



Tribunal de Contas

Proc.º n.º 4/2008-AEOSS

Relatório n.º 1/2009 - AEOSS

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

(Janeiro a Junho de 2008)

**Lisboa
Fevereiro/2009**



Tribunal de Contas

WRJ

ÍNDICE

ABREVIATURAS UTILIZADAS	4
GLOSSÁRIO	6
I. SÍNTESE CONCLUSIVA	7
II. ENQUADRAMENTO GERAL	8
II.1. O CONTROLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS	8
II.2. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	8
II.3. FIABILIDADE DE DADOS – LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES	8
III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO OSS DE JANEIRO A JUNHO DE 2008	10
III.1. INTRODUÇÃO	10
III.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL	11
III.2.1. RECEITAS DA SEGURANÇA SOCIAL POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	11
III.2.2. DESPESAS DA SEGURANÇA SOCIAL POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	13
III.3. SALDO GLOBAL	15
III.4. ANÁLISE DOS GRANDES GRUPOS DA RECEITA E DA DESPESA	15
III.4.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS GRANDES GRUPOS DA RECEITA	15
III.4.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS GRANDES GRUPOS DA DESPESA	18
III.5. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR COMPONENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL	21
III.5.1. SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO	24
III.5.2. SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO	24
III.5.3. SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA – SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE	26
III.5.4. SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA – SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR	26
III.5.5. SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA – SUBSISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL	27
III.6. SALDO DE EXECUÇÃO EFECTIVA, POR COMPONENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL	27

ANEXO I

Receitas e Despesas do Sistema de Segurança Social

I. INTRODUÇÃO	33
II. SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO	34
II.1. RECEITAS	34
II.2. DESPESAS	38
III. SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO	40
III.1. RECEITAS	40
III.2. DESPESAS	42
IV. SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE	43
IV.1. RECEITAS	43
IV.2. DESPESAS	45

V.	SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR	47
V.1	RECEITAS	47
V.2	DESPEASAS	49
VI.	SUBSISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL	51
VI.1	RECEITAS	51
VI.2	DESPEASAS	53

ANEXO II

Validação dos Dados

I.	INTRODUÇÃO	57
II.	PROCEDIMENTOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES	57
II.1.	ANTECEDENTES	57
II.2.	PROCEDIMENTOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	58
II.3.	PONTO DE SITUAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES NO SIF	60
III.	CONCLUSÕES	61

ANEXO III

Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

GLOSSÁRIO	64	
I.	ENQUADRAMENTO	65
II.	EVOLUÇÃO FINANCEIRA DO FEFSS	66
II.1.	PONTO PRÉVIO	66
II.2.	ANÁLISE DOS DADOS DO FEFSS	67
III.	RENDIBILIDADE DO FEFSS	68

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	12
QUADRO 2 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPEASAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	14
QUADRO 3 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS GRANDES GRUPOS DA RECEITA	16
QUADRO 4 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS GRANDES GRUPOS DA DESPESA	19
QUADRO 5 – SS – SÍNTESE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA PREVIDENCIAL - REPARTIÇÃO E CAPITALIZAÇÃO	23
QUADRO 6 - SS - RECEITAS E DESPEASAS DO SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA	25
QUADRO 7 - SS - SALDOS DE EXECUÇÃO EFECTIVA, POR COMPONENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL	28
QUADRO - 1 – SS – ANEXO I – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO	34
QUADRO - 2 – SS – ANEXO I – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPEASAS DO SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO	38
QUADRO - 3 – SS – ANEXO I – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO	40



Tribunal de Contas

WRJ

QUADRO - 4 – SS – ANEXO I – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO	42
QUADRO - 5 – SS – ANEXO I – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE	43
QUADRO - 6 – SS – ANEXO I – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE.....	45
QUADRO - 7 – SS – ANEXO I – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR	47
QUADRO - 8 – SS – ANEXO I – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA PROTECÇÃO FAMILIAR .	49
QUADRO - 9 – SS – ANEXO I – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL	51
QUADRO - 10 – SS – ANEXO I – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL	53
QUADRO 1 – FEFSS – ANEXO III – VALOR DA CARTEIRA DO FEFSS	67
QUADRO 2 – FEFSS – ANEXO III – DESAGREGAÇÃO DO VALOR ACRESCENTADO DA CARTEIRA EM CADA TRIMESTRE	67
QUADRO 3 – FEFSS – ANEXO III – ESTRUTURA DA CARTEIRA	68
QUADRO 4 – FEFSS – ANEXO III – EVOLUÇÃO DA TAXA DE RENDIBILIDADE DA CARTEIRA DO FEFSS	68

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – SS – EVOLUÇÃO DO SALDO DE EXECUÇÃO EFECTIVA.....	15
GRÁFICO 2 – SS – ORIGENS DA RECEITA EFECTIVA.....	16
GRÁFICO 3 – SS – GRAU DE EXECUÇÃO DA RECEITA EFECTIVA.....	17
GRÁFICO 4 – SS – VARIAÇÃO HOMÓLOGA DAS RECEITAS DE “CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES”	18
GRÁFICO 5 – SS – APLICAÇÕES DA DESPESA EFECTIVA	19
GRÁFICO 6 – SS – TAXA DE EXECUÇÃO DA DESPESA EFECTIVA	20
GRÁFICO 7 – SS – VARIAÇÃO HOMÓLOGA DAS DESPESAS COM “PENSÕES”	21
GRÁFICO 1 – FEFSS – ANEXO III – EVOLUÇÃO DOS FUNDOS PRÓPRIOS DO IGFCCS.....	66

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AFP/FSE	Acções de Formação Profissional/Fundo Social Europeu
AP	Autorizações de Pagamento
CD	Centro Distrital
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CSS	Conta da Segurança Social
DA	Departamento de Auditoria
DAISS	Departamento de Acordos Internacionais da Segurança Social
DGD	Departamento de Gestão da Dívida
DGF	Departamento de Gestão Financeira
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FSE	Fundo Social Europeu
IDQ	Sistema de Identificação e Qualificação
IGFCSS	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, IP
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
IGT	Inspecção-Geral do Trabalho
II	Instituto de Informática, IP - Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
INTERREG	O Programa de Iniciativa Comunitária do FEDER a Favor da Cooperação Entre as Regiões Europeias
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IQF	Instituto para a Qualificação na Formação, IP
ISS	Instituto da Segurança Social, IP
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
GC	Gestão de Contribuições
GT	Gestão de Tesouraria
LBSSS	Lei de Bases do Sistema de Segurança Social
LEO	Lei do Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
OE	Orçamento de Estado



Tribunal de Contas

WRJ

OSS	Orçamento da Segurança Social
PAEFP	Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional
PIDDAC	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POAP	Programa Operacional da Administração Pública
POAT	Programa Operacional de Assistência Técnica
POEFDS	Programa Operacional de Emprego Formação e Desenvolvimento Social
RSI	Rendimento Social de Inserção
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
PORLVT	Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
RAEOSS	Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social
SICC	Sistema de Informação de Conta Corrente
SIF	Sistema de Informação Financeira
SS	Segurança Social
SSS	Sistema de Segurança Social
UE	União Europeia

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 Novembro 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** – Orçamento inicial modificado pelas posteriores alterações orçamentais.



I. SÍNTESE CONCLUSIVA

O presente relatório, respeitante à execução orçamental do período de Janeiro a Junho de 2008, enquadra-se nas competências constitucionais e legais do Tribunal de Contas (TC) em matéria de fiscalização orçamental.

Na sequência das deficiências detectadas no Sistema de Informação Financeira (SIF) da Segurança Social, que vêm impedindo o atempado e fidedigno acompanhamento da execução do seu orçamento, o TC tem desenvolvido trabalhos junto de diversas entidades do Sistema de Segurança Social (SSS) no sentido de conhecer os procedimentos inerentes ao registo dos valores da execução orçamental e aferir e identificar as restrições relativas à fiabilidade da informação financeira que têm vindo a impossibilitar a sua validação. Neste sentido, dos trabalhos agora desenvolvidos, cujas especificidades constam do **Anexo II** deste relatório, foi possível concluir que alguns processos, envolvendo valores significativos, ainda estavam em desenvolvimento e noutros ainda se procedia à recuperação dos respectivos carregamentos, pelo que o IGFSS efectuou o apuramento da execução orçamental das “*Contribuições e Quotizações*” a partir do “*Plano Financeiro*” (extra contabilístico).

Estas limitações corroboram as reservas aos **dados financeiros** que têm vindo, nesta sede, a ser feitas, verificando-se que estes continuam, em parte, a ser **apurados manualmente, com recurso a processos extra contabilísticos, revelando-se, portanto, provisórios e pouco fiáveis**. Por outro lado, a permanência de entidades do sector fora do SIF impossibilita que o acompanhamento da execução orçamental do SSS se realize, exclusivamente, através daquela ferramenta informática e conduz a que o IGFSS não possa abandonar por completo os cálculos manuais. A este propósito, o Instituto de Informática, ouvido em contraditório, pronunciou-se no sentido de estarem reunidas todas as condições para que as entidades do sector que ainda se encontram fora do SIF passem a utilizar o Sistema.

Com estas limitações, os dados disponibilizados mostram que, no final do 2.º trimestre de 2008, se apurou um Saldo de Execução Efectiva Global do SSS na ordem dos € 1.821,7 milhões (com as receitas efectivas a superarem em 20,7% as despesas efectivas), o que traduz um crescimento de 70,0% face aos € 1.071,7 milhões obtidos em igual período de 2007. Este aumento no Saldo resulta de uma dinâmica de crescimento das Receitas Efectivas muito superior à

das Despesas Efectivas, sendo as suas variações homólogas de 9,2% e 1,7%, respectivamente.

A desagregação do Saldo de Execução Efectiva pelos vários componentes do SSS permite constatar que o Sistema Previdencial apresenta um saldo positivo de € 1.364,1 milhões (a componente de Repartição contribui com € 970,8 milhões e a de Capitalização com € 393,3 milhões), enquanto no Sistema de Protecção Social de Cidadania se apurou um saldo de € 457,6 milhões, sendo que € 361,7 milhões são provenientes do Subsistema de Solidariedade e € 108,9 milhões do Subsistema de Acção Social, enquanto o Subsistema de Protecção Familiar apresentou um saldo negativo de € 13,0 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, 2,7 pontos percentuais acima do crescimento verificado em 2007, enquanto as receitas de Contribuições e Quotizações cresceram 5,9%, sete décimas percentuais abaixo do verificado no ano anterior. Finalmente, as despesas com Pensões aumentaram 6,2%, mais três décimas percentuais do que o registado em igual período de 2007.

De salientar que, no sentido do reforço da transparência da informação relativa ao FEFSS, se apresenta, pela primeira vez, no **Anexo III** deste documento, uma breve exposição sobre a sua evolução no decurso do primeiro semestre de 2008. Esta apresentação terá, em princípio, periodicidade trimestral.

II. ENQUADRAMENTO GERAL

II.1. O CONTROLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Observando a missão de controlo que compete ao Tribunal de Contas (TC), em sede de acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social (OSS)¹, apresenta-se, seguidamente, o relatório relativo às análises e respectivas conclusões, efectuadas nesse âmbito, respeitantes ao período compreendido entre Janeiro e Junho 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, IP;
- 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. e da Direcção-Geral do Orçamento.

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

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.

A Direcção-Geral do Orçamento informou que o presente relatório não suscita observações.

II.3. FIABILIDADE DE DADOS – LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES

Na sequência das deficiências detectadas no Sistema de Informação Financeira (SIF) da Segurança Social, que vêm impedindo o atempado e fidedigno acompanhamento da execução do seu orçamento, o TC tem desenvolvido trabalhos junto de diversas entidades do Sistema de Segurança Social (SSS) no sentido de conhecer os procedimentos inerentes ao registo dos valores da execução orçamental naquele sistema informático e aferir e identificar as restrições relativas à fiabilidade da informação financeira aí constante, cujos resultados têm impossibilitado a sua validação por parte do TC.

Neste sentido, o TC, em sede de validação da informação financeira constante neste documento, e uma vez que tinha conhecimento, fruto de intervenções realizadas em anteriores RAEOSS, que os dados usados para efeito de acompanhamento da execução orçamental correspondiam já, na quase totalidade, aos produzidos pelo SIF, sendo uma das excepções **as receitas de “Contribuições e Quotizações” obtidas pelo IGFSS**, onde subsistia a necessidade de apuramento extra SIF através de mapas Excel, procedeu, junto desta entidade, à inventariação dos procedimentos conducentes ao apuramento dos valores da execução orçamental relativos àquele capítulo do orçamento. Procedeu-se, igualmente, à identificação de razões que contribuem para a não utilização dos valores de “Contribuições e Quotizações” registados no SIF no contexto da execução orçamental.

O produto deste trabalho encontra-se vertido no **Anexo II** deste relatório, sendo as principais conclusões daí decorrentes as seguintes:

- No que respeita ao 2.º trimestre de 2008, alguns processos, envolvendo valores significativos, ainda estavam em desenvolvimento e noutros estava ainda em curso a recuperação dos respectivos carregamentos, pelo que o IGFSS procedeu



Tribunal de Contas

WRJ

ao apuramento da execução orçamental das “Contribuições e Quotizações” a partir do “Plano Financeiro” (extra contabilístico);

- O valor de execução inscrito nos Mapas de Execução Orçamental, aprovados de acordo com a LBSS, corresponde ao valor executado do “Plano Financeiro” respeitante a “Contribuições e Quotizações”, subtraído dos “Juros de mora de Contribuições” e “Juros compensatórios” (obtidos pelo SIF) e dos montantes recebidos que respeitavam a créditos titularizados (comunicados pelo Departamento de Gestão da Dívida), acrescido do valor de Dações (que por não ter fluxo financeiro não entra no referido Plano);
- Para efectuar a consolidação do valor da execução orçamental do capítulo relativo às “Contribuições e Quotizações” o IGFSS, soma, aos valores por si apurados, os que lhe são comunicados pelas entidades de Segurança Social sediadas nas Regiões Autónomas e os constantes no SIF relativos ao Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos;
- Assim, a execução orçamental das “Contribuições e Quotizações” fornecida pelo SIF ainda não é completa, sendo necessário promover a entrada em funcionamento de todos os processos relevantes e proceder à recuperação dos carregamentos para que os cálculos manuais efectuados a partir do “Plano Financeiro” possam ser abandonados;
- Constata-se, no entanto, uma significativa aproximação dos valores contabilizados em SIF aos valores apurados extra-contabilisticamente para a execução orçamental das “Contribuições e Quotizações”: de 65,5% no 2.º trimestre de 2006² para os 98,2% no 2.º trimestre de 2008, situação que resulta da contabilização automática dos valores em clarificação, ao longo da execução orçamental.

A propósito destas afirmações o Instituto de Informática vem, em

sede de contraditório, referir que “(...) a constatação de uma significativa aproximação dos valores contabilizados em SIF aos valores apurados extra-contabilisticamente (...)” decorre do facto do processo de contabilização (extracção de GC e integração em SIF) ter sofrido “(...) muitas melhorias, que só são visíveis algum tempo decorrido após a sua implementação (...)” acrescentando que “(...) mesmo que se verifique um benefício em termos retroactivos, no que diz respeito aos movimentos abrangidos, ele só é capaz de ser medido algum tempo depois.”.

- No entanto, a esmagadora maioria das receitas de “Contribuições e Quotizações” contabilizadas no SIF não possuíam informação passível de as classificar de acordo com as contas do POCISSSS, entrando para contas de clarificação, da qual saiem através de uma tabela de imputação baseada nos valores passados. Sobre esta matéria pronunciou-se já o Tribunal, em sede do Parecer sobre a CGE de 2007, formulando uma **reserva geral sobre o facto de os valores considerados por tipo de entidade contribuinte não corresponderem ao seu valor real**, mas ao valor que lhes coube por aplicação da citada tabela de imputação, tendo, então, recomendado que se procedesse “(...) ao levantamento das situações que levam à contabilização dos valores de contribuições e quotizações em clarificação de modo a assegurar a sua correcta contabilização.”³.

O TC tem vindo a formular sucessivos reparos aos dados financeiros registados no referido sistema informático, que originaram a formulação de uma

² Cfr. pag. 49 do RAEOSS n.º 4/2006, disponível em www.tcontas.pt.

³ Para mais desenvolvimentos cfr. Recomendação 63 – PCGE/2007, pág. 191 do Volume I e págs. XII.30, XII.61 e XII.62 do Volume II.

recomendação⁴ com vista à definição de uma estratégia de actuação que permitisse ultrapassar os problemas aí existentes. Na sequência da referida recomendação foi criado, no seio do SSS⁵, um grupo de trabalho com incumbências específicas no sentido de serem, com urgência, dirimidos os problemas que obstaculizavam a obtenção, via SIF, da informação financeira da Segurança Social necessária a um acompanhamento da execução orçamental apropriado e no rigoroso cumprimento dos preceitos legais a que está sujeito, garantindo a sua pertinência, fidedignidade e boa gestão e possibilitando o seu efectivo controlo. Persistem, contudo, **limitações que justificam reservas aos dados financeiros** constantes da execução orçamental apresentada pelo IGFSS, na medida em que estes, sendo em parte **apurados manualmente, com recurso a processos extra contabilísticos⁶, se revelam provisórios e pouco fiáveis**. Por outro lado, a permanência de entidades do sector fora do SIF impossibilita que o acompanhamento da execução orçamental do SSS se realize exclusivamente através daquela ferramenta e conduz a que o IGFSS não possa abandonar por completo os cálculos manuais.

A este propósito, em sede de contraditório, o Instituto de Informática vem sublinhar que *“(...) considera estarem reunidas todas as condições para que as entidades do sector que ainda se encontram fora do SIF passem a utilizar o Sistema.”*. Acrescenta ainda aquele Instituto que *“A haver limitações inultrapassáveis dessas entidades terá que o IGFSS em conjunto com o II, IP e a entidade respectiva, encontrar formas alternativas de ultrapassar essas, eventuais, limitações.”*

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

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

III.1. INTRODUÇÃO

A análise relativa à execução do OSS⁷, referente ao 2.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 Sistema da Segurança Social (SSS).

De notar que os valores aqui utilizados relativos ao segundo Trimestre de 2007, para efeitos de cálculo de variações homólogas, são os fornecidos pelo IGFSS, ao TC em 2008, e não os enviados em 2007 para a elaboração do RAEOSS n.º 4/2007, verificando-se as seguintes diferenças, para mais, entre aqueles dados: na Receita Efectiva, 0,32% (cerca de € 31,1 milhões) na Despesa Efectiva, 0,19%, (cerca de € 16,2 milhões) e no Saldo Efectivo Global, 1,4% (cerca de € 15,0 milhões).

Sobre as transferências intra-sistemas/subsistemas, o TC tomou uma posição no sentido de serem inscritos, nos competentes mapas legais derivados, definidos pela Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), de forma visível, todos os fluxos financeiros realizados entre os Sistemas/Subsistemas⁸.

⁴ Cfr. Ponto IV (pag. 43) do RAEOSS n.º 1/2007, de 18 de Janeiro, disponível em www.tcontas.pt.

⁵ Coordenado pelo Presidente do IGFSS, contando com elementos a designar por este Instituto e ainda pelo Instituto de Informática e pelo ISS.

⁶ Cfr. a informação constante do Anexo II deste relatório.

⁷ Aprovado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

⁸ Cfr. pág. 41 do RAEOSS n.º 1/2008; pág. 48 do RAEOSS n.º 2/2008; pág. 236 do Volume I e pág. XII.40 do volume II do Parecer sobre a CGE de 2006, disponíveis em www.tcontas.pt



Tribunal de Contas

WRJ

III.2. 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 2008⁹, bem como os montantes relativos à respectiva execução orçamental observada em cada um dos capítulos da Receita e agrupamentos da Despesa, no final de Junho 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 previsões corrigidas das receitas e as dotações das despesas globais da Segurança Social em cerca de € 29.834,4 milhões e € 29.820,1 milhões, respectivamente.

III.2.1. RECEITAS DA SEGURANÇA SOCIAL POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA

No Quadro 1 apresentam-se os valores referentes à execução orçamental das Receitas, por classificação económica, observados no final de Junho de 2008.

⁹ No orçamento corrigido foi considerado o OSS aprovado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro e as correcções orçamentais efectuadas até 30/06/08 e comunicadas, pelo IGFSS, ao TC e publicadas no Diário da República, 2.ª Série, de 22 de Abril de 2008 (Declaração n.º 161/2008); de 24 de Julho de 2008 (Declaração n.º 252/2008) e 4 de Setembro (Declaração n.º 292/2008). De referir que esta última publicação, embora não o refira expressamente, destinou-se a corrigir a versão publicada em 24 de Julho no que respeita à identificação dos orçamentos, mantendo-se os valores já publicados.

Quadro 1 – SS – Execução Orçamental das Receitas por Classificação Económica (Janeiro a Junho de 2008)

(em euros)

Classificação Económica	Receitas	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Execução (%)
Capítulo				
	Receitas Correntes	21.892.135.292,0	10.534.970.713,6	48,1
03	Contribuições para a Segurança Social	13.016.411.525,0	6.257.934.952,0	48,1
04	Taxas, multas e outras penalidades	50.150.467,0	40.571.965,1	80,9
05	Rendimentos da propriedade	370.854.447,0	211.498.765,7	57,0
06	Transferências correntes	8.440.971.262,0	4.016.672.456,3	47,6
07	Venda de bens e serviços correntes	7.271.907,0	4.078.643,6	56,1
08	Outras receitas correntes	6.475.684,0	4.213.930,9	65,1
	Receitas de Capital	6.440.933.077,0	2.650.845.111,6	41,2
09	Venda de bens de investimento	28.389.915,0	9.599.555,8	33,8
10	Transferências de capital	29.378.482,0	8.301.639,5	28,3
11	Activos financeiros	6.123.161.678,0	2.632.942.952,9	43,0
12	Passivos financeiros	260.000.000,0	0,0	0,0
13	Outras receitas de capital	3.002,0	963,4	32,1
	Outras Receitas	1.501.332.256,7	1.369.567.173,8	91,2
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	220.839.863,0	89.074.780,2	40,3
16	Saldo do Ano Anterior	1.280.492.393,7	1.280.492.393,7	100,0
	Total da Receita	29.834.400.625,7	14.555.382.999,0	48,8

Fonte: OSS 2008, IGFSS

No termo do 2.º Trimestre de 2008 a receita arrecadada pela Segurança Social atingiu, aproximadamente, € 14.555,4 milhões¹⁰, importância que representa um grau de execução orçamental de 48,8% dos € 29.834,4 milhões que constituem o orçamento corrigido.

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 72,4% do montante global cobrado pelo SSS, atingindo, em termos absolutos, aproximadamente, € 10.535,0 milhões, configurando uma taxa de execução de 48,1% de uma previsão de cerca de € 21.892,1 milhões inscritos no orçamento corrigido. Por conta do agregado respeitante às “Receitas de Capital” foram arrecadados cerca de € 2.650,8 milhões, valor que significa 18,2% da receita total arrecadada pelo SSS até ao final do 2.º Trimestre

de 2008 e representa uma taxa de realização da previsão orçamental na ordem dos 41,2%, 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 € 1.369,6 milhões, o que significa 9,4% da receita total obtida até ao final de Junho de 2008 pelo SSS e configura uma taxa de execução orçamental de 91,2% dos cerca de € 1.501,3 milhões inscritos no orçamento corrigido;

- O capítulo relativo às “Contribuições para a Segurança Social” representa 43,0% dos recursos totais obtidos pelo SSS, neste 2.º Trimestre de 2008, correspondendo, em valores absolutos, a cerca de € 6.257,9 milhões, montante este que configura uma taxa de execução de 48,1% face à previsão anual de, 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 27,6% do total arrecadado até ao final de Junho de 2008. Em valores

¹⁰ A Receita Efectiva fixou-se em cerca de € 10.641,9 milhões.



absolutos, os cerca de € 4.016,7 milhões transferidos no período em análise, correspondem a um grau de execução orçamental de 47,6% (o orçamento prevê que, no final do exercício económico relativo a 2008, este valor atinja cerca de € 8.441,0 milhões);

- As parcelas das receitas provenientes de “*Rendimentos de Propriedade*” e de “*Taxas, Multas e Outras Penalidades*” detêm uma representatividade na globalidade das receitas de apenas 1,5% e 0,3%, respectivamente. Este último capítulo exhibe, no final do primeiro semestre de 2008, a maior taxa de cobrança do agrupamento “*Receitas Correntes*”, com 80,9%, correspondentes à cobrança de cerca de € 40,6 milhões, dos quase € 50,2 milhões inscritos no orçamento corrigido. Quanto ao primeiro dos capítulos mencionados, apresenta uma taxa de execução de 57,0%, o que corresponde à cobrança de cerca de € 211,5 milhões dos, aproximadamente, € 370,9 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 65,1% (cerca de € 4,2 milhões cobrados neste período, para um valor orçamentado da ordem dos € 6,5 milhões) e em 56,1% (€ 4,1 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 término do 2.º Trimestre de 2008, um valor global executado de € 2.632,9 milhões, cerca de 43,0% face aos € 6.123,2 milhões inscritos no orçamento para aquele ano. Nos demais capítulos deste agregado, observam-se graus de execução que oscilam entre 0,0% e 33,8%, 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 € 89,1 milhões – correspondendo a uma taxa de execução orçamental de 40,3% – enquanto o valor orçamentado relativo à integração do “*Saldo de Gerência Anterior*” que se encontra realizado na totalidade, situou-se em cerca de € 1.280,5 milhões.

III.2.2. DESPESAS DA SEGURANÇA SOCIAL POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA

No Quadro 2 são apresentados os montantes, por classificação económica, relativos às despesas realizadas no subsector Segurança Social até final do 2.º Trimestre de 2008.

Quadro 2 – SS – Execução Orçamental das Despesas por Classificação Económica (Janeiro a Junho de 2008)

(em euros)

Classificação Económica	Despesas	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Execução (%)
Agrupamento				
	Despesas Correntes	21.323.575.643,0	8.802.228.897,6	41,3
01	Despesas com o pessoal	377.786.883,0	179.582.476,6	47,5
02	Aquisição de bens e serviços	113.269.628,0	38.608.889,3	34,1
03	Juros e outros encargos	8.521.217,0	1.185.020,6	13,9
04	Transferências correntes	19.389.158.561,0	8.334.590.879,8	43,0
05	Subsídios	1.416.690.368,0	236.637.797,3	16,7
06	Outras despesas correntes	18.148.986,0	11.623.834,1	64,0
	Despesas de Capital	8.496.566.320,7	3.691.238.841,6	43,4
07	Aquisição de bens de capital	57.849.177,3	6.061.855,1	10,5
08	Transferências de capital	93.176.434,0	11.952.537,0	12,8
09	Activos financeiros	8.085.540.709,4	3.673.224.449,5	45,4
10	Passivos financeiros	260.000.000,0	0,0	0,0
	Total da Despesa	29.820.141.963,7	12.493.467.739,2	41,9

Fonte: OSS 2008, IGFSS

A despesa global efectuada pelo SSS ascendeu, no período analisado, a cerca de € 12.493,5 milhões¹¹, o que denota uma taxa de execução orçamental de 41,9% dos € 29.820,1 milhões inscritos no orçamento anual corrigido.

Da análise efectuada aos gastos realizados em cada um dos Agrupamentos que integram os grandes agregados da Despesa – “Correntes” e de “Capital” –, conclui-se o seguinte:

- Do total dos recursos financeiros consumidos, cerca de 70,5% (€ 8.802,2 milhões) são respeitantes a “Despesas Correntes”, o que equivale a um nível de execução orçamental de 41,3%, enquanto os restantes 29,5% (cerca de € 3.691,2 milhões) são referentes a “Despesas de Capital” que observaram uma taxa de execução orçamental na ordem dos 43,4%;
- O agrupamento “Transferências Correntes”¹² é o mais representativo da despesa total efectuada pela Segurança Social, representando 66,7%, cerca de € 8.334,6 milhões, em termos absolutos, montante que corresponde a uma taxa de execução

orçamental de 43,0% face aos € 19.389,2 milhões previstos no orçamento corrigido;

- A segunda parcela mais expressiva da Despesa respeita aos “Activos Financeiros”, ascendendo, aproximadamente, a € 3.673,2 milhões, ou seja, cerca de 29,4% dos seus gastos totais. Este montante corresponde a uma taxa de execução orçamental de 45,4%, uma vez que as dotações anuais de despesa previstas para este agrupamento cifram-se em cerca de € 8.085,5 milhões.
- A componente respeitante aos “Subsídios” representa 1,9% dos recursos financeiros aplicados no final do 2.º Trimestre, o que, em termos absolutos, equivale a € 236,6 milhões e a uma execução orçamental na ordem dos 16,7% da respectiva dotação corrigida para 2008, cerca de € 1.416,7 milhões;
- Quanto ao agrupamento relativo às “Despesas com o Pessoal”, constata-se que, nos seis primeiros meses de 2008, foram despendidos cerca de € 179,6 milhões, montante que representa 1,4% dos gastos totais realizados pelo SSS e um grau de execução orçamental de 47,5% de uma dotação anual corrigida para 2008 de cerca de € 377,8 milhões;
- Os restantes agrupamentos da Despesa, com inscrição orçamental, significam, neste período,

¹¹ A Despesa Efectiva totalizou, aproximadamente, € 8.820,2 milhões.

¹² Onde são incluídas prestações sociais como, por exemplo, pensões, subsídio de desemprego, subsídio de doença, abono de família.



Tribunal de Contas

WRJ

conjuntamente, os remanescentes 0,6% do volume total expandido, apresentando execuções orçamentais que variam entre 0,0% nos “Passivos Financeiros” e os 64,0% em “Outras Despesas Correntes”.

III.3. SALDO GLOBAL

O Gráfico 1 mostra a evolução homóloga do Saldo de Execução Efectiva Global do Sistema de Segurança Social, relativa ao final dos segundos trimestres dos últimos três anos.

Gráfico 1 – SS – Evolução do Saldo de Execução Efectiva



Fonte: IGFSS

O Saldo de Execução Efectiva Global do SSS registou um crescimento de 70,0%, cerca de € 750,0 milhões, no final do 2.º Trimestre de 2008, relativamente ao mesmo período do ano anterior. A variação homóloga no período homólogo de 2007 face a 2006 foi de 18,4%, o que corresponde a um acréscimo, em termos absolutos, de cerca de € 166,3 milhões.

Contudo, há que ter em conta o carácter provisório dos dados, 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 finais dos segundos trimestres de 2006 e 2007 foi revisto para mais, face aos dados trimestrais apresentados nos RAEOSS respeitantes a cada um dos períodos, em, respectivamente, € 11,8 milhões e € 15,0 milhões, apontando os dados conhecidos aquando da elaboração do relatório respeitante ao 2.º Trimestre de 2007 para valores superiores em 16,7% face ao período homólogo.

III.4. 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 2.º trimestre de 2008, bem como as correspondentes variações percentuais homólogas.

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

III.4.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS GRANDES GRUPOS DA RECEITA

O Quadro 3 apresenta a execução orçamental dos grandes grupos da Receita no final de Junho de 2008, bem como as respectivas variações homólogas.

O total da receita arrecadada entre Janeiro e Junho de 2008, cresceu 26,0% em termos homólogos e a taxa de execução registou 48,8% (mais 6,6% em relação aos 42,2% registados em 2007), apresentando o orçamento corrigido da receita para 2008 uma previsão 8,9% acima do orçamentado em 2007.

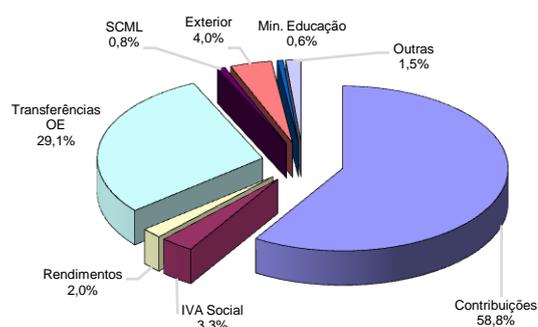
**Quadro 3 – SS – Execução Orçamental dos Grandes Grupos da Receita
(Janeiro a Junho de 2008)**

(Em euros)

Grupos da Receita	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de execução (%)	Δ Homóloga (%)
Contribuições e quotizações	13.016.411.525,0	6.257.934.952,0	48,1	6,6
IVA social	691.894.320,0	345.950.000,0	50,0	5,1
Rendimentos	370.854.447,0	211.498.765,7	57,0	40,2
Transferências do OE	6.359.369.112,0	3.096.868.023,7	48,7	8,0
Correntes	6.346.282.688,0	3.092.274.451,7	48,7	8,2
Capital	13.086.424,0	4.593.572,0	35,1	(51,6)
Transferências da SCML	190.301.286,0	81.690.686,9	42,9	(21,7)
Transferências do exterior	1.019.015.998,0	430.830.482,9	42,3	121,1
Transferências do M. Educação	120.400.000,0	60.199.998,0	50,0	2,0
Outras receitas	402.499.866,0	156.974.743,3	39,0	(8,7)
Total da Receita Efectiva	22.170.746.554,0	10.641.947.652,5	48,0	9,2
Receita não efectiva	7.663.654.071,7	3.913.435.346,6	51,1	117,4
Total da Receita	29.834.400.625,7	14.555.382.999,0	48,8	26,0

Fonte: IGSSS

A receita efectiva arrecadada no decurso do primeiro semestre de 2008 foi de cerca de € 10.641,9 milhões, mais 9,2% que o verificado no mesmo período de 2007, sendo a parcela relativa às “Transferências do exterior” uma das que mais contribuiu para este desempenho. Como atrás referido a receita total cresceu 26,0%, devendo-se este aumento, essencialmente, à execução observada na *Receita não Efectiva* com um valor ligeiramente superior a € 3.913,4 milhões, montante que representa uma variação homóloga de 117,4%. O aumento significativo destas receitas deve-se, por um lado, ao facto de, face ao ano anterior, terem sido integrados mais € 223,7 milhões relativos a *Saldos de anos anteriores* e, por outro, ao aumento em cerca de € 1.889,4 milhões das receitas relativas a “*Activos Financeiros*”. A receita efectiva representa, assim, 73,1% da receita total, menos 11,3% que a verificada em igual período do ano anterior.

Gráfico 2 – SS – Origens da Receita Efectiva

Fonte: IGSSS

O **Gráfico 2** mostra o peso relativo de cada parcela da receita efectiva. O maior contributo é resultado de “*Contribuições e quotizações*” com € 6.257,9 milhões, cerca de 58,8% do total. As “*Transferências do OE*” representam 29,1% (€ 3.096,9 milhões)¹³, a que se juntam 3,3% de “*IVA Social*”

¹³ Do volume global das “*Transferências do OE*”, € 3.092,3 milhões (99,9%) são “*Transferências Correntes*” e só de € 4,6 milhões (0,1%) são “*Transferências de Capital*”.



Tribunal de Contas

WPI

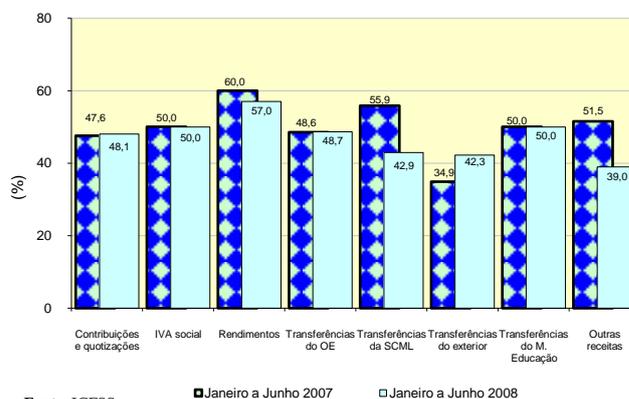
(quase € 346,0 milhões)¹⁴ e 0,6% de “Transferências do Ministério da Educação”, totalizando as “Transferências do Exterior” € 430,8 milhões (4,0%) enquanto os “Rendimentos” gerados (cerca de € 211,5 milhões) representam 2,0% da receita arrecadada.

Em comparação com o período homólogo, as duas principais fontes de receita registaram os seguintes crescimentos: 6,6% nas “Contribuições e quotizações” e 8,0% nas “Transferências do OE” (embora dentro destas se tenha verificado uma quebra de 51,6% nas transferências de capital). Parte do crescimento observado nas “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 € 104,4 milhões.

Nas outras componentes, destaque para o forte aumento nas “Transferências do Exterior” (121,1%), contabilizando mais € 236,0 milhões que no período homólogo e para os “Rendimentos” (40,2%) com um acréscimo em valor absoluto na ordem dos € 60,6 milhões. Por outro lado, as “Transferências do Ministério da Educação” cresceram apenas 2%. Com comportamento inverso estiveram as “Transferências da SCML”, que diminuíram € 22,7 milhões (-21,7%) e as “Outras Receitas” onde se registou uma diminuição de 8,7% (cerca de € 15,1 milhões).

A *Receita não Efectiva* apresentou um grau de execução orçamental de 51,1%, mais do dobro do registado em 2007 (25,2%), enquanto na *Receita Efectiva* observou-se uma performance 0,2% abaixo dos 48,2% verificados no período homólogo. A análise desagregada das taxas de execução, por grandes grupos da receita efectiva, no final do 2.º trimestre de 2007 e 2008, pode ser efectuada a partir do **Gráfico 3**.

Gráfico 3 – SS – Grau de Execução da Receita Efectiva



Fonte: IGFSS

■ Janeiro a Junho 2007 □ Janeiro a Junho 2008

As “Contribuições e quotizações”, parcela preponderante da receita, apresentam uma taxa de execução orçamental de 48,1% (47,6% no período homólogo de 2007) e as “Transferências do OE”, segundo grupo mais representativo, exibem um nível executado na ordem dos 48,7%¹⁵, mais uma décima que em 2007.

Quanto às restantes componentes destaque para o aumento registado na taxa de execução das *Transferências do Exterior* (de 34,9% para 42,3%). As receitas do “IVA Social” e as “Transferências do Ministério da Educação” mantiveram taxas de execução idênticas às do trimestre homólogo, ambas de 50,0%. Nas “Transferências da SCML” observou-se uma diminuição da taxa de execução para os 42,9% (face aos 55,9% do 2.º Trimestre de 2007), enquanto nas “Outras receitas” a quebra foi mais expressiva, de 39,0% em 2008 comparativamente aos 51,5% observados em 2007. Finalmente os “Rendimentos” registaram uma taxa de execução de 57%, em 2008, quando, em 2007, esta havia-se situado em 60,0%.

No **Gráfico 4** são apresentadas as variações homólogas anuais e trimestrais dos valores arrecadados de “Contribuições e quotizações” relativas aos anos de 2006¹⁶ e 2007 e à variação homóloga trimestral verificada nos dois primeiros Trimestres de 2008, bem

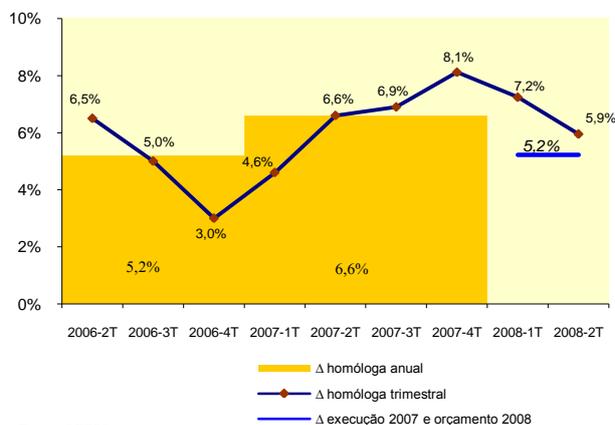
¹⁴ Este valor diz, integralmente, respeito ao IVA Social consignado na Lei n.º 39-B/1994, de 27 de Dezembro. O valor do IVA consignado à Segurança Social através da Lei n.º 39/2005, de 24 Junho, ascendeu a cerca de € 165,0 milhões e encontra-se incluído em “Transferências Correntes do OE”.

¹⁵ Note-se que as “Transferências Correntes” evidenciam uma taxa de execução orçamental de 48,7% enquanto as “Transferências de Capital” apresentam um nível de apenas 35,1%.

¹⁶ Neste caso apresentam-se apenas as variações homólogas dos três últimos trimestres.

como a variação entre o valor executado em 2007 e o valor orçamentado para 2008.

Gráfico 4 – SS – Variação homóloga das Receitas de “Contribuições e Quotizações”



Fonte: IGFSS

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 dados disponíveis que mais fidedignos), 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 da maior fonte de financiamento da Segurança Social.

Quanto à variação homóloga trimestral, durante o ano económico de 2006 foi notória a quebra ao longo dos dois últimos trimestres, de 6,5% no 2.º para os 3% no 4.º, variação mais baixa registada no período compreendido entre o 2.º trimestre de 2006 e o 2.º trimestre de 2008. O ano de 2007 iniciou-se com uma variação, face a igual período do ano anterior, de 4,6%, registando-se crescimentos trimestrais sucessivos até ao 4.º trimestre deste ano, quando se verificou uma variação homóloga de 8,1% (valor máximo registado em todo o período em análise). Nos dois primeiros trimestres de 2008 as Contribuições e quotizações apresentaram variações homólogas de, respectivamente, 7,2% e 5,9%.

Por último, refira-se que a dinâmica de crescimento homólogo destas receitas no 2.º Trimestre de 2008 superaram em 0,7 pontos percentuais o ritmo de crescimento que resulta da comparação entre o valor orçamentado em 2008 e o realizado em 2007, sendo, na mesma ordem de grandeza, inferior à taxa de

crescimento anual registada em 2007, enquanto no trimestre anterior as diferenças, ambas para mais, foram de 2 e 0,6 pontos percentuais, respectivamente.

III.4.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS GRANDES GRUPOS DA DESPESA

Do Quadro 4 constam os valores do orçamento corrigido, da execução orçamental e do grau de execução dos grandes grupos da despesa, registados no final do 2.º Trimestre de 2008, bem como a sua variação homóloga face ao mesmo período do ano anterior. A análise destes dados permite verificar o tipo de aplicações da despesa e a evolução dos gastos com as várias prestações sociais e de Administração do Sistema.



**Quadro 4 – SS – Execução Orçamental dos Grandes Grupos da Despesa
(Janeiro a Junho de 2008)**

(em euros)

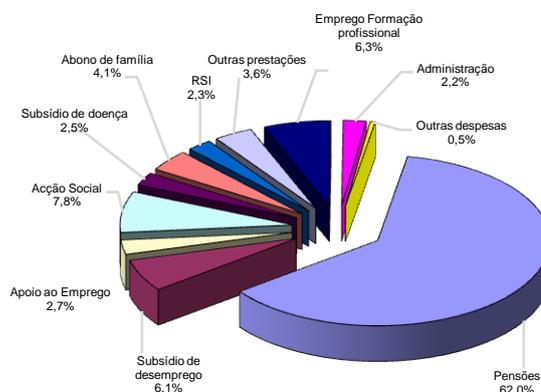
Grupos da Despesa	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de execução (%)	Δ Homóloga (%)
Pensões	13.027.339.995,0	5.468.301.308,8	42,0	6,2
Sobrevivência	1.875.340.303,0	783.585.418,1	41,8	5,8
Invalidez	1.518.710.186,0	616.186.206,4	40,6	(1,1)
Velhice	9.633.289.506,0	4.068.529.684,3	42,2	7,5
Subsídio de Desemprego	1.298.185.280,0	536.480.013,7	41,3	(18,6)
Apoio ao Emprego	480.933.005,0	238.814.788,5	49,7	1,7
Acção Social	1.605.038.367,3	685.071.909,2	42,7	2,5
Subsídio de Doença	480.172.473,0	218.260.645,2	45,5	(11,2)
Abono de Família	769.101.670,0	357.690.478,4	46,5	11,3
RSI	371.000.000,0	206.652.646,6	55,7	12,1
Outras Prestações	824.585.906,0	320.503.884,7	38,9	(4,0)
Emprego Formação Profissional	2.059.940.927,0	556.575.653,5	27,0	(15,2)
Administração	417.542.306,0	190.389.153,6	45,6	2,1
Outras Despesas	140.761.325,0	41.502.807,5	29,5	10,0
Total da Despesa Efectiva	21.474.601.254,3	8.820.243.289,7	41,1	1,7
Despesa não Efectiva	8.345.540.709,4	3.673.224.449,5	44,0	181,2
Total da Despesa	29.820.141.963,7	12.493.467.739,2	41,9	25,2

Fonte: IGFSS

A *Despesa Efectiva* registada no final do 2.º Trimestre atingiu, aproximadamente, € 8.820,2 milhões, 1,7% acima do montante gasto no mesmo período de 2007. A *Despesa Total* sofreu um acréscimo de 25,2% em termos homólogos e a *Despesa não Efectiva* cifrou-se em cerca de € 3.673,2 milhões, valor que traduz um aumento de 181,2% face a igual período de 2007. Assim, a *Despesa Efectiva* representa 70,6% da despesa total, menos 16,3 pontos percentuais que no período homólogo anterior.

O **Gráfico 5** apresenta o peso relativo de cada grupo da *Despesa Efectiva*.

Gráfico 5 – SS – Aplicações da despesa efectiva



Fonte: IGFSS

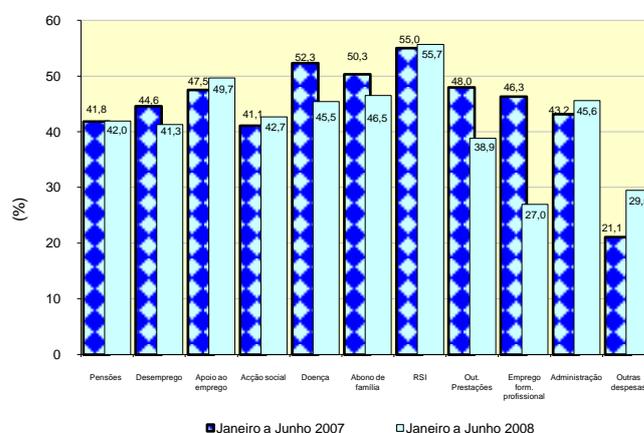
As “Pensões” representam 62,0% do total, ou seja € 5.468,3 milhões¹⁷. Em “Acção Social” gastaram-se € 685,1 milhões (7,8%), com “Emprego e Formação Profissional”¹⁸ € 556,6 milhões (6,3%) e com o “Subsídio de Desemprego” € 536,5 milhões (6,1%). Seguem-se os montantes despendidos com “Abono de Família”, que representaram 4,1% do total (€ 357,7 milhões), com “Outras Prestações” (3,6%), com “Apoio ao emprego” (2,7%) e com “Subsídio de Doença” (2,5%). Finalmente, o “RSI” apresenta um dispêndio de € 206,7 milhões (2,3%) e os gastos de “Administração” ascenderam a € 190,4 milhões (2,2%), respeitando os remanescentes € 41,5 milhões à parcela “Outras despesas” (0,5%).

Relativamente ao período homólogo do ano anterior, os gastos com “Pensões” apresentaram um aumento de 6,2%, apresentando, no entanto, comportamentos diversos para os vários tipos de pensões: enquanto os gastos com pensões de velhice cresceram 7,5% e as pensões de sobrevivência 5,8% as pensões de invalidez sofreram uma quebra de 1,1%.

Comparativamente ao período homólogo anterior destaque para o crescimento acentuado das despesas com o “RSI” (12,1%), com o “Abono de família” (11,3%) e com as “Outras despesas” (10,0%). Por outro lado, verificaram-se quebras nos gastos com o “Subsídio de desemprego” (de 18,6%, menos € 122,4 milhões) e “Emprego e formação profissional” (de 15,2%, menos € 99,7 milhões) e com “Subsídio de doença” (de 11,2%, menos € 27,6 milhões). Os custos com “Administração” aumentaram 2,1% e as verbas canalizadas para “Acção Social” e “Apoio ao emprego” cresceram 2,5% e 1,7%, respectivamente, face ao período homólogo de 2007.

O grau de execução do total da Despesa Efectiva diminuiu 2,1 pontos percentuais (41,1%) face aos 43,2% apurados no final do 2.º Trimestre de 2007. Quanto ao desempenho dos grandes grupos da despesa efectiva, em 30 de Junho de 2007 e 2008, são apresentados no **Gráfico 6**.

Gráfico 6 – SS – Taxa de execução da Despesa Efectiva



Fonte: IGSSS

O grau de execução das “Pensões” subiu ligeiramente face ao verificado no período homólogo anterior (de 41,8% para 42,0%)¹⁹ registando-se, de forma um pouco mais acentuada, o mesmo com o “Apoio ao emprego” (de 47,5 para 49,7%), com o “RSI” (de 55,0 para 55,7%), com a “Acção Social” (de 41,1% para 42,7%) e com a “Administração” (de 43,2% para 45,6%), sendo a subida mais expressiva registada no grupo “Outras despesas” (de 21,1% para 29,5%). Quanto aos decréscimos, destaque para os Grupos: “Emprego e formação profissional” (de 46,3% para 27,0%), “Outras prestações” (de 48,0% para 38,9%), “Subsídio de doença” (de 52,3% para 45,5%), “Abono de família” (de 50,3% para 46,5%) e “Subsídio de desemprego” (de 44,6% para 41,3%).

Refira-se, finalmente, que a Despesa não Efectiva apresentou uma taxa de execução de 44%, um valor bastante superior aos 17,9% verificados no final do 2.º trimestre de 2007.

No **Gráfico 7** são apresentadas as variações homólogas anuais e trimestrais dos valores pagos de Pensões relativas ao biénio 2006-2007²⁰ e à variação homóloga trimestral verificada nos dois primeiros trimestres 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 de Contribuições e quotizações.

¹⁷ Destes, € 4.068,5 milhões (74,4%) respeitam a Pensões de Velhice, € 783,6 milhões (14,3%) a Pensões de Sobrevivência e € 616,2 milhões (11,3%) a Pensões de Invalidez.

¹⁸ 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.

¹⁹ Sendo os índices de execução orçamental referentes às Pensões de “Sobrevivência”, de “Invalidez” e de “Velhice”, de 41,8%, 40,6% e 42,2%, respectivamente.

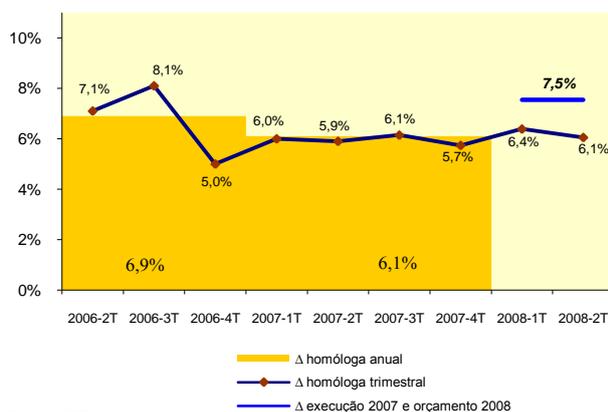
²⁰ Relativamente a 2006 apresentam-se apenas as variações homólogas dos três últimos trimestres.



Tribunal de Contas

WRJ

Gráfico 7 – SS – Variação Homóloga das despesas com “Pensões”



Fonte: IGFSS

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, o que indicia uma suavização do crescimento destas despesas que constituem o principal destino dos recursos da Segurança Social.

Quanto à variação homóloga observada durante os três últimos trimestres do ano económico de 2006, registou-se um crescimento de um ponto percentual do 2.º para o 3.º Trimestre, de 7,1% para 8,1%, decrescendo, no 4.º Trimestre, para 5% (a variação homóloga mais baixa registada no período temporal analisado). O ano de 2007 apresentou alguma estabilidade neste indicador, observando-se taxas de crescimento homólogas trimestrais a oscilar entre de 5,7% no 4.º trimestre e os 6,1% no 3.º trimestre (6,0% no 1.º trimestre e 5,9% no 2.º). No 1.º e 2.º trimestre de 2008 a taxa de crescimento, face a iguais períodos do ano anterior, foi, respectivamente, de 6,4%, e 6,1%.

Referência final para o facto do ritmo de crescimento homólogo destas últimas despesas estar, no trimestre agora analisado, ao nível do verificado em 2007, encontrando-se, por outro lado, 1,4 pontos percentuais abaixo do ritmo de crescimento decorrente do cotejo entre o valor constante do orçamento inicial para 2008 e o valor executado no final de 2007.

III.5. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR COMPONENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

Neste ponto efectua-se a análise da execução orçamental das receitas e despesas dos componentes do Sistema da Segurança Social verificada de Janeiro a Junho de 2008.

Saliente-se que tal como referido no ponto III.2.1, o volume global da receita cobrada pelo SSS nos primeiros seis meses de 2008 ascendeu, aproximadamente, a € 14.555,4 milhões, o que configura uma taxa de execução orçamental de 48,8% dos cerca de € 29.834,4 milhões inscritos no orçamento anual corrigido. Por outro lado, e como indicado no ponto III.2.2 do presente documento, a importância global da despesa, inscrita no Orçamento corrigido para 2008, ascendia a, sensivelmente, € 29.820,1 milhões, tendo sido gastos, neste período, um valor próximo de € 12.493,5 milhões, o que traduz uma taxa de execução orçamental de 41,9%.

Nos quadros seguintes apresenta-se a distribuição das receitas e despesas pelos dois sistemas que compõem o SSS: Sistema Previdencial e Sistema de Protecção Social de Cidadania.

Face ao orçamento global em vigor no final do 2.º trimestre de 2008, a receita do sistema Previdencial (componente Repartição e Capitalização) representa cerca de 75,6%, cabendo ao sistema de Protecção Social de Cidadania (que integra os subsistemas Solidariedade, Protecção Familiar e Acção Social) os restantes 24,4%, enquanto, em termos de despesa, a repartição do orçamento corrigido é de 76,5% e 23,5%, respectivamente.

No sistema Previdencial (componente Repartição e Capitalização) a receita global arrecadada até ao final do 2.º Trimestre totalizou cerca de € 11.017,0 milhões, a que corresponde uma execução de 48,9% dos € 22.548,0 milhões do orçamento em 30.06.2008, enquanto a despesa global situou-se nos € 9.413,2 milhões dos € 22.804,2 milhões constantes do orçamento corrigido, perfazendo um nível de execução de 41,3%.

Quanto ao sistema de Protecção Social de Cidadania, cujo orçamento de receita se cifrava em € 7.286,4 milhões, apresenta um nível de execução de 48,6%, o correspondente a cerca de € 3.538,4 milhões. As despesas, no total de € 3.080,3 milhões, apresentam uma execução de 43,9% dos € 7.015,9 milhões constantes do orçamento corrigido.

Refira-se, finalmente, que se apresenta, no **Anexo I**, uma análise mais desagregada (até ao grupo no caso das receitas e até ao subagrupamento no que respeita às despesas) da dinâmica das receitas e despesas, verificada até ao final do 2.º Trimestre, nos supramencionados sistemas e subsistemas que compõem o SSS e, bem assim, os mapas legais relativamente a cada um deles.



Tribunal de Contas

WRJ

Quadro 5 – SS – Síntese da Execução Orçamental do Sistema Previdencial - Repartição e Capitalização (Janeiro a Junho de 2008)

(em milhares de euros)

	Designação	Previdencial Repartição		Previdencial Capitalização		Sistema Previdencial			
		Execução	%	Execução	%	Execução	%		
Receitas	Cap.	Receitas Correntes							
	03	Contribuições para a Segurança Social	6.019.357,0	48,0	238.578,0	50,0	6.257.935,0	48,1	
	04	Taxas, multas e outras penalidades	40.541,4	81,3	-	-	40.541,4	81,3	
	05	Rendimentos da propriedade	53.301,4	99,7	156.749,6	49,5	210.051,0	56,7	
	06	Transferências correntes	532.193,2	43,1	-	-	532.193,2	43,1	
	07	Venda de bens e serviços correntes	131,6	51,7	9,9	10,4	141,5	40,4	
	08	Outras receitas correntes	4.140,5	110,9	-	-	4.140,5	110,9	
		Receitas de Capital							
	09	Venda de bens de investimento	9.599,6	80,0	0,0	0,0	9.599,6	33,8	
	11	Activos financeiros	0,0	0,0	2.632.943,0	43,0	2.632.943,0	43,0	
	13	Outras receitas de capital	1,0	33,3	-	-	1,0	33,3	
		Outras Receitas							
	15	Reposições não abatidas nos pagamentos	49.489,7	27,4	-	-	49.489,7	27,4	
	16	Saldo da gerência anterior	700.647,5	100,0	579.273,2	100,0	1.279.920,7	100,0	
		Total	7.409.402,7	49,3	3.607.553,7	48,0	11.016.956,4	48,9	
	Despesas	Agr.	Despesas Correntes						
01		Despesas com pessoal	90.343,6	47,7	567,5	39,3	90.911,1	47,7	
02		Aquisição de bens e serviços	18.400,0	35,7	398,6	26,1	18.798,6	35,4	
03		Juros e outros encargos	86,5	1,8	1.043,8	29,9	1.130,3	32,3	
04		Transferências correntes	5.385.697,3	42,2	-	-	5.385.697,3	42,2	
05		Subsídios	231.460,9	16,6	-	-	231.460,9	16,6	
06		Outras despesas correntes	7.607,9	62,4	0,0	0,0	7.607,9	62,2	
		Despesas de Capital							
07		Aquisição de bens de capital	4.096,9	12,5	34,2	0,2	4.131,1	8,6	
08		Transferências de capital	216,5	30,9	-	-	216,5	30,9	
09	Activos financeiros	7,9	1,5	3.673.216,5	45,4	3.673.224,4	45,4		
	Total	5.737.917,6	39,0	3.675.260,7	45,3	9.413.178,3	41,3		

Transferências intra-sistemas/subsistemas (RECEITAS)

10	Transferências do subsistema Solidariedade	128.451,4	50,0		
10	Transferências do sistema Previdencial – Repartição			509.536,9	85,7

Transferências intra-sistemas/subsistemas (DESPESAS)

08	Transferências para sistema Previdencial – Capitalização	509.536,9	85,7		
----	--	-----------	------	--	--

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.5.1. SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO

O volume total das **receitas** arrecadadas pelo sistema Previdencial – Repartição foi de € 7.409,4 milhões, o valor mais elevado de entre as várias componentes do SSS, apresentando ainda a segunda maior taxa de execução (49,3%) do respectivo orçamento anual corrigido de € 15.035,4 milhões.

A parcela mais representativa é a relativa às “*Contribuições para a Segurança Social*”, cerca de 81,2% daquele volume global, seguindo-se-lhe o “*Saldo da gerência anterior*” e as “*Transferências correntes*” com frações de 9,5% e 7,2%, respectivamente.

Até ao final do segundo trimestre de 2008 o sistema Previdencial – Repartição recebeu do subsistema de Solidariedade cerca de € 128,5 milhões, o correspondente a 50,0% do montante orçamentado, conforme decorre da Lei do financiamento do SSS²¹.

As **despesas** realizadas pelo sistema em epígrafe totalizam € 5.737,9 milhões, o montante mais elevado do SSS, valor que configura uma taxa de execução orçamental de 39,0%.

O agrupamento hegemónico nos gastos totais realizados pelo sistema em estudo, as “*Transferências Correntes*”, representa 93,9% daquela importância global, ou seja, € 5.385,7 milhões, em valor absoluto, sendo, deste montante, transferido para o subagrupamento “*Famílias*” a quase totalidade (cerca de € 5.054,0 milhões) enquanto as componentes respeitantes aos “*Subsídios*” e às “*Despesas com o pessoal*” representam, respectivamente 4,0% e 1,6% das despesas globais.

Refira-se que a componente Repartição transferiu para a componente Capitalização cerca de € 509,5 milhões, correspondendo € 500,0 milhões ao saldo de 2007 e os restantes € 9,5 milhões ao produto de alienação de imóveis²².

III.5.2. SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO

As **receitas** globais obtidas pelo sistema em epígrafe totalizam cerca de € 3.607,6 milhões, valor que traduz um nível de execução orçamental na ordem dos 48% do respectivo montante anual estimado de € 7.512,6 milhões²³.

Os “*Activos Financeiros*” com uma receita de cerca de € 2.632,9 milhões são o capítulo responsável por 73,0% da receita total arrecadada e apresentam uma taxa de execução orçamental de 43,0%. A segunda componente com maior significado respeita ao “*Saldo de gerência do ano anterior*” que representa cerca de 16,1% do total dos recursos obtidos até final do 2.º Trimestre de 2008, percentagem correspondente à integração de cerca de € 579,3 milhões. No capítulo “*Contribuições para a Segurança Social*”, cujo peso no montante global das receitas ascende a 6,6%, foram executados € 238,6 milhões, 50,0% do valor orçamentado. A parcela relativa aos “*Rendimentos da propriedade*” apresenta um nível de execução orçamental na ordem dos 49,5%, a “*Venda de bens e serviços correntes*”, de 10,4%, enquanto o capítulo relativo à “*Venda de Bens de Investimento*” não apresenta qualquer execução orçamental.

De destacar que, como já referido, até ao final de Junho, a componente Capitalização beneficiou de transferências da componente Repartição no montante de € 509,5 milhões, correspondendo € 500,0 milhões ao saldo de 2007 e os restantes € 9,5 milhões ao produto de alienação de imóveis²⁴.

No que se refere às **despesas** do sistema Previdencial – Capitalização, cifraram-se em cerca de € 3.675,3 milhões, de uma dotação corrigida, para 2008, próxima de € 8.106,9 milhões, reflectindo a segunda maior taxa de execução orçamental do SSS, na ordem dos 45,3%. A componente “*Activos financeiros*” totaliza, no final do Trimestre, aproximadamente 99,9% do total dos gastos, ou seja, € 3.673,2 milhões.

²¹ Cfr. Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, alínea e) do n.º 1 do art.º 14.º.

²² Como já mencionado no Relatório n.º 3/2008, de 29 de Outubro, é de destacar a melhoria verificada na calendarização das transferências para Capitalização daquelas receitas, situação que vai ao encontro da posição tomada pelo TC quer em sede de RAEOS quer de Parecer sobre a CGE.

²³ 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 de património (...)”.

²⁴ Deste total € 8.027,2 mil respeitam ao 1.º Trimestre e € 1.509,8 mil ao 2.º Trimestre de 2008.



Tribunal de Contas

WRJ

**Quadro 6 - SS - Receitas e Despesas do Sistema de Protecção Social de Cidadania
(Janeiro a Junho de 2008)**

(em milhares de euros)

	Designação	Subsistema Solidariedade		Subsistema Protecção Familiar		Subsistema Acção Social		Sistema de Protecção Social de Cidadania		
		Execução	%	Execução	%	Execução	%	Execução	%	
Receitas	Cap.	Receitas Correntes								
	04	Taxas, multas e outras penalidades	2,8	13,2	14,4	28,7	13,3	6,6	30,5	11,2
	05	Rendimentos da propriedade			-	-	1.447,8	316,8	1.447,8	316,8
	06	Transferências correntes	2.127.280,5	49,6	534.575,3	43,4	822.623,4	48,8	3.484.479,3	48,4
	07	Venda de bens e serviços correntes	0,0	0,0	0,1	21,0	3.937,0	56,9	3.937,2	56,9
	08	Outras receitas correntes	0,0		0,0	0,0	73,5	35,5	73,5	2,7
		Receitas de Capital								
	09	Venda de bens de investimento	0,0	0,0	-	-	-	-	0,0	0,0
	10	Transferências de capital	-	-	-	-	8.301,6	28,5	8.301,6	28,5
	11	Activos financeiros	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
	12	Passivos Financeiros	-	-	-	-	-	-	-	-
	13	Outras receitas de capital	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
		Outras Receitas								
	15	Reposições não abatidas nos pagamentos	14.415,0	156,0	21.635,8	99,1	3.534,2	38,6	39.585,1	98,4
	16	Saldo da gerência anterior	-	-	-	-	571,7	100,0	571,7	100,0
		Total	2.141.698,3	49,8	556.225,7	44,3	840.502,6	48,6	3.538.426,6	48,6
Despesas	Agr.	Despesas Correntes								
	01	Despesas com pessoal	30.701,0	49,6	9.557,5	51,7	48.412,8	45,3	88.671,3	47,4
	02	Aquisição de bens e serviços	5.953,7	38,2	1.903,4	40,7	11.953,2	30,0	19.810,3	32,9
	03	Juros e outros encargos	28,1	39,9	9,0	41,4	17,6	26,2	54,7	34,4
	04	Transferências correntes	1.737.713,4	43,9	557.068,3	45,3	654.111,9	45,1	2.948.893,5	44,4
	05	Subsídios	211,1	36,7	67,8	38,0	4.898,0	20,3	5.176,9	20,8
	06	Outras despesas correntes	2.016,4	76,4	647,6	82,9	1.351,9	54,2	4.015,9	67,9
		Despesas de Capital								
	07	Aquisição de bens de capital	52,9	8,1	17,0	8,6	1.860,9	21,2	1.930,8	20,1
	08	Transferências de capital	3.300,8	50,0	0,0		8.435,3	9,8	11.736,0	12,7
	09	Activos financeiros	-	-	-	-	-		-	-
10	Passivos Financeiros	-	-	-	-	-		-	-	
	Total	1.779.977,3	44,0	569.270,6	45,4	731.041,5	42,6	3.080.289,4	43,9	

Transferências intra-sistemas/subsistemas (RECEITAS)

10	Transferência do subsistema Protecção Familiar	39.082,3				
10	Transferência do subsistema de Solidariedade		52.127,2			

Transferências intra-sistemas/subsistemas (DESPESAS)

08	Transferência para subsistema Protecção Familiar	52.127,2				
08	Transferência para sistema Previdencial – Repartição	128.451,5	50,0			
08	Transferência para subsistema de Solidariedade			39.082,3		

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.5.3. SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA – SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE

Dos € 4.300,8 milhões inscritos no orçamento das **receitas** do subsistema de Solidariedade foram recebidos, até 30 de Junho, cerca de € 2.141,7 milhões, o que corresponde a uma taxa de execução orçamental de 49,8%.

O capítulo com maior peso neste subsistema é o relativo às “*Transferências correntes*” provenientes da *Administração central* do Estado, equivalendo, por si só, a 99,3% do valor total da receita arrecadada, cerca de € 2.127,3 milhões. O grau de execução orçamental nesta parcela foi de 49,6% num orçamento anual de € 4.291,1 milhões. Nas “*Outras Receitas Correntes*” não se verificou qualquer execução, situação já verificada no 1.º Trimestre de 2008, que o IGFSS justificou alegando que a quase totalidade do valor orçamentado está inscrito no orçamento do ISS e que os valores mais significativos respeitam a prescrição de prestações relativas a créditos não reclamados, ocorrendo a sua contabilização, habitualmente, no mês de Dezembro²⁵.

Refira-se, por último, que até ao final do segundo Trimestre, o subsistema de Solidariedade recebeu, do subsistema de Protecção Familiar, cerca de € 39.082,3 mil.

O volume global das **despesas** efectuadas pelo subsistema em análise ascende a, aproximadamente, € 1.780,0 milhões, valor que confrontado com a respectiva dotação orçamental anual de € 4.043,9 milhões, reflecte um nível de execução orçamental de 44,0%.

O agrupamento mais representativo no total da despesa realizada neste subsistema, equivalendo a 97,6%, respeita às “*Transferências Correntes*”, correspondendo a € 1.737,7 milhões (dos quais cerca de 99,1% foram destinados ao subagrupamento

“*Famílias*”). A parcela respeitante às “*Despesas com o Pessoal*” com um peso de apenas 1,7% e as remanescentes componentes da despesa equivalem, individualmente, a percentagens iguais ou inferiores a 0,3% do seu total.

Por último, refira-se que, até final do segundo trimestre de 2008, este subsistema transferiu os montantes de € 52.127,2 mil e € 128.451,4 mil para o subsistema de Protecção Familiar e sistema Previdencial – Repartição, respectivamente²⁶.

III.5.4. SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA – SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR

As **receitas** totais cobradas por este subsistema totalizaram € 556,2 milhões, traduzindo, face ao respectivo orçamento de € 1.254,8 milhões, um nível de execução orçamental de 44,3%.

A parcela mais significativa respeita às “*Transferências correntes*”, com cerca de € 534,6 milhões transferidos da *Administração Central*, que significam 96,1% do volume global executado neste trimestre pelo subsistema em estudo, a que corresponde um nível de execução de 43,4% dos cerca de € 1.230,9 milhões do orçamento corrigido.

²⁵ Sobre este assunto é referido (cfr. página 26 do RAEOSS n.º 3/2008 relativo ao 1.º Trimestre de 2008) que 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 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 compromisso, enquanto se mantiver o direito do beneficiário às prestações. Em sede de contraditório do referido Relatório o IGFSS e o ISS concordam com a presente recomendação, informando o IGFSS 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.” O ISS refere que irá articular com o IGFSS a implementação desta recomendação.

²⁶ Do 1.º para o 2.º trimestre de 2008 verifica-se um decréscimo de € 10.603.489,8 nos montantes transferidos deste subsistema (Solidariedade) para o Subsistema de Protecção Familiar, devendo-se esta emenda, segundo informação prestada pelo IGFSS em sede de contraditório, “(...) às *correções efectuadas à execução orçamental pelas instituições da segurança social durante o 2.º trimestre (...)*” decorrentes de uma “(...) menor necessidade do financiamento das despesas do Subsistema de Protecção Familiar (...)” naquele montante. Acrescenta, ainda, aquele Instituto que “A *necessidade de registar uma transferência interna obtida no Subsistema de Protecção Familiar com origem no Subsistema de Solidariedade nos meses de Janeiro e Fevereiro advém do facto de só em Março se ter recebido valor correspondente à primeira das doze parcelas do IVA consignadas à Segurança Social na Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho.*”



Tribunal de Contas

WRJ

Até ao final do segundo trimestre de 2008 o subsistema de Protecção Familiar recebeu, como já se referiu, do subsistema de Solidariedade, aproximadamente, € 52.127,2 mil.

O valor global das **despesas** efectuadas por este subsistema ascendeu a € 569,3 milhões, montante que, face à correspondente inscrição orçamental de € 1.254,8 milhões, configura uma taxa de execução orçamental das despesas na ordem dos 45,4%.

Com um valor realizado de € 557,1 milhões, as “*Transferências Correntes*” são a componente mais representativa do subsistema Protecção Familiar, correspondendo a 97,9% daquele total. A sua quase totalidade (€ 556,8 milhões) foi transferida para o subagrupamento “*Famílias*”.

Até ao final deste segundo trimestre de 2008, o subsistema de Protecção Familiar transferiu para o subsistema de Solidariedade cerca de € 39.082,3 mil.

III.5.5. SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA – SUBSISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL

O volume total das receitas arrecadadas pelo subsistema de Acção Social atingiu cerca de € 840,5 milhões, montante que reflecte um grau de execução orçamental de 48,6% dos € 1.730,7 milhões inscritos no respectivo orçamento anual.

As “*Transferências Correntes*” são a parcela amplamente preponderante nos recursos obtidos por este subsistema, representando cerca de 97,9% da sua totalidade, ou seja, cerca de € 822,6 milhões. Do valor total transferido, cerca de 90,1% são provenientes da “*Administração central*” do Estado e os restantes 9,9% respeitam às “*Instituições sem fins Lucrativos*”²⁷. As “*Transferências de capital*”, com cerca de € 8,3 milhões executados representam 1,0% daquele total, enquanto as restantes parcelas significam, no seu conjunto, os remanescentes 1,1% da receita total cobrada até 30 de Junho de 2008.

O montante global das **despesas** efectuadas por este subsistema ascendeu a cerca de € 731,0 milhões, traduzindo um nível de execução orçamental de 42,6% face aos € 1.717,2 milhões inscritos no orçamento corrigido para este ano.

As “*Transferências Correntes*” representaram 89,5% da despesa total do subsistema, cerca de € 654,1 milhões (dos quais quase € 580 milhões foram para “*Instituições sem fins lucrativos*”). As “*Despesas com o Pessoal*” corresponderam a 6,6% das despesas totais, com € 48,4 milhões despendidos.

III.6. 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 é apresentado no Quadro VII desagregado pelos componentes do SSS.

²⁷ 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.

**Quadro 7 - SS - Saldos de Execução Efectiva, por Componentes do Sistema de Segurança Social
(Janeiro a Junho de 2008)**

(em milhares de 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)
Sistema Previdencial - Repartição	7.409.402,7	5.737.917,6	1.671.485,1	700.647,5	(7,9)	0,0	970.845,5
Sistema Previdencial - Capitalização	3.607.553,7	3.675.260,7	(67.707,0)	579.273,2	(1.040.273,5)	0,0	393.293,3
Total Sistema Previdencial	11.016.956,4	9.413.178,3	1.603.778,1	1.279.920,7	(1.040.281,4)	0,0	1.364.138,8
Subsistema de Solidariedade	2.141.698,3	1.779.977,3	361.721,0	0,0	0,0	0,0	361.721,0
Subsistema de Protecção Familiar	556.225,7	569.270,6	(13.044,9)	0,0	0,0	0,0	(13.044,9)
Subsistema de Acção Social	840.502,6	731.041,5	109.461,1	571,7	0,0	0,0	108.889,4
Total Sistema de Protecção Social de Cidadania	3.538.426,6	3.080.289,4	458.137,2	571,7	0,0	0,0	457.565,5
Total do Sistema de Segurança Social	14.555.383,0	12.493.467,7	2.061.915,3	1.280.492,4	(1.040.281,4)	0,0	1.821.704,3

Fonte: Mapas de Execução Orçamental – IGFSS

* A existência de Saldos negativos verifica-se porque os mapas orçamentais de cada sistema/subsistema não reflectem as transferências que ocorrem entre eles.

Tendo presente as reservas descritas no início deste documento sobre o carácter provisório dos dados, a análise do Quadro anterior²⁸ mostra que:

milhões, o único de entre todos os componentes do SSS.

- O Saldo Global de Execução Efectiva²⁹ do sistema de Segurança Social ascende, em 30 de Junho de 2008, a € 1.821,7 milhões, com as receitas efectivas a superarem as despesas efectivas em 20,7%. O valor deste Saldo foi particularmente influenciado pelo facto de, entre Janeiro e Junho de 2008, a receita efectiva ter registado, face ao período homólogo anterior, um acréscimo de 9,2%, enquanto, no mesmo período, as despesas efectivas, cresceram apenas 1,7%;
- No sistema Previdencial foi apurado um saldo de € 1.364,1 milhões, composto por € 970,8 milhões da componente de Repartição (o mais elevado de todos os componentes) e por € 393,3 milhões relativos à componente de Capitalização;
- No Sistema de Protecção Social de Cidadania apurou-se um saldo de € 457,6 milhões, sendo € 361,7 milhões provenientes do subsistema de Solidariedade, € 108,9 milhões do subsistema de Acção Social, apresentando o subsistema de Protecção Familiar um saldo negativo de € 13,0

²⁸ 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.

²⁹ Diferença entre Receitas Efectivas e Despesas Efectivas.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 12 de Fevereiro de 2009

O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

(Raul Jorge Correia Esteves)

(Antonio Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente
O Ministério Público



ANEXO I

Execução Orçamental dos Componentes do Sistema de Segurança Social



Receitas e Despesas do Sistema de Segurança Social

I. INTRODUÇÃO

Nos pontos subsequentes é efectuada a análise, relativa ao período de Janeiro a Junho de 2008, da execução orçamental das receitas e despesas dos sistemas e subsistemas que compõem o SSS: sistema de Protecção Social de Cidadania, composto pelos subsistemas de Solidariedade, de Protecção Familiar e de Acção Social; e sistema Previdencial, que integra as componentes de Repartição e de Capitalização.

Assim, apresentam-se nos quadros seguintes, relativamente aos vários capítulos da receita e agrupamentos da despesa, os dados relativos ao orçamento corrigido e à execução orçamental reportados a 30.06.2008.

O volume global da **receita** cobrada pelo SSS no termo do 2.º Trimestre de 2008 ascendeu, aproximadamente, a € 14.555,4 milhões, importância que representa um grau de execução orçamental de 48,8%, dos € 29.834,4 milhões que constituem o orçamento corrigido, conforme referido no ponto III.2.1, do corpo do relatório.

Quanto ao montante global da **despesa** efectuada pelo SSS situou-se, no período analisado, em cerca de € 12.493,5 milhões, o que representa uma taxa de execução orçamental de 41,9% dos € 29.820,1 milhões orçamentados.

II. SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO

II.1 Receitas

Os dados da execução orçamental da receita, reportada a 30.06.2008, na componente Repartição do sistema Previdencial, é apresentada no Quadro seguinte:

Quadro - 1 – SS – Anexo I – Execução Orçamental das Receitas do Sistema Previdencial – Repartição (Janeiro de Junho de 2008)

(em euros)

Classificação Económica		Receitas	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Execução
Capítulo	Grupo				
		<i>Receitas Correntes</i>			
03		Contribuições para a Segurança Social	12.539.252.302,0	6.019.356.952,0	48,0
	01	Subsistema previdencial	12.538.176.667,0	6.018.826.154,8	48,0
	02	Regimes complementares e especiais	1.075.635,0	530.797,2	49,3
04		Taxas, multas e outras penalidades	49.877.574,0	40.541.446,6	81,3
05		Rendimentos da propriedade	53.439.537,0	53.301.373,7	99,7
	02	Juros - Sociedades financeiras	49.467.279,0	51.795.124,5	104,7
	03	Juros - Administração pública	141.808,0	4.441,7	3,1
	04	Juros - Instituições sem fins lucrativos	30.000,0	26.425,4	88,1
	10	Rendas	3.800.450,0	1.475.382,1	38,8
06		Transferências correntes	1.234.923.680,0	532.193.194,2	43,1
	03	Administração central	232.036.061,0	105.070.778,9	45,3
	09	Resto do mundo	1.002.887.619,0	427.122.415,3	42,6
07		Venda de bens e serviços correntes	254.586,0	131.562,6	51,7
	01	Venda de bens	143.718,0	58.655,4	40,8
	02	Serviços	110.868,0	72.907,3	65,8
08		Outras receitas correntes	3.733.368,0	4.140.461,1	110,9
	01	Outras	3.733.368,0	4.140.461,1	110,9
		<i>Receitas de Capital</i>			
09		Venda de bens de investimento	11.999.915,0	9.599.555,8	80,0
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	963,4	33,3
		<i>Outras Receitas</i>			
15		Reposições não abatidas nos pagamentos	180.625.669,0	49.489.717,9	27,4
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	180.625.669,0	49.489.717,9	27,4
16		Saldo de gerência do ano anterior	700.647.507,8	700.647.507,8	100,0
	01	Saldo orçamental	700.647.507,8	700.647.507,8	100,0
		Total Sistema Previdencial - Repartição	15.035.438.352,8	7.409.402.735,1	49,3
Transferências intra-sistemas/subsistemas					
10	06	Transferências do subsistema Solidariedade	256.902.859,0	128.451.429,5	50,0

Fonte: OSS 2008, IGFSS



O volume total da receita arrecadada pelo subsistema em epígrafe, até ao final de Junho de 2008, ascende a cerca de € 7.409,4 milhões, sendo o que apresenta, em valor absoluto, o montante de receita mais elevado do SSS, configurando um grau de execução orçamental na ordem dos 49,3% do respectivo orçamento anual corrigido, de € 15.035,4 milhões, registando o segundo nível de execução mais elevado, logo a seguir ao observado no subsistema de Solidariedade com 49,8%.

A parcela mais representativa do total da receita cobrada neste período pelo sistema Previdencial – Repartição é a referente às “Contribuições para a Segurança Social”, que representa cerca de 81,2% daquele volume global. Dos restantes capítulos, destaque para as fracções de 9,5% e 7,2% respeitantes, respectivamente, ao “Saldo da gerência anterior” e às “Transferências correntes”, enquanto os remanescentes capítulos significam, individualmente, parcelas iguais ou inferiores a 0,7% da receita global obtida.

Relativamente aos níveis de execução orçamental registados no período aqui analisado, evidência para o referente às “Outras receitas correntes” com uma taxa de execução orçamental de 110,9%³⁰ e para ao “Saldo da gerência anterior” que se encontra, nesta data, totalmente integrado (€ 700,6 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, € 6.019,4 milhões, configurando uma taxa de execução orçamental de 48,0% da respectiva previsão anual de € 12.539,3 milhões.

O grau de execução orçamental ostentado no capítulo “Rendimentos da propriedade” é de 99,7% (cerca de € 53,3 milhões em termos absolutos), devendo-se este desempenho, essencialmente, aos grupos “Juros – Sociedades financeiras” cuja execução se situou em 104,7% e “Juros – Instituições sem fins lucrativos” com 88,1%. Ainda neste capítulo, o grupo “Juros – Administração pública”, apresenta um grau de execução de apenas 3,1%, enquanto pelo grupo “Rendas” foram cobrados

quase € 1,5 milhões, correspondendo a uma execução de 38,8%.

Do montante inscrito em “Juros - Sociedades financeiras” a maioria está atribuída ao IGFSS que justifica as elevadas taxas de execução:

- “Pelo aumento da taxa de juro.” (...). Que registou sucessivos aumentos até se fixar, em 03.07.2008, nos 4,25%³¹, mantendo-se neste patamar até 31.08.2008;
- “Pelo aumento do prazo médio associado às aplicações que faz com que o IGFSS consiga melhores spreads comparativamente com as taxas praticadas no Mercado Monetário Interbancário (MMI)”;

Contribuiu ainda para a elevada execução a receita cobrada: pelo ISS pelo DAISS e pelas Regiões Autónomas que, questionados pelo IGFSS, apresentaram as seguintes justificações:

- O ISS refere que “o elevado grau de execução orçamental no primeiro semestre de 2008, relativo a juros de disponibilidades bancárias, deve-se ao saldo existente até Abril de 2008. Durante os meses de Maio e Junho o ISS, IP procedeu à devolução ao IGFSS das disponibilidades existentes, quer do próprio ano quer de anos anteriores”.
- O DAISS esclarece que a elevada execução de “Juros – Sociedades financeiras” “(...) deve-se à remuneração dos saldos médios dos depósitos à ordem dos montantes transferidos para o Departamento por entidades estrangeiras, para pagamento dos benefícios de que são devedoras.”³².
- Quanto às “Regiões Autónomas, «o incremento da receita encontra explicação no aumento da taxa de juro e na melhor negociação com a banca relativa às remunerações dos depósitos»,

³⁰ Dos € 4.140,5 mil de receitas arrecadadas para um orçamento corrigido de € 3.733,4 mil, em 31.06.2008, cerca de € 3.344,3 mil, corresponde ao valor recebido da Suíça, através do DAISS, relativo à retrocessão de contribuições.

³¹ Em 31.12.2006, situava-se em 3,5%. Durante o ano de 2007, mais propriamente no dia 08.03.2007, a taxa fixou-se em 3,75%.

³² O DAISS esclarece, ainda, que “A rentabilização dos montantes disponíveis é feita, sem atrasos de liquidação dos benefícios aos seus destinatários, tirando-se proveito exclusivamente dos dias necessários à identificação dos créditos e ao processamento dos benefícios”.

no caso da Madeira, e ao aumento do capital aplicado que origina um valor superior de juros nos Açores.”

Relativamente ao segundo grupo, “Juros – Instituições sem fins lucrativos”, segundo esclarece o IGFSS, o elevado grau de execução “(...) prende-se com o facto do pagamento dos juros relativos às Vendas a Prestações estar indexado à taxa Euribor a 6 meses. A previsão inicial foi efectuada com base numa taxa de 4%, não correspondendo às taxas efectivas da Euribor a 6 Meses que se situaram em média (1.º semestre) nos 4,71%”.

A baixa taxa de execução do Grupo “Juros – Administração Pública”, (3,1% dos € 141.808,0 orçamentados) deve-se, segundo o IGFSS, ao facto de a previsão de receita orçamentada neste grupo englobar, incorrectamente, o montante de € 132.924,0 a transferir para o Grupo R.05.02 “Juros – Sociedades financeiras”, acrescentando que, “Nestes termos, a execução orçamental registada no 2.º trimestre no montante de 4.441,67 € corresponde a cerca de 50% do montante de 8.884 € que deverá ser a previsão de receita deste Grupo.”.

A taxa de execução referente ao capítulo “Taxas multas e outras penalidades” situa-se em 81,3% face a um orçamento corrigido na ordem dos € 49,9 milhões, apresentando a “Venda de bens de investimento”, um índice de cobrança de 80,0% do respectivo orçamento anual corrigido de quase € 12,0 milhões³³, enquanto a “Venda de bens e serviços correntes”, com cerca de € 254,6 mil orçamentados, exhibe um grau de execução de 51,7%, repartido entre os grupos “Serviços” e “Venda de bens” na proporção de 65,8% e 40,8%, respectivamente. O capítulo “Transferências correntes” apresenta um nível de execução de 43,1% resultado de execuções aproximadas dos seus grupos “Administração Central” (45,3%) e “Resto do Mundo” (42,6%). Com um grau de execução inferior encontram-se as “Reposições não abatidas nos pagamentos” com 27,4% dos cerca de 180,6 milhões do orçamento corrigido em 30.06.2008.

Por conta das “Receitas de capital”, cujo orçamento ascende, no final do 2.º Trimestre, a cerca de € 273,0 milhões, foram arrecadados, aproximadamente, € 9,6 milhões, respeitantes, na quase totalidade, à rubrica “Venda de Bens de Investimento”. Dos restantes grupos, apenas as “Outras receitas de capital” apresentam execução

(cerca de 33,3% dos € 2.892,0 orçamentados) a que corresponde, em valor absoluto, uma receita de € 963,4. Assim, os capítulos “Transferências de capital”, “Activos financeiros” e “Passivos Financeiros” que, conjuntamente, representam cerca de 95,6% do orçamento corrigido deste agregado, apresentam uma execução nula. Sobre esta situação, semelhante à verificada no trimestre anterior, o IGFSS, esclareceu, à data, que, relativamente ao capítulo “Activos Financeiros”, “(...) do valor orçamentado neste capítulo, € 480.372,0 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 segundo Trimestre de 2008 o sistema Previdencial – Repartição recebeu do sistema de Protecção Social de Cidadania – subsistema de Solidariedade cerca de € 128.451,4 mil, o correspondente a 50,0% do montante orçamentado, conforme decorre da Lei do Financiamento do SSS³⁴.

Conforme o Tribunal reconheceu nos últimos RAEOSS, tem-se vindo a verificar um progresso ao nível da transparência da informação relativa às transferências efectuadas intra-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 República³⁵. 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 e 2007, que aponta para que sejam inscritos, nos competentes mapas legais derivados, definidos pela LEO, de forma visível, todos os fluxos financeiros realizados entre os subsistemas³⁶.

³³ A elevada taxa de execução na venda de bens de investimento, já verificada no 1.º Trimestre, deve-se, segundo o IGFSS, essencialmente, à alienação de um imóvel no montante de € 6 milhões.

³⁴ Cfr. alínea e) do n.º 1 do art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro.

³⁵ Cfr. Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

³⁶ Cfr. pág. 41 do RAEOSS n.º 1/2008; pág. 48 do RAEOSS n.º 2/2008; pág. 10 do RAEOSS n.º 3/2008; pág. 236 do volume I e pág. 40 do volume II do Parecer sobre a CGE de 2006, disponíveis em www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

WJ

Sobre esta matéria, o IGFSS, em sede de contraditório relativo ao RAEOSS do 2.º Trimestre de 2008, refere ter sido tomada em consideração a referida recomendação, mas que, em 2008, haveria que manter a estrutura dos mapas aprovados pela Assembleia da República.

II.2 Despesas

No Quadro 2 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 Previdencial – Repartição, verificados até final de Junho deste ano.

Quadro - 2 – SS – Anexo I – Execução Orçamental das Despesas do Sistema Previdencial – Repartição (Janeiro de Junho de 2008)

(em euros)

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Execução
Agrup.	Subagrup.				
Despesas Correntes					
01		Despesas com o pessoal	189.217.198,0	90.343.627,6	47,7
02		Aquisição de bens e serviços	51.610.112,0	18.399.958,5	35,7
03		Juros e outros encargos	4.867.357,0	86.528,7	1,8
04		Transferências correntes	12.753.539.059,0	5.385.697.340,0	42,2
	03	Administração central	652.866.458,0	316.715.701,4	48,5
	04	Administração local	22.244.050,0	11.121.500,0	50,0
	08	Famílias	12.068.628.551,0	5.054.010.935,7	41,9
	09	Resto do mundo	9.800.000,0	3.849.202,9	39,3
05		Subsídios	1.391.798.067,0	231.460.911,4	16,6
06		Outras despesas correntes	12.196.074,0	7.607.901,2	62,4
	02	Diversas	12.196.074,0	7.607.901,2	62,4
Despesas de Capital					
07		Aquisição de bens de capital	32.890.576,0	4.096.936,2	12,5
	01	Investimentos	32.890.576,0	4.096.936,2	12,5
08		Transferências de capital	700.000,0	216.500,0	30,9
	03	Administração central	500.000,0	150.000,0	30,0
	07	Instituições sem fins lucrativos	200.000,0	66.500,0	33,3
09		Activos financeiros	518.000,0	7.918,0	1,5
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	5.737.917.621,6	39,0

Transferências intra-subsistemas

08	06	Transferências para sistema Previdencial - Capitalização	594.322.246,8	509.536.949,4	85,7
----	----	--	---------------	---------------	------

Fonte: OSS 2008, IGSSS

O montante global da despesa realizada pelo sistema em análise ascendeu a cerca de € 5.737,9 milhões – o montante de gastos mais elevado do SSS, mas o que apresenta a mais baixa taxa de execução orçamental (39,0% da dotação anual corrigida de € 14.697,3 milhões).

O agrupamento preponderante nos gastos totais realizados até ao final do segundo Trimestre de 2008 pelo sistema em estudo, as “Transferências Correntes”, representa 93,9% daquele montante global, ou seja, € 5.385,7 milhões, sendo, desta

importância, transferida para o subagrupamento “Famílias”³⁷ a sua quase totalidade (cerca de 93,8%), enquanto as componentes respeitantes aos “Subsídios” e às “Despesas com o pessoal” representam, respectivamente, 4,0% e 1,6% do total

³⁷ As transferências para as “Famílias” referem-se ao pagamento de prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdidos em consequência da verificação de eventualidades, tais como: pensões, desemprego, doença, maternidade, entre outras.



Tribunal de Contas

nrj

das despesas efectuadas no decurso dos dois primeiros trimestres do ano. As demais parcelas equivalem, no seu conjunto, aos restantes 0,5% da globalidade da despesa realizada.

Quanto aos níveis de execução orçamental observados neste sistema, no período em análise, constata-se que o agrupamento relativo às “*Outras despesas correntes*” ostenta a taxa mais elevada, na ordem dos 62,4% da respectiva previsão corrigida de cerca de € 12,2 milhões, seguindo-se, por ordem decrescente, a componente relativa às “*Despesas com o Pessoal*”, com um grau de realização de 47,7% dos € 189,2 milhões orçamentados; as “*Transferências Correntes*”, com uma taxa de execução de 42,2%, revelando gastos na ordem dos € 5.385,7 milhões, face a um montante orçamentado de cerca de € 12.753,5 milhões³⁸. Com níveis de execução de 35,7% e 30,9% encontram-se, respectivamente, os Agrupamentos “*Aquisição de Bens e Serviços*” e “*Transferências de Capital*”.

Seguem-se, com desempenhos orçamentais mais modestos, os “*Subsídios*” com 16,6% dos cerca de € 1.391,8 milhões inscritos no orçamento corrigido. Esta dotação, segundo informação prestada pelo IGFSS em sede de RAEOSS relativo ao 1.º trimestre de 2008, corresponde, 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 se desencadeou “*(...) o processamento da maioria dos pagamentos já efectuados até esta data no âmbito do QREN*”. No agrupamento “*Aquisição de Bens de Capital*”, observa-se uma taxa de execução de 12,5%³⁹ e, nos “*Juros e outros encargos*”, a execução orçamental não foi além dos 1,8% do orçamento corrigido de quase € 4,9 milhões. Finalmente, o agrupamento respeitante aos “*Activos Financeiros*” apresenta um

grau de execução de apenas 1,5%⁴⁰ e os “*Passivos Financeiros*” não evidenciam qualquer execução orçamental no final do Trimestre em estudo, esclarecendo o IGFSS, quanto a este facto, que o valor orçamentado em “*Activos Financeiros*” neste Instituto é uma estimativa de despesa a incorrer com a aquisição deste tipo de bens “*(...) no âmbito das dações em cumprimento de obrigações contributivas (...)*”.

A componente Repartição transferiu para a componente Capitalização cerca de € 509,5 milhões correspondendo € 500,0 milhões ao saldo de 2007 e os restantes € 9.536,9 mil ao produto de alienação de imóveis, respeitando € 8.027,2 mil⁴¹, ao 1.º Trimestre e € 1.509,8 mil⁴² ao 2.º Trimestre de 2008. 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 sede de Pareceres sobre a CGE.

³⁸ Dentro deste agrupamento foram as Transferências para a “*Administração Local*” que apresentaram uma maior taxa de execução, cerca de 50,0%, seguida das Transferências para a “*Administração central*” com 48,5%, mas, em valor absoluto, destacam-se as “*Transferências correntes - famílias*” com cerca de € 5.054,0 milhões executados a que corresponde um nível de execução de 41,9%.

³⁹ Induzida, segundo informou o IGFSS, pela execução do orçamento do PIDDAC que tem valores mais expressivos nos últimos meses do ano.

⁴⁰ O IGFSS informou, em sede de RAEOSS n.º 3/2008, relativo ao 1.º trimestre de 2008, que o valor orçamentado em “*Activos Financeiros*” é uma estimativa de despesa a incorrer com a aquisição deste tipo de bens no âmbito das dações em cumprimento de obrigações contributivas.

⁴¹ Sendo provenientes de receitas arrecadadas nos meses de Janeiro (€ 184,8 mil), Fevereiro (€ 1.086,3 mil) e Março (€ 6.756,1 mil) do corrente ano.

⁴² Resultam da arrecadação de receitas nos meses de Abril (€ 406,6 mil), Maio (€ 567,1 mil) e Junho (€ 536,1 mil) do corrente ano.

III. SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO

III.1 Receitas

Os dados do orçamento para 2008 e a respectiva execução reportada a 30 de Junho, relativos ao sistema Previdencial – Capitalização, são apresentados no Quadro 3.

Quadro - 3 – SS – Anexo I – Execução Orçamental das Receitas do Sistema Previdencial – Capitalização (Janeiro de Junho de 2008)

(em euros)

Classificação Económica		Receitas	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Execução
Capítulo	Grupo				
		<i>Receitas Correntes</i>			
03		Contribuições para a Segurança social	477.159.223,0	238.578.000,0	50,0
	01	Subsistema previdencial	477.159.223,0	238.578.000,0	50,0
05		Rendimentos da propriedade	316.957.910,0	156.749.614,6	49,5
	01	Juros - Sociedades e quase-sociedades não financeiras	661.297,0	1.946.454,1	294,3
	02	Juros - Sociedades financeiras	1.829.934,0	13.601.509,8	743,3
	03	Juros - Administrações públicas	238.536.251,0	102.593.247,3	43,0
	06	Juros - Resto do mundo	54.600.844,0	15.990.169,5	29,3
	07	Divid. e particip. nos lucros de soc. e quase soc. não financeiras	8.010.540,0	18.854.852,2	235,4
	08	Divid. e particip. nos lucros de sociedades financeiras	11.202.975,0	2.702.455,7	24,1
	10	Rendas	2.116.069,0	1.060.926,0	50,1
07		Venda de bens e serviços correntes	95.450,0	9.921,4	10,4
	02	Serviços	95.450,0	9.921,4	10,4
		<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	2.632.942.952,9	43,0
		<i>Outras Receitas</i>			
16		Saldo de gerência do ano anterior	579.273.212,6	579.273.212,6	100,0
	01	Saldo orçamental	579.273.212,6	579.273.212,6	100,0
		Total Sistema Previdencial - Capitalização	7.512.556.001,6	3.607.553.701,5	48,0

Transferências intra-subsistemas

10	06	Transferências do sistema Previdencial - Repartição	594.322.246,8	509.536.949,4	85,7
-----------	-----------	---	----------------------	----------------------	-------------

Fonte: OSS 2008, IGFSS

No final do 2.º Trimestre de 2008, a receita global obtida pelo sistema em epígrafe ascendeu a cerca de € 3.607,6 milhões, valor que traduz um nível de execução orçamental na ordem dos 48% do respectivo montante anual estimado de € 7.512,6 milhões⁴³.

O capítulo com maior significado no volume global dos recursos financeiros do sistema Previdencial – Capitalização respeita aos “Activos Financeiros”, responsável por 73,0% da receita

⁴³ 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 de património (...)”.



Tribunal de Contas

NRJ

arrecaçada nos seis primeiros meses de 2008 e apresenta uma taxa de execução orçamental de 43,0%, fracção que significa, em valor absoluto, € 2.632,9 milhões recebidos face aos cerca de € 6.122,7 milhões orçamentados. A segunda parcela com maior significado respeita à integração do “Saldo de gerência do ano anterior” (16,1% do total dos recursos obtidos até final do 2.º Trimestre de 2008), correspondente a, sensivelmente, € 579,3 milhões.

No Capítulo “Contribuições para a Segurança Social”, com um peso de 6,6% no montante global das receitas do Sistema Previdencial – Capitalização, foram executados cerca de € 238,6 milhões, ou seja, metade das previsões inscritas no orçamento corrigido⁴⁴. A parcela relativa aos “Rendimentos da propriedade” apresenta um nível de execução orçamental na ordem dos 49,5%, a que corresponde, aproximadamente, € 156,7 milhões dos cerca de € 317,0 milhões orçamentados. Dentro deste capítulo, salientam-se, em termos de execução, o grupo “Juros – Sociedades financeiras”, com 743,3% (correspondendo a receitas ligeiramente superiores a € 13,6 milhões, face a um orçamento corrigido de um pouco mais de € 1,8 milhões) e os Grupos “Juros – Sociedades e quase sociedades não financeiras” e “Dividendos e participações nos lucros de soc. e quase soc. não financeiras” com níveis de execução de 294,3% e 235,4%, respectivamente⁴⁵. Destaca-se, ainda, em termos de volume, os “Juros – Administrações públicas” que representam 65,5% da execução total do capítulo “Rendimentos da propriedade” e que apresentam uma execução de 43,0% dos € 238,5 milhões previstos no orçamento corrigido. Por último, nota para o capítulo “Venda de bens e serviços correntes”, com uma execução de 10,4% dos quase € 95,5 mil orçamentados e, sem qualquer execução orçamental no final do Trimestre, continua o Capítulo “Venda de Bens de Investimento”⁴⁶.

Como já se havia referido aquando da análise da componente Repartição do sistema Previdencial, até ao final de Junho de 2008, a componente Capitalização beneficiou de transferências da componente Repartição no montante de € 509,5 milhões, correspondendo € 500,0 milhões ao saldo de 2007 e os restantes € 9.536,9 mil ao produto de alienação de imóveis, respeitando € 8.027,2 ao 1.º Trimestre e € 1.509,8 do 2.º Trimestre de 2008.

⁴⁴ As transferências para o Sistema Previdencial – Capitalização estão a ser efectuadas por duodécimos de acordo com o valor orçamentado.

⁴⁵ Segundo informou o IGFSS, a elevada execução orçamental deste Grupo, justificada pelo 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”.

⁴⁶ Que segundo informação prestada pelo IGFCSS ao IGFSS, em sede de RAEOSS n.º 3/2008, se deve à “(...) ausência de

oportunidades de investimento verificadas ao nível do mercado imobiliário (...)”.

III.2 Despesas

No Quadro 4 encontram-se os valores do orçamento corrigido e a execução orçamental da despesa, realizada no primeiro semestre de 2008, pelos vários agrupamentos da componente Capitalização do sistema Previdencial.

Quadro - 4 – SS – Anexo I – Execução Orçamental das Despesas do Sistema Previdencial – Capitalização (Janeiro de Junho de 2008)

(em euros)

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Execução
Agrup.	Subagrup.				
		<i>Despesas Correntes</i>			
01		Despesas com o pessoal	1.445.222,0	567.508,6	39,3
02		Aquisição de bens e serviços	1.529.773,0	398.642,0	26,1
03		Juros e outros encargos	3.494.727,0	1.043.803,0	29,9
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	34.168,1	0,2
	01	Investimentos	15.348.017,0	34.168,1	0,2
09		Activos financeiros	8.085.022.709,4	3.673.216.531,5	45,4
Total Sistema Previdencial - Capitalização			8.106.878.248,4	3.675.260.653,1	45,3

Fonte: OSS 2008, IGFSS

A dotação corrigida para 2008 relativa ao sistema em epígrafe, ascendia a, aproximadamente, € 8.106,9 milhões, tendo sido expendidos, no período compreendido entre Janeiro e Junho deste ano, cerca de € 3.675,3 milhões, montante que traduz a segunda taxa de execução orçamental mais elevada do SSS, 45,3%.

No que concerne ao peso relativo de cada parcela no volume global da despesa do sistema Previdencial – Capitalização, destaca-se a parcela respeitante aos “Activos Financeiros”, cujo dispêndio totaliza, no final do 2.º Trimestre, aproximadamente, 99,9% daquele montante global, isto é, € 3.673,2 milhões, correspondente a uma execução de 45,4%.

Relativamente à análise dos restantes graus de execução orçamental verificados no final de Junho de 2008, nas diversas componentes da despesa deste sistema, destaca-se, com uma taxa de 39,3%, as “Despesas com o Pessoal” (€ 567,5 mil), seguindo-se, com níveis próximos de execução (29,9% e 26,1%), os “Juros e outros Encargos” e a “Aquisição de Bens e Serviços”, a que correspondem despesas de € 1.043,8 mil e € 398,6 mil, respectivamente. A rubrica relativa à “Aquisição de

bens de capital”, subagrupamento “Investimentos”⁴⁷, apresenta um nível de execução orçamental quase nulo (0,2%), face aos € 15,3 milhões orçamentados, enquanto o agrupamento “Outras despesas correntes” continua a não apresentar qualquer execução dos € 37,8 mil orçamentados, devido ao facto desta dotação se destinar a fazer face ao pagamento de taxas de conservação de esgotos dos edifícios da carteira de activos do FEFSS, ocorrendo a primeira prestação em Setembro e a segunda em Novembro, conforme informação do IGFSS.

⁴⁷ Segundo a informação que o IGFSS obteve do IGCSS, “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”.



Tribunal de Contas

nrj

IV. SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE

IV.1 Receitas

No Quadro 5 apresenta-se o orçamento e respectiva execução do subsistema de Solidariedade do Sistema de Protecção Social de Cidadania observada no termo do segundo Trimestre de 2008.

Quadro - 5 – SS – Anexo I – Execução Orçamental das Receitas do subsistema de Solidariedade (Janeiro de Junho de 2008)

(em euros)

Classificação Económica		Receitas	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Execução
Capítulo	Grupo				
		Receitas Correntes			
04		Taxas, multas e outras penalidades	21.147,0	2.781,4	13,2
06		Transferências correntes	4.291.053.545,0	2.127.280.541,0	49,6
	03	Administração central	4.291.053.545,0	2.127.280.541,0	49,6
07		Venda de bens e serviços correntes	5.100,0	0,0	0,0
	01	Venda de bens	50,0	0,0	0,0
	02	Serviços	5.050,0	0,0	0,0
08		Outras receitas correntes	522.293,0	0,0	0,0
	01	Outras	522.293,0	0,0	0,0
		Outras Receitas			
15		Reposições não abatidas nos pagamentos	9.240.529,0	14.414.977,0	156,0
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	9.240.529,0	14.414.977,0	156,0
		Total do subsistema de Solidariedade	4.300.842.614,0	2.141.698.299,4	49,8

Transferências intra-sistemas/subsistemas

10	06	Transferências do subsistema Protecção Familiar		39.082.256,9	
----	----	---	--	--------------	--

Fonte: OSS 2008, IGFSS

Do montante inscrito no orçamento para 2008 relativo ao subsistema Solidariedade, na ordem dos € 4.300,8 milhões, foram recebidos, até 30 de Junho, cerca de € 2.141,7 milhões, a que corresponde uma taxa de execução orçamental de 49,8%.

O capítulo com maior peso neste subsistema, as “Transferências correntes” provenientes da “Administração central” do Estado, representa, isoladamente, 99,3% do valor total da receita arrecadada no primeiro semestre de 2008 – cerca de € 2.127,3 milhões, em valor absoluto. Dos remanescentes 0,7% da receita, destaca-se o capítulo “Reposições não abatidas nos pagamentos”

a que corresponde o maior nível de execução, 156,0% (€ 14,4 milhões) para um orçamento corrigido de apenas € 9,2 milhões. No que respeita a esta situação, bem como o decréscimo verificado, do 1.º para o 2.º Trimestre de 2008, nas receitas arrecadadas neste capítulo, no montante de € 3,7 milhões, esclarece o IGFSS que resultaram “(...) do facto de terem sido efectuadas contabilizações de reposições de pensões no Subsistema de Solidariedade quando deveriam ter sido no Subsistema Previdencial” e que “(...) as correcções foram distribuídas por vários meses, tendo em consideração a receita contabilizada em cada mês.”.

Relativamente aos graus de execução orçamental registados no final de Junho de 2008 nos vários capítulos do subsistema Solidariedade, verifica-se que, quanto às “*Transferências correntes*” da “*Administração central*” do Estado, apresentavam um índice executado de 49,6% do respectivo orçamento anual na ordem dos € 4.291,1 milhões. Por seu lado, com apenas 13,2% executados, de uma previsão anual de € 21,1 mil, encontra-se a parcela relativa às “*Taxas, multas e outras penalidades*”. Este grau de execução justifica-se pela redução da receita proveniente das coimas dos beneficiários neste semestre de 2008⁴⁸.

Nos capítulos “*Venda de bens e serviços correntes*” (com um orçamento de € 5,1 mil) e “*Outras receitas correntes*” (com € 522,3 mil orçamentados) não se verificou qualquer execução. No que respeita a este último capítulo, a justificação para a ausência de execução é a mesma da referida no 1.º trimestre, tendo o IGFSS esclarecido que a quase totalidade do valor orçamentado está inscrito no orçamento do ISS, informando este último Instituto, que “*os valores mais significativos contabilizados nesta económica são as prescrições de prestações do Subsistema de Solidariedade relativas a créditos não reclamados*” e que a sua contabilização ocorre, habitualmente, no mês de Dezembro. Sobre este assunto o TC, no REOSS n.º 3/2008, de 29 de Outubro (referente ao 1.º Trimestre de 2008) recomendou a alteração de procedimentos que está a ser analisada em conjunto pelo IGFSS e pelo ISS, encontrando-se o Tribunal a aguardar os desenvolvimentos que daí decorrerão.

No segundo Trimestre de 2008 o subsistema de Solidariedade recebeu do subsistema de Protecção Familiar cerca de € 39.082,3 mil.

⁴⁸ Informação do ISS, IP ao IGFSS, uma vez que o valor orçamentado em “*Taxas multas e Outras penalidades*” está inscrito, na quase totalidade, no orçamento de receita daquele Instituto.



Tribunal de Contas

NRJ

IV.2 Despesas

No Quadro 6 é apresentada a execução orçamental da despesa do subsistema Solidariedade, verificada no período compreendido entre Janeiro e Junho de 2008.

Quadro - 6 – SS – Anexo I – Execução Orçamental das Despesas do subsistema de Solidariedade (Janeiro de Junho de 2008)

(em euros)

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Execução
Agrup.	Subagrup.				
		<i>Despesas Correntes</i>			
01		Despesas com o pessoal	61.840.580,0	30.701.014,9	49,6
02		Aquisição de bens e serviços	15.579.382,0	5.953.687,7	38,2
03		Juros e outros encargos	70.382,0	28.109,4	39,9
04		Transferências correntes	3.955.979.378,0	1.737.713.376,6	43,9
	03	Administração central	7.663.664,0	3.552.545,7	46,4
	07	Instituições sem fins lucrativos	25.605.482,0	11.873.628,1	46,4
	08	Famílias	3.922.710.232,0	1.722.287.202,9	43,9
05		Subsídios	575.406,0	211.064,0	36,7
06		Outras despesas correntes	2.638.588,0	2.016.409,9	76,4
	02	Diversas	2.638.588,0	2.016.409,9	76,4
		<i>Despesas de Capital</i>			
07		Aquisição de bens de capital	654.534,0	52.896,7	8,1
	01	Investimentos	654.534,0	52.896,7	8,1
08		Transferências de capital	6.601.505,0	3.300.780,0	50,0
	03	Administração central	6.601.505,0	3.300.780,0	50,0
Total subsistema de Solidariedade			4.043.939.755,0	1.779.977.339,2	44,0

Transferências intra-sistemas/subsistemas

		Transferência para subsistema Protecção Familiar		52.127.171,3	
		Transferência para sistema Previdencial - Repartição	256.902.859,0	128.451.429,5	50,0

Fonte: OSS 2008, IGSSS

No termo do 2.º Trimestre de 2008, o volume global das despesas executadas pelo subsistema em análise ascendeu a, aproximadamente, € 1.780,0 milhões, valor que confrontado com a respectiva dotação orçamental anual de € 4.043,9 milhões, reflecte um nível de execução orçamental de 44,0%.

O agrupamento mais representativo no total da despesa aqui realizada, equivalendo a cerca de 97,6% desta, respeita às "Transferências Correntes", fracção que corresponde, em valor absoluto, a € 1.737,7 milhões (dos quais cerca de 99,1% foram

destinados ao subagrupamento "Famílias"⁴⁹. Segue-se a parcela respeitante às "Despesas com o Pessoal" com um peso de apenas 1,7%, enquanto as remanescentes componentes da despesa

⁴⁹ 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.

correspondem, individualmente, a percentagens iguais ou inferiores a 0,3% do seu total.

Da análise dos graus de execução orçamental observados, no final do 2.º Trimestre, nos vários agrupamentos da despesa do subsistema em análise, constata-se que, a mais elevada, 76,4%, é manifestada pelas “*Outras Despesas Correntes*”, com um pouco mais de € 2 milhões despendidos, para cerca de € 2,6 milhões constantes do orçamento corrigido⁵⁰, seguindo-se-lhe as “*Transferências de Capital*” com uma taxa de execução de 50,0%, correspondendo, em valor absoluto, a cerca de € 3,3 milhões transferidos para a “*Administração central*”. A terceira taxa de execução mais expressiva é ostentada pelas “*Despesas com o Pessoal*”⁵¹ com 49,6% a que corresponde um valor absoluto de € 30,7 milhões dos € 61,8 milhões inscritos no orçamento corrigido. Com um nível de execução um pouco inferior (43,9%) apresentam-se as “*Transferências Correntes*”, agrupamento que registou, neste período, despesas de cerca de € 1.737,7 milhões (no seu orçamento encontram-se inscritas dotações de perto de € 4.000,0 milhões).

Com índices de execução de 39,9%, 38,2% e 36,7%, surgem, respectivamente, as parcelas “*Juros e outros encargos*”, “*Aquisição de bens e serviços*” e “*Subsídios*”. A taxa de execução orçamental mais baixa do subsistema respeita ao agrupamento “*Aquisição de bens de capital*” com 8,1% dos cerca de € 654,5 mil orçamentados em 30.06.2008. Esta baixa taxa de execução orçamental deve-se, segundo informou o IGFSS em sede de RAEOSS n.º 3/2008, ao reduzido montante de gastos registado no subagrupamento “*Investimentos*” no âmbito das despesas de administração, imputadas por subsistemas/sistemas, conforme definido na LBSS.

Por último, refira-se que, até final do segundo Trimestre de 2008, o subsistema de Solidariedade transferiu os montantes de € 52.127.171,3 e € 128.451.429,5 para o subsistema de Protecção Familiar e sistema Previdencial – Repartição, respectivamente⁵².

⁵⁰ Que foi reforçado em € 401,9 mil circunstância, que conforme informou o IGFSS, corresponde “(...) à quota parte da imputação do resultado das alterações orçamentais despesas de administração na rubrica “*Outras despesas correntes*”. Refira-se que no trimestre anterior tinha sido sujeita a uma anulação de € 601,4 mil.

⁵¹ Esta rubrica sofreu uma anulação no montante de € 440,4 mil referente à “*quota parte da imputação do resultado das alterações orçamentais despesas de administração na rubrica «Despesas de Pessoal»*”, conforme informou o IGFSS.

⁵² Cfr. nota de rodapé n.º 26.



Tribunal de Contas

NRJ

V. SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR

V.1 Receitas

No Quadro 7 encontram-se os montantes relativos ao orçamento do subsistema de Protecção Familiar do Sistema de Protecção Social de Cidadania, bem como a correspondente execução orçamental verificada em 30 de Junho de 2008.

Quadro - 7 – SS – Anexo I – Execução Orçamental das Receitas do subsistema de Protecção Familiar (Janeiro de Junho de 2008)

(em euros)

Classificação Económica		Receitas	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Execução
Capítulo	Grupo				
		<i>Receitas Correntes</i>			
04		Taxas, multas e outras penalidades	50.286,0	14.436,1	28,7
06		Transferências correntes	1.230.930.301,0	534.575.277,7	43,4
	03	Administração central	1.230.930.301,0	534.575.277,7	43,4
07		Venda de bens e serviços correntes	572,0	120,0	21,0
	01	Venda de bens	402,0	0,0	0,0
	02	Serviços	170,0	120,0	70,6
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	21.635.837,4	99,1
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	21.822.870,0	21.635.837,4	99,1
		Total do subsistema de Protecção Familiar	1.254.816.952,0	556.225.671,3	44,3

Transferências intra-subsistemas

		Transferência do subsistema Solidariedade		52.127.171,3	
--	--	---	--	--------------	--

Fonte: OSS 2008, IGFSS

O valor global de receita cobrada pelo subsistema em epígrafe que, no final de Junho de 2008, totalizava, aproximadamente, € 556,2 milhões, traduz, face ao respectivo orçamento de € 1.254,8 milhões, um nível de execução orçamental de 44,3%.

A parcela mais significativa deste subsistema respeita às “Transferências correntes”, com cerca de € 534,6 milhões transferidos do grupo “Administração Central”, que significam 96,1% do volume global executado neste Trimestre pelo subsistema em estudo e a que corresponde um nível de execução

de 43,4% dos cerca de € 1.231,0 milhões do orçamento corrigido.

Com a taxa de execução mais elevada, 99,1% dos € 21,8 milhões orçamentados, encontram-se as “Reposições não Abatidas nos Pagamentos”, seguindo-se-lhe, com uma taxa de 43,4% (como atrás referido) o capítulo relativo às “Transferências correntes” e, de imediato, as “Taxas, multas e outras penalidades” e a “Venda de bens e serviços correntes”, com níveis de execução de, respectivamente, 28,7% e 21,0%.

Não se verificou qualquer execução no capítulo “*Outras Receitas Correntes*”, situação que já havia ocorrido no 1.º trimestre e, cuja justificação e procedimentos futuros, se encontram referidos na análise atrás efectuada ao subsistema de Solidariedade (ponto IV.1 do presente anexo).

Por último, é de referir que no segundo Trimestre de 2008 o subsistema de Protecção Familiar recebeu do subsistema de Solidariedade, aproximadamente, € 52.127,2 mil⁵³.

⁵³ Cfr. nota de rodapé n.º 26.



Tribunal de Contas

NRJ

V.2 Despesas

Os montantes relativos à execução orçamental da despesa realizada, até ao final do 2.º Trimestre de 2008, pelo subsistema de Protecção Familiar, são apresentados no Quadro 8.

Quadro - 8 – SS – Anexo I – Execução Orçamental das Despesas do subsistema Protecção Familiar (Janeiro de Junho de 2008)

(em euros)

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Execução
Agrup.	Subagrup.				
		<i>Despesas Correntes</i>			
01		Despesas com o pessoal	18.479.259,0	9.557.483,5	51,7
02		Aquisição de bens e serviços	4.680.189,0	1.903.405,3	40,7
03		Juros e outros encargos	21.814,0	9.028,1	41,4
04		Transferências correntes	1.230.479.555,0	557.068.269,5	45,3
	03	Administração Central	616.684,0	229.822,8	37,3
	08	Famílias	1.229.862.871,0	556.838.446,7	45,3
05		Subsídios	178.340,0	67.788,8	38,0
06		Outras despesas correntes	780.981,0	647.621,4	82,9
	02	Diversas	780.981,0	647.621,4	82,9
		<i>Despesas de Capital</i>			
07		Aquisição de bens de capital	196.814,0	16.989,2	8,6
	01	Investimentos	196.814,0	16.989,2	8,6
		Total subsistema de Protecção Familiar	1.254.816.952,0	569.270.585,7	45,4

Transferências intra-subsistemas

		Transferência para subsistema Solidariedade		39.082.256,9	
--	--	---	--	--------------	--

Fonte: OSS 2008, IGFSS

O valor global da despesa efectuada, até ao final do período aqui analisado, pelo subsistema em epígrafe, ascendeu a cerca de € 569,3 milhões, montante que, face à inscrição orçamental de, aproximadamente, € 1.254,8 milhões, configura uma taxa de execução orçamental das despesas na ordem dos 45,4%.

As “Transferências Correntes”, componente mais representativa no volume global dos gastos efectuados por este subsistema, com um valor realizado de, aproximadamente, € 557,1 milhões, correspondem a 97,9% daquele total, sendo sua a quase totalidade (€ 556,8 milhões) direccionada para

o subagrupamento “Famílias”⁵⁴. As parcelas remanescentes totalizam os restantes 2,1% do volume global despendido até final do 2.º Trimestre, cabendo 1,7% às “Despesas com pessoal”.

Relativamente às taxas de execução orçamental verificadas neste primeiro semestre 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 45,3%. No entanto, a mais elevada performance orçamental do

⁵⁴ Onde se incluem as despesas com a protecção social, designadamente, nas eventualidades encargos familiares, deficiência e dependência.

subsistema (82,9%) é manifestada pela componente “*Outras despesas correntes*”, traduzindo gastos na ordem de € 647,6 mil dos cerca de € 781,0 mil inscritos no seu orçamento corrigido. Segue-se a rubrica “*Despesas com o Pessoal*” com 51,7% despendidos dos cerca de € 18,5 milhões orçamentados, os “*Juros e Outros Encargos*” com uma execução de 41,4%, a que correspondem gastos de cerca de € 9 mil e o agrupamento “*Aquisição de Bens e Serviços*”, com um nível de execução orçamental na ordem dos 40,7% de uma dotação de quase € 4,7 milhões. Com uma execução próxima da verificada neste último agrupamento encontra-se a parcela referente aos “*Subsídios*”, com gastos na ordem dos 38,0% da sua inscrição orçamental de, aproximadamente, € 178,3 mil. A “*Aquisição de bens de capital*” regista a mais baixa taxa de desempenho orçamental, 8,6% dos cerca de € 196,8 mil orçamentados.

Refira-se, ainda, que até ao final do 2.º Trimestre de 2008, o subsistema de Protecção Familiar transferiu para o subsistema de Solidariedade cerca de € 39.082,3 mil.



Tribunal de Contas

NRJ

VI. SUBSISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL

VI.1 Receitas

No Quadro 9 são apresentados os montantes relativos ao Orçamento corrigido e à execução orçamental observada, em 30 de Junho de 2008, no subsistema de Acção Social.

Quadro - 9 – SS – Anexo I – Execução Orçamental das Receitas do subsistema de Acção Social (Janeiro de Junho de 2008)

(em euros)

Classificação Económica		Receitas	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Execução
Capítulo	Grupo				
		Receitas Correntes			
04		Taxas, multas e Outras penalidades	201.460,0	13.301,0	6,6
05		Rendimentos da propriedade	457.000,0	1.447.777,4	316,8
	02	Juros - Sociedades financeiras	457.000,0	1.447.777,4	316,8
06		Transferências correntes	1.684.063.736,0	822.623.443,3	48,8
	03	Administração central	1.493.715.909,0	740.928.093,3	49,6
	07	Instituições sem fins lucrativos	190.302.786,0	81.695.350,1	42,9
	09	Resto do mundo	45.041,0	0,0	0,0
07		Venda de bens e serviços correntes	6.916.199,0	3.937.039,6	56,9
	01	Venda de bens	9.795,0	0,0	0,0
	02	Serviços	6.906.404,0	3.937.039,6	57,0
08		Outras receitas correntes	207.100,0	73.469,9	35,5
	01	Outras	207.100,0	73.469,9	35,5
		Receitas de Capital			
10		Transferências de capital	29.177.632,0	8.301.639,5	28,5
	03	Administração central	13.086.424,0	4.593.572,0	35,1
	09	Resto do mundo	16.091.208,0	3.708.067,5	23,0
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	3.534.247,8	38,6
	01	Reposições não abatidas nos pagamentos	9.150.795,0	3.534.247,8	38,6
16		Saldo de gerência do ano anterior	571.673,3	571.673,3	100,0
	01	Saldo orçamental	571.673,3	571.673,3	100,0
		Total do subsistema de Acção Social	1.730.746.705,3	840.502.591,8	48,6

Fonte: OSS 2008, IGFSS

O volume total da receita arrecadada pelo subsistema de Acção Social, no termo do segundo Trimestre de 2008, ascende a, aproximadamente, € 840,5 milhões, montante este que reflecte um grau

de execução orçamental de 48,6% do respectivo orçamento anual corrigido de € 1.730,7 milhões.

As “*Transferências Correntes*” são a parcela predominante nos recursos obtidos por este subsistema, representando cerca de 97,9% da sua totalidade, ou seja, cerca de € 822,6 milhões. Do valor total transferido, cerca de 90,1% são provenientes da “*Administração central*” do Estado e os restantes 9,9% respeitam às “*Instituições sem fins Lucrativos*”⁵⁵. As “*Transferências de capital*”, com mais de € 8 milhões executados, representam 1,0% daquele total, enquanto as restantes parcelas significam, no seu conjunto, os remanescentes 1,1% da receita total cobrada até 30 de Junho de 2008.

Relativamente à análise dos graus de execução orçamental verificados nos diversos capítulos deste subsistema, salienta-se, por ser o mais elevado, o relativo aos “*Rendimentos de Propriedade*” com um nível de execução de 316,8% para um orçamento corrigido de € 457,0 mil⁵⁶. Segundo o IGFSS, esta elevada taxa de execução orçamental é justificada “*(...) pelo aumento da taxa de juro e pelo aumento do prazo médio associado às aplicações que faz com que o IGFSS consiga melhores spreads comparativamente com as taxas praticadas no Mercado Monetário Interbancário.*”

O “*Saldo de gerência do ano anterior*” no montante de € 571,7 mil, encontra-se totalmente integrado, enquanto a “*Venda de Bens e Serviços Correntes*” apresenta um nível de execução de 56,9% dos cerca de € 6,9 milhões orçamentados e as “*Transferências correntes*” observou uma taxa de execução de 48,8% face aos € 1.684,0 milhões inscritos no orçamento corrigido. Segue-se, com uma taxa de 38,6%, as “*Reposições não Abatidas nos Pagamentos*”, que representam, em valores absolutos, € 3,5 milhões repostos, para cerca de € 9,2 milhões orçamentados. Próximo desta execução encontra-se o capítulo “*Outras Receitas Correntes*” com uma execução de 35,5%, o equivalente a € 73,5 mil.

As “*Transferências de capital*” apresentam um montante executado de 28,5% da respectiva previsão orçamental de, sensivelmente, € 29,2 milhões, concorrendo para esta execução as transferências da “*Administração Central*” e do

“*Resto do Mundo*” com taxas de execução de 35,1% e 23,0%, respectivamente. Por fim, com um desempenho orçamental pouco significativo (6,6%) encontram-se as “*Taxas, multas e outras penalidades*”⁵⁷, enquanto os “*Activos Financeiros*” e as “*Outras Receitas de Capital*”, apresentam, no termo do período em análise, execução orçamental nula.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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 já ter iniciado, no âmbito da Tesouraria Única, o processo de gestão unificada dos fluxos financeiros referentes ao FSS.

⁵⁷ O IGFSS informou, em sede de RAEOSS n.º 3/2008, 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.*”



Tribunal de Contas

NRJ

VI.2 Despesas

No Quadro 10 estão inscritos, com referência a 30 de Junho de 2008, os valores do orçamento corrigido e as respectivas taxas de execução orçamental das despesas efectuadas por conta do subsistema de Acção Social.

Quadro - 10 – SS – Anexo I – Execução Orçamental das Despesas do subsistema de Acção Social (Janeiro de Junho de 2008)

(em euros)

Classificação Económica		Despesas	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Execução
Agrup.	Subagrup.				
<i>Despesas Correntes</i>					
01		Despesas com o pessoal	106.804.624,0	48.412.842,0	45,3
02		Aquisição de bens e serviços	39.870.172,0	11.953.195,8	30,0
03		Juros e outros encargos	66.937,0	17.551,4	26,2
04		Transferências correntes	1.449.160.569,0	654.111.893,6	45,1
	01	Sociedades e quase sociedades não financeiras	2.035.000,0	0,0	0,0
	03	Administração central	54.262.207,0	25.768.572,8	47,5
	05	Administração local	6.486.476,0	1.297.936,0	20,0
	07	Instituições sem fins lucrativos	1.279.821.503,0	579.994.793,2	45,3
	08	Famílias	106.555.383,0	47.050.591,6	44,2
05		Subsídios	24.138.555,0	4.898.033,2	20,3
06		Outras despesas correntes	2.495.543,0	1.351.901,5	54,2
	02	Diversas	2.495.543,0	1.351.901,5	54,2
<i>Despesas de Capital</i>					
07		Aquisição de bens de capital	8.759.236,3	1.860.864,9	21,2
	01	Investimentos	8.759.236,3	1.860.864,9	21,2
08		Transferências de capital	85.874.929,0	8.435.257,0	9,8
	04	Administração regional	194.789,0	18.560,1	9,5
	07	Instituições sem fins lucrativos	85.317.623,0	8.330.854,5	9,8
	09	Resto do mundo	362.517,0	85.842,4	23,7
Total do subsistema Acção Social			1.717.170.565,3	731.041.539,5	42,6

Fonte: OSS 2008, IGFSS

O montante global dos gastos efectuados pelo subsistema de Acção Social, até ao final do segundo Trimestre do ano, ascende a cerca de € 731,0 milhões, traduzindo, deste modo, um nível de execução orçamental de 42,6% face aos € 1.717,2 milhões inscritos no orçamento corrigido para 2008.

O agrupamento “Transferências Correntes” é o que regista maior peso relativo na despesa total realizada pelo subsistema em estudo, na ordem de

89,5%, o que equivale, em valor absoluto, a cerca de € 654,1 milhões (refira-se que, deste montante, cerca de 88,7% – quase € 580,0 milhões – foram transferidos para o subagrupamento “Instituições sem fins lucrativos”⁵⁸). O agrupamento referente às

⁵⁸ 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

“Despesas com o Pessoal” apresenta o segundo maior volume do dispêndio executado pelo presente subsistema, correspondendo a 6,6% do seu valor global, ou seja, cerca de € 48,4 milhões. As remanescentes parcelas deste subsistema perfazem os restantes 3,9% das despesas totais ocorridas nos primeiros seis meses de 2008, sendo o agrupamento mais representativo, com 1,6%, as “Aquisições de bens e serviços”.

No tocante à análise dos graus de execução orçamental verificados nas diversas parcelas deste subsistema, destaca-se com 54,2% de uma dotação corrigida de cerca de € 2,5 milhões, o agrupamento “Outras Despesas Correntes”, sendo a segunda taxa mais elevada patenteada pelas “Despesas com o Pessoal” com uma execução de 45,3% dos cerca de € 106,8 milhões do orçamento corrigido em 30.06.2008. Muito próximo destes níveis, encontram-se as “Transferências Correntes” com 45,1%⁵⁹, seguindo-se o agrupamento “Aquisição de Bens e Serviços” com cerca de € 12 milhões pagos, correspondentes a um nível executado de 30,0% face aos cerca de € 39,9 milhões constantes do orçamento corrigido.

O agrupamento relativo a “Juros e Outros Encargos” configura um índice de execução orçamental de 26,2% dos quase € 67,0 mil orçamentados. Por seu lado, com um montante executado, no termo do período em análise, de um pouco menos de € 1,9 milhões, traduzindo um desempenho orçamental de 21,2%, encontra-se a componente relativa a “Aquisição de Bens de Capital” e, com um nível de execução de 20,3% dos € 24,1 milhões orçamentados, surgem os “Subsídios”⁶⁰.

Por último, o mais modesto grau de execução orçamental aqui observado, na ordem dos 9,8% da respectiva dotação orçamental corrigida e que totaliza cerca de € 85,9 milhões, respeita ao agrupamento “Transferências de Capital”, sendo que, para este nível de execução, contribuíram os subagrupamentos “Administração regional” e “Instituições sem fins lucrativos”, com graus de execução de 9,5% e 9,8%, respectivamente. Quanto a estes agrupamentos, informou o IGFSS, que, quanto ao primeiro, a totalidade do valor orçamentado “(...) está atribuído à Região Autónoma dos Açores que justifica a baixa execução pelo facto dos valores enviados para validação pelo parceiro da Região Autónoma da Madeira do projecto ESCALA, projecto desenvolvido no âmbito do INTERREG, estarem, até à data, muito abaixo do orçamento previsto e, ainda, derivado à morosidade nos respectivos processos de validação e reembolso das despesas efectuadas pelas IPSS’s”; no que respeita ao segundo, e de acordo com a informação fornecida em sede de RAEOSS n.º 3/2008, o baixo grau de execução orçamental resulta, essencialmente, da fraca execução dos fundos PIDDAC que se apresenta mais expressiva nos últimos meses do ano, bem como, do período necessário para a aprovação das candidaturas das IPSS.

nas áreas: crianças e jovens, família e comunidade, invalidez e reabilitação e velhice.

⁵⁹ Dentro deste, o subagrupamento “Sociedades e quase sociedades não financeiras”, continua a não apresentar qualquer execução que, conforme esclareceu o IGFSS em sede de RAEOSS relativo ao 1.º Trimestre, se deve ao facto de estar ainda a decorrer o período de aprovação das candidaturas.

⁶⁰ Execução que melhorou significativamente, se comparada com a do 1.º Trimestre, que se situou nos 7,5% e sobre a qual o IGFSS informou 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 FSS (Cfr. o art.º 8.º do Despacho n.º 236/MSSS/96) 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.



ANEXO II

Confirmação de Dados



Tribunal de Contas

NRJ

I. INTRODUÇÃO

Nos anteriores RAEOSS efectuaram-se trabalhos de campo visando compreender os procedimentos inerentes ao registo dos valores da execução orçamental no SIF e identificar as correspondentes práticas, processos ou restrições, deles tendo derivado uma justificada reserva sobre a informação financeira fornecida, na medida em que os seus dados se revelavam provisórios, com frequentes alterações em valores já registados e sem comportar todo o universo de operações e entidades do sector, não apresentando, portanto, a fiabilidade necessária à sua validação por parte do TC.

Foi, entretanto, criado um Grupo de Trabalho⁶¹ que, entre outros objectivos, se propunha ultrapassar os problemas que limitavam a operacionalidade do SIF.

Nas mudanças implementadas encontram-se, por exemplo, a reestruturação orgânica do ISS, a centralização dos procedimentos de contabilização no SIF das prestações sociais e a concentração do orçamento do ISS ao nível da orgânica superior.

No âmbito do Trabalho de Campo realizado no RAEOSS n.º 3/2008, relativo ao 1.º Trimestre de 2008, o IGFSS havia garantido que os dados usados para efeito de acompanhamento da execução orçamental correspondiam já aos produzidos pelo SIF para a quase totalidade dos organismos do sector, uma vez que estes cumpriam os períodos de fecho contabilístico estipulados. Em Portugal Continental, a excepção a esta regra verificava-se nas receitas de “Contribuições e Quotizações” obtidas pelo IGFSS, onde subsistia a necessidade de apuramento extra SIF através de mapas Excel.

Tendo em conta os factos anteriores, justificava-se centrar os esforços nas situações ainda por regularizar no SIF, pelo que, este trabalho, desenvolvido junto do IGFSS, consistiu na inventariação dos procedimentos de apuramento da execução orçamental relativos às “Contribuições e Quotizações” e na identificação das razões que têm inviabilizado o seu registo atempado no SIF.

⁶¹ Criado pelo Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social no sentido de dar cumprimento à recomendação do TC.

II. PROCEDIMENTOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES

II.1. ANTECEDENTES

Os actuais procedimentos, bem como a não obtenção dos valores de execução orçamental das “Contribuições e Quotizações” a partir do SIF devem ser entendidas à luz das mudanças verificadas nos últimos anos:

- i) Entre 2002 e 2006, o valor das “Contribuições e Quotizações” arrecadadas era contabilizado no SIF por via de um interface com o sistema de conta corrente de contribuintes (SGC)⁶². O reflexo dos valores arrecadados no “Mapa 7.2 – Mapa de controlo orçamental – Receita” era efectuado pela movimentação da “Conta 25 – Devedores e credores pela execução do orçamento”, através de lançamentos automáticos⁶³. Todavia, nem sempre estes lançamentos eram possíveis devido a “erros”⁶⁴, sendo os valores registados numa conta de clarificação. No final do ano (fecho de contas) o IGFSS procedia a lançamentos manuais através de uma tabela de repartição, baseada num histórico, nas contas 25 – “Devedores pela execução do orçamento”, de modo a espelhar a execução orçamental da arrecadação total da receita pelas diversas classificações económicas⁶⁵. De notar que no 2.º trimestre de 2006 o valor contabilizado no SIF correspondia a 65,5% do valor obtido por via extra-contabilística, no IGFSS⁶⁶;

⁶² Que permitia a movimentação a débito da conta de “Disponibilidades” (11/12) por contrapartida, a crédito, de uma conta de “Terceiros” (21).

⁶³ Esta conta era movimentada por conta dela própria e não de acordo com as regras do POCISSSS, onde as contas 25 são movimentadas a débito por contrapartida de uma conta de “Terceiros” e a crédito por contrapartida de uma conta de “Disponibilidades”.

⁶⁴ Derivados de falta de consonância entre os elementos constantes das declarações de remunerações e dos documentos de cobrança que originavam os débitos e os créditos, respectivamente, não permitindo a contabilização nas respectivas contas de classificação económica de “Contribuições e Quotizações”.

⁶⁵ Contribuições da entidade empregadora; quotizações dos trabalhadores por conta de outrem; trabalhadores independentes, etc.

⁶⁶ Cfr. RAEOSS n.º 4/2006, de 12 de Outubro.

- ii) A partir de 2007 entrou em produtivo uma nova aplicação de conta corrente de contribuintes (SICC-GC)⁶⁷ passando os movimentos na “Conta 25 - Devedores pela execução do orçamento” a serem efectuados de acordo com as regras do POCISSSS⁶⁸. Todavia, a contabilização dos “erros” continuou a ser feita numa conta de clarificação, mas os valores aqui registados passaram a ser reflectidos no mapa 7.2 – mapa de controlo orçamental – Receita, através de lançamentos automáticos, ao longo do ano, com base numa tabela de imputação construída a partir do histórico. No ano de 2007 o valor registado em contas de clarificação representava 94,2% do montante arrecadado, o que justificou uma reserva geral no Parecer sobre a CGE de 2007 originando a formulação de uma recomendação no sentido de se proceder ao levantamento das situações que levam à contabilização dos valores de contribuições e quotizações em clarificação de modo a assegurar a sua correcta contabilização⁶⁹;
- iii) Em 2008, os constrangimentos ao apuramento da execução orçamental no SIF foram sendo ultrapassados à medida que se dava a implementação gradual dos processos de receita de “Contribuições e Quotizações”. Entendeu-se, no entanto, continuar a apurar o valor desta rubrica de execução orçamental de acordo com o “Plano Financeiro”⁷⁰, considerado mais ajustado à realidade⁷¹, na medida em que algumas operações ainda não se encontravam em produtivo e o atraso no carregamento das DR’s provocava desajustamentos entre débitos e créditos. Note-se que o reflexo da execução orçamental nos respectivos códigos de classificação económica do mapa 7.2 continua a evidenciar constrangimentos, sendo a grande parte automaticamente contabilizada através de uma tabela de imputação a partir de valores registados na conta de clarificação (cerca de 92,8%).

67 De referir que não foi possível concluir todos os processos relacionados com “Contribuições e Quotizações” até ao fecho do exercício.

68 Passando as contas de “Terceiros” e de “Disponibilidades” a ser movimentadas a crédito e a débito, respectivamente, por contrapartida da “Conta 25”.

69 Para mais desenvolvimentos cfr. Recomendação n.º 63/PCGE/2007, pág. 191, Volume I e pág. XII.30, Volume II.

70 O “Plano Financeiro” é o documento onde se registam todos os movimentos financeiros (recebimentos e pagamentos) efectuados ao longo do ano.

71 O apuramento das “Contribuições e Quotizações” por este método tem subjacente o pressuposto de que “(...) a execução do respectivo orçamento da receita e da despesa terão que efectivamente corresponder aos recebimentos e aos pagamentos realizados (...)”, cfr. Circular Normativa do IGFSS n.º 14/CD/05, de 20 de Maio. Este apuramento tem o acompanhamento do Conselho Directivo que vai fazendo uma avaliação das diferenças face aos valores registados em SIF.

II.2. PROCEDIMENTOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Descrevem-se, de seguida, os procedimentos e cálculos que permitiram apurar os valores considerados para a execução orçamental das “Contribuições e Quotizações”, a 30 de Junho de 2008, e que fazem parte da informação sobre a execução orçamental enviada ao TC.

A Direcção de Contabilidade do IGFSS:

1. Toma o valor das “Contribuições e Quotizações” do “Plano Financeiro” (execução), reportado a 30 de Junho, que contém o somatório de todos os depósitos existentes nas diversas contas bancárias do Instituto, até esse dia, e identificáveis como sendo “Contribuições e Quotizações”⁷²;

(em milhares de euros)

Plano Financeiro - 2008	30-Jun
4.1.1. Contribuições e Quotizações (a)	6.107.668,00

(a) Este valor não coincide com o existente actualmente no Plano Financeiro reportado àquela data (6.108.610,72), devido a alterações que haviam sido introduzidas em meses anteriores e que, por lapso, não foram consideradas.

Fonte: IGFSS.

2. Deduz os montantes de receita identificáveis como não respeitando a “Contribuições e Quotizações”:
 - a) Os “Juros de mora de Contribuições” e os “Juros compensatórios”, que estão contabilizados no SIF, nas rubricas R.04.02.01.01 e R.04.02.02, respectivamente. No “Plano Financeiro” estes valores estão misturados com as “Contribuições e Quotizações” (porque não são identificáveis a partir dos depósitos bancários), pelo que o procedimento foi apurar o seu valor através do SIF e diminui-lo aos valores obtidos a partir do “Plano Financeiro”.

(em euros)

SIF	30-Jun
R.04.02.01	36 980 161,19
R.04.02.02	1 842,09

Fonte: SIF.

72 O “Plano Financeiro”, para além das contas protocolares, onde os montantes depositados respeitam, por norma, a Contribuições, inclui outras contas, onde entram diversos tipos de receita, algumas não identificáveis de imediato, geralmente por ausência de informação suficiente, havendo outras em que as dúvidas permanecem. Detectam-se, assim, posteriormente, valores que foram erradamente tomados como sendo de “Contribuições e Quotizações”, estando o “Plano Financeiro” em permanente actualização.



Tribunal de Contas

nrj

- b) Os valores respeitantes à “*Titularização de créditos*”⁷³ constantes da conta 2689997 do POCISSSS. Alguns dos valores que dão entrada nas contas bancárias do Instituto resultam do pagamento de dívidas à segurança social englobadas na operação de titularização de créditos⁷⁴, não sendo passíveis de identificação enquanto tal. Assim, é abatido às “*Contribuições e Quotizações*” constantes do “*Plano Financeiro*” o montante referente aos valores da titularização apurados e a transferir para a entidade gestora (Sagres) fornecido pelo Departamento de Gestão da Dívida (DGD) que tem a cargo a sua monitorização.

(em euros)

SIF – MFC - Operações de Tesouraria	30-Jun
2689997- Titularização de créditos	17.871.254,7

Fonte: IGFSS.

3. Adiciona os valores respeitantes a Dações⁷⁵, que estão considerados no SIF mas sem fluxo financeiro.

(em euros)

SIF	30-Jun
Dações	586.334,00

Fonte: IGFSS.

Refira-se que o apuramento e registo do valor das Dações é um processo transversal ao SSS que implica os seguintes passos:

- O ISS, face à escritura, procede ao registo da cobrança da dívida na conta corrente do contribuinte em SICC;
- Este movimento é registado no SIF pelo Interface SICC-SIF;
- O Departamento de Imóveis do IGFSS procede ao registo no Módulo Imobilizado do SIF (AA), que produz registos nas contas do Razão no SIF;
- O processo é encerrado com o registo, manual, nas “*contas 25*” de despesa e de receita, pela Direcção de Contabilidade do IGFSS.

⁷³ Os valores da receita titularizada são contabilizados em conta de “*Terceiros*” e por “*Operações de Tesouraria*”.

⁷⁴ Apesar destas dívidas terem entrado no valor para efeitos da operação de titularização de créditos da SS, o seu pagamento continuou a fazer-se no mesmo circuito de cobrança das restantes dívidas.

⁷⁵ As dações respeitam a regularizações de dívida de Contribuições através da entrega de um bem por parte do devedor.

Sumarizam-se, no quadro seguinte, os cálculos dos pontos 1 a 3:

(em euros)

Junho de 2008		
Contribuições e Quotizações – Plano Financeiro	+	6.107.668.000,00
Juros de Contribuições e compensatórios	-	36.982.003,28
Titularização	-	17.871.254,76
Dações	+	586.334,00
Contribuições e Quotizações	=	6.053.401.075,96

Fonte: IGFSS.

4. Para o cômputo das “*Contribuições e Quotizações*” relativas à execução orçamental do SSS concorrem ainda os montantes enviados pelas Regiões Autónomas e os respeitantes ao Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos⁷⁶, cabendo à Direcção de Orçamento do Departamento de Orçamento e Conta (DOC) proceder à sua agregação conforme valores no quadro seguinte:

(em euros)

Instituições /Rubrica	Janeiro a Junho 2008
Contribuições e Quotizações (IGFSS)	6.053.401.075,96
Contribuições e Quotizações (RA Madeira)	110.879.721,97
Contribuições e Quotizações (RA Açores)	93.170.775,59
Contribuições e Quotizações (Banca dos Casinos)	483.378,45
Total	6.257.934.951,97

Fonte: IGFSS – DOC.

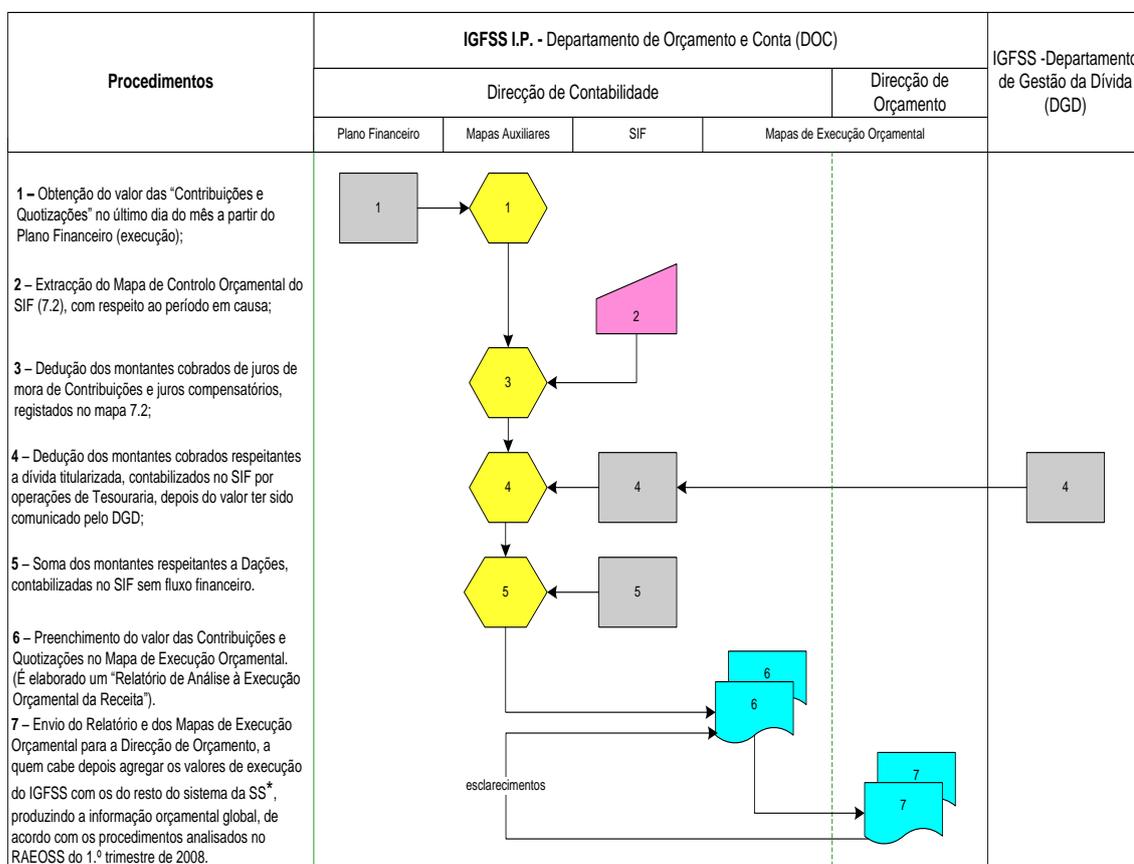
Estes procedimentos estão esquematizados no seguinte fluxograma⁷⁷:

⁷⁶ Os valores de Contribuições deste Fundo são obtidos do SIF no mapa de controlo orçamental – Receita, na correspondente orgânica.

⁷⁷ A simbologia utilizada é a seguinte:

SÍMBOLO	DESCRIÇÃO
	Documento
	Preparação
	Introdução Manual
	Processo
	Conexões

FLUXOGRAMA 1 - PROCEDIMENTOS DE APURAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL - CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES



* Para o apuramento do valor global das Contribuições e Quotizações adicionam-se aos valores do IGFSS os respeitantes às Regiões Autónomas e ao Fundo Especial dos Profissionais de Banca dos Casinos.

II.3. PONTO DE SITUAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES NO SIF

Com referência a 30 de Junho de 2008, e tomando apenas as “Contribuições e Quotizações” arrecadadas pelo IGFSS, pode ser feita uma análise a partir do quadro seguinte:

(em euros)

Contribuições e Quotizações (IGFSS)	30-Jun
(a) Mapas Orçamentais (Excel)	6.053.401.075,96
(b) SIF (extraído a 7 de Julho de 2008)	5.947.454.890,91
(c) SIF (extraído a 5 de Janeiro de 2009)	5.999.529.580,73
(a)-(b)	105.946.185,05
(b)-(c)	(52.074.689,82)

Fonte: IGFSS

Verifica-se que o valor para a execução orçamental das “Contribuições e Quotizações” do IGFSS inscrito nos Mapas Orçamentais, apurado pela metodologia atrás descrita, era superior em € 105,9 milhões ao valor então contabilizado no SIF. Até ao dia 5 de Janeiro de 2009 foram registados no SIF mais € 52,1 milhões de “Contribuições e Quotizações” (em termos líquidos)⁷⁸ respeitantes ao 1.º semestre de 2008. Esta diferença tende a atenuar-se à medida que os processos de contabilização no SIF vão entrando em produtivo⁷⁹ e

78 Este valor pode vir a alterar-se, fruto de registos que tenham de ser efectuados, pois embora a regra seja fazer os ajustamentos no último mês em aberto, para os processos que não estão “em produtivo” ou que necessitam de grande recuperação, opta-se por abrir os meses respectivos.

79 A contabilização no SIF tem sido realizada gradualmente através de diversas operações. A cada tipo de operação corresponde um processo: O processo de “Entrada de débitos iniciais” significa a integração no SIF dos valores das declarações enviadas mensalmente pelas entidades empregadoras ou apurados pelos serviços; o processo de “Entrada de créditos iniciais” significa a entrada de valores no IGFSS para regularização da situação contributiva do contribuinte.



vai sendo feita a recuperação dos registos atrasados acumulados na “staging area”⁸⁰.

O “Ponto de Situação” relativo ao andamento dos processos de contabilização no SIF⁸¹ apresentava uma larga prevalência de processos em produtivo, embora alguns ainda não estivessem definidos (caso do respeitante a “*Dívida Titularizada*”) e de entre os que estão em produtivo, parte tem vindo a recuperar de atrasos no seu carregamento provenientes do SGCC-GC por via da “staging area” (caso dos “*Créditos Iniciais*”). É uma tarefa desenvolvida pelo Instituto de Informática, I.P. com grande exigência de recursos informáticos e que tem sido feita processo a processo, o que resulta numa acumulação de valores a registar e portanto num desfasamento temporal entre a data dos acontecimentos e o seu registo no SGCC-GC e no SIF.

Um outro aspecto diz respeito à imputação no SIF dos valores das “*Contribuições e Quotizações*” pelas contas do POCISSSS correspondentes: dos € 5.947,5 milhões registados a 7 de Julho de 2008, 92,8% (€ 5.520,4 milhões) estavam em contas de clarificação, situação que não se alterou qualitativamente desde então. Este resultado é elucidativo das deficiências existentes na informação recolhida e obriga a que a imputação pelos diferentes códigos de classificação económica⁸² se faça de acordo com uma tabela de imputação teórica, construída com base na análise dos valores verificados no passado.

III. CONCLUSÕES

Este trabalho regista parte da evolução em curso nesta área, desde que, em 2006, os problemas na contabilidade do antigo SGC, obrigavam a uma forte prevalência de contabilizações manuais no final do ano. Entretanto, em 2007, implementou-se o novo sistema SICC/GC e, em 2008, entraram em produtivo grande parte dos processos em SIF com implicações em “*Contribuições e Quotizações*”.

No entanto, com referência ao 2.º trimestre de 2008, alguns processos, envolvendo valores substanciais, ainda estavam em desenvolvimento e noutros ainda estava em curso a recuperação dos carregamentos, pelo que foi entendimento do IGFSS apurar a execução orçamental das “*Contribuições e Quotizações*” a partir da execução do “*Plano Financeiro*”, metodologia considerada mais ajustada à realidade e de acordo com a Circular Normativa do IGFSS, n.º 14/CD/05, que refere que os valores de execução indicados mensalmente “(…) terão que efectivamente corresponder aos recebimentos e pagamentos realizados (...)”.

Assim, o valor de execução, elaborado pela Direcção de Contabilidade do IGFSS e inscrito nos Mapas de Execução Orçamental aprovados de acordo com a LBSS (em Excel e fornecidos no início do ano pela Direcção de Orçamento) corresponde ao valor executado do “*Plano Financeiro*” respeitante a “*Contribuições e Quotizações*”, subtraído dos “*Juros de mora de Contribuições*” e “*Juros compensatórios*” (obtidos pelo SIF) e dos montantes recebidos que respeitavam a créditos titularizados (comunicados pelo DGD) e acrescido do valor de Dações (que por não ter fluxo financeiro não entra no referido Plano). À Direcção de Orçamento do IGFSS cabe consolidar a informação do Instituto com a das restantes entidades do SSS, neste caso, somando-lhe as “*Contribuições e Quotizações*” comunicadas pelas Regiões Autónomas (através dos mapas referidos anteriormente) e as recebidas pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (disponíveis no SIF).

A execução orçamental das “*Contribuições e Quotizações*” fornecida pelo SIF ainda não é completa, sendo necessário promover a entrada em funcionamento de todos os processos relevantes e proceder à recuperação dos carregamentos para que os cálculos manuais efectuados a partir do “*Plano Financeiro*” possam ser abandonados.

Constata-se, no entanto, uma significativa aproximação dos valores contabilizados no SIF aos valores apurados extra-contabilisticamente para a execução orçamental das “*Contribuições e Quotizações*”: de 65,5% no 2.º trimestre de 2006⁸³ para os 98,2% no 2.º trimestre de 2008, situação que resulta da contabilização automática dos valores em clarificação, ao longo da execução orçamental.

⁸⁰ Normalmente utilizada como uma zona de armazenamento temporário de dados anteriormente à sua importação para a base de dados de destino. A passagem dos dados por esta área permite a sua validação e alteração antes de serem registados na base de dados final.

⁸¹ Com data de 6 de Janeiro de 2009.

⁸² Contribuições das entidades empregadoras, quotas dos trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes, etc.

⁸³ Ver pag. 49 do RAEOSS n.º 4/2006.

No entanto, a esmagadora maioria das “Contribuições e Quotizações” contabilizadas no SIF não possuíam informação passível de as classificar de acordo com as contas do POCISSSS entrando para contas de clarificação, da qual saiem através de uma chave de imputação baseada nos valores passados.

No que se refere a esta matéria, o Instituto de Informática vem, no exercício do contraditório, prestar os seguintes esclarecimentos:

“O interface GC-SIF efectua as contabilizações dos movimentos com base em códigos de operação” sendo os “tipos de operação que movimentam as contas de clarificação (...) os seguintes:

- *Tipo de operação 009 – Créditos em Clarificação, neste caso é utilizada a conta 2121181200. Este tipo de operação serve para reconhecer a entrada do dinheiro, respeitantes a valores que vão para lista de clarificação, ou seja, existe uma situação anómala com o crédito ou com o contribuinte (ex: NIF inválido de créditos enviados pela Banca, Contribuinte sem distrito competente identificado). O tipo de operação que irá regularizar estes movimentos é o 010 – Crédito Clarificado, esta operação ocorre sempre que um crédito em Lista de Clarificação (e já extraído pelo tipo de operação 009) é clarificado e lançado na Conta Corrente, para estes movimentos a contabilização será a de correcção dos movimentos entrados inicialmente em clarificação por contrapartida da conta associada ao CCR (Código de Classificação do Regime) respectivo. O tipo de operação 010 entrou em produção em Agosto de 2008.*
- *Tipo de Operação 002 – Crédito inicial, serve para reconhecer a entrada de dinheiro. No caso de o registo não conter CCR preenchido a conta utilizada é a 2121181300. O tipo de operação que irá*

regularizar estes movimentos é 011 – Compensação, esta operação ocorre sempre que um crédito é compensado com um débito (ambos extraídos pelas operações 001 – Débito Inicial e 002 – Crédito Inicial). Esta extracção serve para regularizar a informação que anteriormente tinha sido dada pela operação 002 porque só o débito tem informação que permite ao sistema reconhecer o destino do pagamento. Os movimentos contabilísticos associados ao tipo de operação 011 irão corrigir o movimento do tipo de operação 002. O tipo de operação 011 entrou em produção em Novembro de 2008.”.

Saliente-se que, sobre aquela limitação, o Tribunal já se havia pronunciado em sede do Parecer sobre a CGE de 2007, formulando uma reserva geral sobre o facto de os valores considerados por tipo de entidade contribuinte não corresponderem ao seu valor real, mas ao valor que lhes coube por aplicação de uma tabela de imputação, tendo então recomendado que “se proceda ao levantamento das situações que levam à contabilização dos valores de contribuições e quotizações em clarificação de modo a assegurar a sua correcta contabilização.”⁸⁴.

Assim, os procedimentos implementados no sentido da resolução dos problemas identificados (que entraram em produção, como atrás referido, em Agosto e Novembro de 2008), se eficazes, vão ao encontro da recomendação proferida, ficando o Tribunal atento aos resultados que daí decorrerem.

⁸⁴ Para mais desenvolvimentos cfr. Recomendação 63 – PCGE/2007, pág. 191 do Volume I e págs. XII.30, XII.61 e XII. 62 do Volume II.



ANEXO III

Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

GLOSSÁRIO

- **Cupão** – Juro a pagar por um título de dívida.
- **Dotações IGFSS** – Transferências do OSS efectuadas ao abrigo do art.º 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.
- **Juro Corrido** – Variação líquida dos cupões de obrigações a receber.
- **Mais-valia** – é o ganho que resulta da venda ou troca de um activo acima do seu preço de compra/custo.
- **Menos-valia** – é a perda originada pela venda ou troca de um activo abaixo do seu preço de compra/custo.
- **Mercado Monetário Líquido** – relativo a procedimentos de liquidação, transacção e funcionamento do IGFCSS.
- **Rendimentos** – Juros de títulos, de depósitos a prazo, de depósitos à ordem e dividendos, deduzidos de despesas de custódia.
- **Valias Realizadas** – Diferenças líquidas entre preço de venda e custo de aquisição dos títulos.
- **Variação de Valias Potenciais** – variação líquida da diferença entre preço de mercado e custo de aquisição observada no ano.



FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

I. ENQUADRAMENTO

A criação, em 1989⁸⁵, do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) teve como objectivo fundamental a constituição de um fundo de reserva capaz de promover “(...) a estabilização financeira do sistema de segurança social e a instituição de uma garantia complementar de maior solidez (...)”⁸⁶ e, desta forma, poder enfrentar situações (económicas, financeiras, demográficas, etc.) que pudessem incorporar factores agravantes dos, já reconhecidos, problemas estruturais do sistema, como por exemplo, a possibilidade do aumento acentuado dos gastos com prestações de curto prazo⁸⁷. Em última instância, a instituição deste fundo deveria assegurar a estabilização financeira do Sistema de Segurança Social (SSS) e contribuir para o “(...) ajustamento do regime financeiro do sistema público de segurança social às condições económicas, sociais e demográficas”⁸⁸.

A partir de 1997, os capitais próprios deste fundo conheceram incrementos bastante significativos (veja-se Gráfico I), resultado da transferência para o FEFSS, por parte do IGFCSS, dos saldos excedentários de execução orçamental dos respectivos exercícios económicos. Entretanto, em 1999, com a publicação do Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro⁸⁹, foi criado o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), sendo o FEFSS integrado na sua carteira de activos para ser gerido em regime de capitalização. No ano seguinte foi aprovada uma nova Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º

17/2000, de 8 de Agosto)⁹⁰ sendo estabelecidas, desde logo, as modalidades do financiamento do FEFSS: uma fracção entre dois e quatro pontos percentuais do valor correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem⁹¹, além dos saldos anuais do Subsistema Previdencial, receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos⁹².

O Gráfico 1 mostra a evolução, desde 1998, dos fundos próprios do IGFCSS. Estes montantes são, maioritariamente, relativos à carteira de activos do FEFSS, gerida pelo citado Instituto, havendo, no entanto, uma pequena parcela autónoma que é pertença do IGFCSS.

⁸⁵ Cfr. Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de Agosto.

⁸⁶ Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de Agosto.

⁸⁷ Designadamente, as relacionadas com o desemprego, a doença e a invalidez.

⁸⁸ Cfr. art.º 1.º da Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro – Regulamento de Gestão do FEFSS.

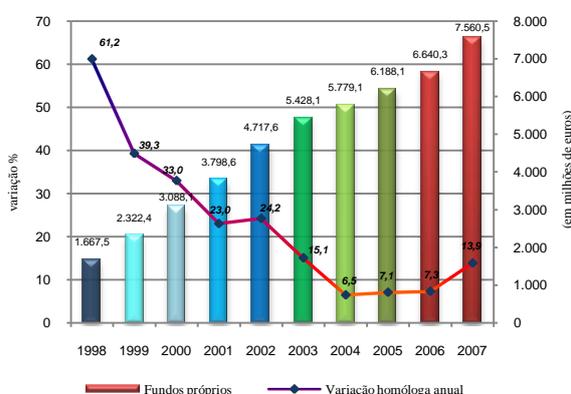
⁸⁹ Revogada pelo Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio, actualmente em vigor.

⁹⁰ Esta Lei foi revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, sendo esta, posteriormente, substituída pela Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (actualmente em vigor), mantendo-se, no essencial, a mesma filosofia de financiamento do sistema gerido em regime de capitalização.

⁹¹ Nos termos do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, constituem receitas do FEFSS uma parcela “(...) entre 2 e 4 pontos dos 11 pontos percentuais correspondentes às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem.”. Refira-se, a este propósito, que esta interpretação, tomada à letra da lei, não encontra plena correspondência com o disposto no art.º 91.º da lei de bases do sistema de segurança social, aprovada pela Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro de 2007, quando refere que “uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem”.

⁹² Cfr. art.º 83.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro e art.º 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

Gráfico 1 – FEFSS – Anexo III – Evolução dos Fundos Próprios do IGFCCS



Como é possível verificar através da imagem gráfica anterior, a partir de 1997 iniciou-se um reforço substancial desses fundos, que coloca o Instituto noutra patamar de relevância, continuando, nos anos seguintes, a beneficiar de aumentos absolutos substanciais (até 2003 sempre superiores a € 600 milhões por ano) fruto, fundamentalmente, das transferências financeiras efectuadas pelo SSS, provenientes dos saldos excedentários de execução orçamental do subsistema Previdencial, mas também dos resultados da gestão de activos do Fundo. Em 2007 deu-se o maior aumento relativo dos Fundos Próprios desde 2003 e o maior aumento absoluto desde a sua criação em 1989 (cerca de € 920,2 milhões).

De salientar que, apenas a partir de 2002, o IGFCCS, enquanto entidade gestora do FEFSS, passou a consolidar as suas contas com o SSS. Note-se, por outro lado, que embora a grande maioria das aplicações do FEFSS digam respeito a valores mobiliários, a sua carteira de activos inclui, também, investimentos em imóveis.

Paralelamente, em 2007, procedeu-se, junto deste Instituto, à operacionalização e implementação do Regime Público de Capitalização (RPC) que pretende ser um instrumento de poupança destinado ao reforço dos rendimentos dos pensionistas ou aposentados, através de entregas periódicas de 2%, 4% ou 6% das remunerações do trabalho, convertidas em certificados de reforma que serão capitalizados através do Fundo de Certificados de Reforma (FCR)⁹³.

⁹³ A constituição e o funcionamento do RPC, bem como do respectivo FCR, estão regulados no Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de Fevereiro.

II. EVOLUÇÃO FINANCEIRA DO FEFSS

Nos quadros que seguidamente se apresentam exibe-se o valor da carteira do FEFSS no final de exercício económico de 2007, confrontando-o com o valor apurado no 1.º e 2.º trimestres de 2008 e, por outro lado, os valores que lhe foram acrescentados em cada um desses períodos e a estrutura da carteira por classe de activos. Por último, apresentam-se as rendibilidades atingidas em cada um dos períodos considerados.

II.1. PONTO PRÉVIO

Este anexo pretende contribuir para o reforço da transparência da informação relativa ao FEFSS, tendo presentes as especificidades estipuladas para o Fundo pelo quadro regulamentar⁹⁴ e pelas normas de execução orçamental a que obedece.

Sublinhe-se que a interpretação dos dados constantes neste anexo deve ter em consideração a informação de longo prazo sobre a *performance* do FEFSS, uma vez que a sua política de gestão recorre, quer a instrumentos de curto e médio prazo, quer a uma matriz de objectivos de longo prazo (cujo epicentro se prende com a estabilização financeira do sistema de segurança social) para a rentabilidade e risco. Por outro lado, deve também considerar-se a evolução da envolvente macroeconómica e de contexto, à luz da qual devem de ser avaliados os desvios face ao comportamento médio dos mercados financeiros e ao desempenho dos outros agentes

⁹⁴ Os limites à composição da carteira de activos do FEFSS, bem como as operações autorizadas e níveis de risco a respeitar, estão definidos no Regulamento de Gestão do FEFSS (art.ºs 4.º, n.º 3 e 10.º, n.ºs 1 e 2, da Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro), com o propósito geral de "(...) *optimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do FEFSS (...)*". No quadro abaixo apresentam-se os limites regulamentares impostos pelo referido Regulamento:

Limites Regulamentares	Tipo Activo
Mínimo de 50%	Dívida garantida pelo Estado Português
Máximo de 40%	Dívida privada e <i>rating</i> mínimo de BBB-/Baa3
Máximo de 25%	Ações
Máximo de 10%	Fundos de Investimento mistos
Máximo de 10%	Imobiliário
Máximo de 5%	Reserva estratégica
Máximo de 15%	Exposição, não coberta, a moeda estrangeira com curso legal em países da UE ou da OCDE
Máximo de 100% (e de 10% em operações de fixação do custo de aquisições futuras)	Derivados



Tribunal de Contas

WRJ

económicos que nele actuam, resistindo-se à tendência de comparar desempenhos históricos sem ter em conta as realidades específicas desse mercado relativas a cada um dos momentos analisados.

II.2. ANÁLISE DOS DADOS DO FEFSS

O Quadro 1 mostra a evolução registada no valor da carteira do FEFSS, no final dos dois primeiros trimestres de 2008, face à existente em 31 de Dezembro de 2007.

Quadro 1 – FEFSS – Anexo III – Valor da Carteira do FEFSS

Em euros

	Valor em 31/12/2007	Valor em 31/3/2008	Valor em 30/6/2008
Valor	7.560.237.346,41	7.513.106.830,99	7.952.276.858,95

Fonte: IGFCSS

Os dados contidos no quadro anterior mostram que o valor da carteira sofreu, no primeiro trimestre de 2008, um decréscimo de cerca de € 47,1 milhões face ao seu valor em 31 de Dezembro de 2007, ostentando, no período seguinte, um incremento de, aproximadamente, € 439,2 milhões.

A desagregação dos valores acrescentados da carteira encontra-se inscrita no Quadro 2 que de seguida se exhibe, sendo possível, a partir da análise da informação aí contida, apurar as razões que concorreram para o comportamento atrás descrito.

Quadro 2 – FEFSS – Anexo III – Desagregação do valor acrescentado da Carteira em cada Trimestre

Em euros

Descrição	Valor acrescentado em 2007	Valor acrescentado no 1.º trimestre	Valor acrescentado no 2.º trimestre
Rendimentos	319.977.259,22	22.101.953,38	160.749.287,45
Mercado Monetário Líquido	15.604.138,98	(57.922.934,03)	(21.943.998,07)
Valias Realizadas	57.411.899,66	(21.519.826,74)	7.499.324,26
<i>Mais-valias realizadas</i>		2.693.063,07	50.550.598,49
<i>Menos-valias realizadas</i>		(24.212.889,81)	(43.051.274,23)
Juro corrido	7.131.456,59	40.916.192,97	(46.083.728,95)
Varição das Valias potenciais	(114.104.967,37)	(158.022.056,59)	(281.849.641,36)
Outros	-	-	-
Sub-total	286.019.787,08	(174.446.671,01)	(181.628.756,67)
Dotações do IGFCSS	633.954.414,36	127.316.156,61	620.798.792,75
Total	919.974.201,44	(47.130.514,40)	439.170.036,08

Fonte: IGFCSS

No decurso do ano de 2007 a carteira do FEFSS registou um acréscimo de quase € 920,0 milhões, sendo cerca de € 634,0 milhões decorrentes de transferências efectuadas pelo IGFCSS ao abrigo do art.º 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (correspondente a uma “injecção de capital”) e aproximadamente € 286,0 milhões respeitantes ao valor acrescentado que a gestão, em regime de capitalização, efectuada pelo IGFCSS, do conjunto de activos que compõem a carteira do FEFSS, proporcionou.

No 1.º e 2.º trimestres de 2008 começaram a fazer sentir-se as turbulências nos mercados de capitais, registando-se valores acrescentados negativos decorrentes da gestão do fundo. As dotações (transferências do OSS) entretanto canalizadas para o FEFSS (cerca de € 127,3 milhões) não foram, no 1.º trimestre de 2008, suficientes para cobrir esse valor negativo (cerca de € 174,4 milhões); enquanto no 2.º trimestre as dotações (cerca de € 620,8 milhões) superaram largamente o valor acrescentado negativo apurado no final deste período (cerca de € 181,6 milhões).

De notar que os montantes relativos ao valor acrescentado do fundo são muito influenciados pela rubrica “*Varição da Valias Potenciais*”, que correspondem à variação líquida da diferença entre preço de mercado de um determinado activo num determinado momento e o seu custo de aquisição,

não constituindo uma perda realizada. As perdas realizadas correspondem às menos-valias e, essas, só superaram as mais-valias no 1.º trimestre de 2008 (€ 21,5 milhões), sendo as diferenças líquidas entre preço de venda e o custo de aquisição dos títulos – “Valias Realizadas” –, apuradas nos dois outros períodos considerados, positivas (€ 57,4 milhões no decurso de 2007 e € 7,5 no final do 2.º trimestre de 2008).

Os “Rendimentos” (juros de títulos, de depósitos a prazo, de depósitos à ordem e dividendos, deduzidos de despesas de custódia), são outra das parcelas importantes para a determinação do valor acrescentado da carteira do FEFSS, tendo, em 2007, significado cerca de 35% do valor total acrescentado ao fundo (cerca de € 320,0 milhões).

A estrutura da carteira do FEFSS é a que consta do quadro seguinte:

Quadro 3 – FEFSS – Anexo III – Estrutura da Carteira

Em euros

Descrição	Valor em 31/12/2007	Valor em 31/3/2008	Valor em 30/6/2008
Dívida pública nacional	3.773.888.572,63	3.789.576.123,77	3.984.312.967,73
Dívida pública estrangeira	1.324.274.551,83	1.227.077.062,81	1.381.967.825,88
Dívida privada	198.115.555,52	209.373.363,97	201.175.621,48
Ações	1.562.629.595,02	1.338.207.011,97	1.578.555.562,06
Fundos de Investimento Mistos	0,00	0,00	0,00
Imobiliário	242.272.149,45	239.589.185,62	248.678.910,26
Reserva Estratégica	239.226.027,73	199.838.407,54	193.859.808,69
Liquidez	219.804.291,83	509.330.875,23	363.485.444,65
Provisões e Impostos a Receber	26.602,40	114.800,08	240.718,20
Total	7.560.237.346,41	7.513.106.830,99	7.952.276.858,95

Fonte: IGCSS

Como atrás se fez referência a composição da carteira do FEFSS obedece a uma série de limitações, definidas na Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro.

III. RENDIBILIDADE DO FEFSS

As taxas de rendibilidade, apuradas pelo método TWRR (*Time Weighted Rate of Return*)⁹⁵, numa base diária e por classes de activos, encontram-se inscritas no Quadro 4. Na leitura das taxas de rendibilidade obtidas em cada um dos períodos aqui tratados deve ter-se em linha de conta, para além do referido no ponto II.1, que estas dependem das condições de mercado e são afectadas pelos limites de composição do fundo por classe de risco.

Quadro 4 – FEFSS – Anexo III – Evolução da Taxa de Rendibilidade da Carteira do FEFSS

Em percentagem

	1.º Trimestre de 2008	2.º Trimestre de 2008
No trimestre	(2,29%)	(2,13%)
Desde o início do ano	(2,29%)	(4,37%)

Fonte: IGCSS

Note-se que, segundo o Relatório e Contas de 2007 do FEFSS, a gestão dos activos permitiu, até ao final de Dezembro de 2007, acrescentar ao valor do FEFSS, cerca de € 2.345,8 milhões, sendo que este montante corresponde a uma taxa anual nominal média de rendibilidade (Taxa Interna de Rendibilidade – TIR⁹⁶) de 5,4% desde a criação deste fundo.

⁹⁵ Cujo cálculo exacto requer uma avaliação completa da carteira sempre que se dá um movimento de *cashflows*. A nível geral, a fórmula utilizada para o cálculo das rendibilidades diárias é a seguinte:

$$R_1 = \frac{C_1}{C_{t-1} + I_t} - 1,$$

onde R1 é a rendibilidade diária do dia t;
C₁ é o valor de mercado da carteira no final do dia t;
I_t é o valor dos *cashflows* líquidos ocorridos no dia t.
As rendibilidades diárias deverão ser compostas, de forma a obter as rendibilidades mensais, trimestrais e anuais. Assim,

Rendibilidade Anual (%)

$$\left(\prod_{t=1}^{365} (1 + R_t) \right) - 1$$

⁹⁶ A TIR é calculada através da seguinte fórmula:

$$\sum_{t=0}^n \frac{CF_t}{(1 + t)^t} = 0$$

onde: CF_i é o *cashflow* no ano i; e
t = Taxa Interna de Rendibilidade



Tribunal de Contas

WRj

Ficha Técnica

Auditora Coordenadora: *Helena Cruz Fernandes*

Auditora Chefe: *Maria Luísa Bispo*

Execução Técnica: *Adelina Cardoso*

Vítor dos Reis Domingos

Luís Carlos Martins