



Tribunal de Contas

TITULO III

*APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE
FINANCEIRA DA
SEGURANÇA SOCIAL*



TÍTULO 3 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

Nesta parte do Parecer faz-se a apreciação da actividade financeira da Segurança Social, do ano de 2006, na óptica da contabilidade orçamental e na óptica da contabilidade patrimonial. Por se considerarem áreas de relevo é efectuada, também, uma análise em termos evolutivos das despesas suportadas com “Pensões”, com o “Rendimento mínimo garantido (RMG) e Rendimento social de inserção (RSI)”, da “Dívida de contribuintes” e do “Património financeiro do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social”.

A apreciação baseia-se na análise efectuada à Conta da Segurança Social complementada com elementos fornecidos pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), por validação dos documentos de prestação das contas remetidas ao Tribunal pelas entidades que integram o perímetro de consolidação e, ainda, através das acções desenvolvidas no âmbito do acompanhamento da execução do orçamento da segurança social de 2006 e/ou outras acções específicas de controlo. O desenvolvimento dos temas encontra-se no Volume II deste Parecer.

1. PROCESSO ORÇAMENTAL

A) Visão Global

a.1) Enquadramento legal e institucional

O Orçamento da Segurança Social (OSS), para 2006, foi aprovado conjuntamente com o Orçamento do Estado pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (LOE), publicado no 1.º Suplemento ao Diário da República n.º 250, I Série A, da mesma data, produzindo efeitos, nos termos do seu artigo 108.º, a partir de 1 de Janeiro de 2006.

A execução financeira do OSS, em 2006, está sujeita às disposições consubstanciadas na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) - Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei de Estabilidade Orçamental – Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, e Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, pelo que, dando cumprimento ao referido no n.º 2 do artigo 43.º, que dispõe “*Em cada ano, o Governo estabelece, por decreto-lei, as disposições necessárias à execução da lei do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social respeitante ao ano em causa, sem prejuízo da aplicação imediata das normas desta lei que sejam exequíveis por si mesmas*”, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março, contendo as disposições necessárias à execução do orçamento da segurança social. A elaboração do OSS submetete-se ainda ao disposto na Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro – Lei de Bases da Segurança Social (LBSS).

A Conta da Segurança Social compreende, nos termos do n.º 2 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental todos os mapas referentes à execução orçamental que integraram o Orçamento da Segurança Social e, ainda, o Mapa XXII – conta consolidada das receitas e das despesas do sistema de segurança social.

O mesmo diploma legal obriga ainda nos n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo à elaboração dos mapas referentes à situação de tesouraria (Mapa XXVII-A – movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social e Mapa XXVII-B – movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema de

segurança social) e à situação patrimonial (Mapa XXXII - balanço e demonstração de resultados do sistema de solidariedade e segurança social).

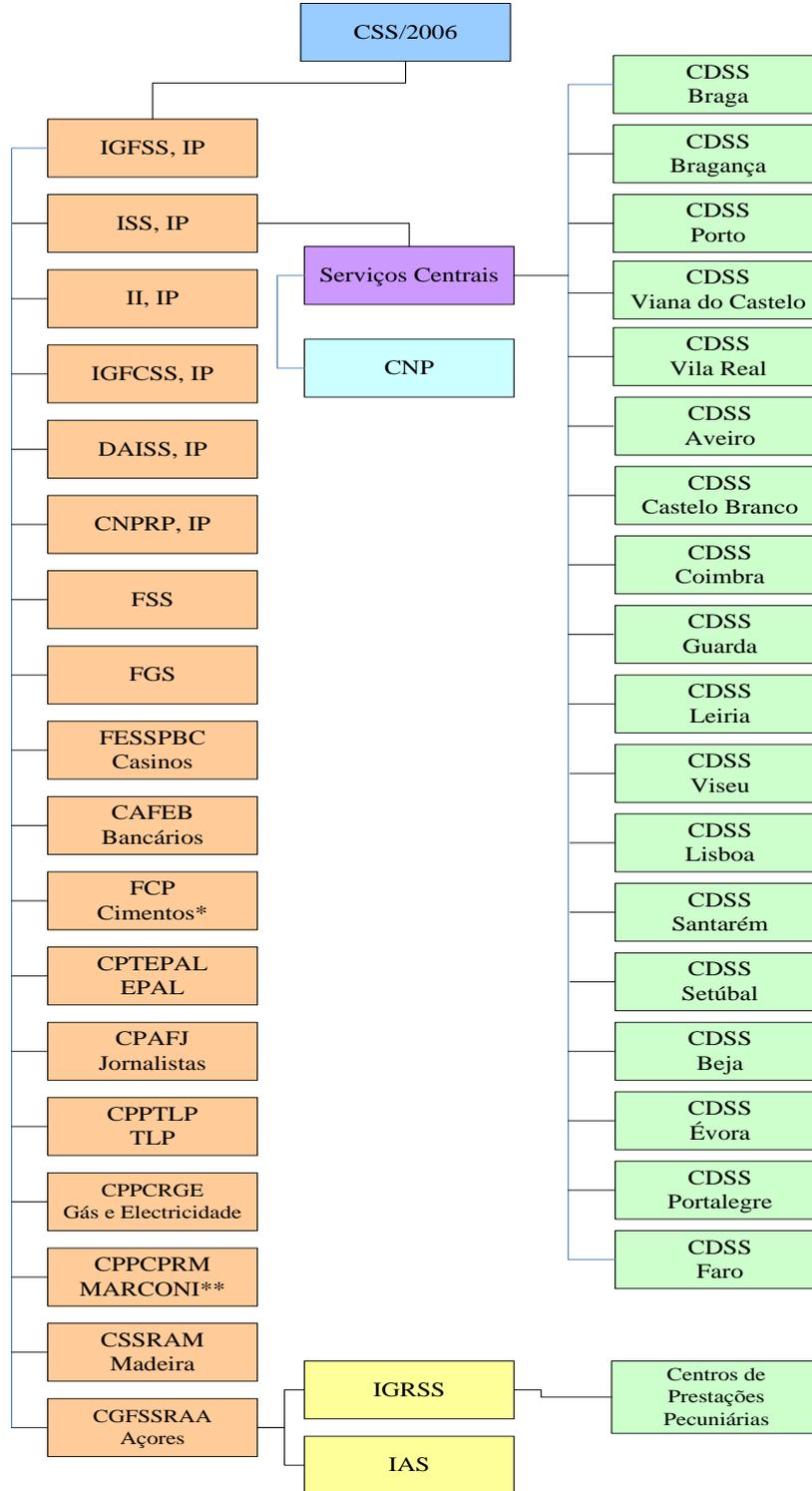
O OSS de acordo com o estipulado no artigo 32.º da LEO, encontra-se estruturado por classificação funcional e económica e por subsistemas. De acordo com o disposto no artigo 27.º da mesma lei “*as despesas do orçamento da segurança social serão estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei*”. Dado que a tal nunca foi dado cumprimento, na prática, o OSS engloba, por natureza, as receitas e as despesas de todas as Instituições da Segurança Social previstas no artigo 115.º da LBSS n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

A actividade financeira da Segurança Social encontra-se, desde 2002, reflectida no Sistema de Informação Financeira (SIF) da Segurança Social aplicado a todas as instituições do Sistema de Segurança Social (SSS) com excepção do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social e da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, dando cumprimento ao ordenamento jurídico do sector.

O perímetro da CSS em 2006 integra a totalidade das instituições do Sistema de Segurança Social conforme organograma que se apresenta:



Quadro III.1 – SS – Perímetro de consolidação da CSS de 2006



* Consolida pelo método de equivalência patrimonial apenas na parte respeitante à Farmácia da Cimentos – FCP.

** Consolida parcialmente.

a.2) Alterações orçamentais

A Lei de Enquadramento Orçamental define no seu artigo 57.º o regime das alterações orçamentais, especificando as que se enquadram na área da competência da Assembleia da República e as que necessitam da autorização do Governo, encontrando-se estas reguladas pelo Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, e no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março, cujo impacto foi o seguinte:

(em euros)

Orçamento 2006	OSS inicial + alterações orçamentais	
	Receita	Despesa
OSS Inicial Lei n.º 60-A/2005, de 30/12	24 580 616 386,00	24 580 616 386,00
Orçamento Revisto/Corrigido	24 252 318 622,40	23 692 891 621,81
Resultado das modificações orçamentais	(328 297 763,60)	(887 724 764,19)
Modificações em relação ao orçamento inicial	(1,34%)	(3,61%)
Saldo orçamental do ano	559 427 000,59	

Fonte: Lei n.º 60-A/2005, de 30/12, Declarações publicadas no DR e CSS de 2006

O resultado dos ajustamentos efectuados reflectiu-se numa redução de 1,34% do orçamento inicial da receita, no total de € 328.297,8 milhares, e de 3,61%, nas dotações de despesa, traduzida em € 887.724,8 milhares, apurando-se no final do ano um saldo orçamental previsional no montante de € 559.427,0 milhares.

A publicação das alterações orçamentais não ocorreu dentro do prazo definido na LEO (até Fevereiro de 2007) e as últimas publicações estão incompletas.

Todas as instituições que integram o Sistema de Segurança Social remetem ao IGFSS os pedidos de alteração orçamental via e-mail, procedendo este Instituto à sua autorização, excepto nos casos em que essa competência é do Governo ou da Assembleia da República, e ao registo das respectivas alterações na aplicação informática SIF. Só após esta operação é que as instituições podem efectuar os registos de cabimento, compromisso e processamento das despesas.

Este processo desencadeia, com particular incidência no ISS, dada a sua estrutura de organização e funcionamento (por 20 subentidades no SIF), um conjunto de ineficiências, designadamente a falta de agilização dos procedimentos no SIF face à definição da matriz de competências para autorização e execução de alterações orçamentais e consequente centralização de procedimentos de contabilização no IGFSS.

Por outro lado, a necessidade de dar resposta, conjuntamente, à LEO e à LBSS, exigências que associadas à estrutura desenhada para o SIF concorrem para uma elevada desagregação das previsões de receita e das dotações de despesa e, por outro lado, o facto de cada subentidade possuir um orçamento a nível do SIF, dificulta a gestão central do orçamento por parte do ISS, dado que uma simples transferência de verbas entre rubricas num Centro Distrital ou entre Centros Distritais exige uma ou mais alterações orçamentais, com a intervenção do IGFSS, reflectindo-se ao longo do ano num número muito considerável de alterações orçamentais.



a.3) Conta

A partir de 2003 a CSS passou a incluir em *Saldo orçamental – Saldo da gerência anterior* o total do saldo com e sem aplicação em despesa, clarificando deste modo a totalidade dos excedentes orçamentais verificados no ano, situação que na CSS de 2006 se encontra correctamente relevada no Mapa XXII – conta consolidada das receitas e das despesas do sistema de segurança social, dando acatamento à recomendação expressa em sede de Parecer da CSS.

Em 2006, os Mapas X – receitas da segurança social, por classificação económica e XIII – receitas de cada subsistema, por classificação económica continuam a incluir no total da receita o valor do saldo não integrado no orçamento, ou seja, o valor do saldo sem aplicação em despesa.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), à semelhança do ano anterior, integrou o Mapa de Fluxos de Caixa do Sistema de Segurança Social, em substituição dos mapas referentes à situação de tesouraria, previstos no n.º 3 do artigo 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental. No entanto, a informação dele constante não corresponde à exigida pelos mapas previstos na lei, uma vez que o seu objectivo é demonstrar a natureza e volume dos fluxos financeiros, movimentos e saldos efectuados dentro do sector por entidade interveniente nas “caixas” da tesouraria da segurança social durante cada exercício económico.

Recomendação 70 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que sejam elaborados o Mapa XXVII-A – movimentos e saldos nas contas da tesouraria do sistema de segurança social e o Mapa XXVII-B – movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema de segurança social, dando cumprimento ao objectivo pretendido – evidência da natureza dos movimentos efectuados e da sua composição nos termos do POCISSSS no início e no final de cada exercício económico.

A Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterou o regime das alterações orçamentais, designadamente quanto à sua publicidade, estipulando no artigo 52.º que, relativamente ao quarto trimestre, esse procedimento deve ser realizado até ao final do mês de Fevereiro do ano seguinte, situação a que não tem sido dado cumprimento. Não obstante, a menção a este procedimento quer em sede de acompanhamento da execução orçamental do OSS, quer no âmbito dos Pareceres sobre as CSS, em 2006, persiste a não publicação atempada das alterações orçamentais em violação do estipulado na referida norma. Salienta-se o facto de as últimas alterações orçamentais publicadas se encontrarem incompletas e da Declaração n.º 120/2007 mencionar o despacho do Presidente do IGFSS para efeitos de publicação do Diário da República, em data posterior (30/04/2007) ao definido pelo artigo 52.º da LEO (final do mês de Fevereiro) e em data coincidente com o último dia de remessa das contas das instituições para o Tribunal de Contas.

Recomendação 71 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda a alteração desta prática de modo a que as alterações orçamentais sejam publicadas dentro dos prazos fixados no artigo 52.º da Lei n.º 91/2001, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, de forma a que o resultado dos ajustamentos ao orçamento inicial e/ou corrigido por força da respectiva execução orçamental, se desenvolva nos termos e no cumprimento da lei quanto à forma e divulgação.

Os procedimentos implementados para a realização de alterações orçamentais desencadeiam um conjunto de ineficiências que se reflectem, por vezes, no incumprimento da lei, no que se refere ao ciclo da despesa.

Reforça-se a posição já anteriormente tomada quanto à necessidade de agilizar o processo das alterações orçamentais através da definição formal das competências internas para autorizar as alterações aos orçamentos das Instituições de Segurança Social que integram o OSS.

Recomendação 72 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação formulada ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social no Relatório de Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social no sentido de diligenciar pela clarificação da definição formal das competências legais para autorizar as alterações orçamentais do OSS, bem como dos orçamentos das instituições que integram o perímetro da segurança social aguardando a prévia instituição de um quadro legal que nesta matéria e na sequência da publicação da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, defina normas e clarifique as respectivas competências, quer a nível do IGFSS quer ao nível das outras instituições que integram o OSS.

Reitera-se a opinião de que nos Mapas X e XIII apenas deve constar o valor do saldo que ministerialmente obteve autorização para aplicação naquele ano (saldo integrado no orçamento do ano), ou seja, estes mapas terão por função espelhar a execução orçamental de cada ano, não devendo o saldo não integrado (sem aplicação em despesa) concorrer para o total da receita, dado que não espelha uma imagem verdadeira da receita total aprovada, para além de dificultar o seu controlo.

Todavia, o saldo orçamental acumulado apurado em cada gerência (saldo de execução orçamental do ano + saldo orçamental não integrado ou não aplicado em despesa) deve ser relevado quer no Mapa de Fluxos de Caixa, quer no Mapa XXII – Conta consolidada das receitas e das despesas do sistema de segurança social.

Recomendação 73 – PCGE/2006

O Tribunal, concordando com a evidenciação/desagregação do saldo orçamental global em saldo orçamental sem aplicação em despesa e saldo orçamental com aplicação em despesa, recomenda, no entanto, que o saldo orçamental acumulado de gerências anteriores (integrado e não integrado no orçamento) deve ser reflectido quer no Mapa de Fluxos de Caixa quer na conta consolidada das receitas e despesas da segurança social (Mapa XXII). Nos mapas de alterações orçamentais e respectiva execução anual apenas deve constar o saldo orçamental de gerências anteriores integrado no orçamento devidamente autorizado por despacho ministerial.

2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO OSS

A) Análise Global

a.1) Execução orçamental da receita total

No decurso do exercício económico de 2006 o volume total de receita arrecadado pelo SSS aproximou-se dos € 22.118,4 milhões, um valor 5,8% superior ao registado em 2005. A taxa de execução da receita orçamentada para 2006 foi de 91,2%, o que significa que cerca de € 2.134 milhões da receita prevista não foram arrecadados. No que respeita à evolução registada nos capítulos mais importantes da receita, constata-se o seguinte:

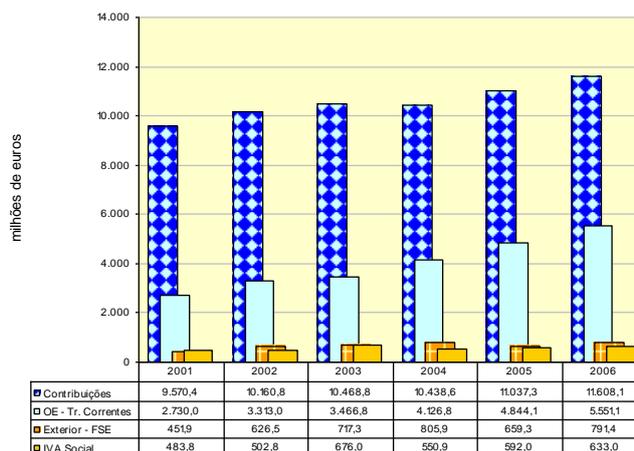


- ◆ A parcela mais importante da receita, “Contribuições para a Segurança Social”, representou 52,5% do total das receitas cobradas, cerca de € 11.608,1 milhões, superando o montante orçamentado em 1,1%, o que significou, relativamente a 2005, um acréscimo de receita de 5,2%;
- ◆ As “Transferências Correntes” representam 33% do total da receita o que correspondeu, em termos absolutos, ao encaixe de € 7.297 milhões, um crescimento face a 2005 de 13,1%. O grau de execução orçamental deste capítulo foi próximo de 100%;
- ◆ As “Receitas de Capital” representaram € 1.698 milhões (21,3% abaixo do verificado em 2005) e a taxa de execução orçamental fixou-se em 42,2% (havia sido de 46,3% em 2005). Esta parcela das receitas representa cerca de 7,7% do total arrecadado pelo SSS e, destas, 98% resultaram de operações relacionadas com “Activos Financeiros”.

Gráfico III.1 – SS – Evolução das principais receitas

Em 2006, registaram-se, comparativamente a 2001, incrementos de cerca de € 2.037,7 milhões em “Contribuições” e cerca de € 2.821,1 milhões em “Transferências do Orçamento de Estado”.

As “Receitas do Exterior” cresceram aproximadamente € 339,5 milhões e as provenientes do IVA Social cerca de € 149,2 milhões.



Fonte: CSS/2001a CSS/2006

a.2) Execução orçamental da despesa total

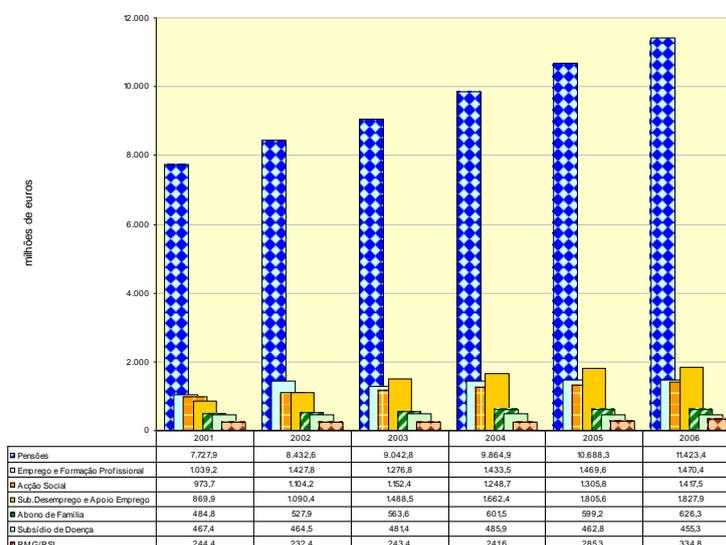
As despesas totais do SSS apresentam, em 2006, um grau de execução orçamental de 87,3%, traduzindo a realização de gastos de € 20.688,8 milhões, quando o orçamento apontava para despesas na ordem dos € 23.692,9 milhões. Do total das despesas efectuadas, cerca de € 18.609,8 milhões são “Despesas Correntes”, representando cerca de 90% do total dos gastos (mais 1,2% que em 2005). Os restantes 10% (quase € 2.079 milhões) são “Despesas de Capital”, que apresentaram um grau de realização do orçamento de apenas 42,8% (0,2 pontos percentuais abaixo do verificado em 2005). A análise da execução orçamental observada nos principais agrupamentos da despesa revela o seguinte:

- ◆ As “Transferências Correntes” (que incluem, principalmente, as despesas com pensões de reforma e os subsídios substitutivos do rendimento do trabalho) atingiram os € 17.148,3 milhões (82,9% das despesas totais), revelando um crescimento de 6,1% face a 2005 e uma taxa de execução orçamental de 99,1%;

- ◆ Os “Subsídios” representaram 4,7% do total dos gastos, tendo decrescido 2,1% face a 2005 e apresentam uma taxa de execução orçamental 96,2%;
- ◆ As “Despesas com Pessoal”, (cerca de 1,9% das despesas totais), manifestam uma taxa de execução de 96,9%, significando, em termos absolutos, cerca de € 388,3 milhões;
- ◆ No âmbito das “Despesas de Capital” o capítulo mais relevante respeita aos “Activos Financeiros” (9,6% da despesa). Dos cerca de € 4.733,9 milhões orçamentados foram gastos € 1.993,7 milhões, o que perfaz uma taxa de execução de 42,1% (42,8%, em 2005), mantendo-se portanto um sensível desajustamento entre montantes orçamentados e montantes gastos.

Em 2006, despenderam-se, relativamente a 2001, mais € 3.695,5 milhões em “Pensões”, o que representa 59,6% do acréscimo verificado no total da despesa efectiva. Em “Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego”, gastaram-se mais € 958 milhões em 2006 do que em 2001, o que representa 15,4% do acréscimo da despesa efectiva. Só estas duas rubricas são responsáveis por 75% do acréscimo desta despesa verificado no período. As despesas com “Acção Social” cresceram € 443,8 milhões e as destinadas ao “Abono de Família” € 141,5 milhões. As despesas com “Subsídio de Doença” diminuíram € 12,1 milhões e os gastos com “RMG/RSI” cresceram € 90,4 milhões.

Gráfico III.2 – SS – Evolução das principais despesas



Fonte: CSS(2001) e CSS(2006)

a.3) Execução das receitas e das despesas do Sistema Público de Segurança Social e Sistema de Acção Social

a.3.1) Subsistema Previdencial – Repartição

Em 2006, as receitas deste subsistema atingiram cerca de € 10.832,5 milhões, o montante mais elevado de todo o SSS (49% da receita total arrecadada pelo SSS), fixando-se a execução orçamental nos 101,3%. Relativamente a 2005, verificou-se um aumento de 6,3% no montante executado (mais € 645,2 milhões), uma variação superior ao crescimento total das receitas do SSS (5,8%). As “Contribuições” são o capítulo preponderante neste subsistema, valendo 95,7% do montante global das receitas por ele executadas. Sete capítulos ultrapassam os montantes orçamentados para 2006, sendo que as “Outras Receitas Correntes” apresentam o índice de execução mais elevado, de 351,6%, para o que contribuiu o recebimento de montantes referentes a coimas cobradas pela IGT e de valores do DAISS; as “Contribuições” apresentam uma taxa de execução de 100,9%.



Quanto às despesas deste Subsistema atingiram € 10.900,3 milhões, com uma taxa de execução orçamental de 99,4%. As “Transferências Correntes” averbaram despesas de € 10.653,2 milhões, constituindo o agrupamento de maior peso relativo na despesa total deste subsistema, 97,7%, (destes, 99,9% foram encaminhados para o subagrupamento “Famílias”). Relativamente às taxas de execução orçamental, as “Transferências Correntes” apresentaram uma realização de 99,5%, enquanto que a segunda maior parcela de gastos deste subsistema, respeitante a “Despesas com o Pessoal”, apresentou uma taxa de execução de 99,4% correspondendo a € 169,5 milhões, em valor absoluto.

a.3.2) Subsistema Previdencial – Capitalização

O Subsistema Previdencial – Capitalização apresenta-se como aquele que exhibe o grau de execução orçamental da receita mais baixo de todo SSS, de 49,9% (tendo sido executados € 2.300,9 milhões dos cerca de € 4.612,6 milhões orçamentados). O desempenho em termos orçamentais deste Subsistema está fortemente influenciado pelas previsões efectuadas na rubrica “Activos financeiros”, uma vez que esta significou, em 2006, 72,3% da sua receita e apresentou uma taxa de execução de apenas 41,9%, (correspondendo a € 1.663,6 milhões dos € 3.974,1 milhões orçamentados). Sendo esta uma situação recorrente nos últimos anos, tem sido justificada com as expectativas acerca da rotação da carteira de títulos, com a conjuntura do mercado de capitais e com mudanças na política de gestão do FEFSS.

Durante o ano de 2006 o IGFSS transferiu para o IGFCSS o montante de € 140, 6 milhões, em várias tranches, relativo à alienação de imóveis de 2005 (€ 10,2 milhões)¹ e de 2006 (€ 10 milhões)²; e ao saldo do ano anterior do Subsistema Previdencial (€ 120,4 milhões)³. Porém, estas verbas não são visíveis no mapa legal de execução orçamental da receita do Subsistema Previdencial – Capitalização nem no mapa legal de execução orçamental da despesa do Subsistema Previdencial – Repartição, devido às operações de consolidação efectuadas pelo IGFSS.

Os gastos realizados por este subsistema ascenderam a € 2.002,8 milhões, montante que reflecte uma taxa de execução orçamental de 42,1%, a mais reduzida de todo o SSS. O agrupamento referente aos “Activos Financeiros”, detém uma posição dominante em termos de volume total de despesas (99,5%) significando, em termos absolutos, a aplicação de cerca de € 1.993,6 milhões.

a.3.3) Subsistema de Solidariedade

A previsão de receitas para o Subsistema de Solidariedade ascendeu, em 2006, a cerca de € 3.182,2 milhões, registando-se a cobrança efectiva de € 3.184,8 milhões, o que perfaz uma taxa de execução orçamental 100,1%. As “Transferências Correntes” da Administração Central, através do MTSS, são a principal fonte de financiamento deste subsistema, representado 96,2% do total dos recursos obtidos.

Os gastos realizados nesta área totalizaram € 3.147,2 milhões, significando um nível de execução orçamental de 99,2%. O agrupamento com maior peso relativo no total da despesa do ano, respeita às “Transferências Correntes” (97,5% de todos os gastos deste subsistema), onde se incluem, designadamente, as prestações relativas ao RSI e a pensões dos diferentes regimes (RNC, RESSAA e regimes transitórios e especiais), o que representa cerca de € 3.068 milhões, sendo que, deste montante, 99,5%, ou seja, € 3.051,3 milhões, correspondem a transferências canalizadas para as “Famílias”.

¹ Transferidos € 7,9 milhões, em 6/02/2006 e € 2,3 milhões, em 26/07/2006.

² Transferido em 28/12/2006.

³ Transferidos € 80 milhões, em 26/07/2006, e € 40,3 milhões, em 27/12/2006.

a.3.4) Subsistema de Protecção à Família e PAEFP

A receita total cobrada pelo subsistema em análise atingiu os € 4.012,4 milhões, valor que representa uma taxa de execução orçamental de 101,3% (€ 3.959,5 milhões orçamentados). Do valor anual cobrado por este subsistema, as “Transferências Correntes”, designadamente as provenientes da “Administração Central” e do “Resto do Mundo”, representam cerca de 65,6%, sendo o segundo capítulo mais significativo as “Contribuições” responsável por 31% dos recursos financeiros obtidos em 2006.

As despesas totais deste subsistema ascenderam a € 3.109,4 milhões, o que assinala uma taxa de execução orçamental de 98,3% (€ 3.161,6 milhões previstos no orçamento). As “Transferências Correntes”, onde se incluem as destinadas ao IEF, para o ISHST e para o IQF, são o agrupamento com maior peso relativo nos recursos financeiros aplicados em 2006 (67,3%) o que, em valor absoluto, corresponde a gastos de, sensivelmente, € 2.092,1 milhões.

a.3.5) Sistema de Acção Social

O montante de receitas arrecadadas pelo Sistema de Acção Social em 2006 fixou-se em € 1.787,7 milhões, sendo o valor mais reduzido de todo o SSS, ficando abaixo do orçamentado em 0,8% (€ 13,6 milhões, em valor absoluto). Das fontes de financiamento deste subsistema, as “Transferências Correntes”, provenientes, essencialmente, da “Administração Central” e das “Instituições sem Fins Lucrativos”, apresentam-se como as mais representativas da globalidade das receitas obtidas (88,6%).

O nível de execução orçamental da despesa deste Sistema atingiu, no final de 2006, os 93,1%, o que corresponde à efectivação de gastos de € 1.529 milhões. As “Transferências Correntes”, onde são preponderantes as transferências para as “Instituições sem Fins Lucrativos” (no âmbito dos acordos de cooperação contratualizados com as IPSS), constituem o agrupamento com o maior peso relativo na despesa realizada no ano (87,3%), sendo que, deste montante, 83,6% respeitam a transferências para as IPSS (€ 1.116,5 milhões).

a.3.6) Transferências para o Subsector Estado

Para além do co-financiamento de programas e/ou projectos incluídos no PIDDAC, o OSS transfere verbas para financiamento de actividades e ou acções de serviços da administração directa do Estado que integram a esfera de actuação do MTSS, constatando-se que os valores transferidos, por vezes, excedem largamente as necessidades dos serviços e que os saldos anuais nem sempre são devolvidos ao IGFSS.

No que se refere às verbas transferidas no âmbito da Reforma da Segurança Social, a LOE não integra no seu articulado autorização ao Governo para efectuar despesas do OSS para aqueles fins. Deste modo, verifica-se que as transferências foram efectuadas sem suporte legal.

a.4) Comportamento de longo prazo

A Taxa de Crescimento Médio Anual (TCMA) verificada no último quinquénio denota um crescimento mais acelerado da despesa (9,3%) relativamente à receita (9,1%), tendência que é mais marcada se não se tiverem em conta, de um e outro lado, os activos financeiros (8,4%, e 7,4% respectivamente), tendência que já era notada no quinquénio anterior (quando a TCMA da despesa foi de 8,7% e da receita 8,5%) podendo concluir-se que este período assistiu a uma dinâmica de crescimento da despesa mais vincada que a registada relativamente à receita.



As “Contribuições e Cotizações”, mantendo-se em 2006 como a componente da receita com maior peso no PIB (7,5%), têm sofrido uma desaceleração no seu crescimento, com a TCMA a cair de 9,5% no quinquénio 1996/2001 para 3,9% no quinquénio seguinte. Em sentido contrário, as “Transferências do OE” viram a TCMA subir de 9,2% para 17,2% do primeiro para o segundo período, reflectindo o crescente reforço de financiamento do SSS por esta via.

As “Pensões” são a parcela mais significativa da despesa do Sistema de Segurança Social (7,4% do PIB em 2006 face a 6,3% em 2001) com uma TCMA que desceu de 8,5% para 8,1% do quinquénio 1996/2001 para o seguinte. Destaca-se ainda a parcela respeitante ao “Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego” por ser a que, a seguir à rubrica residual “Outras”, apresentou, entre 2001 e 2006, o crescimento médio anual mais elevado da despesa efectiva (16%) e também a componente “Subsídio de Doença”, por ter registado uma TCMA negativa de 0,5% entre 2001 e 2006.

a.5) Saldos de execução orçamental

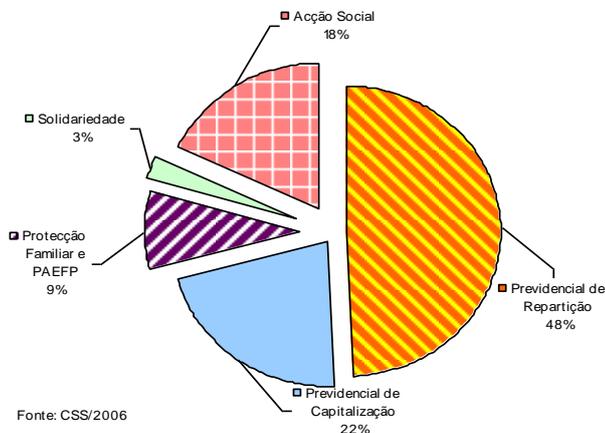
a.5.1) Saldos acumulados

Quanto aos saldos globais apurados para cada um dos subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e Sistema de Acção Social, destaca-se o seguinte:

- ◆ Apenas o Subsistema de Solidariedade apresenta um saldo anual negativo (€ 43,2 milhões), enquanto os restantes exibem saldos positivos: o Subsistema Previdencial de Repartição cerca de € 300 milhões, o Subsistema Previdencial de Capitalização € 21,1 milhões, o relativo à Protecção Familiar e PAEFP aproximadamente € 77,5 milhões e, finalmente, o Sistema de Acção Social com um saldo de € 101,9 milhões;
- ◆ No decurso de 2006 foi integrado um saldo relativo a anos anteriores no montante de cerca de € 972,2 milhões, o que equivale a um pouco mais de 60% do saldo acumulado de execução orçamental em 2005, sendo que todos os subsistemas e o sistema de acção social beneficiaram dessa incorporação de receita nos respectivos orçamentos. A maior parcela foi integrada pelo Subsistema Previdencial de Capitalização, cerca de € 417,6 milhões, correspondente a 98,8% do saldo disponível, enquanto o Subsistema Previdencial de Repartição integrou apenas 30,8% dos quase € 713,5 milhões de que dispunha. Os subsistemas de Protecção Familiar e PAEFP e Solidariedade integraram parcelas de, respectivamente, 97,2% e 82,9%, enquanto que o Sistema de Acção Social aplicou em despesa cerca de 58,1% dos € 269,7 milhões que detinha em saldo.

Gráfico III.3 – SS – Distribuição do saldo final acumulado por subsistema e sistema de acção social

A parcela mais relevante do saldo final acumulado é relativo ao Subsistema Previdencial de Repartição, cerca de 48% do total, seguindo-se os montantes relativos aos saldos do Subsistema Previdencial de Capitalização e do Sistema de Acção Social, correspondentes, respectivamente, a 22% e 18% do saldo orçamental apurado. Por último, os subsistemas de Protecção Familiar e PAEFP e de Solidariedade detêm parcelas de 9% e 3% do saldo total, respectivamente.



a.5.2) Saldos de execução efectiva

O Saldo de Execução Efectiva Global do SSS atingiu, no final de 2006, aproximadamente, os € 787,4 milhões o que significa uma variação homóloga positiva de 164,4%.

Gráfico III.4– SS – Evolução dos saldos de execução efectiva global da segurança social

Da análise dos montantes inscritos no Gráfico, constata-se a ocorrência de um ligeiro crescimento do saldo de 2004 para 2005, na ordem dos 2,3% (cerca de € 6,6 milhões) tendo esta grandeza, no período seguinte apresentado um incremento mais vincado, de cerca de 164,4% (489,6 milhões em valor absoluto).



Fonte: IGFSS

O Subsistema Previdencial – Repartição apresenta um Saldo negativo na ordem dos € 287,5 milhões, registando, ainda assim, uma melhoria, relativamente a 2005, da ordem dos 18,3%, enquanto o Saldo da parcela relativa à Capitalização se fixou em € 210,5 milhões, 0,2% acima do apurado em 2005. O subsistema Solidariedade registou um deficit de € 43,2 milhões, apresentando o maior decréscimo homólogo de todo o SSS (52,1%). O Saldo do Subsistema de Protecção Familiar e das PAEFP atingiu os € 805,7 milhões destacando-se como o mais elevado de todo o SSS e traduzindo um crescimento homólogo de 195,3%. Finalmente, o Sistema de Acção Social apresenta um Saldo de cerca de € 101,9 milhões, ostentando uma variação homóloga negativa na ordem dos 47,8%.



Quadro III.2 – SS – Variação homóloga dos saldos globais

(em milhares de euros)

Subsistemas do Sistema Público e Sistema de Acção Social	Saldo Global de 2006	Saldo Global de 2005	Δ% Homóloga 2006/2005
Previdencial – Repartição	(287 520,5)	(351 937,7)	18,3%
Previdencial – Capitalização	210 527,2	210 169,1	0,2%
Solidariedade	(43 169,8)	(28 381,9)	(52,1%)
Protecção Familiar e PAEFP	805 657,3	272 863,1	195,3%
Sistema de Acção Social	101 913,7	195 074,2	(47,8%)
Total	787 407,9	297 786,8	164,4%

Fonte: Mapas de Execução Orçamental – IGFSS

a.6) Cumprimento da lei de financiamento

De acordo com a Lei de Bases da Segurança Social n.º 32/2002 e o Decreto-Lei n.º 331/2001, ambos de 20 de Dezembro, as modalidades de financiamento dos subsistemas do Sistema Público de Segurança Social e do Sistema de Acção Social são os seguintes: *exclusivo* por transferências do OE; de *forma bipartida*, através de cotizações dos trabalhadores e de contribuições das entidades empregadoras; e de *forma tripartida* através de cotizações dos trabalhadores, de contribuições das entidades empregadoras e da consignação de receitas fiscais.

As fontes de financiamento constantes da Conta da Segurança Social incluem estas três modalidades.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

A LOE não integra no seu articulado autorização ao Governo para efectuar transferências do OSS para o subsector Estado, no âmbito da Reforma da Segurança Social. Deste modo, as transferências efectuadas pelo IGFSS foram efectuadas sem suporte legal.

Recomendação 74 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que as transferências do OSS para financiamento de acções, programas e/ou projectos das entidades beneficiárias decorram sob o competente enquadramento legal em cada ano económico.

Mantêm-se as reservas enunciadas em Pareceres anteriores quanto à verificação do cumprimento do financiamento por subsistemas, designadamente porque, por um lado, a imputação do valor das contribuições e cotizações foi sujeita a ajustamentos extra-contabilísticos, na sequência de detecção de erros ao nível da distribuição das taxas efectuadas pelo Sistema de Gestão de Contribuintes (SGC), cujas consequências se repercutiram no SIF, e, por outro, porque não existe informação disponível que permita verificar se o montante dispendido pela Segurança Social no âmbito da convergência de pensões foi totalmente financiado pelo OE.

Recomendação 75 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda o aperfeiçoamento dos modelos e sistemas de informação e da respectiva monitorização sobre a contabilização das contribuições e cotizações nos subsistemas respectivos de modo a garantir a sua correcta imputação e correspondente transferência do saldo anual para capitalização nos termos do n.º 2 do artigo 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

Recomendação 76 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que se assegure junto da entidade processadora de prestações sociais a criação de mecanismos que possibilitem a informação necessária para aferir o cumprimento da lei do financiamento quanto à parcela correspondente às respectivas fontes de financiamento, designadamente no que se refere à transferência do OE para convergência de pensões.

b.2) Correção dos valores apresentados na Conta da Segurança Social

A incorrecta concepção do Mapa de Fluxos de Caixa, durante o período de 2002 a 2005, conjugada com os constrangimentos da aplicação informática, que não reflectia toda a receita cobrada de contribuições no referido mapa, provocaram uma sobreavaliação de receita daquela natureza, no montante de € 91,6 milhões, levando à correcção do saldo de execução orçamental, em 2006. Esta situação vem reforçar as reservas às Contas da Segurança Social que têm vindo a ser veiculadas em Pareceres anteriores.

Sem prejuízo do Mapa de Fluxos de Caixa apresentado conjuntamente com os outros elementos da CSS consolidada, não foi integrado um Mapa de Fluxos de Caixa consolidado, isto é, objecto de operações de consolidação que visem a anulação dos movimentos inter-entidades do perímetro de consolidação da Segurança Social.

Por outro lado, não obstante os saldos finais de execução orçamental constantes da conta consolidada de execução orçamental e do mapa de fluxos de caixa se mostrarem coincidentes o mesmo não se verificou para os saldos iniciais evidenciados naqueles dois documentos.

Recomendação 77 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda a elaboração do Mapa de Fluxos de Caixa consolidado nos termos e modelo preconizado no ponto 7.3 do POCISSSS, apresentando em parcela autónoma o montante que subsista por reconciliar, no sentido de aumentar a transparência e permitir a conciliação de saldos entre aqueles dois documentos.

No que respeita às parcelas que integram a receita do subsistema previdencial – capitalização e a despesa do subsistema previdencial – repartição o TC tomou uma posição, em sede de acompanhamento da execução do OSS, no sentido de, numa óptica de transparência e inteligibilidade, se proceder à inscrição, nos mapas legais, de um capítulo (e respectivos grupos) e de um agrupamento (e respectivos subagrupamentos) onde fossem visíveis os montantes transferidos para capitalização, efectuados ao abrigo dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, mesmo que, conforme foi alegado pelo IGFSS, esses valores se anulem no processo de consolidação. Até à presente data, a situação persiste inalterada, facto que resulta na omissão da visibilidade desses valores, impossibilitando uma mais real imagem das receitas arrecadadas por um subsistema cujo financiamento é, em grande medida, feito por essa via.

Recomendação 78 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação efectuada em sede de acompanhamento da execução do OSS no sentido de se evidenciarem nos mapas legais derivados, definidos pela LEO (mapas XIII e XIV), de



forma visível, todos os fluxos financeiros realizados entre subsistemas do sistema público e sistema de acção social, por forma a garantir a transparência e inteligibilidade dos mapas contabilísticos que integram a CGE e que são utilizados em sede de acompanhamento da execução orçamental, em virtude de possuírem a estrutura do orçamento aprovado pela Assembleia da República.

b.3) Economia, eficiência e eficácia

As transferências necessárias para suportar os encargos com as entidades do subsector Estado carece de adequado rigor em ordem a evitar a dispersão das disponibilidades do OSS.

Recomendação 79 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda ao IGFSS que adopte para as transferências a efectuar do OSS para financiamento de entidades do subsector Estado igual procedimento ao seguido para as instituições de segurança social, isto é, as entidades devem ser financiadas pelas importâncias estritamente indispensáveis aos pagamentos a efectuar, havendo lugar à devolução de eventuais saldos nos termos da lei.

Em 2005, o IGFSS alienou imóveis, no valor de € 10,3 milhões, no entanto, as transferências para o IGFCSS apenas ocorreram em 2006. Também, o saldo do ano do Subsistema Previdencial de Repartição foi transferido em 2 tranches, em Julho de 2006 (€ 80 milhões) e em Dezembro do mesmo ano (€ 40, 3 milhões), havendo aqui um efectivo custo de oportunidade para a entidade que gere o FEFSS, na medida em que essas verbas não puderam ser aplicadas no decorrer do ano económico.

Recomendação 80 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que as receitas provenientes da alienação de imóveis e, bem assim, o saldo do Subsistema Previdencial – Repartição sejam transferidos logo após a sua arrecadação e o fecho de contas, respectivamente.

b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Em 2002 foi introduzido no SSS um sistema integrado de informação financeira de âmbito nacional, suportado na solução SAP-R/3, que compreende diversos módulos que abrangem as diferentes áreas de sua actividade. O Tribunal de Contas tem realizado, desde 2004, o acompanhamento trimestral da execução orçamental do OSS e publicado os respectivos relatórios¹, dando, nessa sede, conta da persistência de um conjunto de factores limitativos ao bom funcionamento do SIF, dos quais se salientam-se os seguintes:

- ◆ Incumprimento, por parte da generalidade das entidades que integram o perímetro de consolidação da Segurança Social, das datas determinadas pelo IGFSS para o encerramento dos períodos contabilísticos;
- ◆ Alteração sucessiva dos dados financeiros fornecidos, mensalmente, ao IGFSS pelas instituições da Segurança Social (dados do SIF mais dados contabilizados manualmente), uma vez que não tem sido possível fazer o acompanhamento por via do SIF (a informação aí disponível não é completa), impelindo o IGFSS a efectua-lo recorrendo a procedimentos extra contabilísticos (folhas de cálculo). Assim, não havendo respeito pelo encerramento dos períodos contabilísticos, os valores da execução orçamental vão sendo modificados conforme

¹ Disponíveis em www.tcontas.pt.

decorrem os acertos, alterando, relativamente a todos os meses em aberto, os respectivos montantes.

Não existe segurança quanto à integralidade das operações, dado que, por um lado, ainda não está concluída a definição, automatização e formalização de *interfaces* entre sistemas, que garantam a tempestividade e a adequada fiabilidade da informação – aumentando em consequência o risco de erro, agravado pela introdução manual dos fluxos relativos ao resultado dos processamentos efectuados pelas aplicações que suportam os processos associados – e, por outro lado, às limitações na identificação de determinadas operações que levam a que as mesmas não sejam reflectidas nos mapas orçamentais, no ano da sua ocorrência.

No sentido de ultrapassar a situação, o Tribunal recomendou no Parecer da CSS de 2005 (recomendação n.º 133) a urgente conclusão dos projectos que integram o Plano Estratégico dos Sistemas de Informação da Segurança Social, bem como as *interfaces* que os interligam, posição que reiterou no RAEOSS n.º 1/2007, recomendando ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social a elaboração sobre a sua égide, de uma estratégia de actuação que permita ultrapassar a grave situação existente. O IGFSS tem vindo, trimestralmente, a dar conhecimento ao Tribunal dos progressos registados. Não obstante as melhorias já verificadas, em 2007, quanto ao fecho dos períodos contabilísticos no que respeita à despesa, ao nível do reflexo da receita provinda de contribuições continuam-se a verificar grandes atrasos, não sendo ainda possível a extracção da informação dos mapas legais, através de meios automáticos.

Recomendação 81 – PCGE/2006

┌ *O Tribunal reitera a recomendação constante do Parecer de 2005 sobre a urgente conclusão dos Projectos que integram o Plano Estratégico dos Sistemas de Informação da Segurança Social.*

3. BALANÇO E DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS

As demonstrações financeiras apresentadas na CSS resultam do processo de consolidação das contas individuais preparadas e apresentadas, nos termos do artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na nova redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, pelas diversas instituições que fazem parte do universo do Sistema da Segurança Social, e que, em 2006, integraram o perímetro de consolidação, tendo por base o método de consolidação integral, constituindo-se como um subconjunto do universo da segurança social pública, dado que não engloba o regime de protecção social da função pública (veja-se no final Caixa 3 sobre a Caixa Geral de Aposentações).

A) Visão Global

As demonstrações financeiras das entidades consolidadas que integram a CSS de 2006 foram preparadas com base no Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS) tendo-se procedido à análise das operações de consolidação da CSS, com base no “dossier de consolidação”, elaborado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, e através quer da confirmação dos dados no SIF, quer da validação da informação constante dos respectivos documentos da prestação de contas individual remetida ao Tribunal, com vista a apreciar se a conta consolidada reflecte fidedignamente a situação financeira e patrimonial e os resultados do sistema de segurança social.



a.1) Sistema de informação

Tendo em conta que a fiabilidade e correcção das contas da segurança social passa pela qualidade dos dados fornecidos pelos diferentes sistemas de informação que integram o Plano Estratégico dos Sistemas de Informação da Segurança Social, bem como as *interfaces* que os interligam, o Tribunal, conforme já se referiu, recomendou ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social a elaboração sobre a sua égide, de uma estratégia de actuação que permita ultrapassar a grave situação existente.

Em cumprimento da referida recomendação o Ministro emanou o Despacho n.º 9-I/SESS/2007, de 27 de Março, propondo-se através da nomeação de um grupo de trabalho garantir o desenvolvimento integral do projecto até ao final de 2007.

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, na sequência da mesma recomendação, tem comunicado ao Tribunal, trimestralmente, o ponto de situação sobre a evolução do Sistema de Informação Financeira (SIF) da Segurança Social, referindo que as *interfaces* entre os diferentes sistemas aplicativos (SICC prestações, GT-SIF, GC-SIF Débitos) se encontram em fase de produção e a implementação de mapas legais encontra-se já em fase de testes estando pronta para produção a *interface* GC-SIF Créditos e por concluir a *interface* SEF-SIF.

Todavia, no ano de 2006, à semelhança do que ocorreu em 2005, persistiram situações de projectos por concluir, designadamente, no que concerne ao SIF, dado que subsistiram ainda deficiências decorrentes da falta de conclusão das *interfaces*, de que são exemplo:

- ◆ dificuldades de adaptação na utilização da *interface* SICC - Prestações/SIF que, face à sua utilização massiva, levantou um conjunto de problemas de difícil resolução que requereu a implementação de optimizações ao sistema em causa;
- ◆ constrangimentos de natureza operacional que impediram que inúmeras DR não fossem integradas nas contas correntes dos contribuintes (SGC), impossibilitando a compensação dos créditos e a respectiva movimentação das contas no SIF;
- ◆ inexistência de interligação entre o SEF, o SGC e o SIF, que implicou lançamentos contabilísticos manuais com todos os riscos daí decorrentes, bem com o inconveniente destes movimentos não se reflectirem nas contas correntes dos contribuintes residentes no SGC.

a.2) Processo de consolidação

Não obstante não ter sido dado cumprimento ao determinado no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, dado que ainda não foram publicadas as normas de consolidação de contas, o IGFSS no ponto II da nota 5 do Anexo à CSS apresenta, em sua substituição, a indicação das referências utilizadas na consolidação da Conta da Segurança Social, a saber: “Normas constantes do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), do Plano Oficial de Contabilidade (POC), as Directrizes contabilísticas emanadas pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública e as normas internacionais de contabilidade constituíram – com as adaptações necessárias às finalidades (entidades não lucrativas) e natureza (pública) das entidades a quem o POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, é aplicado”.

O perímetro de consolidação da CSS integra todas as entidades do Sistema de Segurança Social com excepção das seguintes entidades/situações:

- ◆ A Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi que consolida parcialmente na parte articulada;
- ◆ A farmácia anexa à “Cimentos” – Federação das Caixas de Previdência, à qual se aplica o método de equivalência patrimonial, conforme descrito na nota 2 do Anexo às demonstrações financeiras.

O processo de consolidação de contas do SSS tem por base os documentos de prestação de contas, remetidos ao IGFSS, entidade responsável pela elaboração da Conta consolidada, competência que lhe é conferida nos termos do ponto vi) da alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º do seu Estatuto Orgânico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho¹, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio.

As diferenças de consolidação apuradas totalizaram € 6.423.813,31 e resultaram dos movimentos de regularização e ajustamentos efectuados em situações não reconciliadas com reflexo nas contas que se indicam no quadro seguinte:

(em euros)

Massas patrimoniais	Diferenças de consolidação	Valor
Activo - Terceiros	Clientes	2 000,00
Fundos Próprios	Reservas	6 025 865,83
Fundos Próprios - RLE	Reciprocidade entre Proveitos e Custos	2 859 140,76
Passivo - Terceiros	Fornecedores	(20 448,02)
Passivo - Outros devedores e credores	Falta de compensação de dívidas activas e passivas	(2 294 322,96)
Passivo - Acréscimos e diferimentos	Acréscimos e diferimentos activos e passivos	(148 422,30)
Total		6 423 813,31

Tendo em conta as diferenças de consolidação apuradas no exercício de 2005, que evidenciaram um saldo credor de € (-) 3.151.180,39, em 2006, o valor “não conciliado” – saldo devedor de € 6.423.813,31 contraria a tendência para a situação normal no sentido do decréscimo nas diferenças de consolidação, na eliminação das dívidas activas e passivas e operações recíprocas (custos v/s proveitos que deveriam ser nulos).

No que concerne ao ISS foram eliminados e reclassificados movimentos intra-subentidades pela primeira vez pelo IGFSS, tendo, com esta operação, sido apurados “saldos internos ao sistema de segurança social por reconciliar”, no valor de € 2.556.839,94, relevados a débito de “Reservas legais”.

¹ Revogado pelo Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio.



a.3) Evolução das Contas da Segurança Social

a.3.1) Evolução da situação económico financeira

O Balanço da Segurança Social relativo ao triénio 2004/2006, que se apresenta no quadro seguinte, evidencia o valor das correspondentes massas patrimoniais do Activo e dos Fundos Próprios e do Passivo.

Quadro III.3 – SS – Evolução da situação financeira da segurança social

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais	2004	2005	2006		Variação 2006/05	
			Valor	%	Absoluta	%
Activo Líquido						
Imobilizado	483 264,3	479 936,0	516 836,2	4,4	36 900,2	7,7
Existências	2 099,8	1 874,2	2 076,8	0,0	202,6	10,8
Dívidas de Terceiros	1 794 769,5	1 916 971,0	2 864 042,2	24,3	947 071,2	49,4
Disponibilidades	6 786.784,4	7 211 765,5	8 115 281,2	69,0	903 515,7	12,5
Acréscimos e Diferimentos	208 091,8	226 526,3	264 584,3	2,2	38 058,0	16,8
Total	9 275 009,8	9 837 073,0	11 762 820,7	100	1 925 747,7	19,6
Fundos Próprios e Passivo						
Fundos Próprios	8 771 462,6	9 360 947,3	11 029 420,9	93,8	1 668 473,6	17,8
Passivo	503 547,2	476 125,6	733 399,8	6,2	257 274,2	54,0
Total	9 275 009,8	9 837 072,9	11 762 820,7	100	1 925 747,8	19,6

Fonte: Contas da Segurança Social

Para o período considerado, assinala-se o seguinte:

- ◆ Em 31 de Dezembro de 2006, o património da Segurança Social, avaliado através do Activo líquido total, ascende a € 11.762,8 milhões. O acréscimo de 19,6%, relativamente ao ano anterior, que em termos absolutos ascende a cerca de € 1.925,8 milhões, assenta fundamentalmente nas disponibilidades do sector e no activo realizável, representado em dívidas de terceiros;
- ◆ Os Fundos Próprios, em 2006, representam 93,8% da segunda componente do Balanço, registando um acréscimo de 17,8% face ao período homólogo anterior;
- ◆ No Passivo, regista-se um aumento de 54%, em 2006, relativamente ao mesmo período, situação inversa à verificada no período homólogo anterior, resultante, essencialmente, da correcção às contas de credores e à especialização do exercício.

Os elementos do Activo, Fundos Próprios e do Passivo encontram-se valorizados segundo critérios de valorimetria uniformes e de acordo com o previsto no POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro. Constitui derrogação a esta norma a valorimetria aplicável à carteira do

Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) gerido pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, que aprovou o respectivo Normativo.

a.3.1.1) Activo

Observa-se que a situação financeira e patrimonial apresentada nas Contas consolidadas da Segurança Social, mantém na sua estrutura uma composição semelhante, isto é, os Fundos Próprios sustentam em 93,8% do conjunto de meios utilizados, e representados no Activo, no desempenho da missão e cumprimento de objectivos.

a.3.1.1.1) Activo fixo

O valor do Imobilizado consta do Activo líquido pelo preço de aquisição, tendo sido aplicada a Portaria n.º 671/2000, (2.ª Série), de 17 de Abril.

Em resultado da auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social (SCISS) foi dissecado um conjunto de problemas relacionados com o processo de inventariação, com as questões de titularidade, valorização e registo contabilístico dos imóveis, com os procedimentos de alteração do imobilizado em curso para imobilizado, com o adequado cálculo e registo das amortizações e, ainda, com aspectos que traduzem a necessidade de introduzir alterações no SIF ou de otimizar o uso das suas funcionalidades¹.

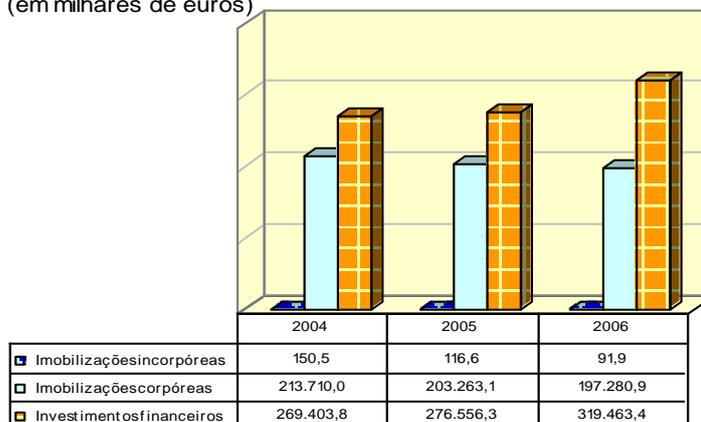
Concluiu-se, assim, pela falta de fiabilidade do sistema de controlo interno, face à constatação dos problemas que ainda perduram com impacto sensível não só ao nível do controlo e salvaguarda dos activos, mas também ao nível da fiabilidade e adequada relevação da informação nas DF, cuja superação dependerá da capacidade de otimizar as potencialidades dos sistemas de informação, e sobretudo criar boas práticas de controlo dos activos e de registo e comunicação da informação, pelo que se mantém a posição de reserva geral, neste domínio, expressa em anos anteriores pelo Tribunal, em sede de Parecer, face à existência de inconsistências na relevação contabilística dos imóveis, que ainda persistem, quer quanto à sua identificação, quer quanto ao seu valor contabilístico, pelo que, o Activo fixo da CSS se encontra subavaliado.

¹ Cfr. ponto 46 das conclusões do Ponto IV.4.4 do Relatório n.º 20/2007 – 2.ª S, disponível em www.tcontas.pt.



Gráfico III.5 – SS – Evolução do imobilizado líquido

(em milhares de euros)

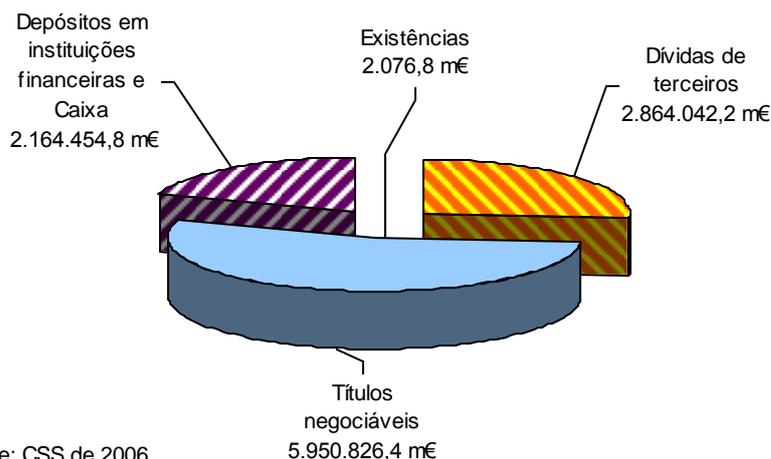


Fonte: CSS de 2004 a 2006

a.3.1.1.2) Activo circulante

O Activo circulante correspondente ao conjunto dos activos não imobilizados, presumivelmente realizáveis a curto prazo, representando 90,8% do Activo bruto da CSS de 2006, sendo a parcela mais significativa constituída por “Títulos negociáveis” (52,7%), seguindo-se “Dívidas de terceiros” com 28,1% e “Depósitos em instituições financeiras” e “Caixa” (19,2%), não apresentando expressão relevante o grupo patrimonial “Existências”. Estes activos assumem a imagem constante do Gráfico III.6:

Gráfico III.6 – SS – Expressão financeira do activo circulante



Fonte: CSS de 2006

O grupo patrimonial “Dívidas de terceiros” representa 25,5% do Activo bruto total, com um valor de € 3.174,2 milhões. Tendo em linha de conta as provisões acumuladas constituídas por € 310,3 milhões, em termos líquidos estas dívidas representam 24,4% do Activo líquido, ascendendo a € 2.864,0 milhões.

Quadro III.4 – SS – Evolução das dívidas de terceiros no activo bruto

(em milhões de euros)

Contas	2004	2005	2006
Contribuintes c/c	1 046,3	1 287,0	2 184,8
Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	133,4	155,2	3,0
Prestações sociais a repor	248,1	177,5	379,1
Outros devedores	545,3	528,3	604,7
Outras dívidas de terceiros	5,7	2,0	2,6
Total	1 978,8	2 150,0	3 174,2
Varição homóloga (%)	15,5	8,7	47,6
Activo bruto total	9 783,5	10 425,2	12 436,0
% / Activo bruto total	20,2	20,6	25,5

Fonte: Contas da Segurança Social

Conforme se infere do quadro supra, as dívidas de terceiros de curto prazo representam já a quarta parte do Activo bruto do Balanço da Segurança Social, com particular destaque para o crescimento verificado em 2006.

Neste ano, salienta-se a aplicação da Circular n.º 13/2006, de 11 de Agosto, que alterou a política de contabilização das provisões procedendo à especificação por natureza das dívidas fazendo-lhes corresponder as respectivas provisões acumuladas, procedimento que implicou a transferência das dívidas relevadas globalmente na conta “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” para as respectivas contas originárias.

Relativamente à natureza e evolução do conjunto das dívidas constantes do Quadro XII.4, há a assinalar o seguinte:

- ◆ Em “Contribuintes c/c” regista-se um aumento de 69,8%, relativamente ao período homólogo anterior, cuja causa mais relevante indicada pelo IGFSS se relaciona com o registo a débito, do valor de € 332,9 milhões, referente a Declarações de Remunerações de 2002 recuperadas em 2006. Refira-se que a CSS não reflecte provisões para dívidas de cobrança duvidosa de contribuintes;
- ◆ O decréscimo verificado em “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” resulta da aplicação da Circular Normativa n.º 13/2006, do IGFSS, que teve como objectivo adequar as contas de cobrança duvidosa às respectivas contas de terceiros o que resultou na transferência para as contas de clientes, de utentes, de prestações sociais e de outros devedores, com especial impacto na transferência das dívidas relativas a prestações de alimentos devidos a menores para “Outros devedores”;
- ◆ Em “Prestações sociais a repor” destacam-se, por um lado, a continuação das correcções efectuadas pelo ISS para regularização de movimentos contabilísticos incorrectamente registados ao longo dos exercícios económicos anteriores, e, por outro, a aplicação da referida circular que implicou um significativo acréscimo em 2006 do saldo desta conta. Salienta-se que desta operação resultou a constituição de provisões, pela primeira vez, no montante € 220,4 milhões;



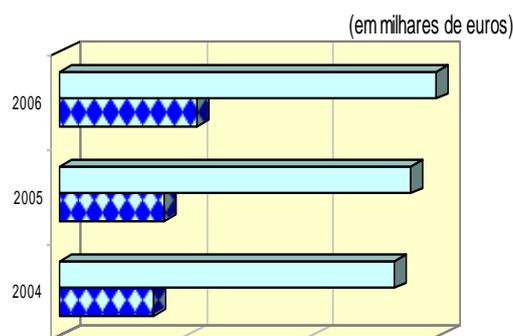
- ◆ Em “Outros devedores”, o valor líquido das operações de consolidação apresenta uma evolução positiva de 14,5%, relativamente ao período homólogo anterior, variação, comparativamente superior à registada em 2005 de (-)3,1%, decorrente do reflexo da aplicação da mesma circular. As provisões constituídas ascendem a € 150,2 milhões, sendo que, tendo em conta o grau de incerteza superveniente da análise destas dívidas, e dado que as dívidas do Estado não estão provisionadas nos termos da lei, o montante líquido relevado no activo realizável de curto prazo pode não corresponder ao grau de cobrabilidade das mesmas;
- ◆ Em “Outras dívidas de terceiros” estão incluídas as situações que integram “Empréstimos concedidos”, “Clientes c/c”, “Utentes c/c”, “Clientes, contribuintes e utentes – Títulos a receber” e “Estado e outros entes públicos” que no conjunto ascendem a € 2,6 milhões. O acréscimo registado (€ 0,6 milhões) decorre essencialmente do aumento de “Clientes c/c” que por aplicação da circular passou de uma expressão financeira de € 27,8 milhares para € 890,4 milhares, correspondente à relevação dos contratos de promessa de compra e venda de imóveis;
- ◆ As deficiências existentes ao nível das contas correntes de contribuintes e a respectiva relevação contabilística a qual, depende da qualidade, rigor, correcção e tempestividade da informação produzida pelos sistemas aplicativos que interagem neste domínio levam a concluir que o valor da dívida evidenciada no Balanço não oferece garantias da sua veracidade, denotando fragilidades no sistema de controlo interno.

O grupo patrimonial “Disponibilidades” constituiu-se como o grupo hegemónico do Activo líquido representando 69% do total, com uma expressão financeira de € 8.115,3 milhões, apresentando-se repartido conforme se indica:

Gráfico III.7 – SS – Evolução de disponibilidades

Os “Títulos negociáveis”, no total de € 5.950,8 milhões, assumem 73,3% das disponibilidades, sendo, na quase totalidade, objecto de gestão no âmbito da actividade do IGFCSS, representados em 72,7% por TDP – Títulos da dívida pública.

Em “Depósitos em instituições financeiras” e “Caixa” evidencia-se um total de € 2.164,5 milhões. Decorrente da sua posição de gestor da tesouraria única da segurança social, o IGFCSS detém 66,8% da liquidez imediata do sistema. Na CSS o total das disponibilidades encontra-se repartido por depósitos a prazo (50,4%) e depósitos à ordem (49,4%) sendo o restante representado em numerário (cerca de € 5,2 milhões).



	2004	2005	2006
■ Títulos negociáveis	5.296.946,7	5.553.355,6	5.950.826,4
■ Depósitos e Caixa	1.489.837,7	1.658.410,0	2.164.454,8

Fonte: CSS de 2004 a 2006

Relativamente à natureza destes activos há, ainda, a assinalar:

- ◆ Os saldos em 31 de Dezembro de 2006, de “Caixa” e “Depósitos à ordem” no ISS, no valor de € 72,4 milhões (3,3% do total) e na Região Autónoma dos Açores, com 5,2%, no valor de € 113,3 milhões, que incluem € 60 milhões em depósitos a prazo;

- ◆ A concretização dos objectivos do IGFSS de maximização da rendibilidade dos excedentes de tesouraria sujeitos a monitorização, por confronto com as taxas do Mercado Monetário Internacional (MMI), concretizados através de aplicações financeiras junto do sistema bancário. Em 2006, o capital médio diário em aplicação subiu aos € 1.049,7 milhões, obtendo-se uma taxa de rendibilidade média nas aplicações negociáveis de 3,11%, mais 81 pontos base face a 2005. Em 31/12 o montante das aplicações activas ascendeu a cerca de € 1.039,8 milhões com uma taxa média ilíquida de 5,18%.

Encontra-se em curso o processo para implementação da tesouraria única da segurança social.

a.3.1.1.3) Acréscimos e diferimentos

Em 2006, o apuramento das operações de especialização do exercício, depois de efectuados os movimentos de consolidação, traduziu-se num aumento do Activo em 2,25%, próximo do verificado em 2005, apresentando-se no quadro seguinte a correspondente expressão financeira para o biénio 2005/2006:

(em euros)

Designação	271 – Acréscimos de proveitos		272 – Custos diferidos	
	2005	2006	2005	2006
Operações de especialização	283 426 404,93	308 996 081,85	9 960 714,05	8 171 600,87
Movimentos de consolidação	(66 190 769,68)	(51 658 632,65)	(670 067,45)	(924 745,55)
Total no Activo	217 235 635,25	257 337 449,20	9 290 646,60	7 246 855,32

Os movimentos de consolidação efectuados em acréscimos de proveitos respeitam, essencialmente, a transferências a receber do IGFSS, por parte das restantes instituições do perímetro. Por sua vez, os movimentos de consolidação efectuados em custos diferidos referem-se, na quase totalidade, a verbas a transferir pelo IGFSS para instituições de segurança social, por conta de despesas já ocorridas.

Relativamente à natureza destes activos há, ainda, a assinalar:

- ◆ Acréscimos de proveitos relativos a juros a receber no valor de € 100,6 milhões (39,1%), transferências a receber da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa relativas aos lucros de jogos sociais de Novembro e Dezembro que ascendem a € 42,7 milhões (16,6%), sendo o restante (8%) relativo a diferenças de câmbio favoráveis (€ 16,9 milhões) e à especialização das operações normais (cerca de € 3,7 milhões).
- ◆ Custos diferidos, no total de € 7,2 milhões, relativos às seguintes situações, representadas por:
 - ◇ 78,6% – conservação e reparação de edifícios próprios e arrendados, correspondendo ao ISS a quase totalidade, no valor de € 4.676,6 milhares;
 - ◇ 6,3% – custos com a modernização do sistema de informação da segurança social, cuja imputação foi na quase totalidade efectuada ao ISS (€ 442,7 milhares);
 - ◇ 4,5% do total que respeitam aos custos incorridos pelas rendas antecipadas;



- ◇ 10,6% – outros acréscimos de custos que incluem as restantes operações passíveis de especialização, tais como: seguros, quotas, estágios, contratos de prestação de serviços e manutenção, etc..

As análises efectuadas nesta área evidenciaram uma sobreavaliação do Activo no valor de € 2,9 milhões, em “Acréscimos de proveitos”, por não representarem activos apropriados contra operações futuras. Foi, ainda, identificada uma outra situação que poderá, eventualmente, consubstanciar uma sobreavaliação do Activo, no montante de € 90,5 milhões, relativa a transferências a obter do IFAP, caso o IGFSS não demonstre junto daquele Instituto o seu direito a receber.

a.3.1.2) Fundos Próprios

Os Fundos Próprios que, em 2006, atingiram o total de € 11.029,4 milhões, apresentam um acréscimo 17,8%, no valor de € 1.668,5 milhões, relativamente ao período homólogo anterior, resultante, sobretudo, da variação ocorrida no “Resultado líquido do exercício” e nos “Resultados transitados”.

Em termos consolidados, a evolução dos “Fundos Próprios” no triénio 2004/2006, é a seguinte:

O Património da Segurança Social constitui a componente hegemónica dos Fundos Próprios da CSS (83,6%), sendo representado pelas seguintes instituições:

(em milhares de euros)

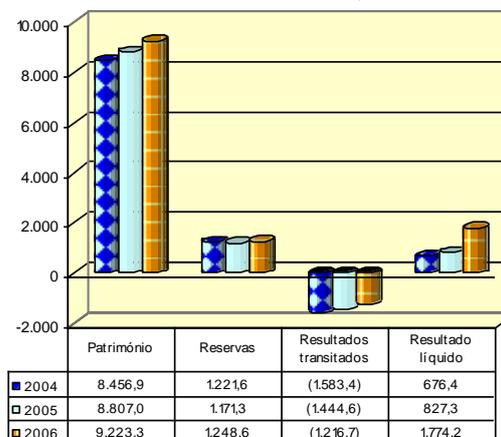
51 – Património	
IGFSS	3 159 905,1
IGFCSS	6 051 363,7
FSS	4 477,6

(em milhares de euros)

55 – Ajustamentos de partes de capital em empresas	
Cimentos – FCP	229,5
56 – Reservas de reavaliação	
IGFCSS	7 354,4

Gráfico III.8 – SS – Evolução de fundos próprios

(em milhões de euros)



Fonte: CSS de 2004 a 2006

Incluiu-se, graficamente, no conjunto as contas 51 – Património (€ 9.215,7 milhares), 55 – Ajustamentos de partes de capital em empresas (€ 229,6 milhares) e 56 – Reservas de reavaliação (€ 7.354,4 milhares).

A componente “Reservas” totaliza € 1.248,6 milhões destacando-se:

- ◆ As “Reservas legais” representam 10,6% e, relativamente a 2005, acusam um acréscimo de € 141,7 milhões, em resultado da incorporação do Fundo de protecção na eventualidade de doença profissional relevado na conta “Reservas estatutárias” no CNPRP, pelo que não produz impacto no total dos Fundos Próprios;
- ◆ As “Reservas estatutárias” que após o movimento acima referido ascendem a € 75,9 milhões, respeitando ao IGFSS a parte correspondente aos Fundos especiais que ainda subsistem e que

após a afectação dos saldos de gerência do ano, no valor de € (-) 965,4 milhares, ascendem a € 50,4 milhões, e ao FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos (€ 25,5 milhões).

Os “Resultados transitados” embora apresentem um saldo final devedor de € 1.216,7 milhões, exibem uma variação positiva de € 227,8 milhões, em consequência de regularizações efectuadas no âmbito da Directriz Contabilística n.º 8 da CNC.

A CSS de 2006 apresenta um saldo credor no “Resultado líquido do exercício” de € 1.774,2 milhões, que, relativamente ao ano anterior, relevado por € 827,3 milhões, representa um acréscimo de 114,5%. Tal variação resultou da actividade operacional cujos proveitos cresceram 12% e os custos 6,2%.

a.3.1.3) Passivo

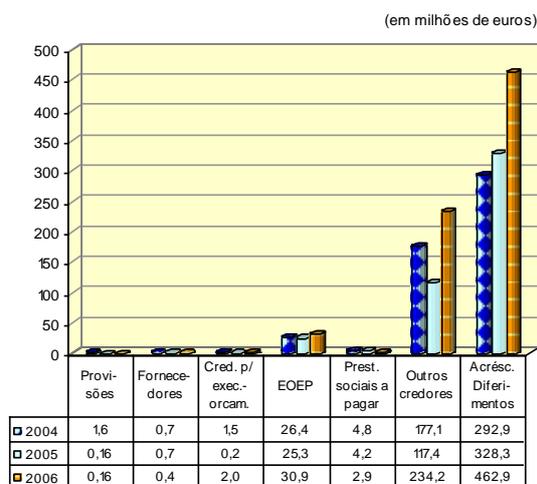
O Passivo consolidado representa 6,2% do 2.º membro do Balanço da CSS de 2006, no total de € 733.399,8 milhares. O conjunto das obrigações das entidades consolidadas face ao exterior, agregadas segundo o grau de exigibilidade (curto prazo) e natureza, ascende a € 270.342,1 milhares.

As dívidas a terceiros ascendem a € 270,3 milhões e representam 36,9% do Passivo total. Em 2006 registou-se um acréscimo de 83,1%, no valor de € 122,7 milhões agravando a situação do ano anterior em que as responsabilidades perante terceiros evidenciaram uma redução de 29,4%. Neste contexto, salienta-se:

- “Outros credores” no total de € 234,2 milhões que, face ao ano anterior, regista um aumento de 99,8% em credores diversos;
- “Estado e outros entes públicos”, que evidencia um acréscimo de 22%;

Também, os “Acréscimos e diferimentos” representam cerca de 63,1% do Passivo e registaram um aumento de 41%, face ao ano anterior.

Gráfico III.9 – SS – Evolução do passivo



Fonte: Contas da Segurança Social

Relativamente à natureza destes passivos há, ainda, a assinalar o seguinte:

- ♦ O total agregado das responsabilidades relevadas em “Outros credores” pelas instituições consolidadas (€ 536,7 milhões) foi objecto de movimentos de consolidação (eliminação de dívidas activas e passivas) que reduziram o seu valor em 56,4%, perfazendo € 234,2 milhões;
- ♦ Em “Acréscimos de custos” no total de € 57,4 milhões, a maior parcela respeita a remunerações a liquidar (€ 45,3 milhões), designadamente pelo direito a férias, subsídio de férias e encargos sociais;



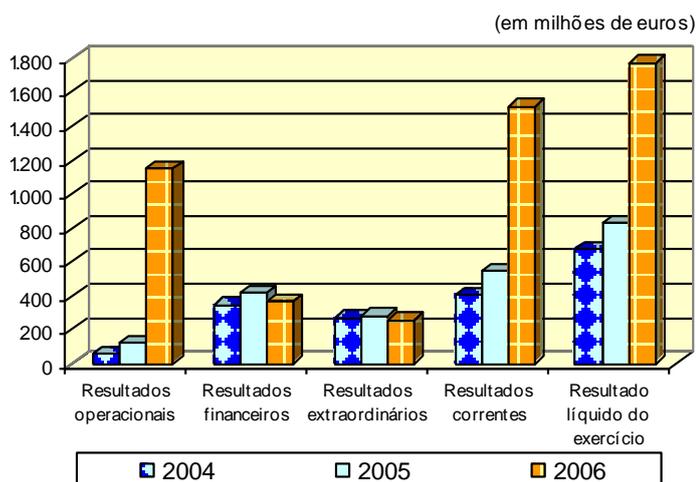
- ◆ Em “Proveitos diferidos” no total € 405,5 milhões, 53,5% reflectem a utilização futura em acção social das transferências da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa relativas aos lucros de jogos sociais (Euromilhões), correspondendo o restante (46,5%) aos saldos dos programas com dotação própria (FSE, FEDER, PIDDAC-OE, e Programa de Desenvolvimento e Expansão da Rede Pré-Escolar).

a.4) Demonstração de Resultados Consolidados

a.4.1) Evolução dos resultados no triénio 2004/2006

Em termos comparativos, a Demonstração de Resultados consolidados, no triénio 2004/2006, apresenta a seguinte composição:

Gráfico III.10 – SS – Evolução dos resultados da conta da segurança social



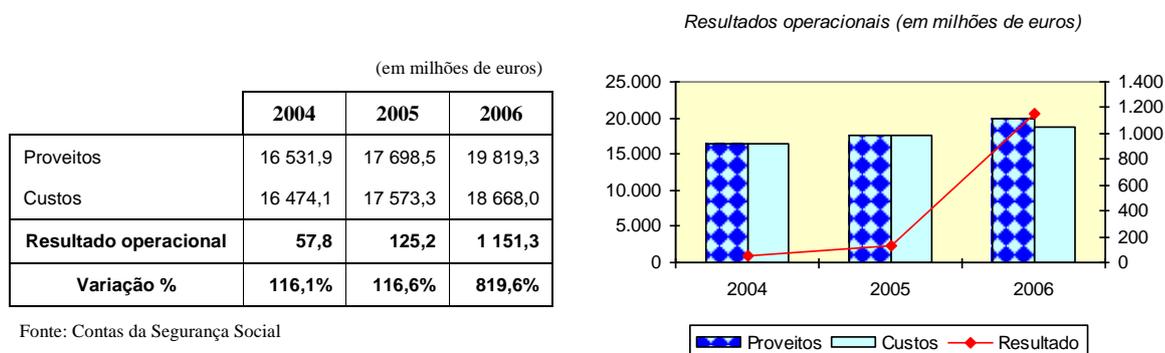
Fonte: CSS de 2004 a 2006

Observa-se que o RLE obtido em 2006 decorreu do conjunto das operações realizadas no decurso da actividade operacional das instituições do Sistema. Salientam-se, as componentes mais significativas da formação dos diferentes tipos de resultados.

a.4.1.1) Resultados operacionais

O Resultado operacional, em 2006, ascendeu a € 1.151,3 milhões, evidenciando uma melhoria significativa, se compararmos com o resultado gerado no triénio, sobretudo em 2004, que se cifrou em € 57,8 milhões.

Gráfico III.11 – SS – Demonstração dos resultados operacionais



O apuramento desta componente, em função dos proveitos e ganhos e dos custos e perdas gerados no ano, suscita os seguintes comentários:

- ◆ “Impostos e taxas” representam 66,3% do total dos proveitos obtidos. Incluem, essencialmente, a cobrança de contribuições e cotizações específicas do Sistema, evidenciando, em 2006, um acréscimo relevante (11,3%) quando comparado com o registado em 2005 (5,1%);
- ◆ As “Transferências e subsídios correntes obtidos”, cuja origem principal é o Orçamento do Estado (€ 5.680,7 milhões), representaram 33,4% do total dos proveitos e ganhos, e cresceram 13,5%, relativamente a 2005;
- ◆ Os “Outros proveitos e ganhos operacionais”, que incluem “Prestações de serviços” e “Proveitos suplementares”, registam um acréscimo de 3,1%, relativamente a igual período;
- ◆ As “Transferências correntes concedidas e prestações sociais” representam a quase totalidade dos custos e perdas operacionais assumidos pela Segurança Social, no valor de € 18.050,1 milhões (96,7%), onde se destacam as transferências para as famílias, evidenciando uma tendência crescente no triénio em termos absolutos embora em termos relativos se verifique uma desaceleração do crescimento (8,5%; 7,1% e 6,1% respectivamente em 2004/2003, 2005/2004 e 2006/2005);
- ◆ As restantes contas integram os custos e perdas operacionais que, no conjunto, representam apenas 3,3% do total, e respeitam aos custos de estrutura do Sistema, designadamente custos com pessoal (1,9%), com uma trajectória decrescente no triénio;
- ◆ Incluem-se nestes custos os subsídios atribuídos aos Centros de Cultura e Desporto, no âmbito do Despacho n.º 9906/2006 (2.ª Série), publicado na II Série do DR n.º 87, de 05/05/2006, com destino às seguintes utilizações: subsídio anual por trabalhador abrangido, comparticipação por refeição e subsídio de actividades.

a.4.1.2) Resultados financeiros

Em 2006, o resultado financeiro apurado foi de cerca de € 364,6 milhões, com uma variação relevante face ao ano anterior de (-) 13,1% (quando no ano anterior se tinha verificado uma variação positiva 20,7%).

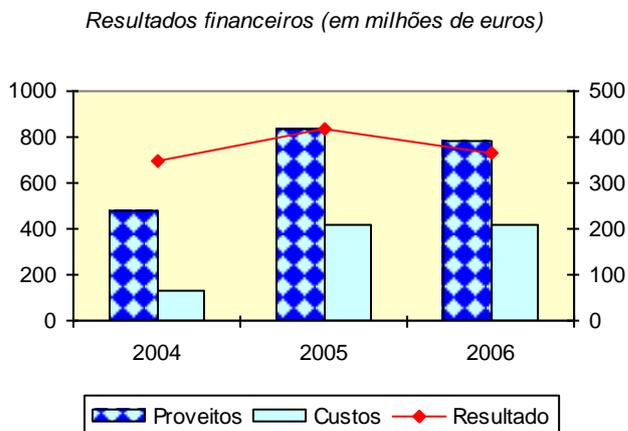


Gráfico III.12 – SS – Demonstração dos resultados financeiros

(em milhões de euros)

	2004	2005	2006
Proveitos e ganhos financeiros	480,0	837,0	782,5
Custos e perdas financeiros	132,6	417,6	417,9
Resultado financeiro	347,4	419,4	364,6
Variação %	2,9%	20,7%	(13,1%)

Fonte: Contas da Segurança Social



Tendo em conta a importância da actividade do Instituto de Gestão Fundos de Capitalização da Segurança Social para o apuramento dos resultados financeiros, consentâneo com o seu objectivo principal, importa referir que este Instituto contribuiu com € 319,1 milhões, ou seja 87,5%, observando-se o seguinte:

- ◆ O IGFCSS, em 2006, é responsável por 82,5% do resultado apurado em “Juros obtidos” vs “Juros suportados”, cabendo-lhe um diferencial positivo de € 207,2 milhões, posição que, em termos absolutos, se manteve ao nível do registado no ano anterior, no valor de € 190,7 milhões;
- ◆ No balanceamento de “Outros proveitos e ganhos financeiros” e “Outros custos e perdas financeiros”, a contribuição da mesma instituição foi de cerca de € 97 milhões, num total consolidado de € 150,7 milhões.

a.4.1.3) Resultados extraordinários

Em 2006, o resultado extraordinário apurado foi de cerca de € 258,3 milhões, apresentando uma variação de (-) 8,6% face ao período homólogo anterior. Salienta-se que, no período antecedente (2004/2005), se registou um aumento de 4,2%, traduzido em € 11,4 milhões.

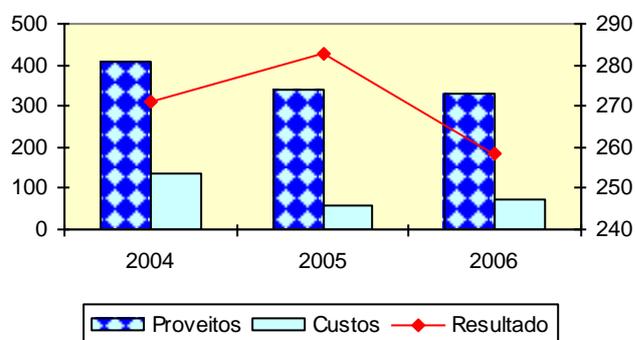
Gráfico III.13 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários

(em milhões de euros)

	2004	2005	2006
Proveitos e ganhos extraordinários	406,0	341,4	332,3
Custos e perdas extraordinários	134,8	58,9	74,0
Resultado extraordinário	271,2	282,6	258,3
Varição	177,3%	4,2%	(8,6%)

Fonte: Contas da Segurança Social

Resultados extraordinários (em milhões de euros)



Na Demonstração do resultado extraordinário ressaltam as componentes que, face ao carácter eventual e/ou excepcional dos factos subjacentes, determinam estes resultados:

- ◆ As “Transferências de capital concedidas”, no valor de € 34.080,2 milhares, representam 40,1% do total dos custos e perdas extraordinários, com um decréscimo, relativamente a 2005, (-) 3,7%;
- ◆ As “Dívidas incobráveis” respeitam em 91,9% a dívida relativa a prestações de alimentos devidos a menores, tendo relevado custos no valor de € 9.660,4 milhares, quando em 2004 a dívida desta natureza se encontrava registada por € 698,0 milhares e, em 2005, o total de € 3.493,8 milhares, integrou a perda com a cessão de créditos da RAR – Imobiliária, SA, no valor de € 3.139,8 milhares;
- ◆ No balanceamento de “Ganhos e perdas em imobilizações” apura-se um resultado positivo de € 10.321,6 milhares, para o qual contribuíram de forma significativa as mais-valias obtidas na alienação de imóveis;
- ◆ Os proveitos registados em “Benefícios de penalidades contratuais” ascenderam a € 68.925,5 milhares, essencialmente devidos à mora de contribuições, juros vencidos e multas de rendas;
- ◆ As correcções favoráveis ou desfavoráveis relativas a exercícios anteriores traduziram-se numa contribuição de € 155.045,3 milhares para o resultado, decorrente, em especial, de regularizações em prestações sociais;
- ◆ Em “Outros proveitos e ganhos extraordinários”, salientam-se as “Transferências de capital obtidas” (em especial “Do OE – Participação Portuguesa nos projectos co-financiados”, com cerca de € 9.426,6 milhares e “Do PIDDAC – OE” com € 1.274,1 milhares) e “Prestações prescritas” que ascenderam a € 8.419,9 milhares.

a.4.1.4) Resultado líquido do exercício (RLE)

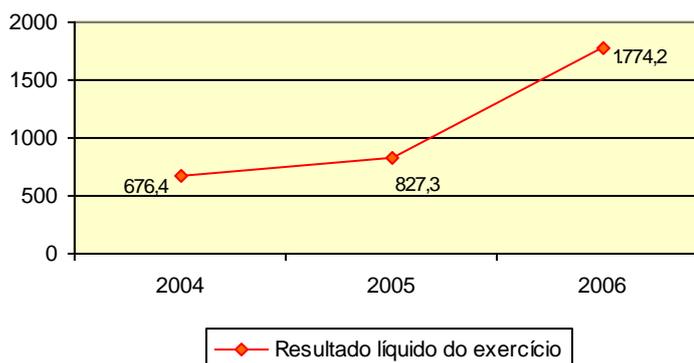
Como se referiu, a CSS, no triénio 2004/2006, integra a totalidade das instituições que compõem o perímetro de consolidação, assegurando nessa conformidade o princípio da comparabilidade, pelo que



se procede à evidenciação, no Gráfico III.14, do resultado líquido apurado no referido período o qual, em 2006, atingiu cerca de € 1.774.233,8 milhares:

Gráfico III.14 – SS – Evolução do resultado líquido do exercício

Evolução do RLE (em milhões de euros)



O RLE resulta do apuramento dos diferentes tipos de resultados nos termos previstos no POCISSSS, reflectindo as observações e comentários desenvolvidos na análise, que se faz neste Parecer, desejando-se que, no futuro, face à optimização do Sistema de Informação global, o respectivo apuramento traduza e evidencie com maior rigor o resultado da actividade financeira da Segurança Social em cada exercício económico.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

Apesar do estipulado no artigo 5.º Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, que aprovou o POCISSSS, em matéria de consolidação de contas, remeter as especificações para legislação a aprovar por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Segurança Social e do Trabalho, ouvida a Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, tal ainda não aconteceu, tendo o IGFSS no ponto II da Nota 5 do Anexo à CSS, apresentado as referências sobre as quais assentou o processo de consolidação. Contudo, nenhum dos documentos enunciados na referida nota se encontra vocacionado para dar consistência às contas de um subsector do Sector Público Administrativo do Estado, como é o caso da Segurança Social que carece, em absoluto, de normalização específica.

Recomendação 82 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que se dê cumprimento ao estipulado no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, condição indispensável para que, de forma transparente, seja adequadamente relevada a situação económico-financeira e patrimonial do Sistema de Segurança Social.

De acordo com o consubstanciado na alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, toda a despesa pública de qualquer natureza carece de adequada lei que a autorize. A concessão de subsídios aos Centros de Cultura e Desporto das Instituições de Segurança Social configura uma prática reiterada seguida há

longos anos no sector da Segurança Social, enquadrada exclusivamente por actos de natureza administrativa. Afigura-se, contudo, que, porque se trata da assunção de despesas, a matéria não pode ser meramente tratada através de actos de natureza administrativa, devendo, sendo caso disso, ser objecto de acto legislativo, que tenha em conta a devida harmonização ao nível do Sector Público Administrativo, ou pura e simplesmente cessar-se a prática que vem sendo seguida.

Recomendação 83 – PCGE/2006

Dado que a prática administrativa reiterada quanto à concessão de subsídios aos Centros de Cultura e Desporto carece de adequada lei que a autorize, o Tribunal recomenda ao Governo que pondere a solução mais adequada para o efeito.

b.2) Correção dos valores apresentados na CSS

b.2.1) Processo de consolidação

O processo de consolidação ainda decorreu nos moldes utilizados nos anos anteriores, ou seja, sem recurso ao “Módulo consolidação” do SIF, que visa suportar automaticamente o processamento de tais operações, não obstante o II alegue que aquele “Módulo” está disponível desde 2004 e em condições de ser utilizado. No entanto, têm sido sentidas dificuldades ao nível operacional com incidência processual relacionadas com a necessidade de eliminação das compensações entre empresas (subentidades contabilísticas). Segundo o IGFSS foi acordado um conjunto de acções com vista à diminuição significativa das diferenças de consolidação encontrando-se em curso uma progressiva implementação de processos, cuja entrada em produtivo se prevê para 2008. Os procedimentos alternativos, adoptados desde 2002, pese embora a sua consistência pela experiência adquirida, tendo em conta a sua dimensão e complexidade, comportam potenciais riscos na fiabilidade e compatibilidade da informação produzida.

Recomendação 84 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que se inventariem as dificuldades sentidas na utilização do Módulo de consolidação e de tal se dê reporte ao II, IP a fim de agilizar os procedimentos que viabilizem a sua implementação com segurança e fiabilidade.

Registe-se, no entanto, que o IGFSS, em 2006, alargou os procedimentos no âmbito da consolidação de modo a eliminar e a reclassificar os movimentos intra-subentidades do ISS e, desse modo, ultrapassar o grave constrangimento que resulta do facto das contas deste organismo serem uma agregação das contas das suas subentidades. No entanto, o ISS alega que, em 2006, poderá existir um ou outro movimento que não tenha tido reflexo em ambas as subentidades, não reconhecendo o montante indicado pelo IGFSS. O Tribunal sublinha como muito relevante o referido pelo ISS, que, todavia, não demonstra qual o valor que deverá ser considerado, o que concorre para a falta de fidedignidade das demonstrações financeiras, e não pode deixar de sublinhar que esta tarefa não cabe ao IGFSS, mas ao ISS aquando da elaboração das suas próprias contas.

Recomendação 85 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda ao ISS,IP que desenvolva as diligências necessárias, no âmbito da sua estrutura interna, para implementação de metodologias apropriadas e tratamento da informação entre subentidades que garantam com fiabilidade a elaboração da sua própria conta.

Na análise do processo de consolidação procedeu-se à verificação e validação das operações de agregação de contas, ajustamentos e reclassificações prévias, conciliação de contas, eliminação de dívidas activas e passivas e eliminação de operações recíprocas, sendo de referir o seguinte:



- ◆ As diferenças de conciliação de contas, foram reconhecidas em Fundos Próprios, a débito da conta “571 – Reservas legais”, no total de € 6.423.813,31, lançado em “Saldos internos ao sistema de segurança social por reconciliar” quando, na realidade, não existem factos geradores nesta rubrica na conta consolidada. As operações de consolidação efectuadas sobre as contas das entidades consolidadas provocaram os seguintes ajustamentos no Balanço da CSS:

(em euros)

Massas patrimoniais	Balanço agregado	Movimentos de consolidação	Balanço consolidado
Activo	12 972 943 317,36	(1 210 122 631,65)	11 762 820 685,71
Fundos Próprios	11 884 129 915,73	(854 709 021,83)	11 029 420 893,90
Passivo	1 088 813 401,63	(355 413 609,82)	733 399 791,81

- ◆ No Anexo da CSS não são apresentadas justificações para as diferenças de consolidação;
- ◆ O elevado montante dessas diferenças e o facto de elas derivarem de falta de informação suficiente e rigorosa, ao nível dos dossiers de reconciliação de saldos apresentados pelas entidades consolidadas, que permita eliminá-las, faz com que não exista segurança suficiente de que a Conta Consolidada da Segurança Social, quanto à sua fiabilidade, apresente uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados consolidados do Sistema de Segurança Social;

Recomendação 86 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que se proceda à integração da justificação dos factos geradores das diferenças de consolidação no Anexo às demonstrações financeiras da Conta Consolidada do respectivo exercício.

b.2.2) Balanço e Demonstração de resultados

Foi efectuada a análise às demonstrações financeiras apresentadas ao Tribunal nos termos do artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, pelas instituições que integram o perímetro da CSS.

Quer da análise ao Balanço e Demonstração de Resultados e demais informação financeira que integra a prestação de contas nos termos referidos, quer das verificações e validações no SIF quer, ainda, com base nos resultados das auditorias realizadas, observa-se o seguinte:

b.2.2.1) Imobilizado

b.2.2.1.1) Imobilizado corpóreo

Mantém-se a posição de reserva tomada em Pareceres anteriores no que concerne à fiabilidade dos saldos finais do Imobilizado corpóreo, pelo facto de não existir evidência de que haja um sistema de controlo interno que garanta uma correspondência biunívoca entre os valores contabilísticos registados no Balanço em geral e um inventário fidedigno, isto é, resultante de um adequado e efectivo processo de arrolamento de todos os bens móveis e imóveis na posse e/ou titulados pelas diferentes entidades,

opinião suportada nas conclusões formuladas no âmbito da auditoria realizada ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social¹ que, de acordo com as informações disponíveis, continuam válidas.

Recomendação 87 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres quanto à necessidade de recuperar a informação sobre o imobilizado a fim de garantir o controlo e gestão dos bens e o reconhecimento do seu valor contabilístico no Activo do Balanço.

b.2.2.1.2) Investimentos financeiros

Foi dada continuidade aos trabalhos desenvolvidos, desde 2005, com vista à resolução de um conjunto de problemas relacionados com o processo de inventariação, com as questões de titularidade, valorização e registo contabilístico dos imóveis, com os procedimentos de alteração do imobilizado em curso para imobilizado, com o adequado cálculo e registo das amortizações e, ainda, com aspectos que traduzem a necessidade de introduzir alterações no SIF ou de otimizar o uso das suas funcionalidades. No entanto, esses trabalhos não estão ainda concluídos, o que afecta a fiabilidade das respectivas contas.

Recomendação 88 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres quanto à necessidade de recuperar a informação sobre o imobilizado financeiro em imóveis a fim de garantir o controlo e gestão dos bens e o reconhecimento do seu valor contabilístico no Activo do Balanço.

b.2.2.2) Dívidas de terceiros

Com a implementação do conjunto das aplicações que integram o Sistema de Informação da Segurança Social a relevação contabilística no SIF depende da qualidade da informação gerada pelo conjunto das aplicações que interagem com o processamento de todos os factos que a influenciam.

Em 2006, à semelhança do que ocorreu em 2005, os constrangimentos de natureza operacional que impediram que inúmeras Declarações de Remunerações (DR) não fossem integradas nas contas correntes dos contribuintes (SGC), impossibilitando a compensação dos créditos e a respectiva movimentação das contas no SIF, bem como a inexistência de interligação entre o SEF, o SGC e o SIF, implicou lançamentos contabilísticos manuais, com todos os riscos daí decorrentes, com o inconveniente destes movimentos não se reflectirem nas contas correntes dos contribuintes residentes no SGC. Também, a inexistência de uma conta corrente, completa e actualizada, tem sido factor potenciador, quer do risco de evasão contributiva, quer de incumprimento de acordos celebrados, tendo como consequência o baixo grau de fiabilidade dos dados, pelo que se mantém a reserva de que não existe segurança quanto à integralidade dos registos e da sua relevação pelo seu exacto valor.

O registo em 2006 de DR de 2002, no montante de € 332.938.701,36, é uma situação que se considera grave porque põe em causa toda a fidedignidade das Contas anteriormente prestadas. Por outro lado, a informação apresentada sobre o acréscimo de 69,8% na conta de “Contribuintes c/c” não é suficiente para justificar o acentuado aumento da dívida em 2006.

Recomendação 89 – PCGE/2006

O Tribunal reitera todas as recomendações expressas em anteriores Pareceres sobre a necessidade de garantir autenticidade na relevação contabilística da dívida de contribuintes, (que representa quase ¼

¹ Cfr. Relatório n.º 20/2007, 2.ª S – Pág. 9 a 25.



do Activo líquido do Balanço da CSS). Considerando que o acolhimento desta recomendação depende, em elevado grau, da performance dos sistemas informáticos transversais ao processo de identificação e qualificação de contribuintes, gestão de remunerações, gestão de contribuições e controlo de execuções fiscais, deverão tomar-se em devida conta com maior rigor os resultados da implementação dos sistemas de processamento e conectividade de grandes massas de dados e proceder-se a um adequado acompanhamento do processo produtivo dos sistemas e das interfaces e, bem assim, do seu reflexo no Sistema de Informação Financeira, recomendando-se maior celeridade na análise e correcção de eventuais situações anómalas supervenientes logo no arranque da fase de produção de novos sistemas/aplicações.

Não foi disponibilizado pelo IGFSS o Relatório da Dívida à Segurança Social ou, em sua substituição, informação analítica bastante sobre a respectiva evolução e detalhe deste grupo patrimonial, instrumentos indispensáveis à análise da dívida de contribuintes.

A falta destes elementos não permite que seja cumprido o determinado no POCISSSS - ponto “2.7.1 – Provisões” - Considerações técnicas - no que se refere à constituição de provisões.

Recomendação 90 – PCGE/2006

O Tribunal considera indispensável a Segurança Social dispor de informação analítica apropriada sobre dívida de contribuintes, pelo que recomenda que se criem as condições necessárias para ultrapassar esta situação.

Recomendação 91 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que sejam constituídas provisões para contribuintes de cobrança duvidosa, por forma a dar uma imagem verdadeira e apropriada destes activos.

Por outro lado, as dívidas relevadas em “Outros devedores” englobam uma panóplia de situações recorrentes, que reportam a um passado remoto e que se foram arrastando no tempo, e, não obstante, as recomendações do Tribunal em sucessivos Pareceres, não mereceram a devida atenção quer pelos órgãos de direcção das Instituições da Segurança Social, quer de sucessivos membros do Governo, permanecendo por regularizar e assumindo a sua recuperação um elevado grau de incobrabilidade.

Em sede de consolidação foram efectuados movimentos de anulação de dívidas activas e passivas que totalizaram € 300.222,9 milhares e de correcção às contas individuais no valor de € (-) 822.985,8 milhares, tendo as diferenças de consolidação, apuradas por falta de compensação de dívidas activas e passivas, ascendido a € (-) 2.294,3 milhares.

Recomendação 92 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação formulada em Pareceres anteriores no sentido de promover a análise dos saldos em dívida e diligenciar com vista a obter decisão política para a resolução de situações dela dependentes, procedendo à divulgação da informação sobre as contingências relevantes no Anexo às demonstrações financeiras da conta consolidada.

Em consequência não existe segurança de que, também neste domínio, a CSS dê uma imagem verdadeira e apropriada da situação subjacente.

b.2.2.3) Acréscimos e diferimentos

A CSS de 2006 releva no seu Activo acréscimos de proveitos no total de € 217.235,6 milhares e custos diferidos de € 9.290,6 milhares.

Encontram-se relevadas em “Acréscimos de proveitos” situações que foram objecto de especialização em anos anteriores, de dívidas que não representam activos contra operações futuras e que consequentemente sobreavaliam o Activo da CSS e os resultados. É disso exemplo o reconhecimento das transferências a receber do Ministério da Justiça (€ 1.664 milhares) e do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (€ 1.247,1 milhares). Também, as transferências a receber do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas, no montante de € 90.545,4 milhares, que se reportam aos anos de 2002, 2003 e 2004, são susceptíveis de não constituírem activos, enquanto o IGFSS não demonstrar o direito a receber aquele valor, uma vez que o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas informou desconhecer o valor do saldo em dívida ao IGFSS.

Recomendação 93 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda ao IGFSS que promova as diligências necessárias à demonstração do apuramento da dívida proveniente da dispensa de pagamento de contribuições para a Segurança Social no sentido de demonstrar junto do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas o seu direito a receber. Caso se conclua pela inexistência desse direito deverá proceder à adequada regularização contabilística das suas contas.

Refere-se, ainda, que a conta “271 - Acréscimos de proveitos” apenas deve relevar valores de proveitos cujo direito de receber ainda não se tenha vencido. A partir do momento em que este prazo seja ultrapassado, e caso esse direito se mantenha, o direito de receber passa a estar em dívida e, por conseguinte, deverá proceder-se ao adequado registo contabilístico em contas de terceiros, de modo a espelhar a verdadeira natureza dos valores a receber.

Recomendação 94 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que as operações de especialização do exercício sejam objecto das análises e confirmações indispensáveis de forma a garantir que os montantes aí relevados representem activos contra operações futuras.

b.2.2.4) Fundos Próprios

No grupo patrimonial “Fundos Próprios” foi efectuado um ajustamento a débito da conta “Reservas legais”, no total de € 6.423,8 milhares, que resultou de diferenças de conciliação de contas, lançado em “Saldo interno ao sistema de segurança social” quando, na realidade, não existem factos geradores nesta rubrica, na CSS de 2006.

Pese embora o âmbito desta conta¹, o saldo relevado em “Reservas decorrentes de transferência de activos”, no valor de € 98,7 milhares, respeita a operações efectuadas com entidades externas ao perímetro de consolidação. Durante o exercício de 2006 foram aqui relevadas operações entre instituições do sistema que originaram diferenças de consolidação no total de € 87.006,4 milhares, cuja natureza das transferências de activos foi a seguinte:

¹ Esta conta deve relevar apenas operações entre entidades do perímetro.



(em milhares de euros)

Reservas decorrentes de transferência de activos	Débito	Crédito
Transferências de imóveis de rendimento	217 375,5	1 357,9
Transferências de imobilizações corpóreas	2 457,7	82 973,9
Transferências de imobilizações financeiras	0,0	216 029,4
Transferências de outros	6 396,6	12 875,0
Total	226 229,8	313 236,2
Diferença de consolidação		87 006,4

O Tribunal não dispõe de elementos suficientes que permitam validar estas diferenças de consolidação.

Recomendação 95 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que o IGFSS diligencie junto das instituições do perímetro a implementação dos controlos indispensáveis a garantir a correcta movimentação da conta 577 – Reservas decorrentes de transferência de activos, devendo as eventuais diferenças supervenientes serem divulgadas no Anexo à DF.

b.2.2.5) Passivo

Em “Outros credores” o valor líquido consolidado ascende a € 234.183,6 milhares, apresentando uma evolução positiva de 99,8%, relativamente ao período homólogo anterior, significativamente superior à variação registada em 2005 de (-) 49,8%. Em sede de consolidação foram efectuados movimentos de anulação de dívidas activas e passivas que totalizaram € 275.295 milhares e de correcção às contas individuais no valor de € 27.212,3 milhares, tendo-se apurado, como referido para “Outros devedores e credores”, diferenças de consolidação, por falta de compensação de dívidas passivas e activas, no montante de € (-) 2.294,3 milhares.

Em obediência ao princípio da especialização do exercício foram relevados em “Acréscimos de custos” o valor de € 57.363,3 milhares e em “Proveitos diferidos” o total de € 405.529,9 milhares. Contudo, constatou-se que esta última conta tem sido incorrectamente utilizada, designadamente, quanto ao apuramento do saldo do “Programa de Desenvolvimento e Expansão da Rede Pré-Escolar”, do qual resultou um saldo devedor que, em 2006, ascende a € 1.090,4 milhares, relativo a verbas por transferir de 2004 a 2006.

Saliente-se que em proveitos diferidos, apenas, se devem registar proveitos, cujo recebimento já tenha ocorrido, mas que devem reportar-se ao exercício ou aos exercícios seguintes.

Recomendação 96 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que a relevação dos saldos seja feita de acordo com a respectiva natureza.

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

No que concerne à implementação da tesouraria única da Segurança Social, ao nível dos recebimentos, os actuais canais de cobrança asseguram já a centralização dos recebimentos em contas do IGFSS, no que respeita a contribuições, independentemente do canal utilizado para o recebimento. No entanto, no

que respeita aos pagamentos isso ainda não acontece, estando ainda em fase de elaboração de projectos e negociação com as instituições bancárias.

Recomendação 97 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que sejam desenvolvidas todas as diligências necessárias com vista à publicação do diploma enformador do quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social, face ao disposto no n.º 4.º do artigo 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, e no n.º 5.º do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que estabelecem que a Segurança Social dispõe de uma tesouraria única, em articulação com a tesouraria de Estado e regulada por diploma próprio, que assegure a efectivação da cobrança das suas receitas, bem como dos pagamentos conexos com as correspondentes modalidades de protecção social e, bem assim, o disposto na alínea b) do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, que encarrega o respectivo Instituto de “Desempenhar as funções de tesouraria única do sistema de segurança social, assegurando e controlando os pagamentos, bem como a arrecadação das receitas e dos respectivos fundos”.

b.4) Fiabilidade dos Sistemas de Controlo Interno

Não foi nomeada a Comissão de Fiscalização prevista na lei para o IGFSS¹.

O Tribunal de Contas, a solicitação da Assembleia da República, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental, realizou uma Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social² que, para além de abranger uma avaliação sobre as áreas auditadas (controlo orçamental, contribuições, prestações de segurança social, imobilizado e sistemas de informação), que em muito contribuiu para avaliar e sustentar a opinião às contas de 2006, também, se debruçou sobre a actuação dos órgãos que integram o sistema de controlo interno neste subsector do Estado.

O Conselho Coordenador da Administração Financeira do Estado (SCI) emite recomendações, anualmente, aos membros do SCI³, no sentido de planearem a sua actividade nas áreas consideradas de maior risco a privilegiar⁴.

Assim, quanto ao grau de cobertura, verificou-se a sobreposição de algumas áreas, no entanto, todas as áreas identificadas de maior risco foram objecto de fiscalização, excepção feita em matéria de capitalização na segurança social bem como da eficiência financeira da sua gestão e à existência de organismos que durante o período em análise nunca foram auditados, especificamente, o DAISS, CNPRP, FGS, FSS e Caixas de Previdência (não obstante as duas primeiras terem sido analisadas nos

¹ Actualmente, a nova lei orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, estabeleceu como órgão fiscalizador o Fiscal Único. Os Estatutos do IGFSS, aprovados pela Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio, criaram uma Direcção de Auditoria.

² Relatório n.º 20/2007 – 2.ª S, disponível em www.tcontas.pt.

³ A data da realização da auditoria eram membros do SCI, com competências para actuação no subsector da segurança social, ao nível estratégico, a Inspeção-Geral de Finanças, a Direcção-Geral do Orçamento, e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social; ao nível sectorial, a Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social; e ao nível operacional os órgãos de controlo interno das instituições de segurança social.

⁴ Para os anos de 2003 a 2006 foram definidas diversas áreas das quais se destacam: Arrecadação de contribuições e gestão da dívida da segurança social; Sistemas de cobranças e contabilização dos fluxos financeiros da receita; Circuito de arrecadação de receitas, em especial da cobrança de contribuições, incluindo da fiabilidade dos sistemas informáticos, sistema de pagamentos de prestações de segurança social; recuperação dos débitos dos beneficiários; Apoios a IPSS e outras formas de apoio social; Reforço dos mecanismos de capitalização da segurança social, bem como da eficiência financeira da sua gestão.



Relatórios de Auditoria sobre Medidas de Rigor e Contenção Orçamental e de Despesas de Administração nas Instituições de Segurança Social)¹.

No entanto, os recursos humanos afectos ao controlo estratégico (do IGFSS), ao controlo sectorial e, em especial, ao operacional² eram manifestamente insuficientes, necessitando de ser reforçados, no sentido de intensificar ao longo de todo o Sistema de Segurança Social uma cultura de controlo financeiro que deve estar disseminada em todas as áreas e procedimentos, com relevo para os procedimentos automáticos de controlo que, aliás, vêm sendo progressivamente instituídos, dada a dimensão financeira do subsector Segurança Social e os potenciais riscos de erro e fraude.

Recomendação 98 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda o reforço de recursos humanos às diferentes áreas de controlo estratégico sectorial e operacional para no cumprimento da sua missão e atribuições exercerem uma actuação mais exigente no sentido de intensificar uma cultura de controlo financeiro em todas as áreas e procedimentos designadamente os que interferem com o processamento automático da informação.

4. PENSÕES

A) Visão Global

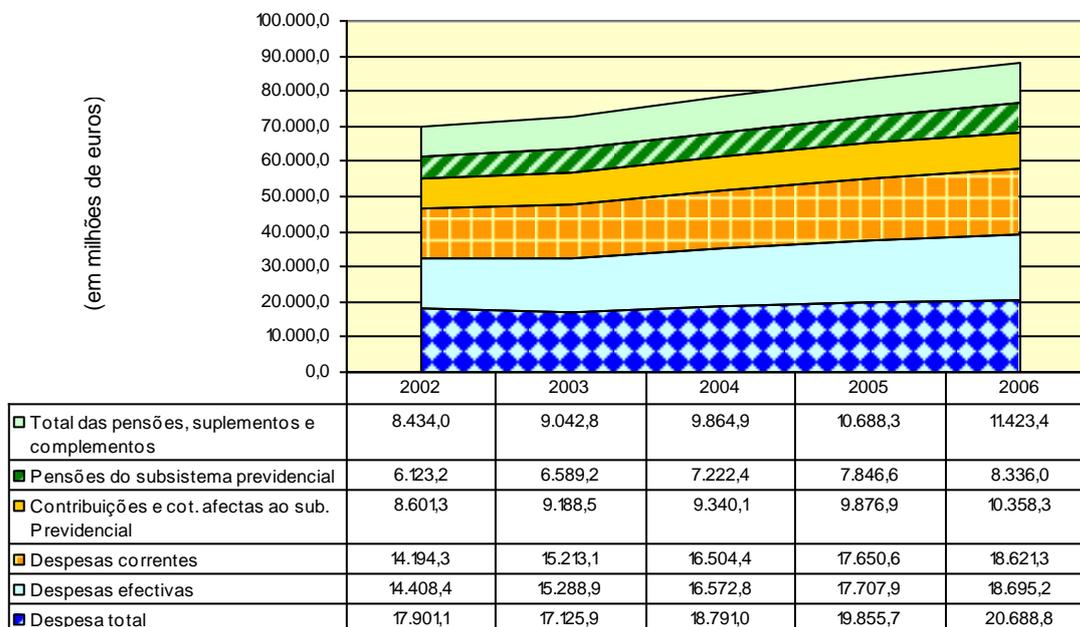
O peso do valor total das “pensões, suplementos e complementos”³ nas despesas correntes e na despesa total tem vindo a crescer desde 2002, atingindo no período 2002/2006 um diferencial positivo de € 2.989,4 milhões. O Gráfico III.15 mostra para o referido período a evolução da despesa com pensões.

¹ Auditoria realizada pelo Gabinete de Auditoria do Sistema de Segurança Social do IGFSS.

² Apenas o IGFSS e o ISS dispunham de Gabinetes de Auditoria. As comissões de Fiscalização do II e do IGFCSS cessaram funções em meados de 2006, no entanto, as contas de 2006 do último Instituto obtiveram certificação legal emitida por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas.

³ Globalmente consideram-se despesas com “pensões”.

Gráfico.15 – SS – Evolução das despesas com pensões



Fonte: CSS de 2002 a 2006

Desde 2002 que o peso das pensões no total da despesa corrente, despesa total e despesa efectiva tem vindo a crescer, situando-se em 2006 nos 61,4%, 55,2% e 61,1%, respectivamente.

O montante das receitas de contribuições e cotizações necessário para cobrir os gastos com pensões do subsistema previdencial evoluiu de 71,2%, em 2002, para 80,5%, em 2006.

A taxa de crescimento anual homóloga da despesa com pensões do subsistema previdencial manteve-se, no período, sempre acima da taxa de crescimento das contribuições e cotizações afectas a este subsistema e acima dos 7,6% até 2005, fixando-se em 2006 em 6,2%.

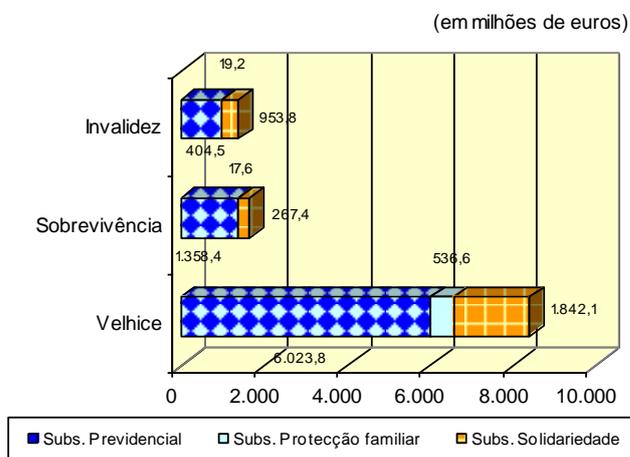
a.1) Despesa com pensões por subsistema e eventualidade

Em 2006, os gastos com a eventualidade velhice representaram 73,6% dos gastos com pensões, restando 12% para pensões por invalidez e 14,4% para a eventualidade sobrevivência.

O subsistema previdencial é predominante no financiamento das três eventualidades (82,7% da sobrevivência, 71,7% da velhice e 69,2% da invalidez) embora o subsistema de solidariedade represente também uma parcela significativa, principalmente nas eventualidades de invalidez (29,4%) e na velhice (21,9%), o que significa que a política de solidariedade suportada pelo Estado, sem correspondência em carreiras contributivas actuarialmente suportadas, tem ainda grande relevância.

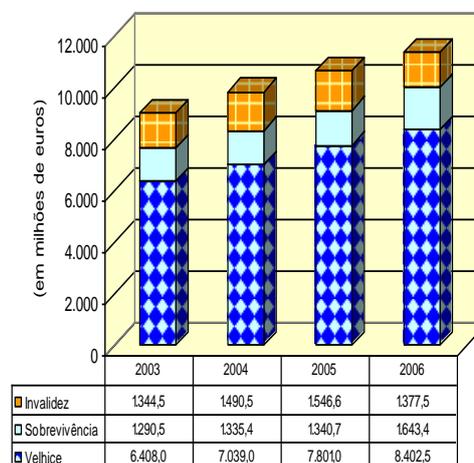


Gráfico III.16 – SS - Estrutura de financiamento dos gastos com pensões em 2006



Fonte: CSS de 2006

Gráfico III.17 – SS – Evolução dos gastos com pensões por eventualidade



Fonte: CSS de 2003 a 2006

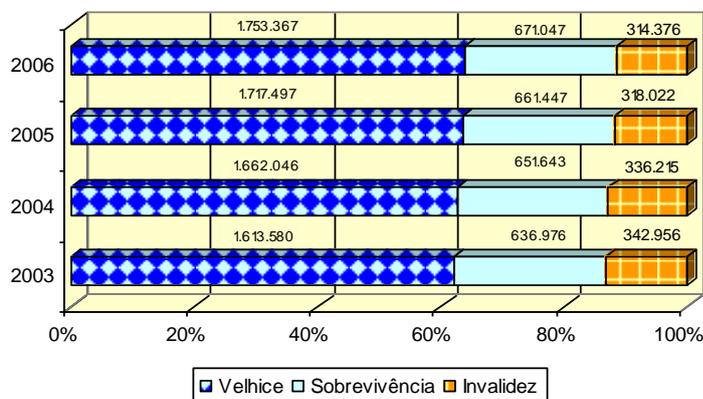
Em 2006, duas das eventualidades viram reforçados os montantes dispendidos: com a velhice mais 7,7%; com a sobrevivência 22,6%, enquanto que a eventualidade invalidez registou um decréscimo de 10,9%. A taxa de crescimento médio anual, entre 2003 e 2006, dos gastos com a eventualidade velhice, foi de 9,5%, com a eventualidade invalidez de 2,2% e com a eventualidade sobrevivência, 6,9%.

a.2) Evolução dos dados físicos

Em termos líquidos, entre 2003 e 2006, o número total de pensionistas aumentou em 43 mil indivíduos (mais 1,6%), com a contribuição das eventualidades de sobrevivência e velhice que, só em 2006, se reforçaram em mais 47 mil indivíduos. Os pensionistas por invalidez, pelo contrário, têm decrescido: menos 4 mil beneficiários face a 2005 e menos 29 mil face a 2003.

Em 2006, os pensionistas por velhice representavam a maior fatia, 64%, os beneficiários de pensões por sobrevivência 24,5% e os pensionistas por invalidez os restantes 11,5%.

Gráfico III.18 – SS - Evolução do número de pensionistas por eventualidade



Fonte: Estatísticas da Segurança Social

5. RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO/RENDIMENTO SOCIAL DE INSERÇÃO

A) Visão Global

Nos termos do artigo 28.º da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, republicada pela Declaração de Rectificação n.º 7/2003, de 29 de Maio, com alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 45/2005, de 29 de Agosto, o financiamento do RSI, à semelhança do RMG, enquanto prestação do regime não contributivo da Segurança Social, o programa de inserção social e os seus custos de administração, é efectuado através de transferências do Orçamento de Estado, nos termos da Lei de Bases da Segurança Social.

(em milhares de euros)

Em resultado da análise à evolução do financiamento e das despesas com o RMG e a partir de 2003 (inclusive) também com o RSI, constata-se que o conjunto dos encargos ascendeu a € 2.373,0 milhões, desde a sua implementação até 2006, equivalendo a uma despesa média anual de cerca de € 263,7 milhões que, integrando o conjunto das prestações do regime não contributivo, acresce à despesa coberta pelo subsistema de solidariedade.

Ano	Receita		Despesa	
	Orçamento corrigido	Execução	Orçamento corrigido	Execução
Até 2001	1 038 996,1	1 038 996,1	1 137 044,2	1 036 089,2
2002	239 423,0	239 423,0	238 933,0	231 795,4
2003	248 850,4	204 705,0	248 850,4	243 419,1
2004	238 110,0	238 110,0	244 060,9	241 639,5
2005	252 491,9	252 491,9	286 210,6	285 298,3
2006	281 100,0	281 100,0	337 570,0	334 764,6
Total	2 298 971,4	2 254 826,0	2 492 669,1	2 373 006,1

Fonte: Contas da Segurança Social

a.1) Valor das prestações e número de beneficiários e famílias

Em 2006, os valores dispendidos com RMG/RSI atingiram em média € 78,05 e cerca de € 214,0, respectivamente, por beneficiário e família.



A prestação média mensal do RMG/RSI situa-se muito abaixo do valor indexado ao montante legalmente fixado para a pensão social, que em 2006 se cifrou em € 171,73.

O número de famílias abrangidas e de beneficiários apresenta, em média, uma proporção de 1 para 3. Com referência a 31/12/2006 estavam abrangidas 123.240 famílias, das quais 114.066 no Continente, 6.106 famílias na RA dos Açores e 3.368 na RA da Madeira, correspondendo-lhe os seguintes valores médios mensais de prestação de RSI:

(em euros)

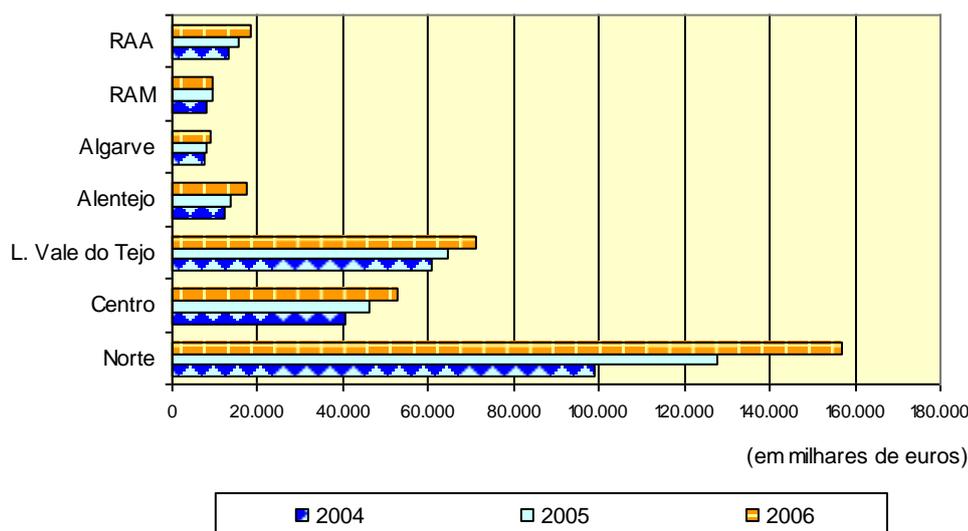
	Valor médio por beneficiário			Valor médio por família			Variação 2006/2005	
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	Por beneficiário	Por família
Continente	66,88	70,76	78,08	176,23	192,15	211,53	10,3%	10,1%
RA Açores	65,51	62,99	67,25	230,52	220,78	236,79	6,8%	7,3%
RA Madeira	88,59	82,34	81,40	218,94	219,97	228,13	(1,1%)	3,7%
Total	66,58	70,03	78,05	178,47	195,10	213,94	11,4%	9,7%

Fonte: Contas da Segurança Social

a.2) Distribuição regional

A imagem gráfica dos dados financeiros representa a dispersão geográfica por regiões e respectiva evolução no triénio. Esta informação financeira quando analisada em conjunto com a população residente nas mesmas regiões aponta para a necessidade de intervenção no Continente - Região Norte e na RAA:

Gráfico.19 – SS – Evolução das despesas com RMG/RSI, por regiões



a.3) Pagamentos indevidos

Em 2006, observa-se que o saldo final da conta *Prestações sociais a repor – RMG/RSI* apresenta uma expressão de € 24 milhões, em termos absolutos acumulados, denotando um crescimento de 21,5% em relação ao saldo inicial de 2006, conforme decorre do quadro seguinte:

Quadro III.5 – SS – Montantes relevados na conta “265 – Prestações sociais a repor”

(em milhares de euros)

Regiões	RMG/RSI				Variação (5)=[(4)- (1)]/(1)*100
	SI (1)	Débito (2)	Crédito (3)s	SF (4)	
LVT	5 525,0	14 300,2	15 768,1	4 057,1	(26,6%)
Alentejo	2 708,6	3 446,6	3 084,1	3 071,1	13,4%
Centro	3 943,6	18 687,3	14 119,6	8 511,3	115,8%
Norte	6 289,2	39 587,6	40 182,7	5 694,1	(9,5%)
Algarve	806,1	2 806,8	2 465,9	1 147,0	42,3%
RAM	67,7	1 184,6	718,6	533,7	688,5%
RAA	414,1	1 176,8	605,1	985,8	138,1%
Total	19 754,3	81 189,9	76 944,1	24 000,1	21,5%

Fonte: SIF

O ISS fundamenta este crescimento no facto de apenas em 2006 o II ter fornecido a informação necessária para o registo de débitos, do ano e de anos anteriores, desta prestação.

a.4) Caracterização dos beneficiários no total da população residente no Continente

As regiões onde, em 2006, se registou o maior aumento no indicador “peso de beneficiários face à população residente” foram o Alentejo, o Norte e o Algarve.

Refira-se que os distritos onde este indicador apresentou o aumento mais significativo foram Vila Real, Porto, Viseu, Beja e Portalegre, destacando-se, neste conjunto, o Porto com mais de 6% da população a auferir RSI, em contraste, com o distrito de Bragança que apresentou o menor peso relativo dos beneficiários de RSI face à população residente, com menos de 1% (0,9%).

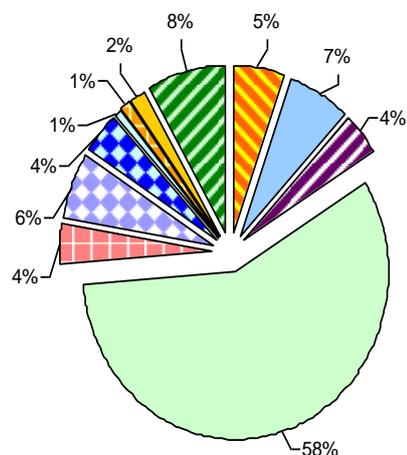
Os distritos de Vila Real, Porto, Viseu, Évora, Beja e Portalegre apresentaram pesos relativos superiores à média do Continente (3,1%).

a.5) Motivos da cessação da prestação

A análise dos motivos de cessação e, em especial, a avaliação da evolução das cessações ocorridas por integração no mercado de trabalho, afiguram-se de particular interesse na apreciação da eficiência da medida relativamente aos objectivos traçados. No entanto, 16,3% dos processos deferidos, foram objecto de cessação da prestação, apresentando-se no quadro e gráfico seguintes os motivos de cessação, até ao final do ano de 2006, com identificação dos motivos que estiveram na sua origem:



Motivos de cessação da prestação	Em %
90 dias após suspensão da prestação	5,2%
A pedido do requerente	6,8%
Alteração da composição do agregado familiar	4,0%
Alteração de rendimentos	58,0%
Falsas declarações	3,8%
Falta de celebração do programa de inserção	6,4%
Incumprimento do programa de inserção após admoestação	3,9%
Integração no mercado de trabalho	0,9%
Recusa do titular do plano pessoal de emprego	1,1%
Termo do prazo de atribuição	1,7%
Outros	8,2%



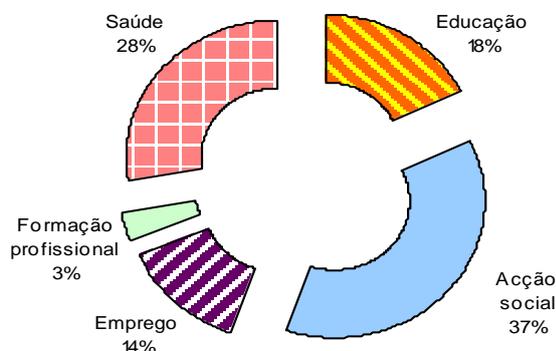
A principal razão da cessação tem a ver com a alteração de rendimentos do agregado familiar, representando 58% do total, evidenciando um acréscimo de cerca de 8% em relação a 2005. Esta condição verifica-se sempre que a prestação tenha de ser objecto de revisão por alteração de rendimentos de qualquer membro do agregado familiar. Deste controlo poderá resultar a alteração do montante da prestação, assim como a suspensão ou cessação do benefício. A situação de “cessação por alteração de rendimentos” não significa, obrigatoriamente, integração no mercado de trabalho, verificando-se que esse motivo apenas atinge 0,9%.

a.6) Acordos de inserção

O acordo de inserção é a formalização do programa de inserção que consiste num conjunto coerente de acções faseadas no tempo, sendo estabelecido de acordo com as características e condições do agregado familiar do beneficiário do RSI, através de subscrição pelo representante do núcleo executivo da CLA/NLI, seu coordenador e representantes das entidades parceiras responsáveis pelas acções de inserção previstas, bem como pelo titular da prestação e pelos indivíduos maiores de 16 anos que integrem o respectivo agregado familiar e sejam beneficiários daquelas acções. Do acordo de inserção devem constar, para além do programa, as obrigações de cada um dos signatários. O programa de inserção deve ser elaborado e subscrito mediante acordo, sendo celebrado entre o núcleo local de inserção e o titular do direito, no prazo de 60 dias após a atribuição da prestação pecuniária.

Gráfico III.20 – SS – Áreas de inserção

Da análise do gráfico, constata-se que, à semelhança do comportamento dos anos anteriores, os programas de inserção dos beneficiários deste tipo de prestação focalizam-se, maioritariamente, nas áreas de acção social, com cerca de 37%, e saúde com 28%, seguidas de acções de inserção no âmbito da educação, do emprego e da formação profissional.



6. DÍVIDA DE CONTRIBUINTES

A) Visão Global

A dívida de contribuintes continua a constituir uma área relevante do Activo realizável do Balanço e nessa conformidade tem vindo a ser objecto de análise em sede de Parecer sobre a CSS.

a.1) Evolução da dívida de contribuintes

O grupo patrimonial que integra as “Dívidas de terceiros de curto prazo” representa 25,5% do Activo bruto total, com um valor de € 3.174,2 milhões. Tomando em linha de conta as provisões acumuladas constituídas por € 310,3 milhões, em termos líquidos estas dívidas ascendem a € 2.863,9 milhões representando 24,4% do Activo líquido.

As dívidas de contribuintes encontram-se desagregadas no Quadro III.6 com a seguinte expressão financeira, no triénio 2004/2006:

Quadro III.6 – SS – Evolução da dívida de contribuintes no activo líquido

(em milhares de euros)

Dívida de contribuintes	2004	2005	2006	Δ% 2006/2005
Curto prazo				
Contribuintes c/c	1 046 308,2	1 286 978,8	2 184 752,1	69,8
Cobrança em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa	309,1	309,1	309,1	0,0
Cobrança em litígio – Contribuintes de cobrança duvidosa	45,4	52,3	45,4	(13,2)
Contribuintes – Títulos a receber	718,1	718,1	718,1	0,0
Total	1 047 380,8	1 288 058,3	2 185 824,7	69,7
Variação %	30,5	23,0	69,7	

Fonte Contas da Segurança Social



Este grupo é significativamente representado pelas dívidas relevadas em “Contribuintes c/c” que, em 2006, face a 2005, registaram um aumento de 69,8%. A sua expressão financeira, em termos brutos, é a seguinte:

(em milhares de euros)

Período	Contribuintes c/c (1)	Dívidas de Terceiros – CP (2)	Activo Bruto (3)	Peso %	
				(1)/(2)	(1)/(3)
2004	1 046 308,3	1 978 846,8	9 783 564,0	52,9	10,7
2005	1.286 978,8	2 150 041,4	10 425 159,8	59,9	12,3
2006	2 184 752,1	3 174 187,7	12 436 045,7	68,8	17,6

Da análise evolutiva do montante da dívida relevada em “Contribuintes c/c”, no triénio, verifica-se que o seu valor é sempre crescente, tendo mais que duplicado, nesse período, registando um acréscimo de 108,8%.

a.2) Operação de cessão de créditos para efeitos de titularização

Com enquadramento jurídico na Lei n.º 103/2003, no Decreto-Lei n.º 303/2003, ambos de 5 de Dezembro, e na Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, foi celebrado, em 19 de Dezembro de 2003, um contrato de cessão de créditos do Estado e da Segurança Social para efeitos de titularização, com a *Sociedade de Titularização de Créditos – Sagres, SA*, pelo montante de € 11.441.384.977 repartido conforme se indica:

(em euros)

Dívidas fiscais da responsabilidade da DGCI	9 446 137 174,00
Segurança Social	1 995 247.803,00
Processos executivos a correr termos nos Serviços de Execuções Fiscais da DGCI	1 623 224 948,89
Processos executivos a correr termos nas Secções de Processo da Segurança Social	372 022 854,11
Total	11 441 384 977,00

O total contratualizado correspondeu ao valor nominal global dos créditos em fase de cobrança coerciva, através de processos de execução instaurados entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003.

O quadro seguinte sintetiza as cobranças efectuadas no portfólio dos créditos cedidos pela Segurança Social desde o início até 31 de Dezembro de 2006 e o apuramento do valor a transferir para a *Sociedade de Titularização de Créditos – Sagres, SA*:

Quadro III.7 – SS – Cobranças e transferências

(em euros)

Período de cobrança	Cobrança	1% do valor a reter no período	Valor retido no período anterior	Má cobrança detectada no período dentro do limite do valor retido	Transferências do IGSS para DGT	Transferências da DGT para a Sagres
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(4)	(6)=(1)+[(3)-(4)-(2)]
Total até 31/12/2005	119 669 522,42	1 099 411,70	1 055 795,25	369 124,39	119 300 398,03	119 232 010,98
Total em 31/12/2006	49 305 164,80	493 051,60	501 110,40	195 529,30	49 109 635,40	49 117 694,20
Total acumulado em 31/12/2006	168 974 687,20	1 592 463,35	1 556 905,67	579 004,0	168 395 683,17	168 349 705,19

Fonte: Informação do IGSS e DGCI

Os movimentos contabilísticos realizados em 2006, relativamente à operação de cessão de créditos para titularização, foram os seguintes:

- ◆ O total da cobrança ascendeu a € 49.305,2 milhares, sendo o valor de € 28.023,8 milhares respeitante a créditos cobrados pelos SEF da DGCI, e total de € 21.281,4 milhares referente ao recebimento de créditos relativos a processos a correr termos nas Secções de Processo Executivo da Segurança Social;
- ◆ O total da cobrança transferido pelo IGSS para a DGT foi de € 49.109,6 milhares, sendo o valor de € 195,5 milhares, relativo à diferença entre o total cobrado no ano e o valor transferido pelo IGSS para a DGT;
- ◆ A má cobrança detectada no montante global de € 195,5 milhares acima referido, repartiu-se por € 92,4 milhares detectada na DGCI e os restantes € 103,1 milhares pelo IGSS;
- ◆ A DGT entregou à *Sagres, SA* o valor de € 49.117,7 milhares;
- ◆ A comissão de gestão e cobrança prevista no artigo 6.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, reportada pela DGCI, em termos acumulados, com referência a Fevereiro de 2007 ascende a € 1.233,4 milhares. No IGSS a imputação dos proveitos a 31 de Dezembro de 2006 foi de € 1.178,6 milhares.

Salienta-se que, de acordo com os procedimentos instituídos pela Circular Normativa n.º 11/CD/04, de 07 de Abril de 2004, do IGSS, a contabilização dos recebimentos/cobranças por conta da *Sagres – STC, SA*, até perfazer o valor inicial da contrapartida dos créditos cedidos pela Segurança Social, é feita por operações de tesouraria, não afectando a execução orçamental dos anos económicos em que ocorram nem as demonstrações financeiras do IGSS e, consequentemente, da Conta Consolidada.

B) Observações e Recomendações

b.1) Correção de valores apresentados na Conta da Segurança Social

O registo, em 2006, de Declarações de Remunerações de 2002, no montante de € 332.938.701,36, é uma situação que se considera grave porque põe em causa toda a fidedignidade das Contas



anteriormente prestadas. Por outro lado, a informação complementar apresentada pelo IGFSS sobre o acréscimo de 69,8% na conta de “Contribuintes c/c” não parece suficiente para justificar o acentuado aumento da dívida em 2006.

Recomendação 99 – PCGE/2006

Tendo em conta a falta de segurança subjacente e implícita aos acontecimentos relativos à relevação da dívida de contribuintes, o Tribunal recomenda que se promovam as acções indispensáveis à demonstração da veracidade do montante contabilisticamente registado no SIF e da sua congruência com os sistemas aplicativos que a suportam.

b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A transparência e veracidade das dívidas relevadas em “Contribuintes c/c” está fortemente dependente da conclusão e optimização dos sistemas que interagem na sua gestão e controlo, como sejam o sistema de Identificação e Qualificação (IdQ), o SGC, substituído pelo SICC-GC, e GT, estes últimos com reflexo directo no SIF e, conseqüentemente, também dependente das *interfaces* e da plataforma de integração com o SIF, pelo que, tendo em conta as dificuldades ainda subsistentes, não existe garantia de que as dívidas de contribuintes correspondam ao seu efectivo valor, porquanto não existe segurança na correcção, classificação, integralidade e totalidade das mesmas.

Recomendação 100 – PCGE/2006

Tendo em conta que a fiabilidade e relevação da totalidade da dívida de contribuintes no Balanço depende da optimização dos processos desencadeados a montante pelos diferentes subsistemas de informação que lhes estão subjacentes, o Tribunal, em ordem a uma melhor e mais fidedigna informação financeira, recomenda ao IGFSS que providencie junto do II, IP celeridade no processo de conclusão dos referidos projectos, designadamente do SICC – GC.

7. PATRIMÓNIO FINANCEIRO

A) Visão Global

a.1) Evolução dos Fundos Próprios e do RLE do IGFCSS e Composição do FEFSS

No sentido de precaver a sustentabilidade futura do SSS foi criado, em 1989, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), cujo objectivo fundamental era a criação de um fundo de reserva capaz de fazer face, por exemplo, ao aumento acentuado dos gastos com prestações de curto prazo. Em última instância, a criação deste fundo deveria assegurar a estabilização financeira do SSS e contribuir para o “(...) ajustamento do regime financeiro do sistema público de segurança social às condições económicas, sociais e demográficas”. Em 1999, com a publicação do Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, é 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.

a.1.1) Evolução dos Fundos Próprios e do RLE do IGFCSS

Em 2006, os “Fundos Próprios” do IGFCSS atingiram, aproximadamente, € 6.640,3 milhões, um crescimento de 7,3% face a 2005. Esta variação provém, essencialmente, do aumento do “Património Adquirido”, no montante de € 130,3 milhões, fruto das “Transferências de Capital” obtidas do IGFSS relativas aos saldos anuais do Subsistema Previdencial (€ 120,3 milhões) e da alienação de imóveis

(€ 10 milhões) e do “Resultado Líquido do Exercício”, no valor de € 316,2 milhões, que, no entanto, diminuíram, comparativamente aos apurados em 2005, em € 76,4 milhões (menos 19,5%), sendo os mais baixos desde 2003.

a.1.2) Rácio de cobertura das pensões pelo FEFSS

O rácio FEFSS/Pensões do Subsistema Previdencial (SP) diminuiu de 80%, em 2004, para 78,7%, em 2005. Em 2006 deu-se uma recuperação deste indicador, com o valor do FEFSS a cobrir 79,7% do gasto anual com pensões deste subsistema. O rácio FEFSS/Total das Pensões exhibe o mesmo comportamento, diminuindo de 58,6%, em 2004, para 57,8%, em 2005, enquanto que, em 2006, o valor do FEFSS daria para pagar 58,1% dos gastos totais com pensões, ainda longe dos mais de 200% apontados como meta pela Lei n.º 32/2002.

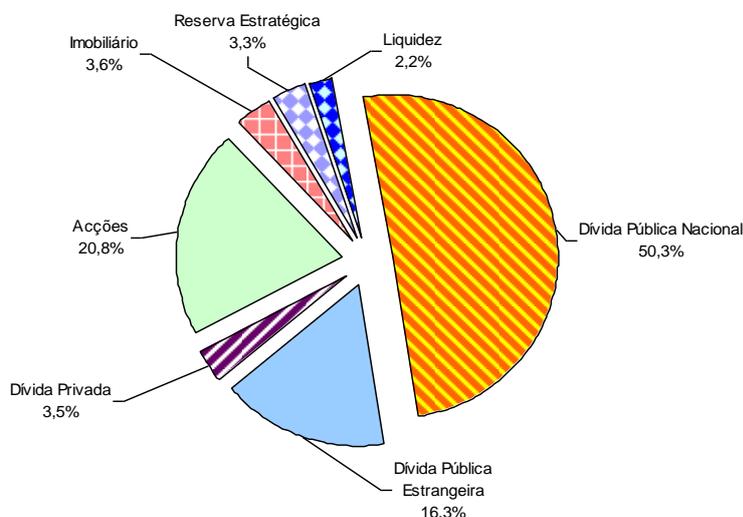
Assim, a 31 de Dezembro de 2006, os cerca de € 6.640,3 milhões do FEFSS asseguravam o pagamento de aproximadamente 9,6 meses de Pensões do Subsistema Previdencial e 7 meses de todos os gastos com Pensões, contra, respectivamente, os 9,4 e 6,9 meses verificados, na mesma data, em 2005.

a.1.3) Composição e rentabilidade do FEFSS

Pela Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro, foi aprovado o novo Regulamento de Gestão do FEFSS e revogada a Portaria que aprovara o anterior (Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro).

A 31 de Dezembro de 2006, os activos de “Rendimento Fixo”, representavam 70,1% do FEFSS traduzindo, não só o efeito das restrições regulamentares, mas também uma opção por activos de menor risco associado. Consideradas conjuntamente, as aplicações em *acções* e *fundos de investimento em acções* (incluindo os títulos da “Reserva Estratégica”) e em *imóveis* e *fundos de investimento em imóveis*, mais atractivos em termos de rentabilidade, mas com um grau de risco associado superior, ascendiam a 27,7% do FEFSS. A composição do Fundo é apresentada no gráfico seguinte:

Gráfico III.5 - SS - Composição do FEFSS em 31/12/2006





Tribunal de Contas

A taxa de rendibilidade do FEFSS foi de 5,2% (6,8% em 2005), influenciada, em particular, pela quebra na rendibilidade dos activos de “Rendimento Fixo” que representavam 70,1% do Fundo. Os activos de “Rendimento Variável”, que valiam 20,8% do FEFSS, também contribuíram para um aumento mais modesto, uma vez que a sua rendibilidade diminuiu para 9,1%, face aos 18,7% de 2005. Neste contexto, a melhoria da rendibilidade da componente de “Reserva Estratégica” e da componente de “Imobiliário” não chega para compensar as descidas anteriormente referidas.

CAIXA 3 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

Desde 1929 que a CGA é o organismo responsável pela gestão do regime de segurança social dos funcionários públicos (vinculados a qualquer título, no âmbito da administração central, regional e local) em matéria de pensões de aposentação, de reforma (forças armadas e GNR), de sobrevivência e de outras de natureza especial, designadamente, pensões de preço de sangue e pensões por serviços excepcionais e relevantes prestados à Pátria. Os subscritores desta entidade são, na sua grande maioria, funcionários e agentes administrativos, civis e militares, estando, no entanto, também abrangidos pelo regime de previdência da CGA, os magistrados, eleitos locais e deputados (por opção), professores do ensino particular e cooperativo e trabalhadores de algumas empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos.

A partir de 1 de Janeiro de 2006, os novos funcionários públicos passaram, obrigatoriamente, a ser inscritos no Regime Geral da Segurança Social o que conduzirá, no futuro, à extinção deste organismo, passando as respectivas pensões a ser da responsabilidade da Segurança Social (Cfr. Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro e, complementarmente, Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março).

Apresenta-se de seguida uma síntese da evolução física e financeira da situação da CGA no período 2004-2006¹, havendo, em algumas das análises efectuadas, referência a períodos temporais mais alargados.

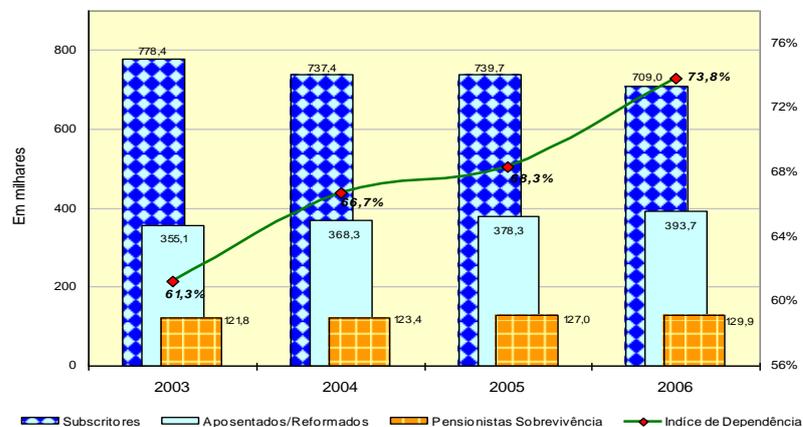
Aposentados, Pensionistas e Subscritores da CGA

No final de 2006 o número de aposentados da CGA atingiu os cerca de 393,7 mil indivíduos, sendo 236,5 mil homens (60%) e 157,1 mil mulheres (40%). No que respeita à evolução manifestada por esta população nos anos analisados (veja-se Gráfico III.6) verifica-se que, em termos totais, cresceu 2,7% de 2004 para 2005 e 4,1% no período seguinte, havendo que destacar que o crescimento dos aposentados do sexo feminino é claramente mais célere que o manifestado pelo do sexo masculino (5,1% e 7,3%, respectivamente de 2004 para 2005 e de 2005 para 2006 para o primeiro grupo, comparativamente aos 1,3% e 2,0%, nos mesmos períodos, para o segundo).

¹ Os elementos aqui sintetizados constam, no essencial, do Anexo ao Relatório n.º 2/2007, de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (Janeiro a Dezembro de 2006), disponível em www.tcontas.pt.



Quadro III. 6 – CGA – Subscritores, pensionistas e índice de dependência



Fonte : Caixa Geral de Aposentações

Quanto às idades dos aposentados da CGA, cerca de 87% pertencem à faixa etária compreendida entre os 50 e os 79 anos, no âmbito da qual o escalão etário dos 60 aos 69 anos é o mais expressivo, abrangendo 38,8% dos indivíduos nesta situação.

Por outro lado, o número total de subscritores denotou uma quebra relativamente ao ano anterior, na ordem do 30.667 indivíduos (reflectindo uma baixa de 4,1%), fixando-se em 708.997 indivíduos, dos quais 313.260 homens (44,2%) e 395.737 mulheres (55,8%). Por seu lado, a distribuição por escalões etários revela que o mais expressivo é o que abrange subscritores entre os 40 e os 49 anos, abrangendo 33,7% do número total de indivíduos, enquanto cerca de 85,5% dos subscritores da CGA têm idades compreendidas entre os 30 e os 59 anos, sendo praticamente inexpressivo o número de pessoas com mais de 69 anos.

Relativamente à evolução do índice de dependência dos aposentados e pensionistas relativamente aos subscritores constatou-se o seu progressivo aumento de 61,3% em 2003, para 73,8% em 2006, ou seja, uma subida de 12,5 pontos percentuais. Este facto resulta do gradativo aumento que o número de aposentados e pensionistas vem manifestando, contrariamente ao decréscimo sucessivo do número de subscritores (menos cerca de 70 mil de 2003 para 2006, apesar de um ligeiro aumento ocorrido de 2004 para 2005), circunstância esta intimamente relacionada com fenómenos de natureza demográfica resultantes do aumento da esperança de vida após a passagem à condição de aposentado, por um lado e, por outro, a questões conjunturais e a decisões políticas, de que é exemplo a obrigação de, a partir de 1 de Janeiro de 2006, inscrever todos os novos funcionários públicos no Regime Geral da Segurança Social¹, decisão esta que, num futuro próximo, virá seguramente a acentuar esta situação.

¹ Cfr. artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, e, complementarmente, Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março.

Fontes de Financiamento da CGA

O total das receitas obtidas pela CGA (não entrando em linha de conta com a Variação do Saldo de Tesouraria¹) diminuiu progressivamente entre 2004 e 2006. Assim, de 2004 para 2005, observou-se um decréscimo de cerca de € 101,0 milhões (de € 7.922,3 milhões, para € 7.821,3 milhões), o que significou, relativamente ao ano anterior, uma quebra na ordem dos 1,3%; no entanto, no período subsequente, a redução notada nas receitas deste organismo foi substancialmente mais acentuada, recuando 12,1% relativamente a 2005, para cerca de € 6.875,1 milhões, reflectindo uma quebra em valor absoluto de 946,2 milhões. Interessa, no entanto, salientar que este decréscimo se ficou a dever ao facto de se ter registado, particularmente em 2006, uma quebra significativa no volume das transferências dos Fundos de Pensões das empresas públicas integrados na CGA. As receitas desta instituição são originárias, maioritariamente, de três fontes de financiamento (que, consideradas conjuntamente, representam 74,4% do total das receitas em 2004, 79,5% em 2005 e 87,1% em 2006) que, com apenas uma excepção, têm revelado, ao longo do período analisado, um continuado crescimento: as Dotações do OE (contribuição e responsabilidade do Estado no pagamento de pensões), as Quotizações (quotas dos subscritores e comparticipação das entidades), e as verbas providas de entidades por pagamento de pensões e outras prestações.

Quadro III. 8 – CGA – Fontes de financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2004	2005	2006	Δ 2004/05	Δ 2005/06
Quotizações	1 918,3	2 025,4	2 090,6	5,6%	3,2%
Quotas	1 462,1	1 531,1	1 483,6	4,7%	(3,1%)
Comparticipação de Entidades	456,2	494,3	607,0	8,4%	22,8%
Dotação do Orçamento de Estado	3 320,6	3 443,9	3 266,2	3,7%	(5,2%)
Contribuição do Estado*	3 106,6	3 218,8	3 040,4	3,6%	(5,5%)
Responsabilidade Estado Pagamento de Pensões	214,0	225,2	225,9	5,2%	0,3%
IVA consignado à CGA		56,0	485,5	-	767,7%
Entregas Pagamento Pensões e Outras Prestações**	656,7	752,4	632,6	14,6%	(15,9%)
Outras Receitas	27,4	30,0	27,2	9,5%	(9,2%)
Transferência DL n.º 240-A/2004 (CGD)	1 434,1	1 075,9	-	(25,0%)	(100,0%)
Transferência DL n.º 240-B/2004 (ANA)	106,7	68,2	-	(36,1%)	(100,0%)
Transferência DL n.º 240-C/2004 (NAV)	203,2	17,7	16,6	(91,3%)	(6,1%)
Transferência DL n.º 240-D/2004 (INCM)	82,2	1,9	12,0	(97,7%)	530,9%
Transferência DL n.º 246/2003 (CTT)		0,2	0,3	-	13,8%
Transferência DL n.º 291/2003 (RDP)		1,0	0,7	-	(29,6%)
Aplicações Financeiras – reemb. rendimento de títulos	129,5	348,8	343,4	169,3%	(1,5%)
Empréstimos bancários	43,6	-	-	(100,0%)	-
Variação do saldo de tesouraria	256,5	-	66,3	-	-
Total Geral	8 178,8	7 821,3	6 941,4	(4,4%)	(11,2%)
Total sem Variação do Saldo de Tesouraria	7 922,3	7 821,3	6 875,1	(1,3%)	(12,1%)

* Designado pela CGA como "Subsídio do Estado"

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

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

¹ Correspondente à necessidade ou capacidade de financiamento (dependendo se está inscrito como fonte de financiamento ou como aplicação de recursos).



Há, no entanto, uma outra fonte de financiamento que merece uma referência particular. Trata-se, precisamente, das receitas relativas à transferência¹ para a CGA de Fundos de Pensões² (e respectivas responsabilidades) de algumas empresas de capitais públicos, cujo peso relativo representou 23,1% do total das receitas em 2004, ou seja, € 1.826,2 milhões, e 14,9% em 2005, correspondentes a um montante próximo dos € 1.164,9 milhões, enquanto que, em 2006, esse peso não foi além dos 0,4% do total das receitas arrecadadas, isto é, apenas € 29,6 milhões. Este decréscimo dos montantes de receita provenientes da integração de fundos de pensões constitui a causa principal da quebra verificada no total das receitas obtidas por este organismo no decurso do período aqui em estudo.

No quadro III.8 apresentam-se os montantes das reservas constituídas na CGA por cada uma das empresas de capitais públicos que integraram os seus fundos de pensões nesta instituição e o valor desses fundos no início e fim do ano económico de 2006.

Quadro III.9 – CGA – Reservas correspondentes a fundos de pensões

(em milhões de euros)

Fundo		Reserva Inicial no ano de constituição	Reserva em 01-01-2006	Reserva em 31-12-2006	Relação entre Reserva em Dez. de 2006 e a Reserva constituída
Empresa*	Ano de Constituição	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)x100
BNU	1996	254,25	137,95	116,42	45,8%
DRAGAPOR	1998**	7,68	7,74	7,47	97,2%
RDP I	1999	28,43	22,36	20,44	71,9%
MACAU	1997	115,16	102,17	86,27	74,9%
INDEP	2002	26,00	19,40	17,07	65,6%
CTT	2003	807,70	646,42	527,16	65,3%
RDP II	2003	47,24	49,73	48,26	102,2%
INCM	2004	137,80***	137,90	134,24	97,4%
ANA	2004	173,62***	173,31	164,81	94,9%
NAV	2004	235,71***	236,49	229,18	97,2%
CGD	2004	2 504,42***	2 494,75	2 405,12	96,0%
Total		4 338,01	4 028,20	3 756,43	86,6%

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

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

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

Fonte: Caixa Geral de Aposentações

¹ Há que considerar, também, os proveitos para a CGA decorrentes da integração destes fundos de pensões, nomeadamente, as contribuições feitas pelas entidades patronais e os juros e mais-valias resultantes de aplicações financeiras efectuadas.

² A CGA ficou responsável pelos encargos com as pensões de aposentação do pessoal afecto às empresas que procederam à transferência dos citados fundos de pensões, cfr. Relatório n.º 40/05, "Auditoria Orientada às Transferências para a CGA das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, RDP, CGD, ANA, NAV – Portugal e INCM", disponível em www.tcontas.pt.

Aplicação de Fundos

As despesas da CGA (não considerando a Variação do Saldo de Tesouraria) manifestaram, nos três anos considerados, uma tendência declinante, evoluindo de gastos na ordem dos 8.178,8 milhões, em 2004, para € 7.693,9 milhões, em 2005, e € 6.941,4 milhões no ano seguinte, o que traduz uma redução dos gastos na ordem dos 5,9% (€ 484,9 milhões) de 2004 para 2005 e de 9,8% (€ 752,5 milhões) no período subsequente. Esta circunstância é, em grande medida, explicada por se ter verificado uma restrição significativa nos montantes disponíveis para investimento em aplicações financeiras (decréscimo de cerca de € 817,6 milhões, de 2004 para 2005, e de € 1.177,3 milhões no período seguinte), resultante do declínio de receitas provenientes da transferência dos fundos de pensões para a CGA (menos cerca de € 661,3 milhões de 2004 para 2005 e menos € 1.135,3 milhões de 2005 para 2006). O pagamento de Pensões constitui a principal actividade da CGA, representando, no triénio em análise, respectivamente, 73,2%, 82,5% e 97,6% dos gastos totais efectuados nesses anos, o que, em termos absolutos, configura dispêndios de € 5.987,0 milhões em 2004, € 6.344,7 milhões em 2005 e € 6.773,7 milhões em 2006 (reflectindo crescimentos homólogos de 6,0% de 2004 para 2005 e de 6,8% de 2005 para 2006). Destes montantes cerca de 90% são referentes ao pagamento de pensões de aposentação e os restantes 10% concernentes à liquidação de pensões de sobrevivência. Refira-se por fim que, se ao longo do triénio analisado, não se considerarem nas despesas totais os montantes relativos às aplicações financeiras efectuadas, as despesas com o pagamento de pensões (aposentação e sobrevivência) configurariam um peso relativo superior a 98% dos gastos anualmente realizados por esta entidade (vide quadro seguinte).

Quadro III.10 – CGA – Aplicação de recursos

(em milhões de euros)

Aplicação de Recursos	2004	2005	2006	Δ 2004/05	Δ 2005/06
Pensões	5 987,0	6 344,7	6 773,7	6,0%	6,8%
Aposentação	5 406,2	5 728,6	6 116,0	6,0%	6,8%
Sobrevivência	580,7	616,1	657,7	6,1%	6,8%
Outras Prestações	39,6	40,7	44,7	2,8%	9,9%
Outras Despesas	23,4	37,4	31,4	59,9%	(16,0%)
Encargos Financeiros	0,0	0,0	0,1	416,9%	1127,2%
Transferências Instituições Comunitárias	0,6	4,1	1,8	569,5%	(57,0%)
Aplicações Financeiras	2 084,6	1 267,0	89,7	(39,2%)	(92,9%)
Amortizações empréstimos bancários	43,6	-	-	(100,0%)	-
Variação do saldo de tesouraria	-	127,5	-	-	-
Total	8 178,8	7 821,3	6 941,4	(4,4%)	(11,2%)
Total – Variação do saldo de tesouraria	8 178,8	7 693,9	6 941,4	(5,9%)	(9,8%)

Fonte: Caixa Geral de Aposentações



Cobertura das despesas com pensões pelas principais fontes de financiamento

A capacidade de cobertura das despesas com pensões através das verbas arrecadadas com as quotas mensais dos subscritores tem vindo a sofrer uma redução gradual ao longo dos quatro anos em causa. De facto, se de 2003 para 2004, se assistiu a um declínio deste rácio na ordem dos dois pontos percentuais (de 26,4% para 24,4%), no período imediato verificou-se uma quebra ligeira de apenas 0,3%, para, em 2005/2006, se voltar a acentuar esta tendência, registando-se, desta feita, a mais forte queda deste índice verificado neste período, cerca de 2,2% (de 24,1% em 2005, para 21,9% em 2006). Conclui-se, portanto, que no decurso destes quatro anos (2003/2006), a capacidade das receitas de quotas fazerem face às despesas com a liquidação de pensões, decresceu 4,5 pontos percentuais, espelhando um crescimento particularmente mais acentuado destes gastos relativamente àqueles proventos. No que respeita ao grau de cobertura das despesas com o pagamento de pensões, propiciado pela utilização de receitas providas de contribuições do Estado, das participações de entidades e do IVA consignado à CGA, registou um significativo aumento, tendo passado de 54% em 2003, para 61% em 2006, o que revela um crescimento de sete pontos percentuais num período de 4 anos. O aumento das necessidades deste tipo de financiamento deve-se, em particular, a uma dinâmica de crescimento mais acelerada manifestada pelas despesas com pensões (9,5% em 2003/04; 6,0% no período de 2004 para 2005; e 6,8% de crescimento homólogo em 2005/06) comparativamente a um aumento mais moderado, ou mesmo negativo (caso verificado de 2005 para 2006), das receitas arrecadadas provenientes do pagamento de quotas dos subscritores (crescimento de 1,1% de 2003 para 2004; 4,7% no período seguinte; e um decréscimo de 3,1% verificado no montante auferido relativo a quotas quando cotejados os anos de 2005 e 2006)¹.

¹ Interessa salientar que o Estado enquanto entidade empregadora não tem efectuado contribuições para a CGA, tal como acontece com os agentes económicos que operam no sector privado, relativamente aos trabalhadores por conta de outrem inscritos na Segurança Social (23,75% sobre a respectiva massa salarial). Assim, sem considerar os efeitos da ausência no passado dessas contribuições, que teriam contribuído para a existência de uma “almofada financeira” na CGA, pode estimar-se que as contribuições do Estado como entidade patronal variariam, em 2006, entre os 2.225,4 milhões de euros (se fosse considerada a taxa de contribuição de 15% definida no artigo 19.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro – Lei do OE/2007 –, para aplicação às “(...) entidades com autonomia administrativa e financeira, que têm trabalhadores abrangidos pelo regime de protecção social na função pública em matéria de pensões”), e os 3.523,6 milhões de euros (se fosse considerada a taxa de 23,75% que está definida como aquela que as entidades patronais que transferiram os seus fundos de pensões para a CGA, estão obrigadas a fazer para esta entidade, relativamente aos seus trabalhadores, para que esta assegure os encargos com as pensões dos mesmos).