



## **XIII – SEGURANÇA SOCIAL**

O Parecer sobre as Contas de Segurança Social, organizadas de forma autónoma no seio da Conta Geral do Estado, tem como objectivo fundamental a análise da respectiva execução orçamental.

A Constituição, no seu artigo 63.º, confere aos cidadãos o direito à segurança social, bem como impõe ao Estado o dever de “organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social”.

A Lei fundamental consagra, assim, um sistema de segurança social público, que, numa óptica simplificadora, se pode apresentar em duas vertentes:

- ◆ Os regimes e instituições subjacentes aos Orçamentos e Contas da Segurança Social;
- ◆ O regime de protecção social da função pública.

Mas, o universo da Segurança Social não se esgota com os referidos subsistemas de natureza pública, pois existe uma componente privada, constituída essencialmente por Fundos de Pensões, com relativo destaque para os constituídos pelo sector bancário.

Por outro lado, a Segurança Social está enquadrada num conjunto mais vasto que engloba as restantes funções de protecção social, como sejam a saúde ou a protecção no trabalho, funções sociais que, por sua vez, têm, em parte, expressão nos Orçamentos e Contas da Segurança Social, nomeadamente no que ao vector do emprego diz respeito.

Tendo em atenção o escopo do Parecer, qualquer referência a sistema de segurança social diz principalmente respeito aos regimes (incluindo acção social) e instituições cujas receitas e despesas se inscrevem nos Orçamentos e Contas da Segurança Social, estas últimas como resultante de um processo de consolidação pelo método integral, que legalmente incumbe ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

### **13.1 – Sistema de Segurança Social**

O sistema de segurança social, de acordo com a actual LBSS (Lei de Bases da Segurança Social), isto é, a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, inclui os regimes e as instituições de segurança social, sendo da competência destas a gestão dos primeiros, bem como o exercício da acção social, que tem como objectivo complementar a protecção garantida pelos regimes.

#### **13.1.1 – Regimes de Segurança Social e acção social**

O sistema de segurança social não é, sob o ponto de vista dos regimes que lhe estão subjacentes, uma realidade homogénea, nem por vezes a respectiva fronteira se encontra claramente delimitada, podendo considerar-se que os regimes definidos na LBSS correspondem essencialmente a três

subsistemas: o **contributivo**, o qual pode ser caracterizado como de base essencialmente previdencial, o **não contributivo** ou de solidariedade e a **acção social** <sup>1</sup>.

Os regimes geral e não contributivo concretizam-se na atribuição de prestações garantidas como direitos. Por sua vez, a acção social, cujas prestações e benefícios não têm essa característica, pois a sua concretização depende não só da manifestação de vontade dos interessados como da aceitação por parte do sistema, tem como objectivo suprir e complementar a protecção garantida, não só directamente como mediante acordos com outras entidades de direito público ou de carácter privado - como as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

Acresce que, mesmo no seio de cada regime, a homogeneidade não é regra, pois o regime geral engloba alguns subregimes em relação aos quais o princípio da solidariedade tem vindo a assumir um peso significativo, como tem sido o caso dos trabalhadores agrícolas, do pessoal do serviço doméstico e do regime dos trabalhadores independentes.

Cada um dos subsistemas tem uma lógica particular de financiamento, que tem de ser devidamente considerada para evitar certas abordagens simplistas do sector da Segurança Social.

Finalmente, deve referir-se que a alteração mais significativa em termos de elenco prestacional diz respeito ao reforço dos regimes não contributivos com a implementação do rendimento mínimo garantido (RMG).

### 13.1.2 – Instituições de Segurança Social

Para uma abordagem das instituições de segurança social consideram-se três pontos de vista que não são coincidentes, a óptica da LBSS, a da tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade<sup>2</sup> e o do critério da inscrição no Orçamento e Contas de Segurança Social, que corresponde, de modo geral, como atrás foi referido, aos organismos cujas receitas e despesas estão em apreciação em sede deste Parecer.

A LBSS refere que estas instituições são pessoas colectivas de direito público, constituindo o “sector operacional do aparelho administrativo da segurança social”, o qual se completa, a nível central, com alguns serviços de direcção integrados na administração directa do Estado e dependentes da tutela ministerial<sup>3</sup>.

Estes serviços têm uma cobertura partilhada pelo OE e o OSS das respectivas despesas, que, até 1995 justificava a respectiva inclusão no perímetro de consolidação de contas da segurança social. No

---

<sup>1</sup> A revisão constitucional de 20 de Setembro de 1997, continua a tratar a segurança social no Capítulo II, cujo tema são os direitos e deveres sociais, mas procurou adaptar o respectivo título à realidade, pois este passa, de simplesmente “Segurança social”, para “Segurança social e Solidariedade”.

<sup>2</sup> Após fusão dos Ministérios para a Qualificação e o Emprego e da Solidariedade e Segurança Social, conforme adaptação da Lei Orgânica do XIII Governo, contemplada no Decreto-Lei n.º 55/98, de 16 de Março, mas que retroage os seus efeitos a 25 de Novembro de 1997, embora a Lei orgânica do novo Ministério resultante da integração em causa apenas tenha sido objecto do Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio.

<sup>3</sup> No decorrer de 1997 eram os seguintes: Secretaria-Geral do Ministério, Inspeção-Geral da Segurança Social, Departamento de Estatística, Estudos e Planeamento, Direcção-Geral de Regimes da Segurança Social, Direcção-Geral da Acção Social e Gabinete de Estudos Europeus e de Relações Internacionais. Esta estrutura foi, em parte, alterada com o Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio (Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade).



entanto, em 1996 e 1997 foram subtraídas deste conjunto, embora continuem a ser financiadas indirectamente pelo IGFSS, via PIDDAC.

Acresce, em 1997, como matéria nova a nível orçamental, conforme Lei do Orçamento no seu art.º 28.º, a criação de uma significativa dotação, 100 milhares de contos, com o objectivo de “desenvolver a reforma da segurança social”<sup>1</sup>, tendo como destinatários a Direcção-Geral dos Regimes, a Inspeção Geral de Segurança Social e o Departamento de Estatísticas, Estudos e Planeamento. Em consequência, as respectivas despesas estão fora do âmbito do OSS.

Na óptica da LBSS, as instituições de segurança social são, a nível nacional, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), o Centro Nacional de Pensões, o Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social e o Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais.

Já no que respeita à tutela (abstraindo da área específica mais ligada à função social de protecção no trabalho) contavam-se ainda como organismos de âmbito nacional, o Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência, assim como o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), instituto público que tem por objectivo essencial o apoio à estabilização financeira, entendida como apoio de tesouraria, de curto prazo, mas também o relançamento da vertente de capitalização do sistema de segurança social. Este organismo, apesar de não integrar formalmente o sistema em questão, reveste-se de grande importância para este<sup>2</sup>.

Para completar a estrutura organizativa do sector a nível nacional, surgem, como remanescente do antigo sistema, as Instituições de Previdência Social (IPS), Caixas Sindicais de Previdência e Caixas de Reforma ou Previdência, conjunto em processo de contracção como consequência de progressiva integração no novo sistema, constituindo um caso particular neste conjunto as denominadas Caixas “não articuladas”, independentes financeiramente do OSS, que não seguem igualmente o plano de contas sectorial (PCISS).

A nível regional, a organização do sistema deriva do Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Junho, estando estruturado através de cinco Centros Regionais (Lisboa e Vale do Tejo, Norte, Centro, Alentejo e Algarve), os quais integram serviços sub-regionais (essencialmente os antigos Centros Regionais de base distrital contemplados na LBSS), serviços locais e estabelecimentos de acção social integrada.

Nas Regiões Autónomas as entidades públicas da Segurança Social são as Direcções Regionais de Segurança Social das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

### 13.1.3 – A reforma do sistema

Como reflexo de uma preocupação generalizada que se vem colocando aos mais diversos níveis da opinião pública, tanto interna como externamente, o programa do XIII Governo Constitucional acolheu como um dos seus objectivos a reforma do sistema de segurança social.

Neste contexto, para além da criação de uma dotação específica com este fim a partir do OSS/97, conforme atrás referido, destaca-se a nomeação, por Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/96, de 9 de Março, da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, que apresentou o seu relatório final ao

---

<sup>1</sup> O OSS/98 manteve a mesma dotação, mas, para 1999, esta foi reforçada em mais 20 milhares de contos.

<sup>2</sup> Presentemente, e de acordo com a mesma Lei Orgânica, são também organismos de nível nacional o Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade e o Instituto para o Desenvolvimento Social.

Governo em Janeiro de 1998, após divulgação, em Junho de 1997, para efeitos de discussão pública, de uma versão preliminar sob a forma de Livro Verde.

Independentemente de algumas medidas pontuais que têm vindo a ser tomadas, as propostas contidas no referido trabalho serão certamente tidas em conta na revisão da LBSS em curso na Assembleia da República. Refira-se que algumas, como é o caso do “plafonamento” das contribuições, têm levantado bastante controvérsia.

Mas, a génese da assunção da necessidade de reforma está associada à denominada crise do Estado Providência. Ora, no caso português, tendo em atenção o nível relativo de prestações sociais que assegura, o Estado Providência, a admitir-se a sua existência, ainda se encontra num estágio de desfasamento em relação à generalidade das economias da União Europeia, a avaliar pelo indicador macroeconómico normalmente usado nesta matéria, ou seja, a proporção das despesas de cariz social em relação com o PIB.

Os factores de crise do sistema estão exaustivamente diagnosticados e assentam, em primeiro lugar, numa perspectiva demográfica, pois a queda da taxa de natalidade, em conjunto com o gradual envelhecimento da população, exerce um efeito de base e de topo na pirâmide de idades que diminui o exército de activos, base de recrutamento dos contribuintes do sistema, quando se dá igualmente um acréscimo de responsabilidades por via do referido envelhecimento.

Por outro lado, as receitas reais vão, cada vez menos, correspondendo ao potencial que constitui a população activa, dadas as mutações verificadas na estrutura do emprego, que caminha cada vez mais para formas atípicas, independentemente do efeito das fugas e fraudes contributivas que se registam nas formas tradicionais de emprego.

Sendo a economia nacional e global uma economia de ciclos, a sintomatologia de crise do sistema de segurança social é mais evidente em períodos de baixa, que são pressionados em termos financeiros pelo lado da receita (diminuição de contribuições e cobranças) e pelo lado da despesa (acréscimo do desemprego e de procura de outras prestações sociais). Em períodos de conjuntura mais favorável, tende a esquecer-se o problema, o que deve ser evitado.

Em termos de modelo genérico pode afirmar-se que os principais factores de crise são, assim, de cariz demográfico, social e económico e revelam-se como exógenos ao sistema.

Mas no caso nacional, no que respeita particularmente às responsabilidades inerentes a pensões de reforma, acresce que o sistema, sendo relativamente jovem, está atingindo o seu período de maturação, pois, entre os beneficiários aposentados, torna-se crescente o aparecimento de salários de referência relativamente mais elevados, isto sem referir as pensões que vão sendo concedidas sem existência de uma base contributiva correspondente, nomeadamente, função de períodos de garantia extremamente baixos.

Ainda no capítulo de factores mais endógenos ao sistema, deve realçar-se o estrangulamento que constitui a desadaptação do aparelho administrativo quando em confronto com o alargamento do leque de prestações e do número de utentes abrangidos. Por outro lado, considerando a vertente financeira desse aparelho, que movimenta actualmente cerca de 2 mil milhões de contos/ano, este deveria ser organizado de modo a colmatar deficiências em termos de informação e controlo, assumindo-se, cada vez mais, uma função activa em termos das contribuições que são devidas.



### 13.1.4 – Processo orçamental

Tendo como enquadramento de hierarquia superior a CRP (art.ºs 105.º e 106.º) e a LEOE, a responsabilidade de elaboração do OSS e a respectiva execução são da competência do IGFSS, de acordo com o Decreto-Lei n.º 24/88, de 29 de Janeiro, que aprovou o PCISS (Plano de Contas das Instituições de Segurança Social).

Mas, é do domínio comum e não exclusivamente pelo facto de o Tribunal de Contas o ter vindo a sublinhar ao longo de sucessivos Pareceres, o desajustamento no que respeita ao quadro normativo que rege o processo orçamental e a respectiva execução, nomeadamente a divergência dos princípios subjacentes ao PCISS quando em confronto com a LEOE.

Como contribuição para resolver este problema, entre outros, o Ministério das Finanças promoveu, a 2 de Junho, a publicação do Despacho n.º 1208/97, de 10 de Março, que criou um grupo de trabalho “com o objectivo de analisar e suprir as insuficiências e deficiências do actual regime sobre o enquadramento orçamental, no âmbito do Conselho Superior de Finanças”, o qual apresentou um projecto legislativo visando reformular a actual LEOE.

Em plano diferente, mas convergindo em termos da problemática geral da reforma da administração financeira do Estado, foi publicado o Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, que aprovou o POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública), o qual se aplica ao SPA, incluindo o subsector Segurança Social, pressupondo a revogação, ou pelo menos adaptação, do PCISS, dependendo o delinear do esquema a adoptar, em termos de eventual aplicação transitória, faseamento e prazos de adaptação, de portaria conjunta do Ministro das Finanças e Ministro(s) da Tutela, após parecer da CNCAP (Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública), cuja recente nomeação não deu ainda aso a qualquer evolução da situação.

Sendo assim, as considerações tecidas no Parecer relativo à CSS/96 mantêm-se intactas e sintetizam-se como segue:

- ◆ Não se afigura existirem dificuldades técnicas insuperáveis que obstem, com as devidas adaptações, à aplicação directa do POCP e, portanto, revogação do PCISS e respectiva legislação de suporte, ou, pelo menos, a uma alteração substancial de alguns princípios e práticas aí contemplados;
- ◆ Quanto à **contabilidade patrimonial**, não houve até ao momento, qualquer alteração, em termos de adaptação ou evolução dos princípios contabilísticos que enformam o PCISS, desde a sua entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1988;
- ◆ No que a estes se refere, o PCISS demarca-se do POC e do POCP, pois não segue o princípio da especialização ou acréscimo no que respeita às contribuições, que constituem, como se sabe, a maior parte dos proveitos do sistema;
- ◆ Esta prática tem como consequência, entre outras, que se elabore uma "Demonstração de Resultados Líquidos" concebida com base em princípios divergentes, no que respeita aos proveitos (contribuições) e custos, o que introduz uma distorção nos resultados evidenciados;
- ◆ Mas, para além da alteração do método de contabilização das contribuições e tratamento administrativo que lhes está subjacente, deve rever-se a contabilização do imobilizado,

provisões, reservas, resultados, bem como a movimentação inerente às operações de consolidação;

- ◆ Quanto à **contabilidade orçamental**, a aplicação do novo plano à Segurança Social deverá permitir uma orçamentação assente no cumprimento das regras de unidade e universalidade, propiciadoras de um acompanhamento sistemático e sucessivo, em obediência ao cumprimento das regras e princípios da gestão orçamental, indispensáveis a um adequado sistema de controlo externo;
- ◆ Deve realçar-se a necessidade de uma clara destriça contabilística dos compromissos, processamentos e pagamentos, por forma a viabilizar uma contabilidade de caixa em termos efectivos - com saldos reais, ao invés de convencionados, como sucede presentemente;
- ◆ Na contabilidade orçamental, em contraponto à contabilidade patrimonial, o PCISS, no que respeita ao registo contabilístico nas diversas contas parcelares, bem como na Conta de Execução Orçamental consolidada, preconiza a inscrição, como despesas de prestações dos regimes, das despesas simplesmente processadas, mesmo que ainda não pagas, assumindo, assim, um procedimento que assenta no princípio do exercício, contrastando com o "sistema de gerência" consagrado na actual LEOE.

Paralelamente à contabilidade patrimonial, em que se verifica uma distorção nos resultados, no caso das CEO, os saldos finais calculados a partir das receitas e despesas apenas valem como mera orientação, pelo facto de resultarem de uma definição diversa das receitas e despesas; por outro lado, é utilizado um saldo meramente convencionado, calculado a partir de operações aritméticas efectuadas a partir dos valores de determinadas rubricas do balanço do ano anterior. Para uma boa adequação às regras orçamentais, maior transparência e melhor adaptação como instrumento analítico e de controlo, o saldo da CEO deveria ser real e não convencionado; mas, para isso, esta demonstração financeira teria de admitir a extensão do conceito de "gerência" ao registo das despesas.

Sobre estes temas e ao longo de vários Pareceres, o IGFSS, no uso do seu direito ao princípio do contraditório, tem-se remetido a comentários genéricos, destacando o suporte legal dos procedimentos técnicos adoptados pela Segurança Social, tendo como quadro de fundo a circunstância das especificidades do sector não se encontrarem salvaguardadas no enquadramento normativo existente para o Orçamento do Estado, o que origina um desajustamento das duas realidades.

Sobre outras questões mais concretas dos referidos procedimentos técnicos, que radicam em princípios e práticas que se têm vindo a criticar, o IGFSS tem-se abtido de qualquer referência ou juízo de valor.

Em síntese, parece que o problema não se cinge ao facto de certas características próprias da Segurança Social não se encontrarem protegidas em termos da legislação de nível superior das Finanças Públicas portuguesas, pois as normas particulares que regem o sector neste domínio não podem ficar alheias a eventuais ajustamentos, nomeadamente quando está em causa uma melhor gestão e transparência de processos, bem como um controlo mais apurado da aplicação dos dinheiros públicos.

Em obediência ao princípio do contraditório, foi o texto do presente Parecer, bem como as respectivas conclusões e recomendações submetidos à apreciação do IGFSS, cujos comentários constam do ofício n.º 5880, de 21 de Junho, junto em anexo; dele se destacam os pontos 1, 2 e 3, relativamente ao processo orçamental, os quais, indo, em grande medida, ao encontro do que tem vindo a ser constatado pelo TC, realçam o desajustamento do suporte legal dos procedimentos técnicos adoptados no sector



“versus” quadro normativo para o OE, bem como as expectativas geradas à volta do Despacho n.º 1208/97, de 10 de Março. Finalmente, é avançada a tese de que

*“a aplicação directa do POCP não era possível”, confirmando que “está a funcionar um grupo de trabalho com vista à adaptação do plano de contas em vigor, tal como é preconizado em obediência ao artigo 5º do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro”.*

Espera-se que a adaptação em causa vá ao encontro das recomendações expressas pelo TC, nomeadamente quanto aos desajustamentos em matéria orçamental e respectiva execução, bem como aproveitar a oportunidade para adequar o modelo contabilístico do sistema aos princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal, o que não se passa no presente.

## 13.2 – O Orçamento e a Conta

### 13.2.1 – Lei do Orçamento

O Orçamento do Estado para 1997, tendo como parte integrante o Orçamento da Segurança Social, foi aprovado pela Assembleia da República, através da Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, figurando o OSS, no que respeita à previsão de receitas e despesas, no mapa IX, anexo à referida Lei (alínea b) do n.º 1 do art.º 1.º).

Da Lei do Orçamento para 1997, os seguintes artigos relacionam-se com a segurança social:

Capítulos		Artigos		N.º/Alínea
		Ord.	Título	
II	Disciplina orçamental	6.º	Alterações orçamentais	5), 6), 13), 14) e 15)
VII	Segurança Social	9.º	Retenção de montantes nas Transferências do OE	
		23.º	IVA	
		24.º	Contribuições previstas no art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de Junho	1 e 2
		25.º	FEFSS	
		26.º	Saldos de gerência do IEFP	1 e 2
		27.º	Pagamento do rendimento mínimo garantido	1 e 2
		28.º	Desenvolvimento da reforma da segurança social	
VIII	Impostos directos	30.º	IRC	4, alínea e)
IX	Impostos indirectos	35.º	IVA	5
XII	Benefícios Fiscais	47.º	Estatuto dos Benefícios Fiscais	1
XV	Operações activas, regularizações e garantias do Estado	60.º	Mobilização de activos e recuperação de créditos	4 e 6, alínea c)

Fonte: Lei n.º 52-C/96, de 27/12 (LOE/97)

No que respeita à matéria contida no articulado anterior, tendo como critério as inovações introduzidas, cumpre assinalar o seguinte:

- ◆ O n.º 6) do art.º 6.º que reflecte a necessidade de prever uma dotação orçamental para o **INOFOR (Instituto de Inovação para a Formação)**, organismo previsto no Decreto-Lei n.º 147/96, de 28 de Agosto (diploma que contemplava a lei orgânica para o então Ministério para a Qualificação e o Emprego), e que foi criado pelo Decreto-Lei n.º 115/97, de 12 de Maio;
- ◆ O n.º 2) do art.º 9.º estabeleceu limites percentuais nas **retenções de verbas relativas às transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado** para os organismos autónomos da administração central, Regiões Autónomas e autarquias locais, para satisfazer débitos a favor da Caixa Geral de Aposentações, ADSE, segurança social, contribuições e impostos; quando se trate de Autarquias Locais e Regiões Autónomas esses limites são, respectivamente, 15% do respectivo Fundo de Equilíbrio Financeiro e 5% da transferência anual ao abrigo dos custos de insularidade;
- ◆ O art.º 24.º estabeleceu novas proporções de **distribuição** da parcela da **taxa social única**, que constitui receita própria dos seguintes organismos:
 

◇ Instituto do Emprego e Formação Profissional	4,7%;
◇ Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho	2%;
◇ Instituto para a Inovação na Formação	0,1%.
- ◆ Registem-se os 0,1% destinados ao INOFOR e que são retirados da dotação do IIEFP;
- ◆ O art.º 27.º diz respeito ao **rendimento mínimo garantido**, onde é de destacar o facto de a respectiva dotação ter sido significativamente incrementada, pois esta prestação tinha sido introduzida em 1996 a título meramente experimental, enquanto em 1997 entrou em funcionamento pleno; daí que, em consequência, a diferença entre os dois anos resida no montante orçamentado, 3,5 milhões de contos e 25,3 milhões de contos, respectivamente em 1996 e 1997;
- ◆ O tema do art.º 28.º, “*desenvolvimento da reforma da segurança social*”, foi já abordado especificamente nos pontos 13.1.2 e 13.1.3 e constitui a inovação mais importante, aliás, em consonância com um dos principais objectivos fixados pela política governamental;
- ◆ O n.º 4) al. e) do art.º 30.º autoriza o Governo a rever a situação perante o IRC dos **rendimentos das aplicações financeiras do FEFSS e dos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS**, medida que vinha ao encontro de recomendação expressa do Tribunal de Contas em anteriores Pareceres, mas circunscrita ao FEFSS, em paralelismo com a isenção fiscal conferida aos fundos de pensões de natureza privada (no entanto, esta autorização não foi concretizada);
- ◆ Os artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 20/90, de 13 de Janeiro, são alterados pelo n.º 5 do art.º 35.º que trata do IVA, no sentido de permitir a **restituição** às IPSS e SCML de parte do **IVA suportado** em relação à aquisição de bens e serviços;
- ◆ A LO/95 possibilitava a **aquisição de créditos à segurança social** por parte do Ministério das Finanças, até ao montante contratual de 180 milhões de contos. Em 1996 esta hipótese não é admitida, mas, como sequela da disposição anterior, o n.º 3 do art.º 58.º, com o título “*Concessão de empréstimos e outras operações activas*” explicitava que os créditos adquiridos



à segurança social poderão ser objecto de **cessão** nos termos e condições previstas no Decreto-Lei n.º 400/93, de 3 de Dezembro, diploma que visou alargar os termos em que é possível a cessão de créditos a certas entidades (instituições de crédito e sociedades financeiras), possibilidade já prevista no Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro. A LO/97 prossegue este tema no seu art. 60.º “*Mobilização de activos e recuperação de créditos*”, alínea c) do n.º 6, ao admitir a **anulação dos créditos** adquiridos ao IGFSS até ao valor de 1,5 milhões de contos. Em 1996 o art.º 59.º, embora sob o mesmo título, na alínea c) do n.º 5 do art.º 59.º incluía uma norma que nada tinha em comum com a anterior, pois dizia respeito a uma autorização para anulação dos créditos relativos a empréstimos concedidos pelo Tesouro à Segurança Social, ao abrigo dos OE/94 e OE/95.

Quanto ao rendimento das aplicações financeiras do FEFSS, **o Tribunal reitera a recomendação** de que, garantidos os mesmos requisitos, seja estabelecido um paralelismo com os fundos de pensões de natureza privada em matéria de isenção fiscal, estendendo-a aos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS.

Este assunto será retomado no ponto 13.6.1, o qual foi objecto de apreciação pelo FEFSS, ao abrigo do princípio do contraditório, cuja resposta constitui anexo ao presente Parecer.

No contexto do mesmo princípio, o ofício do IGFSS atrás referido (n.º 5880, de 21 de Junho) refere que

*“quanto à recomendação do TC quanto ao rendimento de aplicações financeiras do FEFSS em matéria de isenção fiscal, considera-se igualmente por uma questão de paralelismo, também as aplicações financeiras efectuadas pelo IGFSS (e não só dos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS) deveriam ser isentas de IRC – na realidade o código do IRC estabelece isenção para a Segurança Social, apesar do estatuto dos benefícios fiscais não contemplar tal isenção.”*

O alargamento pretendido pelo IGFSS é matéria sobre a qual o TC não se pronuncia, mas afigurando-se de ponderar em termos de eventual discussão e decisão sobre a matéria em sede dos poderes legislativo e executivo, sublinhando-se, porém, que o Código do IRC só isenta as instituições de segurança social de IRC relativamente a rendimentos que não sejam rendimentos de capitais (art.º 8º do referido Código).

### 13.2.2 – Rubricas orçamentais

O OSS/97 (Mapa IX), apresenta, em relação ao OSS/96, algumas inovações, como reflexo directo de novas orientações para o sector, implicando, não só o aparecimento de novas rubricas, como a mera mudança da respectiva designação ou maior discriminação das já existentes. Destacam-se as seguintes:

No que respeita às **transferências correntes (receitas)**, foi introduzida, de acordo com recomendação da Comissão do Livro Branco, uma importante inovação técnica, tendo em atenção as diversas lógicas de financiamento subjacentes, ao contemplar, em termos de rubricas orçamentais, a imputação da principal e habitual transferência do OE aos diversos subsistemas a que se destina, valor que, no antecedente, surgia em bloco. As rubricas em questão são como segue:

- ◆ Défice do Regime Especial dos Ferroviários;
- ◆ Regime não contributivo e equiparados;
- ◆ Complementos sociais de pensão (pensões com início em 1997);
- ◆ Regime Especial das Actividades Agrícolas (RESSAA);
- ◆ Acção social;
- ◆ Componente pública nacional no Programa Integrar (Assistência Técnica).

Quanto às **despesas correntes** registre-se o reflexo da extinção dos subsídios de nascimento, abono de família, de aleitação e de casamento, substituídos por uma única prestação social, integrada no grupo “Infância e Juventude”, e designada por “Abono de família e prestações familiares”, com diversos patamares em função do rendimento familiar evidenciado nas respectivas declarações fiscais.

### 13.2.3 – Decreto-Lei de execução orçamental

O Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril, que aprova a execução orçamental do OE/97, estabeleceu, no n.º 2 do art. 1.º, que a execução do Orçamento da Segurança Social seria objecto de diploma autónomo.

O Decreto-Lei n.º 138/97, que contém as disposições necessárias à execução do OSS/97, foi publicado aos **3 de Junho** e, nos termos do seu art.º 16.º, produz os seus efeitos desde 1 de Janeiro de 1997, tendo, como é habitual, decorrido certo período durante o qual a execução orçamental se efectuou sem que vigorasse a legislação necessária para tal efeito.

Este diploma foi objecto da Declaração de Rectificação n.º 14-C/97, de 21 de Julho de 1997, publicada no DR n.º 175/97 – I série - A (3.º suplemento), de 31 de Julho de 1997.

### 13.2.4 – Alterações orçamentais

O OSS/97, constante do mapa IX anexo à Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, foi alterado, como vem sendo norma, no que respeita à despesa, mediante transferências de verbas, sem variação do montante total orçamentado, por despacho do Ministro da Tutela, de 31 de Dezembro de 1997, conforme Declaração n.º 3/98, de 20 de Agosto, publicada no D.R., I Série - B, n.º 219/98, de 22 de Setembro, dando cumprimento à disciplina prevista no art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 138/97.

Mas, ao abrigo desta disposição legal e do Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Tutela n.º 126/97, de 23 de Junho, foi ainda prevista a transferência para o FEFSS de 100 milhões de contos, tendo alegadamente como inscrição orçamental correspondente na receita o “saldo do ano anterior”. Este Despacho deu origem à Declaração, com origem no IGFSS, n.º 6/97, de 24 Julho de 1997 (publicada no DR n.º 199, I Série – B, De 29 de Agosto), por sua vez corrigida pela Declaração de Rectificação n.º 15 – J/97, de 23 de Setembro de 1997, com origem na Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (publicada no DR n.º 226, I série – B, de 30 de Setembro).

A alteração em relação ao orçamento inicial, tendo como inscrição orçamental o “saldo do ano anterior”, mas referindo-se no texto do diploma como “referente a parte do saldo acumulado de



execução orçamental da segurança social”, confirma a tese que vem sendo defendida pelo Tribunal de Contas de que estes saldos, para além de serem meramente convencionados, não têm qualquer base realista, conferindo, assim, ao processo orçamental do sistema de segurança social uma “flexibilidade” que não se coaduna com o rigor orçamental que seria desejável.

Por outro lado, mais uma vez, se levanta a questão das alterações orçamentais serem tão tardiamente despachadas, configurando-se neste caso uma infracção ao disposto no art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 75/95, de 15 de Abril.

No exercício do princípio do contraditório (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo) o IGFSS alega que

*“O saldo inscrito corresponde ao valor a transferir para o FEFSS, correspondente a parte do saldo acumulado de execução orçamental da Segurança Social, em 1996 e anos anteriores, tal como determina o despacho Conjunto n.º 126/97, de 23 de Junho. Assim, foi inscrita uma dotação de 100 milhões de contos e não o saldo da C.E.O de 1996.”.*

A resposta em questão vem confirmar a falta de consistência e rigor orçamentais que orientam as CSS quanto aos “saldos”, pois parece claro que o saldo inicial da CEO de 1997, por via de uma reorçamentação de natureza sistemática, deveria corresponder exactamente ao saldo final da CEO de 1996, o qual, por sua vez, deveria reflectir a totalidade dos saldos acumulados de anos anteriores. Mas, na realidade, como efectivamente o tratamento dos saldos nas CSS, em consequência directa do sistema contabilístico implantado, não parece permitir tal, **houve, quanto a esta transferência, que efectuar uma adaptação contabilística que respondesse à decisão política.**

### 13.2.5 – Conta da Segurança Social

Nos termos do art.º 27.º da LEOE, a Conta Geral do Estado compreende, no que respeita ao sector da Segurança Social, para além das referências contidas no relatório do Ministro das Finanças sobre os resultados da execução orçamental, os mapas referentes à execução orçamental e à situação patrimonial, designadamente o Balanço e a Demonstração de Resultados da Segurança Social.

Segundo o Decreto Regulamentar n.º 24/77, de 1 de Abril, compete ao IGFSS o acompanhamento e a avaliação da execução orçamental e a elaboração da Conta da Segurança Social, a qual, como atrás se referiu, é uma conta consolidada com base nas contas das instituições de segurança social.

#### 13.2.5.1 – Composição da Conta

A CSS/97 compreende um relatório síntese sobre a execução orçamental e os seguintes mapas:

- ◆ Balanço;
- ◆ Demonstração de Resultados Líquidos;
- ◆ Conciliação dos Saldos da "Conta de Execução Orçamental" e da "Demonstração de Resultados Líquidos";

- ◆ Conta de Execução Orçamental (Receitas e Despesas);
- ◆ Execução Orçamental - Análise Dinâmica.

Dando cumprimento a recomendação do TC, o IGFSS tinha apresentado, em 1996, autonomamente às demonstrações financeiras globais, as peças finais relativas às Caixas de Previdência designadas por não articuladas (que não integram o OSS nem seguem o PCISS) <sup>1</sup>, mas, no exercício ora em análise, sendo omitidas do relatório sintético e mapas anexos à CSS, figuram, no entanto, no relatório analítico sobre a mesma Conta. Parece, porém, mais correcto o procedimento adoptado na CSS/96.

Na sequência do princípio do contraditório (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo), o IGFSS refere que

*“... aquelas instituições não deveriam integrar as demonstrações financeiras da Conta da Segurança Social propriamente dita, por uma questão de coerência entre os diversos mapas, passando as respectivas peças finais a figurar como anexo à CSS.”*

Ora, na verdade, se as Contas das Caixas não articuladas devem figurar como anexo à CSS, devem acompanhar os documentos obrigatórios de prestação de contas, o que não aconteceu.

### **13.2.5.2 – Consolidação da Conta**

A metodologia adoptada na consolidação das contas relativas ao ano de 1997 continuou a seguir o esquema utilizado em anos anteriores.

Quanto ao universo consolidado em 1997, ele é constituído pelas instituições de segurança social de âmbito regional (5 CRSS do Continente e 2 Centros das Regiões Autónomas), pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Centro Nacional de Pensões, Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais e Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social.

Acrescem as Caixas de Previdência do “antigo sistema” que ainda subsistem, isto é, a Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários e as instituições constituídas ao abrigo da Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935, e legislação complementar, a saber:

- ◆ Cimentos – Federação das Caixas de Previdência;
- ◆ Caixa de Previdência dos Trabalhadores da EPAL;
- ◆ Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas;
- ◆ Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto;
- ◆ Caixa de Previdência do Pessoal da CRGE.

---

<sup>1</sup> São elas: Caixa de Previdência do Pessoal da Câmara Municipal de Lisboa, Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi (parcialmente articulada), Caixa de Previdência dos Engenheiros, Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores e Caixa das Reformas e Aposentações dos Empregados do Banco Nacional Ultramarino.



Quanto aos serviços de administração central, que integram o sistema de segurança social (veja-se ponto 13.1.2), verifica-se que, em 1996 e 1997<sup>1</sup>, apesar de, em parte, terem sido financiados pelo OSS, foram-no apenas indirectamente, através de investimentos inscritos no PIDDAC e atribuídos ao IGFSS, facto que justifica a sua exclusão do processo de consolidação.

### 13.3 – Execução orçamental

#### 13.3.1 – Receita

A base fundamental das receitas do sistema é constituída pelas contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores. Conforme tem vindo a ser referido em anteriores Pareceres, as receitas cobradas em cada exercício correspondem aos proveitos do mesmo exercício, consubstanciando portanto um "sistema de gerência", o qual se ajusta aos parâmetros orçamentais, segundo a LEOE.

##### 13.3.1.1 – Receita orçamentada e cobrada

O mapa seguinte reflecte, de modo resumido, a receita orçamentada e a efectivamente cobrada no exercício.

MAPA SÍNTESE DA RECEITA ORÇAMENTADA E COBRADA

(em milhares de contos)

Rubricas	Orçamento de 1997 (1)	Conta de 1997 (2)	Execução Orçamental	
			Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=(2)/(1)x100
Saldo do ano anterior	100.000,0	148.718,6	48.718,6	148,7
Receitas Correntes	1.373.600,0	1.494.219,9	120.619,9	108,8
Receitas de Capital	14.080,0	4.844,1	(9.235,9)	34,4
Transferências Correntes	383.705,4	387.218,8	3.513,4	100,9
Transferências de Capital	148.500,0	79.504,1	(68.995,9)	53,5
Total das receitas	1.919.885,4	1.965.786,9	45.901,5	102,4
<b>TOTAL</b>	<b>2.019.885,4</b>	<b>2.114.505,5</b>	<b>94.620,1</b>	<b>104,7</b>

Fonte: Conta da Segurança Social

O total das receitas, no valor de 1.965,8 milhões de contos, foi superior ao valor orçamentado em quase 46 milhões de contos, ou seja, com um excesso percentual de cerca de 2,4 %.

<sup>1</sup> Em 1995, seguindo a prática de anos anteriores, tinham sido suportadas conjuntamente pelo OE e OSS as despesas dos seguintes organismos: Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social, Direcção-Geral de Acção Social, Direcção-Geral de Apoio Técnico à Gestão e Inspeção Geral da Segurança Social.

Tal como tinha acontecido em 1996, a execução orçamental de 1997 apresentou-se positiva sem a contribuição do "saldo do ano anterior", variável que, por razões já sobejamente apontadas, não deve ser considerada como relevante.

Para este resultado contribuíram maioritariamente as receitas correntes, 120,6 milhões de contos, e, em proporção mínima, 3,5 milhões de contos, as transferências correntes, enquanto as receitas de capital e especialmente as transferências de capital se situaram abaixo dos valores orçamentados, respectivamente com (-) 9,2 e (-) 69,0 milhões de contos.

### 13.3.1.2 – Evolução da receita cobrada

No quadro seguinte comparam-se, de uma forma genérica, as receitas cobradas nos exercícios de 1996 e 1997:

(em milhares de contos)

Rubricas	Conta de 1996	Conta de 1997	Variações 96/97	
			Valor	%
Receitas Correntes	1.327.586,9	1.494.219,9	166.633,0	12,6
Receitas de Capital	10.366,0	4.844,1	(5.521,9)	(53,3)
Transferências Correntes	357.538,0	387.218,8	29.680,8	8,3
Transferências de Capital	133.233,7	79.504,1	(53.729,6)	(40,3)
<b>TOTAIS</b>	<b>1.828.724,6</b>	<b>1.965.786,9</b>	<b>137.062,3</b>	<b>7,5</b>

Fonte: Contas da Segurança Social de 1996 e 1997.

O total das receitas do sistema, atingiu, em 1997, quase 2 mil milhões de contos, tendo registado uma variação positiva, tanto em termos absolutos como em termos relativos, respectivamente cerca de 137,1 milhões de contos e 7,5 %, em correlação estreita com a evolução nas receitas correntes (nomeadamente contribuições) e transferências correntes, pese embora o decréscimo nas receitas e especialmente nas transferências de capital (dado o efeito de um menor volume de transferências com origem no Fundo Social Europeu). Cotejando com os números apresentados pelo IGFSS, deve notar-se que, em 1996, não se entrou em linha de conta, quanto às receitas correntes, com a anulação do empréstimo contraído na Direcção-Geral do Tesouro relativamente ao exercício de 1994<sup>1</sup>.

### 13.3.2 – Despesa

Dado que as despesas relativas a prestações dos regimes são sempre consideradas como custo do ano em que forem processadas, independentemente do ano a que respeitem e em que sejam pagas, está-se em presença, no que respeita à prática seguida no registo contabilístico das despesas, de um método onde prevalece o conceito de "exercício", o que contraria o preconizado pela LEOE.

<sup>1</sup> Vidé parecer sobre a CSS/96 (Vol. II, páginas 547 e 548).



### 13.3.2.1 – Despesa orçamentada e processada

No mapa seguinte, que sintetiza a despesa, compara-se, quanto ao exercício de 1997, a despesa orçamentada com a despesa processada.

#### MAPA SÍNTESE DA DESPESA ORÇAMENTADA E PROCESSADA

(em milhares de contos)

Rubricas	Orçamento Revisto 1997	Conta de 1997	Execução Orçamental	
			Desvio	Índice
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)=(2)/(1)x100
Despesas Correntes	1.652.017,9	1.621.998,1	(30.019,8)	98,2
Despesas de Capital	26.023,7	14.518,0	(11.505,7)	55,8
Transferências Correntes	172.071,3	172.067,1	(4,2)	100,0
Transferências de Capital	170.357,0	112.112,2	(58.244,8)	65,8
<b>Total</b>	<b>2.020.469,9</b>	<b>1.920.695,4</b>	<b>(99.774,5)</b>	<b>95,1</b>

Fonte: Orçamento e Conta da Segurança Social de 1996

Em termos absolutos ficaram aquém do orçamentado em cerca de 99,8 milhões de contos, ou seja, um desvio de (-) 4,9 %, com o seguinte comportamento quanto às respectivas componentes, as quais apresentam um padrão de execução de certo modo semelhante ao exercício transacto:

- ◆ As despesas correntes apresentaram uma execução de 98,2 %, com um desvio de cerca de (-) 30,0 milhões de contos;
- ◆ As despesas e transferências de capital acompanharam a dinâmica evidenciada pelas despesas correntes, com execução, respectivamente, de 55,8 % e 65,8 %, com desvios correspondentes, em valores absolutos, de (-) 11,5 e (-) 58,2 milhões de contos;
- ◆ Quanto às transferências correntes a respectiva execução corresponde praticamente aos valores orçamentados (como em 1996).

### 13.3.2.2 – Evolução da despesa processada

A evolução das despesas processadas nos últimos dois anos apresenta-se no quadro seguinte:

#### MAPA SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DA DESPESA

(em milhares de contos)

Rubricas	Conta de 1996	Conta de 1997	Variações 96/97	
			Valor	%
Despesas Correntes	1.526.833,6	1.621.998,1	95.164,5	6,2
Despesas de Capital	32.316,3	14.518,0	(17.798,3)	(55,1)
Transferências Correntes	71.284,3	172.067,1	100.782,8	141,4
Transferências de Capital	122.513,9	112.112,2	(10.401,7)	(8,5)
<b>Total</b>	<b>1.752.948,1</b>	<b>1.920.695,4</b>	<b>167.747,3</b>	<b>9,6</b>

Fonte: Contas da Segurança Social de 1996 e 1997.

De 1996 para 1997 as despesas totais processadas sofreram um acréscimo de 9,6 %, valor que superou o exercício transacto em quase 168 milhões de contos.

O padrão de distribuição desta evolução por grandes grupos de despesas, que em 1996 apresentava uniformidade no crescimento, concentrou-se em 1997 nas despesas e transferências correntes, ambas com acréscimos próximos dos 100 milhões de contos, o que explica o declínio nas despesas e transferências de capital.

### 13.3.2.3 – Desenvolvimento analítico de algumas transferências e respectiva aplicação

Considera-se de interesse fazer alguns comentários específicos sobre as seguintes transferências do IGFSS:

- ◆ Para investimentos previstos no PIDDAC, atribuídos ao IGFSS e a redistribuir por este, no valor total de 569,3 milhares de contos, com destino a serviços de Administração Central que se englobam na superestrutura administrativa da Segurança Social e que na sua maioria tinham, até 1995, uma cobertura partilhada das respectivas despesas pelo OE e OSS, por via de dotações orçamentais directamente imputadas;
- ◆ Respeitantes à dotação orçamental de 100 milhares de contos, com o objectivo de “desenvolver a reforma da segurança social”, beneficiando precisamente uma parte dos organismos já previstos no caso anterior.

Deve referir-se que as alterações que têm vindo a ser operadas nos serviços tutelados pelo actual Ministério do Trabalho e Solidariedade implicaram que os serviços originalmente beneficiários das verbas em questão (veja-se 13.1.2) já não sejam os actuais (independentemente da respectiva esfera de actuação), o que justifica a apresentação da seguinte tabela:



Abreviatura utilizada	Designação original	Designação actual
DEEP	Departamento de Estatística, Estudos e Planeamento	Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento
DGAS	Direcção Geral da Acção Social	Sem alteração
DGRSS	Direcção Geral dos Regimes da Segurança Social	Sem alteração
GAERI	Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais	Departamento para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais
IGSS	Inspecção Geral da Segurança Social	Inspecção Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade
SGMSSS	Secretaria-Geral do Ministério da Segurança Social e da Solidariedade	Secretaria Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade

Na exposição que segue optou-se o critério de manter a designação de acordo com a situação ao momento da orçamentação.

#### 13.3.2.3.1 – PIDDAC

Genericamente, as dotações em questão tinham como área de intervenção a administração do sistema e subdividiam-se em dois programas: instalação e apetrechamento de serviços e informática.

No quadro seguinte explicitam-se a distribuição por organismos alvo das dotações, transferências efectivas do IGFSS, utilizações declaradas e devolução de fundos não utilizados.

**Erro! Ligação inválida.**

Do quadro anterior pode inferir-se o seguinte:

- ◆ Da dotação total, 569,3 milhares de contos, apenas foram utilizados 491,7 milhares de contos, o que representa uma realização global de 86,4 %;
- ◆ Apenas os seguintes serviços não tiveram uma realização quase total: Secretaria Geral (66,8 %) e Gabinete de Assuntos Europeus (75,3 %);
- ◆ Dos valores utilizados, cerca de 59,5 % destinaram-se a instalações e apetrechamento de serviços, enquanto 40,5 % teve como objectivo a área informática;
- ◆ O padrão anterior encontra-se invertido nos casos da Inspecção Geral e da Secretaria Geral, onde predominaram as aplicações em informática;
- ◆ Nesta última área os investimentos distribuíram-se por “hardware” e “software”, mas incluindo igualmente despesas com a formação de pessoal, casos do Departamento de Estudos e da Secretaria Geral.

#### 13.3.2.3.2 – Para a “reforma da Segurança Social”

A utilização da dotação de 100 milhares de escudos caracterizou-se, de forma genérica, como segue:

**Erro! Ligação inválida.**

Verificou-se uma realização de apenas 51,2 %, que no caso da **Direcção Geral dos Regimes** foi apenas de 7,2 %, facto para o qual não foi apresentada qualquer justificação.

Quanto ao **Departamento de Estudos** a realização foi de 31,9 %, justificada pelo facto de se tratar de um serviço em fase de implementação. Os valores aplicados referem-se na sua maior parte (cerca de 8.000 contos) a iniciativas directamente ligadas ao rendimento mínimo garantido.

Finalmente, a dotação mais importante e que apresenta o maior índice de utilização foi destinada à **Inspecção Geral**. À primeira vista, decorre da natureza das despesas envolvidas, tendo em atenção a respectiva classificação económica, predominantemente despesas com pessoal, nomeadamente ajudas de custo, a dificuldade do respectivo enquadramento nos objectivos da rubrica orçamental em causa.

Questionada a Inspecção Geral sobre este ponto, a resposta procurou assimilar as despesas em questão ao espírito da “reforma”, esclarecendo por outro lado que uma parte dos encargos em questão foram motivados pela contratação de inspectores a título precário, opção que se tornou necessária em função de tarefas prementes a levar a cabo.

Apesar das justificações avançadas e da cobertura legal que possa ser emprestada às despesas em questão, considera-se que seria mais curial que estas dotações fossem canalizadas para despesas cuja inserção na “reforma da segurança social” fosse mais directa e clara, o que acontece com as despesas realizadas em 1997 com a Comissão do Livro Branco e o Organismo Nacional de Informática, respectivamente nos valores de 44,3 e 55,5 milhares de contos, que, no entanto, foram suportadas como valores correntes do sistema, ou mais concretamente, liquidadas pelo IGFSS e imputadas à rubrica “Administração” nas contas deste Instituto.



### 13.3.3 – Comparação entre a receita e a despesa

O quadro seguinte evidencia sinteticamente as receitas cobradas e as despesas processadas em 1997:

#### COMPARAÇÃO ENTRE A RECEITA E A DESPESA - 1997

(em milhares de contos)

Rubricas	Receita cobrada (1)	Despesa processada (2)	Saldos (3)=(1)-(2)
Saldo do ano anterior	148.718,6		148.718,6
Correntes	1.494.219,9	1.621.998,1	(127.778,2)
Capital	4.844,1	14.518,0	(9.673,9)
Transferências Correntes	387.218,8	172.067,1	215.151,7
Transferências de Capital	79.504,1	112.112,2	(32.608,1)
<b>Subtotal das receitas</b>	<b>1.965.786,9</b>	<b>1.920.695,4</b>	<b>45.091,5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.114.505,5</b>	<b>1.920.695,4</b>	<b>193.810,1</b>

Fonte: Conta da Segurança Social

Não entrando em consideração com o “saldo do ano anterior” e abstraindo dos diferentes conceitos de base que informam as receitas e despesas, verifica-se que as receitas superaram as despesas em cerca de 45,1 milhões de contos, valor próximo de 1995, mas inferior a 1996 (75,8 milhões de contos).

Para obter este resultado o contributo essencial diz respeito ao apoio do OE inserido nas transferências correntes, as quais vão, assim, um pouco mais além do que a mera absorção do “saldo corrente” e dos “saldos dos movimentos de capital”.

Deve, no entanto, prevenir-se uma leitura apressada destes indicadores, dado serem uma resultante dos balanceamentos financeiros dos vários subsistemas que integram a segurança social, cada um com a sua lógica de financiamento, como atrás foi referido (ponto 13.1.1).

Tendo em atenção o princípio do contraditório (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo) o IGFSS alega

*“que as receitas superam as despesas em 145,1 milhões de contos e não 45,1 milhões de contos”, dado “o TC excluir da receita o saldo de anos anteriores, quando na despesa está considerada a transferência de 100 milhões de contos para o FEFSS”*

A asserção anterior apresenta-se coerente com o tratamento dado aos saldos nas CSS, o qual foi complicado na CSS/97 pela necessidade de inserir na receita os 100 milhões de contos tendo como origem saldos de exercícios anteriores. Por outro lado, com as devidas adaptações, os cálculos do TC tinham de ser consistentes com a apreciação aos Pareceres anteriores, onde se vem optando pela não consideração dos saldos inscritos nas CSS, por razões de ordem técnica que têm vindo a ser apontadas. Embora se tenham suscitado dúvidas quanto à forma de inserção dos referidos 100 milhões de contos, optando-se pela manutenção da metodologia seguida para não prejudicar a análise sequencial das diversas Contas (vd. ponto 13.3.4.1, quadro “Evolução das Contas de execução Orçamental”) onde os

100 milhões de contos estão diluídos nos saldos de execução orçamental de anos anteriores. Em conformidade, deve manter-se a “diferença” entre as receitas e despesas de 45,1 milhões de contos na CSS/97.

### **13.3.4 – Financiamento do sistema de Segurança Social**

De um ponto de vista legal o financiamento do sistema é essencialmente tripartido, pois o art.º 8.º da LBSS prescreve que, basicamente, as respectivas fontes são as contribuições dos beneficiários e das entidades empregadoras, bem como as transferências do Estado.

A problemática do financiamento do sistema continua a ser um dos principais desafios que se colocam à sua sustentabilidade a prazo, o que justifica a análise da sua evolução recente (1993-1997).

#### **13.3.4.1 – Situação em 1997 e evolução no período de 1993 a 1997**

No quadro que se segue, apresentam-se as Contas de Segurança Social no período em questão, cuja análise justifica os seguintes comentários prévios:

- ◆ Em primeiro lugar, deve frisar-se que não se teve como objectivo ser exaustivo em relação a todas as rubricas orçamentais, mas, em princípio, realçar aquelas que são mais decisivas e significativas no que respeita a uma abordagem genérica do problema do financiamento da Segurança Social;
- ◆ Procurou destacar-se os movimentos correntes e de capital (receitas, despesas e transferências) explicitando os respectivos saldos por grandes grupos, embora com as limitações que os respectivos conceitos encerram;
- ◆ As Contas dos três primeiros anos incluem as Caixas não articuladas, ao contrário dos exercícios de 1996 e 1997, facto que não afecta qualquer ilação que se possa retirar, tendo em atenção os reduzidos valores que aquelas representam;
- ◆ Privilegiando a substância em detrimento da forma, o empréstimo concedido pela DGT em 1994, no valor de 118 milhões de contos, foi incluído em transferências correntes. Deve referir-se que, do ponto de vista da contabilidade patrimonial, quando em 1996 é relevada esta dívida, não se discute a inscrição deste valor como “Resultados de exercícios anteriores”. Sob o ângulo da contabilidade orçamental, não se afigura no entanto correcta a sua inscrição como receita do ano, pois em 1996 apenas se tratou de uma “diminuição dos compromissos assumidos”;
- ◆ Com as devidas adaptações o mesmo se aplica, apenas no que à inclusão em transferências correntes diz respeito, ao valor de 180 milhões de contos, inscritos como receitas correntes na CSS/95 e relativos à cessão de créditos sobre contribuintes efectuada à DGT;
- ◆ Finalmente, deve referir-se que se consideraram valores nominais e se abstraiu, para já, de um factor de extrema importância, ou seja, a desagregação de valores por regimes de segurança social e situações assimiláveis, aspecto que tem obrigatoriamente de ser desenvolvido para uma melhor avaliação do problema ora em causa.

Segue-se o quadro em questão:



### **Erro! Ligação inválida.**

Em primeiro lugar e no contexto de uma perspectiva eminentemente genérica, pode concluir-se que, ao longo do quinquénio, as Contas apresentam uma certa uniformidade estrutural, sendo lícito, quanto aos saldos calculados, inferir-se o seguinte:

- ◆ Os saldos entre as receitas e despesas correntes denotam uma situação de persistência em valores negativos, variando entre (-) 127 a (-) 225 milhões de contos;
- ◆ Idêntica situação se apresenta quanto aos movimentos de capital, mas neste caso, situando-se entre (-) 11 e (-) 42 milhões de contos;
- ◆ Para o equilíbrio financeiro das Contas são decisivas as transferências do OE, conduzindo a saldos positivos entre os 3 e os 76 milhões de contos.

Circunscrita às receitas e despesas correntes e no contexto das hipóteses assumidas, a respectiva imagem gráfica confirma a regularidade evolutiva evidenciada:

### **Erro! Ligação inválida.**

Em termos de rubricas orçamentais, as fontes de financiamento do sistema são, por ordem decrescente, as contribuições, as transferências do OE, o Fundo Social Europeu e outras, onde se incluem por exemplo os rendimentos financeiros (receitas correntes) e as transferências da Santa Casa da Misericórdia (transferências correntes).

Com base nos valores e pressupostos do quadro anterior, sintetizou-se a evolução da distribuição das receitas do sistema pelas referidas fontes de financiamento, introduzindo as seguintes hipóteses de trabalho:

- ◆ As transferências do OE incluem o “empréstimo” e a “cessão de créditos” em relação à DGT, bem como as transferências de capital para investimento (PIDDAC);
- ◆ Autonomizaram-se as receitas consignadas do IVA que, embora provindas do OE, têm uma natureza híbrida, pois esta situação foi criada para compensar o decréscimo da taxa social única no regime dos trabalhadores por conta de outrem.

Os resultados são os seguintes:

### **Erro! Ligação inválida.**

O mapa anterior suscita as seguintes apreciações:

- ◆ O peso das contribuições diminuiu ligeiramente de 1993 a 1996, tendo voltado a subir em 1997;
- ◆ O apoio do OE atingiu a sua proporção máxima em 1994, com 21,8 %, e o mínimo em 1993, com 14,4 %, situando-se em 1997 nos 18,8 %;
- ◆ O Fundo Social Europeu apresenta como característica uma maior irregularidade, mas com tendência descendente, pois, enquanto em 1993 representava 10,5 %, em 1997 a sua posição era de apenas 3,8 %;

- ◆ As “outras” receitas e transferências, apesar de em 1995 apenas terem sido de 2,9 %, nos restantes anos do quinquénio variaram entre os 3,9 % e os 5,6 %.

A tradução gráfica desta evolução é a seguinte:

**Erro! Ligação inválida.**

No que respeita às despesas adoptou-se, com as devidas adaptações, um procedimento semelhante ao anterior, com os seguintes resultados:

**Erro! Ligação inválida.**

De um modo geral, com uma ou outra excepção, as proporções encontradas revelam uma relativa estabilização ao longo do período, sobressaindo, como é do conhecimento geral, a participação das pensões, cuja posição oscilou entre os 56,1 %, em 1993, e os 59 %, em 1994, com tendência descendente a partir deste último ano (57,1 % em 1997).

Apresentam tendência para descida os valores atribuídos a subsídios de desemprego e doença, para estabilização os relativos ao abono de família<sup>1</sup> e “Administração”, mas tendência de crescimento os respeitantes a “Acção social” e transferências correntes para formação profissional. As transferências de capital para este mesmo fim, com base no apoio do Fundo Social Europeu, denotam irregularidade, ainda que com tendência para descida. Destaca-se ainda da evolução anterior, o valor respeitante às transferências para o FEFSS, registadas em 1997.

Como complemento ao exposto, calcularam-se, quanto ao período ora em causa, as taxas médias de crescimento anual das variáveis mais significativas no conjunto dos valores anteriormente apresentados, que se apresentam como segue:

---

<sup>1</sup> Sobre esta prestação ainda é prematuro qualquer juízo de valor sobre a alteração qualitativa, ocorrida em 1997, a qual, se, por um lado, eliminou algumas prestações sociais ligadas à família, por outro, criou limitações de acesso em função da condição dos rendimentos familiares fiscalmente declarados.



**TAXAS DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL  
NO PERÍODO 1993/1997**

<b>RUBRICAS</b>	<b>1993</b>	<b>1997</b>	<b>%</b>
<b><u>Receitas e transferências</u></b>			
Contribuições	1.010,9	1.372,7	6,3
Do OE	210,0	369,1	11,9
Outras	234,2	223,9	0,0
<b>Total das receitas</b>	<b>1.455,1</b>	<b>1.965,7</b>	<b>6,2</b>
<b><u>Despesas e transferências</u></b>			
<b>Prestações sociais</b>			
Pensões	814,1	1.097,2	6,2
Sub. Desemprego	112,8	134,6	3,6
Acção Social	69,4	108,2	9,3
Sub. Doença	72,4	91,0	4,7
Abono de Família	56,0	75,5	6,2
Administração	44,1	50,4	2,7
<b>Transferências correntes</b>			
Formação Profissional	27,6	61,6	17,4
<b>Movimentos de capital</b>			
Formação Profissional	191,5	111,1	(10,3)
<b>Total das despesas</b>	<b>1.451,8</b>	<b>1.920,7</b>	<b>5,8</b>

As taxas calculadas suscitam os seguintes comentários:

- ◆ A taxa média anual de crescimento das receitas, 6,2 %, situou-se um pouco acima da mesma taxa quanto às despesas, ou seja, 5,8 %;
- ◆ A taxa de crescimento das contribuições cobradas, 6,3 %, aproxima-se, dado o peso que representa no conjunto, do mesmo indicador quanto às receitas, enquanto o apoio do OE cresce de forma mais acentuada, isto é, 11,9 %;
- ◆ Do lado das prestações sociais e transferências, apresentam-se nitidamente acima da média as despesas em acção social (9,3 %) e as transferências correntes destinadas a formação profissional (17,4 %);
- ◆ Um pouco acima da média quanto às despesas, mas paralelamente às receitas totais e contribuições, situam-se as pensões (6,2 %);
- ◆ Com crescimento abaixo da média apresentam-se os subsídios de desemprego, de doença e as despesas de administração do sistema;
- ◆ Quanto às transferências de capital para formação profissional, em ligação com o Fundo Social Europeu, cuja evolução, como foi referido, denota extrema irregularidade, apresenta uma tendência clara para descida, pois a respectiva taxa de evolução média anual é de (-) 10,3 %, no período considerado.





Numa perspectiva temporal mais alargada, é possível visualizar de que modo as receitas, despesas e transferências da Segurança Social vêm evoluindo, com referência ao PIB:

(em milhões de contos)

RUBRICAS	1990			1994			1997		
	VALOR NOMINAL	% TOTAL	% PIB	VALOR NOMINAL	% TOTAL	% PIB	VALOR NOMINAL	% TOTAL	% PIB
<b>RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS</b>									
<b>1.RECEITAS CORRENTES</b>	<b>754,6</b>	<b>91,5</b>	<b>7,9</b>	<b>1100,6</b>	<b>81,3</b>	<b>7,5</b>	<b>1494,2</b>	<b>79</b>	<b>8,3</b>
CONTRIBUIÇÕES	725,3	88,0	7,6	1071,7	79,2	7,3	1372,7	72,6	7,7
ADICIONAL AO IVA	-	-	-	-			72,4	4,8	0,4
<b>2.RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>2,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0</b>	<b>6,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0</b>	<b>4,8</b>	<b>0,2</b>	<b>0</b>
<b>3.TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</b>	<b>65,5</b>	<b>7,9</b>	<b>0,7</b>	<b>243,2</b>	<b>18</b>	<b>1,6</b>	<b>387,2</b>	<b>20,5</b>	<b>2,2</b>
Do O E	53,8	6,5	0,6	215,8	15,9	1,5	365,0	19,3	2,0
<b>4.TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL</b>	<b>2,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0</b>	<b>3,7</b>	<b>0,3</b>	<b>0</b>	<b>4,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>824,5</b>	<b>100</b>	<b>8,6</b>	<b>1353,6</b>	<b>100</b>	<b>9,3</b>	<b>1890,6</b>	<b>100</b>	<b>10,6</b>
<b>DESPESAS E TRANSFERÊNCIAS</b>									
<b>1.DESPESAS CORRENTES</b>	<b>751,8</b>	<b>91,6</b>	<b>7,8</b>	<b>1324,8</b>	<b>94,0</b>	<b>9,1</b>	<b>1622,0</b>	<b>88,9</b>	<b>9,1</b>
PENSÕES	527,4	64,3	5,5	884,7	62,8	6,0	1097,2	60,2	6,1
SUB. DESEMPREGO	28,2	3,4	0,3	136,4	9,7	0,9	134,6	7,4	0,8
ACÇÃO SOCIAL	40,7	5,0	0,4	73,7	5,2	0,5	108,2	5,9	0,6
SUB. DOENÇA E MATERNIDADE	62,7	7,6	0,7	92,7	6,6	0,6	107,9	5,9	0,6
PRESTAÇÕES FAMILIARES	49,0	6,0	0,5	74,7	5,3	0,5	75,5	4,1	0,4
RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO	-	-	-	-	-	-	9,7	0,5	0
<b>2.DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>8,7</b>	<b>1,1</b>	<b>0,1</b>	<b>12,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,1</b>	<b>14,5</b>	<b>0,8</b>	<b>0,1</b>
<b>3.TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</b>	<b>50,8</b>	<b>6,2</b>	<b>0,5</b>	<b>49,9</b>	<b>3,5</b>	<b>0,3</b>	<b>172,1</b>	<b>9,4</b>	<b>1,0</b>
FEFSS	13,3	1,6	0,1	3,5	0,2	0	104	5,7	0,6
Políticas de apoio ao emprego	35,9	4,4	0,4	42,8	3,0	0,3	15,5		
<b>4.TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL *</b>	<b>9,4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,1</b>	<b>21,5</b>	<b>1,5</b>	<b>0,1</b>	<b>15,5</b>	<b>0,8</b>	<b>0,1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>820,7</b>	<b>100</b>	<b>8,5</b>	<b>1408,6</b>	<b>100</b>	<b>9,6</b>	<b>1824,1</b>	<b>100</b>	<b>10,2</b>

\* - EXCEPTO FSE

FONTE: CSS/90, CSS/94 E CSS/97

Verifica-se, assim, que as contribuições depois de terem perdido importância de 1990 para 1994, recuperaram nos últimos 4 anos, atingindo 7,7 % em 1997. A parte directamente transferida do OE é a que, em resultado do cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, maior incremento

revela: de 0,6 % em 1990 para 1,5 % em 1994 e 2,0 % em 1997. No tocante às despesas e transferências, é de registar em termos de percentagem do PIB o pequeno incremento nos últimos anos na rubrica “Pensões” e nos “Subsídios de desemprego” de 1994 para 1997 e a subida na “Acção Social”. Esta evolução permitiu que em 1997 as transferências para o FEFSS atingissem 0,6 % do PIB.

#### **13.3.4.2 – A CEO e os regimes de Segurança Social**

Na sequência da metodologia encetada no relatório (sintético) sobre a CSS/95 e aperfeiçoada na CSS/96, a presente Conta continua a apresentar a distribuição das receitas, despesas e transferências por regimes e situações assimiláveis, factor extremamente importante na análise, de necessária desagregação, do problema do financiamento do sistema, tendo em atenção o que tem vindo a ser referido quanto à diversidade de lógicas de financiamento que lhe estão subjacentes.

Deve frisar-se, que, do ponto de vista do enquadramento legal da situação, o alicerce do sistema, em termos de financiamento, continua a ser a LBSS, independentemente dos diversos diplomas complementares supervenientes, tendo como princípios fundamentais:

- ◆ O regime geral de segurança social é financiado pelas contribuições dos trabalhadores e, quando se trate de trabalhadores por conta de outrem, das respectivas entidades empregadoras (art.º 52.º);
- ◆ O regime não contributivo é financiado por transferências do Estado (art.º 54.º);
- ◆ A acção social é financiada fundamentalmente por transferências do Estado (art.º 55.º, n.º 1), estando-lhe no entanto consignada uma pequena parte das receitas do regime geral, ou seja, o produto financeiro das sanções resultantes da violação das normas relativas aos regimes de segurança social, bem como das prescrições que ocorrerem em termos de prestações (art.º 55.º, n.º 2);
- ◆ Quanto às despesas de administração e outras despesas comuns das Instituições de Segurança Social (ISS), está previsto o princípio da sua distribuição proporcional pelos regimes por elas geridas e da acção social por elas exercida (art.º 56.º).

Os regimes considerados na CSS/96 e na CSS/97, acompanharam de perto as situações previstas na LBSS, bem como outras, cujas particularidades mereceram destaque, a saber:

- ◆ RG - Regime geral;
- ◆ RNCE - Regimes não contributivos e equiparados;
- ◆ Acção social;
- ◆ RESSAA - Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas - subregime igualmente referido na LBSS (artigo 69.º);
- ◆ RMG - Rendimento Mínimo Garantido – apesar de, até certo ponto, representar uma variante dos regimes não contributivos;
- ◆ Acções de formação profissional co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, tendo como organismo chave o DAFSE;



- ◆ Diversos - Outros casos não enquadráveis em qualquer situação anterior.

Na perspectiva dos regimes ora definidos vai prosseguir-se a análise sobre as fontes de financiamento do sistema, quanto aos exercícios de 1996 e 1997.

### 13.3.4.2.1 – Fontes de financiamento do sistema

Agruparam-se as receitas e transferências inscritas nas Contas de 1996 e 1997 em quatro conjuntos cuja composição merece esclarecimento, bem como algumas hipóteses de trabalho que foram assumidas nessa distribuição:

- Regime geral – Consideraram-se as receitas endógenas ao sistema, abrangendo as contribuições e restantes rubricas inscritas como receitas correntes e de capital, incluindo o “IVA social”, bem como a transferência do FEFSS efectuada em 1996 (relativa a resultados de 1995);
- Estado – Inclui as transferências correntes e de capital (PIDDAC) do OE, transferências do MES para subsídios de renda e do extinto MQE;
- Externas – A parte mais importante diz respeito ao FSE, mas também se incluem outras transferências da UE, como sejam do FEDER e os apoios derivados da isenção contributiva. Uma pequena proporção diz respeito ao ACNUR;
- SCML – Tratam-se de receitas consignadas a determinados fins, provindas das Apostas Mútuas, Joker e Lotaria Instantânea. Incluem-se neste grupo as receitas do Fundo de Socorro Social <sup>1</sup>.

O **Fundo de Socorro Social** é uma entidade com autonomia administrativa e financeira, que foi constituída numa conjuntura muito concreta e diversa da actual, tendo por finalidade colmatar deficiências do sistema assistencial, com carácter de complementaridade, mas que, presentemente, apresenta as seguintes características:

- A sua gestão formal é assegurada, directamente e por inerência, pelo Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, em relação à qual assume total independência institucional; mas, na realidade, muitas das decisões que lhe competem emanam directamente do Ministro da Tutela;
- Inexistência de quadro de pessoal próprio, dado que o mesmo foi integrado em 1985 naquele Instituto, constituindo efectivamente uma simples secção deste;
- Não possui património nem instalações próprias;
- O seu funcionamento segundo regras específicas pode levantar dúvidas, ainda que infundadas, em termos de transparência e equidade na gestão dos dinheiros públicos;
- No presente estágio de organização do sistema de segurança social não parece fazer sentido a manutenção desta situação.

Pelas razões aduzidas, **o Tribunal é de opinião que o FSS deveria integrar plenamente, de direito, como já se observa de facto, o IGFSS**, mas assegurando que as suas receitas continuam a ser destinadas ao socorro social urgente, através de uma gestão flexível compatível com a premência com que muitas situações se apresentam, designadamente em consequência de calamidade ou sinistro.

---

<sup>1</sup> Em 1997, de um total de 3.218 milhares de contos de receita do FSS, 2.966 milhares de contos (isto é, cerca de 92%) foram oriundos da SCML.

Esta distribuição de receitas do OSS teve como resultante o mapa que segue:

**Erro! Ligação inválida.**

Comparando com a análise anterior, focada sobre as receitas dominantes, verifica-se que as receitas imputáveis ao sistema chegam, em 1997, aos 76,3 % do total das receitas, mantendo-se a contribuição do Estado entre os 18 % e os 19 %, confirma-se a perda de importância da componente externa e posiciona-se em último lugar a SCML, a qual, apesar da pequena proporção em relação ao total, é extremamente importante em relação ao âmbito das situações que visa proteger.

Atingiu-se, deste modo, uma situação em que as “contribuições” financiam  $\frac{3}{4}$  do sistema, enquanto que o Estado, tendo passado a cumprir a Lei de Bases da Segurança Social, financia o mesmo em cerca de 20%.

Em termos de comparações internacionais, com as reservas que lhe são próprias a que acresce o facto de os últimos dados disponíveis se reportarem a 1994, esta “imagem” das fontes de financiamento da protecção social é dada pelos seguintes dados publicados pelo EUROSTAT:



EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS DE PROTECÇÃO SOCIAL

NOS PAÍSES DA UE POR FONTES DE FINANCIAMENTO:

Países	ANOS	CONTRIBUIÇÕES				TRANSE- RÊNCIAS PÚBLICAS	OUTRAS RECEITAS
		ENTIDADES EMPREGADORAS	T.C.O.	T.I.	TOTAL		
BÉLGICA	1991	43,9	21,6	3,4	68,9	22,3	8,9
	1994	43,5	24,3	1,4	69,3	20,8	9,9
DINAMARCA	1991	7,2	4,9	-	12,1	81,3	6,6
	1994	9,2	10,1	-	19,3	75,6	5,1
ALEMANHA	1991	43,1	24,3	1,1	68,5	27,7	3,8
	1994	41,9	24,6	1,1	67,7	29,1	3,3
GRÉCIA	1991	48,1	27,4	*	75,5	16,7	7,7
	1994	45,7	26,7	*	72,4	19,2	8,5
ESPANHA	1991	55,7	9,1	4,9	69,8	27,7	2,5
	1994	52,5	9,7	4,7	66,9	30,9	2,2
FRANÇA	1991	51,8	22,7	5,1	79,6	17,9	2,5
	1994	49,5	22,3	4,5	76,3	21,7	2,0
IRLANDA	1991	23,9	13,8	1,2	38,9	60,1	1,0
	1994	23,0	13,7	1,5	38,2	61,0	0,8
ITÁLIA	1991	51,3	10,4	5,1	66,8	30,2	3,0
	1994	46,5	10,4	6,0	62,9	35,0	2,2
LUXEMBURGO	1991	31,3	18,8	2,6	52,7	39,6	7,6
	1994	29,7	18,7	2,7	51,0	42,9	6,1
HOLANDA	1991	21,8	33,8	1,7	57,3	25,8	17,0
	1994	22,1	40,7	2,1	64,8	17,8	17,3
PORTUGAL	1991	45,4	19,9	1,9	67,2	27,7	5,1
	1994	34,5	18,9	2,2	55,6	37,5	6,9
REINO UNIDO	1991	26,6	15,4	0,7	42,7	42,6	14,7
	1994	**	**	**	**	**	**
E U R 12	1991	37,5	18,5	2,8	58,3	35,0	6,7
	1994	36,2	20,0	2,9	58,6	35,6	5,8

(\*) Valor contido nos T.C.O.; (\*\*) Dados não disponíveis.

Fonte: EUROSTAT, "Statistiques de Base de l'Union Européenne".

No tocante a contribuições, as comparações internacionais são mais elucidativas através dos indicadores geralmente utilizados para este efeito, isto é, através do peso dessas receitas no PIB e sua comparação com o nível de fiscalidade (relação entre o total das receitas fiscais, incluindo contribuições para a segurança social, e o PIB).

Assim:

**NÍVEL DE FISCALIDADE E CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL**

(em % do PIB)

PAÍSES	ANOS	CONTRIBUIÇÕES P/ SEGURANÇA SOCIAL (CSS)			NÍVEL DE FISCALIDADE (INCLUINDO CSS)
		Trabalhadores	Entidade Patronal	Total	
PORTUGAL	1990	3,1	5,0	8,4	30,9
	1997	3,3	5,0	8,9	34,5
ALEMANHA	1990	5,9	7,0	13,7	36,7
	1997	6,8	7,8	15,6	37,5
ÁUSTRIA	1990	5,7	6,7	13,5	41,0
	1997	6,3	7,4	15,2	44,4
BÉLGICA	1990	4,5	9,3	14,8	44,0
	1997	-	-	14,8	46,5
DINAMARCA	1990	1,2	0,3	1,5	48,7
	1996	1,3	0,3	1,6	52,2
ESPANHA	1990	2,0	8,7	12,1	34,2
	1997	2,0	8,7	12,4	35,3
FINLÂNDIA	1990	0	9,4	9,9	45,4
	1997	2,2	9,2	11,9	47,3
FRANÇA	1990	5,8	11,9	19,3	43,7
	1997	5,5	12,1	19,2	46,1
GRÉCIA	1990	5,6	5,6	11,2	37,1
	1996	6,5	5,9	12,4	40,6
IRLANDA	1990	1,8	3,1	5,2	34,8
	1997	1,2	2,9	4,5	34,8
ITÁLIA	1990	2,5	9,2	12,9	39,2
	1997	2,9	10,6	15,1	44,9
LUXEMBURGO	1990	4,5	5,8	11,8	43,4
	1997	4,8	5,4	11,8	45,6
PAÍSES BAIXOS	1990	10,3	3,3	16,7	44,6
	1997	11,1	3,1	17,7	43,4
REINO UNIDO	1990	2,4	3,6	6,2	36,5
	1997	2,5	3,4	6,0	35,3
SUÉCIA	1990	0,1	14,5	15,1	55,6
	1997	2,8	12,8	15,9	53,3
MÉDIA U.E. <sup>(1)</sup>	1990	3,7	6,9	11,5	41,0
	1996	4,2	6,9	12,2	42,4
MÉDIA O.C.D.E. <sup>(1)</sup>	1990	2,8	5,0	8,6	36,1
	1996	3,0	5,8	9,8	37,7

<sup>(1)</sup> – Média não ponderada

Fonte: OCDE, *Statistiques des Recettes Publiques*, 1965-1997, Paris, 1998

De acordo com a posição relativa de Portugal, no tocante ao nível de fiscalidade, o peso das contribuições para a segurança social, em termos de PIB, é também mais reduzido no nosso País do que o verificado na generalidade dos países da União Europeia. Exceptuam-se, apenas, os casos da



Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, o que tem que ver com o regime de financiamento da segurança social ou com a natureza privada desta.

A maior parte das contribuições cabe à entidade patronal (com as exceções da Dinamarca, da Grécia e dos Países Baixos), tendo, em Portugal, estas estabilizado, nos últimos 7 anos, à volta dos 5 % do PIB, o que está de acordo com a evolução registada na média da UE, onde, apesar das situações díspares existentes, essas contribuições estabilizaram em 6,9 % do PIB entre 1990 e 1996.

#### **13.3.4.2.2 – Redistribuição e aplicação de fundos por regimes**

Quanto à redistribuição de meios financeiros operada pelo sistema, tem de destacar-se em primeiro lugar **a contribuição do OE**, integrada na vertente Estado, de acordo com os pressupostos do quadro anterior, que representa o esforço da comunidade em geral, ou mais concretamente, daqueles cidadãos que pagam impostos, em benefício dos utentes e beneficiários dos diversos regimes de segurança social.

Por sua vez, os valores cuja proveniência foi imputada ao Estado, têm, no mesmo período, a seguinte natureza:

**Erro! Ligação inválida.**

A redistribuição por despesas e transferências imputáveis aos regimes operou-se da seguinte forma:

**Erro! Ligação inválida.**

A estrutura da redistribuição operada apresenta um grande paralelismo nos dois exercícios, com excepção da transferência do MQE (1.429 milhares de contos) para compensação de juros de uma linha de crédito para apoio da política de emprego, os quais tinham sido suportados pelo regime geral.

Assim, as três últimas componentes foram consignadas, cada uma delas, a um único regime, a saber:

- ◆ As transferências para investimento do PIDDAC destinam-se a projectos e equipamentos, considerados, para este efeito, como exclusivamente imputáveis à acção social;
- ◆ As transferências do ex-Ministério da Qualificação e Emprego têm como objectivo, com a excepção já assinalada, a política de formação profissional;
- ◆ As transferências do Ministério do Equipamento Social são aplicadas em subsídios de renda, que, embora sendo prestações sociais, têm uma situação excepcional em termos de cobertura financeira; daí a sua inserção no subconjunto “diversos”.

Quanto às transferências do OE por via do Ministério da tutela distribuem-se por diversos regimes, **incluindo uma pequena proporção para o regime geral**, destinada à cobertura das despesas do regime especial dos ferroviários, o qual, apesar de estar inserido neste regime, apresenta características de regime não contributivo, facto que justifica a consagração legal do respectivo financiamento pelo OE.

A importância relativa destas transferências, incluindo-se neste caso os valores relativos ao PIDDAC, é no entanto extremamente relevante quanto às receitas canalizadas para os regimes não contributivos (incluindo o RMG), RESSAA e Acção Social, a saber:

Regimes	1996	1997
RNCE	100,0 %	100,0 %
RESSAA	88,7 %	89,9 %
Acção Social	85,2 %	84,5 %
RMG	100,0 %	100,0 %

Verifica-se o cumprimento da LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado, no que diz respeito aos regimes não contributivos propriamente ditos, mas reitera-se, no entanto, a tese de que o RESSA, sendo na prática um regime não contributivo, deveria ter uma cobertura total.

Por outro lado, constata-se que, apesar da consagração em termos orçamentais de “Complementos sociais de pensões”<sup>1</sup> como rubrica autónoma, o respectivo valor, cerca de 18,7 milhões de contos (11,5 milhões de contos em 1996) encontra-se diluído nas despesas imputadas aos regimes não contributivos e equiparados.

<sup>1</sup> Trata-se de uma parcela não contributiva incluída nos acréscimos anuais das pensões, devido ao facto de não ter uma correspondência com os descontos efectuados por uma parte dos beneficiários ao longo da sua vida contributiva, constituindo, assim, um excesso em relação à pensão estatutária.



Quanto ao relacionamento financeiro entre o Estado e o regime geral, foi atrás destacado o que pode designar-se como uma “redistribuição” de recursos do Estado tendo como destino a cobertura de despesas do regime geral, com destaque para o regime especial dos ferroviários.

Tendo em atenção esta óptica, das fontes de financiamento existentes, também uma parte das transferências oriundas do “**exterior**” beneficiam o regime geral, tendo os respectivos recursos o seguinte padrão de distribuição:

**Erro! Ligação inválida.**

Neste grupo predominam as transferências do FSE destinadas a acções de formação profissional, que denotam, no período em análise, uma significativa perda de importância em relação à generalidade das transferências.

Quanto ao vector “redistributivo” a favor do regime geral, reside no apoio da Comissão Europeia como compensação para o incentivo ao emprego designado por isenção contributiva.

Tem agora interesse apurar como se distribuíram os **meios financeiros gerados pelo próprio sistema**, cujos valores totais, de acordo com os pressupostos adoptados, atingiram cerca de 1.342.453 e 1.499.064 milhares de contos, respectivamente em 1996 e 1997.

Note-se que, em face do exposto, para a cobertura das despesas do regime geral, se tem que adicionar aos montantes indicados os valores recebidos do OE, consignados ao regime especial dos ferroviários, a compensação de juros da linha de crédito associada à formação profissional (1996), bem como as transferências de origem externa por via do IEFP.

Por outro lado, dado que as receitas imputadas ao regime geral são superiores ao conjunto das despesas do próprio regime e valores transferidos para o RESSAA, Acção Social, formação profissional e diversos (com destaque para o INATEL), constituíram-se saldos nos dois exercícios em questão, conforme se evidencia no quadro que segue:

**Erro! Ligação inválida.**

Deve notar-se que as despesas imputadas no ano ao regime geral, quer em 1996, quer em 1997, apresentam valores inferiores às receitas (conforme o primeiro quadro inserto em 13.3.4.2.1) na medida em que incluem receitas imputadas ao próprio ano que se destinam a compensar despesas de anos anteriores<sup>1</sup>.

A exemplo das transferências do Estado, o regime geral apresenta um esquema uniforme de aplicação e redistribuição das receitas e transferências obtidas, exceptuando-se a já referida compensação de juros.

Comparando os dois exercícios, infere-se que:

---

<sup>1</sup> Os valores em questão dizem respeito a receitas de capital por via de empréstimos contraídos para atender a despesas a financiar pelo FSE, sendo de 4.964 e 19.982 milhares de contos, respectivamente em 1996 e 1997.

- ◆ A geração de fundos do regime geral cresceu cerca de 10,6 %, enquanto as despesas que lhe são imputadas aumentaram em 11,4 %;
- ◆ Os valores transferidos do regime geral para o RESSAA, Acção Social e DAFSE(FSE) registaram uma tendência descendente;
- ◆ No entanto o conjunto “diversos” evoluiu em sentido contrário, dado que as transferências para o INATEL passaram de 970 para 1922 milhares de contos;
- ◆ Assim, apesar do relativo aumento das despesas do próprio regime, a conjugação da evolução positiva das receitas com o decréscimo do apoios a outros regimes, permitiu o reforço, em 1997, de um saldo relativamente superior ao ano transacto.

Quanto às **transferências provenientes da SCML**, revestem-se de uma significativa importância no que respeita ao financiamento da Acção Social, onde, atendendo à sua natureza, se poderiam incluir a maior parte das aplicações incluídas no conjunto “Diversos”. Por outro lado, incluiu-se aqui o Fundo de Socorro Social (FSS), na medida em que a maior parte das respectivas receitas são precisamente provenientes da SCML. O quadro seguinte permite constatar igualmente um esquema distributivo idêntico em 1996 e 1997, bem como uma tendência de crescimento das suas componentes:

**Erro! Ligação inválida.**

No exercício do princípio do contraditório (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo), informa o IGFSS quanto ao financiamento do RESSAA, que

*“o actual Governo acordou em que, pelo menos 80% seriam suportados pelo OE”,*

de acordo com o n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 401/86, de 2 de Dezembro.

Ora, acontece que o RESSAA é efectivamente um regime não contributivo que, a não ser financiado na sua totalidade pelo OE, obriga a uma cobertura parcial das respectivas despesas pelo regime geral, mantendo uma distorção, sob o ponto de vista da lógica de financiamento, entre estes dois subsistemas.

#### **13.3.4.2.3 – Síntese do esquema de financiamento do sistema**

É possível, em face das considerações anteriores, fazer uma síntese que considere, por um lado, as fontes de financiamento do sistema, e por outro, as aplicações de meios financeiros por regimes e situações afins, em conformidade com a CSS/97.

Em primeiro lugar, destaca-se a redistribuição de fundos verificada entre as fontes de financiamento, a partir do Estado e exterior em benefício exclusivo do regime geral, mas que pouco afecta a imputação de fundos por origens, conforme se evidencia no seguinte quadro comparativo:

<b>Fontes de financiamento</b>	<b>Antes da redistribuição</b>	<b>Após a redistribuição</b>
Regime Geral	76,3 %	77,0 %
Estado	18,8 %	18,2 %
Externas	3,9 %	3,8 %



SCML	1,0 %	1,0 %
------	-------	-------

Quanto às aplicações é legítimo tecer as seguintes considerações:

- ◆ O Estado é a única fonte que financia todos os regimes sem excepção, cobrindo mesmo a totalidade das despesas inerentes aos RNCE e RMG;
- ◆ Os meios à disposição do Regime Geral, isto é, incluindo não só as suas receitas próprias como as oriundas do Estado e do exterior, cobrem a totalidade das suas próprias despesas, bem como parte das despesas do RESSAA, da acção social, DAFSE e do conjunto residual “diversos”, permitindo ainda a constituição de um saldo;
- ◆ Do exterior, independentemente do apoio ao regime geral, destaca-se a contribuição do FSE para o DAFSE, embora se contem pequenas verbas do FEDER e ACNUR, respectivamente destinadas à acção social e “diversos”;
- ◆ A SCML centra os seus apoios à acção social e a fins de idêntica natureza, embora englobados no conjunto “diversos”.

Comparando as distribuições inicial por fontes de financiamento com a das despesas, regime a regime, tem-se:

Fontes de Financiamento	
Regime Geral	76,3 %
Estado	18,8 %
Externas	3,9 %
SCML	1,0 %

Aplicação por regimes	
Regime Geral	74,2 %
RESSAA	8,6 %
Acção social	6,3 %
DAFSE	5,8 %
RNCE	4,2 %
RMG	0,5 %
Diversos	0,4 %

Ressalta com clareza a relevância do **regime geral, que, no contexto da conjuntura actual, se mostra não só auto-suficiente como capaz de dar algum apoio às despesas dos outros regimes e até de gerar saldos**, mas também a importância do apoio do Estado quanto aos restantes regimes, nomeadamente o RESSAA, acção social, RNCE e RMG.

#### 13.3.4.2.4 – Financiamento da acção social

O financiamento da acção social apresenta um cariz muito particular, na medida em que se reparte pelas quatro fontes de financiamento consideradas, tendo por outro lado, apesar do predomínio do financiamento por parte do OE, uma dependência significativa em relação às receitas dos jogos que são geridos pela SCML.

É a seguinte a correspondente estrutura de financiamento e evolução de 1996 para 1997:

(em milhares de contos)

Fontes de financiamento	1996		%	1997		%
<u>OE</u>						
Transferências correntes	88.281			98.218		
PIDDAC	3.673	91.954	85,2	4.132	102.350	84,5
<u>SCML</u>						
Apostas Mútuas	10.998			13.453		
JOKER	26	11.024	10,2	0	13.453	11,1
<u>Regime geral</u>						
PIDDAC - OSS	3.705	3.705	3,4	3.659	3.659	3,0
<u>FEDER</u>						
PIDDAC	1.250	1.250	1,2	1.675	1.675	1,4
<b>Totais</b>	<b>107.933</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>121.137</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CSS/96 e CSS/97

A estrutura de financiamento da acção social apresenta, assim, características muito semelhantes nos dois exercícios em questão, podendo notar-se que:

- ◆ O financiamento do OE representou cerca de 85,2 % das despesas com acção social de 1996, considerando como despesa o saldo de 1.250,0 milhares de contos que transitou para 1997 e que corresponde ao valor consignado ao programa “FEDER-Integrar”;
- ◆ Esta proporção foi em 1997 de 84,5 %;
- ◆ O apoio da SCML, que foi de 11,0 e 13,5 milhões de contos, respectivamente em 1996 e 1997, aumentou de 10,2 % para 11,1 %;
- ◆ Os investimentos propriamente ditos repartiram-se pelo apoio do PIDDAC-OE, PIDDAC-OSS e PIDDAC-FEDER, apresentando tendência para um certo crescimento, na medida em que no seu conjunto, quando em 1996 estavam entre os 8 e os 9 milhões de contos, atingiram um valor superior a 9 milhões de contos em 1997.

#### 13.3.4.2.5 – O financiamento das políticas de emprego e formação profissional

As políticas de emprego e formação profissional, nomeadamente nesta última vertente, representam uma parcela significativa dos valores inscritos nas Contas de Segurança Social, com a particularidade de na CSS/96 e CSS/97, em termos de análise por regimes, se apresentarem individualizados os fluxos financeiros associados ao FSE e ao DAFSE, como se de um regime se tratasse.

Esta individualização parece justificar-se, não pela natureza e fins a atingir, mas pelas características singulares de que se revestem as transacções financeiras com o Fundo Social Europeu, as quais têm vindo a assumir uma importância significativa no domínio da formação profissional, embora apresentem um cariz irregular e uma tendência decrescente.

Assim, a aprovação dos projectos com apoio do FSE não implica de imediato a disponibilização dos meios financeiros correspondentes, obrigando por vezes ao adiantamento de verbas do OSS,



independentemente dos valores que já são da sua responsabilidade, para a respectiva concretização; inversamente, poderão ser disponibilizadas verbas do FSE que não são aplicadas de imediato. Estas situações reflectem-se no Balanço da CSS, por lançamentos a débito e a crédito na conta corrente do FSE.

Mas o reflexo orçamental e nas contas das políticas em questão não se esgota com o FSE, pois no domínio da formação profissional este apoio é complementado, no OSS, por dotações de origem nacional. Por outro lado, para além da formação profissional, estão presentes outros vectores, nomeadamente as políticas, activas e outras, de apoio ao emprego e combate ao desemprego.

De acordo com informação do IGFSS, as políticas ora em causa, seriadas por fontes de financiamento, reflectiram-se, em detalhe, na CSS/97, como segue:

(em milhares de contos)

DESCRIÇÃO	MONTANTES
<b>Das receitas gerais do OSS:</b>	
Componente pública nacional das acções de formação profissional	13.507,8
Transferências correntes para emprego e formação profissional	61.578,0
Transferências correntes para higiene, saúde e segurança no trabalho	2.482,0
Indemnização compensatória para salários em atraso	2.307,8
Compensação salarial por suspensão temporária do contrato de trabalho (Lay-off)	21,8
Subsídio de residência	0,6
Garantia salarial	4,9
	<b>79.902,8</b>
<b>SUBTOTAL</b>	
<b>Por transferência do OE:</b>	
Subsídio de inserção de jovens na vida activa	33,8
Diferenças cambiais referentes às acções de form. prof. co-financiadas pelo FSE	951,8
	<b>985,6</b>
<b>SUBTOTAL</b>	
<b>Do exterior:</b>	
Fundo Social Europeu – Componente comunitária das acções de form. prof.	96.595,7
Comissão Europeia – Contrapartida financeira para isenção/redução contributiva	1.962,1
	<b>98.557,8</b>
<b>SUBTOTAL</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>179.445,9</b>

Deve referir-se que a implicação das receitas do regime geral nas despesas acima referidas resulta da criação da taxa social única e consequente transferência para a Segurança Social das responsabilidades que incumbiam ao extinto Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego. Acrescente-se que da presente análise se excluem os subsídios de desemprego, os quais são encarados como uma prestação social inerente ao próprio sistema de segurança social.

Os valores apurados permitem referir que as políticas de apoio ao emprego e formação profissional representam quase 180 milhões de contos, ou seja cerca de 9,3 % do total das despesas e transferências incluídas na CSS/97.

As fontes externas, com destaque para o FSE, financiaram cerca de 54,9 % do total destas despesas, enquanto ao regime geral foram imputados cerca de 44,5 %, restando apenas uma pequena parcela de 0,6 % que incumbiu ao OE.

#### **13.3.4.2.6 – Rendimento Mínimo Garantido**

O RMG foi criado pela Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, através da qual se instituiu uma prestação pecuniária do regime não contributivo, de carácter temporário, procurando, no entanto, a inserção social dos beneficiários através da respectiva ocupação profissional, que se admite possa ser de natureza formativa. Esta última vertente, em pé de igualdade com a prestação pecuniária, estabelece essencialmente a diversidade em relação aos regimes não contributivos propriamente ditos já existentes.

Numa primeira fase, até Junho de 1997, o RMG funcionou sob a forma de projectos piloto<sup>1</sup>, em fase experimental então concluída, tendo como órgão técnico de acompanhamento e avaliação a Comissão Nacional do Rendimento Mínimo.

Na segunda fase, a Lei entrou plenamente em vigor, regulamentada pelos Decretos-Leis n.º 164-A/97, de 27 de Junho, e n.º 196/97, de 31 de Julho. O primeiro desses diplomas refere-se às denominadas CLA (Comissões Locais de Acompanhamento), que consubstanciam uma filosofia de gestão participada, cabendo-lhe, no terreno, a coordenação dos projectos. Quanto ao segundo, estabelece efectivamente, de forma universal, a garantia de um direito a todos os cidadãos residentes legalmente em Portugal.

Do ponto de vista financeiro, que não diverge do comum, o IGFSS abastece financeiramente os CRSS que efectuam o processamento e o pagamento dos encargos relativos ao RMG, tendo como ponto de partida uma estimativa da CRMG.

O TC tem em curso uma auditoria ao funcionamento do RMG, na sequência de um primeiro trabalho de campo que decorreu nos meses de Junho e Julho de 1997<sup>2</sup>, do qual se retiraram essencialmente as seguintes ilações:

##### ◆ Meios humanos

Esta era uma das possibilidades de estrangulamento quanto à desejável eficácia desta política, seu acompanhamento e avaliação, tendo-se verificado, em certos casos, o desvio de recursos humanos ligados a outras tarefas. De qualquer modo, tinham sido admitidos 146 efectivos no período experimental e estava em curso a admissão de mais 500.

---

<sup>1</sup> Regulamentado pela Portaria n.º 237-A/96, de 1 de Julho.

<sup>2</sup> Rendimento Mínimo Garantido – Projectos Piloto Experimentais (01/07/96 a 30/06/97).



### ◆ Execução física

Verificou-se uma significativa variação regional nos indicadores de execução física, o que parecia indiciar critérios divergentes na recepção e apreciação dos processos. Por outro lado, parece que a divulgação do RMG não terá sido a mais adequada em função das populações alvo a atingir.

Acresce, como extremamente importante, o facto de se ter constatado, ao momento, findo um ano de período experimental, uma taxa de acordos de inserção diminuta quando em cotejo com as prestações pagas. Este é um facto que irá ser comprovado ou não na actual acção em curso, pois esta vertente constitui o ponto crucial para avaliação dos resultados da política.

### ◆ Execução financeira

Como atrás se verificou, a nível nacional, a execução financeira ficou muito aquém das estimativas iniciais, conduzindo, tanto em 1996 como em 1997, à constituição de saldos.

Ao momento, dos 5 % da verba legalmente afecta aos projectos piloto, apenas tinham sido despendidos 0,21 %, não existindo até Junho quaisquer encargos contabilizados no âmbito de programas de inserção, que poderiam ir até aos 22 %.

Estes factos permitem indiciar um fenómeno semelhante à dotação reservada para a “reforma” do sistema, mas mais grave, na medida em que aparentemente são as receitas do regime geral que poderão estar a ser desviadas para cobertura de despesas de um regime não contributivo. Assim, os custos inerentes ao funcionamento do RMG deverão ser rigorosamente imputados à respectiva dotação.

### ◆ Aspectos gerais de funcionamento e controlo

O RMG foi concebido para funcionar em termos de parceria, não só com a sociedade civil, como com os serviços de saúde e educação, mas neste particular detectaram-se, na fase inicial em causa, dificuldades de resposta minimamente eficaz, comprometendo assim o conceito.

Revelaram-se também dificuldades quanto à correcta avaliação da situação económico-social dos visados, tanto nos vários processos como nas diversas fases de constituição dos mesmos.

O sistema de controlo implantado apresentava várias deficiências, que podem, eventualmente, ser atribuídas à fase inicial de implantação do sistema e que a auditoria em curso permitirá verificar se foram corrigidas ou não.

Em obediência ao princípio do contraditório, o teor deste ponto foi submetido à apreciação da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (CNRM), a qual foi expressa pelo ofício n.º 4825, com data de 15 de Junho, cujo texto integral se anexa a este Parecer, tendo os seus aspectos considerados como essenciais suscitado os seguintes comentários:

- ◆ É referido que *“o TC realizou, por sua vez, um trabalho de campo referido neste parecer, mas cujo conteúdo esta CNRM desconhece, por nunca lhe ter sido enviado, nem ser, quanto é do*

*nosso conhecimento, público”, aproveitando para “requerer, nesta ocasião, ao TC, o envio do relatório do trabalho de campo efectuado”.*

- ◆ Como atrás foi referido, o TC tem em curso uma auditoria ao funcionamento do RMG, sequência natural do trabalho efectuado em meados de 1997. Sobre este último, confirma-se o facto de não ter sido tornado público, pois foi considerado uma tarefa prévia a trabalho posterior de maior profundidade, que confirmasse ou infirmasse as situações detectadas, até porque a respectiva implementação se encontrava, nessa altura, em estado embrionário.
- ◆ A referência a esse trabalho no presente Parecer visa apenas dar o devido relevo a uma das principais medidas tomadas no sector da Segurança Social, sendo feita em termos muito genéricos e evitando quaisquer juízos de valor.
- ◆ Quanto à disponibilização do trabalho preliminar em questão, esta será efectuada logo que, após conclusão da auditoria em curso, seja aprovado o respectivo relatório.
- ◆ O conteúdo do ofício em questão, apresentando justificações adequadas e pertinentes às constatações genéricas formuladas pelo TC, entre as quais avulta a própria complexidade da medida, veio, aliás, confirmá-las na sua maior parte, quanto aos meios humanos, execução física e financeira, bem como aos aspectos gerais de funcionamento e controlo.
- ◆ A CNRM considera, ainda, *“destituída de qualquer fundamento a preocupação manifestada no Parecer, quanto à possibilidade de haver financiamentos de prestações do RMG por receitas do regime geral da segurança social”.*
- ◆ Sobre esta asserção deve afirmar-se que o TC não assumiu tal possibilidade, quer na letra, quer no espírito do texto do Parecer, especificamente quanto a prestações do RMG, mas quanto à utilização em grande escala, pelo menos na fase inicial, das estruturas administrativas da segurança social, com destaque para os recursos humanos e não só.
- ◆ A recomendação feita, que se mantém, refere-se apenas aos custos de funcionamento do sistema, sendo, aliás, de sublinhar que o IGFSS (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo) nos seus comentários, refere que a mesma está já a ser acatada.
- ◆ Deve destacar-se pela positiva a afirmação da CNRM de que *“no final de 1998 eram já mais de 40% as famílias abrangidas por acordos de inserção e cerca de 11000 as crianças regressadas à escola”.*

#### **13.3.4.2.7 – O tratamento dos “saldos” nas CSS sob o ponto de vista dos regimes**

Como tem vindo a ser referido nos diversos Pareceres, incluindo o presente, a matéria relativa aos saldos respeitantes à execução orçamental e respectiva metodologia de apuramento, tanto nos Orçamentos como nas Contas, é, indubitavelmente, um dos pontos fracos quanto ao sistema contabilístico do sector, facto que se reflecte negativamente nas respectivas demonstrações financeiras.

Atendendo ao tratamento especializado que se iniciou em 1996 quanto às receitas, despesas e transferências dos diversos regimes que compõem o universo da Segurança Social, seria de esperar que o problema dos “saldos” fosse finalmente encarado de uma forma apropriada, o que ainda não se verifica.



Assim, com base nos valores constantes dos relatórios anexos às CSS/96 e CSS/97, foram elaborados, quanto aos regimes considerados, os seguintes quadros síntese da distribuição das receitas, despesas, transferências entre regimes e saldos:

### **Erro! Ligação inválida.**

Deve recordar-se, em primeiro lugar, que, na CSS/96, era assumido que os regimes considerados, com excepção dos valores relativos a acções de formação profissional financiadas pelo FSE, não dispunham de qualquer saldo inicial, o que foi apontado, no respectivo Parecer, como uma **hipótese de trabalho irrealista, mas explicada pelo facto de o modelo contabilístico não permitir apurar saldos fidedignos.**

Assim, o saldo inicial do sistema limitar-se-ia apenas ao valor de 15.018 milhares de contos, produto de uma linha de crédito consignada a cobertura de despesas de formação profissional por conta do FSE.

Mas, independentemente deste vício original, com base nos quadros anteriores e seleccionando os regimes que se apresentam como dignos de nota ou com aparentes anomalias, pode inferir-se o seguinte:

#### ◆ Regime geral

O saldo que passa de 1996 para 1997 seria de 60.341 milhares de contos, mas no início de 1997 já era de 100.000 milhares de contos, facto que reforça a tese anterior;

#### ◆ Acção social

O saldo de 1996 para 1997 é de 1.250 milhares de contos, que corresponde a valores recebidos do FEDER no primeiro ano e utilizados parcialmente no segundo, o qual não está explicitado como saldo inicial em 1997, mas verifica-se que corresponde precisamente à soma do défice de 1997 (1.248 milhares de contos) mais o que transita para o ano seguinte (2 milhares de contos).

Este facto é confirmado e encontra-se explicitado, não no saldo inicial de 1997, como seria lógico, mas como valor correctivo (que compensa o défice no ano), por adição final, ao saldo que transita para 1998;

#### ◆ Rendimento Mínimo Garantido

Como atrás foi referido, o RMG apresentou saldos de execução orçamental nos dois exercícios em apreço. Também neste caso o saldo de 1996 (3.147 milhares de contos) não está explicitado como inicial em 1997, nem sequer, como no caso anterior, vai compensar despesas de 1997, nem se encontra reflectido no valor que transita para 1998.

Tendo sido conferida ao IGFSS autorização superior para utilizar posteriormente o saldo de 1997, nada foi expresso sobre o valor não consumido em 1996, o qual, tendo aparentemente “desaparecido” nas contas de 1997, **prefigura uma violação orçamental que carece de ser explicada;**

◆ DAFSE (FSE)

Foi apurada uma diferença entre o valor recebido do FSE e as despesas de 1997, a qual foi suportada por saldo do ano anterior (à semelhança do que foi referido quanto à acção social). Mas, de acordo com informação inserida na CSS/97, este valor, que não transparece dos quadros anteriores, teria sido de 21.374 milhares de contos e o saldo de 1996 é de 24.862 milhares de contos, o que implica aparentemente que fica uma parte do saldo de 1996, ou seja, 3.488 milhares de contos, cuja aplicação fica por explicar, mesmo que se faça compensar parcialmente pelo défice do “regime”, no valor de 1.392 milhares de contos;

◆ Diversos

Neste conjunto residual aplica-se o que foi descrito quanto ao RMG, pois o saldo de 1996, no valor de 1.195 milhares de contos, “desaparece” igualmente.

Como apreciação global, tem de referir-se, mais uma vez, que este tipo de análise, incluída nas contas de 1996 e 1997, representou um salto qualitativo, mas por outro lado sofre os constrangimentos de um modelo contabilístico, que, entre outras deficiências, não está preparado para apurar saldos e resultados que possam ser aceites sem sérias reservas.

Acresce, conforme verificado, que esta forma de expor as contas dos regimes, apesar de simples na sua concepção, acaba por complicar-se inutilmente, em especial na ligação entre exercícios diferentes.

Finalmente, cumpre destacar que não existe homogeneidade de tratamento entre os diversos regimes.

Com base no princípio do contraditório (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo) o IGFSS refere quanto ao RMG que

*“quanto ao saldo de 3,1 milhões de contos do RMG, verificado em 1996, o mesmo está relevado no balanço como uma responsabilidade, na conta **Credores por financiamentos e participações**”.*

Este procedimento contabilístico, que se considera da máxima correcção, diz respeito à contabilidade patrimonial, enquanto a crítica do TC se circunscreve à análise dos regimes inserida nas CSS desde 1996 e ao tratamento dos saldos na contabilidade orçamental, que funcionam em contextos e planos diferentes, que não se contradizem, mas que impede que o primeiro possa justificar a segunda.

### **13.4 – Balanço e Demonstração de Resultados**

Estas demonstrações financeiras, conforme atrás referido (ponto 13.2.5), resultam de um processo de consolidação, cuja preparação inclui um conjunto de movimentos contabilísticos de regularização e consolidação, os quais alteram o “agregado” obtido a partir dos dados contabilísticos base recebidos pelo IGFSS das diversas instituições que integram o universo de consolidação.

Como vem sendo norma, de acordo com as regras contabilísticas adoptadas, verifica-se que a alteração mais significativa, em consequência dos referidos lançamentos de consolidação, diz respeito ao Passivo e Situação Líquida, na sua componente “Reservas”, sendo explicada pela transferência do



saldo da rubrica "IGF C/Contribuições e Adicionais"<sup>1</sup> para "Reserva Geral de Sistema" no valor de cerca de 394,8 milhões de contos, que se mantém nas contas das ISS, consideradas individualmente, integrado no Passivo, mas que, em sede de consolidação, se dilui naquela "Reserva Geral do Sistema". Este facto é susceptível de prejudicar, conforme tem vindo a ser focado em anteriores Pareceres, a transparência das demonstrações financeiras finais globais do sector.

Mas, para obter o referido "agregado", os serviços competentes do IGFSS procedem a outros ajustamentos ou correcções, de natureza extra-contabilística, os quais têm como objectivo primordial a harmonização de conceitos e critérios entre as diversas contas, tal como são recebidas das instituições que integram o universo de consolidação. Este tema é objecto de uma atenção especial no presente Parecer, originando por isso alguns considerandos sobre o mesmo.

---

<sup>1</sup> Esta rubrica é movimentada nos CRSS, por contrapartida de "Contribuintes" e "Contribuintes e Adicionais a Depositar", correspondendo o seu saldo à diferença entre as contribuições em dívida e as regularizações a efectuar a favor dos contribuintes.

### 13.4.1 – Preparação da Conta Consolidada: ajustamentos extra-contabilísticos

Conforme referido no ponto 13.2.5.2, a metodologia seguida na consolidação das contas quanto ao exercício de 1997 não se afastou da prática de anos anteriores, pois foi adoptado o método da consolidação integral com as adaptações inerentes às particularidades do substracto contabilístico do sistema.

Assim, após recepção das contas das diversas instituições que integram o universo a consolidar, os serviços competentes do IGFSS procederam a múltiplos ajustamentos e correcções tendo por objectivo a respectiva harmonização. Parte desses ajustamentos e correcções estão formalizados por verbetes de lançamento e outros não, sendo estes últimos efectuados a montante dos movimentos de regularização e consolidação expressos nos referidos verbetes, pelo que se está em presença de dois agregados, um primeiro resultante directo das contas das instituições e um segundo, que constitui o ponto de partida do “Diário-Razão consolidação”.

De acordo com as práticas contabilísticas geralmente aceites e de modo a evidenciar, de forma clara e objectiva, as operações de consolidação efectuadas e a permitir o seu controlo por qualquer entidade competente para o efeito, designadamente o Tribunal de Contas, todos esses ajustamentos e correcções deverão ser discriminados e suficientemente justificados em documento organizado para o efeito, o qual deve ser conservado pelos mesmos prazos aplicáveis à contabilidade propriamente dita. É até recomendável que seja elaborado um “Manual de Consolidação” integrando todos os procedimentos seguidos.

A manter-se a existência de dois tipos de ajustamentos e regularizações, uns e outros evidenciados em adequados documentos de suporte nos termos antes referidos, os mesmos deveriam, ainda, ser matéria de mapa demonstrativo a inserir no relatório anexo à CSS, que evidenciasse o “agregado” das contas parcelares, e todos os ajustamentos e correcções efectuados, sem excepção.

A não ser assim, corre-se o risco de não ser totalmente claro que as demonstrações financeiras consolidadas correspondam à imagem fiel do património, da situação financeira e dos resultados do conjunto das entidades compreendidas na consolidação.

Tendo em vista uma análise mais profunda do que o habitual das operações envolvidas na consolidação, foi efectuada uma pesquisa e recolha de elementos das diversas contas parcelares, por forma a permitir uma “simulação” da mesma, tendo-se igualmente contado para isso com a sempre prestimosa colaboração do IGFSS.

Este trabalho permitiu reconstituir o caminho percorrido entre os valores agregados inscritos no “Diário-Razão consolidação”, ou seja, o agregado final, e o agregado original, construído a partir das contas “tal e qual”, via que se traduz nos ajustamentos efectuados sem verbeta de lançamento.

Como resultado síntese das tarefas levadas a cabo foi possível construir o seguinte quadro:



### AJUSTAMENTOS SEM VERBETE DE LANÇAMENTO

(em milhares de contos)

RUBRICAS	AGREGADO PRELIMINAR	DÉBITOS	CRÉDITOS	AGREGADO FINAL
Activo	729.903,8	61,0	49,6	729.915,2
Passivo	524.416,9		150,0	524.566,9
Situação Líquida:	205.486,9	115.995,5	115.856,9	205.348,3
Reservas	(13.565,6)	152,0	12.351,6	(1.366,0)
Resultados Transitado	187.484,2	12.328,7		175.155,5
Resultados Líquidos	31.568,3	103.514,8	103.505,3	31.558,8
<b>TOTAIS</b>	<b>0,0</b>	<b>116.056,5</b>	<b>116.056,5</b>	<b>0,0</b>

Fonte: CSS/97

Elaborou-se, também, o seguinte quadro síntese, que espelha a realidade do “Diário-Razão Consolidação” e que partindo do “agregado final” chega aos valores consolidados.

### AJUSTAMENTOS FORMALIZADOS POR VERBETES DE LANÇAMENTO

(em milhares de contos)

RUBRICAS	VALORES AGREGADOS	DÉBITOS	CRÉDITOS	VALORES CONSOLIDADOS
Activo	729.915,2	-	7.743,6	722.171,6
Passivo	524.566,9	405.774,3	-	118.792,6
Situação Líquida:	205.348,3	3.353.477,0	3.751.507,7	603.379,0
Reservas	(1.366,0)	15.922,8	585.188,5	567.899,7
Resultados Transitado	175.155,5	175.155,5		0,0
Resultados Líquidos	31.558,8	3.162.398,7	3.166.319,2	35.479,3
<b>TOTAIS</b>	<b>0,0</b>	<b>3.759.251,3</b>	<b>3.759.251,3</b>	<b>0,0</b>

Fonte: CSS/97

Com base nos dados anteriores pode comentar-se o seguinte:

- ◆ É evidente que a extensão dos ajustamentos concretizados é incomparavelmente superior no segundo caso, embora este esteja significativamente empolado pelos débitos e créditos em “Resultados líquidos”, os quais são, na sua maior parte, artificiais, como resultante, pura e simplesmente, do “software” utilizado, quanto aos movimentos da rubrica “Compensação financeira”;
- ◆ Abstraindo desse aspecto, o movimento mais importante continua a ser a transferência do saldo da rubrica “IGF – Contribuições e Adicionais” para “Reserva Geral do Sistema”, que em 1997 representou cerca de 394,8 milhões de contos, com efeitos igualmente em termos de redução do passivo;
- ◆ O movimento anterior conjugado com a transferência de “Resultados transitados” para a mesma reserva permitiu que esta apresentasse um valor final de 567,9 milhões de contos, tendo partido de um valor negativo;

- ◆ Os movimentos sem verbete, os quais, de modo geral, traduzem anomalias verificadas pelo IGFSS nas contas parcelares, que são corrigidas para efeitos de consolidação<sup>1</sup>, representaram, no seu conjunto, cerca de 116 milhões de contos;
- ◆ Um dos seus movimentos mais significativos foi igualmente a transferência de “Resultados transitados” para “Reserva Geral do Sistema”, que neste caso representou apenas 12,3 milhões de contos;
- ◆ A maior parte dos movimentos sem verbete corresponde a anomalias detectadas na DRL, na generalidade dizendo respeito a valores que se compensam a débito e a crédito no seu interior e que, portanto, não afectam o resultado apurado.

### 13.4.2 – Activo, Passivo e Situação Líquida

O quadro seguinte, de acordo com os Balanços, espelha os valores contabilísticos do Activo (líquido), do Passivo e da Situação Líquida, relativamente ao período 1995/97:

(em milhares de contos)

Rubrica	1995 <sup>(1)</sup>	1996 <sup>(2)</sup>	1997 <sup>(2)</sup>	1996/1997	
				V. absoluto	%
Activo	596.467,6	700.666,3	722.171,6	21.505,3	3,1
Passivo	223.415,3	130.119,8	118.792,6	(11.327,2)	(8,7)
Situação Líquida	373.052,3	570.546,5	603.379,0	32.832,5	5,8

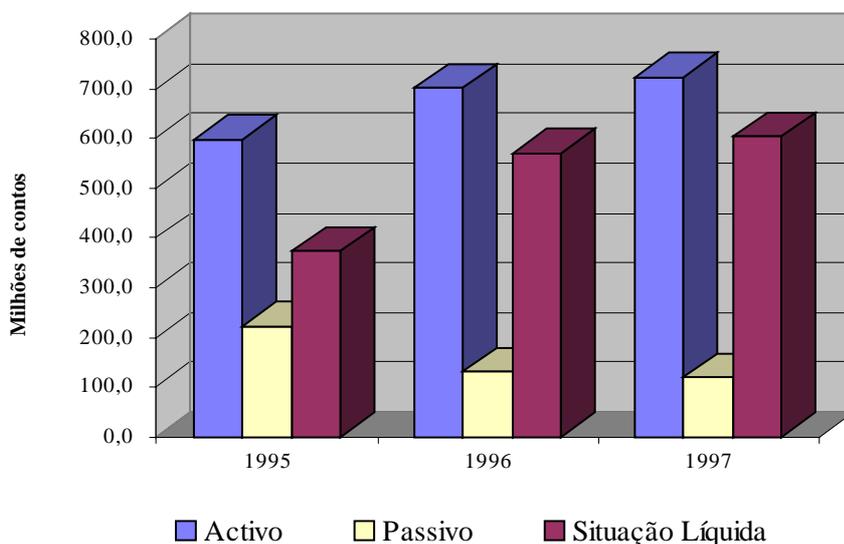
<sup>(1)</sup> Incluindo Caixas não articuladas

<sup>(2)</sup> Excluindo Caixas não articuladas

Fonte: CSS/95, CSS/96 e CSS/97

Representando os valores anteriores de um modo gráfico:

<sup>1</sup> Em princípio, passíveis de correcção nessas contas apenas no exercício seguinte.



A evolução, de 1996 para 1997, do **Activo Líquido**, traduziu-se num aumento de cerca de 21,5 milhões de contos, ou seja, de apenas 3,1%, tendo em atenção o acréscimo significativo no período de 1995 a 1997 (125,7 milhões de contos).

O **Passivo** registou uma evolução paralela, embora em sentido contrário, pois, no período 1996/97, decresceu cerca de 11,3 milhões de contos, quando, no período transacto, o decréscimo tinha sido um pouco superior a 93 milhões de contos.

Como resultante directa das variações anteriores, a **Situação Líquida** denotou uma variação positiva pouco significativa, no período 1996/97, ou seja, 5,8 % em valores relativos e 32,8 milhões de contos em valores absolutos. De 1995 para 1997, esta variação atingiu os 230 milhões de contos, que representaram cerca de 61,6 %.

Na sequência das considerações tecidas sobre a rubrica de consolidação "IGF C/Contribuições e Adicionais", deve referir-se que os valores do Activo (contribuições em dívida) e a Situação Líquida (Reserva Geral do Sistema) reflectem parcialmente as dívidas de contribuintes que se possam considerar como incobráveis e estão, por isso, empolados.

### 13.4.2.1 – Composição do Activo

O quadro seguinte desenvolve a composição do Activo com referência ao Balanço ora em análise:

(em milhares de contos)

Rubricas	Activo bruto	Provisões	Amortizações	Activo líquido	%
Disponibilidades	216.758,7			216.758,7	30,0
Créditos a curto prazo	467.907,5	4,7		467.902,8	64,8
Existências	126,6			126,6	0,0
Créditos a médio e longo prazo	185,6			185,6	0,0
Imobilizações financeiras	2.717,1	71,3		2.645,8	0,4
Imobilizações corpóreas	47.268,4		18.774,0	28.494,4	3,9
Imobilizações incorpóreas	36,7		36,7	0,0	0,0
Imobilizações em curso	4.897,7			4.897,7	0,7
Custos antecipados	1.160,1			1.160,1	0,2
<b>Totais</b>	<b>741.058,4</b>	<b>76,0</b>	<b>18.810,7</b>	<b>722.171,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CSS/97

Os "Créditos a curto prazo", cujas rubricas mais significativas dizem respeito aos contribuintes devedores, constituem-se como o elemento mais importante do Activo, pois representavam, em termos líquidos, no final de 1997, 64,8 % do seu total, atingindo cerca de 467,9 milhões de contos num total de 722,2 milhões de contos.

Seguem-se as disponibilidades e o imobilizado corpóreo, respectivamente com valores de 216,8 milhões de contos e 28,5 milhões de contos (líquido de amortizações), representando proporções do total do Activo Líquido, respectivamente de 30,0 % e 3,9 %.

As restantes componentes, no seu conjunto, atingem cerca de 9,0 milhões de contos e constituem 1,3% do total do Activo Líquido<sup>1</sup>.

O quadro que a seguir se apresenta procura demonstrar a evolução sofrida entre 1996/97, no que se refere aos grupos e classes que interagem na composição do Activo (líquido):

<sup>1</sup> Deve notar-se que os "créditos a médio e longo prazo", na rubrica "Outros Empréstimos Concedidos", foram movimentados em 80 mil contos relativamente a um novo subsídio reembolsável concedido à Fundação Abreu Callado, duplicando o valor em débito ao sistema por parte desta instituição. O subsídio anterior tinha sido inscrito na rubrica "Outros devedores" o que revela inconsistência quanto ao tratamento contabilístico destas operações.



### EVOLUÇÃO DO ACTIVO POR GRUPOS PATRIMONIAIS

(em milhares de contos)

Rubrica	1996	1997	1996/1997	
			V. absoluto	%
Activo	700.666,3	722.171,7	21.505,4	3,1
Disponibilidades	202.179,9	216.758,7	14.578,8	7,2
Créditos a curto prazo	464.359,6	467.902,8	3.543,2	0,8
Existências	133,2	126,6	(6,6)	(5,0)
Créditos a médio e longo prazos	164,7	185,6	20,9	12,7
Imobilizações financeiras	2.101,9	2.645,8	543,9	25,9
Imobilizações corpóreas	26.558,8	28.494,4	1.935,6	7,3
Imobilizações incorpóreas	3,7	0,0	(3,7)	(100,0)
Imobilizações em curso	4.142,3	4.897,7	755,4	18,2
Custos antecipados	1.022,2	1.160,1	137,9	13,5

Fonte:CSS/96 e CSS/97

O gráfico que segue compara, quanto aos exercícios de 1996 e 1997, a posição dos créditos a curto prazo, seguido das disponibilidades e do conjunto das rubricas de imobilizações.

#### **Erro! Ligação inválida.**

Em valores absolutos merece destaque o crescimento das disponibilidades, cerca de 14,6 milhões de contos, bastante inferior, no entanto, ao significativo aumento verificado entre 1995 e 1996 (cerca de 110,4 milhões de contos). Apesar disso, a evolução das disponibilidades justifica, embora em proporção menos acentuada que no período transacto, a evolução total do próprio Activo, ou seja, cerca de 21,5 milhões de contos.

Os créditos de curto prazo evidenciaram um crescimento moderado de apenas 3,5 milhões de contos, tendo em atenção o peso deste componente do Activo, o que representa menos 10 milhões de contos quando em cotejo com o período imediatamente anterior.

### 13.4.2.2 – Composição do Passivo

Tendo em atenção os Balanços de 1995, 1996 e 1997, a evolução dos dois grupos patrimoniais em que se decompõe o Passivo, débitos a curto prazo e proveitos antecipados, foi a seguinte:

(em milhares de contos)

Rubricas	1995(1)	1996(2)	1997(2)	1996/97	
				V. absoluto	%
Passivo	223.415,3	130.119,8	118.792,6	(11.327,2)	(8,7)
Débitos de curto prazo	223.391,9	110.114,9	118.759,6	8.644,7	7,9
Proveitos antecipados	23,4	20.004,9	33,0	(19.971,9)	(99,8)

(1) Incluindo Caixas não articuladas

(2) Excluindo Caixas não articuladas

Fonte: IGFSS

Conforme já assinalado no Parecer de 1996, é de realçar, quanto à rubrica “*Proveitos antecipados*”, a respectiva expressão no Balanço de 1996, ou seja, cerca de 20 milhões de contos, facto que está ligado a projectos de formação profissional em relação aos quais o apoio do FSE não se concretizou, bem como à compensação por despesas cambiais de operações envolvendo o mesmo FSE, tendo sido os custos correlativos integralmente assumidos pelo Estado. Esta situação foi resolvida por via de negociação directa entre o DAFSE e a Direcção-Geral do Tesouro e a respectiva regularização operou-se em 1997.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução de 1996 para 1997 no que respeita às principais rubricas do Passivo, incluindo, portanto, os proveitos antecipados e a desagregação dos débitos a curto prazo, hierarquizados por ordem de importância quanto a 1997:

#### Erro! Ligação inválida.

Em primeira análise pode inferir-se que, apesar do decréscimo do valor contabilístico do Passivo, cerca de 11,3 milhões, ou seja, (-) 8,7 %, não existe um padrão típico de evolução no que respeita às diversas rubricas englobadas.

**Das 4 rubricas cuja expressão ultrapassava, no final de 1996, 20 milhões de contos**, apenas se mantém acima deste limite “*Credores por financiamentos e contribuições – Organismos estrangeiros*”, que diz respeito a transferências de origem externa que até final do exercício não tinham sido utilizadas.

Tendo já sido referido o que se passou com os “Proveitos Antecipados”, restam neste conjunto as rubricas “*Transferências – Dotação orçamental – Outros sectores – Para financiamento de despesas de capital – Acções de formação profissional*” e “*Contribuintes – saldos credores*”.

Quanto à primeira, que se refere a acções de formação profissional a pagar nos anos seguintes, a sua evolução implicou uma redução do Passivo em quase 16 milhões de contos.



Merece realce a perda de posição dos saldos credores de contribuintes em cerca de 4 milhões de contos, parecendo indiciar alguns resultados na resolução deste problema, que, como tem vindo a ser apontado ao longo de vários Pareceres anteriores, estava a ter uma tendência para a subida.

Por outro lado, em 1997, apenas a rubrica “*Credores por financiamento e participações – Outros*” cresceu a ponto de atingir este limite, pois em termos absolutos aumentou cerca de 14,9 milhões de contos, como reflexo dos saldos não utilizados quanto ao “Rendimento Mínimo Garantido” e ao “Projecto Ser Criança”.

**Quanto às rubricas que em 1996 e 1997 não atingiram os 20 milhões de contos**, destacam-se “*Prestações sociais a pagar*”, “*Transferências – Dotação orçamental – Outros sectores*”, “*PIDDAC – valores a pagar*” e “*Outros credores*”.

Qualquer destas rubricas viu os respectivos saldos incrementados para valores entre os 6 e os 17 milhões de contos. Refira-se que a rubrica “Outros credores”, a exemplo de anos anteriores, é objecto, mais adiante, de análise autónoma.

### 13.4.2.3 – Composição da Situação Líquida

O quadro seguinte explicita a composição da Situação Líquida, de acordo com as rubricas inscritas no Balanço em “Reservas” e “Resultados Líquidos”:

**Erro! Ligação inválida.**

Evidencia-se, assim, a tendência, já verificada em anos anteriores, de um crescimento da Situação Líquida, a qual, de 1996 para 1997 aumentou cerca de 32,8 milhares de contos, movimento explicado pela conjugação do reforço da Reserva Geral do Sistema em cerca de 174 milhões de contos, mas afectado pela diminuição dos Resultados Líquidos, (-) 141,6 milhões de contos.

Assim, os Resultados Líquidos ficaram aquém do demonstrado no período antecedente, passando de 177,1 milhões de contos para 35,5 milhões de contos, pois, apesar da duplicação dos Resultados Correntes do Exercício (de 54,6 milhões de contos para 110,8 milhões de contos), esta foi totalmente absorvida pela diminuição dos “Resultados do Exercício Anterior”, que, apresentando um saldo positivo em 1996, de 118,0 milhões de contos, evoluíram para uma situação negativa no exercício ora em apreço, ou seja (-) 79,8 milhões de contos.

Recorde-se que a rubrica “Resultados do Exercício Anterior”, estava, em 1996, sobrevalorizada pelo valor da anulação do empréstimo de 118,0 milhões de contos, contraído junto da DGT em 1994.

### 13.4.3 – Disponibilidades

O quadro que segue apresenta a distribuição e evolução das disponibilidades financeiras nos anos de 1996 e 1997:

## EVOLUÇÃO DAS DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1996/97	
			V. absoluto	%
Caixa	415,0	440,1	25,1	6,0
Depósitos à ordem	71.635,4	48.300,0	(23.335,4)	(32,6)
Depósitos a prazo	45.625,9	97.097,9	51.472,0	112,8
Títulos negociáveis	83.489,7	65.156,0	(18.333,7)	(22,0)
Outras aplicações de tesouraria	0,0	5.000,0	5.000,0	100,0
Contribuições e adicionais	1.014,0	764,7	(249,3)	(24,6)
<b>Totais</b>	<b>202.180,0</b>	<b>216.758,7</b>	<b>14.578,7</b>	<b>7,2</b>

Fonte: CSS/96 e CSS/97

Verificou-se uma certa estabilização das disponibilidades totais do sistema, em contraste com o período imediatamente antecedente, no qual tinham registado um acréscimo superior a 110 milhões de contos.

De qualquer modo aumentaram cerca de 14,6 milhões de contos, ou seja, 7,2 %, apesar da transferência extraordinária de 100 milhões de contos efectuada em benefício do FEFSS.

A instituição detentora da maior parte das disponibilidades continua a ser o IGFSS, que atingiu em 1997 cerca de 90,7% (87,4% em 1996). O gráfico que segue apresenta com clareza este padrão de distribuição:

**Erro! Ligação inválida.**

No entanto, quanto ao saldo de “Caixa” a distribuição diverge do conjunto e das restantes rubricas, na medida em que a Direcção Regional de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores apresentava um valor superior a 350.000 contos, facto que motivou um pedido de explicações.

Assim, de acordo com o Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da referida Direcção Regional “o elevado valor do saldo em causa é motivado pela existência de saldos de tesouraria – Fundos de Maneio em cada um dos serviços desconcentrados dos Centros de Prestações Pecuniárias. A este valor acrescem os valores em caixa nas mesmas tesourarias derivados dos pagamentos de contribuições efectuados no último dia útil do ano”. Ainda de acordo com o mesmo documento, nos Açores existem três Centros de Prestações Pecuniárias aos quais se encontra atribuído um fundo de maneio permanente.

A informação em questão refere, no entanto, que os valores em causa na sua esmagadora maioria pertencem ao Instituto de Gestão de Regimes da Segurança Social (351.960.854\$60), em contraposição aos valores detidos pelo Centro de Gestão Financeira (22.749\$20). O primeiro valor está por sua vez concentrado no Centro de Prestações Pecuniárias de Ponta Delgada, por valores próximos dos mesmos 350.000 contos, pelo que a resposta em questão não se afigura elucidativa.

**13.4.4 – Créditos a curto prazo**



Conforme referido no ponto 13.4.1.1, esta rubrica representa uma proporção substancial do Activo (líquido) do sistema (64,8 %), com especial realce para o conjunto de rubricas que dizem respeito a dívidas de contribuintes, que, no Balanço de 1997, atingem o valor (líquido de provisões) de cerca de 389,8 milhões de contos, ou seja, 56,4 % do Activo (líquido).

De 1996 para 1997 os créditos a curto prazo apenas aumentaram cerca de 3,5 milhões de contos, o que poderá indiciar algum resultado no esforço de recuperação das dívidas ao sistema.

Mas, o referido incremento aconteceu paralelamente à perda de posição relativa quando em cotejo com o Activo Bruto total, conforme quadro que segue:

(em milhares de contos)

Anos	Créditos de curto prazo/ /Total do activo bruto	%
1997	$\frac{467.907,5}{741.058,4}$	63,1
1996	$\frac{464.364,4}{717.011,2}$	64,8

Como se constata, verificou-se uma ligeira perda de posição, a qual apresenta valores semelhantes aos apurados em termos de Activo líquido de amortizações e provisões, dado o reduzido valor destas rubricas.

Destrinçando, quanto aos valores anteriores, os créditos respeitantes a dívidas de contribuintes e devedores de outra natureza, apresenta-se a seguinte situação e evolução:

(em milhares de contos)

Dívidas	1996	1997	Varição 1996/97
Contribuintes	395.322,2	389.758,2	(1,4)
Devedores	69.042,2	78.149,3	13,2
<b>Totais</b>	<b>464.364,4</b>	<b>467.907,5</b>	<b>0,8</b>

Os valores apurados confirmam a importância das contribuições em dívida, mas evidenciam, igualmente, quanto aos restantes devedores, um montante relativamente importante, o qual sofreu, de 1996 para 1997, um incremento substancial, ou seja, mais 13,2 %.

Para a relativa estagnação do total dos créditos detidos pelo sistema contribuiu, assim, a diminuição absoluta e relativa da dívida de contribuintes, em relação à qual convém determinar a respectiva sustentação e perspectivas futuras, tema que se desenvolverá, como vem sendo norma a nível de Parecer, em capítulo autónomo.

Subsiste o problema, que vem sendo apontado em Pareceres anteriores, das demonstrações financeiras englobadas nas CSS não reflectirem qualquer estimativa sobre o grau de cobrabilidade dos créditos a curto prazo, por via de um adequado provisionamento, o que afecta, de forma expressiva, a transparência e clareza das contas finais, podendo contribuir para a eventual realização de análises desvirtuadoras.

### 13.4.5 – Créditos a médio e longo prazos

As rubricas incluídas neste conjunto têm uma expressão reduzida no conjunto do Activo, tendo o IGFSS como principal titular, ou seja, "Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092" e "Outros empréstimos concedidos", como se pode avaliar pelo quadro que segue:

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997
Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092	36,4	17,5
Outros empréstimos concedidos	128,2	168,1
<b>TOTAIS</b>	<b>164,6</b>	<b>185,6</b>

Fonte: CSS/96, CSS/97

### 13.4.6 – Imobilizações financeiras

Esta rubrica tem igualmente uma expressão reduzida desde a criação do FEFSS, facto que afastou do IGFSS a gestão das aplicações financeiras de médio e longo prazos do sistema. Acresce que, ao retirar os valores patrimoniais relativos às caixas não articuladas, a CSS deixou de contar com os títulos detidos pela Caixa dos Advogados e Solicitadores, que, em 1996, ascendiam a cerca de 6,1 milhões de contos.

Os valores remanescentes e respectiva evolução de 1996 para 1997, sintetizam-se no quadro que segue:

**Erro! Ligação inválida.**

No que respeita à rubrica “**Obrigações e outros títulos**”, a sua quase totalidade era, no final do exercício de 1997, detida pelo IGFSS (1.608,5 milhares de contos) ou gerida por este, embora titulada pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (1.094,8).

### 13.4.7 – Outras Imobilizações

De acordo com o Balanço de 1997, as restantes rubricas do activo imobilizado apresentavam os saldos constantes do quadro que segue:

**Erro! Ligação inválida.**

Os elementos patrimoniais mais significativos dizem respeito ao valor contabilístico do património imobiliário da segurança social, que corresponde ao conjunto das rubricas "Terrenos e Recursos



Naturais" e "Edifícios e Outras Construções", com o valor bruto de cerca de 23,2 milhões de contos (abstraindo, no entanto, do valor que lhes corresponde na rubrica "Obras em Curso").

Segue-se os equipamentos administrativos (22,2 milhares de contos), com a diferença que a obsolescência conferida pela passagem do tempo joga de forma diversa num caso e noutro, conduzindo a que o património imobiliário se encontre seguramente subavaliado em termos contabilísticos, presumindo-se que uma reavaliação destes activos poderia contribuir para uma imagem mais verdadeira e apropriada do activo, do que a fornecida pelo Balanço da Segurança Social.

O quadro seguinte apresenta as mesmas rubricas contabilísticas (líquidas de amortizações e reintegrações), em termos de evolução de 1996 para 1997:

(em milhares de contos)

RUBRICAS	1996	1997	1996/97	
			V.Absoluto	%
Imobilizações corpóreas	26.558,8	28.494,4	1.935,6	6,8
Terrenos e recursos naturais	846,7	846,8	0,1	0,0
Edifícios e outras construções	19.888,7	20.776,7	888,0	4,3
Material de transporte	285,1	425,4	140,3	33,0
Equipamento adm. soc. mob. div.	5.435,8	6.318,8	883,0	14,0
Outras imobilizações corpóreas	102,5	126,7	24,2	19,1
Imobilizações incorpóreas	3,7	0,0	(3,7)	(100,0)
Imobilizações em curso	4.142,3	4.897,7	755,4	15,4
Obras em curso	4.065,3	4.812,3	747,0	15,5
Imobilizações, c/adiantamentos	77,0	85,4	8,4	9,8
Custos antecipados	1.022,2	1.160,0	137,8	11,9
Despesas antecipadas	1,9	2,0	0,1	5,0
Custos plurienais	1020,3	1.158,0	137,7	11,9
<b>TOTAIS</b>	<b>31.727,0</b>	<b>34.552,1</b>	<b>2.825,1</b>	<b>8,2</b>

Fonte: CSS/96, CSS/97

Registou-se um acréscimo deste conjunto de rubricas de cerca de 8,2 %, superior ao verificado no período transacto (3,9 %), repartido, em valores absolutos, maioritariamente por três rubricas: "Edifícios e outras construções", "Equipamento administrativo" e "Obras em curso".

No que respeita ao primeiro caso, que constitui a parcela essencial do património imobiliário, merece destaque, aliás na sequência do referido no Parecer de 1996 e apesar da alienação de bens imobiliários que tem vindo a ser efectuada ao longo dos anos e cujo produto líquido reverte a favor do FEFSS, continuar a registar-se aumentos no valor contabilístico dos imóveis titulados pelo sistema. Assim, de 1996 para 1997, a rubrica "Edifícios e outras construções" registou um incremento de cerca de 4,3 %, ao passar de 19,9 para 20,8 milhões de contos.

### 13.4.8 – Reservas

Conforme atrás referido no ponto 13.4.1.3, as reservas, a exemplo de exercícios anteriores, mas a ritmo relativamente superior, viram incrementado o seu valor contabilístico, o qual foi, de 1996 para 1997, de cerca de 44,3 %, passando de 393,4 milhões de contos para 567,9 milhões de contos.

Esta evolução é quase exclusivamente devida à evolução da “Reserva Geral do Sistema”, a qual cresceu, no mesmo período, a uma taxa ligeiramente superior, ou seja, cerca de 51,1 %, atingindo em 1997 o valor de 512,8 milhões de contos.

Nota-se um ligeiro crescimento do saldo das “Reservas especiais”, 3,8 %, e a estagnação das “Reservas para extinção de empréstimos” e “Reservas matemáticas”, cuja expressão neste conjunto é manifestamente minoritária. Por outro lado, a CSS/97 omite a rubrica “Reserva de reavaliação de imobilizações”, na medida em que diz exclusivamente respeito às Caixas não articuladas.

#### 13.4.8.1 – Reserva Geral do Sistema

Conforme define o PCISS, a rubrica "5.01- Reserva Geral do Sistema" (RGS) "representa a situação líquida resultante da actividade do sector, excluindo as reservas afectas a determinados fins e os resultados transitados e do exercício".

Esta reserva, como atrás foi referido, registou, de 1996 para 1997, um incremento notável, o qual, para uma melhor análise, obriga à desagregação desta rubrica de acordo com as situações que conduzem, por regra, à sua movimentação.

De acordo com as operações de consolidação efectuadas pelo IGFSS, essa desagregação pode ser efectuada como segue:

- a) Somatório dos saldos da rubrica "Reserva Geral do Sistema", apresentados nas contas individuais das ISS, com integração do resultado líquido do exercício transacto, que representa assim a agregação dos "capitais" das instituições do sistema;
- b) Saldo consolidado da rubrica do Passivo "IGF-C/Contribuições e Adicionais", o qual reflecte, de acordo com as regras do PCISS, o valor contabilístico dos saldos da dívida de contribuintes;
- c) Saldo consolidado da rubrica "Transferências - Dotação orçamental - Sector da Segurança Social para financiamento de despesas de capital - PIDDAC", de modo a fazer repercutir no "capital" o valor dos investimentos efectuados no exercício;
- d) Saldo consolidado de outras "regularizações de consolidação".

O quadro seguinte procura expressar a evolução, entre 1996 e 1997, das vertentes apontadas:



(em milhares de contos)

Componentes da RGS	1996	1997	Variação	
			Absoluta	%
RGS - ISS	(48.373,7)	129.769,7	178.143,4	368,3
IGF-C/Contribuições e Adicionais	398.220,7	394.780,9	(3.439,8)	(0,9)
PIDDAC	49,9	(670,7)	(720,6)	(1.444,1)
Outras Regularizações	(10.137,3)	(11.030,8)	(893,5)	(8,8)
<b>Totais</b>	<b>339.759,6</b>	<b>512.849,1</b>	<b>173.089,5</b>	<b>50,9</b>

Fonte: Relatórios sobre a CSS (1995 a 1997)

Continua a verificar-se que o saldo da rubrica "IGF-C/Contribuições e Adicionais", que espelha o peso no "capital" do sistema da situação das dívidas de contribuintes, é a principal componente desta reserva, pois apesar da sua relativa estagnação, ainda representa um montante próximo dos 400 milhões de contos, cujo valor "real" depende do grau de incobrabilidade da dívida que lhe está subjacente.

A agregação dos saldos apresentados pela RGS nos balanços das instituições que compõem o universo do sistema de Segurança Social, cujo valor contabilístico se tem vindo a apresentar negativo desde 1993, inverteu essa tendência em 1997, ao acusar quase 130 milhões de contos contra (-) 48 milhões no final de 1996. Este facto explica-se pelos saldos positivos apresentados nos últimos anos, traduzindo-se, neste exercício, pela transferência, já atrás referida, dos saldos da rubrica "Resultados transitados" para a rubrica ora em questão.

#### 13.4.8.2 – Reservas especiais

Estas reservas ou fundos derivam, de um modo geral, de situações herdadas do antigo sistema, constituído por Caixas de Previdência, as quais têm vindo a ser mantidas e enquadradas pela Lei de Bases da Segurança Social, sendo geridas em boa parte pelo IGFSS, em grande medida na proporção da progressiva integração dessas instituições.

Este tema tem merecido em anteriores Pareceres um relativo desenvolvimento, que não se justifica manter, na medida em que a respectiva situação tem permanecido praticamente inalterável ao longo dos anos, sendo apenas de referir, também aqui, quanto ao exercício de 1997, o efeito da omissão das caixas não articuladas.

Como digno de nota deve reiterar-se a constatação de que esta rubrica continua a abranger, no entanto, situações que não se enquadram na referida tipificação, como é o caso da denominada Reserva para Prevenção e Reabilitação de Deficientes, o Fundo de Garantia e Actualização de Pensões e os fluxos financeiros ligados à Caixa de Previdência dos Ferroviários<sup>1</sup>. Por outro lado, engloba casos que não se deveriam qualificar como reservas, quer pela sua própria natureza, quer pelo facto de constituírem até fontes de responsabilidades reais e potenciais para o sistema.

<sup>1</sup> Passam por aqui as transferências do OE para cobertura das despesas e as próprias despesas associadas a esta situação especial.

Verifica-se, de modo geral, que os saldos das reservas correspondem ao valor atribuído pelo IGFSS às diversas sub-rubricas de "Aplicação de Resultados"<sup>1</sup>, pois o saldo entre as receitas e despesas é imputado à Situação Líquida, na sua componente "Reservas Especiais", no próprio ano em que se produz, o que equivale tecnicamente a uma antecipação da "distribuição" desses resultados.

Como caso particular quanto a esta situação, há que referir o saldo da Reserva para Prevenção e Reabilitação de Deficientes, que, conforme legislação em vigor, beneficia dos montantes recebidos das apostas mútuas, que têm vindo a ser aplicados pelo IGFSS, sob a forma de subsídios eventuais a estabelecimentos e instituições que prossigam acções no domínio da prevenção e reabilitação de deficientes. O IGFSS contabiliza as verbas não utilizadas como se de uma reserva especial se tratasse, constituindo assim um saldo, o qual não pode, dada a sua natureza, originar qualquer aplicação de resultados.

### 13.5 – Dívidas à Segurança Social

Como atrás foi referido (pontos 13.4.1.1 e 13.4.3), a parcela mais significativa do Activo do sistema são os “créditos a curto prazo”, com predomínio para os créditos sobre contribuintes, mas também abrangendo outras situações que, embora de menor extensão, assumem uma relevância financeira que não pode deixar de merecer atenção.

Por outro lado, há que referir que o sistema se considera credor do Estado por força do incumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, facto que tem sido sistematicamente focado em anteriores Pareceres.

Em conformidade, a exposição que segue, detendo-se mais e em maior profundidade sobre a dívida resultante de contribuições, contempla as seguintes áreas:

- ◆ Dívida do Estado;
- ◆ Dívida relativa a contribuições;
- ◆ Outras situações.

#### 13.5.1 – Dívida do Estado

Sobre este assunto existem diversas correntes de opinião, que vão desde a discordância sobre a existência da própria dívida, até às que, assumindo-a, divergem quanto ao momento em que se inicia a responsabilidade do Estado no financiamento dos regimes não contributivos e equiparados e acção social, isto é, a partir da publicação do Decreto-Lei n.º 461/75<sup>2</sup>, de 25 de Agosto, ou somente a partir da entrada em vigor da LBSS (Lei 28/84, de 14 de Agosto), com acréscimo dos encargos resultantes do Decreto-Lei n.º 401/86<sup>3</sup>, de 2 de Dezembro<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Veja-se, na CSS/97, “Demonstração de Resultados Líquidos”.

<sup>2</sup> Alegadamente, este diploma implicou para o OE, nomeadamente, a cobertura dos encargos com pensões dos trabalhadores rurais e financiamento do défice do regime especial dos trabalhadores agrícolas.

<sup>3</sup> Encargos relativos ao RESSAA.

<sup>4</sup> Para mais desenvolvimentos, veja-se *Livro Branco da Segurança Social*, Dezembro de 1997, pág. 245 e segs..



A postura do Tribunal, que se pode considerar uma variante desta última tese (veja-se, designadamente, os Pareceres relativos a 1993 e 1994), tem vindo a manter-se uniforme ao longo de vários Pareceres, pelo que a dívida acumulada do Estado, correspondente ao período entre 1987 (ano seguinte ao da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 401/86) e 1994 ascenderia a 721,6 milhões de contos, em valores nominais<sup>1</sup>. Responsáveis institucionais, nomeadamente através do Acordo de Concertação Estratégica 1996/1999, subscrito pelo XIII Governo Constitucional e parceiros sociais, aderiram também à tese da existência da dívida ao estabelecerem “a compensação gradual pelo Orçamento do Estado dos anos de incumprimento da Lei de Bases em relação ao financiamento do sistema, sem prejuízo dos objectivos de equilíbrio orçamental”.

Ora, se, por um lado, a política de contra ciclo seguida no passado pelo poder político, quanto ao relacionamento entre o OE e o OSS, explica em boa parte este problema, por outro lado, ao aferir as respectivas consequências, que se traduzem na situação actual e principalmente nas perspectivas futuras quanto às compensações em causa, é óbvio que estas têm como limite a capacidade financeira do Estado, constrangimento que já não se aplica ao financiamento normal do sistema, mesmo que em sentido restrito, isto é, com aplicação aos regimes que, pela sua lógica de financiamento, requerem o financiamento do Estado.

### 13.5.2 – Dívida relativa a contribuições

Como se referiu em 13.4.4, as contribuições em dívida relevadas em termos contabilísticos como saldos integrantes do Activo no Balanço de 1997 remontavam a cerca de 390 milhões de contos.

Como complemento indispensável, não pode deixar de referir-se que, do lado do Passivo, os contribuintes credores continuavam a ter uma expressão significativa, apesar de, conforme citado em 13.4.2.2, se ter registado uma quebra no respectivo saldo (de 20,6 para 16,6 milhões de contos) entre 1996 e 1997.

A dívida à segurança social encontra-se relevada na CSS, em termos brutos, pelo seu valor histórico, com excepção das dívidas em acordo, cujos valores são consolidados do capital e juros de mora debitados.

A importância que tem sido dedicada a este assunto, quer a nível de opinião pública, quer por parte de responsáveis a vários níveis, tem sido justificada, não só, pela sua expressão financeira como por uma certa imagem de degradação progressiva da situação no terreno.

Consequentemente, tem merecido igualmente a atenção das instituições de fiscalização e controlo de nível superior do Estado, tanto de carácter interno, como seja a Inspeção Geral de Finanças, como externo, por parte do Tribunal de Contas, neste último caso, não só em sede de Pareceres, como em recente auditoria específica.

Para além da questão essencial da cobrabilidade da dívida contabilística, existe ainda o problema da “dívida potencial”, ou seja, a que presumivelmente resulta de fugas e omissões praticadas pelos agentes económicos, nomeadamente empresas e contribuintes em geral, que pode de certo modo

---

<sup>1</sup> Tribunal de Contas, *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1994*, Vol. II, pág. 523.  
A Comissão do Livro Branco da Segurança Social, usando o deflactor implícito no PIB, estima, no entanto, essa dívida em cerca de 1900 milhões de contos – ob. cit., pág. 246.

avaliar-se ao correlacionar a evolução dos índices macro-económicos do País com a evolução das contribuições declaradas e cobradas.

Esta última “dívida” não é objecto de qualquer comentário neste Parecer, dado que a presente análise assenta essencialmente nos valores expressos pelas demonstrações financeiras das CSS, complementadas por dados e informações recolhidas principalmente junto dos serviços especializados do IGFSS.

Assim, após breve referência à auditoria do Tribunal de Contas recentemente concluída na área do controlo da dívida, o Parecer nesta parte fará, em primeiro lugar, uma análise da evolução dos saldos contabilísticos das dívidas relativas a contribuições no quinquénio 1993-1997. Passa-se, em seguida, à descrição do universo dos contribuintes e beneficiários, situando aí os contribuintes devedores. Opera-se, depois, a desagregação dos valores em dívida e dos movimentos de contribuições declaradas e cobradas, segundo determinados critérios, para, a terminar, tentar-se apurar a eficácia das principais medidas adoptadas no combate à dívida, aferida em termos de receita obtida em 1997.

### **13.5.2.1 – Auditoria do Tribunal de Contas**

A área dos “Sistemas de Controlo e Cobrança das Contribuições para a Segurança Social” foi objecto de uma recente auditoria do Tribunal de Contas, que conduziu ao Relatório n.º 28/98, de Outubro de 1998, que, naturalmente, se direccionou para a situação existente no ano anterior, objecto deste Parecer, razão por que se retomam aqui os aspectos fundamentais do diagnóstico efectuado.

Assim, em primeiro lugar, numa abordagem genérica, reconhecia-se aí um esforço legislativo apreciável mas que não estava a ser posto em prática por duas ordens de razões:

- ◆ Multiplicidade, dispersão e falta de coesão dos diplomas em causa, bem como dificuldade em fixar o respectivo sentido, dada a superveniência de novas medidas sem a revogação de outras anteriores e que o deveriam ter sido;
- ◆ Escassez e indisponibilidade de meios humanos nos serviços, para pôr em prática as medidas adoptadas.

Mais concretamente, merecem realce os seguintes pontos, em termos de diagnóstico da situação:

- ◆ Havia uma implantação incipiente dos serviços de auditoria interna, previstos no Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Julho;
- ◆ Verificaram-se significativos estrangulamentos a nível dos recursos humanos disponíveis, não só intrinsecamente, como quanto ao respectivo enquadramento organizacional, que tem revelado dificuldades de adaptação à evolução do sistema, não só em termos quantitativos (maior número de beneficiários, utentes e contribuintes), como em termos qualitativos (maior diversidade e complexidade das tarefas a desempenhar, como consequência do aparecimento de novas prestações sociais, como pelas alterações das regras de jogo quanto às prevaletentes);
- ◆ O tratamento informático, que tem subjacente um elevado volume de informação, não foi concebido de uma forma integrada, constituindo um importante factor de desarticulação do sistema;



- ◆ De um modo geral, o sistema é pesado, envolvendo inúmeros circuitos burocráticos e grande volume de documentação e informação, acrescendo que os impressos utilizados nem sempre obedecem aos modelos normalizados e são muitas vezes incorrectamente preenchidos;
- ◆ A intervenção das instituições de crédito no processo de recepção das folhas de remunerações e recebimento de contribuições nem sempre é executada correctamente, contribuindo para aumentar a ineficiência do sistema;
- ◆ As contas-correntes não estão actualizadas, são de difícil consulta e não são analisadas sistematicamente, apresentando, por outro lado, deficiências como sejam a não inserção dos seguintes elementos que seriam de grande utilidade em termos de gestão e controlo:
  - ◇ Situação do contribuinte (ex.: sem actividade, falido, em PERE);
  - ◇ Antiguidade dos saldos;
  - ◇ Juros vencidos e vincendos;
  - ◇ Emissões de declarações de situação contributiva;
  - ◇ Participação às execuções fiscais e evolução dos respectivos processos;
- ◆ Aos “outputs” informáticos sobre as dívidas não é, normalmente, reconhecida fiabilidade, obrigando, por regra, a confirmação manual;
- ◆ Os contribuintes devedores não são oportunamente confrontados com a sua situação, conferindo-lhes um clima de permissividade e impunidade;
- ◆ Quanto à medida aparentemente mais estruturante que foi posta em prática, ou seja, o Plano Mateus (Decreto-Lei n.º 124/96), verificou-se que, a despeito de uma elevada taxa de adesão, o cumprimento do acordado, conforme os elementos disponíveis, nem sempre parece seguir a mesma tendência;
- ◆ As retenções efectuadas ao abrigo do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 103/90, de 9 de Maio, não entram no sistema com a celeridade desejada;
- ◆ Os instrumentos legais disponíveis como dissuasores de comportamentos faltosos não têm funcionado eficazmente e a actuação da Administração Fiscal, em termos de cobrança coerciva, tem sido insuficiente e demorada.

Tais constatações levaram à formulação de uma série de recomendações, de modo a melhorar a capacidade de cobrança do sistema.

### **13.5.2.2 – Evolução global dos saldos contabilísticos (1993/1997)**

A evolução global das dívidas de contribuintes à Segurança Social no quinquénio 1993-1997, de acordo com as Contas da Segurança Social, é a seguinte:

(em milhares de contos)

	CONTRIBUINTES	1993	1994	1995	1996 <sup>(1)</sup>	1997 <sup>(1)</sup>
(1)	Contribuintes- Sector Púb. Administrativo	4.721,3	2.856,8	2.548,0	2.258,9	2.461,4
(2)	Contribuintes – Outros	300.895,6	354.143,7	315.284,4	357.767,4	251.327,7
(3)	Contribuintes c/acordo	36.224,0	34.995,7	41.186,2	34.596,1	165.491,3
	C/ acordo - DL n.º 20-D/86	4.608,7	3.387,8	2.685,0	2.040,1	584,5
	C/ acordo - DL n.º 52/88	27.345,2	19.880,5	15.124,3	11.360,8	8.482,5
	C/ acordo - DL n.º 179/90	271,2	240,1	135,1	38,8	31,1
	C/ acordo - DL n.º 411/91	399,9	10.514,6	20.733,4	16.613,2	17.967,6
	C/ acordo - DL n.º 225/94		972,7	2.508,4	2.245,8	1.713,3
	C/ acordo - DL n.º 124/96				297,4	106.712,3
(4)	Contribuintes c/ letras e outros títulos	1.731,7	1.207,3	919,1	699,8	477,8
	TOTAL (1+2+3+4)	343.572,6	393.203,5	359.937,7	397.309,3	389.758,2
(5)	Contribuintes credores	15.365,7	15.888,6	21.461,5	20.616,9	16.554,1
	TOTAL (1+2+3+4-5)	328.206,9	377.314,9	338.476,2	374.705,3	373.194,1
	Variação	23,0 %	14,96%	(10,29)%	10,7%	(0,09)%

(1) Com exclusão das Caixas não articuladas.

Fonte: Contas da Segurança Social

A evolução da dívida no quinquénio permite observar que os créditos variaram numa faixa entre os 344 e os 397 milhões de contos, com o mínimo em 1993 e o máximo em 1996. Note-se que não se entrou em linha de conta com o efeito da não inclusão das Caixas não articuladas a partir de 1996, dada a reduzida expressão destas instituições.

A redução verificada de 1994 para 1995 resulta essencialmente do efeito da cessão de créditos à Direcção-Geral do Tesouro no valor de 180 milhões de contos, e não de um abaixamento sustentado pela maior eficácia do aparelho de cobrança.

Por outro lado, os saldos credores de contribuintes (abrangendo o SPA) oscilaram entre os 15,4 milhões de contos em 1993 e os 21,5 milhões de contos em 1995, apresentando uma tendência para descida a partir deste último ano. A existência destes saldos, a qual resulta na sua maior parte da entrada de contribuições nos cofres do sistema, mas cujos contribuintes não são correctamente identificados, tem vindo a ser questionada em sucessivos Pareceres do Tribunal de Contas. Espera-se que, finalmente, a tendência detectada corresponda a um melhor funcionamento do sistema de controlo relativamente ao esquema administrativo inerente à cobrança de contribuições.

Complementando o quadro anterior, exclusivamente quanto aos valores activos e sem abranger os créditos sobre o SPA, segue-se a respectiva síntese, da qual resultou a seguinte imagem gráfica:

#### **Erro! Ligação inválida.**

O quadro síntese e o gráfico anterior, ao apresentar duas versões para o ano de 1995, evidenciam mais claramente o referido efeito da cessão de créditos sobre o montante da dívida titulada pelo sistema.

Quanto ao ano de 1997, apesar da estabilização do total da dívida quando em cotejo com o exercício de 1996, apresenta como facto preponderante o acréscimo de saldo na rubrica “Contribuintes com acordo – Decreto-Lei n.º 124/96” numa proporção superior a 100 milhões de contos, em detrimento da rubrica mais significativa deste conjunto, ou seja, “Contribuintes – Outros”.

Este facto é reflexo directo do denominado “Plano Mateus”, ou seja, o Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, cujos efeitos se fizeram sentir de forma acentuada no exercício ora em causa.



### 13.5.2.3 – Peso dos contribuintes devedores no universo dos contribuintes

Qualquer análise a empreender sobre o sistema da segurança social tem de atender a duas realidades em termos de universos que lhe estão subjacentes, os beneficiários e os utentes, por um lado, e os contribuintes, por outro, que se podem justapor, como é o caso dos trabalhadores independentes.

Estes últimos, considerando os que efectuaram entregas de contribuições em, pelo menos, um mês no ano, passaram de 574.670 em 1996 para 658.529 em 1997, representando, em termos de contribuições, respectivamente, 94,9 e 108,9 milhões de contos. Apesar do esforço desenvolvido no recrutamento destes trabalhadores para o sistema, verifica-se que a receita que lhes é atribuída continua a estar muito aquém, em termos médios, dos trabalhadores por conta de outrem (com exclusão do regime das empregadas domésticas).

O quadro seguinte espelha, no final de 1997, os efectivos globais e regionais dos trabalhadores por conta de outrem:

#### **Erro! Ligação inválida.**

O peso dos trabalhadores por conta de outrem englobados no sistema, cujos 3,2 milhões constituem uma parcela significativa da população portuguesa, mesmo sem considerar os dependentes, em maior ou menor número, que lhes estão afectos, é elucidativo sobre o impacte e repercussões que o sistema tem nesta população.

Confirma-se, por outro lado, a conhecida concentração da população activa e da população em geral na faixa litoral acima do Tejo, polarizada em torno de Lisboa e Porto e outros centros de menor dimensão.

Sendo esta abordagem orientada para a receita, é o peso dos contribuintes que interessa avaliar e, no seio destes, aqueles que representam o sustentáculo essencial da viabilidade do sistema, ou sejam, as empresas e outras entidades empregadoras, que fornecem o enquadramento aos trabalhadores por conta de outrem.

O número de contribuintes, com pelo menos um mês de contribuições em 1997, segundo o IGFSS, era de 530.233 unidades.

Excluindo o serviço doméstico, o qual, devido ao sistema implantado, é obtido por estimativa, os contribuintes, com exclusão deste serviço, teriam atingido 354.816.

De acordo com a mesma fonte, do total dos contribuintes, 530.233, cerca de 37,8 %, ou seja, 200.413, eram considerados contribuintes devedores.

No último quinquénio, a evolução destes contribuintes, teria sido a seguinte:

ANOS	N.º DEVEDORES
1993	160.295
1994	182.029
1995	193.195
1996	198.608
1997	200.413

Fonte: Estatísticas da Segurança Social

No período considerado, de acordo com os dados disponíveis, verifica-se uma subida constante, mas com tendência para abrandamento.

### 13.5.2.4 – Valores em dívida e movimentos de contribuições declaradas e cobradas

Os movimentos contabilísticos relativos às diversas rubricas de contribuintes apresentam alguma diversidade que merece aprofundamento, apesar de, do lado do débito, predominarem os valores relativos a contribuições declaradas e, do lado do crédito, as contribuições efectivamente cobradas.

Mas também são relevados outros movimentos, como sejam, a débito, os juros relativos a contribuições em mora, ou, a crédito, os juros perdoados e as anulações de dívidas por falência dos devedores ou como resultado de medidas administrativas tendo como objectivo a “limpeza” de saldos considerados como relativamente irrelevantes.

Sob o ângulo dos créditos, tem interesse destrinçar entre as cobranças relativas a contribuições declaradas no próprio ano e os recebimentos relativos a contribuições de anos anteriores, sendo precisamente sob este ponto de vista que prossegue a análise.

#### 13.5.2.4.1 – Contribuições cobradas em cada ano e relativas ao próprio ano

Um importante indicador sobre a evolução da dívida relativa a contribuições e, de modo mais abrangente, sobre o desempenho do sistema no que diz respeito à respectiva cobrança é o valor das **contribuições declaradas** em cada ano, quando cotejadas com as **contribuições cobradas no mesmo ano**. É esse o objectivo do quadro seguinte:

#### CONTRIBUIÇÕES DECLARADAS E COBRADAS

##### NO MESMO ANO

(em milhões de contos)

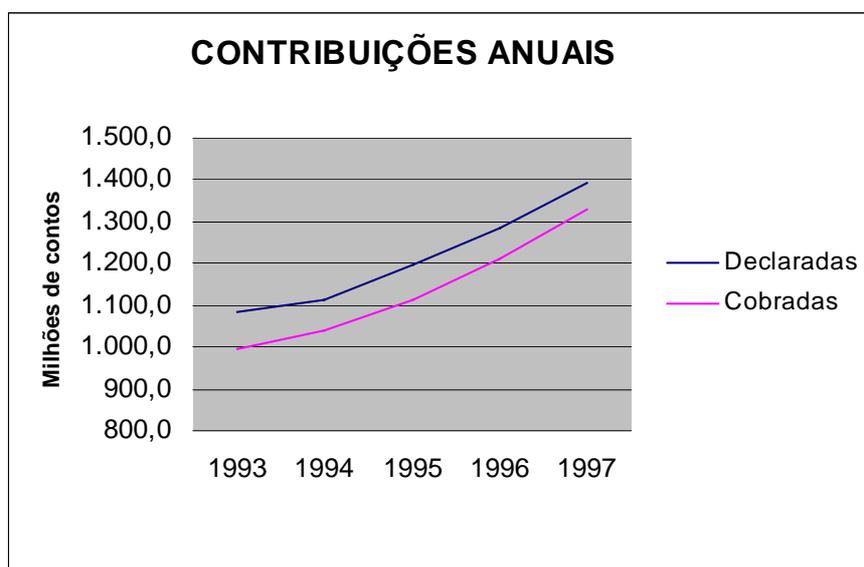
Anos (1)	Declaradas (2)	Cobradas (3)	Por cobrar (4)=(2)-(3)	Rácio de cobrança (5)=(3)/(2)
1993	1.086,1	994,1	92,0	91,5%
1994	1.114,8	1.040,3	74,5	93,3%
Δ1993/94	2,6%	4,6%	(19,0%)	
1995	1.197,4	1.112,3	85,1	92,9%
Δ1994/95	7,4%	6,9%	14,2%	
1996	1.284,5	1.210,5	74,0	94,2%



Δ1995/96	7,3%	8,8%	(13,0%)	
1997	1.392,9	1.326,9	66,0	95,3%
Δ1996/97	8,4%	9,6%	(10,8%)	

Fonte: Relatórios analíticos sobre as CSS.

O crescimento do **rácio de cobrança**, que passou de 91,5 % em 1993 para 95,3 % em 1997, demonstra uma melhoria do desempenho do sistema, apesar de uma ligeira desaceleração registada entre 1994 e 1995. Esta tendência é corroborada pelo gráfico seguinte, ao constatar-se a aproximação entre as curvas representativas das contribuições declaradas e cobradas:



#### 13.5.2.4.2 – Cobranças relativas a anos anteriores e cobranças diferidas

Em contraponto às contribuições declaradas imputáveis a um determinado ano e cobradas dentro do mesmo período anual, apresentam-se duas situações:

- ◆ Cobranças efectuadas no ano mas que respeitam a contribuições de exercícios anteriores;
- ◆ Contribuições que transitam por cobrar para o exercício seguinte.

Note-se que, no segundo caso, as contribuições cujo pagamento fica em falta podem ser do próprio ano ou vir de períodos anteriores. Deve referir-se, ainda, que as situações apontadas comportam, em parte, circunstâncias perfeitamente normais, isto é, as que dizem respeito às contribuições relativas a Dezembro de um ano a pagar em Janeiro do ano seguinte.

Tendo em atenção o exposto, apresenta-se o seguinte quadro, que explicita as duas situações em causa no período compreendido entre 1993 e 1997:

**CONTRIBUIÇÕES POR COBRAR NO PRÓPRIO ANO  
E COBRADAS DE ANOS ANTERIORES**

(em milhões de contos)

Anos	Cobradas de anos anteriores (1)	Por cobrar no ano (2)	Diferença (3)=(2)-(1)
1993	20,3	92,0	71,7
1994	20,9	74,5	53,6
1993/94	3,0%	(19,0)%	
1995	113,0	85,1	-27,9
1994/95	440,7%	14,2%	
1996	25,0	74,0	49,0
1995/96	(77,9)%	(13,0)%	
1997	43,7	66,0	22,3
1996/97	74,8%	(10,6)%	

Fonte: Relatórios analíticos sobre as CSS.

Pode observar-se o seguinte:

- ◆ As cobranças de anos anteriores variaram entre os 20 e 25 milhões de contos em cada ano, com excepção dos exercícios de 1995 e 1997, devido, respectivamente, ao efeito da cessão de créditos e do Plano Mateus;
- ◆ Transitaram por cobrar em cada ano entre 66 e 92 milhões de contos, sendo o primeiro valor relativo a 1997 e o valor mais elevado o de 1993, denotando-se uma certa tendência para o decréscimo;
- ◆ Como indicador, calculou-se ainda a diferença entre as duas séries anteriores, registando-se valores entre os 50 e 70 milhões, excluindo 1995 e 1997, afectados, como foi referido, pela cessão de créditos e Plano Mateus;
- ◆ Pode inferir-se que **a dívida de contribuintes cresceu anualmente, pelo menos, entre 20 milhões e 70 milhões de contos** no período em causa, exceptuando-se 1995, dado o efeito da cessão de créditos.

**13.5.2.4.3 – A dívida por escalões de valores em débito**

Como atrás foi referido (13.5.2.3), de acordo com o IGFSS, no ano em referência, o total de contribuintes devedores atingia 200.413, dos quais 104.609, ou seja 52,2 %, registavam dívidas acima de 100 mil escudos.

Quanto a estes últimos a respectiva distribuição por escalões de dívida era a seguinte:

**Erro! Ligação inválida.**



Tomando o escalão superior, isto é, acima dos 100 000 contos de dívida, das 419 empresas acima referenciadas, 343 mantinham-se em dívida pelo menos desde 1995, representando os seguintes valores desde esse ano até 1997:

ANOS	VALORES (em milhares de contos)
1995	63.008
1996	75.266
1997	104.547

Fonte: IGFSS

Dos valores apurados pode inferir-se que:

- ◆ A 0,4 % dos contribuintes devedores se atribuía, em 1997, cerca de um quarto da dívida total;
- ◆ Por outro lado, a concentração acentuou-se entre 1996 e 1997, pois a dívida do grupo em apreço aumentou mais que proporcionalmente, quando cotejada com a evolução total da dívida;

Complementando os dados anteriores com o facto de os contribuintes visados estarem ou não abrangidos por algum acordo de regularização de dívida, pode constatar-se que este acréscimo se presume ser resultado da respectiva adesão a acordo de regularização da dívida, por via dos juros incorporados.

De qualquer modo, dada a concentração da dívida num reduzido número de contribuintes, tem toda a justificação, como, aliás, tem sido recomendado pelo Tribunal, que este grupo de devedores seja objecto de um acompanhamento permanente.

#### **13.5.2.4.4 – Dívida de contribuintes do Sector Público Administrativo**

De acordo com o Balanço, o montante relevado na rubrica “Contribuintes – Sector Público Administrativo” era, no Activo, de cerca de 2,5 milhões de contos. No quadro que segue explicita-se a evolução desta dívida no último triénio:

Anos	Activo	Passivo
1995	2.547.950	30.244
1996	2.258.881	28.087
1997	2.461.371	27.353

Verifica-se uma relativa estabilização da situação ao longo do período, isto é, com valores centrados em torno dos 2,5 milhões de contos.

Conforme referido em anteriores Pareceres, a existência de contribuintes devedores pertencentes ao sector público administrativo reflecte, em parte, a indisciplina financeira de alguns serviços públicos, nomeadamente das áreas da saúde e autarquias locais.

Continua a verificar-se, de acordo com parte das contas correntes solicitadas ao IGFSS e enviadas pelos Centros Regionais, que:

- ◆ Existe falta de conformidade dos suportes contabilísticos, na medida em que os respectivos saldos não correspondem aos saldos de balanço da Conta da Segurança Social;
- ◆ O sistema de informação é deficiente, sendo parcialmente manual e apresentando incongruências com a informação de anos anteriores;
- ◆ Há prática de deficiente classificação contabilística, como seja:
  - ◇ Inclusão em Contribuintes-SPA de contribuintes do sector empresarial, como sociedades anónimas, sociedades por quotas e bancos, evidenciando falta de rigor no enquadramento dos contribuintes no subsector do Estado que lhe corresponde;
  - ◇ Manutenção em Contribuintes-SPA de situações de serviços públicos que fizeram acordos de pagamento ao abrigo das disposições em vigor (Ex.º: Câmaras Municipais; Juntas de Freguesia e Hospitais).

Dos dados disponíveis pode constatar-se a manutenção de uma actuação de incumprimento por parte de serviços públicos, e, embora esta situação se verifique noutras áreas, destacam-se em especial as Autarquias Locais e o sector da Saúde, em relação aos quais se seleccionaram alguns casos mais significativos:



A) AUTARQUIAS LOCAIS

(em contos)

Entidades	1995	1996	1997
Câmara Municipal de Ourique	38.493	66.302	31.672
Câmara Municipal de Sines <sup>1</sup>	58.242	8.484	13.272
Junta de Freguesia de Sines <sup>24</sup>	5745	5.770	5.772
Câmara Municipal de Idanha-a-Nova	696	2.205	2.120
Câmara Municipal de Vila Viçosa	14.349	8.912	1.138
Junta de Freguesia de Parada - Viseu <sup>24</sup>	957	1.540	589
Junta de Freguesia de Peva - Viseu <sup>2</sup>	482	393	601
Junta de Freguesia de Sever - Viseu <sup>25</sup>	190	137	196

Fonte: IGFSS

B) SAÚDE

(em contos)

Entidades	1995	1996	1997
Hospital de Santa Luzia de Viana do Castelo	117.358	96.169	77.941
Hospital Distrital de Cascais	93.964	93.370	38.694
Hospital Concelhio de Oliveira do Hospital	4.002	4.002	4.002
Hospital Concelhio de Tábua	2.007	2.007	2.007
Hospital Centro de Saúde D. João V	1.889	1.889	1.889
Hospital Distrital da Figueira da Foz	2.444	2.181	1.619
Hospital Concelhio de Arganil	1.472	1.472	1.472
Hospital Distrital de Cantanhede	1.863	1.630	1.224
Hospital Concelhio Sousa	933	933	933
Hospital Distrital de Ponte de Lima	13.056	10.910	849
Centro de Saúde de Vila Nova de Poiares	703	703	703
Hospital Concelhio de Montemor-o-Velho	641	641	641
Hospital Centro de Saúde de Penacova	479	479	479
Hospital Concelhio de Góis	351	351	351
Hospital Conc. D. Ana Labor D' Eça	177	177	177

Fonte: IGFSS

**13.5.2.5 – Efeitos das medidas de combate à dívida**

Tendo como objectivo essencial uma avaliação das principais políticas adoptadas cuja finalidade seja a recuperação de saldos devedores de contribuintes, consideraram-se, na análise que se segue, os seguintes aspectos:

- ◆ Acordos de regularização;
- ◆ Cessão de créditos;
- ◆ Cobrança coerciva.

<sup>1</sup> Requeceu acordo ao abrigo de Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto

<sup>2</sup> Despacho n.º 199/90 da SESS.

### 13.5.2.5.1 – Acordos de regularização

Desde a década de 80 os sucessivos governos têm vindo a publicar legislação no sentido de incentivar os contribuintes devedores a regularizarem a sua situação de dívida mediante certas condições mais favoráveis, nomeadamente perdão de juros e pagamentos em prestações.

A análise do impacto produzido pela legislação em referência, do ponto de vista físico e financeiro, merece os comentários que decorrem do quadro seguinte:

#### **Erro! Ligação inválida.**

Assim, pode inferir-se que:

- ◆ Verifica-se, paralelamente à evolução do montante em dívida, que o número de devedores estabilizou à volta dos 200 mil, a maior parte dos quais não constituiu qualquer acordo;
- ◆ Confirma-se que em 1997 se verificou um significativo acréscimo dos contribuintes devedores que celebraram acordo de pagamento com a segurança social, o que se deve às facilidades concedidas pelo D.L. n.º 124/96, de 10/08. Contudo, das entrevistas realizadas pela equipa que realizou a auditoria do TC, referida em 13.5.2.1, observou-se que também é significativo o número de aderentes que não cumprem o acordo;
- ◆ Ainda da análise do quadro pode concluir-se que a grande maioria dos contribuintes devedores não foi motivada para aderir às facilidades concedidas pelo Governo para regularizar a sua situação contributiva.

Dada a importância que representou, assim, o chamado “Plano Mateus”, considera-se de desenvolver esta matéria com os elementos disponíveis relativamente a **alguns aspectos relacionados com a adesão ao Decreto-Lei n.º 124/96.**

Deve referir-se, nos termos do Despacho 52/SESS/96, de 16 de Setembro, publicado no Diário da República, II Série, de 14 de Outubro, que a responsabilidade de condução dos acordos se encontra delegada no IGFSS quanto às dívidas superiores a 50 000 contos ou, independentemente do valor, que respeitem a contribuintes que sejam devedores em mais do que uma instituição de segurança social.

Quanto ao diploma ora em causa, o quadro seguinte sintetiza, global e regionalmente, a movimentação operada (abrangendo um leque alargado de devedores, como sejam por exemplo trabalhadores independentes) quanto à situação dos processos:

#### **Erro! Ligação inválida.**

Os dados expressos permitem observar que:

- ◆ Dos 32.424 processos entrados foram deferidos 30.616, o que representa, como grau de deferimento, cerca de 94,4 %;
- ◆ Os processos deferidos ascendiam a um valor global de 182,8 milhões de contos, estando os 66,8 milhões de contos atribuídos ao IGFSS, concentrados em apenas 926 processos, o que indicia, sobretudo, dívidas superiores a 50 mil contos;



- ◆ Pode verificar-se ainda que 3,1% dos contribuintes com acordo deferido (a nível do Continente) correspondem a 36,6% do valor total dos requerimentos deferidos, pelo que podemos confirmar que a maior parte da dívida se refere a grandes devedores;
- ◆ Destaca-se o reduzido número dos acordos rescindidos, facto que parece reflectir a orientação do IGFSS (Direcção dos Serviços de Contencioso) de não enveredar pela rescisão sem, antes, esgotar todas as hipóteses de sensibilização do contribuinte não cumpridor.

Apresentam-se, a seguir, os valores respeitantes a amortização de dívidas por diploma de acordo, o que equivale, em termos contabilísticos, a movimentações a crédito das rubricas relativas a contribuintes, resultantes da amortização de dívida consolidada, ou seja, capital e juros englobados em acordos estabelecidos. O quadro seguinte sintetiza a evolução destas situações:

AMORTIZAÇÃO DE DÍVIDA CONSOLIDADA  
POR DIPLOMA DE ACORDO

(em milhares de contos)

Anos	DL n.º 20D/86	DL n.º 52/88	DL n.º 179/90	DL n.º 411/91	DL n.º 225/94	DL n.º 124/96	Totais
1993	2.621,2	5.858,2	125,9	309,0			8.914,3
1994	831,5	4.025,5	146,5	536,0	100,5		5.640,0
1993/94	(68,3)%	(31,3)%	16,4%	73,5%	100,0%		
1995	447,2	3.216,4	66,1	1.305,6	1.746,3		6.781,6
1994/95	(46,2)%	(20,1)%	(54,9)%	143,6%	1637,6%		
1996	608,5	2.271,4	65,7	1.320,4	3.485,8	23,2	7.775,0
1995/96	36,1%	(29,4)%	(0,6)%	1,1%	99,6%	100,0%	
1997	1.384,2	1.744,4	7,7	1.812,1	220,0	7.319,3	12.487,7
1996/97	127,5%	(23,2)%	(88,3)%	37,2%	(93,7)%	31448,7%	
<b>Totais 93/97</b>	<b>5.892,6</b>	<b>17.115,9</b>	<b>411,9</b>	<b>5.283,1</b>	<b>5.552,6</b>	<b>7.342,5</b>	<b>41.598,6</b>

Fonte: Relatórios analíticos sobre as CSS.

Do quadro anterior pode inferir-se que:

- ◆ Verificou-se que a maior arrecadação relativamente a um ano isolado corresponde ao Decreto-Lei n.º 124/96 no ano de 1997, que atingiu um valor superior a 7 milhões de contos;
- ◆ No quinquénio em questão todos os diplomas, com excepção do Decreto-Lei n.º 179/90, permitiram perfazer uma receita superior a 5 milhões de contos, registando o Decreto-Lei n.º 52/88 um valor superior a 17 milhões de contos;
- ◆ Os valores recebidos em 1997 denotam um decréscimo acentuado no cumprimento do Decreto-Lei n.º 225/94, o que aparentemente denota em parte uma transferência de devedores para adesão ao Plano Mateus;
- ◆ O total do montante arrecadado em 1997 foi superior a 12 milhões de contos, tendo ultrapassado os valores percebidos em qualquer dos anos anteriores.

Observa-se que uma parte dos valores lançados a débito nas contas de contribuintes diz respeito a **juros de mora por diplomas de acordo**, os quais, em 1997, como se pode verificar no quadro seguinte, reforçam a tendência para o decréscimo que se registou nos últimos anos. Segue o quadro em questão:

**EVOLUÇÃO DOS DÉBITOS  
DE JUROS DE ACORDOS  
POR DIPLOMA DE ACORDO**  
(em milhares de contos)

Anos	DL n.º 20D/86	DL n.º 52/88
1993	1.515,0	1.521,5
1994	98,2	466,6
1993/94	(93,5)%	(69,3)%
1995	297,5	133,1
1994/95	203,0%	(71,5)%
1996	36,1	55,0
1995/96	(87,9)%	(58,7)%
1997	21,7	20,3
1996/97	(39,9)%	(63,1)%

Na sequência do exposto no Parecer de 1996, este facto parece resultar de dois fenómenos que se conjugam:

- ◆ As políticas de perdão de juros como alavanca quanto ao funcionamento das iniciativas legislativas tendo como objectivo a recuperação de créditos;
- ◆ Uma maior eficácia na mesma recuperação.

#### **13.5.2.5.2 – Cessão de créditos**

Nesta área há a referenciar duas vertentes, a cessão de crédito a instituições de crédito e a “cessão de créditos” à DGT.

Até 1996 esta figura de regularização das dívidas à segurança social processou-se por via do Decreto-Lei n.º 400/93, de 3 de Fevereiro (tendo sido recuperados em 1996 cerca de 1,9 milhões de contos correspondentes a uma dívida total de 8,3 milhões de contos), o qual foi expressamente revogado pelo Decreto-Lei 124/96, de 10 de Agosto, que no seu artigo 10.º passou a regular esta matéria.

Ao abrigo deste novo enquadramento jurídico e segundo informação do IGFSS, apenas foram concretizados dois novos processos de cessão de créditos no ano de 1997. Por sua vez, a dívida envolvida era de 174.364 contos, sendo 118.468 contos de capital e 55 806 contos de juros de mora, enquanto o montante recuperado foi de apenas 46.000 contos.



O contrato de **cessão de créditos da segurança social ao Estado** foi celebrado em 1995 pelo valor nominal global de capital no montante de 70.006,5 milhares de contos e de 109.993,5 milhares de contos relativos aos juros correspondentes, tendo envolvido 563 empresas.

Como referido no Parecer de 1996, a selecção destas empresas centrou-se, numa primeira fase, entre dívidas superiores a 100.000 contos e relativamente mais antigas (anteriores a 31/12/95). Posteriormente, foram incorporadas dívidas acima de 50.000 contos, tendo, na generalidade, de acordo com as previsões, pouca probabilidade de cobrança.

Este facto é confirmado pelas recuperações efectuadas pela Direcção-Geral do Tesouro, que foram de 558,2 e 1 443,4 milhares de contos, respectivamente em 1996 e 1997.

É de observar, por um lado, que estas empresas, dada a antiguidade dos saldos incluídos nesta operação, teriam continuado a acumular dívidas junto da segurança social. Por outro lado, alguns contribuintes mantiveram os seus pagamentos à segurança social, constituindo-se assim um saldo a favor da DGT nas contas do IGFSS, relevado contabilisticamente na rubrica “Outros credores”, o qual, no final de 1997, atingia o montante de 1 860,5 milhares de contos<sup>1</sup>, valor que, mesmo acrescido ao que foi percebido pela DGT, confirma o fraco grau de cobrabilidade da dívida envolvida.

#### 13.5.2.5.3 – Cobrança coerciva

Neste domínio existem dois instrumentos de recuperação de contribuições em dívida: as **retenções** e as **execuções fiscais**. Procurou avaliar-se quais os resultados conseguidos no exercício de 1997:

- **RETENÇÕES**

O procedimento associado às retenções é, cronologicamente, o primeiro instrumento de recuperação de contribuições em dívida - art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio - sendo, porventura, o mais prático na sua execução, na medida em que transfere para as diversas entidades públicas o ónus da retenção e entrega à Segurança Social de um montante que pode ir até 25% sobre pagamentos, seja a título de subsídios, seja pela aquisição de bens e serviços, a contribuintes que não façam prova da situação contributiva regular perante a Segurança Social.

Deve notar-se que este dispositivo legal, no mesmo art.º 17.º<sup>2</sup>, institui a obrigatoriedade de os contribuintes da segurança social demonstrarem possuir a sua situação contributiva regularizada, competindo às ISS a emissão das respectivas declarações, tarefa que, dado o crescimento exponencial do volume de pedidos nos últimos anos, importa melhorar na sua aplicação administrativa, pois, na sua forma actual, traduz-se em elevada carga para os serviços e é permeável a situações de descontrolo e até de fraude<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Este valor foi entregue pelo IGFSS à DGT em 1998.

<sup>2</sup> Esta norma foi posteriormente sujeita a várias actualizações, no que respeita ao montante e prazo de validade das declarações.

<sup>3</sup> Na prática, verifica-se que todas as instituições do sistema, desde o IGFSS até aos SSR, emitem declarações, sendo que o IGFSS carece muitas vezes de elementos para o efeito; por outro lado, são também diversos os níveis hierárquicos que procedem àquela emissão, desde o Presidente do Conselho Directivo até funcionários administrativos, sem que existam as necessárias delegações de competências. Finalmente, face ao grau de (des)actualização das contas-correntes de contribuintes, é, na prática, a estes que cabe fazer prova da regularização da sua situação contributiva, o que constitui factor adicional de risco.

Segundo informação fornecida pelo IGFSS, em 1996 e 1997, este dispositivo legal permitiu as seguintes arrecadações:

- 1996 - 2 505 508,9 contos
- 1997 - 820 234,6 contos

Face à dimensão total da dívida, pode inferir-se pela relatividade desta medida. No entanto, apesar do seu elevado custo administrativo, não se lhe pode negar um certo efeito em termos dissuasores.

• **EXECUÇÕES FISCAIS**

A cobrança coerciva através da justiça fiscal é o instrumento de que a Segurança Social a todo o momento pode dispor quando os contribuintes faltosos não cumpriam, voluntária e atempadamente, com as suas obrigações contributivas, devendo referir-se, no entanto, de acordo com os SSR questionados, que a sua eficácia é muito prejudicada pelo tempo médio de tramitação dos processos de execuções fiscais, que é muito variável, podendo situar-se entre alguns meses e vários anos.

Além disso, este meio de cobrança não tem obtido resultados satisfatórios por outras razões, designadamente as seguintes:

- ◆ Com o advento do “Plano Mateus”, os serviços suspenderam, quase totalmente, a tarefa das participações fiscais, canalizando os esforços e meios disponíveis para a celebração de acordos no âmbito da nova legislação;
- ◆ As relações institucionais entre a Segurança Social e a Administração fiscal nem sempre revelam cooperação e complementaridade de actuação; ao contrário, os SSR limitam-se a fazer as respectivas participações e a aguardar a remessa dos documentos comprovativos da cobrança, o que conduz a um baixo índice de cobrabilidade das dívidas participadas.

Esta última situação transparece do quadro seguinte, produto de recolha de dados ao longo dos trabalhos de campo efectuados pela equipa que realizou a auditoria do TC referenciada em 13.5.2.1, quanto aos exercícios de 1996 e 1997, pese embora algumas dúvidas sobre a fiabilidade de parte da informação obtida:

(em contos)

Ano	1996				1997			
	Valor participado		Valor cobrado		Valor participado		Valor cobrado	
	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros
Norte	16.187.106	143.598	6.509.311	664.068	8.977.110	47.857	1.600.826	142.429
Centro	14.049.795	220.213	4.716.530	471.778	5.986.951	268.665	9.987.708	189.754
LVT	19.933.306	6.669.611	4.192.958	751.819	3.307.849	737.025	2.392.273	861.549
Alentejo	1.366.565	189.656	673.486		1.270.119	8.533	785.003	
Algarve	2.486.885		2.486.885		934.672		934.672	
<b>TOTAL</b>	<b>54.023.657</b>	<b>7.223.078</b>	<b>18.579.170</b>	<b>1.887.665</b>	<b>20.476.701</b>	<b>1.062.080</b>	<b>15.700.482</b>	<b>1.193.732</b>

Torna-se evidente, conforme atrás referido, que o efeito **Plano Mateus conduziu aparentemente a uma redução drástica da dívida participada**, pois, em função dos dados recolhidos, o seu valor estimado passou de 54,0 para 20,5 milhões de contos.



A receita obtida passou de 18,6 milhões em 1996 para 15,7 milhões em 1997, que representa apenas uma parte do valor participado.

### 13.5.3 – Outras dívidas

Os Balanços do sector apresentam outros créditos (classificados como de curto prazo) sobre terceiros para além dos contribuintes devedores, os quais, conforme referido em 13.4.4, ascenderam a um total de 78.149,3 milhares de contos, com um crescimento de cerca de 13,2 % de 1996 para 1997.

Quanto ao último triénio, a desagregação destes valores pelas principais rubricas componentes, de acordo com os Balanços respectivos, foi a seguinte:

(em milhares de contos)

RUBRICAS	1995	1996	1997
Deved. p/ cedência de créditos de contribuintes	18.177,5	20,2	20,2
Deved. p/ rendimentos e amortizações	462,5	532,2	257,4
Deved. p/ financiamentos e participações do OE	36.032,1	33.793,3	39.186,1
Deved. p/ financ. e participações a Org. Estrangeiros	5.640,5	311,9	2.127,7
Deved. p/ financ.e participações.-Outros	1.451,5	1.669,6	2.045,8
Deved. p/ prestações a pagar a beneficiários	5.122,7	5.641,4	6.532,2
Deved. p/ prestações a repôr ou a reembolsar	14.778,6	16.295,9	18.025,4
Deved. p/ reemb. de prestações p/ ap. Reg. Comunitários	2.525,6	1.851,8	2.385,0
Empréstimos concedidos	74,4	86,7	0,0
Outros devedores	8.890,7	9.281,4	7.569,5
TOTAIS	93.156,1	69.484,4	78.149,3
Variação anual		( 25,4 ) %	13,2 %

Fonte: CSS/95, CSS/96 e CSS/97

De 1995 para 1996, a significativa redução dos débitos em causa, (-) 25,4 %, deveu-se essencialmente à rubrica “Devedores por cedência de créditos de contribuintes”. No restante, a estrutura manteve-se, facto que se repete de 1996 para 1997.

Assim, as rubricas mais significativas continuaram a ser “Devedores por financiamentos e participações do OE”, “Devedores por prestações a repor ou a reembolsar” e a conta de carácter residual “Outros devedores”, as quais, a exemplo de Pareceres de anos transactos, se comentam a seguir. Note-se que são precisamente as duas primeiras rubricas que explicam, maioritariamente, o acréscimo de 13,2 % assumido pelo conjunto entre 1996 e 1997.

#### 13.5.3.1 – Devedores por financiamentos e participações do OE

O valor contabilístico desta rubrica variou de 33,8 milhões de contos em 1996 para 39,2 milhões de contos em 1997.

Como factor significativo, deve registar-se, mais uma vez, a manutenção da dívida de 17,7 milhões de contos, respeitante à Caixa de Previdência dos T.L.P.

O restante saldo é explicado, em grande parte, pelos seguintes valores a receber por via do OE:

	(em milhões de contos)	
	1996	1997
Receita do “adicional ao IVA”	8,7	13,3
Encargos com beneficiários das ex-Colónias	3,7	6,1
Transferências do Ministério da Saúde – PIDDAC	2,4	2,0

### 13.5.3.2 – Devedores por prestações a repor ou a reembolsar

Esta conta inclui as dívidas de beneficiários relativas a prestações indevidamente processadas e pagas ou a prestações que, no todo ou em parte, devem ser reembolsadas à segurança social. Já no Parecer de 1996 se referia “a tendência crescente do saldo desta conta, cujo aumento no quinquénio é de 100%, tendo atingido em 1996 o montante de 16.295,9 milhares de contos”, valor que, em 1997, passa para 18 milhões de contos.

Tendo presente que este tipo de dívida resulta, maioritariamente, de cálculos assentes numa base de incidência contributiva não actualizada, implicando o processamento de prestações superiores ao devido, importa promover esforços no sentido de controlar e evitar este tipo de situações, recomendação recorrente, mas que não tem obviado ao acentuar do fenómeno.

### 13.5.3.4– Outros devedores

No último triénio, esta rubrica, quanto aos seus valores de balanço agrupados por instituições tipo, que detêm o correspondente crédito, registou as seguintes variações:

Instituições	(em milhares de contos)				
	1995 <sup>(1)</sup>	1996 <sup>(1)</sup>	1997 <sup>(2)</sup>	Variações (%)	
				95/96	96/97
IGFSS	6.196,4	6.003,8	4.355,4	(3,1)	(27,5)
CRSS	1.942,5	2.106,0	2.140,8	8,4	1,7
Caixas	609,2	1.024,5	920,5	68,2	(10,2)
R. Autónomas	142,6	147,0	152,8	3,1	3,9
<b>Total</b>	<b>8.890,7</b>	<b>9.281,3</b>	<b>7.569,5</b>	<b>4,4</b>	<b>(18,4)</b>

<sup>(1)</sup> Inclusão das caixas não articuladas

<sup>(2)</sup> Exclusão das caixas não articuladas

Fonte: Informação do IGFSS

As imagens que seguem traduzem, graficamente, os valores anteriores:



**Erro! Ligação inválida.**

Esta rubrica, cujo valor ultrapassou os 7,5 milhões de contos, registou, no entanto, um decréscimo importante, isto é, cerca de (-) 18,4 %, em contraste com o período imediatamente antecedente.

A maior fatia deste saldo é detido pelo IGFSS, com um valor total acima dos 4 milhões de contos, apesar de se ter verificado um decréscimo significativo, não acompanhado quanto às restantes entidades, que representou 27,5 %, o que equivale a cerca de (-) 1,7 milhões de contos.

Desde o Parecer de 1994 têm vindo a ser apontadas determinadas situações, as quais, em parte, foram, até ao momento, solucionadas, permanecendo no entanto um certo número de casos que se mantêm.

Na sequência do processo iniciado nessa altura, procurou, mais uma vez, avaliar-se qual a evolução dos casos mais significativos:

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1994	1995	1996	1997	
<b>IGFSS</b>					<b>(a explicação consta em itálico e foi fornecida pelo organismo titular do crédito)</b>
Direcção Regional da Segurança Social dos Açores	365.885.463\$60	365.885.463\$60	365.885.463\$60	365.885.4363\$60	<i>“Subsídios de desemprego indevidamente processados de 1981 a 1984, naquela Região Autónoma, por conta do Ex-Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego, cujo financiamento deveria ter sido efectuado pelo Gabinete Regional de Gestão do Fundo de Desemprego”.</i>
Instituto da Juventude (adiantamentos p/ conta de valores a receber do FSE)	217.069.480\$50	217.069.480\$50	178.058.750\$50	178.058.750\$50	<i>“Representa o valor remanescente de adiantamentos efectuados ao Instituto da Juventude, no âmbito de projectos de formação profissional, co-financiados pelo Fundo Social Europeu. Os adiantamentos foram efectuados de acordo com os despachos que anualmente eram proferidos (Despachos conjuntos da Presidência da Conselho de Ministros e do MESS), para financiamento dos projectos a executar em cada ano”.</i>  <i>“Traduz, na generalidade, o somatório dos “dossiers” de saldo dos vários projectos, cujas autorizações de pagamento ainda não foram emitidas pelo DAFSE, em virtude de os mesmos aguardarem aprovação por parte das Comunidades”.</i>
Santa Casa da Misericórdia de Benavente	200.000.000\$00	200.000.000\$00	200.000.000\$00	0	<i>“Subsídio reembolsável concedido conforme Despacho do Senhor Secretário de Estado da Segurança Social de 91-06-05”.</i> <b>Este problema foi finalmente resolvido, como estava previsto, isto é através da dação em pagamento de um imóvel situado em Lisboa, cujas formalidades de transferência foram concretizadas em 1997.</b>
Santa Casa de Misericórdia de Cascais	100.000.000\$00	100.000.000\$00	100.000.000\$00	100.000.000\$00	<i>“Subsídio reembolsável, conforme Despacho do Senhor Secretário de Estado da Segurança Social de 92-08-05”.</i>
Empréstimos à CPP dos Caminhos de Ferro de Benguela	1.145.742.458\$00	1.145.742.458\$50	1.145.742.458\$50	1.145.742.458\$50	<i>“Adiantamentos feitos, a título transitório à Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela, para pagamento de Pensões a beneficiários desta instituição, ao abrigo de Despacho conjunto de 88.12.22 dos Ministros das Finanças, dos Negócios Estrangeiros e do Emprego e Segurança Social e de diversos despachos do MESS e do SESS”.</i> Segundo o IGFSS este assunto continua em estudo no âmbito da cooperação Luso-Angolana, na <i>“esfera dos Governos de Angola e Portugal”</i> .
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (encargos com pensionistas)	408.425.005\$70	494.547.435\$60	575.317.715\$70	671.450.557\$50	<i>“Valores pagos em regime de conta corrente com a Santa Casa de Misericórdia de Lisboa a Pensionistas da ex-Caixa de Aposentação da Misericórdia de Lisboa desde 1987 e que a partir de 1991 deixaram de ser compensadas por receitas da Lotaria Nacional, conforme Decreto-Lei 96/91, de 26/2”.</i> Sobre este ponto cumpre sublinhar que o correspondente valor de Balanço não cessa de aumentar, perfazendo no final de 1997 um valor superior a 670 mil contos, o qual, dada a natureza da situação que decorre do actual sistema de contabilização das pensões em questão, constitui um processo cumulativo. <b>Questionadas as entidades envolvidas: IGFSS, CNP e SCML, esta última não reconhece o débito, confirmando-se assim a existência de um problema institucional que carece de ser resolvido pelas instâncias competentes.</b>
Adiantamento ao Pessoal	71.904.282\$50	70.351.634\$50	71.834.770\$50	70.634.770\$50	Este valor diz respeito a adiantamentos efectuados pelo IGFSS à Secretaria Geral e Gabinetes do MESS, situação que decorre desde 1987. <b>Trata-se de situação que justifica esclarecimento suplementar, a desenvolver, caso se mantenha, em futuros Pareceres.</b>



## Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1994	1995	1996	1997	
IEFP - Subsídio para Compensação de Desemprego		955.414.966\$00	450.465.476\$00	599.659.867\$00	Trata-se de uma dívida relativa ao subsídio complementar de desemprego que foi atribuído pelos CRSS, de acordo com a Portaria n.º 1324/93, de 31 de Dezembro, cujo reembolso, conforme informação do IGFSS, deverá ser periodicamente efectuado. <b>Trata-se de situação que justifica esclarecimento suplementar, a desenvolver, caso se mantenha, em futuros Pareceres.</b>
Fundação Abreu Callado		80.000.000\$00	80.000.000\$00	80.000.000\$00	Subsídio reembolsável em 30 de Outubro de 1999, concedido à Fundação Abreu Callado, de acordo com Despacho do SESS, de 25 de Agosto de 1995.
Apoio a Despachantes		68.072.908\$00	168.072.908\$00	168.072.908\$00	Este valor corresponde a despesas já suportadas pelo sistema de segurança social, ao abrigo do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 25/93, de 23 de Fevereiro, e da responsabilidade e deverá ser compensado pelo OE, pelo que se aguarda a respectiva regularização.
Subsídio Complementar de Desemprego (Port. n.º 1324/93)				151.832.066\$00	Valores a receber do Instituto de Emprego e Formação Profissional relativos a subsídios complementares de desemprego e referentes aos meses de Novembro e Dezembro. Estes valores segundo o IGFSS já foram solicitados à entidade devedora.
Acções de Formação – FSE		16.983.446\$00	7.699.638\$00	397.005.412\$00	De acordo com informação do IGFSS, trata-se de valores a receber, relativos a acções de formação profissional, processados em 1997 e recebidos em 1998.
Acções de Formação – OE				239.937.898\$00	Valores processados em 1997 e recebidos em 1998.
<b>CRSS</b>					
Administração Regional de Saúde	305.475.128\$50	343.320.339\$40	349.660.806\$50	343.492.175\$50	Este valor configura-se como uma responsabilidade do Ministério da Saúde, para com o sistema da segurança social.
Subvenções (Despacho Normativo n.º 35/84, de 19 de Janeiro)	289.700.531\$00	289.700.531\$00	289.700.531\$00	289.700.531\$00	Este valor, totalmente imputável ao actual Serviço Sub-regional de Bragança, diz respeito a pagamentos efectuados a três empresas locais no período que decorreu entre 1990 e 1994, ao abrigo do diploma referido, bem como da aplicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/86, de 7 de Outubro.  Afigura-se que se trata de uma responsabilidade do Estado para com o sistema da segurança social, que se manteve inalterada no decorrer dos exercícios económicos.
Aquisição de Imóveis	205.957.259\$00	105.957.259\$00	105.957.259\$00	105.957.259\$00	Este valor, da responsabilidade do CRSS do Centro e com conhecimento do IGFSS, diz respeito à alienação de um complexo industrial, adquirido em hasta pública, à Associação Comercial e Industrial de Coimbra. Esta situação mantém-se, sem qualquer alteração
Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais	85.207.141\$90	151.771.919\$00	294.064.519\$00	374.434.709\$00	Este saldo, que se encontra disperso pelos Serviços Sub-Regionais de Braga, Coimbra, Lisboa, Santarém, Viseu, Porto, Aveiro e Leiria, diz respeito a pagamentos efectuados por conta da Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais, conforme Portaria n.º 333/84, de 2 de Junho.
Subsídio Complementar de Desemprego (Port. n.º 1324/93)			136.770.858\$00	17.244.779\$00	Trata-se de responsabilidades do IEFP, tendo as despesas em questão sido suportadas, em antecipação, pelos CRSS

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1994	1995	1996	1997	
Sociedade Mecânica Setubalense			118.060.150\$50	118.360.150\$50	Esta situação diz respeito ao pagamento de vencimentos aos funcionários desta firma, que se encontrava em processo de falência, na sequência de Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, de 30 de Janeiro de 1996, mantendo-se esta dívida para com o Serviço Sub-Regional de Setúbal.
IEFP			72.253.352\$00	39.924.132\$00	O saldo em causa diz respeito a Subsídios de Programas Ocupacionais em que o IEFP participa em 80%.
Dívida de Funcionária em contencioso				55.600.489\$00	Segundo o IGFSS trata-se de um “saldo proveniente de processo disciplinar, de Maria Leonor Almeida Henriques Peres, constituído em 1997, remetida certidão de dívida, para execução fiscal, para a repartição de finanças do Concelho do Cadaval, ao abrigo do n.º 1 do art.º 237.º do Código do Processo Tributário, em 27/01/98”
PIDDAC – Valores a regularizar				56.109.459\$00	Importâncias correspondentes a projectos imputados ao PIDDAC do ano, regularizados em Janeiro de 1998.
Liga de deficientes motores – FSE			35.683.037\$50	35.683.037\$50	Este valor, segundo o IGFSS, refere-se a “saldo criado em 1989, por montante superior, evolui com tranches já recebidas do FSE, ficando reduzido ao saldo mencionado referente a esta instituição, que aguarda comunicação da aprovação e transferência da verba”.
<b>Caixas de Previdência e outras Instituições</b>					
CTT		64.870.768\$00	147.704.985\$00	55.250.897\$00	Este valor, que consta do Balanço do Centro Nacional de Pensões, refere-se a pagamentos de pensões por vales de correio que, no encerramento do exercício, se encontravam em circulação.
Portugal Telecom		374.330.095\$30	673.143.673\$00	684.196.619\$00	<b>Ver comentário A) no final do ponto 13.5.3.5 – Outros Credores</b>
Comissão da CEE			57.972.677\$00	9.757.907\$00	De acordo com informação do IGFSS, este montante refere-se a participações em traduções de documentos vindos da UE.
Devedores Portugal Telecom- Associação de Cuidados de Saúde			36.059.813\$00	12.796.793\$50	Conforme foi referido pelo IGFSS, este valor diz respeito a despesas correntes do edifício da Caixa dos Telefones, alienado a esta organização.
Reembolso de encargos				51.797.653\$50	Este saldo desdobra-se em duas partes: a) “Reembolsos de Benefícios” em que o saldo de 6.371.080\$00, segundo o IGFSS “refere-se ao valor das devoluções, pelos CTT de vales do correio, de pensões e subsídio p/morte, não liquidadas, até 60 dias sobre a data de emissão, cujo movimento só foi efectuado em Fev/98”. b) “Pensões reembolsáveis” no montante de 45.426.573\$50 que segundo o IGFSS, representam “o valor de pensões pagas mas que podem vir a ser reembolsadas. Estão neste caso, pensões cujos processos decorrem nos Tribunais e que aguardam a competente decisão, resultando daí, ou os respectivos reembolsos ou a conseqüente imputação dos encargos às contas de custos.”



## Tribunal de Contas

---

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1994	1995	1996	1997	
Benefícios devolvidos		12.384.785\$00		76.762.063\$20	O saldo apresentado subdivide-se em dois montantes : O valor de 76.304.403\$00, segundo o IGFSS refere-se ao “ <i>valor dos vales de correio devolvidos pelos pensionistas ou familiares de beneficiários falecidos, de pensões ou subsídio p/morte, cujo movimento só foi efectuado em Janº98.</i> ” O montante de 457.660\$00 diz respeito a cheques devolvidos referentes à Caixa dos Bancários.
<b>Direcções Regionais</b>					
Serviços Financeiros Postais			75.106.706\$00	0	Segundo informação do IGFSS, este valor refere-se a pagamento de pensões por via de vales do correio, mas que dizem respeito ao ano económico seguinte.

### 13.5.3.5 – Outros credores

No que diz respeito aos montantes desta rubrica, por instituições titulares verificaram-se as variações que se seguem:

(em milhares de contos)

Instituições	1995 <sup>(1)</sup>	1996 <sup>(1)</sup>	1997 <sup>(2)</sup>	Variações (%)	
				95/96	96/97
IGFSS	1.454,7	1.481,4	1.395,7	1,8	(5,8)
CRSS	1.235,8	1.645,1	3.571,9	33,1	117,1
Caixas	1.398,9	1.686,0	2.188,3	20,5	29,8
R. Autónomas	1.011,0	1.124,1	25,2	11,2	(1,0)
<b>Total</b>	<b>5.100,4</b>	<b>5.936,6</b>	<b>7.181,1</b>	<b>16,4</b>	<b>21,0</b>

<sup>(1)</sup> Inclusão das caixas não articuladas

<sup>(2)</sup> Exclusão das caixas não articuladas

Fonte: Informação do IGFSS

Os valores correspondentes ao quadro anterior têm a seguinte expressão gráfica:

**Erro! Ligação inválida.**

Do quadro anterior decorre uma evolução de saldos desta rubrica no sentido positivo, pois, de 1995 para 1996, aumentou 16,4 %, devido a acréscimos significativos nos conjuntos CRSS e Caixas de Previdência. Esta tendência manteve-se no período 1996/97 relativamente às mesmas instituições, dado que o decréscimo no IGFSS e Regiões Autónomas não foi suficiente para contrariar a tendência geral.

Seleccionados os credores com valores mais significativos, destacam-se as seguintes subrubricas:



## Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1994	1995	1996	1997	
<b>IGFSS</b>					<b>(a explicação consta em itálico e foi fornecida pelo organismo detentor do débito)</b>
DAFSE – Valores afectos	1.257.848.752\$20	1.266.071.491\$90	1.318.363.417\$00	1.318.363.417\$00	Trata-se de valores resultantes do relacionamento financeiro entre o IGFSS e o DAFSE, no que respeita à gestão das verbas afectas a acções co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, no período que decorreu de 1988 a 1994. De acordo com o IGFSS: <i>“O início do processo tem por base o Protocolo assinado entre o DAFSE e o IGFSS em 22/3/83”, o qual “veio a ser renegociado em 28/2/90”.</i>
Casa da Imprensa	84.442.982\$70	46.092.783\$70	38.307.773\$70	39.725.598\$70	Segundo o IGFSS este montante diz respeito ao: <i>“Valor adicional sobre publicidade que a partir da integração do Fundo Especial de Segurança Social dos Jornalistas na Casa da Imprensa, é remetido trimestralmente àquela Associação Mutualista”.</i>
Contratos Promessa de Venda de Imóveis	53.113.300\$40	82.612.460\$40	67.436.800\$00	176.031.598\$40	De acordo com informação do IGFSS, trata-se de: <i>“Valores recebidos quando da celebração dos contratos de venda de imóveis e que são regularizados à medida que são feitas as respectivas escrituras”.</i>
Encargos de Administração		2.264.167\$00	13.120.794\$00	137.795.266\$00	Segundo o IGFSS este montante diz respeito a valores processados durante o ano de 1997 que ficaram por pagar.
Cedência de Créditos à DGT				1.860.493.571\$00	Este valor, segundo o IGFSS, representa <i>“valores liquidados pelos contribuintes, posteriormente à cedência por parte do IGF à Direcção Geral do Tesouro, das suas dívidas de contribuições à Segurança Social, e que durante o ano de 1997 ainda não haviam sido devolvidos por este Instituto ao Tesouro, mas cuja devolução se concretizou em 1998”.</i>
<b>CRSS</b>					
Remunerações a Pagar	325.745.068\$00	203.629.038\$00	154.611.323\$00	133.487.060\$50	Trata-se de despesas referentes a remunerações e encargos com a ADSE processados em 1996 e a regularizar em 1997.
Contribuições a Depositar	288.469.832\$10	92 779 819\$80	57.656.930\$90	92.720.069\$70	Tratam-se de recebimentos de contribuições ainda não contabilizadas por razões diversas, como sejam a completa identificação do contribuinte e/ou do período a que respeitam .
Valores a Receber de Dívidas de Tribunais	150.935.679\$40	35.699.868\$00	35.558.417\$20	13.270.407\$20	Refere-se a contribuições cobradas por via judicial que aguardam a sua completa identificação.
Fundo de Reforma Antecipada de Trabalhadores do Comércio do Porto	150.000.000\$00	150.000.000\$00	150.000.000\$00	150.000.000\$00	Fundo criado com base na Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/84, de 26/12, e que tem como objectivo: <i>“Libertar um rendimento suficiente para suportar os encargos que o Estado cumpre assumir, no tocante às reformas antecipadas dos trabalhadores da empresa “O Comércio do Porto””</i>

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1994	1995	1996	1997	
Projecto de Luta Contra a Pobreza	121.085.666\$00	197.984.769\$00	323.407.705\$00	307.349.200\$50	Este montante diz respeito a processamentos de Dezembro de 1996, que ficaram por pagar a diversas instituições beneficiárias.
Fundo de Socorro Social	99.199.156\$00	79.067.827\$00	74.725.868\$90	35.261.811\$50	De modo geral, pode afirmar-se que a importância em questão se refere a subsídios concedidos a diversas Instituições, apresentando circunstâncias semelhantes ao caso anterior.
IEFP			64.222.329\$00	7.288.814\$00	Segundo o IGFSS, este montante está relacionado com Programas Ocupacionais.
Direcção de Finanças de Setúbal			66.099.758\$50	64.760.049\$50	Este montante, segundo o IGFSS, diz respeito a contribuições recebidas nas Finanças que aguardam a identificação do contribuinte e emissão da respectiva guia.
Subsídio de Desemprego (Port. n.º 1324/93, de 31 de Dezembro)			117.393.581\$00	13.097.475\$00	De acordo com o IGFSS, este valor diz respeito ao subsídio complementar de desemprego atribuído em função do despacho conjunto publicado no DR II Série n.º 99/94, de 29 de Abril.
Projecto Ser Criança				67.827.894\$00	Este valor subdivide-se em : a) 13.633.236\$00 evidenciado na conta do CRSS do Alentejo, "diz respeito a transferências para Instituições Particulares de Solidariedade Social no âmbito do Programa "Ser Criança" b) 54.194.658\$00 patenteados nas contas dos subregionais de Aveiro e Coimbra traduz "o montante dos financiamentos de dotações do "programa ser criança" efectuados no final de 1997 e que não foram canalizadas para as entidades promotoras dentro daquele ano, porquanto, aquelas entidades não apresentaram os balancetes das despesas do projecto que desenvolvem em tempo oportuno, inviabilizando assim a sua contabilização naquele referido ano"
Outras despesas c/ pessoal a pagar		1.985.261\$00	6.003.033\$00	102.494.822\$00	Este montante encontra-se distribuído por: a) 8.668.490\$00 relevado na conta do CRSS do Algarve e refere-se a "encargos com pessoal assumidos no final do ano de 1997 e que transitaram por liquidar no ano de 1998". b) 93.826.332\$00 patenteados na conta do CRSS do Norte, referem-se como a própria conta alude, a encargos com pessoal. Mais informa o IGFSS que estes valores foram regularizados em Janeiro de 1998.
<b>Caixas de Previdência e outras Instituições</b>					



## Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1994	1995	1996	1997	
Instituições da Segurança Social	768.283.622\$30	787.580.756\$30	945.144.129\$00	1.214.921.466\$80	<b>Trata-se de situação a necessitar de esclarecimentos complementares, a desenvolver, caso se mantenha, em futuros Pareceres.</b>
Pensões	135.137.480\$70	104.015.776\$70	283.052.336\$70	114.192.461\$00	Segundo o IGFSS, “ <i>estes dois montantes referem-se a valores inscritos na conta do DRICSS e dizem respeito aos movimentos efectuados com prestações por aplicação dos Regulamentos Comunitários, de acordo com as normas de contabilização do PCISS</i> ”.
BNU c/ associados	82.904.073\$70	91.105.704\$00	86.811.047\$40	0	Movimento contabilístico relativo a quotizações dos sócios da Caixa de Reformas do Banco Nacional Ultramarino, que se destina a empréstimos a associados.
Companhia Portuguesa Rádio Marconi			100.367.869\$60	0	De acordo com informação do IGFSS, este montante diz respeito a pensões pagas pela Rádio Marconi que foi regularizado em 1997.
CNP c/ Benefícios diferidos		47.153.129\$50	47.236.899\$50	47.699.079\$50	Segundo o IGFSS este valor refere-se a montantes de pensões a regularizar com o Centro Nacional de Pensões.
Prestações a Pagar		204.438.739\$00	149.645.360\$70	199.431.432\$70	Este montante está distribuído por duas entidades diferentes, isto é : a) 14.218.218\$00 relevado na Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Electricidade diz respeito a subsídios por doença, Tuberculose, Maternidade e Familiar. Estes valores foram pagos no mês de Janeiro de 1998. b) 185.213.214\$70 este saldo, segundo o IGFSS, “ <i>resulta da transferência de prestações concedidas pelas instituições estrangeiras e, naquela data de 31.Dez.97, ainda não pagas pelo DRISS por se encontrarem em fase de verificação, identificação dos destinatários, processamento ou regularização decorrente da devolução e/ou outros eventos pontuais</i> ”
Outros Credores – Telecom		10.479.832\$00	21.010.832\$00	579.459.137\$40	Ver comentário A) .
<b>Direcções Regionais</b>					
Instituições da Segurança Social		0	1.104.878.674\$30	0	Esta subrubrica, segundo o IGFSS, corresponde a fundos de maneo atribuídos pelo Centro de Gestão Financeira dos Açores aos Centros de Prestações da Região.

**COMENTÁRIO A)**

**As relações financeiras entre a Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto (CPPTLP) e a Portugal Telecom** têm a sua tradução, em termos de registos contabilísticos, simultaneamente nas rubricas “Outros Devedores” e “Outros Credores”, envolvendo valores de elevado montante e circunstâncias que merecem ser aprofundadas.

Em “Outros Devedores” encontravam-se relevadas despesas de saúde pagas em 1996 e 1997 pela CPPTLP a Hospitais Cívicos e outras instituições de saúde pública por serviços prestados até 1995, que se consideravam da responsabilidade da empresa em causa, e que, segundo o IGFSS, deveriam ter sido liquidadas em 1996.

Em contrapartida, a Portugal Telecom havia pago aos seus funcionários, de conta da CPPTLP, subsídios de doença e abonos de família ainda não reembolsados.

Questionados o IGFSS e a Portugal Telecom verifica-se conformidade quanto à data de regularização, por encontro de contas, isto é, Abril de 1998; porém, no restante, conforme se explicita, os valores apurados revelam um elevado grau de divergência entre as CSS e os valores avançados pela Portugal Telecom e vertidos no alegado acordo entre as duas partes:

◆ Valores a débito:

31/12/97	Na CSS/97	684.196.619\$00
31/12/97	Reclamado pela CPPTLP	845.693.437\$50
30/04/98	Acordado	645.528.698\$40

◆ Valores a crédito:

31/12/97	Na CSS/97	579.459.137\$40
31/12/97	Acordado	811.062.271\$30
30/04/98	Acordado	982.775.344\$30

◆ Saldo final a crédito:

30/04/98	337.246.645\$90
----------	-----------------

**13.6 – Património financeiro e imobiliário da Segurança Social**

À semelhança do Parecer sobre a CSS/96, estas duas vertentes dos capitais permanentes da segurança social são tratadas conjuntamente, filiando-se este procedimento em razões de ordem prática e de técnica contabilística.



Acresce, mas neste caso aplicando-se a um período mais alargado, que o conceito de segurança social adoptado extravasa do âmbito do sistema tal como foi definido inicialmente, por forma a integrar o FEFSS, instituição que, em termos estritamente formais, é exterior a este.

Esta opção tem como base, em primeiro lugar, as próprias atribuições do FEFSS, e por outro, a circunstância de este organismo se constituir como beneficiário regular de transferências anuais por parte do sistema de segurança social, quer de saldos financeiros considerados como excedentários, quer resultantes do produto líquido da alienação de imóveis titulados pelo sistema, facto que, sob outro ângulo, estabelece uma ligação estreita entre as vertentes financeira e imobiliária do património da segurança social, encarado aqui de uma forma lata <sup>1</sup>.

Do ponto de vista contabilístico, o POC e o POCP integram os dois patrimónios na rubrica “Investimentos financeiros”, enquanto o PCISS mantém a dicotomia entre as rubricas “Imobilizações corpóreas” (na parte respeitante aos imóveis) e “Imobilizações financeiras”.

Este último aspecto, independentemente de qualquer juízo de valor ou asserção meramente contabilística, tem como consequência que não transpareça das demonstrações financeiras a distinção entre a proporção dos imóveis que constituem investimento financeiro e dos que estão afectos ao funcionamento administrativo do sistema.

Em consequência, mantém-se válida, conforme Parecer de 1996, a recomendação expressa de “que seja apurada nas contas essa proporção de forma a permitir uma avaliação mais cabal dos investimentos financeiros do sistema quanto ao vector imobiliário”.

### 13.6.1 – Património financeiro

Assumindo, a exemplo do Parecer de 1996, que o valor dos investimentos financeiros da segurança social corresponde, de uma forma simplista, ao “Capital Próprio” do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, este apresentou a seguinte evolução no triénio 1995-1997:

(em milhões de contos)

ANOS	CAPITAL PRÓPRIO
1995	86,5
1996	94,5
1997	207,4

Fonte: Relatórios de Actividades do FEFSS

Considerando o valor de Balanço da CSS/97, conforme expresso na rubrica “Imobilizações financeiras” e na sua maior parte titulados pelo IGFSS, os investimentos financeiros da segurança social poderiam ser acrescidos de 2,6 milhões de contos (líquido de provisões).

De 1996 para 1997 o incremento verificado resultou principalmente de 100 milhões de contos que transitaram do sistema de segurança social como saldos excedentários da sua actividade, acrescidos de 4,1 milhões de contos, como produto líquido da alienação de imóveis titulados pelo sistema, além do “Resultado Líquido do Exercício”, que ascendeu a 8,8 milhões de contos.

<sup>1</sup> A consideração do património financeiro do FEFSS como capital permanente da segurança social é, também, justificada pelo facto de as transferências, para o FEFSS, das receitas da venda de imóveis se fazer pelo valor total de realização, o que representa sempre uma diminuição do património registado na CSS, no correspondente valor líquido contabilístico.

A **origem de fundos** quanto ao “Capital Próprio” do FEFSS, pode ter duas leituras, dado o efeito do imposto de rendimento sobre os resultados contabilísticos, o qual, desde 1990 até 1997, totalizou 12,9 milhões de contos. Nesta matéria, o Tribunal de Contas tem defendido que o FEFSS deveria gozar de isenção fiscal, a exemplo dos fundos privados de pensões, o que efectivamente foi consagrado na LOE relativamente ao exercício ora em apreço; esta medida legislativa não chegou, no entanto, a ser concretizada (vj ponto 13.2.1).

Em valores nominais, a participação do Estado em 14 % do capital do FEFSS, ou seja, cerca de 29 milhões de contos, deu lugar à transferência para o mesmo Estado, a título de IRC, de cerca de 13 milhões de contos.

Sob o ângulo da **aplicação de fundos** e excluindo-se os custos de estrutura, disponibilidades e aplicações de curto prazo, houve a seguinte evolução ao longo do período 1995/97, no que respeita aos *valores mobiliários*:

(em milhares de contos)

Títulos	1995	1996	1997
Dívida Pública	45.224,0	63.013,0	103.435,6
Outras obrigações	12.145,0	14.766,0	16.565,0
Títulos de participação	577,0	670,0	93,0
Acções	586,0	779,0	817,0
Fundos de investimento	3.063,0	3.101,0	4.568,6
<b>Totais</b>	<b>61.595,0</b>	<b>82.329,0</b>	<b>125.479,2</b>

Fonte: Relatório e Contas do FEFSS

Como se verifica, exceptuando o desinvestimento em títulos de participação, a estrutura manteve-se ao longo do período, com predomínio dos títulos de Dívida Pública, o que, aliás, correspondia ao enquadramento estatutário do FEFSS, sendo minoritários os títulos de maior incidência de risco, como sejam as acções. O valor total aplicado, o qual cresceu acentuadamente de 1996 para 1997, atingia no final do exercício cerca de 125,5 milhões de contos.

No domínio dos *investimentos financeiros em imóveis*, o FEFSS detinha no início do exercício uma fracção de um terço do Hospital de Cascais. Por Resolução do Conselho de Ministros de 3 de Janeiro de 1997, publicada no DR (II Série) n.º 2, foi autorizado o FEFSS a adquirir ao Banco Português do Atlântico o imóvel denominado “Edifício Castilho” pelo valor de 1,9 milhões de contos.

No final de 1997, o valor de Balanço dos “Investimentos Financeiros”, líquido de amortizações, está registado por 2,3 milhões de contos.

Em termos de aplicação de fundos, deve notar-se que ao valor anterior devem ser deduzidos 1,2 milhões de contos relevados em “Fornecedores de Imobilizado, C/C”, o que implica que o valor líquido aplicado em imóveis era de 1,1 milhões de contos.

Deve referir-se que os *saldos de tesouraria* se apresentavam anormalmente elevados, pois passaram de 6,8 milhões de contos em 1996 para 59,7 milhões de contos em 1997, aspecto justificado no “Relatório de Actividades” como resultante da entrada de 100,0 milhões de contos, com origem no IGFSS, concentrados na fase final do exercício.



Tendo em atenção o princípio do contraditório, o texto relativo a este ponto, foi remetido ao FEFSS (conforme referido em 13.2.1) cujos comentários foram vertidos no ofício n.º 747, de 99/06/14, inserto em anexo a este Parecer.

### 13.6.2 – Património imobiliário

As rubricas “Terrenos e recursos naturais” e “Edifícios e outras construções”, conforme referido em 13.4.7, apresentavam, no Balanço da CSS/97, um valor total (líquido de amortizações) de cerca de 21,6 milhões de contos, continuando a registar-se aumentos no valor contabilístico dos imóveis titulados pelo sistema, apesar das alienações que vão sendo efectuadas, pois a segunda rubrica em questão aumentou em cerca de 4,3 %.

Considerando os mesmos activos, mas agora com base no custo de aquisição, o valor de Balanço no final de 1997 seria de cerca de 23,2 milhões de contos, tendo-se verificado, no que concerne ao exercício de 1997, as seguintes movimentações contabilísticas:

(em milhares de contos)

Movimentos	1995	1996	1997
Saldos Iniciais	22.995,3	25.321,9 <sup>(1)</sup>	21.902,3
Aquisições	868,8	122,0	497,1
Alienações	(237,3)	(169,5)	(242,7)
Doações		(87,3)	0,0
Abates			(0,4)
Regularizações	1.695,1	499,4	994,7
Saldos finais	25.321,9	25.686,5	23.151,0

Fonte: CSS de 1995 a 1997

<sup>(1)</sup> - Diferente do saldo final de 1996, dado não incluir valores das Caixas não articuladas.

Deve clarificar-se que as alienações apenas dizem respeito a edifícios e as regularizações resultam de transferências da rubrica “Obras em Curso”. Sendo estas transferências, por regra, de valor superior ao custo de aquisição dos activos alienados (critério valorimétrico que tem vindo a ser adoptado), este facto, só por si, justificaria o já referido acréscimo no valor contabilístico dos imóveis.

Este, valor, no entanto, deve igualmente o seu reforço às aquisições registadas no ano.

No que respeita às alienações, compulsando a CEO verifica-se que ao valor dos bens, 242,7 milhares de contos, correspondem ganhos de 4.539,7 milhares de contos, sendo, portanto, o total de receita de capital inscrita, 4.782,4 milhares de contos.

De acordo com informação do IGFSS, a situação em 1997 quanto às transferências correlativas, era a seguinte:

VALORES A FAVOR DO FEFSS	Milhares de contos
Apurado	4.164,4
Processado em 1997	3.998,1
Transferido em 1998	4.164,4

Verifica-se que o valor apurado a favor do FEFSS é inferior ao valor inscrito na CEO/97 como receita de capital derivada da alienação de imóveis em cerca de 618,0 milhares de contos, o que contraria a LEO/97, ao consignar ao FEFSS a referida receita.

Note-se que este valor corresponde a imóveis alienados fora da órbita do IGFSS, facto excepcional em relação a anos anteriores, tendo essas alienações sido operadas pelos organismos que seguem:

(em milhares de contos)

Organismos	Valor
CRSS de LVT	114,0
CRSS do Centro	4,0
Caixa dos Telefones	500,0

### 13.6.5.1 – Distribuição geográfica das alienações de imóveis

Através do mapa que segue resume-se a distribuição distrital do valor das alienações efectuadas no período de 1994/97, destacando-se que este tipo de operação se estendeu, em 1997, a todos os distritos com excepção de Beja.

#### Erro! Ligação inválida.

Verifica-se uma concentração de alienação de imóveis no distrito de Lisboa, cujo valor ultrapassou os 3 milhões de contos, o que corresponde a 79,1 % do total das alienações.

Deste modo, pode concluir-se que os imóveis do distrito de Lisboa têm sido a fundamental fonte de financiamento, oriunda do sistema da segurança social, com destino ao FEFSS.

Seguem-se os distritos de Porto, Setúbal e Viseu, no que respeita ao total do período, sendo ainda de relatar a situação do distrito de Bragança, onde em anos anteriores não se tinha verificado qualquer alienação, e que, no exercício em análise, contribuiu para este facto com 97.9 milhares de contos.

Para uma melhor visualização da distribuição das existências remanescentes no final do exercício, construiu-se o seguinte gráfico, o qual evidencia os distritos com pelo menos 100 fogos:

#### Erro! Ligação inválida.

A distribuição encontrada confirma os pesos de Lisboa, Setúbal e Porto, e permite destacar Faro, Aveiro e Leiria, apesar de estes distritos apresentarem uma proporção de pouco significado nas alienações entre 1994 e 1996. Por sua vez, Viana do Castelo não acompanha os valores registados em 1994, dado não atingir o intervalo entre 1 % e 2 %, como acontece com os casos de Évora, Portalegre, Bragança e Coimbra.

### 13.6.5.2 – O valor contabilístico e o valor de mercado

Relacionando o valor das alienações que corresponde ao crédito na rubrica “Edifícios e Outras Construções” com o valor das alienações registado em receitas de capital nas CSS<sup>1</sup>, obtém-se o seguinte conjunto de valores, que tem vindo a reverter para o património financeiro da segurança social, pois corresponde às transferências do IGFSS para o FEFSS:

<sup>1</sup> Incluindo operações totalmente concluídas e uma pequena proporção de valores arrecadados na sequência de contratos promessa.



		1992	1993	1994	1995	1996	1997
(1)	Valores líquidos contabilísticos	427,6	439,7	255,2	237,3	169,5	242,7
(2)	Mais-Valias	4.499,6	4.469,1	3.263,4	4.516,2	4.506,2	4539,7
(3)	Valores de realização	4.927,2	4.908,8	3.518,6	4.753,5	4.675,7	4782,4
(3)/(1)	<b>Vendas/Valor líquido contabilístico</b>	<b>11,5</b>	<b>11,2</b>	<b>13,9</b>	<b>20,0</b>	<b>27,6</b>	<b>19,7</b>

Os índices calculados no quadro anterior são um indicador do grau de subavaliação dos valores de Balanço dos imóveis detidos pelo sistema de segurança social, quando em comparação com os valores de mercado.

A respectiva tendência de crescimento, mais acentuada de 1994 para 1996, aparece contrariada em 1997, pois as alienações efectuadas pelo CRSS do Centro e pela Caixa dos Telefones apresentam coeficientes mais reduzidos, o que afecta a média global no sentido da baixa.

Aplicando o coeficiente anual mais reduzido no período em causa ao valor contabilístico dos imóveis no final do exercício de 1997, isto é, 11,2, o presumível valor do património imobiliário da segurança social seria de, pelo menos, 242 milhões de contos, recordando-se, no entanto, que uma parte indeterminada destes bens não seria, em princípio, alienável, na medida em que está a ser utilizada pelos próprios serviços. Este facto conduz a reforçar a recomendação já anteriormente formulada (ponto 13.4.6) no sentido de as demonstrações financeiras passarem a evidenciar estas duas vertentes do imobiliário.

Neste domínio, para que as demonstrações financeiras da segurança social, nomeadamente os Balanços, reflectam de uma forma verdadeira e apropriada os valores patrimoniais que lhes estão subjacentes, justificar-se-ia a menção, em anexo ao Balanço, de uma estimativa fundamentada do respectivo valor de mercado.