

Tribunal de Contas

Relatório n.º 01/2004

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

(1.º Semestre de 2004)

Lisboa
Novembro/2004



Índice

ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	3
1. SÍNTESE CONCLUSIVA	5
2. ENQUADRAMENTO GERAL	7
2.1. <i>O Controlo da Execução Orçamental pelo Tribunal de Contas</i>	7
2.2. <i>A Execução Orçamental da Segurança Social e os seus Suportes Informativos</i>	8
2.3. <i>Fiabilidade dos Dados – Limitações e Condicionantes</i>	9
2.4. <i>Exercício do Contraditório</i>	10
3. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL DE JANEIRO A JUNHO DE 2004	11
3.1. <i>Introdução</i>	11
3.2. <i>Execução Orçamental Global</i>	11
3.2.1. <i>Receitas Totais da Segurança Social por Classificação Económica</i>	11
3.2.2. <i>Despesas Totais da Segurança Social por Classificação Económica</i>	13
3.2.3. <i>Saldo Global</i>	14
3.3. <i>Análise dos Grandes Grupos de Receita e Despesa</i>	14
3.3.1. <i>Execução Orçamental das Receitas Correntes e Transferências Correntes</i>	15
3.3.2. <i>Execução Orçamental das Despesas e Transferências Correntes</i>	17
3.4. <i>Execução Orçamental das Receitas e Despesas por Subsistema do Sistema Público e pelo Sistema de Acção Social</i>	20
3.4.1. <i>Receitas</i>	20
3.4.1.1. <i>Subsistema de Solidariedade</i> ..	20
3.4.1.2. <i>Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional</i>	21
3.4.1.3. <i>Subsistema Previdencial – Repartição</i>	23
3.4.1.4. <i>Sistema de Acção Social</i>	25
3.4.1.5. <i>Subsistema Previdencial – Capitalização</i>	26
3.4.2. <i>Despesas</i>	26
3.4.2.1. <i>Subsistema de Solidariedade</i> ..	26
3.4.2.2. <i>Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional</i>	28
3.4.2.3. <i>Subsistema Previdencial – Repartição</i>	29
3.4.2.4. <i>Sistema de Acção Social</i>	29
3.4.2.5. <i>Subsistema Previdencial – Capitalização</i>	30
3.4.3. <i>Saldo de Execução Efectiva, por Subsistema do Sistema Público e Sistema de Acção Social</i>	31

ANEXO I

1. ARQUITECTURA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL.....	1
1.1. <i>Sistemas e Subsistemas de Segurança Social</i>	1
1.1.1. <i>Sistema público de segurança social</i> ..	1
1.1.2. <i>Sistema de acção social</i>	2
1.1.3. <i>Sistema complementar</i>	3
2. O FINANCIAMENTO POR SUBSISTEMAS E REGIMES NA ÓPTICA JURÍDICA.....	4
3. LEI DO ORÇAMENTO PARA 2004	6

ANEXO II

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO IGFCSS
VERSUS EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO
SUBSISTEMA PREVIDENCIAL DE
CAPITALIZAÇÃO

ANEXO III

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



Índice de Quadros

QUADRO I – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA (JANEIRO A JUNHO DE 2004)	12
QUADRO II – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA (JANEIRO A JUNHO DE 2004)	13
QUADRO III – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (JANEIRO A JUNHO DE 2004)	15
QUADRO IV – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS E TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (JANEIRO A JUNHO DE 2004)	18
QUADRO V – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE (JANEIRO A JUNHO DE 2004)	21
QUADRO VI – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA DE PROTECÇÃO FAMILIAR E DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL (PAEFP) (JANEIRO A JUNHO DE 2004)	22
QUADRO VII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA PREVIDENCIAL (JANEIRO A JUNHO DE 2004)	24
QUADRO VIII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL (JANEIRO A JUNHO DE 2004)	25
QUADRO IX – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS RECEITAS DO SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO (JANEIRO A JUNHO DE 2004)	26
QUADRO X – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE (JANEIRO A JUNHO DE 2004)	27
QUADRO XI – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA PROTECÇÃO FAMILIAR E DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL (PAEFP) (JANEIRO A JUNHO DE 2004)	28
QUADRO XII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA PREVIDENCIAL (JANEIRO A JUNHO DE 2004)	29
QUADRO XIII – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL (JANEIRO A JUNHO DE 2004)	30
QUADRO XIV – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS DO SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO (JANEIRO A JUNHO DE 2004)	31
QUADRO XV – SS – SALDOS DE EXECUÇÃO EFECTIVA, POR SUBSISTEMAS DO SISTEMA PÚBLICO, SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL E SALDO GLOBAL (JANEIRO A JUNHO DE 2004)	32
QUADRO XVI – SS – SALDOS DE EXECUÇÃO EFECTIVA, POR SUBSISTEMAS DO SISTEMA PÚBLICO, SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL E SALDO GLOBAL, DO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2004 E VARIAÇÕES HOMÓLOGAS	32



ABREVIATURAS UTILIZADAS

CLO	Sistema Nacional de Leitura Óptica	POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
CPSIE	Comissão Permanente de Informação e Estatística	RSI	Rendimento Social de Integração
CRP	Constituição da República Portuguesa	SAP R/3	<i>System Applications and Products in Data Processing – Release 3</i>
DA	Departamento de Auditoria	SEF	Sistema de Execuções Fiscais
DGO	Direcção-Geral do Orçamento	SGC	Sistema de Gestão de Contribuições
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas	SIF	Sistema de Informação Financeira
FSE	Fundo Social Europeu	TC	Tribunal de Contas
GESVEN	Sistema de Vencimentos	VPN	<i>Virtual Private Network</i>
GT	Sistema de Gestão de Tesourarias		
IGFCSS	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social		
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social		
IIES	Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade		
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social		
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado		
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social		
LEO	Lei do Enquadramento Orçamental		
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas		
OE	Orçamento de Estado		
OSS	Orçamento da Segurança Social		
PAEFP	Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional		
PIDDAC	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central		



Tribunal de Contas



1. SÍNTESE CONCLUSIVA

O presente relatório enquadra-se no disposto nos art.º 107.º da CRP e art.º 36.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que prevê a fiscalização pelo Tribunal de Contas (TC) da execução do Orçamento da Segurança Social (OSS), e reporta-se ao primeiro semestre de 2004. O Tribunal tem a intenção de apresentar, a partir de agora, relatórios periódicos sobre o acompanhamento dessa execução orçamental.

O processo de execução do OSS assenta, fundamentalmente, no Sistema de Informação Financeira (SIF), implementado no sistema aplicacional SAP R/3 (*System Applications and Products in Data Processing*), cujo desenvolvimento foi adaptado às especificidades do sistema de gestão financeira da segurança social, processo que decorreu durante os anos de 2001, 2002 e, ainda, 2003.

O TC, na sequência do determinado no âmbito de uma auditoria ao SIF¹, está ligado, desde Maio de 2004, on-line e em tempo real, ao modo de produção desse sistema. No entanto, os elementos que servem de base à presente análise não foram obtidos directamente a partir do SIF, dado que os valores que este actualmente apresenta não se definem, ainda, como estáveis e fiáveis. Assim, foi com base nos mapas relativos à execução do OSS, enviados pelo IGFSS, que este trabalho foi desenvolvido, com as validações parciais constantes do mesmo.

A conclusão geral da análise dos dados fornecidos pelo IGFSS relativos às receitas e despesas da Segurança Social é a de que se apurou, no período Janeiro – Junho de 2004, um saldo global positivo de 392,5 milhões de euros, que representa uma quebra de 124,8 milhões de euros (ou seja, menos 24,1%) relativamente a período homólogo do ano anterior.

Para esta evolução contribui o facto de o total da receita efectiva ter crescido, relativamente ao mesmo período do ano anterior, 7,3%; e o total da despesa efectiva registado um acréscimo homólogo de 9,7%.

Em termos de subsistemas, verifica-se que o saldo de execução efectivo decresceu no período em referência, por comparação com o período homólogo do ano anterior, 43,1% no subsistema previdencial de repartição e 54,2% no subsistema previdencial de capitaliza-

ção. No entanto, todos os subsistemas analisados, bem como o sistema de acção social, registam saldos positivos, com excepção do de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional, onde se apurou um saldo negativo de 205,2 milhões de euros.

Cumpre ainda sublinhar, em termos de transferências para capitalização nos termos do art.º 111º da Lei n.º 32/2002, que o IGFSS, em 2004, de um total de transferências orçamentado em 120 milhões de euros apenas tinha transferido, até Junho, 10 milhões de euros.

¹ A auditoria em referência, prevista no Programa de Acção para 2002, foi objecto do *Relatório de Auditoria n.º 12/03 – 2.ª Secção*, aprovado pelo Plenário da 2.ª Secção do TC, em sessão de 10 de Abril de 2003.



Tribunal de Contas



2. ENQUADRAMENTO GERAL

2.1. O Controlo da Execução Orçamental pelo Tribunal de Contas

A função de controlo da execução orçamental, hoje reforçada pela nova Lei do Enquadramento Orçamental (LEO)², assume, no actual contexto económico e financeiro, uma importância acrescida no quadro da verificação da legalidade e da regularidade financeira das receitas e das despesas públicas, bem como da apreciação da boa gestão dos dinheiros e outros activos públicos e da dívida pública.

Esta exigência é reforçada pela necessidade do cumprimento de critérios de convergência e estabilidade impostos pela União Europeia, para os quais importa o cumprimento dos objectivos e a observação das medidas de estabilidade orçamental, inseridas na Lei do Orçamento, por parte de todos os organismos do sector público administrativo, sendo, nos termos do art.º 90.º³ da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto imposta *“a verificação do cumprimento das exigências da estabilidade orçamental é feita pelos órgãos competentes para o controlo orçamental, nos termos da presente lei”*.

Assim, a execução do Orçamento do Estado (OE) está sujeita, para além do inevitável *controlo administrativo* – art.º 58.º, n.º 4, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (república pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto) –, ao *controlo político* da Assembleia da República e ao *controlo jurisdicional* do Tribunal de Contas (TC), conforme o disposto, respectivamente, no art.º 59.º, n.º 1 e art.º 58.º, n.º 6, ambos da referida lei⁴.

Ao TC compete, enquanto órgão supremo de fiscalização da actividade financeira do Estado⁵, o controlo financeiro e jurisdicional da execução orçamental, nos termos do disposto no art.º 107.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)⁶ e no art.º 36.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto⁷, que determina que *“o Tribunal de Contas fiscaliza a execução do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social, podendo para tal solicitar a quaisquer entidades, públicas ou privadas, as informações necessárias”*.

Sendo que, somente com base no conhecimento, de modo integrado, de toda a informação relativa à execução orçamental, poderá o TC, no exercício da sua função de controlo orçamental enviar *“à Assembleia da República os relatórios finais referentes ao exercício das suas competências (...)”*⁸, bem como comunicar àquele órgão de soberania quaisquer informações obtidas durante a execução do OSS relacionadas com as respectivas funções de controlo financeiro.

O controlo orçamental efectua-se prévia, concomitante e sucessivamente à realização das operações de execução orçamental.

O presente Relatório tem como horizonte temporal a execução orçamental do OSS relativa ao primeiro semestre de 2004.

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

³ Artigo relativo à verificação do cumprimento do princípio da estabilidade orçamental, conceito introduzido pela Lei Orgânica 2/2002, de 28 de Agosto (diploma que republica a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterando a redacção do Título V “Estabilidade Orçamental” e aditando o Título VI “Disposições Finais”. Entretanto, a Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, veio renumerar os artigos da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23.º/2003 de 2 de Julho), republicando-a em anexo.

⁴ Refere o art.º 59.º, n.º 1 que *“A Assembleia da República exerce o controlo político sobre a execução do Orçamento do Estado e efectiva as correspondentes responsabilidades políticas, nos termos do disposto na Constituição, no Regimento da Assembleia da República, na presente lei e na demais legislação aplicável”* e o art.º 58.º, n.º 6, que *“O controlo jurisdicional da execução do Orçamento do Estado compete ao Tribunal de Contas e é efectuado nos termos da respectiva legislação”*.

⁵ Conforme o disposto no art.º 214.º, corpo do n.º 1, da CRP e art.º 1.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

⁶ Determina o referido artigo que: *“A execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social”*.

⁷ Lei de organização e processo do Tribunal de Contas (LOPTC)

⁸ Cfr. n.º 5 e n.º 8 do art.º 58.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.



Tribunal de Contas

2.2. A Execução Orçamental da Segurança Social e os seus Suportes Informativos

O processo de execução do Orçamento da Segurança Social assenta, presentemente, no **Sistema de Informação Financeira (SIF)**, implementado no sistema aplicacional SAP R/3 (*System Applications and Products in Data Processing*), cujo desenvolvimento foi adaptado às especificidades do sistema de gestão financeira da segurança social.

Este sistema, que tem por base o **Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS)**⁹, entrou efectivamente em exploração em todas as entidades da segurança social no decurso do primeiro semestre de 2002.

O SIF é, como o próprio nome indica, um sistema de informação financeira integrado que contempla a quase totalidade das áreas de gestão financeira¹⁰, tendo sido objecto de uma auditoria realizada pelo Departamento de Auditoria VII, conforme previsto no Plano de Acção do Tribunal de Contas para 2002, cujo objectivo central consistia na preparação de um quadro para o acompanhamento e controlo da execução do Orçamento da Segurança Social (OSS) pelo Tribunal de Contas.

Decorrente da referida acção, o Plenário da 2.^a Secção do Tribunal de Contas aprovou, em sessão de 10 de Abril de 2003, o *Relatório de Auditoria n.º 12/03 – 2.^a Secção*¹¹, determinando que fossem desenvolvidos todos os procedimentos com vista a assegurar o acesso *on-line* àquele sistema.

Em cumprimento da decisão supra mencionada, foram desenvolvidas uma série de acções, repartidas em duas fases distintas: a primeira para definição dos requisitos técnicos necessários ao estabelecimento da ligação entre os dois sistemas informáticos, designadamente em matéria de comunicações (ligações à rede), compatibilidade dos equipamentos com a solução SAP, etc.; e a segunda para a definição dos parâmetros que pudessem conduzir, por parte do IGFSS, à definição de

um perfil de consulta orientado para as necessidades específicas do Tribunal de Contas.

O processo culminou em Maio de 2004 com a ligação ao modo de produção do sistema SIF/SAP, e o acesso aos dados, em modo de consulta, na sua origem, em tempo real, bem como a possibilidade de imprimir localmente os diferentes mapas legais.

No entanto, o SIF, apesar de estar implementado, em todas as instituições da segurança social (designadas, no SIF, por empresas), desde meados de 2003, não permite, ainda, a consulta, no sistema, por valores globais, ou seja, da conta consolidada. Este facto deve-se, por um lado, a não estar ainda concluído o módulo de consolidação do SIF/SAP e, por outro, porque as instituições referidas não realizam, até agora¹², atempadamente todas as transacções orçamentais/financeiras necessárias a uma visão completa e integrada de toda a informação, não garantindo, desta forma, a fiabilidade dos mapas contabilísticos gerais extraídos directamente a partir do sistema.

Ainda, a este propósito, constatou-se que nem todas as *empresas* do SIF/SAP têm uma prática comum de fecho mensal de contas e, conseqüentemente, que este procedimento não se encontra normalizado em todas as instituições.

Também, no que se refere à produção dos Mapas das Receitas (Mapa XIII) e das Despesas (Mapa XIV) de cada subsistema, por classificação económica, verificou-se que os mesmos não são produzidos directamente pelo SIF/SAP, sendo para tal necessário o transporte da informação para *Excel*, onde esta operação é efectuada.

⁹ O POCISSSS foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, tendo entrado em vigor em 1 de Janeiro de 2002.

¹⁰ Refira-se, no entanto, que existem áreas de informação não integradas, designadamente, o Sistema de Gestão das Contribuições (SGC), o Sistema de Execuções Fiscais (SEF), o Sistema Nacional de Leitura Óptica (CLO), o Sistema de Gestão de Tesourarias (GT) e o Sistema de Vencimentos (GESVEN).

¹¹ Disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2003/12-2003.shtm.

¹² Note-se que a situação em referência foi já descrita no Relatório de Auditoria n.º 12/03 – 2.^a Secção, no capítulo II.1 – Conclusões.



Tribunal de Contas

2.3. Fiabilidade dos Dados – Limitações e Condicionantes

Os dados constantes deste relatório têm uma fiabilidade limitada, em consequência, designadamente, das limitações e condicionantes seguintes:

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

E isto, dado o facto de as instituições da segurança social deterem a faculdade de decidir do momento de abertura e fecho mensal de contas, não existindo uma prática padronizada e uniforme de *cut-off* para todas as empresas do SIF, nesta matéria. Esta condição determina que a informação, relativa a um período, extraída do sistema num determinado momento, possa vir a não ser a mesma relativa ao mesmo período, extraída em momento diferente;

Por outro lado, o facto de o IGFSS tratar, ainda, os dados¹³ necessários à produção dos mapas relativos aos subsistemas (Mapas XIII e XIV), em *Excel*, obriga a que, mensalmente, se efectuem procedimentos “manuais” extra SIF, que, a persistirem, não contribuem para a eficácia do sistema;

Também, e no mesmo sentido, o facto de o módulo de consolidação do SIF/SAP não se encontrar implementado prejudica a obtenção directa, a partir do SIF, do Mapa XXII – Conta consolidada das receitas e das despesas do sistema da segurança social¹⁴.

Assim, a validação dos dados, a partir do SIF, ficou prejudicada, tendo-se concluído que existe um caminho a percorrer, de modo a que a ligação tempo real a esse Sistema, por parte do Tribunal de Contas, possa atingir, neste aspecto, os objectivos tendidos. *MPJ*

Para um teste de validação externo ao SIF escolheram-se duas entidades – o Centro Nacional de

Pensões (CNP), que permitiria analisar a execução orçamental da rubrica “Pensões” e o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), que permitiria validar a execução orçamental do Subsistema Previdencial de Capitalização.

Destes procedimentos de validação da informação pode concluir-se, no que respeita ao CNP, o seguinte:

1. Não existe *interface* de ligação entre a aplicação de processamento de pensões e o Sistema de Informação Financeira (SIF);
2. Esta realidade impõe a elaboração manual de mapas intercalares, com base em listagens produzidas pela aplicação processadora, a fim de permitir a “*tradução*” e posterior introdução dos dados desta no SIF;
3. Esta situação, pela forte componente manual que envolve, acarreta riscos acrescidos de erro, morosidade entre o processamento e o respectivo reflexo nos registos contabilísticos e, finalmente, uma sobrecarga de trabalho para técnicos envolvidos na execução destes procedimentos.

Da análise dos elementos fornecidos pelo IGFSS foi possível confirmar os dados do Subsistema Previdencial de Capitalização, subsistindo, no entanto, as limitações constantes do Anexo II.

¹³ Os dados em referência são extraídos do SIF.

¹⁴ Cfr. n.º 2 do art.º 75.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



Tribunal de Contas

2.4. Exercício do Contraditório

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

Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança (ofício n.º 21537, de 4/11/2004).

Presidente do Conselho de Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (ofício n.º 21538, de 4/11/2004);

Director-Geral do Orçamento (ofício n.º 21539, de 4/11/2004);

Presidente do Conselho de Directivo do Instituto de Segurança Social (ofício n.º 21540, de 4/11/2004);

Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (ofício n.º 21536, de 4/11/2004);

Dentro do prazo estabelecido obteve-se resposta do Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, do Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social e do Director-Geral do Orçamento.

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



3. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL DE JANEIRO A JUNHO DE 2004

3.1. Introdução

O OSS para 2004 foi aprovado pela Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro e, posteriormente, sujeito às alterações orçamentais constantes da Declaração n.º 13/2004, de 16 de Setembro¹⁵.

Do supracitado documento faz parte integrante o orçamento do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) e encontra-se evidenciada a aplicação do modelo constante da nova Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) – Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro – onde é definida uma nova filosofia para o Sistema de Segurança Social (SSS) patenteada, designadamente, pela sua segmentação em três sistemas¹⁶: sistema público (com as vertentes previdencial, de solidariedade e de protecção à família); sistema de acção social (desenvolvido por instituições públicas, nomeadamente pelas autarquias, e por instituições particulares sem fins lucrativos); e o sistema complementar que compreende regimes legais, regimes contratuais e esquemas facultativos, o qual se encontra, actualmente, ainda numa fase embrionária.

No presente relatório, a análise da execução do OSS, relativa ao primeiro semestre de 2004¹⁷, é feita por duas vias complementares: a primeira respeita ao estudo da estrutura das receitas e despesas globais do sistema (utilizando-se o modelo dos mapas orçamentais¹⁸ X e XII definidos na Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto), particularizando, no ponto subsequente, a origem e aplicação desses fluxos financeiros; e a segunda segue a estrutura dos mapas XIII e XIV do supracitado diploma, no sentido de permitir uma leitura relativamente às com-

ponentes das receitas e despesas de cada um dos subsistemas que integram o Sistema Público e do Sistema de Acção Social, definido, na nova LBSS, autonomamente.

3.2. Execução Orçamental Global

Nos quadros abaixo (Quadros I e II) encontram-se inscritos os valores do OSS para 2004 e respectivas alterações orçamentais¹⁹ (relativas à inclusão, do lado das receitas e respectiva afectação do lado das despesas, do saldo orçamental de 2003, no valor de 548,0 milhões de euros), a execução orçamental efectivamente verificada, de Janeiro a Junho de 2004, em cada um dos seus capítulos e a respectiva taxa de execução do orçamento.

3.2.1. *Receitas Totais da Segurança Social por Classificação Económica*

A execução orçamental das receitas, por classificação económica, no primeiro semestre de 2004, consta do Quadro I.

¹⁵ Autorizadas por despacho do Ministro da Segurança Social e do Trabalho e do Secretário de Estado do Orçamento, respectivamente, em 31 de Março e 7 de Junho de 2004.

¹⁶ A definição dos moldes em que será feito o financiamento do sistema de segurança social encontra-se vertida no Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro. O diploma em referência mantém-se em vigor, nos termos do n.º 2 do art.º 132.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, considerando-se feitas, para a actual LBSS, as remissões que nele se fazem para a Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto (anterior lei de bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social).

¹⁷ Este documento abrange todas as instituições que integram o perímetro de consolidação do sistema.

¹⁸ Mapa X – “Receitas da segurança social, por classificação económica”; Mapa XII – “Despesas da segurança social, por classificação económica”; Mapa XIII – “Receitas de cada subsistema, por classificação económica”; Mapa XIV – “Despesas de cada subsistema, por classificação económica”.

¹⁹ Cfr. Declaração n.º 13/2004 que publica, em 16 de Setembro de 2004, os despachos do Ministro da Segurança Social e do Trabalho e do Secretário de Estado do Orçamento de, respectivamente, 31 de Março e 7 de Junho de 2004, autorizando as alterações ao OSS/2004. De notar que o desfazamento, aqui patente, entre as datas dos despachos dos responsáveis políticos por estes procedimentos e a data da sua publicação em Diário da República, identificada e relatada em inúmeros Pareceres sobre a CSS, pode, em sede de Relatório de Acompanhamento da Execução do OSS, prejudicar as análises efectuadas e as respectivas conclusões exaradas.



Tribunal de Contas

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

(em euros)

Classificação Económica	Receitas e Transferências	Orçamento	Orçamento Revisto	Execução de Janeiro a Junho de 2004	Taxa de Execução
Capítulo					
	Receitas Correntes	17.012.601.579,60	17.012.601.579,60	7.803.163.030,96	45,9%
03	Contribuições p.ª a Segurança Social	10.920.615.958,80	10.920.615.958,80	5.014.668.412,48	45,9%
04	Taxas, Multas e Outras Penalidades	32.397.875,00	32.397.875,00	19.980.615,68	61,7%
05	Rendimentos da Propriedade	182.369.548,30	182.369.548,30	97.699.808,37	53,6%
06	Transferências Correntes	5.842.878.042,30	5.842.878.042,30	2.666.913.464,49	45,6%
07	Venda de Bens e Serviços Correntes	6.092.887,00	6.092.887,00	2.239.970,87	36,8%
08	Outras Receitas Correntes	28.247.268,20	28.247.268,20	1.660.759,07	5,9%
	Receitas de Capital	5.259.512.099,70	5.259.512.099,70	898.099.187,97	17,1%
09	Venda de Bens de Investimento	9.880.000,00	9.880.000,00	1.876.867,76	19,0%
10	Transferências de Capital	28.324.054,40	28.324.054,40	10.275.006,91	36,3%
11	Activos Financeiros	5.081.239.897,40	5.081.239.897,40	885.899.177,45	17,4%
12	Passivos Financeiros	140.000.000,00	140.000.000,00	0,00	0,0%
13	Outras Receitas de Capital	68.147,90	68.147,90	48.135,85	70,6%
	Outras Receitas	28.748.151,30	576.759.633,63	572.138.294,47	99,2%
15	Reposições Não Abatidas aos Pagamentos	28.748.151,30	28.748.151,30	24.126.812,14	83,9%
16	Saldo da Gerência Anterior		548.011.482,33	548.011.482,33	100,0%
	Total da Receita	22.300.861.830,60	22.848.873.312,93	9.273.400.513,40	40,6%

Fonte: IGFSS – Departamento de Orçamento e Conta

Da leitura do quadro anterior verifica-se que, a meio do ano económico de 2004, 40,6% do total das receitas orçamentadas, ou seja, 9.273,4 milhões de euros, tinham sido, efectivamente, realizadas, sendo que, deste montante: 7.803,2 milhões de euros (84,1%) respeitam a *Receitas Correntes*, agrupamento que apresenta um grau de execução de 45,9%; 898,1 milhões de euros (9,7%) dizem respeito a *Receitas de Capital*, traduzindo uma taxa de execução de apenas 17,1%; e, finalmente, 572,1 milhões de euros (6,2%) inscrevem-se na parcela residual *Outras Receitas* que apresenta, nos primeiros seis meses do ano, uma execução de 99,2%.

Esmiuçando a análise dos capítulos que integram os três agrupamentos de receita atrás mencionados, destaca-se o seguinte:

As "Contribuições para a Segurança Social" e as "Transferências Correntes" que, conjuntamente, representam quase 83% das receitas totais arrecadadas nos primeiros seis meses do ano, atingiram, neste período, graus de execução de, respectivamente, 45,9% e 45,6%;

Nas restantes componentes do agrupamento "Receitas Correntes" sublinhe-se o desempenho da execução orçamental apresentada pelos capítulos "Taxas, Multas e Outras Penalidades", com 61,7%, e "Rendimentos de Propriedade", com 53,6%, enquanto que a "Venda de Bens e Serviços Correntes" e as "Outras Receitas Correntes" registaram graus de execução mais moderados, cifrados, respectivamente, em 36,8% e 5,9%;

No que concerne ao agrupamento "Receitas de Capital" que, como referido, registou, na sua globalidade, neste primeiro semestre de 2004, uma taxa de execução orçamental modesta (17,1%), deve essa performance, em grande medida, aos "Activos Financeiros", seu capítulo mais significativo (98,6% do total orçamentado), que dos 5.081,2 milhões de euros inscritos em orçamento, apenas arrecadou, em metade do ano económico, 885,9 milhões de euros, ou seja, 17,4% do inicialmente previsto;



Finalmente, no agrupamento residual "Outras Receitas" de frisar o desempenho da execução orçamental revelada pelo capítulo "Reposições não Abatidas aos Pagamentos" que, dos 28,7 milhões de euros orçamentados, arrecadou, apenas em seis meses, 24,1 milhões de euros, o que representa quase 84% do esperado.

3.2.2. Despesas Totais da Segurança Social por Classificação Económica

Quanto à execução orçamental das despesas, por classificação económica, no período de Janeiro a Junho de 2004, o Quadro II apresenta a informação disponível.

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

(em euros)

Classificação Económica	Despesas e Transferências	Orçamento	Orçamento Revisto	Execução de Janeiro a Junho de 2004	Taxa de Execução
Agrupamento					
	Despesas Correntes	16.586.720.985,90	16.777.771.316,20	7.426.136.613,40	44,3%
01	Despesas com o Pessoal	376.726.553,30	376.895.911,90	179.389.709,17	47,6%
02	Aquisição de Bens e Serviços	120.895.275,00	120.995.275,00	38.855.545,32	32,1%
03	Juros e outros Serviços	7.063.614,70	7.063.614,70	1.215.244,06	17,2%
04	Transferências Correntes	14.947.329.120,80	14.968.071.890,90	6.702.873.371,85	44,8%
05	Subsídios	1.120.641.351,00	1.290.662.552,60	498.097.676,47	38,6%
06	Outras Despesas Correntes	14.065.071,10	14.082.071,10	5.705.066,53	40,5%
	Despesas de Capital	5.591.040.844,90	5.948.001.996,90	1.042.187.497,09	17,5%
07	Aquisição de Bens de Capital	63.188.620,00	63.188.620,00	5.164.871,33	8,2%
08	Transferências de Capital	31.814.941,00	31.893.969,70	15.714.140,50	49,3%
09	Activos Financeiros	5.356.037.283,90	5.712.919.407,20	1.021.308.485,26	17,9%
10	Passivos Financeiros	140.000.000,00	140.000.000,00	0,00	0,0%
	Total da Despesa	22.177.761.830,80	22.725.773.313,10	8.468.324.110,49	37,3%

Fonte: IGSSS – Departamento de Orçamento e Conta

Verifica-se, assim, que no período em análise as despesas totais da SS apresentam um grau de execução de 37,3%, significando que de um total orçamentado na ordem dos 22.725,8 milhões de euros, foram efectivamente gastos, do início de 2004 ao final de Junho do mesmo ano, 8.468,3 milhões de euros, repartidos em "Despesas Correntes" (87,7%) e "Despesas de Capital" (12,3%). Relativamente a cada um destes agrupamentos pode, ainda, comentar-se o seguinte:

As "Despesas Correntes" apresentam um grau de execução de 44,3%, constituindo os agrupamentos respeitantes a "Despesas com o Pessoal" e a "Transferências Correntes" os que manifestam as taxas de execução mais elevadas, respectivamente, 47,6% e 44,8%, seguindo-se as "Outras Despesas Correntes" com 40,5%, os "Subsídios" com 38,6%, a "Aquisição de Bens e Serviços" com 32,1% e,

por último, os "Juros e Outros Serviços" com apenas 17,2%;

Por seu lado, as "Despesas de Capital" apresentam uma taxa de execução bastante mais moderada, 17,5%, em larga escala explicada pela fraca execução registada no seu agrupamento mais expressivo em termos financeiros (responsável por cerca de 98% dos gastos classificados como despesas de capital) relativo aos "Activos Financeiros"²⁰, inferior a 18%, ou seja, apenas foram aplicados, no período em análise, 1.021,3 milhões de euros dos 5.712,9 milhões de euros inicialmente previstos. Em relação às restantes componentes deste agrupamento que, como visto, não têm grande expressão financeira relativamente ao total, destaca-se a execu-

²⁰ Esta matéria será analisada mais adiante.



Tribunal de Contas

ção das "Transferências de Capital" com uma taxa de 49,3%, seguindo-se a "Aquisição de Bens de Capital" com apenas 8,2% e os "Passivos Financeiros" com execução nula.

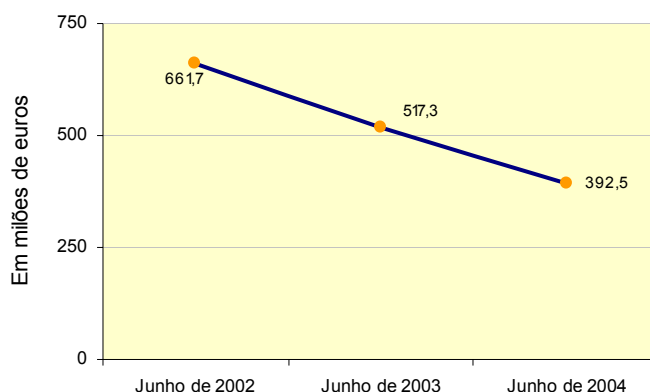
3.2.3. Saldo Global

Como se pode observar, os saldos globais de execução orçamental apresentam, ao longo do período considerado, um decréscimo significativo e continuado (de 661,7 milhões de euros no primeiro semestre de 2002, para 517,3 milhões no período homólogo de 2003,

atingindo, no período de Janeiro a Junho de 2004, cerca de 392,5 milhões de euros), indiciando a aproximação do ciclo das dificuldades orçamentais esperadas, a médio/longo prazo, para o subsector Segurança Social.

O saldo global da execução orçamental do primeiro semestre de 2004 ascendeu a cerca de 392,5 milhões de euros, revelando, relativamente ao mesmo período do ano anterior, uma quebra de 24,1%.

Para ilustrar a evolução destes saldos (com referência aos primeiros semestres dos últimos três anos), apresenta-se o gráfico seguinte:



3.3. Análise dos Grandes Grupos de Receita e Despesa

A análise a efectuar neste ponto pretende evidenciar, em relação às componentes do OSS consideradas – da receita e da despesa –, a respectiva execução orçamental e as variações percentuais verificadas relativamente ao período homólogo do ano económico imediatamente anterior²¹. A consideração destes agregados deveu-se ao facto de poderem, pelas suas características, constituir indicadores de tendência (veja-se, por exemplo, os casos das contribuições do lado da receita e o subsídio de desemprego do lado da despesa), fornecendo, em conjunto com a análise de parâmetros económico-financeiros e/ou outros instrumentos de avaliação conjuntural, uma melhor compreensão da evolução socio-económica do país, possibilitando, por um lado,

uma leitura comparativa do andamento da execução orçamental e, por outro, atendendo ao desempenho observado, a sua perspetivação futura.

Note-se que, para efectuar esta análise, e na impossibilidade de, através dos mapas legais publicados, obter o nível de desagregação necessário à sua feitura, foi encaminhado um pedido de dados ao IGFSS no sentido de estes serem fornecidos ao TC. Entretanto, analisados esses números, constataram-se algumas discrepâncias²² (relativamente às parcelas que são visíveis no orçamento publicado, por exemplo "Contribuições" e "Administração") sendo, portanto, importante que se tenha em conta esta ressalva.

²¹ Para efectuar esta análise foram utilizados, relativamente ao ano anterior, os elementos publicados pela DGO, com base nos dados produzidos pelo IGFSS.

²² Eventualmente resultantes de alterações orçamentais entretanto aprovadas e ainda não publicadas.



MPJ

3.3.1. Execução Orçamental das Receitas Correntes e Transferências Correntes

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

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

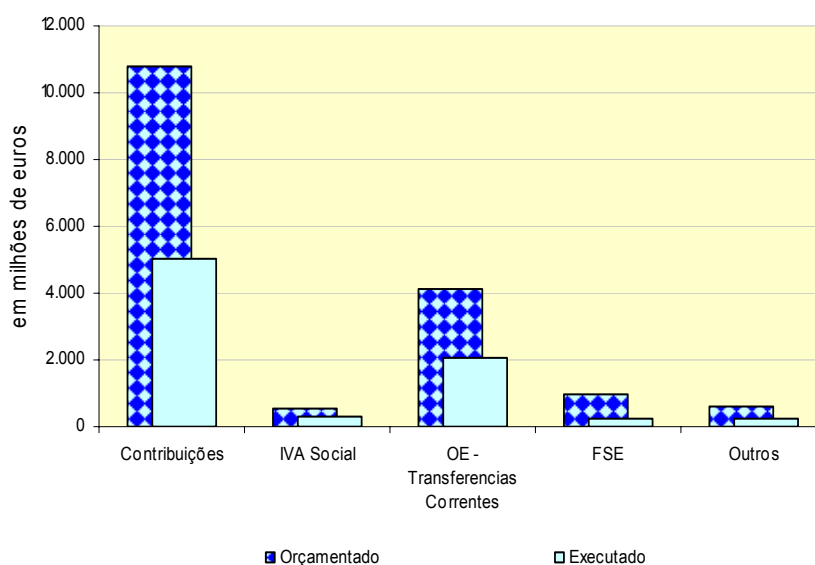
(em euros)

	2004			Varição
	Orçamento Anual	Execução no Período	% Executada	Homóloga
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)*100	Δ % 2004/2003
Contribuições	10.785.615.958,80	5.014.668.412,48	46,5%	2,1
IVA Social	550.811.025,94	275.449.998,00	50,0%	(18,5)
OE – Transferências Correntes	4.126.855.251,29	2.063.395.592,86	50,0%	25,6
FSE	974.900.000,00	221.902.847,71	22,8%	116,4
Outros (Inclui outras Transferências Correntes)	604.021.579,16	252.281.234,36	41,8%	-
Total das Receitas e Transferências Correntes	17.042.203.815,19	(*) 7.827.698.085,41	45,9%	6,3

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

Fonte: IGFSS – Departamento de Orçamento e Conta

O gráfico seguinte ilustra os dados do quadro anterior:



Este quadro permite concluir que mais de 90% das receitas arrecadadas dizem respeito a Contribuições

(64,1%) e Transferências Correntes do OE (26,4%). Relativamente às taxas de execução observadas, é de



Tribunal de Contas

sublinhar que as transferências do OE e do IVA Social apresentam um grau de execução de 50%. No que respeita às Contribuições, parte mais significativa das receitas inscritas em orçamento, registaram uma execução na ordem dos 46,5%, significando que foram arrecadados um pouco mais de 5 mil milhões de euros no período em análise, enquanto que as outras transferências correntes (onde se incluem as provenientes, designadamente, dos Ministérios da Educação; Obras Públicas, Transportes e Habitação; e Justiça) registaram um grau de execução de 41,8% e, finalmente, com o registo mais baixo deste conjunto, a parcela respeitante ao FSE, com o recebimento de apenas 22,8% do montante orçamentado.

Atentando agora nas variações homólogas registadas nas componentes da receita consideradas no Quadro II, destaca-se o seguinte:

As contribuições denotaram um aumento de 2,1% comparativamente ao observado no primeiro semestre do ano anterior, enquanto que as transferências correntes do OE e as verbas provenientes do FSE registaram crescimentos positivos relativamente a igual período do ano económico transacto de, respectivamente, 25,6% e 116,4%. Estas ocorrências contribuíram para que, considerando os semestres análogos de 2003 e 2004, se note, relativamente ao total das receitas e transferências aqui considerados, uma evolução positiva de 6,3%;

A este respeito, mais concretamente em relação às Transferências Correntes do OE, a Direcção-Geral do Orçamento, em sede de contraditório, veio confirmar os valores inscritos no quadro III.

Relativamente ao IVA social deve esclarecer-se o seguinte:

- o A determinação do montante a transferir para a segurança social no âmbito do n.º 8 do art.º 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, foi efectuada, até 2002, com base nas Contas Nacionais (determinação da base à taxa normal). Assim, depois de calculada a percentagem da base do IVA sujeita à taxa normal e a sua receita total, obtinha-se o montante sobre o qual incidirá a aplicação de 1% que constitui a receita da segurança social legalmente consagrada;

- o Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, que determina o quadro genérico do financiamento do sistema de solidariedade e segurança social, ficou estabelecido que, para além da consignação de 1% do IVA à taxa normal, *"a partir de 2003, inclusive, será determinada uma afectação de receita fiscal superior à mencionada (...) até que a totalidade das receitas fiscais consignadas representem 50% (...)"*²³ dos encargos com o Subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional. Entretanto, a Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro – Orçamento de Estado para 2004 – vem alterar a citada norma, determinando que *"a satisfação de 50% dos encargos"* com este subsistema seja *"(...) garantida pela receita fiscal referida no número anterior e, no remanescente, por transferências do orçamento de Estado para a segurança social"*, acrescentando, no número seguinte, que *"em 2004, é de 40% a percentagem referida no número anterior."*²⁴
- o Assim, a partir de 2003, verificou-se uma alteração substancial no modelo de financiamento pelo que só a análise em conjunto do IVA Social e das Transferências Correntes do OE poderá permitir concluir se a lei, em termos de financiamento, está ou não a ser cumprida;
- o De qualquer modo, no tocante às transferências para a Segurança Social de 1% do IVA é visível que, considerando as especificamente relevadas como tal nas contas, as mesmas diminuíram de 2003 para 2004, o que indicia suborçamentação destas transferências tendo em conta a evolução verificada nas cobranças globais deste imposto.

A propósito desta questão, vem o IGFSS esclarecer o seguinte:

"(...) o montante recebido em 2003, no total de 675.999,9 milhares de €, inclui, para além do adicional ao IVA, transferências do OE para

²³ Cfr. n.º 2 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro.

²⁴ Cfr. art.º 25.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.



financiamento dos Complementos Sociais maiores que a pensão social e outras transferências do OE que no conjunto global correspondem ao determinado na legislação em vigor no que se refere ao financiamento do Subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional, enquanto que no OSS/2004 o valor global foi inicialmente discriminado pelas rubricas indicadas no quadro seguinte:

	CSS/2003	OSS/2004	Δ% 2004/2003
Adicional ao IVA		550.811,0	
Transferências do OE – Complementos Sociais		11.578,0	
Outras Transferências		407.286,1	
Total	675.999,9	969.675,1	43,4%

Considerando a totalidade das rubricas verifica-se que de 2003 para 2004 houve um acréscimo de 43,4% enquanto que se se comparar apenas o valor do adicional ao IVA de 2004 com o valor total de 2003, a variação registada se situa em (-) 18,5%.”

Estas alegações confirmam a pertinência das observações efectuadas, revelando, por outro lado, falta de transparência na apresentação dos valores reais relativos à parcela do IVA social transferido para a segurança social.

De facto, se se atentar no art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, verifica-se que a partir de 2003, inclusive, foi “(...) determinada uma afectação de receita fiscal superior (...)” a 1% do IVA à taxa normal “(...) até que a totalidade das receitas fiscais consignadas representem 50% dos encargos com o subsistema de protecção às famílias e políticas activas de emprego e formação profissional.”.

Ora, conjugando esta norma com o estipulado no art.º 8.º do mesmo Decreto-Lei, onde são definidas as receitas deste subsistema, designadamente nas alíneas d) – “As receitas do IVA social consignadas ao sistema de solidariedade e segurança social (...)” –, e e) – “Outras receitas fiscais consignadas legalmente ao sistema de solidariedade e segurança social (...)” conclui-se que o definido no referido art.º 9.º relativo à afectação de receitas fiscais não respeita, unicamente, a receitas provenientes do IVA, podendo, portanto, ser oriundas das mais diversas fontes de receitas fiscais arrecadadas pelos cofres do Estado.

Por outro lado, em face das alegações do IGFSS, afigura-se que os dados fornecidos por este Instituto à DGO e que servem de base à elaboração da “Síntese da Execução do Orçamento da Segurança Social” publicada por este organismo, não respeitarem, neste aspecto, o princípio da uniformidade ou da consistência, já que comparam grandezas distintas²⁵ e, por isso, impossíveis de comparar.

3.3.2. Execução Orçamental das Despesas e Transferências Correntes

Relativamente à execução orçamental das despesas e transferências correntes, os valores disponíveis estão reflectidos no Quadro IV que a seguir se apresenta.

²⁵ O montante indicado como “IVA social” de Janeiro a Junho de 2003 engloba “Adicional ao IVA”, “Transferências do OE” e “Outras Transferências”, enquanto no período homólogo de 2004 apenas é considerado o “Adicional ao IVA”.



Tribunal de Contas

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

(em euros)

	2004			Variação
	Orçamento Anual (1)	Execução no Período (2)	% Executada (3)=(2)/(1)*100	Homóloga Δ % 2004/2003
Pensões	9.787.419.427,10	4.129.763.020,30	42,2%	8,9
Sobrevivência	-	613.306.126,17	-	7,8
Invalidez	-	571.477.265,60	-	2,8
Velhice	-	2.944.979.628,53	-	10,5
Subsídio Desemprego	1.169.000.000,00	665.106.816,69	56,9%	16,1
Acção Social (não inclui Transferências Correntes)	1.299.532.137,70	587.965.783,88	45,2%	7,4
Subsídio doença	464.168.024,00	237.977.869,66	51,3%	(3,9)
Abono de Família	591.450.955,70	291.186.416,80	49,2%	6,1
RSI	238.110.000,00	119.478.616,54	50,2%	(1,6)
Administração	417.502.611,00	182.265.197,43	43,7%	(3,7)
Outras	989.966.978,93	463.720.125,26	46,8%	-
Total das Despesas e Transferências Correntes	14.957.150.134,43	(*) 6.677.463.846,56	44,6%	9,7

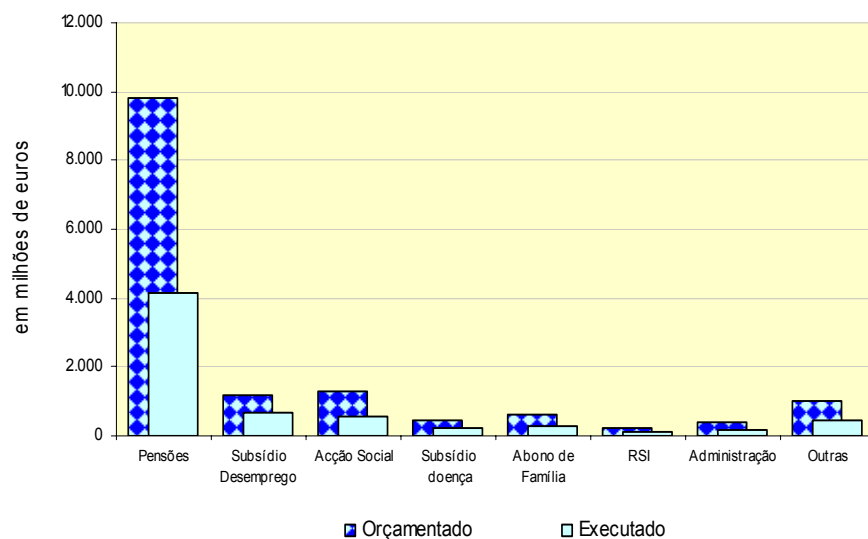
(*) Este valor não coincide com o apresentado no Quadro II, consoante a justificação remetida pelo IGFSS no anexo III.

Fonte: IGFSS – Departamento de Orçamento e Conta e DGO

A ilustração dos dados inscritos no quadro anterior encontra-se no gráfico seguinte:



Tribunal de Contas



MPJ

Assim, relativamente às taxas de execução do semestre em análise, respeitantes às despesas e transferências correntes, realçam-se as observadas no "Subsídio de Desemprego", "Subsídio de Doença" e "Rendimento Social de Inserção", todas elas acima dos 50%, destacando-se, entre estas, a verificada na primeira delas, quase 57%, não só por ser, claramente, a que mais rapidamente vem consumindo as verbas inscritas no seu orçamento, como também, por reflectir a situação económica do país no período em análise. Paralelamente, as taxas de execução mais baixas dizem respeito às "Pensões" com 42,2% de despesa efectuada relativamente ao previsto em orçamento, a "Administração" com 43,7% e a "Acção Social" com 45,2%.

Comparando a evolução do total das despesas e transferências correntes com o registado em igual período do ano anterior observa-se que estas cresceram cerca de 9,7%, podendo esta evolução ser em grande parte explicada pelo seguinte:

As "Pensões" registam, entre Janeiro e Junho de 2004, um volume de gastos na ordem dos 4.129,8 milhões de euros, representando, comparativamente ao mesmo período do ano transacto, um acréscimo de 338,9 milhões de euros, ou seja, um incremento de 8,9%²⁶. O "Subsídio de Desemprego" ultrapassou, só no primeiro semestre de 2004, os 665 milhões de euros (1.169,0 milhões de euros orçamentados), significando, em termos homólogos, um crescimento

de 16,1%. Finalmente, na "Acção Social" e no "Abono de Família" verificaram-se aumentos homólogos de, respectivamente, 7,4% e 6,1%, que, conjuntamente, significaram um acréscimo absoluto de mais de 57 milhões de euros, relativamente às despesas análogas realizadas no primeiro semestre de 2003;

Em sentido inverso, isto é, com crescimentos homólogos negativos, situam-se: o "Subsídio de Doença" (-3,9%) que mantém a tendência de decréscimo que se vem sentindo desde 2002; as despesas de "Administração" (-3,7%) revelando uma poupança de quase 7 milhões de euros, comparativamente ao registado no primeiro semestre de 2003; e, por último, os gastos afectos ao "Rendimento Social de Inserção" denotaram um decréscimo de 1,6% relativamente aos efectuados no mesmo período do ano passado, o que parece reflectir as alterações verificadas nesta prestação²⁷.

²⁶ Relativamente às eventualidades, a que registou uma variação homóloga mais significativa foi a Velhice com 10,5%, seguindo-se a sobrevivência com 7,8% e a invalidez que registou um acréscimo nas despesas, relativamente ao mesmo período do ano anterior, na ordem dos 2,8%.

²⁷ Designadamente ao nível legislativo, cfr. Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio.



Tribunal de Contas

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

Efectua-se, seguidamente, a análise relativamente à cobrança de receitas e realização das despesas e respectiva comparação com os valores inicialmente orçamentados, numa e noutra vertente, para os vários subsistemas que integram o Sistema Público, por um lado, e o Sistema de Acção Social, por outro, cujos objectivos se encontram vertidos, respectivamente, nos art.ºs 26.º e 82.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro²⁸.

3.4.1. Receitas

Seguindo a ordem por que os respectivos valores foram apresentados no OE para 2004 – Mapa XIII e a respectiva Declaração de Rectificação n.º 13/2004, de 16 de Setembro – apresenta-se a seguir a execução orçamental das receitas por:

Subsistema de Solidariedade;

Subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional;

Subsistema Previdencial;

Sistema de Acção Social;

Subsistema Previdencial – Capitalização.

3.4.1.1. SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE

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

²⁸ Veja-se Anexo I.



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

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução		% Execução	
Capítulo	Grupo		Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo
		<i>Receitas Correntes</i>						
03		Contribuições SS, CGA e ADSE		19.950,0		0,0		0,0
	02	Regimes Complementares Especiais	19.950,0		0,0		0,0	
06		Transferências Correntes		2.544.742.182,7		1.271.454.503,6		50,0
	03	Administração Central	2.544.742.182,7		1.271.454.503,6		50,0	
08		Outras Receitas Correntes		27.113.509,2		749.368,3		2,8
	01	Outras	27.113.509,2		749.368,3		2,8	
		Total Subsistema Solidariedade		2.571.875.641,9		1.272.203.871,9		49,5

Fonte: OSS 2004, IGFSS

As receitas do Subsistema de Solidariedade, provenientes, maioritariamente (99,9%), das transferências da Administração Central, atingiram, no final do primeiro semestre de 2004, os 1.272,2 milhões de euros, correspondentes à execução de 49,5% do montante total orçamentado.

Em termos do grau de execução orçamental ocorrido em cada um dos capítulos que integram o orçamento deste subsistema nota-se que as "Transferências Correntes" oriundas da administração central, na primeira metade de 2004, atingiram, precisamente, 50% do valor contemplado em orçamento. Apesar de muito menos significativo em termos de volume financeiro global destinado a este subsistema, o montante arrecadado

em "Outras Receitas Correntes" ficou-se por uma taxa de execução inferior a 3%.

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

No tocante ao subsistema em epígrafe, o Quadro VI reflecte a execução orçamental no período em análise.



Tribunal de Contas

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

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução		% Execução	
Capítulo	Grupo		Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo
Receitas Correntes								
03		Contribuições para a SS, CGA e ADSE		1.207.368.232,5		528.795.701,8		43,8
	01	Subsistema Previdencial	1.207.368.232,5		528.795.701,8		43,8	
04		Taxas, Multas e Outras Penalidades		1.387.106,0		1.224,5		0,1
05		Rendimentos da Propriedade		3.100,0		0,0		
	02	Juros – Sociedades Financeiras	3.100,0		0,0		0,0	
06		Transferências Correntes		1.947.260.228,0		708.515.835,7		36,4
	03	Administração Central	972.260.228,0		486.612.988,0		50,0	
	09	Resto do Mundo	975.000.000,0		221.902.847,7		22,8	
07		Venda de Bens e Serviços Correntes		98.917,0		2.110,5		2,1
	01	Venda de Bens	95.663,0		2.110,5		2,2	
	02	Serviços	3.254,0		0,0		0,0	
08		Outras Receitas Correntes		976.999,0		3.600,0		0,4
	01	Outros	976.999,0		3.600,0		0,4	
Receitas de Capital								
12		Passivos Financeiros		140.000.000,0		0,0		0,0
	05	Empréstimos a Curto Prazo	140.000.000,0		0,0		0,0	
13		Outras Receitas de Capital		32.537,9		0,0		0,0
15		Reposições não Abatidas aos Pagamentos		748.380,0		889.158,3		118,8
	01	Reposições não Abatidas aos Pagamentos	748.380,0		889.158,3		118,8	
16		Saldo da Gerência anterior		151.189.543,4		151.189.543,4		100,0
	01	Saldo Orçamental	151.189.543,4		151.189.543,4		100,0	
Total Subsistema Prot. Familiar e PAEFP				3.449.065.043,8		1.389.397.174,2		40,3

Fonte: OSS 2004, IGFSS

Verifica-se, assim, que as receitas deste subsistema atingiram, nos primeiros seis meses de 2004, cerca de 1.389,4 milhões de euros, correspondendo à entrada de 40,3% dos 3.449,1 milhões de euros orçamentados para este ano.

Se analisada cada uma das componentes da receita canalizada para este subsistema, observa-se que cerca de 38,1% respeita à afectação de parte das verbas oriundas das contribuições e cotizações pagas, respectivamente, pelas entidades empregadoras e pelos beneficiários, à Segurança Social; 35% são provenientes das transferências correntes da administração central, ou seja, *lato sensu*, do OE; 16% dizem respeito a transferências relativas ao agregado "Resto do Mundo"²⁹; e 10,9% devem-se à inclusão, neste orçamento, de parte do saldo orçamental de 2003.

Destaque, por último, para o grau de execução verificado nas "Reposições não Abatidas nos Pagamen-

²⁹ As verbas aqui inscritas dizem respeito, em grande parte, às transferências oriundas do Fundo Social Europeu para formação profissional.



tos”, 118,8%, o que significa que, apenas em metade do exercício económico, foi já ultrapassada em cerca de 140 mil euros a previsão inicialmente inscrita em orçamento³⁰; e para o desempenho registado nas “Transferências Correntes – Administração Central” que atingiram, neste período, 50% do valor orçamentado.

cando-se a componente da capitalização, e por exclusão, o outro mapa é respeitante ao Subsistema Previdencial – Repartição.”

3.4.1.3. SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO

O Quadro VII apresenta a execução orçamental das receitas do Subsistema Previdencial, na sequência de idêntico mapa apresentado na Lei do OE para 2004, que não o titula como “Subsistema Previdencial – Repartição”. Pode entender-se – sendo esse um aspecto a merecer ponderação com vista a uma eventual correcção – que tal se deve ao facto de aqui se incluírem receitas de contribuições que o n.º 1 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, atribui ao “Subsistema Previdencial – Capitalização” (e que, correlativamente, não constam como receitas deste subsistema).

A este respeito o IGFSS esclarece o seguinte:

“A razão para a não indicação expressa de «Repartição» prende-se somente com o facto de nos termos da Lei de Bases existir um só subsistema Previdencial gerido em regime de repartição e capitalização, com as inerentes especificidades. Contudo para maior clareza e transparência, em termos de mapas orçamentais, subdividiu-se o Subsistema Previdencial em «Subsistema Previdencial – Capitalização»; identifi-

³⁰ Este capítulo, inserido no agrupamento Receitas de Capital, “abrange as receitas resultantes das entradas de fundos na tesouraria em resultado de pagamentos orçamentais indevidos, ocorridos em anos anteriores, ou em razão de não terem sido utilizados, na globalidade ou em parte, pelas entidades que os receberam. Contudo, neste capítulo só se registam as devoluções que têm lugar depois de encerrado o ano financeiro em que ocorreu o pagamento. Caso contrário, ou seja, no caso de as devoluções terem lugar antes do encerramento do ano financeiro, estamos perante reposições abatidas nos pagamentos. Estas últimas implicam unicamente correcções da dotação utilizada e do respectivo saldo disponível e, portanto, não são tidas como receita orçamental.” (cfr. Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro). Ora, o facto de se assistir, em todos os subsistemas onde este tipo de receita de capital se encontra consagrada, a taxas de execução orçamental elevadas, pode estar associado ao facto de ser na primeira metade do ano que se faz sentir o maior peso da reposição de pagamentos indevidos verificados no ano anterior.



Tribunal de Contas

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

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução		% Execução	
Capítulo	Grupo		Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo
Receitas Correntes								
03		Contribuições para a SS, CGA e ADSE		9.713.227.776,3		4.485.872.710,7		46,2
	01	Subsistema Previdencial	9.713.227.776,3		4.485.872.710,7		46,2	
04		Taxas, Multas e Outras Penalidades		29.601.069,0		19.151.264,6		64,7
05		Rendimentos da Propriedade		19.155.670,3		8.350.176,4		43,6
	01	Juros – Sociedades e quase Soc. Não Financeiras	22.850,3		0,0		0,0	
	02	Juros – Sociedades Financeiras	15.718.775,0		8.261.208,1		52,6	
	03	Juros – Administrações Públicas	600,0		0,0		0,0	
	04	Juros – Instituições sem Fins Lucrativos	30.000,0		0,0		0,0	
	05	Juros – Famílias	5.000,0		0,0		0,0	
	10	Rendas	3.378.445,0		88.968,3		2,6	
06		Transferências Correntes		16.939.297,9		8.469.648,9		50,0
	03	Administração Central	16.939.297,9		8.469.648,9		50,0	
07		Venda de Bens e Serviços Correntes		367.750,0		111.973,7		30,4
	01	Venda de Bens	366.080,0		111.973,7		30,6	
	02	Serviços	1.670,0		0,0		0,0	
08		Outras Receitas Correntes		156.210,0		460.986,1		295,1
	01	Outras	156.210,0		460.986,1		295,1	
Receitas de Capital								
09		Venda de Bens de Investimento		9.880.000,0		1.876.867,8		19,0
11		Activos Financeiros		101.000,0		0,0		0,0
13		Outras Receitas de Capital		35.610,0		48.135,9		135,2
15		Reposições não Abatidas aos Pagamentos		26.129.771,3		20.023.120,3		76,6
	01	Reposições não Abatidas aos Pagamentos	26.129.771,3		20.023.120,3		76,6	
16		Saldo da Gerência anterior		30.215.872,4		30.215.872,4		100,0
	01	Saldo Orçamental	30.215.872,4		30.215.872,4		100,0	
Total Subsistema Previdencial				9.845.810.027,2		4.574.580.756,8		46,5

Fonte: OSS 2004, IGFSS

O Subsistema Previdencial cobrou, de Janeiro a Junho de 2004, cerca de 4.574,6 milhões de euros de receitas, o que correspondeu a 46,5% do total das verbas inscritas no seu orçamento para este ano (9.846,8 milhões de euros). Do montante arrecadado cerca de 98,1% é relativo a receitas provenientes das contribuições e cotizações para a SS.

Ainda que o peso dos restantes capítulos seja diminuto, importa realçar que se evidenciam taxas de execução bastante acima do previsto nas "Outras Receitas Correntes", 295,1%, e nas "Outras Receitas de Capital", 135,2%, significando, no primeiro caso, e só no primeiro semestre do ano, a superação do valor orçamentado para este capítulo em cerca de 300 mil euros. Signi-

ficativas são, também, apesar de ainda não terem superado as verbas inicialmente orçamentadas, as taxas de execução dos capítulos "Taxas, Multas e Outras Penalidades", 64,7% e "Reposições não Abatidas nos Pagamentos" com uma execução de 76,6%, o que significa que mais de ¾ do orçamentado para este capítulo foi, apenas no primeiro semestre do ano, executado. Em sentido inverso, ou seja, com baixos graus de execução, ênfase para o grupo "Rendas" do capítulo "Rendimentos de Propriedade" que, dos quase 3,4 milhões de euros orçamentados, apenas arrecadou 89 mil euros, correspondentes a uma taxa de execução de 2,6% e para a "Venda de Bens de Investimento" que, em seis meses, apenas executou 19% das receitas esperadas.



3.4.1.4. SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL

A execução orçamental das receitas do Sistema de Acção Social, no período em análise, é a constante do Quadro VIII, que seguidamente se apresenta.

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

(em euros)

Classificação Económica	Designação	Orçamento		Execução		Execução %	
		Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo
	Receitas Correntes						
04	Taxas, Multas e Outras Penalidades		1.409.700,0		828.126,6		58,7
05	Rendimentos da Propriedade		270.010,0		203.647,3		75,4
	02 Juros - Sociedades Financeiras	270.010,0		203.647,3		75,4	
06	Transferências Correntes		1.333.936.333,7		678.473.476,3		50,9
	03 Administração Central	1.249.572.560,7		620.104.458,7		49,6	
	07 Instituições sem fins lucrativos	84.363.773,0		58.369.017,6		69,2	
07	Venda de Bens e Serviços Correntes		5.325.720,0		2.125.886,7		39,9
	01 Venda de Bens	108.720,0		15.259,4		14,0	
	02 Serviços	5.217.000,0		2.110.627,3		40,5	
08	Outras Receitas Correntes		550,0		446.804,7		81.237,2
	01 Outras	550,0		446.804,7		81.237,2	
	Receitas de Capital						
10	Transferências de Capital		28.324.054,4		10.275.006,9		36,3
	03 Administração Central	19.521.118,0		7.247.241,0		37,1	
	09 Resto do Mundo	8.802.936,4		3.027.765,9		34,4	
11	Activos Financeiros		2.500,0		0,0		0,0
15	Reposições não Abatidas aos Pagamentos		1.870.000,0		3.214.533,6		171,9
	01 Reposições não Abatidas aos Pagamentos	1.870.000,0		3.214.533,6		171,9	
16	Saldo da Gerência anterior		39.939.815,6		39.939.815,6		100,0
	01 Saldo Orçamental	39.939.815,6		39.939.815,6		100,0	
	Total Sistema Acção Social		1.411.078.683,7		735.507.297,7		52,1

Fonte: OSS 2004, IGFSS

O Sistema de Acção Social apresenta, em comparação com os subsistemas aqui analisados, a taxa de execução das receitas mais elevada, 52,1%, o que denota que, de um total de 1.411,1 milhões de euros orçamentados para esta área, 735,5 milhões de euros foram, no período de seis meses, efectivamente colectados. Do total das verbas arrecadadas cerca de 92,2% foram originárias das transferências correntes do OE (84,3%) e das providas das Instituições sem Fins Lucrativos³¹ (7,9%), destacando-se, por outro lado, a importância dos cerca de 40 milhões de euros respeitantes à inclusão de parte saldo orçamental de 2003 que significou 5,4% do total das receitas orçamentadas. Uma leitura

mais pormenorizada revela, ainda, quanto ao capítulo "Outras Receitas Correntes", onde tinham sido orçamentados 550 euros, a entrada, até ao final de Junho, de quase 447 mil euros, ou seja, 81.237% a mais do que o previsto. Por último, quanto às "Reposições não Abatidas nos Pagamentos" nota-se, também, a clara superação (em cerca de 72%) do inicialmente esperado, tendo, só no período considerado, sido cobrado mais 1,344 milhões de euros do que o valor inscrito em orçamento.

³¹ Fundamentalmente da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML).



Tribunal de Contas

3.4.1.5. SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO

Relativamente a este subsistema, a execução orçamental das respectivas receitas consta do Quadro IX a seguir. É de realçar, no entanto, que não estão reflecti-

das nesta execução as transferências para capitalização nos termos do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro. Dada a relevância desta questão far-se-á o seu tratamento, autonomamente, no Anexo II deste relatório.

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

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução por		Execução %	
Capítulo	Grupo		Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo	Grupo	Capítulo
		<i>Receitas Correntes</i>						
05		Rendimentos da Propriedade		162.940.768,0		89.145.984,7		54,7
	01	Juros – Sociedades e quase Sociedades não Financeiras	2.277.620,0		574.224,0		25,2	
	02	Juros – Sociedades Financeiras	10.701.820,0		5.268.581,4		49,2	
	03	Juros – Administrações Públicas	83.227.794,0		52.836.369,7		63,5	
	06	Juros – Resto do Mundo	47.421.474,0		13.769.398,8		29,0	
	07	Divid. e particip. nos lucros de soc. e quase soc. não fin.	12.280.255,0		11.945.978,6		97,3	
	08	Divid. e particip. nos lucros de sociedades financeiras	5.262.966,0		3.576.934,4		68,0	
	10	Rendas	1.768.839,0		1.174.497,8		66,4	
07		Venda de Bens e Serviços Correntes		300.500,0		0,0		0,0
	01	Venda de Bens	300.000,0		0,0		0,0	
	02	Serviços	500,0		0,0		0,0	
		<i>Receitas de Capital</i>						
11		Activos Financeiros		5.081.136.397,4		885.899.177,5		17,4
16		Saldo da Gerência anterior		326.666.250,9		326.666.250,9		100,0
	01	Saldo Orçamental	326.666.250,9		326.666.250,9		100,0	
		Total Subsistema Previdencial – Capitalização		5.571.043.916,3		1.301.711.413,1		23,4

Fonte: OSS 2004, IGFSS

A taxa de execução deste subsistema fixou-se nos 23,4% revelando a realização mais baixa do conjunto dos subsistemas, sendo que, dos 5.571,0 milhões de euros orçamentados apenas foram arrecadados cerca de 1.302,7 milhões de euros. Esta realidade deve-se, em grande medida, à fraca execução (17,4%) verificada ao nível do capítulo "Activos Financeiros"³², principal parcela do orçamento deste subsistema (91,2%). Note-se, por outro lado, que cerca de ¼ da receita efectivamente cobrada neste primeiro semestre de 2004, se deveu à inclusão de parte do saldo de execução orçamental de 2003, aproximadamente 326,7 milhões de euros³³.

3.4.2. Despesas

Pela mesma ordem referida para as receitas, tendo em conta a sequência apresentada na Lei do OE para 2004 a propósito do respectivo Mapa XIV, apresenta-se a seguir, de acordo com os elementos disponíveis, a execução orçamental das despesas no período em análise.

3.4.2.1. SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE

mas sim dos saldos em depósitos em instituições bancárias no final de cada exercício económico, sendo este montante, assim, parte integrante da carteira de aplicações financeiras do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

³² O que poderá estar relacionado com o baixo índice de rotação da carteira de títulos.

³³ Por informação veiculada pelo IGFSS, em sede de contraditório (veja-se anexo II), os saldos de gerência do IGFSS não decorrem de qualquer afectação dos saldos orçamentais da Segurança Social ao Subsistema Previdencial de Capitalização,



Quanto a este subsistema, a execução orçamental das correspondentes despesas integra o Quadro X, a seguir.

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

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução		% Execução	
Agrup.	Subagr		Subagr	Agrup.	Subagr	Agrup.	Subagr	Agrup.
		Despesas Correntes						
01		Despesas com pessoal		52.349.271,6		21.887.412,4		41,8
02		Aquisição de Bens e Serviços		16.050.284,9		4.494.669,2		28,0
03		Juros e Outros Encargos		65.531,3		15.208,8		23,2
04		Transferências Correntes		2.493.679.982,2		1.061.285.002,8		42,6
	03	Administração Central	1.086.847,6		687.408,9		63,2	
	05	Administração Local	111.089,0		1.403,0		1,3	
	07	Instituições sem fins lucrativos	10.259.887,9		3.584.323,8		34,9	
	08	Famílias	2.482.222.157,7		1.057.011.867,1		42,6	
06		Outras Despesas Correntes		1.951.949,7		442.583,2		22,7
	02	Diversas	1.951.949,7		442.583,2		22,7	
		Despesas de Capital						
07		Aquisição de Bens de Capital		876.122,2		81.982,3		9,4
	01	Investimentos	876.122,2		81.982,3		9,4	
08		Transferências de Capital		6.902.500,0		3.451.260,0		50,0
	07	Instituições sem fins lucrativos	6.902.500,0		3.451.260,0		50,0	
		Total Subsistema Solidariedade		2.571.875.641,9		1.091.658.118,7		42,4

Fonte: OSS 2004, IGFSS

As despesas do Subsistema de Solidariedade ascenderam, no semestre em análise, a cerca de 1.091,7 milhões de euros, significando 42,4% do montante orçamentado. Do total das despesas realizadas, 96,8% respeita a transferências correntes canalizadas para as famílias (1.061,3 milhões de euros), sendo que o segundo agrupamento com volume de despesas mais significativo, "*Despesas com Pessoal*", corresponde apenas a 2% do total dos gastos, cerca de 21,9 milhões de euros.

uma taxa de execução inferior a 23%; e, finalmente, à "*Aquisição de Bens de Capital – Investimentos*", onde a referida taxa se ficou pelos 9,4%, reflectindo o dispêndio de 82 mil euros, quando se encontra orçamentado um montante superior a 876 mil euros.

Analisando com mais minúcia as taxas de execução de cada uma das parcelas que integram o orçamento deste subsistema, constata-se uma aparente contenção das despesas de determinados agrupamentos, designadamente, dos relativos à "*Aquisição de Bens e Serviços*", com uma taxa de execução de 28%, correspondentes a gastos de cerca de 4,5 milhões de euros, quando o valor orçamentado ascende a mais de 16 milhões de euros; ao agrupamento residual "*Outras Despesas Correntes*" onde, no período considerado, se registou uma despesa de 442,6 mil euros para uma orçamentação de quase 2 milhões de euros, denotando



Tribunal de Contas

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

No Quadro XI é apresentada a execução orçamental das despesas deste subsistema no período em causa.

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

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução		% Execução	
Agrup.	Subagr.		Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.
<i>Despesas Correntes</i>								
01		Despesas com pessoal		55.704.924,8		26.067.100,5		46,8
02		Aquisição de Bens e Serviços		24.661.041,2		5.473.755,5		22,2
03		Juros e Outros Encargos		3.868.242,5		18.793,1		0,5
04		Transferências Correntes		2.026.345.660,6		923.910.917,8		45,6
	03	Administração Central	533.642.218,7		237.229.532,8		44,5	
	07	Instituições sem fins lucrativos	4.004.499,8		1.823.454,5		45,5	
	08	Famílias	1.487.409.688,1		684.857.930,5		46,0	
	09	Resto do Mundo	1.289.254,0		0,0		0,0	
05		Subsídios		1.240.900.289,4		487.296.327,2		39,3
06		Outras Despesas Correntes		2.023.522,0		530.613,0		26,2
	02	Diversas	2.023.522,0		530.613,0		26,2	
<i>Despesas de Capital</i>								
07		Aquisição de Bens de Capital		910.083,9		101.303,2		11,1
	01	Investimentos	910.083,9		101.303,2		11,1	
10		Passivos Financeiros		140.000.000,0		0,0		0,0
	05	Empréstimos a curto prazo	140.000.000,0		0,0		0,0	
Total Subsistema Prot. Familiar e PAEFP				3.494.413.764,4		1.443.398.810,3		41,3

Fonte: OSS 2004, IGFSS

A taxa de execução relativa às despesas afectas ao Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional atingiu, no período de Janeiro a Junho de 2004, os 41,3%, o que significa que, dos 3.494,4 milhões de euros contemplados no orçamento, foram já dispendidos cerca de 1.443,4 milhões de euros. Do montante total gasto no citado período, cerca de 64% respeita a "Transferências Correntes", sendo que, destas, 74,1% foram dirigidas para as "Famílias" e 25,7% para a "Administração Central", enquanto que os "Subsídios" representam quase 34% do total das despesas efectuadas no semestre.

Ainda relativamente a este subsistema, sublinhem-se as baixas taxas de execução verificadas nos agrupamentos "Transferências – Resto do Mundo" na qual ainda não se registou qualquer despesa; "Juros e Outros Encargos" onde apenas se consumiu 0,5% do

total orçamentado; "Aquisição de Bens de Capital – Investimentos" com somente 11,1% de despesa realizada; "Aquisição de Bens e Serviços" que, dos 24,7 milhões de euros orçamentados, apenas despendeu 5,5 milhões de euros, ou seja, 22,2%; e, finalmente, no agrupamento residual "Outras Despesas Correntes – Diversas" com uma taxa de execução de 26,2% relativamente ao orçamentado.



MPJ

3.4.2.3. SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO

dencial que, na Lei do OE para 2004, também não se apresenta referido especificamente ao subsistema de repartição, sendo-lhe, portanto, aplicáveis, com as devidas adaptações, as considerações expendidas atrás a propósito da receita (ponto 3.4.1.3).

No quadro seguinte – XII – é reflectida a execução orçamental das despesas do Subsistema Previdencial

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

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução por		% Execução	
Agrup.	Subagr.		Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.
		<i>Despesas Correntes</i>						
01		Despesas com pessoal		156.003.487,4		80.987.166,2		51,9
02		Aquisição de Bens e Serviços		49.858.624,4		17.439.274,4		35,0
03		Juros e Outros Encargos		200.746,1		58.471,7		29,1
04		Transferências Correntes		9.258.578.084,7		4.163.431.895,1		45,0
	03	Administração Central	12.825.145,0		5.025.261,7		39,2	
	07	Instituições sem fins lucrativos	234.628,0		0,0		0,0	
	08	Famílias	9.245.518.311,7		4.158.406.633,4		45,0	
06		Outras Despesas Correntes		7.712.025,3		4.119.685,2		53,4
	02	Diversas	7.712.025,3		4.119.685,2		53,4	
		<i>Despesas de Capital</i>						
07		Aquisição de Bens de Capital		44.947.497,7		4.638.837,0		10,3
	01	Investimentos	44.947.497,7		4.638.837,0		10,3	
08		Transferências de Capital		2.363.000,0		1.064.588,5		45,1
09		Activos Financeiros		7.481.968,5		0,0		0,0
		Total Subsistema Previdencial		9.527.145.434,1		4.271.739.918,1		44,8

Fonte: OSS 2004, IGFSS

O Subsistema Previdencial apresenta, na primeira metade do ano de 2004, um grau de execução das despesas de 44,8%, o que significa que foram efectivamente dispendidos 4.271,7 milhões de euros dos 9.527,1 milhões de euros inscritos no orçamento. Das despesas realizadas neste período, cerca de 97,3% respeitam a "Transferências Correntes" entregues às famílias, sendo que a segunda parcela financeiramente mais significativa deste subsistema, "Despesas com Pessoal", representa, apenas, 1,9% das despesas totais efectuadas.

Feita uma leitura ao nível dos agrupamentos e respectivas taxas de execução orçamental, nota-se que as "Despesas com Pessoal" e as "Outras Despesas Correntes – Diversas" ultrapassaram, nos primeiros seis meses do ano, a metade das verbas orçamentadas, fixando-se as sua taxas de execução em, respectivamente, 51,9% e 53,4%. Em sentido contrário situam-se, com

grau de execução nulo, as transferências correntes para as "Instituições sem Fins Lucrativos" e os "Activos Financeiros", sendo de sublinhar, por último, o fraco desempenho evidenciado pelo agrupamento "Aquisição de Bens de Capital – Investimentos" que, dos quase 45 milhões de euros orçamentados para 2004, apenas consumiu, no semestre em análise, 4,6 milhões de euros, ou seja, 10,3% relativamente aos gastos anuais esperados.

3.4.2.4. SISTEMA DE ACÇÃO SOCIAL

No Quadro XIII apresenta-se a execução orçamental das despesas deste sistema no período de Janeiro a Junho de 2004.



Tribunal de Contas

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

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução por		% Execução	
Agrup.	Subagr.		Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.
Despesas Correntes								
01		Despesas com pessoal		111.066.524,2		49.770.640,3		44,8
02		Aquisição de Bens e Serviços		29.613.159,4		11.135.838,5		37,6
03		Juros e Outros Encargos		35.072,7		9.044,4		25,8
04		Transferências Correntes		1.189.466.904,4		554.245.556,3		46,6
	03	Administração Central	50.045.971,9		25.238.788,5		50,4	
	04	Administração Regional	623.500,0		311.750,0		50,0	
	05	Administração Local	4.500.000,0		1.517.166,4		33,7	
	07	Instituições sem fins lucrativos	1.052.116.406,0		490.290.874,3		46,6	
	08	Famílias	82.181.026,5		36.886.977,1		44,9	
05		Subsídios		49.779.263,2		10.801.349,3		21,7
06		Outras Despesas Correntes		2.352.574,1		612.185,2		26,0
	02	Diversas	2.352.574,1		612.185,2		26,0	
Despesas de Capital								
07		Aquisição de Bens de Capital		6.136.716,2		307.095,6		5,0
	01	Investimentos	6.136.716,2		307.095,6		5,0	
08		Transferências de Capital		22.628.469,7		11.198.292,0		49,5
	07	Instituições sem fins lucrativos	22.628.469,7		11.198.292,0		49,5	
Total do Sistema Acção Social				1.411.078.683,9		638.080.001,6		45,2

Fonte: OSS 2004, IGFSS

Verifica-se, deste modo, que as despesas do Sistema de Acção Social ascenderam, no período em referência, a cerca de 638,1 milhões de euros, representando uma taxa de execução orçamental na ordem dos 45,2%. Do montante total dispendido, cerca de 76,8%, ou seja, 490,3 milhões de euros, foram encaminhados para as instituições sem fins lucrativos³⁴, 7,8% dizem respeito a gastos com pessoal e 5,8% a transferências para as famílias.

A observação mais esmiuçada de cada um dos agrupamentos e respectivas taxas de execução revela que uma das parcelas tradicionalmente mais relevante nesta área da acção social, os subsídios, com um valor orçamentado, para 2004, na ordem dos 49,8 milhões de euros, empregou, de Janeiro a Junho deste ano, apenas 10,8 milhões de euros, ou seja, 21,7% das despesas previstas inscritas no respectivo agrupamento orçamental. Com graus de execução abaixo dos 30%, embora com expressões orçamentais menos relevantes, encontram-se, ainda, os agrupamentos "Outras Despesas Cor-

rentes – Diversas", 26% e "Juros e Outros Encargos" com 25,8% de taxa de execução, enquanto que a "Aquisição de Bens de Capital – Investimentos" se fica pelos 5%, o que significa que apenas foram dispendidos 307,1 mil euros dos 6.136,7 mil euros orçamentados para este agrupamento. Realce, por outro lado, para as taxas de execução que, neste período, se fizeram sentir nos agrupamentos "Transferências Correntes" e "Transferências de Capital", situadas, todas elas perto dos 50%, com excepção da relativa à "Administração Local" que se ficou pelos 33,7%.

3.4.2.5. SUBSISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO

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

³⁴ Relativos, em grande medida, aos acordos de cooperação assinados entre as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e as entidades competentes da Segurança Social.



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

(em euros)

Classificação Económica		Designação	Orçamento		Execução por		% Execução	
Agrup.	Subagr.		Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.	Subagr.	Agrup.
		Despesas Correntes						
01		Despesas com pessoal		1.771.703,9		677.389,8		38,2
02		Aquisição de Bens e Serviços		812.165,2		312.007,7		38,4
03		Juros e Outros Encargos		2.894.022,0		1.113.726,2		38,5
04		Transferências Correntes		1.259,0		0,0		0,0
	03	Administração Central	1.259,0		0,0		0,0	
06		Outras Despesas Correntes		25.000,0		0,0		0,0
	02	Diversas	25.000,0		0,0		0,0	
		Despesas de Capital						
07		Aquisição de Bens de Capital		10.318.200,0		35.653,4		0,3
	01	Investimentos	10.318.200,0		35.653,4		0,3	
09		Activos Financeiros		5.705.437.438,7		1.021.308.485,3		17,9
		Total Subsistema Previdencial – Capitalização		5.721.259.788,8		1.023.447.262,4		17,9

Fonte: OSS 2004, IGFSS

O Subsistema Previdencial de Capitalização manifesta, no primeiro semestre do ano, uma taxa de execução de 17,9%³⁵, correspondendo a um montante de gastos na ordem dos 1.023,4 milhões de euros (dos quais 99,8% dizem respeito a compra de activos financeiros) relativamente a um montante orçamentado na ordem dos 5.721,3 milhões de euros.

A baixa taxa de execução verificada neste subsistema é, maioritariamente, explicada pela fraca dinâmica de despesa verificada ao nível do agrupamento "Activos Financeiros" que denota, precisamente, a mesma ordem de grandeza de execução da verificada para o total dos gastos, 17,9%; por outro lado, destaca-se, também, o fraco grau de execução observado na "Aquisição de Bens de Capital – Investimentos" que, dos 10,3 milhões de euros afectos em termos orçamentais, apenas utilizou, no período considerado, 35,7 mil euros, ou seja, 0,3%.

3.4.3. Saldo de Execução Efectiva, por Subsistema do Sistema Público e Sistema de Acção Social

Aplicando-se a regra do saldo primário, assente no pressuposto da separação entre receitas e despesas efectivas (aquelas que originam alteração do valor do património) e não efectivas (as que, embora modificando o património monetário, provocam um acréscimo ou diminuição do passivo – consoante se trate de receita ou despesa – exactamente no mesmo montante), observa-se que a execução orçamental global do primeiro semestre de 2004 produziu um saldo³⁶ de cerca de 392,5 milhões de euros.

Os saldos de execução efectiva de cada um dos subsistemas, calculados na lógica atrás explanada, e

³⁵ A relativamente modesta taxa de execução que, no semestre em análise, se fez sentir neste capítulo do agrupamento Receitas de Capital, afigura relacionar-se, como já atrás referido, com a fraca rotação da carteira de títulos do FEFSS.

³⁶ Para se obter este saldo, seguindo o determinado no art.º 20.º da Lei Orgânica n.º 2/2002, de 8 de Agosto (Lei da Estabilidade Orçamental), considera-se a diferença entre a receita efectiva e a despesa efectiva; isto é, quanto à primeira, expurgando-lhe o saldo do ano anterior (548 milhões de euros) e os montantes relativos aos activos financeiros (885,9 milhões de euros), ou seja, $9.273,4 - 548,0 - 885,9 = 7.839,5$ milhões de euros; e, quanto à segunda, deduzindo-lhe as verbas respeitantes aos activos financeiros pertença do IGFSS, ou seja, $8.468,3 - 1.021,3 = 7.447,0$ milhões de euros, obtendo-se, assim, $7.839,5 - 7.447,0 = 392,5$ milhões de euros. Procedeu-se da mesma forma para obter o saldo homólogo do primeiro semestre de 2003.



Tribunal de Contas

o saldo de execução efectiva global já referido, encontram-se inscritos no quadro abaixo.

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

(em milhares de euros)

Subsistemas do Sistema Público e Sistema de Acção Social	Receitas (1)	Despesas (2)	Saldo (3)=(1)-(2)	Saldo do ano anterior (4)	Activos Financeiros (5)	Saldo de Execução Efectiva (6)=(3)-(4)-(5)
Previdencial – Repartição	4.574.580,8	4.271.739,9	302.840,8	30.215,90		272.624,9
Previdencial – Capitalização	1.301.711,4	1.023.447,3	278.264,2	326.666,30	(135.409,3)	87.007,2
Solidariedade	1.272.203,9	1.091.658,1	180.545,8			180.545,8
Protecção Familiar e PAEFP	1.389.397,2	1.443.398,8	(54.001,6)	151.189,50		(205.191,1)
Sistema de Acção Social	735.507,3	638.080,0	97.427,3	39.939,80		57.487,5
Totais	9.273.400,5	8.468.324,1	805.076,4	548.011,50	(135.409,3)	392.474,2

Fonte: Mapas de Execução Orçamental – IGFSS

Relativamente ao quadro anterior, importa referir que nele não se encontra reflectida a transferência, do Subsistema Previdencial de Repartição para o de Capitalização, de 10 milhões de euros³⁷, efectuada em 10 de Abril de 2004, pelo IGFSS, conforme consta dos mapas de controlo orçamental apresentados pelo IGFCSS.

Tomando em linha de conta esta operação (em conformidade, aliás, com os dados publicados pela DGO), os saldos orçamentais dos subsistemas do Sistema Público da segurança social e do sistema de acção social e as variações homólogas do Subsistema Previdencial de Repartição e de Capitalização são os seguintes:

Quadro XVI – SS – Saldos de Execução Efectiva, por Subsistemas do Sistema Público, Sistema de Acção Social e Saldo Global, do primeiro semestre de 2004 e variações homólogas

(em milhares de euros)

Subsistemas do Sistema Público e Sistema de Acção Social	Saldo de Execução Efectiva	Δ Homóloga
Previdencial – Repartição	262.624,9	(43,1%)
Previdencial – Capitalização	97.007,2	(54,2%)
Solidariedade	180.545,8	*
Protecção Familiar e PAEFP	(205.191,1)	*
Sistema de Acção Social	57.487,5	*
Saldo Orçamental Global	392.474,2	(24,1%)

* Variações Homólogas não disponíveis

Fonte: Quanto à base para determinação da Δ homóloga – DGO – “Síntese da Execução Orçamental da Segurança Social de Janeiro a Junho de 2004”

Da leitura dos quadros anteriores pode concluir-se o seguinte:

O Subsistema Previdencial de Repartição apresenta, neste período, o saldo de execução orçamental mais elevado, atingindo os 262,6 milhões de euros o que perfaz cerca de 66,9% do saldo global apurado (aproximadamente 392,5 milhões de euros). Ainda assim, segundo dados publicados pela DGO na “Síntese da Execução Orçamental da Segurança Social de Janeiro a Junho de 2004”, a variação homóloga desta parcela do

³⁷ Nos mapas de controlo orçamental elaborados pelo IGFSS esta transferência não se encontra reflectida. No Anexo II a este documento esta questão é mais detalhadamente exposta.



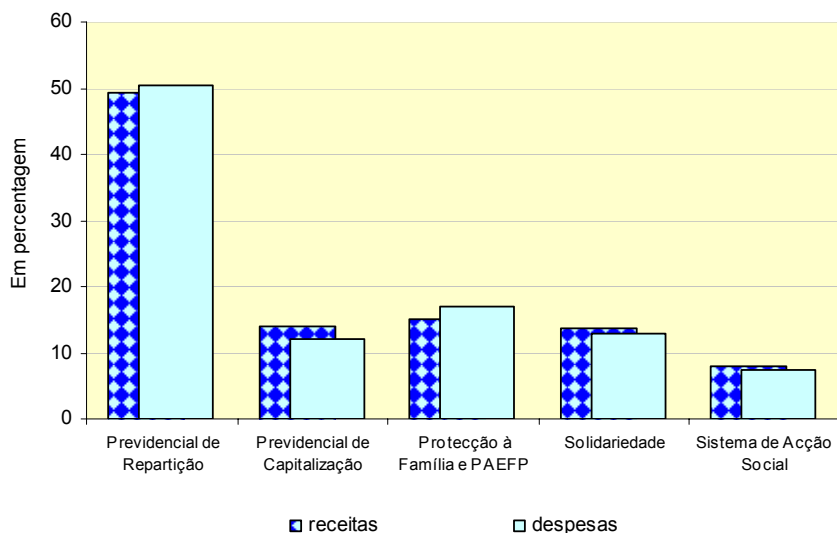
Tribunal de Contas

saldo registou uma quebra de 43,1%. Ainda no que respeita ao Subsistema Previdencial mas na sua componente de capitalização, segundo a mesma fonte, esta contracção foi ainda mais acentuada, fixando-se nos 97 milhões de euros, ou seja, menos 54,2% que no mesmo período do ano anterior;

No que concerne ao Subsistema de Solidariedade o seu saldo de execução orçamental cifrou-se, no semestre em apreciação, em cerca de 180,5 milhões de euros, enquanto que o Subsistema de Protecção Familiar e PAEFP apresentou um saldo negativo no montante de 205,2 milhões de euros e o Sistema de Acção Social registou um saldo de 14,6 milhões de euros;

Finalmente, apurando o saldo de execução efectivo do primeiro semestre de 2003 (cerca de 517,3 milhões de euros) e comparando-o com o obtido no mesmo período de 2004, verifica-se um decréscimo homólogo de 24,1% o que, em termos absolutos, reflecte uma diminuição deste saldo na ordem dos 124,8 milhões de euros.

No sentido de ilustrar a contribuição para o volume total de despesas e receitas de cada um dos subsistemas que integra o sistema público de segurança social e do sistema de acção social, apresenta-se o gráfico seguinte:



Tribunal de Contas, em 25 de Novembro de 2004.

O Conselheiro Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira
(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

António José Avérous Mira Crespo
(António José Avérous Mira Crespo)

João Pinto Ribeiro
(João Pinto Ribeiro)



Tribunal de Contas



ANEXO I

1. ARQUITECTURA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

1.1. Sistemas e Subsistemas de Segurança Social

De acordo com o art.º 5.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, o sistema de segurança social abrange:

- Sistema público de segurança social;
- Sistema de acção social;
- Sistema complementar.

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

1.1.1. Sistema público de segurança social

O art.º 26.º estabelece que o sistema público de segurança social compreende o Subsistema Previdencial, o Subsistema de Solidariedade e o Subsistema de Protecção Familiar e visa garantir aos respectivos beneficiários o direito a determinados rendimentos traduzidos em prestações sociais exigíveis administrativa e judicialmente.

Resumidamente, os Subsistemas acima referidos apresentam a seguinte caracterização:



Tribunal de Contas

Este sistema é desenvolvido, de acordo com os artigos 82.º a 93.º da supracitada lei, por instituições públicas, designadamente pelas autarquias e por intui-

ções particulares sem fins lucrativos, sintetizando-se como se indica no quadro seguinte:

Objectivos	Prestações
<p>Prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica</p> <p>Assegurar especial protecção aos grupos mais vulneráveis</p> <p>(art.º 82º)</p>	<p>Prestações pecuniárias</p> <p>Prestações em espécie</p> <p>Acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais</p> <p>Apoio a programas de combate à pobreza</p> <p>(art.º 84º)</p>

1.1.3. Sistema complementar

Este sistema, compreendendo os regimes legais, regimes contratuais e esquemas facultativos, definidos nos artigos 94.º a 106.º da LBSS, caracteriza-se por:

Objectivos	Prestações
<p>Regimes complementares legais: Visam a cobertura de eventualidades ou a atribuição de prestações em articulação com o sistema público de segurança social nos casos previstos na lei.</p> <p>Regimes complementares contratuais: Visam a atribuição de prestações complementares do Subsistema Previdencial na parte não coberta por este.</p> <p>Regimes complementares facultativos: Visam o reforço da auto-protecção voluntária dos respectivos interessados.</p>	<p>Podem ser de iniciativa do Estado, das empresas, das associações sindicais, patronais e profissionais (n.º 5.º do art.º 94.º), assumindo o tipo de prestação de acordo com o regime, conforme previsto nos artigos 96.º a 98.º.</p>



Tribunal de Contas

2. O FINANCIAMENTO POR SUBSISTEMAS E REGIMES NA ÓPTICA JURÍDICA

As regras subjacentes ao financiamento dos três subsistemas que integram o sistema público de segurança social, encontram-se vertidas nos artigos 107.º a 114.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro,

conjugados com os artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, sendo aí previstos três formas distintas, como se apresenta no quadro seguinte:

Formas de financiamento	Subsistemas do Sistema Público e Sistema de Acção Social
Exclusivo: Orçamento do Estado	Solidariedade e Sistema de Acção social
Bipartido: Cotizações dos trabalhadores Contribuições dos empregadores	Previdencial
Tripartido: Cotizações dos trabalhadores Contribuições dos empregadores Consignação de receitas fiscais	Protecção familiar ⁽¹⁾

(1) Este Subsistema integra, em termos de financiamento, as políticas activas de emprego e formação profissional

Para além deste quadro geral, e sem se pretender ser exaustivo, referem-se de seguida alguns aspectos que em parte se apresentam em continuidade com os esquemas antecedentes:

Na aplicação do princípio de que o regime financeiro da segurança social deve conjugar as técnicas de repartição e de capitalização, encontra-se previsto no art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro que "será transferido obrigatoriamente um quantitativo correspondente a dois dos onze pontos percentuais correspondentes às cotizações dos trabalhadores, para um fundo de capitalização", até que seja assegurada, por um período mínimo de dois anos, a cobertura do montante previdencial das pensões.

De referir que não obstante a Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, ter sido

publicada um ano depois da Lei do financiamento¹, no n.º1 do seu artigo 111.º prevê-se que "(...) *reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela entre 2 e 4 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por contra de outrem até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis das pensões, para um período mínimo de dois anos*".

Na prática, pese embora, a maior abrangência da nova Lei de Bases, tem prevalecido o n.º 3 do art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, que prevê que a ocorrência de condições económicas adversas que originem

¹ Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro.



acréscimos extraordinários de despesa ou quebras de receita pode determinar a não aplicabilidade fundamentada prevista na lei.

Os saldos anuais apresentados pelo Subsistema de base contributiva (previdencial), assim como as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras, estão totalmente orientadas para a capitalização;

No que respeita ao financiamento do Sistema de Acção Social², na alínea c) do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, é feita, expressamente, a referência às receitas de jogos sociais (SCML)³, bem como a outras receitas que lhe estejam consignadas;

As transferências do FSE estão orientadas para o financiamento do Subsistema de Protecção Familiar, no que se refere às políticas activas de emprego e formação profissional (alínea f) do n.º 1 do art. 8.º do Decreto Lei n.º 331/2001);

Por sua vez, a alínea d) do art.º 11.º do mesmo Decreto-Lei determina que sejam destinados ao Subsistema Previdencial eventuais excedentes da execução do Orçamento do Estado, com o objectivo de corrigir o "(...) *subfinanciamento por incumprimento da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto*";

Relativamente aos complementos sociais previstos, de forma implícita, no art.º 26.º da Lei 17/2000, de 8 de Agosto, foram considerados, na nova lei de bases, as seguintes situações:

- *"O elenco das eventualidades protegidas pode ser alargado, em função da necessidade de dar cobertura a*

novos riscos sociais, ou reduzido, nos termos e condições legalmente previstos, em função de determinadas situações e categorias de beneficiários". Os custos associados às pensões que não atinjam os valores mínimos previstos no art.º 59.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, são suportados de forma tripartida⁴, nos termos previstos para o Subsistema de Protecção Familiar e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional⁵, isto é, através de cotizações dos trabalhadores, de contribuições das entidades empregadoras e da consignação de receitas fiscais;

- *"Insuficiência de prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho, por referência a valores mínimos legalmente fixados"*⁶.

As despesas de administração, bem como as restantes despesas comuns do sistema, continuam a ser financiadas na proporção dos encargos dos diversos subsistemas e regimes de acordo com o previsto n.º 4 do art.º 110.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

² Anteriormente incluída no subsistema de protecção social de cidadania. Em 2003, por força da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, ter sido aprovada posteriormente à aprovação do orçamento para este ano, as nomenclaturas adoptadas relativas aos subsistemas ainda são as mencionadas na Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto.

³ O Decreto-Lei n.º 84/85, de 28 de Março, estabeleceu normas relativas à organização e exploração dos concursos de apostas mútuas denominadas "totobola" e "totoloto". O art.º 16.º define que os resultados da exploração dos concursos do totobola e totoloto terão uma distribuição, que, em 2003, foi a seguinte: 21,5% para a SCML; 12,5% para estabelecimentos e instituições que prossigam acções no domínio da prevenção e reabilitação de deficientes e de apoio a deficientes graves e profundos; 8% para instituições particulares de solidariedade social; 30% para o IGFSS; (...).

⁴ Está previsto que, de forma gradual, este passe a constituir um encargo do OE, sendo por ele suportado, na totalidade, a partir de 2006. Cfr. als. b), c), d) e e) do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro.

⁵ Cfr. al. a) do art.º 7.º, art.º 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro.

⁶ Cfr. art.º 53.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.



3. LEI DO ORÇAMENTO PARA 2004

A Lei do Orçamento para 2004¹ estabelece, relativamente à Segurança Social – Capítulo IV – um conjunto de normas específicas, em matéria de financiamento, que se resumem como segue:

No que respeita à adequação das formas de financiamento da Segurança Social às modalidades de protecção, é estabelecido, no art.º 23.da supracitada Lei, que *"o financiamento das despesas decorrentes da protecção garantida no âmbito do sistema de segurança social se efectua nos termos previstos no artigo 107 da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro"*, ou seja, segundo os princípios da diversificação das fontes de financiamento e da adequação selectiva;

Relativamente aos complementos sociais vem o art.º 24.º da Lei do Orçamento determinar que *"os encargos resultantes do pagamento dos complementos sociais, constitutivos do subsistema de solidariedade, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, que visem assegurar os montantes mínimos de pensões previstos no seu artigo 59.º, sempre que os respectivos encargos excedam o montantes fixado na lei para a pensão social de invalidez e de velhice, são financiados em 50% por transferências do Orçamento de Estado, sendo o restante financiado nos termos previstos para o subsistema de protecção familiar e políticas activas de emprego e formação profissional"*.

Quanto ao financiamento dos encargos do Subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional, o art.º 25.º da mesma Lei vem alterar o art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, referente à consignação de receitas fiscais, impondo que *"a satisfação de 50% dos encargos"* com este subsistema seja garantida pela receita fiscal do IVA², sendo que, para 2004, essa percentagem é fixada em 40%;

O art.º 26.º da Lei do Orçamento para 2004 determina a transferência para a segurança

social dos saldos de gerência do Instituto do Emprego e Formação Profissional, constituindo receita do respectivo orçamento;

As transferências para capitalização são constituídas, de acordo com o disposto no art.º 27.º da Lei do Orçamento *"por uma parcela de até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem"*³; pelo *"produto de operações extraordinárias de recuperação de dívidas à segurança social em 2004 (...)"* e pelos *"saldos anuais do subsistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património (...)"*.

¹ Lei n.º 107-B/2004, de 31 de Dezembro.

² Cfr. n.º 6 do art.º 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro.

³ Conjugado com o n.º 3 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.



ANEXO II

Execução Orçamental do IGFCSS versus Execução Orçamental do Subsistema Previdencial de Capitalização

No que respeita ao confronto entre a execução orçamental do Subsistema Previdencial de Capitalização (Mapa XII), apresentada pelo IGFCSS, e a efectuada pelo IGFCSS, destaca-se o seguinte:

1. O IGFCSS apresenta, no seu orçamento, uma previsão de receita de 120 milhões de euros, provindos do IGFCSS, por conta das transferências obrigatórias para capitalização¹, previstas no art.º 111.º da 32/2002, de 20 de Dezembro e art.º 13.º² do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro. No entanto, este montante, destinado a Capitalização, não se encontra inscrito no "Mapa XIII – Receitas do Subsistema Previdencial de Capitalização" aprovado com o Orçamento de Estado;
2. Relativamente a estas transferências, referentes à execução orçamental dos primeiros seis meses do ano, o IGFCSS faz reflectir nas suas contas a cobrança ao IGFCSS de 10 milhões de euros³, sendo que a documentação relativa à execução orçamental do Subsistema Previdencial de Capitalização (Mapa XIII), elaborada pelo IGFCSS, não reflecte esta verba;
3. Por outro lado, em 16 de Setembro pp. foi publicada a Declaração n.º 13/2004 referente a alterações orçamentais da Segurança Social, onde se procedeu à afectação do saldo orça-

mental de 2003 (cerca de 548 milhões de euros) pelos vários subsistemas, sendo, segundo a citada declaração, encaminhados para capitalização 326.666.250,92 euros, valor este que se encontra igualmente registado no Mapa XIII elaborado pelo IGFCSS. Ora, na conta de execução orçamental do IGFCSS, encontra-se relevada, no capítulo "Outras Receitas de Capital" a importância de 325.817.228,06 euros, existindo um diferencial de 849.022,86 euros entre as duas fontes de informação;

4. Como corolário das discordâncias assinaladas, o total de receita contabilizado pelo IGFCSS e reflectido nos mapas de controlo orçamental que enviou a este Tribunal, no valor de 1.310.862.390,18 euros, difere do apresentado pelo IGFCSS nos mapas homólogos relativos à receita do Subsistema Previdencial de Capitalização, no valor de 1.301.711.413,04 euros, sendo a diferença, no valor de 9.150.977,17, resultante do exposto nos pontos 2 e 3.

Em sede de contraditório o IGFCSS, a propósito deste assunto, vem informar o seguinte:

"O IGFCSS apresenta, quer no orçamento para 2004 (...) quer no mapa 7.2 - Controlo Orçamental – Receita inscrita, ao abrigo do n.º 2 do art.º 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, na rubrica 10.06.04.02 – Transferências de Capital – Segurança Social – Capitalização Pública de Estabilização – Saldos anuais do Subsistema Previdencial para uma previsão de receita de 120 milhões de euros e não ao abrigo das transferências previstas no n.º 1 do referido artigo.

Efectivamente, em sede de preparação do OSS/2004 não foi previsto

¹ O IGFCSS inscreveu este montante no seu orçamento da receita como "Transferências – IGFCSS – Quotizações" e no seu mapa de controlo orçamental da receita como "Transferências – IGFCSS – Saldo Orçamental do Previdencial", enquanto que, no fax remetido, em 20 de Abril de 2004, para o IGFCSS pela Direcção de Gestão de Fluxos Financeiros do IGFCSS, informando da transferência de 10 milhões de euros, é referido que esta é feita "por conta do saldo de gerência de 2004". Esta desconformidade terminológica suscita dúvidas quanto à verdadeira natureza do fluxo financeiro em causa.

² Este artigo menciona, na sua parte final, que as transferências para capitalização do percentual definido seria efectuado "(...) em moldes a regulamentar em diploma próprio", no entanto, esta regulamentação ainda não foi publicada, impossibilitando a compreensão das tramitações realizadas e dos timings subjacentes a estas operações, quando existam.

³ Apresentando, inclusivamente, evidência documental de tal operação, efectuada em 19 de Abril de 2004.



Tribunal de Contas

realizar qualquer transferência ao abrigo do n.º 1 do art.º 111 da Lei de Bases, utilizando-se a cláusula de exceção prevista no n.º 3 do mesmo artigo, orçamento que foi aprovado pela Assembleia da República.

(...)

A transferência de 10 milhões de € do IGFCSS foi feita por conta do saldo do Subsistema Previdencial de 2003, (...) embora por lapso se tenha mencionado saldo de gerência de 2004 em vez de 2003.

Na execução do OSS de Junho/2004 (consolidado) esta verba foi registada, por lapso, em quotizações, o que foi corrigido aquando da execução do OSS/2004, de Julho.

(...)

Mais, no que se refere à diferença entre o valor do saldo orçamental – Subsistema Previdencial – Capitalização – em 31 de Dezembro de 2003 – 326.699.376,74€ (CSS/2003) – e o correspondente valor objecto de aprovação legal em sede do processo de transição e integração de saldos em 2004 – 326.666.250,92€ – aquela advém do facto de, aquando da conclusão do processo de integração de saldos em 2004, na data definida no número 2 do artigo 18.º do Decreto Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, ainda não se encontrarem encerradas as contas das Instituições de Segurança Social relativas ao exercício de 2003, nomeadamente as do IGFCSS.

A diferença de 9.150.977,14€ verificada entre o valor da execução orçamental enviada pelo IGFCSS e a apresentada pelo IGFSS através dos mapas legais justifica-se (...) correspondendo esta a 10.000.000,00€ (parte do saldo orçamental de 2003 do Subsistema Previdencial – Repartição) – 849.022,86€ (diferença entre o valor do saldo orçamental de 2003 – 326.666.250,92€ – e o saldo de gerência de 2003, considerado como “outras receitas de capital” no mapa 7.2 do IGFCSS – 325.817.228,06€).

Por sua vez, o IGFCSS, em sede de contraditório, esclarece a diferença de 849 022,86 euros referida no ponto 3.

As explicações fornecidas pelo IGFSS e pelo IGFCSS esclarecem algumas dúvidas suscitadas, mas não deixam de ser reveladoras quanto à necessidade de um maior rigor terminológico e clareza na elaboração dos mapas orçamentais.

Acresce que, da Lei do OE para 2004, que estabelece (art.º 27º) a transferência para capitalização até 2% do valor percentual das quotizações dos trabalhadores, não se pode deduzir o que é agora referido pelo IGFSS – não previsão, no ano de 2004, de qualquer transferência para capitalização no termos do n.º 1 do art.º 111º da Lei n.º 32/2002.



ANEXO III

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



Tribunal de Contas

Execução Orçamental de Janeiro a Junho de 2004

Receita

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

Em Euro

	Mapa IX (1)	Mapa X (2)	Diferenças (3) = (2)-(1)	Justificação
Receitas e Transferências Correntes	7.827.698.085,42	7.803.163.030,96	-24.535.054,47	Esta diferença desdobra-se em: 408.242,33 (vide observação em receitas e transferências de capital) e 24.126,812,14 (vide observação em outras receitas)
Receitas e Transferências de Capital	897.690.945,64	898.099.187,97	408.242,33	A transferência do exterior relativa ao INTERREG está classificada como transferência corrente no mapa IX, quando deveria estar em transferências de capital. O mapa IX, na execução orçamental de Janeiro a Novembro de 2004, evidenciará esta correcção
Outras Receitas	0,00	24.126.812,14	24.126.812,14	As reposições não abatidas aos pagamentos constituem no mapa X uma estrutura autónoma que não está vertida da mesma forma no mapa IX, no qual estas estão consideradas em outras receitas correntes
Saldo do ano anterior	548.011.482,33	548.011.482,33	0,00	
Total	9.273.400.513,39	9.273.400.513,39	0,00	

Execução Orçamental de Janeiro a Junho de 2004

Despesa

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

Em Euro

	Mapa IX (1)	Mapa XII (2)	Diferenças (3) = (2)-(1)	Justificação
Despesas Correntes	6.677.463.846,56	7.426.136.613,40		
Despesas com pessoal		179.389.709,17	179.389.709,17	+840.816,15 (Apoio Judiciário) incluído no mapa IX em outras prestações, + 60.427,85 incluído no mapa IX em acções de formação profissional, + 262.850,04 (DCRI e DAPRP) incluídos no mapa IX em outras prestações, + 37.251.913,60 incluídos no mapa IX em Acção Social, +2.731,00 incluídos no mapa IX em transferências e subsídios correntes - INTERREG + 140.970.970,53 incluídos no mapa IX em Administração.
Aquisição de bens e serviços		38.655.545,32	38.655.545,32	+98.900,15 (Apoio Judiciário) incluído no mapa IX em outras prestações, + 42.030,35 incluído no mapa IX em acções de formação profissional, + 579.256,10 (DCRI e DAPRP) incluídos no mapa IX em outras prestações, + 8.504.318,60 incluídos no mapa IX em Acção Social, +8.155,20 incluídos no mapa IX em transferências e subsídios correntes - INTERREG + 29.622.884,93 incluídos no mapa IX em Administração.
Juros e outros encargos		1.215.244,06	1.215.244,06	+ 138,30 (DCRI e DAPRP) incluídos no mapa IX em outras prestações, + 1.215.105,76 incluídos no mapa IX em Administração.
Transferências correntes	262.217.787,69			
Transferências correntes		6.702.673.371,85		
Administração Central		268.180.991,88	268.180.991,88	+ 2.000.000 incluídos no mapa IX em Acção Social, + 6.970.870,38 incluídos no mapa IX em Administração + 259.210,121,5 correspondentes a Transferências para Emprego, Higiene, Inovação e Educação incluídos no mapa IX em transferências e subsídios correntes
Administração Regional		311.750,00	311.750,00	+ 311.750,00 correspondentes às transferências do FSS para as R. Autónomas, incluídos no mapa IX em Acção Social
Administração Local		1.518.569,35	1.518.569,35	+1.403,00 (CLA's do RSI) incluídos no mapa IX em RSI , +1.517.166,35 (protocolo de cooperação com os municípios) incluídos no mapa IX em Acção Social
Transf. P/ Inst. Sem fins lucrativos		495.698.652,54	495.698.652,54	+460.573,8 (CLA's do RSI) incluídos no mapa IX em RSI, +2.823.780 incluído no mapa IX em transferências e subsídios correntes - INATEL + 490.590.844,26 incluídos no mapa IX em Acção Social + 1.823.454,48 em Acções de formação profissional no mapa IX
Transf. P/ Famílias		5.937.163.408,08	5.937.163.408,08	Incluídos no mapa IX nas diferentes prestações sociais

Subsídios	487.296.327,20	498.097.676,47	10.801.349,27	+10.801.349,30 correspondentes a subsídios de Acção Social que no mapa IX estão incluídos em Acção Social
Outras despesas correntes		5.705.066,53	5.705.066,53	+2.472.573,25 que no mapa IX estão em Restituição de Contribuições, + 13.170,45 (Apoio Judiciário) incluído no mapa IX em outras prestações, + 316.092,48 incluídos no mapa IX em Acção Social, +2.903.230,35 incluídos no mapa IX em Administração.
Despesas de Capital	1.041.346.149,04	1.042.187.497,09	841.348,06	
Aquisições bens capital	1.037.894.889,04	5.164.871,33	-1.032.730.017,71	-8.641.930,00 vide transferências de capital -2.556.362,00 vide transferências de capital, -1.021.308.485,26 vide activos financeiros, -1.064.588,50 vide transferências de capital, +85.342,3 que no mapa IX estão em Acção Social, +582.135,45 que no mapa IX estão em Administração, +173.000,0 correspondem a parte da verba total dispendida com INTERREG que no mapa IX estão em transferências e subsídios correntes, +870,3 que no mapa IX estão em outras prestações (DCRI e DAPRP)
Transferências de bens de capital	3.451.260,00	15.714.140,50	12.262.880,50	+8.641.930,00 PIDDAC OE que no mapa IX estão em despesas de capital +2.556.362,00 PIDDAC FEDER que no mapa IX estão em despesas de capital +1.064.588,50 Outras despesas de capital realizadas pelas Regiões Autónomas que no mapa IX estão em Despesas de Capital - Outras
Activos financeiros		1.021.308.485,26	1.021.308.485,26	Os activos financeiros estão incluídos no mapa IX em Despesas de Capital
Total	8.468.324.110,49	8.468.324.110,49		



Tribunal de Contas

Ficha Técnica

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

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

Execução Técnica: *Marina Pinto da Fonseca*

Vítor dos Reis Domingos