que implica um processo complexo de contabilização, que pode gerar constrangimentos no apuramento de informação, o IGFSS tem vindo a desenvolver um conjunto de diligências com vista a suprir quaisquer situações que possam ser alvo de reserva ou de difícil validação.

Assim, é de toda a relevância salientar as iniciativas desencadeadas pelo IGFSS neste âmbito:

- Nos Planos de Atividades de 2020 e de 2021, foram incluídos dois novos indicadores e definidas atividades que visavam reconciliar, quer a dívida de contribuintes que se encontra ao abrigo de acordo prestacional na gestão de conta corrente de contribuintes, quer a dívida de contribuições de Seguro Social Voluntário (com a dívida em SIF). A metodologia utilizada no apuramento desta tipologia de dívida seria replicada nas restantes.
- Este processo de reconciliação de saldos/operações recíprocas entre ISS e o IGFSS foi adiado em 2020 devido à situação pandémica. Em 2021, não foi concretizado devido à impossibilidade por parte do II justificada "na sequência da identificação de um conjunto de novos requisitos não previstos solicitados pelos diversos organismos do MTSSS no âmbito dos trabalhos do Interface SICC-SIF" (Cfr. email da Presidente do II de 01/11/2021). Esta atividade será novamente integrada no plano de atividades do IGFSS de 2023.
- No Plano Anual de Desenvolvimento de Sistemas de Informação e Infraestruturas Tecnológicas (PADSIIT) do IGFSS de 2017, 2018 e posteriores, são descritas as necessidades e os respetivos pedidos de serviço efetuados ao II com o "objetivo de garantir que os valores registados em SIF refletem os movimentos ocorridos no sistema de conta corrente, por forma a permitir quer ao IGFSS quer ao ISS a análise dos dados com fiabilidade, justificando as variações ocorridas nos mesmos". Especificamente, foram sinalizados "melhoramentos no interface GC/SIF" e "requalificação dos registos contabilísticos como consequência da introdução de pontos de controlo na Gestão Corrente de contribuintes (GC) com o SIF entre as três Institutos (II, IGFSS e ISS)".





- d) A auditoria informática ao SIF solicitada pelo Fiscal Único foi concluída e o relatório final enviado ao Secretário de Estado da Segurança Social, com proposta de designação de Grupo de Trabalho². Foram emitidas recomendações em cinco domínios e a sua implementação será promovida em articulação com o II e o ISS.

5. "O IGFSS, IP apresenta na sua Demonstração de Resultados rubricas materiais cujo apuramento, controlo e validação (...) são da responsabilidade do ISS, IP e do II, IP. (...)"

Nos termos da sua lei orgânica, são atribuições do IGFSS, entre outras, elaborar o orçamento da segurança social e assegurar, coordenar e controlar a execução do orçamento da segurança social.

Neste quadro, as receitas do sistema de segurança social, com pequenas exceções, são inscritas no orçamento do IGFSS, cabendo-lhe efetuar as transferências, através da figura de abastecimentos financeiros, para as demais instituições de segurança social (ISS's), designadamente ISS e II, que as inscrevem no seu orçamento e realizam a correspondente despesa, sendo estas entidades responsáveis por garantir o pagamento final aos beneficiários. Em sede de consolidação da execução do orçamento da Segurança Social, estas operações orçamentais entre o IGFSS e as ISS's são conciliadas e eliminadas, permanecendo apenas a receita e despesa efetiva do sistema de segurança social.

O IGFSS é responsável pelo cumprimento das normas e mapas consignados na Lei do Orçamento do Estado, em cada ano, no que respeita à afetação das dotações do orçamento da Segurança Social.

Neste quadro, o IGFSS, em conformidade com as atribuições que lhe estão legalmente cometidas, em função de planos de tesouraria devidamente documentados e autorizados pelas entidades do sistema de destino, bem como nos processos de validação que lhe são remetidos, procede ao pagamento/transferência das correspondentes verbas, assumindo a respetiva despesa orçamental.

Nenhum valor é transferido, sem previamente ser validada a documentação subjacente a essa transferência.

No cumprimento das suas atribuições e competências, o IGFSS é também intermediário de operações, nomeadamente na área do Fundo Social Europeu, bem como assume a responsabilidade da entidade que abastece as instituições da segurança social no âmbito da Tesouraria Única, em conformidade com o seu diploma orgânico e demais legislação aplicável.

Atualmente, no âmbito da Tesouraria Única, o IGFSS é responsável pelo pagamento da maior parte da despesa do sistema segurança social, motivo pelo qual as suas demonstrações financeiras apresentam valores elevados em rubricas como transferências correntes concedidas e prestações sociais.

As rubricas de âmbito extraordinário, referentes a proveitos e custos, refletem a dinâmica da obrigação contributiva ao longo do exercício económico e que, de acordo com o modelo definido, encontra-se na esfera patrimonial do IGFSS. A dimensão e expressão dos valores apresentados nestas rubricas justificam-se fundamentalmente pelas variações do impacto das correções relativas a exercícios anteriores referentes a declarações de remunerações contabilizadas.

O detalhe das transferências correntes concedidas e prestações sociais (23.673.576.781,80 euros em 2017 e 23.586.445.343,19 euros em 2016), encontra-se devidamente discriminado em mapas de suporte à Demonstração de Resultados, os quais foi dado integral acesso ao Fiscal Único e a esse Tribunal. Os movimentos constantes destes mapas

² Em cumprimento do despacho da Senhora Presidente do IGFSS de 07/04/2022, exarado sobre a informação I-IGFSS/#DOC-DCONTAB/93556/2022. O relatório final foi igualmente remetido ao Tribunal de Contas em 01/07/2022 (S-IGFSS/178488/2022), em resposta ao e-mail com a referência 20602/2022/DAl.





resultam de pedidos de abastecimentos das ISS's, de transferências concedidas a entidades externas e contempladas no Orçamento do Estado e transferências no âmbito do Fundo Social Europeu (FSE).

Assim, qualquer movimento que concorre para o saldo de cada uma das contas encontra-se suportado em adequada documentação e é passível de ser auditado e rastreado.

No que respeita aos custos e perdas extraordinárias (4.079.821.946,38 euros em 2017 e 4.157.393.249,90 euros em 2016), também o respetivo detalhe se encontra devidamente discriminado em mapas de suporte à Demonstração de Resultados do IGFSS, dos quais foi dado integral acesso ao Fiscal Único e a esse Tribunal.

Os movimentos constantes em custos e perdas extraordinárias resultam de transferências de capital concedidas para entidades da segurança social, entidades externas, transferências para a capitalização e anulações de débitos de contribuições (conta 6973). Todos estes registos se encontram suportados em adequada documentação e são passíveis de ser auditados e rastreados.

Quanto aos proveitos e ganhos extraordinários (4.153.897.660,47 euros em 2017 e 4.066.457.693,81 euros em 2016) igualmente se encontra devidamente discriminado o respetivo detalhe em mapas de suporte à Demonstração de Resultados do IGFSS, dos quais foi dado integral acesso ao Fiscal Único e a esse Tribunal.

Os movimentos constantes nas rubricas de proveitos e ganhos extraordinários resultam de devoluções de saldos de gerências, regularizações extraordinárias e contabilização de débitos de contribuições de anos anteriores (conta 7977). Todos estes registos se encontram suportados em adequada documentação e são passíveis de ser auditados e rastreados.

Assim, ainda que o "apuramento, controlo e validação" ocorra em sistemas da responsabilidade de outras instituições, o mesmo não deixa de ocorrer do lado do IGFSS nos procedimentos instituídos e na componente que lhe diz respeito, sendo possível rastreá-los nas contas do IGFSS, avaliar o respetivo apuramento, controlo e validação.

6. (...) os procedimentos adotados aos programas/projetos para os quais estão registados direitos (...) e obrigações (...) no Balanço, Proveitos (...) e Custos (...) na Demonstração de Resultados, assentam em dados e documentos que não permitem ter uma visão global e plena das responsabilidades individuais de cada entidade envolvida no processo. Deste modo e por dependerem de informação de entidades terceiras, não podemos certificar que se encontram exatos (...). A intermediação nos pagamentos de fundos no âmbito programas/projetos é uma operação neutra para o IGFSS.

Decorrente da implementação dos vários quadros comunitários, foi o IGFSS incumbido de assumir a competência de entidade pagadora do FSE. Contudo, os projetos são geridos, controlados e acompanhados administrativamente pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP.

Como é do conhecimento desse Tribunal e reconhecido pelo Fiscal Único, esta operação não tem impacto no resultado do exercício apresentado pelo IGFSS, sendo uma operação neutra. Os saldos apurados em cada exercício económico e que resultam de receita não aplicada em despesa, ficam refletidos contabilisticamente no Balanço, espelhando desta forma a obrigação do IGFSS.

Salientamos que, não existindo alterações ao circuito de operacionalização dos pagamentos do FSE, as demonstrações do IGFSS irão refletir os saldos decorrentes deste modelo.

A este propósito esclarece-se que é através do Orçamento da Segurança Social (OSS) que se processa toda a tesouraria associada ao FSE e FEAC, sendo que o IGFSS apenas processa o pagamento dos apoios no âmbito destes programas por





indicação da Agência para o Desenvolvimento e Coesão. O IGFSS apesar de relevar contabilisticamente estes apoios, não tem qualquer interferência no processo inerente à assunção de despesa, nomeadamente no que diz respeito a certificação das despesas elegíveis, tramitação de candidaturas, etc., porque tal não lhe compete.

7. O IGFSS, IP não dispõe de um sistema que lhe permita calcular os montantes dos juros de mora sobre as dívidas dos contribuintes que não estão em execução fiscal nem as provisões para os correspondentes riscos de cobrança- (...)

Os juros de mora das dívidas dos contribuintes, que não estão em execução fiscal, são apurados no ato de emissão do documento de pagamento, sendo a componente da dívida por juros refletida na conta corrente, quando se verifica o pagamento efetivo por parte do contribuinte.

Não correspondendo integralmente ao que é referido pelo Fiscal Único a este propósito em sede de Escusa de Opinião, uma vez que o IGFSS procede ao apuramento dos juros de mora, ainda que em momento posterior.

Em suma, parece-nos demonstrado que algumas das limitações de âmbito identificadas pelo Fiscal Único no exercício de 2017 resultam do modelo organizativo e das atribuições das instituições de segurança social, não existindo qualquer impedimento na verificação e validação dos registos que concorrem anualmente para as demonstrações financeiras.

Do Relato do Tribunal de Contas é ainda sublinhada a ênfase do Fiscal Único "com vista à resolução das limitações enunciadas nos pontos 4, 5 e 7 acima, encontra-se em curso a articulação dos termos, para a apresentação à Tutela de um pedido para a realização de uma auditoria informática ao sistema de informação financeira (SIF) da segurança social".

Com efeito, por carta datada de 18/03/2019, remetida ao Conselho Diretivo deste Instituto, vem a Sociedade de Revisores Oficiais de Contas APPM - Ana Calado Pinto, Pedro de Campos Machado, Ilídio César Ferreira & Associados, SROC, Lda., ao abrigo do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, solicitar a realização de uma Auditoria ao Sistema de Informação Financeira (SIF) da Segurança Social, com o intuito de:

- a) Validar os saldos ativos e passivos à data de 31 de dezembro de 2018 (identificação das dívidas reais ativas e passivas à data), bem como os proveitos e custos registados entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018;
- b) Validar os registos do sistema de informação financeira, nomeadamente a identificação dos erros de sistema, mas acima de tudo, do seu tratamento e/ou procedimento;
- c) Apurar o valor da dívida não relevada no balanço, na sequência da não entrega e/ou submissão das declarações de remuneração, por tipologia de contribuinte;
- d) Validar os montantes de receitas cobradas no período e as despesas contabilizadas.

Mais refere a referida carta que era pretensão da APPM, SROC, com esta auditoria, "encontrar um suporte que nos permita ultrapassar as questões relatadas na nossa escusa de opinião aos exercícios de 2016 e 2017", permitindo mesmo que "as ressalvas enunciadas (...) sejam ultrapassadas e retiradas da CLC".

Por despacho da Secretária de Estado da Segurança Social de 08/05/2019 foi determinado que o IGFSS diligencie pela realização da auditoria externa solicitada pelo Fiscal Único.



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO
DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Em 17/02/2021, na sequência de procedimento por concurso público, veio a ser assinado contrato com a empresa Pricewaterhousecoopers & Associados, SROC, Lda., tendo por objeto a prestação de serviços de auditoria ao sistema de informação da Segurança Social.

Em 10/02/2022, vem a referida SROC apresentar o "Relatório de Auditoria Informática ao Sistema de Informação Financeira (SIF) da Segurança Social", do cujo teor foi dado conhecimento a esse Tribunal.

Em complemento de todas as diligências e iniciativas que o IGFSS tem vindo a desenvolver ao longo dos últimos anos, além das que se encontram ainda em curso, é sua convicção que a implementação das recomendações plasmadas no relatório da auditoria informática ao sistema de informação financeira, permitirá ultrapassar a maior limitação reconhecida, relacionada com a dívida de contribuintes, com o objetivo de garantir o apuramento e a reconciliação dos saldos

Da conclusão

Em face do exposto, verifica-se que das limitações identificadas pelo Fiscal Único e que se prendem com situações passíveis de apropriação e controlo operacional por parte do IGFSS se encontram supridas à presente data e em grande parte não prejudicavam a apreciação e validação da conta de gerência de 01/01/2017 a 31/12/2017, ainda que em face de constrangimentos reconhecidos pudessem ser apontadas ênfases, ou, no limite, reservas.

As questões enunciadas que resultam do modelo instituído na organização do sistema de Segurança Social, e da metodologia de elaboração, gestão e execução do Orçamento da Segurança Social, que integra, para além do IGFSS, também o ISS e o II, bem como da articulação com a ADC, I.P., em matéria de fundos comunitários, ou ainda transferências para o IEFP ou INATEL em conformidade com o estabelecido nas Leis de Orçamento do Estado, não sendo passíveis de controlo operacional pelo IGFSS no que respeita ao processo de decisão de pagamento a final, são objeto de validação e conciliação de informação financeira, sendo todos os registos, transações e movimentos com reflexo na conta passíveis de verificação e validação.

Nestes termos e s.m.o parece-nos que não estamos em presença de situações graves, tais como qualificadas no ponto 5 da Resolução n.º 06/03 da 2.ª Secção, permitindo concluir no sentido de ser emitida a competente homologação sobre o relato da verificação interna da conta da gerência de 2017, ao abrigo do n.º 3 do artigo 53.º, da LOPTC, e demais normativos aplicáveis, sem prejuízo de eventuais recomendações que o douto Tribunal considere adequadas.

O Conselho Diretivo

