



Tribunal de Contas

Proc.º n.º 3/2008-AEOSS

Relatório n.º 3/2008 - AEOSS

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

(Janeiro a Março de 2008)

**Lisboa
Outubro/2008**



Índice

ABREVIATURAS UTILIZADAS	3
GLOSSÁRIO	4
I. SÍNTESE CONCLUSIVA	5
II. ENQUADRAMENTO GERAL	6
II.1. <i>O Controlo da Execução Orçamental pelo Tribunal de Contas (TC)</i>	6
II.2. <i>Exercício do Contraditório</i>	6
II.3. <i>Fiabilidade de Dados – Limitações e Condicionantes</i>	6
III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO OSS DE JANEIRO A MARÇO DE 2008.....	10
III.1. <i>Ponto Prévio</i>	10
III.2. <i>Introdução</i>	10
III.3. <i>Execução Orçamental Global</i>	11
III.3.1. <i>Receitas da Segurança Social por Classificação Económica</i>	12
III.3.2. <i>Despesas da Segurança Social por Classificação Económica</i>	14
III.4. <i>Saldo Global</i>	15
III.5. <i>Análise dos Grandes Grupos da Receita e da Despesa</i>	15
III.5.1. <i>Execução Orçamental dos Grandes Grupos da Receita</i>	16
III.5.2. <i>Execução Orçamental dos Grandes Grupos da Despesa</i>	19
III.6. <i>Execução Orçamental por componentes do Sistema de Segurança Social</i>	21
III.6.1. <i>Sistema Previdencial – Repartição</i>	23
III.6.2. <i>Sistema Previdencial – Capitalização</i>	23
III.6.3. <i>Sistema de Protecção Social de Cidadania – Subsistema de Solidariedade</i>	25
III.6.4. <i>Sistema de Protecção Social de Cidadania – Subsistema de Protecção Familiar</i>	26
III.6.5. <i>Sistema de Protecção Social de Cidadania – Subsistema de Acção Social</i>	26
III.7. <i>Saldo de Execução Efectiva, por componentes do Sistema de Segurança Social</i>	27
ANEXO I	
ARQUITECTURA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL	
I. COMPONENTES DO SISTEMA	31
I.1. <i>Subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania</i>	33
I.2. <i>Sistema Complementar</i>	34
II. O FINANCIAMENTO DOS COMPONENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL	34
III. LEI DO ORÇAMENTO PARA 2008	36
ANEXO II	
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS COMPONENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL	
I. INTRODUÇÃO	41
II. SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO	42
II.1. <i>Receitas</i>	42
II.2. <i>Despesas</i>	45
III. SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO.....	47
III.1. <i>Receitas</i>	47
III.2. <i>Despesas</i>	49
IV. SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE	50
IV.1. <i>Receitas</i>	50
IV.2. <i>Despesas</i>	52
V. SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR.....	54
V.1. <i>Receitas</i>	54
V.2. <i>Despesas</i>	55
VI. SUBSISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL	57
VI.1. <i>Receitas</i>	57
VI.2. <i>Despesas</i>	59



Tribunal de Contas

ANEXO III

SEQUÊNCIA DADA À RECOMENDAÇÃO DO TC – 2.ª FASE

I.	PONTO PRÉVIO.....	63
II.	INTRODUÇÃO	63
III.	METODOLOGIA E LIMITAÇÕES DA ACCÇÃO.....	64
IV.	TRABALHO DE CAMPO	65
IV.1.	<i>Dados da execução do OSS relativos ao 1.º Trimestre de 2008</i>	66
IV.2.	<i>Centralização, no CD Porto, dos procedimentos de integração contabilística em SIF</i>	67
IV.2.1.	Génese da mudança, enquadramento legal e orgânica actual	67
IV.2.2.	Resultados do processo de centralização	70
IV.2.3.	Procedimentos inerentes à contabilização em SIF das prestações	71
IV.2.3.1.	Apreciação dos procedimentos de contabilização das prestações	74
IV.2.3.2.	Procedimentos de Controlo.....	76
IV.2.4.	Procedimentos inerentes ao acompanhamento da execução do OSS efectuados pelo IGFSS	77
V.	CONCLUSÕES	79

Índice de Quadros

QUADRO I – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	12
QUADRO II – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA.....	14
QUADRO III – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS GRANDES GRUPOS DA RECEITA.....	16
QUADRO IV – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS GRANDES GRUPOS DA DESPESA	19
QUADRO V – SS – SÍNTESE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA PREVIDENCIAL - REPARTIÇÃO E CAPITALIZAÇÃO.....	22
QUADRO VI - SS - RECEITAS E DESPESAS DO SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA.....	24
QUADRO VII - SS - SALDOS DE EXECUÇÃO EFECTIVA, POR COMPONENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL...	26
QUADRO VIII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO	42
QUADRO IX – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO	45
QUADRO X – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO.....	47
QUADRO XI – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO.....	49
QUADRO XII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE.....	50
QUADRO XIII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE	52
QUADRO XIV – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR	54
QUADRO XV – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA PROTECÇÃO FAMILIAR	55
QUADRO XVI – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA DE ACCÇÃO SOCIAL.....	57
QUADRO XVII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA DE ACCÇÃO SOCIAL	59

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DO SALDO DE EXECUÇÃO EFECTIVA	15
GRÁFICO 2 – ORIGENS DA RECEITA EFECTIVA.....	17
GRÁFICO 3 – GRAU DE EXECUÇÃO DA RECEITA.....	17
GRÁFICO 4 – VARIAÇÃO HOMÓLOGA DAS CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES	18
GRÁFICO 5 – APLICAÇÕES DA DESPESA EFECTIVA.....	20
GRÁFICO 6 – TAXA DE EXECUÇÃO DA DESPESA EFECTIVA	20
GRÁFICO 7 –VARIAÇÃO HOMÓLOGA DAS PENSÕES	21



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 DISTRIAL	LBSS	LEI DE BASES DA 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	POEFDS	PROGRAMA OPERACIONAL DE EMPREGO FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
IDQ	SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO	PORLVT	PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO
IEFP	INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL, IP	QCA	QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO
IGFCSS	INSTITUTO DE GESTÃO DE FUNDOS DE CAPITALIZAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL, IP	RAEOSS	RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL
IGFSE	INSTITUTO DE GESTÃO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, IP	RSI	RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO
IGFSS	INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	SCML	SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE LISBOA
IGT	INSPECÇÃO-GERAL DO TRABALHO	SEF	SISTEMA DE EXECUÇÕES FISCAIS
II	INSTITUTO DE INFORMÁTICA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL, IP	SICC	SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE CONTA CORRENTE
INTERREG	O PROGRAMA DE INICIATIVA COMUNITÁRIA DO FEDER A FAVOR DA COOPERAÇÃO ENTRE AS REGIÕES EUROPEIAS	SIF	SISTEMA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA
IPSS	INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL	SS	SEGURANÇA SOCIAL
IQF	INSTITUTO PARA A QUALIFICAÇÃO NA FORMAÇÃO, IP	SSS	SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL
ISS	INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, IP	TC	TRIBUNAL DE CONTAS
ITPT	IMPEDIMENTOS TEMPORÁRIOS PARA O TRABALHO	UE	UNIÃO EUROPEIA



Tribunal de Contas

GLOSSÁRIO

- **Sistemas e Subsistemas de Segurança Social** — O Sistema de Segurança Social integra o Sistema de Protecção Social de Cidadania, o Sistema Previdencial e o Sistema Complementar (cfr. art.º 23.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro).
- **Sistema de Protecção Social de Cidadania** — Engloba o Subsistema de Acção Social, o Subsistema de Solidariedade e o Subsistema de Protecção Familiar e visa garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, e promover o bem-estar e a coesão sociais (cfr. art.º 26.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro).
- **Subsistema de Acção Social** — Este subsistema apresenta como objectivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e de desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como, a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades, sendo assegurado pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos (a maior parcela dos encargos respeitantes a este subsistema, resulta da contratualização de acordos de cooperação entre o Estado e as Instituições Particulares de Solidariedade Social), de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado e em consonância com princípios e linhas de orientação definidos. (cfr. artigos 29.º a 35.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro).
- **Subsistema de Solidariedade** — Destina-se a assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais de forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão e a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no Sistema Previdencial, sendo as mais relevantes as prestações do rendimento social de inserção, as pensões sociais, o subsídio social de desemprego e os complementos: solidário para idosos e sociais (cfr. artigos 36.º a 43.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro).
- **Subsistema de Protecção Familiar** — Abrange a generalidade das pessoas e visa assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas — encargos familiares e encargos no domínio da deficiência e da dependência — por exemplo Abono de Família e complementos por dependência (cfr. artigos 44.º a 49.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro).
- **Sistema 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. As prestações mais importantes, concedidas por este subsistema, respeitam às pensões de reforma, aos subsídios: de desemprego (bem como das políticas activas de emprego e formação profissional), de doença e de maternidade, bem como acidentes de trabalho e doenças profissionais. (cfr. artigos 50.º a 66.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro). Em termos de gestão financeira, o Sistema Previdencial obedece aos métodos de repartição e de capitalização, referindo-se esta à capitalização pública de estabilização, denominando-se a componente financeira gerida em repartição — Sistema Previdencial Repartição, e a componente gerida em capitalização — Sistema Previdencial Capitalização (cfr. art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Fevereiro que estabelece o quadro do financiamento do sistema de segurança social).
- **Saldo Efectivo Global de Execução Orçamental** — Diferença entre as Receitas Efectivas e as Despesas Efectivas.
- **Receitas Efectivas** — Total da Receita no período, expurgada do Saldo da Gerência Anterior, dos Activos e dos Passivos Financeiros.
- **Despesas Efectivas** — Total da Despesa no período, subtraída dos Activos e dos Passivos Financeiros.
- **Orçamento Corrigido** — É o orçamento inicial modificado pelas posteriores alterações orçamentais.
- **Eficácia** — Grau de alcance dos objectivos visados, segundo uma relação de custo/benefício favorável.



I. SÍNTESE CONCLUSIVA

O presente relatório, respeitante à execução orçamental no período de Janeiro a Março de 2008, enquadra-se nas competências constitucionais e legais do Tribunal de Contas em matéria de fiscalização orçamental.

No antecedente Relatório de Acompanhamento da Execução do OSS (relativo ao 4.º Trimestre de 2007¹), efectuou-se o 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 TC² ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, no sentido de ser elaborada "(...) *uma estratégia de actuação que permita ultrapassar a grave situação existente (...)*" ao nível do sistema de informação financeira da Segurança Social. As tarefas então executadas tiveram como objectivo realizar "(...) *uma seriação dos trabalhos desenvolvidos (...)*", tendo-se, então, chegado a um primeiro conjunto de conclusões (constantes do Anexo II do citado relatório) e perspectivado a realização de uma **2.ª fase** deste trabalho, onde se faria, no terreno, o reconhecimento das acções tomadas e dos resultados obtidos. As conclusões daí decorrentes encontram-se expostas no **Anexo III** do documento que agora se apresenta.

Assim, na sequência dos trabalhos desenvolvidos nesta 2.ª fase e na exacta medida das avaliações feitas foi possível concluir, em súmula, que os **investimentos que têm vindo a ser realizados no âmbito do SIF**, não obstante os elevados recursos envolvidos (materiais e humanos), ao longo de um período de tempo alargado, **não permitem ainda atingir o objectivo de proceder ao acompanhamento e análise da execução orçamental consolidada do SSS, a partir do SIF**, com a coerência, a qualidade, a pertinência temporal e fiabilidade adequadas. Por outro lado, ainda que se reconheçam melhoramentos ao nível de operacionalidade do SIF, os dados financeiros fundamentais para a elaboração deste documento continuam, no que respeita ao 1.º Trimestre de 2008, a ser obtidos a partir de mapas extra contabilísticos preparados manualmente pelo IGFSS e não directamente a partir da informação constante no SIF, sendo, por isso, **provisórios e pouco fiáveis**, o que **impossibilita o TC de lhes reconhecer validade**.

Com as restrições que decorrem das razões atrás expostas, dos dados disponibilizados resulta, no final do primeiro trimestre de 2008, um Saldo de Execução Efectiva Global do Sistema de Segurança Social, de cerca de € 919,6 milhões (as receitas efectivas são 21,1% superiores às despesas efectivas), representando um crescimento de 94,7% relativamente aos € 472,3 milhões, obtidos em igual período de 2007. Este incremento no Saldo resulta, em particular, da variação homóloga das Receitas Efectivas ter apresentado uma dinâmica de crescimento de 9,8%, bastante superior à verificada nas Despesas Efectivas que aumentaram, face ao primeiro trimestre de 2007, apenas 0,6%.

Relativamente aos Saldos de Execução Efectiva apurados em cada um dos Sistemas do Sistema Público de Segurança Social registou-se o seguinte:

- no Sistema Previdencial, a componente de Repartição contribui com um saldo positivo de € 572,5 milhões (o mais elevado de todos os componentes) e a de Capitalização com € 140,2 milhões, somando os € 712,7 milhões apurados para o referido Sistema;
- no Sistema de Protecção Social de Cidadania apurou-se um saldo de € 206,8 milhões, sendo que € 199,1 milhões são provenientes do Subsistema de Solidariedade e € 66,9 milhões do Subsistema de Acção Social, enquanto o Subsistema de Protecção Familiar apresentou um saldo negativo de € 59,2 milhões.

As receitas do SSS provenientes de Transferências Correntes do OE e as obtidas por conta do IVA Social, consideradas em conjunto, cresceram 7,9% em 2008, 4,1 pontos percentuais acima do crescimento verificado em 2007, enquanto as receitas de Contribuições e Quotizações cresceram 7,2%, 2,4 pontos percentuais acima do verificado no ano anterior. Finalmente, as despesas com Pensões aumentaram 6,4%, mais cinco décimas percentuais do que o registado em igual período de 2007.

¹ Relatório n.º 2/2008, de 3 de Julho.

² Relatório n.º 1/2007, de 18 de Janeiro.



Tribunal de Contas

II. ENQUADRAMENTO GERAL

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

Observando a missão de controlo que compete ao TC, em sede de acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social (OSS)³, apresenta-se, seguidamente, o relatório referente às análises e respectivas conclusões, efectuadas nesse âmbito, respeitantes ao 1.º Trimestre de 2008.

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, I.P.;
- Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, I.P.;
- 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.

Das entidades supracitadas obteve-se resposta 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., do Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, I.P. e do Director-Geral do Orçamento.

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

Os obstáculos que se têm verificado ao nível da operacionalização do Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF-SAP), recorrentemente relatados em sede de Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental da Segurança Social (RAEOSS) e a necessidade de assegurar, de forma inequívoca, a fiabilidade da informação financeira da segurança social e acautelar uma execução orçamental inteligível, adequada e no estrito cumprimento dos requisitos legais a que está sujeita, garantindo a sua pertinência, oportunidade e concorrendo para a boa gestão e controlo deste subsector do Estado, levaram o TC a recomendar⁴ ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social que fosse delineada uma estratégia que permitisse ultrapassar a grave situação existente.

Entretanto, e na sequência da referida recomendação, foi criado um Grupo de Trabalho incumbido da resolução das ineficiências do sistema de informação financeira da segurança social.

Em sede de RAEOSS n.º 2/2008, de 3 de Julho, o TC efectuou, numa 1.ª fase, o levantamento das acções tomadas pelo referido Grupo de Trabalho no sentido do cumprimento daquela recomendação, aferindo, na medida do possível, os respectivos resultados⁵. Ainda nesse relatório ficou determinado que, aquando da feitura do RAEOSS relativo ao 1.º Trimestre de 2008,

³ 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.

⁴ Cfr. Relatório n.º 1/2007, de 18 de Janeiro, disponível em www.tcontas.pt.

⁵ Cfr. páginas 73 a 79 do Relatório n.º 2/2008, de 3 de Julho, disponível em www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

MPJ

seria realizada uma 2.^a fase destes trabalhos, onde se procederia ao reconhecimento das acções entretanto desenvolvidas e dos resultados obtidos com a centralização, no Porto, dos procedimentos de contabilização em SIF das prestações de todos os CD do Continente. A exposição dos trabalhos desenvolvidos consta do **ANEXO III** do presente documento.

Na estrita medida das análises efectuadas, focalizadas, em particular, nas diligências que culminaram na centralização dos procedimentos de contabilização, em SIF, das prestações da Segurança Social e nos resultados daí decorrentes, o quadro seguinte sistematiza, por áreas intervencionadas, as acções desencadeadas no sentido da resolução dos problemas identificados e o estado de implementação das medidas tomadas, fazendo-se, concomitantemente, algumas observações relacionadas com essas matérias.



Tribunal de Contas

Quadro síntese dos resultados apurados na 2.ª Fase dos trabalhos

Áreas	Ações	Estado de implementação	Observações
Adequação da estrutura orgânica do ISS, I.P.	Reestruturação dos Centros Distritais	Estão em vigor novas estruturas orgânicas nos CD, constituídas a partir de deliberações do Conselho Directivo do ISS, na sequência do DL n.º 214/2007, de 29 de Maio (nova lei orgânica do ISS) e Portaria n.º 638/2007, 30 de Maio (estatutos do ISS).	A reestruturação originou uma redução das áreas financeiras dos CD, sendo que no Porto e em Lisboa foram extintas, pois, segundo informação prestada pela Unidade de Prestações e IPSS "a criação dos Serviços Comuns no DGF, e a centralização do registo das prestações (...) fez com que não existisse a necessidade, nas novas orgânicas criadas, de existir um Núcleo Financeiro". Sendo o propósito desta medida vocacionar as áreas financeiras dos CD para as funções de "acompanhamento, verificação e controlo", a sua ausência, em Lisboa e no Porto, parece conduzir a que estas funções sejam acumuladas pela DGF.
	Reestruturação do DGF e criação de serviços deslocados no Porto	Em vigor a partir das deliberações n.º 133/2007, 204/2007 e 21/2008 do Conselho Directivo do ISS na sequência do DL n.º 214/2007, de 29 de Maio (nova lei orgânica) e Portaria n.º 638/2007, 30 de Maio (estatutos do ISS).	A estrutura orgânica deslocalizada no Porto incorpora, no mesmo espaço físico, técnicos e dirigentes que faziam parte de outras estruturas, com outras competências, o que parece condicionar o reconhecimento das fronteiras no seu novo posicionamento na organização.
	Reafectação de recursos humanos	Os recursos humanos pertencentes à extinta Unidade Financeira do CD do Porto foram integrados no Departamento de Gestão Financeira do ISS.	A reafectação de recursos humanos dentro do ISS continua a decorrer no âmbito do projecto SCORE.
	Reformulação das delegações de competências	Não existiam à data do trabalho de campo, adaptações ao novo quadro legal, sendo que as autorizações de despesa e de pagamento (de todo o território continental) são fisicamente emitidas na Unidade de Prestações e IPSS, localizada no Porto.	As autorizações de despesa e de pagamento relativas às prestações (Desemprego, RSI, Doença e Prestações Familiares) encontravam-se por assinar.
Adequação do SIF	Centralização do orçamento numa única empresa SIF-SAP	Concluída	Esta centralização reduz sensivelmente a necessidade de recurso a alterações orçamentais, sendo, para um acompanhamento da evolução da execução em termos distritais, desenvolvendo uma versão paralela para algumas rubricas do orçamento.
	Preparação do SIF para a centralização dos processamentos no Porto	Concluída	O sistema foi dado como operacional, existindo, no entanto, ainda algumas questões que carecem de optimização.
	Implementação e entrada em funcionamento, em SIF, dos Mapas Orçamentais de acordo com a LBSS e LEO	Os mapas estão construídos e foram testados com sucesso em alguns organismos, não estando, ainda, em modo de produção.	Dos mapas em SIF fazem parte os mapas por subsistemas e, separadamente, o mapa das despesas de Administração, enquanto nos mapas legais as despesas de administração estão integradas nas despesas de cada um dos subsistemas na proporção dos respectivos encargos, pelo que, desta forma, a construção dos mapas legais por subsistema, obrigará sempre a que se recorra a procedimentos manuais.
	Sistemas de controlo	Foram implementados controlos automáticos	Foram desenvolvidos no SIF um conjunto de relatórios de análise que possibilitam a pronta identificação dos registos que foram automaticamente integrados e os que necessitam de contabilização manual.
	Erros atribuíveis aos sistemas de informação	Foram rectificadas documentos SIF-SAP referentes a períodos passados e uniformizados procedimentos	Os erros concorreram para a diminuição da eficácia do interface SICC-SIF, uma vez que originavam, em SIF-SAP, documentos inexistentes ou com contas patrimoniais e datas distintas das impostas pelos normativos contabilísticos e procedimentais, diminuindo a percentagem de lançamentos automáticos e aumentando o tempo para a sua contabilização.
Boas práticas no sector	Fecho dos períodos contabilísticos mensais	As Regiões Autónomas e a componente da receita do IGFSS ainda não procedem ao fecho atempado dos períodos contabilísticos.	Com os encerramentos dos períodos contabilísticos, os erros detectados são corrigidos no mês em aberto. Os procedimentos de monitorização dos erros devem ser cuidadosamente implementados, minimizando o risco de ocorrência.
	Cumprimento das fases da despesa em prestações do ISS	O pagamento aos beneficiários é efectuado depois do registo, em SIF, do cabimento e compromisso.	No entanto, a autorização da despesa é feita pelas AP de SICC num momento anterior ao registo do cabimento em SIF. Para além disso, nem as autorizações de despesa nem de pagamento se encontravam devidamente assinadas.
	Acompanhamento da execução orçamental consolidada do sector a partir do SIF	Não é efectuada, uma vez que depende do encerramento dos períodos contabilísticos de todas as Instituições, para que se gerem correctamente os Mapas Orçamentais consolidados em SIF. Para além disso, o IGFSS e a Caixa de Previdência da Companhia Portuguesa Rádio Marconi não se encontram, ainda, inseridos na arquitectura do SIF.	É realizado, manualmente, pelo IGFSS, em Mapas em Excel, construídos de acordo com a LBSS e LEO. No caso das Instituições que encerram atempadamente os períodos contabilísticos é efectuado com base na informação de SIF e, nas restantes, com base na informação por elas compilada e enviada ao IGFSS.
	Sistemas de controlo	Foram implementados controlos manuais.	Existe um controlo manual consubstanciado num ficheiro Excel onde são inseridos e validados os dados relativos a todos os processamentos efectuados pelos serviços centrais do ISS.
	Formação específica dos técnicos	Não foi ministrada formação específica aos técnicos, com vista à adequação aos novos conceitos e funções resultantes da centralização do processamento das prestações no Porto.	Foi, segundo os responsáveis, privilegiada a vertente de comunicação, com divulgação da informação na intranet, reuniões periódicas, sessões de esclarecimento e emissão de orientações.



Tribunal de Contas

MPJ

Como **corolário** do quadro síntese anterior, e na exacta medida das avaliações efectuadas, conclui-se que os **investimentos que têm vindo a ser realizados no âmbito do SIF denotam pouca eficácia**, na medida em que, não obstante os elevados recursos envolvidos (materiais e humanos), ao longo de um período de tempo alargado, o objectivo de proceder ao acompanhamento e análise da execução orçamental consolidada do SSS, a partir do SIF, com a coerência, a qualidade, a pertinência temporal e fiabilidade adequadas, continua ainda aquém de ser atingido.

Assim, ainda que se reconheça uma dinâmica de aperfeiçoamentos ao nível de operacionalidade do SIF, os dados financeiros fundamentais para a elaboração deste documento continuam, no que respeita ao 1.º Trimestre de 2008, a ser obtidos a partir dos mapas preparados manualmente pelo IGFSS e não, como seria desejável, por intermédio de *outputs* directos do SIF. Desta forma, os dados financeiros e contabilísticos, apurados por processos extra contabilísticos⁶, revelam-se, forçosamente, **provisórios e pouco fiáveis**, o que **inibe o TC de reconhecer a sua validade**.

Pelas considerações descritas, todas as observações e conclusões que constam deste relatório devem ter presente esta **reserva geral**.

⁶ 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, onde são identificados alguns destes procedimentos.



III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO OSS DE JANEIRO A MARÇO DE 2008

III.1. Ponto Prévio

A Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, aprovou as bases gerais em que assenta o Sistema de Segurança Social (SSS)⁷ e, embora tenha entrado em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, a nova arquitectura que veio definir para este subsector do Estado, é pela primeira vez reflectida neste ano de 2008.

O art.º 23.º do citado diploma apresenta o SSS como sendo composto pelo Sistema de Protecção Social de Cidadania, pelo Sistema Previdencial e pelo Sistema Complementar. O art.º 28.º da mesma Lei desagrega o Sistema de Protecção Social de Cidadania no Subsistema de Acção Social, no Subsistema de Solidariedade e no Subsistema de Protecção Familiar. Por sua vez, o n.º 1 do art.º 81.º apresenta o Sistema Complementar como compreendendo “*um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa colectiva e de iniciativa individual.*”

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, “*estabelece o quadro genérico de financiamento do sistema de segurança social*”, referindo no n.º 1 do art.º 13.º que “*a gestão financeira do sistema previdencial obedece aos métodos de repartição e de capitalização*”, enquanto o n.º 3 do mesmo artigo, determina que “*a componente financeira do sistema previdencial gerida em repartição é denominada sistema previdencial repartição e a componente gerida em capitalização denomina-se sistema previdencial capitalização.*”

A pormenorização do novo arquétipo do SSS, das suas componentes, das modalidades de financiamento e das implicações da Lei do Orçamento para 2008, é efectuada no **Anexo I** deste Relatório.

III.2. Introdução

A análise relativa à execução do OSS⁸, referente ao 1.º Trimestre de 2008, é organizada, em relação à metodologia e apresentação dos resultados, nos

mesmos moldes das elaboradas nos antecedentes relatórios, já aprovados e publicados pelo TC, abrangendo todas as instituições que integram o perímetro de consolidação do SSS.

De notar que os valores aqui utilizados relativos ao primeiro Trimestre de 2007, para efeitos de cálculo de variações homólogas, são os fornecidos pelo IGFSS, remetidos ao TC em 2008, e não os constantes do RAEOSS n.º 3/2007, sendo que, nos dados recebidos em 2008, a Receita Efectiva e o Saldo Efectivo globais aumentaram, respectivamente, 1,01% (cerca de € 48,0 milhões) e 12,5% (cerca de € 52,4 milhões), enquanto a Despesa Efectiva recuou 0,1% (aproximadamente € 4,5 milhões), relativamente aos valores constantes no mencionado RAEOSS.

Saliente-se, ainda, que, conforme o Tribunal de Contas tem vindo a reconhecer, nos dois últimos relatórios de acompanhamento de execução do OSS verifica-se um progresso ao nível da transparência da informação relativa às transferências efectuadas intra-Sistemas/Subsistemas⁹ devido à inclusão, a partir do 3.º Trimestre de 2007, de um quadro adicional onde constam essas transferências. Em 2008, esse quadro faz parte integrante do orçamento publicado no Diário da República. No entanto, continua a não satisfazer a posição tomada pelo TC em sede de acompanhamento de execução do OSS e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006, que aponta, de forma inequívoca, para que sejam inscritos, nos competentes mapas legais derivados, definidos pela Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), de forma visível, todos os fluxos financeiros realizados entre os Sistemas/Subsistemas¹⁰.

Sobre esta matéria, o IGFSS, em sede de contraditório, refere que “*(...) a recomendação foi tomada em consideração, contudo em 2008 há que manter a estrutura dos mapas aprovados pela Assembleia da República.*”.

⁷ Revogando a Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

⁸ Aprovado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

⁹ Ao longo deste documento, quer no relatório, quer no Anexo II, fazem-se menções a estas transferências, designadamente ao volume financeiro envolvido.

¹⁰ Cfr. pág. 41 do RAEOSS n.º 1/2008; pág. 48 do RAEOSS n.º 2/2008; pág. 236 do Volume I e pág. 40 do volume II do Parecer sobre a CGE de 2006, disponíveis em www.tcontas.pt.



III.3. Execução Orçamental Global

Nos quadros que seguidamente se apresentam – Quadros I e II – encontram-se inscritos os valores do Orçamento Corrigido da Segurança Social para 2008¹¹, bem como os montantes relativos à respectiva execução orçamental observada em cada um dos Capítulos da Receita e Agrupamentos da Despesa, no final de Março de 2008. Partindo de um orçamento inicial no montante global de cerca de € 28.671,9 milhões de receita e de, aproximadamente, € 28.658,3 milhões de despesa, foram efectuadas alterações consubstanciadas em reforços e anulações, cifrando-se as dotações corrigidas das despesas globais da Segurança Social em cerca de € 28.658,1 milhões, mantendo-se o valor global da receita inalterado.

¹¹ No orçamento corrigido foi considerado o OSS aprovado pela Lei n.º 67-A/2007, e as correcções orçamentais efectuadas até 31/03/08 e comunicadas pelo IGFSS ao TC e publicadas no Diário da República, 2.ª Série, n.º 79, de 22 de Abril de 2008 (Declaração n.º 161/2008).



Tribunal de Contas

III.3.1. *Receitas da Segurança Social por Classificação Económica*

No Quadro I estão patentes os valores referentes à execução orçamental das Receitas, por classificação económica, observados no final de Março de 2008.

Quadro I - SS Execução Orçamental das Receitas por Classificação Económica

(em euros)

Classificação Económica	Receitas	Orçamento Corrigido (31.03.2008)	Execução orçamental (31.03.2008)	Taxa de Execução (%)
Capítulo				
	Receitas Correntes	21.891.835.287,0	5.216.181.233,3	23,8
03	Contribuições para a Segurança Social	13.016.411.525,0	3.209.376.084,6	24,7
04	Taxas, multas e outras penalidades	50.150.467,0	15.032.649,7	30,0
05	Rendimentos da propriedade	370.854.447,0	43.492.578,3	11,7
06	Transferências correntes	8.440.671.262,0	1.943.070.203,5	23,0
07	Venda de bens e serviços correntes	7.271.907,0	1.784.465,7	24,5
08	Outras receitas correntes	6.475.679,0	3.425.251,5	52,9
	Receitas de Capital	6.441.033.077,0	605.358.113,5	9,4
09	Venda de bens de investimento	28.389.915,0	8.062.723,8	28,4
10	Transferências de capital	29.478.482,0	4.101.892,7	13,9
11	Activos financeiros	6.123.161.678,0	593.193.497,0	9,7
12	Passivos financeiros	260.000.000,0	0,0	0,0
13	Outras receitas de capital	3.002,0	0,0	0,0
	Outras Receitas	338.990.129,0	173.311.780,0	51,1
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	221.139.868,0	55.461.519,0	25,1
16	Saldo da gerência anterior	117.850.261,0	117.850.261,0	100,0
	Total da Receita	28.671.858.493,0	5.994.851.126,8	20,9

Fonte: OSS 2008, IGFSS

No termo do 1.º Trimestre de 2008 a receita arrecadada pelo subsector da Segurança Social atingiu, aproximadamente, € 5.994,9 milhões, importância que representa um grau de execução orçamental de 20,9% dos € 28.671,9 milhões que constituem o orçamento corrigido em 31.03.2008¹².

Da análise da evolução observada em cada um dos Capítulos que integram os três grandes agregados da Receita – “Correntes”, “de Capital” e “Outras” – pode concluir-se o seguinte:

- O conjunto das “Receitas Correntes” representa 87,0% do montante global cobrado pelo SSS, atingindo, em termos absolutos, aproximadamente, € 5.216,2 milhões, configurando uma taxa de execução de 23,8% de uma previsão de cerca de € 21.891,8 milhões inscrita no orçamento corrigido. Por conta do agregado respeitante às “Receitas de

¹² A Receita Efectiva, que corresponde ao total da receita, subtraído do saldo da gerência anterior, dos activos financeiros e dos passivos financeiros, situou-se, no final do primeiro Trimestre de 2008, em cerca de € 5.283,8 milhões.



Capital foram arrecadados cerca de € 605,4 milhões, valor que significa 10,1% da receita total arrecadada pelo SSS neste primeiro Trimestre do ano de 2008 e configura uma taxa de realização da previsão orçamental na ordem dos 9,4%, já que o montante orçamentado para este conjunto de receitas ascende a cerca de € 6.441,0 milhões. Finalmente, as *Outras Receitas* apresentam um montante total executado de € 173,3 milhões, o que representa 2,9% da receita total obtida até ao final de Março de 2008 pelo SSS e configura uma taxa de execução orçamental de 51,1% dos cerca de € 339,0 milhões inscritos no orçamento corrigido;

- O capítulo relativo às *Contribuições para a Segurança Social*, representa um pouco mais de metade (53,5%) dos recursos totais obtidos pelo SSS, neste 1º Trimestre de 2008, correspondendo, em valores absolutos, a cerca de € 3.209,4 milhões. Apresenta uma taxa de execução de 24,7% de uma previsão anual, que ascende a, aproximadamente, € 13.016,4 milhões;
- As *Transferências Correntes* apresentam-se como o segundo capítulo que mais contribui para o orçamento das receitas da Segurança Social, representando cerca de 32,4% do total arrecadado até 31 de Março de 2008. Em valores absolutos, os cerca de € 1.943,1 milhões transferidos no período ora analisado, correspondem a um grau de execução orçamental de 23,0% (o orçamento prevê que, no final do exercício económico relativo a 2008, este valor atinja os € 8.440,7 milhões);
- A parcela das receitas provenientes de *Rendimentos de Propriedade* e *Taxas, Multas e Outras Penalidades* têm uma representatividade de apenas 0,7% e 0,3% respectivamente. Traduzindo, a primeira, no decurso dos três primeiros meses de 2008, a menor taxa de cobrança do agrupamento *Receitas Correntes*, cifrando-se em 11,7%, sensivelmente, € 43,5 milhões dos € 370,9 milhões inscritos no orçamento corrigido e a segunda cerca de 30%, correspondente à cobrança de cerca de € 15 milhões, dos aproximadamente € 50,2 milhões previstos;
- As taxas de execução orçamental dos capítulos referentes às *Outras Receitas Correntes* e *Venda de Bens e Serviços Correntes* situaram-se, respectivamente, em 52,9% (cerca de € 3,4 milhões cobrados neste período, para um valor orçamentado da ordem dos € 6,5 milhões) e em 24,5% (€ 1,8 milhões obtidos, dos 7,3 milhões constantes do orçamento corrigido).
- O capítulo respeitante aos *Activos Financeiros*, componente mais expressiva das *Receitas de Capital*, apresenta, no 1.º Trimestre de 2008, um valor global executado de apenas € 593,2 milhões, cerca de 9,7% face aos € 6.123,2 milhões inscritos no orçamento para este ano. Nos demais capítulos deste agregado onde foram previstas receitas orçamentais, observam-se graus de execução que oscilam entre 0,0% e os 28,4%, constituindo, isoladamente, fracções com pesos relativos, no volume global da Receita arrecadada pelo SSS, iguais ou inferiores a 0,1%;
- Por último, refira-se que as *Reposições não Abatidas nos Pagamentos* apresentam, no final do Trimestre, um valor cobrado de € 55,5 milhões – correspondendo a uma taxa de execução orçamental de 25,1% – enquanto o valor orçamentado relativo à integração de *Saldos de Gerências Anteriores* se encontra realizado na totalidade, cerca de € 117,9 milhões.



Tribunal de Contas

III.3.2. Despesas da Segurança Social por Classificação Económica

No Quadro II são apresentados os montantes, por classificação económica, relativos às despesas realizadas no subsector Segurança Social no decurso do 1.º Trimestre de 2008.

Quadro II – SS – Execução Orçamental das Despesas por Classificação Económica

(em euros)

Classificação Económica	Despesas	Orçamento Corrigido (31.03.2008)	Execução Janeiro a Março 2008	Taxa de Execução (%)
Agrupamento				
	Despesas Correntes	21.323.243.989,0	4.357.951.827,9	20,4
01	Despesas com o pessoal	380.677.864,0	79.816.015,7	21,0
02	Aquisição de bens e serviços	112.391.634,0	13.852.820,9	12,3
03	Juros e outros encargos	8.354.967,0	464.736,9	5,6
04	Transferências correntes	19.389.038.222,0	4.147.498.416,5	21,4
05	Subsídios	1.416.609.666,0	110.858.418,2	7,8
06	Outras despesas correntes	16.171.636,0	5.461.419,8	33,8
	Despesas de Capital	7.334.830.842,0	625.078.178,2	8,5
07	Aquisição de bens de capital	57.476.749,0	1.398.344,2	2,4
08	Transferências de capital	93.408.843,0	4.861.936,1	5,2
09	Activos financeiros	6.923.945.250,0	618.817.897,9	8,9
10	Passivos financeiros	260.000.000,0	0,0	0,0
	Total da Despesa	28.658.074.831,0	4.983.030.006,2	17,4

Fonte: OSS 2008, IGSSS

A despesa global efectuada pelo SSS ascendeu, no final do primeiro Trimestre de 2008, a cerca de € 4.983,0 milhões, o que denota uma taxa de execução orçamental de 17,4% dos € 28.658,1 milhões inscritos no orçamento anual corrigido¹³.

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 87,5% (€ 4.358,0 milhões) são respeitantes a “Despesas Correntes”,

o que equivale a um nível de execução orçamental de 20,4%, enquanto os restantes 12,5% (cerca de € 625,1 milhões) são referentes a “Despesas de Capital” que observaram uma taxa de execução orçamental na ordem dos 8,5%;

- O agrupamento “Transferências Correntes”¹⁴ é o mais representativo da despesa total efectuada pelo subsector Segurança Social, representando 83,2%, cerca de € 4.147,5 milhões, em termos absolutos, montante que corresponde a uma taxa de execução orçamental de 21,4% em face dos € 19.389,0 milhões previstos no orçamento corrigido a 31.03.2008;

¹³ A Despesa Efectiva, que equivale ao total da despesa, subtraída dos activos financeiros e dos passivos financeiros, totalizou, no final de Março de 2008, aproximadamente € 4.364,2 milhões.

¹⁴ Onde são incluídas prestações sociais como, por exemplo, pensões, subsídio de desemprego, subsídio de doença, abono de família.

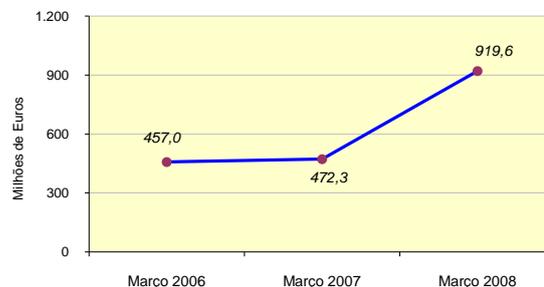


- A segunda parcela mais expressiva da Despesa do Subsector respeita aos “*Activos Financeiros*”, perfazendo, no final do primeiro Trimestre de 2008, aproximadamente, € 618,8 milhões, ou seja, cerca de 12,4% dos seus gastos totais. Este montante corresponde a uma taxa de execução orçamental de 8,9%, uma vez que as dotações anuais de despesa previstas para este agrupamento cifram-se em cerca de € 6.923,9 milhões.
- A componente respeitante aos “*Subsídios*” representa 2,2% dos recursos financeiros aplicados neste Trimestre, o que, em termos absolutos, equivale a € 110,9 milhões e a uma execução orçamental na ordem dos 7,8% da respectiva dotação corrigida para este ano, cerca de € 1.416,6 milhões;
- Quanto ao agrupamento relativo às “*Despesas com o Pessoal*”, constata-se que, nos três primeiros meses de 2008, foram dispendidos cerca de € 79,8 milhões, montante que representa 1,6% dos gastos totais realizados pelo SSS e um grau de execução orçamental de 21,0% de uma dotação anual corrigida para 2008 de cerca de € 380,7 milhões;
- Os restantes agrupamentos da Despesa, com inscrição orçamental, significam, neste período, conjuntamente, os remanescentes 0,6% do volume total expendido pelo subsector, apresentando execuções orçamentais que variam entre 0,0% nos “*Passivos Financeiros*” e os 33,8% em “*Outras Despesas Correntes*”.

III.4. Saldo Global

O Gráfico 1 mostra a evolução homóloga do Saldo de Execução Efectiva Global¹⁵ do Sistema de Segurança Social, relativa aos primeiros trimestres dos últimos três anos.

Gráfico 1 – Evolução do Saldo de Execução Efectiva



Fonte: IGFSS

Constata-se que, após um crescimento de 3,3% de 2006 para 2007 (cerca de € 15,3 milhões), o Saldo de Execução Efectiva Global do SSS disparou 94,7% no 1.º Trimestre de 2008, para os € 919,6 milhões.

Tenha-se em conta, no entanto, o carácter provisório dos dados do 1.º Trimestre de 2008, que pode resultar em posteriores revisões e bem assim a reserva geral sobre a fiabilidade dos dados apresentados. Note-se que o valor do Saldo para os primeiros trimestres de 2006 e 2007 foi revisto para mais, face aos dados trimestrais então apresentados, em, respectivamente, € 6,1 milhões e € 52,4 milhões, pelo que os dados conhecidos aquando da elaboração do relatório respeitante ao 1.º Trimestre de 2007 apontavam para uma quebra de 8,1% face ao período homólogo.

III.5. Análise dos Grandes Grupos da Receita e da Despesa

Neste ponto pretende-se evidenciar, no que respeita aos grandes grupos da Receita e da Despesa do OSS, a respectiva execução orçamental observada no termo do 1.º trimestre de 2008, bem como as correspondentes variações percentuais homólogas.

Saliente-se que esta análise é elaborada com base na informação extra SIF disponibilizada pelo IGFSS, encontrando-se, deste modo, subordinada à reserva geral anteriormente manifestada.

¹⁵ Diferença entre Receitas Efectivas e Despesas Efectivas.



Tribunal de Contas

III.5.1. Execução Orçamental dos Grandes Grupos da Receita

O Quadro III apresenta a execução orçamental dos grandes grupos da Receita no final de Março de 2008, bem como as respectivas variações homólogas.

O total da receita arrecadada no 1.º Trimestre de 2008, cresceu 4,9% em termos homólogos e a taxa de execução desceu para 20,9% (relativamente aos 21,5% em 2007), pois o orçamento corrigido de 2008 apresenta uma previsão 6,6% acima do orçamentado em 2007.

Quadro III – SS – Execução Orçamental dos Grandes Grupos da Receita

(em euros)

Grupos da Receita	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de execução (%)	Δ Homóloga (%)
Contribuições e quotizações	13.016.411.525,0	3.209.376.084,6	24,7	7,2
IVA social	691.894.320,0	172.975.000,0	25,0	5,1
Rendimentos	370.854.447,0	43.492.578,3	11,7	95,4
Transferências do OE	6.359.469.112,0	1.506.397.521,7	23,7	8,0
<i>Correntes</i>	<i>6.346.282.688,0</i>	<i>1.504.316.936,7</i>	<i>23,7</i>	<i>8,2</i>
<i>Capital</i>	<i>13.186.424,0</i>	<i>2.080.585,0</i>	<i>15,8</i>	<i>(62,6)</i>
Transferências da SCML	190.301.286,0	40.119.324,9	21,1	(31,5)
Transferências do exterior	1.019.015.998,0	193.195.109,8	19,0	322,1
Transferências do M. Educação	120.400.000,0	30.099.999,0	25,0	2,0
Outras receitas	402.499.866,0	88.151.750,5	21,9	(14,6)
Total da Receita Efectiva	22.170.846.554,0	5.283.807.368,8	23,8	9,8
<i>Receita não efectiva</i>	<i>6.501.011.939,0</i>	<i>711.043.758,0</i>	<i>10,9</i>	<i>(21,2)</i>
Total da Receita	28.671.858.493,0	5.994.851.126,8	20,9	4,9

Fonte: IGFSS

A receita efectiva arrecadada, no 1.º Trimestre, foi de € 5.283,8 milhões, mais 9,8% que o verificado no mesmo período de 2007. O crescimento mais comedido da receita total (de 4,9%) deve-se ao decréscimo de 21,2% na receita não efectiva, que atingiu um valor ligeiramente superior a € 711,0 milhões¹⁶. Foram integrados, face ao ano anterior, menos € 442,7 milhões de saldo, facto que foi apenas parcialmente compensado

pelos aumentos da receita com activos financeiros (mais € 252,0 milhões).

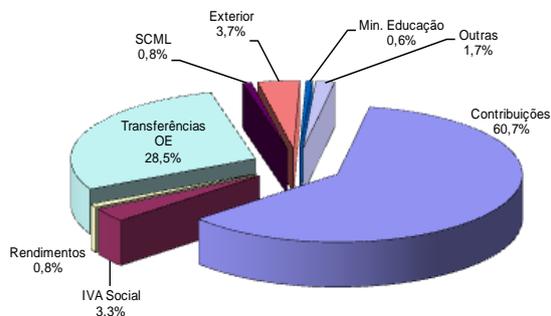
A receita efectiva representa assim 88,1% da receita total, mais 3,9% que no período homólogo.

¹⁶ Total do "Saldo da Gerência Anterior", dos "Activos financeiros" e dos "Passivos financeiros".



MPJ

Gráfico 2 – Origens da receita efectiva



Fonte: IGSS

O Gráfico 1 mostra o peso relativo de cada parcela da receita efectiva. O maior contributo é resultado de *Contribuições e quotizações* que, com € 3.209,4 milhões, representam 60,7% do total. As *Transferências do OE* representaram 28,5% (€ 1.506,4 milhões)¹⁶, a que se juntam 3,3% de IVA consignado (cerca de € 173,0 milhões)¹⁷ e 0,6% de transferências do Ministério da Educação. Só € 193,2 milhões respeitam a *Transferências do Exterior* (3,7%) e os rendimentos gerados representam 0,8% da receita arrecadada, tanto como as receitas obtidas com *Transferências da SCML*.

Em comparação com o Trimestre homólogo, as duas principais fontes de receita registaram crescimentos: 7,2% nas *Contribuições* e 8,0% nas *Transferências do OE* (embora dentro destas se tenha verificado uma quebra de 62,6% nas transferências de capital). Parte deste crescimento das *Transferências do OE* deve-se ao facto de, no âmbito do QREN (e, em parte, do anterior QCA), ter sido recebida uma verba de *Transferências correntes do MTSS – CPN – QREN* de cerca de € 52,2 milhões.

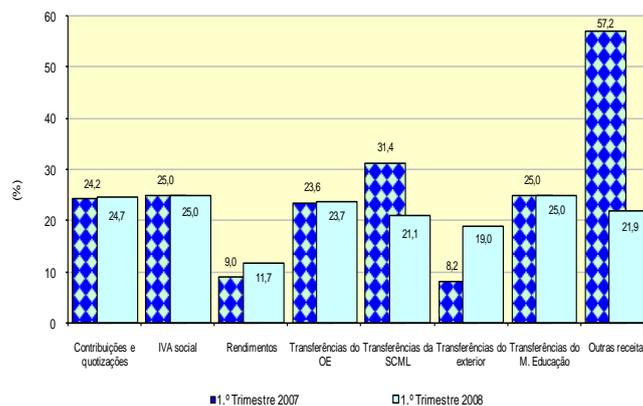
Nas outras componentes, destaque para o forte aumento nas “*Transferências do Exterior*” (322,1%), contabilizando mais € 147,4 milhões que no período homólogo e nos “*Rendimentos*” (95,4%), acréscimo em valor absoluto na ordem dos € 21,2 milhões. Por outro lado, as “*Transferências do Ministério da Educação*” cresceram apenas 2%. Com comportamento inverso estiveram as “*Transferências da SCML*”, que diminuíram € 18,5 milhões (31,5%) face ao 1.º Trimestre de 2007 e

¹⁶ Do volume global das “*Transferências do OE*”, € 1.504,3 milhões (99,9%) são “*Transferências Correntes*” e só de € 2,1 milhões (0,1%) são “*Transferências de Capital*”.

¹⁷ Este valor diz, integralmente, respeito ao IVA Social consignado na Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro. O valor do IVA consignado à Segurança Social através da Lei n.º 39/2005, de 24 Junho, ascendeu a cerca de € 41 milhões e encontra-se incluído em “*Transferências Correntes do OE*”.

as “*Outras Receitas*” onde se registou uma diminuição de 14,6%.

Gráfico 3 – Grau de Execução da Receita



Fonte: IGSS

A Receita não efectiva apresentou um grau de execução orçamental de 10,9%, abaixo dos 13,5% de 2007, enquanto a Receita efectiva repete os 23,8% verificados no Trimestre homólogo. A análise desagregada das taxas de execução por grandes grupos da receita efectiva, em 31 de Março de 2007 e 2008, pode ser efectuada a partir do Gráfico 3.

A parcela preponderante da receita, as *Contribuições e quotizações*, apresentam uma taxa de execução orçamental de 24,7% (face a 24,2% no período homólogo de 2007) e as *Transferências do OE*, segundo grupo mais representativo, exibem um nível executado na ordem dos 23,7%¹⁹, mais uma décima que em 2007.

Quanto às restantes componentes, deram-se aumentos nas taxas de execução dos *Rendimentos* (de 9% para 11,7%, embora seja a menor de todos os grandes grupos) e das *Transferências do Exterior* (de 8,2% para 19%), sendo que nestas se deu um aumento na inscrição orçamental, de 2007 para 2008, de 82,5%. As receitas do IVA Social e as *Transferências do Ministério da Educação* mantiveram taxas de execução idênticas às do Trimestre homólogo, ambas de 25% (as maiores de entre todos os grandes grupos da receita). A quebra, em termos homólogos, da execução das receitas relativas às *Transferências da SCML*, reflectiu-se na diminuição da taxa de execução para os 21,1% (face aos 31,4% do 1.º Trimestre de 2007). Finalmente, as *Outras*

¹⁹ Note-se que as “*Transferências Correntes*” evidenciam uma taxa de execução orçamental de 23,7% enquanto as “*Transferências de Capital*” apresentam um nível de apenas 15,8%.

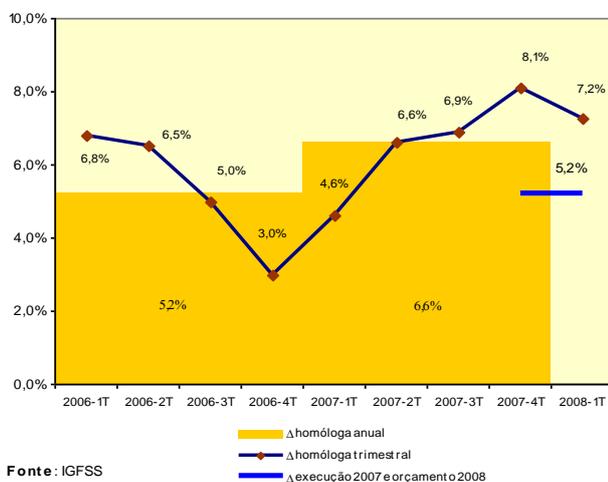


Tribunal de Contas

receitas, apresentam uma diminuição de 57,2% para os 21,9%²⁰.

No Gráfico 4 são apresentadas as variações homólogas anuais e trimestrais dos valores arrecadados de “Contribuições e quotizações” relativas ao biénio 2006-2007 e à variação homóloga trimestral verificada no 1.º Trimestre de 2008, bem como a variação entre o valor executado em 2007 e o valor orçamentado para 2008.

Gráfico 4 – Variação homóloga das Contribuições e Quotizações



intervalo temporal aqui analisado. No 1.º Trimestre de 2008 a taxa de crescimento foi de 7,2%, segunda maior taxa de todo o período em análise e superior, em 2,6 pontos percentuais, ao verificado no mesmo Trimestre do ano anterior. Esta variação homóloga denota, no entanto, face ao trimestre imediatamente anterior, uma quebra do ritmo de crescimento.

Referência final para o facto do ritmo de crescimento homólogo destas receitas, no 1.º Trimestre de 2008, ter superado, em 2 pontos percentuais, o ritmo de crescimento projectado pelo orçamento de 2008, e ser também superior, em 0,6 pontos percentuais, à taxa de crescimento anual de 2007.

Os dados trimestrais utilizados neste gráfico, são os fornecidos pelo IGFSS extra contabilisticamente, com natureza provisória, nos mapas de execução orçamental dos anos subsequentes (que são os disponíveis que mais se aproximam da realidade), excepto os relativos ao 4.º Trimestre, que são os constantes nas CSS de 2006 e 2007 deduzidos dos trimestres anteriores.

A variação homóloga anual das Contribuições e quotizações, que em 2006 foi de 5,2%, subiu para os 6,6% em 2007, quando atingiu os € 12.369,7 milhões de cobrança, indiciando uma aceleração no incremento anual desta preponderante fonte de financiamento da Segurança Social.

Quanto à variação homóloga trimestral, durante o ano económico de 2006 foi notória a quebra ao longo dos vários trimestres, de 6,8% no 1.º Trimestre para apenas 3% no 4.º Trimestre. O ano de 2007 apresentou um comportamento inverso, com a taxa de crescimento homóloga trimestral a passar de 4,6% no 1.º Trimestre para 8,1% no 4.º Trimestre, valor máximo do

²⁰ Variação esta explicada, essencialmente, pela quebra de quase € 15 milhões observada nas “Outras Receitas de Capital”.



III.5.2. Execução Orçamental dos Grandes Grupos da Despesa

O Quadro IV apresenta os valores do orçamento corrigido, da execução orçamental e do grau de execução dos grandes grupos da despesa, registados no final do 1.º Trimestre de 2008, bem como a sua variação homóloga. Esta análise é importante para escalpelizar o tipo de aplicações da despesa e a evolução dos gastos com as várias prestações sociais, bem como com os custos de Administração do Sistema.

Quadro IV – SS – Execução Orçamental dos Grandes Grupos da Despesa

(em euros)

Grupos da Despesa	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de execução	Δ Homóloga
Pensões	13.027.469.995,0	2.724.176.891,0	20,9	6,4
<i>Sobrevivência</i>	1.875.340.303,0	369.284.254,1	19,7	0,5
<i>Invalidez</i>	1.518.840.186,0	309.104.710,7	20,4	(0,3)
<i>Velhice</i>	9.633.289.506,0	2.045.787.926,2	21,2	8,6
Subsídio de desemprego	1.298.318.000,0	265.548.232,6	20,5	(23,6)
Apoio ao Emprego	480.670.285,0	118.773.855,4	24,7	0,3
Ação Social	1.604.466.694,0	330.117.052,7	20,6	0,4
Subsídio de doença	480.172.473,0	108.994.478,6	22,7	(19,8)
Abono de família	769.101.670,0	198.928.664,1	25,9	26,7
RSI	371.000.000,0	99.644.662,3	26,9	12,2
Outras prestações	824.585.906,0	152.199.397,3	18,5	(1,2)
Emprego e Formação Profissional	2.059.940.927,0	264.402.940,2	12,8	(24,9)
Administração	417.542.306,0	82.732.867,1	19,8	4,8
Outras despesas	140.861.325,0	18.693.067,1	13,3	38,1
Total da Despesa Efectiva	21.474.129.581,0	4.364.212.108,2	20,3	0,6
Despesa não efectiva	7.183.945.250,0	618.817.897,9	8,6	(8,3)
Total da Despesa	28.658.074.831,0	4.983.030.006,2	17,4	(0,6)

Fonte: IGSSS

A despesa efectiva registada no 1.º Trimestre foi de € 4.364,2 milhões, 0,6% acima do montante gasto no mesmo período de 2007. A despesa total sofreu mesmo um decréscimo em termos homólogos (de 0,6%), pois a despesa não efectiva²¹ atingiu os € 618,8

milhões, valor que traduz uma quebra de 8,3%. Esta diminuição da despesa é algo que acontece pela primeira vez desde que o TC procede à elaboração dos RAEOSS, num contexto de relativa estagnação económica e de níveis elevados de desemprego, factores que normalmente colocam mais pressão nas despesas

²¹ Total dos "Activos financeiros" e dos "Passivos financeiros".

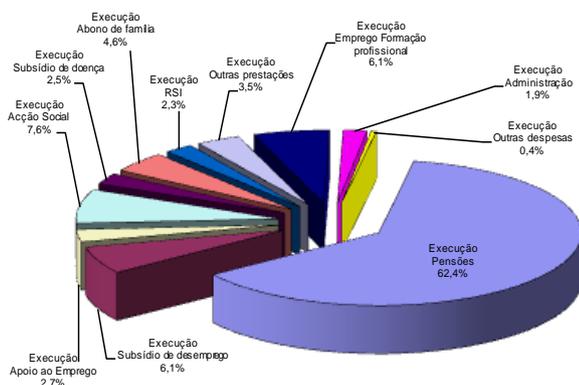


Tribunal de Contas

públicas. A despesa efectiva representa assim 87,6% da despesa total, mais 1,1% que no período homólogo.

O **Gráfico 5** apresenta o peso relativo de cada grupo da despesa efectiva. A aplicação esmagadora é em Pensões, com 62,4% do total, ou seja € 2.724,2 milhões²². Em acção social gastaram-se € 330,1 milhões (7,6%), com o “Subsidio de Desemprego” € 265,5 milhões (6,1%) e com “Emprego e Formação Profissional”²³ € 264,4 milhões (6,1%). Seguem-se os montantes dispendidos com “Abono de Família”, que representaram 4,6% do total (€ 198,9 milhões), com “Outras Prestações” (3,5%), com “Apoio ao emprego” (2,7%) e com “Subsidio de Doença” (2,5%).

Gráfico 5 – Aplicações da despesa efectiva



Fonte: IGFSS

Finalmente, refiram-se os € 99,6 milhões dispendidos com RSI (2,3%) e os € 82,7 milhões de gastos de Administração (1,9%), dizendo os remanescentes € 18,7 milhões respeito à parcela residual de “Outras despesas” (0,4%).

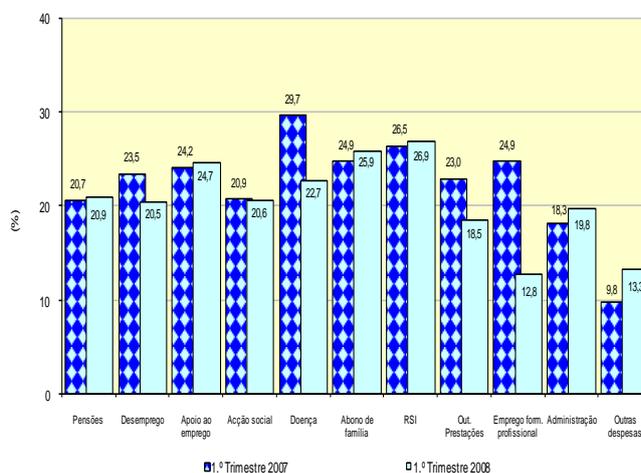
Relativamente ao 1.º Trimestre de 2007, os gastos com Pensões apresentaram um aumento de 6,4%, que reflecte, no entanto, comportamentos diversos para os vários tipos de pensões: enquanto os gastos com pensões de velhice cresceram 8,6%, as pensões de sobrevivência aumentaram apenas meio ponto percentual e as pensões de invalidez sofreram uma quebra de 0,3%.

²² Destes, € 2.045,8 milhões (75,1%) respeitam a Pensões de Velhice, € 369,3 milhões (13,6%) a Pensões de Sobrevivência e € 309,1 milhões (11,3%) a Pensões de Invalidez.

²³ Inclui-se aqui a parcela relativa à transferência e subsídios correntes para o “Emprego, Higiene e Formação Profissional” no âmbito do art.º 41.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, que altera o art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de Junho, cuja última redacção era dada pelo Decreto-Lei n.º 199/99, de 8 de Junho.

Nas outras componentes, destaque para o forte crescimento do “Abono de família” (26,7%), com mais € 42,0 milhões que no período homólogo anterior, do RSI (12,2%) e das “Outras despesas” (38,1%). Fortes quebras registaram-se nos gastos com “Emprego e formação profissional” (de 24,9%, menos € 87,6 milhões que no período homólogo de 2007), com “Subsidio de desemprego” (de 23,6%, menos € 81,8 milhões) e com “Subsidio de doença” (de 19,8%, menos € 26,9 milhões). Os custos com “Administração” aumentaram 4,8% e as verbas para Acção Social e Apoio ao emprego cresceram 0,4 e 0,3%, respectivamente.

Gráfico 6 – Taxa de execução da Despesa Efectiva



Fonte: IGFSS

O grau de execução do total da despesa efectiva diminuiu 1,3 pontos percentuais para os 20,3% face ao 1.º Trimestre de 2007. O desempenho dos grandes grupos da despesa efectiva, em 31 de Março de 2007 e 2008, são exibidos no **Gráfico 6**.

As pensões viram o seu grau de execução subir ligeiramente (de 20,7% para 20,9%)²⁴ o mesmo acontecendo com o “Apoio ao emprego” (de 24,2 para 24,7%), com o RSI (de 26,5 para 26,9%) e com o Abono de família (de 24,9% para 25,9%). As subidas mais expressivas deram-se nos grupos relativos a Administração (de 18,3% para 19,8%) e de Outras despesas (de 7,6% para 13,3%), que a par do Apoio ao emprego tiveram reduções nos montantes orçamentados de 2007 para 2008. Das descidas no grau de execução destaque para a verificada no grupo relativo a Subsidio de desemprego (de 23,5% para 20,5%) uma vez que se deu uma redução de 12,1% na sua dotação orçamental,

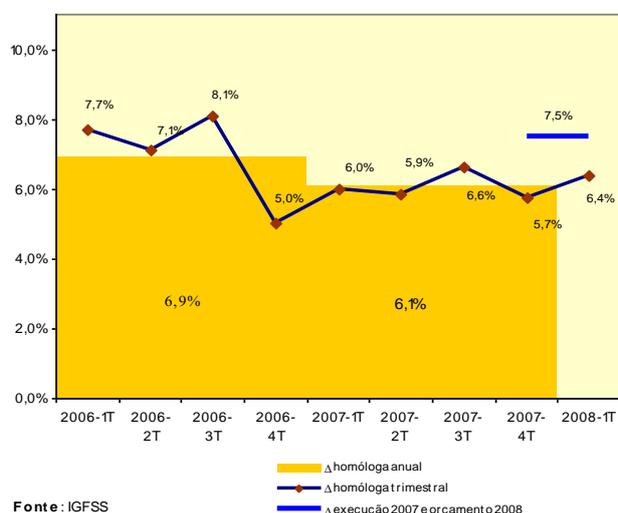
²⁴ Sendo os índices de execução orçamental referentes às Pensões de “Sobrevivência”, de “Invalidez” e de “Velhice”, de 19,7%, 20,4% e 21,2%, respectivamente.



de 2007 para 2008 (menos € 178,4 milhões). Destaque também para as descidas nas taxas de execução nos grupos “Emprego e formação profissional” (de 24,9% para 12,8%) e nas *Outras prestações* (de 23% para 18,5%) e “Subsídio de doença” (de 29,7% para 22,7%), sendo que viram o seu orçamento corrigido para 2008 crescer 45,5%, 23,2% e 4,9%, respectivamente.

Refira-se, finalmente, que a *Despesa não efectiva*, apresentou uma taxa de execução de apenas 8,6% (face aos 9,8% e 7,7% dos períodos homólogos de 2007 e 2006, respectivamente).

Gráfico 7 – Variação Homóloga das Pensões



Fonte: IGFSS

No **Gráfico 7** são apresentadas as variações homólogas anuais e trimestrais dos valores pagos de *Pensões* relativas ao biénio 2006-2007 e à variação homóloga trimestral verificada no primeiro Trimestre de 2008, bem como a variação entre o valor executado em 2007 e o valor orçamentado para 2008. Os dados nele constantes têm as mesmas características referidas aquando da análise às receitas.

A variação homóloga anual das *Pensões*, que em 2006 foi de 6,9%, abrandou, em 2007, para os 6,1%, correspondendo a uma despesa de € 12.113,1 milhões, iniciando uma estabilização neste que é o principal destino dos recursos da Segurança Social.

Quanto à variação homóloga trimestral, durante o ano económico de 2006 uma quebra ao longo dos vários trimestres, de 7,7% no 1.º Trimestre para 5% no 4.º Trimestre (com excepção do 3.º Trimestre que apresentou um crescimento homólogo de 8,1%). O ano de 2007 apresentou uma certa estabilidade, com a taxa de crescimento homóloga trimestral a oscilar entre de 5,7%

no 4.º Trimestre e os 6,6% no 3.º Trimestre. No 1.º Trimestre de 2008 a taxa de crescimento foi de 6,4%, 0,4 pontos percentuais acima da obtida no mesmo Trimestre do ano anterior.

Referência final para o facto do ritmo de crescimento homólogo destas despesas estar 0,3 pontos percentuais acima do crescimento anual de 2007, mas 1,1 pontos percentuais abaixo do ritmo de crescimento projectado pelo orçamento de 2008.

III.6. Execução Orçamental por componentes do Sistema de Segurança Social

Segue-se a análise da execução orçamental das receitas e despesas dos componentes do Sistemas e Subsistemas de Segurança Social verificada no 1.º Trimestre de 2008.

Saliente-se que tal como referido no ponto III.3.1, o volume global da receita cobrada pelo SSS no termo do 1.º Trimestre de 2008 ascendeu, aproximadamente, a € 5.994,9 milhões, representando, deste modo, uma taxa de execução orçamental de 20,9% dos cerca de € 28.671,9 milhões inscritos no orçamento anual corrigido. Por outro lado, e como indicado no ponto III.3.2 do presente documento, a importância global da despesa inscrita no Orçamento corrigido para 2008 para este subsector do Estado ascendia a, aproximadamente, € 28.658,1 milhões, tendo sido gastos, nos primeiros três meses do ano, um valor próximo de € 4.983,0 milhões, traduzindo uma taxa de execução orçamental de 17,4%.

Finalmente, chama-se a atenção para o facto de, caso se pretenda um conhecimento mais desagregado (até ao grupo no caso das receitas e até ao subagrupamento no que respeita às despesas) da dinâmica das receitas e despesas, verificada no decurso deste Trimestre, nos supramencionados componentes do SSS, apresentam-se, no **ANEXO II**, os mapas legais relativamente a cada um deles.



Tribunal de Contas

Quadro V – SS – Síntese da Execução Orçamental do Sistema Previdencial - Repartição e Capitalização

(em milhares de euros)

	Designação	Previdencial Repartição		Previdencial Capitalização		Sistema Previdencial			
		Execução	%	Execução	%	Execução	%		
Receitas	Cap.	Receitas Correntes							
	03	Contribuições para a Segurança Social	3.090.087,1	24,6	119.289,0	25,0	3.209.376,1	24,7	
	04	Taxas, multas e outras penalidades	15.016,6	30,1	-	-	15.016,6	30,1	
	05	Rendimentos da propriedade	21.661,0	40,5	21.831,6	6,9	43.492,6	11,7	
	06	Transferências correntes	243.365,6	19,7	-	-	243.365,6	19,7	
	07	Venda de bens e serviços correntes	246,6	96,8	3,3	3,4	249,9	71,4	
	08	Outras receitas correntes	3.424,8	91,7	-	-	3.424,8	91,7	
		Receitas de Capital							
	09	Venda de bens de investimento	8.062,7	67,2	0,0	-	8.062,7	28,4	
	11	Activos financeiros	0,0		593.193,5	9,7	593.193,5	9,7	
		Outras Receitas							
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	19.845,7	11,0	-	-	19.845,7	11,0		
16	Saldo da gerência anterior	117.850,3	100,0	0,0	-	117.850,3	100,0		
	Total	3.519.560,3	24,4	734.317,4	10,6	4.253.877,7	19,9		
Despesas	Agr.	Despesas Correntes							
	01	Despesas com pessoal	40.139,2	21,1	236,6	16,4	40.375,8	21,0	
	02	Aquisição de bens e serviços	6.998,8	13,6	195,9	12,8	7.194,7	13,6	
	03	Juros e outros encargos	21,7	0,5	431,2	12,3	452,8	5,5	
	04	Transferências correntes	2.669.084,2	20,9	-	-	2.669.084,2	20,9	
	05	Subsídios	108.951,2	7,8	-	-	108.951,2	7,8	
	06	Outras despesas correntes	3.658,2	33,5	0,0	-	3.658,2	33,4	
		Despesas de Capital							
	07	Aquisição de bens de capital	270,2	0,8	30,4	0,2	300,6	0,6	
	08	Transferências de capital	70,0	10,0	-	-	70,0	10,0	
09	Activos financeiros	0,0		618.817,9	8,9	618.817,9	8,9		
	Total	2.829.193,5	19,2	619.712,0	8,9	3.448.905,5	15,9		

Transferências intra-Sistemas/Subsistemas (RECEITAS)

10	Transferências do Subsistema Solidariedade	64.225,7	25,0		
10	Transferências do Subsistema Previdencial – Repartição			8.027,2	66,9

Transferências intra-Sistemas/Subsistemas (DESPESAS)

08	Transferências para Subsistema Previdencial – Capitalização	8.027,2	66,9		
----	---	---------	------	--	--

Fonte: IGSSS

NOTA: Na execução adopta-se o (-) quando não existe inscrição orçamental e (0,0) quando existe dotação orçamental inscrita no orçamento mas a execução é nula.



III.6.1. Sistema Previdencial – Repartição

O volume total das **receitas** arrecadada pelo Sistema Previdencial – Repartição foi de € 3.519,6 milhões, o valor mais elevado de entre as várias componentes do SSS, apresentando ainda a segunda maior taxa de execução, de 24,4% do respectivo orçamento anual corrigido de € 14.452,6 milhões.

A parcela mais importante é a das “*Contribuições para a Segurança Social*”, que representa cerca de 87,8% do total, seguindo-se-lhe as “*transferências correntes*” e o “*Saldo da gerência anterior*”, com uma fracção de 6,9% e 3,3%, respectivamente.

No primeiro Trimestre de 2008 o Sistema Previdencial – Repartição recebeu do Sistema de Protecção Social de Cidadania – Subsistema de Solidariedade cerca de € 64.225,7 mil, o correspondente a 25,0% do montante orçamentado, conforme decorre da Lei do financiamento do SSS, Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, cfr. alínea e) do n.º 1 do art.º 14.º.

As **despesas** realizadas pelo Sistema Previdencial – Repartição, até ao final de Março de 2008, totalizam € 2.829,2 milhões, o mais elevado do SSS, valor que configura uma taxa de execução orçamental de 19,2%.

O Agrupamento hegemónico nos gastos totais realizados no 1.º Trimestre de 2008 pelo Sistema em estudo, as “*Transferências Correntes*”, representa 94,3% daquele montante global, ou seja, € 2.669,1 milhões, em valor absoluto, sendo, deste montante, transferido para o Subagrupamento “*Famílias*” a quase totalidade, cerca de 94,1%, enquanto as componentes respeitantes aos “*Subsídios*” e às “*Despesas com o pessoal*” representam, respectivamente, 3,9% e 1,4% das despesas globais.

A componente Repartição transferiu para a componente Capitalização cerca de € 8.027,2 mil proveniente de receitas arrecadadas com a alienação de imóveis. De realçar que a melhoria verificada na calendarização das transferências para Capitalização daquelas receitas, vai ao encontro da posição tomada pelo TC quer em sede de RAEOSS quer em Parecer sobre a CGE, proporcionando ganhos de oportunidade para a entidade que gere o FEFSS.

III.6.2. Sistema Previdencial – Capitalização

As **receitas** globais obtidas pelo Sistema Previdencial – Capitalização foram de € 734,3 milhões, valor que traduz o nível de execução orçamental mais reduzido de todo o Subsector em estudo, na ordem dos 10,6% do respectivo montante anual estimado de € 6.933,3 milhões.

Os Activos Financeiros são o Capitulo responsável por 80,8% da receita arrecadada (€ 593,2 milhões) e apresentaram uma taxa de execução orçamental de apenas 9,7%. A segunda componente com maior significado, representando cerca de 16,2% no volume global dos recursos obtidos é a respeitante às “*Contribuições para a Segurança Social*” que arrecadou cerca de € 119,3 milhões, 25,0% do valor orçamentado. A parcela relativa aos “*Rendimentos da propriedade*” apresenta um nível de execução orçamental 6,9%, a “*Venda de bens e serviços correntes*” de 3,4% e a “*Venda de Bens de Investimento*” está ainda sem qualquer execução orçamental.

De destacar que a componente capitalização beneficiou de transferências da componente repartição, no montante de € 8.027,2 mil, relativas ao produto de alienação de imóveis obtido no 1.º Trimestre de 2008.

No que se refere às **despesas** do Sistema Previdencial – Capitalização, atingiram cerca de € 619,7 milhões, de uma dotação corrigida, para 2008, próxima de € 6.945,3 milhões, reflectindo a mais baixa taxa de execução orçamental do SSS, na ordem dos 8,9%. A componente de “*Activos Financeiros*” totaliza, no final do Trimestre, aproximadamente 99,9% do total dos gastos, ou seja, € 618,8 milhões.



Tribunal de Contas

Quadro VI - SS - Receitas e Despesas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

(em euros)

	Designação	Subsistema de Solidariedade		Subsistema de Protecção Familiar		Subsistema de Acção Social		Sistema de Protecção Social de Cidadania		
		Execução	%	Execução	%	Execução	%	Execução	%	
Receita	Cap.	Receitas Correntes								
	04	Taxas, multas e outras penalidades	1,6	7,6	4,7	9,4	9,7	4,8	16,1	5,9
	06	Transferências correntes	1.063.336,7	24,8	225.756,0	18,3	410.611,9	24,4	1.699.704,6	23,6
	07	Venda de bens e serviços correntes	25,5	500,4	0,0	-	1.509,1	21,8	1.534,6	22,2
	08	Outras receitas correntes	0,0		0,0	-	0,5	0,2	0,5	0,0
		Receitas de Capital								
	10	Transferências de capital	0,0	-	-	-	4.101,9	14,0	4.101,9	14,0
		Outras Receitas								
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	18.075,4	195,6	15.396,9	70,6	2.143,6	23,4	35.615,9	88,6	
	Total	1.081.439,2	25,1	241.157,6	19,2	418.376,7	24,2	1.740.973,5	23,9	
Despesas	Agr.	Despesas Correntes								
	01	Despesas com pessoal	13.562,8	21,8	4.466,1	24,0	21.411,3	19,9	39.440,2	20,9
	02	Aquisição de bens e serviços	2.235,7	14,4	758,4	16,2	3.663,9	9,4	6.658,1	11,2
	03	Juros e outros encargos	6,8	15,7	2,3	17,3	2,7	14,1	11,9	15,6
	04	Transferências correntes	863.868,3	21,8	294.734,4	24,0	319.811,5	22,1	1.478.414,2	22,3
	05	Subsídios	80,5	14,4	27,5	15,9	1.799,3	7,5	1.907,3	7,7
	06	Outras despesas correntes	957,2	42,8	326,7	49,8	519,3	22,3	1.803,2	34,5
		Despesas de Capital								
	07	Aquisição de bens de capital	12,0	1,9	4,1	2,2	1.081,7	12,6	1.097,8	11,7
	08	Transferências de capital	1.650,4	25,0	0,0	-	3.141,5	3,6	4.791,9	5,2
	Total	882.373,7	21,8	300.319,5	23,9	351.431,3	20,5	1.534.124,5	21,9	

Transferências intra-Sistemas/Subsistemas (RECEITAS)

10	Transferência do Subsistema Protecção Familiar	3.568,8					
10	Transferência do Subsistema Solidariedade			62.730,7			

Transferências intra-Sistemas/Subsistemas (DESPESAS)

08	Transferência para Subsistema Protecção Familiar	62.730,7					
08	Transferência para Sistema Previdencial - Repartição	64.225,7	25,0				
08	Transferência para Subsistema Solidariedade			3.568,8			

Fonte: IGFSS

NOTA: Na execução adopta-se o (-) quando não existe inscrição orçamental e (0,0) quando existe dotação orçamental inscrita no orçamento mas a execução é nula.



III.6.3. Sistema de Protecção Social de Cidadania – Subsistema de Solidariedade

Dos € 4.300,8 milhões inscritos como **receitas** do Subsistema Solidariedade foram recebidos, até 31 de Março, cerca de € 1.081,4 milhões, a que corresponde de uma taxa de execução orçamental de 25,1%.

O Capítulo com maior peso deste Subsistema, as “*Transferências correntes*” provenientes da “*Administração central*” do Estado, equivale, por si só, a 98,3% do valor total da receita arrecadada, cerca de € 1.063,3 milhões. O grau de execução orçamental nesta parcela dominante foi de 24,8% num orçamento anual de € 4.291,1 milhões.

De notar que nas “*Outras Receitas Correntes*” não se verificou qualquer execução, justificando o IGFSS que a quase totalidade do valor orçamentado está inscrito no orçamento do ISS e os valores mais significativos respeitam a prescrição de prestações relativas a créditos não reclamados, ocorrendo a sua contabilização, habitualmente, no mês de Dezembro. No que respeita ao direito às prestações pecuniárias vencidas (que só prescrevem a favor das Instituições devedoras no final de cinco anos), a manutenção dos créditos não reclamados por vários anos leva a que a contabilidade releve uma despesa paga quando de facto tal não ocorreu. Assim, no futuro, deve proceder-se à anulação dos pagamentos das despesas quando estes não se tornem efectivos e, no(s) ano(s) seguinte(s), o correspondente encargo, deve ser reorçamentado e registado novo cabimento e compromisso, enquanto se mantiver o direito do beneficiário às prestações.

Em sede de contraditório o IGFSS e o ISS concordam com a presente recomendação, informando o primeiro Instituto que “*(...) vai suscitar junto das ISS's a reanálise conjunta da matéria vertente, disponibilizando*”, junto do Tribunal de Contas, “*(...) e em momento oportuno todos os elementos adicionais relevantes.*”.

Não obstante esta aceitação, o IGFSS informa que a matéria em análise “*(...) foi objecto de cuidada análise aquando da elaboração do POCISSSS e do POCISSSS Explicado, tendo então sido preconizado o procedimento contabi-*

lístico que se afigurou mais adequado às responsabilidades das ISS's perante os beneficiários e aos princípios contabilísticos e orçamentais em vigor” e, o ISS, refere que a recomendação “*(...) apenas poderá ser adoptada se o POCISSSS for reformulado, na medida em que a contabilização actual obedece ao definido no seu capítulo III.2.*”.

Pese embora o alegado, não existem nos diploma legais, que aprovaram o POCISSSS e o classificador económico das receitas e das despesas públicas normas que impeçam a adopção de novo procedimento.

Nota final, no que às receitas diz respeito, para o facto de, neste primeiro Trimestre, o Subsistema de Solidariedade ter recebido, do Subsistema de Protecção Familiar, cerca de € 3.568,8 mil.

O volume global das **despesas** executadas pelo Subsistema em análise ascende a € 882,4 milhões, valor que, confrontado com a respectiva dotação orçamental anual, de € 4.044,0 milhões, reflecte um nível de execução orçamental de 21,8%.

O Agrupamento mais representativo no total da despesa realizada pelo Subsistema Solidariedade, equivalendo a 97,9% desta, respeita às “*Transferências Correntes*”, correspondendo a € 863,9 milhões (dos quais cerca de 99,1% foram destinados ao Subagrupamento “*Famílias*”). A parcela respeitante às “*Despesas com o Pessoal*” representou 1,5% do total.

Refira-se, por último, que, nos três primeiros meses de 2008, o Subsistema aqui em análise transferiu os montantes de € 62.730,7 mil e € 64.225,7 mil, para o Subsistema de Protecção Familiar e Sistema Previdencial – Repartição, respectivamente.



Tribunal de Contas

III.6.4. Sistema de Protecção Social de Cidadania – Subsistema de Protecção Familiar

As **receitas** totais cobradas por este Subsistema totalizaram € 241,2 milhões, traduzindo, face ao respectivo orçamento de € 1.254,8 milhões, um nível de execução orçamental de 19,2%.

As parcelas mais significativas deste Subsistema são as “*Transferências correntes da Administração Central*”, que com € 225,8 milhões que valem 93,6% do volume global executado, apresentando um nível de execução de 18,3% dos cerca de € 1.231 milhões do orçamento corrigido, e as “*Reposições não Abatidas nos Pagamentos*”, que significam 6,4% da receita.

Note-se que no primeiro Trimestre de 2008 o Subsistema de Protecção Familiar recebeu do Subsistema de Solidariedade, aproximadamente, € 62.730,7 mil.

O valor global das **despesas** efectuadas por este Subsistema ascendeu a € 300,3 milhões, montante que, face à correspondente inscrição orçamental de € 1.254,8 milhões, configura uma taxa de execução orçamental de 23,9%.

Com um valor realizado de € 294,7 milhões, as “*Transferências Correntes*” são a componente mais representativa do Subsistema Protecção Familiar, correspondendo a 98,1% do total. A sua quase totalidade (€ 294,6 milhões) foi direccionada para o Subagrupamento “*Famílias*”

No decurso deste primeiro Trimestre de 2008, o Subsistema de Protecção Familiar transferiu para o Subsistema de Solidariedade cerca de € 3.568,9 mil.

III.6.5. Sistema de Protecção Social de Cidadania – Subsistema de Acção Social

O volume total das **receitas** arrecadadas pelo Subsistema de Acção Social foi de € 418,4 milhões, executando 24,2% dos € 1.730,3 milhões inscritos no respectivo orçamento anual.

As “*Transferências Correntes*” são a parcela amplamente preponderante nos recursos obtidos por este subsistema, representando cerca de 98,1% do total, ou seja, cerca de € 410,6 milhões (€ 370,5 milhões do OE e € 40,1 milhões da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa). As “*Transferências de capital*”, com mais de € 4 milhões executados representam 1,0% do total, enquanto as restantes parcelas significam, no seu conjunto, os remanescentes 0,9%.

O montante global das **despesas** efectuadas pelo Subsistema de Acção Social ascendeu a cerca de € 351,4 milhões, traduzindo, deste modo, um nível de execução orçamental de 20,5% face aos € 1.716,7 milhões inscritos no orçamento corrigido para 2008.

As “*Transferências Correntes*” representaram 91,0% da despesa total do subsistema, cerca de € 319,8 milhões (dos quais € 287,4 milhões foram para “*Instituições sem fins lucrativos*”). As “*Despesas com o Pessoal*” corresponderam a 6,1% do total, com € 21,4 milhões dispendidos.



Tribunal de Contas

III.7. Saldo de Execução Efectiva, por componentes do Sistema de Segurança Social

O Saldo de Execução Efectiva Global do SSS obtido pela diferença entre Receitas Efectivas e Despesas Efectivas totalizou, no final do 1.º Trimestre de 2008, € 919,6 milhões. O Quadro VII apresenta-o desagregado pelos componentes do SSS.

Quadro VII - SS - Saldos de Execução Efectiva, por Componentes do Sistema de Segurança Social

(em euros)

Componentes do Sistema de Segurança Social	Receitas (1)	Despesas (2)	Saldo (3)=(1)-(2)	Saldos utilizados anos anteriores (4)	Activos Financeiros (5)	Passivos Financeiros (6)	Saldo de Execução Efectiva (7)=(3)-(4)-(5)-(6)
Previdencial - Repartição	3.519.560,3	2.829.193,5	690.366,8	117.850,3	0,0	0,0	572.516,5
Previdencial - Capitalização	734.317,4	619.712,0	114.605,4	0,0	(25.624,4)	0,0	140.229,8
Total Sistema Previdencial	4.253.877,7	3.448.905,5	804.972,2	117.850,3	(25.624,4)	0,0	712.746,3
Subsistema de Solidariedade	1.081.439,2	882.373,7	199.065,4	0,0	0,0	0,0	199.065,4
Subsistema de Protecção Familiar	241.157,6	300.319,5	(59.161,9)	0,0	0,0	0,0	(59.161,9)
Subsistema de Acção Social	418.376,7	351.431,3	66.945,4	0,0	0,0	0,0	66.945,4
Total Sistema Protecção Social de Cidadania	1.740.973,5	1.534.124,5	206.848,9	0,0	0,0	0,0	206.848,9
Total do Sistema de Segurança Social	5.994.851,2	4.983.030,0	1.011.821,1	117.850,3	(25.624,4)	0,0	919.595,2

Fonte: Mapas de Execução Orçamental – IGSSS

Tendo presentes as reservas descritas no início deste documento sobre o carácter provisório dos dados, a análise do quadro²⁵ mostra que:

- O Saldo Global de Execução Efectiva²⁶ do subsector Segurança Social ascende, em 31 de Março de 2008, a € 919,6 milhões, com as receitas efectivas a superarem as despesas efectivas em 21,1%;
- No Sistema Previdencial, a componente de Repartição contribui com um saldo positivo de € 572,5 milhões (o mais elevado de todos os componentes) e a de Capitalização com € 140,2 milhões, somando os € 712,7 milhões apurados para o referido Sistema;

- No Sistema de Protecção Social de Cidadania apurou-se um saldo de € 206,8 milhões, sendo que € 199,1 milhões são provenientes do Subsistema de Solidariedade e € 66,9 milhões do Subsistema de Acção Social, enquanto o Subsistema de Protecção Familiar apresentou um saldo negativo de € 59,2 milhões, o único de entre todos os componentes do SSS.

²⁵ Neste relatório não se realiza, à semelhança do que era usual, a análise das variações homólogas dos saldos dos vários componentes do SSS, uma vez que a nova LBSS veio introduzir alterações que limitam sensivelmente a comparabilidade dos dados face a anos anteriores.

²⁶ Diferença entre Receitas Efectivas e Despesas Efectivas.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 29 de Outubro de 2008.

O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

(José Luís Pinto Almeida)



ANEXO I

**Arquitectura do Sistema de Segurança Social definida pela
Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro**



Tribunal de Contas

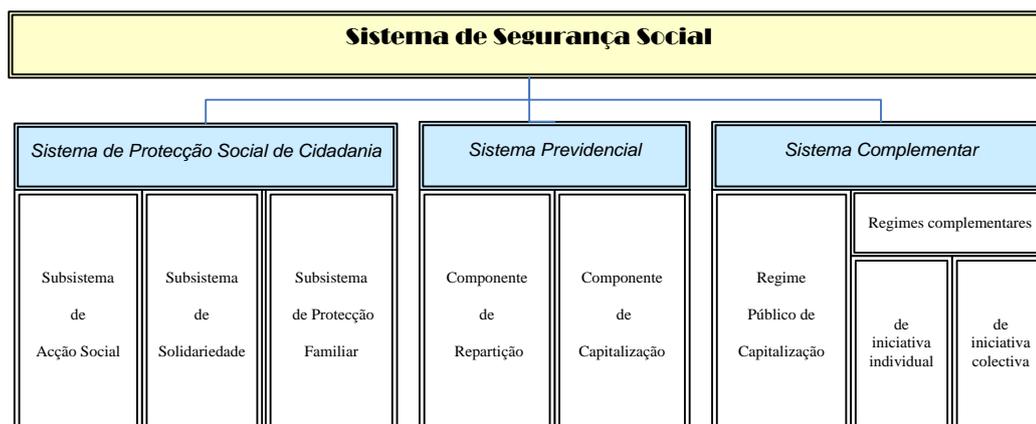


Arquitectura do Sistema de Segurança Social

I. COMPONENTES DO SISTEMA

A Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (Lei de Bases do Sistema da Segurança Social), conjugada com o Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro (estabelece o quadro genérico do financiamento do Sistema de Segurança Social), concebe uma nova arquitectura para este subsector do Estado, desagregando-o em três Sistemas: o Sistema de Protecção Social de Cidadania, o Sistema Previdencial e o Sistema Complementar.

A figura seguinte ilustra a configuração desta nova estrutura:



Constituem princípios gerais do Sistema: o princípio da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social, da coesão intergeracional, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da unidade, da descentralização, da participação, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos e em formação, da garantia judiciária e da informação.

As principais características dos vários Sistemas são apresentadas no quadro seguinte:



Quadro I – Caracterização dos Sistemas de Segurança Social

	Sistema de Protecção Social de Cidadania	Sistema Previdencial	Sistema Complementar
Objectivos	<ul style="list-style-type: none">Garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades e promover o bem-estar e coesão sociais.	<ul style="list-style-type: none">Garantir, assente no princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas.	<ul style="list-style-type: none">Reforço da protecção social dos beneficiários;Estímulo de instrumentos de protecção e solidariedade social.
Linhas de acção	<ul style="list-style-type: none">Efectivação do directo a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica;Prevenção e erradicação de situações de pobreza e exclusão;Compensação por encargos familiares;Compensação por encargos com deficiência e dependência;Promoção da natalidade.		<ul style="list-style-type: none">Implementação de um regime público de capitalização de adesão voluntária individual;Incentivos aos regimes complementares.
Destinatários	(Vide Quadro II)	<ul style="list-style-type: none">Beneficiários (trabalhadores por conta de outrem ou legalmente equiparados e trabalhadores independentes);Aderentes ao seguro social voluntário.	<ul style="list-style-type: none">A lei define as condições de adesão.
Regimes	(Vide Quadro II)	<ul style="list-style-type: none">Regime geral de segurança social;Regimes especiais;Regimes de inscrição facultativa abrangidos pelo n.º 2 do art. 51.º	
Âmbito material	(Vide Quadro II)	<ul style="list-style-type: none">Doença;Maternidade, paternidade e adopção;Desemprego;Acidentes de trabalho e doenças profissionais;Invalidez;Velhice; eMorte.	
Prestações	(Vide Quadro II)	<ul style="list-style-type: none">Prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho	<ul style="list-style-type: none">Prestações complementares das concedidas pelo Sistema Previdencial
Artigos da Lei n.º 4/2007	26.º a 28.º	50.º a 66.º	81.º a 86.º



I.1. Subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

O Sistema de Protecção Social de Cidadania visa “garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e coesão sociais.” (n.º 1 do art.º 26.º da Lei n.º 4/2007) e é composto pelo Subsistema de Acção Social, pelo Subsistema de Solidariedade e pelo Subsistema de Protecção Familiar (art.º 28.º da referida Lei). Resumidamente, os subsistemas acima referidos apresentam a seguinte caracterização:

Quadro II – Caracterização dos Subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

	Subsistema de Acção Social	Subsistema de Solidariedade	Subsistema de Protecção Familiar
Objectivos	<ul style="list-style-type: none">Prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais.	<ul style="list-style-type: none">Assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais.	<ul style="list-style-type: none">Assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos.
Destinatários	<ul style="list-style-type: none">Grupos mais vulneráveis (crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos) e outras pessoas em situação de carência económica e ou social.	<ul style="list-style-type: none">Abrange cidadãos nacionais, podendo ser tornado extensivo, nas condições estabelecidas na lei, a não nacionais.	<ul style="list-style-type: none">Abrange a generalidade das pessoas.
Regimes		<ul style="list-style-type: none">Regime não contributivo;Regime especial de segurança social das actividades agrícolas;Regimes transitórios ou outros formalmente equiparados a não contributivos.	
Âmbito material		<ul style="list-style-type: none">Falta ou insuficiência de recursos económicos para satisfação de necessidades essenciais e inserção sócio profissional;Invalidez;Velhice;Morte;Insuficiência de prestações substitutivas de rendimentos de trabalho ou da carreira contributiva.	<ul style="list-style-type: none">Encargos familiares;Encargos no domínio da deficiência;Encargos no domínio da dependência.
Prestações	<ul style="list-style-type: none">Serviços e equipamentos sociais;Programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais;Prestações pecuniárias;Prestações em espécie.	<ul style="list-style-type: none">Prestações do RSI;Pensões sociais;Subsídio social de desemprego;Complemento Solidário para Idosos;Complementos sociais;Outras prestações ou transferências afectas a finalidades específicas.	<ul style="list-style-type: none">Prestações pecuniárias;Prestações em espécie.
Artigos da Lei n.º 4/2007	29.º a 35.º	36.º a 43.º	44.º a 49.º



Tribunal de Contas

I.2. Sistema Complementar

A composição, caracterização, natureza, administração e regulamentação deste Sistema, encontram-se definidos nos artigos 81.º a 86.º da LBSS, como se observa no quadro seguinte:

Quadro III – Sistema Complementar

Componentes	Caracterização	Organização e gestão	Prestações / Aplicações
Regime público de capitalização	<ul style="list-style-type: none">• Adesão voluntária individual;• Permite a criação de contas individuais geridas em capitalização. <p>(art.º 82º)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Estado <p>(art.º 81º)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Prestações complementares das concedidas pelo Sistema previdencial. <p>(art.º 82º)</p>
Regimes complementares de iniciativa colectiva	<ul style="list-style-type: none">• Instituição facultativa a favor de um grupo determinado de pessoas.• Financiados pelas entidades empregadoras, trabalhadores independentes e por conta de outrem. <p>(art.º 83º)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Entidades públicas, cooperativas ou privadas, criadas para esse efeito nos termos legais. <p>(art.º 85º)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Regimes profissionais complementares, por exemplo. <p>(art.º 83º)</p>
Regimes complementares de iniciativa individual	<ul style="list-style-type: none">• Instituição facultativa. <p>(art.º 84º)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Entidades públicas, cooperativas ou privadas, criadas para esse efeito nos termos legais. <p>(art.º 85º)</p>	<ul style="list-style-type: none">• PPR, Seguros de vida, de capitalização e modalidades mutualistas (entre outras). <p>(art.º 84º)</p>

II. O FINANCIAMENTO DOS COMPONENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

As regras subjacentes ao financiamento dos componentes do SSS encontram-se vertidas nos artigos 87.º a 93.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (Lei de Bases do Sistema de Segurança Social), conjugados com o Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro (financiamento do Sistema de Segurança Social), que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2008.

No Quadro seguinte sumariam-se as receitas previstas para cada componente:



Quadro IV – Financiamento do Sistema de Segurança Social

Componentes do Sistema de Segurança Social		Receitas
Sistema de Protecção Social de Cidadania	Subsistema de Solidariedade; Subsistema de Protecção Familiar; e Subsistema de Acção Social	<ul style="list-style-type: none">• Transferências do Estado;• Receitas do IVA consignadas[*];• Outras receitas fiscais legalmente consignadas;• Transferências de outras entidades ou fundos públicos ou privados;• Transferências ao abrigo de fundos comunitários e de programas da UE;• Receitas de jogos sociais^{**};• Produto de participações previstas em lei ou regulamentos;• Transferências de organismos estrangeiros;• Produtos de sanções pecuniárias aplicáveis no Sistema;• Outras previstas legalmente.
Sistema Previdencial	Componente financeira gerida em Repartição <i>(Sistema Previdencial – Repartição)</i>	<ul style="list-style-type: none">• Quotizações e contribuições;• Receitas provenientes de entidades ou fundos públicos associados a políticas activas de emprego e formação profissional;• FSE e respectiva contrapartida nacional do OE;• Rendimentos da rendibilização dos excedentes de tesouraria;• Transferências do Sistema de Protecção Social de Cidadania;• Produto de sanções pecuniárias aplicáveis no âmbito do Sistema;• Contracção de empréstimos;• Outras receitas legalmente previstas;• Transferências do OE e do FEFSS quando a situação financeira do Sistema o justifique.
	Componente financeira gerida em Capitalização <i>(Sistema Previdencial – Capitalização)</i>	<ul style="list-style-type: none">• Parcela entre 2 e 4 pontos dos 11 pontos percentuais correspondentes às Quotizações dos trabalhadores por conta de outrem;• Alienação do património do Sistema de Segurança Social;• Rendimentos do património próprio e do património do Estado consignados ao reforço das reservas de capitalização;• Ganhos das aplicações financeiras geridas em capitalização;• Excedentes anuais do Sistema de Segurança Social, excepto os decorrentes de programas financiados pela UE;• Produto de eventuais excedentes de execução do OE;• Outras fontes previstas na Lei.

* Receita consignada à realização de despesas com prestações sociais no âmbito dos Subsistemas de Solidariedade e de Protecção Familiar.

** Receita consignada a despesas na área da acção social.



Tribunal de Contas

Para além deste quadro geral, são de referir alguns aspectos que, em parte, se apresentam em continuidade com os esquemas antecedentes:

- A parcela entre 2 e 4 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem reverte para o FEFSS até que “aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos” (n.º 1 do art.º 91.º da Lei n.º 4/2007 e alínea a) do n.º 1 do art.º n.º 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007), excepto se “a conjuntura económica do ano a que se refere ou a situação financeira do sistema previdencial justificadamente o não permitirem” (cfr. n.º 3 do art.º 91.º da Lei n.º 4/2007 e n.º 2 do art.º n.º 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007);
- “Os saldos anuais do sistema previdencial (...)” integram o FEFSS, sendo geridos em regime de capitalização (n.º 2 do art.º 91.º da Lei n.º 4/2007). A alínea e) do n.º 1 do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, identifica como receita a integrar o FEFSS os “excedentes anuais do sistema de segurança social excepto aqueles que decorram de programas financiados por transferências comunitárias”.
- “As receitas de jogos sociais, consignadas a despesas na área da acção social nos termos da legislação aplicável” (cfr. alínea f) do n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 367/2007) constituem uma receita do Sistema de Protecção Social de Cidadania. Anteriormente, a alínea c) do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, atribuía as receitas de jogos sociais ao financiamento do, então, Sistema de Acção Social;
- Saliente-se que “(...) a contrapartida nacional das despesas financiadas, no âmbito do Fundo Social Europeu, é suportada pelo Orçamento do Estado” (n.º 3 do art.º 90.º da Lei n.º 4/2007). As transferências do FSE estão agora orientadas para o financiamento do Sistema Previdencial (cfr. alínea c) do n.º 1 do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 367/2007)¹;
- “As prestações substitutivas dos rendimentos de actividade profissional, atribuídas no âmbito do sistema previdencial e, bem assim as políticas activas de emprego e formação pro-

fissional, são financiadas por quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras” (cfr. n.º 2 do art.º 90.º da lei n.º 4/2007);

- “O produto de eventuais excedentes de execução do Orçamento do Estado de cada ano” constitui receita do Sistema Previdencial Capitalização, integrando o FEFSS” (cfr. alínea f) do n.º 1 do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007)²;
- “As despesas de administração e outras despesas comuns do sistema, qualquer que seja a sua natureza, são financiadas através das fontes correspondentes aos sistemas de protecção social de cidadania e previdencial, na proporção dos respectivos encargos” (cfr. n.º 1 do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 367/2007), “(...) salvaguardadas as receitas dos jogos sociais, as quais são consignadas à realização de programas na área da acção social” (cfr. n.º 5, do referido artigo). “As despesas de administração, associadas a encargos com juros de linhas de crédito, decorrentes da implementação do Quadro de referência estratégico nacional (QREN) são ainda suportadas pelo OE” (cfr. n.º 3 do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 367/2007).

III. LEI DO ORÇAMENTO PARA 2008

A Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2008³ estabelece, relativamente à Segurança Social – Capítulo V – um conjunto de normas específicas, em matéria de financiamento, que se resumem como segue:

- No que respeita à adequação das formas de financiamento da Segurança Social às modalidades de protecção, é estabelecido, no art.º 30.º da supracitada Lei, que “o financiamento das despesas decorrentes da protecção social efectua-se de acordo com os princípios da diversificação das fontes de financiamento

¹ Anteriormente estavam orientados para o subsistema de protecção familiar, no que se refere às políticas activas de emprego e formação profissional, cfr. alínea f) do n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-lei n.º 331/2001).

² O Decreto-Lei 331/2001 já previa, na alínea d) do art.º 11.º, que fossem destinados ao Subsistema Previdencial eventuais excedentes da execução do Orçamento do Estado, com o objectivo de corrigir o “(...) subfinanciamento por incumprimento da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto”.

³ Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.



e da adequação selectiva estabelecidos na lei de bases da segurança social”.

- O art.º 31.º da LOE para 2008 determina a transferência para a segurança social dos saldos de gerência do Instituto do Emprego e Formação Profissional, constituindo receita do respectivo orçamento, podendo, no entanto, ser mantidos no referido instituto os saldos *“que resultem de receitas provenientes da execução de programas co-financiados maioritariamente pelo Fundo Social Europeu”*;
- As transferências para capitalização são constituídas, de acordo com o disposto no art.º 33.º da Lei do Orçamento⁴ por *“uma parcela de até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem”* e pelos *“saldos anuais do subsistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património”*.

⁴ Conjugado com os nºs 1 e 3 do art.º 91.º da Lei n.º 4/20027, de 16 de Janeiro.



Tribunal de Contas



ANEXO II

Execução Orçamental dos Componentes do Sistema de Segurança Social



Tribunal de Contas



RECEITAS E DESPESAS DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

I. INTRODUÇÃO

Nos pontos subsequentes é efectuada a análise da execução orçamental das receitas e despesas do 1.º Trimestre de 2008 dos Sistemas e Subsistemas que compõem o SSS.

Assim, apresentam-se nos quadros seguintes os dados referentes à execução orçamental, verificada no período considerado, nos vários Capítulos das receitas e Agrupamentos das despesas do SSS, no Sistema de Protecção Social de Cidadania, composto pelos Subsistemas de Solidariedade, de Protecção Familiar e de Acção Social, e no Sistema Previdencial, que integra as componentes de Repartição e de Capitalização.

A exposição agora adoptada expõe de forma sequencial, relativamente a cada um dos Sistemas e Subsistemas, as correspondentes receitas e despesas, tentando-se, desta forma, proporcionar uma visão integrada do conjunto do seu orçamento e respectiva execução, em cada uma das áreas analisadas.

Saliente-se que, tal como referido no ponto III.3.1, do corpo do relatório, o volume global da receita cobrada pelo SSS no termo do 1.º Trimestre de 2008 ascendeu, aproximadamente, a € 5.994,9 milhões, importância que representa um grau de execução orçamental de 20,9%, dos € 28.671,9 milhões que constituem o orçamento corrigido em 31.03.2008.

Quanto à despesa global efectuada pelo SSS ascendeu, no final do primeiro Trimestre de 2008, a cerca de € 4.983,0 milhões, o que representa uma taxa de execução orçamental de 17,4% dos € 28.658,1 milhões inscritos no orçamento corrigido no final de Março de 2008.



Tribunal de Contas

II. SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO

II.1. Receitas

A execução orçamental da receita da componente de Repartição do Sistema Previdencial, relativa ao 1.º Trimestre de 2008, é apresentada no Quadro seguinte:

Quadro VIII – SS – Execução Orçamental das Receitas do Sistema Previdencial – Repartição

(em euros)

Classificação Económica		Receitas	Orçamento Corrigido (31.03.2008)	Execução 1.º Trimestre	Taxa de Execução (%)
Capítulo	Grupo				
		Receitas Correntes			
03		Contribuições para a Segurança Social	12.539.252.302,0	3.090.087.084,6	24,6
	01	Subsistema previdencial	12.538.176.667,0	3.089.836.748,8	24,6
	02	Regimes complementares e especiais	1.075.635,0	250.335,7	23,3
04		Taxas, multas e outras penalidades	49.877.574,0	15.016.568,2	30,1
05		Rendimentos da propriedade	53.439.537,0	21.660.964,1	40,5
	02	Juros - Sociedades financeiras	49.467.279,0	20.981.145,7	42,4
	03	Juros - Administração pública	141.808,0	3.806,9	2,7
	04	Juros - Instituições sem fins lucrativos	30.000,0	5.526,8	18,4
	10	Rendas	3.800.450,0	670.484,7	17,6
06		Transferências correntes	1.234.623.680,0	243.365.648,9	19,7
	03	Administração central	231.736.061,0	52.191.846,8	22,5
	09	Resto do mundo	1.002.887.619,0	191.173.802,1	19,1
07		Venda de bens e serviços correntes	254.586,0	246.559,0	96,8
	01	Venda de bens	143.718,0	32.383,2	22,5
	02	Serviços	110.868,0	214.175,8	193,2
08		Outras receitas correntes	3.733.363,0	3.424.795,5	91,7
	01	Outras	3.733.363,0	3.424.795,5	91,7
		Receitas de Capital			
09		Venda de bens de investimento	11.999.915,0	8.062.723,8	67,2
10		Transferências de capital	200.850,0	0,0	0,0
	03	Administração central	200.850,0	0,0	0,0
11		Activos financeiros	480.472,0	0,0	0,0
12		Passivos financeiros	260.000.000,0	0,0	
	05	Empréstimos de curto prazo	260.000.000,0	0,0	
13		Outras receitas de capital	2.892,0	0,0	0,0
		Outras Receitas			
15		Reposições não abatidas nos pagamentos	180.925.674,0	19.845.650,8	11,0
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	180.925.674,0	19.845.650,8	11,0
16		Saldo de gerência do ano anterior	117.850.261,0	117.850.261,0	100,0
	01	Saldo orçamental	117.850.261,0	117.850.261,0	100,0
		Total Sistema Previdencial - Repartição	14.452.641.106,0	3.519.560.255,8	24,4

Transferências intra-Sistemas/Subsistemas

10	06	Transferências do Subsistema Solidariedade	256.902.859,0	64.225.714,7	25,0
-----------	-----------	---	----------------------	---------------------	-------------

Fonte: OSS 2008, IGFSS



O volume total da receita arrecadada pelo Subsistema em epígrafe, no final do primeiro Trimestre de 2008, ascende a cerca de € 3.519,6 milhões. Este é o Sistema da Segurança Social que apresenta o valor de receita, em valor absoluto, mais elevado e configura, em termos de execução orçamental, o segundo¹ nível mais alto do mencionado Subsector, na ordem dos 24,4% do respectivo orçamento anual corrigido de € 14.452,6 milhões.

A parcela mais importante do total da receita cobrada, neste período, pelo Sistema Previdencial – Repartição, é a referente às “Contribuições para a Segurança Social, que, de *per se*, representa cerca de 87,8% daquele volume global, seguindo-se-lhe as “Transferências correntes” e o “Saldo da gerência anterior”, com uma fracção de 6,9% e 3,3%, respectivamente. Todos os remanescentes Capítulos deste Subsistema significam, individualmente, parcelas iguais ou inferiores a 0,6% da receita global obtida.

Procedendo à análise dos níveis de execução orçamental registados nos diversos capítulos da receita do Subsistema Previdencial – Repartição até ao final de Março de 2008, destaque-se o referente ao “Saldo da gerência anterior”, o qual se encontra, nesta data, totalmente integrado (€ 117,9 milhões). Por seu lado, a componente dominante no volume global dos recursos financeiros cobrados pelo presente Subsistema, as “Contribuições para a Segurança Social” manifesta um valor arrecadado de, aproximadamente, € 3.090,1 milhões, configurando uma taxa de execução orçamental de 24,6% da respectiva previsão anual, corrigida a 31.03.2008, no montante de € 12.539,3 milhões.

O grau de execução orçamental mais elevado do Subsistema em análise é ostentado pela parcela respeitante à “Venda de bens e serviços correntes”, com cerca de € 246,6 mil cobrados e um grau de execução orçamental de 96,8%, sendo responsável, o grupo “Serviços” com uma execução de € 214,2 mil, cerca de 193,2% para um orçamento corrigido de € 110,9 mil. Segundo informou o IGFSS a elevada execução neste grupo deve-se ao facto de terem sido registados pela RAM, neste Subsistema, o valor de € 156.997,69, quando o mesmo diz respeito a essa rubrica de classificação económica mas do Subsistema de Acção Social, situação que foi corrigida no mês de Abril p.p..

Seguem-se “as “Outras receitas correntes”, com uma taxa de execução na ordem dos 91,7% dos

€ 3.733,4 mil do orçamento corrigido, em 31.03.2008, respeitando, a quase totalidade, € 3.344,3 mil, ao valor recebido da Suíça correspondente à retrocessão de contribuições, através do DAISS. Com 67,2% (cerca de € 8 milhões em valor absoluto), encontra-se a “Venda de bens de investimento”², seguindo-se os “Rendimentos da propriedade” com 40,5% (cerca de € 22 milhões em termos absolutos).

O Capítulo referente as “Taxas, multas e outras penalidades”, apresenta um índice de cobrança de 30,1% do respectivo orçamento anual corrigido de cerca de € 49,9 milhões, enquanto as “Transferências correntes”, com um nível executado de 19,7%, traduz a arrecadação de, aproximadamente, € 243,4 milhões. Segue-se, ainda, com cerca de € 19,8 milhões arrecadados, 11,0% dos € 180,9 milhões orçamentados, as “Reposições não abatidas nos pagamentos”.

Por último, no capítulo “Receitas de capital” com cerca de € 273 milhões orçamentados no final do 1.º Trimestre, foram arrecadados aproximadamente € 8 milhões, que respeitam, apenas, à rubrica “Venda de Bens de Investimento” com uma taxa de execução de 67,2%, não apresentando as restantes rubricas qualquer execução, isto é, as “Transferências de capital”, os “Activos financeiros”, os “Passivos Financeiros” e as “Outras receitas de capital”.

O IGFSS, esclarece relativamente ao Capítulo “Activos Financeiros”, que “do valor orçamentado neste capítulo, € 480.372,00 estão inscritos no orçamento de receita do Fundo Especial de Segurança Social da Banca dos Casinos por forma a viabilizar orçamentalmente a alienação de activos financeiros do Fundo, caso o Conselho Consultivo do mesmo assim o decida, face a eventuais dificuldades financeiras, o que até à data não ocorreu” e, quanto ao Capítulo “Transferências de Capital, Administração Central” a “(...) previsão de receita está contemplada no orçamento do Instituto de Informática, IP e diz respeito à participação comunitária no âmbito do POAT desenvolvido por aquela instituição”, referindo, ainda, que o Instituto de Informática não dispõe de indicações quanto à data prevista para o recebimento desta transferência.

No primeiro Trimestre de 2008 o Sistema Previdencial – Repartição recebeu do Sistema de Protecção Social de Cidadania – Subsistema de solidariedade cerca de € 64.225,7 mil, o correspondente a 25,0% do montante orçamentado, conforme decorre da lei do financiamento do SSS, Decreto-Lei n.º 367/2007,

¹ O subsistema de Solidariedade é o que apresenta a maior execução com 25,1%.

² A elevada taxa de execução na venda de bens de investimento, segundo o IGFSS “(...) deve-se, essencialmente, à alienação (...) de um imóvel no montante de 6 milhões de euros”.



Tribunal de Contas

de 2 de Novembro, art.º 14.º n.º 1 alínea e). Conforme o Tribunal tem vindo a reconhecer, nos dois últimos relatórios de acompanhamento de execução do OSS verifica-se um progresso ao nível da transparência da informação relativa às transferências efectuadas intra-Sistemas/Subsistemas devido à inclusão, a partir do 3.º Trimestre de 2007, de um quadro adicional onde constam essas transferências. Em 2008, esse quadro faz parte integrante do orçamento publicado no Diário da República³. No entanto, continua a não satisfazer a posição tomada pelo Tribunal em sede de acompanhamento de execução do OSS e Parecer sobre a CGE de 2006, que aponta, de forma inequívoca, para que sejam inscritos, nos competentes mapas legais derivados, definidos pela LEO, de forma visível, todos os fluxos financeiros realizados entre os Sistemas/Subsistemas⁴.

³ Cfr. Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

⁴ Cfr. pág. 41 do RAEOSS n.º 1/2008; pág. 48 do RAEOSS n.º 2/2008; pág. 236 do volume I e pág. 40 do volume II do Parecer sobre a CGE de 2006, disponíveis em www.tcontas.pt.



II.2. Despesas

No Quadro IX estão inscritos os dados relativos ao orçamento corrigido para o ano económico de 2008 e os respectivos montantes da execução orçamental da despesa do Sistema em análise, verificados até final de Março deste ano.

Quadro IX – SS – Execução Orçamental das Despesas do Sistema Previdencial – Repartição

(em euros)

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido (31.03.2008)	Execução 1º Trimestre	Taxa de Execução (%)
Agrup.	Subagrup.				
<i>Despesas Correntes</i>					
01		Despesas com o pessoal	190.671.444,0	40.139.192,4	21,1
02		Aquisição de bens e serviços	51.532.553,0	6.998.789,6	13,6
03		Juros e outros encargos	4.783.873,0	21.667,1	0,5
04		Transferências correntes	12.753.702.109,0	2.669.084.232,3	20,9
	03	Administração central	653.029.508,0	154.344.834,0	23,6
	04	Administração local	22.244.050,0	2.080.200,0	9,4
	08	Famílias	12.068.628.551,0	2.510.608.398,8	20,8
	09	Resto do mundo	9.800.000,0	2.050.799,6	20,9
05		Subsídios	1.391.746.597,0	108.951.167,1	7,8
06		Outras despesas correntes	10.912.807,0	3.658.238,7	33,5
	02	Diversas	10.912.807,0	3.658.238,7	33,5
<i>Despesas de Capital</i>					
07		Aquisição de bens de capital	32.769.060,0	270.188,0	0,8
	01	Investimentos	32.769.060,0	270.188,0	0,8
08		Transferências de capital	700.000,0	70.000,0	10,0
	03	Administração central	500.000,0	0,0	0,0
	07	Instituições sem fins lucrativos	200.000,0	70.000,0	35,0
09		Activos financeiros	518.000,0	0,0	0,0
10		Passivos financeiros	260.000.000,0	0,0	0,0
	05	Empréstimos de curto prazo	260.000.000,0	0,0	0,0
Total Sistema Previdencial - Repartição			14.697.336.443,0	2.829.193.475,1	19,2

Transferências intra-Sistemas/Subsistemas

08	06	Transferências para Sistema Previdencial – Capitalização	12.000.000,0	8.027.156,6	66,9
----	----	--	--------------	-------------	------

Fonte: OSS 2008, IGFSS

O montante global da despesa realizada pelo Subsistema Previdencial – Repartição, até ao final de Março de 2008, totaliza cerca de € 2.829,2 milhões – o mais elevado do SSS, em termos absolutos, valor que configura uma taxa de execução orçamental de 19,2% face à respectiva dotação anual corrigida de € 14.697,3 milhões.

O Agrupamento hegemónico nos gastos totais realizados no primeiro Trimestre de 2008 pelo Sistema em estudo, as “*Transferências Correntes*”, representa 94,3% daquele montante global, ou seja, € 2.669,1 milhões, em valor absoluto, sendo, deste montante, transferido para o Subagrupamento “*Famílias*”⁵ a quase

⁵ As transferências para as famílias referem-se ao pagamento de prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho



Tribunal de Contas

totalidade, cerca de 94,1%, enquanto as componentes respeitantes aos “Subsídios” e às “Despesas com o pessoal” representam, respectivamente 3,9% e 1,4% das despesas globais do Trimestre e as demais parcelas equivalem, no seu conjunto, aos restantes 0,4% da despesa total realizada pelo presente Sistema.

Quanto aos níveis de execução orçamental observados no Sistema Previdencial – Repartição, em 31 de Março de 2008, constata-se que as “Outras despesas correntes” ostentam o mais elevado índice de execução orçamental de todo o Sistema, na ordem dos 33,5% da respectiva previsão corrigida de € 10,9 milhões, seguindo-se, por ordem decrescente, a componente relativa às “Despesas com o Pessoal”, com um grau de realização de 21,1% dos 190,7 milhões orçamentados, as “Transferências Correntes”, com uma taxa de execução de 20,9%, ou seja, € 2.669,0 milhões expendidos para os € 12.753,7 milhões orçamentados⁶. Com níveis de execução da ordem dos 13,6%, 10,0% e 7,8%, encontram-se, respectivamente, os Agrupamentos “Aquisição de Bens e Serviços”, “Transferências de Capital” e “Subsídios”. O valor da dotação neste último agrupamento corresponde, segundo o IGFSS, na quase totalidade, a “Subsídios à Formação Profissional” tendo o baixo nível de execução, de acordo com o IGFSE, a ver com o seu financiamento, uma vez que, só a partir de Abril de 2008, é que se desencadeou “(...) o processamento da maioria dos pagamentos já efectuados até esta data no âmbito do QREN”.

Observa-se uma muito modesta performance nos “Juros e outros encargos”, 0,5% do orçamento corrigido de € 4,8 milhões e de 0,8% na rubrica “Aquisição de Bens de Capital”, induzida, segundo informou o IGFSS, pela execução do orçamento do PIDDAC que tem valores mais expressivos nos últimos meses do ano.

As componentes respeitantes aos “Activos Financeiros” e “Passivos Financeiros” não evidenciam qualquer execução orçamental no final do Trimestre em estudo, esclarecendo o IGFSS que o valor orçamentado em “Activos Financeiros” neste Instituto é uma estimativa de despesa a incorrer com a aquisição de “Activos Financeiros” “(...) no âmbito das dações em cumprimen-

to de obrigações contributivas que, até ao momento ainda não se registaram”.

A componente Repartição transferiu para a componente Capitalização cerca de € 8.027,2 mil proveniente de receitas arrecadadas com a alienação de imóveis obtidas nos meses de Janeiro (€ 184,8 mil), Fevereiro (€ 1.086,3 mil) e Março (€ 6.756,1 mil) do corrente ano.

De realçar a melhoria verificada na calendarização daquelas transferências proporcionando ganhos de oportunidade para a entidade que gere o FEFSS, prática que vai ao encontro da posição tomada pelo TC quer em sede de RAEOSS quer em Parecer sobre a CGE.

perdidos em consequência da verificação de eventualidades, tais como: pensões, desemprego, doença, maternidade, entre outras.

⁶ Dentro deste “Agrupamento” foram as Transferências para a “Administração Local” que apresentaram uma menor taxa de execução, cerca de 9,4%, que, segundo esclarecimento do IGFSS, se deve ao facto de, aproximadamente, 62,6% do orçamento corrigido desta rubrica estar inscrito no orçamento da RAM que, até Março de 2008, não apresentou despesa. O IGFSS refere, também, ser habitual efectuar a transferência em duas tranches anuais, tendo em Junho de 2008, transferido o valor correspondente a 50% da dotação orçamentada.



III. SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO

III.1. Receitas

Os dados do orçamento para 2008, bem como a respectiva execução observada em 31 de Março, relativos ao Sistema Previdencial – Capitalização, são apresentados no Quadro X.

Quadro X – SS – Execução Orçamental das Receitas do Sistema Previdencial – Capitalização

(em euros)

Classificação Económica		Receitas	Orçamento Corrigido (31.03.2008)	Execução 1º Trimestre	Taxa de Execução (%)
Capítulo	Grupo				
		<i>Receitas Correntes</i>			
03		Contribuições para a Segurança social	477.159.223,0	119.289.000,0	25,0
	01	Subsistema previdencial	477.159.223,0	119.289.000,0	25,0
05		Rendimentos da propriedade	316.957.910,0	21.831.612,3	6,9
	01	Juros - Sociedades e quase-sociedades não financeiras	661.297,0	372.453,9	56,3
	02	Juros - Sociedades financeiras	1.829.934,0	5.661.465,8	309,4
	03	Juros - Administrações públicas	238.536.251,0	1.779.207,6	0,7
	06	Juros - Resto do mundo	54.600.844,0	12.164.374,4	22,3
	07	Divid. e particip. nos lucros de soc. e quase-soc. não financeiras	8.010.540,0	1.234.673,2	15,4
	08	Divid. e particip. nos lucros de sociedades financeiras	11.202.975,0	90.420,0	0,8
	10	Rendas	2.116.069,0	529.017,4	25,0
07		Venda de bens e serviços correntes	95.450,0	3.292,1	3,4
	02	Serviços	95.450,0	3.292,1	3,4
		<i>Receitas de Capital</i>			
09		Venda de bens de investimento	16.390.000,0	0,0	0,0
11		Activos financeiros	6.122.680.206,0	593.193.497,0	9,7
		<i>Outras Receitas</i>			
		Total Sistema Previdencial - Capitalização	6.933.282.789,0	734.317.401,3	10,6

Transferências intra-Sistemas/Subsistemas

10	06	Transferências do Sistema Previdencial - Repartição	12.000.000,0	8.027.156,6	66,9
----	----	--	---------------------	--------------------	-------------

Fonte: OSS 2008, IGfSS

No final do Trimestre em análise, a receita global obtida pelo Sistema em epígrafe ascende a cerca de € 734,3 milhões, valor que traduz, o nível de execução orçamental mais reduzido de todo o Subsector em estudo, na ordem dos 10,6% do respectivo montante anual estimado de € 6.933,3 milhões⁷.

Este modesto nível de execução orçamental poderá estar relacionado 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 leitura e análise da taxa de execução orçamental apresentada pelo Capítulo referente

⁷ No art.º 32.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2008) encontra-se estipulado que reverte para o 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 sistema

previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação do património (...)".



Tribunal de Contas

aos “*Activos Financeiros*”, o qual, sendo responsável por 80,8% da receita arrecadada, nos três primeiros meses de 2008, pelo Sistema em análise, fixou-se, em 31 de Março, apenas em 9,7%, fracção esta que significa, em valor absoluto, € 593,2 milhões recebidos para € 6.122,7 milhões orçamentados para o ano⁸. Sem qualquer execução orçamental no final do 1.º Trimestre está o Capítulo “*Venda de Bens de Investimento*” que segundo o IGFCSS, questionado pelo IGFSS, se deve à “(...) ausência de oportunidades de investimento verificadas ao nível do mercado imobiliário (...)”.

A segunda componente com maior significado, representando cerca de 16,2% no volume global dos recursos financeiros do Sistema Previdencial – Capitalização obtidos até final de Março de 2008, é a respeitante às “*Contribuições para a Segurança Social*” que arrecadou cerca de € 119,3 milhões, até aquela data, exhibe um grau de execução orçamental de 25,0%, o mais elevado do Sistema em estudo.

A parcela relativa aos “*Rendimentos da propriedade*” apresentam um nível de execução orçamental, na ordem dos 6,9%, ou seja, foram cobrados, aproximadamente, € 21,8 milhões dos cerca de € 317 milhões orçamentados. Dentro deste capítulo, salientam-se o Grupo “*Juros – Sociedades financeiras*”, com um nível de execução orçamental de 309,4%, cerca de € 5,7 milhões face aos € 1,8 milhões orçamentados, em 31.03.2008 e o Grupo “*Juros – Administrações públicas*” que exhibe uma execução de apenas 0,7% dos € 238,5 milhões previstos no orçamento corrigido. Segundo informou o IGFSS a execução orçamental destes dois Grupos é reflexo das aplicações da carteira de títulos, que, segundo o IGFCSS “(...) depende das opções de investimento em função das condições dos mercados e do mês de vencimento dos cupões de juro ao longo do ano”.

A “*Venda de bens e serviços correntes*”, com perto de € 3,3 mil cobrados, dos € 95,5 mil orçamentados, manifesta a mais modesta taxa de execução, 3,4%.

De destacar que a componente capitalização beneficiou de transferências da componente repartição, no montante de € 8.027,2 mil, relativas ao produto de alienação de imóveis obtido no 1.º Trimestre de 2008.

⁸ Segundo o IGFCSS a estimativa de compra e venda de activos durante o ano resulta “da expectativa de entradas de fundos para o FEFSS e da rotatividade esperada para a carteira.” Refere, ainda, que esta rotatividade é de previsibilidade limitada, dependendo “(...) directamente das condições registadas nos mercados financeiros, durante o ano a que respeita o orçamento” e, ocorrendo estes movimentos no curto prazo e tendo em conta que o orçamento é elaborado quase um ano antes do início do ano de actividade a que respeitam, “(...) a orçamentação da rubrica em questão assume um nível de rotatividade da carteira que se considera razoável para uma gestão flexível da carteira”. O IGFCSS acrescenta na sua explicação, que “(...) períodos de tendência definida e fraca volatilidade tendem a beneficiar posicionamentos de mais médio prazo, com a conseqüente redução da necessidade de transaccionar activos (...)”. Contexto que, especialmente no mercado de acções, dominou nos últimos 4 anos o que justificou o baixo nível de rotação da carteira do FEFSS, conforme refere aquele instituto.



III.2. Despesas

No Quadro XI encontram-se os valores do orçamento corrigido e a execução orçamental da despesa, efectuada pelas várias componentes do Sistema Previdencial – Capitalização, nos três primeiros meses de 2008.

Quadro XI – SS – Execução Orçamental das Despesas do Sistema Previdencial – Capitalização

(em euros)

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido (31.03.2008)	Execução 1º Trimestre	Taxa de Execução (%)
Agrup.	Subagrup.				
<i>Despesas Correntes</i>					
01		Despesas com o pessoal	1.445.222,0	236.644,7	16,4
02		Aquisição de bens e serviços	1.529.773,0	195.931,1	12,8
03		Juros e outros encargos	3.494.727,0	431.167,3	12,3
06		Outras despesas correntes	37.800,0	0,0	0,0
	02	Diversas	37.800,0	0,0	0,0
<i>Despesas de Capital</i>					
07		Aquisição de bens de capital	15.348.017,0	30.385,5	0,2
	01	Investimentos	15.348.017,0	30.385,5	0,2
09		Activos financeiros	6.923.427.250,0	618.817.897,9	8,9
Total Sistema Previdencial – Capitalização			6.945.282.789,0	619.712.026,5	8,9

Fonte: OSS 2008, IGFSS

Sendo de, aproximadamente, € 6.945,3 milhões o valor da dotação corrigida para 2008 do Sistema em epígrafe, foram expendidos, no período compreendido entre Janeiro e Março deste ano, cerca de € 619,7 milhões, montante que traduz a mais baixa taxa de execução orçamental do SSS, na ordem dos 8,9%.

No que concerne ao peso relativo de cada parcela no volume global da despesa do Sistema Previdencial – Capitalização, destaca-se a componente respeitante aos “Activos Financeiros”, cujo dispêndio totaliza, no final do Trimestre, aproximadamente, 99,9% daquele montante global, isto é, € 618,8 milhões, em termos absolutos.

Relativamente à análise dos graus de execução orçamental verificados, no final de Março de 2008, nas diversas componentes da despesa deste sistema, destaca-se, com uma taxa de 16,4%, as “Despesas com o Pessoal” (€ 236,7 mil) seguindo-se com idêntico nível de execução, 12,8% e 12,3%, respectivamente, a “Aquisição de Bens e Serviços” (cerca de € 195,9 mil expendidos) e os “Juros e outros Encargos” (€ 431,2 mil executados). Na posição seguinte encontra-se a parcela relativa aos “Activos Financeiros” com um nível execu-

tado de 8,9 % (cerca de € 618,8 milhões) do respectivo orçamento de € 6.923,4 milhões, cuja explicação, dada pelo IGFSS, para a baixa taxa de execução deste agrupamento, sendo comum à despesa, encontra-se no ponto 1.1.2.- Sistema Previdencial – Capitalização.

Com um nível de execução orçamental quase nulo (0,2%), tendo sido gastos € 30,4 mil para € 15,3 milhões orçamentados, encontra-se a rubrica relativa à “Aquisição de Bens de Capital”, Subagrupamento “Investimentos” que, segundo a informação que o IGFSS obteve do IGFSS: “O baixo grau de execução na rubrica «Outras Despesas de Capital - Edifícios» deve-se à ausência de oportunidades de investimento verificadas ao nível do mercado imobiliário”.

Por último, constata-se que o Agrupamento “Outras Despesas Correntes” não apresenta, no termo do primeiro Trimestre de 2008, qualquer execução orçamental.



Tribunal de Contas

IV. SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE

IV.1. Receitas

No Quadro XII apresenta-se o Orçamento e respectiva execução do Subsistema de Solidariedade do Sistema de Protecção Social de Cidadania observada no termo do primeiro Trimestre de 2008.

Quadro XII – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema de Solidariedade

(em euros)

Classificação Económica		Receitas	Orçamento Corrigido (31.03.2008)	Execução 1º Trimestre	Taxa de Execução (%)
Capítulo	Grupo				
		<i>Receitas Correntes</i>			
04		Taxas, multas e outras penalidades	21.147,0	1.616,2	7,6
06		Transferências correntes	4.291.053.545,0	1.063.336.667,5	24,8
	03	Administração central	4.291.053.545,0	1.063.336.667,5	24,8
07		Venda de bens e serviços correntes	5.100,0	25.521,4	500,4
	01	Venda de bens	50,0	0,0	0,0
	02	Serviços	5.050,0	25.521,4	505,4
08		Outras receitas correntes	522.293,0	0,0	0,0
	01	Outras	522.293,0	0,0	0,0
		<i>Outras Receitas</i>			
15		Reposições não abatidas nos pagamentos	9.240.529,0	18.075.353,8	195,6
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	9.240.529,0	18.075.353,8	195,6
		Total do Subsistema de Solidariedade	4.300.842.614,0	1.081.439.158,9	25,1

Transferências intra-Subsistemas

10	06	Transferências do Subsistema Protecção Familiar		3.568.795,6	
----	----	---	--	-------------	--

Fonte: OSS 2008, IGFSS

Da inscrição orçamental para 2008 do Subsistema Solidariedade no valor de, aproximadamente, € 4.300,8 milhões, foram recebidos, até 31 de Março, cerca de € 1.081,4 milhões, a que corresponde uma taxa de execução orçamental de 25,1%.

O Capítulo com maior peso deste Subsistema, as “Transferências correntes” provenientes da “Administração central” do Estado, equivale, por si só, a 98,3% do valor total da receita arrecadada nos três primeiros meses de 2008 – cerca de € 1.063,3 milhões, em valor absoluto – perfazendo, conseqüentemente, a globalidade dos restantes Capítulos da receita, os remanescentes 1,7%.

Relativamente à leitura dos graus de execução orçamental registados no final de Março de 2008

nas várias componentes do Subsistema Solidariedade, constata-se, antes de mais, que as “Transferências correntes” da “Administração central” do Estado – manifestam um índice executado de 24,8% do respectivo orçamento anual na ordem dos € 4.291,1 milhões.

A taxa de execução orçamental mais elevada do Subsistema em análise – 500,4% – é exibida pela componente referente à “Venda de bens e serviços correntes” com cerca de € 25,5 mil para os € 5 mil orçamentados, seguindo-se as “Reposições não abatidas nos pagamentos”, onde foram arrecadados, até 31 de Março de 2008, cerca de € 18,1 milhões dos € 9,2 milhões previstos no orçamento corrigido. Relativamente às elevadas taxas de execução, informa o IGFSS, no que se refere à primeira, que esta “(...) provém essencialmente dos valores cobrados pelo IGFSS referentes



ao *Fundo de Garantia. Alimentos a Menores*⁹. Quanto às *“Reposições não abatidas nos pagamentos”*, depois de consultar o ISS, este justifica a elevada taxa de execução pela contabilização de deduções de reposições no Complemento Solidário para Idosos (CSI), e devido ao facto de, no âmbito da alteração da LBSS, a contabilização do Subsídio Social de Desemprego ter sido transferido do Subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional para o Subsistema de Solidariedade.

Com 7,6% executados de uma previsão anual de € 21,1 mil, encontra-se a parcela relativa às *“Taxas, multas e outras penalidades”*.

Nas *“Outras receitas correntes”* dos € 522,3 mil orçamentados não se verificou qualquer execução. O IGFSS informou que a quase totalidade do valor orçamentado está inscrito no orçamento do ISS, esclarecendo este, que *“Os valores mais significativos contabilizados nesta económica, são as prescrições de prestações do Subsistema de Solidariedade relativas a créditos não reclamados”*, e que *“esta contabilização ocorre habitualmente no mês de Dezembro quando o Instituto de Informática, IP. informa quais os valores a prescrever à data de 31/12”*. Sendo que o direito às prestações pecuniárias vencidas só prescreve a favor das Instituições devedoras no final de cinco anos¹⁰ a manutenção dos créditos não reclamadas por vários anos leva a que a contabilidade releve uma despesa paga quando de facto tal não ocorreu. Assim, no futuro, deve proceder-se à anulação dos pagamentos das despesas quando estes não se tornem efectivos e, no(s) ano(s) seguinte(s), o correspondente encargo, deve ser reorçamentado e registado novo cabimento e compromisso¹¹, enquanto se mantiver o direito do beneficiário às prestações.

No primeiro Trimestre de 2008 o Subsistema de Solidariedade recebeu do Subsistema de Protecção Familiar cerca de € 3.568,8 mil.

⁹ O IGFSS acrescenta que já procedeu à correcção da contabilização desta receita através do registo no fundo *“Outras receitas correntes”* do Subsistema Acção Social.

¹⁰ Cfr. art.º n.º 69.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

¹¹ Sobre esta matéria ver pag. 51 do Relatório n.º 25/2008 relativo à Auditoria Financeira ao Fundo de Garantia Salarial, bem como à recomendação n.º 5 alínea f) constante da pag. 13 do mesmo relatório.



Tribunal de Contas

IV.2. Despesas

No Quadro XIII é apresentada a execução orçamental da despesa do Subsistema Solidariedade, verificada no período compreendido entre Janeiro e Março de 2008.

Quadro XIII – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema de Solidariedade

(em euros)

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido (31.03.2008)	Execução 1º Trimestre	Taxa de Execução (%)
Agrup.	Subagrup.				
<i>Despesas Correntes</i>					
01		Despesas com o pessoal	62.281.027,0	13.562.835,6	21,8
02		Aquisição de bens e serviços	15.569.639,0	2.235.731,1	14,4
03		Juros e outros encargos	43.494,0	6.841,7	15,7
04		Transferências correntes	3.956.031.587,0	863.868.294,8	21,8
	03	Administração central	7.715.873,0	1.682.572,7	21,8
	07	Instituições sem fins lucrativos	24.605.482,0	5.944.872,2	24,2
	08	Famílias	3.923.710.232,0	856.240.849,9	21,8
05		Subsídios	559.074,0	80.504,5	14,4
06		Outras despesas correntes	2.236.661,0	957.178,1	42,8
	02	Diversas	2.236.661,0	957.178,1	42,8
<i>Despesas de Capital</i>					
07		Aquisição de bens de capital	616.768,0	11.963,9	1,9
	01	Investimentos	616.768,0	11.963,9	1,9
08		Transferências de capital	6.601.505,0	1.650.390,0	25,0
	03	Administração central	6.601.505,0	1.650.390,0	25,0
Total Sistema do Subsistema de Solidariedade			4.043.939.755,0	882.373.739,7	21,8

Transferências intra-Sistemas/Subsistemas

08	06	Transferência para Subsistema Protecção Familiar		62.730.661,1	
08	06	Transferência para Sistema Previdencial - Repartição	256.902.859,0	64.225.714,7	25,0

Fonte: OSS 2008, IGSSS

No termo do 1.º Trimestre de 2008, o volume global das despesas executadas pelo Subsistema em análise ascende a, aproximadamente, € 882,4 milhões, valor que, confrontado com a respectiva dotação orçamental anual, de € 4.044,0 milhões, reflecte um nível de execução orçamental de 21,8%.

O Agrupamento mais representativo no total da despesa realizada pelo Subsistema Solidariedade, no presente Trimestre, equivalendo a, aproximadamente, 97,9% desta, respeita às “Transferências Correntes”, fracção que corresponde, em valor absoluto, a € 863,9 milhões (dos quais cerca de 99,1% foram destinados ao

Subagrupamento “Famílias”¹²). Segue-se a parcela respeitante às “Despesas com o Pessoal” com um peso de apenas 1,5% e as remanescentes componentes da despesa equivalem, individualmente, a percentagens iguais ou inferiores a 0,3% do seu total.

Da análise dos graus de execução orçamental observados, em 31 de Março de 2008, nas várias rubricas

¹² Para pagamento de prestações, designadamente: prestações do rendimento social de inserção; pensões sociais; subsídio social de desemprego; complemento solidário para idosos; complementos sociais; e outras prestações ou transferências afectas a finalidades específicas, no quadro da concretização dos objectivos do presente subsistema, Cfr. n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.



cas da despesa do Subsistema Solidariedade, constata-se que a mais elevada, 42,8%, é manifestada pelas “Outras Despesas Correntes”, com um montante de € 957,2 mil dispendidos para os cerca de € 2,2 milhões do orçamento corrigido em 31.03.2008¹³, seguindo-se as “Transferências de Capital” com uma taxa de execução de 25,0%, correspondendo, em valor absoluto, a cerca de € 1,7 milhões transferidos. A terceira taxa de execução mais expressiva é ostentada pelas “Transferências Correntes”, e pelas “Despesas com o Pessoal”, ambas com 21,8%, situando-se, a primeira, em valor absoluto, nos € 863,9 milhões dos € 3.956,0 milhões inscritos no orçamento corrigido, enquanto na segunda, foram gastos € 13,6 milhões dos € 62,3 milhões registados no orçamento final do Trimestre¹⁴.

Com índices executados mais moderados, de 15,7% e 14,4%, surgem, respectivamente, as parcelas “Juros e Outros Encargos” e “Aquisição de Bens e Serviços”, sendo a taxa de execução orçamental mais baixa do Subsistema a evidenciada pelo Agrupamento relativo à “Aquisição de Bens de Capital”, situando-se nos 1,9% dos cerca de € 616,8 mil orçamentados para 2008. Esta baixa taxa de execução orçamental é, segundo informou o IGFSS, resultante do reduzido montante de gastos registado no subagrupamento “Investimentos” no âmbito das despesas de administração, imputadas por subsistemas/sistemas, conforme definido na LBSS, contribuindo para aquele resultado as seguintes:

- “IGFSS, com uma execução orçamental a Março de apenas 3,63%, devido, fundamentalmente «ao facto de ainda não estarem concluídas as obras de reparação de imóveis».
- ISS, IP: com uma execução orçamental a Março de apenas 3,27%. Por indicação da instituição «tratando-se de investimentos com um prazo alargado, a execução orçamental tem valores mais expressivos no final do ano».
- II, IP: sem despesa registada neste agrupamento. No entanto informa que «a execução orçamental do

1.º Trimestre de 2008 na rubrica D.07.01 (Fundo Administração), pese embora inferior à registada no período homólogo de 2007, está de acordo com a execução prevista no Plano de Aquisições do II, IP para o corrente ano».

Por último, refira-se que, no primeiro Trimestre de 2008, o Subsistema de Solidariedade transferiu os montantes de € 62.730,7 mil e € 64.225,7 mil para o Subsistema de Protecção Familiar e Sistema Previdencial – Repartição, respectivamente.

¹³ Esta rubrica no subagrupamento “Diversos” sofreu a anulação de € 601,4 mil, circunstância, que conforme informou o IGFSS, corresponde “(...) à quota parte das alterações orçamentais solicitadas pelas ISS’s nas rubricas referidas no âmbito das despesas de administração e conseqüente imputação das mesmas aos Sistemas de Protecção Social de Cidadania e Previdencial e aos respectivos subsistemas na proporção dos correspondentes encargos, tal como está previsto na legislação em vigor.”

¹⁴ A dotação desta rubrica foi reforçada, através de uma correcção ao orçamento inicial, em € 550,8 mil, que, segundo informa o IGFSS se deve à imputação dos encargos de administração, aos Sistemas de Protecção Social de Cidadania e Previdencial e aos respectivos Subsistemas na proporção dos correspondentes encargos, tal como está previsto na legislação em vigor”, cfr. nota anterior. A mesma explicação foi dada para o reforço de € 209,6 mil efectuado no agrupamento “Subsídios”.



Tribunal de Contas

V. SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR

V.1. Receitas

No Quadro XIV estão patentes os montantes relativos ao orçamento do Subsistema de Protecção Familiar do Sistema de Protecção Social de Cidadania, bem como à correspondente execução orçamental verificada em 31 de Março de 2008.

Quadro XIV – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema de Protecção Familiar

(em euros)

Classificação Económica		Receitas	Orçamento Corrigido (31.03.2008)	Execução 1º Trimestre	Taxa de Execução (%)
Capítulo	Grupo				
		<i>Receitas Correntes</i>			
04		Taxas, multas e outras penalidades	50.286,0	4.722,1	9,4
06		Transferências correntes	1.230.930.301,0	225.755.995,2	18,3
	03	Administração central	1.230.930.301,0	225.755.995,2	18,3
07		Venda de bens e serviços correntes	572,0	0,0	0,0
	01	Venda de bens	402,0	0,0	0,0
	02	Serviços	170,0	0,0	0,0
08		Outras receitas correntes	2.012.923,0	0,0	0,0
	01	Outras	2.012.923,0	0,0	0,0
		<i>Outras Receitas</i>			
15		Reposições não abatidas nos pagamentos	21.822.870,0	15.396.895,2	70,6
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	21.822.870,0	15.396.895,2	70,6
		Total do Subsistema de Protecção Familiar	1.254.816.952,0	241.157.612,5	19,2

Transferências intra-Sistemas/Subsistemas

10	06	Transferência do Subsistema Solidariedade		62.730.661,1	
----	----	---	--	--------------	--

Fonte: OSS 2008, IGFSS

O valor global de receita cobrada pelo Subsistema em epígrafe que, no final de Março de 2008, totaliza, aproximadamente, € 241,2 milhões, traduzindo, face ao respectivo orçamento de € 1.254,8 milhões, um nível de execução orçamental de 19,2%.

As parcelas mais significativas deste Subsistema são as “Transferências correntes”, com cerca de € 225,8 milhões transferidos da Administração Central, que significam 93,6% do volume global executado neste Trimestre pelo Subsistema em estudo, apresentando um nível de execução de cerca de 18,3% dos cerca de € 1.231 milhões do orçamento corrigido.

Com a taxa de execução mais elevada, 70,6% dos € 21,8 milhões orçamentados temos as “Reposições não Abatidas nos Pagamentos”, seguindo-se o

Capítulo “Taxas, multas e Outras Penalidades” com 9,4%. Para os remanescentes capítulos não se verificou qualquer execução. Relativamente ao capítulo “Outras Receitas Correntes”, o IGFSS informou que, também, neste subsistema, os valores mais significativos respeitam a prescrições de prestações relativas a créditos não reclamados, e que esta contabilização ocorre habitualmente no mês de Dezembro quando são conhecidos os valores a prescrever à data de 31/12”. Sobre esta matéria, no futuro, deverá atender-se ao referido no Subsistema de Solidariedade, ponto I.1.3.1. do presente anexo.

Por último, é de referir que no primeiro Trimestre de 2008 o Subsistema de Protecção Familiar recebeu do Subsistema de Solidariedade, aproximadamente, € 62.730,7 mil.



V.2. Despesas

Os montantes relativos à execução orçamental da despesa realizada, no 1.º Trimestre de 2008, pelo Subsistema de Protecção Familiar, são apresentados no Quadro XV.

Quadro XV – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema Protecção Familiar

(em euros)

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido (31.03.2008)	Execução 1º Trimestre	Taxa de Execução (%)
Agrup.	Subagrup.				
<i>Despesas Correntes</i>					
01		Despesas com o pessoal	18.615.770,0	4.466.071,4	24,0
02		Aquisição de bens e serviços	4.677.170,0	758.447,6	16,2
03		Juros e outros encargos	13.480,0	2.335,3	17,3
04		Transferências correntes	1.230.495.737,0	294.734.350,8	24,0
	03	Administração Central	632.866,0	90.138,9	14,2
	08	Famílias	1.229.862.871,0	294.644.211,9	24,0
05		Subsídios	173.278,0	27.478,5	15,9
06		Outras despesas correntes	656.408,0	326.710,9	49,8
	02	Diversas	656.408,0	326.710,9	49,8
<i>Despesas de Capital</i>					
07		Aquisição de bens de capital	185.109,0	4.083,6	2,2
	01	Investimentos	185.109,0	4.083,6	2,2
Total do Subsistema de Protecção Familiar			1.254.816.952,0	300.319.477,9	23,9

Transferências intra-Sistemas/Subsistemas

08	06	Transferência para Subsistema Solidariedade		3.568.795,6	
----	----	---	--	-------------	--

Fonte: OSS 2008, IGFSS

O valor global da despesa efectuada, até 31 de Março de 2008, pelo Subsistema em epígrafe, ascendeu a € 300,3 milhões, montante que, face à correspondente inscrição orçamental de, aproximadamente, € 1.254,8 milhões, configura uma taxa de execução orçamental das despesas na ordem dos 23,9%.

As “*Transferências Correntes*”, componente mais representativa no volume global dos gastos efectuados neste período pelo Subsistema Protecção Familiar, com um valor realizado de, aproximadamente, € 294,7 milhões, correspondem a 98,1% daquele total, sendo que, deste montante, a quase totalidade (€ 294,6 milhões) foram direccionados para o Subagrupamento “*Famílias*”¹⁵. Todas as parcelas remanescentes totali-

zam os restantes 1,9% do volume global dispendido no Trimestre.

Relativamente às taxas de execução orçamental verificadas em 31 de Março de 2008, nos vários agrupamentos da despesa deste Subsistema, observa-se que a sua componente preponderante, as “*Transferências Correntes*”, ostenta um grau executado de cerca de 24,0% da respectiva dotação corrigida de € 1.230,5 milhões. No entanto, a mais elevada performance orçamental do Subsistema – cerca de 49,8% – é manifestada pela componente “*Outras despesas correntes*”, traduzindo gastos na ordem de € 326,7 mil dos cerca de € 656,4 mil do orçamento corrigido em 31.03.2008¹⁶.

¹⁵ Onde se incluem as despesas com a protecção social, designadamente, nas eventualidades encargos familiares, deficiência e dependência.

¹⁶ A dotação inicial, no montante de € 842,8, mil foi sujeita a uma anulação no valor de € 186,4 mil, que, segundo informação do IGFSS respeita à imputação das despesas de administração (cfr. já referido na mesma rubrica para o subsistema anterior).



Tribunal de Contas

Seguidamente, a rubrica “*Despesas com o Pessoal*” com 24,0% expendidos dos cerca de € 18,6 milhões orçamentados¹⁷ e, com uma execução de 17,3% a que correspondem € 2,3 mil os “*Juros e Outros Encargos*”, situando-se na posição seguinte o Agrupamento “*Aquisição de Bens e Serviços*”, com um nível de execução orçamental na ordem dos 16,2% de uma dotação de € 4,7 milhões. Ainda muito próximo desta execução está a parcela referente aos “*Subsídios*”, com gastos na ordem dos 15,9% da correspondente inscrição orçamental de, aproximadamente, € 173,3 mil¹⁸. A “*Aquisição de bens de capital*” denota um modesto índice de desempenho orçamental de 2,2%¹⁹ dos cerca de € 185,1 mil orçamentados.

Refira-se, ainda, que no primeiro Trimestre de 2008, o Subsistema de Protecção Familiar transferiu para o Subsistema de Solidariedade cerca de € 3.568,9 mil.

¹⁷ A dotação inicial, no montante de € 18.445,0 foi reforçada em € 170,7 mil, por via da imputação das despesas de administração aos subsistemas na proporção dos correspondentes encargos, cfr. explicação anterior relativa às “*Outras Despesas Correntes*”.

¹⁸ O reforço de € 65,0 mil do orçamento inicial respeita à imputação das despesas de administração (vd. nota anterior).

¹⁹ A explicação, dada pelo IGFSS, para a baixa taxa de execução, sendo a mesma do Subsistema de Solidariedade, encontra-se vertida no ponto correspondente.



VI. SUBSISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL

VI.1. Receitas

No Quadro XVI são apresentados os montantes relativos ao Orçamento corrigido e à execução orçamental observada, em 31 de Março de 2008, no subsistema de Acção Social.

Quadro XVI – SS – Execução Orçamental das Receitas do Subsistema de Acção Social

(em euros)

Classificação Económica		Receitas	Orçamento Corrigido (31.03.2008)	Execução 1º Trimestre	Taxa de Execução (%)
Capítulo	Grupo				
		Receitas Correntes			
04		Taxas, multas e outras penalidades	201.460,0	9.743,2	4,8
05		Rendimentos da propriedade	457.000,0	2,0	0,0
	02	Juros - Sociedades financeiras	457.000,0	2,0	0,0
06		Transferências correntes	1.684.063.736,0	410.611.891,9	24,4
	03	Administração central	1.493.716.043,0	370.492.567,0	24,8
	07	Instituições sem fins lucrativos	190.302.786,0	40.119.324,9	21,1
	09	Resto do mundo	44.907,0	0,0	0,0
07		Venda de bens e serviços correntes	6.916.199,0	1.509.093,3	21,8
	01	Venda de bens	9.795,0	0,0	0,0
	02	Serviços	6.906.404,0	1.509.093,3	21,9
08		Outras receitas correntes	207.100,0	456,0	0,2
	01	Outras	207.100,0	456,0	0,2
		Receitas de Capital			
10		Transferências de capital	29.277.632,0	4.101.892,7	14,0
	03	Administração central	13.186.424,0	2.080.585,0	15,8
	09	Resto do mundo	16.091.208,0	2.021.307,7	12,6
11		Activos financeiros	1.000,0	0,0	0,0
13		Outras receitas de capital	110,0	0,0	0,0
		Outras Receitas			
15		Reposições não abatidas nos pagamentos	9.150.795,0	2.143.619,3	23,4
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	9.150.795,0	2.143.619,3	23,4
Total do Subsistema de Acção Social			1.730.275.032,0	418.376.698,4	24,2

Fonte: OSS 2008, IGFSS

O volume total da receita arrecadada pelo subsistema de Acção Social, no termo do primeiro Trimestre de 2008, ascende a, aproximadamente, € 418,4 milhões, montante este que reflecte um grau de execução orçamental de 24,2% do respectivo orçamento anual corrigido de € 1.730,3 milhões.

As “Transferências Correntes” são a parcela amplamente preponderante nos recursos obtidos por este Subsistema, no Trimestre em análise, represen-

tando cerca de 98,1% da sua totalidade, ou seja, cerca de € 410,6 milhões, em termos absolutos²⁰. As “Trans-

²⁰ Do valor total transferido, cerca de € 370,5 milhões (90,2%) são provenientes da “Administração central” do Estado e aproximadamente € 40,1 milhões (9,8%) respeitam 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.



Tribunal de Contas

ferências de capital”, com mais de € 4 milhões executados representam 1,0% daquele total, enquanto as restantes parcelas significam, no seu conjunto, os remanescentes 0,9% da receita total cobrada até 31 de Março de 2008.

Relativamente à análise dos graus de execução orçamental verificados nos diversos Capítulos deste Subsistema, salienta-se, em primeiro lugar, as “*Transferências correntes*”, componente dominante nos recursos recebidos pelo Sistema de Acção Social, apresentam um índice de execução de 24,4% dos € 1.684,0 milhões inscritos no orçamento corrigido no final do Trimestre, seguindo-se, com uma taxa de 23,4%, as “*Reposições não Abatidas nos Pagamentos*”, que representam, em valores absolutos, € 2,1 milhões repostos, para € 9,2 milhões orçamentados, e a “*Venda de Bens e Serviços Correntes*”, com um nível de execução de 21,8% dos cerca de € 6,9 milhões orçamentados.

As “*Transferências de capital*” apresentam um montante executado de 14,0% da respectiva previsão orçamental de € 29,3 milhões, concorrendo para esta execução as transferências da “*Administração Central*” e do “*Resto do Mundo*” com taxas de execução de 15,8% e 12,6%, respectivamente.

Por fim, com desempenhos orçamentais pouco significativos de 4,8% e 0,2%, encontram-se, respectivamente, as “*Taxas, Multas e Outras Penalidades*”²¹ e as “*Outras Receitas Correntes*”²². Quanto aos “*Rendimentos de Propriedade*”, aos “*Activos Financeiros*” e às “*Outras Receitas de Capital*”, apresentam, no termo do período em análise, execução orçamental nula.

Relativamente ao Capítulo “*Rendimentos de Propriedade*”, segundo esclareceu o IGFSS “*no OSS e neste Capítulo está inscrito o montante de 457.000,00€, sendo que destes, 456.950,00€ são respeitantes ao Fundo Socorro Social (FSS)*”, informando, também, que apesar de já ter iniciado, no âmbito da Tesouraria Única, o processo de gestão unificada dos fluxos financeiros referentes ao FSS, a respectiva imputação de rendimentos a este Fundo só está evidenciada na execução orçamental a partir de Junho de 2008.

²¹ O IGFSS informou que a quase totalidade do valor orçamentado está inscrito no orçamento do ISS, esclarecendo este que “*o baixo grau de execução orçamental nesta rubrica resulta do decréscimo verificado no recebimento de coimas de Estabelecimentos Sociais s/fins Lucrativos*”.

²² O IGFSS informou que a quase totalidade dos valores orçamentados neste capítulo estão inscritos no Orçamento do ISS esclarecendo este que “*o baixo grau de execução orçamental nesta rubrica justifica-se por no primeiro Trimestre de 2008 não existir receita proveniente de espólios de utentes de estabelecimentos integrados, que representavam no período homólogo 30% do valor executado*”.



VI.2. Despesas

No Quadro XVII estão inscritos os valores relativos à execução orçamental do Subsistema de Acção Social, observada em 31 de Março de 2008.

Quadro XVII – SS – Execução Orçamental das Despesas do Subsistema de Acção Social

(em euros)

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido (31.03.2008)	Execução 1º Trimestre	Taxa de Execução (%)
Agrup.	Subagrup.				
Despesas Correntes					
01		Despesas com o pessoal	107.664.401,0	21.411.271,7	19,9
02		Aquisição de bens e serviços	39.082.499,0	3.663.921,6	9,4
03		Juros e outros encargos	19.393,0	2.725,5	14,1
04		Transferências correntes	1.448.808.789,0	319.811.538,6	22,1
	01	Sociedades e quase-sociedades não financeiras	2.035.000,0	0,0	0,0
	03	Administração central	54.284.137,0	12.666.106,2	23,3
	05	Administração local	5.963.428,0	556.858,5	9,3
	07	Instituições sem fins lucrativos	1.279.970.841,0	287.362.925,2	22,5
	08	Famílias	106.555.383,0	19.225.648,7	18,0
05		Subsídios	24.130.717,0	1.799.268,2	7,5
06		Outras despesas correntes	2.327.960,0	519.292,1	22,3
	02	Diversas	2.327.960,0	519.292,1	22,3
Despesas de Capital					
07		Aquisição de bens de capital	8.557.795,0	1.081.723,2	12,6
	01	Investimentos	8.557.795,0	1.081.723,2	12,6
08		Transferências de capital	86.107.338,0	3.141.546,1	3,6
	04	Administração regional	194.789,0	18.560,1	
	07	Instituições sem fins lucrativos	85.550.032,0	3.105.311,2	3,6
	09	Resto do mundo	362.517,0	17.674,8	4,9
Total do Subsistema Acção Social			1.716.698.892,0	351.431.287,0	20,5

Fonte: OSS 2008, IGFSS

O montante global dos gastos efectuados pelo Subsistema de Acção Social, até ao final do primeiro Trimestre do ano, ascende a cerca de € 351,4 milhões traduzindo, deste modo, um nível de execução orçamental de 20,5% face aos € 1.716,7 milhões inscritos no orçamento corrigido para 2008.

O Agrupamento “*Transferências Correntes*” manifesta-se como o que exhibe maior peso relativo na despesa total realizada pelo Subsistema em estudo, na ordem de 91,0%, o que equivale, em valor absoluto, a aproximadamente € 319,8 milhões (refira-se que, deste montante, cerca de 89,9% – € 287,4 milhões – foram transferidos para o Subagrupamento “*Instituições sem*

fins lucrativos”²³. A componente referente às “*Despesas com o Pessoal*” apresenta o segundo maior volume do dispêndio executado pelo presente Subsistema, correspondendo a 6,1% do seu valor global, ou seja, cerca de € 21,4 milhões. As remanescentes parcelas deste Subsistema perfazem, individualmente, valores iguais ou inferiores a 1,0% das despesas totais ocorridas nos primeiros três meses de 2008.

²³ 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: crianças e jovens, família e comunidade, invalidez e reabilitação e velhice.



Tribunal de Contas

No tocante à análise dos graus de execução orçamental verificados nas diversas componentes do Subsistema de Acção Social, sobressai, com a taxa mais elevada (22,3%), a rubrica “*Outras Despesas Correntes*”, de uma dotação corrigida de cerca de € 2,3 milhões e, muito próxima, surgem as “*Transferências Correntes*”, parcela que, como atrás referido, é a mais expressiva de todo o Subsistema, com 22,1%²⁴. Com a terceira taxa mais elevada, surge o Agrupamento referente às “*Despesas Com o Pessoal*”, com 19,9% de execução, dos cerca de € 107,7 milhões do orçamento corrigido em 31.03.2008²⁵, seguindo-se a rubrica relativa a “*Juros e Outros Encargos*” que configura um índice de execução orçamental de € 14,1% dos € 19 mil orçamentados. Por seu lado, com um montante dispendido, no termo do período em análise, de pouco mais de € 1 milhão, traduzindo um desempenho orçamental de 12,6%, encontra-se a componente relativa a “*Aquisição de Bens de Capital*” e, com € 3,7 milhões pagos a que corresponde um nível executado de 9,4%²⁶, para os cerca de € 39,1 milhões do orçamento corrigido, o subagrupamento “*Aquisição de Bens e Serviços*”. Segundo o IGFSS o reforço de dotação, em cerca de € 405,7 mil, no período em análise, resulta de reforços propostos pelas ISS’s no âmbito dos seguintes programas de Acção Social: “*Programa Voluntariado*”, “*Progride*” e “*Rede de Cuidados Continuados*”.

Por último, os mais modestos graus de execução orçamental do Subsistema de Acção Social, na ordem dos 7,5% e 3,6% da respectiva dotação orçamental corrigida, respeitam aos Agrupamentos “*Subsídios*” e “*Transferências de Capital*”, respectivamente. Segundo o IGFSS, o baixo grau de execução orçamental neste último, resulta, essencialmente, do baixo grau de execução dos fundos PIDDAC que se apresentam mais expressivos nos últimos meses do ano, bem como, do período necessário para a aprovação das candidaturas das IPSS.

Quanto ao Agrupamento “*Subsídios*”, o IGFSS informa que cerca de metade da dotação atribuída a esta rubrica está inscrita no orçamento da despesa do FSS (€ 12.312.054,00), sendo que, de acordo com o regulamento do FSS²⁷ a entrega dos apoios concedidos são efectuados segundo as necessidades efectivas das instituições, referindo, ainda, o FSS o “*(...) facto de as instituições para as quais foram atribuídos os subsídios, não reunirem as condições necessárias ao pagamento dos mesmos (...)*”. As RA justificam o baixo grau de execução orçamental com a morosidade do processo de análise dos apoios a conceder.

²⁴ Apesar destes valores, o Subagrupamento “*Sociedades e quase sociedades não financeiras*” não apresenta execução e o Subagrupamento “*Administração Local*” apresenta uma taxa de execução de apenas 9,3%. De acordo com o IGFSS, o primeiro deve-se ao facto de estar ainda a decorrer o período de aprovação das candidaturas e, no segundo, respeita, fundamentalmente, a despesa inscrita no orçamento do ISS, IP “*no âmbito da Comissão de Protecção de Crianças e Jovens em Risco cuja execução se encontra dentro do expectável*”.

²⁵ A justificação do IGFSS relativa ao reforço de € 187,0 mil é igual à que consta do ponto 1.2.2 - Subsistema de Solidariedade, no agrupamento correspondente.

²⁶ De acordo com informação prestada pelo IGFSS a baixa taxa de execução decorre do atraso na apresentação das candidaturas nos projectos enquadrados nos Programas de Formação e do processo de centralização dos serviços do ISS.

²⁷ Cfr. o art.º 8.º do Despacho n.º 236/MSSS/96.



ANEXO III

Sequência dada à Recomendação do TC – 2.^a fase



Tribunal de Contas

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AP	AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO
CD	CENTRO DISTRITAL
CDSS	CENTRO DISTRITAL DE SEGURANÇA SOCIAL
CNP	CENTRO NACIONAL DE PENSÕES
CNPRP	CENTRO NACIONAL DE PROTECÇÃO CONTRA OS RISCOS PROFISSIONAIS
DGF	DEPARTAMENTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DOC	DEPARTAMENTO DE ORÇAMENTO E CONTA
GC	GESTÃO DE CONTRIBUIÇÕES
GT	GESTÃO DE TESOURARIA
IGFSS	INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
II	INSTITUTO DE INFORMÁTICA, IP
IPSS	INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE SOLIDARIEDADE SOCIAL
ISS	INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, IP
LBSS	LEI DE BASES DA SEGURANÇA SOCIAL
NIB	NÚMERO DE IDENTIFICAÇÃO BANCÁRIA
NP	NÚCLEO DE PRESTAÇÕES
OSS	ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL
POCISSSS	PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL
PRACE	PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO
SESS	SECRETÁRIO DE ESTADO DA SEGURANÇA SOCIAL
SICC	SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE CONTA CORRENTE
SIF	SISTEMA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA
TC	TRIBUNAL DE CONTAS



SEQUÊNCIA DADA À RECOMENDAÇÃO DO TC – 2.ª FASE

I. PONTO PRÉVIO

O TC, em sede de RAEOSS relativo ao 4.º Trimestre de 2007¹, efectuou uma análise às actividades desenvolvidas pelo Grupo Trabalho criado na sequência da sua recomendação², dirigida ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, no sentido de ser elaborada “(...) *uma estratégia de actuação que permita ultrapassar a grave situação existente (...)*” ao nível do SIF da Segurança Social.

O trabalho então realizado teve como objectivo efectuar “(...) *uma seriação dos trabalhos desenvolvidos (...) 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*”³, tendo-se, então, perspectivado a execução de uma **2.ª fase** deste trabalho, onde se faria, no terreno, o reconhecimento das acções tomadas e dos resultados obtidos, cujas conclusões seriam vertidas em sede RAEOSS sobre o 1.º Trimestre de 2008.

Em termos de enquadramento importa ter presente que as principais conclusões decorrentes da realização da **1.ª fase** dos trabalhos foram, sinteticamente, as seguintes:

- 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*” não foi atingido;
- Constatou-se uma evolução positiva no que respeita à recuperação dos atrasos de contabilização em SIF, decorrente, designadamente, da centralização no Porto do processo de integração contabilística em SIF das prestações processadas por todos os CD do Continente;

- Parecem reunidas as condições para o cumprimento legal das fases da despesa, sendo dispensáveis os usuais 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;
- É possível realizar, automaticamente através do sistema, a generalidade das operações, parecendo extintos os principais entraves, imputáveis ao SIF, à sua apropriada e oportuna efectivação;
- Os progressos apresentados pelo sistema não são ainda suficientes para que se possa, de forma oportuna e fidedigna, extrair do SIF a informação financeira necessária a um consistente acompanhamento e controlo da execução do OSS.

II. INTRODUÇÃO

A abordagem desta **2.ª fase** dos trabalhos relativos à sequência dada à recomendação do TC a que atrás se aludiu, teve, desde logo, presente o facto do respectivo trabalho de campo se iniciar já após a data de fecho do período contabilístico do 2.º Trimestre de 2008, sabendo-se, assim, quer pela informação prestada em sede de contraditório relativo ao Relatório n.º 2/2008, de 3 de Julho, quer pelas extracções do SIF (focalizadas nas prestações de Desemprego, Doença e RSI) entretanto efectuadas em Sede do TC⁴, que **não havia sido possível concluir a contabilização automática em SIF dos dados relativos ao 1.º Trimestre de 2008** (só concretizada a partir de Maio do corrente ano) e que, portanto, independentemente das melhorias notadas, na prática, **a situação permanecia inalterada face ao último Trimes-**

¹ Relatório n.º 2/2008, de 3 de Julho.

² Relatório n.º 1/2007, de 18 de Janeiro.

³ Cfr. **Anexo II** do Relatório n.º 2/2008, de 3 de Julho, pag. 71 a 80.

⁴ Datadas de 11 de Abril de 2008, com referência aos três primeiros meses deste ano.



Tribunal de Contas

tre analisado⁵, em particular, no que respeita à forma de obtenção dos dados financeiros necessários ao acompanhamento da execução do OSS (feita, ainda, de forma extra contabilística) por parte das competentes entidades, internas e externas, o que **impossibilitaria**, mais uma vez, **o TC de validar os respectivos dados financeiros** relativos ao Trimestre aqui analisado.

Assim, tendo presente este enquadramento, o objectivo desta 2.ª fase centrou-se no apuramento dos resultados obtidos com a centralização, no Porto, dos procedimentos de integração contabilística em SIF das prestações processadas por todos os CD do Continente, decisão originada pela necessidade de recuperação dos atrasos na contabilização em SIF que se verificavam e, consequentemente, da operacionalização do SIF no sentido de, através da informação financeira nele constante, ser possível efectuar um atempado e fiável acompanhamento e controlo do OSS.

Em sede de contraditório, o II vem reconhecer que *“(…) à data do trabalho de campo realizado (…) os resultados positivos obtidos da implementação das medidas identificadas pelo grupo de trabalho, (…) ainda não eram visíveis nem quantificáveis.”*, acrescentando que *“(…) com o decorrer do ano de 2008, esses efeitos têm sido mais verificáveis e quantificáveis.”*.

III. METODOLOGIA E LIMITAÇÕES DA ACÇÃO

Para a concretização do objectivo acima exposto foi, num primeiro momento, necessário proceder ao estudo detalhado, quer dos diplomas legais que consubstanciam e enquadram a actividade do ISS⁶, organismo no qual impende a responsabilidade pelo registo, controlo e pagamento das prestações do sistema público de segurança social⁷, quer de um conjunto de deliberações do Conselho Directivo deste

Instituto que deram corpo ao processo de centralização destas incumbências no Porto.

Assim, tendo a Unidade de Prestações e IPSS, pertencente ao Departamento de Gestão Financeira (DGF), sido deslocalizada no Porto⁸, e sendo esta unidade orgânica a actual detentora das necessárias competências para a contabilização em SIF, ao nível do Continente, das prestações da Segurança Social – Desemprego, Doença, RSI e Prestações Familiares, que seguem, no fundamental, tramitações idênticas –, foi aí efectuado o levantamento dos correspondentes procedimentos relativos à contabilização em SIF, ajustados à nova realidade entretanto edificada, no sentido de possibilitar uma leitura dinâmica das mudanças ocorridas, designadamente através de um confronto com as situações que foram sendo apuradas, em vários CD do país⁹, antes da decisão de proceder à centralização desses procedimentos.

Nas análises efectuadas foi dada particular atenção ao cumprimento das fases da despesa (uma das questões recorrentemente suscitada pelo TC), à fidedignidade dos dados financeiros constantes do sistema de informação financeira e da respectiva execução orçamental e à existência e pertinência dos necessários mecanismos e procedimentos de controlo. Para a realização destes trabalhos recorreu-se a questionários, a reuniões com os dirigentes e técnicos responsáveis por estas matérias e a testes de procedimento e de conformidade.

Reconhecendo-se o inequívoco espírito de colaboração demonstrado pelos dirigentes e técnicos do DGF contactados, é de salientar que o facto da estrutura orgânica (nacional), deslocalizada no Porto, ser ainda muito recente e, na sua génese, incorporar, no mesmo espaço físico, técnicos e dirigentes que faziam parte de outras estruturas, com outras compe-

⁵ 4.º Trimestre de 2007.

⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º 214/2007, de 29 de Maio e Portaria n.º 638/2007, de 30 de Maio.

⁷ Cfr. alínea f) do n.º 2 do art.º 13.º da Portaria n.º 638/2007, de 30 de Maio.

⁸ A Deliberação n.º 133/2007, de 18 de Outubro, do Conselho Directivo do ISS, IP, que procede à organização interna do Departamento de Gestão Financeira prevê, no seu n.º 4, que este compreenda, ainda, *“(…) serviços deslocalizados no Porto, cuja implementação se prevê para Janeiro de 2008”*.

⁹ Cfr., designadamente, Relatório n.º 3/2007, de 20 de Setembro onde se descrevem os procedimentos de contabilização em SIF (bem como dos relativos ao apuramento da execução orçamental e aos decorrentes da necessidade de alterações orçamentais) das prestações do “RSI”, adoptados no CD de Viana do Castelo; Relatório n.º 4/2007, de 15 de Novembro onde se expõem os procedimentos de contabilização em SIF das prestações do “Subsidio de Doença”, adoptados no CD de Setúbal; e Relatório n.º 1/2008, 28 de Fevereiro, onde se faz o mesmo exercício, mas neste caso no que respeita ao CD de Castelo Branco e no concerne à prestação do “Subsidio de Desemprego”.



tências (distritais), parece condicionar, de alguma forma, o reconhecimento que têm das fronteiras do seu novo posicionamento na organização, subsistindo situações em que é ainda bem visível o passado (distrital) e o presente (nacional). Apesar do seu impacte pouco significativo na execução dos trabalhos, esta situação pode ter dificultado a percepção, no que respeita à nova orgânica implementada, da rigorosa coincidência entre o legalmente consagrado (constante das deliberações do Conselho Directivo, relativas a atribuições, competências, responsáveis, posicionamento das novas estruturas, etc.), e o que foi sendo, na realidade, constatado.

O ISS, em sede de contraditório, vem discordar desta observação, questionando a sua fundamentação, informando que *“(…) a nova estrutura orgânica implicou uma mobilidade profunda de recursos humanos dentro da Unidade, verificando-se uma reafecção de técnicos e dirigentes o que exigiu um breve período de transmissão de conhecimentos. No entanto, ultrapassada esta fase, os recursos assumiram completamente o seu novo posicionamento, bem como as inerentes funções da nova estrutura orgânica. O único aspecto que se manteve em comum entre o passado e o presente, foi exactamente o espaço físico. As competências encontram-se actualmente perfeitamente delimitadas, não se identificando funções em que se verifique colisão da estrutura extinta com a nova.”*

Pese embora o empenho e profissionalismo que sobressaiu na interacção com os responsáveis e técnicos do DGF, verificou-se, de facto, alguma indefinição nos contornos finais da reestruturação implementada, documentada neste trabalho, visível quer na ausência das assinaturas nas AP (de SICC e de SIF, inclusivamente as do CD do Porto) quer, em particular, no facto de ser a responsável máxima da Unidade de Prestações e IPSS a proceder

à assinatura dos faxes (cujo remetente se identificava como CD Porto – Unidade de Prestações e IPSS) remetidos à Banca e aos CTT ordenando as emissões de pagamento das prestações processadas pelo CD Porto.

Para além disso, subsiste uma aparente contradição no que toca à efectividade e importância das funções de *“acompanhamento, verificação e controlo”* atribuídas às áreas financeiras dos CD, uma vez que a existência do DGF – Serviços Comuns, em Lisboa e no Porto, amputou dessas funções estes CD, conforme foi possível inferir pelas respostas aos questionários efectuados no decurso do trabalho de campo.

IV. TRABALHO DE CAMPO

Tendo em consideração que este documento se refere ao acompanhamento da execução do OSS relativa ao 1.º Trimestre de 2008, e que o trabalho desenvolvido se reporta a acontecimentos compreendidos entre Janeiro e Junho deste ano, faz-se, neste ponto, em primeiro lugar, uma abordagem à situação existente no final do 1.º Trimestre de 2008, no sentido de confirmar a percepção já tida relativamente à fiabilidade dos dados financeiros utilizados neste relatório que consubstanciaram as análises e conclusões expostas.

Num segundo momento realiza-se uma abordagem mais transversal, tentando-se dar uma ideia da dinâmica dimanada da centralização, no Porto, dos procedimentos de contabilização em SIF das prestações da segurança social e dos principais resultados daí decorrentes.



IV.1. Dados da execução do OSS relativos ao 1.º Trimestre de 2008

Como atrás aludido, o TC havia já tomado conhecimento, quer pelos testes efectuados, quer pelos esclarecimentos dados em sede de contraditório ao RAEOSS n.º2/2008, de 3 de Julho¹⁰, pelos organismos da segurança social competentes¹¹ que, relativamente ao 1.º Trimestre de 2008, a situação dos dados financeiros constantes do SIF não sofrera grandes alterações, mantendo-se, no essencial, **todas as reservas anteriormente apontadas**¹².

As causas que concorreram para a subsistência desta realidade prendem-se com a reestruturação a que foi sujeito o ISS e, cumulativamente, pela reorganização que sofreram os processos relacionados com as Prestações Sociais, designadamente, ao nível do seu novo posicionamento na estrutura orgânica daquele Instituto, da aplicação da nova LBSS¹³ e da centralização da contabilização das despesas conexas dos vários CD numa única entidade, cujo objectivo passava pela promoção da automatização e racionalização dos processos, bem como pelo incremento do rigor na informação contabilística disponibilizada em SIF.

Em sede de contraditório, o ISS afirma que, perante o “(...) *esforço de toda a equipa do ISS, nomeadamente no que concerne à fiabilidade dos dados constantes da execução orçamental mensal, e sendo o ISS representativo de 85% do orçamento da segurança Social consideramos*

que qualificar a situação do 1.º Trimestre de 2008, como inalterada face ao último trimestre de 2007, não se coaduna com os avanços já alcançados.”.

Este documento, tal como outros anteriormente aprovados, reconhece e pormenoriza a complexidade dos desafios colocados no âmbito da operacionalização do SIF, as melhorias já conseguidas e as medidas em implementação, sendo dado devido ênfase ao esforço levado a cabo pelas entidades da Segurança Social. Não pode, no entanto, obter-se uma apreciação sobre a fiabilidade que não tenha como base a inclusão da informação financeira da totalidade do SSS, nem podem omitir-se as consequências, na operacionalidade do SIF, das várias mudanças ocorridas no 1.º Trimestre de 2008, que implicaram, durante este período, a sua inoperância enquanto ferramenta de acompanhamento e controlo da execução orçamental, na medida em que, os processamentos em SIF das Prestações Sociais, apenas começaram a ser efectuados, de forma sistemática, no 2.º Trimestre de 2008, mais propriamente em Abril.

Desta forma, foi necessário, por um lado, adaptar a aplicação informática de suporte à contabilização (SIF-SAP) a um processamento global e centralizado numa única unidade orgânica, procedendo-se, concomitantemente, à transferência de saldos do balanço dos 18 CD para uma única empresa e, por outro, dar cumprimento à renovada filosofia adoptada pela nova LBSS. Destas circunstâncias resultaram um conjunto de constrangimentos sendo os mais importantes, segundo a Directora de Unidade de Prestações e IPSS, os seguintes:

- Dificuldade em operacionalizar o interface SICC-SIF, devido à necessidade de adaptar o sistema à nova realidade de uma única empresa em SIF-SAP. Esta adaptação decorreu quer do projecto de centralização, quer da nova Lei de Bases;

¹⁰ Relativo à execução do OSS de Janeiro a Dezembro de 2007.

¹¹ IGFSS e ISS.

¹² “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 **provisoriedade e a limitada fiabilidade dos dados fornecidos, obstando à sua validação por parte do TC**”, cfr. pág. 7 do RAEOSS n.º 2/2008, de 3 de Julho, disponível em www.tcontas.pt.

¹³ Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.



- Necessidade de aguardar a conclusão pelos CD dos processamentos de 2007 para disponibilizar nova versão do Interface;
- Processo complexo de atribuição de perfis, havendo necessidade de reformular todos os relativos aos utilizadores dos CD, bem como atribuir novos perfis de acesso ao DGF, bem como atribuição de novos perfis aos utilizadores do Interface de SICC;
- Durante a implementação do programa de transferências das partidas em aberto existiu uma diminuição de performance das máquinas de desenvolvimento e de testes o que provocou alguns atrasos no decorrer dos trabalhos;
- Necessidade de concluir o fecho de 2007 de forma a ser possível transferir as partidas em aberto¹⁴, das empresas distritais para a *empresa 2001*¹⁵, sendo, só posteriormente, possível concluir a parametrização de algumas tabelas do Interface.

Sobre a preparação do SIF para a centralização dos processamentos, o ISS refere que “(...) o sistema de contabilização das Prestações Sociais foi dado como operacional, permanecendo alguns aspectos que careciam de optimização, que no entanto não inviabilizavam nem comprometiam o processo de contabilização, bem como a fiabilidade dos dados.”.

Estas dificuldades conduziram a um atraso de cerca de quatro meses na integração contabilística em SIF das Prestações Sociais relativas a todos os CD do Continente que, na realidade, só teve início em meados de Abril de 2008. Segundo a Directora de Unidade de Prestações e IPSS, a equipa do Núcleo de Prestações, pertencente ao DGF, teve de “(...) realizar um esforço enorme para contabilizar as pres-

tações dos dezoito Centros Distritais e correspondentes a 4 meses em apenas 22 dias.”, tendo o objectivo sido alcançado a 8 de Maio de 2008. A partir desta data foi oficialmente assumido que todas as operações estariam registadas no sistema, considerando-se desnecessário o recurso a dados trabalhados manualmente para se proceder ao controlo e acompanhamento da execução orçamental do OSS, sendo apenas necessária a extracção do SIF dos mapas 7.1 – *Controlo Orçamental da Despesa* e 7.2 – *Controlo Orçamental da Receita*. Por outro lado, foi igualmente assumido que passariam a ser respeitadas as datas de fecho dos períodos contabilísticos sendo que, qualquer incorrecção entretanto detectada, relativamente a qualquer um dos meses encerrados, passaria a ser corrigida no mês que estiver aberto.

IV.2. Centralização, no Porto, dos procedimentos de integração contabilística em SIF

IV.2.1. Génese da mudança, enquadramento legal e orgânica actual

Os anteriores estatutos do Instituto de Segurança Social (ISS, IP)¹⁶ atribuíam, aos então intitulados Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social (CDSSS)¹⁷, a responsabilidade “(...) pela execução das medidas necessárias ao desenvolvimento, concretização e gestão das prestações do sistema de solidariedade e segurança social” (n.º 1 do art.º 25.º), cabendo-lhes, pela alínea i) do n.º 2 do art.º 25.º, “proceder ao reconhecimento de direitos, à atribuição e ao pagamento de prestações (...) bem como de subsídios, retribuições e participações”. No preâmbulo do citado diploma estes organismos eram referidos como sendo “(...) a base organizacional e administrativa do sistema, de modo que o desempenho dos referidos sistemas de protecção social seja mais eficiente e célere e mais próximo dos cidadãos (...)”.

Pelo que foi possível apurar no decurso dos trabalhos realizados pelo TC, em sede de validação dos dados e, em particular, no que respeita aos pro-

¹⁴ Lançamentos que constituem os Saldos.

¹⁵ Recorde-se que com a entrada em vigor da Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, os CD, até então entidades com autonomia administrativa e financeira, passaram a integrar a estrutura dos Serviços do ISS. No entanto, na estrutura do SIF-SAP funcionavam como entidades independentes (cada CD correspondia a uma empresa). A *empresa 2001*, antes designada por Serviços Centrais do ISS, corresponde actualmente à entidade ISS.

¹⁶ Então designado por Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS), cfr. Decreto-Lei n.º 316-A/2000, 7 de Dezembro.

¹⁷ Actualmente denominados de Centros Distritais (CD).



Tribunal de Contas

cedimentos de contabilização em SIF adoptados¹⁸, os CD¹⁹ constituíam realidades muito díspares, dificultando uma abordagem integrada do sector, com entraves à circulação da informação, limitações na comparabilidade dos dados e incerteza na adopção dos procedimentos adequados e uniformes. Embora se tenha evoluído para sistemas de informação comuns e integrados para todos os CD, de que são exemplo o SICC e o SIF-SAP, foram persistindo várias dificuldades que, em última análise, afectaram a fiabilidade dos dados e a regularidade dos procedimentos e que não permitiam a sua validação por parte do TC.

As principais dificuldades apuradas no decurso desses trabalhos foram, em síntese, as seguintes:

- Os procedimentos legais inerentes às fases da despesa não eram, por norma, cumpridos, sendo o pagamento aos beneficiários efectuado antes do registo contabilístico, em SIF, do cabimento;
- O recorrente atraso na contabilização das prestações conduziu a incumprimentos dos prazos estabelecidos para os fechos dos períodos contabilísticos e à inexactidão (por incompletude e por constantes alteração de dados passados) da informação disponibilizada pelo SIF;
- As explicações encontradas para esta realidade passavam menos por limitações dos sistemas informáticos (com o SIF preparado, em grande medida, para o processamento automático das prestações) e mais por falta de técnicos habilitados, detentores da experiência e formação necessárias;
- Havia necessidade de garantir a divulgação das melhores práticas pelos CD ou tomar medidas que garantissem a correcção e comparabilidade dos registos, pois os níveis de compreensão e aproveitamento das funcionalidades do SIF, em cada um desses organismos, eram muito diversos, existindo mesmo procedimentos diferenciados para a resolução de problemas semelhantes, o que consubstanciava um novo factor de risco

sobre a informação financeira disponibilizada pelo SIF.

Na sequência da persistência dos problemas no SIF, o TC havia, conforme já referido, recomendado ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade a tomada de medidas que permitissem repor a fiabilidade da informação financeira do sector²⁰ tendo, para o efeito, sido criado o já mencionado Grupo de Trabalho²¹ para coordenar as mudanças em curso, enquadrando-as num contexto mais lato de reforma da Administração Pública, no sentido de se alinhar a estratégia do ISS com o PRACE, pelo que foi instituído um "(...) novo modelo organizacional, assente na racionalização de estruturas, no redesenho e homogeneização dos processos"²².

A nova orgânica do ISS, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 214/2007, de 29 de Maio, que se enquadra nos princípios definidos no PRACE, define os CD como serviços desconcentrados do ISS, a nível distrital (n.º 3 do art.º 2.º). Entretanto, a Portaria n.º 638/2007, de 30 de Maio, que aprova os seus novos Estatutos, estabelece como serviços do ISS, os serviços centrais, os centros distritais, o CNP e o CNPRP (art.º 2.º), constituídos por unidades orgânicas de 1.º grau, subordinadas hierarquicamente ao Conselho Directivo (n.º 1 do art.º 3.º). Os Serviços Centrais²³ organizam-se em áreas operacionais, áreas de administração geral e áreas de apoio especializado (n.º 1 do art.º 5.º), sendo que as áreas de administração geral assumem a natureza de serviços comuns a toda a sua estrutura (n.º 2 do art.º 11.º).

Uma vez que cabe ao Conselho Directivo criar, modificar ou extinguir subunidades orgânicas (n.º 7 do art.º 3.º) este, pela sua deliberação n.º 133/2007, de 18 de Outubro, definiu a organização interna do Departamento de Gestão Financeira (DGF), pertencente às áreas de administração geral, serviço comum do ISS, prevendo, no seu ponto 4, a existência de serviços deslocalizados no Porto. A Deliberação n.º 204/2007, de 27 de Dezembro, vem dar-lhe corpo, criando uma unidade de 2.º grau (Unidade de Prestações e IPSS), dirigida por um Director, na dependência hierárquica do Director do DGF, e composta por dois núcleos de 3.º grau (Núcleo de

¹⁸ Em sede de Acompanhamento de Execução Orçamental, o TC procurou, junto dos CD, detectar os problemas e compreender as razões que levavam a que a informação financeira disponibilizada pelo SIF não espelhasse de forma verdadeira e atempada a realidade da Segurança Social.

¹⁹ Foram feitas deslocações ao CD de Viana do Castelo (RAEOSS n.º 3 /2007), ao CD de Setúbal (RAEOSS n.º 4/2007) e ao CD de Castelo Branco (RAEOSS n.º 1/2008).

²⁰ Cfr. Relatório n.º 1/2007, de 18 de Janeiro.

²¹ Cfr. Despacho n.º 9-I/SESS/2007, de 27 de Março.

²² Constante da resposta da DGF Porto no âmbito de um questionário realizado no decurso do trabalho de campo aí desenvolvido.

²³ Que podem desenvolver a sua actividade de forma deslocalizada, de acordo com o n.º 2 do art.º 5.º.



Tribunal de Contas

MPJ

Prestações e o Núcleo de Orçamento e Contas de IPSS), sendo atribuído ao Núcleo de Prestações as competências para contabilizar as prestações e os subsídios de acção social, bem como garantir o controlo de valores e reposições do espaço geográfico do continente, dando-se, nessa medida, uma centralização de procedimentos e tarefas anteriormente efectuados por técnicos dos vários CD do continente, num serviço comum dos Serviços Centrais do ISS deslocalizados no Porto.

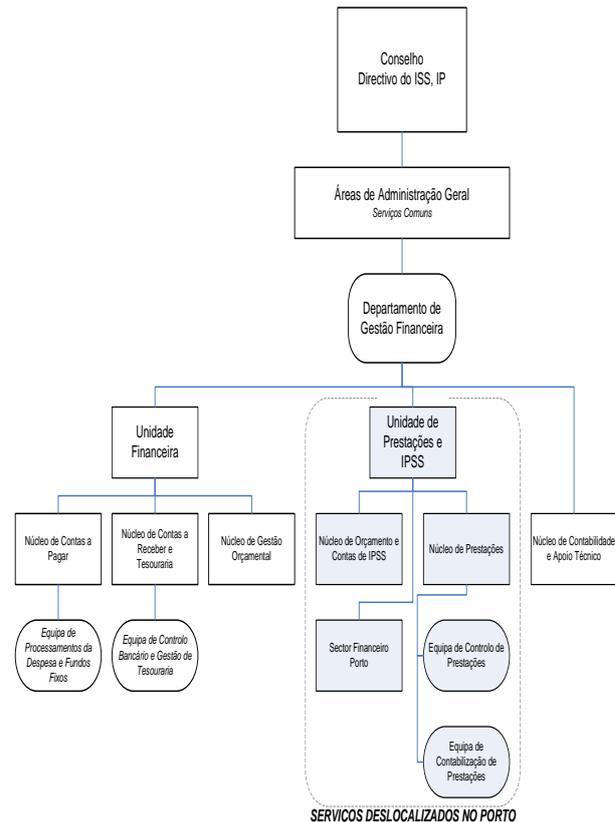
As alterações no “processo de Gestão Financeira do ISS, IP” baseiam-se na “*optimização dos processos*” e na “*(...) centralização de um conjunto amplo de serviços numa unidade especializada (...)*” com vista à “*(...) uniformização, simplificação e automatização dos processos*” e ao “*aumento da qualidade dos serviços prestados.*”²⁴

Ficou também expresso que estas alterações na arquitectura do ISS, pretendem “*(...) permitir aos Centros Distritais (...) libertarem-se da manutenção de estruturas internas mais ou menos pesadas para a realização de actividades de menor valor acrescentado, facilitando a sua concentração nos seus processos de negócio e potenciando a reafectação de recursos a esses processos.*”. Deve ainda sublinhar-se que os novos estatutos do ISS mantêm nos CD (e no respectivo director) a competência para “*proceder ao reconhecimento de direitos, à atribuição e ao pagamento de prestações (...) bem como de subsídios, retribuições e participações*”, podendo ser avocada “*(...) por deliberação fundamentada do Conselho Directivo, quando seja necessário à melhor prossecução das atribuições do ISS, IP*”²⁵.

O processo de reestruturação no CD do Porto²⁶ iniciou-se paralelamente à implementação dos serviços comuns do ISS. Os recursos humanos que constituem a actual Unidade de Prestações e IPSS do DGF do ISS, deslocalizada no Porto, pertenciam anteriormente ao extinto Departamento Financeiro daquele CD, tendo-lhes sido reconhecidas as com-

petências necessárias à melhor prossecução dos fins da Unidade²⁷.

A estrutura orgânica do DGF encontra-se reflectida no organograma seguinte:



Como pode observar-se pela imagem apresentada acima, os serviços deslocalizados no Porto constituem a Unidade de Prestações e IPSS, que compreende dois núcleos, cujas competências, de acordo com a Deliberação n.º 204/2007, de 27 de Dezembro, do Conselho Directivo do ISS, são as seguintes:

- Núcleo de Prestações, ao qual compete contabilizar as prestações imediatas e respectivos recebi-

²⁴ Resposta da DGF Porto no âmbito de um questionário realizado no decurso do trabalho de campo aí desenvolvido.

²⁵ Cfr. alínea b) do n.º 2 e n.º 3 do art.º 28.º da Portaria n.º 638/2007, de 30 de Maio.

²⁶ Que, no quadro dos novos Estatutos do ISS, IP, se insere nas medidas tendentes à harmonização possível das diversas realidades dos Centros Distritais do ISS, IP, levando à identificação de 4 grupos de centros distritais em função do número de beneficiários abrangidos, e à criação de uma estrutura de unidades e núcleos comum, em articulação com os respectivos Directores de Segurança Social, ajustados à realidade concreta de cada distrito, cfr. Deliberação n.º 195/2007, de 27 de Dezembro, do Conselho Directivo do ISS.

²⁷ Segundo informação prestada pela responsável pela Unidade de Prestações e IPSS “do levantamento realizado aos Recursos Humanos nos Centros Distritais, verificou-se que o Centro Distrital do Porto detinha um número significativo de pessoas afectas ao Departamento Financeiro, e que para além disso a qualificação desses recursos era elevada quando comparada com o resto do país. O número de Técnicos superiores e a qualidade do trabalho já demonstrado era evidente, factores que fizeram com que se sinalizasse este grupo como possível pólo da unidade de serviços comuns para o registo das prestações”.



Tribunal de Contas

mentos; as prestações diferidas e os subsídios de acção social processados por via corrente e garantir o controlo dos valores e reposições;

- Núcleo de Orçamento e Contas de IPSS ao qual compete realizar a análise financeira e económica de IPSS, receber, validar os seus orçamentos e receber, validar e certificar as respectivas contas.

Por sua vez, a Deliberação n.º 21/08, de 23 de Janeiro, criou o Sector Financeiro, dentro da Unidade de Prestações e IPSS, e duas equipas dentro do Núcleo de Prestações, uma para a Contabilização das Prestações e outra para o Controlo de Prestações.

IV.2.2. Resultados do processo de centralização

Como atrás salientado, uma das maiores dificuldades nos processos de centralização dos procedimentos de contabilização das prestações no Porto, respeitou à exigência de um significativo desenvolvimento na concepção estrutural dos sistemas informáticos. Esta situação complexificou-se ainda mais, uma vez que, cumulativamente, foi imperioso dar resposta às imposições sobrevindas do novel arquétipo do sistema de segurança social proposto pela nova Lei de Bases que, apesar de vigorar desde Janeiro de 2007, só a partir do início de 2008 passou a ser, contabilisticamente, aplicada.

Apesar das mudanças introduzidas e segundo informação recolhida junto da responsável pelos serviços do DGF deslocalizados no Porto, o impacte registado na utilização dos sistemas de informação foi reduzido, observando-se uma fácil adaptação dos utilizadores aos novos conceitos e funcionalidades vigentes, sendo as principais dificuldades sentidas resultantes do acréscimo do volume de trabalho decorrente da centralização, uma vez que implicou a contabilização das prestações pagas por todos os CD do continente.

Para fazer face às novas incumbências decorrentes do processo de centralização da contabilização das prestações foi organizada uma equipa que passou a ser responsável, a nível nacional, por esta área. Esta equipa, a funcionar no edifício do CD Porto, mas hierarquicamente dependente do DGF, sediada em Lisboa, foi constituída por dois grupos de técnicos com origens distintas: por um lado, um pequeno número anteriormente responsável por um trabalho similar, mas apenas relativo ao CD Porto e, portanto,

detentor das competências indispensáveis para o efeito; e, por outro, por um conjunto mais alargado de técnicos originários de serviços que, com os processos de centralização de serviços comuns operado ao nível do ISS, haviam sido extintos no CD Porto, sendo, portanto, inexperientes nestas matérias. Esta circunstância conduziu à necessidade de reestruturar as metodologias e os procedimentos de trabalho, impulsionar a partilha e dispersão do conhecimento²⁸ e, paralelamente, promover a especialização de técnicos em determinadas áreas²⁹. De notar, por último, que os recursos humanos que constituíram a referida equipa, representavam apenas uma pequena parcela do conjunto que, a nível distrital, executavam estes trabalhos.

Com referencia à preparação dos técnicos, o ISS reconhece, em sede de contraditório, que *“O reduzido tempo disponível para a reorganização do serviço não se compadeceu, de facto, com uma formação específica e externa aos novos elementos deste Núcleo”* mas *“(…) foi ministrada pelos técnicos mais experientes uma formação interna (…)”* e *“(…) foram seleccionados três elementos com a competência de formar em sala, os novos recursos humanos.”*

Esta equipa foi, desde que se iniciaram os processos tendentes à centralização da contabilização em SIF das prestações sociais, confrontada com uma série de dificuldades e limitações nos sistemas de informação, decorrentes do facto dos CD adoptarem *“(…) orientações e procedimentos distintos na contabilização de processos afins, facto que consubstanciava a prática de algumas acções complexas, redundantes e instigadoras de alguns erros (…)”*³⁰, sendo as mais importantes as que seguem:

- Inexactidões no registo contabilístico dos processamentos, dos abastecimentos financeiros e das respectivas devoluções de créditos não reclama-

²⁸ Observação que, em conjunto com a adopção e generalização das melhores práticas, o TC vinha fazendo.

²⁹ Existem três equipas especializadas por prestação: Prestações Familiares; Subsídio de Desemprego e; Subsídio de Doença. Consoante a disponibilidade, todas elas contabilizam RSI.

³⁰ Elementos constantes da resposta dada pela Directora da Unidade de Prestações e IPSS a um questionário da DGTG.



MPJ

dos, nomeadamente, em subsídios que não constituem encargo do ISS;

- Existência, em SIF, de tipos de documentos distintos para fazer face a situações idênticas, originados por indefinições ou interpretações divergentes, sendo, em consequência, lançados documentos inadequados à situação que visavam reflectir contabilisticamente;
- Apesar dos créditos não reclamados terem sido atempadamente contabilizados (tendo por base os extractos bancários), alguns dos ficheiros não foram integrados em SICCC, pelo que a actual integração de ficheiros referentes a períodos passados, origina uma duplicação da contabilização, que tem de ser sujeita a posterior rectificação;
- Existiam, em SIF-SAP, incorrecções na actualização da data base dos documentos, uma vez que, em alguns CD, os utilizadores não procediam à respectiva correcção manual;
- Ausência de preenchimento, em SICCC, de dados indispensáveis para a contabilização automática através do interface, nomeadamente no que respeita aos NIB das contas bancárias, utilizadas para os diversos âmbitos de pagamento, o que levava a que, face a um campo vazio, o interface efectuasse a contabilização em contas bancárias erradas;
- Alguns CD fundamentavam a contabilização dos Recebimentos em Mapas extraídos da aplicação Gestão de Tesourarias ao invés de o fazerem através dos Mapas Financeiros de SICCC, originando incorrecções;
- Alguns CD não executavam o interface SICCC-SIF para a contabilização das prestações sociais, recorrendo, exclusivamente, a lançamentos manuais, o que, para além da morosidade, os expunha a um maior risco de erro e/ou omissões;
- Adopção de procedimentos redundantes e incorrectos, como por exemplo a requisição de abastecimentos financeiros em duplicado para pagamento das penhoras³¹, ou o lançamento de “Acertos” em Conta Corrente para reter o montante penhorado.

³¹ Relativas a sentenças do Tribunal que determinam a retenção, ao beneficiário, de uma percentagem do valor da sua prestação, para fazer face ao pagamento, por exemplo, de pensões de alimentos ou de dívidas a solicitadores ou ao próprio Tribunal.

As situações descritas concorreram para a diminuição da eficácia do interface SICCC-SIF, uma vez que “(...) originavam, em SIF-SAP, documentos inexistentes ou com contas patrimoniais e datas distintas das impostas pelos normativos contabilísticos e procedimentais, dificultando assim a pesquisa dos documentos, diminuindo a percentagem de lançamentos automáticos e aumentando o tempo indispensável para a contabilização.”³².

Para ultrapassar os constrangimentos referenciados tem sido forçoso proceder à “(...) rectificação de documentos SIF-SAP referentes a períodos passados e a uniformização de procedimentos mediante a definição de alguns processos e o contacto permanente e de cariz formativo com os responsáveis da Áreas Financeiras dos Centros Distritais.”³³.

IV.2.3. Procedimentos inerentes à contabilização em SIF das prestações

O Fluxograma 1³⁴, que a seguir se exhibe retrata a situação existente à data de encerramento do 2.º Trimestre de 2008, representando os procedimentos realizados no âmbito dos vários sistemas de

³² Idem nota de rodapé 30.

³³ Ibidem.

³⁴ A simbologia utilizada é a seguinte:

SÍMBOLO	DESCRIÇÃO
	Documento
	Operação Manual
	Decisão
	Processo
	Dados Directos
	Criar pedido
	Preparação
	Dados
	Introdução Manual
	Conexões



Tribunal de Contas

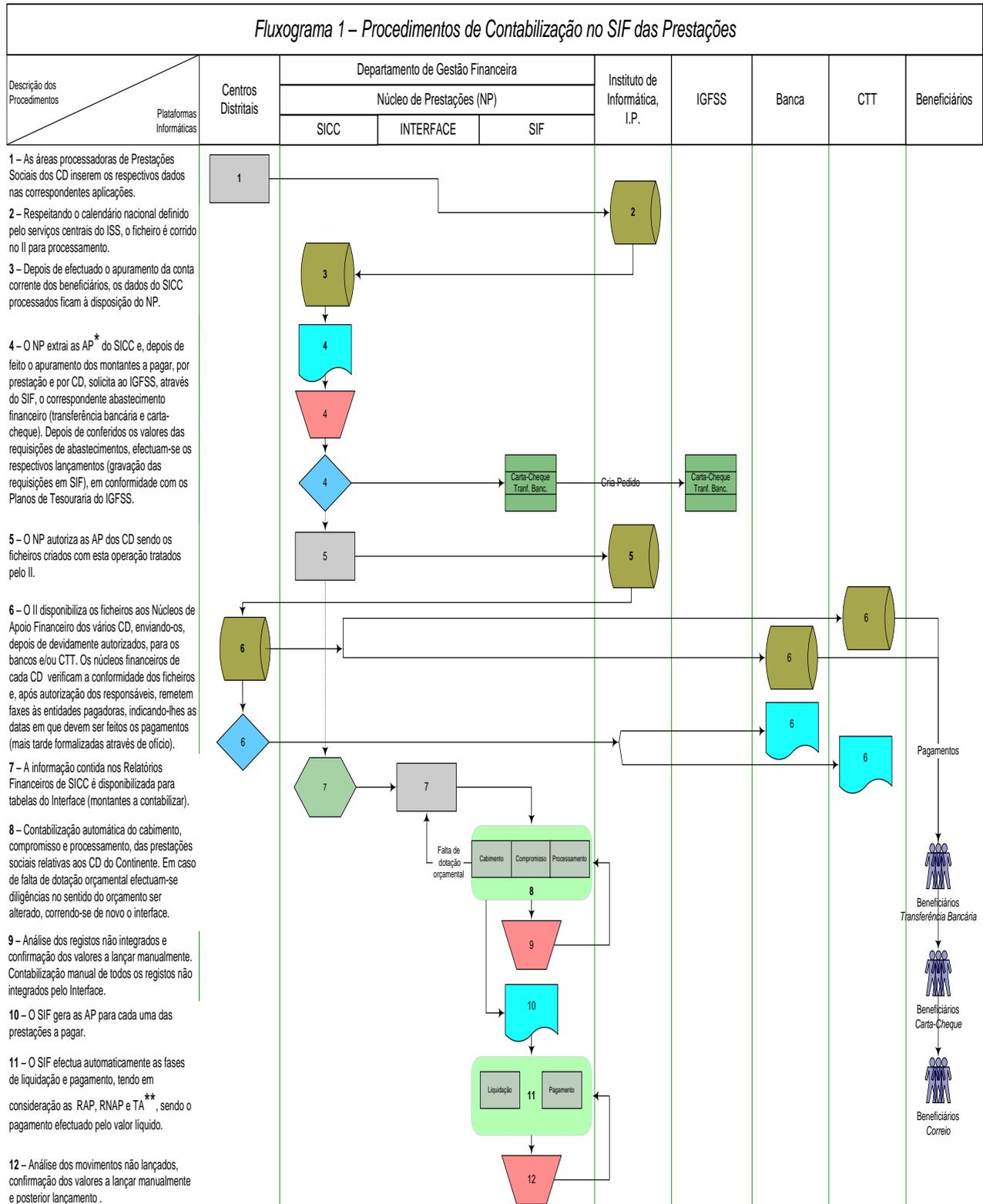
informação envolvidos nas rotinas de contabilização das despesas relativas às prestações (RSI, Subsídio de Desemprego e Subsídio de Doença) depois de concluída uma primeira fase, da responsabilidade dos CD do continente, onde se procede à introdução nas respectivas aplicações de todos os dados necessários à atribuição, processamento e pagamento destas prestações.



Tribunal de Contas

MPJ

Fluxograma 1 – Procedimentos de Contabilização no SIF das Prestações



* - Existem dois tipos de AP's: uma gerada através do SICC que contém os valores totais a pagar por prestação; e outra gerada através do SIF, mencionando os montantes a contabilizar e as respectivas contas a movimentar. Só após a emissão deste documento se pode proceder ao registo contabilístico do pagamento.

** - As Transferências de Activos (TA) são as situações que ocorrem quando uma determinada Região Autónoma processa e paga uma prestação que respeita a um CD do continente (e vice-versa).



Tribunal de Contas

IV.2.3.1. APRECIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE CONTABILIZAÇÃO DAS PRESTAÇÕES

Os actuais procedimentos de contabilização em SIF das despesas com as prestações da Segurança Social, expressos no fluxograma anterior, denotam sensíveis melhoramentos face à realidade existente antes da sua centralização no Porto, destacando-se os seguintes:

- Ao invés do que anteriormente acontecia, o pagamento aos beneficiários é feito depois da despesa estar adequadamente cabimentada, comprometida e processada em SIF. Tomando como exemplo a prestação de subsídio de desemprego, do CD Porto, o primeiro processamento a respeitar este princípio foi o realizado em SICC a 18 de Abril de 2008.

O quadro seguinte mostra as datas das principais fases da prestação Subsídio de Desemprego para os três processamentos ocorridos em Junho no referido Centro:

Processamento SICC	AP SICC	Registo em SIF-SAP		Pagamento aos beneficiários
		Cabimento e compromisso	Pagamento	
N.º 50547 08-06-2008	N.º 5790	09-06-2008	16 a	16-06-2008
	09-06-2008			19-06-2008
	N.º 5865			12-06-2008
N.º 50630 21-06-2008	N.º 6068	23 a	23 a	30-06-2008
	23-06-2008			26-06-2008
	N.º 6094			26-06-2008
N.º 50790 28-06-2008	6304	30-06-2008 a	04 a	04-07-2008
	30-06-2008			01-07-2008
	N.º 6331			14-07-2008
	30-06-2008			02-07-2008

O ISS acrescenta que *“Na generalidade dos processamentos, o registo do cabimento é efectuado na parte da manhã e a autorização da despesa no final desse mesmo dia, cumprindo-se assim os requisitos legalmente consagrados para o ciclo da despesa. No entanto, na eventualidade de os dados não se encontrarem*

disponíveis nesse dia em SIF, é desencadeado o procedimento de forma a não comprometer os interesses dos beneficiários (...).”

- Foram adoptados alguns procedimentos de controlo³⁵ importantes, tanto automáticos (ao nível dos sistemas de informação) como manuais, que vieram permitir a produção de alguns indicadores, relativos, quer à performance dos sistemas informáticos, quer ao desempenho dos técnicos;
- O fecho dos períodos contabilísticos é respeitado em todas as instituições que integram o ISS do continente, o que veio garantir a consistência temporal da informação existente em SIF.

Existem, no entanto, aspectos que, em consequência dos processos de mudança ainda não estarem totalmente instituídos, por ainda persistirem indefinições em termos de competências e atribuições, ou por algumas dificuldades ainda existentes na operacionalização dos sistemas de informação, merecem ser referidos:

- Tendo em conta as características específicas da despesa inerente às prestações sociais³⁶, as preocupações com a sua regularidade não se resumem ao momento do pagamento mas também ao momento da autorização, uma vez que, pelo n.º 6 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com a nova redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, nomeadamente, *“(...) disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada (...)”*. Da leitura do fluxograma anterior é possível verificar que a autorização da despesa (*procedimento 5*), é concretizada aquando da assinatura das AP de SICC, enquanto o registo do cabimento se dá, apenas, no *procedimento 8*, depois de terem sido importados os ficheiros de SICC para SIF;
- A arquitectura dos sistemas de informação envolvidos nestes procedimentos, traduzida numa sequência SICC – Interface – SIF, em que a auto-

³⁵ Veja-se ponto seguinte onde são detalhadamente descritos.

³⁶ Cfr., designadamente, art.º 14.º (Princípio do primado da responsabilidade pública) e art.º 19.º (Princípio da eficácia), da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.



Tribunal de Contas

MPJ

rização da despesa se dá no primeiro (SICC) e o registo do cabimento no último (SIF), parece ser uma séria restrição à completa normalização do circuito da despesa;

- No momento em que foram efectuadas as verificações na Unidade de Prestações e IPSS, as AP de SICC e SIF, que consubstanciam, respectivamente, a autorização da despesa e de pagamento, estavam por assinar, estando o serviço a aguardar uma clarificação do procedimento a tomar. Como referido anteriormente, os novos Estatutos do ISS mantêm nos CD a competência de reconhecer direitos, atribuir e pagar as prestações, embora permita a sua avocação fundamentada pelo Conselho Directivo do ISS. No entanto, não existia, à data, qualquer documento decidindo pela referida avocação, nem estabelecendo um novo quadro de delegações de competências consonante com as mudanças verificadas na organização e funcionamento da área das prestações, transparecendo, por isso, alguma indefinição quanto à assunção de responsabilidades;

A este propósito, o ISS, em sede de contraditório, argumenta que *“A autorização que é realizada em SICC decorre de um direito dos beneficiários em usufruir de determinada prestação concedida pela Segurança Social. A competência para atribuição desta prestação é (...) dos Directores Distritais (...). Sendo um direito a atribuição da prestação esta só pode ser consumada após a efectivação do respectivo cabimento orçamental. Deste modo concordamos que a designação «autorização de SICC» pode não ser a mais adequada, porque efectivamente a autorização de despesa só acontece quando o cabimento é realizado.”*

A questão não é, no entanto, apenas semântica, mas também conceptual, uma vez que são as autorizações de SICC que apuram os montantes a pagar, suportam os pedidos de abastecimento e antecedem as comunicações à banca/CTT ordenando os pagamentos.

Refere ainda o ISS que *“(...) não parece fazer sentido que num processo de centralização como o que ocorreu, cujas grandes linhas orientadoras são a optimização dos processos e a centralização de um conjunto amplo de serviços (...) se envie um documento de uma página (AP de SICC), para os 18 Centros Distritais para assinatura, se este fosse considerado autorização de despesa, quando na prática estes não possuem qualquer capacidade de análise sobre os montantes apurados.”*

De facto, sendo a primeira parte do argumento óbvia, menos se compreende o porquê da questão não ter sido solucionada atempadamente. Já o argumento de que os CD não possuem capacidade de análise dos montantes apurados, colide não só com as competências atribuídas aos directores dos CD (de reconhecer os direitos, atribuir e pagar as prestações – Portaria n.º 638/2007, de 30 de Maio), mas também com o propósito assumido nas respostas ao questionário da DGTC onde é referido que, face aos automatismos de registo da receita e da despesa, os CD agora *“(...) assumem a função de acompanhamento, verificação e controlo”*. Como se compreenderá, não é possível separar o exercício das competências da assumpção de responsabilidades que lhe é inerente.

O ISS conclui alegando que considera *“(...) que a operação de Autorizações de SICC representa uma autorização consolidada só após cabimento orçamental (...)* e que avaliará, com o II e IGFSS, esta questão, informando ainda que a não assinatura das autorizações de Pagamento de SIF *“(...) encontra-se ultrapassada*



Tribunal de Contas

com a devida subdelegação de competências.”.

- No ponto 6 do fluxograma faz-se menção aos núcleos de apoio financeiro dos vários CD que enviam os ficheiros com os beneficiários e montantes para os bancos e/ou CTT, bem como, após conferência e autorização dos responsáveis, remetem faxes (e posteriormente ofícios) às entidades pagadoras, com a data para pagamento aos beneficiários. No entanto, no organograma do CD do Porto não consta o referido núcleo, tendo-se verificado que esta incumbência estava distribuída a uma equipa do Departamento de Controlo de Prestações, pertencente à Unidade de Prestações e IPSS, do DGF (serviço central);

IV.2.3.2. PROCEDIMENTOS DE CONTROLO

Para além do que ficou descrito no fluxograma anterior importa ainda fazer referência a procedimentos de controlo existentes ou que foram instituídos na sequência da centralização dos procedimentos de contabilização em SIF, cujo objectivo visa, em particular, proceder à conferência da execução do interface SICC-SIF e assim verificar do seu correcto funcionamento.

Encontram-se desenvolvidos no sistema (SIF), um conjunto de relatórios³⁷ de análise que possibilitam a pronta identificação dos registos que foram automaticamente integrados e, por exclusão de partes, dos movimentos que serão necessários contabilizar manualmente. Por outro lado, para além destes controlos automáticos disponibilizados no SIF, e no sentido de promover uma conferência tão eficaz quanto possível dos lançamentos contabilísticos realizados, foi criada numa pasta partilhada, com acesso restrito aos utilizadores do interface, um controlo manual consubstanciado num ficheiro em Excel onde são inseridos e validados os dados relativos a todos os processamentos efectuados. Segundo a Directora da Unidade de Prestações e IPSS o resultado da conjugação dos dois tipos de controlo mencionados

“(...) permitiu uma imediata melhoria qualitativa do serviço em múltiplos aspectos (...)”, destacando-se os seguintes:

- Uniformização dos procedimentos de análise, conferência e controlo dos registos contabilísticos por parte de todos os utilizadores do interface;
- Validação automática da informação uma vez que o sistema exige a introdução de dados sujeitos a validações predefinidas, existindo mecanismos de alerta para o incumprimento de determinados critérios;
- A centralização da informação possibilitou: um controlo automático da conclusão dos lançamentos contabilísticos, bem como a análise da sua evolução no tempo; por outro lado, a construção de indicadores que facilitam a monitorização da gestão das prestações sociais, evidenciando os resultados obtidos e situações de risco que podem ser corrigidas;
- O arquivo digital dos Mapas Financeiros de SICC e dos ficheiros de validação e conferência dos lançamentos contabilísticos permitiu uma economia significativa em termos de recursos materiais e humanos.

Apesar de tudo o que atrás ficou dito e do cumprimento dos fechos dos períodos contabilísticos ter extinguido a constante necessidade de proceder a alterações dos dados referentes a períodos contabilísticos pretéritos, não fica excluída a possibilidade da ocorrência de potenciais erros e/ou omissões na informação constante do sistema. Assim, sendo os ajustamentos/correções necessários, feitos no mês em aberto, importa dar particular atenção à monitorização da evolução dos seus montantes, para, desta forma, serem construídos alertas e/ou indicadores de qualidade da informação financeira que o sistema comporta.

Neste âmbito, o ISS esclareceu que *“De forma a rectificar a contabilização de anos anteriores que não cumpra os requisitos contabilísticos, tem sido desenvolvido desde Agosto, um trabalho de identificação e correção de documentos referentes a períodos passados.”.*

³⁷ Dos quais se salientam:
ZRSICC01 – Registos Não Integrados – SICC;
ZRSICC03 – Log’s SICC;
ZRSICC03_DED – Log’s SICC: Mapas de Deduções;
ZRSICC04 – Registos Não Integrados a Crédito e a Débito – SICC;
ZRSICC04_DED – Registos Não Integrados Crédito e Débito - Mapas Deduções.



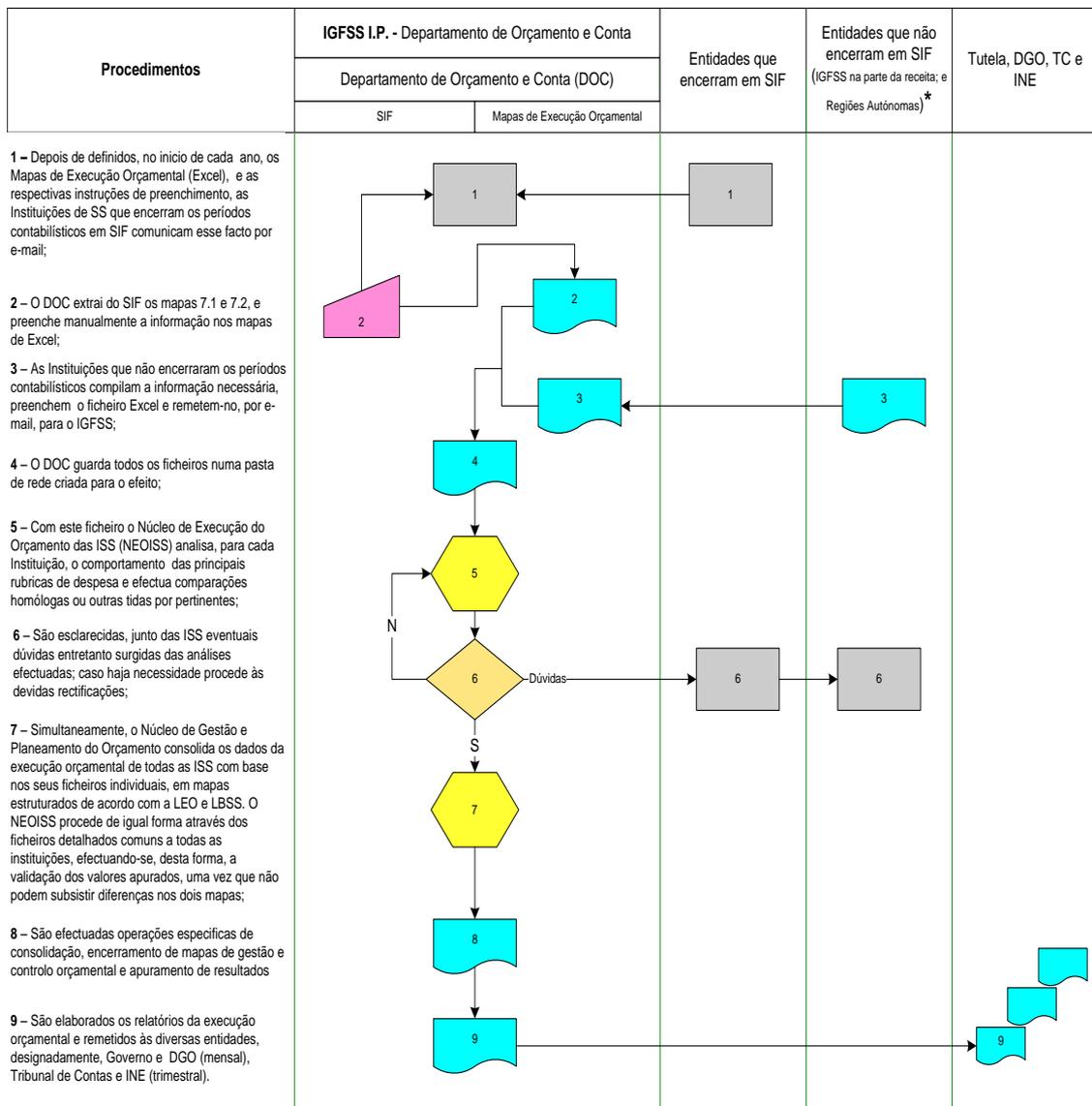
Tribunal de Contas

MPJ

IV.2.4. Procedimentos inerentes ao acompanhamento da execução do OSS efectuados pelo IGFSS

O fluxograma 2 mostra os procedimentos adoptados pelo IGFSS, para efectuar o apuramento da execução orçamental do SSS.

FLUXOGRAMA 2 - PROCEDIMENTOS RELATIVOS AO APURAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL



* Para além destas entidades, refira-se que o IGCSS e a Caixa de Previdência da Companhia Portuguesa Rádio Marconi ainda não se encontram inseridos na arquitectura do SIF, pelo que, também elas, enviam a informação financeira pertinente, em ficheiros Excel, para o DOC.



Tribunal de Contas

Ainda no que respeita ao fluxograma anterior sublinha-se o seguinte:

- Segundo os responsáveis pela execução do acompanhamento da execução orçamental, em Março de 2007 ficou acordado que, “(...) à medida que as instituições da Segurança Social ultrapassem as dificuldades existentes e consigam encerrar os seus períodos contabilísticos em tempo útil, bastará um e-mail para a caixa de correio estipulada (lgfss-doc.exec@seg-social.pt) informando de tal facto, sendo o IGFSS – DOC a entidade responsável pela extração dos respectivos dados do SIF para efeitos de consolidação da Execução orçamental mensal da segurança social.”. No que respeita às restantes instituições, e segundo a mesma fonte, “(...) remetem elas próprias o ficheiro com a informação pretendida.”. Acrescenta ainda o IGFSS que, **no final do 1.º Trimestre**³⁸, foi extraído do SIF, pelo DOC, a execução orçamental das seguintes instituições:

- ✓ Instituto de Informática, I.P.;
- ✓ Departamento de Acordos Internacionais da Segurança Social, I.P.;
- ✓ Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários;
- ✓ Fundo de Garantia Salarial;
- ✓ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (no que concerne à despesa).

- Na actualidade apenas as Regiões Autónomas (Açores e Madeira) e o IGFSS (no que respeita à receita) não estão a encerrar, atempadamente, os períodos contabilísticos, o que significa que, em termos relativos, e de acordo com responsáveis do DOC, cerca de 95% da informação financeira encontra-se disponibilizada no SIF. Esta percentagem não tem, no entanto, em consideração, o facto do IGFCSS e da Caixa de Previdência da Companhia Portuguesa Rádio Marconi não se encontrarem ainda inseridos na arquitectura do SIF;

A este propósito vem o II, em sede de contraditório, referir que “(...) foram desenvolvidas funcionalidades que permitem ao IGFSS, IP, desde há alguns anos, importar,

sobre a forma de ficheiros de Excel, a informação financeira oriunda desses organismos, para efeitos de integração e consolidação no SIF.”.

- Os mapas orçamentais, estruturados de acordo com a LEO e LBSS ainda não estão disponíveis no SIF, pelo que têm vindo a ser construídos em Excel e preenchidos com dados retirados do SIF (no caso das Instituições de Segurança Social que já encerraram os períodos contabilísticos mensais) e com dados compilados e enviados ao IGFSS (no caso das restantes instituições). Os referidos mapas já estão concebidos e foram testados com sucesso mas só serão colocados “em modo produtivo” quando forem passíveis de aplicação universal, ou seja, quando todas as Instituições da Segurança Social encerrarem atempadamente os períodos contabilísticos;

O II, em sede de contraditório, alega que “*Os mapas devidamente estruturados de acordo com a LEO e LBSS, estão disponíveis no sistema SIF desde Agosto de 2007, devidamente validados pelo IGFSS (...)*”.

Quanto a esta matéria o IGFSS corrobora as alegações do II, acrescentando que foram “(...) efectuados testes com sucesso no que respeita ao orçamento para a generalidade das instituições; no que respeita aos testes para a execução orçamental, encontram-se por realizar os testes para as instituições que ainda não reuniram as condições necessárias, isto é, o encerramento em SIF dos períodos contabilísticos, a saber, as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, o Fundo de Socorro Social e o Centro Nacional de Protecção Contra Riscos Profissionais.”. Este Instituto informa, por último, que relativamente à execução orçamental, ainda persiste “(...) a necessidade de proceder a melhoramentos pontuais na especificação dos referidos mapas.”.

³⁸ No final de Junho, a estas instituições, vieram juntar-se o Fundo Especial da Banca dos Casinos, o ISS, e a Caixa de Previdência do Pessoal dos TLP.



- Dos mapas em SIF fazem parte os mapas por subsistemas e, separadamente, o mapa das despesas de Administração, enquanto nos mapas legais (definidos na LEO) as despesas de administração estão integradas nas despesas de cada um dos subsistemas na proporção dos respectivos encargos (art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro). Assim, a manter-se a actual filosofia, a construção dos mapas legais por subsistema, obrigará sempre a que se recorra a procedimentos manuais;
- Os procedimentos actuais levados a cabo pelo IGFSS, relativos ao acompanhamento da execução orçamental, implicam actividades de carácter repetitivo (retirar os *mapas 7.1 e 7.2* de SIF para cada Instituição da SS que encerra os períodos contabilísticos mensais, compilar os dados e preencher os Mapas de Execução Orçamental em Excel, juntar-lhes as parcelas recebidas das restantes Instituições) e um risco relativamente elevado de ocorrência de erros (e/ou omissões) involuntários (no preenchimento dos mapas de Execução Orçamental pelas Instituições que ainda não encerram os períodos contabilísticos, na compilação dos dados das várias Instituições pelo DOC). A não inclusão em SIF dos Mapas de Execução Orçamental legalmente aprovados, constitui uma falha no desenvolvimento da sua arquitectura e diminui significativamente a utilidade do Módulo IS-PS;
- A concentração do Orçamento do ISS numa única “*empresa*” em SIF, de que resultam inegáveis vantagens ao nível da necessidade de se recorrer a alterações orçamentais, não torna desnecessária a existência, em SIF, de informação relativa às parcelas do orçamento correspondentes a cada um dos CD, proporcionando informação relativa ao desempenho desses organismos, podendo, por outro lado, auxiliar a tomada de decisões ao nível da reafectação de meios materiais e humanos e, desta forma, prosseguir a economia, eficiência e eficácia dos serviços.

V. CONCLUSÕES

Fundamentado nos resultados das acções desenvolvidas pelo TC nesta **2.ª fase** dos trabalhos, é possível aduzir as seguintes conclusões:

1. Ainda antes do início desta 2.ª fase dos trabalhos foi, desde logo, possível saber, quer pela informação prestada em sede de contraditório relativo ao Relatório n.º 2/2008, de 3 de Julho,

quer pelas extracções do SIF (focalizadas nas prestações de Desemprego, Doença e RSI) entretanto efectuadas em Sede do TC, que não havia sido possível concluir a contabilização automática em SIF dos dados relativos ao 1.º Trimestre/2008 (só concretizada a partir de Maio do corrente ano);

2. Assim, independentemente das melhorias notadas, a situação permanecia inalterada face ao último Trimestre analisado (4.º Trimestre de 2007), em particular, no que respeita à forma de obtenção dos dados necessários ao acompanhamento da execução do OSS (feita, ainda, de forma extra contabilística) por parte das competentes entidades, internas e externas, o que voltaria a impossibilitar a validação, por parte do TC, dos dados financeiros relativos ao primeiro Trimestre de 2008;
3. Foi possível apurar, no decurso dos trabalhos realizados pelo TC, que os procedimentos de contabilização em SIF adoptados pelos CD eram muito diversos, dificultando uma abordagem integrada do sector, entretanto à circulação da informação, limitações na comparabilidade dos dados e incerteza na adopção dos procedimentos mais adequados e uniformes;
4. Uma das maiores dificuldades nos processos de centralização dos procedimentos de contabilização das prestações no Porto respeitou à exigência de um significativo desenvolvimento na concepção estrutural dos sistemas informáticos, situação que foi complexificada pela imperiosa necessidade de responder às imposições resultantes da aplicação da nova Lei de Bases;
5. Apesar das mudanças introduzidas o impacto registado na utilização dos sistemas de informação foi reduzido, observando-se uma fácil adaptação dos utilizadores aos novos conceitos e funcionalidades vigentes, sendo as principais dificuldades provenientes do acréscimo do volume de trabalho decorrente da centralização, uma vez que implicou a contabilização das prestações pagas por todos os CD do continente;
6. Ao invés do que anteriormente acontecia, o pagamento aos beneficiários é feito depois da despesa estar adequadamente cabimentada, comprometida e processada em SIF;



Tribunal de Contas

7. Foram adoptados alguns procedimentos de controlo importantes, tanto automáticos (ao nível dos sistemas de informação) como manuais, que vieram permitir a produção de indicadores, quer relativos à performance dos sistemas informáticos, quer ao desempenho dos técnicos;
8. Foram desenvolvidos no sistema (SIF), um conjunto de relatórios de análise que possibilitam a pronta identificação dos registos que foram automaticamente integrados e, assim, dos movimentos que será necessário contabilizar manualmente. Paralelamente, foi criada numa pasta partilhada, com acesso restrito aos utilizadores do interface, um controlo manual consubstanciado num ficheiro em Excel onde são inseridos e validados os dados relativos a todos os processamentos efectuados;
9. Passou a ser respeitado o fecho dos períodos contabilísticos em todas as instituições que integram o ISS do continente, o que veio garantir a consistência temporal da informação existente em SIF;
10. Apesar da especificidade das despesas com prestações sociais, a autorização da despesa é efectuada aquando da assinatura das AP de SICCC, enquanto o registo do cabimento e do compromisso se dá em momento posterior, no SIF. Esta situação configura ainda um desajustamento face ao ciclo da despesa legalmente consagrado;
11. No momento em que foram efectuadas as verificações na Unidade de Prestações e IPSS, as AP de SICCC (que consubstanciam a autorização da despesa), bem como as AP de SIF (que concretizam as autorizações de pagamento), estavam por assinar, estando o serviço a aguardar uma clarificação do procedimento a tomar;
12. O facto da estrutura orgânica deslocalizada no Porto ser ainda muito recente e incorporar, no mesmo espaço físico, técnicos e dirigentes que faziam parte de outras estruturas, com outras competências, parece condicionar o reconhecimento das fronteiras no seu novo posicionamento na organização. Como corolário desta situação refira-se que não consta do organograma do CD Porto o Núcleo de Apoio Financeiro (incumbido de enviar os ficheiros para os bancos e/ou CTT, bem como remeterem faxes às entidades pagadoras, com a data de pagamento), tendo-se verificado que esta missão estava distribuída a uma equipa do Departamento de Controlo de Prestações, pertencente à Unidade de Prestações e IPSS, da DGF (serviço central);
13. Na actualidade apenas as Regiões Autónomas (Açores e Madeira) e o IGFSS (no que concerne à receita) não estão a encerrar, atempadamente, os períodos contabilísticos. Para além disso, o IGFCSS e a Caixa de Previdência da Companhia Portuguesa Rádio Marconi não se encontram, ainda, inseridos na arquitectura do SIF;
14. Os mapas orçamentais, estruturados de acordo com a LEO e LBSS ainda não estão disponíveis no SIF, pelo que têm vindo a ser construídos em Excel e preenchidos com dados retirados do SIF e com dados compilados pelas instituições e enviados ao IGFSS;
15. Os procedimentos actuais levados a cabo pelo IGFSS, relativos ao acompanhamento da execução orçamental, implicam actividades de carácter repetitivo e um risco relativamente elevado de erros involuntários;
16. A não inclusão em SIF, desde o seu início, dos Mapas de Execução Orçamental legalmente aprovados, constitui uma falha no desenvolvimento da sua arquitectura e diminui significativamente a utilidade do Módulo IS-PS.

Como **corolário** do que atrás ficou dito, e na exacta medida das avaliações efectuadas, conclui-se que os **investimentos que têm vindo a ser realizados no âmbito do SIF denotam pouca eficácia**, na medida em que, não obstante os elevados recursos envolvidos (materiais e humanos), ao longo de um período de tempo alargado, o objectivo de proceder ao acompanhamento e análise da execução orçamental consolidada do SSS, a partir do SIF, com a coerência, a qualidade, a pertinência temporal e fiabilidade adequadas, continua ainda aquém de ser atingido.



Tribunal de Contas

Ficha Técnica

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

Auditora Chefe: *Maria Luísa Bispo*

Execução Técnica: *Adelina Cardoso*

Vitor dos Reis Domingos

Luís Carlos Martins