



# *Tribunal de Contas*

*Proc.º n.º 2/2008-AEOSS*

*Relatório n.º 2/2008 - AEOSS*

**Acompanhamento da  
Execução do Orçamento da  
Segurança Social**

*(Janeiro a Dezembro de 2007)*

**Lisboa  
Julho/2008**



## Índice

ABREVIATURAS UTILIZADAS .....	4
GLOSSÁRIO .....	5
I. SÍNTESE CONCLUSIVA .....	7
II. ENQUADRAMENTO GERAL .....	9
II.1. <i>O Controlo da Execução Orçamental pelo Tribunal de Contas</i> .....	9
II.2. <i>Exercício do Contraditório</i> .....	9
II.3. <i>Fiabilidade de Dados – Limitações e Condicionantes</i> .....	9
III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL NO 4.º TRIMESTRE DE 2007 .....	11
III.1. <i>Introdução</i> .....	11
III.2. <i>Execução Orçamental Global</i> .....	11
III.2.1. <i>Alterações Orçamentais</i> .....	11
III.2.2. <i>Receitas Totais da Segurança Social por Classificação Económica</i> .....	18
III.2.3. <i>Despesas Totais da Segurança Social por Classificação Económica</i> .....	21
III.2.4. <i>Saldo Global</i> .....	23
III.3. <i>Análise dos Grandes Grupos da Receita e da Despesa</i> .....	23
III.3.1. <i>Execução Orçamental dos Grandes Grupos da Receita</i> .....	24
III.3.2. <i>Execução Orçamental dos Grandes Grupos da Despesa</i> .....	29
III.4. <i>Execução Orçamental das Receitas e Despesas por Sistemas e Subsistemas</i> .....	33
III.4.1. <i>Subsistema Previdencial de Repartição</i> .....	35
III.4.2. <i>Subsistema Previdencial de Capitalização</i> .....	35
III.4.3. <i>Subsistema de Solidariedade</i> .....	36
III.4.4. <i>Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional</i> .....	36
III.4.5. <i>Sistema de Acção Social</i> .....	37
III.5. <i>Saldo de Execução Efectiva, por Subsistema do Sistema Público e Sistema de Acção Social</i> .....	38

### ANEXO I

#### MAPAS LEGAIS

I. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS E DESPESAS POR SUBSISTEMA DO SISTEMA PÚBLICO E PELO SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL .....	45
I.1. RECEITAS .....	45
I.1.1. <i>SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO</i> .....	46
I.1.2. <i>SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO</i> .....	50
I.1.3. <i>SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE</i> .....	52
I.1.4. <i>SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR E DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL</i> .....	54
I.1.5. <i>SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL</i> .....	56
I.2. DESPESAS .....	59
I.2.1. <i>SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO</i> .....	60
I.2.2. <i>SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO</i> .....	62
I.2.3. <i>SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE</i> .....	64
I.2.4. <i>SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR E DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL</i> .....	66
I.2.5. <i>SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL</i> .....	68

### ANEXO II

#### SEQUÊNCIA DADA À RECOMENDAÇÃO DO TC

ABREVIATURAS UTILIZADAS .....	71
I. SEQUÊNCIA DADA À RECOMENDAÇÃO DO TC.....	72
I.1. PONTO PRÉVIO .....	72
I.2. INTRODUÇÃO .....	73
I.3. METODOLOGIA E LIMITAÇÕES DA ACÇÃO .....	73
I.4. ANDAMENTO DOS TRABALHOS .....	74
I.5. CONCLUSÕES .....	78



# Tribunal de Contas

## ANEXO III

### CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES – DADOS FÍSICOS E FINANCEIROS DO TRIÉNIO 2005-2007

GLOSSÁRIO.....	83
I. INTRODUÇÃO .....	85
II. EVOLUÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO E DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DA CGA ENTRE 2005 E 2007	85
II.1. FONTES DE FINANCIAMENTO.....	85
II.2. APLICAÇÃO DE RECURSOS .....	88
II.3. PRINCIPAIS FLUXOS FINANCEIROS DA CGA EM PORCENTAGEM DO PIB .....	89
II.4. PESO RELATIVO DAS PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO NAS DESPESAS COM PENSÕES .....	91
III. CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DOS APOSENTADOS, PENSIONISTAS E SUBSCRITORES, DA CGA .....	93
III.1. NÚMERO, SEXO E IDADE DOS APOSENTADOS DA CGA NO TRIÉNIO 2005-2007 .....	93
III.2. NÚMERO, SEXO E IDADE DOS SUBSCRITORES DA CGA NO TRIÉNIO 2005-2007.....	94
IV. PENSÕES MÉDIAS.....	95
V. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO DOS FUNDOS DE PENSÕES CONSTITUÍDOS.....	96

## *Índice de Quadros*

QUADRO I – SS – ORÇAMENTO INICIAL, ORÇAMENTO CORRIGIDO EM 31/12/2007, ORÇAMENTO FINAL E EXECUÇÃO DOS MAIS EXPRESSIVOS CAPÍTULOS DA RECEITA.....	14
QUADRO II – SS – ORÇAMENTO INICIAL, ORÇAMENTO CORRIGIDO EM 31/12/2007, ORÇAMENTO FINAL E EXECUÇÃO DOS MAIS EXPRESSIVOS AGRUPAMENTOS DA DESPESA.....	15
QUADRO III – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007) .....	18
QUADRO IV – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007) .....	21
QUADRO V – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS GRANDES GRUPOS DA RECEITA (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007) .....	24
QUADRO VI – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS GRANDES GRUPOS DA DESPESA (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007) .....	29
QUADRO VII – QUADRO SÍNTESE DA EXECUÇÃO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS POR SUBSISTEMA DO SISTEMA PÚBLICO E SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007 .....	34
QUADRO VIII – SS – SALDOS DE EXECUÇÃO EFECTIVA, POR SUBSISTEMAS DO SISTEMA PÚBLICO, SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL E SALDO GLOBAL (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007).....	38
QUADRO IX – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007).....	46
QUADRO X – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007).....	50
QUADRO XI – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007) .....	52
QUADRO XII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR E DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL (PAEFP) (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007) .....	54
QUADRO XIII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007) .....	56
QUADRO XIV – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007).....	60
QUADRO XV – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007).....	62
QUADRO XVI – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007) .....	64



QUADRO XVII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA PROTECÇÃO FAMILIAR INCLUINDO AS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL (PAEFP) (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007) .....	66
QUADRO XVIII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2007) .....	68
QUADRO 1 – CGA – FONTES DE FINANCIAMENTO DA CGA .....	86
QUADRO 2 – CGA – APLICAÇÃO DE RECURSOS DA CGA .....	89
QUADRO 3 – CGA – SEXO E ESCALÕES ETÁRIOS DOS APOSENTADOS DA CGA .....	94
QUADRO 4 – CGA – SEXO E ESCALÕES ETÁRIOS DOS SUBSCRITORES DA CGA .....	95
QUADRO 5 – CGA – EVOLUÇÃO DOS “ <i>FUNDOS DE PENSÕES</i> ” INTEGRADOS NA CGA .....	97
QUADRO 6 – CGA – NÚMERO DE APOSENTADOS/REFORMADOS DOS “ <i>FUNDOS DE PENSÕES</i> ” .....	99
QUADRO 7 – CGA – PENSÕES PAGAS PELOS “ <i>FUNDOS DE PENSÕES</i> ” .....	99
QUADRO 8 – CGA – CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS PELOS “ <i>FUNDOS DE PENSÕES</i> ” .....	100
QUADRO 9 – CGA – RENDIMENTOS OBTIDOS PELOS “ <i>FUNDOS DE PENSÕES</i> ” .....	100
QUADRO 10 – CGA – VALOR DAS MAIS-VALIAS REALIZADAS PELOS “ <i>FUNDOS DE PENSÕES</i> ” .....	101
QUADRO 11 – CGA – VALOR DAS MENOS-VALIAS ASSUMIDAS PELOS “ <i>FUNDOS DE PENSÕES</i> ” .....	101

## *Índice de Gráficos*

GRÁFICO 1 – SS – EVOLUÇÃO DO SALDO DE EXECUÇÃO EFECTIVA GLOBAL DO SSS .....	23
GRÁFICO 2 – SS – EXECUÇÃO DOS GRANDES GRUPOS DA RECEITA EM 2006 E 2007 .....	25
GRÁFICO 3 – SS – VARIAÇÕES HOMÓLOGAS, ANUAIS E TRIMESTRAIS, DAS CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES .....	27
GRÁFICO 4 – SS – EXECUÇÃO DOS GRANDES GRUPOS DA DESPESA EM 2006 E 2007 .....	30
GRÁFICO 5 – SS – VARIAÇÕES HOMÓLOGAS, ANUAIS E TRIMESTRAIS, DAS PENSÕES .....	32
GRÁFICO 6 – SS – RECEITAS EFECTIVAS, DESPESAS EFECTIVAS E SALDOS POR SUBSISTEMAS DO SISTEMA PÚBLICO E SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL (JANEIRO – DEZEMBRO) .....	40
GRÁFICO 1 – CGA – PESO RELATIVO DAS PRINCIPAIS PARCELAS DA RECEITA ENTRE 2005 E 2007 .....	87
GRÁFICO 2 – CGA – PRINCIPAIS FLUXOS FINANCEIROS DA CGA EM PERCENTAGEM DO PIB .....	90
GRÁFICO 3 – CGA – ÍNDICE DE COBERTURA DAS DESPESAS COM PENSÕES .....	91
GRÁFICO 4 – CGA – SUBSCRITORES, APOSENTADOS, PENSIONISTAS E ÍNDICE DE DEPENDÊNCIA .....	93
GRÁFICO 5 – CGA – PENSÕES MÉDIAS DOS APOSENTADOS/REFORMADOS .....	95
GRÁFICO 6 – CGA – PENSÕES MÉDIAS DE SOBREVIVÊNCIA .....	96
GRÁFICO 7 – CGA – PENSÕES MÉDIAS DE PREÇO DE SANGUE E OUTRAS .....	96
GRÁFICO 8 – CGA – RELAÇÃO ENTRE RESERVA NO FINAL DE 2005, 2006 E 2007 E A RESERVA CONSTITUÍDA ..	98



# Tribunal de Contas

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

ADSE	DIRECÇÃO-GERAL DE PROTECÇÃO SOCIAL AOS FUNCIONÁRIOS E AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	IVA	IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO
AFP/FSE	ACÇÕES DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL/FUNDO SOCIAL EUROPEU	GC	GESTÃO DE CONTRIBUIÇÕES
AP	AUTORIZAÇÕES DE PAGAMENTO	GT	GESTÃO DE TESOURARIA
CD	CENTRO DISTRITAL	LBSSS	LEI DE BASES DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL
CGA	CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES	LEO	LEI DO ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL
CSS	CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	LOPTC	LEI DE ORGANIZAÇÃO E PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS
DA	DEPARTAMENTO DE AUDITORIA	OE	ORÇAMENTO DE ESTADO
DAISS	DEPARTAMENTO DE ACORDOS INTERNACIONAIS DA SEGURANÇA SOCIAL	OSS	ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL
DGO	DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO	PAEFP	POLITICAS ACTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL
DGTC	DIRECÇÃO-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS	PIDDAC	PROGRAMA DE INVESTIMENTO E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
FEDER	FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	POAP	PROGRAMA OPERACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEFSS	FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	POAT	PROGRAMA OPERACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA
FSE	FUNDO SOCIAL EUROPEU	POEFDSS	PROGRAMA OPERACIONAL DE EMPREGO FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
IEFP	INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL	PORLVT	PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO
IGFCSS	INSTITUTO DE GESTÃO DE FUNDOS DE CAPITALIZAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL	QCA	QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO
IGFSE	INSTITUTO DE GESTÃO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU	RAEOSS	RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL
IGFSS	INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	RSI	RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO
IGT	INSPECÇÃO-GERAL DO TRABALHO	SCML	SANTA CASA DA MISERICORDIA DE LISBOA
II	INSTITUTO DE INFORMÁTICA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL	SEF	SISTEMA DE EXECUÇÕES FISCAIS
INTERREG	PROGRAMA DE INICIATIVA COMUNITÁRIA DO FEDER A FAVOR DA COOPERAÇÃO ENTRE AS REGIÕES EUROPEIAS	SICC	SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE CONTA CORRENTE
IPSS	INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL	SIF	SISTEMA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA
IQF	INSTITUTO PARA A QUALIFICAÇÃO NA FORMAÇÃO, IP	SS	SEGURANÇA SOCIAL
ISHST	INSTITUTO PARA A SEGURANÇA, HIGIENE E SAÚDE NO TRABALHO	SSS	SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL
ISS	INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, IP	TC	TRIBUNAL DE CONTAS
ITPT	IMPEDIMENTOS TEMPORÁRIOS PARA O TRABALHO	UE	UNIÃO EUROPEIA



## GLOSSÁRIO<sup>1</sup>

- 1. Sistemas e Subsistemas de Segurança Social** – O sistema de segurança social abrange o Sistema público de segurança social, o Sistema de acção social e o Sistema complementar (cfr. art.º 5.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro).
- 2. Sistema Público de Segurança Social** – Compreende o Subsistema Previdencial, o Subsistema de Solidariedade e o Subsistema de Protecção Familiar e visa garantir aos respectivos beneficiários o direito a determinados rendimentos, traduzidos em prestações sociais exigíveis administrativa e judicialmente (cfr. art.º 26.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro).
- 3. Subsistema Previdencial** – Tem como objectivo garantir, assente num princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho, perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas, dividindo-se em repartição e capitalização. As prestações mais importantes, concedidas por este subsistema, respeitam às pensões de reforma, ao subsídio de desemprego, e ao subsídio de doença (cfr. artigos 27.º a 33.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro);
- 4. Subsistema de Solidariedade** – Destina-se a assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão e a promover o bem-estar e a coesão sociais, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no Subsistema Previdencial, sendo as mais relevantes as pensões, o Rendimento Social de Inserção e os complementos sociais (cfr. artigos 50.º a 57.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro).
- 5. Subsistema de Protecção Familiar** – Visa assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas – familiares, na deficiência e na dependência – por exemplo, Abono de Família, complementos por dependência (cfr. artigos 61.º a 66.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro).
- 6. Políticas Activas de Emprego e de Formação Profissional** – São consideradas como medidas especiais de protecção à família, pelo que estão enquadradas no Subsistema de Protecção Familiar, sendo a prestação mais relevante o Subsídio Social de Desemprego (cfr. art.º 8.º do Decreto-Lei 331/2001, de 20 de Dezembro).
- 7. Sistema de Acção Social** – Este sistema apresenta como objectivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e de desigualdade socio-económica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades, sendo desenvolvido, essencialmente, por instituições públicas e por instituições particulares sem fins lucrativos. A maior parcela dos encargos deste sistema resulta, assim, da contratualização de acordos de cooperação entre o Estado e as Instituições Particulares de Solidariedade Social, (cfr. artigos 82.º a 86.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro).
- 8. Financiamento Exclusivo** – Trata-se de financiamento, unicamente, provindo do Orçamento de Estado, aplicando-se ao Subsistema de Solidariedade e Sistema de Acção Social (Cfr. art.º 3.º do Decreto-Lei 331/2001, de 20 de Dezembro e art.º 110.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro).
- 9. Financiamento Bipartido** – Financiamento originário de duas fontes distintas: cotizações dos trabalhadores e contribuições dos empregadores. Aplica-se ao Subsistema Previdencial (cfr. art.º 3.º do Decreto-Lei 331/2001, de 20 de Dezembro e art.º 110.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro).
- 10. Financiamento Tripartido** – Contempla três tipos de financiamento: cotizações dos trabalhadores, contribuições dos empregadores e consignação de receita fiscais. Aplica-se ao Subsistema de Protecção Familiar e Subsistema Previdencial (cfr. art.º 3.º do Decreto-Lei 331/2001, de 20 de Dezembro e art.º 110.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro).
- 11. Saldo Efectivo Global de Execução Orçamental** – Diferença entre as Despesas Efectivas e as Receitas Efectivas.
- 12. Receitas Efectivas** – Total da Receita no período, expurgada do Saldo da Gerência Anterior, dos Activos Financeiros e dos Passivos Financeiros.
- 13. Despesas Efectivas** – Total da Despesa no período, subtraída dos Activos Financeiros e dos Passivos Financeiros.
- 14. Orçamento Corrigido** – É o orçamento inicial modificado pelas posteriores alterações orçamentais.

<sup>1</sup> Apesar da nova lei de bases da segurança social, aprovada pela Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, se encontrar em vigor desde 17/01/2007, o OSS de 2007, e a respectiva execução, continua a obedecer à estrutura estabelecida pela LBSS aprovada pela Lei n.º 32/2002, de 20/12.



# Tribunal de Contas

---



## I. SÍNTESE CONCLUSIVA

O relatório que seguidamente se apresenta procede à análise da execução do Orçamento da Segurança Social (OSS) para 2007 (Janeiro a Dezembro), enquadrando-se nas competências constitucionais e legais de fiscalização orçamental desempenhadas pelo Tribunal de Contas (TC).

Na sequência do que tem sucedido nos anteriores trabalhos relativos ao acompanhamento da execução orçamental<sup>2</sup>, **os dados financeiros disponibilizados pelo Sistema de Informação Financeira (SIF) da SS não ofereceram ainda garantias de segurança e fidedignidade**, pelo que os dados aqui constantes são baseados em mapas extra contabilísticos produzidos pelo IGFSS (receitas e despesas, por Classificação Económica), de cada um dos Subsistemas do Sistema Público e do Sistema de Acção Social, que foram disponibilizados ao TC em suporte de papel.

Depois de, em anteriores RAEOSS, se ter procedido a verificações junto dos Centros Distritais para melhor compreender as ineficiências do SIF, optou-se por, neste 4.º trimestre, efectuar um levantamento dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho constituído por despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, para dar cumprimento à recomendação feita pelo TC ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, no sentido da *"elaboração, sobre a sua égide, de uma estratégia de actuação que permita ultrapassar a grave situação existente, com metas devidamente calendarizadas e responsáveis definidos (...)".* Da análise dos resultados entretanto obtidos, foi visível, nos últimos meses de 2007, uma evolução positiva, nomeadamente na eliminação dos atrasos da contabilização em SIF, sem que, no entanto, se tenha cumprido o objectivo determinado no citado despacho, no sentido de *"garantir o desenvolvimento integral do projecto"* até final de 2007. Para a referida melhoria contribuiu, também, a concentração, no CD do Porto, do processo de integração contabilística em SIF das prestações processadas pelos CD do Continente.

Apesar de, no que concerne aos procedimentos contabilísticos, estarem reunidas as condições para o cumprimento legal das fases da despesa e dispensado o recurso sistemático a procedimentos manuais, de se dispor de um sistema de informação financeira centrado em automatismos e do evidente empenho dos técnicos e dirigentes dos organismos envolvidos, a informação

disponível para a feitura deste trabalho ainda resulta de mapas extra contabilísticos, não confirmáveis pela informação existente em SIF, pelo que se mantém, portanto, razões que justificam a **provisoriidade e a limitada fiabilidade dos dados fornecidos, obstando à sua validação** por parte do TC.

A constatação de alterações substantivas nos graus de execução orçamental, apurados em diversas rubricas da receita e da despesa, em resultado das várias alterações orçamentais, algumas posteriores ao término do ano económico, indicia um ajustamento dos valores do orçamento corrigido aos valores obtidos na execução, actuação que impossibilita uma correcta apreciação sobre a adequação das previsões orçamentais, o que justificará, em futuras acções do TC, uma atenção especial a este assunto.

Com as reservas que advêm das razões atrás expostas, dos dados disponibilizados resulta um Saldo de Execução Efectiva Global do Sistema de Segurança Social, referente a 31 de Dezembro de 2007, de cerca de € 1.147,5 milhões, representado um crescimento de 45,7% relativamente aos € 787,4 milhões, obtidos em 2006. A taxa de crescimento homóloga das Receitas Efectivas foi de 4,1%, um ritmo superior ao verificado nas Despesas Efectivas, que se ficou pelos 2,3%.

Relativamente aos Saldos de Execução Efectiva apurados em cada um dos Subsistema do Sistema Público de Segurança Social e no Sistema de Acção Social, apenas o respeitante ao Subsistema de Protecção Familiar e PAEFP sofreu uma diminuição, de 25,5%, para os € 600,5 milhões (menos € 205,2 milhões que em 2006, mas mantendo-se como o maior saldo absoluto); o Subsistema de Solidariedade apresenta o maior crescimento relativo, ao inflectir de um saldo negativo de € 43,2 milhões, em 2006, para um montante positivo na ordem dos € 83,8 milhões (294,1%); o Subsistema Previdencial – Capitalização, cujo saldo aumentou 83,4% (para € 386,0 milhões), fruto, em particular, da arrecadação de € 114,6 milhões relativos a quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, ao abrigo do n.º 1 do art. 111º da Lei n.º 32/2002 e do n.º 1 do art. 91º da Lei n.º 4/2007; no Sistema de Acção Social apurou-se um saldo de € 182,5 milhões, face aos € 101,9 milhões de 2006 (mais 79,1%); finalmente, o Subsistema Previdencial – Repartição, foi o único a apresentar um saldo negativo, de cerca de € 105,2 milhões, registando, ainda assim, uma melhoria de 63,4% face aos € 287,5 milhões negativos apurados em 2006.

<sup>2</sup> O primeiro RAEOSS realizado, respeitante à execução orçamental do 1.º semestre de 2004, foi aprovado pelo TC em 25 de Novembro de 2004.





# Tribunal de Contas

---

Em 2007, foram transferidos para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), ao abrigo do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, quase € 519,4 milhões, cerca de 3,7 vezes mais que o verificado em 2006 (€ 140,6 milhões), ano em que se deu uma inflexão na tendência de decréscimo verificada nos anos anteriores, em que passou de € 415,2 milhões, em 2003, para apenas € 6,1 milhões, em 2005. O valor do FEFSS, sob gestão do IGFCSS, que se constitui como a reserva do sistema de segurança social, ascendia, em 31 de Dezembro de 2007, de acordo com o *"Relatório de Actividades de 2007"* deste Instituto, a cerca de € 7,56 mil milhões.

Tomadas conjuntamente, as receitas do Sistema de Segurança Social procedentes de Transferências Correntes do OE e as obtidas por via do designado IVA Social, cresceram 5,6% em 2007, bastante menos que os 13,8% verificados em 2006. Por outro lado, as receitas de Contribuições e Quotizações cresceram 6,6%, 1,4 pontos percentuais acima do verificado no ano anterior<sup>3</sup>. Este comportamento traduz um reforço do financiamento do sector por via das Contribuições e Quotizações em detrimento do financiamento por via do OE. As despesas com Pensões cresceram 6,1% (menos oito décimas em 2006), reflectindo um aumento nos gastos com Pensões de Velhice de 6,5% (7,7% em 2006), de Sobrevivência de 5,7% (6,3% em 2006) e de Invalidez de 4% (2,7% em 2006). Se exceptuarmos estas últimas, detecta-se uma desaceleração no crescimento dos gastos nesta área<sup>4</sup>, que foi inclusivamente inferior à expansão verificada nas receitas das Contribuições e Quotizações.

---

<sup>3</sup> Se a taxa de crescimento das receitas com Contribuições e Quotizações mantivesse, em 2007, o valor de 2006, ter-se-iam obtido menos € 160,4 milhões de receita.

<sup>4</sup> Se a taxa de crescimento dos gastos com Pensões tivesse sido idêntica à de 2006 ter-se-iam dispendido mais € 95,2 milhões.



## II. ENQUADRAMENTO GERAL

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

No âmbito das funções de controlo que competem ao Tribunal de Contas (TC)<sup>5</sup> em sede de acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social (OSS), apresenta-se, seguidamente, o relatório referente às análises efectuadas nesse âmbito e respectivas conclusões a ela inerentes, respeitantes ao período compreendido entre Janeiro e Dezembro de 2007.

### II.2. Exercício do Contraditório

De acordo 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:

- Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social;
- Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
- Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, IP;
- Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P.;
- Presidente do Conselho de Directivo do Instituto de Informática I.P.;
- Director-Geral do Orçamento;

Sobre o anexo III foram ouvidos o Ministro de Estado e das Finanças e o Presidente do Conselho Directivo da Caixa Geral de Aposentações.

Das entidades supracitadas obteve-se resposta, dentro do prazo, do Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P, do Presidente Conselho Directivo do Instituto de Informática, I.P. e do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, I.P., bem como do Director Central da Caixa Geral de Aposentações, e, fora do prazo, do Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP.

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.

### II.3. Fiabilidade de Dados – Limitações e Condicionantes

As dificuldades encontradas ao nível do Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF-SAP) que foram sendo relatadas em sede de Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental da Segurança Social (RAEOSS) e a necessidade de assegurar a fiabilidade da informação financeira da segurança social e acautelar uma execução orçamental perceptível, adequada e no estrito cumprimento dos requisitos legais a que está sujeita, garantindo, assim, que a informação é pertinente e atempada e que possa sustentar a boa gestão e controlo deste subsector, conduziram o TC a **recomendar**<sup>6</sup> ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, "*a elaboração, sob a sua égide, de uma estratégia de actuação que permita ultrapassar a grave situação existente, com metas devidamente calendarizadas e responsáveis definidos (...)*". Na citada recomendação era, ainda, pedido ao IGFSS que, até ao final do mês seguinte a cada trimestre, fosse dado conta ao Tribunal "*(...) do ponto de situação sobre a execução dessa estratégia, evidenciando os progressos obtidos e o que, em cada área ou sector, ainda impossibilita a obtenção dos objectivos definidos.*".

No sentido de dar cumprimento a esta recomendação do TC, foi, por Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social<sup>7</sup>, instituído um Grupo de Trabalho, sob a coordenação do Presidente do IGFSS,

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Cfr. Relatório n.º 1/2007, de 18 de Janeiro, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>7</sup> Despacho n.º 9-I/SESS/2007, de 27 de Março.



# Tribunal de Contas

contando com a participação de elementos a designar por este Instituto, e ainda pelo II e pelo ISS.

No intuito de efectuar um levantamento dos trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho e aferir os respectivos resultados entretanto obtidos, o Tribunal efectuou as diligências tidas por pertinentes, encontrando-se vertida no **ANEXO II** do presente relatório as respectivas conclusões, das quais aqui se sumarizam as mais relevantes:

- Não foi atingido o objectivo determinado no despacho do SESS que constituiu o Grupo de Trabalho de, até ao final de 2007, "*garantir o desenvolvimento integral do projecto*";
- Foi visível, em particular nos últimos meses do ano de 2007, uma evolução positiva, designadamente no que concerne à recuperação dos atrasos de contabilização em SIF;
- Este progresso foi consequência, em particular, do facto de, a partir de Novembro de 2007, se ter verificado a concentração, no CD do Porto, do processo de integração contabilística em SIF das prestações processadas por todos os Centros Distritais do Continente;

Em sede de contraditório o II informa que "*A concentração que foi levada a cabo pelo ISS, foi precedida de uma reformulação da Aplicação Informática que faz as contabilizações das prestações (interface SICC-SIF), (...) pelo II, e que teve lugar entre Agosto e Outubro de 2007*".

- No que respeita aos procedimentos contabilísticos propriamente ditos, parecem reunidas as condições para o cumprimento legal das fases da despesa, afigurando-se dispensável o usual recurso a procedimentos manuais, potencialmente causadores de erros e omissões, quer nas acções tendentes à contabilização em SIF das operações realizadas, quer na construção dos mapas de apoio necessários ao acompanhamento e controlo da execução do OSS;
- A generalidade das operações contabilísticas é passível de ser efectuada automaticamente pelo sistema, parecendo debelados os entraves mais significativos à sua adequada e atempada realização que possam ser imputados aos sistemas de informação financeira utilizados;

- Apesar das lacunas existentes na informação disponibilizada, resultam, da análise efectuada, claras evidências do empenho dos técnicos e dirigentes dos três organismos envolvidos na resolução dos problemas encontrados no SIF, sendo, apesar dos novos atrasos assumidos, manifesto um aperfeiçoamento na operacionalização do sistema informático, designadamente ao nível da pertinência da informação financeira aí constante;
- Os passos já dados e as citadas melhorias que o sistema apresenta não são, todavia, ainda suficientes para que se possa, de forma oportuna e fidedigna, extrair do SIF a informação financeira necessária a um efectivo acompanhamento e controlo da execução orçamental da segurança social.

Assim, não obstante os progressos verificados ao nível de operacionalidade do SIF, os dados financeiros fundamentais para a elaboração deste documento permanecem, no que respeita ao 4.º trimestre de 2007, a ser obtidos a partir dos mapas preparados manualmente pelo IGFSS e não, como era espectável, directamente através daquele sistema de informação financeira. Os dados financeiros e contabilísticos, sendo apurados por processos extra contabilísticos<sup>8</sup>, revelam-se, **provisórios e pouco creíveis**, o que **impede o Tribunal de Contas de proceder à sua validação**.

Pelas razões atrás apontadas, todas as observações e conclusões que constam deste relatório devem ter presente esta **reserva geral**.

<sup>8</sup> Cfr. RAEOSS n.º 3/2007, de 20 de Setembro e RAEOSS n.º 4/2007, de 15 de Novembro, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt), onde são identificados alguns destes procedimentos.



## III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL NO 4.º TRIMESTRE DE 2007

### III.1. Introdução

A análise da execução do OSS<sup>9</sup> relativa ao período de Janeiro a Dezembro de 2007, em termos de metodologia e apresentação dos resultados, segue os moldes das realizadas em anteriores relatórios, já aprovados e publicados, abrangendo todas as instituições que integram o perímetro de consolidação do Sistema da Segurança Social (SSS).

Em 10 de Abril de 2008, data em que este documento se encontrava já em fase de conclusão, foi publicada a Declaração n.º 132/2008, onde constam correcções significativas às dotações orçamentais de algumas rubricas. Assim, tendo em atenção, por um lado, que as análises efectuadas neste relatório se basearam nos dados disponibilizados pelo IGFSS, entrados no TC em 29 de Janeiro de 2008, e que estes correspondiam à imagem da execução orçamental então conhecida<sup>10</sup> e, por outro lado, que, não sendo definitivos àquela data, os dados da execução orçamental que foram apreciados nesta análise, seria distorcê-la, confrontar uma execução ocorrida num momento, com um orçamento que contempla alterações orçamentais aprovadas em momento posterior, foram, a título informativo, introduzidos nos mapas, a partir dos quais se faz a análise ao orçamento e respectiva execução, duas colunas: uma relativa ao novo orçamento aprovado e outra respeitante à taxa de execução apurada no caso de serem consideradas estas novas previsões e dotações orçamentais. Finalmente, e apenas nos casos considerados pertinentes, a análise inclui, no final de cada ponto, uma breve nota relativa aos impactes mais relevantes que resultariam das alterações orçamentais entretanto publicadas.

Para efeitos de cálculo das variações homólogas relativas a 2006, os valores utilizados nesta análise, respeitantes a este ano económico, são os constantes da Conta da Segurança Social de 2006 (CSS) e não os contidos no RAEOSS n.º 2/2007 (documento relativo ao acompanhamento da execução do OSS de Janeiro a Dezembro de 2006), sendo que na CSS 2006 a Receita Efectiva é superior em € 64,9 milhões (0,3%) e a Des-

pesa Efectiva inferior em € 6,7 milhões (0,04%) aos valores inscritos no citado documento, o que resulta num acréscimo de 10,0% no Saldo Efectivo global (mais € 71,6 milhões).

### III.2. Execução Orçamental Global

Neste ponto, após referência às alterações orçamentais efectuadas, apresentam-se os Quadros com os valores do Orçamento Inicial e Corrigido da Segurança Social para 2007 sendo, de igual modo, apresentados os valores relativos à execução orçamental observada em cada um dos Capítulos da Receita e Agrupamentos da Despesa, no decurso do ano económico de 2007.

Como atrás se fez notar, e em consequência das últimas alterações orçamentais publicadas, foram inseridas duas novas colunas informativas onde constam esse novo orçamento e as taxas de execução que daí resultariam.

#### III.2.1. Alterações Orçamentais

O Orçamento corrigido da Segurança Social para 2007 contempla o Orçamento da Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, com as alterações orçamentais constantes das tabelas seguintes.

<sup>9</sup> Aprovado pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro.

<sup>10</sup> A data do relatório do IGFSS que acompanha os dados da execução é de 17 de Janeiro de 2008.



# Tribunal de Contas

Alterações Orçamentais		
	<p align="center"><b>Declaração n.º 121/2007</b></p> <p>Publicada no Diário da República, 2.ª Série, N.º 107, de 4 de Junho de 2007. Esta declaração apenas publicou as alterações do 1.º Trimestre de 2007 incluídas no Mapa das Receitas Globais da Segurança Social. Após solicitação, os restantes mapas foram remetidos ao Tribunal de Contas, não tendo o IGFSS, até à data, providenciado pela respectiva rectificação da publicação. As alterações disponibilizadas foram reflectidas na análise ao 1.º trimestre de 2007 (Cfr. RAEOSS n.º 3/2007, de 20 de Setembro, disponível em <a href="http://www.tcontas.pt">www.tcontas.pt</a>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Créditos Especiais que se consubstanciam num aumento global da receita idêntico ao aumento global da despesa, no montante de € 410.548.087,00 (sendo o aumento da receita relativo à parcela "Outras Receitas" - "Saldo da gerência anterior" e os principais aumentos da despesa: 99,9% referentes à componente "Transferências de capital" - "Activos financeiros" e de apenas 0,1% ao aumento das "Transferências correntes"). Esta alteração orçamental respeita<sup>11</sup> à integração do saldo orçamental de 2006 do subsistema Previdencial - Repartição no subsistema Previdencial - Capitalização, não se destinando a aumento de despesa orçamental mas sim a um reforço da dotação de transferências para a capitalização pública de estabilização (FEFSS), traduzida em despesa com activos financeiros, nos termos do artigo n.º 36 da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro e em consonância com o disposto na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS).</li> <li>◆ Reforços e anulações de igual montante (€ 3.154.785,00) que se reflectiram em diversas rubricas de receita.</li> </ul>	<p align="center"><b>Declaração n.º 227/2007</b></p> <p>Publicada no Diário da República, 2.ª Série, N.º 173, de 07 de Setembro de 2007. As suas alterações, vertidas na análise ao 2.º trimestre de 2007 (Cfr. RAEOSS n.º 4/2007, de 15 e Novembro, disponível em <a href="http://www.tcontas.pt">www.tcontas.pt</a>), traduzem-se em:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Créditos Especiais com reflexo no aumento global da receita no montante de € 496.279.680,45, sendo o aumento referente à componente "Outras Receitas - Saldo da gerência anterior". Esta integração de saldos provocou idêntico aumento na despesa e foi distribuída entre Receitas de Capital, com 90,7%, e Receitas Correntes, com 9,2%, sendo que nas primeiras o principal aumento reporta-se à parcela "Activos financeiros" com 99,2% do total.</li> <li>◆ Esta integração de saldos da gerência anterior verificou-se da seguinte forma: Subsistema Previdencial - Repartição com € 2.507.784,00; Sistema de Acção Social com € 49.816.885,10, e Subsistema Previdencial - Capitalização com € 443.955.011,35.</li> <li>◆ Efectuados ao nível da receita reforços e anulações no montante de € 42.727.000,00 distribuídos por diversas rubricas dentro dos subsistemas PAEFP, Previdencial - Repartição e Previdencial Capitalização, destacando-se este último com 91,3% do total das alterações.</li> <li>◆ A despesa foi também sujeita a reforços e anulações no montante global de € 6.206.830,00, com repercussão nos subsistemas Solidariedade, PAEFP, Previdencial - Repartição e Acção Social, com destaque para os dois últimos que registaram, respectivamente, 23,6% e 58,0% do total dos reforços e anulações.</li> </ul>
Despachos Autorizados	Do Secretário de Estado da Segurança Social de 07 e 30 de Março de 2007, e por Despachos do Presidente do Conselho Directivo do IGFSS sem data mencionada. Data do despacho do Presidente do IGFSS para efeitos de publicação - 30 de Abril de 2007.	Do Secretário de Estado da Segurança Social e do Presidente do Conselho Directivo do IGFSS sem data mencionada. Data do despacho do Presidente do IGFSS para efeitos de publicação - 27 de Julho de 2007.
	<p align="center"><b>Declaração N.º 64/2008</b></p> <p>Publicada no Diário da República, 2.ª Série, N.º 35, de 19 de Fevereiro de 2008. As suas alterações, incluídas na análise ao 3.º trimestre de 2007 (Cfr. RAEOSS n.º 1/2008, de 28 de Fevereiro, disponível em <a href="http://www.tcontas.pt">www.tcontas.pt</a>), confluem num aumento da receita e da Despesa no montante global de € 60.594.918,77, resultado de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Créditos Especiais com reflexo na componente "Outras Receitas - Saldo da gerência anterior" no total de € 61.884.332,26, distribuídos pelos seguintes subsistemas: PAEFP (69,6%), Acção Social (25,7%) e Previdencial - Repartição (4,7%).</li> <li>◆ A Receita sofreu ainda reforços e anulações no montante global de € 44.238.733,00 e de € 45.528.146,49, respectivamente, com maior predominância no subsistema Previdencial - Capitalização (cerca de 95% em reforços e 94% em anulações).</li> <li>◆ A despesa, para além do acréscimo no total dos Créditos Especiais (€ 60.594.919,26), foi sujeita a reforços e anulações, em diversas rubricas, que totalizaram € 63.538.300,0. Dos Créditos Especiais, 89,1% reflectiram-se nas Receitas Correntes (79,8% na rubrica "Subsídios") e os restantes 10,9% nas Receitas de Capital (onde se destacam as "Transferências para Instituições sem fins lucrativos"). Os Créditos Especiais distribuíram-se pelos Subsistemas PAEFP (71,1%), Previdencial - Repartição (2,6%) e Sistema de Acção social (26,3%). Os reforços foram predominantemente nos subsistemas PAEFP (61,2%) e Previdencial - Repartição (24,5%), enquanto nas anulações se destacou este último subsistema (79,5%).</li> </ul>	<p align="center"><b>Declaração N.º 132/2008</b></p> <p>Publicada no Diário da República, 2.ª Série, N.º 71, de 10 de Abril de 2008. Implicou, face às previsões corrigidas em 30 Setembro de 2007, uma redução de € 3.586,0 milhões na receita total e de € 3.903,9 na despesa total. Destaque para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Aumento da receita por Créditos Especiais em € 91,3 milhões, decorrente da integração do saldo do Subsistema Previdencial - Repartição de 2006 (que constituiu reforço da despesa em "Activos financeiros").</li> <li>◆ Reforços de 188,4 milhões e Anulações de 3.865,7 milhões de receita total. Destas, € 3.520,0 milhões ocorreram nas Receitas de Capital do Subsistema Previdencial de Capitalização (€ 3.500,0 milhões em "Activos financeiros"), € 84,9 milhões foram anulados no subsistema Previdencial Repartição para reforço do Subsistema de Protecção Familiar e PAEFP (na rubrica de "Contribuições para a SS") e € 260 milhões ocorreram em "Empréstimos de curto prazo" deste último Subsistema. Foi também reforçada em € 25,1 milhões a rubrica "Rendimentos de propriedade - Juros de Sociedades financeiras" (€ 19,8 milhões no Subsistema Previdencial) e em € 76,5 milhões na rubrica de "Reposições não abatidas aos pagamentos" (€ 69,3 milhões no Subsistema Previdencial de Repartição).</li> <li>◆ Reforços de 147,7 milhões e Anulações de 4.051,6 milhões na despesa total. Destas, € 3.515,0 milhões ocorreram nas Receitas de Capital do Subsistema Previdencial de Capitalização (€ 3.500,0 milhões em "Activos financeiros"), 183,7 milhões foram anulados no subsistema Previdencial Repartição (em "Transferências correntes para as famílias"), 260 milhões ocorreram em "Empréstimos de curto prazo" do Subsistema Protecção familiar e PAEFP e € 47,3 milhões nas "Transferências de capital para Instituições sem fins lucrativos" do Sistema de Acção Social. Foi também reforçada em € 25,7 milhões a rubrica de "Transferências correntes" para as "Famílias" no âmbito do Subsistema de Protecção Familiar e PAEFP.</li> </ul>
Despachos Autorizados	Do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em 27 de Junho de 2007 e do Secretário de Estado da Segurança Social de 26/04, 24/07, 13/08 e 21/09, todos de 2007, e despachos do Presidente do Conselho Directivo do IGFSS sem data mencionada. Data do despacho do Presidente do IGFSS para efeitos de publicação - 14 de Janeiro de 2008	Despachos do Secretário de Estado da Segurança Social de 16 e 29 de Novembro de 2007, 6, 18, 20 e 28 de Dezembro de 2007 e 28 de Janeiro de 2008, e despachos do Presidente do Conselho Directivo do IGFSS sem data mencionada. Data do despacho do Presidente do IGFSS para efeitos de publicação - 29 de Fevereiro de 2008.

<sup>11</sup> Conforme Informação n.º 1169/2007, de 28 de Fevereiro, do IGFSS.



MPJ

As alterações ao OSS/2007 relativas ao 1.º, 2.º e 4.º trimestre foram enviadas à INCM, para publicação no DR, na data limite do prazo estabelecido no artigo 52.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental). Quanto às alterações do 3.º trimestre a data do despacho do Presidente do IGFSS para efeitos de publicação (14 de Janeiro de 2008) e, consequentemente, a data de envio à INCM (16 de Janeiro 2008), ultrapassam o prazo estipulado na alínea a) do artigo 52.º da referida Lei (31 de Outubro), o que viola a referida norma.

Apesar das melhorias verificadas relativamente aos anos anteriores, dado que, com excepção da alteração orçamental relativa ao 3.º trimestre, todas as outras foram remetidas dentro da data limite fixada para a sua publicação no Diário da República, entende-se que os envios devem ocorrer de modo a que a publicação possa ter lugar nos prazos fixados no art.º 52.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

Em sede de contraditório o IGFSS refere que “(...) *tem sido feito um investimento significativo na sensibilização das ISS's no sentido de serem implementadas as medidas que viabilizem o cumprimento cabal dos prazos legalmente fixados. Contudo, o cumprimento daqueles está por sua vez grandemente dependente da efectivação dos registos contabilísticos em SIF em tempo real e do consequente encerramento dos períodos contabilísticos o que se espera venha a evidenciar melhorias significativas em 2008, tendo em consideração os resultados já obtidos no ISS, IP e os expectáveis (...) nas Regiões Autónomas*”.

Até ao final do ano de 2007, o volume global das alterações orçamentais traduziu-se numa correcção, para mais, de cerca de € 1.058,7 milhões na despesa e de aproximadamente € 1.156,4 milhões na receita. Se considerado o orçamento corrigido final, nota-se, face ao orçamento inicial, uma situação inversa, uma vez que, quer a receita (menos cerca de € 2.618,6 milhões), quer a despesa (menos, aproximadamente, € 2.936,4 milhões), apresentam reduções nas respectivas dotações globais. Note-se que a parcela preponderante destas alterações orçamentais respeita às modificações introduzidas nas previsões e dotações dos “*Activos Financeiros*”, as quais representam € 3.500 milhões quer na receita quer na despesa.

(em milhões de euros)

	Orçamento Inicial	Alterações Orçamentais			Orçamento Corrigido (31-12-2007)	Orçamento Corrigido Final 10/4/2008
		Créditos Especiais	Reforços	Anulações		
Receita	26.476,9	1.060,0	199,8	103,4	27.633,3	23.858,3
Despesa	26.465,7	1.058,7	98,2	98,2	27.524,4	23.529,3

Fonte: OSS 2007, IGFSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

Com o intuito de apreciar, por um lado, a qualidade das ferramentas previsionais inerentes à elaboração do orçamento inicial da Segurança Social e, por outro, os resultados advindos das alterações que lhe foram sendo introduzidas, efectua-se neste ponto uma confrontação entre as dotações iniciais inscritas no OSS, as previsões corrigidas e a execução orçamental efectivamente observada no final do ano de 2007.

Assim, em termos globais, os valores da Execução Orçamental relativamente ao Orçamento inicial e final são os que se apresentam no quadro seguinte:

(em milhões de euros)

	Orçamento Inicial	Orçamento Corrigido 31/12/2007	Execução Orçamental	Taxa de execução		Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final
				Face ao Orçamento Inicial	Face ao Orçamento Corrigido em 31/12/2007		
Receita	26.476,9	27.633,3	23.103,6	87,3%	83,6%	23.858,3	96,8%
Despesa	26.465,7	27.524,4	21.516,1	81,3%	78,2%	23.529,3	91,4%

Fonte: OSS 2007, IGFSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

Como se pode verificar, apesar das várias correcções efectuadas ao orçamento, os valores da execução, tanto ao nível da receita como da despesa, situam-se abaixo dos valores previstos inicialmente, apresentando o orçamento inicial, ainda assim, previsões mais aproximadas que as inscritas no orçamento corrigido em 31 de Dezembro de 2007.

Se consideradas as últimas correcções efectuadas ao OSS de 2007 (orçamento corrigido final), nota-se uma clara aproximação aos valores da execução, passando, na receita, de uma taxa de execução de 83,6%, apurada com o orçamento existente a 31 de Dezembro de 2007, para 96,8%, considerando as alterações orçamentais publicadas em Abril de 2008; enquanto, no que respeita à despesa, essa variação foi de 78,2% para 91,4%.

Tendo presente que os dados da execução são, nesta fase, ainda provisórios, pode dizer-se que a última correcção efectuada às dotações do OSS de



# Tribunal de Contas

2007, aproximou este documento previsional à execução até à data apurada, quer no que respeita à receita, quer no que concerne à despesa, em cerca de 13,2 pontos percentuais.

Nos quadros seguintes, ainda com o objectivo atrás enunciado, apresentam-se, os dados ao nível dos mais expressivos capítulos da receita e agrupamentos da despesa.

**Quadro I – SS – Orçamento Inicial, Orçamento Corrigido em 31/12/2007, Orçamento Final e Execução dos mais expressivos capítulos da Receita**

Em milhões de euros

Capítulos da Receita	Orçamento Inicial	Orçamento Corrigido em 31/12/2007	Execução	Taxa de Execução face ao Orçamento Inicial	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido em 31/12/2007	Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final
	(1)	(2)		(3)	(4)=(3)/(1)	(5)=(3)/(2)	(6)
Contribuições	12.343,10	12.343,10	12.372,03	100,2%	100,2%	12.343,10	100,2%
Transferências correntes	7.417,14	7.421,67	7.267,37	98,0%	97,9%	7.422,40	97,9%
Activos financeiros	5.868,43	5.785,49	1.620,49	27,6%	28,0%	2.285,49	70,9%
Saldo de gerências anteriores	150,0	1.210,04	1.210,04	806,7%	100,0%	1.210,04	100,0%

Fonte: OSS 2007, IGSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

No quadro anterior apresentam-se os valores do orçamento inicial, orçamento corrigido a 31 de Dezembro de 2007, orçamento corrigido final (consideradas as correcções introduzidas pela Declaração 132/2008, de 10 de Abril), execução e respectivas taxas de execução (apuradas quer relativamente ao orçamento inicial, quer em relação ao corrigido e ao final) relativos aos quatro agregados da receita da Segurança Social mais significativos que, em termos totais, representam cerca de 97,3% dos proveitos arrecadados no decurso deste ano, sendo de destacar o seguinte:

- A receita de "*Contribuições*" inscrita no orçamento inicial não foi revista, mantendo o orçamento em 31/12/2007 e o final os € 12.343,1 milhões inicialmente previstos, situando-se a execução em cerca de € 12.372,0 milhões, (100,2%) ou seja, apenas 2 décimas acima do previsto, que correspondem, em termos absolutos, ao encaixe de um montante cerca de € 28,9 milhões superior ao esperado;
- As receitas de "*Transferências Correntes*", cujo orçamento inicial ascendia a € 7.417,14 milhões, sofreram alterações orçamentais que se traduziram, em 31/12/2007, em previsões na ordem dos € 7.421,67 milhões, mais € 4,53 milhões que o previsto inicialmente. A taxa de execução foi de 97,9%

face ao orçamento corrigido (indicador que não sofre alteração se for considerado o orçamento corrigido final) e de 98% se comparada com o orçamento inicial;

- O capítulo relativo aos "*Activos Financeiros*" com uma previsão inicial de € 5.868,43 milhões foi sofrendo anulações (€ 82,94 milhões) até se situar, no final de 2007, em cerca de € 5.785,49 milhões o que atenuou a reduzida execução que se fez sentir (28,0%) em apenas 0,4 pontos percentuais, verificando-se um desvio absoluto, relativamente ao orçamento corrigido, na ordem dos € 4.165,0 milhões. Com a aprovação das últimas alterações orçamentais, que vieram introduzir um corte de cerca de € 3,5 mil milhões nas previsões deste capítulo, a sua execução convergiu em quase 43% com o valor inscrito no orçamento corrigido final, situando-se a respectiva taxa em 70,9%.
- O valor relativo a "*Saldos de Gerências Anteriores*", que o OE 2007 previa ser de € 150 milhões, foi acrescentado, por via de correcções entretanto introduzidas, em cerca de € 1.060,0 milhões, situando-se o orçamento corrigido nos € 1.210,04 milhões, montante que foi, no decurso do ano económico, totalmente integrado.



## Quadro II – SS – Orçamento Inicial, Orçamento Corrigido em 31/12/2007, Orçamento Final e Execução dos mais expressivos agrupamentos da Despesa

Em milhões de euros

Agrupamentos da Despesa	Orçamento Inicial	Orçamento Corrigido em 31/12/2007	Execução	Taxa de Execução sobre o Orçamento Inicial	Taxa de Execução sobre o Orçamento Corrigido	Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido
	(1)	(2)		(3)	(4)=(3)/(1)	(5)=(3)/(2)	(6)
Despesas com o pessoal	404,40	388,14	362,68	89,7%	93,4%	388,11	93,4%
Transferências correntes	18.440,73	18.458,03	17.869,25	96,9%	96,8%	18.285,92	97,7%
Subsídios	886,83	958,26	712,05	80,3%	74,3%	958,16	74,3%
Activos financeiros	6.183,74	7.132,08	2.390,57	38,7%	33,5%	3.632,08	65,8%

Fonte: OSS 2007, IGFSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

O Quadro II mostra os quatro agrupamentos mais significativos da despesa que, em termos totais, representam 99,2% dos gastos realizados no decurso de 2007, cotejando-os, relativamente ao orçamento inicialmente aprovado, ao orçamento corrigido em vigor a 31/12/2007 (apresenta-se, paralelamente, o orçamento corrigido final e as taxas de execução que, se consideradas estas novas dotações, daí resultariam, focando-se os seus aspectos mais significativos), aos valores efectivamente dispendidos e respectivas taxas de execução orçamental, considerando os dois cenários orçamentais (inicial e corrigido em 31 de Dezembro de 2007). Dessa análise destaca-se o seguinte:

- As dotações relativas a "*Despesas com Pessoal*" foram diminuídas em cerca de € 16,3 milhões em relação às previsões iniciais, ficando a execução cerca de € 25,5 milhões aquém do orçamento corrigido. Estas alterações às dotações da despesa proporcionaram um aumento da taxa de execução em 3,7 pontos percentuais (de 89,7%, face ao orçamento inicial, para 93,4%, relativamente ao orçamento corrigido em 31/12/2007);
- O agrupamento correspondente às "*Transferências Correntes*" viu o montante inicialmente inscrito no orçamento de 2007, de € 18.440,73 milhões, aumentado em € 17,3 milhões, o que, face aos € 17.869,25 milhões efectivamente dispendidos, atenuou a taxa de execução orçamental em uma décima, para os 96,8%. Se considerada a mais recente alteração orçamental, a taxa de execução fixar-se-ia em 97,7%;
- A parcela referente a "*Subsídios*" sofreu, no decurso de 2007, um acréscimo face ao orçamento inicial de cerca de € 71,4 milhões, para cerca de € 958,26 milhões constantes do orçamento corrigido em 31/12/2007. Esta alteração aumentou a diferença em relação à execução, que se fixou em cer-

ca de € 712,05 milhões. As alterações feitas promoveram um decréscimo da taxa de execução orçamental deste agrupamento da despesa de 80,3% (considerando o orçamento inicial), para 74,3%;

- Quanto aos "*Activos Financeiros*", cuja gestão é, na sua maioria, da responsabilidade do IGFSS, foram inicialmente orçamentadas € 6.183,74 milhões, previsão corrigida com mais € 948,34 milhões, ficando a execução em apenas € 2.390,57 milhões, ou seja, uma taxa de execução de 33,5% e 38,7% relativamente ao orçamento corrigido e ao inicial, respectivamente. Considerando o orçamento corrigido final (cerca de € 3.632,08 milhões) a taxa de execução sofre uma emenda considerável, fixando-se em 65,8%.

Relativamente a esta análise interessa destacar que as alterações efectuadas ao longo do ano vão, inevitavelmente, sendo reflectidas nas taxas de execução trimestrais das diversas rubricas sujeitas a estes ajustes, o que, em sede de relatórios de acompanhamento da execução orçamental, pode originar resultados antagónicos e/ou aceções de difícil compreensão. Por outro lado, por via das modificações que vão sendo introduzidas ao documento previsional inicial, assiste-se, em muitos casos, a uma gradual aproximação aos reais valores da execução, observados no final do ano, o que relativiza a importância dos graus de execução orçamental referentes ao orçamento corrigido.

É, por tudo isso, necessário que as alterações orçamentais sejam justificadas apenas por situações imprevistas ou alterações conjunturais e não sejam utilizadas para corrigir previsões iniciais não devidamente fundamentadas, tudo de modo a preservar o mais possível o documento inicial sufragado pela Assembleia da República.





Em sede de contraditório o IGFSS alega que “(...) *nos termos da legislação aplicável, as Instituições de Segurança Social têm necessariamente que dar cumprimento não só à Lei do Orçamento do Estado e diploma regulador das respectivas normas de execução, como também à legislação em vigor especificamente sobre as alterações orçamentais em geral e ao Orçamento da Segurança Social (LEO e Decreto-Lei n.º 71/95 de 15 de Abril), mas ainda têm de ter em atenção as determinações constantes do capítulo V – “Financiamento” da Lei n.º 32/2002 (...)*” e acrescenta que “(...) *o cumprimento das disposições legais (...) reflecte-se necessariamente na observação das regras não só do equilíbrio orçamental formal global do Sistema de Segurança Social e Sistema de Acção Social e ainda no respectivo financiamento. Neste contexto e considerando ainda o montante das despesas de administração imputado a cada um dos Subsistemas e Sistema de Acção Social, cujo financiamento é assegurado através das fontes correspondentes a cada um dos Subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e Sistema de Acção Social, é calculado na proporção dos respectivos encargos totais, obviamente que, em sede de ultimateção do orçamento corrigido de cada ano, há que tomar as medidas que garantam:*

- *o cumprimento das regras de financiamento estabelecidas na legislação em vigor;*
- *que a parcela das despesas de administração pagas imputadas a cada um dos Subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e Sistema de Acção Social se enquadra no correspondente montante orçamentado.”*

Não pondo em causa o alegado quanto à necessidade do cumprimento das regras do financiamento, e consequente imputação das despesas de administração, não se vê, contudo, necessidade de proceder à anulação de previsões e de dotações que têm como objectivo aproximar a execução ao orçamento com reflexos no valor global do orçamento da segurança social, como o que se verificou através das alterações incluídas na Declaração n.º 132/2008.

Questionado o IGFCSS, em sede de contraditório, sobre as razões que subjazem ao facto de se persistir na previsão de receitas e na inscrição de dotações de despesa consideravelmente elevadas face ao histórico da execução que os activos financeiros apresentam nos últimos anos veio o Presidente do Conselho Directivo referir que “*A orçamentação das despesas e receitas afectas aos activos financeiros do FEFSS requer elaboração de uma estimativa das operações de compra e venda de activos do ano em causa. Esta estimativa resulta da expectativa de entrada de fundos para o FEFSS e da rotatividade esperada para a carteira. Este último elemento é de previsibilidade limitada sendo que depende directamente das condições registadas nos mercados financeiros, durante o ano a que diz respeito o orçamento.*

*(...) períodos de tendência definida e fraca volatilidade tendem a beneficiar posicionamentos de mais médio prazo, com a consequente redução da necessidade de transaccionar activos. Este último contexto dominou nos últimos 4 anos, em especial nos mercados de acções, o que justificou o baixo nível de turnover da carteira do FEFSS (...)* pelo que “(...) *a orçamentação da rubrica em questão assume um nível de rotatividade da carteira que se considera razoável para uma gestão flexível da carteira. Refere, ainda, que “Uma outra variável acresce à orçamentação dos custos de tran-*



*sacção e diz respeito ao tipo de instrumento financeiro seleccionado para a implementação dos investimentos pretendidos. Esta escolha ocorre no momento da implementação da operação e está sujeita à análise de várias variáveis como o custo, flexibilidade e disponibilidade do instrumento financeiro. Também neste caso a orçamentação assume uma alocação aos diferentes tipos de instrumentos que se considera adequada a garantir uma gestão flexível da carteira.*

*Por último, acresce a necessidade de referir que a aprovação de um orçamento que garanta a flexibilidade da gestão da carteira é vital, sob pena de se restringir a actividade de investimento aquando do esgotamento do mesmo, com implicação directa sobre a rendibilidade do FEFSS.*

Sem por em causa as razões técnicas apresentadas, entende-se que a rendibilidade esperada para a carteira deverá incorporar as expectativas sobre o comportamento do mercado e, nessa medida, também o contexto que dominou os últimos quatro anos. Acrescente-se que a flexibilidade da gestão da carteira não seria colocada em causa por previsões orçamentais mais próximas da realidade dos mercados, podendo sempre criar-se um mecanismo de alerta que permita o atempado reforço orçamental quando atingido um patamar pré-definido para a taxa de execução. Por último, os custos de transacção e as expectativas de entrada de fundos para a carteira têm um impacto reduzido no total dos montantes orçamentados.



## III.2.2. *Receitas Totais da Segurança Social por Classificação Económica*

No Quadro III encontram-se inscritos os valores referentes à execução orçamental das Receitas, por capítulo da classificação económica, verificados a 31 de Dezembro de 2007. A título informativo, apresentam-se, nas colunas destacadas da direita, o orçamento corrigido final e as taxas de execução orçamental que se apurariam se fossem estas as previsões consideradas.

**Quadro III – SS – Execução Orçamental das Receitas por Classificação Económica (Janeiro a Dezembro de 2007)**

(em euros)

Classificação Económica	Receitas	OE 2007	Orçamento Corrigido 31/12/2007	Execução 2007	Taxa de Execução (%)	Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final
						Capítulo	
	<b>Receitas Correntes</b>	<b>20.047.744.257,0</b>	<b>20.117.179.550,0</b>	<b>20.060.676.390,9</b>	<b>99,7</b>	<b>20.122.948.209,0</b>	<b>99,7</b>
03	Contrib. p/ a SS, a CGA e a ADSE	12.343.104.862,0	12.343.104.862,0	12.372.025.947,2	100,2	12.343.104.862,0	100,2
04	Taxas, multas e outras penalidades	27.148.396,0	25.868.396,0	71.509.874,0	276,4	25.868.396,0	276,4
05	Rendimentos da propriedade	248.026.326,0	314.209.979,0	330.588.741,2	105,2	319.209.979,0	103,6
06	Transferências correntes	7.417.143.588,0	7.421.666.142,0	7.267.373.325,0	97,9	7.422.405.922,0	97,9
07	Venda de bens e serviços correntes	7.404.743,0	7.409.025,0	7.974.997,6	107,6	7.408.904,0	107,6
08	Outras receitas correntes	4.916.342,0	4.921.146,0	11.203.505,8	227,7	4.950.146,0	226,3
	<b>Receitas de Capital</b>	<b>6.177.033.976,0</b>	<b>6.133.626.343,0</b>	<b>1.674.977.478,3</b>	<b>27,3</b>	<b>2.352.851.464,0</b>	<b>71,2</b>
09	Venda de bens de investimento	14.430.736,0	54.500.016,0	33.569.280,0	61,6	34.500.016,0	97,3
10	Transferências de capital	34.165.896,0	33.632.049,0	19.882.648,2	59,1	32.857.049,0	60,5
11	Activos financeiros	5.868.433.965,0	5.785.490.899,0	1.620.489.283,1	28,0	2.285.490.899,0	70,9
12	Passivos financeiros	260.000.000,0	260.000.000,0	0,0	0,0	0,0	-
13	Outras receitas de capital	3.379,0	3.379,0	1.036.267,0	30.667,9	3.500,0	29.607,6
	<b>Outras Receitas</b>	<b>252.121.072,0</b>	<b>1.382.497.195,7</b>	<b>1.367.915.489,2</b>	<b>98,9</b>	<b>1.382.503.415,7</b>	<b>98,9</b>
15	Repos. n/ abatidas nos pagamentos	102.121.071,0	172.453.278,0	157.871.571,5	91,5	172.459.498,0	91,5
16	Saldo da gerência anterior	150.000.001,0	1.210.043.917,7	1.210.043.917,7	100,0	1.210.043.917,7	100,0
	<b>Total da Receita</b>	<b>26.476.899.305,0</b>	<b>27.633.303.088,7</b>	<b>23.103.569.358,4</b>	<b>83,6</b>	<b>23.858.303.088,7</b>	<b>96,8</b>

Fonte: OSS 2007, IGFSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

Em 2007, a receita arrecadada pelo subsector da Segurança Social foi, sensivelmente, de € 23.103,6 milhões<sup>12</sup>, valor que representa um grau de execução

<sup>12</sup> A Receita Efectiva, que corresponde ao total da receita, subtraído do saldo da gerência anterior, dos activos financeiros e dos pas-

sivos financeiros, situou-se, no final de 2007, em cerca de € 20.273,0 milhões.



orçamental de 83,6% comparativamente aos € 27.633,3 milhões<sup>13</sup> constantes no orçamento corrigido para 2007, ou seja, menos 16,4% do que se previa virem a ser arrecadados no ano.

Da análise da evolução verificada em cada um dos Capítulos que integram os três grandes agregados da Receita – “Correntes”, “de Capital” e “Outras” – podem retirar-se as seguintes conclusões:

- O agregado das “Receitas Correntes” representa 86,8% do montante global cobrado em 2007 pelo SSS, significando, em valores absolutos, aproximadamente, € 20.060,7 milhões, o que traduz uma taxa de execução de 99,7% numa dotação de cerca de € 20.117,2 milhões inscrita no orçamento corrigido. As “Receitas de Capital” denotam recebimentos na ordem dos € 1.675,0 milhões, valor que significa cerca de 7,3% da receita total arrecadada pelo SSS até ao final de 2007, configurando uma taxa de realização orçamental de cerca de 27,3%, já que o montante constante do orçamento corrigido, para este conjunto de receitas, ascende a cerca de € 6.133,6 milhões. Por último, as “Outras Receitas” apresentam um montante total executado de € 1.367,9 milhões, o que representa 5,9% da receita total obtida no decurso de 2007 pelo SSS e traduz uma taxa de execução orçamental de 98,9%;
- O capítulo relativo às “Contribuições para a Segurança Social, a Caixa Geral de Aposentações e a ADSE”, corresponde a mais de metade (53,6%) dos recursos totais obtidos neste período pelo SSS, equivalendo, em termos absolutos, a cerca de € 12.372,0 milhões. Este montante representa uma taxa de execução orçamental de 100,2%, ou seja, 0,2 pontos percentuais superior à previsão anual fixada em cerca de € 12.343,1 milhões;
- A parcela relativa às “Transferências Correntes” constitui o segundo capítulo que mais contribui para o orçamento das receitas da Segurança Social, representando cerca de 31,5% do total obtido até 31 de Dezembro de 2007. Em valores absolutos, a transferência de cerca de € 7.267,4 milhões, realizada entre Janeiro e Dezembro deste ano, traduz um grau de execução orçamental de 97,9%, já que a receita anual que se previa obter

neste capítulo ascendia a cerca de € 7.421,7 milhões;

- O capítulo das receitas provenientes da cobrança de “Taxas, multas e outras penalidades” fixou-se, no final do 4.º trimestre de 2007, em, sensivelmente, € 71,5 milhões, valor este que corresponde quase ao triplo do montante previsto no orçamento corrigido (cerca de € 25,9 milhões), traduzindo, assim, uma taxa de execução de 276,4%<sup>14</sup>. De salientar, contudo, que, apesar da extraordinária performance exibida por este capítulo, permanece pouco significativa a expressão no volume global da receita, representando apenas 0,3% do seu total;
- Os níveis de execução do orçamento relativos aos capítulos “Outras receitas correntes”, “Venda de bens e serviços correntes” e “Rendimentos da propriedade” situam-se, respectivamente, em 227,7% (detém uma expressão diminuta no volume total da receita – mas apresenta uma das mais elevadas taxas de execução orçamental dos capítulos aqui analisados – cerca de € 11,2 milhões cobrados neste período, para um valor orçamentado de pouco mais de € 4,9 milhões); em 107,6% (cerca de € 8 milhões obtidos, para € 7,4 milhões constantes do orçamento corrigido); e em 105,2% (aproximadamente € 330,6 milhões arrecadados, para uma previsão de cerca de € 314,2 milhões);
- No que concerne aos “Activos financeiros”, que constituem a parcela mais significativa das “Receitas de Capital” (96,7% deste agregado), verifica-se, no final de 2007, um montante total executado de, aproximadamente, € 1.620,5 milhões, posicionando-se como a terceira parcela mais importante em termos de volume total cobrado neste período pelo subsector em análise, ou seja, cerca de 7,0%. O valor realizado por conta deste capítulo apresenta, assim, um grau de execução orçamental relativamente reduzido, na ordem dos 28,0%, face aos cerca de € 5.785,5 milhões inscritos no orçamento corrigido para 2007. Este modesto nível de execução orçamental, tal como verificado em exercícios económicos anteriores, tem sido justificado, essencialmente, com a baixa rotatividade da carteira de títulos na posse do IGFCSS. Por outro lado, a “Venda de bens de investimento” representam cerca de 2,0% das “Receitas de Capital”, tendo sido arrecadado por conta deste capítulo, no decurso do período em análise, aproximadamente € 33,6 milhões, dos cerca de € 54,5 milhões orçamenta-

<sup>13</sup> O que, face às dotações inscritas no orçamento no final de Setembro de 2007, manifesta um reforço global de cerca de € 188,9 milhões nas previsões da receita da Segurança Social, repartidos da seguinte forma: reforço de € 20,1 milhões no agregado das Receitas Correntes; de sensivelmente € 1,0 milhões nas Receitas de Capital; e de cerca de € 167,8 milhões nas Outras Receitas.

<sup>14</sup> No âmbito do anterior RAEOSS, o IGFSS afirmou que a elevada taxa de execução deste capítulo deve-se “(...) fundamentalmente a «juros de mora de contribuições» cobrados via SEF (...)”.



# Tribunal de Contas

---

dos (o que representa uma taxa de cobrança na ordem dos 61,6%);

- Os restantes capítulos incluídos no conjunto das "*Receitas de capital*" representam apenas cerca de 0,1% do volume global dos recursos financeiros obtidos, em 2007, pelo SSS, tendo-se observado o seguinte: no que concerne às "*Transferências de capital*", registou-se uma taxa de execução orçamental de 59,1%, espelhando a cobrança de uma receita de cerca de € 19,9 milhões para um orçamento próximo dos € 33,6 milhões; enquanto no capítulo relativo às "*Outras receitas de capital*" se registou a mais alta taxa de execução orçamental das receitas, cerca de 30.667,9%, uma vez que apenas se encontra inscrita no orçamento uma previsão de cobrança de € 3.379,0, tendo sido arrecadado, por conta desta rubrica, mais de € 1,0 milhão. Finalmente, no que aos "*Passivos financeiros*" diz respeito, não foi movimentada qualquer importância dos € 260,0 milhões inscritos no orçamento corrigido para 2007, observando-se, portanto, uma execução orçamental nula;
- Note-se, por último, que as "*Reposições não abatidas nos pagamentos*" apresentam, no final de Dezembro de 2007, um valor cobrado de cerca de € 157,9 milhões, montante que configura uma taxa de execução orçamental de 91,5%<sup>15</sup>, uma vez que no orçamento se encontra prevista uma receita ligeiramente abaixo dos € 172,5 milhões; enquanto, relativamente à integração de *Saldos de gerências anteriores* o montante previsto, cerca de € 1.210 milhões, foi realizado na totalidade.

Uma última nota para salientar que, se se tivesse em conta o orçamento corrigido final (cujos valores das dotações e respectivas taxas de execução daí resultantes, se encontram no quadro anterior, nas colunas destacadas à direita), os níveis de execução sofreriam, com particular ênfase nos capítulos que integram

o agregado das Receitas de Capital, modificações expressivas, como são os seguintes casos:

- "*Vendas de bens de investimento*" em que implica um ajuste, para mais, de 35,7 pontos percentuais (passando de uma execução de 61,6%, com o orçamento corrigido em 31/12/2007, para 97,3% quando considerado o orçamento corrigido final);
- "*Activos Financeiros*", onde as últimas alterações às suas previsões conduziram a uma aproximação das receitas efectivamente apuradas em 31 de Dezembro de 2007, de cerca de 42,9 pontos percentuais, ou seja, o grau de execução passou de 28,0% para 70,9%;
- A alteração orçamental introduzida neste último capítulo mencionado é, em grande medida, responsável por, em termos globais, a execução orçamental apurada no final do ano de 2007, face ao orçamento corrigido final, se fixar em 96,8%, quando a apurada com base no orçamento corrigido em 31/12/2007 era de 83,6%.

---

<sup>15</sup> Em Dezembro de 2007 a previsão de receita nesta rubrica foi alterada para valores que quase duplicaram o valor inscrito no orçamento corrigido de 30/9/2007, passando de aproximadamente € 96 milhões, para € 172,5 milhões. Esta correcção ficou a dever-se à elevada taxa de execução orçamental observada em Setembro de 2007, que, segundo informação do IGFSS, depois de esclarecimentos prestados pelo ISS, IP, resultava, para além dos factores apontados no âmbito dos subsistemas Previdencial-Repartição, Solidariedade, Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego, e Sistema de Acção Social, "*(...) de reposição de vencimentos pagos «indevidamente»*", englobando, neste contexto "*(...) todas as reposições associadas a situações de morte e doença dos trabalhadores do ISS, IP e dos Estabelecimentos Integrados no âmbito da Acção Social*". Acrescentando o ISS que "*(...) este tipo de reposição é de difícil previsão*".



### III.2.3. Despesas Totais da Segurança Social por Classificação Económica

No Quadro IV apresentam-se os montantes, por agrupamento da classificação económica, das despesas realizadas no subsector Segurança Social no decurso do ano de 2007 e as respectivas taxas de execução orçamental observadas neste período. À semelhança do que se fez para as receitas exibem-se, paralelamente, nas colunas destacadas da direita, o orçamento corrigido final e os graus de execução orçamental que resultariam se se considerassem os valores constantes deste documento previsional corrigido.

**Quadro IV – SS – Execução Orçamental das Despesas por Classificação Económica (Janeiro a Dezembro de 2007)**

Classificação Económica	Despesas	OE 2007	Orçamento Corrigido 2007	Execução 2007	Taxa de Execução	(em euros)	
						Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final
Agrupam.							
	<b>Despesas Correntes</b>	<b>19.869.239.965,0</b>	<b>19.957.798.720,1</b>	<b>19.059.633.641,6</b>	<b>95,5</b>	<b>19.785.530.793,1</b>	<b>96,3</b>
01	Despesas com o pessoal	404.402.242,0	388.137.704,0	362.680.674,3	93,4	388.110.633,0	93,4
02	Aquisição de bens e serviços	113.073.703,0	122.669.481,8	94.552.271,5	77,1	122.602.940,8	77,1
03	Juros e outros encargos	8.298.393,0	5.710.407,0	1.803.096,8	31,6	5.720.273,0	31,5
04	Transferências correntes	18.440.725.111,0	18.458.031.003,0	17.869.247.318,7	96,8	18.285.917.470,0	97,7
05	Subsídios	886.833.061,0	958.264.219,4	712.054.449,2	74,3	958.164.219,4	74,3
06	Outras despesas correntes	15.907.455,0	24.985.905,0	19.295.831,0	77,2	25.015.257,0	77,1
	<b>Despesas de Capital</b>	<b>6.596.487.268,0</b>	<b>7.566.644.016,6</b>	<b>2.456.422.859,2</b>	<b>32,5</b>	<b>3.743.731.823,6</b>	<b>65,6</b>
07	Aquisição de bens de capital	58.329.248,0	70.475.994,0	34.635.270,1	49,1	55.071.395,0	62,9
08	Transferências de capital	94.420.312,0	104.087.614,8	31.221.363,0	30,0	56.580.020,8	55,2
09	Activos financeiros	6.183.737.708,0	7.132.080.407,8	2.390.566.226,1	33,5	3.632.080.407,8	65,8
10	Passivos financeiros	260.000.000,0	260.000.000,0	0,0	0,0	0,0	-
	<b>Total da Despesa</b>	<b>26.465.727.233,0</b>	<b>27.524.442.736,7</b>	<b>21.516.056.500,8</b>	<b>78,2</b>	<b>23.529.262.616,7</b>	<b>91,4</b>

Fonte: OSS 2007, IGFSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

As despesas totais realizadas pelo SSS atingiram, no final de 2007, sensivelmente € 21.516,1 milhões<sup>16</sup>, reflectindo um grau de execução orçamental

de 78,2% dos cerca de € 27.524,4 milhões<sup>17</sup> inscritos no orçamento anual corrigido.

<sup>16</sup> A Despesa Efectiva, que equivale ao total da despesa, subtraída dos activos financeiros e dos passivos financeiros, totalizou, no final de Dezembro de 2007, aproximadamente € 19.125,5 milhões.

<sup>17</sup> Este montante foi corrigido, face ao constante do orçamento existente em 30 de Setembro, para mais cerca de € 91,3 milhões, repartidos da seguinte forma: um reforço de € 102,9 milhões em *Despesas Capital*; e anulações de cerca de € 11,6 milhões em *Despesas Correntes*.



# Tribunal de Contas

A análise efectuada aos gastos realizados em cada um dos Agrupamentos que integram os grandes agregados da Despesa – “Correntes” e de “Capital” –, conduz às seguintes conclusões:

- Do total dos recursos financeiros consumidos no período analisado, cerca de 88,6% (€ 19.059,6 milhões, em valor absoluto) são respeitantes a “Despesas Correntes”, equivalendo a um grau de execução orçamental de 95,5%, enquanto os restantes 11,4% (cerca de € 2.456,4 milhões) são referentes a “Despesas de Capital” onde se observa um nível de realização orçamental na ordem dos 32,5%;
- O agrupamento relativo às “Transferências Correntes”<sup>18</sup> é o que apresenta o peso relativo mais significativo (cerca de 83,1%) do conjunto dos gastos realizados, no período aqui considerado, pelo subsector da Segurança Social, configurando, em valor absoluto, cerca de € 17.869,2 milhões e apresenta uma taxa de execução orçamental na ordem dos 96,8%, face aos cerca de € 18.458,0 milhões previstos no orçamento corrigido de 2007;
- A componente respeitante aos “Activos Financeiros” constitui-se como a segunda mais importante do total dos gastos realizados por este subsector do Estado, atingindo, até ao final do 4.º trimestre deste ano, cerca de € 2.390,6 milhões, ou seja, 11,1% da despesa total realizada. Este montante corresponde a uma taxa de execução orçamental de 33,5%, uma vez que as previsões anuais de despesa para este agrupamento atingem cerca de € 7.132,1 milhões;
- O agrupamento respeitante aos “Subsídios” representa 3,3% do total dos recursos financeiros aplicados pelo SSS até ao fim deste ano, ou seja, cerca de € 712,1 milhões em termos absolutos, o que reflecte uma execução orçamental na ordem dos 74,3%, face a uma dotação corrigida, inscrita no documento previsional para 2007, de cerca de € 958,3 milhões;
- No que respeita ao agrupamento relativo às “Despesas com o Pessoal”, constata-se que, até ao final de Dezembro de 2007, foram despendidos cerca de € 362,7 milhões, importância que representa 1,7% dos gastos totais realizados pelo subsector da Segurança Social e um grau de execução orçamental de 93,4% face a uma dotação anual

corrigida inscrita no orçamento para 2007 de, aproximadamente, € 388,1 milhões;

- Relativamente aos restantes agrupamentos da despesa onde foram inscritas dotações orçamentais, que neste período significam, conjuntamente, os remanescentes 0,8% do volume total expandido pelo subsector da Segurança Social, exibem execuções orçamentais que variam entre 0,0% (Passivos Financeiros) e os 77,2% (Outras Despesas Correntes).

Note-se que, se fosse considerado o orçamento corrigido final (cujos valores das dotações e respectivas taxas de execução daí resultantes, se encontram nas colunas do quadro anterior destacadas à direita), os graus de execução registariam, com particular ênfase nos agrupamentos que integram o agregado das Despesas de Capital, modificações significativas, como são os seguintes casos:

- “Aquisição de bens de capital” em que implica um ajustamento, para mais, de 13,8 pontos percentuais (passando de uma execução de 49,1%, com o orçamento corrigido em 31/12/2007, para 62,9% quando considerado o orçamento corrigido final);
- “Transferências de capital” que sofreu um acréscimo na sua taxa de execução na ordem dos 25,2 pontos percentuais (de 30% para 55,2%);
- “Activos Financeiros”, onde as últimas alterações às suas dotações conduziram à subida do grau de execução em cerca de 32,3 pontos percentuais, ou seja, passou de 33,5% para 65,8%;
- A modificação orçamental introduzida neste último agrupamento da despesa mencionado é a grande responsável por, em termos globais, a execução orçamental apurada no final do ano de 2007, face ao orçamento corrigido final, se fixar em 91,4%, quando a apurada com base no orçamento corrigido em 31/12/2007 era de 78,2%.

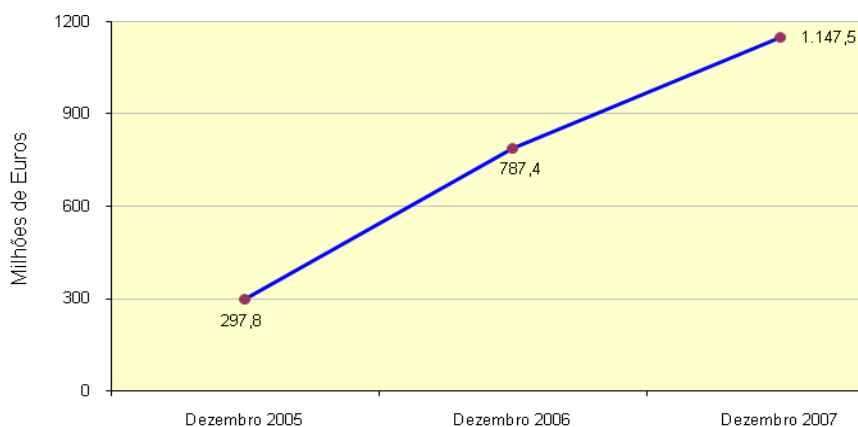
<sup>18</sup> Onde são incluídas prestações sociais como, por exemplo, pensões, subsídio de desemprego, subsídio de doença, abono de família.



## III.2.4. Saldo Global

A representação gráfica que seguidamente se exhibe, espelha a evolução, em valor absoluto, verificada no Saldo de Execução Efectiva Global do Sistema de Segurança Social (diferença entre as Receitas Efectivas e as Despesas Efectivas), verificada no final do mês de Dezembro dos anos 2005, 2006 e 2007.

Gráfico 1 – SS – Evolução do Saldo de Execução Efectiva Global do SSS



Fonte: IGFSS

Da leitura dos valores constantes no Gráfico 1 constata-se a existência de um aumento considerável do Saldo de Execução Efectiva Global do SSS – cerca de 140,4% (€ 418 milhões) – quando confrontado o montante apurado em 31 de Dezembro de 2005 (cerca de € 297,8 milhões) e o observado no mesmo período de 2006 (sensivelmente € 787,4 milhões). No período seguinte (final do 4.º trimestre de 2007) registou-se um novo crescimento deste saldo, tendo atingido cerca de € 1.147,5 milhões, o que, comparativamente ao observado no período homólogo imediatamente anterior, representou um aumento na ordem dos 45,7%, ou seja, um crescimento em valores absolutos na ordem dos € 360,1 milhões.

Saliente-se, a propósito da análise atrás realizada, que os dados relativos ao saldo de execução efectiva global de 2007 são **provisórios**, não só pelas razões apontadas no ponto II.2, como pelo facto dos valores da respectiva execução orçamental não se encontrarem, nesta data, ainda encerrados. Já no que concerne aos valores dos mesmos saldos apurados para 2005 e 2006 são os que se encontram publicados nas CSS dos respectivos anos.

## III.3. Análise dos Grandes Grupos da Receita e da Despesa

A análise efectuada neste ponto pretende evidenciar, no que respeita aos grandes grupos da Receita e da Despesa do Orçamento deste subsector, a respectiva execução orçamental observada no termo do 4.º trimestre de 2007, bem como as correspondentes variações percentuais homólogas relativamente a 2006.

Relembra-se que esta análise é realizada tendo por base informação financeira, extra SIF, disponibilizada pelo IGFSS, encontrando-se, por essa razão, sujeita à **reserva geral** a que anteriormente se fez referência.





# Tribunal de Contas

## III.3.1. Execução Orçamental dos Grandes Grupos da Receita

No Quadro V é apresentada a execução orçamental dos grandes grupos da Receita, verificada no final do ano de 2007, bem como as respectivas variações homólogas apuradas comparativamente aos montantes arrecadados no ano económico de 2006. Nas duas colunas mais à direita apresentam-se os valores do orçamento corrigido final (Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril) e as respectivas taxas de execução orçamental que se apurariam considerando as novas dotações aí constantes.

**Quadro V – SS – Execução Orçamental dos Grandes Grupos da Receita (Janeiro a Dezembro de 2007)**

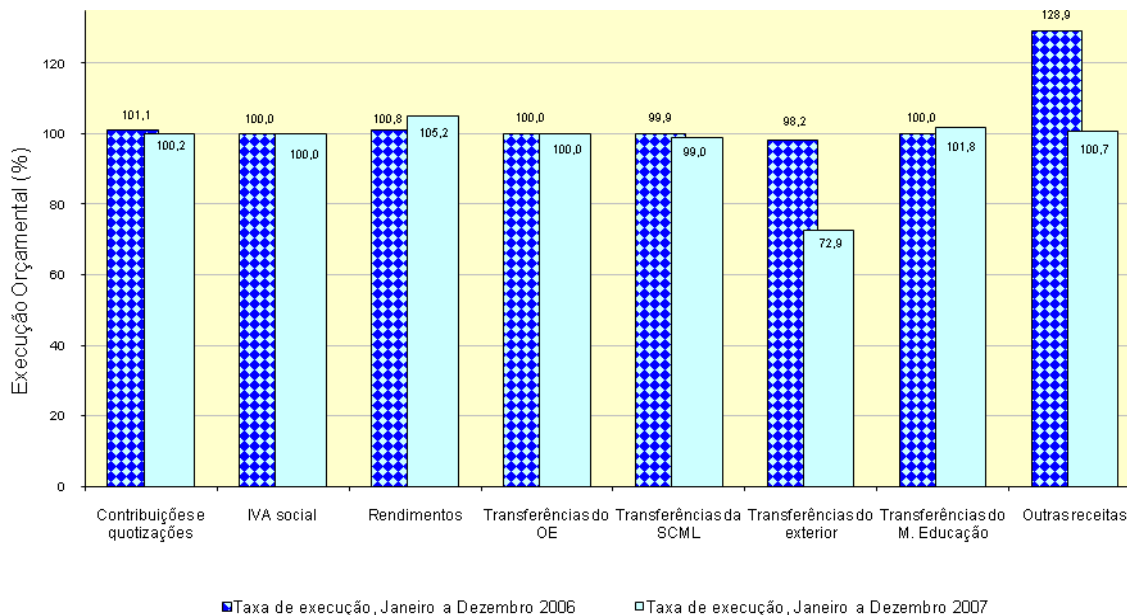
Grupos da Receita	Orçamento Corrigido (31.12.2007)	Execução Janeiro a Dezembro 2007	Taxa de Execução, %	Δ Homóloga %	(em euros)	
					Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final %
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	(5)	(6)=(2)/(5)
Contribuições e quotizações	12.343.104.862,0	12.372.025.947,2	100,2	6,6	12.343.104.862,0	100,2
IVA social	658.320.000,0	658.300.000,0	100,0	4,0	658.320.000,0	100,0
Rendimentos	314.209.979,0	330.588.741,2	105,2	25,1	319.209.979,0	103,6
Transferências do OE	5.886.732.777,0	5.885.568.417,0	100,0	5,7	5.886.732.777,0	100,0
Correntes	5.872.327.111,0	5.872.245.129,0	100,0	5,8	5.872.327.111,0	100,0
Capital	14.405.666,0	13.323.288,0	92,5	(9,8)	14.405.666,0	92,5
Transferências da SCML	186.780.000,0	184.865.198,2	99,0	(2,1)	186.780.000,0	99,0
Transferências do exterior	558.430.450,0	407.090.898,3	72,9	(49,1)	557.655.450,0	73,0
Transferências do M. Educação	118.000.000,0	120.150.000,0	101,8	2,5	118.000.000,0	101,8
Outras receitas	312.190.204,0	314.446.955,8	100,7	2,9	292.965.204,0	107,3
<b>Total da Receita Efectiva</b>	<b>20.377.768.272,0</b>	<b>20.273.036.157,6</b>	<b>99,5</b>	<b>4,1</b>	<b>20.362.768.272,0</b>	<b>99,6</b>
Receita não efectiva	7.255.534.816,7	2.830.533.200,8	39,0	7,4	3.495.534.816,7	81,0
<b>Total da Receita</b>	<b>27.633.303.088,7</b>	<b>23.103.569.358,4</b>	<b>83,6</b>	<b>4,5</b>	<b>23.858.303.088,7</b>	<b>96,8</b>

Fonte: IGFSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

No Gráfico 2 comparam-se, relativamente aos grandes grupos da Receita, os graus de execução orçamental verificados no final de 2006 com os registados em 2007:



Gráfico 2 – SS – Execução dos grandes grupos da receita em 2006 e 2007



Fonte: IGFSS

As parcelas que integram a "Receita Efectiva" representam 87,7% do total das receitas arrecadadas em 2007, o que representa, em valores absolutos, um montante de cerca de € 20.273,0 milhões. A "Receita não efectiva"<sup>19</sup>, apurada no final de Dezembro de 2007 ascende a cerca de € 2.830,5 milhões, representando 12,3% da receita total executada pelo Subsector em análise.

Como referido anteriormente, as "Contribuições e quotizações" ocupam uma posição hegemónica no total das receitas do SSS, representando 53,6% do montante global arrecadado neste período, o que se traduz, em valor absoluto, em aproximadamente € 12.372,0 milhões. Em termos de peso relativo no total dos recursos financeiros obtidos por este subsector, seguem-se as "Transferências do OE", equivalendo a cerca 25,5%, o que corresponde a um valor aproximado de € 5.885,6 milhões<sup>20</sup>, o "IVA Social" com 2,8% (cerca de € 658,3 milhões)<sup>21</sup> e as "Transferências do exterior"

que significaram apenas 1,8% da receita (aproximadamente € 407,1 milhões).

Feita uma análise aos graus de execução orçamental observados a 31 de Dezembro de 2007 nos grandes grupos da Receita, constata-se que as "Contribuições e quotizações" apresentam uma taxa de execução orçamental de 100,2%, arrecadando-se mais € 28,9 milhões que o previsto. Por seu lado, as "Transferências do OE" exibem um nível de execução de praticamente 100%<sup>22</sup>, a apenas € 1,2 milhões do valor do orçamento corrigido.

A taxa de execução orçamental mais elevada das componentes da receita do SSS, observou-se na rubrica "Rendimentos" com 105,2%, mais € 16,4 milhões que o orçamentado, seguindo-se as relativas às "Transferências do Ministério da Educação", com 101,8% e às "Outras receitas" que se fixou nos 100,7% (em 2006 tinha sido de 128,9%). Com uma taxa de execução de 100% surge o "IVA Social" e com execuções abaixo do previsto ficaram as "Transferências da SCML", com 99%, correspondendo, em valor absoluto, a quase € 184,9 milhões canalizados para o subsector da Segurança Social por conta dos jogos sociais e as "Transferências do exterior" cujo orçamento para 2007 foi executado em apenas 72,9% – correspondendo, em valor absoluto, a cerca de € 407,1 milhões –, quando no

<sup>19</sup> Total do "Saldo da gerência anterior", dos "Activos financeiros" e dos "Passivos financeiros".

<sup>20</sup> Do total das "Transferências do OE" obtidas neste período, cerca de € 5.872,2 milhões (99,8%) são referentes a "Transferências Correntes" e cerca de € 13,3 milhões (0,2%) são respeitantes a "Transferências de Capital".

<sup>21</sup> Note-se que este valor respeita, integralmente, ao IVA social consignado na Lei n.º 39-B/1994, de 27 de Dezembro. O valor correspondente à outra parcela de receita de IVA, consignada pela Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, está incluído em "Transferências Correntes do OE" e ascendeu a aproximadamente a € 468,0 milhões.

<sup>22</sup> Note-se que as "Transferências Correntes" evidenciam uma taxa de execução orçamental de quase 100,0% enquanto as "Transferências de Capital" apresentam um nível de 92,5%.



# Tribunal de Contas

período homólogo anterior a execução desta rubrica foi de 98,2%. O IGFSS explicou, anteriormente, que este decréscimo na taxa de execução se deve ao facto da Comissão já ter efectuado transferências num montante correspondente a 95% da participação do FSE para cinco Programas Operacionais e que só efectuará o restante após o pedido de pagamento de saldo. Finalmente, de notar que fruto, essencialmente, e como atrás evidenciado, da fraca execução orçamental ocorrida ao nível dos "Activos Financeiros" a "Receita não efectiva", cujo orçamento anual para 2007 ascendeu a cerca de € 7.255,5 milhões, registou uma execução de apenas de 39,0%.

Relativamente às variações homólogas registadas, observa-se que a relativa à Receita Total do SSS se fixou nos 4,5%, sendo que a variação homóloga da Receita Efectiva se situou nos 4,1%, enquanto a relativa à "Receita não efectiva" ascendeu a 7,4%.

A mesma análise feita em relação a cada um dos grupos da receita aqui considerados permite constatar que o crescimento mais significativo, 25,1%, é evidenciado pelo grupo dos "Rendimentos", seguindo-se as "Contribuições e quotizações", com um aumento de 6,6% e as "Transferências do OE", cuja variação homóloga atingiu os 5,7%<sup>23</sup>. Com uma menor taxa de crescimento que o total da receita (que aumentou 4,5%) encontram-se as componentes relativas a "IVA Social" (4%), a "Outras receitas" (2,9%) e a "Transferências do Ministério da Educação" (2,5%). Deram-se diminuições nas receitas provenientes das "Transferências da SCML" (de 2,1%) e nas "Transferências do exterior" (de 49,1%).

Uma nota final para analisar as implicações que se fariam sentir nas taxas de execução orçamental dos diversos grupos da receita, caso fosse considerado o orçamento corrigido final (colunas destacadas à direita no quadro anterior), sendo, relativamente a essa matéria, de destacar o seguinte:

- "Rendimentos" cujas dotações sofreram um aumento de € 5,0 milhões, que implicaria, considerando a actual execução e esta nova inscrição orçamental (cerca de € 319,2 milhões) um ajustamento da sua taxa de execução dos actuais 105,2%, para 103,6%;
- "Transferências do exterior" registaram uma diminuição de € 775,0 mil no seu orçamento, o que, face à actual execução, aumentaria em uma décima percentual o seu nível de execução;

- As dotações das "Outras receitas" foram ajustadas, para menos, em cerca de € 19,2 milhões, fazendo elevar a sua taxa de execução em cerca de 6,6 pontos percentuais (passando de 100,7% para 107,3%);
- O orçamento da "Receita não Efectiva" registou um corte significativo na ordem dos € 3,76 mil milhões (fundamentalmente nos "Activos Financeiros"), o que, caso se considerassem estas últimas alterações nas dotações das parcelas que a compõem, verificar-se-ia uma subida do grau de execução em cerca de 42 pontos percentuais, ou seja, passaria de 39,0% para 81,0%;
- Em termos globais, a execução orçamental apurada no final do ano de 2007 que era de 83,6% quando a apurada com base no orçamento corrigido em 31/12/2007, subiria 13,2 pontos percentuais, para 96,8%, face ao orçamento corrigido final.

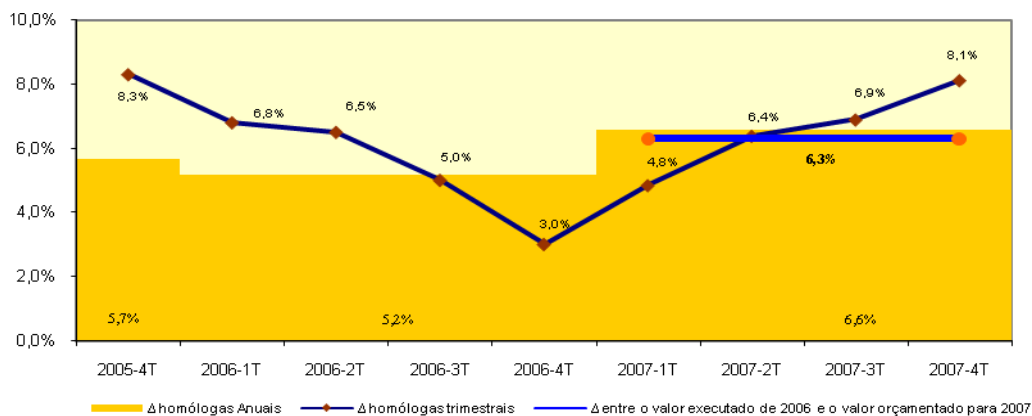
O Gráfico 3 apresenta as variações homólogas anuais e trimestrais dos valores cobrados relativos a "Contribuições e quotizações" respeitantes ao último trimestre de 2005 e ao ano económico de 2006 e à variação homóloga trimestral verificada no 4.º trimestre de 2007. Apresenta-se, também, no sentido de aferir o desempenho orçamental desta importante parcela das receitas da Segurança Social, a variação homóloga esperada para este ano, que resulta do confronto das receitas efectivamente arrecadadas por esta via em 2006, com as que se previa cobrar até ao final do exercício económico de 2007 e que constam do respectivo orçamento corrigido para este ano<sup>24</sup>:

<sup>23</sup> As "Transferências correntes" cresceram 5,8% e as "Transferências de capital" diminuíram 9,8%.

<sup>24</sup> A estimativa da variação prevista no orçamento de 2007 foi de 5,8%.



**Gráfico 3 – SS – Variações homólogas, anuais e trimestrais, das Contribuições e Quotizações**



Fonte: IGFSS

Os dados utilizados neste gráfico, relativos aos 1.º, 2.º, 3.º trimestres de 2006, são os fornecidos pelo IGFSS extra contabilisticamente, com natureza provisória, nos mapas de execução orçamental dos anos subsequentes (uma vez que são os que mais se aproximam dos dados reais), sendo que os dados relativos aos 4.ºs trimestres são os constantes nas CSS de 2005 e 2006 deduzidos dos trimestres anteriores. No que respeita ao ano de 2007, usaram-se os dados extra contabilísticos (e portanto provisionais) fornecidos pelo IGFSS.

Da observação dos dados constantes do Gráfico 3, constata-se que a variação homóloga anual das "Contribuições e Quotizações" cobradas pelo Subsector Segurança Social, foi de 5,7% em 2005, (foram cobrados € 11.037,3 milhões<sup>25</sup>) e de 5,2%<sup>26</sup> em 2006 (€ 11.608,1 milhões), aumentando para os 6,6% em 2007, com € 12.372,0 milhões cobrados, dando-se no último ano uma aceleração no crescimento anual do valor deste tipo de receitas da Segurança Social<sup>27</sup>.

Considerando a variação homóloga dos valores cobrados pelo SSS em cada trimestre, observa-se que, desde o último trimestre de 2005, que apresentou uma variação de 8,3%, se deu uma desaceleração do crescimento que persistiu até ao fim de 2006, verificando-se decréscimos consecutivos desta grandeza, de 6,8% no primeiro trimestre para 3,0% no quarto trimestre. Em 2007 verifica-se uma inflexão nessa tendência, tendo-se apurado no 1.º trimestre uma variação de 4,8%, que no 2.º trimestre evoluiu para 6,4%, subindo no 3.º trimestre para os 6,9%, atingindo, finalmente, os 8,1% no último trimestre.

Assim, a variação homóloga das receitas de "Contribuições e Quotizações", observada no decurso do 4.º trimestre de 2007 (8,1%), mais que duplicou o valor apurado no mesmo período de 2006 (3,0%). Por outro lado, este mesmo indicador apresenta-se, no final deste trimestre, 1,8 pontos percentuais acima da variação que resulta do cotejo entre o montante deste tipo de receitas executado em 2006 e o que se encontra inscrito no orçamento inicial para 2007, 6,3% (enquanto, a variação homóloga anual, foi 0,3 pontos percentuais superior àquele indicador, fixando-se, como já salientado, em 6,6%).

<sup>25</sup> De referir que, em 2006, o IGFSS efectuou uma correcção negativa de € 67,6 milhões e de € 2 milhões, relativamente ao valor cobrado de contribuições em 2005 e 2004, respectivamente, devido a uma incorrecção na contabilização desta receita. Assim, tendo em conta esta correcção, o valor cobrado de contribuições em 2005 ascendeu a € 10.969,7 milhões e em 2004 a € 10.436,6 milhões, reflectindo uma variação homóloga de 5,1%. Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cfr. 12.3.1 e 12.3.4.1 do Volume II do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006.

<sup>26</sup> De acordo com o referido na nota anterior esta variação seria de 5,8%.

<sup>27</sup> Tendo em conta as correcções posteriormente efectuadas verifica-se que estas receitas cresceram 5,1%, de 2004 para 2005, 5,8%, de 2005 para 2006 e 6,6%, de 2006 para 2007.

Questionado o IGFSS, em sede de contraditório, sobre os comportamentos das variações homólogas anuais e trimestrais das receitas de contribuições, aquele Instituto remeteu a sua análise para o Relatório Analítico da CSS de 2007, cuja conclusão prevê para o início do mês de Agosto p.f.



# Tribunal de Contas

---

O Tribunal entende, no entanto, que o referido pelo IGFSS não impede, em termos de adequado acompanhamento permanente da execução orçamental, que a entidade a quem compete, ao nível da Segurança Social, esse acompanhamento adiante as razões para a evolução verificada nas principais grandezas orçamentais, como é próprio de uma monitorização permanente dessa evolução.



## III.3.2. Execução Orçamental dos Grandes Grupos da Despesa

No Quadro VI estão patentes os valores relativos à execução orçamental dos grandes grupos da Despesa, registada no final de 2007, assim como a variação homóloga relativamente a 2006.

**Quadro VI – SS – Execução Orçamental dos Grandes Grupos da Despesa (Janeiro a Dezembro de 2007)**

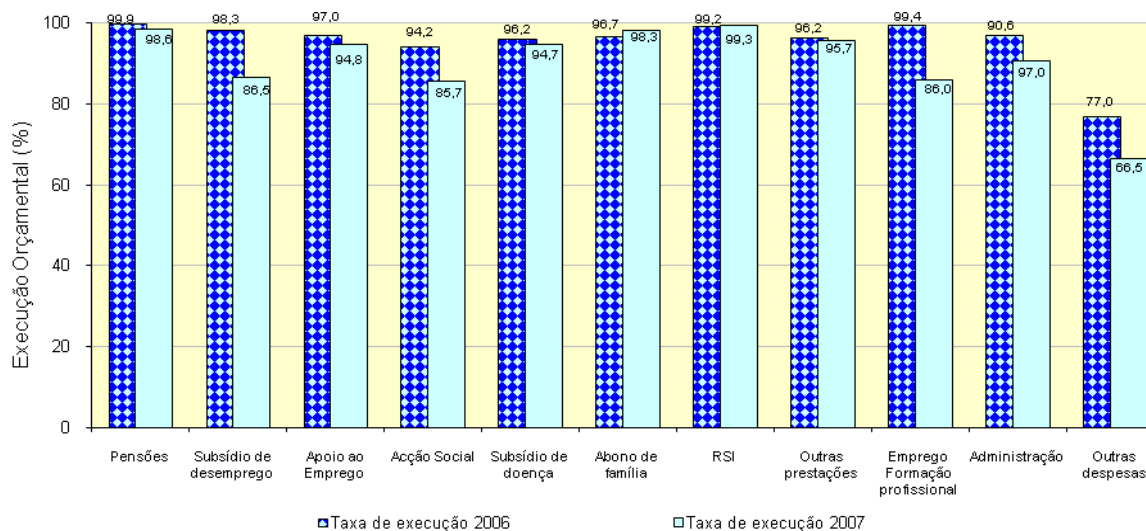
Grupos da Despesa	Orçamento Corrigido (31.12.2007)	Execução Janeiro a Dezembro 2007	Taxa de Execução, %	Δ Homóloga %	(em euros)	
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)	(4)	Orçamento Corrigido Final 10/4/2008 (5)	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final % (6)=(2)/(5)
Pensões	12.291.790.233,0	12.116.383.578,9	98,6	6,1	12.225.286.480,0	99,1
<i>Sobrevivência</i>	1.769.524.358,0	1.737.781.935,0	98,2	5,7	1.769.597.147,0	98,2
<i>Invalidez</i>	1.441.471.827,0	1.433.035.604,5	99,4	4,0	1.452.602.727,0	98,7
<i>Velhice</i>	9.080.794.048,0	8.945.566.039,4	98,5	6,5	9.003.086.606,0	99,4
Subsídio de desemprego	1.410.762.235,0	1.220.000.726,4	86,5	(11,3)	1.325.762.235,0	92,0
Apoio ao emprego	494.550.453,0	468.700.641,9	94,8	3,4	494.550.453,0	94,8
Acção Social	1.633.340.998,6	1.399.358.953,9	85,7	(1,3)	1.563.935.878,6	89,5
Subsídio de doença	470.669.922,0	445.590.792,0	94,7	(2,1)	470.669.922,0	94,7
Abono de família	676.338.639,0	664.588.528,7	98,3	6,1	676.215.193,0	98,3
RSI	373.500.000,0	370.737.520,7	99,3	10,7	373.500.000,0	99,3
Outras prestações	693.202.340,0	663.109.464,4	95,7	14,4	694.829.539,0	95,4
Emprego Formação profissional	1.459.273.793,4	1.254.925.852,7	86,0	(14,7)	1.459.273.793,4	86,0
Administração	431.873.673,0	391.084.096,4	90,6	(3,8)	431.873.673,5	90,6
Outras despesas	197.060.041,9	131.010.118,9	66,5	(14,6)	181.285.041,4	72,3
<b>Total da Despesa Efectiva</b>	<b>20.132.362.328,9</b>	<b>19.125.490.274,7</b>	95,0	2,3	<b>19.897.182.208,9</b>	<b>96,1</b>
Despesa não efectiva	7.392.080.407,8	2.390.566.226,1	32,3	19,9	3.632.080.407,8	65,8
<b>Total da Despesa</b>	<b>27.524.442.736,7</b>	<b>21.516.056.500,8</b>	78,2	4,0	<b>23.529.262.616,7</b>	<b>91,4</b>

Fonte: IGFSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

O Gráfico 4 apresenta os graus de execução orçamental verificados nos grandes grupos da Despesa Efectiva, a 31 de Dezembro de 2006 e de 2007:



Gráfico 4 – SS – Execução dos grandes grupos da Despesa em 2006 e 2007



Fonte: TCGSS

A parcela das despesas relativa ao pagamento de "Pensões" apresenta-se, a 31 de Dezembro de 2007, como a mais elevada no conjunto dos gastos efectuados pelo SSS, representando cerca de 56,3% da sua globalidade (55,2% em 2006), o que corresponde ao dispêndio de, aproximadamente, € 12.116,4 milhões<sup>28</sup>.

As componentes da despesa que se seguem, em termos de peso relativo no total dos gastos realizados pela Segurança Social, são a "Acção social", que representa 6,5% (€ 1.399,4 milhões), o "Emprego e formação profissional", com 5,8% do volume de gastos efectuados (correspondentes a cerca de € 1.254,9 milhões) e o "Subsídio de desemprego" com 5,7% (€ 1.220,0 milhões). Seguem-se as despesas com o "Abono de Família" com quase € 664,6 milhões (3,1%) e as "Outras Prestações" que atingiram cerca de € 663,1 milhões (3,1%). Por fim, os gastos com o "Apoio ao emprego", "Subsídio de doença", "Administração", "Rendimento Social de Inserção" e "Outras despesas" significaram, respectivamente, 2,2%, 2,1%, 1,8%, 1,7% e 0,6% da despesa total efectuada até final de Dezembro de 2007. A "Despesa não efectiva"<sup>29</sup> do SSS atingiu os € 2.390,6 milhões, 11,1% do total dos recursos financeiros utilizados (9,6% em 2006).

Quanto aos níveis de execução orçamental das diversas parcelas da despesa, observa-se que com as "Pensões", a rubrica dominante, se gastaram menos € 175,4 milhões que os € 12.291,8 milhões orçamentados, o que traduz uma taxa de execução orçamental da despesa do subsector Segurança Social é, no entanto, ostentada pela componente referente ao "RSI", 99,3% da respectiva dotação orçamental (99,2%, em 2006), seguindo-se o "Abono de família" com 98,3%, as "Outras prestações" com 95,7%, o "Apoio ao emprego" com 94,8%, o "Subsídio de doença", com 94,7% (96,2%, em 2006) e "Administração" com 90,6%. Com as mais baixas taxas de execução orçamental da despesa efectiva, encontram-se o "Subsídio de desemprego" com 86,5% (face a 98,3% em 2006), menos 190,8 milhões que o previsto, o "Emprego e formação profissional", com 86% (99,4% em 2006), menos 204,3 milhões que o orçamentado, e as "Outras despesas" que foram executadas a 66,5% (77% em 2006).

No que respeita à "Despesa não efectiva", verifica-se que dos cerca de € 7.392,1 milhões inscritos no orçamento corrigido para 2007 foram, até 31 de Dezembro deste ano, como atrás já aludido, despendidos, aproximadamente € 2.390,6 milhões, montante que traduz uma taxa de execução orçamental de 32,3%, enquanto, no mesmo período do ano anterior, essa taxa se tinha fixado nos 42,1%.

<sup>28</sup> De notar que do valor total das "Pensões" pagas neste período, 73,8% (€ 8.945,6 milhões) são respeitantes a "Pensões de Velhice", 14,3% (€ 1.737,8 milhões) referem-se ao pagamento de "Pensões de Sobrevivência" e os remanescentes 11,9% (€ 1.433,0 milhões) são relativos a "Pensões de Invalidez".

<sup>29</sup> Total dos "Activos financeiros" e dos "Passivos financeiros".

<sup>30</sup> Sendo os índices de execução orçamental referentes às pensões de "Sobrevivência", de "Invalidez" e de "Velhice", de 98,2%, 99,4% e 98,5%, respectivamente.



Quanto às taxas de variação homólogas dos valores realizados por conta das grandes parcelas da despesa do SSS, saliente-se, em primeiro lugar, que no seu conjunto revelam um crescimento de 4% quando comparadas com as realizadas em 2006, sendo de notar o facto de se ter registado um aumento da Despesa Efectiva de apenas 2,3%, enquanto a "Despesa não efectiva" evidencia, no período considerado, um crescimento de 19,9%.

Efectuando uma análise mais esmiuçada dos gastos deste subsector do Estado, tendo, designadamente, em consideração as variações homólogas ocorridas nas diversas parcelas em que se subdivide a Despesa Efectiva, verifica-se que a mais elevada variação positiva registada é manifestada pela parcela concernente às "Outras prestações"<sup>31</sup>, com 14,4%. Seguem-se o "RSI", 10,7%, e as "Pensões"<sup>32</sup> e o "Abono de família, ambos com um crescimento de 6,1%. Abaixo do crescimento do total da despesa, com uma taxa de 3,4%, surgem os gastos com o "Apoio ao emprego". Com um decréscimo nos montantes executados, face a 2006, encontram-se as parcelas relativas ao "Emprego e formação profissional" (menos 14,7% ou € 215,5 milhões), a "Outras despesas" (menos 14,6% ou € 22,3 milhões), "Subsídio de desemprego" (menos 11,3% ou 154,8 milhões), "Administração" (menos 3,8%), "Subsídio de doença" (menos 2,1%) e "Acção social" (menos 1,3%).

No que respeita às consequências que se registariam nas taxas de execução orçamental dos diversos grupos da despesa, caso fosse considerado o orçamento corrigido final (colunas destacadas à direita no quadro anterior), salienta-se o seguinte:

- O ajustamento, para menos, de cerca de € 66,5 milhões nas dotações das "Pensões" resultaria num aumento da respectiva taxa de execução em cerca de meio ponto percentual (de 98,6% para 99,1%);
- O grupo "Subsídio de desemprego" viu a sua dotação alterada em menos € 85,0 milhões, conduzindo a uma aproximação à execução apurada até ao final do exercício económico de 2007 em cerca de 5,5 pontos percentuais (de 86,5% para 92,0%);
- Na parcela relativa à "Acção Social" ocorreu uma redução da dotação na ordem dos € 69,4 milhões, o que aumentou a respectiva taxa de execução de 85,7% para 89,5%;

- O orçamento da "Despesa não Efectiva" registou, à semelhança do verificado na receita, um corte expressivo de cerca de € 3,76 mil milhões (basicamente operado nos "Activos Financeiros"), circunstância que conduziria a uma subida, para mais do dobro, do nível de execução orçamental (de 32,3% para 65,8%);
- Em termos totais, as alterações introduzidas no orçamento pela Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril, cifradas em menos quase € 4,0 mil milhões face ao orçamento existente em 31 de Dezembro de 2007, fazem aumentar o nível de execução de 78,2% para 91,4%.

No gráfico que de seguida se exhibe (Gráfico 5) são apresentadas as variações homólogas anuais dos valores pagos com "Pensões" referentes aos anos 2005, 2006 e 2007 e as variações homólogas trimestrais do período compreendido entre o 4.º trimestre de 2005 e 4.º trimestre de 2007. Por outro lado, no sentido de poder apreciar o desempenho da execução orçamental que estas despesas manifestam até ao final de Dezembro de 2007, é, paralelamente, apresentada a variação homóloga que se esperava atingir ao nível destas despesas, comparando-se, para tal, os gastos efectivos efectuados em 2006 com estas prestações, com a previsão de gastos inscrita no orçamento para 2007<sup>33</sup>:

<sup>31</sup> Onde se inclui o "Complemento solidário para Idosos", o "Subsídio de Maternidade", o "Subsídio por morte", etc.

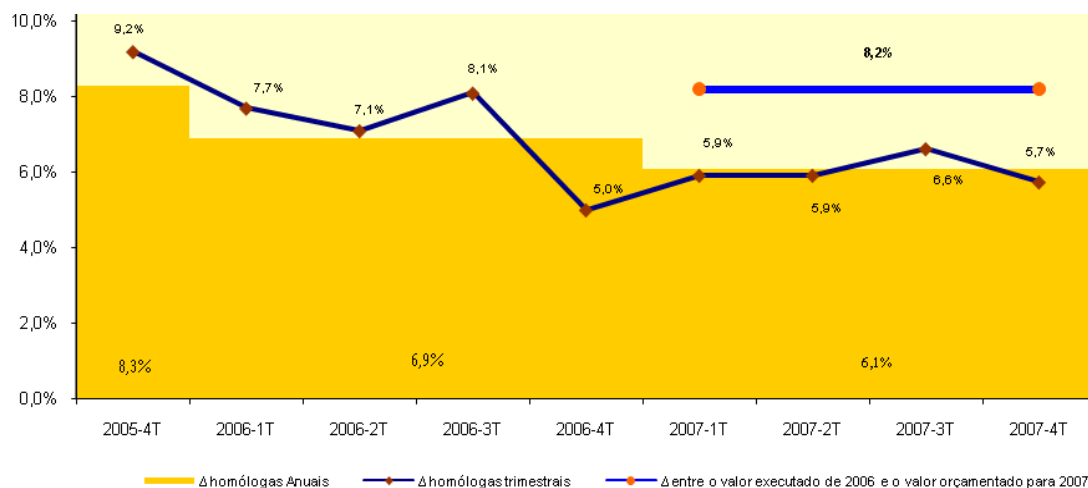
<sup>32</sup> Refira-se que as "Pensões de Velhice", as "Pensões de Sobrevivência" e as "Pensões de Invalidez" cresceram, respectivamente, 6,5%, 5,7% e 4,0%.

<sup>33</sup> A estimativa da variação prevista no orçamento de 2007 foi de 7,4%.





Gráfico 5 – SS – Variações homólogas, anuais e trimestrais, das Pensões



Fonte: IGFSS

Na abordagem aqui efectuada deve ter-se em consideração que a informação financeira através da qual se apuraram os dados constantes do gráfico anterior tem as mesmas características referidas aquando da idêntica análise feita relativamente às receitas de "Contribuições e Quotizações", padecendo, portanto, das mesmas restrições quanto aos dados aí constantes, apurados de forma extra contabilística.

Apesar das limitações enunciadas, constata-se que a variação homóloga anual das despesas com "Pensões" pagas pelo sistema de Segurança Social atingiu os 8,3% em 2005 (resultado do pagamento de cerca de € 10.688,3 milhões), sendo de apenas 6,9%, em 2006 (menos 1,4 pontos percentuais, com pagamentos de € 11.423,4 milhões), baixando para 6,1% em 2007, com uma despesa de quase € 12.116,4 milhões, evolução que traduz um abrandamento do crescimento desta componente dos gastos nos últimos anos.

Em relação às variações homólogas trimestrais, elas foram sempre positivas, situando-se as mais elevadas nos anos de 2005 e 2006. Destacam-se o 4.º trimestre de 2005 e o período homólogo de 2006 onde foram atingidas, respectivamente, a variação mais elevada (9,2%) e mais baixa (5,0%) do período em análise. No que respeita a 2007, este indicador foi de 5,9% nos 1.º e 2.º trimestres, de 6,6% no 3.º trimestre e de 5,7% no último trimestre. O crescimento verificado no último trimestre de 2007 foi cerca de 0,7 pontos percentuais superior ao registado no período homólogo de 2006.

Note-se que, considerando o valor do orçamento inicial para 2007, verifica-se que o ritmo de cres-

cimento da despesa com "Pensões" foi, no 4.º trimestre, 2,5 pontos percentuais inferior aos 8,2% inicialmente previstos para o ano<sup>34</sup> e que a média anual de 6,1% ficou 2,1 pontos percentuais abaixo do valor estimado.

Questionado o IGFSS, em sede de contraditório, sobre os comportamentos das variações homólogas anuais e trimestrais das despesas com pensões, aquele Instituto remeteu a sua análise para o Relatório Analítico da CSS de 2007, cuja conclusão prevê para o início do mês de Agosto p.f.

Sobre esta resposta, veja-se o comentário feito atrás a propósito de questão semelhante relativa às receitas de contribuições.

<sup>34</sup> O valor inscrito no orçamento inicial de 2007 foi de € 12.361 milhões.



### III.4. Execução Orçamental das Receitas e Despesas por Sistemas e Subsistemas

Nos pontos seguintes procede-se a análise das incidências mais relevantes que se verificaram no período em análise, no que respeita à cobrança de receitas e realização das despesas em cada um dos subsistemas do sistema público de segurança social (Subsistema Previdencial de Repartição; Subsistema Previdencial de Capitalização; Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional; e Subsistema de Solidariedade) e no Sistema de Acção Social<sup>35</sup>. No Quadro VII, apresentam-se, por subsistema do Sistema Público e Sistema de Acção Social, os valores recebidos e pagos e as respectivas taxas de execução orçamental, registadas em cada um dos capítulos da receita e dos agrupamentos da despesa.

Note-se que tal como referido no ponto III.2.2, o volume global da receita cobrada pelo SSS no termo do 4.º trimestre de 2007 ascendeu a cerca de € 23.103,6 milhões, reflectindo, deste modo, uma taxa de execução orçamental de 83,6% dos cerca de € 27.633,3 milhões inscritos no documento previsional anual. Por outro lado, e como indicado no ponto III.2.3 do presente documento, a importância global da despesa inscrita no Orçamento corrigido para 2007 para este subsector do Estado ascendia a cerca de € 27.524,4 milhões, tendo sido efectivamente gastos, um valor próximo dos € 21.516,1 milhões, o que traduz uma taxa de execução orçamental de 78,2%.

Para um conhecimento mais desagregado (até ao capítulo no caso das receitas e até ao subagrupamento no que respeita às despesas) da evolução das receitas e despesas, observada no decorrer de 2007, nos referidos subsistemas da Segurança Social, apresentam-se, no **ANEXO I**, os mapas legais relativos a cada um deles, onde, para além de informação numérica mais pormenorizada, se desenvolvem comentários e observações detalhadas e, quando for caso disso, direccionadas para o esclarecimento de questões particulares.

A título informativo e nos mesmos moldes do realizado no ponto III deste documento, far-se-á, no referido anexo, alusão às alterações orçamentais entretanto aprovadas e publicadas e as repercussões que estas teriam no apuramento das taxas de execução orçamental nos capítulos da receita e agrupamentos da despesa de cada um dos subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e Sistema de Acção Social.

<sup>35</sup> Apesar da nova lei de bases da segurança social, aprovada pela Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, se encontrar em vigor desde 17/01/2007, o OSS de 2007, e a respectiva execução, continua a obedecer à estrutura estabelecida pela LBSS aprovada pela Lei n.º 32/2002, de 20/12.



# Tribunal de Contas

## Quadro VII – Quadro Síntese da Execução das Receitas e das Despesas por Subsistema dos Sistema Público e Sistema de Acção Social – Janeiro a Dezembro de 2007

(em euros)

Designação	Repartição		Capitalização		Solidariedade		PFPAEFP		Acção Social		
	Execução	%	Execução	%	Execução	%	Execução	%	Execução	%	
<b>Cap.</b>											
<b>Receitas Correntes</b>											
03 Contrib. p/ a SS, a CGA e ADSE	10.952.794.604,3	100,2	114.603.877,0	100,0	0,0	-	1.304.627.465,9	100,2	0,0	-	
04 Tax., multas e outras penalid.	71.159.536,8	282,8	0,0	-	22.848,7	49,4	233.721,4	61,3	93.767,1	34,1	
05 Rendimentos da propriedade	69.620.887,5	122,8	256.953.959,2	102,0	0,0	-	2.785.043,8	58,1	1.228.850,7	161,7	
06 Transferências correntes	1.304.308,8	43,9	0,0	-	3.360.566.056,0	99,8	2.261.936.664,2	94,2	1.643.566.296,0	99,6	
07 Venda de bens e serv.correntes	228.075,3	97,4	21.643,4	23,8	347,4	1,7	0,0	-	7.724.931,6	109,4	
08 Outras receitas correntes	9.712.896,3	342,1	0,0	-	194.625,2	73,1	448.828,5	28,9	847.155,9	326,0	
<b>Receitas de Capital</b>											
09 Venda de bens de investimento	15.469.280,0	99,8	18.100.000,0	46,4	0,0	-	0,0	-	0,0	-	
10 Transferências de capital	333.218,4	170,9	0,0	-	0,0	-	0,0	-	19.549.429,8	58,5	
11 Activos financeiros	66,3	0,0	1.620.489.216,8	28,0	0,0	-	0,0	-	0,0	-	
12 Passivos Financeiros	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	
13 Outras receitas de capital	1.036.267,0	31.699,8	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	
<b>Outras Receitas</b>											
15 Rep. n/ abatidas nos pagam.	102.883.621,0	78,6	0,0	-	9.146.465,1	105,8	38.625.076,3	130,6	7.216.409,1	217,6	
16 Saldo da gerência anterior	507.278.051,6	100,0	443.955.011,4	100,0	0,0	-	193.061.621,9	100,0	65.749.232,9	100,0	
<b>Total</b>	<b>11.731.820.813,2</b>	<b>100,5</b>	<b>2.454.123.707,8</b>	<b>37,0</b>	<b>3.369.930.342,4</b>	<b>99,8</b>	<b>3.801.718.421,9</b>	<b>90,7</b>	<b>1.745.976.073,1</b>	<b>99,1</b>	
<b>Agr.</b>											
<b>Despesas Correntes</b>											
01 Despesas com pessoal	158.694.090,4	95,7	1.213.546,9	70,5	54.819.623,7	97,8	47.701.808,4	91,8	100.251.604,9	89,1	
02 Aquisição de bens e serviços	39.953.446,2	83,4	845.126,1	61,8	12.895.955,8	83,0	11.939.133,2	72,7	28.918.610,3	69,8	
03 Juros e outros encargos	151.953,2	75,1	1.529.862,8	45,6	50.576,3	80,3	47.065,8	2,3	23.638,7	75,6	
04 Transferências correntes	11.092.618.349,8	96,9	1.071,0	78,9	3.208.516.365,7	97,9	2.246.644.786,3	98,1	1.321.466.746,0	91,8	
05 Subsídios	0,0	-	0,0	-	0,0	-	698.424.600,8	77,4	13.629.848,4	24,6	
06 Outras despesas correntes	10.449.842,9	74,4	13.654,9	37,9	2.995.116,4	84,2	3.218.670,6	79,6	2.618.546,2	79,0	
<b>Despesas de Capital</b>											
07 Aquisição de bens de capital	26.778.243,2	63,9	48.572,5	0,3	242.188,6	49,4	212.518,0	51,1	7.353.747,8	59,7	
08 Transferências de capital	1.141.533,6	90,4	0,0	-	6.601.505,0	100,0	0,0	-	23.478.324,4	24,4	
09 Activos financeiros	17.027,7	3,3	2.390.549.198,4	33,5	0,0	-	0,0	-	0,0	-	
10 Passivos Financeiros	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	
<b>Total</b>	<b>11.329.804.486,9</b>	<b>96,6</b>	<b>2.394.201.032,7</b>	<b>33,5</b>	<b>3.286.121.331,5</b>	<b>97,8</b>	<b>3.008.188.583,0</b>	<b>85,3</b>	<b>1.497.741.066,7</b>	<b>85,1</b>	

Fonte: IGSSS



### III.4.1. *Subsistema Previdencial de Repartição*

O montante total da **receita** arrecadada por este Subsistema, até ao final do 4.º trimestre de 2007, remontou a cerca de € 11.731,8 milhões, sendo, em termos absolutos, o montante mais elevado de todo o sistema da Segurança Social (50,8% das receitas totais deste subsector). Este valor representa um nível de execução orçamental da ordem dos 100,5% do respectivo orçamento anual corrigido, onde se encontrava inscrita uma previsão de receitas na ordem dos € 11.669,3 milhões.

A componente mais relevante no valor total da receita cobrada pelo Subsistema Previdencial – Repartição é a relativa às *“Contribuições para a Segurança Social, a CGA e ADSE”*, que representa cerca de 93,4% (correspondente a, aproximadamente, € 10.952,8 milhões) daquele volume global, exibindo uma taxa de execução orçamental na ordem dos 100,2%.

Do lado da **despesa** apuram-se, neste subsistema, gastos na ordem dos € 11.329,8 milhões, que correspondem ao valor absoluto mais elevado no contexto do SSS (correspondendo a 52,7% da globalidade das despesas efectuadas) e representa uma taxa de execução orçamental de 96,6% face à respectiva dotação anual corrigida de, aproximadamente, € 11.723,4 milhões.

O agrupamento hegemónico no total dos gastos efectuados no ano de 2007 pelo Subsistema em estudo é o relativo às *Transferências Correntes*, significando 97,9% daquele montante global, ou seja, € 11.092,6 milhões (configurando uma taxa de execução orçamental de 96,9%), sendo 99,9% deste montante transferido para o subagrupamento *“Famílias”*<sup>36</sup>.

### III.4.2. *Subsistema Previdencial de Capitalização*

A **receita** total realizada pelo Subsistema Previdencial de Capitalização ascendeu a cerca de € 2.454,1 milhões (10,6% das receitas totais cobradas até 31 de Dezembro pela SS), valor este que representa o nível de execução orçamental mais reduzido, observado no conjunto deste subsector, na ordem dos 37% do respectivo montante anual estimado de cerca de € 6.634,6 milhões.

O grau de execução orçamental patenteado por este subsistema tem sido justificado, essencialmente, com uma baixa rotatividade da carteira de títulos na posse do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCCS), organismo responsável pela gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). Esta situação está intimamente correlacionada com o nível de execução orçamental apresentado pelo Capítulo referente aos *“Activos Financeiros”* (28%), uma vez que esta parcela da receita é responsável por 66% dos recursos financeiros arrecadados, neste período, pelo Subsistema em análise, representando, em valor absoluto, € 1.620,5 milhões recebidos, face aos cerca de € 5.785,0 milhões orçamentados para todo o ano.

Ainda nas receitas, nota final para o encaixe verificado, até à data, de um valor próximo de € 114,6 milhões (100% do montante orçamentado) provenientes de *“Contribuições para a SS”*, ao abrigo do n.º 1 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, 20 de Dezembro<sup>37</sup>, ocorrência que, nos últimos anos, não acontecera, por se terem verificado, no decurso de exercícios económicos anteriores, *“(…) condições económicas adversas (...)”*<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> As transferências para as famílias referem-se ao pagamento de prestações sociais, tais como: pensões, subsídio de desemprego, subsídio de doença, entre outras.

<sup>37</sup> *“Reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos.”*. Veja-se, no mesmo sentido, o n.º 1 do art.º 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que aprova as novas bases gerais do sistema de segurança social.

<sup>38</sup> Cfr. n.º 3 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro. Veja-se, no mesmo sentido, o n.º 3 do art.º 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.



# Tribunal de Contas

Relativamente às **despesas**, a dotação orçamental corrigida, para 2007, relativa a este Subsistema, era de € 7.153,4 milhões, tendo, de facto, sido consumidos cerca de € 2.394,2 milhões (11,1% das despesas totais realizadas no subsector), montante que traduz a mais baixa taxa de execução orçamental do SSS, na ordem dos 33,5%. A parcela mais significativa em termos de peso relativo no volume global da despesa do Subsistema Previdencial – Capitalização, respeita aos *“Activos Financeiros”*, cuja aplicação totaliza, no final deste 4.º trimestre, 99,8% daquela importância global, ou seja, cerca de € 2.390,5 milhões, o que equivale a uma taxa de realização das despesas previstas idêntica à verificada no total das despesas do subsistema (33,5%).

### III.4.3. Subsistema de Solidariedade

As **receitas** inscritas no orçamento corrigido para 2007, referentes ao Subsistema Solidariedade ascendem a € 3.377,5 milhões, tendo sido cobrados, até 31 de Dezembro deste ano, cerca de € 3.369,9 milhões (montante que significa 14,6% do total dos recursos financeiros auferidos pelo sistema), o que representa a efectivação de 99,8% dos valores previstos para 2007.

O Capítulo amplamente predominante deste Subsistema respeita às *“Transferências correntes”* procedentes da *“Administração central”* do Estado que equivalem a 99,7% do valor total da receita arrecadada – cerca de € 3.360,6 milhões –, o que representa um grau de execução orçamental de 99,8% – perfazendo, o conjunto dos demais Capítulos da receita, os restantes 0,3% executados pelo Subsistema em análise.

No final de 4.º trimestre de 2007, o volume global das **despesas** realizadas pelo Subsistema aqui analisado ascenderam a, aproximadamente, € 3.286,1 milhões (cerca de 15,3% das despesas totais realizadas pela Segurança Social), valor este que, comparado com a respectiva dotação orçamental anual corrigida, de € 3.359,8 milhões, reflecte um nível de execução orçamental de 97,8%.

O agrupamento preponderante no conjunto dos gastos efectuados pelo Subsistema Solidariedade, que atingiu, neste período, aproximadamente, 97,6% do total dos gastos efectuados, respeita às *“Transferências Correntes”*<sup>39</sup>, fracção esta que corresponde, em valor

<sup>39</sup> O valor mais significativo (cerca de € 3.189,0 milhões) foi canalizado para o subagrupamento *“Famílias”* e corresponde ao pagamento de pensões (regime não contributivo e regimes especiais); complementos sociais (relativos às pensões cujo valor é inferior à

absoluto, a € 3.208,5 milhões e traduz uma taxa de execução orçamental uma décima acima da verificada para a totalidade do subsistema, nos 97,9%.

### III.4.4. Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional

O montante total da **receita** arrecadada entre Janeiro e Dezembro de 2007, pelo Subsistema em epígrafe, totaliza cerca de € 3.801,7 milhões (valor que configura 16,5% das cobranças efectuadas pelo SSS), o que traduz, em confronto com o respectivo orçamento anual corrigido de cerca de € 4.190,9 milhões, uma taxa de cobrança de 90,7%.

As componentes mais expressivas dos recursos financeiros arrecadados por este Subsistema são as *“Transferências correntes”* que, com cerca de € 2.261,9 milhões transferidos, significam 59,5% do volume global cobrado, no período, por este Subsistema (correspondendo a uma taxa de execução orçamental de 94,2%); as *“Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE”* com, sensivelmente, € 1.304,6 milhões (34,3% do total), situando-se a respectiva taxa de execução orçamental nos 100,2%<sup>40</sup>; e, finalmente, o *“Saldo da gerência anterior”* (€ 193.061.621,9) que se encontra totalmente integrado, representando 5,1% dos recursos financeiros totais recebidos por este Subsistema.

As **despesas** realizadas, em 2007, no âmbito do subsistema em apreço ascenderam a cerca de € 3.008,2 milhões (o que traduz 14,0% das despesas totais realizadas no âmbito da SS), montante que, confrontado com a correspondente inscrição orçamental de, aproximadamente, € 3.527,1 milhões, representa uma taxa de execução orçamental na ordem dos 85,3%.

pensão social); Rendimento Social de Inserção; subsídio de funeral, subsídio por morte e subsídio de renda; abono de família, etc.

<sup>40</sup> O Decreto-Lei 200/99, de 8 de Junho, estabelece a desagregação da taxa contributiva do regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem. Por outro lado, a Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, actualmente a Lei n.º 4/2007, de 16 Janeiro) conjugada com a Lei de Financiamento (Decreto-Lei n.º 331/2001 de 20 de Dezembro) definiram as fontes de financiamento das despesas com as eventualidades de protecção social e os Sistemas e Subsistemas nos quais se deveriam incluir aquelas eventualidades, bem como determinaram a reversão para o FEFSS de uma parcela de entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele Fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos. É com base nestas disposições legais que a receita cobrada oriunda de contribuições é distribuída pelos Subsistemas Previdencial (Repartição e Capitalização) e de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional.



As “*Transferências Correntes*”, parcela mais importante no volume global dos gastos efectuados pelo Subsistema Protecção Familiar e das PAEFP, com um montante de despesas realizadas de, aproximadamente, € 2.246,6 milhões<sup>41</sup> correspondem a 74,7% daquele total e apresentam uma taxa de execução orçamental de 98,1%. A componente relativa aos “*Subsídios*” revela-se como a segunda mais expressiva do Subsistema em estudo, equivalendo a 23,2% do dispêndio total realizado no período, ou seja, cerca de € 698,4 milhões, o que representa uma taxa de execução orçamental de cerca de 77,4%.

### III.4.5. Sistema de Acção Social

O montante total da receita cobrada pelo Sistema de Acção Social, até ao termo do 4.º trimestre de 2007, ascende a cerca de € 1.746,0 milhões (sensivelmente 7,6% da totalidade das receitas do subsector da SS), valor este que reflecte um grau de execução orçamental de 99,1% do respectivo orçamento anual corrigido, cifrado em € 1.761,1 milhões.

As “*Transferências Correntes*” são a parcela predominante no contexto dos recursos financeiros obtidos por este Sistema no período em análise, caracterizando cerca de 94,1% da sua totalidade, ou seja, cerca de € 1.643,6 milhões<sup>42</sup>, valor que configura uma taxa de execução orçamental de 99,6%. As “*Transferências de capital*”, com um valor cobrado próximo de € 19,5 milhões (58,5% das previsões orçamentais para 2007) representam 1,1% daquele total, enquanto as demais parcelas (não considerando o montante do *saldo de gerências anteriores*, entretanto integrado, de cerca de € 65,7 milhões, que representa 3,8% da receita arrecadada por este sistema) significam, no seu conjunto, o remanescente 1% da receita total cobrada até 31 de Dezembro de 2007.

O montante global das **despesas** realizadas no âmbito do Sistema de Acção Social no decurso de 2007, ascendeu a, aproximadamente, € 1.497,7 milhões – o valor mais baixo, em termos absolutos (representando apenas 7% do total dos gastos), comparativamente às despesas realizadas pelas outras áreas do SSS –, o que traduz um nível de execução orçamental de 85,1% face aos € 1.760,8 milhões inscritos no orçamento corrigido para 2007.

O agrupamento “*Transferências Correntes*” manifesta-se como o de maior peso relativo na despesa total realizada pelo Sistema aqui em análise, na ordem de 88,2%, equivalendo, em termos absolutos, a, aproximadamente, € 1.321,5 milhões<sup>43</sup> e, em termos de grau de realização das despesas previstas, atinge os 91,8%. A componente referente às “*Despesas com o pessoal*” exhibe o segundo maior volume de gastos realizados pelo presente Sistema, significando 6,7% do seu valor global, ou seja, cerca de € 100,3 milhões, correspondente à realização de 89,1% do valor inscrito na respectiva rubrica orçamental.

<sup>41</sup> Uma quantia aproximada de € 1.664,4 milhões foi direccionada para o subagrupamento “*Famílias*” para pagamento de prestações relativas ao subsídio social de desemprego; abonos e complementos familiares (deficiência e dependência), etc.

<sup>42</sup> Cerca de € 1.458,6 milhões provêm do OE e quase € 184,1 milhões da SCML.

<sup>43</sup> Cerca de € 1.163,0 milhões destinaram-se a Instituições sem fins lucrativos e correspondem a transferências relativas a acordos de cooperação, celebrados entre os Centros Distritais e aquelas Instituições, no âmbito dos serviços de acção social contratualizados, designadamente, nas áreas de: crianças e jovens, família comunidade, invalidez e reabilitação e velhice.



# Tribunal de Contas

## III.5. Saldo de Execução Efectiva, por Subsistema do Sistema Público e Sistema de Acção Social

O Saldo de Execução Efectiva Global do Sistema de Segurança Social, obtido pela diferença entre Receitas Efectivas (total da Receita, subtraída do valor do Saldo da gerência anterior e dos Activos e Passivos financeiros) e Despesas Efectivas (total da Despesa, subtraída do valor dos Activos e Passivos financeiros), totaliza, no final de Dezembro de 2007, cerca de € 1.147,5 milhões.

No quadro seguinte, são apresentados os montantes dos Saldos de Execução Efectiva dos Subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e do Sistema de Acção Social, determinados através da metodologia acima descrita, bem como o respectivo Saldo de Execução Efectiva Global.

### Quadro VIII – SS – Saldos de Execução Efectiva, por Subsistemas do Sistema Público, Sistema de Acção Social e Saldo Global (Janeiro a Dezembro de 2007)

(em milhares de euros)

Subsistemas do Sistema Público e Sistema de Acção Social	Receitas	Despesas	Saldo	Saldos utilizados de anos anteriores	Activos Financeiros	Passivos Financeiros	Saldo de Execução Efectiva	Saldo de execução efectiva de 2006	Δ Homóloga 2007/2006 (%)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3)-(4)-(5)-(6)		
Previdencial - Repartição	11.731.820,8	11.329.804,5	402.016,3	507.278,1	(17,0)	0,0	(105.244,8)	(287.520,5)	63,4
Previdencial - Capitalização	2.454.123,7	2.394.201,0	59.922,7	443.955,0	(770.060,0)	0,0	386.027,7	210.527,2	83,4
Solidariedade	3.369.930,3	3.286.121,3	83.809,0	0,0	0,0	0,0	83.809,0	(43.169,8)	294,1
Protecção Familiar e PAEFP	3.801.718,4	3.008.188,6	793.529,8	193.061,6	0,0	0,0	600.468,2	805.657,3	(25,5)
Sistema de Acção Social	1.745.976,1	1.497.741,1	248.235,0	65.749,2	0,0	0,0	182.485,8	101.913,7	79,1
<b>Totais</b>	<b>23.103.569,3</b>	<b>21.516.056,5</b>	<b>1.587.512,8</b>	<b>1.210.043,9</b>	<b>(770.077,0)</b>	<b>0,0</b>	<b>1.147.545,9</b>	<b>787.407,9</b>	<b>45,7</b>

Fonte: Mapas de Execução Orçamental – IGSSS

Da análise do valor dos saldos apurados para cada um dos subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e no Sistema de Acção Social, inscritos no quadro anterior, permite que se retirem as seguintes conclusões:

- O Saldo Global de Execução Efectiva do Sistema de Segurança Social atingiu, no final do 4.º trimestre de 2007, cerca de € 1.147,5 milhões, o que representa um acréscimo, relativamente aos valo-

res desta grandeza apurados em igual período do ano anterior, de 45,7%, traduzindo, em termos absolutos, um aumento de cerca de € 360,1 milhões;

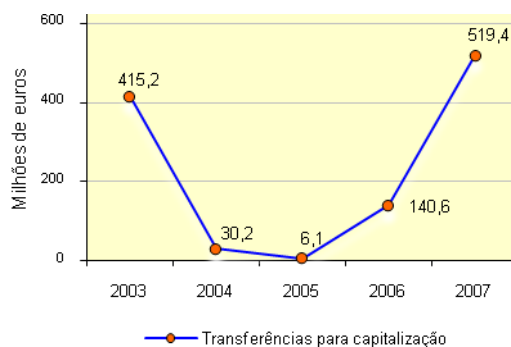
- No que respeita ao Subsistema Previdencial – Repartição, observa-se, no termo do período aqui analisado, um Saldo de Execução Efectiva negativo de cerca de € 105,2 milhões, valor que reflecte, ainda assim, uma melhoria de 63,4% face aos



€ 287,5 milhões negativos obtidos em 2006. De notar que o saldo negativo é obtido após transferência do Subsistema de Protecção Familiar e PAEFP no valor de € 747 milhões, que, em substância, corresponde ao reconhecimento de que a receita de contribuições e quotizações afectas a este último subsistema não se torna necessária para financiar as despesas do mesmo, o que se tem verificado nos últimos 4 anos. As receitas efectivas cresceram € 630,7 milhões, fruto principalmente do aumento de € 563,1 milhões na rubrica de "Contribuições para a SS (...)", de € 29,2 milhões nos "Rendimentos de propriedade" e de € 39,2 milhões nas "Reposições não abatidas aos pagamentos", enquanto que as despesas efectivas se agravaram em € 422,2 milhões, reflectindo o aumento das "Transferências correntes" para as "Famílias" em quase € 428,7 milhões;

- O Subsistema Previdencial – Capitalização, apresenta, no ano de 2007, um Saldo de Execução Efectiva de cerca de € 386,0 milhões, valor que traduz uma taxa de crescimento, face a 2006, da ordem dos 83,4%. As receitas efectivas cresceram quase € 164,8 milhões, resultantes da arrecadação de € 114,6 milhões relativos a quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, ao abrigo do n.º 1 do art. 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro e n.º 1 do art.º 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, ocorrência que não se verificou no ano anterior, e aos aumentos de € 32,1 milhões nos "Rendimentos de propriedade" e de € 18,1 milhões na "Venda de bens de investimento", enquanto as despesas efectivas diminuíram € 5,5 milhões, fruto de idêntica diminuição na "Aquisição de bens de capital".

O gráfico que seguidamente se apresenta espelha a evolução das transferências para Capitalização, ocorrida no quinquénio 2003/2007.



No gráfico anterior pode observar-se o declínio que sofreram as transferências para o FEFSS entre 2003 e 2005. De facto, as dificuldades financeiras verificadas no Subsistema Previdencial – Repartição conduziram a que estas transferências, efectuadas de acordo com o disposto no art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, tenham sofrido expressivas quebras, passando de € 415,2 milhões em 2003 para € 6,1 milhões em 2005 (redução, entre aqueles dois períodos, de 98,5%). Em 2006 verificou-se a alteração desta tendência, sendo transferidos para o FEFSS, sensivelmente, € 140,6 milhões, enquanto, em 2007, atingiu cerca de € 519,4 milhões<sup>44</sup>. De salientar que o valor do saldo deste Subsistema, apurado na CSS de 2006, apresenta-se negativo, sendo possível a realização da transferência acima referida apenas porque foram canalizados para o Subsistema Previdencial saldos de outros subsistemas que colmataram a referida situação deficitária<sup>45</sup>;

- O Saldo de Execução Efectiva do Subsistema Solidariedade atingiu, em 2007, os € 83,8 milhões, o que, face aos cerca de € 43,2 milhões negativos verificados no ano anterior, traduz uma evolução de 294,1% (a maior variação relativa de entre os valores dos saldos apurados). As receitas efectivas cresceram mais de € 268,3 milhões, dando-se um aumento de € 298,2 milhões nas "Transferências correntes" da "Administração central", conjugada com a diminuição de € 32,9 milhões no Capítulo de "Outras receitas correntes", enquanto as despesas efectivas aumentaram quase € 139 milhões, em resultado do aumento de 137 milhões nas "Transferências correntes" para as "Famílias";
- O Saldo do Subsistema Protecção Familiar e da PAEFP ascendeu a cerca de € 600,5 milhões, o mais elevado do SSS, sendo, no entanto, o único a registar um decréscimo em termos homólogos (25,5%). As receitas efectivas diminuíram € 268,3 milhões, em resultado de um corte de € 390,5 milhões nas "Transferências correntes" do "Resto do mundo", efeito atenuado pelos aumentos das "Contribuições para a SS (...)" em € 79,9 milhões, das "Transferências correntes" da "Administração central" em € 20,5 milhões e das "Reposições não abatidas aos pagamentos" em € 19,5 milhões. As despesas correntes também decresceram, € 103,1

<sup>44</sup> Este valor é, segundo o IGFSS, desagregado da seguinte forma: € 503,4 milhões provenientes de Saldos anuais do Subsistema Previdencial; cerca de € 1,0 milhão relativos a Alienação de Imóveis de anos anteriores; e quase € 15,0 milhões de euros referentes a alienação de imóveis da Segurança Social do ano de 2007.

<sup>45</sup> Cfr. Parecer sobre a CSS de 2006, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).





# Tribunal de Contas

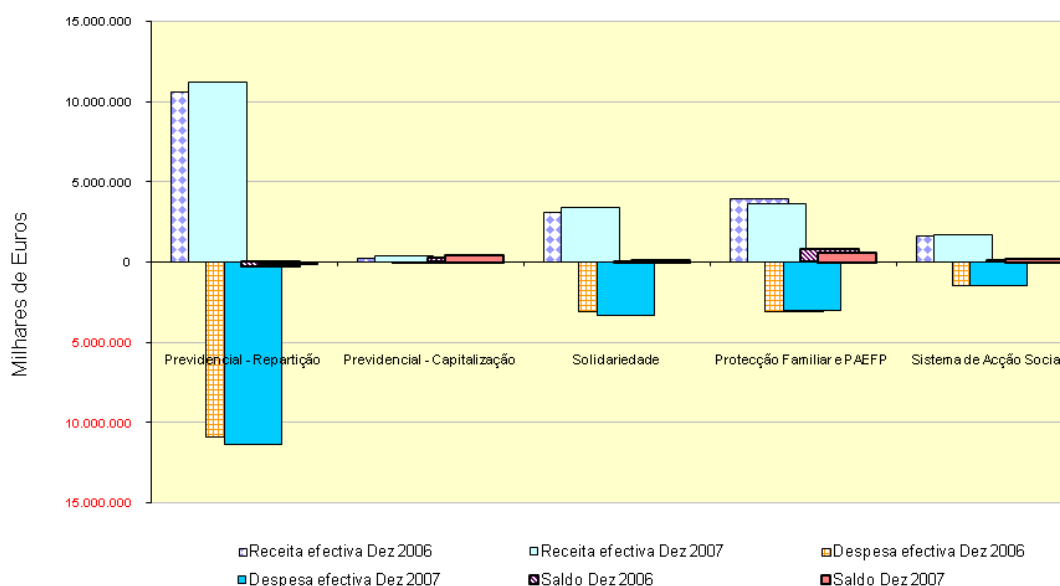
milhões, com o reforço das "Transferências correntes" em € 145 milhões (nomeadamente € 118,3 milhões na componente "Famílias" e € 27,8 milhões na da "Administração central") a não compensar a diminuição de € 249,5 milhões na parcela de "Subsídios";

- Por último, o Sistema de Acção Social manifesta, no final de 2007, um Saldo de Execução Efectiva de cerca de € 182,5 milhões, o que representa, relativamente a 2006, um crescimento de 79,1%. As receitas efectivas aumentaram quase € 59,9 milhões, (destacando-se o reforço das "Transferências correntes" da "Administração central" em € 64,3 milhões) enquanto as despesas efectivas diminuíram € 28,8 milhões, sendo € 14,4 milhões nas "Transferências de capital" (€ 11,7 milhões na parcela "Administração central" e € 2,6 milhões nas "Instituições sem fins lucrativos") e € 12,7 milhões nas "Transferências correntes", agrupamento que registou sensíveis alterações nas suas componentes, com uma diminuição de € 68,3 milhões na "Administração central", e aumentos nas "Instituições sem fins lucrativos" (€ 46,9 milhões) e "Famílias" (€ 8,3 milhões).

O gráfico 6 que seguidamente se exhibe espelha a evolução registada, de 2006 para 2007, ao nível das receitas efectivas, das despesas efectivas e dos respectivos saldos de execução efectiva, observados em cada um dos subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e Sistema de Acção Social.

Na análise do referido gráfico deve ter-se em consideração que os dados da execução, relativos a 2007, são **provisórios**.

**Gráfico 6 – SS – Receitas Efectivas, Despesas Efectivas e Saldos por Subsistemas do Sistema Público e Sistema de Acção Social (Janeiro – Dezembro)**



Fuente: IGFSS



# Tribunal de Contas

---

Tribunal de Contas, em 3 de Julho de 2008

O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

(António José Avérous Mira Crespo)

Fui Presente  
O Ministério Público



# Tribunal de Contas

---



## **ANEXO I**

### **Subsistemas do Sistema de Público e Sistema de Acção Social**



# Tribunal de Contas

---



## I. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS E DESPESAS POR SUBSISTEMA DO SISTEMA PÚBLICO E PELO SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL

Nos subtítulos seguintes efectua-se a análise respeitante à execução orçamental das receitas e despesas dos diversos Subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e do Sistema de Acção Social, observada em 2007.

Como atrás se fez referência, as últimas alterações orçamentais efectuadas ao orçamento de 2007 só foram publicadas no Diário da República em Abril de 2008. Assim, as referências feitas ao longo desta exposição às alterações orçamentais (nas previsões da receita e dotações da despesa dos diferentes Subsistemas e Sistema de Acção Social) referem-se ao apuramento feito, por diferença, entre os montantes constantes do orçamento corrigido em Setembro de 2007 e os inscritos nos mapas disponibilizados pelo IGFSS referentes ao mês de Dezembro desse mesmo ano.

A título informativo, e como no início deste documento se salientou, incluíram-se nos mapas legais de cada um dos subsistemas e sistema de acção social, duas colunas: uma onde se inscreveram as dotações aprovadas na última alteração orçamental publicada; e outra onde constam as taxas de execução orçamental caso fosse este o orçamento considerado.

Complementarmente, são ainda apresentadas, logo a seguir aos quadros de execução orçamental, as transferências intra-subsistemas, as quais não têm inscrição nos respectivos orçamentos.

### I.1. RECEITAS

Neste ponto apresentam-se os mapas legais<sup>46</sup> dos Subsistemas do Sistema Público de Segurança Social (Subsistema Previdencial – Repartição; Subsistema Previdencial – Capitalização; Subsistema de Solidariedade; e Subsistema de Protecção Familiar que inclui as Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional) e do Sistema Acção Social, onde constam as previsões inscritas no orçamento para 2007, corrigidas a 31 de Dezembro e relativas aos diversos Capítulos e Grupos da receita, a respectiva execução orçamental e a correspondente taxa, verificada até ao final de 2007.

Realce-se que, como já mencionado no ponto III.2.2 deste relatório, o montante total da receita arrecadada pelo SSS, até final de Dezembro de 2007, ascendeu a cerca de € 23.103,6 milhões, representando uma taxa de execução orçamental de 83,6% dos cerca de € 27.633,3 milhões previstos no orçamento anual corrigido da receita à data de 31 de Dezembro de 2007.

<sup>46</sup> Mapa XIII – Receitas de cada subsistema, por classificação económica.



# Tribunal de Contas

## I.1.1. SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO

Os valores relativos à execução orçamental da receita do Subsistema em epígrafe, reportada ao final do 4.º trimestre de 2007, encontram-se descritos no Quadro IX.

**Quadro IX – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema Previdencial – Repartição  
(Janeiro a Dezembro de 2007)**

Classificação Económica		Receitas	Orçamento Corrigido (31.12.2007)	Execução 4.º Trimestre	Taxa de Execução	(em euros)	
Capítulo	Grupo					Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final
		<b>Receitas Correntes</b>					
<b>03</b>		<b>Contribuições para a SS, a CGA e a ADSE</b>	<b>10.926.923.241,0</b>	<b>10.952.794.604,3</b>	<b>100,2</b>	<b>10.926.923.241,0</b>	<b>100,2</b>
	01	Subsistema previdencial	10.925.818.181,0	10.951.816.087,3	100,2	10.925.818.181,0	100,2
	02	Regimes complementares e especiais	1.105.060,0	978.517,0	88,5	1.105.060,0	88,5
<b>04</b>		<b>Taxas, multas e outras penalidades</b>	<b>25.166.361,0</b>	<b>71.159.536,8</b>	<b>282,8</b>	<b>25.166.361,0</b>	<b>282,8</b>
<b>05</b>		<b>Rendimentos da propriedade</b>	<b>56.699.162,0</b>	<b>69.620.887,5</b>	<b>122,8</b>	<b>56.699.162,0</b>	<b>122,8</b>
	01	Juros – Soc. e quase-soc. não financeiras	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0
	02	Juros - Sociedades financeiras	53.151.380,0	66.595.159,2	125,3	53.151.380,0	125,3
	03	Juros - Administrações públicas	118.000,0	8.883,3	7,5	118.000,0	7,5
	04	Juros - Instituições sem fins lucrativos	27.000,0	25.207,4	93,4	27.000,0	93,4
	05	Juros - Famílias	100,0	0,5	0,5	100,0	0,5
	10	Rendas	3.402.582,0	2.991.637,1	87,9	3.402.582,0	87,9
<b>06</b>		<b>Transferências correntes</b>	<b>2.971.695,0</b>	<b>1.304.308,8</b>	<b>43,9</b>	<b>3.710.475,0</b>	<b>35,2</b>
	03	Administração central	2.971.695,0	1.304.308,8	43,9	3.193.286,0	40,8
	09	Resto do mundo	-	-	-	517.189,0	0,0
<b>07</b>		<b>Venda de bens e serviços correntes</b>	<b>234.175,0</b>	<b>228.075,3</b>	<b>97,4</b>	<b>234.054,0</b>	<b>97,4</b>
	01	Venda de bens	171.198,0	107.319,3	62,7	171.198,0	62,7
	02	Serviços	62.977,0	120.756,1	191,7	62.856,0	192,1
<b>08</b>		<b>Outras receitas correntes</b>	<b>2.839.540,0</b>	<b>9.712.896,3</b>	<b>342,1</b>	<b>2.839.540,0</b>	<b>342,1</b>
	01	Outras	2.839.540,0	9.712.896,3	342,1	2.839.540,0	342,1
		<b>Receitas de Capital</b>					
<b>09</b>		<b>Venda de bens de investimento</b>	<b>15.500.016,0</b>	<b>15.469.280,0</b>	<b>99,8</b>	<b>15.500.016,0</b>	<b>99,8</b>
<b>10</b>		<b>Transferências de capital</b>	<b>195.000,0</b>	<b>333.218,4</b>	<b>170,9</b>	<b>195.000,0</b>	<b>170,9</b>
	03	Administração central	195.000,0	333.218,4	170,9	195.000,0	170,9
<b>11</b>		<b>Activos financeiros</b>	<b>539.793,0</b>	<b>66,3</b>	<b>0,0</b>	<b>539.793,0</b>	<b>0,0</b>
<b>13</b>		<b>Outras receitas de capital</b>	<b>3.269,0</b>	<b>1.036.267,0</b>	<b>31.699,8</b>	<b>3.390,0</b>	<b>30.568,3</b>
		<b>Outras Receitas</b>					
<b>15</b>		<b>Reposições não abatidas nos pagamentos</b>	<b>130.905.892,0</b>	<b>102.883.621,0</b>	<b>78,6</b>	<b>130.167.112,0</b>	<b>79,0</b>
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	130.905.892,0	102.883.621,0	78,6	130.167.112,0	79,0
<b>16</b>		<b>Saldo da gerência anterior</b>	<b>507.278.051,6</b>	<b>507.278.051,6</b>	<b>100,0</b>	<b>507.278.051,6</b>	<b>100,0</b>
	01	Saldo orçamental	507.278.051,6	507.278.051,6	100,0	507.278.051,6	100,0
<b>Total Subsistema Previdencial - Repartição</b>			<b>11.669.256.195,6</b>	<b>11.731.820.813,2</b>	<b>100,5</b>	<b>11.669.256.195,6</b>	<b>100,5</b>

### Transferências intra-subsistemas

<b>10</b>	<b>06</b>	<b>Transferências do Subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego</b>	<b>663.876.799,0</b>	<b>747.873.272,0</b>	<b>112,7</b>
-----------	-----------	--	----------------------	----------------------	--------------

Fonte: OSS 2007, IGFSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril



O montante global da receita auferida pelo Subsistema em análise, no final de 2007, apresentou o valor absoluto mais elevado de entre o conjunto dos Subsistemas do Sistema Público e do Sistema de Acção Social, ascendendo a cerca de € 11.731,8 milhões (cerca de 50,8% da receita total cobrada, neste período, por este subsector). O nível de execução orçamental foi de 100,5%, ultrapassando em quase € 62,6 milhões a previsão de € 11.669,3 milhões inscrita no orçamento corrigido a 31 de Dezembro de 2007<sup>47</sup>.

O Capítulo *"Contribuições para a Segurança Social, a Caixa Geral de Aposentações e a ADSE"*, representa cerca de 93,4% do volume global da receita cobrada, neste período, pelo Subsistema Previdencial – Repartição, seguindo-se o *"Saldo da gerência anterior"*, com uma fracção de 4,3%, enquanto os restantes Capítulos deste Subsistema significam, em conjunto, cerca de 2,3% da receita global obtida.

Efectuando-se a análise dos níveis de execução orçamental, registados nos diversos Capítulos da receita do Subsistema aqui em análise, até ao final de Dezembro de 2007, destaque-se, em primeiro lugar, aqueles em que as cobranças de receita ultrapassaram as previsões do orçamento corrigido para este ano:

- *"Outras receitas de capital"* com uma taxa de execução excepcional na ordem dos 31.699,8%, mais de € 1,0 milhão acima dos € 3.269,0 previstos no orçamento corrigido. De acordo com os dados disponibilizados pelo ISS, através do IGFSS, a elevada taxa de execução deve-se, essencialmente, à alienação de imobilizado<sup>48</sup>.
- *"Outras receitas correntes"*, capítulo que regista um valor € 6,9 milhões superior aos cerca de € 2,8 milhões orçamentados, o que representa uma cobrança efectiva de cerca de € 9,7 milhões e um grau de execução de 342,1%. O IGFSS informou anteriormente que esta elevada taxa de cobrança deve-se, essencialmente, a recebimentos pelo

DAISS referentes a retrocessão de contribuições para desemprego provenientes da Suíça e a valores cobrados via Sistema de Execuções Fiscais (SEF), relativos à recuperação de despesa paga pelo Instituto mas cuja responsabilidade era dos devedores à segurança social;

- *"Taxas multas e outras penalidades"* com uma taxa de execução de 282,8%, a que corresponde uma receita efectiva de, sensivelmente, € 71,2 milhões, cerca de € 46 milhões acima do valor estimado. Segundo o IGFSS, a elevada taxa de cobrança corresponde, principalmente, a juros de mora de contribuições cobrados via SEF;
- *"Transferências de capital"* que no anterior trimestre sofreram uma redução na ordem dos € 457,5 mil<sup>49</sup>, registando uma previsão de € 195 mil e que foi mantida para o final deste 4º trimestre, apresenta, efectivamente, uma taxa de execução de 170,9%, correspondendo a € 333,2 mil. Todavia, o IGFSS questionado sobre a elevada taxa de execução informou que *"Após melhor análise verificou-se que nesta rubrica estão incluídos 200.971,94€ relativos a «Outras receitas de capital.»"*;
- *"Rendimentos de propriedade"* que apresentam uma taxa de execução de 122,8%, devido ao nível de cobrança do grupo *"Juros – sociedades financeiras"* que ultrapassou os montantes previstos em € 13,4 milhões<sup>50</sup> (taxa de execução de 125,3%<sup>51</sup>), sendo que as restantes componentes apresentam graus de execução bastante inferiores, destacando-se, ainda assim, os 93,4% apurados nos *"Juros – Instituições sem fins lucrativos"* e os 87,9% verificados no grupo *"Rendas"*.
- Por seu lado, a componente dominante no volume global dos recursos financeiros cobrados pelo

<sup>47</sup> A 30 de Setembro de 2007 o valor total do orçamento deste subsistema cifrava-se em € 11.571,7 milhões, tendo-se, entretanto, procedido a alterações orçamentais que, no seu conjunto (previsões para mais e para menos nos diversos capítulos e grupos da receita, incluindo integração de saldos), corresponderam a um aumento global das respectivas previsões orçamentais em cerca de € 97,6 milhões.

<sup>48</sup> Destaque para os € 1.027 milhars resultantes da alienação do edifício e espólio da firma Carpélio Malhas, Lda., cuja aquisição foi efectuada pelo ex-Centro Regional de Segurança Social do Porto, em hasta pública, no ano de 1986. Para mais desenvolvimentos cfr. Relatório n.º 16/07 – 2.ª S. – Auditoria Orientada à Área de Devedores (não contribuintes) à Segurança Social, pág. 110 e seguintes, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt). É questionável a inclusão deste montante nesta classificação económica e não na específica de *"Venda de bens de investimento"*.

<sup>49</sup> O IGFSS informou, a propósito do RAEOSS do 3.º trimestre, que a diminuição das previsões desta rubrica orçamental se deveu a correcções de valores de *"(...) transferências a favor do II, IP relativas ao co-financiamento de despesas realizadas no âmbito de projectos financiados pelo POAP e pelo POAT indicadas por aquele Instituto"*, uma vez que se verificou que as despesas realizadas no âmbito do POAP tinham natureza corrente.

<sup>50</sup> A elevada taxa de execução neste Grupo teve como razão, segundo o IGFSS, os *"(...) valores das taxas de juro negociadas nas aplicações financeiras dos excedentes de tesouraria"*, acrescentando que *"o aumento das disponibilidades permitiu fazer aplicações em montantes mais elevados e com maior maturidade e a taxas de juro mais altas que no passado, neste caso, fruto dos aumentos progressivos nas taxas de juro registados em 2007"*.

<sup>51</sup> No trimestre anterior apresentava uma taxa de execução de 132,4%. Segundo o IGFSS a previsão deste grupo foi, neste trimestre, reforçada em € 19,8 milhões *"(...) para ajustar a previsão de receita"*.





# Tribunal de Contas

presente Subsistema, as "*Contribuições para a Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações e a ADSE*", manifesta um valor arrecadado de, aproximadamente, € 10.952,8 milhões, configurando uma taxa de execução orçamental de 100,2%, face à respectiva previsão corrigida de € 10.926,9 milhões. Refira-se que este nível de cobrança foi conseguido diminuindo as dotações deste capítulo em cerca de € 84,6 milhões (do 3.º para o 4.º trimestre de 2007).

O Capítulo "*Saldo da gerência anterior*" sofreu, durante o 3.º trimestre, um reforço de € 91,3 milhões, fixando-se a respectiva previsão em € 507,3 milhões, montante que se encontra totalmente integrado.

Os Capítulos do Subsistema em que a receita cobrada não ultrapassou os valores previstos no orçamento são os seguintes:

- "*Venda de bens de investimento*" e "*Venda de bens e serviços correntes*" registam valores cobrados na ordem dos € 15,5 milhões e € 228,1 mil, respectivamente, apresentando graus de execução orçamental de 99,8% e 97,4%;
- "*Reposições não abatidas nos pagamentos*" com uma taxa de cobrança de 78,6% (quase € 102,9 milhões) face ao valor previsto de € 130,9 milhões, previsão que resulta, no entanto, de uma correcção em mais do dobro do valor inscrito no orçamento do 3.º trimestre, que era de € 60,9 milhões. Este reforço, segundo o IGFSS, "*(...) teve por finalidade ajustar a previsão de receita desta rubrica*". No que respeita à taxa de execução orçamental deste capítulo, já anteriormente justificada pelo IGFSS como demonstração de, "*(...) por um lado, uma actuação mais dinâmica da Segurança Social na recuperação de dívidas de anos anteriores, resultado da introdução da nova aplicação informática (a qual emite automaticamente notas de débito) e, por outro, uma grande adesão dos devedores aos planos prestacionais para pagamento faseado das dívidas*";
- As "*Transferências correntes*" apresentam uma execução orçamental de 43,9% correspondendo a cerca de € 1.304,3 mil cobrados dos quase € 3 milhões orçamentados. Refira-se que, apesar da modesta taxa de cobrança patenteada por este capítulo, as suas previsões orçamentais foram reforçadas em cerca de € 1,5 milhões, relativamente ao montante inscrito no orçamento a 30

Junho de 2007 e que este Capítulo apresentava previsão orçamental nula no OE 2007<sup>52</sup>;

- Nos "*Activos financeiros*", não houve alterações, do 3.º para o 4.º trimestre, tendo sido apenas recebidos € 66,3 dos € 539.793,0 previstos. Segundo o IGFSS, a reduzida taxa de execução deve-se à inscrição no orçamento de € 539.693 para acautelar a eventualidade de alienação de activos financeiros face aos resultados negativos que se têm vindo a verificar no Fundo Especial de Segurança Social da Banca dos Casinos, contudo tal não se mostrou necessário.

Refira-se, ainda, que o subsistema beneficiou de uma transferência do subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego, no montante de cerca de € 747,9 milhões. A este propósito, e apesar de se verificar uma melhoria na transparência da informação, reitera-se a posição tomada pelo Tribunal, em sede de acompanhamento de execução do OSS<sup>53</sup> e Parecer sobre a CGE de 2006<sup>54</sup>, de se proceder à inscrição nos mapas legais dos capítulos e agrupamentos necessários à evidência das respectivas transferências.

Em sede de contraditório o IGFSS remeteu fotocópia do seu ofício n.º 3297 de 29 de Fevereiro de 2008 enviado à DGO, "*(...) solicitando a necessária orientação técnico-normativa*" sobre se "*(...) nos mapas orçamentais derivados devem ou não inscrever-se rubri-*

<sup>52</sup> No âmbito do RAEOSS relativo ao 3.º Trimestre de 2007, a propósito da baixa taxa de execução deste capítulo e dos reforços orçamentais verificados, o IGFSS informava que "*o valor orçamentado nesta rubrica respeita à comparticipação comunitária – FSE em projectos de formação profissional desenvolvidos pelas instituições de segurança social para os seus funcionários no âmbito do POAP – Programa Operacional da Administração Pública*", devendo-se o baixo grau de cobrança registado "*(...) à morosidade do processo, porquanto as verbas em questão correspondem a reembolsos, enviados pelo gestor do POAP, de despesa já realizada com as referidas acções de formação profissional*", enquanto que o reforço orçamental destas transferências resultou do acréscimo de "*(...) 1 milhão de €, no âmbito do P29 – Presidência Portuguesa da União Europeia relativo à comparticipação comunitária nas despesas de administração incorridas com os eventos realizados pelas instituições da segurança social*" e "*(...) 457 mil € relativo à comparticipação comunitária no financiamento das despesas realizadas no âmbito do POAP afecto ao Instituto de Informática, IP, anteriormente indevidamente orçamentadas na rubrica de transferências de capital*".

<sup>53</sup> Cfr. págs 27 e 28 do RAEOSS n.º 3/2005, de 14 de Julho, págs. 35 e 37 do RAEOSS n.º 2/2007, de 14 de Junho e pág. 41 do RAEOSS n.º 1/2008 de 28 de Fevereiro, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>54</sup> Cfr. pág. 236 do volume I e página XII.40 do volume II, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



*cas de receita (Capítulo) e de despesas (Agrupamento) que não fazem parte das espécies das receitas e das despesas dos mapas de base” e se “Os mapas orçamentais consolidados, ainda que derivados, devem ou não incluir transferências internas do Sistema de Segurança Social” e quais “(...) as rubricas de classificação económica em que devem ser classificadas as transferências entre Subsistemas do Sistema de Segurança Social”. Remeteu também cópia do ofício de resposta da DGO (de 23/05/2008), que a este respeito refere que “(...) o IGFSS, I.P. apresentou, nos mapas orçamentais que integraram a Lei do Orçamento de Estado para 2008, uma linha adicional em que são evidenciadas as transferências entre subsistemas (...). Assim, no entendimento desta Direcção Geral, a opção equacionada afigura-se dar cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas (...)” sugerindo aquela Direcção-Geral que “(...) o IGFSS, I.P. adopte idêntico procedimento para 2007(...).*

De facto, como atrás se reconhece, é visível um progresso ao nível da transparência da informação relativa às transferências efectuadas intra-subsistemas, no entanto, o quadro adicional onde constam as citadas transferências não satisfaz a recomendação efectuada, que aponta, de forma inequívoca, para que sejam inscritos, nos competentes “(...) mapas legais derivados, definidos pela LEO (Mapas XIII e XIV), de forma visível, todos os fluxos financeiros realizados entre os subsistemas do Sistema Público da Segurança Social, por forma, a garantir a transparência e inteligibilidade dos mapas contabilísticos (...) que são utilizados em sede de acompanhamento da execução orçamental (...), tanto mais que a actual lei do financiamento do sistema de segurança social, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, refere expressa-

mente que constituem receitas do sistema previdencial as “Transferências do sistema de protecção social de cidadania” e quando a situação financeira o justificar “Transferências do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social”, que integra o sistema previdencial de capitalização. A mesma disposição refere, ainda, que constituem receitas do sistema previdencial de capitalização as resultantes de “Excedentes anuais do sistema de segurança social (...)” e de “Alienação do património da segurança social”, elencando como despesa deste sistema as “Transferências para o sistema previdencial repartição”.

Nota final para o facto das alterações orçamentais publicadas em Abril de 2008 não terem um impacte relevante ao nível das taxas de execução dos capítulos deste subsistema apuradas a partir deste orçamento corrigido final. Como é possível verificar, através da leitura das duas colunas da direita do Quadro IX, apesar das alterações pontuais a que foi sujeito, o orçamento corrigido final apresenta, em termos globais, o mesmo volume de previsões do orçamento corrigido existente em 31 de Dezembro de 2007.



# Tribunal de Contas

## I.1.2. SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO

O orçamento corrigido para 2007, a execução da receita registada no final deste ano e as respectivas taxas de execução orçamental relativas ao Subsistema Previdencial – Capitalização, encontram-se vertidos no Quadro X.

**Quadro X – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema Previdencial – Capitalização (Janeiro a Dezembro de 2007)**

Classificação Económica		Receitas	Orçamento Corrigido (31.12.2007)	Execução 4.º Trimestre	Taxa de Execução	(em euros)	
Capítulo	Grupo					Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final
		<b>Receitas Correntes</b>					
03		<b>Contribuições para a SS, a CGA e a ADSE</b>	<b>114.603.877,0</b>	<b>114.603.877,0</b>	<b>100,0</b>	<b>114.603.877,0</b>	<b>100,0</b>
	01	Subsistema previdencial	114.603.877,0	114.603.877,0	100,0	114.603.877,0	100,0
05		<b>Rendimentos da propriedade</b>	<b>251.953.817,0</b>	<b>256.953.959,2</b>	<b>102,0</b>	<b>256.953.817,0</b>	<b>100,0</b>
	01	Juros - Sociedades e quase-sociedades não financeiras	1.438.451,0	1.588.555,2	110,4	1.438.451,0	110,4
	02	Juros - Sociedades financeiras	13.113.030,0	26.796.705,0	204,4	18.113.030,0	147,9
	03	Juros - Administrações públicas	155.074.213,0	152.494.728,8	98,3	155.074.213,0	98,3
	06	Juros - Resto do mundo	55.947.050,0	52.864.102,7	94,5	55.947.050,0	94,5
	07	Divid. e particip. nos lucros de soc. e quase-soc. não fin.	19.001.071,0	17.921.673,1	94,3	19.001.071,0	94,3
	08	Divid. e particip. nos lucros de sociedades financeiras	4.476.812,0	3.006.064,7	67,1	4.476.812,0	67,1
	10	Rendas	2.903.190,0	2.282.129,8	78,6	2.903.190,0	78,6
07		<b>Venda de bens e serviços correntes</b>	<b>90.905,0</b>	<b>21.643,4</b>	<b>23,8</b>	<b>90.905,0</b>	<b>23,8</b>
	02	Serviços	90.905,0	21.643,4	23,8	90.905,0	23,8
		<b>Receitas de Capital</b>					
09		<b>Venda de bens de investimento</b>	<b>39.000.000,0</b>	<b>18.100.000,0</b>	<b>46,4</b>	<b>19.000.000,0</b>	<b>95,3</b>
11		<b>Activos financeiros</b>	<b>5.784.950.106,0</b>	<b>1.620.489.216,8</b>	<b>28,0</b>	<b>2.284.950.106,0</b>	<b>70,9</b>
		<b>Outras Receitas</b>					
16		<b>Saldo da gerência anterior</b>	<b>443.955.011,4</b>	<b>443.955.011,4</b>	<b>100,0</b>	<b>443.955.011,4</b>	<b>100,0</b>
	01	Saldo orçamental	443.955.011,4	443.955.011,4	100,0	443.955.011,4	100,0
		<b>Total Subsistema Previdencial - Capitalização</b>	<b>6.634.553.716,4</b>	<b>2.454.123.707,8</b>	<b>37,0</b>	<b>3.119.553.716,4</b>	<b>78,7</b>

### Transferências intra-subsistemas

10	06	Transferência do Subsistema Previdencial	519.887.688,5	519.350.537,4	99,9
----	----	--	---------------	---------------	------

Fonte: OSS 2007, IGSSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

No final do trimestre em análise, a receita global obtida pelo Subsistema em epígrafe ascende a cerca de € 2.454,1 milhões – sendo o menor montante de receitas arrecadadas de entre os subsistemas do Sistema Público, apesar de ter o segundo orçamento corrigido mais elevado –, valor que traduz o mais reduzido nível de execução orçamental de todo o Subsector em

estudo, na ordem dos 37,0% do respectivo montante anual estimado, sensivelmente € 6.634,6 milhões<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> No final do primeiro semestre de 2007 o valor total do orçamento deste subsistema cifrava-se em € 6.635,0 milhões, tendo-se, até 30 de Setembro deste ano, efectuado alterações orçamentais



Este modesto nível de execução orçamental, tal como verificado nos exercícios económicos anteriores, tem sido justificado, sobretudo, com uma baixa rotatividade da carteira de títulos na posse do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), organismo responsável pela gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). A situação descrita pode facilmente ser percebida através da análise da taxa de execução orçamental apresentada pelo Capítulo referente aos "*Activos Financeiros*", o qual, sendo responsável por 66,0% da receita arrecadada no ano de 2007 e por 87,2% do montante total do orçamento corrigido do Subsistema em análise, fixou-se, em 31 de Dezembro, apenas em 28,0%, fracção esta que corresponde, em valor absoluto, a € 1.620,5 milhões recebidos para os cerca de € 5.785,0 milhões orçamentados para este período.

A incorporação do "*Saldo da gerência anterior*" é a segunda componente com maior significado no volume global dos recursos financeiros do Subsistema Previdencial – Capitalização (representando aproximadamente 18,1%) com quase € 444,0 milhões inscritos no orçamento anual, montante totalmente integrado desde o final do segundo trimestre de 2007. Os "*Rendimentos da propriedade*" exibem um nível de execução superior ao valor previsto no orçamento (102,0%), ou seja, cerca de € 257 milhões cobrados, para um montante orçamentado de perto de € 252,0 milhões. No âmbito deste capítulo, destaca-se o grupo "*Juros – Sociedades Financeiras*" com uma taxa de cobrança de 204,4% que, segundo esclarecimento prestado pelo IGFCSS depois de consultado o IGFCSS, se ficaram a dever ao "*(...) aumento das taxas de juro que remuneram os depósitos junto das instituições financeiras e também devido ao aumento dos montantes depositados*".

Por outro lado, o Capítulo respeitante às "*Contribuições para a Segurança Social, a Caixa Geral de Aposentações e a ADSE*"<sup>56</sup>, com uma previsão de € 114,6 milhões, exibe um grau de execução orçamental de, exactamente, 100,0%<sup>57</sup>. A parcela relativa à "*Venda de bens de investimento*" mantém o montante orçamentado e a taxa de execução registados já no 2.º trimestre,

---

que, no seu conjunto conduziram a uma diminuição global das respectivas receitas em € 500 mil.

<sup>56</sup> No art.º 36.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007) encontra-se estipulado que são atribuídos ao FEFSS "*(...) uma parcela até dois pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem*" para além dos "*(...) saldos anuais do subsistema Previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património*" (...).

<sup>57</sup> As transferências para o subsistema Previdencial de Capitalização estão a ser efectuadas, por duodécimos, de acordo com o valor orçamentado.

isto é, na ordem dos 46,4%, € 18,1 dos € 39,0 milhões orçamentados, e a relativa à "*Venda de bens e serviços correntes*", com € 21.643,4 arrecadados, manifesta um índice de cobrança de apenas 23,8%.

De destacar, ainda, que este subsistema beneficiou de uma transferência do subsistema Previdencial – Repartição, no montante de € 519,4 milhões<sup>58</sup>.

Finalmente, de notar que as alterações orçamentais introduzidas, em Abril p.p., ao orçamento deste subsistema, vieram reflectir modificações consideráveis ao nível das taxa de execução apuradas. Assim, em termos globais, a taxa de execução elevar-se-ia, caso se considerasse o orçamento corrigido final, a 78,7%, quando era apenas de 37% com as dotações existentes no final do exercício económico de 2007. Sendo o capítulo "*Activos Financeiros*" o mais representativo neste subsistema e tendo sido nele que se repercutiu a maior parcela das alterações orçamentais efectuadas, foi nesta rubrica que estas mais se fizeram sentir, tendo a diminuição das suas dotações em cerca de € 3.500 milhões, alterado a respectiva taxa de execução de 28% para 70,9%.

---

<sup>58</sup> Composto por € 503,4 milhões de saldo de 2006 do subsistema Previdencial- Repartição, cerca de € 15,0 milhões de alienação de imóveis em 2007 e € 963 mil resultantes do remanescente do produto da alienação de imóveis em 2006. Sobre a transferência entre subsistemas veja-se ponto I.1.1 deste Anexo.



# Tribunal de Contas

## I.1.3. SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE

No Quadro XI apresenta-se o Orçamento e respectiva execução da receita, observados no Subsistema Solidariedade no período compreendido entre Janeiro e Dezembro de 2007.

**Quadro XI – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema de Solidariedade (Janeiro a Dezembro de 2007)**

(em euros)

Classificação Económica		Receitas	Orçamento Corrigido (31.12.2007)	Execução 4.º Trimestre	Taxa de Execução	Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final
Capítulo	Grupo						
		<b>Receitas Correntes</b>					
03		<b>Contribuições para a SS, a CGA e a ADSE</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	-	<b>0,0</b>	-
	02	Regimes complementares e especiais	0,0	0,0	-	0,0	-
04		<b>Taxas, multas e outras penalidades</b>	<b>46.207,0</b>	<b>22.848,7</b>	<b>49,4</b>	<b>46.207,0</b>	<b>49,4</b>
06		<b>Transferências correntes</b>	<b>3.368.465.578,0</b>	<b>3.360.566.056,0</b>	<b>99,8</b>	<b>3.368.465.578,0</b>	<b>99,8</b>
	03	Administração central	3.368.465.578,0	3.360.566.056,0	99,8	3.368.465.578,0	99,8
07		<b>Venda de bens e serviços correntes</b>	<b>20.500,0</b>	<b>347,4</b>	<b>1,7</b>	<b>20.500,0</b>	<b>1,7</b>
	01	Venda de bens	50,0	347,4	694,8	50,0	694,8
	02	Serviços	20.450,0	0,0	0,0	20.450,0	0,0
08		<b>Outras receitas correntes</b>	<b>266.103,0</b>	<b>194.625,2</b>	<b>73,1</b>	<b>296.103,0</b>	<b>65,7</b>
	01	Outras	266.103,0	194.625,2	73,1	296.103,0	65,7
		<b>Outras Receitas</b>					
15		<b>Reposições não abatidas nos pagamentos</b>	<b>8.648.176,0</b>	<b>9.146.465,1</b>	<b>105,8</b>	<b>8.618.176,0</b>	<b>106,1</b>
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	8.648.176,0	9.146.465,1	105,8	8.618.176,0	106,1
16		<b>Saldo da gerência anterior</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	-	<b>0,0</b>	-
	01	Saldo orçamental	0,0	0,0	-	0,0	-
		<b>Total Subsistema Solidariedade</b>	<b>3.377.446.564,0</b>	<b>3.369.930.342,4</b>	<b>99,8</b>	<b>3.377.446.564,0</b>	<b>99,8</b>

Fonte: OSS 2007, IGSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

Até 31 de Dezembro de 2007, o Subsistema de Solidariedade arrecadou cerca de € 3.369,9 milhões dos € 3.377,4 milhões orçamentados para 2007<sup>59</sup>, montante que reflecte uma taxa de execução orçamental de 99,8%.

Este subsistema é financiado, na quase totalidade, por "Transferências correntes" provenientes da "Administração central" do Estado, isto é, 99,7% do valor total da receita arrecadada em 2007 – o equivalente a cerca de € 3.360,6 milhões, em valor absoluto – restando 0,3% para os demais Capítulos da receita.

Relativamente à leitura dos graus de execução orçamental registados no final de Dezembro de 2007 nas várias componentes do Subsistema de Solidariedade, destaque para as "Transferências correntes" da "Administração central" do Estado com uma taxa de cobrança de 99,8% do respectivo orçamento anual corrigido, cifrado em cerca de € 3.368,5 milhões.

No final do 4.º trimestre de 2007, apenas o Capítulo 15 – "Reposições não abatidas nos pagamentos" – ultrapassou as previsões orçamentadas, registando uma taxa de execução de 105,8%<sup>60</sup>, o que representa cerca de € 9,1 milhões repostos. Refira-se que, no

<sup>59</sup> Entre 30 de Setembro e 31 de Dezembro de 2007 a previsão de receita deste subsistema foi alterada para mais € 6,5 milhões no capítulo "Reposições não abatidas nos pagamentos".

<sup>60</sup> A propósito desta taxa de execução orçamental veja-se o que é dito para o mesmo capítulo no Subsistema Previdencial – Repartição, ponto I.1.1 deste anexo.



orçamento inicial para 2007, haviam sido inscritos pouco mais de € 2,1 milhões, previsão corrigida neste último trimestre para cerca de € 8,6 milhões, que, segundo o IGFSS "(...) teve por finalidade ajustar a previsão de receita". Com 73,1% de execução (cerca de € 194,6 mil dos € 266,1 mil previstos) encontra-se a rubrica "*Outras receitas correntes*", seguindo-se a componente respeitante a "*Taxas, multas e outras penalidades*", com um nível de execução de 49,4%, significando cerca de € 22,8 mil, quando a dotação inscrita no orçamento apontava para a cobrança até ao final do ano de, aproximadamente, € 46,2 mil. Segundo o ISS a baixa execução "(...) resulta apenas do cumprimento da lei por parte dos beneficiários entre outros."

Por último, para o Capítulo que apresenta a menor execução orçamental deste Subsistema – "*Venda de bens e serviços correntes*" – com apenas 1,7% executados, correspondente à cobrança de € 347,4 no grupo "*Venda de Bens*", enquanto no grupo "*Serviços*" não se registou a execução de qualquer montante dos € 20.450 previstos. O ISS justifica a reduzida execução orçamental com o facto de "*As previsões iniciais de aluguer de alguns espaços da Segurança Social (...)*" não se ter concretizado.

Neste subsistema as alterações orçamentais introduzidas por via da Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril, não implicam grandes variações em termos de taxas de execução final, uma vez que em termos totais as previsões se mantêm, tendo sido, apenas, feitos ajustamentos pontuais, designadamente nas "*Outras receitas correntes*" onde se registou um reforço de € 30 mil, que fez baixar a taxa de execução de 73,1% para 65,7%; enquanto nas "*Reposições não abatidas aos pagamentos*" se fez sentir exactamente o inverso com a redução das respectivas dotações em € 30 mil, fazendo com que a sua taxa de execução subisse de 105,8% para 106,1%.



# Tribunal de Contas

## I.1.4. SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR E DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

No Quadro XII estão inscritos os valores referentes ao orçamento da receita do Subsistema de Protecção Familiar e das PAEFP, bem como à correspondente execução orçamental verificada no final de 2007.

**Quadro XII – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional (PAEFP) (Janeiro a Dezembro de 2007)**

Classificação Económica		Receitas	Orçamento Corrigido (31.12.2007)	Execução 4º Trimestre	Taxa de Execução	(em euros)	
Capítulo	Grupo					Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final
		<b>Receitas Correntes</b>					
03		<b>Contribuições para a SS, a CGA e a ADSE</b>	<b>1.301.577.744,0</b>	<b>1.304.627.465,9</b>	<b>100,2</b>	<b>1.301.577.744,0</b>	<b>100,2</b>
	01	Subsistema previdencial	1.301.577.744,0	1.304.627.465,9	100,2	1.301.577.744,0	100,2
04		<b>Taxas, multas e outras penalidades</b>	<b>381.028,0</b>	<b>233.721,4</b>	<b>61,3</b>	<b>381.028,0</b>	<b>61,3</b>
05		<b>Rendimentos da propriedade</b>	<b>4.797.000,0</b>	<b>2.785.043,8</b>	<b>58,1</b>	<b>4.797.000,0</b>	<b>58,1</b>
	02	Juros - Sociedades financeiras	4.797.000,0	2.785.043,8	58,1	4.797.000,0	58,1
06		<b>Transferências correntes</b>	<b>2.399.989.613,0</b>	<b>2.261.936.664,2</b>	<b>94,2</b>	<b>2.399.990.613,0</b>	<b>94,2</b>
	03	Administração central	1.860.725.139,0	1.861.071.907,8	100,0	1.860.726.139,0	100,0
	09	Resto do mundo	539.264.474,0	400.864.756,4	74,3	539.264.474,0	74,3
07		<b>Venda de bens e serviços correntes</b>	<b>728,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>728,0</b>	<b>0,0</b>
	01	Venda de bens	527,0	0,0	0,0	527,0	0,0
	02	Serviços	201,0	0,0	0,0	201,0	0,0
08		<b>Outras receitas correntes</b>	<b>1.555.672,0</b>	<b>448.828,5</b>	<b>28,9</b>	<b>1.554.672,0</b>	<b>28,9</b>
	01	Outras	1.555.672,0	448.828,5	28,9	1.554.672,0	28,9
		<b>Receitas de Capital</b>					
12		<b>Passivos financeiros</b>	<b>260.000.000,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>
	05	Empréstimos a curto prazo	260.000.000,0	0,0	0,0	0,0	-
		<b>Outras Receitas</b>					
15		<b>Reposições não abatidas nos pagamentos</b>	<b>29.582.545,0</b>	<b>38.625.076,3</b>	<b>130,6</b>	<b>29.582.545,0</b>	<b>130,6</b>
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	29.582.545,0	38.625.076,3	130,6	29.582.545,0	130,6
16		<b>Saldo da gerência anterior</b>	<b>193.061.621,9</b>	<b>193.061.621,9</b>	<b>100,0</b>	<b>193.061.621,9</b>	<b>100,0</b>
	01	Saldo orçamental	193.061.621,9	193.061.621,9	100,0	193.061.621,9	100,0
		<b>Total Subsistema Protecção Familiar e PAEFP</b>	<b>4.190.945.951,9</b>	<b>3.801.718.421,9</b>	<b>90,7</b>	<b>3.930.945.951,9</b>	<b>96,7</b>

Fonte: OSS 2007, IGSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

Até ao final de Dezembro de 2007, o valor global de receita cobrada pelo Subsistema em epígrafe, totaliza, aproximadamente, € 3.801,7 milhões, traduzin-

do, face ao respectivo orçamento de € 4.190,9



milhões<sup>61</sup>, um nível de execução orçamental de 90,7%.

As receitas mais significativas deste Subsistema provêm de *"Transferências correntes"*, com cerca de € 2.261,9 milhões transferidos<sup>62</sup>, que representam 59,5% do volume global cobrado neste período pelo Subsistema em estudo, das *"Contribuições para a Segurança Social, a Caixa Geral de Aposentações e a ADSE"*, que ascenderam a cerca de € 1.304,6 milhões, equivalendo a 34,3% daquele total e do *"Saldo da gerência anterior"*, que, com cerca de € 193,1 milhões, representa 5,1% dos recursos financeiros totais arrecadados por este Subsistema. Os remanescentes Capítulos totalizam, no seu conjunto, os restantes 1,1% do valor da receita executada neste período.

Quanto aos níveis de execução orçamental verificados em 31 de Dezembro de 2007 em cada um dos Capítulos integrantes deste Subsistema, refira-se a total integração da componente relativa ao *"Saldo da gerência anterior"*, destacando-se, por outro lado, a componente relativa às *"Reposições não abatidas nos pagamentos"*, cujo montante cobrado é superior ao valor orçamentado em cerca de € 9,0 milhões, apresentando uma taxa de execução de 130,6%. A propósito desta elevada taxa de execução orçamental, o IGFSS informou anteriormente que esta se devia *"(...) à inclusão nesta rubrica de valores recebidos pelo IGFSS relativos a restituições de pagamentos efectuados em anos anteriores em «Subsídios a acções de formação profissional»"*, bem como valores cobrados pelo ISS, cujos motivos foram referenciados para o mesmo capítulo de receita no Subsistema Previdencial – Repartição<sup>63</sup>.

Seguem-se, por ordem decrescente de níveis executados, as *"Contribuições para a Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações e ADSE"*, com 100,2%<sup>64</sup> da respectiva previsão anual (um valor próximo de € 1.301,6 milhões) e as *"Transferências Correntes"*, com uma taxa de execução orçamental de 94,2%, a € 138,1 milhões dos cerca de € 2.400,0 milhões orçamentados.

As *"Taxas, multas e outras penalidades"*, apresentam uma taxa de cobrança de 61,3% (cerca de € 233,7 mil dos € 381 mil orçamentados), os *"Rendimentos da propriedade"* surgem com 58,1% (cerca de € 2,8 milhões recebidos face aos quase € 4,8 milhões orçamentados), enquanto o Capítulo *"Outras receitas correntes"*, com um nível de execução de apenas 28,9%, executou pouco mais de € 448,8 mil dos cerca de € 1,6 milhões estimados. A baixa execução deste último capítulo foi justificada pelo IGFSS, a propósito do RAEOSS do 3.º trimestre, com o facto dos ficheiros com os valores a prescrever relativos a créditos não reclamados de prestações sociais só serem facultados à Contabilidade em Dezembro, pela equipa de SICC do II, IP., altura em que seria reflectido na execução. No entanto, os valores agora apresentados não reflectem ainda esse facto.

No que respeita aos Capítulos *"Venda de bens e serviços correntes"* e *"Passivos financeiros"* não se registaram quaisquer movimentos contabilísticos, apresentando, portanto, ambos, uma taxa de execução orçamental nula.

Última nota para realçar o facto de, se considerado o orçamento corrigido final, a taxa de execução do total deste subsistema, aproximar-se-ia 6 pontos percentuais da execução provisória, passando de 90,7% para 96,7%. Esta ocorrência está intimamente relacionada com a anulação da dotação de € 260 milhões inscrita no grupo *"Empréstimos de curto prazo"* o que fez decrescer, no mesmo montante, o valor total do orçamento corrigido final.

<sup>61</sup> Até ao final do 2.º trimestre de 2007 o valor total orçamentado para este subsistema ascendia a cerca de € 4.063,3 milhões, tendo sido realizadas, até 31 de Dezembro deste ano, duas alterações, para mais; uma à previsão orçamental do capítulo *"Saldo da gerência anterior"* na ordem dos € 43,1 milhões e outra, em *"Contribuições para a SS, a CGA e a ADSE"*, no montante de € 84,6 milhões, respectivamente, durante o 3.º e 4.º trimestres de 2007.

<sup>62</sup> Deste montante arrecadado, 82,3% (cerca de € 1.861,1 milhões) são provindos da *"Administração central"* do Estado, sendo os restantes 17,7% (aproximadamente € 400,9 milhões) oriundos do *"Resto do mundo"*.

<sup>63</sup> Cfr. ponto I.1.1 deste anexo.

<sup>64</sup> Ao contrário do que acontece no subsistema Previdencial de Capitalização, esta receita é calculada tendo em conta os montantes de Contribuições efectivamente cobrados e não os valores constantes do orçamento.





# Tribunal de Contas

## I.1.5. SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL

No Quadro XIII são expostos os montantes respeitantes ao Orçamento corrigido e à execução do orçamento da receita realizada até 31 de Dezembro de 2007 no âmbito do Sistema de Acção Social.

**Quadro XIII – SS – Execução Orçamental das Receitas do Sistema de Acção Social (Janeiro a Dezembro de 2007)**

Classificação Económica		Receitas	Orçamento Corrigido (31.12.2007)	Execução 4.º Trimestre	Taxa de Execução	(em euros)	
Capítulo	Grupo					Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final
		<b>Receitas Correntes</b>					
04		<b>Taxas, multas e outras penalidades</b>	274.800,0	93.767,1	34,1	<b>274.800,0</b>	<b>34,1</b>
	01	Taxas	121.070,0	85,0	0,1	121.070,0	0,1
	02	Multas e outras penalidades	153.730,0	93.682,1	60,9	153.730,0	60,9
05		<b>Rendimentos da propriedade</b>	760.000,0	1.228.850,7	161,7	<b>760.000,0</b>	<b>161,7</b>
	02	Juros - Sociedades financeiras	760.000,0	1.228.850,7	161,7	760.000,0	161,7
06		<b>Transferências correntes</b>	1.650.239.256,0	1.643.566.296,0	99,6	<b>1.650.239.256,0</b>	<b>99,6</b>
	03	Administração central	1.463.220.006,0	1.458.596.467,5	99,7	1.463.220.006,0	99,7
	07	Instituições sem fins lucrativos	186.881.908,0	184.881.921,5	98,9	186.881.908,0	98,9
	09	Resto do mundo	137.342,0	87.907,0	64,0	137.342,0	64,0
07		<b>Venda de bens e serviços correntes</b>	7.062.717,0	7.724.931,6	109,4	<b>7.062.717,0</b>	<b>109,4</b>
	01	Venda de bens	13.525,0	5.748,9	42,5	13.525,0	42,5
	02	Serviços	7.049.192,0	7.719.182,7	109,5	7.049.192,0	109,5
08		<b>Outras receitas correntes</b>	259.831,0	847.155,9	326,0	<b>259.831,0</b>	<b>326,0</b>
	01	Outras	259.831,0	847.155,9	326,0	259.831,0	326,0
		<b>Receitas de Capital</b>					
10		<b>Transferências de capital</b>	33.437.049,0	19.549.429,8	58,5	<b>32.662.049,0</b>	<b>59,9</b>
	03	Administração central	14.405.666,0	13.323.288,0	92,5	14.405.666,0	92,5
	09	Resto do mundo	19.031.383,0	6.226.141,8	32,7	18.256.383,0	34,1
11		<b>Activos financeiros</b>	1.000,0	0,0	0,0	<b>1.000,0</b>	<b>0,0</b>
13		<b>Outras receitas de capital</b>	110,0	0,0	0,0	<b>110,0</b>	<b>0,0</b>
		<b>Outras Receitas</b>					
15		<b>Reposições não abatidas nos pagamentos</b>	3.316.665,0	7.216.409,1	217,6	<b>4.091.665,0</b>	<b>176,4</b>
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	3.316.665,0	7.216.409,1	217,6	4.091.665,0	176,4
16		<b>Saldo da gerência anterior</b>	65.749.232,9	65.749.232,9	100,0	<b>65.749.232,9</b>	<b>100,0</b>
	01	Saldo orçamental	65.749.232,9	65.749.232,9	100,0	65.749.232,9	100,0
		<b>Total Sistema Acção Social</b>	<b>1.761.100.660,9</b>	<b>1.745.976.073,1</b>	<b>99,1</b>	<b>1.761.100.660,9</b>	<b>99,1</b>

Fonte: OSS 2007, IGFSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

O volume total da receita arrecadada pelo Sistema de Acção Social, no termo do quarto trimestre de 2007, ascende a, aproximadamente, € 1.746,0 milhões, montante este que reflecte um grau de execução orça-

mental de 99,1% do respectivo orçamento anual corrigido de € 1.761,1 milhões<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> Até 31 de Dezembro de 2007 registaram-se, neste subsistema, alterações orçamentais que, face aos montantes inscritos no 3.º trimestre, representam um reforço de € 280.000,00.



As "Transferências Correntes" são a parcela preponderante dos recursos obtidos por este Sistema, representando cerca de 94,1% da sua totalidade, ou seja, cerca de € 1.643,6 milhões, em termos absolutos<sup>66</sup>. A integração da totalidade do "Saldo da gerência anterior" orçamentado para 2007, no montante de, aproximadamente, € 65,7 milhões, equivale a 3,8% do total das receitas deste Sistema. As "Transferências de capital", com cerca de € 19,5 milhões executados<sup>67</sup> representam 1,1% daquele total, enquanto as restantes parcelas significam, no seu conjunto, o remanescente 1% da receita total cobrada até final do exercício económico de 2007.

Relativamente à análise dos graus de execução orçamental verificados nos diversos Capítulos da Receita deste Sistema, para além da já referida total integração do "Saldo da gerência anterior", salienta-se os 217,6% ostentados pelas "Reposições não abatidas nos pagamentos" os quais representam, em valores absolutos, um pouco mais de € 7,2 milhões repostos, para cerca de € 3,3 milhões orçamentados. Segundo o IGFSS, na sequência dos esclarecimentos prestados pelo ISS, "(...) as reposições resultam de um desfazamento entre o processamento às IPSS dos Acordos de Cooperação e a respectiva confirmação dos valores acordados no âmbito daqueles Acordos. Ou seja, (...) observou-se um processamento superior ao posteriormente justificado pelas IPSS's, obrigando estas últimas a reporem os valores pagos em excesso".

Com uma taxa de execução de 326,0% (para uma dotação orçamental de € 259,8 mil) encontra-se o capítulo relativo às "Outras receitas correntes" que no anterior trimestre tinham arrecadado, apenas, cerca de 35,1% da receita prevista. O IGFSS comunicou que esta circunstância se deve ao facto das "(...) receitas referentes ao recebimento de notas de reposição de prestações sociais e transferências de activos foram indevidamente contabilizadas nesta económica pelo CD Setúbal (...)".

Os "Rendimentos da propriedade", apresentam uma taxa de execução orçamental de 161,7% face

à receita anual estimada em € 760,0 mil. Relativamente a esta elevada taxa de cobrança, informa o IGFSS que se deve "(...) ao aumento significativo das taxas de juro oferecidas pelas diversas instituições financeiras onde o Fundo de Socorro Social aplica os seus excedentes de tesouraria em depósitos a prazo".

A "Venda de bens e serviços correntes" apresentou um nível de execução de 109,4%, correspondente à arrecadação de cerca de € 7,7 milhões, e as "Transferências correntes", componente dominante nos recursos recebidos pelo Sistema de Acção Social, apresenta executados 99,6% dos € 1.650,2 milhões inscritos no orçamento corrigido, contribuindo para esta execução as parcelas: "Administração Central" com 99,7%, "Instituições sem fins lucrativos" (98,9%) e "Resto do mundo" que neste último trimestre executou 64,0% dos € 137,3 mil orçamentados.

Com desempenhos orçamentais mais moderados de 34,1% e 58,5%, encontram-se, respectivamente, os capítulos relativos às "Taxas, multas e outras penalidades" e as "Transferências de capital". Relativamente ao primeiro agrupamento, o decréscimo verificado na rubrica R.04.01 – "Taxas", no montante executado (de € 592,44 para € 85,0) a que corresponde uma taxa de execução de apenas 0,1% deve-se à ocorrência de uma parte da receita arrecadada ter sido considerada indevida<sup>68</sup>. Quanto às "Transferências de capital", com um montante executado de cerca de € 19,5 milhões da respectiva previsão orçamental de um pouco mais de € 33,4 milhões, resultou, em particular, da fraca execução do grupo "Resto do mundo" (32,7%)<sup>69</sup>.

Com execução orçamental nula, mantêm-se os capítulos referentes aos "Activos financeiros" e às "Outras receitas de capital", cujas receitas previstas ascendem a € 1.000,0 e € 110,0, respectivamente.

No que respeita às novas alterações orçamentais introduzidas em Abril p.p., em termos totais não é notada qualquer modificação na respectiva taxa de execução orçamental, uma vez que as modificações efectuadas em alguns capítulos compensam-se. Assim, o reforço em € 775 mil observada no capítulo "Reposições não abatidas nos pagamentos", que teve como efeito

<sup>66</sup> Do valor total transferido, cerca de € 1.458,6 milhões (88,8% do montante global do capítulo) são provenientes da "Administração central" do Estado e, aproximadamente, € 184,9 milhões (11,2% do referido total) são oriundos da parcela respeitante às "Instituições sem fins Lucrativos", sendo procedentes da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, no âmbito das receitas consignadas ao apoio social através dos diplomas legais que regulam a distribuição dos resultados líquidos dos jogos sociais – cfr. n.º 5 do art.º 90.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (Lei de Bases da Segurança Social).

<sup>67</sup> Do volume global das "Transferências de capital", cerca de € 13,3 milhões (68,2%) são oriundos da "Administração central" do Estado e cerca de € 6,2 milhões (31,8%) são provindos do "Resto do mundo".

<sup>68</sup> O IGFSS informou, em sede de RAEOSS relativo ao 3.º trimestre de 2007 que "(...) a baixa execução na rubrica R.04.01 – Taxas – com apenas 592,44 € e que vai ser corrigido para 85 € na próxima execução orçamental de Dezembro uma vez que a diferença se veio a constatar ser uma receita indevida, resulta do facto de ter sido extinta a taxa sobre passaportes (adicionais) pertencente ao FSS conforme Decreto-Lei n.º 138/2006, de 26 de Julho".

<sup>69</sup> Relativamente a este fraco desempenho orçamental, o IGFSS informou, em sede de RAEOSS do 3.º trimestre de 2007, que este facto se ficou a dever a uma baixa taxa de execução orçamental do programa INTERREG.



## Tribunal de Contas

---

baixar a sua taxa de execução de 217,6% para 176,4%, foi contrabalançada com a diminuição, na mesma importância, da dotação relativa ao capítulo "Transferências de capital", mais propriamente no grupo "Resto do Mundo", fazendo com que o respectivo grau de execução aumentasse ligeiramente, de 32,7% para 34,1%.



## I.2. DESPESAS

Os mapas legais<sup>70</sup> apresentados de seguida mostram as dotações corrigidas respeitantes aos diferentes agrupamentos e subagrupamentos da despesa referentes aos Subsistemas do Sistema Público e ao Sistema de Acção Social, os montantes relativos aos gastos realizados no ano de 2007 e os respectivos graus de execução orçamental. Adopta-se aqui a sequência de exposição já seguida na abordagem precedente, respeitante à análise da receita.

Refira-se que, como se mostrou no subtítulo III.2.3, o montante global da despesa do subsector Segurança Social previsto no orçamento corrigido para 2007 foi de, aproximadamente, € 27.524,4 milhões, tendo sido efectivamente consumidos cerca de € 21.516,1 milhões, o que traduz uma taxa de execução orçamental de cerca de 78,2%.

Complementarmente, e em conformidade com o efectuado para a receita, são apresentadas, a seguir aos quadros de execução orçamental da despesa, as transferências intra-subsistemas, as quais não têm inscrição nos respectivos orçamentos. Para além disso, são, igualmente, incluídas duas colunas informativas onde se inscrevem as dotações aprovadas na última alteração orçamental publicada (Abril de 2008) e as taxas de execução orçamental que se apurariam com este orçamento corrigido final.

<sup>70</sup> Mapa XIV – Despesas de cada subsistema, por classificação económica.



# Tribunal de Contas

## I.2.1. SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO

No quadro seguinte estão patentes os dados relativos ao orçamento corrigido para o ano económico de 2007 e respectivos montantes da execução orçamental da despesa do Subsistema Previdencial de Repartição, apurados no final do 4.º trimestre daquele ano.

**Quadro XIV – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema Previdencial – Repartição  
(Janeiro a Dezembro de 2007)**

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido (31.12.2007)	Execução 4.º Trimestre	Taxa de Execução	(em euros)	
Agrup.	Subagrup.					Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final
		<b>Despesas Correntes</b>					
01		Despesas com o pessoal	165.890.298,0	158.694.090,4	95,7	164.702.964,0	96,4
02		Aquisição de bens e serviços	47.927.608,0	39.953.446,2	83,4	47.718.125,0	83,7
03		Juros e outros encargos	202.257,0	151.953,2	75,1	1.322.487,0	11,5
04		Transferências correntes	11.451.680.987,0	11.092.618.349,8	96,9	11.301.649.977,0	98,2
	03	Administração central	4.244.971,0	4.057.285,0	95,6	4.213.961,0	96,3
	08	Famílias	11.438.356.516,0	11.079.481.564,8	96,9	11.288.356.516,0	98,1
	09	Resto do mundo	9.079.500,0	9.079.500,0	100,0	9.079.500,0	100,0
06		Outras despesas correntes	14.037.959,0	10.449.842,9	74,4	13.965.809,0	74,8
	02	Diversas	14.037.959,0	10.449.842,9	74,4	13.965.809,0	74,8
		<b>Despesas de Capital</b>					
07		Aquisição de bens de capital	41.927.197,1	26.778.243,2	63,9	41.966.141,1	63,8
	01	Investimentos	41.927.197,1	26.778.243,2	63,9	41.966.141,1	63,8
08		Transferências de capital	1.262.500,0	1.141.533,6	90,4	1.262.500,0	90,4
	03	Administração central	1.062.500,0	948.533,6	89,3	1.062.500,0	89,3
	07	Instituições sem fins lucrativos	200.000,0	193.000,0	96,5	200.000,0	96,5
	09	Resto do mundo	0,0	0,0	-	0,0	-
09		Activos financeiros	516.500,0	17.027,7	3,3	516.500,0	3,3
		<b>Total Subsistema Previdencial - Repartição</b>	<b>11.723.445.306,1</b>	<b>11.329.804.486,9</b>	<b>96,6</b>	<b>11.573.104.503,1</b>	<b>97,9</b>

### Transferências intra-sistemas

08	06	Transferência para o Subsistema Previdencial – Capitalização	519.887.688,5	519.350.537,4	99,9
----	----	--	---------------	---------------	------

Fonte: OSS 2007, IGFSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

O montante global da despesa realizada pelo Subsistema Previdencial – Repartição atingiu cerca de € 11.329,8 milhões, sendo aquele que apresenta o montante de despesa mais elevado de todo o SSS. Este valor configura uma taxa de execução orçamental de

96,6%, face a uma dotação anual corrigida de, sensivelmente, € 11.723,4 milhões<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> No 4.º trimestre do ano registaram-se, neste subsistema, alterações orçamentais que se traduziram em anulações de cerca de € 25,6 milhões.



As “Transferências Correntes” são o Agrupamento preponderante nos gastos totais realizados neste Subsistema, representando 97,9% do total, cerca de € 11.092,6 milhões em valor absoluto, sendo que 99,9% deste montante foi transferido para o Subagrupamento “Famílias”<sup>72</sup>. Segue-se a componente respeitante às “Despesas com o pessoal” com um peso de apenas 1,4% no total das despesas globais deste Subsistema, valor que, em termos absolutos, representa quase € 158,7 milhões. As demais parcelas somam, no seu conjunto, os restantes 0,7% da despesa total realizada pelo presente Subsistema.

Quanto aos níveis de execução orçamental observados em 2007, são as “Transferências Correntes”<sup>73</sup> que apresentam o valor mais elevado, 96,9% (€ 359,1 milhões aquém do valor orçamentado), logo seguidas das “Despesas com Pessoal”, com 95,7% (menos € 7,2 milhões do que a dotação corrigida), sendo que juntas, estas componentes, respondem por 99,3% da despesa do Subsistema.

Com uma taxa de execução orçamental de 90,4% surge o agrupamento de “Transferências de capital” (menos cerca de € 121 mil dos quase € 1,3 milhões constantes da dotação corrigida), seguindo-se a “Aquisição de Bens e Serviços”, com de 83,4% (reflectindo gastos inferiores em cerca de € 8 milhões face à dotação corrigida), os “Juros e outros encargos”, que executou 75,1% dos € 202,2 mil constantes da sua dotação, e o de “Outras Despesas correntes” onde se despendeu € 10,4 milhões dos cerca de € 14,0 milhões orçamentados (74,4%)<sup>74</sup>.

As taxas de execução orçamental mais baixas são apresentadas pelos agrupamentos relativos à “Aquisição de Bens de Capital”, com 63,9%, o que traduz a realização de gastos de cerca de € 15,1 milhões

abaixo dos € 41,9 milhões<sup>75</sup> orçamentados<sup>76</sup> e aos “Activos financeiros”, que, dos € 516,5 mil orçamentados, só executou 3,3%, ou seja, pouco mais de € 17,0 mil. Segundo o IGFSS, “o montante orçamentado nesta rubrica tem por base a previsão de despesa a incorrer com a aquisição de «Activos Financeiros» no âmbito das dações em cumprimento de obrigações contributivas.”, para além da “(...) previsão de despesa com a aquisição de Activos Financeiros pelo FESS da Banca dos Casinos.”.

O subsistema em análise transferiu cerca de € 519,4 milhões para o subsistema Previdencial – Capitalização, provenientes do saldo anual e da alienação de imóveis<sup>77</sup>.

Nota final para o reflexo das alterações orçamentais que foram publicadas em Abril de 2008 que, no que respeita às despesas deste subsistema, resultou num decréscimo total das suas dotações em cerca de € 150,3 milhões, fazendo subir a respectiva taxa de execução de 96,6% para 97,9%. O agrupamento “Transferências correntes” foi onde mais se fizeram sentir estas modificações, tendo sofrido um corte nas suas dotações de cerca de € 150 milhões, resultando num aumento do seu grau de execução de 96,9% para 98,2%.

<sup>72</sup> As transferências para as famílias referem-se ao pagamento de prestações sociais, designadamente, pensões, subsídio de desemprego, subsídio de doença, etc..

<sup>73</sup> De salientar que foi no subagrupamento “Famílias”, aqui incluso, que se registaram as alterações orçamentais mais significativas, com uma redução em cerca de € 33,7 milhões, face à dotação inscrita em 30 de Setembro de 2007. Este facto deve-se, segundo o IGFSS, a “(...) um conjunto de anulações em várias rubricas deste subsistema que face às previsões de execução efectuadas se apresentavam com dotação excedentária, tendo em vista o reforço de outras rubricas que se apresentavam deficitárias no subsistema PFPAEFP”.

<sup>74</sup> Do 3.º para o 4.º trimestre deu-se um aumento da dotação em € 3,0 milhões neste agrupamento que resultou, segundo o IGFSS, “(...) de reforços solicitados pelas ISS’s neste agrupamento, nomeadamente na rubrica D.06.02.01 – Outras despesas correntes – Impostos e taxas onde é contabilizada a despesa com o pagamento de IRC relativo a rendimentos da propriedade – juros (...)”.

<sup>75</sup> Apesar do fraco desempenho orçamental, esta rubrica orçamental foi reforçada, neste último trimestre, em cerca de € 7,9 milhões, o que segundo o IGFSS resulta “(...) de alterações solicitadas pelas ISS’s (...)” nomeadamente o “(...) reforço de 8,0 milhões no fundo “Outras despesas de capital” do IGFSS onde são contabilizadas as dações em pagamento para regularização de situações de incumprimento contributivo.”

<sup>76</sup> O IGFSS informou anteriormente que nele são registados os “(...) investimentos efectuados pelas instituições de segurança social quer no âmbito dos projectos de investimento enquadrados nos Programas de PIDDAC quer no âmbito das despesas de funcionamento” e que “(...) encontram-se também orçamentadas nesta rubrica as despesas de capital a realizar no âmbito das dações em cumprimento de obrigações contributivas(...)”.

<sup>77</sup> Para mais desenvolvimentos sobre as transferências entre subsistemas cfr. ponto I.1.1 deste Anexo.



# Tribunal de Contas

## 1.2.2. SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO

No Quadro XV encontra-se exposta a execução orçamental da despesa, realizada nas diferentes componentes do Subsistema Previdencial – Capitalização, no ano de 2007.

**Quadro XV – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema Previdencial – Capitalização (Janeiro a Dezembro de 2007)**

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido (31.12.2007)	Execução 4.º Trimestre	Taxa de Execução	(em euros)	
Agrup.	Subagrup.					Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final
		<i>Despesas Correntes</i>					
01		Despesas com o pessoal	1.720.966,0	1.213.546,9	70,5	1.720.966,0	70,5
02		Aquisição de bens e serviços	1.367.056,0	845.126,1	61,8	1.367.056,0	61,8
03		Juros e outros encargos	3.351.392,0	1.529.862,8	45,6	3.351.392,0	45,6
04		Transferências correntes	1.358,0	1.071,0	78,9	1.358,0	78,9
	03	Administração central	1.358,0	1.071,0	78,9	1.358,0	78,9
06		Outras despesas correntes	36.000,0	13.654,9	37,9	36.000,0	37,9
	02	Diversas	36.000,0	13.654,9	37,9	36.000,0	37,9
		<i>Despesas de Capital</i>					
07		Aquisição de bens de capital	15.331.445,0	48.572,5	0,3	331.445,0	14,7
	01	Investimentos	15.331.445,0	48.572,5	0,3	331.445,0	14,7
09		Activos financeiros	7.131.563.907,8	2.390.549.198,4	33,5	3.631.563.907,8	65,8
		<b>Total Subsistema Previdencial - Capitalização</b>	<b>7.153.372.124,8</b>	<b>2.394.201.032,7</b>	<b>33,5</b>	<b>3.638.372.124,8</b>	<b>65,8</b>

Fonte: OSS 2007, IGSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

Sendo de, aproximadamente, € 7.153,4 milhões<sup>78</sup> o valor da dotação orçamental corrigida para 2007 do Subsistema em epígrafe, foram, neste ano, expendidos cerca de € 2.394,2 milhões, montante que traduz a mais baixa taxa de execução orçamental do Sistema de Segurança Social, na ordem dos 33,5%.

No que concerne ao peso relativo de cada parcela no volume global da despesa realizada por conta do Subsistema Previdencial – Capitalização, destaca-se a componente respeitante aos "Activos Financeiros", cujo dispêndio totaliza, no final do ano de 2007, aproximadamente, 99,8% daquele montante global, ou seja,

apenas € 3,7 milhões respeitaram a outras parcelas de despesa.

Relativamente à análise dos graus de execução orçamental verificados no final de Dezembro de 2007, nas diversas componentes da despesa deste Subsistema, destaque para os 33,5% dos "Activos Financeiros", onde só foram executados € 2.390,5 milhões, dos quase € 7.131,6 milhões de dotação anual corrigida<sup>79</sup>, coincidindo com a taxa de execução verificada no total do subsistema, dada a sua preponderância neste.

A maior taxa de execução verificou-se nas "Transferências correntes" com 78,9%, seguindo-se as "Despesas com o pessoal" com 70,5% (€ 1,2 milhões liquidados dos € 1,7 milhões orçamentados), a "Aquisi-

<sup>78</sup> As dotações da despesa deste subsistema sofreram, face às existentes em 30 Setembro de 2007, um aumento de € 91,3 milhões, concretizado no agrupamento "Activos Financeiros", na sequência da transferência do remanescente do saldo de 2006 do Subsistema Previdencial de Repartição (vide integração de saldos no ponto 1.1.1 deste anexo).

<sup>79</sup> Ver possível explicação para este fraco desempenho orçamental no Capítulo 1.1.2, deste anexo.



ção de bens e serviços" com 61,8% (cerca de € 845,1 mil despendidos dos quase € 1,4 milhões).

Com menos de metade da dotação corrigida realizada, para além dos já referidos "Activos Financeiros", encontram-se as componentes de "Juros e outros encargos" (45,6%), com uma despesa € 1,8 milhões abaixo da dotação prevista<sup>80</sup>, e de "Outras despesas correntes" com uma taxa de execução de 37,9%<sup>81</sup>.

Apresentando um nível de execução orçamental quase nulo (€ 48.572,5 gastos, para € 15,3 milhões orçamentados) encontra-se a rubrica relativa à "Aquisição de bens de capital", o que foi anteriormente justificado pelo IGFSS, segundo informação obtida junto do IGFCSS, "(...) pela ausência de oportunidades de investimento verificadas no mercado imobiliário."

Se considerados os valores das dotações orçamentais corrigidas finais, que sofreram, em termos totais, uma redução de € 3.515,0 milhões (€ 3.500,0 milhões no agrupamento "Activos Financeiros" e € 15,0 milhões no subagrupamento "Investimentos"), a taxa de execução orçamental deste subsistema passa de 33,5%, utilizando para os cálculos o orçamento existente em 31 de Dezembro de 2007, para 65,8%, tendo em conta o orçamento corrigido final, exactamente a mesma alteração que sofre o nível de execução apurado do agrupamento relativo aos "Activos Financeiros", enquanto o subagrupamento "Investimentos" passa de uma taxa de execução de 0,3% para 14,7%.

<sup>80</sup> De acordo com o IGFSS, "(...) a baixa taxa de execução orçamental deve-se, segundo informações do IGFCSS, à baixa taxa de rotatividade da carteira de títulos do FEFSS, com reflexo nas comissões de transacção de títulos."

<sup>81</sup> Neste caso, segundo o IGFSS, "(...) a dotação inscrita corresponde à estimativa de encargos com as taxas de conservação de esgotos dos imóveis que integravam a carteira do FEFSS (...). Em 2007 (...) foram pagos apenas 13.654,89€ referentes ao imóvel sito no Tagusparque, porquanto o IGFCSS procedeu à alienação do imóvel sito na Rua Castilho."





# Tribunal de Contas

## I.2.3. SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE

Apresenta-se, no Quadro XVI, a execução orçamental da despesa do Subsistema de Solidariedade, verificada em 2007.

**Quadro XVI – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema de Solidariedade (Janeiro a Dezembro de 2007)**

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido (31.12.2007)	Execução 4.º Trimestre	Taxa de Execução	(em euros)	
Agrup.	Subagrup.					Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final
		<b>Despesas Correntes</b>					
01		Despesas com o pessoal	56.064.847,0	54.819.623,7	97,8	57.033.679,0	96,1
02		Aquisição de bens e serviços	15.535.575,0	12.895.955,8	83,0	15.848.588,0	81,4
03		Juros e outros encargos	62.969,0	50.576,3	80,3	441.029,0	11,5
04		Transferências correntes	3.277.461.896,0	3.208.516.365,7	97,9	3.277.485.307,0	97,9
	03	Administração central	7.005.658,0	6.984.472,5	99,7	7.029.069,0	99,4
	07	Instituições sem fins lucrativos	15.986.167,0	12.580.663,5	78,7	14.430.374,0	87,2
	08	Famílias	3.254.470.071,0	3.188.951.229,7	98,0	3.256.025.864,0	97,9
06		Outras despesas correntes	3.556.958,0	2.995.116,4	84,2	3.618.608,0	82,8
	02	Diversas	3.556.958,0	2.995.116,4	84,2	3.618.608,0	82,8
		<b>Despesas de Capital</b>					
07		Aquisição de bens de capital	490.742,0	242.188,6	49,4	515.722,0	47,0
	01	Investimentos	490.742,0	242.188,6	49,4	515.722,0	47,0
08		Transferências de capital	6.601.505,0	6.601.505,0	100,0	6.601.505,0	100,0
	03	Administração central	6.601.505,0	6.601.505,0	100,0	6.601.505,0	100,0
		<b>Total Subsistema Solidariedade</b>	<b>3.359.774.492,0</b>	<b>3.286.121.331,5</b>	<b>97,8</b>	<b>3.361.544.438,0</b>	<b>97,8</b>

Fonte: OSS 2007, IGSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

No termo do 4.º trimestre de 2007, o volume global das despesas executadas pelo Subsistema em análise ascende a cerca de € 3.286,1 milhões, valor correspondente a 97,8% da respectiva dotação orçamental anual de € 3.359,8 milhões<sup>82</sup>, a maior taxa de execução orçamental de entre os Subsistemas do Sistema Público e Sistema de Acção Social.

As "Transferências Correntes" representam 97,6% do total das despesas aqui realizadas, o que, em valor absoluto, traduz gastos que ascendem a cerca de € 3.208,5 milhões, destinando-se 99,4% deste montante

a transferências para as "Famílias"<sup>83</sup>. Dos restantes agrupamentos da despesa destaque ainda para a parcela de "Despesas com o pessoal", cujo montante executado, na ordem dos € 54,8 milhões, significa 1,7% do total dos recursos financeiros aqui aplicados. As restantes componentes da despesa representam, conjuntamente, cerca de 0,7% da despesa do subsistema.

No que concerne aos graus de execução orçamental observados nas várias rubricas da despesa, destaque para as "Transferências de Capital" onde os cerca de € 6,6 milhões de dotação corrigida foram transferidos na totalidade e para as "Transferências corren-

<sup>82</sup> Apesar de terem sido efectuadas diversas alterações orçamentais nos diferentes agrupamentos e subagrupamentos das despesas deste subsistema, as dotações totais não sofreram alteração relativamente ao valor constante do orçamento inicial.

<sup>83</sup> Correspondentes ao pagamento de pensões (regime não contributivo e regimes especiais); complementos sociais (relativos às pensões cujo valor é inferior à pensão social); Rendimento social de inserção; subsídio de funeral, subsídio por morte e subsídio de renda; abono de família, etc.



tes", o principal agrupamento na despesa deste subsistema, que, no final do ano, atingiu uma taxa de execução de 97,9%, menos € 68,9 milhões que os € 3.277,5 milhões da dotação prevista.

A terceira taxa de execução mais expressiva é ostentada pelas "*Despesas com o pessoal*" com 97,8%, traduzindo a realização de € 54,8 milhões dos € 56,1 milhões orçamentados (verificou-se a anulação de dotações no valor de cerca de € 1,0 milhão, neste último trimestre)<sup>84</sup>, seguindo-se as parcelas "*Outras despesas correntes*", "*Aquisição de Bens e Serviços*" e "*Juros e Outros Encargos*", respectivamente com 84,2%, 83% e 80,3% de gastos realizados face aos valores orçamentados.

A taxa de execução orçamental mais baixa deste Subsistema é apresentada pelo agrupamento relativo a "*Aquisição de Bens de Capital*", na ordem dos 49,4%, correspondendo a uma execução de apenas € 242,2 mil dos cerca de € 490,7 mil orçamentados. A propósito da baixa taxa de execução observada neste agrupamento (e respectivo subagrupamento "*Investimentos*"), o IGFSS informou anteriormente que "*os valores indicados nesta rubrica quer na dotação quer na execução decorrem da imputação das despesas (...) por subsistemas/sistema nos termos definidos na LBSS.*"

Considerando o orçamento corrigido final, publicado em Abril de 2008, que, comparativamente ao orçamento existente no em 31 de Dezembro de 2007, foi reforçado em cerca de € 1,77 milhões, a taxa de execução do total das despesas deste subsistema não se altera, mantendo-se em 97,8%.

---

<sup>84</sup> Esta anulação, segundo o IGFSS, decorre do resultado da imputação das despesas de Administração por subsistemas/sistema.



# Tribunal de Contas

## I.2.4. SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR E DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Os valores da execução orçamental da despesa realizada em 2007, pelo Subsistema de Protecção Familiar que inclui as PAEFP, são apresentados no Quadro XVII.

**Quadro XVII – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema Protecção Familiar incluindo as Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional (PAEFP) (Janeiro a Dezembro de 2007)**

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido (31.12.2007)	Execução 4.º Trimestre	Taxa de Execução	(em euros)	
Agrup.	Subagrup.					Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final
		<b>Despesas Correntes</b>					
01		Despesas com o pessoal	51.979.551,0	47.701.808,4	91,8	51.531.834,0	92,6
02		Aquisição de bens e serviços	16.429.068,0	11.939.133,2	72,7	16.338.852,0	73,1
03		Juros e outros encargos	2.062.525,0	47.065,8	2,3	385.418,0	12,2
04		Transferências correntes	2.289.368.482,5	2.246.644.786,3	98,1	2.289.356.935,5	98,1
	03	Administração central	570.833.280,5	561.240.119,0	98,3	570.821.733,5	98,3
	04	Administração regional	20.998.860,0	20.998.860,0	100,0	20.998.860,0	100,0
	07	Instituições sem fins lucrativos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	08	Famílias	1.697.513.414,0	1.664.382.879,3	98,0	1.697.513.414,0	98,0
	09	Resto do mundo	22.928,0	22.927,9	100,0	22.928,0	100,0
05		Subsídios	902.772.541,4	698.424.600,8	77,4	902.772.541,4	77,4
06		Outras despesas correntes	4.041.099,0	3.218.670,6	79,6	4.011.793,0	80,2
	02	Diversas	4.041.099,0	3.218.670,6	79,6	4.011.793,0	80,2
		<b>Despesas de Capital</b>					
07		Aquisição de bens de capital	415.886,0	212.518,0	51,1	426.116,0	49,9
	01	Investimentos	415.886,0	212.518,0	51,1	426.116,0	49,9
10		Passivos financeiros	260.000.000,0	0,0	0,0	0,0	-
	05	Empréstimos a curto prazo	260.000.000,0	0,0	0,0	0,0	-
<b>Total Subsistema Protecção Familiar e PAEFP</b>			<b>3.527.069.152,9</b>	<b>3.008.188.583,0</b>	<b>85,3</b>	<b>3.264.823.489,9</b>	<b>92,1</b>

### Transferências intra-subsistemas

08	01	Transferência para o Subsistema Previdencial – Repartição	663.876.799,0	747.873.272,2	112,7
----	----	---	---------------	---------------	-------

Fonte: OSS 2007, IGFSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

O valor global da despesa efectuada, em 2007, por este Subsistema, ascendeu a quase € 3.008,2 milhões, montante que configura uma taxa de execução

orçamental da ordem dos 85,3%, face a uma dotação de cerca de € 3.527,1 milhões<sup>85</sup>.

<sup>85</sup> Após as modificações orçamentais ocorridas neste último trimestre que se traduziram num reforço das dotações da despesa deste subsistema em mais de € 25,6 milhões.



O agrupamento referente às “*Transferências Correntes*”, componente mais representativa no volume global dos gastos efectuados por este Subsistema, com um valor realizado de, aproximadamente, € 2.246,6 milhões, que representa 74,7% do valor total despendido, repartidos na quase totalidade pelas “*Famílias*”<sup>86</sup>, para onde se canalizou 74,1% daquele valor (manifestando uma taxa de execução de 98,0% dos cerca de € 1.697,5 milhões inscritos na sua rubrica orçamental<sup>87</sup>) e “*Administração Central*”<sup>88</sup> do Estado, cujo peso no total das “*Transferências Correntes*” ascende a 25,0% (apresentando um nível de realização das despesas de 98,3%). A componente referente aos “*Subsídios*” manifesta-se como a segunda mais significativa do Subsistema em estudo, equivalendo a 23,2% do total da despesa, ou seja, € 698,4 milhões, em termos absolutos. Os € 47,7 milhões executados em “*Despesas com o pessoal*” representaram 1,6% do total, sobrando para as outras parcelas cerca de 0,5% do volume global despendido em 2007.

Relativamente às taxas de execução orçamental verificadas no final de 2007 nos vários agrupamentos da despesa deste Subsistema, observa-se que, as mais elevadas, são as apresentadas pelas “*Transferências Correntes*” e pelas “*Despesas com pessoal*” que ostentam graus de execução de, respectivamente, 98,1% da correspondente dotação corrigida de cerca de € 2.289,4 milhões e de 91,8% dos perto de € 52,0 milhões orçamentados. Com 79,6% expendidos dos cerca de € 4,0 milhões orçamentados, encontra-se a rubrica respeitante às “*Outras despesas correntes*”, situando-se na posição seguinte a parcela referente aos “*Subsídios*”, que apresenta uma taxa de execução de 77,4% da respectiva dotação orçamental de, aproximadamente, € 902,8 milhões. O agrupamento “*Aquisição de bens e serviços*” denota um nível de execução orçamental na ordem dos 72,7% de uma dotação de € 16,4

milhões, enquanto a parcela de “*Aquisição de bens de capital*” apresenta um índice de desempenho orçamental de apenas 51,1% dos € 415,9 orçamentados. Os “*Juros e outros encargos*” ostentam uma execução orçamental muito reduzida, de 2,3%, que o IGFSS referiu, no RAEOSS relativo ao 3.º trimestre de 2007, derivar de não se ter recorrido “*à linha de crédito para financiamento dos pagamentos de «Acções de Formação Profissional – FSE»*”, tendo como consequência uma execução nula nos “*Passivos financeiros*”.

No que respeita às transferências intra subsistemas, refira-se que o subsistema aqui analisado procedeu à entrega de cerca de € 747,9 milhões<sup>89</sup> ao subsistema Previdencial – Repartição.

Por último, uma referência ao facto do orçamento corrigido final, publicado em Abril de 2008, ser cerca de € 262,2 milhões inferior ao que vigorava em 31 de Dezembro de 2007, o que, caso fosse este o considerado e face à execução apurada nesta data, resultaria num aumento da taxa de execução das despesas totais em cerca de 6,8 pontos percentuais, ou seja, este indicador evoluiria de 85,3% para 92,1%.

<sup>86</sup> Onde se incluem as prestações relativas ao subsídio social de desemprego; abonos e complementos familiares (deficiência e dependência), etc.

<sup>87</sup> Parcela que sofreu um incremento nas suas dotações de € 25,7 milhões, face ao valor constante do orçamento em 30 de Setembro de 2007. Segundo o IGFSS, “*(...) este reforço foi efectuado com base na previsão de execução e nos pedidos de reforço das ISS's, nomeadamente pelo Fundo de Garantia Salarial e para reforço das pensões por antecipação da idade da reforma*” (...).

<sup>88</sup> Relativos a despesas com emprego, higiene e formação profissional de instituições como o IEFP, ISHST, IGT, IQF (estas três últimas instituições, de acordo com o Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27/10/2006, foram extintas sendo as suas atribuições integradas noutras instituições a saber: ISHST e IGT a integrar na Autoridade para as Condições de Trabalho - Decreto-Lei n.º 326-B/2007, de 28/09 -; IQF a integrar no IEFP - Decreto-Lei n.º 213/2007, de 29/05 -; na Agência Nacional para a Qualificação, IP - Decreto-Lei n.º 276-C/2007, de 31/07 - e na Direcção-Geral do Emprego e das Relações do Trabalho - Decreto-Lei n.º 210/2007, de 29/05) e estruturas de emprego e formação profissional das Regiões Autónomas.

<sup>89</sup> Para mais desenvolvimentos sobre as transferências entre subsistemas cfr. ponto I.1.1 deste Anexo.



# Tribunal de Contas

## I.2.5. SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL

No Quadro XVIII estão inscritos os valores relativos à execução orçamental da despesa do Sistema de Acção Social, observada em 31 de Dezembro de 2007.

**Quadro XVIII – SS – Execução Orçamental das Despesas do Sistema de Acção Social (Janeiro a Dezembro de 2007)**

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido (31.12.2007)	Execução 4.º Trimestre	Taxa de Execução	(em euros)	
Agrup.	Subagrup.					Orçamento Corrigido Final 10/4/2008	Taxa de Execução face ao Orçamento Corrigido Final
		<b>Despesas Correntes</b>					
01		Despesas com o pessoal	112.482.042,0	100.251.604,9	89,1	113.121.190,0	88,6
02		Aquisição de bens e serviços	41.410.174,8	28.918.610,3	69,8	41.330.319,8	70,0
03		Juros e outros encargos	31.264,0	23.638,7	75,6	219.947,0	10,7
04		<b>Transferências correntes</b>	<b>1.439.518.279,4</b>	<b>1.321.466.746,0</b>	<b>91,8</b>	<b>1.417.423.892,4</b>	<b>93,2</b>
	01	Sociedades e quase-sociedades não financeiras	3.500.000,0	0,0	0,0	0,0	-
	03	Administração central	55.330.251,5	53.031.775,0	95,8	55.349.397,5	95,8
	04	Administração regional	1.045,0	0,0	0,0	1.045,0	0,0
	05	Administração local	8.580.613,0	6.322.452,5	73,7	8.580.613,0	73,7
	07	Instituições sem fins lucrativos	1.259.529.592,0	1.163.024.687,4	92,3	1.240.861.059,0	93,7
	08	Famílias	112.576.778,0	99.087.831,1	88,0	112.631.778,0	88,0
	09	Resto do mundo	0,0	0,0	-	0,0	-
05		<b>Subsídios</b>	<b>55.491.678,0</b>	<b>13.629.848,4</b>	<b>24,6</b>	<b>55.391.678,0</b>	<b>24,6</b>
	07	Instituições sem fins lucrativos	54.384.681,5	13.374.966,5	24,6	54.384.681,5	24,6
	08	Famílias	1.106.996,6	254.881,9	23,0	1.106.996,6	23,0
06		<b>Outras despesas correntes</b>	<b>3.313.889,0</b>	<b>2.618.546,2</b>	<b>79,0</b>	<b>3.383.047,0</b>	<b>77,4</b>
	02	Diversas	3.313.889,0	2.618.546,2	-	3.383.047,0	77,4
		<b>Despesas de Capital</b>					
07		<b>Aquisição de bens de capital</b>	<b>12.310.723,9</b>	<b>7.353.747,8</b>	<b>59,7</b>	<b>11.831.970,9</b>	<b>62,2</b>
	01	Investimentos	12.310.723,9	7.353.747,8	59,7	11.831.970,9	62,2
08		<b>Transferências de capital</b>	<b>96.223.609,8</b>	<b>23.478.324,4</b>	<b>24,4</b>	<b>48.716.015,8</b>	<b>48,2</b>
	03	Administração central	776.693,1	0,0	0,0	776.693,1	0,0
	04	Administração regional	47.548,0	0,0	0,0	47.548,0	0,0
	07	Instituições sem fins lucrativos	94.554.919,5	23.332.192,0	24,7	47.589.447,5	49,0
	09	Resto do mundo	844.449,2	146.132,5	17,3	302.327,2	48,3
		<b>Total do Sistema Acção Social</b>	<b>1.760.781.660,9</b>	<b>1.497.741.066,7</b>	<b>85,1</b>	<b>1.691.418.060,9</b>	<b>88,5</b>

Fonte: OSS 2007, IGFSS e Declaração n.º 132/2008, de 10 de Abril

O montante global dos gastos efectuados pelo Sistema de Acção Social até ao final de 2007, ascende a cerca de € 1.497,7 milhões, traduzindo, deste modo, um nível de execução orçamental de 85,1% face aos cerca de € 1.760,8 milhões inscritos no orçamento corri-

gido<sup>90</sup>, constituindo o valor mais baixo, em termos absolutos, comparativamente às despesas realizadas pelos

<sup>90</sup> Em termos totais as dotações orçamentais deste Sistema da Segurança Social registaram uma diminuição de € 39,0 mil, face ao montante total inscrito no final do 3.º trimestre deste ano.



restantes Subsistemas que compõem o Sistema Público de Segurança Social.

O agrupamento *"Transferências Correntes"* apresenta o maior peso relativo na despesa total realizada pelo Sistema em estudo, na ordem de 88,2%, o que equivale, em valor absoluto, a cerca de € 1.321,5 milhões (deste valor, aproximadamente 88,0%, ou seja, € 1.163,0 milhões, foram transferidos para o Subagrupamento *"Instituições sem fins lucrativos"*<sup>91</sup>, 7,5% destinaram-se às *"Famílias"* e 4% à *"Administração central"*).

A componente referente às *"Despesas com o Pessoal"* é a segunda maior, em volume, deste Sistema, significando 6,7% do seu valor global, ou seja, cerca de € 100,3 milhões. Refira-se ainda os 1,9% da Despesa total aplicada na *"Aquisição de Bens e Serviços"*, os 1,6% correspondentes a *"Transferências de Capital"* e os 0,9% destinados a *"Subsídios"*. As restantes parcelas deste Sistema somam 0,7% dos gastos totais ocorridos em 2007.

Quanto à análise da execução orçamental das diversas componentes deste Sistema, destaque para a taxa de 91,8%<sup>92</sup> verificada na parcela mais expressiva deste Sistema, as *"Transferências Correntes"*, ficando, ainda assim, cerca de € 118,1 milhões aquém da dotação corrigida. Dentro destas transferências, os subagrupamentos de *"Sociedades e quase sociedades não financeiras"*, *"Administração regional"* e *"Resto do mundo"*, apresentaram uma execução nula, enquanto com as *"Famílias"* foram gastos menos € 13,5 milhões que a dotação prevista. O subagrupamento de *"Instituições sem fins lucrativos"*, embora apresentando uma taxa de execução de 92,3%, gastou em termos absolutos, menos € 96,5 milhões do que o montante orçamentado<sup>93</sup>.

Seguem-se os agrupamentos referentes às *"Despesas com o pessoal"*, com 89,1%, (menos € 12,2 milhões que os cerca de € 112,5 milhões orçamentados) e o relativo às *"Outras Despesas Correntes"*, com 79,0% da despesa realizada de uma dotação corrigida de cerca de € 3,3 milhões. Na componente respeitante a

*"Juros e outros encargos"* gastaram-se € 23,6 mil, o que equivale a uma taxa de execução de 75,6%, enquanto com a *"Aquisição de bens e serviços"* se despendeu 69,8% dos cerca de € 41,4 milhões orçamentados. Esta última taxa deve-se, de acordo com o IGFSS, *"à baixa taxa de execução orçamental verificada em alguns programas de Acção Social"*, destacando-se a cessação formal do *Programa de Apoio à família e à criança* (PAFAC), o não dispêndio das verbas destinadas ao *Programa de Apoio Integrado a idosos* (PAII) e à execução, apenas parcial, de projectos no âmbito do POAT, do POEFDS e do PNAI, projectos sociais financiados pelo FSE e CALB.

A componente relativa à *"Aquisição de Bens de Capital"*, com uma taxa de execução de 59,7%, representou gastos na ordem dos € 7,4 milhões, comparativamente aos cerca de € 12,3 milhões orçamentados. No RAEOSS do 3.º trimestre foi apresentada como justificação para a baixa taxa de execução do subagrupamento *"Investimentos"* o facto da sua grande parte ter sido realizada no 4.º trimestre. Apesar do significativo acréscimo da taxa de execução (de 28,3% para 59,7%) esta rubrica ficou, ainda assim, cerca de 40% aquém do valor orçamentado.

Na rubrica *"Subsídios"* foram despendidos cerca de € 13,6 milhões<sup>94</sup>, o que equivale a 24,6% dos € 55,5 milhões inscritos no orçamento corrigido no final de 2007<sup>95</sup>. Registam-se aqui os subsídios concedidos às Instituições sem fins lucrativos através do Fundo de Socorro Social, sendo esta baixa taxa de execução anteriormente explicada pelo IGFSS pela *"(...) entrega dos apoios concedidos (se fazer) segundo as necessidade efectivas das instituições (...), pelo que se pode concluir que as instituições não reuniram as condições necessárias ao pagamento dos subsídios concedidos quer no presente ano quer concedidos em anos anteriores."*

Por último, as *"Transferências de capital"*, que respeitam ao *desenvolvimento de projectos de investimento em equipamentos sociais pelas instituições sem fins lucrativos cujo financiamento é feito pelo capítulo 50.º (PIDDAC), pelo FEDER (POEFDS e PORLVT) e por receitas de jogos sociais (PARES)"*, apresentam o mais modesto grau de execução orçamental do Sistema de Acção Social, na ordem dos 24,4%, correspondendo a uma despesa de cerca de € 23,5 milhões face aos € 96,2 milhões orçamentados para 2007. Dentro desta parcela da despesa, o subagrupamento *"Instituições sem Fins Lucrativos"* corresponde a 99,4% do total e

<sup>91</sup> Transferências relativas a acordos de cooperação, celebrados entre os Centros Distritais e as Instituições sem fins lucrativos, no âmbito dos serviços de acção social contratualizados com aquelas instituições, designadamente nas áreas de: crianças e jovens, família e comunidade, invalidez e reabilitação e velhice.

<sup>92</sup> Esta parcela viu as suas dotações diminuídas em cerca de € 3,1 milhões face às constantes no orçamento em 30 de Setembro de 2007.

<sup>93</sup> Nesta parcela foram anulados € 3 milhões de dotação, do 3.º para o 4.º trimestre, em resultado, segundo o IGFSS, de libertações propostas pelas ISS's como contrapartida de reforços em outros fundos de Acção Social, nomeadamente, para prestações sociais (transferências para famílias) e a libertação de € 1,0 milhão para reforço da dotação dos *"Subsídios a IPSS"*.

<sup>94</sup> Deste montante, 98,1% foi para *"Instituições sem fins lucrativos"*.

<sup>95</sup> De notar que, apesar da baixa taxa de execução, este agrupamento foi reforçado neste último trimestre em € 986 mil.



# Tribunal de Contas

---

obteve uma taxa de execução de 24,7%<sup>96</sup>. Na informação anteriormente prestada, o IGFSS apontou como causas a baixa execução das transferências de capital financiadas pelo PIDDAC e pelo PARES, sendo que a *"morosidade do processo de validação das despesas efectuadas pelo Instituto de Acção Social e pelos sócios parceiros nos projectos, e respectivo pagamento por parte das entidades gestoras do INTERREG"* justifica a execução de apenas 17,3% dos € 844.449,2 orçamentados nos subagrupamento *"Resto do Mundo"* e a execução nula no respeitante à *"Administração Regional"*<sup>97</sup>. Também as dotações orçamentais no subagrupamento *"Administração Central"*, no montante de € 776.693,1, não registaram qualquer execução.

A última alteração orçamental introduzida resultou num decréscimo das dotações em cerca de € 69,4 milhões, o que, considerando a actual execução orçamental, elevaria, em termos totais, a respectiva taxa de execução orçamental de 85,1% para 88,5%. O agrupamento *"Transferências de Capital"* foi o que sofreu a maior redução das suas dotações (em particular o subagrupamento *"Instituições sem Fins Lucrativos"*), cerca de € 47,5 milhões, o que, face à execução aqui considerada, praticamente duplica a taxa de execução apurada, passando de 24,4% para 48,2%.

---

<sup>96</sup> Esta parcela obteve um reforço de € 3,6 milhões, segundo o IGFSS, por solicitação da RAM para os fundos *"Outras despesas de capital"* e *"PARES"* tendo em vista viabilizar a execução financeira de investimentos em equipamentos sociais das IPSS da Região.

<sup>97</sup> Segundo o IGFSS *"(...) respeita a transferências de capital a realizar dos Açores para a Madeira com enquadramento em projectos do INTERREG – Açores (...)".*



## **ABREVIATURAS UTILIZADAS**

CD	CENTRO DISTRITAL
CDSS	CENTRO DISTRITAL DE SEGURANÇA SOCIAL
GC	GESTÃO DE CONTRIBUIÇÕES
GT	GESTÃO DE TESOURARIA
IGFSS	INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL
II	INSTITUTO DE INFORMÁTICA
IPSS	INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL
ISS	INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
OSS	ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL
POCISSSS	PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL
SESS	SECRETÁRIO DE ESTADO DA SEGURANÇA SOCIAL
SICC	SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE CONTA CORRENTE
SIF	SISTEMA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA
TC	TRIBUNAL DE CONTAS

## **ANEXO II**

### **Sequência dada à Recomendação do TC**





## I. SEQUÊNCIA DADA À RECOMENDAÇÃO DO TC

### I.1. PONTO PRÉVIO

As carências encontradas ao nível do Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF-SAP) que foram sendo relatadas em sede de Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental da Segurança Social (RAEOSS), levaram a que o Tribunal tenha recomendado, no Relatório n.º 1/2007, de 18 de Janeiro, ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, "a elaboração, sob a sua égide, de uma estratégia de actuação que permita ultrapassar a grave situação existente, com metas devidamente calendarizadas e responsáveis definidos (...)". Na citada recomendação era, ainda, demandado ao IGFSS que, até ao final do mês seguinte a cada trimestre, fosse dado conta ao

Tribunal "(...) do ponto de situação sobre a execução dessa estratégia, evidenciando os progressos obtidos e o que, em cada área ou sector, ainda impossibilita a obtenção dos objectivos definidos".

No sentido do cumprimento desta incumbência e reconhecendo "a importância da existência dum sistema de informação financeira fiável, na Segurança Social (...)" e o facto de, "(...) apesar de todos os recursos, humanos e financeiros, afectos no passado à sua prossecução, ainda não culminou na produção definitiva dum sistema que garanta as exigências de fiabilidade, que um sistema informático destinado a suprir as vastas necessidades de informação da Segurança Social deve conter", foi, por Despacho do Secretário de Estado da



Segurança Social<sup>98</sup>, constituído um Grupo de Trabalho, sob a coordenação do Presidente do IGFSS, contando com a participação de elementos a designar por este Instituto e ainda pelo II e pelo ISS<sup>99</sup>. No citado despacho era ainda definido que as tarefas deste Grupo de Trabalho seriam acompanhadas por um elemento do gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social que procederia a um reporte mensal à tutela, no sentido de, até ao final de 2007, ser dado cabal cumprimento ao conteúdo da recomendação efectuada pelo Tribunal de Contas.

## I.2. INTRODUÇÃO

A exposição que seguidamente se fará tem o propósito de efectuar uma seriação dos trabalhos desenvolvidos, nos últimos meses, pelo Grupo de Trabalho supracitado e as suas repercussões quer ao nível do sistema de informação financeira propriamente dito, quer no que respeita à redefinição de responsabilidades, aos novos procedimentos implementados e ao reajuste e aperfeiçoamento dos processos na área da gestão financeira da segurança social.

Numa segunda fase deste trabalho, a efectuar em sede de RAEOSS sobre o 1.º trimestre de 2008, porque será nesta altura que estarão concluídos os trabalhos relativos à recomendação, far-se-á, no terreno, o reconhecimento das acções tomadas e dos resultados obtidos.

## I.3. METODOLOGIA E LIMITAÇÕES DA ACÇÃO

Em cumprimento do que ficou definido na recomendação, o TC foi sendo, ao longo do ano, informado dos progressos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho através das suas comunicações trimestrais, relativas aos pontos de situação existentes no final de cada um desses períodos (mais propriamente em relação aos pontos de situação no final dos 2.º, 3.º e 4.º trimestres de 2007). Por outro lado, o TC, na sequência das acções que foi realizando neste âmbito junto de alguns CD, tomou contacto com algumas dificuldades e

progressos ocorridos, o que foi possibilitando, desde logo, conjecturar alguns resultados das acções levadas a cabo.

À guisa de enquadramento desta exposição deve salientar-se que, segundo informações colhidas junto dos responsáveis pelo Grupo de Trabalho, havia da parte dos organismos da segurança social e dos seus responsáveis uma clara percepção das limitações e dificuldades na operacionalização do SIF, recorrentemente relatadas pelo TC nos seus RAEOSS, e que a esmagadora maioria das decisões de intervenção e das estratégias de resolução dos problemas de que o sistema enfermava, estavam já definidas e organizadas antes da recomendação efectuada pelo TC, sendo a sua consequência mais notada, a formalização de uma estrutura que enfatizou a necessidade de, a curto prazo, responder às expectativas, internas e externas, que o SIF tinha fomentado e que não conseguia satisfazer, criando condições para uma integração e agilização dos procedimentos necessários ao cumprimento desse desiderato. Importa referir, por outro lado, que a apreciação de um trabalho desta dimensão e complexidade só pode ser feita tendo em consideração factos concretos, estabilizados e, na medida do possível, com base em documentação sequencial que proporcione a feita de um enquadramento transversal dos problemas e das soluções encontradas, dando uma visão dinâmica e holística das tarefas realizadas, uma vez que as intervenções realizadas extravasaram largamente as questões puramente técnicas, tocando não só a arquitectura e a gestão do funcionamento da ferramenta informática que sustenta toda a área contabilística do subsector da segurança social, como a sua orgânica, administração e recursos humanos.

Foi nesse sentido que foram solicitados ao coordenador do Grupo de Trabalho um conjunto de documentos que facultassem o seguimento de um rasto do trabalho desenvolvido e onde fosse possível colher informações que evidenciassem a sequência das decisões tomadas e a razão dessas opções. Essa documentação seria constituída, designadamente, pelas actas das reuniões do Grupo de Trabalho; pelos relatórios produzidos pelos diversos subgrupos constituídos; pelos documentos onde constasse a identificação dos problemas e as respectivas propostas de resolução; pelas informações que conduzissem à análise dos procedimentos adoptados e dos resultados obtidos; e pelas eventuais avaliações periódicas efectuadas internamente.

Assim, na sequência de uma reunião agenda-da com elementos do referido Grupo de Trabalho, foi desde logo comunicado aos auditores do TC a inexistência, no que concerne aos trabalhos por eles desenvolvidos, de informação metodizada e formal, designa-

<sup>98</sup> Despacho n.º 9-I/SESS/2007, de 27 de Março.

<sup>99</sup> O Grupo de Trabalho tem a seguinte composição: Dr. José Gaspar, Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, IP, que coordena; Dr. Manuel Pires, Presidente do Conselho Directivo do II, IP; Dr. Paulo Castro, Coordenador da Equipa de Missão SIF; Dr. José Silva e Sá, Vogal do Conselho Directivo do ISS, IP; Dr.ª Isabel Duarte, Directora do Departamento de Orçamento e Conta do IGFSS, IP; Dr.ª Odete Reis, Directora da Direcção de Contabilidade do IGFSS, IP.



# Tribunal de Contas

damente, de actas das reuniões realizadas, facto que constituiu um factor restritivo desta acção, uma vez que cerceou os seus horizontes, impossibilitando uma sistematização temporal e sequencial das acções e das dinâmicas decorrentes das resoluções e das estratégias de abordagem aos problemas detectados e respectivas acções implementadas. Todavia, no sentido de colmatar tal omissão, foi disponibilizada informação dispersa e variada, proveniente dos três institutos envolvidos (II, IP, ISS, IP e IGFSS, IP), que vai desde relatórios técnicos sobre questões informáticas específicas, à troca de *mails* entre os intervenientes nestes processos. Esta documentação veio fornecer evidência do esforço e empenho conjuntos dos técnicos e dirigentes dos citados institutos no sentido de resolver os problemas existentes no SIF, comprovando, por outro lado, a ideia que o TC tinha já feito transparecer, aquando das suas intervenções no terreno, designadamente no que respeita à evolução positiva dos procedimentos de recuperação da contabilização em SIF dos movimentos em atraso.

Elenca-se seguidamente o andamento dos trabalhos que foi sendo comunicado ao TC e que, no fundo, dá uma ideia das dificuldades encontradas e da evolução ocorrida nos trabalhos desenvolvidos no âmbito do sistema de informação financeira da segurança social e noutras vertentes com ele correlacionadas.

## 1.4. ANDAMENTO DOS TRABALHOS

O Grupo de Trabalho constituído começou por elaborar um documento – “*Ponto de Situação das Tarefas e Projectos – SIF*” –, onde dá conta da “(...) *expressão prática às tarefas de calendarização das acções necessárias à conclusão e estabilização do desenvolvimento das ferramentas informáticas e definição dos respectivos responsáveis (...)*”. Estas acções centram-se “(...) *na conclusão do desenvolvimento e teste, de um conjunto de interfaces entre várias aplicações informáticas, na reformulação do processo de consolidação de contas e na conclusão do desenvolvimento de um conjunto de mapas orçamentais, para utilização expedita, quer pelo Tribunal de Contas, quer por outra qualquer entidade inspectiva, e ainda, e em primeira instância, pelo próprio Sistema de Segurança Social*”. Por outro lado, no supracitado documento são identificadas duas razões que podem concorrer para a “(...) *incapacidade que recorrentemente tem sido atribuída à ferramenta (...)*”, designadamente, o facto de não permitir o acompanhamento tempestivo e fiável da execução orçamental:

- “*Uma primeira razão é que se pode imputar à ferramenta em termos abstractos e que normalmente assenta na dificuldade que este «SIF» tem em implementar as contabilizações automáticas em simultâneo com a entrada em produção de um subsistema, umas vezes devida à dificuldade de especificar funcionalmente os interfaces entre as duas realidades e outras vezes na dificuldade de verter as contabilizações previstas no POCISSSS, para a realidade do negócio.*”

*Na maior parte das situações a definição dos interfaces só se tem iniciado depois de estabilizado o funcionamento do subsistema que ele vai servir, e só depois é que se tem feito a preparação da contabilização de todas as operações necessárias.*

- “*Uma segunda razão, é a falta de informação no sistema, que deve ser introduzida de forma manual ou que necessita de verificação prévia para ser carregada automaticamente, tarefas que dizem respeito a quem tem a responsabilidade da sua introdução em tempo de uma forma fiável.*”

Para resolução destes problemas foram elencados neste documento as tarefas/projectos entretanto desencadeados ou calendarizados, podendo-se identificar dois grandes grupos de acordo com o seu objectivo:

- “*Um primeiro grupo de acções que têm como finalidade corrigir as anomalias que estão na base das recomendações do Tribunal de Contas quanto à «tempestividade e fiabilidade da informação» existente no SIF e que resumidamente estão relacionadas com a contabilização automática da informação oriunda dos subsistemas prestacionais.*”. As anomalias aqui referenciadas respeitam aos Interfaces (SICC Prestações – SIF; Gestão de Tesourarias – SIF; Gestão de Contribuições – SIF); ao Processo de consolidação – Lançamento de Sociedades Parceiras; e aos Mapas Orçamentais para apresentação de contas ao Tribunal de Contas.
- “*Um segundo grupo de acções de carácter mais profundo e que provocarão alterações estruturais que visam uma melhoria da qualidade e rapidez na obtenção da informação.*”

Prevía-se a realização de reformulações estruturais nas seguintes áreas: Tesouraria Única (vertente recebimentos e vertente pagamentos); e Centralização de Processos – Prestações.



# Tribunal de Contas

---

MPJ

O coordenador do Grupo de Trabalho, em ofício de 14 de Agosto de 2007 realça que "*o desenvolvimento dos trabalhos pode (...) ser dividido em três fases, com apreciações independentes*". Assim, no sentido de dar uma ideia do desenvolvimento dos trabalhos, expõem-se, na tabela seguinte, as três fases em que se subdividiu a acção do grupo de trabalho e os pontos da situação existentes no final dos 2.º, 3.º e 4.º trimestres de 2007.



# Tribunal de Contas

Designação das Fases	Ponto da situação		
	Final do 2.º Trimestre 2007	Final do 3.º Trimestre 2007	Final do 4.º Trimestre 2007
<p>Análise, desenvolvimento, testes, e correcções em função dos mesmos de interfaces entre diferentes módulos de exploração informática, incluindo-se neste conjunto a criação e implementação de mapas legais.</p>	<p>Encontravam-se em fase de produção, na maioria dos casos, os Interfaces SICC Prestações, GT-SIF, GC-SIF Débitos, e a implementação dos Mapas Legais, encontrando-se por concluir os Interfaces GC-SIF Créditos e SEF-SIF</p>	<p>"O decorrer do tempo veio cimentar a convicção da boa exploração dos interfaces entretanto colocados em sistema produtivo, não tendo ocorrido até agora situações de desajustamento significativo nos desenvolvimentos efectuados."</p> <p>Os desenvolvimentos nos <u>Interfaces SICC Prestações</u>, <u>GT-SIF</u> e <u>GC-SIF Débitos</u>, são considerados como estabilizados e resolvidos.</p> <p>No que respeita à Implementação dos Mapas Legais, "(...) sobreveio um inesperado problema de falta de meios humanos na equipa do IGFSS, o que está a atrasar a conclusão dos trabalhos", encontrando-se este Instituto, naquela data, em vias de recorrer a um plano de contingência para resolver o problema."</p> <p>Relativamente ao Interface GC-SIF Créditos, o processo veio a revelar-se "(...) muitíssimo mais complexo do que à partida se configurava, o que conduziu a algum atraso, mas que durante o mês de Novembro deverá ser sujeito a avanços muito importantes, com a quase total recuperação de movimentos contabilísticos."</p> <p>Finalmente, no que se refere ao Interface SEF-SIF, o processo encontrava-se "(...) em fase de desenvolvimento, dentro do calendarizado, e sem nenhuma reserva assinalada."</p>	<p>No que respeita aos Interfaces SICC Prestações, GT-SIF e GC-SIF Débitos, "Conforme era esperado o 4.º trimestre foi um tempo de consolidação de práticas e de validação dos desenvolvimentos informáticos oportunamente ocorridos, pelo que se pode afirmar neste momento, que todos os interfaces que eram objecto de apreciação no ponto 1 se encontram em perfeita exploração, sem terem sido detectados inconvenientes, entretanto não solucionados."</p> <p>No que concerne à Implementação dos Mapas Legais, depois de ultrapassadas as limitações de recursos humanos, chegou-se "(...) ao final dos testes previstos com alto grau de satisfação. O desenvolvimento e parametrização efectuados mostram-se adequados para a execução financeira do ano de 2007."</p> <p>"Face à entrada em vigor da nova Lei de Base da Segurança Social e à correspondente alteração na matriz dos mapas torna-se agora necessário re-parametrizá-los de forma a que possam responder à nova realidade. Esta re-parametrização só agora poderá ter início e sendo bastante profunda, dado incidir em toda a estrutura de mapas, não é de todo garantido que possa estar terminada antes do final do 1.º Trimestre de 2008."</p> <p>Em sede de contraditório o II informa que "As alterações decorrentes das alterações da Lei de bases, já se encontram efectuadas, estando neste momento em testes de aceitação a ser levadas a cabo pelo IGFSS"</p> <p>Quanto ao Interface GC-SIF Créditos, de acordo com o já identificado no ponto de situação relativo ao 3.º trimestre "(...) este processo tem-se revelado muito mais problemático do que à partida se configurava, estando todavia já extraídos de GC para Interface SIF mais de 90% dos movimentos existentes." No entanto, "(...) a grande variedade de situações a observar não permitiu ainda uma estabilização da situação, já que ainda se encontram por carregar no sistema alguns tipos de movimento, e como tal por testar da sua qualidade. Dada a importância mais do que evidente de ver esta situação resolvida, já que se fala aqui da Interface que controlará o pagamento de Contribuições e Quotizações, estão a ser afectados todos os recursos disponíveis à solução do problema. É expectativa do grupo de trabalho que face à dificuldade do problema, mas também aos recursos a ele afectos, o mesmo esteja totalmente resolvido durante o mês de Março."</p> <p>Por último, no que se refere ao Interface SEF-SIF, o processo encontrava-se "(...) em fase de desenvolvimento, dentro do calendarizado, e sem nenhuma reserva assinalada, tendo estado dependente da entrada em produção da nova aplicação SEF, o que só veio a ocorrer no final de Dezembro de 2007."</p>
<p>Após a estabilização e entrada em produção dos desenvolvimentos referidos em 1, a subsequente recuperação de todo o «stock» de movimentos contabilísticos em atraso.</p>	<p>Assistia-se a "(...) uma efectiva recuperação dos movimentos contabilísticos, em ritmos diferentes, mas com indicações que nos permitem manter algum optimismo."</p>	<p>A velocidade de recuperação ao nível dos CDSS é substancialmente diferente mas "(...) quase todos estão perto de ficar com a recuperação de movimentos terminada, notando-se em finais de Setembro uma forte melhoria sobre o trimestre anterior (...)".</p>	<p>"(...) como era de esperar face ao extraordinário esforço desenvolvido pelas equipas dos vários CDSS, a recuperação de lançamento de movimentos contabilísticos encontra-se terminada, face à boa «performance» manifestada pela boa exploração dos interfaces atrás referida."</p> <p>Em sede de contraditório o II alega que "(...) a utilização de uma forma sistemática do Interface, sem excepções manuais tem repercussões no aumento da produtividade do mesmo, que poderia ser potenciado por emanação de procedimentos correctos e rígidos para cumprimento dos Centros Distritais"</p>



# Tribunal de Contas

Designação das Fases	Ponto da situação		
<p>Projectos que o Grupo de Trabalho do SIF entendeu fazer incluir na estratégia de desenvolvimento do SIF, para lá de recomendado no Relatório de Acompanhamento n.º 1/2007, mas que considerou como necessários à melhoria futura da qualidade de exploração.”</p>	<p>Os trabalhos “(...) encontram-se algo atrasados, mas não colocando em risco (...)” a sua conclusão, “(...) dado não serem para isso fundamentais, já que a sua inclusão se configura já numa óptica de optimização.”</p>	<p>Os trabalhos “(...) têm evoluído de forma apreciável, especialmente ao nível conceptual, já que foi entendido pelo grupo de trabalho que esta é a oportunidade única para os desenvolver nas melhores condições.”. Assim, “(...) têm concentrado esforços na sua concepção, seja na centralização de processos do Instituto da Segurança Social, seja numa nova abordagem da reformulação da Consolidação de Contas, seja na conclusão do projecto da Tesouraria Única o qual, só por si, obrigou a repensar todos os outros.”.</p>	<p>Os projectos aqui incluídos “(...) têm continuado a sua evolução sem sobressaltos de maior, sendo de salientar os bons resultados já obtidos em processos encerrados na Tesouraria Única, onde na área dos Recebimentos se integrou em contas do IGFSS, IP o ciclo de recebimentos em tesourarias do ISS, IP, e ainda o facto muito expressivo de pela primeira vez se terem efectuado pagamentos às IPSS, já segundo o novo conceito. A centralização de processos a ocorrer no ISS, IP tem igualmente decorrido de forma muito satisfatória, apesar do grau de dificuldade envolvido.”</p> <p>Em sede de contraditório o II informa que “A Tesouraria Única de Recebimentos está em produção desde 1 de Novembro de 2007, e a T.U. Pagamentos às IPSS está a cobrir a totalidade dos 18 Distritos desde Março de 2008.” Acrescenta que “A centralização dos processos Financeiros do ISS, IP, está praticamente terminada, tendo permitido esta centralização uma reformulação dos métodos de trabalho e utilização da aplicação SIF, permitindo uma maior eficácia na gestão desta aplicação (...)”</p> <p>O ISS, também em sede de contraditório, acrescenta que estes projectos “(...) têm contribuído de forma muito significativa para a promoção da simplificação e eficácia dos serviços” e que “A Tesouraria Única de Pagamentos, no âmbito dos pagamentos às IPSS, permitiu uma centralização de todos os pagamentos dos centros Distritais do ISS, I.P. em contas bancárias tituladas pelo IGFSS, I.P.(...) A receita e a despesa são registadas automaticamente, pelo que os Centros Distritais assumem a função de acompanhamento, verificação e controlo.”.</p> <p>Sobre a Tesouraria Única reiteram-se as recomendações formuladas em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006 e 2005 (Recomendação 97-PCGE/2006 e Recomendação 144-PCGE/2005) e Conta da Segurança Social de 2004.</p> <p>Fundamentando-se nos pressupostos atrás elencados, o Grupo de Trabalho “(...) admite que o acompanhamento (...)” relativo “(...) ao 4.º Trimestre de 2007 ainda não possa beneficiar na totalidade dos desenvolvimentos efectuados, mas que os mesmos se encontrarão disponíveis por ocasião dos trabalhos de acompanhamento ao 1.º Trimestre de 2008.”.</p> <p>O ISS informou que “ (...) durante o primeiro trimestre de 2008, não foi possível concluir com êxito este objectivo, dado decorrente do processo de centralização e do projecto da nova lei de base, a operacionalização do interface SIC-SIF só esteve concluída no início de Abril de 2008. (...) e a 08 de Maio o ISS, I.P. encerrou pela primeira vez em SIF-SAP e definitivamente todas as operações.”</p>



## I.5. CONCLUSÕES

Tendo presente as limitações atrás elencadas, é possível, com base nos resultados das acções desenvolvidas no terreno pelo TC (no âmbito da validação dos dados sobre as prestações), nos pontos de situação comunicados ao TC pelo coordenador do Grupo de Trabalho, cujos conteúdos mais importantes atrás se transcreveram, e nas informações recolhidas e na documentação fornecida pelos responsáveis do citado Grupo de Trabalho, retirar as seguintes conclusões:

- Não foi atingido o objectivo determinado no despacho do SESS que constituiu o Grupo de Trabalho de, até ao final de 2007, *"garantir o desenvolvimento integral do projecto"*;
- Segundo informação recolhida junto dos responsáveis pelo Grupo de Trabalho, o objectivo a que se aludia no ponto da situação sobre o 3.º trimestre, relativo à possibilidade de efectuar o acompanhamento da execução do OSS via SIF, *"(...) por ocasião dos trabalhos de acompanhamento ao 1.º Trimestre de 2008"*, não vai, igualmente, concretizar-se, tendo sido fixada como nova data o fecho do mês de Abril de 2008;
- Independentemente das situações atrás descritas foi visível, em particular nos últimos meses do ano de 2007, uma evolução positiva, designadamente no que concerne à recuperação dos atrasos de contabilização em SIF e, assim, do tendencial cumprimento das datas de fecho dos períodos contabilísticos impostos pelo IGFSS;

Em sede de contraditório o ISS confirma que *" (...) o fecho do mês de Outubro já ocorreu dentro da normalidade e com a recuperação das contabilizações das prestações praticamente concluída pelos Centros Distritais (...). No que respeita ao mês de Dezembro de 2007, a primeira versão da previsão de execução de 2007 (...) foi apurada a 16 de Janeiro de 2008, com a recuperação das contabilizações concluída (...)"*

- Este progresso foi consequência, em particular, do facto de, a partir de Novembro de 2007, se ter verificado a concentração, no CD do Porto, do processo de integração contabilística em SIF das

prestações processadas por todos os Centros Distritais do Continente, aproveitando a existência, nesse organismo, de uma equipa técnica devidamente habilitada e formada para o efeito, o que possibilitou um tratamento mais homogéneo, organizado e célere da informação financeira existente neste universo;

Em sede de contraditório o II refere que *"A concentração verificada foi precedida e suportada por uma profunda reformulação do Interface SICC-SIF, que permitiu fazer e dar sequência a esta alteração procedimental por parte do ISS, tendo-se, posteriormente, provado as mais valias da centralização da operação desta interface num único CDSS, e que teve lugar entre Agosto e Outubro de 2007"*. Acrescentando que *"(...) sem esta centralização, que permitiu o nivelamento dos distritos em termos de contabilizações, não teria sido possível levar a cabo a centralização efectuada em 2008."*

- Parece, assim, que a estratégia de formação recomendada pelo TC foi implementada no CD do Porto e que a centralização destas operações neste organismo pode vir a libertar, destas tarefas, os recursos humanos anteriormente a elas afectos, em cada um dos restantes distritos do país. A este propósito, reitera-se o anseio, já anteriormente manifestado, de que as alterações introduzidas ao nível das estruturas orgânicas do ISS, designadamente no que respeita à reafecção a novas actividades e tarefas dos recursos humanos libertos por via da supracitada medida, se alicercem em princípios que promovam a eficiência, a eficácia e a economia dos serviços prestados, nomeadamente no que concerne à promoção da fiabilidade e controlo da informação financeira;

Em sede de contraditório o ISS afirma que os processos previstos no âmbito da centralização *" (...) libertam as áreas financeiras dos Centros Distritais de lançamentos contabilísticos das tarefas rotineiras, dá-lhes maior responsabilização ao nível da verificação e controlo. Numa lógica de Serviços Comuns e no médio prazo prevê-se que o DGF preste um serviço aos*



*Centros Distritais, com indicadores de desempenho bem definidos, ficando os Centros Distritais mais focalizados no negócio do ISS, L.P.”, referindo ainda o projecto de Reengenharia de Processos da Área de Gestão Financeira, no âmbito do Programa SCORE, como “ (...) um meio de promover a simplificação, uniformização e automatização dos processos, o aumento da qualidade dos serviços prestados e a implementação de modelos organizativos e de gestão mais ágeis, flexíveis e eficientes.”*

- No que respeita aos procedimentos contabilísticos propriamente ditos, parecem reunidas as condições para o cumprimento legal das fases da despesa, afigurando-se dispensável o usual recurso a procedimentos manuais, potencialmente causadores de erros e omissões, quer nas acções tendentes à contabilização em SIF das operações realizadas, quer na construção dos mapas de apoio necessários ao acompanhamento e controlo da execução do OSS;
- A generalidade das operações contabilísticas é passível de ser efectuada automaticamente pelo sistema, parecendo debelados os entraves mais significativos à sua adequada e atempada realização que possam ser imputados aos sistemas de informação financeira utilizados;
- Apesar das lacunas existentes na informação disponibilizada, a que atrás se fez referência, resultam, dos documentos consultados, claras evidências do empenho dos técnicos e dirigentes dos três organismos envolvidos na resolução dos problemas encontrados no SIF, sendo, apesar dos novos atrasos assumidos, manifesto um aperfeiçoamento na operacionalização do sistema informático, designadamente ao nível da pertinência da informação financeira aí constante;
- Os passos já dados e as citadas melhorias que o sistema apresenta não são, todavia, ainda suficientes para que se possa, de forma oportuna e fidedigna, extrair do SIF a informação financeira necessária a um efectivo acompanhamento e controlo da execução orçamental da segurança social, quer por parte do TC enquanto órgão superior de controlo externo, quer, internamente, por parte do IGFSS, entidade sob a qual impende tal incumbência.





# Tribunal de Contas

---



## **ANEXO III**

**Caixa Geral de Aposentações – *Dados Físicos e Financeiros relativos ao Triénio 2005-2007***



# Tribunal de Contas

---



## CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

### GLOSSÁRIO

15. **Aposentação** — consiste na cessação do exercício de funções, com a consequente atribuição de uma prestação pecuniária mensal vitalícia, designada por pensão;
16. **Aposentado** — é o utente que adquiriu o direito a uma pensão atribuída pela Caixa Geral de Aposentações (CGA), em função do tempo de subscritor ou de situação equiparada;
17. **Contribuinte** — é o utente que pagou ou se encontra a pagar uma quota para efeito de pensão de sobrevivência;
18. **Pensão de sobrevivência** — consiste numa prestação pecuniária mensal, cujo montante é determinado em função da pensão de aposentação correspondente ao tempo com desconto de quota para efeito de sobrevivência;
19. **Pensão unificada** — é uma pensão aplicável aos trabalhadores que tenham estado abrangidos pelo regime geral de segurança social (CNP) e pelo regime de previdência da função pública (CGA) e é calculada com base na junção do tempo com descontos para aqueles dois regimes, sendo que os períodos com descontos simultâneos para ambos os regimes apenas contam uma vez;
20. **Pensionista** — é o utente que adquiriu o direito a uma pensão, seja na qualidade de herdeiro hábil do contribuinte falecido, seja na qualidade de titular de pensão de preço de sangue ou outra de natureza especial;
21. **Quota** — é a contribuição mensal do subscritor ou contribuinte para a aposentação e para a pensão de sobrevivência e corresponde a uma percentagem 10% (7,5% para aposentação e 2,5% para pensão de sobrevivência) da remuneração relevante do cargo pelo qual se encontra inscrito na CGA;
22. **Reformado** — é o utente que adquiriu o direito a uma pensão, na qualidade de militar ou equiparado, atribuída pela CGA, em função do tempo de serviço contado para esse efeito ou de situação equiparada;
23. **Subscritor** — é o utente que paga quota para efeito de aposentação ou reforma;
24. **Titular de outros benefícios** — é o utente que adquiriu o direito a uma prestação pecuniária, paga normalmente de uma só vez, como, por exemplo, o subsídio por morte;
25. **Titular de subvenção mensal vitalícia** — é o utente que adquiriu o direito a um subsídio mensal, atribuído pela Caixa Geral de Aposentações, ao abrigo de legislação especial, por tempo de serviço prestado no exercício de certos cargos políticos.



# Tribunal de Contas

---

## I. INTRODUÇÃO

A Caixa Geral de Aposentações (CGA) foi criada em 1929<sup>100</sup> e tem sido, desde então, o organismo responsável pela gestão do regime de segurança social dos funcionários públicos que, vinculados a qualquer título, exerçam funções na administração central, regional e local. Até ao final do ano de 2005, a CGA era a única entidade com responsabilidades nesta matéria, designadamente, no que respeita às pensões de aposentação, de reforma (forças armadas e GNR), de sobrevivência e de outras de natureza especial (pensões de preço de sangue e pensões por serviços excepcionais e relevantes prestados à Pátria), exclusividade que perdeu com a aprovação da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro<sup>101</sup>, onde foi determinado que os novos funcionários públicos passariam, obrigatoriamente, a ser inscritos no Regime Geral da Segurança Social. Como é compreensível, este novo arquétipo levará, no futuro, à extinção deste organismo, passando os respectivos encargos a ser da responsabilidade da Segurança Social.

Os subscritores desta entidade são, na sua grande maioria, funcionários e agentes administrativos, civis e militares, da Administração Pública Central, Local e Regional, estando, no entanto, também abrangidos pelo regime de previdência da CGA, os magistrados, eleitos locais e deputados (por opção), professores do ensino particular e cooperativo e trabalhadores de algumas empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos<sup>102</sup>.

O presente anexo é sequência dos anteriormente publicados<sup>103</sup>, tendo como principal objectivo apresentar em termos gerais, com base apenas em elementos fornecidos por esta entidade, a realidade da CGA no triénio 2005-2007, quer ao nível da sua situação económico-financeira, quer no que respeita à evolução dos seus dados físicos.

## II. EVOLUÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO E DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DA CGA ENTRE 2005 E 2007

Nos subcapítulos que se seguem apresentam-se, para o triénio 2005-2007, as fontes de financiamento donde são originárias as principais receitas da CGA e as despesas mais significativas onde são aplicados os seus recursos financeiros.

### II.1. FONTES DE FINANCIAMENTO

No Quadro 1 subsequente, exibem-se, relativamente ao período considerado, as principais fontes de financiamento da CGA:

---

<sup>100</sup> Em 1934, foi instituído o Montepio dos Servidores do Estado (MSE) com o objectivo de assegurar o pagamento de pensões de sobrevivência aos herdeiros dos funcionários públicos.

<sup>101</sup> Cfr. complementarmente Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março.

<sup>102</sup> Desde 1996 foram integrados na CGA os fundos de Pensões das seguintes empresas, ficando esta entidade responsável pelos encargos com as respectivas pensões de aposentação, tendo, para o efeito, sido constituídas reservas especiais: BNU, 1996; DRAGAPOR, 1998; RDP I, 1999; INDEP, 2002; CTT, 2003; RDP II, 2003; INCM, 2004; ANA, 2004; NAV, 2004; CGD, 2004 (apenas relativo ao tempo de serviço prestado, por trabalhadores, à empresa entre 1 de Janeiro de 1992 e 31 de Dezembro de 2000). Por outro lado, no âmbito do processo de integração do pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República, a CGA ficou responsável pelo pagamento das pensões, cuja reserva foi constituída em 1997, com as verbas então recebidas do Território de Macau.

---

<sup>103</sup> Cfr. RAEOSS n.º 2/2005, de 25 de Maio, 2/2006, de 4 de Maio e 2/2007, de 14 de Junho, publicados em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



## Quadro 1 – CGA – Fontes de Financiamento da CGA

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2005	2006	2007	Δ 2005/06	Δ 2006/07
Quotizações	2.025,36	2.090,63	2.290,43	3,2%	9,6%
Quotas	1.531,07	1.483,62	1.476,68	(3,1%)	(0,5%)
Comparticipação de Entidades	494,29	607,02	813,76	22,8%	34,1%
Dotação do Orçamento de Estado	3.443,94	3.266,21	3.520,18	(5,2%)	7,8%
Contribuição do Estado*	3.218,76	3.040,35	3.291,45	(5,5%)	8,3%
Responsabilidade Estado Pagamento de Pensões	225,18	225,85	228,73	0,3%	1,3%
IVA consignado à CGA	55,95	485,49	466,68	767,7%	(3,9%)
Entregas para Pagamento de Pensões e Outras Prestações**	752,39	632,62	728,49	(15,9%)	15,2%
Outras Receitas	29,99	27,22	33,03	(9,2%)	21,4%
Transferência DL n.º 240-A/2004 (CGD)	1.075,92	0,00	0,00	(100,0%)	-
Transferência DL n.º 240-B/2004 (ANA)	68,17	0,00	0,00	(100,0%)	-
Transferência DL n.º 240-C/2004 (NAV)	17,67	16,60	0,00	(6,1%)	(100,0%)
Transferência DL n.º 240-D/2004 (INCM)	1,90	12,01	9,17	530,9%	(23,7%)
Transferência DL n.º 246/2003 (CTT)	0,23	0,26	0,04	13,8%	(84,1%)
Transferência DL n.º 291/2003 (RDP)	0,98	0,69	0,00	(29,6%)	(100,0%)
Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos	348,82	343,42	380,18	(1,5%)	10,7%
Empréstimos bancários	0,00	0,00	0,00	-	-
Saldo Transitado da gerência anterior	31,33	158,79	92,48	406,8%	(41,8%)
<i>Total sem o Saldo da Gerência Anterior</i>	<i>7.821,33</i>	<i>6.875,13</i>	<i>7.428,20</i>	<i>(12,1%)</i>	<i>8,0%</i>
<b>Total</b>	<b>7.852,66</b>	<b>7.033,93</b>	<b>7.520,68</b>	<b>(10,4%)</b>	<b>6,9%</b>

\* Designado pela CGA como "Subsídio do Estado"

\*\* Designado pela CGA como "Entidades por pagamento de Pensões e Outras Prestações"

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

O total das receitas obtidas pela CGA diminuiu cerca de € 818,73 milhões de 2005 para 2006 (de € 7.852,66 milhões para € 7.033,93 milhões) o que representou, face ao ano anterior, uma quebra na ordem dos 10,4%. Esta ocorrência está intimamente relacionada com o volume de transferências de fundos de pensões para a CGA ocorrido em 2005 (cerca de € 1.164,87 milhões) que, no ano seguinte, foi substancialmente inferior (apenas € 29,56 milhões). Em 2007 o montante relativo a estas transferências voltou a decrescer fixando-se em € 9,17 milhões.

De 2006 para 2007 observou-se um acréscimo do volume de financiamento na ordem € 486,75 milhões, para € 7.520,68 milhões, reflectindo uma varia-

ção homóloga positiva de cerca de 6,9%. Se não forem considerados os *Saldos Transitados das Gerências Anteriores*, estas variações cifrar-se-iam, respectivamente, em (12,1%) e 8,0%.

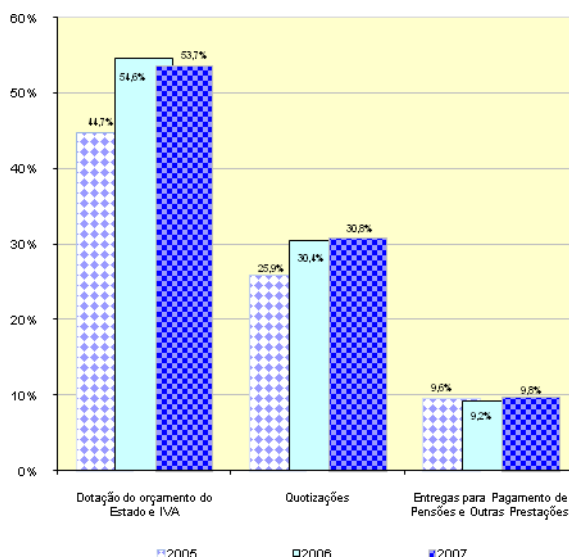
As fontes de financiamento mais representativas desta instituição são quatro, que, globalmente, representaram 79,2% do total das receitas em 2005, 76,3% em 2006 e 83,3% em 2007. O gráfico que seguidamente se exhibe apresenta o peso das referidas parcelas ("Entregas para Pagamento de Pensões e Outras Prestações", "Quotizações", "Dotação do Orçamento de Estado" e "IVA consignado à CGA" – estas duas últimas consideradas conjuntamente), relativamente ao total das receitas (sem os montantes relativos aos *Saldos Transi-*



# Tribunal de Contas

tados das Gerências Anteriores) e a sua evolução no período considerado.

**Gráfico 1 – CGA – Peso relativo das principais parcelas da receita entre 2005 e 2007**



Feita uma análise mais pormenorizada ao Quadro 1 e tendo em consideração os dados contidos no gráfico precedente é possível concluir que as **Dotações do Orçamento de Estado** (*Contribuição do Estado e Responsabilidade do Estado no Pagamento de Pensões*) são a fonte de financiamento mais importante da CGA, representando um peso relativo de 44,0% em 2005, 47,5% em 2006 e 47,4% em 2007. Em termos absolutos o montante desta parcela fixou-se, em 2007, em cerca de € 3.520,18 milhões, registando-se, face ao ano anterior, um acréscimo de quase € 254 milhões (7,8% superior ao montante arrecadado no ano anterior), quando em 2006 se havia verificado, comparativamente a 2005, uma contracção do volume desta dotação na ordem dos € 177,73 milhões (menos cerca de 5,2% em termos homólogos) para cerca de € 3.266,21 milhões. De notar que esta diminuição se ficou a dever, integralmente, ao decréscimo observado nas **Contribuição do Estado** que recuaram, relativamente a 2005, cerca de € 178,41 milhões (menos 5,5%), fixando-se, em 2006, em aproximadamente € 3.040,35 milhões. Em 2007 verificou-se uma inversão deste pendor, registando-se um crescimento desta componente na ordem dos 8,3%, mais cerca de € 251,09 milhões que no ano anterior, atingindo este montante cerca de € 3.291,45 milhões.

Todavia, nos últimos anos, o Estado tem vindo a reforçar sua participação no financiamento desta instituição através da consignação de receitas do IVA<sup>104</sup>.

De facto, a parcela relativa ao **IVA consignado à CGA** ganhou especial relevância a partir de 2006<sup>105</sup> quando representou cerca de 7,1% das receitas totais (€ 485,49 milhões), atingindo, em 2007, os € 466,68 milhões, o que significou 6,3% das verbas arrecadadas nesse ano. Como se pode observar no Gráfico 1, se considerados de forma agregada os valores correspondentes à **Dotação do Orçamento de Estado e do IVA consignado à CGA**, o seu peso relativo no total das receitas, evoluiu de 44,7% em 2005, atingido os 54,6% em 2006, registando, em 2007, um ligeiro decréscimo para os 53,7% do total dos recursos financeiros à disposição deste organismo.

As receitas provenientes de **Quotizações** (*Quotas e Comparticipação das Entidades*) atingiram, em 2007, os € 2.290,43 milhões, montante que representa 30,8% dos recursos financeiros totais obtidos neste ano, o que configura, face a 2006, um crescimento de 9,6%. No exercício económico de 2005 (€ 2.025,36 milhões) e 2006 (€ 2.090,63 milhões) esta parcela significou, respectivamente, 25,9% e 30,4% das receitas cobradas. Feita uma análise em separado às duas componentes desta parcela, verifica-se, relativamente às *Quotas*, um declínio homólogo de 3,1%, ocorrido de 2005 para 2006, e uma variação no mesmo sentido de 0,5% no período seguinte, dinâmicas estas que, em termos absolutos, significaram quebras de receitas de € 47,45 milhões e € 6,94 milhões, respectivamente<sup>106</sup>. Quanto ao peso relativo desta fonte de financiamento, variou entre os 19,6% das receitas totais obtidas em 2005 (€ 1.531,07 milhões) e os 21,6% das relativas a 2006 (€ 1.483,62 milhões), enquanto, em 2007, se

<sup>104</sup> Cfr. art.º 3 da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho onde ficou definido que "a receita do imposto sobre o valor acrescentado resultante do aumento da taxa normal operada pela presente lei, reportada à cobrança efectuada a partir da respectiva entrada em vigor e às operações tributáveis ocorridas a partir do mesmo período, é consignada, em igual proporção, à segurança social e à Caixa Geral de Aposentações". Note-se que a consignação destas receitas resultantes do aumento da taxa normal do IVA de 19% para 21%, tem carácter excepcional e vigorará apenas até 31 de Dezembro de 2009, cfr. n.º 3 do art.º 3.º da supracitada Lei.

<sup>105</sup> Esta Lei só entrou em vigor no dia 1 de Julho de 2005, o que significa que, em 2005, o montante arrecadado por conta desta parcela das receitas diz apenas respeito aos 6 meses em que a mesma vigorou neste ano. De qualquer forma, de acordo com o relatório e contas de 2006, os quase € 56 milhões provenientes desta fonte de financiamento, contabilizados em 2005, não correspondiam ao total das receitas a que a CGA tinha efectivamente direito nesse ano, uma vez que se encontravam em dívida cerca de € 73,2 milhões, o que perfazia um total de, aproximadamente, € 129,1 milhões.

<sup>106</sup> Circunstância que estará relacionada com a entrada em vigor da Lei n.º 65/2005, de 29 de Dezembro.



fixou em cerca de 19,9% (€ 1.476,68 milhões). No que concerne às *Comparticipação de Entidades* foram arrecadados, em 2007, cerca de € 813,76 milhões, 34,1% acima do obtido em 2006 (mais € 206,74 milhões). O peso relativo destes recursos financeiros face ao total das receitas arrecadadas em cada ano tem vindo a crescer de forma significativa, tendo representado 6,3% em 2005, 8,8% em 2006 e 11,0% em 2007<sup>107</sup>.

A parte das receitas arrecadadas por via das *Entrega para Pagamento de Pensões e outras Prestações*<sup>108</sup>, depois da quebra de cerca de € 119,77 milhões verificada de 2005 para 2006 (variação homóloga negativa de 15,9%), verificou-se, de 2006 para 2007, um acréscimo de 15,2%, fixando-se este montante em € 728,49 milhões. Quanto à evolução observada no seu peso relativo no total das receitas, em 2005 atingiu os 9,6%, em 2006 a sua importância decresceu ligeiramente para os 9,2%, voltando, no ano imediato, a aumentar para os 9,8%.

No que respeita às receitas relativas à transferência<sup>109</sup> para a CGA de *Fundos de Pensões*<sup>110</sup> (e respectivas responsabilidades) de algumas empresas de capitais públicos, o seu peso relativo tem vindo a perder expressão, situando-se, em 2007, em apenas 0,1% do total das receitas (cerca de € 9,21 milhões), quando em 2005 ascendia a quase 15% (cerca de € 1.164,87 milhões).

Por último, nota para os rendimentos e reembolsos obtidos, ao longo do período em análise, provenientes das *Aplicações Financeiras* detidas pela CGA. Assim, em 2005, esta fonte de proventos atingiu os € 348,82 milhões o que significou 4,5% da totalidade

das receitas obtidas; em 2006 estes proveitos registaram, em comparação com o ano transacto, um decréscimo de 1,5%, fixando-se em € 343,42 milhões, o que representou 5,0% do montante anual auferido pelo organismo; finalmente, em 2007, o peso relativo desta parcela na totalidade das receitas obtidas no ano cifrou-se em 5,1%, registando, face ao período homólogo anterior, um aumento de 10,7%, o que em valor absoluto representa cerca de € 380,18 milhões.

## II.2. APLICAÇÃO DE RECURSOS

Os valores referentes aos principais encargos da CGA registados no triénio 2005/07 encontram-se expostos no Quadro 2:

<sup>107</sup> Facto que se fica a dever em grande medida ao aumento de 13% par 15% que se fez sentir, de 2005 para 2006 (em 2007 manteve-se a contribuição de 15%), nas contribuições aplicadas "(...) às entidades com autonomia administrativa e financeira que têm trabalhadores abrangidos pelo regime de protecção social na função pública em matéria de pensões.", cfr. Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro e Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

<sup>108</sup> Importâncias entregues pelas entidades empregadoras resultantes de encargos incorridos com pensões de aposentação de beneficiários abrangidos por disposições legais que permitem a aposentação antecipada (antes de completarem o tempo de serviço previsto na lei).

<sup>109</sup> Há que considerar, também, os proveitos para a CGA decorrentes da integração destes fundos de pensões, nomeadamente, as contribuições feitas pelas entidades patronais e os juros e mais-valias resultantes de aplicações financeiras efectuadas. Cfr. ponto V deste Anexo.

<sup>110</sup> A CGA ficou responsável pelos encargos com as pensões de aposentação do pessoal afecto às empresas que procederam à transferência dos citados fundos de pensões, cfr. Relatório n.º 40/05, "Auditoria Orientada às Transferências para a CGA das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, RDP, CGD, ANA, NAV – Portugal e INCM", disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).





## Quadro 2 – CGA – Aplicação de Recursos da CGA

(em milhões de euros)

Aplicação de Recursos	2005	2006	2007	Δ 2005/06	Δ 2006/07
Pensões	6.344,72	6.773,74	7.184,09	6,8%	6,1%
Aposentação	5.728,65	6.116,01	6.501,60	6,8%	6,3%
Sobrevivência	616,07	657,73	682,49	6,8%	3,8%
Outras Prestações	40,67	44,68	43,84	9,9%	(1,9%)
Outras Despesas	37,37	31,39	36,33	(16,0%)	15,8%
Encargos Financeiros	0,01	0,15	0,90	1127,2%	514,3%
Transferências Instituições Comunitárias	4,13	1,77	1,41	(57,0%)	(20,4%)
Aplicações Financeiras	1.266,96	89,72	80,76	(92,9%)	(10,0%)
Amortizações empréstimos bancários	0,00	0,00	0,00	-	-
Saldo da Gerência	158,79	92,48	173,35	(41,8%)	87,4%
<i>Total sem o Saldo da Gerência</i>	<i>7.693,86</i>	<i>6.941,45</i>	<i>7.347,33</i>	<i>(9,8%)</i>	<i>5,8%</i>
<b>Total</b>	<b>7.852,66</b>	<b>7.033,93</b>	<b>7.520,68</b>	<b>(10,4%)</b>	<b>6,9%</b>

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

As despesas da CGA (não entrando em linha de conta com os Saldos da Gerência) manifestaram, nos três anos aqui considerados, uma tendência mista, passando de gastos na ordem dos € 7.693,86 milhões em 2005, para € 6.941,45 milhões em 2006 e € 7.347,33 milhões no ano seguinte, o que significou uma redução dos gastos na ordem dos 9,8% (menos cerca de € 752,41 milhões) de 2005 para 2006 e um acréscimo de 5,8% no período subsequente (mais, aproximadamente, € 405,88 milhões). A redução das despesas verificada de 2005 para 2006 pode ser explicada por se ter verificado uma restrição significativa nos montantes disponíveis para investimento em *aplicações financeiras* (decréscimo de cerca de 92,9%, o que significou uma quebra em valor absoluto na ordem dos € 1.177,25 milhões), resultante do declínio de receitas provenientes da transferência dos fundos de pensões para a CGA (menos cerca de € 1.135,32 milhões, de 2005 para 2006). No período seguinte esta diminuição não foi tão expressiva, tendo-se, ainda assim, verificado uma quebra do investimento financeiro em cerca de 10%. Por outro lado, os encargos financeiros têm vindo a averbar crescimentos homólogos significativos, 1.127,2% de 2005 para 2006 e 514,3% no período seguinte, ou seja, em valores absolutos, esta rubrica cresceu de € 11,92 mil, em 2005, para € 898,94 mil, em 2007.

As *Pensões* são, naturalmente, a principal despesa da CGA, representando, no triénio em análise,

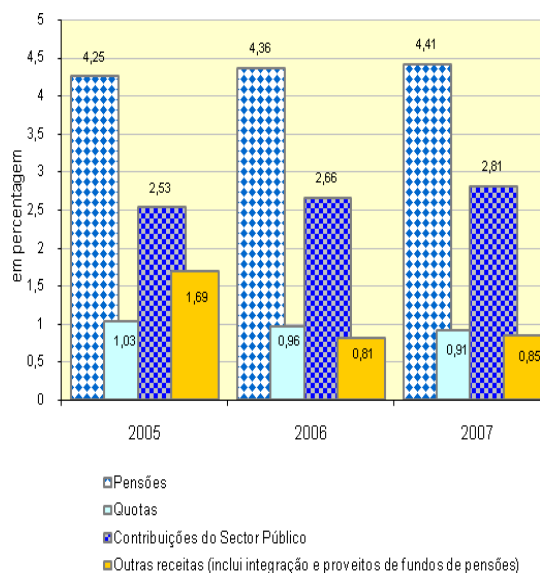
respectivamente, 80,8%, 96,3% e 95,5% dos gastos totais efectuados nesses anos, o que, em termos absolutos, configura dispêndios de € 6.344,72 milhões em 2005, € 6.773,74 milhões em 2006 e € 7.184,09 milhões em 2007 (o que reflecte um crescimento homólogo de 6,8% no primeiro período e de 6,1% no segundo). Destes montantes, um pouco mais de 90% são referentes ao pagamento de *pensões de aposentação* (que registaram, em termos homólogos, uma desaceleração de cerca de meio ponto percentual) e os restantes 10% referentes à liquidação de *pensões de sobrevivência* (eventualidade que, em 2007, registou um crescimento 3 pontos percentuais inferior ao verificado no período anterior).

### II.3. PRINCIPAIS FLUXOS FINANCEIROS DA CGA EM PERCENTAGEM DO PIB

Como síntese da exposição efectuada nos pontos II.1 e II.2, confrontam-se no Gráfico 2, relativamente a cada um dos anos aqui considerados (2005, 2006 e 2007), os principais fluxos financeiros da CGA com o Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes.



**Gráfico 2 – CGA – Principais Fluxos Financeiros da CGA em percentagem do PIB**



A leitura da imagem gráfica anterior permite apreciar a evolução, em percentagem do PIB, do peso das despesas com pensões. Se recuarmos a 2003, esse rácio não tinha ainda atingido os 4%, avançando para 4,15% em 2004, 4,25% no ano seguinte e 4,36% em 2006. Em 2007, este indicador progrediu apenas 0,05 pontos percentuais para os 4,41%. Para esta circunstância podem ter concorrido dois factores: em primeiro lugar, a alteração ao regime de pensões gerido pela CGA, cujo efeito se fez sentir com mais acuidade em 2007, designadamente os mecanismos de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões<sup>111</sup>;

<sup>111</sup> Cfr. Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro. Para além da aplicação do regime geral da segurança social aos funcionários e agentes da Administração Pública que com esta iniciaram uma relação jurídica de emprego desde 1 de Janeiro de 2006, este diploma legal veio introduzir outras alterações ao Estatuto da Aposentação, nomeadamente:

- Convergência progressiva, a partir de 2006 até 2015, com o regime de segurança social da idade legal mínima da reforma necessária para acesso à aposentação para a generalidade dos funcionários públicos actualmente inscritos na Caixa Geral de Aposentações, ao ritmo de seis meses em cada ano e até atingir os 65 anos de idade;
- Aumento progressivo do número de anos de serviço para obtenção da pensão completa para os subscritores inscritos até 31 de Agosto de 1993;
- Alteração da fórmula de cálculo das pensões para os funcionários públicos inscritos até 31 de Agosto de 1993, bem como para as respectivas pensões de sobrevivência, de forma a garantir a convergência para a fórmula de cálculo aplicável a todos os funcionários públicos admitidos após 1

por outro lado, e em segundo lugar, o crescimento mais vigoroso do PIB registado em 2007 (cerca de 1,9%)<sup>112</sup> funcionou, cumulativamente com a desaceleração, em termos homólogos, do ritmo de crescimento destas despesas, como amortecedor da evolução deste indicador.

No que respeita às receitas de *contribuições do sector público*, observa-se um sucessivo aumento do seu peso em percentagem do PIB. De facto, face a uma crescente necessidade de financiamento decorrente do incremento das despesas com pensões e assistindo-se a um decréscimo das verbas provenientes das *Quotas pagas pelos subscritores*<sup>113</sup>, tem sido indispensável aumentar as transferências do Estado para este organismo, designadamente por via das rubricas "*Contribuição do Estado*" que, face a 2006, cresceu 8,3%; "*Comparticipação de Entidades*" cujo aumento relativamente ao ano anterior ascendeu a 34,1%; e do "*IVA consignado da CGA*" que, ainda assim, sofreu uma quebra de cerca de € 18,81 milhões, ou seja, 3,9% menos que no ano anterior.

Por fim, quanto às *outras receitas*, cujas principais parcelas foram, até 2005, a integração dos fundos de pensões e respectivos proveitos, nota-se, a partir de 2006, um acentuado decréscimo no seu peso em relação ao PIB (cerca de metade do apurado em 2005), uma vez que, nos últimos dois anos, os montantes arrecadados por esta via foram insignificantes quando comparados com os obtidos em 2005 (apenas € 9,21 milhões em 2007 e € 29,55 milhões em 2006, quando, em 2005 esta parcela remontou a cerca de € 1.164,87 milhões).

de Setembro de 1993 e os beneficiários do regime geral da segurança social.

<sup>112</sup> O crescimento do PIB, segundo dados do INE de Março de 2008, cifrou-se em 0,9% em 2005 e 1,3% em 2006.

<sup>113</sup> No Ponto III deste Anexo abordar-se-á o conceito de índice de dependência que é um factor determinante para uma melhor compreensão deste fenómeno.

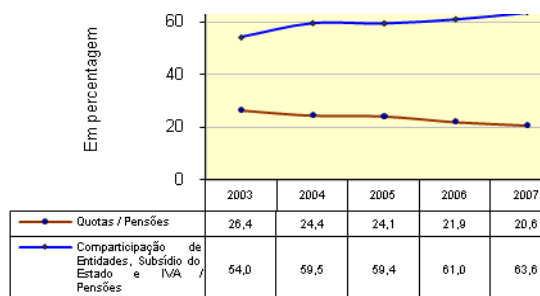


# Tribunal de Contas

## II.4. PESO RELATIVO DAS PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO NAS DESPESAS COM PENSÕES

No Gráfico 3 que abaixo se expõe encontram-se representados, para o quinquénio 2003/2007, por um lado, os índices de cobertura das pensões pelas receitas das *quotas* pagas pelos subscritores e, por outro, pelo *subsídio* atribuído anualmente pelo Estado, *comparticipações de entidades* e *IVA consignado à CGA*.

**Gráfico 3 – CGA – Índice de Cobertura das despesas com Pensões**



Fonte: Caixa Geral de Aposentações

A capacidade de fazer face às despesas com pensões com as verbas oriundas das Quotas mensais pagas pelos subscritores da CGA tem registado uma diminuição progressiva ao longo dos anos aqui em confronto. Na realidade, de 2003 para 2004, assistiu-se a um declínio deste rácio em cerca de dois pontos percentuais (de 26,4% para 24,4%), verificando-se, no período imediato, uma quebra ligeira de apenas 0,3%, para, em 2005/2006, se voltar a acentuar esse pendor, registando-se a mais forte queda deste índice no período analisado, cerca de 2,2 pontos percentuais (de 24,1% em 2005, para 21,9% em 2006), finalmente, em 2007, apesar de mais ligeira, observou-se novo decréscimo, agora de cerca de 1,3 pontos percentuais, para 20,6%. Conclui-se, portanto, que no decurso deste quinquénio, a capacidade das receitas das Quotas cobrirem as despesas com as pensões, enfraqueceu cerca de 5,8 pontos percentuais, espelhando um crescimento particularmente mais acentuado destes gastos relativamente àqueles proveitos. Este fenómeno está estreitamente correlacionado com a perda de novos subscritores, facto que é analisado, adiante, no ponto III deste anexo.

Por outro lado, no que se refere ao grau de cobertura das despesas com o pagamento de pensões, proporcionado pela utilização de receitas originárias das

*contribuições do Estado, das participações de entidades* e do *IVA consignado à CGA*, é notório um significativo aumento deste indicador, tendo evoluído de 54,0% em 2003, para 63,6% em 2007, o que revela um reforço de 9,6 pontos percentuais num período de cinco anos. O aumento das necessidades deste tipo de financiamento deve-se, em particular, a uma dinâmica de crescimento mais acelerada manifestada pelas despesas com pensões (9,5% em 2003/04; 6,0% no período de 2004 para 2005; 6,8% de crescimento homólogo em 2005/06; e 6,1% no período seguinte) relativamente a um incremento mais comedido, ou mesmo negativo, das receitas arrecadadas provenientes do pagamento de quotas dos subscritores (crescimento de 1,1% de 2003 para 2004; 4,7% no período seguinte; e decréscimos de 3,1% e 0,5% apurados nos períodos de 2005/2006 e 2006/2007, respectivamente).

A este respeito importa ainda destacar que o Estado<sup>114</sup> enquanto entidade empregadora não tem vindo a realizar as contribuições para a CGA, tal como acontece com os agentes económicos que operam no sector privado, relativamente aos trabalhadores por conta de outrem, inscritos na Segurança Social (23,75% sobre a respectiva massa salarial)<sup>115</sup>. Se fosse considerado este cenário, as contribuições do Estado, nos cinco anos aqui analisados, seriam as seguintes:

(em milhões de euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
Contribuição efectiva do Estado	2.952,7	3.562,8	3.769,0	4.132,86	4.571,89
Contribuições do Estado com uma taxa de 23,75%	3.433,3	3.472,5	3.636,3	3.523,6	3.507,1

Comparando os dados apurados, considerando uma taxa contributiva de 23,75%, com os valores efectivamente entregues pelo Estado a esta entidade no âmbito das suas *contribuições*<sup>116</sup>, verifica-se que a partir de 2004 o total das entregas por parte do Estado, nas suas várias componentes, tem uma expressão mais

<sup>114</sup> Os Serviços e Fundos Autónomos e as Autarquias Locais, apesar de efectuarem contribuições para a CGA, fazem-no em percentagens bastante inferiores (15%) aos 23,75% do sector privado (Cfr. art.º 18.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro).

<sup>115</sup> A taxa contributiva paga pelas entidades empregadoras públicas relativamente às remunerações dos funcionários públicos inscritos no regime geral da Segurança Social (por força da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro), é de 12,08%, cfr. n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março.

<sup>116</sup> Os montantes usados nesta análise como "*Contribuição efectiva do Estado*" são o somatório anual da "*Contribuição do Estado*", da "*Comparticipação das Entidades*" e do "*IVA consignado à CGA*".



significativa que o montante que seria cobrando através da comparticipação de 23,75%.

Considerando os montantes que caberia ao Estado entregar à CGA caso fosse aplicada uma taxa de 15%, como determina a Lei do OE para 2008, para as "(...) entidades públicas ou privadas, com autonomia administrativa e financeira (...)"><sup>117</sup>, verifica-se que estes variariam entre os € 2.168,4 milhões apurados para 2003 e os € 2.296,6 milhões calculados para 2005. O montante em 2007 fixar-se-ia em cerca de € 2.215,0 milhões. Estes montantes são inferiores aos respeitantes à "Contribuição do Estado" para a CGA transferidos anualmente do OE, mesmo adicionados à actual comparticipação do IVA, pelo que seriam manifestamente insuficientes para financiar a CGA.

A não regularização destas dívidas por parte destas entidades agrava ainda mais a dependência, já atrás aludida, em relação às transferências anuais que o Estado necessita de fazer a título de subsídios, colocando em causa a situação económico-financeira deste organismo.

(em milhões de euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
Contribuições do Estado com uma taxa de 15%	2.168,4	2.193,2	2.296,6	2.225,4	2.215,0

Há, no entanto, que considerar que a ausência no passado por parte das entidades públicas dessas contribuições impediu a existência agora de uma "almofada financeira" na CGA que permitisse uma menor contribuição do Estado para fazer face às responsabilidades com o pagamento de pensões.

Por outro lado, outro factor a realçar e que se prende com esta matéria, respeita aos montantes em dívida a esta instituição por parte de organismos da Administração Central, Regional e Sector Empresarial do Estado que, tendo apenas em consideração o ano de 2007, ascendiam a cerca de € 206,07 milhões, repartidos, em número de devedores e montantes, da seguinte forma:

	2007	
	Número de Devedores	Montante em dívida em milhões de euros
Serviços e Fundos Autónomos	297	94,01
Autarquias	1.743	30,35
Empresas	1.814	81,71
<b>Total</b>	<b>3.881</b>	<b>206,07</b>

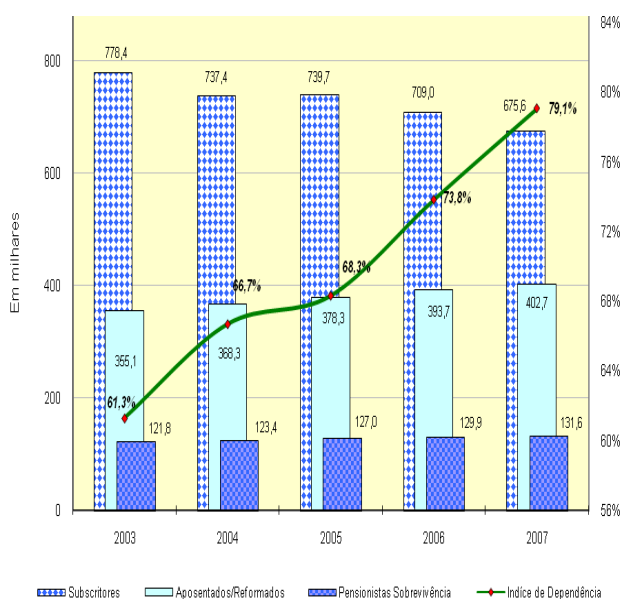
<sup>117</sup> Cfr. art.º 18.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.



### III. CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DOS APOSENTADOS, PENSIONISTAS E SUBSCRITORES, DA CGA

O Gráfico 4 que se apresenta, inclui, no que respeita aos anos compreendidos entre 2003 e 2007, o número de subscritores, de aposentados e de pensionistas inscritos na CGA, expondo, paralelamente, o índice de dependência apurado ao longo deste período, correspondente ao rácio entre o número total de aposentados e pensionistas de sobrevivência e o número total de subscritores inscritos neste organismo.

**Gráfico 4 – CGA – Subscritores, Aposentados, Pensionistas e Índice de Dependência**



Fonte: Caixa Geral de Aposentações

Como se pode observar no gráfico precedente, no decurso dos cinco anos considerados observou-se um agravamento considerável do índice de dependência dos aposentados e pensionistas relativamente aos subscritores, registando-se uma evolução de 61,3% em 2003, para 79,1% em 2007, o que configura uma subida de 17,8 pontos percentuais, podendo esta conjuntura ser decomposta em duas etapas: 7 pontos percentuais respeitam ao aumento verificado no ciclo 2003/2005 e 10,8 pontos percentuais no período 2005/2007, o que traduz uma aceleração desta dinâmica nos anos mais recentes.

Este acontecimento é consequência do gradual aumento do número de aposentados e pensionistas<sup>118</sup>, face ao decréscimo continuado do número de subscritores (excepção feita ao ligeiro aumento ocorrido de 2004 para 2005), circunstância que advém, quer de fenómenos de natureza demográfica, designadamente, do aumento da esperança de vida após a passagem à condição de aposentado, quer de questões de natureza política, uma vez que o pendor decrescente do número de subscritores (menos cerca de 102,8 mil de 2003 para 2007) é resultado, em grande parte, da obrigatoriedade, desde 1 de Janeiro de 2006, de inscrever todos os novos funcionários públicos no Regime Geral da Segurança Social (conforme art.º 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, conjugado com o Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março).

Sublinhe-se, por último, que a lei actual conduzirá ao agravamento desta tendência, conduzindo ao progressivo aumento do índice de dependência e a prazo, como atrás mencionado, à forçosa extinção deste organismo do Estado.

#### III.1. NÚMERO, SEXO E IDADE DOS APOSENTADOS DA CGA NO TRIÉNIO 2005-2007

No Quadro 3 apresenta-se a distribuição etária e por sexo dos aposentados da CGA, verificada no triénio 2005/2007:

<sup>118</sup> Só nos últimos três anos o número de novos pensionistas (aposentados/reformados – a grande maioria –, pensionistas de sobrevivência e de preço de sangue e outras) cifrou-se em 89.630 indivíduos (mais 29.539 em 2005, 33.066 em 2006 e 27.025 em 2007).



## Quadro 3 – CGA – Sexo e Escalões Etários dos Aposentados da CGA

(em unidades)

Escalões Etários	Homens					Mulheres				
	2005	2006	2007	2005/06	2006/07	2005	2006	2007	2005/06	2006/07
Menos de 30 anos	75	50	33	(33,3%)	(34,0%)	4	2	0	(50,0%)	(100,0%)
Entre 30 e 39 anos	788	681	563	(13,6%)	(17,3%)	68	58	52	(14,7%)	(10,3%)
Entre 40 e 49 anos	4.289	3.941	3.582	(8,1%)	(9,1%)	1.187	1.033	883	(13,0%)	(14,5%)
Entre 50 e 59 anos	43.884	42.072	38.727	(4,1%)	(8,0%)	28.993	30.408	29.233	4,9%	-3,9%
Entre 60 e 69 anos	87.082	89.517	91.071	2,8%	1,7%	58.410	63.406	67.599	8,6%	6,6%
Entre 70 e 79 anos	68.974	71.763	74.322	4,0%	3,6%	42.383	45.212	48.070	6,7%	6,3%
Mais de 79 anos	26.778	28.505	30.040	6,4%	5,4%	15.364	17.015	18.490	10,7%	8,7%
<b>Total</b>	<b>231.870</b>	<b>236.529</b>	<b>238.338</b>	<b>2,0%</b>	<b>0,8%</b>	<b>146.409</b>	<b>157.134</b>	<b>164.327</b>	<b>7,3%</b>	<b>4,6%</b>

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

Em 2007, o total de aposentados da CGA ascendeu aos 402.665 indivíduos (mais 9.002 que em 2006 e mais 24.386 que em 2005), sendo cerca de 238,3 mil homens (59,2%) e 164,3 mil mulheres (40,8%). No que respeita à evolução manifestada por esta população nos anos analisados, verifica-se que, em termos totais, cresceu 4,1% de 2005 para 2006 e 2,3% no período seguinte, havendo que destacar que a dinâmica de crescimento dos aposentados do sexo feminino é visivelmente mais rápida que a expressa pelos do sexo masculino (7,3% e 4,6%, respectivamente de 2005 para 2006 e de 2006 para 2007 para o primeiro grupo, comparativamente aos 2,0% e 0,8%, nos mesmos períodos, para o segundo).

Quanto às idades dos aposentados da CGA, cerca de 86,7% estão incluídos na faixa etária compreendida entre os 50 e os 79 anos, no âmbito da qual o escalão etário dos 60 aos 69 anos é o mais representativo, abarcando 39,4% dos indivíduos nesta situação.

### III.2. NÚMERO, SEXO E IDADE DOS SUBSCRITORES DA CGA NO TRIÊNIO 2005-2007

No Quadro 4 estão patentes, relativamente ao período 2005/2007, os dados respeitantes à distribuição, por sexo e idade, dos subscritores da CGA:



**Quadro 4 – CGA – Sexo e Escalões Etários dos Subscritores da CGA**

(em unidades)

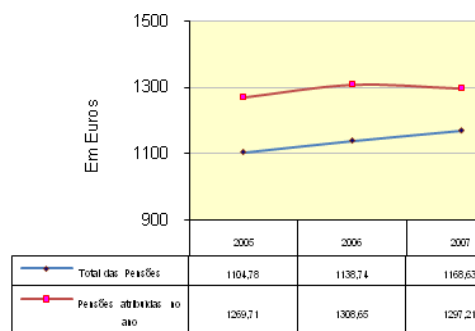
Escalões Etários	Homens					Mulheres				
	2005	2006	2007	2005/06	2006/07	2005	2006	2007	2005/06	2006/07
Menos de 30 anos	47.946	38.845	28.939	(19,0%)	(25,5%)	42.435	29.956	19.044	(29,4%)	(36,4%)
Entre 30 e 39 anos	77.753	74.968	71.175	(3,6%)	(5,1%)	114.182	106.653	98.960	(6,6%)	(7,2%)
Entre 40 e 49 anos	106.564	103.679	99.602	(2,7%)	(3,9%)	138.647	135.360	132.335	(2,4%)	(2,2%)
Entre 50 e 59 anos	78.313	82.270	86.192	5,1%	4,8%	100.298	103.297	105.473	3,0%	2,1%
Entre 60 e 69 anos	13.683	13.252	13.046	(3,1%)	-	19.462	20.171	20.325	3,6%	0,8%
Mais de 69 anos	204	246	220	-	(10,6%)	177	300	249	69,5%	(17,0%)
<b>Total</b>	<b>324.463</b>	<b>313.260</b>	<b>299.174</b>	<b>(3,5%)</b>	<b>(4,5%)</b>	<b>415.201</b>	<b>395.737</b>	<b>376.386</b>	<b>(4,7%)</b>	<b>(4,9%)</b>

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

No final do ano de 2007 o número total de subscritores apresenta, face ao ano anterior, uma diminuição na ordem do 33.437 indivíduos (reflectindo uma baixa de 4,7%), fixando-se em 675.560 indivíduos, dos quais 299.174 homens (44,3%) e 376.386 mulheres (55,7%).

A distribuição por escalões etários revela que o mais expressivo é o que abrange subscritores entre os 40 e os 49 anos, abarcando 34,3% do número total de indivíduos. Por outro lado, cerca de 87,9% dos subscritores da CGA têm idades compreendidas entre os 30 e os 59 anos, sendo que, com mais de 69 anos, existem apenas 469 pessoas.

**Gráfico 5 – CGA – Pensões Médias dos Aposentados/Reformados**



Fonte: Caixa Geral de Aposentações

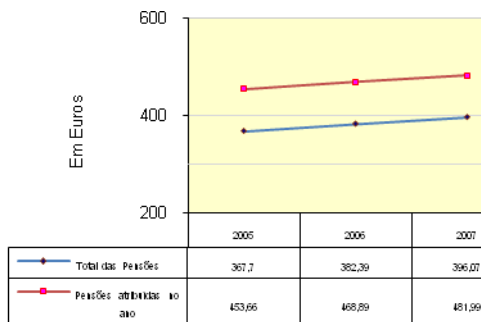
## IV. PENSÕES MÉDIAS

Os gráficos seguintes mostram a evolução, nos últimos três anos, das pensões médias dos Aposentados/Reformados, dos pensionistas de Sobrevivência e dos beneficiários de pensões de Preço de Sangue e Outras, fazendo-se a destriça entre os valores médios do total das pensões e os valores médios quando consideradas apenas as novas pensões atribuídas em cada um dos anos.

As pensões dos aposentados/reformados são as que, em termos médios, apresentam os valores mais elevados, oscilando entre os € 1.104,78 apurados em 2005 e os € 1.168,63 relativos ao exercício económico de 2007. Se consideradas apenas as pensões atribuídas nos anos em análise, apuram-se valores relativamente superiores, sendo de notar que, de 2006 para 2007, este valor médio, contrariamente à tendência esperada, apresenta uma ligeira quebra de cerca de € 11,44, fixando-se, neste último ano, em € 1.297,21.



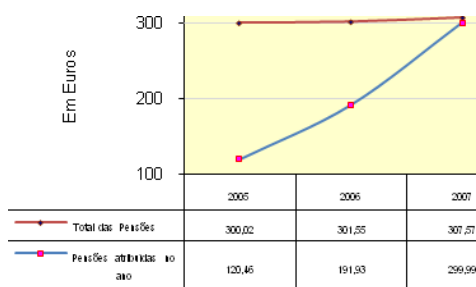
### Gráfico 6 – CGA – Pensões Médias de Sobrevivência



Fonte: Caixa Geral de Aposentações

As pensões médias de sobrevivência correspondem a cerca de 33% das pensões médias dos aposentados/reformados e variam entre os € 367,7 em 2005 e os € 396,1 calculados em 2007. No que respeita apenas às prestações desta eventualidade, atribuídas nos anos aqui analisados, verifica-se que estas são à volta de € 86 superiores aos valores calculados para o total destas pensões.

### Gráfico 7 – CGA – Pensões Médias de preço de Sangue e Outras



Fonte: Caixa Geral de Aposentações

Os valores médios destas pensões são os mais baixos do conjunto aqui considerado, variando, nos três anos aqui estudados, entre os € 300,0 e os € 307,6, sendo de salientar que, fruto de uma diminuição significativa do número de beneficiários destas prestações (2.727 em 2005, 570 em 2006 e apenas 321 em 2007), o valor médio das pensões atribuídas nestes anos tem vindo, progressivamente, a convergir com o valor médio apurado para o total das pensões, passando de cerca de € 120 em 2005, para aproximadamente € 300 em 2007.

## V. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO DOS FUNDOS DE PENSÕES CONSTITUÍDOS

No quadro seguinte apresentam-se os montantes correspondentes às reservas iniciais constituídas na CGA na sequência da integração de fundos de pensões de empresas de capitais públicos<sup>119</sup>, o valor dessas mesmas reservas no início e no final de 2007 e a percentagem que, nesta última data, as mesmas representam face ao montante constituído inicialmente.

<sup>119</sup> Com exceção de "Macau", veja-se nota explicativa incluída no quadro.





## Quadro 5 – CGA – Evolução dos “Fundos de Pensões” integrados na CGA

(em milhões de Euros)

Fundo		Reserva Inicial no ano de constituição	Reserva em 01-01-2007	Reserva em 31-12-2007	Relação entre Reserva em Dezembro de 2007 e a Reserva no ano de constituição
Empresa*	Ano de Constituição	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)x100
BNU	1996	254,25	116,42	92,53	36,4%
DRAGAPOR	1998**	7,68	7,47	7,05	91,8%
RDP I	1999	28,43	20,44	18,52	65,1%
MACAU	1997	115,16	86,27	70,42	61,1%
INDEP	2002	26,00	17,07	14,56	56,0%
CTT	2003	807,70	527,16	397,64	49,2%
RDP II	2003	47,24	48,26	45,41	96,1%
INCM	2004	137,80***	134,24	129,59	94,0%
ANA	2004	173,62***	164,81	154,33	88,9%
NAV	2004	235,71***	229,18	218,50	92,7%
CGD	2004	2.504,42***	2.405,12	2.275,14	90,8%
<b>Total</b>		<b>4.338,01</b>	<b>3.756,43</b>	<b>3.423,69</b>	<b>78,9%</b>

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

\* Com exceção de “Macau”, constituída com as verbas recebidas pela CGA do Território de Macau, no âmbito do processo de integração de pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República.

\*\* O despacho autorizador do Secretário de Estado do Orçamento é de 15 de Junho de 1999.

\*\*\* Valor reportado a 31 de Dezembro de 2004, cuja constituição foi autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento, em 7 de Julho de 2005.

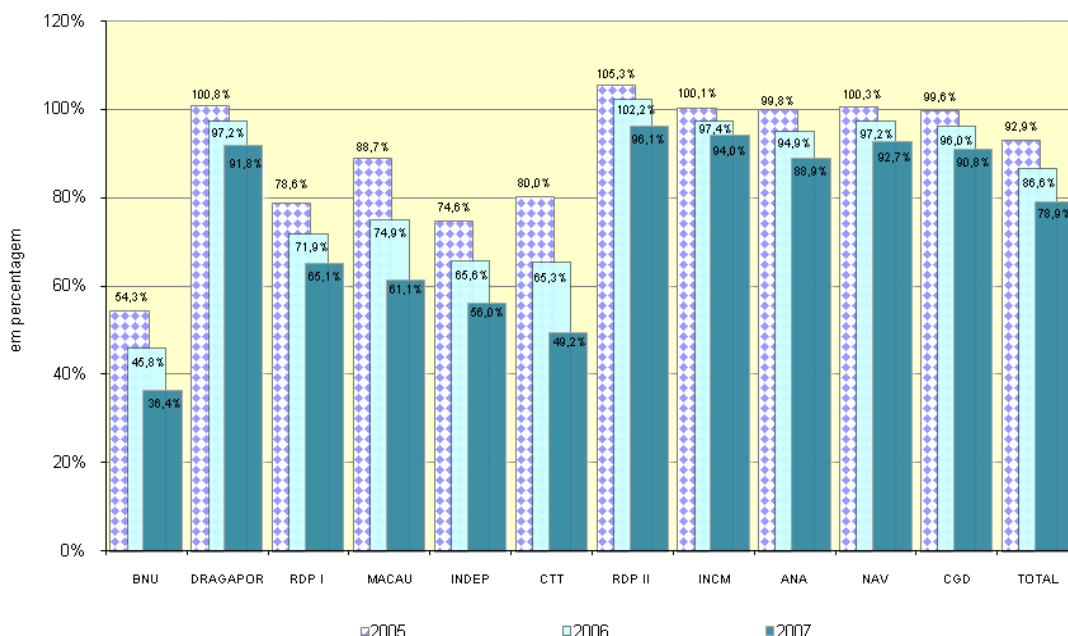
O montante total das reservas constituídas na CGA, após a transferência das responsabilidades de entidades públicas para este organismo, ascendeu a cerca de € 4.338,01 milhões, representando, no final de 2007, cerca de 78,9% desse valor, o que significa cerca de € 3.423,69 milhões em valor absoluto. Confrontando o valor das reservas existente no início do exercício económico de 2007 com o apurado no seu final, verifica-se um consumo de recursos financeiros na ordem dos € 332,74 milhões (cerca de 8,9% relativamente à reserva existente no início de 2007), montante 22,4% superior ao utilizado para fazer face às despesas realizadas no decurso de 2006, ano em que foram gastos € 271,77 milhões, e 213,3% acima da verba necessária para cobrir os encargos relativos ao ano de 2005, quando foram abatidos à reserva cerca de € 106,22 milhões.

A observação do Gráfico 8, que de seguida se exhibe, possibilita uma leitura mais pormenorizada da evolução ocorrida nas reservas de cada uma das entidades que procederam à transferência dos seus fundos de pensões para a CGA, mostrando a proporção do

fundo existente no final dos anos 2005, 2006 e 2007, comparativamente ao valor no momento da sua constituição.



**Gráfico 8 – CGA – Relação entre Reserva no final de 2005, 2006 e 2007 e a Reserva Constituída**



Da análise do gráfico anterior podem retirar-se as seguintes conclusões:

- Em 2005, quatro das reservas constituídas (DRAGAPOR, RDP II, INCM e NAV) apresentavam valores superiores aos montantes inicialmente entregues à CGA, sendo o mais expressivo (cerca de 5,3% acima do valor inicial) o relativo à reserva da RDP II<sup>120</sup>, em 2007 nenhuma das reservas superava os valores iniciais, sendo os montantes mais altos os relativos à RDP II com 96,1%, à INCM com 94,0%, à NAV com 92,7% e à DRAGAPOR com 91,8% do valor inicial da reserva. Por outro lado, dois dos fundos estavam já abaixo dos 50% face ao valor inicial das suas reservas, são os casos do BNU com 36,4% e os CTT com 49,2%;
- O montante da reserva criada junto da CGA pelas entidades públicas decresceu de 92,9%, face reserva inicial, no final de 2005, para 86,6% no final de 2006, representando, em 31 de Dezembro de 2007, apenas 78,9% do montante inicialmente existente. Relativamente aos fundos em análise, saliente-se, em particular, o seguinte: o montante da reserva

dos CTT registou, em dois anos, uma redução de 30,8% (80% da reserva inicial no fim de 2005, para 49,2% no final de 2007), traduzindo uma diminuição, em valores absolutos, na ordem dos € 248,78 milhões (€ 129,52 milhões em 2007 e € 119,26 milhões em 2006); a quebra de 27,6% verificada na reserva relativa ao pessoal da Administração Pública de Macau, integrados nos quadros da República, entre o final de 2005, quando esta andava pelos 88,7% do seu valor inicial, e o final de 2007, quando esta representava apenas 61,1% do valor à data da sua constituição, reflectindo gastos superiores a € 31 milhões; por último, nota para a redução verificada na reserva da CGD que, em termos absolutos, foi a que maior volume de gastos apresentou em 2007, quase € 130 milhões;

- Como atrás exposto, o menor rácio entre o montante inicialmente constituído e o agora existente é o relativo à reserva do BNU, que representa, após onze anos de integração na CGA, 36,4% do valor inicial, revelando-se como o terceiro com maiores gastos anuais (€ 21,53 milhões em 2006 e € 23,89 milhões em 2007). Por outro lado, o fundo que manifesta um gasto de recursos mais rápido é o relativo aos CTT, o que corrobora as observação anteriormente feitas a este respeito<sup>121</sup>, uma vez que, desde a sua constituição em 2003, foram consumidas mais de metade das verbas originais

<sup>120</sup> Situação decorrente do facto dos proveitos auferidos (procedentes, designadamente, de contribuições da entidade patronal, juros e mais valias) serem superiores aos custos suportados (essencialmente pagamento de pensões). No caso concreto da RDP II, há a acrescentar o facto de terem sido, entretanto, feitas entregas extraordinárias destinadas a compensar custos com pensões de reforma antecipadas, cfr. Decreto-Lei n.º 169/2004, de 13 de Julho.

<sup>121</sup> Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria veja-se Relatório de Auditoria n.º 40/05, 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



# Tribunal de Contas

entregues à CGA para fazer face aos encargos das futuras pensões dos seus trabalhadores;

- Relativamente às reservas das restantes empresas a cargo da CGA, a percentagem existente no final do ano económico de 2007, comparativamente aos montantes da reserva inicial, variam entre os 88,9% da ANA (constituída em 2004) e os 56,0% do INDEP (constituída em 2002).

A situação relatada está intimamente relacionada com o facto de se verificar um aumento, quer do número de beneficiários, quer da grandeza dos benefícios propriamente ditos (valor das pensões a pagar por estes fundos) e, assim, com a necessidade de proceder à alienação de investimentos financeiros, independentemente da conjuntura dos mercados de capitais (o que tem acarretado, em muitas situações, a necessidade de serem assumidas menos-valias nessas transacções) para possibilitar a cobertura do diferencial entre os custos com pensões e prestações sociais a eles afectos, e os proveitos em quotizações e rendimentos gerados pelas respectivas carteiras de valores monetários e mobiliários.

Os Quadros seguintes dão uma perspectiva transversal desta realidade, mostrando, por um lado, a evolução do número de beneficiários, dos montantes das contribuições recebidas e do valor das pensões pagas e, por outro, o volume de rendimentos obtidos e das mais e menos-valias realizadas por cada um dos fundos, no decurso dos três anos aqui analisados.

## Quadro 6 – CGA – Número de Aposentados/Reformados dos “Fundos de Pensões”

(em unidades)

Fundo	Aposentados/Reformados			Δ%	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
BNU	2.735	2.659	2.588	(2,8%)	(2,7%)
DRAGAPOR	98	98	95	0,0%	(3,1%)
RDP I	784	773	748	(1,4%)	(3,2%)
MACAU	2.357	2.289	2.232	(2,9%)	(2,5%)
INDEP	1.267	1.247	1.225	(1,6%)	(1,8%)
CTT	14.897	15.377	15.466	3,2%	0,6%
RDP II	155	185	190	19,4%	2,7%
INCM	849	861	853	1,4%	(0,9%)
ANA	1.246	1.266	1.266	1,6%	0,0%
NAV	499	491	499	(1,6%)	1,6%
CGD	4.956	5.349	5.504	7,9%	2,9%
<b>Total</b>	<b>29.843</b>	<b>30.595</b>	<b>30.666</b>	<b>2,5%</b>	<b>0,2%</b>

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

O número total de aposentados/reformados oriundos de empresas públicas ou de capitais públicos, cujas pensões são, desde a sua integração na CGA, da responsabilidade deste organismo, ascendeu, em 2007, a 30.666 indivíduos, número que se situa 0,2% acima do existente no ano anterior (30.595 beneficiários), havendo ainda a considerar, para além destes, 2.699 indivíduos que são beneficiários de pensões de sobrevivência, número ligeiramente inferior ao existente em 2006 quando eram 2.716 indivíduos<sup>122</sup>.

Dos beneficiários constantes deste universo, destaque para dois grupos que, conjuntamente, ascendem a mais de 2/3 deste total: os ex-trabalhadores dos CTT que, em 2007, representavam mais de metade (50,4%) do total dos aposentados/reformados aqui considerados, 15.466 indivíduos (49,9% em 2005 e 50,3% em 2006); e os beneficiários da CGD cujo número remonta, em 2007, a 5.504 indivíduos, ou seja, 17,9% deste universo (16,6% em 2005 e 17,5% em 2006).

Nota final para o facto de, dos 11 fundos sob responsabilidade da CGA, 6 apresentarem, em 2007, variações homólogas negativas no número total de beneficiários, enquanto 4 registaram aumentos (onde se incluem os CTT e a CGD) e um manteve o número constante.

## Quadro 7 – CGA – Pensões Pagas pelos “Fundos de Pensões”

(em milhões de euros)

Fundo	Pensões Pagas*			Δ	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
BNU	22.902,47	23.003,48	23.033,54	0,4%	0,1%
DRAGAPOR	367,66	365,45	374,83	(0,6%)	2,6%
RDP I	1.838,70	1.834,81	1.806,25	(0,2%)	(1,6%)
MACAU	15.424,84	15.441,10	15.303,70	0,1%	(0,9%)
INDEP	2.376,91	2.390,69	2.390,94	0,6%	0,0%
CTT	155.279,58	162.835,44	167.931,00	4,9%	3,1%
RDP II	2.425,38	3.066,39	3.307,41	26,4%	7,9%
INCM	6.622,61	7.046,58	7.195,21	6,4%	2,1%
ANA	9.333,44	9.922,09	10.377,94	6,3%	4,6%
NAV	10.955,88	11.060,17	11.586,87	1,0%	4,8%
CGD	85.136,32	94.489,51	101.686,89	11,0%	7,6%
<b>Total</b>	<b>312.663,80</b>	<b>331.455,71</b>	<b>344.994,58</b>	<b>6,0%</b>	<b>4,1%</b>

\* Inclui pensões e prestações sociais

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

<sup>122</sup> Apenas três dos fundos pagaram, nos anos aqui analisados, pensões de sobrevivência: BNU com 931 beneficiários; Macau com 1.032; e CGD com 736 (dados relativos a 2007).



MPJ

O valor total das pensões pagas, em 2007, pelos fundos integrados na CGA ascendeu a quase € 345 milhões, montante 4,1% superior ao dispendido em 2006 quando esta importância atingiu cerca de €331,5 milhões (de 2005 para 2006 o valor das pensões pagas subiu €18,8 milhões, representando uma variação homóloga de 6,0%).

Ao longo deste triénio, apesar da ligeira quebra, em termos de peso relativo, no total destes gastos, quase metade da globalidade do montante gasto com pensões respeita às prestações pagas aos extralanhadores dos CTT (49,7% em 2005, 49,1% em 2006 e 48,7% em 2007) tendo, em 2007, ascendido a € 167,9 milhões, enquanto as relativas à CGD vêm ganhando relevo, progredindo de € 85,1 milhões em 2005, para € 101,7 milhões em 2007.

Em termos gerais, destaque-se o facto de, em 2007, apenas dois dos fundos, RDP I e MACAU, apresentarem variações homólogas negativas (1,6% e 0,9%, respectivamente), outros dois exibem variações praticamente nulas (BNU e INDEP), apresentando os restantes, crescimentos face a 2006, sendo os mais significativos os apresentados pela RDP II (7,9%) e CGD (7,6%)

### Quadro 8 – CGA – Contribuições Recebidas pelos “Fundos de Pensões”

(em milhões de euros)

Fundo	Contribuições Recebidas*			Δ	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
BNU	0,00	0,00	0,00	-	-
DRAGAPOR	0,00	0,00	0,00	-	-
RDP I	0,00	0,00	0,00	-	-
MACAU	0,00	0,00	0,00	-	-
INDEP	0,00	0,00	0,00	-	-
CTT	43.565,05	41.431,81	40.012,53	(4,9%)	(3,4%)
RDP II	1.217,06	790,77	739,04	(35,0%)	(6,5%)
INCM	1.822,39	1.680,59	1.629,74	(7,8%)	(3,0%)
ANA	2.219,80	1.934,70	1.682,22	(12,8%)	(13,1%)
NAV	3.100,94	3.099,88	3.165,45	(0,0%)	2,1%
CGD	0,00	0,00	0,00	-	-
<b>Total</b>	<b>51.925,24</b>	<b>48.937,76</b>	<b>47.228,98</b>	<b>(5,8%)</b>	<b>(3,5%)</b>

\* Inclui quotas de subscritores e contribuições de entidades

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

Como se pode observar através dos dados inscritos no Quadro 9, dos onze fundos de pensões integrados na CGA, apenas subscritores de cinco deles efectuaram, nos últimos três anos, as respectivas contribuições, notando-se, em termos totais, neste período,

um decréscimo das mesmas de 5,8% e 3,5%, respectivamente em 2005/2006 e 2006/2007.

Do montante total cobrado em 2007, € 47,2 milhões, quase 85% respeita a contribuições efectuadas pelos subscritores dos CTT, sendo o segundo montante mais importante, cerca de 6,7% total recebido pela CGA, relativos às contribuições efectuadas pelos beneficiários da NAV, enquanto as relativas ao pessoal da INCM e da ANA representaram, neste ano, cerca de 3,5%.

### Quadro 9 – CGA – Rendimentos Obtidos pelos “Fundos de Pensões”

(em milhares de euros)

Fundo	Rendimentos Obtidos (Juros)			Δ	
	2005*	2006	2007	2006/2005	2007/2006
MACAU	3.686,49	3.030,60	2.620,90	(17,8%)	(13,5%)
BNU	5.050,67	4.017,14	3.488,10	(20,5%)	(13,2%)
DRAGAPOR	200,03	236,78	238,50	18,4%	0,7%
RDP I	781,47	683,11	644,42	(12,6%)	(5,7%)
INDEP	696,37	575,80	526,28	(17,3%)	(8,6%)
RDP II	345,11	1.535,42	1.542,96	344,9%	0,5%
CTT	23.583,22	18.676,90	15.569,49	(20,8%)	(16,6%)
INCM	2.538,97	2.473,62	2.807,73	(2,6%)	13,5%
ANA	4.755,24	5.242,00	5.239,38	10,2%	(0,0%)
NAV	5.792,30	7.138,99	7.338,19	23,2%	2,8%
CGD	60.743,69	75.377,04	76.597,46	24,1%	1,6%
<b>Total</b>	<b>108.173,56</b>	<b>118.987,38</b>	<b>116.613,41</b>	<b>10,0%</b>	<b>(2,0%)</b>

\* O valor contabilizado nas contas de 2005 ascendia a quase € 158 milhões, no entanto, segundo informação da CGA, este valor estava sobreavaliado em cerca de € 49,82 milhões devido a um erro gerado pela aplicação de gestão de títulos que no dia 1 de Dezembro de 2005 registou os juros acumulados em vez dos juros do dia. As correcções foram efectuadas nas contas de 2006 estando esta situação já regularizada.

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

Em 2007, o volume total de rendimentos obtidos ascendeu a cerca de € 116,61 milhões, revelando um ligeiro decréscimo (2,0%) face ao montante auferido no ano anterior (havia crescido 10% de 2005 para 2006). Neste ano, cerca de 65,7% do valor total destes proveitos foram obtidos pelo fundo da CGD, aproximadamente € 76,6 milhões, denotando, ao longo do triénio, crescimento positivos nos seus rendimentos: 24,1% de 2005 para 2006 e 1,6% no período seguinte. Por outro lado, o fundo dos CTT que apresentou o segundo maior montante (13,4% do total dos rendimentos obtidos em 2007) viu os seus proventos reduzidos em 20,8% em 2006 face a 2005 e em 16,6% em 2007 quando comparados com os arrecadados em 2006.

Numa análise mais genérica destaque para o facto de, em 2007, 6 dos fundos apresentarem varia-



# Tribunal de Contas

ções homólogas negativas, com o já referido CTT a ser acompanhado pelos BNU, MACAU, INDEP, RDP I e ANA, enquanto os crescimentos foram muito modestos, sendo o mais elevado respeitante ao INCM cujos rendimentos sofreram um aumento de 13,5% face aos verificados em 2006.

## Quadro 10 – CGA – Valor das Mais-Valias realizadas pelos “Fundos de Pensões”

(em milhares de euros)

Fundo	Mais-Valias			Δ	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
MACAU	1.419,90	148,90	78,03	(89,5%)	(47,6%)
BNU	2.185,85	410,84	104,22	(81,2%)	(74,6%)
DRAGAPOR	101,89	23,53	5,94	(76,9%)	(74,8%)
RDP I	312,03	41,71	16,29	(86,6%)	(60,9%)
INDEP	242,91	38,58	15,36	(84,1%)	(60,2%)
RDP II	439,74	77,08	37,34	(82,5%)	(51,6%)
CTT	9.100,73	1.489,32	487,79	(83,6%)	(67,2%)
INCM	88,00	89,24	66,16	1,4%	(25,9%)
ANA	126,62	135,60	125,70	7,1%	(7,3%)
NAV	191,79	228,74	171,89	19,3%	(24,9%)
CGD	2.038,61	1.797,22	1.779,99	(11,8%)	(1,0%)
<b>Total</b>	<b>16.248,08</b>	<b>4.480,75</b>	<b>2.888,70</b>	<b>(72,4%)</b>	<b>(35,5%)</b>

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

O valor das mais-valias obtidas com a alienação de património financeiro afecto a cada um dos fundos tem vindo a sofrer quebras acentuadas ao longo dos três anos examinados. Assim, depois de, em 2005, terem sido obtidas mais-valias de cerca de € 16,2 milhões, em 2006 e 2007 assistiu-se a uma redução de 72,4% e 35,5%, respectivamente, situando-se estes ganhos em aproximadamente € 4,5 milhões e € 2,9 milhões.

## Quadro 11 – CGA – Valor das Menos-Valias assumidas pelos “Fundos de Pensões”

(em milhares de euros)

Fundo	Menos-Valias			Δ	
	2005	2006	2007	2006/2005	2007/2006
MACAU	334,64	1.437,68	1.458,53	329,6%	1,5%
BNU	454,57	1.771,03	1.955,69	289,6%	10,4%
DRAGAPOR	24,46	93,33	96,30	281,6%	3,2%
RDP I	71,25	274,77	280,74	285,6%	2,2%
INDEP	62,72	294,73	275,79	369,9%	(6,4%)
RDP II	173,67	776,51	707,65	347,1%	(8,9%)
CTT	2.235,56	10.692,38	10.046,45	378,3%	(6,0%)
INCM	701,86	1.533,77	1.244,88	118,5%	(18,8%)
ANA	1.150,07	3.352,35	2.528,30	191,5%	(24,6%)
NAV	1.669,60	3.729,31	3.403,53	123,4%	(8,7%)
CGD	14.614,92	39.493,47	36.377,35	170,2%	(7,9%)
<b>Total</b>	<b>21.493,33</b>	<b>63.449,33</b>	<b>58.375,19</b>	<b>195,2%</b>	<b>(8,0%)</b>

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

As menos-valias assumidas em 2007 atingiram cerca de € 58,4 milhões, cerca de 8,0% abaixo do valor registado em 2006 (€ 63,4 milhões). De facto, o exercício económico de 2006 apresentou um crescimento extraordinário das menos-valias realizadas com a alienação de património financeiro dos fundos integrados na CGA, tendo quase triplicado o valor registado em 2005 (cerca de € 21,5 milhões).

Por outro lado, saliente-se que, em 2007, foram constituídas Provisões para fazer face a eventuais perdas com a alienação de património financeiro (menos-valias potenciais) na ordem dos € 118,8 milhões, uma vez que o valor de mercado destes activos se encontrava depreciado no final deste ano. Esta tomada de posição por parte da CGA evidencia a variação positiva da estimativa dos riscos inerentes a estas operações, deixando antever que a conjugação da pressão de venda deste património no sentido de realizar liquidez que permita a cobertura das despesas com as pensões, por um lado, com uma conjuntura menos favorável dos mercados de capitais, por outro, pode vir ampliar a assunção deste tipo de perda financeira.

Como se depreende da leitura dos dois últimos quadros apresentados, os ganhos (mais-valias) obtidos com a alienação de património financeiro são muito inferiores às perdas (menos-valias) assumidas nessas operações, fenómeno que, associado ao aumento dos custos das pensões pagas (quer por aumento do número de beneficiários, quer pelo acréscimo do valor das prestações), explica a rápida quebra



dos montantes detidos nas reservas dos fundos sob gestão da CGA que, como exposto no Gráfico 8, em termos totais, recuaram de 92,9% do valor da reserva constituída, em 2005, para 78,9% em 2007, ou seja, cerca de 14 pontos percentuais em apenas dois anos.

Relativamente a esta matéria o Tribunal de Contas, no seu Relatório n.º 40/05, de 7 de Dezembro<sup>123</sup>, havia já alertado para o cenário atrás exposto, designadamente, no que concerne à ambivalência decorrente do **efeito positivo de curto prazo** que as transferências de fundos de pensões constituídos pelas empresas de capitais públicos teriam sobre as finanças públicas do país, ao invés do **resultado negativo que se faria sentir, a médio e longo prazo**, por um longo período de tempo, uma vez que as *"(...) receitas não serão suficientes para suportar o valor das despesas (...)"*, acrescentando o mesmo documento que *"de acordo com as previsões efectuadas, estima-se que a partir de 2033 deixarão de existir contribuições e quotizações, muito embora haja activos que apenas estarão reformados em 2038 (estão neste caso os activos da CGD) e que as despesas com pensões, relativamente às responsabilidades transferidas, apenas terminem em 2071."*<sup>124</sup>.

<sup>123</sup> "Auditoria Orientada às Transferências para a Caixa Geral de Aposentações das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, CGD, ANA, NAV Portugal e INCM".

<sup>124</sup> Cfr. pag. 6 do referido Relatório publicado em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



# Tribunal de Contas

---

## Ficha Técnica

Auditor Coordenador: *António M.<sup>el</sup> Fonseca da Silva*

Auditora Chefe: *Maria Luísa Bispo*

Execução Técnica: *Adelina Cardoso*

*Vítor dos Reis Domingos*

*Luís Carlos Martins*