

Tribunal de Contas

Relatório n.º 01/05

Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social

(Janeiro a Setembro de 2004)

Lisboa
Janeiro/2005



Índice

ABREVIATURAS UTILIZADAS	3	III.4.1.1. Subsistema de Solidariedade	17
I. SÍNTESE CONCLUSIVA.....	5	III.4.1.2. Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional	18
II. ENQUADRAMENTO GERAL	7	III.4.1.3. Subsistema Previdencial – Repartição	20
II.1. O Controlo da Execução Orçamental pelo Tribunal de Contas.....	7	III.4.1.4. Sistema de Acção Social	22
II.2. Fiabilidade dos Dados – Limitações e Condicionantes.....	7	III.4.1.5. Subsistema Previdencial – Capitalização	23
II.3. Exercício do Contraditório	8	III.4.2. Despesas.....	25
III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL DE JANEIRO A SETEMBRO DE 2004.....	9	III.4.2.1. Subsistema de Solidariedade	25
III.1. Introdução.....	9	III.4.2.2. Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional	26
III.2. Execução Orçamental Global	9	III.4.2.3. Subsistema Previdencial – Repartição	27
III.2.1. Receitas Totais da Segurança Social por Classificação Económica	9	III.4.2.4. Sistema de Acção Social	28
III.2.2. Despesas Totais da Segurança Social por Classificação Económica	12	III.4.2.5. Subsistema Previdencial – Capitalização	29
III.2.3. Saldo Global.....	13	III.4.2.6. Saldo de Execução Efectiva, por Subsistema do Sistema Público e Sistema de Acção Social	30
III.3. Análise dos Grandes Grupos de Receita e Despesa	13		
III.3.1. Execução Orçamental das Receitas Correntes e Transferências Correntes....	13		
III.3.2. Execução Orçamental das Despesas e Transferências Correntes.....	15		
III.4. Execução Orçamental das Receitas e Despesas por Subsistema do Sistema Público e pelo Sistema de Acção Social.....	17		
III.4.1. Receitas	17		

ANEXO

IGFSS – JUSTIFICAÇÃO DA DIFERENÇA ENTRE OS VALORES INDICADOS NO MAPA IX SINTÉTICO E NOS MAPAS X E XII



Índice de Quadros

QUADRO I – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA (JANEIRO A SETEMBRO DE 2004)	10	QUADRO IX – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO (JANEIRO A SETEMBRO DE 2004)	23
QUADRO II – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA (JANEIRO A SETEMBRO DE 2004)	12	QUADRO X – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE (JANEIRO A SETEMBRO DE 2004)	25
QUADRO III – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (JANEIRO A SETEMBRO DE 2004)	14	QUADRO XI – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA PROTECÇÃO FAMILIAR E DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL (PAEFP) (JANEIRO A SETEMBRO DE 2004)	26
QUADRO IV – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS E TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (JANEIRO A SETEMBRO DE 2004)	16	QUADRO XII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA PREVIDENCIAL (JANEIRO A SETEMBRO DE 2004)	27
QUADRO V – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE (JANEIRO A SETEMBRO DE 2004)	18	QUADRO XIII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL (JANEIRO A SETEMBRO DE 2004)	28
QUADRO VI – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR E DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL (PAEFP) (JANEIRO A SETEMBRO DE 2004)	19	QUADRO XIV – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO (JANEIRO A SETEMBRO DE 2004)	29
QUADRO VII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA PREVIDENCIAL (JANEIRO A SETEMBRO DE 2004)	20	QUADRO XV – SS – SALDOS DE EXECUÇÃO EFECTIVA, POR SUBSISTEMAS DO SISTEMA PÚBLICO, SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL E SALDO GLOBAL (JANEIRO A SETEMBRO DE 2004)	30
QUADRO VIII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL (JANEIRO A SETEMBRO DE 2004)	22		



ABREVIATURAS UTILIZADAS

CRP	CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA
DA	DEPARTAMENTO DE AUDITORIA
DGO	DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
FSE	FUNDO SOCIAL EUROPEU
IGFCSS	INSTITUTO DE GESTÃO DE FUNDOS DE CAPITALIZAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL
IGFSS	INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL
IPSS	INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL
IVA	IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO
LBSS	LEI DE BASES DA SEGURANÇA SOCIAL
LEO	LEI DO ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL
OE	ORÇAMENTO DE ESTADO
OSS	ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL
PAEFP	POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL
PIDDAC	PROGRAMA DE INVESTIMENTO E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
POCISSSS	PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E DE SEGURANÇA SOCIAL
RSI	RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO
SAP R/3	SYSTEM APPLICATIONS AND PRODUCTS IN DATA PROCESSING – RELEASE 3
SIF	SISTEMA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA
SS	SEGURANÇA SOCIAL
TC	TRIBUNAL DE CONTAS



Tribunal de Contas



I. SÍNTESE CONCLUSIVA

O presente relatório enquadra-se no disposto nos art.º 107.º da CRP e art.º 36.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que prevê a fiscalização pelo Tribunal de Contas (TC) da execução do Orçamento da Segurança Social (OSS), e reporta-se ao período de Janeiro a Setembro de 2004.

A informação necessária à análise para a preparação deste trabalho continua, à semelhança do ocorrido na elaboração do anterior relatório, a não ser obtida directamente a partir do SIF, antes decorrendo da análise dos mapas das Receitas e das Despesas, por classificação económica, de cada um dos subsistemas – Mapas X a XIV – fornecidos pelo IGFSS, em suporte de papel. Esta realidade é corolário da inexistência de definição e aprovação de dois factores fundamentais: os procedimentos de abertura e encerramento mensal das contas das entidades que integram o perímetro de consolidação do sistema de segurança social; e da entidade que deve centralizar essas competências.

Assim, a conclusão geral da análise dos dados fornecidos pelo IGFSS relativos às receitas e despesas da Segurança Social é a de que se apurou, no período de Janeiro a Setembro de 2004, um saldo positivo de execução efectiva global na ordem dos 290,3 milhões de euros, o que representa, relativamente ao período homólogo de 2003 (onde se apurou um saldo na ordem dos 533,8 milhões de euros), uma contracção significativa de 45,6% que, em termos absolutos, significa uma diminuição de, aproximadamente, 243,5 milhões de euros.

Verifica-se que esta realidade, quando comparada com a ocorrida no mesmo período do ano anterior, é resultado do crescimento mais moderado observado nas receitas (7,1%), relativamente à evolução registada nas despesas (9,7%).

A análise dos resultados do subsistema previdencial revela que o saldo de execução efectivo decresceu no período em referência, por comparação com o período homólogo do ano anterior, 88,2% na parcela relativa à Repartição e 38,2% na respeitante à Capitalização. Apesar do declínio constatado, todos os subsistemas, bem como o sistema de acção social, registam saldos positivos, com excepção do de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional, onde se apurou um saldo negativo de, aproximadamente, 128 milhões de euros.

Cumpre ainda sublinhar que, no que respeita ao saldo orçamental de 2003 do Subsistema Previdencial

– Repartição (€30.215.872,38), o IGFSS transferiu para o IGFSS, até 30 de Setembro de 2004, a importância de €13.308.433,95, sendo que, deste montante, €3.308.433,95 dizem respeito a verbas provenientes, em 2003, da alienação de imóveis, que não deviam ser incluídos naquele saldo mas tomadas autonomamente nos termos do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.



Tribunal de Contas



II. ENQUADRAMENTO GERAL

II.1. O Controlo da Execução Orçamental pelo Tribunal de Contas

O relatório que ora se apresenta integra-se na função de controlo que, no âmbito da execução do Orçamento da Segurança Social (OSS), impende sobre o Tribunal de Contas (TC)¹.

O Tribunal aprovou, em 25 de Novembro de 2004, um relatório de acompanhamento da execução orçamental da Segurança Social (SS) relativo ao primeiro semestre de 2004, onde de uma forma mais desenvolvida se sintetizam as responsabilidades do TC em matéria de controlo da execução orçamental e se reportam os suportes informativos da mesma quanto à Segurança Social.

O presente relatório dá concretização à intenção manifestada de publicação de relatórios periódicos sobre a execução do Orçamento da Segurança Social, referindo-se, a análise aqui efectuada, ao período compreendido entre Janeiro e Setembro de 2004.

II.2. Fiabilidade dos Dados – Limitações e Condicionantes

Como já referido no último relatório de acompanhamento da execução orçamental, os dados constantes deste documento têm uma fiabilidade muito limitada, resultante, designadamente, do seguinte:

A informação necessária à análise para a elaboração deste Relatório não foi obtida directamente a partir do SIF, mas a partir dos mapas das Receitas e das Despesas, por classificação económica, de cada um dos subsistema – Mapas X a XIV – fornecidos pelo IGFSS, em suporte de papel;

Esta realidade é consequência do facto de continuarem por definir e aprovar, por um lado, os procedimentos de abertura e encerramento mensal das contas das entidades que integram o perímetro de consolidação do sistema de

segurança social e, por outro lado, da entidade que deve centralizar essas competências;

Neste sentido, e em resposta a um ofício do TC em que se colocavam algumas questões relacionadas com diferenças², para menos, verificadas, de Junho para Setembro, nos valores de alguns capítulos da receita e num subagrupamento da despesa, o IGFSS explicou que *“(…) as mesmas se devem, em geral, à existência de correcções que as Instituições não efectuando com origem quer numa melhor identificação das verbas recebidas quer na identificação de erros nos dados enviados quer ainda numa correcta contabilização das operações”*. Acrescentando de seguida que *“(…) os valores da execução orçamental, Receita e Despesa, com excepção do Departamento para os Assuntos Internacionais da Segurança Social, são enviados pelas instituições através de folha de cálculo Excel, sendo considerados como provisórios, e em sede de contabilização e registo em SIF-SAP estas procedem a correcções de valores (...)”*;

Esta realidade afigura-se, potencialmente e a vários níveis, causadora de ineficiências no sistema³, designadamente, provocando aumento do risco de erros e omissões nos registos contabilísticos introduzidos no SIF, aumentando a morosidade dos procedimentos inerentes ao carregamento da informação financeira no sistema e impondo uma sobrecarga de trabalho e desgaste nos funcionários responsáveis por estas matérias. Por outro lado, e como corolário deste cenário, a incumbência do IGFSS determinada pelo art.º 69.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, relativa à obrigatoriedade de remeter ao Ministério das Finanças os elementos sobre a execução do Orçamento da Segurança Social, pode ficar comprometida, para além de lesar a necessária credibilidade dos dados fornecidos.

¹ Cfr. art.º 58.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

² No decurso da análise da execução orçamental que se segue é feita alusão a estas situações, procedendo-se, para melhor compreensão das mesmas, à transcrição das notas explicativas fornecidas pelo IGFSS.

³ O IGFSS continua a efectuar procedimentos “manuais”, extra SIF, necessários à produção dos mapas relativos aos subsistemas (Mapas XIII e XIV).



Tribunal de Contas

Conclui-se, portanto, considerando os factores supra descritos, que é, ainda, manifestamente impossível, utilizando a ligação *on-line* ao SIF disponibilizada a este Tribunal, proceder à validação dos dados relativos à execução orçamental – Mapas X a XIV – fornecidos pelo IGFSS em suporte de papel.

Além disso, verificaram-se erros e lacunas graves no fornecimento de informação por parte das diferentes instituições da Segurança Social que necessitam de acção correctiva urgente no sentido de não se repetirem.

Atendendo a estas condicionantes e no sentido de confirmar parcialmente alguns dados, mais especificamente, no caso deste relatório, os resultados da execução orçamental das transferências relativas ao IVA Social e as canalizadas para capitalização, procedeu-se, junto das entidades responsáveis – Direcção-Geral do Tesouro (DGT) e Instituto de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) –, à solicitação dos valores relativos a estas matérias para posterior confrontação com os fornecidos pelo IGFSS.

Desta verificação resultou, por um lado, a confirmação dos valores respeitantes ao IVA Social transferidos pela DGT, até Setembro de 2004, para o IGFSS, referentes a nove duodécimos do valor orçamentado (413.174.997,00€) e, por outro lado, no que se refere ao Subsistema Previdencial de Capitalização, a subsistência da diferença, do lado das receitas, no valor de 849 022,86 euros⁴, descrita no Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social n.º 1/2004⁵, entre a conta de execução orçamental apresentada pelo IGFCSS e os valores inscritos no Mapa XIII fornecidos pelo IGFSS.

II.3. Exercício do Contraditório

De harmonia com o disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram ouvidas, para, querendo, alegar o que houvessem por conveniente acerca do presente Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social, as seguintes entidades:

Presidente do Conselho de Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (ofício n.º 23563, de 30/11/2004);

Director-Geral do Orçamento (ofício n.º 23562, de 30/11/2004);

Presidente do Conselho de Directivo do Instituto de Segurança Social (ofício n.º 23564, de 30/11/2004);

Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (ofício n.º 23567, de 30/11/2004);

Dentro do prazo estabelecido obteve-se resposta do Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e do Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Segurança Social.

As alegações recebidas foram devidamente apreciadas, encontrando-se as eventuais citações e respectivos comentários introduzidos no texto, nos pontos pertinentes, em tipo de letra diferente.

⁴ Diferença entre o valor do saldo orçamental de 2003 – 326.666.250,92€ – e o valor considerado como “Outras Receitas de Capital” no mapa 7.2 do IGFCSS – 325.817.228,06€.

⁵ Disponível em www.tcontas.pt.



III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL DE JANEIRO A SETEMBRO DE 2004

III.1. Introdução

A análise da execução do OSS⁶ relativa ao período de Janeiro a Setembro de 2004, é efectuada, em termos de metodologia e apresentação dos resultados, nos mesmos moldes da realizada para o primeiro semestre deste ano⁷, abrangendo todas as instituições que integram o perímetro de consolidação do sistema da Segurança Social.

III.2. Execução Orçamental Global

Nos quadros seguintes – Quadros I e II – encontram-se inscritos os valores do OSS para 2004 e as respectivas alterações orçamentais⁸, apresentando-se, paralelamente, a execução orçamental efectiva, realizada de Janeiro a Setembro de 2004, em cada um dos capítulos da receita e agrupamentos da despesa.

III.2.1. *Receitas Totais da Segurança Social por Classificação Económica*

A execução orçamental das receitas, por classificação económica, de Janeiro a Setembro de 2004, consta do Quadro I.

⁶ Aprovado pela Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, e alterado pela Declaração n.º 13/2004, de 16 de Setembro, autorizadas, respectivamente, por despacho do Ministro da Segurança Social e do Trabalho e do Secretário de Estado do Orçamento em 31 de Março e 7 de Junho de 2004; e Declaração n.º 16/2004, de 10 de Novembro, autorizada pelos despachos do Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança e do Secretário de Estado do Orçamento em, respectivamente, 10 e 29 de Setembro de 2004.

⁷ Cfr. Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social n.º 1/2004, disponível em www.tcontas.pt.

⁸ Cfr. Declarações n.º 13/2004, de 16 de Setembro e n.º 16/2004, de 10 de Novembro.



Tribunal de Contas

Quadro I – SS – Execução Orçamental das Receitas por classificação económica (Janeiro a Setembro de 2004)

(em euros)

Classificação Económica	Receitas e Transferências	Orçamento	Orçamento Revisto	Execução de Janeiro a Setembro de 2004	Taxa de Execução
Capítulo					
	Receitas Correntes	17.012.601.579,60	17.014.190.485,66	12.271.142.572,94	72,1%
03	Contribuições p. ^a a Segurança Social	10.920.615.958,80	10.920.615.958,80	7.728.952.168,02	70,8%
04	Taxas, Multas e Outras Penalidades	32.397.875,00	32.397.875,00	17.177.920,84	53,0%
05	Rendimentos da Propriedade	182.369.548,30	182.369.548,30	200.261.419,89	109,8%
06	Transferências Correntes	5.842.878.042,30	5.844.466.948,36	4.302.315.918,77	73,6%
07	Venda de Bens e Serviços Correntes	6.092.887,00	6.092.887,00	4.336.003,97	71,2%
08	Outras Receitas Correntes	28.247.268,20	28.247.268,20	18.099.141,45	64,1%
	Receitas de Capital	5.259.512.099,70	5.259.512.099,70	1.295.388.403,38	24,6%
09	Venda de Bens de Investimento	9.880.000,00	9.880.000,00	4.247.494,08	43,0%
10	Transferências de Capital	28.324.054,40	28.324.054,40	17.827.505,96	62,9%
11	Activos Financeiros	5.081.239.897,40	5.081.239.897,40	1.273.311.841,47	25,1%
12	Passivos Financeiros	140.000.000,00	140.000.000,00	0,00	0,0%
13	Outras Receitas de Capital	68.147,90	68.147,90	1.561,87	2,3%
	Outras Receitas	28.748.151,30	576.759.633,63	661.130.847,41	114,6%
15	Reposições Não Abatidas aos Pagamentos	28.748.151,30	28.748.151,30	113.119.365,08	393,5%
16	Saldo da Gerência Anterior		548.011.482,33	548.011.482,33	100,0%
	Total da Receita	22.300.861.830,60	22.850.462.218,99	14.227.661.823,73	62,3%

Fonte: IGSS – Departamento de Orçamento e Conta

O quadro anterior revela que, no período considerado, o montante de receita arrecadado pelo subsector Segurança Social ascendeu a cerca de 14.227,7 milhões de euros⁹, o que traduz um grau de execução, relativamente ao orçamentado para este ano, de 62,3%. Assim, no sentido de dar cumprimento às previsões de receita inscritas no orçamento de 2004 e não obstante se ter registado, relativamente ao mesmo período do ano anterior, um crescimento da receita na ordem dos 7,5%, é necessário que, nos últimos três meses do ano, se proceda à cobrança de mais de 37% do total das receitas orçamentadas, ou seja, mais de 8,6 mil milhões de euros.

Analisando a evolução registada em cada um dos capítulos que integram os três grandes agrupamentos da receita, pode concluir-se:

As "Contribuições para a Segurança Social", que representam 54,3% do total das receitas cobradas, atingiram cerca de 7.729,0 milhões

de euros, o que corresponde a uma taxa de execução do orçamento de 70,8%;

As "Transferências Correntes", segundo capítulo mais relevante em termos de volume de receita arrecadado, apresentou um grau de execução de 73,6%, o que significa, em termos absolutos, cerca de 4.302,3 milhões de euros;

Nas restantes componentes do agrupamento "Receitas Correntes" que, no seu conjunto, executou 72,1% das receitas orçamentadas, destaque-se o capítulo "Rendimentos de Propriedade" que já ultrapassou em quase 18 milhões de euros o valor orçamentado, apresentando uma taxa de execução de 109,8%, enquanto que a "Venda de Bens e Serviços Correntes" e as "Outras Receitas Correntes" registam taxas de execução orçamental de, respectivamente, 71,2%, e 64,1%. Finalmente, no capítulo "Taxas, Multas e Outras Penalidades" ocorreu, de Junho para Setembro, uma diminuição das receitas nele inscritas, passan-

⁹ O montante de Receita Efectiva, isto é, expurgando do valor total os montantes relativos ao saldo do ano anterior e dos activos financeiros, cifrou-se em 12.406,3 milhões de euros.



do de uma execução de 61,7% em Junho, para 53% em Setembro¹⁰;

Nas "Receitas de Capital" verificou-se, neste período, a taxa de execução orçamental mais baixa dos três agrupamentos que constituem a receita, fixando-se abaixo dos 25%, ou seja, dos 5.259,5 milhões de euros orçamentados, apenas foram dispendidos 1.295.4 milhões de euros. Este comportamento foi, largamente, condicionado pela execução verificada ao nível do capítulo "Activos Financeiros"¹¹ – responsável por 98,3% do total destas receitas –, que realizou pouco mais de ¼ dos 5.081,2 milhões de euros orçamentados para 2004;

No que respeita ao agrupamento "Outras Receitas", é de sublinhar o desempenho da execução orçamental do capítulo "Reposições não Abatidas aos Pagamentos" que, tendo no seu orçamento prevista a verba de 28,7 milhões de euros, arrecadou, no período em análise, quase quádruplo desse o valor, ou seja, 113,1 milhões de euros.

Questionado o ISS, I.P, relativamente às causas subjacentes ao nível de execução observado neste capítulo, alegou, em sede de contraditório, o seguinte:

“O orçamento foi efectuado tendo em conta as expectativas de recuperação de dívidas de beneficiários numa base orçamental suportada em princípios de prudência.

Constatou-se uma evolução muito positiva relativamente às expectativas previstas, em função das medidas de recuperação de débitos adoptadas pelo ISS, I.P.”

Ainda a este propósito, acrescenta o IGFSS que para *“(…) a cobrança da receita registada nesta rubrica, onde se inclui a recuperação no ano de 2004 de prestações sociais indevidamente pagas a beneficiários em anos anteriores concorre a realização de acções de fiscalização cujo sucesso não é facilmente mensurável antecipadamente.*

Acresce que sendo apenas o segundo ano em que o Orçamento da Segurança Social foi elaborado com base no classificador económico das receitas e das despesas públicas – Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro – dada a dimensão em volume e variedade do universo das prestações sociais é necessário adquirir mais experiência (séries históricas) de modo a permitir que seja efectuada uma melhor estimativa dos valores a registar nesta rubrica.”

¹⁰ Esta questão é, mais adiante, devidamente esclarecida.

¹¹ Esta matéria será analisada mais adiante.



Tribunal de Contas

III.2.2. Despesas Totais da Segurança Social por Classificação Económica

Relativamente ao período de Janeiro a Setembro de 2004 a execução orçamental das despesas, por classificação económica, encontra-se inscrita no Quadro II:

Quadro II – SS – Execução Orçamental das Despesas por classificação económica (Janeiro a Setembro de 2004)

(em euros)

Classificação Económica	Despesas e Transferências	Orçamento	Orçamento Revisto	Execução de Janeiro a Setembro de 2004	Taxa de Execução
Agrupamento					
	Despesas Correntes	16.586.720.985,90	16.779.360.222,26	12.079.499.684,87	72,0%
01	Despesas com o Pessoal	376.726.553,30	376.895.911,90	260.715.140,49	69,2%
02	Aquisição de Bens e Serviços	120.895.275,00	120.995.275,00	63.350.484,58	52,4%
03	Juros e outros Serviços	7.063.614,70	7.063.614,70	1.819.558,54	25,8%
04	Transferências Correntes	14.947.329.120,80	14.969.660.796,96	10.821.501.337,12	72,3%
05	Subsídios	1.120.641.351,00	1.215.046.044,61*	850.644.973,38	70,0%
06	Outras Despesas Correntes	14.065.071,10	89.698.579,09*	81.468.190,76	90,8%
	Despesas de Capital	5.591.040.844,90	5.948.001.996,90	1.557.729.318,76	26,2%
07	Aquisição de Bens de Capital	63.188.620,00	63.188.620,00	15.335.734,24	24,3%
08	Transferências de Capital	31.814.941,00	31.893.969,70	21.233.444,35	66,6%
09	Activos Financeiros	5.356.037.283,90	5.712.919.407,20	1.521.160.140,17	26,6%
10	Passivos Financeiros	140.000.000,00	140.000.000,00	0,00	0,0%
	Total da Despesa	22.177.761.830,80	22.727.362.219,16	13.637.229.003,63	60,0%

*Estes agrupamentos forma objecto de alterações orçamentais ainda não publicadas em Diário da República.

Fonte: IGFSS – Departamento de Orçamento e Conta

Da análise do quadro anterior constata-se que, no período correspondente aos três primeiros trimestres de 2004, as despesas totais da Segurança Social apresentam um grau de execução de 60%, significando que, de um total orçamentado na ordem dos 22.725,8 milhões de euros, foram efectivamente gastos 13.637,2 milhões de euros¹². Do total das despesas efectuadas neste período cerca de 12.079,5 milhões de euros (cerca de 88,6% do total dos gastos) são relativos a "Despesas Correntes" que, no seu todo, apresentam um grau de execução na ordem dos 72% e, 1.557,7 milhões de euros respeitantes a "Despesas de Capital" que registaram um grau de execução na ordem dos 26,2%.

Observando mais detalhadamente os níveis de execução orçamental de cada um dos agrupamentos que contribuem para o total da despesa, sublinha-se o seguinte:

As "Transferências Correntes", que constituem 89,6% do total das despesas do sistema da

Segurança Social, apresentam uma taxa de execução de 72,3%, traduzindo que dos 14.969,7 milhões de euros orçamentados, foram dispendidos 10.821,5 milhões de euros. As parcelas, mais relevantes em termos de volume total de gastos, que se seguem, são os "Subsídios" e as "Despesas com o Pessoal" que registam graus de execução de, respectivamente, 70,0% e 69,2%, enquanto a "Aquisição de Bens e Serviços" regista uma taxa de execução de 52,4% e os "Juros e Outros Serviços" apenas consumiu 25,8% do total das verbas inscritas em orçamento;

Quanto ao agrupamento relativo às "Despesas de Capital" salientem-se as baixas execuções evidenciadas pela "Aquisição de Bens de Capital" e "Activos Financeiros", com taxas de, respectivamente, 24,3% e 26,6%. Ainda em relação a este agrupamento de despesa, refira-se que os "Passivos Financeiros" continuam a apresentar uma realização de despesa nula e as "Transferências de Capital" evidenciam gastos na ordem dos 21.233,4 milhões de euros o

¹² A despesa efectiva, ou seja, não tomando em consideração a verba relativa aos "Activos Financeiros" fixou-se em, aproximadamente, 12.116,1 milhões de euros.



que significa a realização de 66,6% das despesas orçamentadas.

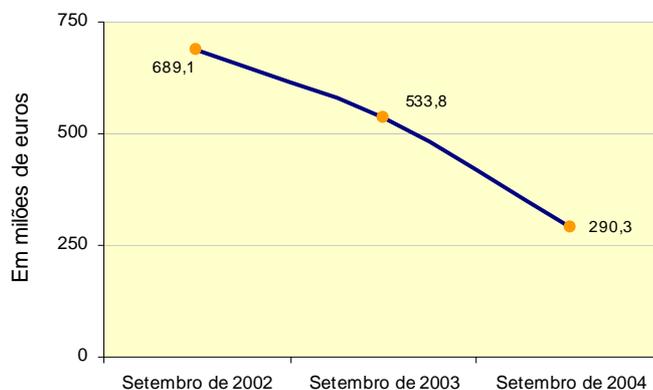
III.2.3. Saldo Global

Os saldos globais de execução orçamental, como é possível visualizar na expressão gráfica seguinte, apresentam, ao longo dos últimos três anos, um sucessivo e acentuado declínio, passando de 689,1 milhões de euros, em Setembro de 2002, para 533,8 milhões no período homólogo de 2003, fixando-se, no final de Setembro de 2004, em cerca de 290,3 milhões de euros. A tendência aqui expressa configura a possibili-

dade de, mais rapidamente do que o previsto, existirem dificuldades orçamentais neste subsector.

Assim, o saldo global da execução orçamental do terceiro trimestre de 2004 revela, relativamente ao período homólogo do ano anterior, uma quebra de 45,6%.

O gráfico seguinte ilustra, com referência aos primeiros nove meses dos últimos três anos, a evolução destes saldos:



III.3. Análise dos Grandes Grupos de Receita e Despesa

A análise efectuada neste ponto pretende evidenciar, em relação às componentes do OSS consideradas – da receita e da despesa –, a respectiva execução orçamental e as variações percentuais verificadas relativamente ao período homólogo do ano económico imediatamente anterior¹³.

III.3.1. Execução Orçamental das Receitas Correntes e Transferências Correntes

O Quadro III, que a seguir se apresenta, inclui a execução orçamental, do lado das receitas e transferências correntes, no período considerado e a sua variação em relação ao período homólogo do ano anterior.

¹³ Para efectuar esta análise foram utilizados, relativamente ao ano anterior, os elementos publicados pela DGO, com base nos dados produzidos pelo IGFSS.



Tribunal de Contas

Quadro III – SS – Execução Orçamental das Receitas e Transferências Correntes (Janeiro a Setembro de 2004)

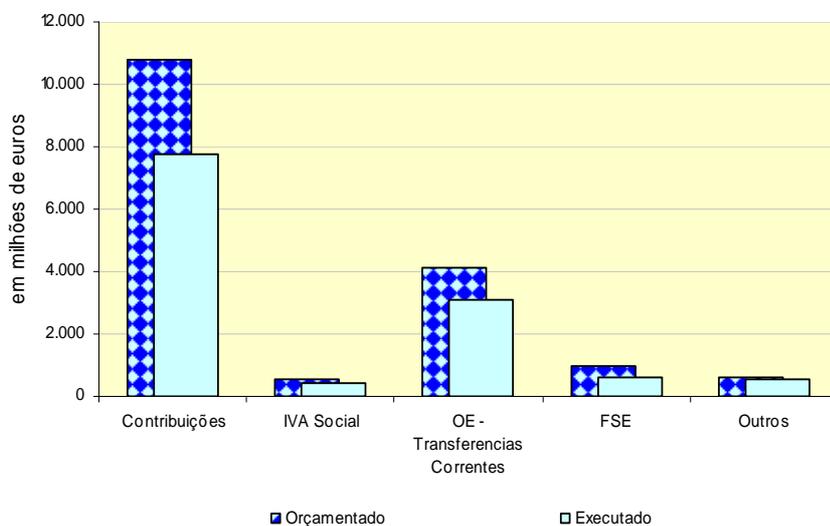
(em euros)

	2004			Variação Homóloga Δ% 2004/2003
	Orçamento de 2004	Execução	Execução %	
	(1)	(2)	(4)=(2)/(1)*100	
Contribuições	10.785.615.958,80	7.728.952.168,02	71,7%	2,4
IVA Social	550.811.025,94	413.174.997,00	75,0%	(18,5)
OE – Transferências Correntes	4.126.855.251,29	3.095.093.391,15	75,0%	19,0
FSE	974.900.000,00	628.790.122,22	64,5%	32,3
Outros (Inclui outras Transferências Correntes)	604.021.579,16	518.726.776,16	85,9%	20,5
Total das Receitas Correntes	17.042.203.815,19	(*) 12.384.737.454,55	72,7%	7,2

() Este valor não coincide com o apresentado no Quadro I, consoante a justificação remetida pelo IGFSS no anexo.

Fonte: IGFSS – Departamento de Orçamento e Conta

O gráfico seguinte ilustra os dados do quadro anterior:



As receitas e transferências correntes atingiram, no seu conjunto, 12.384,7 milhões de euros, o que corresponde a uma taxa de execução do orçamento de 72,7%.

As parcelas mais relevantes deste conjunto de receitas são as “Contribuições” que representam 62,4% do total das verbas arrecadadas e, nos nove meses aqui analisados, atingiram uma execução orçamental de 71,7%, correspondentes a, aproximadamente, 7.729,0 milhões de euros cobrados. As “Transferências Corren-

tes do OE” que apresentam um peso, relativamente ao total das receitas obtidas neste período, de 25%, atingiram os 3.095,1 milhões de euros, exibindo uma taxa de execução de, exactamente, 75%. Das restantes três parcelas das receitas consideradas que, conjuntamente, representam 12,6% das receitas e transferências correntes auferidas entre Janeiro e Setembro de 2004, destaque para a parte residual “Outros” que apresenta o grau de execução mais elevado do conjunto aqui analisado, com quase 86% das receitas orçamentadas já arrecadadas, seguindo-se as receitas fiscais canalizadas para a



SS relativas ao "IVA Social" com 75% de realização e o "FSE" com 64,5%.

Considerando as variações homólogas registadas nas componentes da receita inseridas no Quadro II, verifica-se que as contribuições denotaram um aumento de 2,4% comparativamente ao observado em igual período do ano anterior, enquanto que as transferências correntes do OE e as verbas provenientes do FSE registaram crescimentos positivos de, respectivamente, 19,0% e 32,3%, enquanto o IVA social registou uma contracção de 18,5%¹⁴. Estas ocorrências contribuíram para que, considerando os semestres análogos de 2003 e 2004, se note, relativamente ao total das receitas e transferências aqui considerados, uma evolução positiva de 7,2%.

III.3.2. Execução Orçamental das Despesas e Transferências Correntes

A execução orçamental das despesas e transferências correntes é a que consta do Quadro IV que seguidamente se apresenta.

¹⁴ A propósito deste assunto veja-se Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social n.º 1/2004, págs. 15 e seguintes.



Tribunal de Contas

Quadro IV – SS – Execução Orçamental das Despesas e Transferências Correntes (Janeiro a Setembro de 2004)

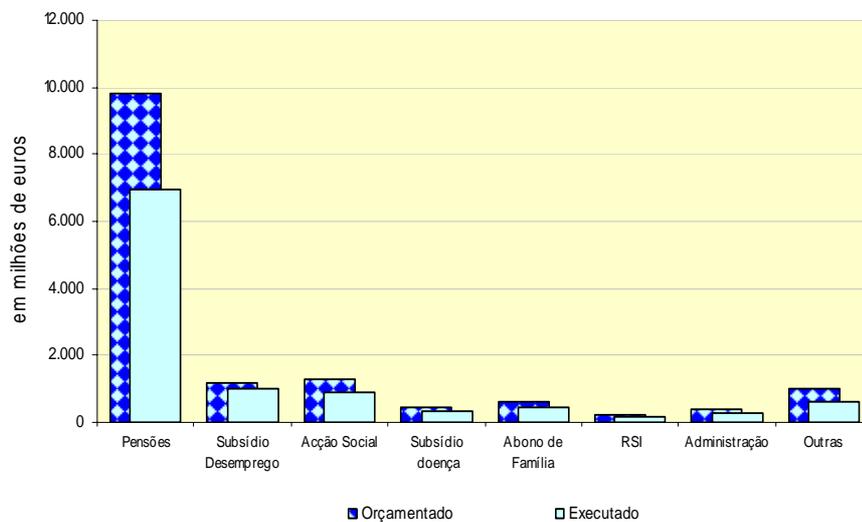
(em euros)

	2004			Varição Homóloga
	Orçamento de 2004	Execução	Execução %	Δ% 2004/2003
	(1)	(2)	(4)=(2)/(1)*100	
Pensões	9.787.419.427,10	6.964.278.573,53	71,2%	8,8
Sobrevivência	-	1.029.331.424,09	-	7,9
Invalidez	-	949.198.711,50	-	3,0
Velhice	-	4.985.748.437,94	-	10,2
Subsídio Desemprego	1.169.000.000,00	993.763.476,44	85,0%	22,5
Acção Social (não inclui Transferências Correntes)	1.299.532.137,70	898.825.654,87	69,2%	5,0
Subsídio doença	464.168.024,00	362.566.118,99	78,1%	2,7
Abono de Família	591.450.955,70	455.157.025,02	77,0%	10,3
RSI	238.110.000,00	179.382.208,17	75,3%	(1,9)
Administração	417.502.611,00	273.945.501,79	65,6%	1,2
Outras	989.966.978,93	627.197.254,59	63,4%	(2,4)
Total das Despesas e Transferências Correntes	14.957.150.134,43	(*) 10.755.115.813,40	71,9%	8,3

(*) Este valor não coincide com o apresentado no Quadro II, consoante a justificação remetida pelo IGFSS no anexo.

Fonte: IGFSS – Departamento de Orçamento e Conta e DGO

Apresenta-se, no gráfico seguinte, a ilustração dos dados inscritos no quadro anterior:



Relativamente às taxas de execução, verificadas no período em análise, respeitantes às despesas e

transferências correntes (que, na globalidade, atingiram um grau de execução de 71,9%), destacam-se: as ocor-



ridas no "Subsídio de Desemprego", 85,0% (reflectindo a elevada e crescente taxa de desemprego que se vem fazendo sentir no país); o "Subsídio de Doença", 78,1% e o "Abono de Família", 77,0%. Por outro lado, as verbas dispendidas com "Pensões", que representam quase dois terços do total das despesas e transferências correntes efectuadas entre Janeiro e Setembro de 2004, registaram uma taxa de execução de 71,2%, ascendendo a 6,964,3 milhões de euros o total dos gastos relacionados com estas prestações.

Comparando a evolução do total das despesas e transferências correntes com o registado em igual período do ano anterior, observa-se que estas cresceram cerca de 8,3%, podendo esta evolução ser explicada pelo seguinte:

O crescimento, relativamente a igual período de 2003, de 8,8%, das despesas com "Pensões"¹⁵ que corresponde, em termos absolutos, a um incremento de cerca de 562,7 milhões de euros;

O "Subsídio de Desemprego" que, consequência da conjuntura económica negativa que o país atravessa, atingiu já importâncias na ordem dos 993,8 milhões de euros, reflectindo a variação homóloga mais elevada deste conjunto de despesas, +22,5%;

O "Abono de Família" apresenta, igualmente, um crescimento homólogo significativo, cerca de 10,3%, constituindo esta variação percentual um crescimento absoluto de 42,5 milhões de euros. Já a "Acção Social" viu os seus custos agravados, relativamente ao mesmo período do ano anterior, em 5%, fixando-se os seus gastos em 898,8 milhões de euros;

Com crescimentos homólogos negativos, apresentam-se: o "Rendimento Social de Inserção" (-1,9%) que mantém a tendência de decréscimo que se tem vindo a registar desde as alterações legislativas introduzidas pela Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio; e a parcela residual "Outras" com um decréscimo de 2,4%.

III.4. Execução Orçamental das Receitas e Despesas por Subsistema do Sistema Público e pelo Sistema de Acção Social

Nos pontos seguintes deste relatório efectua-se a análise relativamente à cobrança de receitas e realização das despesas e respectiva comparação com os valores inicialmente orçamentados, numa e noutra vertente, para os vários subsistemas que integram o Sistema Público e para o Sistema de Acção Social.

III.4.1. Receitas

Apresenta-se, seguidamente, a execução orçamental das receitas, pela ordem por que os respectivos valores foram apresentados, no OE para 2004 – Mapa XIII: Subsistema de Solidariedade; Subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional; Subsistema Previdencial; Sistema de Acção Social; e Subsistema Previdencial – Capitalização. Acresce adiantar que de um total de cerca de 22.850,5 milhões de euros de receitas orçamentados para 2004, foram, até ao final de Setembro deste ano, recolhidos 62,3%, ou seja, 14.227,7 milhões de euros.

III.4.1.1. SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE

Relativamente ao primeiro dos subsistemas enunciados, a execução orçamental das receitas no período em análise consta do Quadro V.

¹⁵ Relativamente às eventualidades, a que registou uma variação homóloga mais significativa foi a Velhice com 10,2%, seguindo-se a sobrevivência com 7,9% e a invalidez que registou um acréscimo nas despesas, relativamente ao mesmo período do ano anterior, na ordem dos 3%.



Tribunal de Contas

Quadro V – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema de Solidariedade (Janeiro a Setembro de 2004)

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução por		% Execução	
Capítulo	Grupo		Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo
		<i>Receitas Correntes</i>						
03		Contribuições para SS, CGA e ADSE		19.950,0		0,0		0,0
	02	Regimes Complementares Especiais	19.950,0		0,0		0,0	
04		Taxas, Multas e Outras Penalidades				89.578,4		
06		Transferências Correntes		2.544.742.182,7		1.907.181.757,2		74,9
	03	Administração Central	2.544.742.182,7		1.907.181.757,2		74,9	
08		Outras Receitas Correntes		27.113.509,2		14.771.582,9		54,5
	01	Outras	27.113.509,2		14.771.582,9		54,5	
15		Reposições não Abatidas aos Pagamentos				192.838,9		
	01	Reposições não Abatidas aos Pagamentos			192.838,9			
		Total Subsistema Solidariedade		2.571.875.641,9		1.922.235.757,5		74,7

Fonte: OSS 2004, IGFSS

Do total das receitas cobradas, entre Janeiro e Setembro de 2004, pelo Subsistema de Solidariedade, 1.922,2 milhões de euros, correspondentes a uma taxa de execução orçamental de 74,7%, cerca de 99,2% estão classificadas no capítulo "Transferências Correntes", isto é, respeitam a transferências da administração central (1.907,2 milhões de euros).

Analisadas as taxas de execução orçamental verificadas em cada um dos capítulos que integram o orçamento deste subsistema nota-se que as "Transferências Correntes" executaram 74,9% do valor previsto, enquanto as "Outras Receitas Correntes" registaram uma taxa de execução de 54,5%, ou seja, arrecadaram 14,8 milhões de euros dos 27,1 milhões de euros orçamentados.

III.4.1.2. SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR E DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

O Quadro VI exhibe, no que respeita ao subsistema em epígrafe, a execução orçamental no período em análise.



Quadro VI – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional (PAEFP) (Janeiro a Setembro de 2004)

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução por		% Execução	
Capítulo	Grupo		Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo
Receitas Correntes								
03		Contribuições para SS, CGA e ADSE		1.207.368.232,5		815.016.338,0		67,5
	01	Subsistema Previdencial	1.207.368.232,5		815.016.338,0		67,5	
04		Taxas, Multas e Outras Penalidades		1.387.106,0		3.323,3		0,2
05		Rendimentos da Propriedade		3.100,0		0,0		
	02	Juros – Sociedades Financeiras	3.100,0		0,0		0,0	
06		Transferências Correntes		1.947.260.228,0		1.383.251.552,4		71,0
	03	Administração Central	972.260.228,0		753.837.457,0		77,5	
	09	Resto do Mundo	975.000.000,0		629.414.095,4		64,6	
07		Venda de Bens e Serviços Correntes		98.917,0		0,0		0,0
	01	Venda de Bens	95.663,0		0,0		2,2	
	02	Serviços	3.254,0		0,0		0,0	
08		Outras Receitas Correntes		976.999,0		567.960,0		58,1
	01	Outros	976.999,0		567.960,0		58,1	
Receitas de Capital								
12		Passivos Financeiros		140.000.000,0		0,0		0,0
	05	Empréstimos a Curto Prazo	140.000.000,0		0,0		0,0	
13		Outras Receitas de Capital		32.537,9		0,0		0,0
15		Reposições não Abatidas aos Pagamentos		748.380,0		77.867.681,2		10.404,8
	01	Reposições não Abatidas aos Pagamentos	748.380,0		77.867.681,2		10.404,8	
16		Saldo da Gerência anterior		151.189.543,4		151.189.543,4		100,0
	01	Saldo Orçamental	151.189.543,4		151.189.543,4		100,0	
Total Subsistema Protecção Familiar e PAEFP				3.449.065.043,8		2.427.896.398,4		70,4

Fonte: OSS 2004, IGFSS

No final do terceiro trimestre do ano de 2004, as receitas deste subsistema atingiram um grau de execução orçamental de 70,4%, significando que, dos 3449,1 milhões de euros orçamentados, foram cobrados, aproximadamente, 2.428,0 milhões de euros.

Saliente-se, por outro lado, que do total das verbas arrecadadas, cerca de 57% são respeitantes a "Transferências Correntes" – 31% da "Administração Central" e 26% do "Resto do Mundo", estas últimas, essencialmente, relativas a transferências oriundas do Fundo Social Europeu (FSE) no âmbito da formação profissional – e 33,6% são oriundas das "Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE", sendo o remanescente (pouco mais de 10% do total) relativas ao "Saldo da Gerência Anterior" e das "Reposições não Abatidas nos Pagamentos".

Feita uma abordagem direccionada para os níveis de execução alcançados em cada um dos capítu-

los que contribuem para o total da receita deste subsistema, verifica-se que a ocorrência que mais se salienta foi a protagonizada pelas "Reposições não Abatidas nos Pagamentos"¹⁶ que mais que centuplicou o valor inicialmente previsto (748,4 mil euros) tendo já sido contabilizadas, neste capítulo, receitas na ordem dos 77,9 milhões de euros¹⁷. De resto, as "Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE" apresentam uma realização de 67,5%, as "Transferências Correntes" atingiram os 71,0% e as "Outras Receitas Correntes" não ultrapassaram os 58,1%. Saliente-se, por último, que o

¹⁶ Este capítulo, inserido no agrupamento Receitas de Capital, abrange as receitas resultantes das entradas de fundos na tesouraria em resultado de pagamentos orçamentais indevidos, ocorridos em anos anteriores, ou em razão de não terem sido utilizados, na globalidade ou em parte, pelas entidades que os receberam, cfr. Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

¹⁷ A justificação para esta ocorrência encontra-se inscrita no ponto III.2.2 deste relatório.



Tribunal de Contas

IGFSS procedeu à correcção da verba inscrita no capítulo "Venda de Bens" apresentando este, no final de Setembro de 2004, execução nula.

Confrontado com esta situação, o IGFSS corrobora os esclarecimentos avançados pelo ISS, I.P.

A propósito desta questão, vem o ISS, IP esclarecer o seguinte:

“O valor de 2.110,50€ foi inscrito, por lapso, na execução orçamental reportada pelo Centro Distrital da Guarda no Subsistema Políticas Activas, e corrigido posteriormente para o Subsistema Previdencial, onde está contabilizado de forma adequada.”

III.4.1.3. SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO

O Quadro VII apresenta a execução orçamental das receitas do Subsistema Previdencial no período de Janeiro a Setembro de 2004.

Quadro VII – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema Previdencial (Janeiro a Setembro de 2004)

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução por		% Execução	
Capítulo	Grupo		Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo
		Receitas Correntes						
03		Contribuições para SS, CGA e ADSE		9.713.227.776,3		6.913.935.830,0		71,2
	01	Subsistema Previdencial	9.713.227.776,3		6.913.935.830,0		71,2	
04		Taxas, Multas e Outras Penalidades		29.601.069,0		15.532.544,2		52,5
05		Rendimentos da Propriedade		19.155.670,3		12.779.096,3		66,7
	01	Juros – Sociedades e quase Sociedades não Financeiras	22.850,3		0,0		0,0	
	02	Juros – Sociedades Financeiras	15.718.775,0		12.643.460,7		80,4	
	03	Juros – Administrações Públicas	600,0		0,0		0,0	
	04	Juros – Instituições sem Fins Lucrativos	30.000,0		0,0		0,0	
	05	Juros – Famílias	5.000,0		0,0		0,0	
	10	Rendas	3.378.445,0		135.635,6		4,0	
06		Transferências Correntes		16.939.297,9		12.704.473,4		75,0
	03	Administração Central	16.939.297,9		12.704.473,4		75,0	
07		Venda de Bens e Serviços Correntes		367.750,0		193.697,2		52,7
	01	Venda de Bens	366.080,0		192.991,3		52,7	
	02	Serviços	1.670,0		705,9		42,3	
08		Outras Receitas Correntes		156.210,0		1.354.653,1		867,2
	01	Outras	156.210,0		1.354.653,1		867,2	
		Receitas de Capital						
09		Venda de Bens de Investimento		9.880.000,0		4.247.494,1		43,0
11		Activos Financeiros		101.000,0		0,0		0,0
13		Outras Receitas de Capital		35.610,0		1.561,9		4,4
		Outras Receitas						
15		Reposições não Abatidas aos Pagamentos		26.129.771,3		29.330.073,2		112,2
	01	Reposições não Abatidas aos Pagamentos	26.129.771,3		29.330.073,2		112,2	
16		Saldo da Gerência anterior		30.215.872,4		30.215.872,4		100,0
	01	Saldo Orçamental	30.215.872,4		30.215.872,4		100,0	
		Total Subsistema Previdencial		9.845.810.027,2		7.020.295.295,6		71,3

Fonte: OSS 2004, IGFSS



O Subsistema Previdencial obteve, de Janeiro a Setembro de 2004, cerca de 7.020,3 milhões de euros de receitas, o que significa 71,3% do total das verbas inscritas no seu orçamento para este ano (9.846,8 milhões de euros). Do montante arrecadado cerca de 98,4% é relativo a receitas provenientes das contribuições e cotizações para a Segurança Social.

Ainda que o peso dos restantes capítulos seja diminuto, importa realçar as taxas de execução bastante acima do esperado observadas nas:

“Outras Receitas Correntes”, 867,2% (foram orçamentados, para 2004, 156,2 mil euros e, até ao final de Setembro deste ano, já se cobraram quase 1,4 milhões de euros);

A propósito da execução orçamental registada neste capítulo, o IGFSS vem, em sede de contraditório, após consulta das instituições com registo de elevados montantes face ao orçamentado, esclarecer que tal se deve a erros que vão ser corrigidos na execução orçamental de Novembro de 2004. Assim:

“ISS – Segundo informação prestada por este Instituto, foram efectuados registos de valores na rubrica R. 08.01 quando deveriam ter sido efectuados na rubrica R. 15.01.01 - «Reposições não Abatidas nos Pagamentos», neste mesmo Subsistema.

RA Madeira – segundo informação prestada pela Região Autónoma, foram identificados registos incorrectamente efectuados quer nesta rubrica quer neste Subsistema, os quais serão corrigidos na execução orçamental de Novembro, procedendo-se ao registo dos montantes em questão no Sistema de Acção Social, porquanto os mesmos dizem respeito a valores transferidos do Fundo Socorro Social e do Fundo Social Europeu, deste último para acções de formação profissional a alunos dos estabelecimentos integrados e para informatização do Sistema de Acção Social, projecto desenvolvido com co-financiamento

comunitário no âmbito do INTER-REG.”

“Reposições não Abatidas nos Pagamentos” onde foram também ultrapassadas as verbas inicialmente previstas, apresentando um grau de execução de 112,2%.

Em resposta a uma questão relativa a esta ocorrência, o IGFSS afirmou que *“a cobrança de valores superiores ao previsto (...) ficou a dever-se essencialmente ao sucesso das acções e medidas implementadas pelo ISS para a recuperação de dívidas de beneficiários.”*

Quanto aos restantes capítulos que compõem a receita, as respectivas taxas de execução variaram entre os 75,0% alcançados no capítulo “Transferências Correntes” e os 52,7% realizados nas “Vendas de Bens e Serviços Correntes”. De referir, por último, que quanto ao capítulo “Taxas, Multas e outras Penalidades” e “Outras Receitas de Capital”, se verificaram, de Junho para Setembro, reduções do volume das suas receitas, fixando-se a execução orçamental destas parcelas em, respectivamente, 52,7% e 4,4%.

Relativamente às diminuições ocorridas nos capítulos acima referenciados, o IGFSS vem alegar o seguinte:

“A diminuição do valor inscrito em «Taxas, multas e outras penalidades» que passou de 19.151,13 mil € em Junho de 2004 para 15.532,5 mil € em Setembro do mesmo ano «deve-se a correcções a valores entrados e lançados indevidamente na rubrica Juros de Mora, sendo que se tratavam de receitas de contribuições».

Nas «Outras receitas de Capital» a correcção do valor de 47.160€ ocorreu dado ter-se identificado que o valor em causa respeitava a «Operações de Tesouraria» (...).”



Tribunal de Contas

III.4.1.4. SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL

Apresenta-se no Quadro VIII, relativamente ao período em análise, a execução orçamental das receitas do Sistema de Acção Social.

Quadro VIII – SS – Execução Orçamental das Receitas do Sistema de Acção Social (Janeiro a Setembro de 2004)

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução por		% Execução	
Capítulo	Grupo		Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo
		<i>Receitas Correntes</i>						
04		Taxas, Multas e Outras Penalidades		1.409.700,0		1.552.474,9		110,1
05		Rendimentos da Propriedade		270.010,0		328.919,8		121,8
	02	Juros - Sociedades Financeiras	270.010,0		328.919,8		121,8	
06		Transferências Correntes		1.335.525.239,8		999.178.135,8		74,8
	03	Administração Central	1.249.572.560,7		932.341.529,9		74,6	
	07	Instituições sem fins lucrativos	84.363.773,0		65.247.699,8		77,3	
	09	Resto do Mundo	1.588.906,1		1.588.906,1		100,0	
07		Venda de Bens e Serviços Correntes		5.325.720,0		4.142.306,8		77,8
	01	Venda de Bens	108.720,0		36.507,7		33,6	
	02	Serviços	5.217.000,0		4.105.799,1		78,7	
08		Outras Receitas Correntes		550,0		1.404.945,5		255.444,6
	01	Outras	550,0		1.404.945,5		255.444,6	
		<i>Receitas de Capital</i>						
10		Transferências de Capital		28.324.054,4		17.827.506,0		62,9
	03	Administração Central	19.521.118,0		13.513.458,0		69,2	
	09	Resto do Mundo	8.802.936,4		4.314.048,0		49,0	
11		Activos Financeiros		2.500,0		0,0		0,0
15		Reposições não Abatidas aos Pagamentos		1.870.000,0		5.728.771,8		306,4
	01	Reposições não Abatidas aos Pagamentos	1.870.000,0		5.728.771,8		306,4	
16		Saldo da Gerência anterior		39.939.815,6		39.939.815,6		100,0
	01	Saldo Orçamental	39.939.815,6		39.939.815,6		100,0	
		Total Sistema Acção Social		1.412.667.589,8		1.070.102.876,1		75,8

Fonte: OSS 2004, IGFSS

Comparativamente aos subsistemas aqui analisados o Sistema de Acção Social apresenta, a taxa de execução das receitas mais elevada 75,8%, significando que, de um total de 1.412,7 milhões de euros orçamentados para esta área, foram, até ao final de Setembro de 2004, recebidos 1.070,1 milhões de, sendo que, destes, cerca de 93,4% provieram das transferências correntes da "Administração Central" (87,1%), das "Instituições sem Fins Lucrativos"¹⁸ (6,1%) e do grupo "Resto do Mundo" (0,1%)¹⁹

Em termos dos níveis de execução orçamental relativos aos capítulos que integram a receita deste sistema, destaque para as "Outras Receitas Correntes" com um grau de execução de 255.445% (foram orçamentados apenas 550€ para uma receita arrecadada, até ao final de Setembro, de 1,4 milhões de euros).

A propósito da execução orçamental registada neste capítulo, o IGFSS informa que "*o elevado acréscimo de receitas face ao orçamentado deve-se basicamente ao facto de a receita proveniente*

¹⁸ Fundamentalmente da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML).

¹⁹ Cfr. Declaração n.º 16/2004, de 10 de Novembro que rectifica a receita do capítulo "Transferências Correntes", orçamentando, no grupo "Resto do Mundo", o valor de 1.588,9 mil euros.



das participações pagas pelos utentes dos estabelecimentos integrados e dos equipamentos sociais da rede pública, registar uma evolução positiva face a anos anteriores.”

Dado que a discrepância observada é de tal magnitude, a justificação apresentada não é suficiente antes parecendo estar-se perante uma orçamentação pouco precisa.

Enquanto que, com recebimentos acima do orçamentado para o ano, se encontram, também, os capítulos relativos às “Reposições não Abatidas nos Pagamentos”, 306,4%, os “Rendimentos de Propriedade”, 121,8% e as “Taxas, Multas e outras Penalidades” com uma realização de 110,1%.

Em resposta a uma questão colocada pelo TC, especificamente relacionada com a elevada execução verificada no capítulo “Reposições não abatidas nos Pagamentos” o IGFSS, à semelhança do que afirmou sobre a mesma matéria mas

para o Subsistema Previdencial – Repartição, asseverou que “a cobrança de valores superiores ao previsto (...) ficou a dever-se essencialmente ao sucesso das acções e medidas implementadas pelo ISS para a recuperação de dívidas de beneficiários.”

Os níveis de execução mais moderados são os apresentados pelos capítulos: “Vendas de Bens e Serviços” com 77,8%; pelas “Transferências Correntes” com 74,8%; e pelas “Transferências de Capital” com 62,9%.

III.4.1.5. SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO

Relativamente a este subsistema, a execução orçamental das respectivas receitas consta do Quadro IX, a seguir:

Quadro IX – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema Previdencial – Capitalização (Janeiro a Setembro de 2004)

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução por		% Execução	
Capítulo	Grupo		Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo
		Receitas Correntes						
05		Rendimentos da Propriedade		162.940.768,0		187.153.403,9		114,9
	01	Juros – Sociedades e quase Sociedades não Financeiras	2.277.620,0		670.175,5		29,4	
	02	Juros – Sociedades Financeiras	10.701.820,0		6.502.904,7		60,8	
	03	Juros – Administrações Públicas	83.227.794,0		114.300.239,5		137,3	
	06	Juros – Resto do Mundo	47.421.474,0		42.162.202,8		88,9	
	07	Divid. e particip. nos lucros de soc. e quase soc. não fin.	12.280.255,0		17.308.505,6		140,9	
	08	Divid. e particip. nos lucros de sociedades financeiras	5.262.966,0		4.507.363,4		85,6	
	10	Rendas	1.768.839,0		1.702.012,4		96,2	
07		Venda de Bens e Serviços Correntes		300.500,0		0,0		0,0
	01	Venda de Bens	300.000,0		0,0		0,0	
	02	Serviços	500,0		0,0		0,0	
		Receitas de Capital						
11		Activos Financeiros		5.081.136.397,4		1.273.311.841,5		25,1
16		Saldo da Gerência anterior		326.666.250,9		326.666.250,9		100,0
	01	Saldo Orçamental	326.666.250,9		326.666.250,9		100,0	
		Total Subsistema Previdencial – Capitalização		5.571.043.916,3		1.787.131.496,2		32,1



Tribunal de Contas

Fonte: OSS 2004, IGFSS

Este subsistema é o que apresenta, comparativamente com os analisados anteriormente, a taxa de execução mais baixa, ficando-se pelos 32,1%, ou seja, foram recebidos, no período em análise, 1.787,1 milhões de euros, dos 5.571,0 milhões de euros orçamentados para 2004. De frisar que, por conta do saldo orçamental de 2003²⁰ do subsistema previdencial, apenas foi transferido, até final de Setembro de 2004, o montante de 10 milhões de euros.

Em sede de contraditório, vem o IGFSS alegar que *“No que respeita ao saldo orçamental de 2003 apurado no Subsistema Previdencial – Repartição, em 30.215.872,38 € ... o IGFSS transferiu para o IGFCSS, até 30 de Setembro de 2004, a importância de 13 308 433,95 €”*.

No entanto, o IGFCSS afirmou, apresentando comprovação documental, ter apenas recebido, até final de Setembro, o montante de 10.000.000€

Esta situação ficou a dever-se ao facto de a transferência efectuada, no montante de 3.308.433,95€, do IGFSS para o IGFCSS, ter sido realizada no final do mês de Setembro, mais propriamente em 29/09/2004, sendo creditada na conta do IGFCSS apenas no primeiro dia do mês seguinte.

Acrescente-se, por outro lado, e ainda a este propósito, que esta última verba, transferida para capitalização, diz respeito a uma parcela do produto da alienação de imóveis efectuada em 2003²¹. Assim, à luz do determinado no n.º 2 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, onde se diferencia os tipos

de transferências a efectuar para capitalização – *“Os saldos anuais do subsistema previdencial, bem como as recitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras (...)”* – e no sentido de tornar mais transparente e inteligível a origem das citadas transferências, afigura-se importante que, aquando da sua efectivação, estas sejam devida e claramente identificadas.

A evolução da realização das receitas deste subsistema foi grandemente condicionada pela fraca execução verificada ao nível do capítulo “Activos Financeiros”²² (até ao final de Setembro, cobrou, apenas, ¼ do total das verbas previstas para o ano de 2004) que é responsável por 91,2% das receitas inscritas no orçamento.

Analisadas as restantes componentes da receita deste subsistema, sublinhe-se a execução registada no capítulo “Rendimentos de Propriedade” que apresenta receitas superiores às orçamentadas, 114,9%, devendo-se este comportamento, especialmente, ao bom desempenho revelado pelo grupo “Juros - Administrações Públicas” com uma execução de 137,3%, superando em mais de 31 milhões de euros o valor inicialmente previsto; por outro lado, o capítulo “Venda de Bens e Serviços Correntes” continua a evidenciar uma taxa de execução nula.

²⁰ Note-se que o IGFCSS inscreveu no seu orçamento para 2004, em Transferências – Saldo orçamental do previdencial, o valor de 120 000 000 €, valor esse que o IGFSS, em sede de contraditório, vem alegar ser relativo ao saldo de 2004.

²¹ A alienação de imóveis, operada em 2003, rendeu aos cofres da Segurança Social 9.241.239,95€, tendo sido transferido para o IGFCSS, em Setembro desse ano, 6 milhões de euros; o remanescente (3.308.433,95€), acrescido de valores relativos ao pagamento fraccionado de outras alienações (Sindicato dos Trabalhadores da Industria Hoteleira – 27.473,76€ – e CGTP – 39.720,24€) apenas deu entrada nas contas daquele Instituto em Outubro de 2004.

²² O que poderá estar relacionado com o baixo índice de rotação da carteira de títulos.



III.4.2. Despesas

Apresenta-se de seguida, de acordo com os elementos disponíveis para o período em análise, a execução orçamental das despesas. Esta exposição segue a mesma ordem referida para as receitas, tendo em conta a sequência apresentada na Lei do OE para 2004 (Mapa XIV).

III.4.2.1. SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE

Quanto a este subsistema a execução orçamental das despesas encontra-se inscrita no Quadro X que a seguir se apresenta.

Quadro X – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema de Solidariedade (Janeiro a Setembro de 2004)

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução por		% Execução	
Agrup.	Subagr.		Subagr	Agrup	Subagr	Agrup	Subagr	Agrup
		Despesas Correntes						
01		Despesas com pessoal		52.349.271,6		32.411.823,3		61,9
02		Aquisição de Bens e Serviços		16.050.284,9		7.623.903,4		47,5
03		Juros e Outros Encargos		65.531,3		31.472,5		48,0
04		Transferências Correntes		2.493.679.982,2		1.755.138.420,0		70,4
	03	Administração Central	1.086.847,6		828.808,8		76,3	
	05	Administração Local	111.089,0		1.864,0		1,7	
	07	Instituições sem fins lucrativos	10.259.887,9		5.273.518,7		51,4	
	08	Famílias	2.482.222.157,7		1.749.034.228,5		70,5	
06		Outras Despesas Correntes		1.951.949,7		726.304,2		37,2
	02	Diversas	1.951.949,7		726.304,2		37,2	
		Despesas de Capital						
07		Aquisição de Bens de Capital		876.122,2		256.041,0		29,2
	01	Investimentos	876.122,2		256.041,0		29,2	
08		Transferências de Capital		6.902.500,0		5.176.890,0		75,0
	07	Instituições sem fins lucrativos	6.902.500,0		5.176.890,0		75,0	
		Total Subsistema Solidariedade		2.571.875.641,9		1.801.364.854,4		70,0

Fonte: OSS 2004, IGFSS

As despesas efectuadas no âmbito do Subsistema de Solidariedade atingiram, no final do terceiro trimestre de 2004, aproximadamente, 1.801,4 milhões de euros, correspondendo a uma execução de 70,0% dos valores orçamentados.

Do total dos gastos efectivados neste período, 97,1%, ou seja, 1.749,0 milhões de euros, respeitam a transferências correntes canalizadas para as famílias, sendo o segundo capítulo com volume de despesas mais significativo as "Despesas com Pessoal", 34,2 milhões de euros, que corresponde apenas a 1,8% do total dos gastos realizados por este subsistema.

Da análise detalhada das taxas de execução de cada uma das parcelas que integram o orçamento deste subsistema, constata-se a modesta execução orçamental dos agrupamentos "Aquisição de Bens de Capital", 29,2% e "Outras Despesas Correntes" com 37,2%, enquanto que, ao nível dos grupos, se evidencia as "Transferências Correntes – Administração Local" onde se contabilizaram gastos de apenas 1.864€ para um valor orçamentado de 111,9 mil euros, o que corresponde a uma taxa de execução de 1,7%. Por outro lado, a parcela mais significativa destas despesas, as "Transferências Correntes", atingiu uma execução de 70,4% e as "Despesas com Pessoal" observaram uma execução de quase 62%.



Tribunal de Contas

III.4.2.2. SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR E DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

O Quadro XI, que de seguida se apresenta, inclui os valores respeitantes à execução orçamental das despesas deste subsistema, relativa ao período em análise.

Quadro XI – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional (PAEFP) (Janeiro a Setembro de 2004)

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução por		% Execução	
Agrup.	Subagr.		Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.
		<i>Despesas Correntes</i>						
01		Despesas com pessoal		55.704.924,8		39.436.272,3		70,8
02		Aquisição de Bens e Serviços		24.661.041,2		9.603.184,7		38,9
03		Juros e Outros Encargos		3.868.242,5		39.667,3		1,0
04		Transferências Correntes		2.026.345.660,6		1.446.611.343,4		71,4
	03	Administração Central	533.642.218,7		378.858.244,2		71,0	
	07	Instituições sem fins lucrativos	4.004.499,8		3.304.538,0		82,5	
	08	Famílias	1.487.409.688,1		1.062.257.900,2		71,4	
	09	Resto do Mundo	1.289.254,0		2.190.661,1		169,9	
05		Subsídios		1.165.283.781,4		832.146.434,4		71,4
06		Outras Despesas Correntes		77.640.030,0		76.509.913,0		98,5
	02	Diversas	77.640.030,0		76.509.913,0		98,5	
		<i>Despesas de Capital</i>						
07		Aquisição de Bens de Capital		910.083,9		322.708,5		35,5
	01	Investimentos	910.083,9		322.708,5		35,5	
10		Passivos Financeiros		140.000.000,0		0,0		0,0
	05	Empréstimos a curto prazo	140.000.000,0		0,0		0,0	
		Total Subsistema Prot. Familiar e PAEFP		3.494.413.764,4		2.404.669.523,7		68,8

Fonte: OSS 2004, IGFSS

As despesas efectuadas, nos primeiros nove meses de 2004, no âmbito do Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional atingiram os 2.404,7 milhões de euros, o que corresponde a uma taxa de execução do respectivo orçamento de 68,8%. Do total das despesas efectuadas, um pouco mais de 60% (1.446,6 milhões de euros) são respeitantes a "Transferências Correntes", sendo que, destas, 73,4% (1.062,3 milhões de euros) foram canalizadas para as "Famílias" e 26,2% (378,9 milhões de euros) para as "Instituições sem Fins Lucrativos". O segundo capítulo mais importante das despesas deste subsistema é a relativa aos "Subsídios" que consumiu 34,6% do total dos gastos (832,1 milhões de euros).

No que concerne às taxas de execução orçamental verificadas neste subsistema, destaque para a observada no agrupamento residual "Outras Despesas Correntes", 98,5%, o que reflecte gastos de 76,5

milhões de euros, para um valor orçamentado de 77,6 milhões de euros²³. Relativamente aos restantes agrupamentos da despesa, o nível de execução mais elevado foi registado nas "Transferências Correntes" e "Subsídios", ambos com realizações da despesa prevista de 71,4%, seguindo-se as "Despesas com o Pessoal" com uma execução de 70,8%. Os níveis de execução mais baixos foram os relativos: aos "Passivos Financeiros" que apresentaram, até à data, uma realização nula; aos "Juros e Outros Encargos" que apenas despenderam 39,7 mil euros de uma orçamento de quase 3,9 milhões de euros, o que se traduz numa execução de apenas 1%; as "Aquisições de Bens de Capital" efectivaram 35,5% das despesas anuais previstas, enquanto as "Aquisições de Bens e Serviços" atingiram os 38,9%.

²³ Foi efectuada uma alteração orçamental, ainda não publicada, relativa à transferência de dotações de despesa, no valor 75,6 milhões de euros, do agrupamento 05 para o 06.



III.4.2.3. SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO

No Quadro XII é apresentada, para o período considerado, a execução orçamental das despesas do Subsistema Previdencial.

**Quadro XII – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema Previdencial
(Janeiro a Setembro de 2004)**

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução por		% Execução	
Agrup.	Subagr.		Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.
		<i>Despesas Correntes</i>						
01		Despesas com pessoal		156.003.487,4		115.940.156,8		74,3
02		Aquisição de Bens e Serviços		49.858.624,4		28.447.229,3		57,1
03		Juros e Outros Encargos		200.746,1		116.822,2		58,2
04		Transferências Correntes		9.258.578.084,7		6.773.148.751,0		73,2
	03	Administração Central	12.825.145,0		9.646.942,8		75,2	
	07	Instituições sem fins lucrativos	234.628,0		0,0		0,0	
	08	Famílias	9.245.518.311,7		6.763.501.808,2		73,2	
06		Outras Despesas Correntes		7.712.025,3		3.207.723,4		41,6
	02	Diversas	7.712.025,3		3.207.723,4		53,4	
		<i>Despesas de Capital</i>						
07		Aquisição de Bens de Capital		44.947.497,7		14.191.311,5		31,6
	01	Investimentos	44.947.497,7		14.191.311,5		31,6	
08		Transferências de Capital		2.363.000,0		1.852.724,4		78,4
	03	Administração Central			200.000,0			
	07	Instituições sem fins lucrativos			1.652.724,4			
09		Activos Financeiros		7.481.968,5		0,0		0,0
		Total Subsistema Previdencial		9.527.145.434,1		6.936.904.718,6		72,8

Fonte: OSS 2004, IGFSS

Este subsistema registou, neste período, gastos de 6.936,9 milhões de euros, revelando um grau de execução do seu orçamento (9.527,1 milhões de euros) de 72,8%. A parcela mais representativa das despesas realizadas nestes nove meses é a relativa ao agrupamento das "Transferências Correntes" que absorveu 97,6% (6.773,1 milhões de euros) do total dos gastos efectuados, sendo que, 99,9% deste valor foi canalizado para as "Famílias". O segundo agrupamento com maior peso relativo nas despesas deste subsistema é o relativo às "Despesas com Pessoal", representando, apenas, 1,7% (115,9 milhões de euros) das despesas totais efectuadas.

Analisando a evolução ocorrida ao nível das execuções dos valores orçamentados para cada agrupamento da despesa que integra este subsistema, verifica-se que a taxa mais elevada é a relativa às "Transferências de Capital", 78,4%, seguindo-se as "Despesas com Pessoal", 74,3%, e as "Transferências Correntes" com 73,2% da despesa realizada relativamente ao previsto (o subagrupamento que, como atrás referido, é

esmagadoramente maioritário em termos de despesas, as "Famílias", apresenta, exactamente, o mesmo grau de execução). Com taxas de execução mais comedidas manifestam-se: os "Juros e Outros Encargos", 58,2%; as "Aquisições de Bens e Serviços", 57,1%; as "Outras Despesas Correntes", 41,6%; as "Aquisições de Bens de Capital", 31,6%; e, finalmente, os "Activos Financeiros", com uma taxa de execução nula, significando que continuam por gastar os quase 7,5 milhões de euros que se previu aqui aplicar.

Relativamente à diminuição registada, de Junho para Setembro, nas "Outras Despesas Correntes" o IGFSS alega que esta é resultante da "(...) *correção dos movimentos lançados nesta rubrica por terem sido mal identificadas as verbas saídas no âmbito do ano a que se referem as restituições das contribuições, sendo que o valor corrigido era referente a restituições de*



contribuições do ano, registando-se assim anulação da Receita de Contribuições.”

III.4.2.4. SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL

No Quadro XIII apresenta-se a execução orçamental das despesas deste sistema no período compreendido entre Janeiro e Setembro de 2004.

Quadro XIII – SS – Execução Orçamental das Despesas do Sistema de Acção Social (Janeiro a Setembro de 2004)

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução por		% Execução	
Agrup.	Subagr.		Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.
		Despesas Correntes						
01		Despesas com pessoal		111.066.524,2		71.916.158,5		64,8
02		Aquisição de Bens e Serviços		29.613.159,4		17.226.791,6		58,2
03		Juros e Outros Encargos		35.072,7		17.397,1		49,6
04		Transferências Correntes		1.191.055.810,5		846.601.563,7		71,1
	03	Administração Central	50.045.971,9		37.703.140,7		75,3	
	04	Administração Regional	623.500,0		467.625,0		75,0	
	05	Administração Local	4.500.000,0		2.841.330,9		63,1	
	07	Instituições sem fins lucrativos	1.052.116.406,0		744.601.110,0		70,8	
	08	Famílias	83.769.932,6		60.988.357,2		72,8	
05		Subsídios		49.779.263,2		18.498.539,0		37,2
06		Outras Despesas Correntes		2.352.574,1		1.024.250,2		43,5
	02	Diversas	2.352.574,1		1.024.250,2		43,5	
		Despesas de Capital						
07		Aquisição de Bens de Capital		6.136.716,2		495.875,7		8,1
	01	Investimentos	6.136.716,2		495.875,7		8,1	
08		Transferências de Capital		22.628.469,7		14.203.830,0		62,8
	07	Instituições sem fins lucrativos	22.628.469,7		14.203.830,0		62,8	
		Total do Sistema Acção Social		1.412.667.590,0		969.984.405,7		68,7

Fonte: OSS 2004, IGFSS

Do orçamento, para 2004, deste subsistema, que ascendeu a cerca de 1.412,7 milhões de euros, foram, até ao final do terceiro trimestre deste ano, gastos 68,7% desse valor, o que correspondeu a despesas de, aproximadamente, 967,0 milhões de euros. As parcelas mais significativas destas despesas respeitam, em primeiro lugar, ao subagrupamento "Instituições sem Fins Lucrativos"²⁴ – componente do agrupamento "Transferências Correntes", que acumula, no seu conjunto, 87,3% destas despesas –, responsável por 76,8% (744,6 milhões de euros) das despesas deste subsistema, seguindo-se o agrupamento relativo às "Despesas com o Pessoal", que consumiram 7,4% (71,9 milhões de

euros) dos gastos totais efectivados até ao final do período em análise, seguindo-se, por ordem decrescente de importância, as parcelas relativas às transferências para as "Famílias", com 6,3% do total das despesas, ou seja, quase 61 milhões de euros; e para a "Administração Central" onde se realizou 3,9% do total das despesas (37,7 milhões de euros).

Da análise mais detalhada dos agrupamentos constitutivos da despesa deste subsistema e, em particular, das suas taxas de execução orçamental, verifica-se o seguinte: o agrupamento "Transferências Correntes" apresenta a realização do orçamento mais elevada, atingindo 71,1% (a que não é alheio o comportamento do subagrupamento relativo às transferências para as IPSS que apresenta um grau de execução de 70,8%), o que traduz que, para uma previsão de despesa de

²⁴ Relativos, em grande medida, aos acordos de cooperação assinados entre as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e as entidades competentes da Segurança Social.



1.191,1 milhões de euros, se verificaram gastos na ordem dos 846,6 milhões de euros; seguem-se as “Despesas com Pessoal” que apresentam uma taxa de execução de 64,8%, significando gastos de 71,9 milhões de euros; os níveis de execução dos restantes agrupamentos variam entre os 62,8% ocorridos nas “Transferências de Capital” e os 8,1% verificadas na “Aquisição de Bens de Capital” que dos 6,1 milhões de euros de despesa prevista em orçamento apenas despendeu 495,9 mil euros.

III.4.2.5. SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO

O Quadro XIV espelha a execução orçamental das despesas deste subsistema, no período em análise.

Quadro XIV – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema Previdencial – Capitalização (Janeiro a Setembro de 2004)

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução por		Execução % por	
Agrup.	Subagr.		Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.
		<i>Despesas Correntes</i>						
01		Despesas com pessoal		1.771.703,9		1.010.729,6		57,0
02		Aquisição de Bens e Serviços		812.165,2		449.375,5		55,3
03		Juros e Outros Encargos		2.894.022,0		1.614.199,4		55,8
04		Transferências Correntes		1.259,0		1.259,0		100,0
	03	Administração Central	1.259,0		1.259,0		100,0	
06		Outras Despesas Correntes		25.000,0		0,0		0,0
	02	Diversas	25.000,0		0,0		0,0	
		<i>Despesas de Capital</i>						
07		Aquisição de Bens de Capital		10.318.200,0		69.797,5		0,7
	01	Investimentos	10.318.200,0		69.797,5		0,7	
09		Activos Financeiros		5.705.437.438,7		1.521.160.140,2		26,7
		Total Subsistema Previdencial – Capitalização		5.721.259.788,8		1.524.305.501,2		26,6

Fonte: OSS 2004, IGFSS

A execução do orçamento do Subsistema Previdencial de Capitalização manifesta, no final do terceiro trimestre de 2004, uma taxa de 26,6%²⁵, o que denota a efectivação de gastos na ordem dos 1.524,3 milhões de euros – 99,8% dos quais relativos a compra de activos financeiros –, quando o orçamento para este ano contempla um montante de, aproximadamente, 5.721,3 milhões de euros.

mentos” que não atingiu sequer o ponto percentual (dos mais de 10,3 milhões de euros orçamentados, apenas contabilizou, nestes nove meses, gastos de 69,8 mil euros) e dos agrupamentos “Despesas com Pessoal”, “Aquisição de Bens e Serviços” e “Juros e Outros Encargos” com graus de execução, respectivamente, de 57,0%, 55,3% e 55,8%.

A baixa taxa de execução verificada neste subsistema é, maioritariamente, explicada pela reduzida dinâmica observada ao nível do agrupamento “Activos Financeiros” que registou uma execução de 26,7%, destacando-se, por outro lado, os níveis de execução ocorridos na “Aquisição de Bens de Capital – Investi-

²⁵ A relativamente modesta taxa de execução que se faz sentir neste capítulo do agrupamento Despesas de Capital, afigura relacionar-se, como já atrás referido, com a fraca rotação da carteira de títulos do FEFSS.



Tribunal de Contas

III.4.2.6. SALDO DE EXECUÇÃO EFECTIVA, POR SUBSISTEMA DO SISTEMA PÚBLICO E SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL

O saldo primário, assente no pressuposto de que, para o seu cálculo, se considerarem as receitas e despesas efectivas (não entrando em linha de conta

com o saldo do ano anterior e os activos financeiros) atingiu, no final de terceiro trimestre de 2004, os 290,3 milhões de euros.

Os saldos de execução efectiva de cada um dos subsistemas, calculados na lógica atrás explanada, e o saldo de execução efectiva global já referido, encontram-se inscritos no quadro abaixo.

Quadro XV – SS – Saldos de Execução Efectiva, por Subsistemas do Sistema Público, Sistema de Acção Social e Saldo Global (Janeiro a Setembro de 2004)

(em milhares de euros)

Subsistemas do Sistema Público e Sistema de Acção Social	Receitas (1)	Despesas (2)	Saldo (3)=(1)-(2)	Saldo do ano anterior (4)	Activos Financeiros (5)	Saldo de Execução Efectiva (6)=(3)-(4)-(5)	Δ % Homóloga 2003/2004
Previdencial – Repartição	7.020.295,3	6.936.904,7	83.390,6	30.215,9		53.174,7	(88,2)
Previdencial – Capitalização	1.787.131,5	1.524.305,5	262.826,0	326.666,3	(247.848,3)	184.008,0	(38,2)
Solidariedade	1.922.235,8	1.801.364,9	120.870,9			120.870,9	
Protecção Familiar e PAEFP	2.427.896,4	2.404.669,5	23.226,9	151.189,5		(127.962,6)	
Sistema de Acção Social	1.070.102,9	969.984,4	100.118,5	39.939,8		60.178,7	
Totais	14.227.661,9	13.637.229,0	590.432,9	548.011,5	(247.848,3)	290.269,7	(45,6)

Fonte: Mapas de Execução Orçamental – IGFSS e DGO, quanto às variações homólogas do subsistema previdencial de repartição e capitalização.

A análise do quadro anterior sugere os seguintes comentários:

O Subsistema Previdencial de Repartição apresenta, no período considerado, um saldo de execução efectiva de cerca de 53,2 milhões de euros, tendo registado, conforme dados divulgados pela DGO na "Síntese da Execução Orçamental da Segurança Social de Janeiro a Setembro de 2004", uma quebra de 88,2% relativamente ao ocorrido no mesmo período do ano de 2003. Considerando, ainda, este subsistema, mas atentando agora no comportamento da parte relativa à capitalização, apurou-se um saldo na ordem dos 184 milhões de euros, o mais elevado de todos os subsistemas, verificando-se, ainda assim, e segundo a mesma fonte, uma contracção, relativamente a igual período do ano anterior, de 38,2%. A esta realidade não será alheia, seguramente, a ausência de transferências para capitalização pública de estabilização efectuadas ao abrigo do art.º 111.º da Lei n.º

32/2002, de 20 de Dezembro. Não só não foi efectuada qualquer transferência relativa à parcela de dois a quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, como também apenas foi transferido, até Setembro de 2004, 13,3 milhões de euros²⁶ relativos ao saldo de 2003 do subsistema previdencial de repartição, que inclui o montante de 3,3 milhões de euros relativos a verbas provenientes da alienação de imóveis em 2003;

Relativamente aos Subsistema de Solidariedade o saldo de execução efectiva atingiu, no final de Setembro de 2004, cerca de 120,9 milhões de euros, enquanto que o Subsistema

²⁶ Como atrás se referiu, o IGFSS, nas suas contas, apenas refere a entrada, até final do terceiro trimestre de 2004, do montante de 10 milhões de euros, já que a última parcela transferida pelo IGFSS, no valor de 3,3 milhões de euros, só foi, por aquele, considerada em Outubro.



Tribunal de Contas

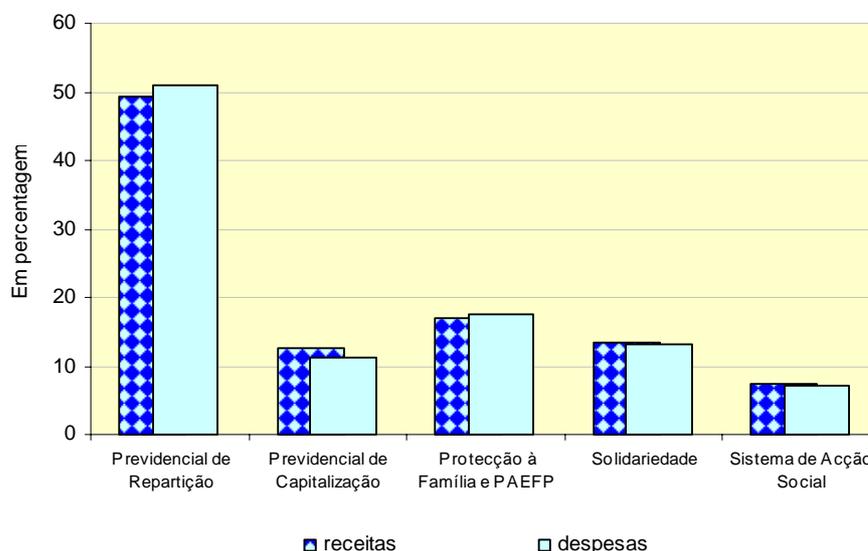
de Protecção Familiar e PAEFP apresentou um saldo negativo no montante de quase 128 milhões de euros e o Sistema de Acção Social registou um saldo positivo de, aproximadamente, 60,2 milhões de euros;

Como resultado da conjugação parcelar dos saldos dos subsistemas e sistema de acção social, apurou-se um saldo de execução efectivo global dos primeiros nove meses de 2004 de cerca de 290,3 milhões de euros. Comparando este resultado com o obtido no período homólogo de 2003 (533,8 milhões de euros) verifica-se que se registou uma contracção significativa de 45,6% que, em termos absolu-

tos, significa uma diminuição de, aproximadamente, 243,5 milhões de euros;

Em relação ao primeiro semestre de 2004, o saldo global decresceu cerca de 39,2 milhões de euros, reflectindo, em termos relativos, uma quebra de 11,9%.

Para ilustrar a contribuição relativa para o volume total de despesas e receitas de cada um dos subsistemas que integram o sistema público de segurança social e do sistema de acção social, apresenta-se o gráfico seguinte:



Tribunal de Contas, em 13 de Janeiro de 2005.

O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

(António José Avérous Mira Crespo)

(João Pinto Ribeiro)



ANEXO

IGFSS – Justificação da diferença entre os valores indicados no mapa IX sintético e nos mapas X e XII

Execução Orçamental de Janeiro a Setembro de 2004

Receita

Justificação da diferença entre os valores indicados no mapa IX sintético e no mapa X

Em Euro

	Mapa IX (1)	Mapa X (2)	Diferenças (3) = (2)-(1)	Justificação
Receitas e Transferências Correntes	12.384.737.454,55	12.271.142.572,94	-113.594.881,61	Esta diferença desdobra-se em: 475.516,53 (vide observação em receitas de capital) e 113.119.365,08 (vide observação em outras receitas)
Receitas de Capital	1.294.912.886,85	1.295.388.403,38	475.516,53	A transferência do exterior relativa ao INTERREG está classificada como transferência corrente no mapa IX, quando deveria estar em transferências de capital. O mapa IX, na execução orçamental de Janeiro a Novembro de 2004, evidenciará esta correcção
Outras Receitas	0,00	113.119.365,08	113.119.365,08	As reposições não abatidas aos pagamentos constituem no mapa X uma estrutura autónoma que não está vertida da mesma forma no mapa IX, no qual estas estão consideradas em outras receitas correntes
Saldo do ano anterior	548.011.482,33	548.011.482,33	0,00	
Total	14.227.661.823,73	14.227.661.823,73	0,00	

Execução Orçamental de Janeiro a Setembro de 2004

Despesa

Justificação da diferença entre os valores indicados no mapa IX sintético e no mapa XII

Em Euro

	Mapa IX (1)	Mapa XII (2)	Diferenças (3) = (2)-(1)	Justificação
Despesas Correntes	10.755.115.813,40	12.079.499.684,87	1.324.383.871,47	
Despesas com pessoal		260.715.140,49	260.715.140,49	+104078 (AFP) que no mapa IX estão em Acções de Formação Profissional, +2319,30 incluídos no mapa IX em transferências e subsídios correntes - INTERREG, +1205167,30 (Apoio Judiciário) incluídos no mapa IX em outras prestações, +393221 (DCRI e DAPRP) incluídos no mapa IX em outras prestações, +204346619,84 incluídos no mapa IX em Administração, +54663735,05 incluídos no mapa IX em Acção Social
Aquisição de bens e serviços		63.350.484,58	63.350.484,58	+124923,70 (Apoio Judiciário) incluído no mapa IX em outras prestações, +151632,80 incluído no mapa IX em Acções de Formação Profissional, +679881,40 (DCRI e DAPRP) incluídos no mapa IX em outras prestações, +13054350,06 incluídos no mapa IX em Acção Social, +17536,6 incluídos no mapa IX em transferências e subsídios correntes - INTERREG +48872784,70 incluídos no mapa IX em Administração, +449375,52 (IGFCSS) incluídos no mapa IX em Administração
Juros e outros encargos		1.819.658,54	1.819.658,54	+205205,50 incluídos no mapa IX em administração, +76,30 (DAPRP) e 77,30(DCRI) incluídos no mapa IX em outras prestações, +1614199,42 (IGFCSS) incluídos em administração no mapa IX
Transferências correntes	416.724.249,80		-416.724.249,80	
Transferências correntes		10.821.601.337,12	10.821.601.337,12	
Administração central		427.038.395,39	427.038.395,39	+11978504,90 incluídos no mapa IX em administração, +3000000,0 incluídos no mapa IX em Acção Social, 1258,99 (capitalização) incluídos no mapa IX em administração, +412058631,50 correspondentes às transferências para Emprego, Higiene, Inovação e Educação, incluídos no mapa IX em transferências e subsídios correntes
Administração Regional	0,00	467.625,00	467.625,00	+467625,00 correspondentes às transferências do Fundo de Socorro Social incluídos no mapa IX em Acção Social
Administração Local		2.843.194,92	2.843.194,92	+2841330,92 (Protocolo de Cooperação com os Municípios) incluído no mapa IX em Acção Social, +1864,00 (Cla's RSI) incluído no mapa IX em RSI
Transf. para Inst. Sem fins lucrativos		753.179.166,69	753.179.166,69	+744601109,99 incluídos no mapa IX em Acção Social, +3304538,00 incluídos no mapa IX em Despesas Correntes - Acções de Formação Profissional +1037848,70 (Cla's) incluído no mapa IX em RSI, +4235670 incluído no mapa IX em Transferências e Subsídios Correntes - INATEL
Transferências para Famílias		9.635.782.294,02	9.635.782.294,02	Incluído no mapa IX nas diferentes prestações sociais
Transferências para o resto do Mundo		2.190.661,10	2.190.661,10	Vide subsídios

Subsídios	909.953.603,50	850.644.973,38	-59.308.630,12	- 2190661,10 que corresponde a transferências correntes para o resto do mundo que no mapa IX está em subsídios correntes - Acções de formação profissional, -76616507,99 que correspondem a outras despesas correntes e que no mapa IX estão incluídos em: subsídios correntes - Acções de formação profissional, +18498538,97 correspondentes a subsídios de Acção Social que no mapa IX estão incluídos em Acção Social
Outras despesas correntes		81.468.190,76	81.468.190,76	+566356,10 que no mapa IX estão em Acção Social, +17465,5 que no mapa IX estão em Apoio Judiciário, +528414,2 que no mapa IX estão em Restituição de Contribuições, +4739446,97 que no mapa IX estão em Administração, +76616507,99 (vide observação em Subsídios)
Despesas de Capital	1.550.258.446,93	1.667.729.318,76	7.410.911,83	
Aquisições bens capital	1.550.258.446,93	15.335.734,24	-1.534.922.712,69	-10445309,00 vide transferências de capital -3758521,00 vide transferências de capital, -1521160140,17 vide activos financeiros, -1652724,35 vide transferências de capital, +144251,5 que no mapa IX estão em Acção Social, +1738105,83 que no mapa IX estão em Administração, +210092,4 correspondem a parte da verba total dispendida com INTERREG que no mapa IX estão em transferências e subsídios correntes, +1532,1 que no mapa IX estão em outras prestações (DCRI e DAPRP)
Transferências de bens de capital	5.176.890,00	21.233.444,35	16.056.554,35	+200000,00 - no mapa IX estão incluídos em PIDDAC OSS - apoio à tomada de decisão na rubrica transferências e subsídios correntes, +10445309,00 PIDDAC OE que no mapa IX estão em despesas de capital +3758521,00 PIDDAC FEDER que no mapa IX estão em despesas de capital +1652724,35 Outras despesas de capital realizadas pelas Regiões Autónomas que no mapa IX estão em Despesas de Capital - Outras
Activos financeiros	1.521.160.140,17	1.521.160.140,17	0,00	
Passivos financeiros	0,00	0,00	0,00	

Ficha Técnica

Auditor Coordenador: *António M.^{el} Fonseca da Silva*

Auditor Chefe: *José M.^{el} Barbeita Pereira*

Execução Técnica: *Vítor dos Reis Domingos*