



CAPÍTULO XII

Segurança Social



XII – SEGURANÇA SOCIAL

12.1 – Considerações Gerais

O n.º 1 do artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece o princípio da universalidade no que respeita à segurança social, conferindo a todos os cidadãos o respectivo direito, enquanto o seu n.º 2 define como deveres do Estado “organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social”.

Por conseguinte, a Lei fundamental consagra um sistema de segurança social público, o qual, numa abordagem simplista, assenta essencialmente em duas áreas, os regimes subjacentes aos Orçamentos e Contas da Segurança Social e o regime de protecção social da função pública. Deve referir-se que o sistema público coexiste com uma vertente privada, de importância crescente, constituída essencialmente por Fundos de Pensões, com relativo destaque para os constituídos pelo sector bancário.

O Parecer sobre as Contas da Segurança Social, organizadas de forma autónoma no seio da Conta Geral do Estado, tem como objectivo fundamental a análise da respectiva execução orçamental, dizendo respeito a um **sistema de Segurança Social** em sentido restrito, porque circunscrito a uma parte do universo da Segurança Social.

O sistema ora em questão, de acordo com a Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) 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, não só directamente, mas também mediante acordos com outras entidades de direito público ou de carácter privado - como as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

Os regimes de segurança social, segundo a LBSS, são o regime geral (de base essencialmente previdencial) e o regime não contributivo, concretizando-se na atribuição de prestações garantidas como direitos. Presentemente, merece destaque como prestação social o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), o qual, neste domínio, se afigura poder considerar-se como predominantemente enquadrável no regime não contributivo, apesar de apresentar algumas características de acção social.

Mas, no contexto de cada regime, a homogeneidade não é regra, pois, por exemplo, o regime geral engloba alguns subsistemas 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.

Quanto às **instituições de Segurança Social**, a actual 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.

Na óptica do presente Parecer, as instituições¹ relevantes são as que correspondem à inscrição, directa ou indirectamente, das respectivas receitas e despesas no Orçamento e Contas de Segurança Social, as

¹ O Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, alterou o Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio, isto é a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e Solidariedade, destacando-se a criação do Instituto de Solidariedade e Segurança Social, que



quais se explicitam em detalhe no capítulo dedicado às operações de consolidação contabilística inerentes à preparação da CSS, na medida em que se trata de uma conta consolidada.

No entanto, apesar de formalmente ser alheio ao sistema e não consolidar as suas contas com este, convém referir como caso concreto, de extrema relevância, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)¹, instituto público que tem por objectivo principal a vertente de capitalização do sistema de segurança social, como forma de garantia perante as responsabilidades futuras que se colocam ao sistema em termos de prestações sociais diferidas, ou seja, pensões de reforma, invalidez e sobrevivência.

No exercício do princípio do contraditório, foram ouvidos, no que se refere à totalidade do texto do anteprojecto do Parecer sobre a CSS/98, bem como às respectivas conclusões: o Ministro do Trabalho e da Solidariedade, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, e, bem assim, no que se refere ao ponto 12.5, a Direcção-Geral de Acção Social, a Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, bem como o Centro Regional de Segurança Social do Centro e, ainda, no que concerne ao ponto 12.11, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social.

Destas entidades apenas responderam o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social; as alegações apresentadas por estas instituições foram transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente Parecer e juntas em anexo de acordo com o n.º 4 do art. 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

12.2 – O Orçamento e a Conta

As responsabilidades de elaboração do OSS e da respectiva execução competem ao IGFSS, de acordo com o Decreto-Lei n.º 24/88, de 29 de Janeiro, que aprovou o Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS), mas em subordinação ao estabelecido nas normas constitucionais (art.ºs 105.º e 106.º da CRP) e LEOE.

12.2.1 – Processo orçamental

Neste domínio, o Tribunal de Contas tem apontado, em sucessivos Pareceres, a existência de um claro desajustamento no que respeita ao quadro normativo existente que rege o processo orçamental e a respectiva execução, quer no orçamento global do sector, quer nos orçamentos das diversas instituições nele incluídas, que se vem situando, essencialmente, nos seguintes pontos:

- ◆ O afastamento dos princípios subjacentes ao Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS) em relação aos fixados pela LEOE;
- ◆ A autonomia administrativa e financeira dos CRSS, atendendo à sua natureza de institutos públicos e às limitações que, na prática, lhes são impostas pelo poder regulamentador do IGFSS, nomeadamente no que respeita à elaboração e execução orçamentais;

leva, por exemplo, à extinção dos Centros Regionais e Serviços Subregionais de Segurança Social, bem como a criação da Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social, que implica, por seu lado, a extinção das Direcções-Gerais dos Regimes de Segurança Social e da Acção Social.

¹ O Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, alterou a designação do FEFSS para Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, conferindo-lhe, simultaneamente, um enquadramento diverso do período a que corresponde a CSS ora em análise.



- ◆ A publicação tardia do Decreto-Lei de Execução Orçamental no âmbito da Segurança Social, implicando a sua aplicação retroactiva.

Nos Pareceres de 1996 e 1997 foi dado o devido realce a duas iniciativas legislativas que vêm ao encontro deste leque de preocupações, que se podem alargar às contradições dos princípios que informam o PCISS em termos de contabilidade patrimonial quando em confronto com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal, mas que, até ao momento, ainda não produziram resultados concretos.

Trata-se da publicação do Despacho do Ministro das Finanças 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 LEOE¹. Após a apresentação do projecto, o referido grupo foi extinto, tendo sido apresentado na sua sequência, a Proposta de Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado n.º 264/VII, de 15 de Abril de 1999.

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).

Devem reeditar-se, assim, os pontos de vista formulados, em Pareceres anteriores, sobre o tema:

- ◆ 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 aos 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 controlo externo;

¹ Ministério das Finanças, *Reforma da Lei do Enquadramento Orçamental – Trabalhos Preparatórios e Anteprojecto*, Lisboa, 1998.



- ◆ Deve realçar-se a necessidade de uma clara destrição 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 POCISS, 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.

Apesar de, em matéria de princípio do contraditório, quanto aos exercícios anteriores, o IGFSS não demonstrar uma sensibilidade ajustável a estes pontos de vista, o que se conhece, quanto ao parecer da CNCAP, parece contraditar essa posição, pois conduzirá, em princípio, caso seja seguido no plano sectorial que resultar da portaria conjunta dos Ministro das Finanças e Ministro da Tutela, ao saneamento das situações que justificam a maior parte das críticas formuladas.

Tendo em atenção o referido princípio e no que respeita ao presente Parecer, o respectivo texto, assim como as conclusões e recomendações inerentes, foram presentes às entidades interessadas. No que respeita ao IGFSS, os comentários em questão constam do ofício n.º 6100, de 2 de Junho, junto em anexo, destacando-se, quanto ao processo orçamental, o ponto I, o qual se transcreve,

“1. Considera-se de referir que algumas das questões que têm vindo a ser sucessivamente levantadas resultam tão simplesmente da observância de normativos existentes para a Segurança Social, que têm de ser seguidos, atendendo a que há aspectos neles previstos que não têm correspondência precisa na legislação genérica do Orçamento do Estado.

Contudo, espera-se que a maioria das divergências anualmente apontadas pelo Tribunal de Contas venham a ser ultrapassadas com a publicação da nova Lei de Enquadramento Orçamental e do Plano Oficial de Contas para as Instituições de Segurança Social (POCISS).”

Neste domínio, afigura-se que as perspectivas do IGFSS quanto à resolução das questões apontadas estão em consonância com as que têm vindo a ser defendidos pelo TC em sucessivos Pareceres.

12.2.2 – Lei do Orçamento

O Orçamento da Segurança Social para 1998, incorporado no Orçamento do Estado para o mesmo ano, foi aprovado pela Assembleia da República através da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro, figurando, no que concerne à previsão de receitas e despesas, no mapa IX, anexo à mencionada Lei (alínea b) do n.º 1 do art.º 1.º).



No que respeita à Lei do Orçamento para 1998, os seguintes artigos relacionam-se com a segurança social:

Capítulos		Artigos		N.º/Alínea	
		Ord.	Título		
II	Disciplina Orçamental	6.º	Alterações orçamentais;	4), 24), 25) e 26)	
		8.º	Retenção de montantes nas Transferências do OE;		1 e 2
VI	Segurança Social	24.º	IVA- Social;	1 e 2	
		25.º	FEFSS;		1 e 2
		26.º	Saldos de Gerência do IEFP;		
		27.º	Pagamento do Rendimento Mínimo Garantido;		1, 2 e 3
		28.º	Desenvolvimento da reforma da segurança social;		
29.º	Taxa Social Única;				
XI	Benefícios Fiscais	43.º	Estatuto dos Benefícios Fiscais;	1	

Fonte: Lei n.º 127-B/97, de 20/12 (LOE/98)

Deve referir-se que, para além dos artigos apontados, existem outros, que, não tendo como destinatário específico o sector da Segurança Social, a este se aplicam indirectamente. Está inserido nesta lógica o tema relativo à regularização de dívidas ao Estado (vide LOE no Capítulo XV - Operações activas, regularizações e garantias do Estado), aspecto de extrema relevância de modo geral e para o sector em particular.

Em contraste com a LOE/97, na qual foram introduzidas diversas inovações, a LOE/98 apenas contempla como matéria nova, no art.º 28.º do Capítulo VI (específico da Segurança Social), o tema **taxa social única**, conferindo ao Governo as seguintes autorizações legislativas:

1. Proceder à revisão dos diplomas legais relativos à taxa social única, por forma a admitir o estabelecimento de taxas mais favoráveis (tendo em atenção os custos das eventualidades protegidas e a relação custo/benefício das taxas em questão), nas seguintes circunstâncias:
 - ♦ Inexistência de entidade empregadora;
 - ♦ Redução do esquema de protecção conferido pelo regime geral;
 - ♦ Actividades prosseguidas por entidades sem fins lucrativos;
 - ♦ Sectores de actividade economicamente débeis;
 - ♦ Adopção de medidas de estímulo ao emprego relativamente a trabalhadores que, por razões de idade ou incapacidade, sejam objecto de menos procura no mercado de trabalho;
 - ♦ Adopção de medidas de estímulo ao aumento de postos de trabalho.
2. Estabelecer medidas excepcionais, de duração limitada, de isenção contributiva, total ou parcial, tendo como objectivo o aumento de postos de trabalho ou a redução de encargos não salariais em situações de catástrofe ou de calamidade públicas.



Como temas recorrentes relativamente ao exercício transacto e que, portanto, representam um princípio de continuidade, é de referir, esquematicamente, o seguinte:

DISCIPLINA ORÇAMENTAL

- ◆ Alterações orçamentais
 - ◇ Adaptação orçamental da cisão do ex-Ministério do Emprego e Segurança Social em Ministério para a Qualificação e o Emprego e Ministério da Solidariedade e Segurança Social;
 - ◇ Complemento pelo OSS do apoio do Fundo Social Europeu para emprego, formação profissional, higiene, saúde e segurança no trabalho;
 - ◇ Idem, relativamente ao Fundo de Socorro Social, no que respeita a apoios a IPSS (Instituições Particulares de Solidariedade Social) e outras entidades.

- ◆ Retenção de verbas relativas às transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado.

SEGURANÇA SOCIAL

- ◆ IVA-Social, consignação à segurança social de uma parte da receita do IVA;
- ◆ Autorização de transferência para o FEFSS dos valores relativos à alienação de imóveis do sistema;
- ◆ Destino a dar aos saldos de gerência do IEFP;
- ◆ Pagamento do rendimento mínimo garantido;
- ◆ Dotação orçamental para “*Desenvolvimento da reforma da segurança social*”.

12.2.3 – Rubricas orçamentais

O OSS/98 apresenta, em relação ao OSS/97, um número reduzido de alterações, em termos de rubricas que nele deixaram de figurar, bem como novas rubricas, conforme quadro seguinte:



		1997	1998
RECEITAS	Transferências Correntes	◆ Ministério da Solidariedade e Segurança Social ◆ Complementos sociais de pensão 	◆ Ministério da Educação (componente educativa pré-escolar/IPSS)
	Transferências de Capital		◆ FEFSS
DESPESAS	Transferências Correntes		◆ Inovação na formação ◆ Ministério da Educação (componente social pré-escolar)
	Transferências de Capital		◆ FEFSS

12.2.4 – Decreto-Lei de execução orçamental

O Decreto-Lei n.º 107/98, de 24 de Abril, que aprova a execução orçamental do OE/98, 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 127/98, que contém as disposições necessárias à execução do OSS/98, foi publicado aos **12 de Maio** e, nos termos do seu art.º 16.º, produz os seus efeitos desde 1 de Janeiro de 1998, tendo, como é habitual, decorrido certo período durante o qual a execução orçamental se efectuou sem que vigorasse a legislação necessária para tal efeito.

12.2.5 – Alterações orçamentais

O OSS/98, constante do mapa IX anexo à Lei n.º 127-B/97, de 20 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 1998, conforme Declaração n.º 8/99, de 19 de Agosto, publicada no D.R., I Série - B, n.º 193/99, de 19 de Agosto, dando cumprimento à disciplina prevista no art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 127/98, de 12 de Maio.

Mas, ao abrigo desta disposição legal e do Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e da Tutela, publicado no DR n.º 20, II série, de 25 de Janeiro de 1999, e da Declaração n.º 5/99, publicada no DR. I Série - B, n.º 157/99, de 8 de Julho, foi ainda prevista transferência para o FEFSS, tendo, alegadamente, como inscrição orçamental correspondente na receita o “saldo do ano anterior”, no valor de 100 milhões de contos, os quais acrescem (do lado da despesa) aos 15 milhões de contos já previstos no orçamento inicial.

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 o que vem sendo referido pelo Tribunal de Contas no sentido 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.

Sobre as matérias ora em questão, refere o IGFSS, em sede de contraditório, que:

“... a transferência do saldo do ano anterior ... no nosso entendimento não parece que isso confirme a asserção do Tribunal de que os saldos são meramente convencionados. Efectivamente, o critério seguido na determinação do saldo, concorde-se ou não com ele, tem-se mantido ao longo dos anos, sendo o apuramento do mesmo explicitado em todas as Contas da Segurança Social ...”

Clarificando as afirmações do Tribunal, deve frisar-se que não se procura estabelecer uma relação causa-efeito entre a alteração do saldo do ano anterior e a circunstância dos saldos orçamentais serem convencionados (pois esta qualidade é um facto comprovado e independente), mas, principalmente, **constatar em como a “flexibilidade” do processo orçamental da segurança orçamental vem permitir a alteração dos saldos orçamentais “a posteriori”, isto é, após o encerramento das Contas.**

Em consequência, a principal ilação a retirar é de que esta prática deve ser revista no futuro, pois não se afigura adequado operar com saldos convencionados, independentemente do juízo de valor que se possa fazer sobre o respectivo método de apuramento, devendo referir-se ainda, que esta circunstância, independentemente de outros factores, afecta a transparência das demonstrações financeiras do sector, estando essencialmente em causa a dimensão exacta dos saldos ser do conhecimento dos destinatários dos referidos documentos, ou seja, da sociedade em geral.

Nas alegações em causa, acrescenta o IGFSS que:

“... e que o saldo existe provam a transferência efectiva de 300 M.c. feita pelo IGFSS para o FEFSS nos anos de 1997-1998 e 1999.”

Neste particular deve referir-se que a efectivação das transferências não prova, por si, que os saldos existam, pois os saldos de execução orçamental, como se verá mais adiante, são ainda positivos com a inclusão das transferências em questão, pelo que o que, no mínimo, se pode provar é que as mesmas podiam ter sido efectivadas apenas com a cobertura das receitas do próprio ano. Esta asserção não interfere e é compatível, por outro lado, com a eventualidade da existência ou não existência, dos saldos em questão.

12.2.6 – 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.



12.2.6.1 – Composição da Conta

A CSS/98 compreende um relatório síntese sobre a execução orçamental e os seguintes mapas:

- ◆ Balanço Analítico;
- ◆ Demonstração de Resultados Líquidos;
- ◆ Conciliação dos Saldos da "Conta de Execução Orçamental" e da "Demonstração de Resultados Líquidos";
- ◆ Conta de Execução Orçamental Receitas, Transferências e resultados;
- ◆ Conta de Execução Orçamental Despesas, Transferências e resultados;
- ◆ Execução Orçamental - Análise Dinâmica Receitas e Transferências;
- ◆ Execução Orçamental - Análise Dinâmica Despesas e Transferências.

12.2.6.2 – Consolidação da Conta

A metodologia adoptada na consolidação das contas relativas ao ano de 1998 não registou qualquer alteração em relação aos anos transactos.

O universo consolidado é, em 1998, constituído pelas instituições de segurança social de âmbito regional (5 CRSS do Continente e 2 Centros das Regiões Autónomas), bem como pelas seguintes Instituições:

- ◆ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
- ◆ Centro Nacional de Pensões;
- ◆ Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais;
- ◆ Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social;
- ◆ Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores;
- ◆ Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira.

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 da Companhia Rádio Marconi (parcialmente consolidada);



- ◆ Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto;
- ◆ Caixa de Previdência do Pessoal da CRGE.

Apesar de terem sido criadas ao abrigo da supracitada Lei, as Caixas de Previdência consideradas como “não articuladas” com o IGFSS, não sendo financiadas pelo OSS, não consolidam desde 1997 (inclusive), de acordo com recomendação do TC, pois esse facto distorceria a análise da execução orçamental, embora os respectivos valores figurem como anexo à CSS, no que se refere ao relatório analítico; são, porém, omissos como anexo às demonstrações financeiras base (Conta e respectivo relatório sintético), o que interpretaria com mais propriedade as recomendações do TC no Parecer de 1997.

Quanto aos serviços de administração central, que integram o sistema de segurança social, verifica-se que, de 1996 a 1998, 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.

12.3 – Execução orçamental

12.3.1 – Receita

As receitas do sistema provêm das respectivas fontes de financiamento, essencialmente tripartidas entre as contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores, que constituem o seu núcleo duro, e o Estado. Do ponto de vista dos princípios contabilísticos que lhe estão subjacentes, 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 actual LEOE.

12.3.1.1 – Receita orçamentada e cobrada

A receita orçamentada e a efectivamente cobrada no exercício, em conformidade com a CEO, expõe-se, em síntese, no quadro seguinte:



Mapa Síntese da Receita Orçamentada e Cobrada

(em milhares de contos)

Rubricas	Orçamento de 1998 (1)	Conta de 1998 (2)	Execução orçamental	
			Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=[(2)/(1)]x100
Saldo do ano anterior	100.000,0	160.990,3	60.990,3	161,0
Receitas Correntes	1.483.000,0	1.588.956,9	105.956,9	107,1
Receitas de Capital	14.080,0	2.696,6	(11.383,4)	19,2
Transferências Correntes	421.740,0	417.292,8	(4.447,2)	98,9
Transferências de Capital	137.733,0	151.428,4	13.695,4	109,9
Total das receitas	2.056.553,0	2.160.374,7	103.821,7	105,0
TOTAL	2.156.553,0	2.321.365,0	164.812,0	107,6

Fonte: Orçamento e Conta da Segurança Social de 1998

O total das receitas, no valor de 2.160,4 milhões de contos, foi superior ao valor orçamentado em quase 104 milhões de contos, ou seja, um desvio de cerca de 5 % relativamente ao previsto.

Como vem acontecendo por norma, a execução orçamental de 1998 apresentou-se positiva sem a contribuição do "saldo do ano anterior", variável que, pelas razões sobejamente apontadas em anteriores Pareceres, não merece fidedignidade em termos de ajustamento à realidade, pelo que não deve ser considerada como relevante.

Para este resultado de execução orçamental contribuíram maioritariamente as receitas correntes, que excederam o orçamentado em 106 milhões de contos, e, residualmente, as transferências de capital, 13,7 milhões de contos, enquanto que as receitas de capital e as transferências correntes se situaram abaixo dos valores orçamentados, respectivamente com (-) 11,4 e (-) 4,4 milhões de contos.

12.3.1.2 – Evolução da receita cobrada

Numa abordagem igualmente genérica, o quadro seguinte compara as receitas cobradas nos exercícios de 1997 e 1998:



Mapa Síntese de Evolução da Receita

(em milhares de contos)

Rubricas	Conta de 1997	Conta de 1998	Variações 97/98	
			Valor	%
Receitas Correntes	1.494.219,9	1.588.956,9	94.737,0	6,3
Receitas de Capital	4.844,1	2.696,6	(2.147,5)	(44,3)
Transferências Correntes	387.218,8	417.292,8	30.074,0	7,8
Transferências de Capital	79.504,1	151.428,4	71.924,3	90,5
TOTAIS	1.965.786,9	2.160.374,7	194.587,8	9,9

Fonte: Contas da Segurança Social de 1997 e 1998

O total das receitas do sistema atingiu, em 1998, mais de dois mil milhões de contos, verificando-se uma variação positiva de 194,6 milhões de contos, correspondente a um acréscimo de 9,9 % relativamente a 1997.

Este aumento deve-se, sobretudo, à evolução das “Receitas Correntes” (nomeadamente contribuições) e “Transferências de Capital” (verbas provenientes do Fundo Social Europeu), com variações absolutas apreciáveis, respectivamente 94,7 e 71,9 milhões de contos, registando-se, no entanto, uma variação relativa muito mais significativa no último caso, 90,5 %. De registar, ainda, o aumento das “Transferências Correntes” em cerca de 30 milhões de contos, enquanto as “Receitas de Capital” registavam novo decréscimo, 2,1 milhões de contos, sendo de sublinhar que esta rubrica conheceu, em três anos, uma redução de 74 %, passando de 10,4 milhões de contos em 1996 para 2,7 milhões de contos em 1998.

Ao abrigo do princípio do contraditório vem o IGFSS, alegar o seguinte:

“A referência à diminuição registada no valor das “Receitas de Capital”, no ano de 1998, de – 11,4 milhões de contos face ao orçamentado (ponto 12.3.1.1. do Parecer), sublinhada numa perspectiva negativa, no ponto seguinte (12.3.1.2), pela redução do valor que esta rubrica registou de 1996 para 1998, efectivamente nada tem de negativo, pois resulta da não utilização da linha de crédito do DAFSE.”

O comentário do TC não está imbuído de qualquer perspectiva de carácter negativo, mas apenas constata o facto em si, ou seja, a ocorrência de meros decréscimos, em relação aos quais é de sublinhar o esclarecimento do IGFSS.

12.3.2 – Despesa

Na óptica dos princípios contabilísticos, 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, adoptando-se um método onde prevalece o conceito de “exercício”, o que contraria o preconizado pela actual LEOE e não se coaduna com o utilizado para as contribuições, as quais apenas são contabilizadas como receita no ano da sua efectiva cobrança.



12.3.2.1 – Despesa orçamentada e processada

O mapa seguinte sintetiza a despesa, comparando a sua orçamentação com o respectivo processamento, de acordo com a CEO de 1998:

Mapa Síntese da Despesa Orçamentada e Processada

(em milhares de contos)

Rubricas	Orçamento Revisto 1998 (1)	Conta de 1998 (2)	Execução Orçamental	
			Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=(2)/(1)x100
Despesas Correntes	1.772.169,0	1.766.068,7	(6.100,3)	99,7
Despesas de Capital	32.233,0	20.263,5	(11.969,5)	62,9
Transferências Correntes	79.853,0	76.174,8	(3.678,2)	95,4
Transferências de Capital	272.298,0	262.499,5	(9.798,5)	96,4
Total	2.156.553,0	2.125.006,5	(31.546,5)	98,5

Fonte: Orçamento e Conta da Segurança Social de 1998

Em termos absolutos, a despesa ficou aquém do orçamentado em cerca de 31,5 milhões de contos, o que significa um desvio de (-) 1,5 %, revelando um melhor ajustamento da previsão à realidade quando em cotejo com o ano anterior, ano em que se registou um desvio de cerca de 100 milhões de contos, ou seja, (-) 4,9 %. Analisando cada uma das componentes da despesa, salienta-se:

- ◆ Exceptuando as despesas de capital, todas as outras componentes registaram uma taxa de execução acima dos 95 %;
- ◆ As despesas correntes apresentam o mais elevado coeficiente de execução com 99,7 %, representando apenas um desvio de cerca de (-) 6,1 milhões de contos;
- ◆ As despesas de capital estiveram bastante aquém do orçamentado, facto que repete o acontecido no exercício transacto.

12.3.2.2 – Evolução da despesa processada

O quadro seguinte evidencia a evolução das despesas processadas nos últimos dois anos:



Mapa Síntese da Evolução da Despesa

(em milhares de contos)

Rubricas	Conta de 1997	Conta de 1998	Variações 97/98	
			Valor	%
Despesas Correntes	1.621.998,1	1.766.068,7	144.070,6	8,9
Despesas de Capital	14.518,0	20.263,5	5.745,5	39,6
Transferências Correntes	172.067,1	76.174,8	(95.892,3)	(55,7)
Transferências de Capital	112.112,2	262.499,5	150.387,3	134,1
Total	1.920.695,4	2.125.006,5	204.311,1	10,6

Fonte: Contas da Segurança Social de 1997 e 1998

De 1997 para 1998 as despesas totais processadas sofreram um acréscimo de 10,6 %, valor que, em termos absolutos, superou o do exercício transacto em 204,3 milhões de contos.

Ao contrário do registado em 1997, ano em que se verificou um forte crescimento nas transferências correntes (cerca de 100 milhões de contos), em 1998 este grupo registou uma significativa quebra, quase 96 milhões de contos. Assim, o grupo que mais contribuiu para o crescimento da despesa em 1998 foi o das transferências de capital com um acréscimo de 150,4 milhões de contos, relativamente a 1997, tendo este, em termos relativos, significado um crescimento de 134,1 %. No entanto, deve referir-se que esta constatação não tem grande relevância, na medida em que, tendo-se verificado transferências fora do comum para o FEFSS no valor de 100 milhões de contos, quer em 1997, quer em 1998, estas foram classificadas contabilisticamente em 1997 como transferências correntes, enquanto que em 1998 o foram como transferências de capital, o que remete as suas causas para um plano meramente administrativo.

Note-se que os referidos 100 milhões de contos dizem, alegadamente, respeito a parte do saldo de execução orçamental de 1997, aos quais se adicionam uma **transferência de 11 milhões de contos como antecipação em relação aos resultados da execução orçamental de 1998**, bem como os resultados líquidos da venda de imóveis (2,2 milhões de contos).

As despesas correntes são o segundo grupo com aumentos mais significativos, 144,1 milhões de contos, representando este montante um acréscimo de 8,9 % relativamente a 1997.

12.3.2.3 – Transferências para os serviços integrados na administração directa do Estado

Tal como se fez em relação ao Parecer sobre a CSS/97, considera-se de interesse tecer alguns comentários específicos sobre as transferências para investimentos previstos no PIDDAC, atribuídos ao IGFSS e a redistribuir por este com destino a serviços e organismos de Administração Central que se englobam na superestrutura administrativa da Segurança Social.

As entidades em questão enquadram-se no conceito expresso no art.º 7.º da LBSS, ou seja, de “serviços integrados na administração directa do Estado”, que, em conjunto com as “instituições de segurança social”, constituem o “aparelho administrativo da segurança social”.



Estes serviços e organismos, na sua maioria, tinham, até 1995, uma cobertura partilhada das respectivas despesas pelo OE e OSS, por via de dotações orçamentais directamente imputadas e integrando, portanto, o perímetro de consolidação, no que respeita às CSS, até essa altura.

A partir de 1996 estas entidades foram excluídas de uma forma directa dessa consolidação, embora englobadas indirectamente por via das referidas dotações para investimento que passam pelo IGFSS.

Deve referir-se que as alterações que têm vindo a ser operadas nos serviços tutelados pelo actual Ministério do Trabalho e da Solidariedade implicaram que os serviços beneficiários das verbas em questão, quanto aos OSS de anos anteriores, já não sejam, em parte, os actuais (independentemente da respectiva esfera de actuação). Em 1998 as designações adoptadas pelo PIDDAC foram as seguintes:

Abreviatura utilizada	Designação inserida no PIDDAC de 1998
DEPP	Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento
DGAS	Direcção Geral da Acção Social
DGRSS	Direcção Geral dos Regimes da Segurança Social
DRISS	Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social
IGSS	Inspeção Geral da Segurança Social
SGMTS	Secretaria Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade

Em 1998 refira-se, ainda, a inscrição em PIDDAC, por via do IGFSS, de dotações a favor do Secretariado Nacional de Reabilitação e do Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais, facto que não tinha acontecido em 1997.

Genericamente, as dotações em questão tinham como área de intervenção a administração do sistema e subdividiam-se em três programas: instalação e apetrechamento de serviços, informática e desenvolvimento e apoio à tomada de decisão.

Relativamente a 1997, as dotações disponibilizadas no âmbito do PIDDAC para estes serviços aumentaram muito significativamente, ou seja, cerca de 78,7 %, tendo passado, em valores absolutos, de 569,3 milhares de contos em 1997, para 1.017,5 milhares de contos em 1998.

No quadro seguinte explicita-se a distribuição por organismos alvo das dotações, transferências efectivas do IGFSS, utilizações declaradas e respectivo grau de execução:



(em contos)

Serviços	Dotações	Transferido	Utilização e respectivos fins				Não utilizado	Execução
			Instalações	Informática	DATD*	Total		
DEPP	380.000,0	316.911,2	206.980,6	79.998,4	29.932,2	316.911,2	63.088,8	83,4%
DGAS	102.359,0	102.354,5	72.998,2	29.356,3	0,0	102.354,5	4,5	100,0%
DGRSS	106.500,0	103.792,3	73.792,4	29.999,9	0,0	103.792,3	2.707,7	97,5%
DRISS	82.000,0	81.967,3	36.967,3	45.000,0	0,0	81.967,3	32,7	99,9%
IGSS	77.000,0	48.109,4	23.119,7	24.989,7	0,0	48.109,4	28.890,6	62,5%
SGMTS	269.600,0	254.835,8	137.486,5	117.349,4	0,0	254.835,9	14.764,1	94,5%
Totais	1.017.459,0	907.970,5	551.344,7	326.693,7	29.932,2	907.970,6	109.488,4	89,2%

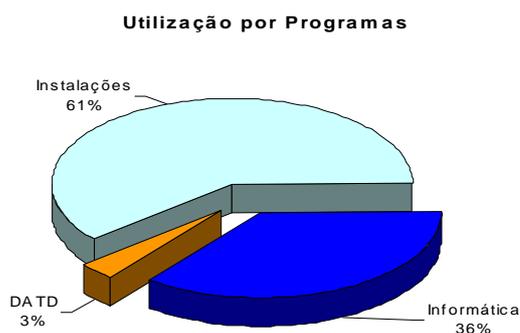
* Desenvolvimento e Apoio à Tomada de Decisão

Fonte:PIDDAC/98 - Execução Orçamental

Do quadro anterior pode inferir-se o seguinte:

- ◆ Da dotação total, 1.017,5 milhares de contos, foram utilizados 908,0 milhares de contos, o que representa uma execução global de 89,2 %;
- ◆ Apenas a Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e Solidariedade (IGMTS) teve uma realização de despesas substancialmente aquém das dotações disponibilizadas;

As dotações transferidas apresentaram, em termos de programas, o seguinte padrão genérico de utilização, conforme expressão gráfica:





12.3.2.4 – Transferências tendo por objectivo a "reforma da Segurança Social"

A exemplo do OSS/97, o OSS/98 contemplou uma dotação de 100 milhares de contos, com o objectivo de “desenvolver a reforma da segurança social”, continuando a beneficiar precisamente uma parte dos organismos referidos no ponto anterior, ou seja:

(em contos)

Serviços	Dotações	Transferido	Devolução	Transf. líquida
IGSS	60.000	60.000		60.000
DEPP	20.000	20.000		20.000
DGRSS	20.000	20.000	560*	19.440
Totais	100.000	100.000	560*	100.000

* Saldo não utilizado de 1997

Fonte: IGFSS

O Parecer sobre a CSS/97 expressava a sua crítica ao facto de determinadas despesas, cuja conexão com a “reforma da segurança social” era, à primeira vista, mais directa e clara relativamente aos casos anteriores, como é o caso das 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, terem sido suportadas como valores correntes do sistema, ou, mais concretamente, liquidadas pelo IGFSS e imputadas à rubrica “Administração” nas contas deste Instituto.

Em 1998 foi seguida a mesma prática, com relevo para o ONI, que absorveu cerca de 711,1 milhares de contos da dotação do IGFSS relativa a “Administração”. Quanto à Comissão do Livro Branco “custou” apenas, em 1998, cerca de 5,9 milhares de contos.

Neste domínio, vem alegar o IGFSS que:

“A verba de 100 mil contos para o Desenvolvimento da Reforma da Segurança Social apenas foi individualizada por se destinar a serviços da Administração Directa do Estado, enquanto que a Comissão do Livro Branco e o Organismo Nacional de Informática não revestiam aquela forma de estrutura, sendo os respectivos encargos relevados num centro de custos no IGFSS.”

Esta afirmação do IGFSS, desenvolvida numa perspectiva meramente formal, nada parece acrescentar ao problema em questão, pois o que se critica é o facto de despesas, com toda a evidência associadas à reforma, serem tratadas como despesas correntes do sistema.

12.3.3 – Comparação entre a receita e a despesa

O quadro infra evidencia, sinteticamente, as receitas cobradas e as despesas processadas em 1998:



Comparação entre a Receita e a Despesa - 1998

(em milhares de contos)

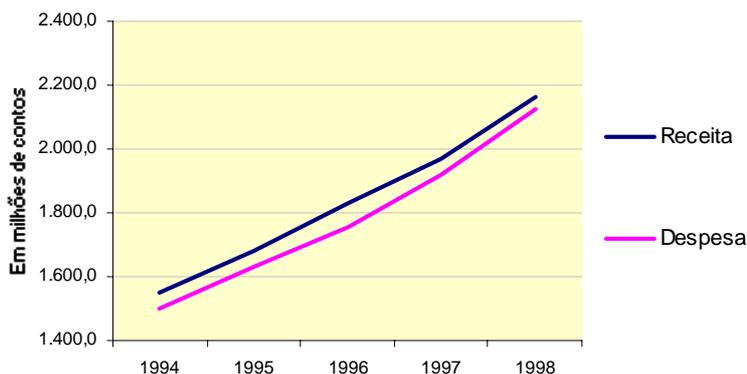
Rubricas	Receita cobrada (1)	%	Despesa processada (2)	%	Saldos (3)=(1)-(2)
Saldo do ano anterior	160.990,3	6,9		0,0	160.990,3
Correntes	1.588.956,9	68,4	1.766.068,7	83,1	(177.111,8)
Capital	2.696,6	0,1	20.263,5	1,0	(17.566,9)
Transferências Correntes	417.292,8	18,0	76.174,8	3,6	341.118,0
Transferências de Capital	151.428,4	6,5	262.499,5	12,4	(111.071,1)
Subtotal	2.160.374,7	93,1	2.125.006,5	100,0	35.368,2
TOTAL	2.321.365,0	100,0	2.125.006,5	100,0	196.358,5

Fonte: Conta da Segurança Social

Não entrando em consideração com o “saldo do ano anterior” e abstraindo dos diferentes conceitos de base que enformam as receitas e despesas, verifica-se que as receitas superaram as despesas em cerca de 35,4 milhões de contos, valor este inferior ao de 1997 em cerca de 10 milhões de contos.

Esta tendência para a redução do saldo entre receitas e despesas é, aliás, mais visível analisando o comportamento destas duas variáveis nos últimos cinco anos:

Evolução da Despesa e da Receita no quinquénio 1994/98



Verifica-se, assim, que, para além do paralelismo evolutivo evidenciado, há uma certa tendência de convergência das duas curvas nos dois últimos anos, 1997 e 1998, denotando um crescimento mais acelerado das despesas relativamente às receitas, atenuado pelo valor das transferências para o FEFSS, na medida em que estes valores se podem considerar ainda no perímetro do sector, embora formalmente alheios ao sistema propriamente dito.



Esta tendência é, aparentemente, explicada pela recorrente quebra de capacidade de cobertura entre as receitas e despesas correntes, responsáveis, respectivamente, por 68,4 % e 83,1 % do total da receita cobrada e da despesa processada.

Mas, neste domínio, deve prevenir-se contra 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, tema que se desenvolve nos pontos seguintes.

Em obediência ao princípio do contraditório e estabelecendo a ligação entre os pontos 12.3.1.1, 12.3.2.1 e a comparação entre a receita e a despesa ora desenvolvida, vem o IGFSS argumentar o seguinte:

“ ... se refere à execução orçamental e que estão em consonância com os mapas síntese que lhes servem de suporte no texto analítico (mapa síntese da Receita orçamentada e cobrada e mapa síntese da Despesa orçamentada e processada), as receitas excedem em 103,8 milhões de contos o valor orçamentado e as despesas ficaram aquém do previsto em 31,5 milhões de contos. Daqui se infere haver uma “decallage” de 135,3 milhões de contos, o que contrasta com a conclusão incorrectamente referida no ponto 6, onde é salientado que as receitas superaram as despesas em cerca de 35,4 milhões de contos.”

O comentário do IGFSS não tem razão de ser pois confunde dois planos: o da execução orçamental e o da comparação entre receita cobrada e despesa processada no ano.

A propósito da conclusão de que as receitas superaram as despesas em cerca de 35,4 milhões de contos, comenta ainda o IGFSS que:

*“... é tão somente o resultado da incoerência em ter sido incluída na despesa a transferência de 100 M.c. para o FEFSS, prevista no Despacho Conjunto anteriormente citado, e no lado da receita não ser considerada a correspondente contrapartida.
Deste modo, fica comprometida a análise efectuada no ponto 12.3.3 e por conseguinte o referido no ponto II.6 das Conclusões e Recomendações.”*

É óbvio que, se na despesa não tivesse sido incluída a transferência para o FEFSS, o saldo de 35,4 M.c. seria aumentado em conformidade. Mas, neste aspecto tem sido norma do TC, em Pareceres anteriores, comparar as receitas e despesas em cada exercício, desprezando, em termos de receita, por razões sobejamente explanadas, os saldos de anos anteriores, pelo que a análise empreendida é coerente com esta prática.

12.3.4 – Financiamento do sistema de Segurança Social

De acordo com o previsto na actual LBSS, no seu art.º 8.º, o financiamento do sistema é essencialmente tripartido, pois as respectivas fontes são as contribuições dos beneficiários e das entidades empregadoras, bem como as transferências do Estado. Há ainda a referir outras transferências do exterior do sistema para além do Estado, com destaque para o Fundo Social Europeu e para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, por via dos valores percebidos por esta instituição através das receitas dos jogos que legalmente explora.



12.3.4.1 – Situação em 1998 e evolução no período de 1994 a 1998

12.3.4.1.1 – Perspectiva global

O quadro seguinte procura realçar as rubricas orçamentais mais decisivas e significativas no que respeita a uma abordagem genérica do problema do financiamento da Segurança Social, destacando os movimentos correntes e de capital (receitas, despesas e transferências), assim como, explicitando os respectivos saldos por grandes grupos.

Além das observações já feitas no Parecer de 1997¹, o referido quadro, nomeadamente no que concerne aos saldos apurados suscita os seguintes comentários:

- ◆ Os saldos entre as receitas e despesas correntes² denotam uma situação de persistência em valores negativos, variando entre (-) 127,8 e (-) 225,5 milhões de contos, mas a respectiva evolução de 1997 para 1998, (-) 49,4 milhões de contos, contraria a evolução positiva que vinha do antecedente;
- ◆ Quanto aos saldos de capital, no período entre 1994 e 1997, situaram-se entre (-) 11,2 e (-) 42,3 milhões de contos, revelando uma certa estabilização, a qual, aparentemente, contrasta com o valor verificado em 1998, isto é, (-) 128,7 milhões de contos. Esta última situação é aparente, na medida em que as transferências para o FEFSS em 1998, no valor de 113,2 milhões de contos, foram consideradas neste ano como transferências de capital, quando no ano antecedente eram classificadas como transferências correntes. A manter-se o critério em 1998, o saldo de capital seria de (-) 15,5 milhões de contos;
- ◆ Para o equilíbrio financeiro do sistema³ são decisivas as transferências do OE, tendo-se registado, em 1998, o valor mais elevado do quinquénio, 389,3 milhões de contos. Ao longo deste período, estas transferências, que correspondem a obrigações legais do Estado em termos de financiamento, para atender a despesas dos regimes não contributivos e acção social, têm permitido, por outro lado, que as CSS apresentem, em termos globais, saldos positivos que se situaram entre um mínimo de 35,2 milhões de contos em 1998 e um máximo de 75,8 milhões de contos em 1996.

¹ Parecer sobre a CSS/97, página 688.

² Estes saldos oferecem as limitações que decorrem dos diferentes conceitos que estão subjacentes quanto às receitas e despesas correntes, colmatadas, neste caso, porque se está em presença de uma série temporal.

³ Trata-se aqui de uma visão simplista, pois só a desagregação por regimes de Segurança Social pode permitir avaliar em que medida cada regime, com a sua lógica particular de financiamento, contribui para a situação global que se apresenta.



Evolução das Contas de Execução Orçamental

(em milhões de contos)

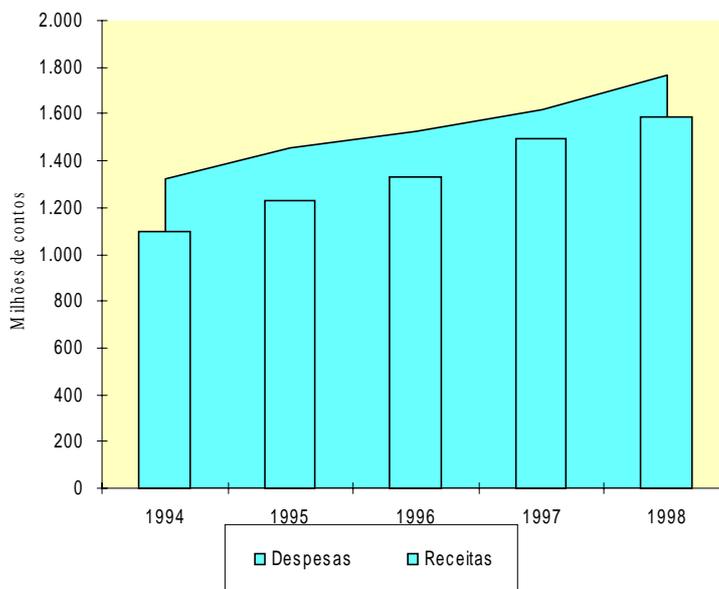
	Rubricas	1994(*)	1995(*)	1996	1997	1998
Movimentos Correntes:						
(1)	Receitas	1.100,6	1.228,3	1.327,6	1.494,2	1.588,9
	Contribuições	1.071,7	1.157,1	1.221,3	1.372,7	1.484,6
	IVA consignado	-	45,0	77,7	72,4	78,0
	Rendimentos	17,3	16,2	18,2	20,0	17,4
	Outras	11,6	10,0	10,4	29,1	8,9
(2)	Despesas	1.324,7	1.453,8	1.526,8	1.622,0	1.766,1
	Pensões	884,7	957,8	1.031,2	1.097,2	1.177,5
	Sub. Desemprego	136,4	140,2	138,8	134,6	133,1
	Acção Social	73,7	87,4	96,3	108,2	126,5
	Sub. Doença	79,2	93,7	93,7	91,0	90,5
	Subsídio familiar	57,0	60,2	69,2	75,5	83,4
	Administração	44,9	61,2	47,4	50,4	55,8
	Rend.Mín. Garantido	-	-	0,4	9,7	39,5
	Outras	48,8	53,3	49,8	55,4	59,8
(3)=(1)-(2)	Saldos	(224,1)	(225,5)	(199,2)	(127,8)	(177,2)
(4)	Transf. (Receitas)	361,2	363,7	357,5	387,2	417,3
	Transferências do OE	215,8	166,2	323,6	365,0	389,3
	Empréstimo da DGT	118,0	-	-	-	-
	Cessão de créditos à DGT	-	180,0	-	-	-
	Outras	27,4	17,5	33,9	22,2	28,0
(5)	Transf. (Despesas)	49,9	63,2	71,3	172,0	76,2
	FEFSS	3,5	4,7	4,7	104,0	0,0
	Formação Profissional	41,7	54,2	58,7	61,6	65,3
	Outras	4,7	4,3	7,9	6,4	10,9
(6)=(3)+(4)-(5)	Saldos Correntes	87,2	75,0	87,0	87,4	163,9
Movimentos de Capital:						
(7)	Rec. e Transferências	88,5	90,5	143,6	84,3	154,1
	Fundo Social Europeu	53,7	80,9	128,3	75,2	143,1
	PIDDAC-OE	3,7	3,8	3,7	4,1	3,9
	Outras	31,1	5,8	11,6	5,0	7,1
(8)	Desp. e Transferências	125,2	116,0	154,8	126,6	282,8
	Formação Profissional	101,8	92,3	121,6	111,1	148,0
	FEFSS	-	-	-	-	113,2
	Outras	23,4	23,7	33,2	15,5	21,6
(9)=(7)-(8)	Saldos de Capital	(36,7)	(25,5)	(11,2)	(42,3)	(128,7)
(10)=(6)+(9)	Saldos anuais	50,5	49,5	75,8	45,1	35,2

(*) Incluindo Caixas não articuladas.

Fonte: Contas da Segurança Social



A imagem gráfica das receitas e despesas correntes traduz claramente a tendência de crescimento destas variáveis, confirmando a sua aproximação até 1997 e o subsequente afastamento verificado em 1998:



No contexto do contraditório, vem o IGFSS alegar que:

“A Conta da Segurança Social desde 1996 passou a dedicar especial atenção às Receitas e Despesas numa perspectiva de regimes, dando assim corpo ao que por um lado preconiza a Lei de Bases da Segurança social e por outro lado, atender a recomendações suscitadas pelo Tribunal de Contas. Assim, deve ser nesta óptica de repartição por regimes que deverá ser analisado o financiamento do sistema de Segurança Social.

Ora, no ponto 12.34.1.1. – Perspectiva global, é feita uma abordagem comparativa de receitas e despesas, consubstanciada no quadro ..., que evidencia saldos por grandes grupos, sem ter em linha de conta as fontes de financiamento correspondentes às várias despesas e, por conseguinte, destituídos de qualquer significado.

*.....
Aliás, esta mesma constatação só é reconhecida pelo Tribunal de Contas como nota de rodapé,....., o que parece não fazer sentido, tratando-se de uma análise inserida num capítulo designado por “Financiamento do Sistema de Segurança Social””.*

Tendo em atenção a posição que o Tribunal tem vindo a defender em Pareceres anteriores e o próprio texto do presente Parecer, afiguram-se desajustadas e, em certa medida, um pouco contraditórias as observações do IGFSS, na medida em que, se por um lado o IGFSS afirma que atendeu, entre outros factores, a recomendações formuladas pelo TC ao contemplar o financiamento do sistema na óptica da repartição por regimes, vem, por outro lado, criticar o mesmo TC por pretensa omissão deste ponto de vista.

De facto, o quadro anterior apresenta uma perspectiva global da evolução das principais variáveis que integram as CSS no período 1994/98, omitindo a citada repartição por regimes, por se tratar de uma abordagem introdutória ao tema do financiamento, com a exploração de determinados indicadores, em



relação aos quais se apontam as respectivas limitações, as quais vão ao encontro dos pontos de vista do IGFSS, embora em nota de rodapé. Após esta introdução, o texto do Parecer desenvolve, até com bastante pormenor, a análise do financiamento dos regimes, em especial no ponto 12.3.4.2, a qual é omitida nas observações do IGFSS.

12.3.4.1.2 – Principais receitas e despesas

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, o IVA consignado e outras, onde se incluem, por exemplo, os rendimentos financeiros (receitas correntes) e as transferências da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (transferências correntes).

Com base nos valores do quadro anterior, sintetizou-se a evolução da distribuição das receitas do sistema pelas referidas fontes de financiamento, assumindo os seguintes pressupostos:

- ◆ 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 providas 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.

O quadro seguinte apresenta a síntese em questão:

(em milhões de contos)

Receitas e Transferências	1994		1995		1996		1997		1998	
	Valores	%								
Contribuições	1.071,7	69,1	1.157,1	68,8	1.221,3	66,8	1.372,7	69,8	1.484,6	68,7
IVA consignado	0,0	0,0	45,0	2,7	77,7	4,2	72,4	3,7	78,0	3,6
OE	337,5	21,8	350,0	20,8	327,3	17,9	369,1	18,8	393,8	18,2
Fundo Social Europeu	53,7	3,5	80,9	4,8	128,3	7,0	75,2	3,8	143,1	6,6
Outras	87,4	5,6	49,5	2,9	74,1	4,1	76,3	3,9	60,9	2,8
Totais	1.550,3	100,0	1.682,5	100,0	1.828,7	100,0	1.965,7	100,0	2.160,4	100,0

Fonte: CSS/94, CSS/95, CSS/96, CSS/97 e CSS/98

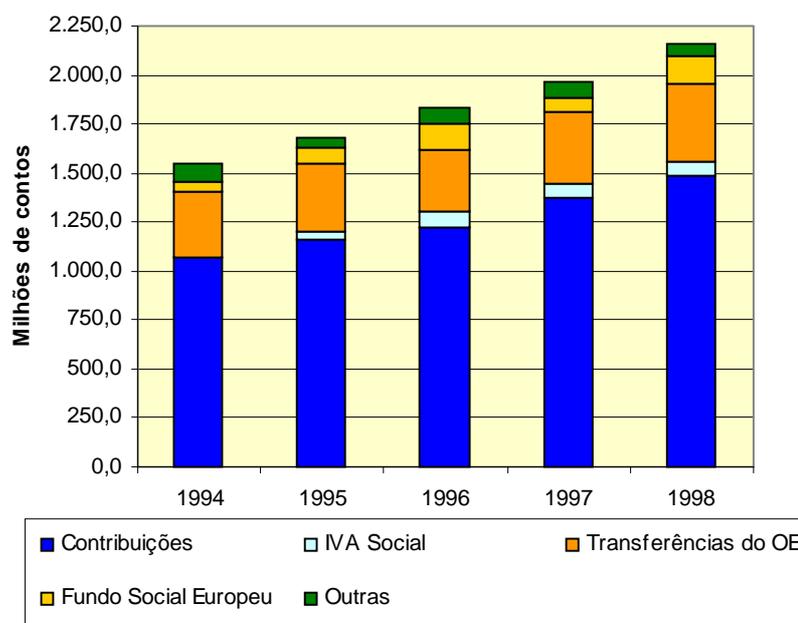
Do mapa anterior pode inferir-se o seguinte:

- ◆ No período ora em análise as contribuições representaram entre 66,8 % em 1996, e 69,8 % em 1997, apresentando-se 1996 como excepcional, pois o padrão normal ronda os 69 %;
- ◆ O apoio do OE atingiu a sua proporção máxima em 1994, com 21,8 %, mantendo-se no último triénio à volta dos 18 %;
- ◆ O Fundo Social Europeu apresenta como característica a irregularidade, indo de 3,5 % e 3,8 % respectivamente em 1994 e 1997, com um pico em 1996 (7,0 %), a 6,6 % em 1998;



- ◆ As “outras” receitas e transferências apresentam em 1995 e 1998 a sua expressão mais reduzida, não chegando a atingir os 3 %, tendo registado o seu máximo, 5,6 %, em 1994.

A tradução gráfica desta evolução é a seguinte:



Quanto às despesas, procedeu-se, com as devidas adaptações, a um tratamento similar ao adoptado para as receitas, tendo resultado o seguinte quadro:



(em milhões de contos)

Despesas e Transferências	1994		1995		1996		1997		1998	
	Valores	%								
<u>Prestações sociais</u>										
Pensões	884,7	59,0	957,8	58,7	1.031,2	58,8	1.097,2	57,1	1.177,5	55,4
Sub. Desemprego	136,4	9,1	140,2	8,6	138,8	7,9	134,6	7,0	133,1	6,3
Acção Social	73,7	4,9	87,4	5,4	96,3	5,5	108,2	5,6	126,5	6,0
Sub. Doença	79,2	5,3	93,7	5,7	93,7	5,3	91,0	4,7	90,5	4,3
Sub. Familiar	57,0	3,8	60,2	3,7	69,2	3,9	75,5	3,9	83,4	3,9
Administração	44,9	3,0	61,2	3,7	47,4	2,7	50,4	2,6	55,8	2,6
Rend.Min. Garantido					0,4	0,0	9,7	0,5	39,5	1,9
Outras	48,8	3,3	53,3	3,3	49,8	2,8	55,4	2,9	59,8	2,8
<u>Transferências correntes</u>										
FEFSS	3,5	0,2	4,7	0,3	4,7	0,3	104,0	5,4	0	0,0
Formação Profissional	41,7	2,8	54,2	3,3	58,7	3,3	61,6	3,2	65,3	3,1
Outras	4,7	0,3	4,3	0,3	7,9	0,5	6,5	0,3	10,9	0,5
<u>Movimentos de capital</u>										
Formação Profissional	101,8	6,8	92,3	5,7	121,6	6,9	111,1	5,8	148,0	7,0
FEFSS									113,2	5,3
Outros	23,4	1,6	23,7	1,5	33,2	1,9	15,5	0,8	21,6	1,0
Totais	1.499,8	100,0	1.633,0	100,0	1.752,9	100,0	1.920,7	100,0	2.125,1	100,0

Verifica-se, assim, que, em termos gerais, a estrutura das “Despesas e Transferências” revela uma relativa estabilização ao longo do período, suscitando, no entanto, os seguintes comentários:

- ◆ A participação das pensões, cuja posição apontou para proporções à volta de 59 % no triénio 1994/96, registou descida para 57,1 % e 55,4 %, respectivamente em 1997 e 1998. Deve referir-se que as transferências para o FEFSS, tendo, em princípio, como objectivo essencial o reforço do sistema em termos de cobertura das responsabilidades diferidas com pensões, podem ser associadas ao valor das pensões em cada exercício. Estas transferências apresentam dois períodos distintos: o triénio 1994/96, com valores que não chegaram aos 5 milhões de contos, e os anos de 1997 e 1998, com valores acima dos 100 milhões de contos, que representam 5,4 % e 5,3% do total das despesas e transferências constantes da CSS, respectivamente em 1997 e 1998;
- ◆ Apresentam tendência para descida relativa os valores atribuídos a subsídios de desemprego e doença;
- ◆ Revelam tendência de crescimento os respeitantes a “Acção social” e ao Rendimento Mínimo Garantido;
- ◆ Surgem com pendor estabilizante as despesas relativas ao abono de família/subsídio familiar¹;

¹ Sobre as despesas com esta prestação é prematuro qualquer juízo de valor sobre a respectiva evolução, na sequência da respectiva alteração qualitativa que ocorreu em 1997.



- ◆ As transferências correntes para formação profissional, com origem no OSS, apresentam uma evolução sempre crescente, a qual contrasta com a irregularidade denotada nas transferências de capital para este mesmo fim, com base no apoio do Fundo Social Europeu.

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, como segue:

Taxas de Crescimento Médio Anual no Período 1994/1998

(em milhões de contos)

RUBRICAS	1994	1998	%
Receitas e transferências			
Contribuições	1.071,7	1.484,6	6,7
Do OE	337,5	393,8	3,1
Outras	141,1	282,0	14,9
Total das receitas	1550,3	2.160,4	6,9
Despesas e transferências			
Prestações sociais			
Pensões	884,7	1.177,5	5,9
Sub. Desemprego	136,4	133,1	(0,5)
Acção Social	73,7	126,5	11,4
Sub. Doença	79,2	90,5	2,7
Abono/Sub. Familiar	57,0	83,4	7,9
Administração	44,9	55,8	4,4
Transferências correntes			
Formação profissional	41,7	65,3	9,4
Movimentos de capital			
Formação profissional	101,8	148,0	7,8
Total das despesas	1.499,8	2.105,1	7,0

As variações apuradas permitem referir o seguinte:

- ◆ A taxa média anual de crescimento das despesas, 7,0 %, situou-se muito ligeiramente acima da mesma taxa relativa às receitas, 6,9 %;
- ◆ A evolução do total das receitas depende significativamente das contribuições cobradas, dado o peso que estas representam no seu conjunto, seguindo-se as participações do OE. Ora, no período em causa, se as taxas de crescimento das contribuições quase acompanharam o total das receitas, os apoios do OE cresceram a uma taxa inferior. Assim, é o movimento das receitas remanescentes (14,9 %) que explica o nível atingido;
- ◆ Do lado das prestações sociais e transferências, apresentam-se nitidamente acima da média as despesas em acção social (11,4 %) e as transferências correntes destinadas a formação



profissional (9,4 %), enquanto o subsídio familiar e os movimentos de capital ligados à formação profissional se apresentam um pouco acima da média;

- ◆ Com crescimento abaixo da média apresentam-se as pensões (5,9 %) e o subsídio de doença (2,7 %), bem como as despesas com a administração do sistema (4,4 %);
- ◆ No conjunto das despesas merece realce o subsídio de desemprego na medida em que apresenta uma taxa de crescimento negativa (-) 0,5 %.

12.3.4.1.3 – Relação com o PIB

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:

(milhões de contos)

Rubricas	1990			1994			1998		
	Valor Nominal	% Total	% PIB	Valor Nominal	% Total	% PIB	Valor Nominal	% Total	% PIB
Receitas e Transferências									
1.Receitas correntes	754,6	91,5	7,9	1.100,6	81,3	7,5	1.589,0	78,8	8,2
Contribuições	725,3	88,0	7,6	1.071,7	79,2	7,3	1.484,6	74,0	7,7
Adicional ao IVA	-	-	-	-			78,0	3,9	0,4
2.Receitas de capital	2,0	0,2	0,0	6,0	0,4	0,0	2,7	0,1	0,0
3.Transferências correntes	65,5	7,9	0,7	243,2	18,0	1,6	417,3	20,7	2,2
Do O E	53,8	6,5	0,6	215,8	15,9	1,5	389,3	19,3	2,0
4.Transferências de capital	2,3	0,3	0,0	3,7	0,3	0,0	8,3	0,4	0,0
TOTAL	824,5	100	8,6	1.353,6	100	9,3	2.017,3	100	10,5
Despesas e Transferências									
1.Despesas correntes	751,8	91,6	7,8	1.324,8	94,0	9,1	1.766,1	88,2	9,2
Pensões	527,4	64,3	5,5	884,7	62,8	6,0	1.177,5	58,8	5,9
Sub. Desemprego	28,2	3,4	0,3	136,4	9,7	0,9	133,1	6,6	0,7
Acção Social	40,7	5,0	0,4	73,7	5,2	0,5	126,5	6,3	0,7
Sub. Doença e Maternidade	62,7	7,6	0,7	92,7	6,6	0,6	109,0	5,4	0,6
Prestações familiares	49,0	6,0	0,5	74,7	5,3	0,5	83,4	4,2	0,4
Rendimento Mínimo Garantido	-	-	-	-	-	-	39,5	2,0	0,2
2.Despesas de capital	8,7	1,1	0,1	12,5	0,9	0,1	20,3	1,0	0,1
3.Transferências correntes	50,8	6,2	0,5	49,9	3,5	0,3	76,2	3,8	0,4
4.Transferências de capital *	9,4	1,1	0,1	21,5	1,5	0,1	140,6	7,0	0,7
FEFSS	13,3	1,6	0,1	3,5	0,2	0,0	113,2	5,7	0,6
TOTAL	820,7	100	8,5	1.408,6	100	9,6	2.003,2	100	10,4

* - Excepto FSE

Fonte: CSS/90, CSS/94 e CSS/98



Da leitura do quadro anterior, pode verificar-se que:

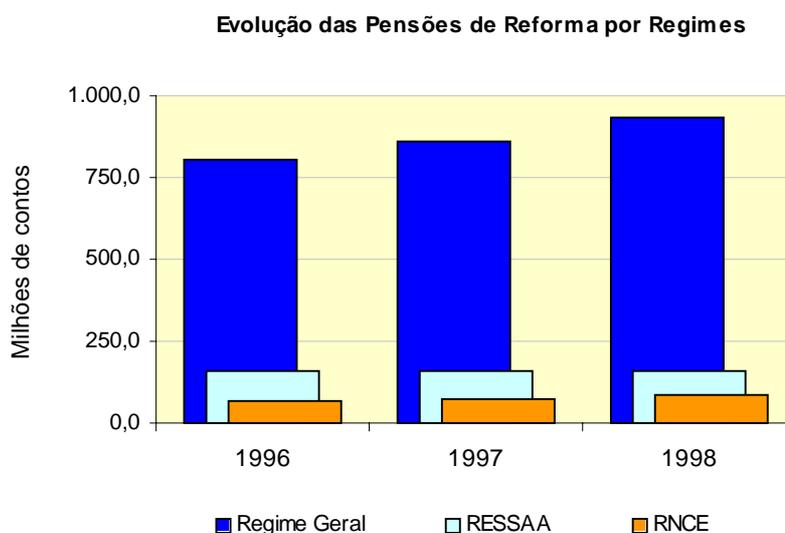
- ◆ As contribuições, após o decréscimo registado, de 1990 para 1994, recuperaram de 1994 para 1998, atingindo 7,7 % do PIB em 1998;
- ◆ As transferências do OE são as que, na sequência do cumprimento da LBSS, maior incremento revelam, pois passaram de 0,6 % em 1990 para 1,5 % em 1994 e 2,0 % em 1998;
- ◆ No tocante às despesas e transferências, é de registar, em termos de percentagem do PIB, o incremento verificado na rubrica “Pensões” de 1990 (5,5 %) para 1994 (6,0 %), a que se segue, no entanto, um pequeno decréscimo em 1998 (5,9 %);
- ◆ As transferências para o FEFSS atingiram em 1998 0,6 % do PIB, exactamente a mesma proporção que no ano anterior, embora inseridas em diferentes classificações orçamentais (Cfr. ponto 12.3.4.1).

12.3.4.1.4 – Pensões de reforma

Como é do conhecimento geral, um dos pontos fulcrais onde se joga a sustentabilidade futura do sistema de Segurança Social reside nas perspectivas de cobertura financeira das prestações diferidas, essencialmente pensões de reforma, em função de diversas variáveis, nomeadamente demográficas, que influenciam a situação.

A presente abordagem é feita numa óptica assaz estrita, pois apenas se apresenta a análise dinâmica do comportamento, quer dos dados financeiros, quer físicos, das pensões de reforma no triénio 1996-1998.

Em termos de regimes de Segurança Social, embora a maior parte das pensões diga respeito ao regime geral, existem pensões integradas nos regimes não contributivos e equiparados e RESSAA, cuja evolução das respectivas despesas no triénio se apresenta no gráfico seguinte:





O quadro infra apresenta os valores subjacentes ao gráfico anterior:

(em milhares de contos)

Regimes	1996	%	1997	%	1998	%	Δ 1996/97	Δ %	Δ 1997/98	Δ %
Regime Geral	804.606,6	77,8	861.179,8	78,5	930.080,0	79,0	56.573,2	7,0	68.900,2	8,0
RESSAA	160.959,0	15,6	160.624,0	14,6	160.036,9	13,6	(335,0)	(0,2)	(587,1)	(0,4)
RNCE	68.148,0	6,6	75.546,0	6,9	87.394,1	7,4	7.398,0	10,9	11.848,1	15,7
Totais	1.033.713,6	100,0	1.097.349,8	100,0	1.177.511,0	100,0	63.636,2	6,2	80.161,2	7,3

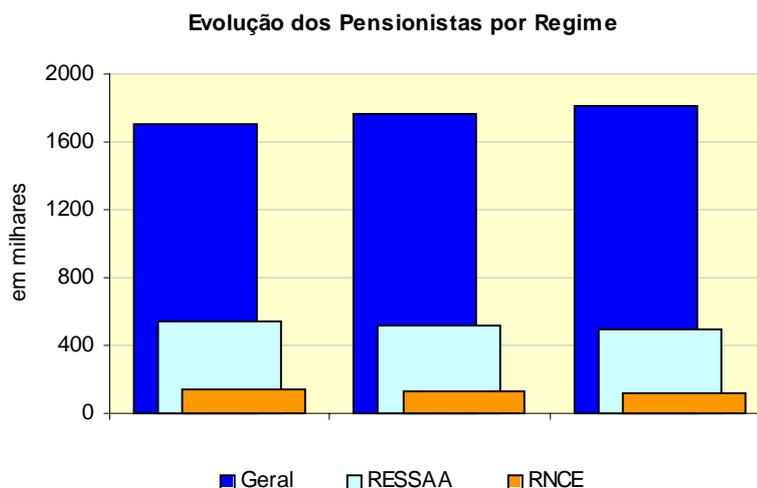
Fonte: CSS/98

A estrutura das despesas não se alterou de forma significativa ao longo do triénio em análise, constituindo as pensões de regime geral a fatia mais avultada, 79 %, do total das despesas, seguindo-se o RESSAA com 13,6 % e o RNCE com os restantes 7,4 %. É, no entanto, visível a tendência de decréscimo, registada nos últimos três anos, dos montantes despendidos com as pensões do RESSAA, enquanto as pensões do regime geral e do RNCE cresceram relativamente a 1997, respectivamente, 8 % e 15,7 %, em 1998.

Em termos globais, em 1998, as despesas com pensões registaram um acréscimo de 80,2 milhões de contos, o que corresponde a um crescimento relativo de 7,3 %, crescimento este mais acentuado do que o verificado no período imediatamente anterior (6,2 %).

Complementando a perspectiva financeira, afigura-se interessante abordar a questão sob o ponto de vista da sua ligação com os dados físicos relativos ao número de pensionistas, mas sem perder de vista o enquadramento dado pelos regimes de Segurança Social.

Em conformidade, apresenta-se, por via dos gráfico e quadro abaixo, a evolução registada no triénio em termos de número de pensionistas por regime:





(em milhares)

Regimes	1996	1997	1998	Variação	
				1996/97	1997/98
Geral	1.706	1.761	1.810	3,2	2,7
RESSAA	546	522	498	(4,4)	(4,8)
RNCE	138	131	123	(5,1)	(6,5)
Totais	2.390	2.414	2.431	1,0	0,7

Fonte: CSS/98

Como se pode observar, tem-se vindo a registar um aumento no total de pensionistas, sendo, no entanto, o aumento relativo verificado de 1997 para 1998 inferior em cerca de 0,3 % ao ocorrido no período imediatamente anterior. Apesar deste aumento em termos globais, quer os pensionistas afectos ao RESSAA, quer os afectos ao RNCE, denotaram decréscimos com algum significado no triénio, (-) 4,4 % e (-) 4,8 % em 1996/97 e 1997/98, respectivamente, os primeiros e (-) 5,1 % e (-) 6,5 % em iguais períodos, os últimos. Quer isto dizer que o aumento do total de pensionistas se deveu, exclusivamente, aos acréscimos registados nos pensionistas afectos ao regime geral, que cresceram, de 1996 para 1998, cerca de 104 milhares.

Partindo dos dados anteriores, nomeadamente os que se referem aos montantes globais gastos por regime e ao número total de pensionistas por regime, pode-se inferir o valor das pensões médias anuais e mensais, por regime, e respectiva evolução ao longo do triénio:

Pensão Média Anual e Mensal por Regime

(em contos)

Regimes	1996		1997		1998		Variação	
	Anual ⁽¹⁾	Mensal ⁽²⁾	Anual ⁽¹⁾	Mensal ⁽²⁾	Anual ⁽¹⁾	Mensal ⁽²⁾	1996/97	1997/98
Geral	479,4	34,2	496,8	35,5	520,9	37,2	3,6	4,9
RESSAA	289,5	20,7	300,8	21,5	313,8	22,4	3,9	4,3
RNCE	478,2	34,2	561,7	40,1	688,1	49,2	17,5	22,5
Totais	434,9	31,1	456,8	32,6	486,1	34,7	5,0	6,4

⁽¹⁾Despesa total no regime/número médio de pensionistas no regime

⁽²⁾Pensão média anual/14 mensalidades

Fonte: CSS/98

Do quadro anterior podem retirar-se as seguintes ilações:

- ◆ A pensão média que tem registado aumentos mais significativos é a do RNCE, tendo crescido 17,5 % de 1996 para 1997 e 22,5 % no período seguinte; *
- ◆ A pensão média deste regime é a mais elevada dos três regimes, representado, em 1998, cerca de 688 contos anuais, enquanto as pensões médias do regime geral e do RESSAA registaram valores anuais de cerca de 521 e 314 contos, respectivamente;
- ◆ O valor médio global, isto é, a pensão média considerando em conjunto os três regimes, registou aumentos de 5,0 % em 1996/97 e 6,4 % em 1997/98, o que significou um aumento, em valor absoluto, de 1.500 escudos/mês no primeiro período e de 2.100 escudos/mês no segundo.



Afigura-se de interesse, cotejar as pensões médias calculadas para 1998, com as pensões mínimas, legislativamente previstas, em cada um dos regimes:

- ◆ No regime geral, no ano em questão, a pensão média mensal assumiu o valor de 37,2 contos, valor superior aos valores mínimos da pensão, 31,3 contos, até Novembro e 32,6 em Dezembro de 1998;
- ◆ Quanto ao RESSAA a pensão média mensal assumiu o valor de 22,4 contos, muito próximo dos valores unitários de referência, 23,1 contos até Novembro e 24,2 contos em Dezembro;
- ◆ Em relação aos regimes não contributivos e equiparados a pensão média mensal atingiu um valor (49,2 contos), bastante acima dos valores legais de referência, 22,1 contos até Novembro e 23,6 contos em Dezembro.

No que se refere aos regimes não contributivos, afigurando-se incongruente a pensão média encontrada, foi inquirido o IGFSS em sede de contraditório, tendo a resposta sido a seguinte:

“O valor indicado foi calculado a partir do total das despesas com aquele regime, incluindo os complementos sociais de pensão dos pensionistas do regime geral (D. L. n.º 329/93, de 25 de Setembro), pelo que não corresponde ao valor correcto, ficando, por esse facto, prejudicadas as observações proferidas (pág. ... do relatório e II.11 das conclusões e recomendações). Para uma determinação mais rigorosa, teria, ainda, de se ter em conta que a despesas anual inclui retroactivos, suplementos e complementos.”.

O esclarecimento do IGFSS permite suscitar a recomendação de que o relatório e mapas que constituem as CSS analíticas, aliás, a fonte de onde se retiraram os dados em questão, passe a discriminar o montante de pensões, tendo em atenção os factores ora apontados pelo IGFSS.

12.3.4.2 – A CEO e os regimes de Segurança Social

O enquadramento legal do sistema, do ponto de vista do seu financiamento, continua a ser dado pela LBSS, independentemente dos diversos diplomas complementares supervenientes, preconizando que o **regime geral** de segurança social seja financiado pelas contribuições dos trabalhadores e, quando se trate de trabalhadores por conta de outrem, das respectivas entidades empregadoras (art.º 52.º), enquanto o **regime não contributivo** deve ser financiado por transferências do Estado (art.º 54.º). Por sua vez, a **acção social** deve ser financiada fundamentalmente por transferências do Estado (art.º 55.º, n.º 1). 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).

Conforme tem vindo a ser citado em anteriores Pareceres, o tratamento dado nas CSS, no que à análise sobre o financiamento por regimes diz respeito, segue de perto as situações previstas na LBSS, associando-lhes no entanto outras, consideradas para este efeito como assimiláveis a regimes e que são o Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (**RESSAA**), subregime igualmente referido na LBSS (artigo 69.º), o Rendimento Mínimo Garantido (**RMG**), as acções de formação profissional co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, tendo como organismo chave o **DAFSE**, e uma área residual constituída por 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 ao período compreendido entre 1996 e 1998.

12.3.4.2.1 – Fontes de financiamento do sistema

Agruparam-se as receitas e transferências inscritas nas Contas de 1996 a 1998 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, do extinto MQE e do Ministério da Educação - componente educativa (acção social pré-escolar);
- Externas – A parte mais importante diz respeito ao FSE, mas também se incluem outras transferências da UE, como sejam do FEDER e o apoio derivado da isenção contributiva. Uma pequena proporção diz respeito ao ACNUR;
- SCML – Tratam-se de receitas consignadas a determinados fins, providas das Apostas Mútuas, Joker e Lotaria Instantânea. Incluem-se neste grupo as receitas do Fundo de Socorro Social, em grande parte oriundas da SCML.

No período considerado, o financiamento do sistema operou-se da seguinte forma:

Distribuição das Receitas e Transferências por Fontes de Financiamento

(em milhares de contos)

Origem de Fundos	1996		1997		1998	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Regime geral	1.342.453	73,4	1.499.064	76,3	1.591.654	73,7
OE	329.643	18,0	370.504	18,8	403.522	18,7
Externas	139.937	7,7	77.618	3,9	147.657	6,8
SCML	16.691	0,9	18.600	0,9	17.543	0,8
TOTAIS	1.828.724	100,0	1.965.786	100,0	2.160.376	100,0

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

As receitas imputáveis ao próprio sistema (regime geral) foram, em 1998, de cerca de 1,6 mil milhões de contos, ou seja, cerca de 73,7 % do total das receitas inscritas na Conta, proporção próxima do verificado em 1996, mas inferior a 1997, com um acréscimo absoluto de cerca de 100 milhões de contos, representando uma desaceleração quando em cotejo com o período imediatamente anterior (cerca de 150 milhões de contos).

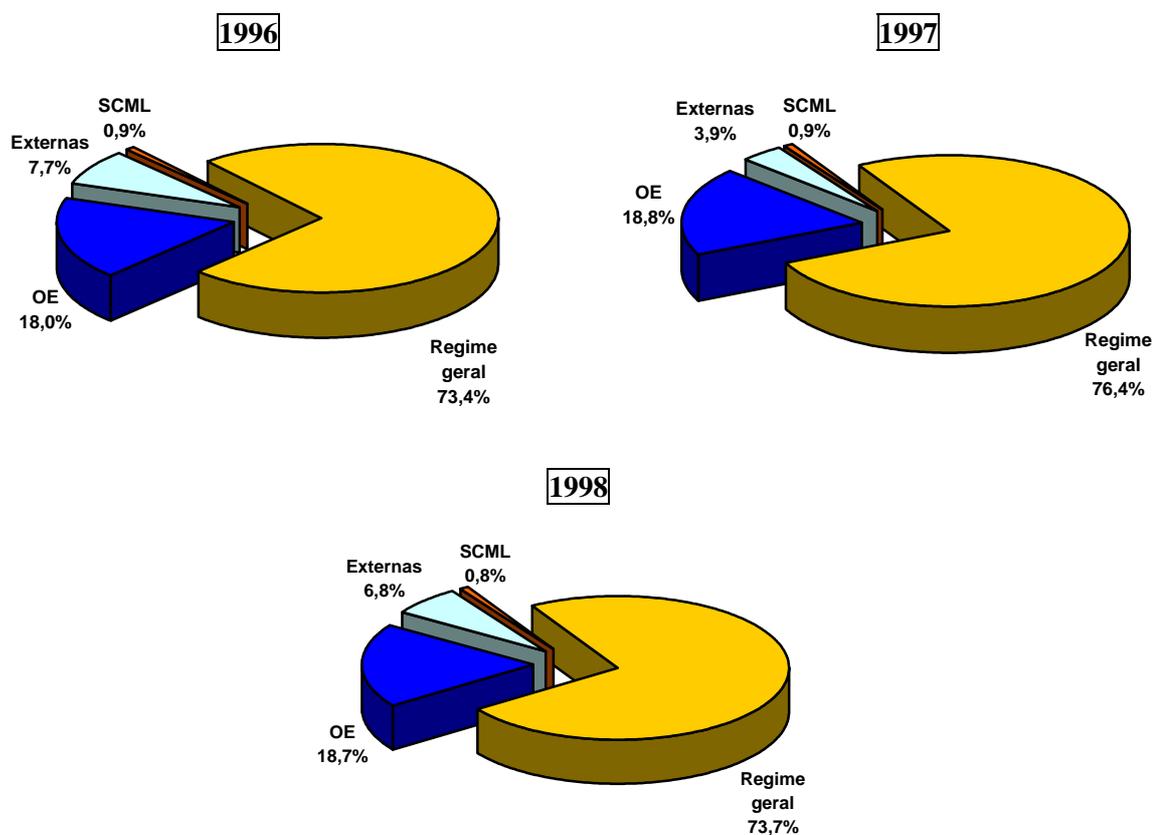
Manteve-se, em termos relativos, a participação do Estado, entre os 18 % e os 19 %, que atingiu um valor pouco acima dos 400 milhões de contos, enquanto a componente externa revelou uma



recuperação para um valor próximo dos 150 milhões de contos, denotando irregularidade, pois em 1997 tinha sido cerca de metade e em 1996 de quase 140 milhões de contos. A participação da SCML, cujos valores nos três anos oscilaram entre os 16,7 e os 18,6 milhões de contos, apesar de não chegar a um por cento, é extremamente significativa em termos de acção social.

Manteve-se, assim, uma situação em que as receitas do regime geral, fundamentalmente percebidas dos contribuintes e beneficiários, financiam quase três quartos das necessidades financeiras do sistema, enquanto o Estado, por via do OE, quase atinge um quinto.

Representando graficamente as situações anteriores, temos:



Tem interesse a este respeito comparar o financiamento do sistema de Segurança Social português com o dos países da UE, através de indicadores geralmente utilizados para o efeito, ou seja, através do peso das contribuições, tendo por origem as entidades patronais e os trabalhadores, quando em cotejo com o PIB, enquadrado em análise no indicador constituído pelo nível de fiscalidade (receitas fiscais adicionadas às contribuições para a segurança social). Para o efeito, foi elaborado o quadro seguinte:



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	3,0	4,9	8,2	30,2
	1998	3,3	5,0	8,9	34,9
ALEMANHA	1990	5,9	7,0	13,7	36,7
	1998	6,6	7,6	15,2	37,1
ÁUSTRIA	1990	5,7	6,7	13,5	41,0
	1998	6,2	7,3	15,0	44,3
BÉLGICA	1990	4,4	9,4	14,7	43,9
	1998	-	-	14,5	46,3
DINAMARCA	1990	1,1	0,3	1,4	47,1
	1998	1,2	0,3	1,5	49,3
ESPAÑA	1990	2,0	8,8	12,2	34,4
	1998	1,9	8,4	12,1	34,2
FINLÂNDIA	1990	0	9,3	9,8	44,9
	1998	2,0	9,4	11,8	46,9
FRANÇA	1990	5,7	11,7	18,9	43,0
	1998	4,1	11,3	16,5	45,2
GRÉCIA	1990	4,5	4,5	9,0	29,7
	1997	5,8	4,8	10,7	33,7
IRLANDA	1990	1,7	3,0	5,0	33,6
	1998	1,3	2,5	4,1	32,3
ITÁLIA	1990	2,5	9,2	12,8	38,9
	1998	2,7	9,0	12,8	43,5
LUXEMBURGO	1990	4,5	5,8	11,8	43,9
	1998	4,8	5,2	11,6	45,1
PAÍSES BAIXOS	1990	10,3	3,3	16,7	44,6
	1998	8,2	5,3	16,5	41,1
REINO UNIDO	1990	2,4	3,6	6,2	36,3
	1998	2,7	3,5	6,6	37,6
SUÉCIA	1990	0,1	14,5	15,1	55,6
	1998	3,0	11,8	15,1	53,0
MÉDIA U.E. ⁽¹⁾	1990	3,6	6,8	11,3	40,3
	1997	4,2	6,7	11,8	41,5
MÉDIA O.C.D.E. ⁽¹⁾	1990	2,7	4,9	8,4	35,6
	1997	3,0	5,7	9,6	37,2

⁽¹⁾ – Média não ponderada

Fonte: OCDE, *Statistiques des Recettes Publiques*, 1965-1998, Paris, 1999



O peso das contribuições para a segurança social, em termos de PIB, é mais reduzido no nosso País do que o verificado na generalidade dos países da União Europeia, com excepção da Dinamarca, Irlanda e do Reino Unido, facto que está associado aos respectivos esquemas de financiamento da segurança social.

Quanto ao nível de fiscalidade (incluindo o sistema de Segurança Social), a disparidade não é tão acentuada, estando Portugal, neste domínio, apenas abaixo do nível da Irlanda, da Grécia e da Espanha.

É de registar que de 1990 a 1997, em Portugal, o peso das contribuições para a Segurança Social aumentou em relação ao PIB, 0,7 pontos percentuais, diminuindo o seu diferencial em relação à média da União Europeia, em que a variação foi de 0,5 pontos percentuais, mas aumentando-o relativamente à média da OCDE, em que a variação foi de 1,2 %. De sublinhar, porém, que em muitos Estados da União Europeia este indicador estabilizou ou sofreu mesmo uma diminuição no período considerado.

A maior parte das contribuições cabe à entidade patronal (com as excepções da Dinamarca, da Grécia e dos Países Baixos), tendo, em Portugal, nos últimos 8 anos, estas estacionado, com tendência ascendente, à volta dos 5 % do PIB, o que está de acordo com a estabilização registada na média da UE, mas em tendência descendente, o que parece ter que ver com a preocupação de reduzir o custo do factor trabalho e, assim, incentivar o emprego.

12.3.4.2.2 – Contribuição do OE e aplicação de fundos por regimes

Os apoios financeiros do OE ao sistema, os quais, como se verificou, ultrapassaram um pouco os 400 milhões de contos, são um instrumento significativo no que **respeita à redistribuição de rendimentos operada pela actividade do Estado** e das opções políticas que lhe estão subjacentes, representando o esforço dos cidadãos que pagam impostos, em benefício dos utentes e beneficiários dos diversos regimes de segurança social.

No período de 1996 a 1998, os valores em questão tiveram a seguinte natureza:

Distribuição das Transferências do Estado

(em milhares de contos)

Origem dos Fundos	1996		1997		1998	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%
OE	323.550	98,2	365.000	98,5	389.250	96,5
ME - Comp. Educativa	0	0,0	0	0,0	9.063	2,2
OE - PIDDAC	3.673	1,1	4.132	1,1	4.629	1,1
MQE/MTS	2.200	0,6	952	0,3	360	0,1
MES	220	0,1	420	0,1	220	0,1
TOTAIS	329.643	100,0	370.504	100,0	403.522	100,0

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

A redistribuição operada no mesmo período, em relação a cada uma destas componentes das transferências estatais por despesas e transferências imputáveis aos regimes foi a seguinte:



Origem e Aplicação das Transferências do OE por Despesas Imputadas aos Regimes

(em milhares de contos)

Origem \ Aplicação	1996							
	Totais	RG	RNCE	RESSAA	AS	RMG	DAFSE	DIV
OE	323.550	12.733	71.674	147.362	88.281	3.500		
OE - PIDDAC	3.673				3.673			
MQE/MTS	2.200	1.429					771	
MES	220							220
Totais	329.643	14.162	71.674	147.362	91.954	3.500	771	220

Origem \ Aplicação	1997							
	Totais	RG	RNCE	RESSAA	AS	RMG	DAFSE	DIV
OE	365.000	12.621	79.748	149.113	98.218	25.300		
OE - PIDDAC	4.132				4.132			
MQE/MTS	952						952	
MES	420							420
Totais	370.504	12.621	79.748	149.113	102.350	25.300	952	420

Origem \ Aplicação	1998							
	Totais	RG	RNCE	RESSAA	AS	RMG	DAFSE	DIV
OE	389.250	12.572	93.341	137.051	111.786	34.500		
ME	9.063				9.063			
OE - PIDDAC	4.629				4.629			
MQE/MTS	360						360	
MES	220							220
Totais	403.522	12.572	93.341	137.051	125.478	34.500	360	220

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

A estrutura de redistribuição apresenta um significativo paralelismo no triénio em causa, sendo as características comuns aos três exercícios as seguintes:

- ◆ As transferências do OE via MTS têm um peso dominante e destinam-se a alimentar diversas situações ou regimes, por ordem de importância: o RESSAA, a acção social, regimes não contributivos e equiparados, rendimento mínimo garantido e mesmo o regime geral, dada a obrigação legal de o Estado cobrir as despesas imputáveis ao regime especial dos ferroviários, regime não contributivo incluído no regime geral;
- ◆ Os montantes para investimento do PIDDAC destinam-se a projectos no âmbito exclusivo da acção social;
- ◆ As verbas com origem no MTS (anterior MQE), têm como objectivo o apoio à formação profissional. Exceptua-se, em 1996, a transferência de 1.429 milhares de contos para



compensação de juros de uma linha de crédito associada ao apoio ao emprego, os quais tinham sido suportados por fundos do regime geral;

- ◆ As transferências do Ministério do Equipamento Social têm como objectivo a aplicação em subsídios de renda de casa, os quais, embora sendo prestações sociais, têm um enquadramento excepcional em termos jurídicos, o qual implica que a respectiva cobertura financeira, na prática apenas parcial, seja imputada ao referido Ministério;
- ◆ Como inovação, em 1998, surge a transferência do Ministério da Educação, para reembolso de encargos correspondentes à componente educativa do ensino pré-escolar na rede de IPSS.

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, RESSAA, Acção Social e RMG, a saber:

Regimes	1996	1997	1998
RNCE	100,0 %	100,0 %	100,0 %
RESSAA	88,7 %	89,9 %	82,8 %
Acção Social	85,2 %	84,5 %	88,3 %
RMG	100,0 %	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 e RMG, mas reitera-se, no entanto, a tese de que o RESSAA, sendo, na prática, um regime não contributivo, deveria ter uma cobertura total.

12.3.4.2.3 – Transferências externas e aplicação por despesas imputadas aos regimes

É a seguinte a origem e aplicação de fundos das transferências provenientes do estrangeiro, quanto ao triénio compreendido entre 1996 e 1998:



Origem e Aplicação das Transferências do Exterior por Despesas Imputadas aos Regimes

(em milhares de contos)

Origem \ Aplicação	1996				
	Totais	RG	AS	DAFSE	DIV
FSE-DAFSE	128.311			128.311	
UE-IEFP	10.359	10.359			
FEDER-PIDDAC	1.250		1.250		
ACNUR	17				17
Totais	139.937	10.359	1.250	128.311	17

Origem \ Aplicação	1997				
	Totais	RG	AS	DAFSE	DIV
FSE-DAFSE	75.222			75.222	
UE-IEFP	2.131	2.131			
FEDER-PIDDAC	250		250		
ACNUR	15				15
Totais	77.618	2.131	250	75.222	15

Origem \ Aplicação	1998				
	Totais	RG	AS	DAFSE	DIV
FSE-DAFSE	143.114			143.114	
UE-IEFP	534	534			
FEDER-PIDDAC	4.000		4.000		
ACNUR	9				9
Totais	147.657	534	4.000	143.114	9

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

O quadro anterior permite suscitar os seguintes comentários:

- ◆ Neste grupo predominam as transferências do FSE destinadas a acções de formação profissional, que denotam, no período em análise, como aliás já foi referido, uma irregularidade significativa;
- ◆ Verifica-se uma perda acentuada de importância quanto às transferências da União Europeia destinadas a compensar o regime geral, no que aos esquemas de isenção contributiva diz respeito;
- ◆ A componente do PIDDAC financiada pelo FEDER demonstra, igualmente, um padrão irregular.

12.3.4.2.4 – Aplicação de fundos no regime geral

Os fundos disponíveis no regime geral dizem respeito, como se referiu, não só aos meios financeiros gerados pelo próprio sistema, como também aos montantes indicados recebidos do OE, consignados



ao regime especial dos ferroviários, à compensação de juros da linha de crédito associada à formação profissional (1996), bem como às 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 três exercícios em questão, conforme se evidencia no quadro que segue:

Aplicação das Receitas e Transferências do Regime Geral

(em milhares de contos)

Aplicação Origem	1996						
	Totais	RG	RESSAA	AS	DAFSE	DIV	Saldo RG
RG	1.337.489	1.235.194	18.833	3.705	18.160	1.256	60.341
OE	12.733	12.733					
MQE	1.429	1.429					
Externas	10.359	10.359					
Totais	1.362.010	1.259.715	18.833	3.705	18.160	1.256	60.341

Aplicação Origem	1997						
	Totais	RG	RESSAA	AS	DAFSE	DIV	Saldo RG
RG	1.479.082	1.310.983	16.813	3.659	13.507	2.400	131.720
OE	12.621	12.621					
Externas	2.131	2.131					
Totais	1.493.834	1.325.735	16.813	3.659	13.507	2.400	131.720

Aplicação Origem	1998						
	Totais	RG	RESSAA	AS	DAFSE	DIV	Saldo RG
RG	1.591.654	1.410.266	28.467	4.208	25.891	3.036	119.786
OE	12.572	12.572					
Externas	534	534					
Totais	1.604.760	1.423.372	28.467	4.208	25.891	3.036	119.786

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

Deve notar-se que as despesas imputadas no ano ao regime geral, nos exercícios de 1996 e 1997, apresentam valores inferiores às receitas (conforme o primeiro quadro inserto em 12.3.4.2.1), na medida em que incluem receitas imputadas ao próprio ano que se destinam a compensar despesas de anos anteriores¹, o que não acontece em 1998.

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.

¹ 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.



Do quadro anterior podem retirar-se as seguintes ilações:

- ◆ Verifica-se que as receitas do regime geral financiaram, não só as despesas do próprio regime, como o RESSAA, a acção social, a componente nacional das despesas com formação profissional financiadas pelo FSE e outras, incluídas no grupo residual “diversos”;
- ◆ Enquanto, de 1996 para 1997, os valores transferidos do regime geral para o RESSAA, Acção Social e DAFSE (FSE) registaram uma tendência descendente, no período subsequente aconteceu precisamente o contrário, dando-se, assim, um aumento do esforço financeiro por parte do regime geral, favorecendo os regimes em causa;
- ◆ O conjunto “diversos” registou uma evolução crescente nos dois períodos, em grande parte devido às transferências para o INATEL;
- ◆ A conjugação dos referidos acréscimos, ou seja, o relativo aumento do apoio do regime geral aos outros regimes em apreço e o natural acréscimo das despesas imputáveis ao próprio regime geral, conduziu a que o saldo final apresentado por este, em 1998, fosse inferior ao do ano transacto, em contraste com a evolução de 1996 para 1997.

12.3.4.2.5 – Aplicação das transferências provenientes da SCML

Neste domínio, reveste-se de particular importância o financiamento da Acção Social, onde, atendendo à sua natureza, se poderiam incluir a maior parte das aplicações incluídas no conjunto “Diversos”.

Este “regime” tem uma natureza residual, pois é constituído por receitas e despesas não enquadráveis nos regimes e situações assimiláveis atrás considerados, predominando, no entanto, os fins que podem ser considerados como de acção social, a saber: transferências para IPSS com receitas provenientes do Fundo de Socorro Social (FSS), subsídios de renda com cobertura parcial das respectivas despesas por parte do MES, Programa de Apoio a Idosos (PAII) e Projecto Ser Criança. Inclui, no entanto, despesas de natureza diversa da acção social, como sejam transferências para o INATEL e despesas com a formação de pessoal pertencente ao sistema.

Na medida em que a maior parte das respectivas receitas são precisamente provenientes da SCML, o quadro seguinte permite constatar um esquema distributivo idêntico, ao longo do período 1996/98:



Aplicação das Transferências da SCML por Despesas Imputadas aos Regimes

(em milhares de contos)

Aplicação \ Origem	1996		
	Totais	AS	DIV
SCML	14.018	10.998	3.020
FSS	2.673		2.673
Totais	16.691	10.998	5.693

Aplicação \ Origem	1997		
	Totais	AS	DIV
SCML	15.554	13.453	2.101
FSS	3.046		3.046
Totais	18.600	13.453	5.147

Aplicação \ Origem	1998		
	Totais	AS	DIV
SCML	14.490	12.653	1.837
FSS	3.053		3.053
Totais	17.543	12.653	4.890

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

12.3.4.2.6 – Síntese do esquema de financiamento do sistema

É possível, em face das considerações anteriores, sintetizar, por um lado, as fontes de financiamento do sistema, e por outro, as aplicações de meios financeiros por regimes e situações afins.

Quanto às aplicações, é legítimo tecer as seguintes considerações:

- ◆ O OE 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 na acção social e em fins de idêntica natureza, embora englobados no conjunto “diversos”.

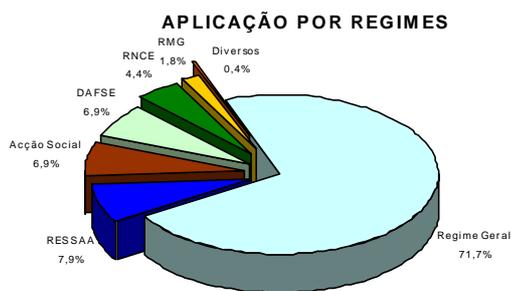
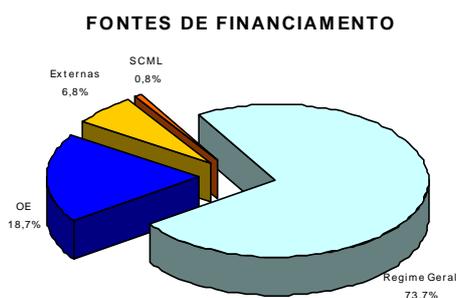
Considerando a situação relativamente ao exercício de 1998, a partir dos valores tal como se apresentam na CSS/98 e no respectivo relatório sintético, cujo padrão não se caracteriza por variações



sensíveis ao longo do triénio que vem sendo analisado, as origens por fontes de financiamento e as aplicações de fundos por regimes, têm a seguinte esquematização:

Fontes de Financiamento	
Regime Geral	73,7 %
Estado	18,7 %
Externas	6,8 %
SCML	0,8 %

Aplicação por regimes	
Regime Geral	71,7 %
RESSAA	7,9 %
Acção social	6,9 %
DAFSE	6,9 %
RNCE	4,4 %
RMG	1,8 %
Diversos	0,4 %



Confirmando o referido em anteriores Pareceres, 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.

12.3.4.2.7 – O tratamento dos “saldos” nas CSS sob o ponto de vista dos regimes

O tratamento dos saldos tem vindo a ser apontado como um dos pontos fracos do sistema contabilístico que orienta a Segurança Social, tanto nos Orçamentos como nas Contas. Mas, no que se refere, particularmente, ao relatório sintético que delas faz parte integrante, seria de esperar que o actual tratamento especializado sob o ponto de vista dos regimes, nele inserido e iniciado em 1996, quanto às receitas, despesas e transferências dos diversos regimes que compõem o universo da Segurança Social, pudesse contribuir para clarificar a situação, facto que não aconteceu em toda a sua extensão, de acordo com o tem vindo a ser apontado sobre a matéria em causa nos Pareceres sobre a CSS/96 e CSS/97. Procurando aprofundar o problema, elaboraram-se, com base nos valores constantes dos relatórios anexos às CSS/96, CSS/97 e CSS/98, os seguintes quadros:



Tribunal de Contas

Ano de 1996

(em milhares de contos)

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências		Saldos por Regime
					de	para	
Geral		1.362.010	1.258.520	103.490	(43.149)		60.341
Não contributivo		71.674	71.674	0			0
RESSAA		147.362	166.195	(18.833)		18.833	0
Acção social		104.228	106.683	(2.455)		3.705	1.250
RMG		3.500	353	3.147			3.147
DAFSE	15.018	134.046	124.202	6.702		18.160	24.862
Diversos		5.904	7.160	(1.256)		2.451	1.195
TOTAIS	15.018	1.828.724	1.752.947	90.795	(43.149)	43.149	90.795

Ano de 1997

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências		Saldos por Regime
					de	para	
Geral	100.000	1.493.834	1.425.735	168.099	(36.379)		131.720
Não contributivo		79.748	79.748	0			0
RESSAA		149.113	165.926	(16.813)		16.813	0
Acção social		116.053	120.960	(4.907)		3.659	(1.248)
RMG		25.300	9.755	15.545			15.545
DAFSE		96.156	111.055	(14.899)		13.507	(1.392)
Diversos		5.582	7.516	(1.934)		2.400	466
TOTAIS	100.000	1.965.786	1.920.695	145.091	(36.379)	36.379	145.091

Ano de 1998

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências		Saldos por Regime
					de	para	
Geral	100.000	1.604.760	1.523.372	181.388	(61.602)		119.786
Não contributivo		93.341	93.341	0			0
RESSAA		137.051	165.518	(28.467)		28.467	0
Acção social		142.131	145.800	(3.669)		4.208	539
RMG	18.692	34.500	39.534	13.658		0	13.658
DAFSE	17.879	143.474	148.150	13.203		25.891	39.094
Diversos	1.661	5.119	9.292	(2.512)		3.036	524
TOTAIS	138.232	2.160.376	2.125.007	173.601	(61.602)	61.602	173.601

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98



Nos Pareceres de 1996 e 1997 foram apontadas algumas contradições quanto ao tratamento do tema em questão, as quais, no Relatório sintético da CSS/98 procuram ser resolvidas, ao serem incluídos quadros resumo por regimes que contemplam as sugestões apresentadas pelo Tribunal. É precisamente este aspecto, entre outros, que se comenta, regime a regime, conforme segue:

◆ **Regime geral**

- ◇ O saldo final de 1996 seria de 60.341 milhares de contos, mas no início de 1997 são assumidos 100.000 milhares de contos;
- ◇ Em 1997 o saldo final era de 131.720 milhares de contos, mas 1998 inicia-se com 100.000 milhares de contos.

◆ **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 estava explicitado como saldo inicial em 1997. O Relatório sintético sobre a CSS/97 (pág. 18) vem ao encontro desta tese, corrigindo a situação;
- ◇ Verifica-se, no entanto, que o valor anterior excede o défice de 1997 (1.248 milhares de contos), não havendo qualquer explicação para este pequeno saldo de 2 milhares de contos, que não transita para 1998.

◆ **Rendimento Mínimo Garantido**

- ◇ Quanto ao RMG, havia saldos de execução orçamental em 1996 e 1997. 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 na CSS/97 sobre o valor não despendido em 1996;
- ◇ À semelhança da Acção Social, a situação é corrigida em 1998, pois o saldo inicial de 1998, embora incongruente em relação ao saldo final de 1997, retoma em acumulação o saldo remanescente de 1996, adoptando o valor de 18.692 milhares de contos.

◆ **DAFSE (FSE)**

- ◇ Neste caso, a situação seria semelhante aos dois anteriores, se não enfermasse de uma contradição básica, a qual reside no facto de o saldo inicial considerado na CSS/96 ser de 15.018 milhares de contos, agora “corrigido”, na CSS/98, para (-) 5.591 milhares de contos, valor, que, a ser correcto, conduziria precisamente ao saldo inicial de 1998 para este “regime”, ou seja 17.879 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, omitido em 1997, é retomado em 1998, através da agregação com o saldo final de 1997, perfazendo um total de 1.661 milhares de contos.

Finalmente, não deve omitir-se uma crítica essencial formulada na CSS/96, quando foi iniciado este procedimento de análise, que reside no facto de ter sido considerado como hipótese de trabalho inicial uma tese irrealista, ou seja, a de que o saldo inicial do sistema seria apenas de 15.018 milhares de contos, saldo imputado ao FSE. Deve notar-se que é precisamente este saldo que vem a ser corrigido



na CSS/98 para (-) 5.591 milhares de contos, facto que se vem adicionar às incongruências da aplicação concreta da metodologia adoptada no tratamento dos regimes, pese embora as qualidades que se lhe vêm reconhecendo.

12.3.4.2.8 – 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 no triénio 1996/98:

Origem de Fundos na Acção Social

(em milhares de contos)

Fontes de Financiamento	1996		1997		1998	
	V. absolutos	%	V. absolutos	%	V. absolutos	%
(1) OE	91.954	86,2	102.350	84,6	125.478	86,1
Transf. Correntes	88.281		98.218		111.786	
Min. Educação	0		0		9.063	
PIDDAC	3.673		4.132		4.629	
(2) SMCL	11.024	10,3	13.453	11,1	12.653	8,7
Apostas Mútuas	10.998		13.453		12.653	
JOKER	26		0		0	
(3) Regime Geral	2.455	2,3	4.907	4,1	3.669	2,5
Cobertura de Défice	2.455		4.907		3.669	
(4) FEDER	1.250	1,2	250	0,2	4.000	2,7
PIDDAC	1.250		250		4.000	
Totais (1+2+3+4)	106.683	100,0	120.960	100,0	145.800	100,0

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

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

- ◆ O financiamento do OE representou cerca de 86,1 % 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”, proporção que, em 1997, tinha sido de 84,6 %;
- ◆ O apoio da SCML, que foi de 11,0, 13,5 e 12,7 milhões de contos, respectivamente em 1996, 1997 e 1998, representa em 1998 cerca de 8,7 %, proporção menor que nos anos anteriores;



- ◆ Os investimentos propriamente ditos repartiram-se pelo apoio do PIDDAC-OE, PIDDAC-OSS (valor considerado como de cobertura de défice por parte do regime geral) e PIDDAC-FEDER, apresentando tendência crescente, na medida em que, no seu conjunto, quando em 1996 estavam entre os 7 e os 8 milhões de contos, atingiram um valor superior a 9 milhões de contos em 1997, culminando em 1998 acima dos 12 milhões de contos.

12.4 – Balanço e Demonstração de Resultados

O Balanço e Demonstração de Resultados Líquidos¹ resultam de um processo de consolidação, o qual segue o método da consolidação integral, tendo como base os dados contabilísticos recebidos pelo IGFSS das diversas instituições que integram o universo de consolidação.

Em seguida é construído um “agregado”, seguindo-se um conjunto de movimentos contabilísticos de regularização e consolidação.

Como vem sendo norma, de acordo com as regras e procedimentos contabilísticos adoptados, 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”² para “Reserva Geral de Sistema”, tendo sido em 1998 de cerca de 428,7 milhões de contos, que se mantém nas contas das ISS, consideradas individualmente, integrado no Passivo, mas que, em sede de consolidação, se dilui na referida “Reserva Geral do Sistema”, facto que desvirtua, conforme tem vindo a ser focado em anteriores Pareceres, a transparência das demonstrações financeiras finais globais do sector.

Para obter o “agregado” acima referido, o IGFSS efectua 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.

12.4.1 – Preparação da Conta Consolidada: ajustamentos extra-contabilísticos

Após recepção das contas, os serviços 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; 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 de um documento designado por “Diário-Razão consolidação”.

¹ Deve referir-se que a Demonstração de Resultados Líquidos não será objecto de análise directa e autónoma, mas apenas na medida em que o respectivo conteúdo seja comum ao Balanço e principalmente porque a maior parte dos factos que, nela contidos, possam ser considerados como relevantes, são comuns à CEO, afinal, o principal objecto de apreciação em sede de Parecer.

² 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.



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 deveriam ser discriminados e suficientemente justificados em documento organizado para o efeito, o qual deve ser conservado pelos mesmos prazos aplicáveis à contabilidade propriamente dita. No Parecer de 1997 recomendou-se a elaboração de um “Manual de Consolidação” que integrasse 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, também foi recomendado que 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. Tal não foi concretizado.

A exemplo do Parecer transacto, foi efectuada uma pesquisa e recolha de elementos das diversas contas parcelares, por forma a permitir uma “simulação” dos ajustamentos efectuados e dos valores consolidados em cada um dos estádios das operações em causa.

Assim, foram reconstituídos os passos seguidos entre os valores agregados inscritos no “Diário-Razão consolidação”, ou seja, o agregado final, e o agregado das contas parcelares, obtendo os ajustamentos efectuados sem verbete de lançamento, os quais se sintetizam, em termos de agregados do Balanço, no seguinte quadro:

Ajustamentos sem Verbetes de Lançamento

(em milhares de contos)

Rubricas	Valores Agregados	Débitos	Créditos	Valores Consolidados
Activo	811.522,0	3,0	3,0	811.522,0
Passivo	580.504,4		150,0	580.654,4
Situação Líquida:	231.017,6	0,0	121.415,0	230.867,6
Reservas	74.674,7	152,0	104.026,2	178.548,9
Resultados Transitados	35.367,0	4.024,2		31.342,8
Resultados Líquidos	120.975,9	117.388,8	17.388,8	20.975,9
TOTAIS	0,0	121.568,0	121.568,0	0,0

Fonte: CSS/98

Elaborou-se, também, o seguinte quadro síntese, que espelha a realidade do “Diário-Razão Consolidação” e que, partindo do “agregado final”, com as alterações contabilísticas inseridas nos verbetes de lançamento, obtém como resultado os valores consolidados:



Ajustamentos Formalizados por Verbetes de Lançamento

(em milhares de contos)

Rubricas	Valores Agregados	Débitos	Créditos	Valores Consolidados
Activo	811.522,0	0,0	9.476,7	802.045,3
Passivo	580.654,4	440.857,0	0,0	139.797,3
Situação Líquida:	230.867,6	3.495.762,7	3.927.143,0	662.247,9
Reservas	178.548,9	18.422,4	477.306,2	637.432,7
Resultados Transitados	31.342,8	31.342,8	0,0	0,0
Resultados Líquidos	20.975,9	3.445.997,5	3.449.836,8	24.815,2
TOTAIS	0,0	3.936.619,7	3.936.619,7	0,0

Fonte: CSS/98

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

- ◆ Como já tinha sido observado no Parecer sobre a CSS de 1997, a extensão dos ajustamentos concretizados é mais significativa quanto aos lançamentos contemplados em verbeta, embora estes estejam acrescidos pelos débitos e créditos em “Resultados líquidos”, os quais derivam da especificidade do “software” utilizado, quanto aos movimentos da rubrica “Compensação financeira”;
- ◆ Como vem acontecendo ao longo dos exercícios anteriores, o movimento contabilístico relativamente mais significativo consiste na transferência do saldo da rubrica do Passivo “IGF – Contribuições e Adicionais” para “Reserva Geral do Sistema”, que em 1998 representou cerca de 428,7 milhões de contos;
- ◆ Os movimentos sem verbeta, os quais, de modo geral, traduzem anomalias, verificadas pelo IGFSS nas contas parcelares, que são corrigidas para efeitos de consolidação, pois, caso seja justificado, só o podem ser nas contas parcelares no exercício seguinte, representaram, no seu conjunto, cerca de 121,6 milhões de contos;
- ◆ No mesmo conjunto, o movimento mais significativo foi a transferência de “Resultados líquidos” para “Reserva geral do sistema”, no total de cerca de 104 milhões de contos, traduzindo fundamentalmente o ajustamento decorrente da transferência de 100 milhões de contos para o FEFSS, tendo como contrapartida os “Resultados de exercícios anteriores”;
- ◆ Dos restantes movimentos, a maior parte são de natureza recorrente, não se entendendo a razão da respectiva omissão em adequados documentos de suporte.

Em sede de contraditório, o IGFSS apresentou as seguintes alegações:

“A Consolidação da conta da Segurança Social efectuada pelo IGFSS integra duas fases :

- *Análise e verificação das contas das ISS com vista à respectiva harmonização para se proceder à respectiva consolidação global*
- *Elaboração de um diário razão a partir do agregado global, tendo em vista as operações de consolidação apoiadas em verbetes.*



As anomalias detectadas na primeira fase, geralmente associadas ao preenchimento dos mapas são comunicadas às ISS, as quais efectuam as correcções e enviam novos mapas – a verificar-se a necessidade de correcção contabilística serão as ISS informadas das mesmas para correcção no próximo ano ou no ano seguinte.”

Esta descrição do processo é paralela à exposição do TC, aparentemente não suscitando qualquer alteração nas apreciações e recomendações avançadas sobre a matéria, nomeadamente no que se refere à apresentação de mapa demonstrativo a inserir no relatório anexo à CSS, que evidenciasse o “agregado” das contas parcelares e todos os ajustamentos e correcções efectuados.

12.4.2 – Activo, Passivo e Situação Líquida

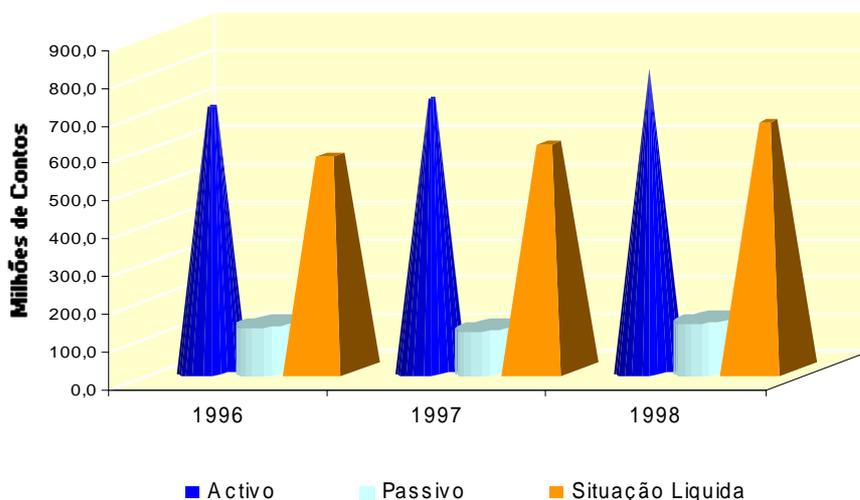
De acordo com os Balanços do triénio 1996-1998, os valores contabilísticos do Activo (líquido), do Passivo e da Situação Líquida, são espelhados no quadro seguinte:

(em milhares de contos)

Rubrica	1996	1997	1998	1996/1997		1997/1998	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
Activo	700.666,3	722.171,6	802.045,3	21.505,3	3,1	79.873,7	11,1
Passivo	130.119,8	118.792,6	139.797,3	(11.327,2)	(8,7)	21.004,7	17,7
Situação Líquida	570.546,5	603.379,0	662.247,9	32.832,5	5,8	58.868,9	9,8

Fonte: CSS/96, CSS/97, CSS/98

Representando os valores anteriores graficamente:



O **Activo** (líquido) mantém a sua tendência de crescimento, tendo contudo, em 1998, acentuado significativamente esse comportamento. De uma evolução de 3,1 %, verificada em 1996/97, atingiu em 1997/98 uma taxa de 11,1 %, o que significou, em termos absolutos, um aumento de cerca de 79,9 milhões de contos.



O **Passivo**, por seu lado, denota uma inversão da tendência decrescente registada nos últimos anos, tendo, em 1998, registado um aumento, relativamente a 1997, de 21 milhões de contos, o que significa, em termos relativos, uma variação de 17,7 %.

Assim, no que concerne à **Situação Líquida**, e como resultado da conjugação das variações anteriores, verificou-se um acréscimo de 58,9 milhões de contos, o que representa uma variação positiva de 9,8%. Recorde-se que no ano transacto já se tinha verificado um aumento de 5,8 %.

Afigura-se extremamente importante ter em linha de conta, quanto à leitura dos Balanços consolidados da Segurança Social, que, em função das regras contabilísticas adoptadas no sistema, no que se refere à dívida de contribuintes, o Activo (contribuições em dívida) e a Situação Líquida (Reserva Geral do Sistema) se encontram empolados, na proporção directa da dívida presumivelmente incobrável, incluída no saldo da rubrica “IGF C/Contribuintes e Adicionais”, facto de natureza estrutural e recorrente, que afecta sobremaneira a transparência que esta demonstração financeira deveria patentear.

12.4.2.1 – 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	242.128,2			242.128,2	30,2
Créditos a curto prazo	515.522,7	0,0		515.522,7	64,3
Existências	134,7			134,7	0,0
Créditos a médio e longo prazo	134,0			134,0	0,0
Imobilizações financeiras	3.512,3	71,0		3.441,3	0,4
Imobilizações corpóreas	56.327,4		21.934,7	34.392,7	4,3
Imobilizações incorpóreas	36,7		36,7	0,0	0,0
Imobilizações em curso	5.060,5			5.060,5	0,6
Custos antecipados	1.231,2			1.231,2	0,2
Totais	824.087,7	71,0	21.971,4	802.045,3	100,0

Fonte: CSS/98

À semelhança do ocorrido em 1997 e anos anteriores, os “Créditos a curto prazo”, cujas rubricas mais significativas dizem respeito aos contribuintes devedores, constituem-se como o elemento mais importante do Activo (Líquido), representando 64,3 % do seu total, ou seja, cerca de 515,5 milhões de contos num conjunto que ascende a 802 milhões de contos. Registe-se que a rubrica “Devedores por rendimentos e amortizações” estava, em 1997, provisionada por 4,7 milhares de contos, provisão que foi regularizada¹ em 1998 na sua totalidade.

¹ Tratavam-se de rendimentos de títulos, relativos à Sociedade Hidroeléctrica do Revué e à SONEFE, relevados contabilisticamente desde 1985 e agora regularizados em conjunto com as respectivas provisões.



As “Disponibilidades” e o “Imobilizado Corpóreo”, continuam a ser os segundo e terceiro grupos mais relevantes do mesmo Activo, com valores de 242,1 e 34,4 milhões de contos (líquido de amortizações), representando, respectivamente, 30,2 % e 4,3 % do seu total.

As restantes componentes, no seu conjunto, atingem cerca de 10,0 milhões de contos e constituem 1,2 % do agregado patrimonial em questão.

O quadro seguinte reflecte a evolução ocorrida entre 1996 e 1998, no que se refere aos grupos e classes que interagem na composição do Activo (líquido):

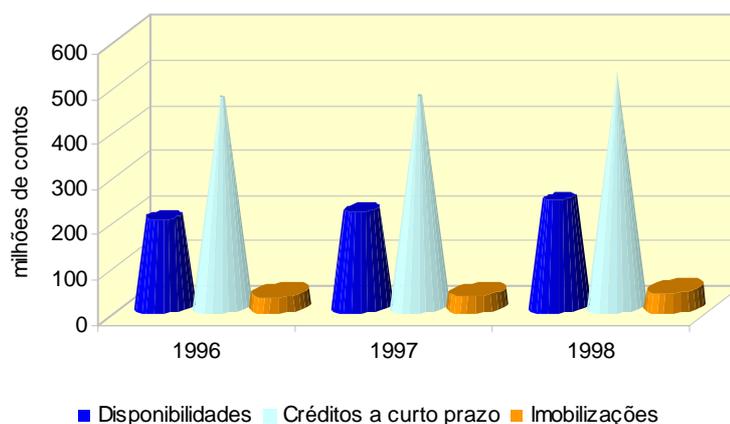
Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais

(em milhares de contos)

Rubrica	1996	1997	1998	1996/1997		1997/1998	
				V. absoluta	%	V. absoluta	%
Activo	700.666,3	722.171,6	802.045,3	21.505,3	3,1	79.873,7	11,1
Disponibilidades	202.179,9	216.758,7	242.128,2	14.578,8	7,2	25.369,5	11,7
Créditos a curto prazo	464.359,6	467.902,7	515.522,7	3.543,1	0,8	47.620,0	10,2
Existências	133,2	126,6	134,7	(6,6)	(5,0)	8,1	6,4
Créditos a médio e longo prazos	164,7	185,6	134,0	20,9	12,7	(51,6)	(27,8)
Imobilizações financeiras	2.101,9	2.645,8	3.441,3	543,9	25,9	795,5	30,1
Imobilizações corpóreas	26.558,8	28.494,4	34.392,7	1.935,6	7,3	5.898,3	20,7
Imobilizações incorpóreas	3,7	0,0	0,0	(3,7)	(100,0)	0,0	0,0
Imobilizações em curso	4.142,3	4.897,7	5.060,5	755,4	18,2	162,8	3,3
Custos antecipados	1.022,2	1.160,1	1.231,2	137,9	13,5	71,1	6,1

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

O gráfico que segue compara os exercícios de 1996, 1997 e 1998 quanto à posição dos créditos a curto prazo, das disponibilidades e do conjunto das rubricas consideradas como imobilizado.





O crescimento do Activo (líquido) em 1998, de cerca de 79,9 milhões de contos (um aumento substancialmente superior ao verificado no exercício anterior, que, recorde-se, se cifrou em 21,5 milhões de contos), fica em grande parte a dever-se ao crescimento substancial dos “Créditos a Curto Prazo”, ou seja, 47,6 milhões de contos (contra um crescimento de 3,5 milhões de contos no ano anterior) que representa 59,6 % do total do crescimento verificado no exercício. Aliás, se a este aumento se adicionar o verificado nas “Disponibilidades”, no montante de 25,4 milhões de contos, encontra-se a justificação para mais de 90 % do total do crescimento ora em causa.

No que respeita ao imobilizado, merecem destaque as “Imobilizações Corpóreas”, que atingiram o valor, em 1998, de 34,4 milhões de contos, e cuja variação absoluta de 1997 para 1998 foi de 5,9 milhões de contos, tendo crescido cerca de 20,7 %, nível só ultrapassado pela evolução das “Imobilizações Financeiras”, 30,1 %, pese embora a desproporção de montantes entre estas duas componentes deste grupo patrimonial.

12.4.2.2 – Composição do Passivo

Da análise dos Balanços de 1996, 1997 e 1998, verifica-se que a evolução dos dois grupos patrimoniais em que se decompõe o Passivo, “Débitos de curto prazo” e “Proveitos antecipados”, foi a que consta do seguinte quadro:

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1998	1996/97		1997/98	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
Passivo	130.119,8	118.792,6	139.797,3	(11.327,2)	(8,7)	21.004,7	17,7
Débitos de curto prazo	110.114,9	118.759,6	139.605,3	8.644,7	7,9	20.845,7	17,6
Proveitos antecipados	20.004,9	33,0	192,0	(19.971,9)	(99,8)	159,0	481,8

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

Neste domínio merece destaque o conjunto “Débitos de Curto Prazo”, o qual registou um crescimento de 20,8 milhões de contos (17,6 %), em 1997/98, que, sem dúvida, praticamente explica a evolução do Passivo. Recorde-se que, no período imediatamente anterior, este agrupamento de rubricas tinha crescido apenas 8,6 milhões de contos, o que representou, em termos relativos, uma variação de 7,9 % relativamente a 1996.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução no triénio 1996-1998 no que respeita às principais rubricas do Passivo, incluindo, portanto, os “Proveitos antecipados” e a desagregação dos “Débitos de curto prazo”, hierarquizados por ordem de importância quanto a 1998:



Evolução das Principais Rubricas do Passivo

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1998	1996/1997		1997/1998	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
Totais	130.119,8	118.792,6	139.797,3	(11.327,2)	(8,7)	21.004,7	17,7
Cred. p/financ.e comp - Org. estrangeiros	20.539,9	20.027,3	39.108,7	(512,6)	(2,5)	19.081,4	95,3
Contribuintes-Saldos Credores	20.616,8	16.554,1	17.979,7	(4.062,7)	(19,7)	1.425,6	8,6
Prestações Sociais a Pagar	12.999,0	17.811,8	16.152,3	4.812,8	37,0	(1.659,5)	(9,3)
Cred. p/ financ. e compartic. - Outros	5.450,5	20.382,4	15.019,1	14.931,9	274,0	(5.363,3)	(26,3)
Trans.-Dot. orç. - Outros sectores	5.716,7	10.972,6	10.980,0	5.255,9	91,9	7,4	0,1
PIDDAC-Valores a Pagar	5.614,6	6.060,3	9.191,4	445,7	7,9	3.131,1	51,7
Trans.-Dot. orç. -Form. Profissional	23.876,5	8.047,7	9.034,6	(15.828,8)	(66,3)	986,9	12,3
Outros credores	5.636,6	7.181,1	6.501,5	1.544,5	27,4	(679,6)	(9,5)
Prov. antecipados-Rec.antecipadas	20.004,9	33,0	192,0	(19.971,9)	(99,8)	159,0	481,8
Outros	9.664,3	11.722,3	15.638,0	2.058,0	21,3	3.915,7	33,4

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

O crescimento do Passivo, de 1997 para 1998, deve-se, quase exclusivamente, ao crescimento, em cerca de 19 milhões de contos, da rubrica “Credores p/ financiamentos e participações – Organismos Estrangeiros”, rubrica esta respeitante a transferências de origem externa que, até final do exercício, não tinham sido utilizadas, e que correspondeu a uma variação de 95,3 % relativamente ao ano de 1997.

Esta rubrica dizia respeito ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Fundo de Reinstalação do Conselho da Europa (FRCE) e Fundo Social Europeu (FSE), com predomínio deste último, o qual apresentava um saldo de cerca de 39.094,5 milhares de contos, com a seguinte movimentação no exercício:

Saldo Credor Imputável ao FSE

(em milhares de contos)

Saldos e movimentos	Valores
Saldo inicial	17.879,4
Depósitos efectuados	143.113,7
Transferências para acções de formação	121.898,6
Saldo final	39.094,5

Fonte: CSS/98 – Relatório analítico

Existe uma outra situação relacionada com o FSE, a qual se encontra espelhada na rubrica "Transferências-Dotação orçamental-Outros sectores-Para financiamento de despesas de capital-Acções de formação profissional", a qual, conforme penúltimo quadro, apresentava no final do ano um saldo de 9.034,6 milhares de contos, o qual representava valores processados no exercício e que se encontravam por pagar nesse momento, referentes a acções de formação profissional co-financiadas pelo OE, OSS e FSE.



Ainda quanto às rubricas que contribuíram para esta tendência de crescimento do Passivo, de referir o aumento em cerca de 3,1 milhões de contos da rubrica “PIDDAC – Valores a pagar”, significando uma variação relativa de 51,7 %; “Contribuintes – Saldos Credores” com um aumento de 1,4 milhões de contos e, finalmente, da rubrica residual “Outros” que registou um crescimento de 3,9 milhões de contos.

Por seu lado, as rubricas que registaram uma queda mais significativa na gerência de 1998 foram “Credores p/ financiamento e participações - Outros”, que representava, em 1997, a parcela mais significativa do Passivo, com uma redução de 5,4 milhões de contos e “Prestações Sociais a Pagar” que registou um decréscimo de 1,7 milhões de contos.

Note-se que o saldo da rubrica “Credores p/ financiamento e participações - Outros” refere-se fundamentalmente ao saldo não utilizado no final do ano relativamente ao RMG (13.658,4 milhares de contos).

12.4.2.3 – 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”:

Evolução da Situação Líquida por Rubricas

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1998	1996/97		1997/98	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
Reservas	393.438,9	567.899,7	637.432,7	174.460,8	44,3	69.533,0	12,2
Reserva geral do sistema	339.358,1	512.849,1	581.943,0	173.491,0	51,1	69.093,9	13,5
Reservas especiais	25.367,8	26.337,4	26.776,9	969,6	3,8	439,5	1,7
Res. p/extinção de emprest.-Lei 2092	252,2	252,4	252,0	0,2	0,1	(0,4)	(0,2)
Reservas matemáticas	28.460,8	28.460,8	28.460,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Resultados líquidos	177.107,5	35.479,3	24.815,2	(141.628,2)	(80,0)	(10.664,1)	(30,1)
Resultados correntes do exercício	54.640,7	110.803,7	122.558,8	56.163,0	102,8	11.755,1	10,6
Resultados extraordinários do exerc.	4.495,4	4.497,4	2.481,0	2,0	0,0	(2.016,4)	(44,8)
Resultados do exercício anterior	117.971,4	(79.821,8)	(100.224,6)	(197.793,2)	(167,7)	(20.402,8)	25,6
Totais	570.546,4	603.379,0	662.247,9	32.832,6	5,8	58.868,9	9,8

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

A tendência de crescimento da “Situação Líquida”, já verificada em anos anteriores, foi reforçada em 1998, registando um aumento, de 1997 para 1998, na ordem dos 58,9 milhões de contos. Esta variação é explicada pela conjugação do reforço da “Reserva Geral do Sistema” em cerca de 69 milhões de contos, mas afectado pela diminuição dos “Resultados Líquidos”, (-) 10,7 milhões de contos.

Os “Resultados Líquidos” mantêm a tendência de decréscimo evidenciada no período antecedente, passando de 35,5 milhões de contos para 24,8 milhões de contos. Apesar do continuado crescimento



dos “Resultados Correntes do Exercício”, este foi substancialmente mais moderado (11,8 milhões de contos) do que o registado no ano imediatamente anterior, em que o valor desta rubrica praticamente duplicou (de 54,6 milhões de contos para 110,8 milhões de contos). Relativamente aos “Resultados do Exercício Anterior”, que tinham registado em 1997 uma queda abrupta de 197,8 milhões de contos¹, verificou-se novo decréscimo, desta vez significativamente mais modesto, na ordem dos 20,4 milhões de contos.

12.4.3 – Disponibilidades

A distribuição e evolução das disponibilidades financeiras nos anos de 1996, 1997 e 1998 é apresentada no quadro seguinte:

Evolução das Disponibilidades Financeiras

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1998	1996/97		1997/98	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
Caixa	415,0	440,1	442,3	25,1	6,0	2,2	0,5
Depósitos à ordem	71.635,4	48.300,0	67.734,1	(23.335,4)	(32,6)	19.434,1	40,2
Depósitos a prazo	45.625,9	97.097,9	70.603,3	51.472,0	112,8	(26.494,6)	(27,3)
Títulos negociáveis	83.489,7	65.156,0	102.543,2	(18.333,7)	(22,0)	37.387,2	57,4
Outras apl. de tesouraria	0,0	5.000,0	0,0	5.000,0	100,0	(5.000,0)	(100,0)
Contribuições e adicionais	1.014,0	764,7	805,3	(249,3)	(24,6)	40,6	5,3
Totais	202.180,0	216.758,7	242.128,2	14.578,7	7,2	25.369,5	11,7

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

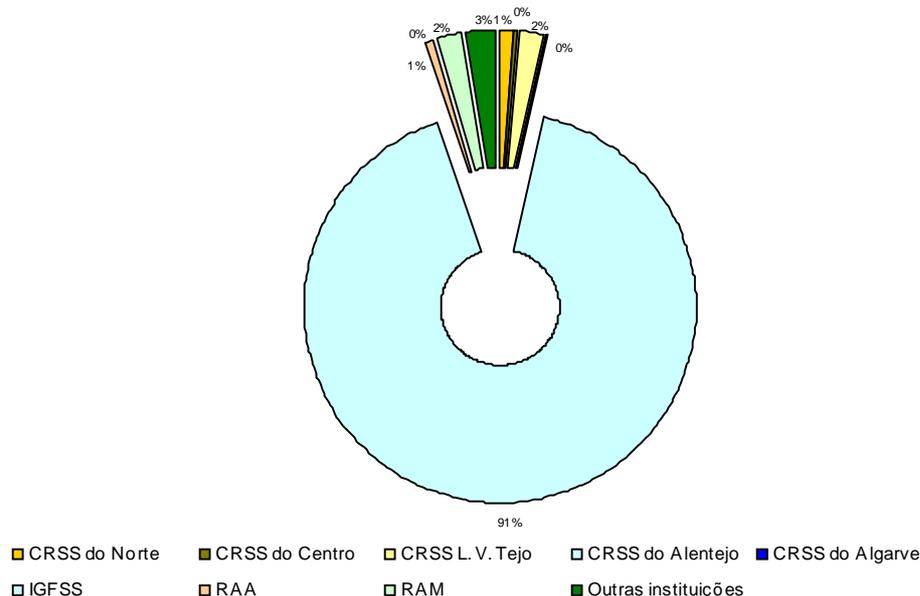
As disponibilidades totais do sistema registaram um crescimento ligeiramente mais acentuado, quer em termos relativos, quer em termos absolutos, que o verificado no período imediatamente anterior. Assim, verificou-se um aumento de 25,4 milhões de contos, o que correspondeu, relativamente a 1997, a uma variação de 11,7 %, enquanto que, no período de 1996/97, esse aumento se ficou pelos 14,6 milhões de contos, correspondentes a uma variação relativa de 7,2 %.

A instituição detentora da maior parte das disponibilidades continua a ser o IGFSS, que atingiu em 1998 cerca de 91 % do total, sensivelmente o mesmo que no período anterior (90,7 %). O gráfico que segue apresenta com clareza este padrão de distribuição:

¹ 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.



DISTRIBUIÇÃO DAS DISPONIBILIDADES POR INSTITUIÇÕES



Considerando a distribuição das disponibilidades por rubricas, o padrão anterior não se aplica de uma forma generalizada, pois, quanto aos saldos de “Caixa” e “Contribuições e adicionais a depositar” o IGFSS não se apresenta como principal titular, ao contrário do que acontece nas contas “Depósitos à ordem”, “Depósitos a prazo” e “Títulos negociáveis”.

A rubrica “Contribuições e adicionais a depositar” não merece referência especial, na medida em que se trata de uma conta de transição utilizada pelos Centros Regionais para valores de contribuições em trânsito para o IGFSS, procedimento perfeitamente normal na prática do sistema.

12.4.3.1 – Saldo de "Caixa" – Caso especial dos Açores

Quanto ao saldo de “Caixa”, já no Parecer relativo a 1997 tinha sido levantado o problema de uma excessiva concentração na conta da Direcção Regional da Solidariedade e Segurança Social da Região Autónoma dos Açores pelo facto de apresentar um “valor superior a 350.000 contos”, situação que se não apresentava como totalmente clarificada. Ora, em 1998, a situação até se agravou, na medida em que o saldo de “Caixa” atribuído aos Açores no Balanço da CSS/98 era de 384.407.875\$40.

De acordo com a justificação então apresentada e agora reiterada pela referida Direcção, a maior parte do saldo em questão é imputável ao Instituto de Gestão de Regimes de Segurança Social dos Açores.

Transcrevendo: “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 (Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada) aos quais se encontra atribuído um fundo de maneio



permanente, que, por sua vez, se distribui pelos serviços locais de segurança social, presentes em todas as freguesias.

Transcreve-se ainda que: *“embora inscritos em Caixa, estes valores não são fundos de maneiio em dinheiro, disponíveis nos cofres dos serviços desconcentrados, mas sim fundos permanentes existentes em conta bancária de cada um desses serviços. Porque essas contas bancárias são uma forma interna de funcionamento dos fundos, as verbas, para a realidade contabilística dos Centros, são contabilizadas obrigatoriamente em Caixa e não em depósitos à ordem”*.

Mais: *“a análise destes fundos permanentes faz, sem dúvida, ressaltar a disparidade de valores e a desnecessidade da sua existência quanto a montantes”*.

Neste domínio, tendo como objectivo a *“actualização de valores de fundos permanentes, bem como a reformulação da filosofia da sua distribuição”*, registre-se a deliberação do Conselho de Administração do referido Instituto, com data de 17/11/1999, de regularizar a situação apresentada, com efeitos nas demonstrações financeiras de 1999.

Em consequência, prevê-se uma redução destes valores, por transferência (em termos contabilísticos) de cerca de 320.000 contos para “Depósitos à ordem”, quedando-se o valor total de fundos permanentes no Instituto de Gestão de Regimes de Segurança Social e titulados pelos diversos serviços desconcentrados, em cerca de 44.000 contos.

Apesar dos esclarecimentos prestados ao Tribunal, subsiste um valor ainda por definir, pois o saldo total de “Caixa”, relativo à Região dos Açores, no valor de 384.407.875\$40, é muito superior ao total dos fundos de maneiio mais recebimentos nas Tesourarias (351.095.254\$60).

Por outro lado não se compreende por que razão *“contas bancárias são uma forma interna de funcionamento dos fundos”*, não sendo contabilizadas como tal, mas como saldos de caixa.

12.4.4 – Créditos a curto prazo

Conforme referido no ponto 12.4.2.1, esta rubrica representa uma proporção substancial do Activo (líquido) do sistema (64,3 %), com especial realce para o conjunto de rubricas que dizem respeito a dívidas de contribuintes, que, no Balanço de 1998, atingem o valor (líquido de provisões) de cerca de 425,7 milhões de contos, ou seja, 53,1 % do Activo (líquido).

De 1997 para 1998 os Créditos a Curto Prazo aumentaram cerca de 47,6 milhões de contos, o que representa uma variação de 10,2 %, quando, no período anterior, apenas tinham crescido 0,8 %. Este significativo aumento parece denotar uma quebra na recuperação de dívidas do sistema¹.

Quando em cotejo com o Activo Bruto total, conforme quadro que segue, nota-se alguma perda de posição relativa, o que denota um maior crescimento do Activo Bruto relativamente à evolução dos Créditos a Curto Prazo:

¹ Parecer sobre a CSS/97, pág. 726.



(em milhares de contos)

Anos	Créditos de curto prazo/ /Total do activo bruto	%
1996	<u>464.364,4</u> 717.011,2	64,8
1997	<u>467.907,5</u> 741.058,4	63,1
1998	<u>515.522,7</u> 824.087,7	62,6

Como se constata, verificou-se, à semelhança de anos transactos, 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.

Destruindo, 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	1998	Varição 1996/97	Varição 1997/98
Contribuintes	395.322,2	389.758,2	425.666,6	(1,4)	9,2
Devedores	69.042,1	78.149,3	89.856,1	12,5	15,0
Totais	464.364,3	467.907,5	515.522,7	0,7	10,2

Os valores apurados confirmam a importância das contribuições em dívida, em relação às quais parecia ter havido no período transacto uma certa quebra, desmentida em 1998, mas evidenciam, igualmente, quanto aos restantes devedores, um montante relativamente importante, o qual sofreu, de 1997 para 1998, um incremento substancial, ou seja, mais 15 %.

Assim, relativamente à dívida de contribuintes, há uma clara inflexão da tendência registada em 1997, período no qual se verificou um decréscimo de 1,4 %, correspondentes a cerca de (-) 5,6 milhões de contos de dívida cobrada, enquanto que, no exercício agora em análise, voltou a registar-se um aumento significativo, 9,2 %, que, em termos absolutos, significa um acréscimo de 35,9 milhões de contos.

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.



12.4.5 – Créditos a médio e longo prazos

As rubricas incluídas neste conjunto têm uma expressão reduzida no conjunto do Activo, com tendência para apresentarem um peso cada vez menor, tendo o IGFSS como principal titular e englobando as rubricas “Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092” e “Outros empréstimos concedidos”, conforme se pode avaliar pelo quadro que segue:

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1998
Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092	36,4	17,5	8,1
Outros empréstimos concedidos	128,2	168,1	125,9
Totais	164,6	185,6	134,0

12.4.6 – Imobilizações financeiras

Esta rubrica, tem igualmente, uma expressão reduzida na CSS, praticamente desde a criação do FEFSS, pelo facto de ter implicado para o IGFSS a transferência para a nova instituição da atribuição de gerir as aplicações financeiras de médio e longo prazos do sistema. Acresce que, ao abstrair, desde 1996, os valores patrimoniais relativos às caixas não articuladas, a CSS deixou de incluir, entre outros de menor relevância patrimonial, os títulos detidos pela Caixa dos Advogados e Solicitadores, cuja expressão se podia considerar como significativa.

Os valores remanescentes e respectiva evolução no triénio 1996-1998, sintetizam-se no quadro que segue:

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1998
Obrigações e Outros Títulos	2.165,5	2.709,4	3.504,6
Outras Imobilizações	7,6	7,6	7,7
Totais	2.173,1	2.717,0	3.512,3

No que respeita à rubrica “Obrigações e outros títulos”, a sua quase totalidade era, no final do exercício de 1998, detida pelo IGFSS (2.372,8 milhares de contos) ou gerida por este, embora titulada pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (1.125,8 milhares de contos), titularidade essa que seguia o padrão dos exercícios transactos.

12.4.7 – Outras Imobilizações

De acordo com o Balanço de 1998, as restantes rubricas do activo imobilizado apresentavam os saldos constantes do quadro que segue:



(em milhares de contos)

RUBRICAS	Activo Bruto	%	Amort./Reint.	Activo Líquido
Imobilizações corpóreas	56.327,4	89,9	21.934,7	34.392,7
Terrenos e recursos naturais	846,8	1,4		846,8
Edifícios e outras construções	25.515,5	40,7	1.918,3	23.597,2
Material de Transporte	2.171,0	3,5	1.507,7	663,3
Equipamento adm. soc. mob. diverso	27.592,6	44,0	18.444,8	9.147,8
Outras imobilizações corpóreas	201,5	0,3	63,9	137,6
Imobilizações incorpóreas	36,7	0,1	36,7	0,0
Imobilizações em curso	5.060,5	8,0		5.060,5
Obras em curso	4.723,4	7,5		4.723,4
Imobilizações, c/adiantamentos	337,1	0,5		337,1
Custos antecipados	1.231,2	2,0		1.231,2
Despesas antecipadas	2,8	0,0		2,8
Custos plurienais	1.228,4	2,0		1.228,4
TOTAIS	62.655,8	100,0	21.971,4	40.684,4

Fonte: CSS/98

Os equipamentos administrativos, no valor de 27,6 milhões de contos, representavam a parcela mais significativa (44 %) do imobilizado em questão, apesar de, como em anteriores Pareceres tem sido sublinhado, o património imobiliário se encontrar 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.

De qualquer modo, o património imobiliário segue-se, em termos de valor contabilístico, correspondendo ao conjunto das rubricas “Terrenos e Recursos Naturais” e “Edifícios e Outras Construções”, com o valor bruto de cerca de 26,4 milhões de contos (abstraindo, no entanto, do valor que lhes corresponde na rubrica "Obras em Curso").

O quadro seguinte apresenta as mesmas rubricas contabilísticas (líquidas de amortizações e reintegrações), em termos de evolução no triénio 1996-1998:



(em milhares de contos)

RUBRICAS	1996	1997	1998	1996/97		1997/98	
				V. absoluto	%	V. absoluto	%
Imobilizações corpóreas	26.558,8	28.494,4	34.392,7	1.935,6	7,3	5.898,3	20,7
Terrenos e recursos naturais	846,7	846,8	846,8	0,1	0,0	0,0	0,0
Edifícios e outras construções	19.888,7	20.776,7	23.597,2	888,0	4,5	2.820,5	13,6
Material de transporte	285,1	425,4	663,3	140,3	49,2	237,9	55,9
Equipamento adm. soc. mob. div.	5.435,8	6.318,8	9.147,8	883,0	16,2	2.829,0	44,8
Outras imobilizações corpóreas	102,5	126,7	137,6	24,2	23,6	10,9	8,6
Imobilizações incorpóreas	3,7	0,0	0,0	(3,7)	(100,0)	0,0	0,0
Imobilizações em curso	4.142,3	4.897,7	5.060,5	755,4	18,2	162,8	3,3
Obras em curso	4.065,3	4.812,3	4.723,4	747,0	18,4	(88,9)	(1,8)
Imobilizações, c/adiantamentos	77,0	85,4	337,1	8,4	10,9	251,7	294,7
Custos antecipados	1.022,2	1.160,0	1.231,2	137,8	13,5	71,2	6,1
Despesas antecipadas	1,9	2,0	2,8	0,1	5,3	0,8	40,0
Custos pluriennais	1.020,3	1.158,0	1.228,4	137,7	13,5	70,4	6,1
TOTAIS	31.727,0	34.552,1	40.684,4	2.825,1	8,9	6.132,3	17,7

Fonte: CSS/96, CSS/97, CSS/98

De 1997 para 1998 registou-se um acréscimo deste conjunto de rubricas de cerca de 17,7 %, superior ao verificado no período transacto (8,9 %), repartido, em valores absolutos, maioritariamente por quatro rubricas: “Edifícios e outras construções”, “Material de Transporte”, “Equipamento administrativo” e “Imobilizações, c/adiantamentos”.

No que respeita à rubrica “Edifícios e outras construções”, que constitui a maior parcela do património imobiliário, merece destaque, aliás na sequência do referido no Parecer de 1996, que, 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, continuam a registar-se aumentos no valor contabilístico dos imóveis titulados pelo sistema. Assim, de 1997 para 1998, esta rubrica registou um incremento de 13,6 %, o que significou, em termos absolutos, um acréscimo de 2,8 milhões de contos.

12.4.8 – Reservas

Com vem sendo habitual, as Reservas viram incrementado o respectivo valor contabilístico (vide ponto 12.4.2.3) em cerca de 69,5 milhões de contos, ou seja, mais 12,3 %, bastante inferior, no entanto, à evolução do exercício de 1996 para o de 1997, a qual tinha sido de cerca de 174 milhões de contos (44,3 %).

Também se repete a exclusividade que pode ser imputada à evolução da “Reserva Geral do Sistema”, em termos de explicação quanto ao comportamento do valor contabilístico total das Reservas.

Nota-se igualmente um ligeiro crescimento do saldo das “Reservas especiais”, 1,7 %, e a estagnação das “Reservas para extinção de empréstimos” e “Reservas matemáticas”.



12.4.8.1 – 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".

De acordo com as operações de consolidação efectuadas pelo IGFSS, esta rubrica pode ser desagregada como segue:

- 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;
- 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;
- 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;
- Saldo consolidado de outras "regularizações de consolidação".

O quadro seguinte procura expressar a evolução, entre 1996 e 1998, das vertentes apontadas:

Evolução das Componentes da Reserva Geral do Sistema – 1996/98

(em milhares de contos)

Designação	1996	1997	1998	Variações 1996/97		Variações 1997/98	
				Absoluta	%	Absoluta	%
RGS - ISS	(48.373,7)	129.769,7	165.897,5	178.143,4	368,3	36.127,8	27,8
IGF-C/Contrib. e Adicionais	398.220,7	394.780,9	428.650,7	(3.439,8)	(0,9)	33.869,8	8,6
PIDDAC	49,9	(670,7)	(1.109,7)	(720,6)	(1.444,1)	(439,0)	(65,5)
Outras Regularizações	(10.137,3)	(11.030,8)	(11.495,6)	(893,5)	(8,8)	(464,8)	(4,2)
Totais	339.759,6	512.849,1	581.942,9	173.089,5	50,9	69.093,8	13,5

Fonte: Relatórios sobre a CSS (1996 a 1998)

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, com um valor contabilístico de cerca de 429 milhões de contos, mas cujo valor "real" depende do grau de cobrabilidade da dívida de contribuintes 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, ocorrência que prosseguiu de 1997 para 1998, embora a ritmo inferior, tendo atingido, no final de 1998, cerca de 166 milhões de contos. Este facto explica-se pelos saldos positivos



apresentados nos últimos anos, os quais vão sendo transferidos da rubrica “Resultados transitados” para “Reserva Geral do Sistema”.

12.4.8.2 – Reservas especiais

Estas reservas ou fundos derivam, de um modo geral, de situações herdadas do antigo sistema, continuando 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. 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.

O desenvolvimento deste tema pode remeter-se para as análises efectuadas, não só no Parecer sobre a CSS/97, mas também nos Pareceres antecedentes.

O valor contabilístico das “Reservas especiais”, era, no final de 1998, de quase 27 milhões de contos, registando ligeiros acréscimos em relação aos exercícios anteriores (ver ponto 12.4.2.3).

12.5 – Reflexo da acção social nas despesas correntes, com destaque para os subsídios a IPSS com acordos de cooperação

De acordo com a actual LBSS, a **acção social** visa proteger as lacunas ou insuficiências das prestações atribuídas no âmbito dos regimes geral e não contributivo, bem como na prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social, e também promover a integração comunitária.

A acção social é exercida pelas instituições de segurança social, mas igualmente por outros organismos ou entidades públicas e particulares não lucrativos que desenvolvem as mesmas tarefas e procuram atingir os mesmos objectivos através da celebração de acordos para a utilização de serviços e equipamentos, nomeadamente autarquias locais, empresas, cooperativas, destacando-se ainda as **IPSS (Instituições Particulares de Solidariedade Social)**.

Do ponto de vista legislativo, a acção social, em geral, e a actividade das IPSS, em particular, está prevista na CRP. Deve referir-se, no entanto, que a actividade destas instituições não se restringe à área da Segurança Social, mais concretamente à acção social, dado que operam IPSS nos campos da Saúde e Educação, caindo, respectivamente, no âmbito das Leis de Bases da Saúde e do Sistema Educativo.

Quanto às IPSS, no âmbito da acção social e do ponto de vista legislativo, é significativa a actual LBSS (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto). Mais concretamente, é importante o designado **Estatuto das IPSS**, cuja primeira versão foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 2 de Dezembro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro (no qual surgiu pela primeira vez esta designação) que se mantém em vigor com algumas alterações.

É importante referir que as actividades reconhecidas como de acção social se concretizam no terreno através de respostas sociais, cada uma delas correspondente a uma *valência*, já existente ou a criar, caso seja inovadora, a qual se insere numa das seguintes quatro *áreas sociais*: Infância e Juventude,



Família e Comunidade, Invalidez e Reabilitação e Terceira Idade. Em termos de despesa, as áreas com maior peso são a primeira e a última.

Nesta óptica, as despesas com acção social revelaram, nos últimos anos, as mais elevadas taxas de crescimento, quando em cotejo com outras componentes da despesa (vide pontos 12.3.4.1 e 12.3.4.2).

Por outro lado, os subsídios a IPSS, resultantes de acordos de cooperação, representam uma proporção muito significativa e relevante no conjunto das despesas em questão, devendo notar-se, ainda, que a repercussão da actividade das IPSS no campo da despesa corrente não se esgota nos referidos acordos, pesando, igualmente, nos chamados subsídios eventuais.

Deve referir-se que esta actividade afecta, ainda, as despesas de capital inscritas nas CSS por via do PIDDAC (vide ponto 12.3.4.2.8), aspecto que, embora importante, está, por opção, fora do âmbito do presente capítulo.

Mas, deve acrescentar-se que, em termos de repercussão sobre o erário público, a mesma actividade não se resume ao protagonismo que detém a nível das CSS, pois, ao constituírem-se e serem reconhecidas como tal por via do respectivo registo, acto administrativo de natureza imperativa, ficam de imediato em condições de acesso a um vasto leque de benefícios fiscais, naturalmente com efeitos correlativos sobre a receita potencial do Estado nesse domínio. Também no domínio específico das contribuições para a Segurança Social, as IPSS beneficiam de um esquema de taxa contributiva reduzida.

Em termos de *valências ou respostas sociais*, os subsídios a IPSS, de acordo com o nível de despesa envolvido, apresentam os seguintes destaques:

- ◆ Infância e Juventude
 - ◇ Educação pré-escolar (componente educativa e componente de apoio social);
 - ◇ Creches;
 - ◇ Centros de actividades de tempos livres e lares;
 - ◇ Internatos para crianças e jovens.
- ◆ Família e Comunidade
 - ◇ Serviços de acolhimento e lares.
- ◆ Invalidez e reabilitação
 - ◇ Centros de apoio ocupacional e lares.
- ◆ Terceira Idade
 - ◇ Lares;
 - ◇ Apoio domiciliário;
 - ◇ Centros de dia.

Tendo em atenção os considerandos apontados, nomeadamente o crescimento acentuado dos subsídios a IPSS, o TC decidiu integrar no seu programa de acção uma auditoria direccionada para os sistemas de controlo interno relacionados com os subsídios a IPSS, acção que, não obstante se encontrar ainda



em curso, permite, desde já, esquematizar a forma como este se concretiza, e adiantar algumas considerações preliminares sobre a matéria, cuja importância como crescente área de despesa pública é inegável.

Em termos de *áreas chave* o trabalho tem sido direccionado para os procedimentos relacionados directamente com os subsídios a IPSS com acordo e eventuais, mas também a formas indirectas de controlo, como sejam, quanto às IPSS, o respectivo registo¹, pois este acto administrativo e processual, dada a sua importância ao momento do nascimento das instituições ora em causa e a repercussão, atrás referida, na quebra de receita do Estado, por via dos benefícios fiscais a que de imediato acedem, teria obrigatoriamente de ser abordado.

Existem ainda outros aspectos no domínio do controlo interno administrativo, como consequência do que está formalmente previsto na legislação sobre a matéria, como seja, por exemplo, a obrigatoriedade de visto das contas das IPSS por parte dos CRSS e SSR.

Todas estas matérias serão desenvolvidas no relatório de auditoria ora em causa, mas, quanto ao presente Parecer, o destaque vai para os subsídios a IPSS com acordo, embora sem deixar de fazer uma breve referência aos restantes temas.

Deve referir-se que o tema é abordado na consciência da validade em termos sociais dos objectivos que estão subjacentes às actividades em causa, sem qualquer preconceito de natureza estritamente economicista, mas considerando que, em qualquer circunstância, se deve ter como meta a melhor aplicação de recursos possível.

12.5.1 – Evolução global e por áreas sociais

As despesas correntes com a acção social, incluindo em 1994 e 1995 os valores relativos às Caixas não articuladas, observaram a seguinte evolução no período compreendido entre 1994 e 1998:

¹ Os pedidos de registo são apresentados, em princípio, pelos SSR ou, não o sendo, para aí são posteriormente encaminhados. Em seguida, os serviços sociais elaboram um parecer prévio, apoiado numa informação social que considera a adequação ou não do respectivo pedido, equacionada em torno das respostas sociais previstas. Caso se considere a respectiva procedência, é organizado um processo, o qual é encaminhado ou não para a DGAS, após análise por parte do CRSS, a qual, em princípio, procede ao respectivo registo.

Do ponto de vista jurídico, o registo das IPSS na DGAS, com parecer instruído nos CRSS/SSR, obedece ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro (Estatuto das IPSS), regulamentado pela Portaria n.º 778/83, de 23 de Julho, o qual prevê as seguintes formas que podem revestir as instituições ora em causa:

- ◆ Associações de solidariedade social;
- ◆ Irmandades da Misericórdia ou Santas Casas da Misericórdia;
- ◆ Fundações de Solidariedade Social;
- ◆ Institutos criados por instituições religiosas (ex.: Centros Sociais Paroquiais).



(milhões de contos)

Anos	Valores
1994	73,7
1995	87,4
1996	96,3
1997	108,2
1998	126,5

Fonte: CSS de 1994 a 1998

A taxa média de evolução das despesas em questão no período 1994/98 atingiu 11,4%, valor acima da taxa de crescimento registada no total das despesas (7 %) e da evolução das prestações sociais mais significativas (ver ponto 12.3.4.1.2). Acresce que esta tendência se acentuou, de 1996 para 1997 e de 1997 para 1998, com taxas de crescimento, respectivamente, de 12,4 % e de 16,9 %.

O quadro seguinte desagrega os valores globais por áreas sociais, destacando igualmente os principais grupos de destinatários, ou sejam, as IPSS que subscreveram acordos de cooperação e os denominados estabelecimentos integrados que prosseguem fins neste âmbito, considerando ainda a respectiva evolução no último triénio:

Evolução das Principais Despesas com Acção Social no Período 1996/98

(em milhares de contos)

ÁREAS E RUBRICAS	Valores anuais			Acréc. absolutos		Acréc. Relativos (%)	
	1996	1997	1998	1996/97	1997/98	1996/97	1997/98
Subsídios a IPSS	67.569,9	77.564,6	90.576,2	9.994,7	13.011,6	14,8	16,8
Infância e Juventude	35.968,1	39.063,2	44.714,3	3.095,1	5.651,1	8,6	14,5
Família e Comunidade	2.032,2	2.954,0	4.227,4	921,8	1.273,4	45,4	43,1
Invalidez e Reabilitação	5.209,6	7.095,3	8.606,9	1.885,7	1.511,6	36,2	21,3
Terceira Idade	24.360,0	28.452,1	33.027,6	4.092,1	4.575,5	16,8	16,1
Funcion. de estabelec. integrados	13.035,8	13.421,7	14.125,7	385,9	704,0	3,0	5,2
Infância e Juventude	7.584,1	7.900,2	8.270,3	316,1	370,1	4,2	4,7
Família e Comunidade	838,7	632,1	650,5	(206,6)	18,4	(24,6)	2,9
Invalidez e Reabilitação	795,7	874,0	852,7	78,3	(21,3)	9,8	(2,4)
Terceira Idade	3.817,3	4.015,4	4.352,2	198,1	336,8	5,2	8,4
SUBTOTALS	80.605,7	90.986,3	104.701,9	10.380,6	13.715,6	12,9	15,1
Outras áreas e rubricas	15.647,6	17.191,5	21.760,7	1.543,9	4.569,2	9,9	26,6
Total das despesas com acção social	96.253,3	108.177,8	126.462,6	11.924,5	18.284,8	12,4	16,9

Fonte: CSS/97 e CSS/98, MAPA-XXXII

O quadro apresentado confirma algumas asserções anteriormente expendidas, devendo acrescentar-se que as despesas em questão apresentam uma distribuição padrão que se tem mantido ao longo dos anos, sendo, portanto, de natureza estrutural, a qual aponta para o predomínio dos subsídios a IPSS com acordo de cooperação.



Assim, em 1998, os subsídios em causa remontaram a cerca de 90,6 milhões de contos, representando 71,6 % do total das despesas com acção social no mesmo ano. Seguem-se as despesas com estabelecimentos integrados, mas apenas com cerca de 14,1 milhões de contos, ou seja, 11,2 % do total. Finalmente, deve referir-se que as despesas remanescentes, onde se incluem outras formas de apoio a IPSS, como sejam os designados subsídios eventuais, apresentam características de dispersão. Acresce, em termos de evolução de 1997 para 1998, que os subsídios a IPSS com acordo cresceram cerca de 16,8 %, taxa paralela à evolução total em despesas correntes com acção social.

12.5.2 – Distribuição regional de subsídios a IPSS com acordos de cooperação e eventuais por áreas sociais e principais valências

Na pesquisa levada a cabo, em termos de trabalho de auditoria, foram inquiridos os Centros Regionais do Continente, o que permitiu reunir, entre outros elementos, dados sobre a distribuição regional dos subsídios ora em análise, incluindo os eventuais. Deve adiantar-se que estes dados, quando confrontados com o mapa XXXII das CSS (que oferece uma desagregação apreciável sobre as despesas correntes dedicadas à acção social), apresentam algumas pequenas divergências, devido a reclassificações de despesas efectuadas pelo IGFSS, mas que não afectam o padrão de distribuição conforme se apresenta:



Distribuição dos Subsídios a IPSS por Áreas Sociais e Centros Regionais do Continente em 1998

(em milhares de contos)

CRSS	Infância e Juventude		Família e Comunidade		Invalidez e Reabilitação		Terceira Idade		TOTAIS	
	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%
Subsídios a IPSS - Acordos de Cooperação										
Norte	14.382,9	12,1	702,9	0,6	1.918,1	1,6	7.930,1	6,6	24.914,0	20,9
Centro	12.566,6	10,6	687,4	0,6	2.078,9	1,7	10.140,6	8,5	25.473,5	21,4
LVT	11.194,0	9,4	1.256,3	1,1	2.385,9	2,0	7.040,7	5,9	21.876,9	18,4
Alentejo	2.198,3	1,8	60,3	0,1	419,8	0,4	3.813,3	3,2	6.491,7	5,4
Algarve	1.782,3	1,5	112,1	0,1	214,0	0,2	1.404,0	1,2	3.512,4	3,0
Sub-Total	42.124,1	35,3	2.819,0	2,4	7.016,7	5,9	30.328,7	25,5	82.288,5	69,1
Subsídios a IPSS - Eventuais										
Norte	60,3	0,1	84,2	0,0	11,2	0,0	255,5	0,2	411,2	0,3
Centro	70,7	0,1	17,1	0,0	23,2	0,0	493,5	0,4	604,5	0,5
LVT	82,7	0,1	119,5	0,0	13,3	0,0	404,7	0,3	620,2	0,6
Alentejo	30,9	0,0	0,7	0,0	41,3	0,0	188,1	0,2	261,0	0,2
Algarve	59,9	0,1	6,5	0,0	24,4	0,0	44,6	0,0	135,4	0,1
Sub-Total	304,5	0,4	228,0	0,0	113,4	0,0	1.386,4	1,1	2.032,3	1,7
Outros									34.742,2	29,2
Total	119.063,0									

Fonte: CRSS e SSR

Este quadro permite adiantar o seguinte:

- ◆ Comparando o total do quadro anterior com os antecedentes, verifica-se que o Continente absorveu cerca de 94,1 % do total das despesas correntes com acção social, pois a Madeira e os Açores despenderam apenas cerca de 7,4 milhões de contos;
- ◆ Em termos globais, os subsídios com acordo nas regiões Centro, Norte e Lisboa e Vale do Tejo, por esta ordem, absorvem, cada uma, à volta de 20 % do total dos recursos distribuídos no continente, que atingem cerca de 119 milhões de contos;
- ◆ Os subsídios eventuais são relativamente irrelevantes no conjunto, atingindo cerca de 2 milhões de contos, sendo o predomínio igualmente das regiões atrás referidas;
- ◆ Nos subsídios com acordo e em termos de áreas sociais, predominam a “Infância e Juventude” e “Terceira Idade”, concentrando-se os respectivos gastos, mais uma vez nos supracitados Centros Regionais;
- ◆ As áreas “Família e Comunidade” e “Invalidez e Reabilitação”, igualmente quanto aos subsídios com acordo, representam no conjunto apenas 2,4 % e 5,9 %, tendo a primeira um



padrão regional divergente das restantes áreas sociais, só na medida em que se destaca Lisboa e Vale do Tejo.

A partir dos dados obtidos junto dos Centros Regionais do Continente, foi possível aprofundar a análise quanto às valências ou respostas sociais, destacando-se as mais significativas com base no critério quantitativo de considerar aquelas que, em 1998, tivessem ultrapassado, em termos globais, o limite de 3 milhões de contos anuais, explicitando-se a respectiva resultante no seguinte quadro:

Distribuição dos Subsídios a IPSS com Acordo por Principais Valências e Centros Regionais do Continente em 1998

(em milhares de contos)

Áreas/Valências Instituições	Infância e Juventude				Invalidez e reabilitação	Terceira Idade		
	Creches	Educação pré-escolar	Centros de actividade de tempos livres	Lares e internatos para crianças e jovens	Centros de apoio ocupacional	Lares	Centro de dia	Apoio domiciliário
CRSS - Norte	2.811,2	6.144,7	1.834,5	2.037,4	1.057,0	4.494,9	1.108,2	1.993,4
Braga	1.277,1	1.754,2	777,7	489,3	289,4	1.220,0	168,7	580,0
Bragança	137,1	290,3	75,3	276,4	0,0	631,6	170,8	233,9
Porto	962,4	3.173,2	774,1	1.030,6	587,3	1.535,3	595,3	745,6
V. do Castelo	242,1	486,6	113,3	107,5	157,7	629,2	91,1	159,2
Vila Real	192,5	440,4	94,1	133,6	22,6	478,8	82,3	274,7
CRSS - Centro	3.492,8	5.026,2	1.832,1	1.182,9	951,0	5.402,5	1.820,1	2.682,0
Aveiro	1.431,8	1.764,4	718,4	215,7	390,9	1.063,0	300,8	341,5
C. Branco	335,3	482,0	80,0	88,9	50,1	662,7	361,0	377,3
Coimbra	528,4	920,2	486,2	507,4	246,4	1.203,7	490,7	663,6
Guarda	347,3	419,3	232,8	204,9	0,0	903,9	348,6	327,6
Leiria	479,9	863,0	158,1	32,7	263,6	634,6	126,6	529,8
Viseu	370,1	577,3	156,6	133,3	0,0	934,6	192,4	442,2
CRSS - LVTejo	1.902,1	4.433,8	1.685,7	674,2	1.305,7	3.455,4	1.573,1	1.753,5
Lisboa	1.210,0	2.963,6	1.043,4	321,3	867,3	1.545,5	709,9	826,0
Santarém	264,5	581,8	245,2	182,5	282,3	910,8	312,8	455,4
Setúbal	427,6	888,4	397,1	170,4	156,1	999,1	550,4	472,1
CRSS - Alentejo	709,4	876,4	138,8	285,8	263,3	2.446,3	450,1	869,7
Beja	222,4	251,1	60,3	88,7	71,9	906,3	84,9	173,4
Évora	258,8	376,6	10,8	152,8	152,2	642,0	216,0	323,3
Portalegre	228,2	248,7	67,7	44,3	39,2	898,0	149,2	373,0
CRSS - Algarve	514,1	649,2	177,2	323,7	141,3	914,8	188,7	280,6
Faro	514,1	649,2	177,2	323,7	141,3	914,8	188,7	280,6
Totais	9.429,6	17.130,3	5.668,3	4.504,0	3.718,3	16.713,9	5.140,2	7.579,2

Fonte: CRSS e SSR



O quadro anterior suscita os seguintes comentários:

- ◆ As despesas correntes com as valências seleccionadas atingiram um total de cerca de 69,9 milhões de contos, o que representa 58,7 % do total;
- ◆ As valências mais significativas foram a Educação pré-escolar (Infância e Juventude) e Lares (Terceira Idade) que atingiram, respectivamente, cerca de 17,1 e 16,7 milhões de contos;
- ◆ Na Educação pré-escolar os distritos que absorveram mais despesa foram, pela ordem indicada, Porto, Lisboa, Aveiro e Braga, atingindo, no seu conjunto, quase 10 milhões de contos;
- ◆ Nos Lares para a Terceira Idade, para além dos distritos anteriores destaca-se a situação do distrito de Coimbra, que, adicionado aos anteriores, conduz a uma despesa de cerca 6,6 milhões de contos, o que revela uma menor concentração do que no caso anterior;
- ◆ Quanto aos Lares e Internatos para crianças e jovens, abstraindo da situação do Porto (1 milhão de contos), merece destaque a situação particular de Coimbra;
- ◆ Nos distritos do interior, como sejam Guarda, Beja e Portalegre, nota-se o peso relativo das despesas com Lares para a Terceira Idade.

12.5.3– Entidades intervenientes e síntese dos circuitos implantados

Como resultado do trabalho empreendido inventariaram-se os aspectos ora em questão quanto aos subsídios com acordo de cooperação e os subsídios eventuais.

12.5.3.1 – Subsídios com acordo de cooperação

No aspecto legislativo, o Despacho Normativo n.º 75/92, DR, 1.ª Série-B, n.º 1116, de 20/5/92, define o âmbito da cooperação do Estado com as IPSS, tanto no que respeita aos acordos de cooperação, tema desta análise, como em relação aos acordos designados como de gestão, que estão fora do âmbito da mesma.

Assumem-se ainda como expressão regulamentar extremamente importante os protocolos anuais estabelecidos com as uniões representativas das instituições ou por despacho ministerial depois de ouvidas as mesmas. O protocolo relativo a 1998 foi rubricado aos 14/1/1998 entre o MTS e as Uniões das Instituições Particulares de Solidariedade Social, das Misericórdias Portuguesas e das Mutualidades Portuguesas¹.

Deve notar-se que os protocolos são da responsabilidade da Secretaria de Estado da Inserção Social, com apoio activo por parte da Direcção-Geral da Acção Social (DGAS) e colaboração do IGFSS.

Os protocolos anuais estabelecem os valores por utente e por valência, sendo estes, em conjunto com o período a considerar em cada caso (a totalidade ou parte do ano), os parâmetros a observar na elaboração de novos acordos ou no alargamento dos já existentes, em função do número de novos

¹ Assume particular significado neste domínio a assinatura, aos 26 de Fevereiro de 1998, do designado Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, onde, além das entidades indicadas, tiveram assento o Presidente da Associação Nacional dos Municípios Portugueses e o Presidente da Associação Nacional de Freguesias.



utentes, factor variável por instituição e por acordo, naturalmente a ter em conta neste domínio. Note-se que os protocolos podem, ainda, estabelecer outros princípios e orientações quanto à cooperação com as IPSS, para além dos que se revestem de incidência financeira.

O processo de orçamentação neste domínio assume características muito particulares, pois, praticamente, engloba dois orçamentos distintos, o Orçamento Corrente e o Orçamento Programa, os quais apresentam as seguintes características essenciais:

- ◆ O **Orçamento Corrente** em cada ano resulta, simplisticamente, da agregação dos dois orçamentos quanto ao exercício transacto, correspondendo, portanto, a compromissos que vêm de anos anteriores, naturalmente com a actualização que resulta da evolução das variáveis financeiras contidas no novo protocolo anual e do número de utentes;
- ◆ O **Orçamento Programa** de cada ano diz respeito aos novos acordos estabelecidos nesse ano, bem como revisões de acordos anteriores (devido, por exemplo, a aumento de capacidade), em relação ao qual é estabelecido superiormente um “plafond” anual a distribuir pelos Centros Regionais e Serviços Subregionais, de acordo com os critérios e prioridades sociais definidas.

Os valores relativos ao primeiro orçamento vão sendo processados logo desde o início do ano, o que não acontece com as dotações relativamente ao Orçamento Programa, por norma tardiamente aprovado, o que implica que o respectivo início não se concretize, normalmente, antes do segundo semestre de cada ano, procedimento que não se afigura adequado do ponto de vista das regras orçamentais, bem como nas consequências para as próprias IPSS, precisamente na fase de arranque de novas actividades.

Os Serviços Subregionais elaboram a sua proposta em relação aos novos acordos tendo como objectivo a inserção no Orçamento Programa, existindo neste domínio uma relação privilegiada com os apoios concedidos por via do PIDDAC. Por outro lado, deve referir-se que cada instituição pode ter mais de um acordo, pois cada valência corresponde a um acordo de cooperação individualizado. Assim, a mesma instituição pode estar contemplada nos dois orçamentos, ou mais de uma vez em cada orçamento, na medida em que pode ser candidata ao alargamento de um acordo que vem de exercícios transactos, como por via da prestação de serviços sociais ligados a novas valências.

Tem importância referir que os acordos que dizem respeito a valências e critérios de participação já previstos no protocolo anual em vigor são designados por **acordos típicos** e são celebrados entre os Serviços Subregionais (com parecer do Conselho Directivo dos CRSS) e as IPSS.

Quando estão em causa excepções que resultem da implementação de novas actividades de cariz social, introduzindo novas valências, ou de inovações que se traduzem em participações de valor mais elevado que o previsto nos protocolos, mas que se justifiquem, está-se em presença dos chamados **acordos atípicos**, os quais obrigam, adicionalmente, à homologação por parte da DGAS.

Assim, a nível macro, quanto ao estabelecimento protocolar das metas anuais, intervêm as tutelas, as associações representativas das IPSS, bem como a DGAS e o IGFSS. Esse último organismo, por sua vez, detém o superior controlo orçamental do processo, por forma a ir liberando as verbas necessárias, em primeira análise, quanto ao Orçamento Corrente e à medida da respectiva implementação quanto aos novos acordos de cooperação aprovados e que vão sendo rubricados.

No terreno, tendo como baliza financeira o “plafond” superiormente aprovado, o papel fundamental quanto ao estudo, análise, organização do processo e proposta de atribuição de subsídios é exercido



pelos SSR, mais concretamente pelos respectivos serviços sociais, limitando-se, em princípio, os Conselhos Directivos dos Centros Regionais a emitir um parecer meramente administrativo, exceptuando os acordos atípicos que deverão ainda ser homologados pela DGAS. Por regra, o processamento da despesa está igualmente integrado nos serviços sociais centrais dos SSR, sendo os pagamentos da atribuição dos respectivos serviços financeiros.

Os critérios seguidos assentam na adequação, oportunidade e necessidade das respostas sociais subjacentes aos pedidos e propostas apresentados pelas IPSS, apoiando-se igualmente na capacidade económico-financeira das instituições, por forma a apurar a sua possível participação e a necessidade efectiva de apoio. Assim, as candidaturas a acordos de cooperação são, após avaliação quanto à sua justificação e necessidade das respostas sociais subjacentes, registadas e incluídas em Orçamento Programa. Todos os processos assim organizados dependem, ainda, do parecer do Conselho Directivo dos Centros Regionais para a sua integração efectiva no plano de actividades.

Em termos de controlo interno, o controlo de 1.º nível ou operacional compete igualmente aos SSR, subsidiariamente aos CRSS, nomeadamente através da obrigatoriedade que as IPSS têm de remeter quadrimestralmente um relatório sobre o nível de ocupação ou frequência em termos de utentes. O acompanhamento técnico e o controlo da correcta aplicação dos subsídios compete igualmente aos SSR, que verificam ou deveriam verificar no terreno, com regularidade, o funcionamento, desenvolvimento das actividades e qualidade dos serviços prestados aos utentes. De modo geral, recolheu-se a opinião que existe uma certa falta de capacidade generalizada para exercer cabalmente essas atribuições, aliás corroborada pela IGMTS.

Para além do controlo orçamental de nível superior exercido pelo IGFSS, a IGMTS tem habitualmente como prioridade no seu plano de trabalhos a actividade das IPSS, embora os seus responsáveis reconheçam grandes limitações neste domínio, tendo em conta, nomeadamente, a desproporção entre o universo alvo e o seu apreciável crescimento e os meios humanos de que a Inspeção dispõe.

Outra questão que se punha era saber se os serviços de inspecção interna dos SSR/CRSS se orientariam para esta área. Afigura-se que tal não acontece, pois têm como habitual prioridade a fiscalização dos estabelecimentos lucrativos que operam também nas áreas sociais.

12.5.3.2 – Subsídios eventuais a IPSS

Estes subsídios, como se apontou, representam uma pequena parte dos valores orçamentados quanto à acção social e apresentam como característica principal o facto do poder decisório quanto à sua atribuição depender essencialmente da tutela, mais concretamente e na sua maior parte, do Secretário de Estado da Inserção Social. Neste domínio apresentam uma natureza semelhante aos subsídios ao abrigo de verbas do Fundo de Socorro Social, com a variante de o respectivo poder decisório estar orientado para a competência ministerial.

Os respectivos pedidos podem ser apresentados superiormente ou nos próprios CRSS/SSR, mas são sempre canalizados para o Gabinete do Secretário de Estado. Como os anteriores, são objecto de estudo e análise pelos serviços locais que emitem um parecer e uma proposta, a qual, na grande maioria dos casos, é superiormente respeitada, mas nada obriga a que o seja.

Normalmente estes subsídios são aplicados em viaturas, destinadas, por exemplo, a transportes escolares ou assistência domiciliária, obras ou equipamentos, estando por vezes, como, aliás, acontece com os acordos, associados ou complementando investimentos por via do PIDDAC e outros apoios,



nomeadamente associados a Programas como sejam o Integrar, PILAR e, mesmo, acordos de cooperação.

12.5.3.3 – Apreciação genérica

Decorre da exposição anterior que aos Serviços Subregionais, nomeadamente com apoio dos quadros pertencentes aos serviços locais descentralizados, está reservado um papel fundamental no funcionamento dos processos descritos, seja quanto aos subsídios com acordo, eventuais e, até, no registo das IPSS, com a agravante de não se cingirem a estes, pois normalmente têm de dar parecer sobre as mais diversas situações.

Estes serviços locais resumem-se, em regra, considerando como válida a amostra constituída por Coimbra e Aveiro, a uma assistente social, responsável por um número variável de concelhos normalmente dois ou três. A situação foi atenuada com a admissão de assistentes sociais com vínculo precário, facto que se tornou imperativo devido à superveniência do RMG, dado haver extensas zonas com fraca cobertura dos serviços.

Parece óbvio que uma das consequências é a dificuldade que os serviços aparentemente têm em cumprir as obrigações a nível de controlo interno que lhes estão cometidas, não só pela alegada escassez de quadros com formação técnica no domínio social, como pela mesma razão quanto a técnicos, orientados para a vertente económico-financeira, que possam enquadrar a actividade dos primeiros, nomeadamente quanto à obrigação de análise das contas das IPSS nas diversas circunstâncias em que isso e outras tarefas afins se tornam necessárias.

Por outro lado, os circuitos em causa, apesar de sumariamente descritos, revelam ser este um dos aspectos onde ainda não foi digerido o esquema de organização global que nasceu a partir da criação dos actuais Centros Regionais, pois parece que as situações e responsabilidades fundamentais continuam a assentar na organização de base distrital. Ver-se-á como a nova estrutura criada pela recente Lei orgânica do MTS se vai adaptar a estas realidades.

Dos contactos efectuados, outro dos aspectos referido por diversas fontes foi a necessidade de existência de uma carta social bem fundamentada que poderia orientar a política de subsídio em função das reais necessidades que se fazem sentir a nível local, pois o actual sistema privilegia, por vezes, as organizações mais bem apetrechadas nos esquemas de obtenção de subsídios, podendo decorrer desse facto uma certa falta de equidade, correndo-se o risco de beneficiar as IPSS que não sejam, relativamente, as mais carenciadas.

Este último aspecto manifesta-se em termos regionais, conduzindo à manutenção de contrastes sociais entre o litoral e o interior, agravados pela maior carência de quadros e pessoal especializado nestas últimas áreas, facto que também contribui para um maior dinamismo na procura de subsídios nas zonas litorais mais desenvolvidas, conduzindo, entre outros factores, a uma cada vez mais acentuada desigualdade entre regiões.



12.5.4– Alguns indicadores de eficiência da actividade das IPSS

Tendo por base os valores totais orçamentados, isto é, o agregado do Orçamento Corrente com o Orçamento Programa, relativamente a acordos de cooperação, no triénio 1996-1998, estes foram cotejados com indicadores físicos da actividade subjacente, nomeadamente, o número de equipamentos e o número de utentes.

No quadro abaixo apresenta-se a evolução por região e área social, verificada no triénio 1996-1998, relativamente a acordos de cooperação efectuados com IPSS, por Centro Regional, em três vectores fundamentais: número de equipamentos, número de utentes e respectivo orçamento.

Valores Orçamentados, Número de Equipamentos e Utentes no Continente – 1996/98

(Orçamento corrente + Orçamento programa)

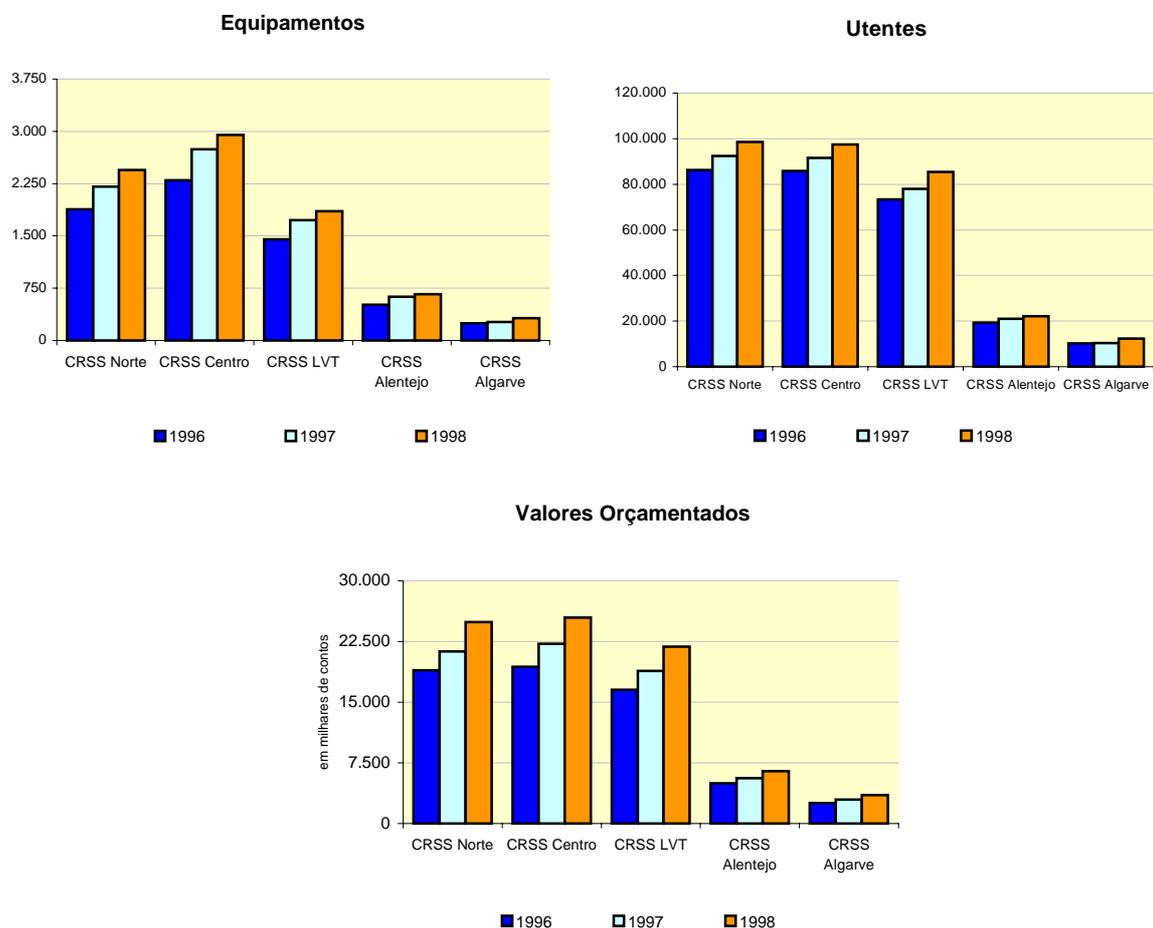
(em contos)

	Áreas Sociais	1996			1997			1998		
		Equipa-mentos	Utentes	Orçamento	Equipa-mentos	Utentes	Orçamento	Equipa-mentos	Utentes	Orçamento
CRSS Norte	Infância e juventude	1.009	58.998	11.511.800	1.233	62.206	12.507.661	1.355	66.032	14.460.573
	Família e comunidade	56	3.628	436.690	56	3.396	520.199	65	2.986	696.587
	Invalidez e reabilitação	74	1.985	1.142.536	91	2.742	1.521.147	101	2.986	1.880.419
	Terceira idade	742	21.595	5.866.390	826	24.025	6.746.352	925	26.530	7.890.044
	Subtotal	1.881	86.206	18.957.416	2.206	92.369	21.295.359	2.446	98.534	24.927.623
CRSS Centro	Infância e juventude	1.039	53.513	10.241.373	1.351	55.900	11.092.354	1.447	59.158	12.566.652
	Família e comunidade	37	1.415	237.128	45	1.740	567.658	56	1.784	687.450
	Invalidez e reabilitação	93	2.443	1.476.005	98	2.700	1.789.943	110	2.919	2.078.826
	Terceira idade	1.131	28.418	7.434.839	1.248	31.253	8.764.492	1.336	33.664	10.140.634
	Subtotal	2.300	85.789	19.389.345	2.742	91.593	22.214.447	2.949	97.525	25.473.562
CRSS LVT	Infância e juventude	739	48.033	8.994.722	925	48.169	9.696.938	982	52.082	11.194.153
	Família e comunidade	20	1.892	602.299	25	4.052	1.139.990	29	4.229	1.256.268
	Invalidez e reabilitação	83	2.252	1.674.728	99	2.665	2.052.157	109	3.053	2.385.955
	Terceira idade	610	21.263	5.271.401	675	23.105	5.979.400	735	25.986	7.040.760
	Subtotal	1.452	73.440	16.543.150	1.724	77.991	18.868.485	1.855	85.350	21.877.136
CRSS Alentejo	Infância e juventude	184	9.047	1.798.348	260	9.664	1.958.012	271	9.823	2.210.111
	Família e comunidade	3	325	5.772	4	349	9.705	8	349	31.400
	Invalidez e reabilitação	22	460	243.336	23	507	330.173	25	588	410.319
	Terceira idade	304	9.472	2.919.032	341	10.533	3.302.809	362	11.360	3.812.531
	Subtotal	513	19.304	4.966.488	628	21.053	5.600.699	666	22.120	6.464.361
CRSS Algarve	Infância e juventude	120	6.506	1.364.755	119	6.054	1.536.372	160	7.516	1.782.336
	Família e comunidade	5	289	74.998	9	381	87.760	11	491	112.083
	Invalidez e reabilitação	6	109	62.219	11	257	149.693	11	270	213.988
	Terceira idade	116	3.381	1.039.318	127	3.670	1.198.966	139	4.085	1.404.029
	Subtotal	247	10.285	2.541.290	266	10.362	2.972.791	321	12.362	3.512.436
Total	6.393	275.024	62.397.689	7.566	293.368	70.951.781	8.237	315.891	82.255.118	

Fonte: IGFSS



As imagens gráficas que seguem reflectem os dados do quadro anterior:



Com base nos valores anteriores calcularam-se as taxas de crescimento dos indicadores em questão, verificadas entre 1996 e 1997 e entre 1997 e 1998, cujos resultados se expressam no quadro seguinte:



Taxas de Crescimento Anual dos Valores Orçamentados, Número de Equipamentos e Utentes no Continente – 1996/98

(%)

Áreas Sociais		1996/97			1997/98		
		Equipamentos	Utentes	Orçamento	Equipamentos	Utentes	Orçamento
CRSS Norte	Infância e juventude	22,2	5,4	8,7	9,9	6,2	15,6
	Família e comunidade	0,0	(6,4)	19,1	16,1	(12,1)	33,9
	Invalidez e reabilitação	23,0	38,1	33,1	11,0	8,9	23,6
	Terceira idade	11,3	11,3	15,0	12,0	10,4	17,0
	Subtotal	17,3	7,1	12,3	10,9	6,7	17,1
CRSS Centro	Infância e juventude	30,0	4,5	8,3	7,1	5,8	13,3
	Família e comunidade	21,6	23,0	139,4	24,4	2,5	21,1
	Invalidez e reabilitação	5,4	10,5	21,3	12,2	8,1	16,1
	Terceira idade	10,3	10,0	17,9	7,1	7,7	15,7
	Subtotal	19,2	6,8	14,6	7,5	6,5	14,7
CRSS LVT	Infância e juventude	25,2	0,3	7,8	6,2	8,1	15,4
	Família e comunidade	25,0	114,2	89,3	16,0	4,4	10,2
	Invalidez e reabilitação	19,3	18,3	22,5	10,1	14,6	16,3
	Terceira idade	10,7	8,7	13,4	8,9	12,5	17,8
	Subtotal	18,7	6,2	14,1	7,6	9,4	15,9
CRSS Alentejo	Infância e juventude	41,3	6,8	8,9	4,2	1,6	12,9
	Família e comunidade	33,3	7,4	68,1	100,0	0,0	223,5
	Invalidez e reabilitação	4,5	10,2	35,7	8,7	16,0	24,3
	Terceira idade	12,2	11,2	13,1	6,2	7,9	15,4
	Subtotal	22,4	9,1	12,8	6,1	5,1	15,4
CRSS Algarve	Infância e juventude	(0,8)	(6,9)	12,6	32,5	24,1	16,0
	Família e comunidade	80,0	31,8	17,0	22,2	28,9	27,7
	Invalidez e reabilitação	83,3	135,8	140,6	0,0	5,1	43,0
	Terceira idade	9,5	8,5	15,4	9,4	11,3	17,1
	Subtotal	7,7	0,7	17,0	20,7	19,3	18,2
Total		18,3	6,7	13,7	8,9	7,7	15,9

Fonte: IGFSS

Da análise dos quadros e gráficos anteriores e, em particular, da observação atenta da dinâmica de crescimento patenteada neste último, podem retirar-se os seguintes considerandos:

- ◆ Em 1998 foram orçamentados 82,3 milhões de contos em acordos de cooperação assinados com as IPSS, tendo este tipo de despesa crescido, relativamente a 1997, 15,9 %. O número total de beneficiários ascendeu às 315.891 unidades, registando-se um crescimento no número de



utentes na ordem dos 7,7 %. Por último, os equipamentos sociais deste tipo cresceram igualmente (8,9% relativamente a 1997), cifrando-se, em 1998, em 8.237;

- ◆ A “Infância e Juventude” é a área social mais significativa, representando, em 1998, 51,1 % do total dos equipamentos, 61,6 % do total dos utentes e 51,3 % do total do orçamento;
- ◆ O CRSS Centro é onde se registam os maiores níveis em termos de orçamento, seguindo-se os CRSS Norte e Lisboa e Vale do Tejo. Em 1998, concentram-se nestes três centros regionais 89,1 % dos utentes, 88% dos equipamentos e 87,8 % dos valores orçamentados;
- ◆ Os CRSS com orçamentos mais baixos são os do Alentejo (6,5 milhões de contos) e do Algarve (3,5 milhões de contos);
- ◆ Em 1998 o CRSS Algarve registou as taxas de crescimento mais dinâmicas nos três vectores em análise: 20,7 % nos equipamentos, 19,3 % no número de utentes e 18,2 % do total orçamentado;
- ◆ No CRSS Norte, a área social “Família e Comunidade”, apesar de registar um decréscimo do número de utentes no triénio (menos 642, ou seja, um decréscimo relativo de 17,7 %, de 1996 para 1998) registou um acréscimo orçamental na ordem dos 260 milhares de contos, com um acréscimo relativo de cerca de 60 %, entre 1996 e 1998;
- ◆ No CRSS Alentejo, entre 1997 e 1998, o número de equipamentos sociais vocacionados para a área social “Família e Comunidade” duplicou e o respectivo orçamento mais que triplicou, tendo o número de utentes permanecido constante;
- ◆ Seguindo a mesma linha de raciocínio, observando as ocorrências registadas na mesma área social no CRSS Lisboa e Vale do Tejo, verifica-se que, entre 1996 e 1998, o número de utentes aumentou em 2.337 indivíduos (aumento relativo de 123,5 %), tendo o orçamento relativo crescido, no mesmo período, 108 %.

Como se pode observar, as ilações retiradas revelam algumas singularidades, nos diferentes Centros Regionais e nas diversas áreas de intervenção, nomeadamente no que concerne ao crescimento dos seus custos, quando em comparação com a evolução no universo de utentes e de equipamentos.

Para facilitar a compreensão desse fenómeno e dissuadir possíveis dúvidas decorrentes de uma análise pontual e parcelar desta realidade, apresentam-se seguidamente dois quadros, fundamentados ainda na informação atrás exposta¹, que possibilitarão uma comparação dos cinco Centros Regionais e das quatro áreas sociais, relativamente a três médias simples:

- Número de utentes por equipamento;
- Valor orçamentado por equipamento;
- Valor acordado por utente.

¹ Note-se que as médias ora em análise se cingem apenas aos anos de 1997 e 1998, na medida em que os dados apresentados têm por origem base de dados construída pelos serviços competentes do IGFSS, a qual foi implementada precisamente a partir do final de 1996, não permitindo assim utilizar dados físicos médios relativamente a este mesmo ano.



Indicadores Médios Anuais por Áreas Sociais e Regiões – 1997/98

	Centros Regionais	1997			1998		
		Utentes por equipamento	Em contos		Utentes por equipamento	Em contos	
			Custo por equipamento	Custo por utente		Custo por equipamento	Custo por utente
Infância e Juventude	Norte	54	11.158	206	50	11.175	226
	Centro	46	9.282	203	41	8.983	218
	Lisboa e V. Tejo	58	11.655	202	53	11.740	223
	Alentejo	42	8.820	209	37	8.324	227
	Algarve	53	12.857	245	49	12.777	263
	Totais	51	10.543	205	46	10.419	224
Família e Comunidade	Norte	63	9.289	148	53	11.514	218
	Centro	38	13.845	360	35	13.613	390
	Lisboa e V. Tejo	132	50.666	384	153	46.528	303
	Alentejo	96	2.211	23	58	5.233	90
	Algarve	48	12.537	262	44	11.208	257
	Totais	67	17.818	266	64	18.077	282
Invalidez e Reabilitação	Norte	29	18.438	644	30	19.588	657
	Centro	27	18.743	696	27	19.989	740
	Lisboa e V. Tejo	27	22.551	835	27	22.942	835
	Alentejo	21	14.355	683	23	17.097	749
	Algarve	22	17.611	818	24	19.453	812
	Totais	27	19.445	725	28	20.559	746
Terceira Idade	Norte	29	8.605	296	29	9.012	312
	Centro	25	7.368	294	25	7.849	312
	Lisboa e V. Tejo	35	9.306	270	35	9.987	287
	Alentejo	31	10.241	330	31	10.846	348
	Algarve	29	9.868	340	29	10.557	362
	Totais	29	8.494	294	29	9.022	312

Fonte: IGFSS

Da análise do quadro anterior pode inferir-se o seguinte:

- ◆ A área de intervenção social com um custo médio por utente e por equipamento mais elevado é a da “Invalidez e Reabilitação”: cerca de 746 contos/utente e 20.559 contos por equipamento. Relativamente a esta área, sublinhe-se que o CRSS LVT regista o mais alto custo/utente (835 contos) e o mais elevado custo/equipamento (22.942 contos);
- ◆ Ao invés, a área da “Infância e Juventude”, apresenta os custos por utente mais baixos, 224 contos, sendo, relativamente aos custos por equipamento, na área da “Terceira Idade” que se registam os custos por equipamento menos onerosos (9.022 contos);



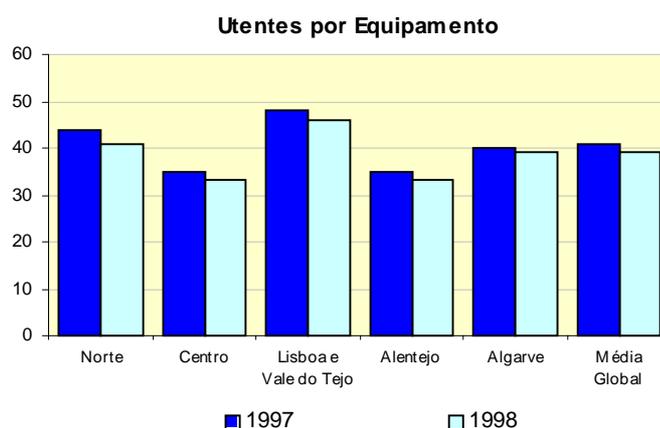
- ◆ Na área “Família e Comunidade” ocorrem discrepâncias significativas nos valores do custo médio dos diferentes Centros Regionais, corroborando as observações atrás referidas. Assim, verifica-se que o custo médio por utente mais elevado ocorre no CRSS Centro, 390 contos, enquanto que no CRSS Alentejo, apesar deste indicador ter registado um crescimento espectacular de mais de 300 % entre 1997 e 1998, o mesmo rácio desce para os 90 contos/utente;
- ◆ Ainda referente à mesma área, observam-se que o CRSS Lisboa e Vale do Tejo apresenta um custo médio por equipamento e um número médio de utentes por equipamento, cerca de 2,5 vezes superior aos valores médios registados nos cinco Centros Regionais;

Seguindo o mesmo esquema de análise, mas agora agregando o conjunto das áreas sociais quanto aos vectores em análise, obtêm-se as médias globais por Centro Regional. Esta análise, se bem que mais redutora, fornece alguns indicadores relevantes. O quadro e gráficos seguintes espelham esses valores:

Médias Globais por Centro Regional

Centro Regional	1997			1998		
	Utentes por equipamento	custo por equipamento	Custo por utente	Utentes por equipamento	custo por equipamento	Custo por utente
Norte	44	10.421	239	41	10.717	261
Centro	35	8.812	251	33	8.952	269
Lisboa e Vale do Tejo	48	11.882	249	46	12.225	268
Alentejo	35	9.805	278	33	9.991	300
Algarve	40	11.590	288	39	11.967	309
Média Global	41	10.165	250	39	10.410	270

Fonte: IGSS



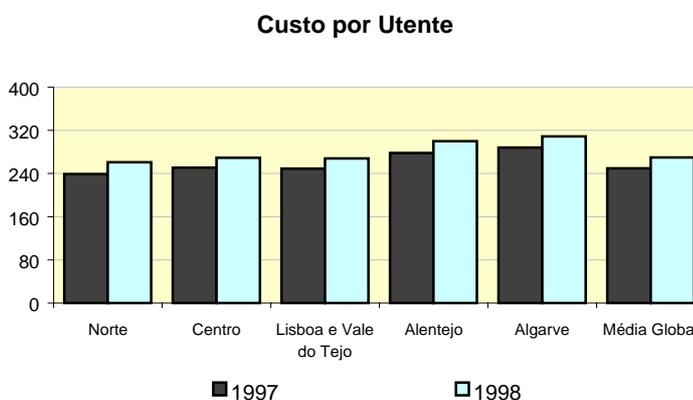
- ◆ O número de utentes por equipamento tem vindo a baixar, tendo-se passado de uma média de 41 utentes/equipamento em 1997 para 39 em 1998. A análise deste indicador revela que o número de equipamentos sociais e respectiva capacidade de oferta, tem aumentado mais que o número de utentes que as procuram;



- ◆ O CRSS de Lisboa e Vale do Tejo apresenta, em 1998, o maior desfasamento positivo relativamente a esta média, sendo de 46 o número de utentes por equipamento, enquanto no outro extremo se encontram os CRSS do Centro e do Alentejo com 33;



- ◆ O custo médio por equipamento aumentou de 10.165 contos em 1997 para 10.410 em 1998, correspondendo a um crescimento relativo na ordem dos 2,4 %;
- ◆ É mais uma vez o CRSS Lisboa e Vale do Tejo que regista, em 1998, o maior desfasamento positivo relativamente à média global, 12.225 contos, encontrando-se o CRSS Centro no extremo oposto com 8.952 contos;



- ◆ À semelhança dos outros indicadores, o custo médio por utente aumentou de 250 contos em 1997 para 270 em 1998, o que significa um crescimento relativo de 8 %;
- ◆ O CRSS Algarve regista, em 1998, o valor médio mais elevado, 309 contos, sendo o CRSS Norte o que apresenta o valor mais baixo, 261 contos/utente.

12.6 –O emprego e formação profissional nas CSS e no contexto do sistema

As políticas de emprego e formação profissional estão directamente reflectidas nos OSS e CSS, mas não se esgotam nesta vertente, pois, como se verá, o seu protagonismo relativamente ao sistema de



Segurança Social vai mais longe, nomeadamente por via de custos indirectos não reflectidos nas demonstrações financeiras tal como se apresentam. O objectivo da análise que segue é tentar inventariar, numa perspectiva abrangente, todas as formas de relacionamento entre as políticas de emprego e a segurança social

12.6.1 – Subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego

As principais despesas relacionadas com a vertente emprego nas CSS derivam das prestações sociais ligadas ao desemprego inseridas no regime geral, essencialmente o **subsídio de desemprego** e o **subsídio social de desemprego**¹. 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, considerando-se, portanto, estas prestações sociais como inerentes ao próprio sistema de segurança social.

Como prestação, o subsídio de desemprego tem a natureza de seguro social obrigatório, enquanto o subsídio social de desemprego apresenta características específicas que o afastam desse conceito, nomeadamente o depender de condição de recursos e o ter como referência o salário mínimo nacional e não o salário da categoria, como acontece no caso anterior.

Estas prestações assumiram um crescendo de importância a partir dos anos noventa, como reflexo da conjuntura económica e ainda das alterações legislativas que se têm vindo a verificar, tendo como consequência prática uma liberalização do acesso às prestações em causa, com efeitos a nível de pressão sobre o sistema, em termos de despesa.

Por isso, as despesas correntes relacionadas com o desemprego, inscritas nas CSS, têm vindo a ser as mais significativas logo a seguir às pensões, conforme deriva dos valores expressos no ponto 12.3.4.1.

Recorde-se que, a partir de 1994 e até 1998, as despesas com subsídios de desemprego assumiram características de uma certa estabilização, com o máximo em 1995 (140,2 milhões de contos) e o mínimo em 1998 (133,1 milhões de contos). Em termos de posicionamento, relativamente ao total das despesas e transferências incluídas nas CSS, os subsídios de desemprego têm vindo a perder posição, tomando em consideração a mesmo período, pois passaram de 9,1 % em 1994 para 6,3 % em 1998.

No quadro seguinte expõe-se, ao longo do mesmo período, a desagregação dos valores totais por subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego. Note-se que os referidos valores, de acordo com as CSS, englobam ainda uma pequena parcela, designada por “Outras prestações”, a qual, mesmo assim, em 1998 atingiu cerca de 1,9 milhões de contos e que se desagrega pelas seguintes prestações:

- Compensação salarial p/ suspensão temporária do contrato de trabalho (lay-off);
- Garantia salarial;
- Indemnizações compensatórias para salários em atraso.

¹ O diploma base sobre estes subsídios, que vigorava em 1998, era o Decreto-Lei n.º 419/93, de 24 de Dezembro, complementado pelo Decreto-Lei n.º 57/96, de 22 de Maio, e pela Portaria n.º 994/89, de 16 de Novembro, revogados pelo Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril.



Deve referir-se que a análise que segue se cinge ao subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, pois aquelas prestações serão abordadas no ponto 12.6.2.

Subsídios de Desemprego - 1994/98

(em milhões de contos)

	1994		1995		1996		1997		1998	
	Valor	%								
Subsídio de Desemprego	96,8	71,0	98,1	70,0	94,0	67,7	91,6	68,1	90,1	67,7
Subsídio Social de Desemprego	33,9	24,8	38,7	27,6	42,1	30,3	40,7	30,2	41,1	30,9
Outras prestações	5,7	4,2	3,4	2,4	2,7	2,0	2,3	1,7	1,9	1,4
Total	136,4	100,0	140,2	100,0	138,8	100,0	134,6	100,0	133,1	100,0

Fonte: CSS

O quadro anterior permite observar o seguinte:

- ◆ Em termos absolutos, nota-se um certo decréscimo do subsídio de desemprego, enquanto o subsídio social, tendo aumentado no período 1994/96, praticamente estagnou no período subsequente em cerca de 40 milhões de contos. O subsídio de desemprego teve os seus máximo e mínimo, respectivamente, em 1995, com 98,1 milhões de contos, e em 1998, com 90,1 milhões de contos;
- ◆ Em termos relativos, o subsídio de desemprego oscilou à volta dos 70 % do total das prestações de desemprego, enquanto o subsídio social de desemprego demonstrou uma tendência crescente, pois, partindo de 24,8 % em 1994, atingiu 30,9 % em 1998.

No prosseguimento da análise, afigura-se interessante confrontar os valores anteriores com os dados físicos relativos ao número de desempregados registados pelo sistema, com referência a 31 de Dezembro de cada ano, conforme quadro que segue:

Número de Beneficiários com Subsídios de Desemprego – 1994/98

(em milhares)

	1994		1995		1996		1997		1998	
	Número	%								
Subsídio de Desemprego	112,9	62,4	102,9	57,9	100,0	55,7	92,5	54,3	87,6	52,3
Subsídio Social de Desemprego	67,9	37,6	74,8	42,1	79,5	44,3	77,7	45,7	79,8	47,7
Total	180,8	100,0	177,7	100,0	179,5	100,0	170,2	100,0	167,4	100,0

Fonte: IGFSS - Estatísticas da Segurança Social



Como se pode verificar, quanto aos dados físicos as tendências são mais claras, pois, em termos absolutos e relativos, o número de beneficiários que auferem subsídio de desemprego é claramente decrescente, enquanto no subsídio social de desemprego acontece precisamente o contrário, denotando-se, assim, transferências de um sistema para outro, nomeadamente quando terminam as condições de acesso ao primeiro subsídio, sem alteração da condição de desempregado.

Em termos globais, a evolução total do número de beneficiários demonstra estabilização próximo dos 180 mil, apresentando uma tendência decrescente em 1997 e 1998, situando-se neste último ano em 167 mil.

Com base nos números anteriores e complementarmente a estes, calcularam-se os subsídios médios mensais relativamente às prestações de desemprego ora em causa:

	1994	1995	1996	1997	1998
Subsídio de Desemprego (milhões de contos)	96,8	98,1	94	91,6	90,1
Número médio de Desempregados	114,4	107,9	101,5	96,3	90,0
Subsídio Médio mensal (em contos)	70,5	75,8	77,2	79,3	83,4
Subsídio Social de Desemprego (milhões de contos)	33,9	38,7	42,1	40,7	41,1
Número médio de Desempregados	66,8	71,4	77,2	78,6	78,7
Subsídio Médio mensal (em contos)	42,3	45,2	45,4	43,2	43,5

Verifica-se que, no primeiro caso, o subsídio médio mensal tem vindo a aumentar, desde 70,5 contos em 1994 até 83,4 contos em 1998, enquanto o subsídio social teve, em termos médios mensais, um comportamento mais irregular no período em causa, com o mínimo de 42,3 contos em 1994 e o máximo em 1996 com 45,4 contos, enquanto em 1998 foi de 43,5 contos.

Mas **a situação de desemprego tem também reflexos indirectos para o sistema** que se traduzem pela quebra de receitas, correspondentes aos beneficiários que originavam contribuições, antes de passar à situação de desempregados.

Para estimar esta variável, inquiriu-se, junto do IGFSS, o valor dos salários médios dos trabalhadores desempregados, variável que não foi possível obter, pelo que, para atingir o mesmo desiderato, embora por defeito, se seguiu a seguinte metodologia:

- Partindo dos valores totais anuais de subsídio de desemprego e dado que o valor deste subsídio é calculado em 65 % do salário base, estimou-se esta última variável em termos anuais;
- Excluíram-se os valores relativos a subsídio social de desemprego, no pressuposto de que, na sua maior parte, as situações englobadas podem não ter implicação no fenómeno da perda de contribuições pelo sistema;
- Aos valores encontrados quanto aos salários base aplicou-se a taxa de 34,75 %, taxa contributiva do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem.



A resultante expressa-se no seguinte quadro:

(em milhões de contos)

	1994	1995	1996	1997	1998
Subsídio de Desemprego	96,8	98,1	94,0	91,6	90,1
Estimativa dos salários base	148,9	150,9	144,6	140,9	138,6
Estimativa da perda de contribuições	51,7	52,4	50,2	49,0	48,2

De acordo com os pressupostos adoptados, a perda mínima de contribuições originada pela falta de entrada das mesmas no sistema, tendo por origem o fenómeno do desemprego, estima-se em cerca de 50 milhões de contos ano. Sem dúvida que o valor real tem, necessariamente, de ser superior, pois mesmo não considerando os beneficiários de subsídio social de desemprego, haveria de ter em linha de conta os desempregados que, não beneficiando de subsídio de desemprego, mesmo assim originam perda de contribuições.

12.6.2.– Apoios ao emprego e formação profissional

Para além dos apoios prestados pelo sistema aos beneficiários na situação de desemprego, considerados como prestação social no âmbito das obrigações que são imputadas ao regime geral dos trabalhadores por conta de outrem no actual sistema, o OSS e a CSS comportam outras vertentes quanto ao problema do emprego, que se traduzem em receitas, despesas e transferências.

12.6.2.1 – Despesas com emprego e formação profissional

De acordo com informação prestada pelo IGFSS, no último triénio, as despesas em questão, atribuídas às políticas de emprego e formação profissional, abrangem, em termos orçamentais e distribuídas conforme a respectiva origem de financiamento, as seguintes componentes:



Despesas e Transferências com Políticas de Emprego e Formação Profissional

(em milhares de contos)

Anos	1996	1997	1998
Financiamento por transferências do OSS:			
Comp. pública nacional das acções de formação profissional	18.159,9	13.507,8	25.891,4
Transferências correntes para emprego e form. profissional	58.726,0	61.578,0	65.359,0
Transferências correntes para higiene saúde e segurança no trabalho	2.365,0	2.482,0	2.689,0
Transferências correntes para o INOFOR	0,0	0,0	647,6
Indemnização compensatória para salários em atraso	2.674,6	2.307,8	1.843,7
Compensação salarial por suspensão temporária do contrato de trabalho (Lay-off)	27,4	21,8	22,9
Subsídio de residência	1,0	0,6	0,0
Garantia salarial	5,7	4,9	27,1
Subtotais	81.959,6	79.902,9	96.480,7
Financiamento por transferências do OE:			
Subsídio de inserção de jovens na vida activa	40,5	33,8	8,7
Acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE	0,0	951,8	283,3
Subtotais	40,5	985,6	292,0
Com financiamentos comunitários – FSE:			
Componente comunitária das acções de formação profissional	103.449,0	96.595,7	121.898,6
Comissão Europeia - Contrapartida financeira para isenção/redução contributiva	10.203,0	1.962,1	439,0
Subtotais	113.652,0	98.557,8	122.337,6
TOTAIS	195.652,1	179.446,3	219.110,3

Fonte: IGFSS

O custo destas políticas sofreu uma grande oscilação, derivada, essencialmente, da evolução paralela na componente comunitária destinada a financiar acções de formação profissional, sua principal fonte de financiamento, logo seguida pelo OSS.

Em 1998, o custo total em referência atingiu os 219,1 milhões de contos, que representam uma importante proporção do conjunto das despesas inscritas na CSS, situando-se a sua maior parte na área do emprego e formação profissional, ou seja, cerca de 214,1 milhões de contos, sendo destinado à higiene, saúde e segurança no trabalho apenas 2,7 milhões de contos, enquanto o remanescente, 2,3 milhões de contos, está inserido numa óptica de apoio ao emprego.

12.6.2.2 – Outros apoios ao emprego

Em complemento dos aspectos anteriormente focados, o sistema comporta outras formas de apoio ao emprego, com implicações em termos de custos, em relação às quais se passam a tecer algumas breves considerações, como seguem:

- a) **Políticas activas de emprego** – Neste domínio, o sistema tem vindo a suportar grande parte do esforço financeiro, como consequência da **isenção**, total ou parcial de contribuições, condicionadas por situações de primeiro emprego e desemprego de longa duração, bem como,



em certa medida e em função das circunstâncias concretas, a **redução** permanente de contribuições, nomeadamente, por exemplo, no que respeita a actividades sem fins lucrativos, admissão de trabalhadores deficientes e situações de pré-reforma.

De acordo com o IGFSS e quanto à isenção contributiva (ao abrigo dos Decreto-Lei n.º 89/95, de 6 de Maio, e Decreto-Lei n.º 34/96, de 18 de Abril), a perda de receita correspondente foi, em 1998, de 24,4 milhões de contos, a qual foi parcialmente compensada por parte do FSE apenas em cerca de 1,2 milhões de contos (valor atribuído).

Quanto à redução de contribuições, segundo o IGFSS, o número de empresas e beneficiários envolvidos, em 1998, era, respectivamente, de 20.102 empresas e 256.095 beneficiários, na sua maior parte dizendo respeito a actividades sem fins lucrativos, nomeadamente IPSS¹.

Os elementos disponíveis, quanto à perda de receitas relacionadas com esta política, são bastante incompletos, pois não englobam a totalidade dos serviços Subregionais, mas atingem, mesmo assim, os valores de 26,0 milhões de contos e 21,3 milhões de contos, respectivamente em 1997 e 1998.

Assim, neste domínio, o Tribunal recomenda que seja melhorado e desenvolvido o sistema de informação disponível sobre a matéria, por forma a permitir analisar com propriedade, bem como avaliar adequados juízos de valor sobre a eficácia das medidas em questão.

b) Reformas antecipadas

Segundo o apuramento efectuado pelo IGFSS o número de beneficiários em situação de reforma antecipada atingiu, em 1998, as 36.360 unidades, envolvendo custos, em parte considerados como “Pensões”, mas envolvendo também subsídios de desemprego, que se estimam em cerca de 44,5 milhões de contos, discriminados como segue:

(em milhões de contos)

	1998	
	N.º de beneficiários	Valor
Trabalhadores idosos desempregados	25.903	26,3
Pescadores	3.272	2,8
Trabalhadores da indústria mineira	1.349	1,2
Trabalhadores portuários	2.214	6,1
Trabalhadores marítimos	1.416	2,7
Pré-reforma - Dec-Lei n.º 261/91	857	2,5
CECA	1.186	2,3
Outros	163	0,6
Totais	36.360	44,5

Fonte: IGFSS

¹ Sobre as IPSS veja-se referência a este tema na parte inicial do Capítulo 12.5.



O custo desta política tem assumido proporções crescentes, pois, em termos de número de beneficiários e valores envolvidos, as respectivas taxas de crescimento, confrontando os anos de 1996 e 1998, foram, respectivamente, de 24,3 % e 34,1 %.

As situações anteriores derivam, em parte, de **restruturações económicas de empresas ou por sectores**, considerados por norma como em situação económica difícil, como sejam, por exemplo e entre outros, o sector têxtil, nomeadamente o caso do Vale do Ave, o sector siderúrgico, TAP, despachantes oficiais e reparação naval.

12.7 – Rendimento Mínimo Garantido

Tendo em atenção a importância de que se revestia, em termos sociais e como inovação orçamental, a implementação do RMG, o Parecer sobre a CSS/97 contemplou um capítulo autónomo sobre a matéria, orientação que, por maioria de razão, tinha de ser seguida neste Parecer, dada a expressão orçamental que o RMG já apresenta e se perspectiva que venha a assumir no futuro próximo.

O exposto justificou igualmente a realização, no decorrer de 1999, de uma auditoria com incidência, sobretudo, na execução de 1998, que deu origem ao *Relatório n.º 2/2000 – 2.ªS*, sob a designação “*Auditoria aos Sistemas de Atribuição e Controlo do Rendimento Mínimo Garantido*” que foi publicada pelo Tribunal em Janeiro de 2000, com inserção na íntegra das respostas obtidas de várias entidades na fase do contraditório. O que se segue sumaria, na parte considerada pertinente para este Parecer, as conclusões dessa auditoria.

12.7.1 – Execução orçamental

Do ponto de vista do Orçamento e da Conta, o RMG foi tratado nos pontos 12.3.4.1 e 12.3.4.2, sendo, no entanto, de realçar o seguinte:

- ◆ O significativo acréscimo, nas dotações orçamentais, verificado de 1996 (3,5 milhões de contos), para 1997 (25,3 milhões de contos), é justificável pela transição do período experimental de projectos piloto para a fase de generalização;
- ◆ De 1997 para 1998 (34,5 milhões de contos), verificou-se ainda um aumento relativamente significativo (36,4 %);
- ◆ Em termos de execução orçamental (ver pontos 12.3.4.2.2 e 12.3.4.2.7), no final de 1997 havia um saldo acumulado de 18,7 milhões de contos, utilizado parcialmente em 1998, ano em que foram processados, em termos de despesa, 39,5 milhões de contos, tendo como resultante um saldo remanescente, por executar, de cerca de 3,7 milhões de contos;
- ◆ No entanto, a principal conclusão a retirar é o significativo incremento que se regista relativamente aos montantes processados que, em 1998, foram superiores ao orçamentado para o período, em contraste com o ano anterior onde o valor processado ronda os 40 % do orçamentado.



12.7.2 – Enquadramento legal

O RMG é uma prestação pecuniária de carácter temporário, inserida no regime não contributivo da segurança social, embora com características híbridas que, em determinados aspectos, se podem considerar de acção social. Assim, a referida prestação pecuniária está associada a um acordo de programa de inserção, que tem como objectivo garantir aos beneficiários recursos que contribuam para, em primeira linha, satisfazer as necessidades básicas e, posteriormente, criar as condições para a inserção social.

Para ser possível introduzir a Medida em Portugal, que surge na sequência de Recomendação do Conselho das Comunidades Europeias, em 1992, aquando da presidência rotativa de Portugal, que convida todos os Estados membros a adoptar uma medida cujo objectivo vise combater, de forma integrada, a pobreza e a exclusão social de franjas significativas da população dos países ditos desenvolvidos, foi necessário conceber, aprovar e difundir um conjunto de instrumentos legislativos, criando-se também as necessárias estruturas de funcionamento, acompanhamento e avaliação, tanto a nível central como local e, bem assim, as origens do respectivo financiamento.

RMG – Diplomas Essenciais

Enquadramento legal		Lei n.º 19-A/96, de 29/06	Cria o RMG, instituindo uma prestação do regime não contributivo da segurança social e um programa de inserção social
		Dec. Lei n.º 196/97, de 31/07	Regulamenta a Lei n.º 19-A/96
Estruturas de funcionamento, acompanhamento e avaliação	CNRM	Disp. Conj. n.º A-172/96 XIII publicado em 07/10/96	Criação
	GTADS	Disp. Conj. n.º 604/98, publicado em 28/08/98	Criação
		Disp. n.º 6/MSSS/96, publicado em 10/02/96	Reestruturação
	CLA	Dec. Lei n.º 164-A/97, de 27/06	Regulamenta o processo de constituição e a forma de organização e de funcionamento
	IDS	Dec. Lei n.º 433-A/99, de 26/10	Aprova os Estatutos do IDS
Financiamento		Lei n.º 52-C/96, de 27/12 Disp. Conj. n.º A-11/97-XIII	Transferência de 25,3 milhões de contos do OE para o OSS
		Lei n.º 127-A/97, de 20/12	Transferência de 34,5 milhões de contos do OE para o OSS
		Lei n.º 87-B/98, de 31/12	Transferência de 37,5 milhões de contos do OE para o OSS
		Despacho de 24/07/97 do MSSS	Define as regras de repartição dos recursos financeiros afectos à Medida no regime definitivo, determinando também a remessa mensal, pelos CRSS ao IGFSS, dos custos registados por natureza.

A complexidade técnica da implantação do RMG no País determinou a necessidade da sua concretização em 2 fases distintas:



- ◆ Durante o primeiro ano (de 1 de Julho de 1996 a 30 de Junho de 1997) decorreu um período de aprendizagem social consubstanciado na criação de projectos piloto experimentais de acção social, regulamentados pela Portaria n.º 237-A/96, de 1 de Julho, localizados em determinadas zonas, precedendo candidaturas de parcerias, aprovadas pelo Ministro da Solidariedade e da Segurança Social, lideradas por uma entidade interlocutora e coordenados por Comissões Locais de Projecto (CLP);
- ◆ Na fase seguinte (generalização), com efeitos a partir de 1 de Julho de 1997, foi a Medida ampliada a todo o País, sendo as CLP, até aí existentes, substituídas por Comissões Locais de Acompanhamento (CLA).

Enquanto que, no período experimental, o RMG tinha características de medida de acção social, cujas prestações pecuniárias eram conotadas com subsídios eventuais, sem lugar a recurso em caso de indeferimento, com a generalização, no regime definitivo, passou a ser um direito para a globalidade dos cidadãos residentes em Portugal, o que originou o crescimento exponencial das prestações pecuniárias atribuídas um pouco por todo o país.

12.7.3 – Indicadores de ineficácia/eficácia

A avaliação do RMG, como medida de política social com o objectivo de promover a inserção e combater a pobreza, passa, segundo estudiosos da matéria, por três indicadores de medida da ineficácia¹, a saber:

- ◆ A percentagem de famílias potenciais beneficiárias que não chega a requerer o apoio (o chamado *non take-up*);
- ◆ A probabilidade de o sistema permitir o pagamento indevido de prestações;
- ◆ Os resultados obtidos no que se refere à inserção social e à autonomização dos indivíduos.

Nesta fase de execução do RMG em Portugal, é difícil formular um juízo sobre estes indicadores, pela falta de elementos disponíveis, principalmente no que concerne ao primeiro daqueles critérios, na medida em que as conclusões teriam de ser retiradas com base no inquérito aos orçamentos familiares (IOF) de 1994/95², remetendo-se, assim, a análise desta questão para momento posterior, quando for conhecido o próximo IOF, a partir do qual se poderão extrair conclusões seguras a este respeito e demonstrar a evolução na distribuição do rendimento nos últimos anos.

Quanto ao segundo critério, é de referir que a auditoria realizada apurou a existência de pagamentos indevidos com uma taxa de recuperação muito baixa, para além de que alguns serviços nem sequer dispunham de informação para este indicador.

Relativamente ao terceiro critério, as verificações efectuadas, no âmbito da auditoria referida, bem como os elementos estatísticos globais obtidos, revelaram que a inserção tem tido níveis modestos de

¹ GUIBENTIF, Pierre e BOUGET, Denis: “As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia”, 1997, págs. 72 e segs.

² GOUVEIA, Miguel e RODRIGUES, Carlos Farinha, *The Impact of a “Minimum Guaranteed Income Program” in Portugal*, WP3/1999/DE/CISEP, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa.



realização em termos de média nacional, variando, significativamente, a nível regional. Assim, parece que os objectivos prosseguidos pela Medida quanto à inserção social não estão, ainda, a ser efectivamente atingidos.

Tais conclusões justificaram a apresentação no relatório de auditoria do Tribunal já indicado, de diversas recomendações.

12.7.4 – Avaliação do controlo interno

A avaliação do SCI mereceu a qualificação de deficiente, basicamente por duas ordens de razões:

- ◆ Insuficiência de meios humanos e materiais, a diversos níveis, em particular quanto ao segundo acompanhamento dos beneficiários da Medida;
- ◆ A articulação entre os diversos intervenientes requer a introdução de mecanismos capazes de incrementar a eficiência e eficácia dos resultados visados.

Em especial, foram detectadas insuficiências importantes ao nível da aplicação informática que foi distribuída e está a ser utilizada por todos os serviços processadores de RMG e, ainda, na documentação e organização dos processos.

Registe-se, ainda, o atraso com que foram publicados alguns instrumentos legais para que o RMG fosse dotado de uma organização mais eficaz e transparente ¹.

12.8 – Dívida relativa a contribuições

O problema da dívida de contribuintes é um dos mais críticos que se apresentam à Segurança Social, com consequências, a diversos níveis, que extravasam a restrita apreciação do seu efeito de curto prazo nas demonstrações financeiras sectoriais, destacando-se, neste domínio, as distorções que implica para o tecido empresarial do País, nos seus efeitos sobre a sã concorrência e na penalização injusta e imoral dos contribuintes cumpridores, independentemente de ser um dos factores que contribui, em cada momento, para afectar significativamente a sustentabilidade do sistema.

Deve ainda notar-se que, para além dos valores relevados nas Contas, cujos processos de inserção nem sempre serão os mais objectivos e correctos, tem de haver consciência do fenómeno da “dívida oculta”, por omissão pura e simples ou subavaliação.

Outro aspecto que se omite em termos analíticos, é o problema da dívida do Estado devido ao incumprimento da LBSS, pelo facto de ter sido sobejamente focado em anteriores Pareceres² e entretanto nada ter ocorrido de novo nesta matéria.

Na análise que se segue procurar-se-á dar um retrato objectivo da situação tal como consta nas demonstrações financeiras da segurança social, dados estatísticos publicados, bem como outros

¹ De que é exemplo, a publicação, só em Outubro de 1999, da Lei Orgânica do Instituto para o Desenvolvimento Social (IDS).

² A título exemplificativo veja-se o Parecer sobre a CSS/97, ponto 13.5.1 (pág. 732 e 733).



elementos obtidos especificamente para este efeito, tendo por fonte essencialmente o IGFSS, mas também os CRSS.

Deve, no entanto, acentuar-se que **os dados disponíveis quanto à dívida por parte dos contribuintes, apresentam, não só variações, dependendo da fonte em que foram obtidos, como omissões que, por vezes, são significativas.** De qualquer modo, apesar das referidas limitações, parece ter sido possível retirar alguns sintomas e ilações significativas sobre a situação e tendências de curto prazo desta importante variável no que se refere ao sistema.

12.8.1 – Evolução global dos saldos contabilísticos (1994/1998)

Na sequência do referido em 12.4.4, os créditos derivados das dívidas de contribuintes representavam, no Balanço de 1998, um valor de cerca de 425,7 milhões de contos, o qual era maioritário no conjunto dos créditos considerados como de curto prazo, que atingiram cerca de 515,5 milhões de contos, ou seja, cerca de 62,6 % do Activo bruto do sistema.

(em milhares de contos)

	Contribuintes	1994	1995	1996 ⁽¹⁾	1997 ⁽¹⁾	1998 ⁽¹⁾	Δ 97/98
1	Contribuintes - Sector Públ. Adm.	2.856,8	2.548,0	2.258,9	2.461,4	1.859,7	(24,4%)
2	Contribuintes - Outros	354.143,7	315.284,4	357.767,4	251.327,7	302.924,5	20,5%
3	Contribuintes c/ acordo	34.995,7	41.186,2	34.596,1	135.491,3	120.454,1	(11,1%)
	C/ acordo - DL n.º 20-D/86	3.387,8	2.685,0	2.040,1	584,5	170,5	(70,8%)
	C/ acordo - DL n.º 52/88	19.880,5	15.124,3	11.360,8	8.482,5	4.560,0	(46,2%)
	C/ acordo - DL n.º 179/90	240,1	135,1	38,8	31,1	20,0	(35,7%)
	C/ acordo - DL n.º 411/90	10.514,6	20.733,4	18.613,2	17.967,6	16.815,3	(6,4%)
	C/ acordo - DL n.º 225/94	972,7	2.508,4	2.245,8	1.713,3	1.177,8	(31,3%)
	C/ acordo - DL n.º 124/96			297,4	106.712,3	97.710,5	(8,4%)
4	Contribuintes c/ Letras e outros títulos	1.207,3	919,1	699,8	477,8	428,4	(0,3%)
	TOTAL (1+2+3+4)	393.203,5	359.937,7	395.322,2	389.758,2	425.666,7	9,2%
5	Contribuintes Credores	15.888,6	21.461,5	20.616,9	16.554,1	17.979,7	8,6%
	TOTAL (1+2+3+4+5)	377.314,9	338.476,2	374.705,3	373.204,1	407.687,0	9,2%
	Variação	14,96%	(10,29)%	10,70%	(0,40)%	9,24%	

Fonte: Contas da Segurança Social

⁽¹⁾ Com exclusão das Caixas de Previdência não Articuladas

Os valores anteriores constituem a face formal da dívida de contribuintes, resultando directamente dos *critérios contabilísticos implementados no sistema*, os quais, apesar das suas limitações, insistem em espelhar uma tendência para o crescimento da dívida.

Neste domínio, de uma forma geral, as dívidas são relevadas pelo valor da sua constituição, independentemente da sua antiguidade, com excepção das dívidas objecto de acordo, nas quais são incluídos os juros vencidos no momento da respectiva celebração.



Este facto distorce as demonstrações financeiras do sector, não permitindo, entre outras consequências, a exacta relevação dos juros perdoados e das anulações de dívida por falência ou outros motivos.

Mas esta é a realidade contabilística de que se dispõe e sobre a qual se tecem os seguintes comentários:

- ◆ A evolução da dívida no quinquénio permite observar que os créditos variaram numa faixa entre os 359,9 e os 425,7 milhões de contos, com o mínimo em 1995 e o máximo em 1998. Não se considerou significativamente relevante entrar 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 resultou, essencialmente, da medida meramente administrativa que constituiu a cessão de créditos à Direcção-Geral do Tesouro, no valor de 180 milhões de contos¹, de efeitos, na sua essência e exclusivamente, conjunturais e que não implicaram qualquer alteração estrutural no sistema por forma a dar resposta aos problemas emergentes, no sentido de objectivar uma maior eficácia do aparelho de cobrança;
- ◆ A dívida de contribuintes inseridos no sector público administrativo, reflexo da indisciplina financeira neles existente, que, como questão de princípio, não deveria existir, parece registar tendência para a efectiva redução, a avaliar pelo decréscimo verificado de 1997 para 1998, pois, de uma média de cerca de 2,5 milhões de contos em anos anteriores, apresenta, em 1998, um valor de cerca de 1,9 milhões de contos;
- ◆ Por outro lado, os saldos credores de contribuintes (abrangendo o SPA) oscilaram entre os 15,9 milhões de contos em 1994 e os 21,5 milhões de contos em 1995, apresentando uma tendência para descida a partir deste último ano, ligeiramente contrariada em 1998. A existência destes saldos, os quais resultam, na sua maior parte, da entrada de contribuições nos cofres do sistema, cujos contribuintes não são correctamente identificados², tem vindo a ser questionada em sucessivos Pareceres deste Tribunal. Aparentemente, a tendência para moderação deste fenómeno, detectada no Parecer de 1997, não correspondeu a um melhor funcionamento do sistema de controlo relativamente ao esquema administrativo inerente à cobrança de contribuições.

Complementando o quadro anterior, segue a respectiva síntese gráfica, a qual obedece aos seguintes pressupostos:

- ◇ Respeita exclusivamente aos valores activos;
- ◇ Não abrange os créditos sobre o SPA;
- ◇ Quanto a 1995, considera dois valores, por esta ordem: omitindo a cessão de créditos (1) e considerando essa medida (2);

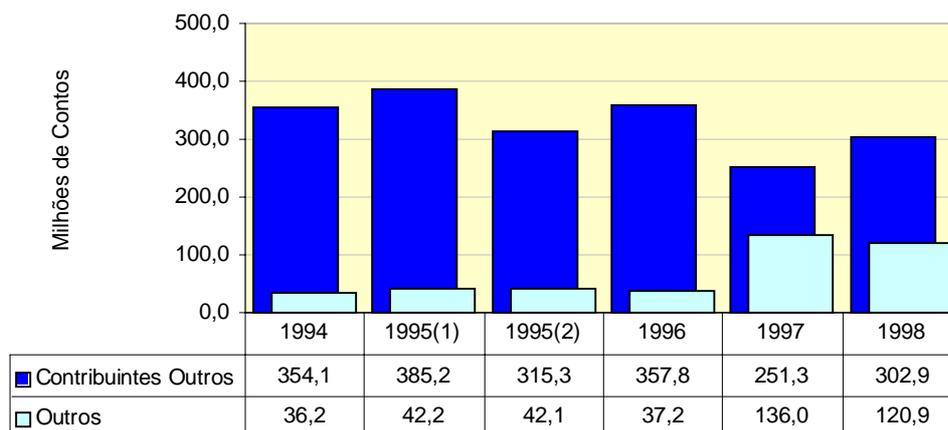
¹ O contrato foi celebrado por 180 milhões de contos, dos quais 70 milhões de contos relativos a dívidas de capital, então relevadas no Activo do Balanço da CSS e 110 milhões de contos respeitantes aos juros a receber por essas dívidas, não relevados na referida demonstração financeira.

² Abrange outras situações, como sejam pagamentos efectuados ao IGFSS e que, no momento do encerramento das contas, ainda não tinham sido comunicados aos CRSS, bem como pagamentos realizados por valor superior ao devido.



- ◇ Inclui os valores das Caixas não articuladas até 1995, facto, repita-se, relativamente irrelevante

Evolução da Dívida



Os quadro e gráfico anteriores, 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 a 1997, tinha-se comentado que, apesar da estabilização do total da dívida quando em cotejo com o exercício de 1996, apresentava-se 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”, como reflexo directo do denominado “Plano Mateus”, com data de Agosto, cujos efeitos se fizeram sentir de forma acentuada no referido exercício.

Em 1998, assiste-se a um acréscimo acentuado da dívida inscrita na rubrica “Contribuintes-Outros”, em valor superior a 50 milhões de contos, representando um aumento relativamente apreciável, ou seja, cerca de 20,5 %. Por outro lado, o saldo das rubricas “Contribuintes com acordo”, apesar do decréscimo apresentado, (-) 11,1 %, não foi suficientemente forte para travar uma subida global da dívida, acima dos 35 milhões de contos, ou, em termos relativos, 9,2 %, quebrando-se, assim, um pequeno ciclo que parecia indiciar estabilização e, até, uma certa redução do fenómeno.

Acresce que a diminuição generalizada dos saldos relativos às rubricas de acordos dizem respeito não só à amortização de dívida, como igualmente à rescisão de acordos por incumprimento, os quais podem explicar, em parte, o acréscimo de saldo na rubrica “Contribuintes-Outros”.



12.8.2 – Desagregação temporal dos movimentos de contribuições

Retomando a análise dos movimentos contabilísticos relativos às diversas rubricas de contribuintes, deve referir-se, que, do lado do débito, predominaram 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.

Na perspectiva do crédito, tem interesse destringir entre as cobranças relativas a contribuições declaradas no próprio ano e os recebimentos relativos a contribuições de anos anteriores.

12.8.2.1 – Contribuições cobradas em cada ano relativas ao próprio ano

O valor das contribuições declaradas em cada ano, quando em comparação com as contribuições cobradas no mesmo ano, constitui significativo 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. Toma-se como base a agregação dos valores constantes dos mapas IX, XII, e XIII, conforme relatórios analíticos das diversas CSS, dizendo respeito às rubricas “Contribuintes-outros” (incluindo a subrubrica “Contribuintes devedores de cobrança duvidosa”), e “Contribuintes sector público administrativo”.

O quadro seguinte, abrangendo o quinquénio desde 1994 a 1998, evidencia a evolução destas situações:

Contribuições Declaradas e Cobradas no Mesmo Ano

(em milhões de contos)

Contribuições	Anos								
	1994	1995	Δ 94/95	1996	Δ 95/96	1997	Δ 96/97	1998	Δ 97/98
Declaradas	1.114,8	1.197,4	7,4%	1.284,5	7,3%	1.392,9	8,4%	1.541,0	10,6%
Cobradas	1.040,3	1.112,3	6,9%	1.210,5	8,8%	1.326,9	9,6%	1.452,3	9,5%
Por cobrar	74,5	85,1	14,2%	74,0	(13,0%)	66,0	(10,8%)	88,7	34,4%
Rácio de cobranças	93,3%	92,9%		94,2%		95,3%		94,2%	

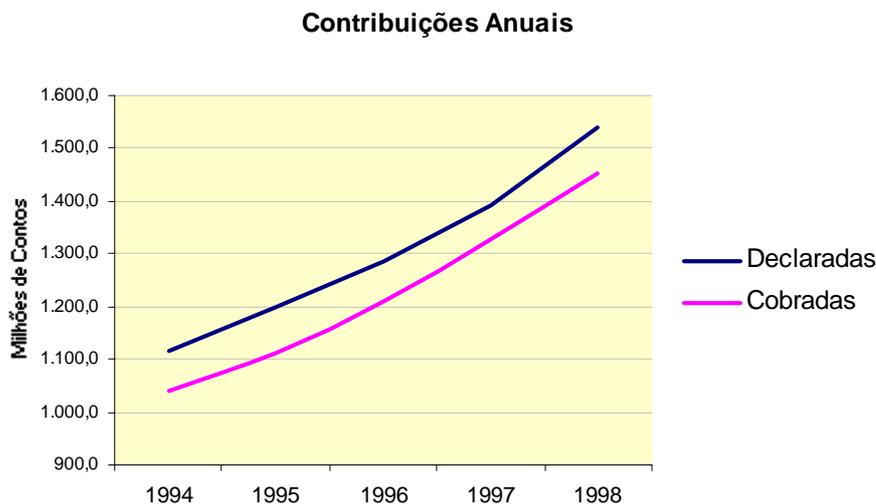
Fonte: Relatórios analíticos sobre a CSS

Conforme observado no Parecer antecedente, parecia haver sintomas de melhoria de desempenho do sistema, pois, de 1995 a 1997, tinha-se registado um sucessivo melhoramento do rácio de cobranças, que passou de 92,9 % para 95,3 %, mas, em 1998, a referida tendência foi contrariada, verificando-se um significativo abrandamento (uma redução de 1,1 % relativamente a 1997), tendo ficado por cobrar 88,7 milhões de contos, cerca de 23 milhões de contos acima do valor de 1997. Assim, os valores por

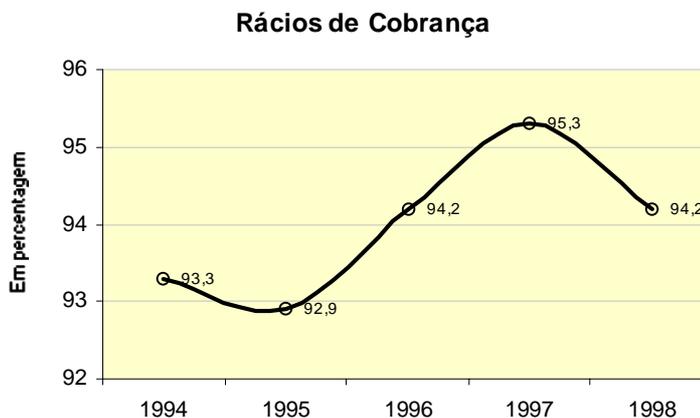


cobrar no próprio ano, relativamente a 1997, cresceram cerca de 34,4 %, quando nos dois anos imediatamente anteriores tinham conhecido sucessivos decréscimos.

A imagem gráfica das contribuições declaradas e cobradas evidencia a situação detectada:



Constata-se que, à tendência convergente das curvas relativas às contribuições declaradas e cobradas, segue-se um certo desfasamento, de 1997 para 1998, reflectindo o decréscimo no rácio de cobranças ora em causa, facto que se pode observar com mais clareza ao exprimir graficamente os próprios índices de cobrança, como segue:



12.8.2.2 – Cobranças relativas a anos anteriores e cobranças diferidas

Relativamente às contribuições declaradas¹, imputáveis a um determinado ano e cobradas nesse mesmo ano, apresentam-se duas possibilidades distintas:

¹ Continuando a dizer apenas respeito às rubricas “Contribuintes-outros” (incluindo a subrubrica “Contribuintes devedores de cobrança duvidosa”), e “Contribuintes sector público administrativo”.



- ◆ Cobranças efectuadas no ano correspondentes a contribuições de exercícios anteriores;
- ◆ Contribuições do próprio ano ou de anos anteriores que transitam, por cobrar, para o exercício seguinte.

Note-se que, neste último caso, uma parte das situações apontadas comporta circunstâncias perfeitamente normais, pois diz respeito às contribuições relativas a Dezembro de um ano a pagar em Janeiro do ano seguinte.

A evolução da situação emergente neste domínio, no período compreendido entre 1994 e 1998, apresenta-se no seguinte quadro:

Contribuições por Cobrar no Ano e Cobradas de Anos Anteriores

(em milhões de contos)

Anos Contribuições	1994	1995	Δ 94/95	1996	Δ 95/96	1997	Δ 96/97	1998	Δ 97/98
	Cobradas de anos anteriores	20,9	113,0	440,7%	25,0	(77,9%)	43,7	74,8%	26,9
Por cobrar no ano	74,5	85,1	14,2%	74,0	(13,0%)	66,0	(10,8%)	88,7	75,3%
Diferença	53,6	(27,9)		49,0		22,3		61,8	

Fonte: Relatórios analíticos sobre a CSS

Dos elementos contidos no quadro anterior, tendo em atenção que as rubricas em questão suportam outros movimentos contabilísticos, pode inferir-se o seguinte:

- ◆ As cobranças de anos anteriores variaram entre os 20,9 e os 26,9 milhões de contos, com excepção dos exercícios de 1995 e 1997, respectivamente como reflexo da cessão de créditos ao Ministério das Finanças e do chamado “Plano Mateus”;
- ◆ Como atrás foi comentado, as contribuições por cobrar no final do ano, variam entre os 66 e os 88,7 milhões de contos, sendo o valor mais baixo relativo a 1997 e o mais elevado a 1998, reflectindo, não só o efeito do Plano Mateus em 1997, como também uma inversão da tendência de decréscimo anteriormente verificada;
- ◆ Como mero indicador, calculou-se ainda a diferença entre as duas séries anteriores, registando-se valores entre os 49 e os 61,8 milhões de contos, excluindo, pelas razões apontadas, os anos de 1995 e 1997;
- ◆ Da evolução do indicador em questão, pode retirar-se a ilação de que a dívida de contribuintes, exceptuando, evidentemente, 1995 e 1997, cresceu anualmente, no intervalo apontado, com relevo para o exercício de 1998, no qual se registou precisamente o diferencial de 61,8 milhões de contos;
- ◆ De acordo com o IGFSS, considerando a compensação de outros movimentos contabilísticos, incluindo a recuperação de dívida por via de acordos de recuperação de dívidas, no montante de 19,8 milhões de contos, e regularizações no valor de 7,5 milhões de contos, o resultado final



da evolução, de 1997 para 1998, da dívida de contribuintes foi superior a 35 milhões de contos (ou 34,5 milhões de contos, considerando os saldos credores de contribuintes).

Em sede de contraditório, comenta o IGFSS o seguinte:

“No que respeita às cobranças de anos anteriores (ponto 12.8.2.2.-...) não parece correcto excluir deste contexto as contribuições cobradas através dos acordos legais de regularização das dívidas.”

Deve frisar-se que, na presente análise, o objectivo essencial, que de qualquer modo se torna pertinente esclarecer, se cingia a procurar apurar, em termos de cobrança, qual o comportamento do aparelho do sistema apenas quanto aos procedimentos normais de cobrança, o que excluía a recuperação de dívida por via de acordos, tema desenvolvido autonomamente, mais adiante, no ponto 12.8.6.1. De qualquer modo, atendendo às observações do IGFSS, inseriu-se na fase final deste ponto o efeito da cobrança por via de acordos e outras regularizações, apurando a evolução global da dívida de 1997 para 1998, aliás já calculada atrás (ponto 12.8.1).

12.8.3 – Os contribuintes, os beneficiários e a dívida

Qualquer análise sobre o sector e respectiva sustentabilidade financeira tem de assentar sobre a realidade que lhe está subjacente, em termos do número de contribuintes e da força de trabalho que lhe está associada.

Como foi referido no ponto 12.1, o sistema de segurança social que corresponde à CSS não abrange todos os subsistemas de segurança social e, portanto, diz apenas respeito a uma parte, embora maioritária, da população activa do País, a qual pode ser quantificada por via do número de beneficiários activos inscritos no regime geral, a maior parte dos quais são trabalhadores por conta de outrem.

Mas, paralelamente ao universo dos beneficiários coexiste o universo dos contribuintes, constituído essencialmente por empresas, as quais representam o sustentáculo essencial da viabilidade financeira do sistema, mas, em contraponto, são o grupo cujo comportamento mais repercussão tem no que respeita ao fenómeno da dívida.

De acordo com os dados disponibilizados pelo IGFSS, construiu-se o seguinte quadro, que representa a evolução, no último triénio, dos contribuintes com entrada de folhas de remunerações em cada ano e dos beneficiários activos no final do ano:

(em unidades)

	1996	1997	1998	Variação 1996/97		Variação 1997/98	
				v. absoluto	%	v. absoluto	%
Contribuintes	519.839	530.616	575.252	10.777	2,1	44.636	8,4
Beneficiários	4.148.144	4.204.837	4.269.522	56.693	1,4	64.685	1,5

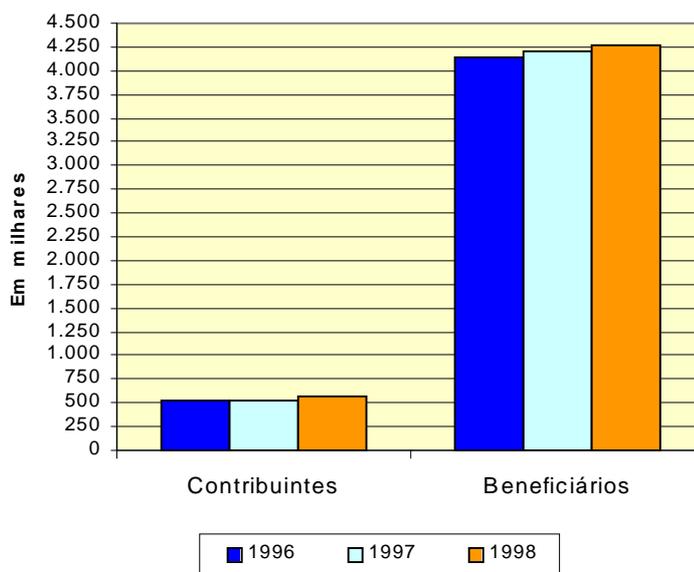
Fonte: IGFSS

Se o número de beneficiários apresenta uma evolução paralela nos dois períodos, já quanto ao número de contribuintes a taxa de evolução de 1997 para 1998 apresenta uma entrada de contribuintes para o



sistema relativamente superior, em relação à qual só o respectivo comportamento em períodos subsequentes permitirá comprovar se se trata de uma evolução sustentada.

Os dados anteriores, traduzidos graficamente, demonstram a relação quantitativa entre os dois universos, a qual tem estabilizado entre 1 para 7 e 1 para 8.



Mas, os universos de contribuintes e beneficiários não constituem uma realidade homogénea em termos de potencial de receita, pois estão inseridos em lógicas diferentes quando encarados sob o ângulo do financiamento dos respectivos subsistemas, devendo destacar-se o serviço doméstico, os trabalhadores independentes e o seguro social voluntário. Sob outro ponto de vista, deve ser tido em linha de conta o número de trabalhadores por conta de outrem que se encontram desempregados.

Ora acontece, que, quanto aos beneficiários, relativamente a 1998, não foi disponibilizada pelo IGFSS qualquer desagregação; mas, aplicando a distribuição de 1997 ao total de 1998, pode estimar-se que o número de trabalhadores por conta de outrem, empregados e desempregados, (com exclusão do serviço doméstico e seguro social voluntário) seria, respectivamente, de cerca de 3.300 milhares e 269 milhares.

No que se refere aos contribuintes, com exclusão do serviço doméstico, tinha sido avançado, no Parecer sobre a CSS/97, que o número de contribuintes no ano, pelo menos um mês, obtido por estimativa pelo IGFSS, era de 354.816 unidades.

Em 1998, segundo os dados estatísticos publicados pelo IGFSS, o número de contribuintes com contribuições declaradas no último trimestre (pelo menos um mês) era de 359.943, dos quais 340.285 eram empresas privadas.

Finalmente, de acordo com a mesma fonte, a evolução do número de contribuintes devedores no último quinquénio foi a seguinte:

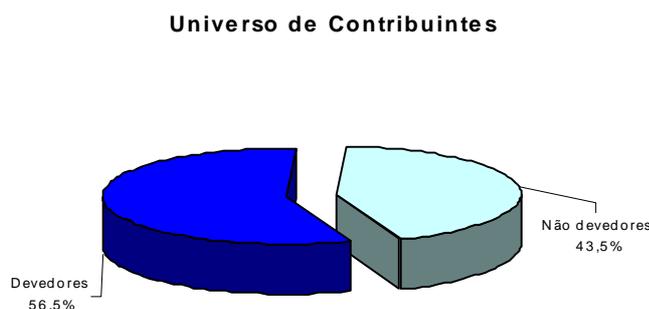


Anos	N.º Devedores
1994	182.029
1995	193.195
1996	198.608
1997	200.413
1998	203.419

Fonte: IGFSS

Pese embora uma certa reserva em relação aos dados disponíveis, que enfermam de algumas contradições, quanto a 1997 e 1998 a proporção do número de contribuintes devedores em relação ao número de contribuintes, com exclusão do serviço doméstico, seria de cerca de 56,5 %.

No que se refere a 1998, apresenta-se em seguida a imagem gráfica quanto à situação dos contribuintes devedores perante o universo de contribuintes, (excluindo o serviço doméstico):



12.8.3.1 – Repartição da dívida por escalões de valores em débito

Considerando os contribuintes que correspondem à rubrica “Contribuintes-Outros”, isto é, sem qualquer forma de acordo quanto a pagamento de contribuições, escalonaram-se os mesmos de acordo com os seguintes subconjuntos:

a) Contribuintes com dívidas inferiores e superiores a 100 mil escudos

De acordo com o quadro anterior, o total de contribuintes devedores no final de 1998 era de 203.419, os quais, desagregados quanto a dívidas inferiores e superiores a 100 mil escudos, apresentavam a seguinte distribuição:



(em contos)

Escalão da dívida	N.º de Contribuintes	%	Montante	%
Dívida < 100 contos	88.713	43,6	2.592.006	0,6
Dívida > 100 contos	114.706	56,4	446.789.622	99,4
Total	203.419	100,0	449.381.628	100,0

Fonte: IGFSS-DSOCE/DE

Verifica-se que 43,6 % dos contribuintes devedores tinham dívidas abaixo de 100 mil escudos, representando apenas 0,6 % do montante em dívida (449,4 milhões de contos¹). Esta situação de pulverização dos valores em dívida leva ao obrigatório equacionamento dos meios a afectar à respectiva cobrança, os quais devem ser ponderados em termos de relação custo/benefício da máquina administrativa.

b) Contribuintes/empresas com dívidas inferiores e iguais ou superiores a 5000 contos

Procedeu-se, em seguida, a nova desagregação do mesmo universo, mas agora tomando como base os dados publicados pela Divisão de Observatório de Empresas, departamento especializado do IGFSS, independente da Direcção de Serviços de Orçamento, Conta e Estatística.

Este facto parece conduzir a algumas contradições, pois, a avaliar pelos dados de 1998, o número de empresas devedoras coincide nas duas fontes, mas o valor total da dívida, que, no caso anterior, era de 449,4 milhões de contos, na óptica do citado Observatório era de 410,1 milhões de contos.

Nesta nova abordagem, a fronteira desagregadora do universo em questão é de 5.000 contos. Em relação aos devedores com dívidas iguais ou superiores ao limite em questão, o Observatório considera que estão em causa dívidas sem acordo com a segurança social, enquanto os devedores abaixo dos 5.000 contos abrangem as duas situações, isto é, com dívida acordada ou sem acordo.

Seguindo os dados do mesmo Observatório de Empresas, considera-se, assim, no triénio 1996/98, o número de empresas quanto ao extracto acima dos 5.000 contos, mas alargando a observação ao número de empresas que efectivamente cumpriam a sua obrigação de pagamento, conforme segue:

(em contos)

Escalão da dívida	N.º de contribuintes/ empresas				Dívida		N.º empresas a pagar contribuição mensal					
	1996	1997	1998	%	Ano 1998	%	1996	%	1997	%	1998	%
Dívida < 5.000 contos	194.711	193.436	193.394	95,1	162.084.689	39,5						
Dívida >= 5.000 contos	11.165	6.977	10.025	4,9	248.031.097	60,5	2.511	22,5	910	13,0	1.334	13,3
Total	205.876	200.413	203.419	100,0	410.115.786	100,0						

Fonte: IGFSS - Observatório de Empresas

O quadro anterior permite retirar as seguintes ilações:

¹ Este valor, tendo por origem o sistema de informação estatístico, diverge do valor contabilístico (expresso no ponto 12.8.1). Tal facto resulta da falta de conciliação entre os dois sistemas, o contabilístico e o estatístico, conforme explicitado a páginas 613 e 614 do Parecer sobre a CSS/96.



- ◇ Em 1998, ao passar o limite considerado de 100 contos para 5.000 contos, os devedores abaixo desse limite passam dos 43,6 % para os 95,1 %, atingindo, neste último caso e em termos de montante, cerca de 39,5 % do total da dívida;
- ◇ Ainda em 1998, os devedores acima de 5.000 contos eram apenas 4,9 % do universo, mas representavam 60,5 % do montante em dívida;
- ◇ Destes últimos, no total de 10.025 empresas, apenas 13,3 %, ou seja, 1.334, se encontravam, em 1998, a pagar mensalmente contribuições, encontrando-se os restantes em incumprimento;
- ◇ Em termos de evolução, o número de devedores abaixo dos 5.000 contos apresenta uma imagem de estabilização, mas, quanto ao grupo acima do mesmo valor, aparenta, tendo em atenção o contraste entre 1997 e os outros anos, sinais do efeito do acréscimo de acordos firmados nesse mesmo ano, essencialmente devido ao Plano Mateus;
- ◇ Por sua vez, o acréscimo verificado de 1997 para 1998 pode ser justificado como consequência da rescisão de acordos;
- ◇ Em 1998, os valores médios da dívida em relação aos dois conjuntos considerados apresentam uma disparidade considerável, pois, enquanto no primeiro caso esse indicador é de 838 contos, no segundo é de 24.741 contos.

Em aditamento, deve referir-se que o Observatório de Empresas efectuou uma análise, da qual é possível retirar outras características apresentadas pelo extracto de devedores com valores de dívida iguais ou superiores a 5.000 contos, como segue:

- ◇ Ao CRSS Norte estão afectos 4.113 devedores, cerca de 41% do universo, responsáveis por 100,5 milhões de contos, 40,2% do total da dívida;
- ◇ Ao CRSS Lisboa e Vale do Tejo estão afectos 3.531 devedores, 35,2% do universo, responsáveis por 68,3 milhões de contos, 27,5% do total da dívida;
- ◇ Num total de 248 milhões de contos, 105,3 milhões de contos referem-se a dívida participada, abrangendo 4.209 devedores.

b1) Contribuintes/empresas com dívidas iguais ou superiores a 5.000 contos e inferiores a 20.000 contos

Em relação ao subconjunto em questão, a situação no período de 1996/98 era a seguinte:

(em contos)

Anos	N.º de contribuintes/empresas	Montante em dívida	A pagar contribuição mensal	
			N.º de empresas	%
1996	8.073	78.768.826	1.777	22,0
1997	5.245	50.847.713	671	12,8
1998	7.435	72.716.942	971	13,1

Fonte: IGFSS - Observatório de Empresas



Em 1998 encontravam-se neste extracto 7.435 devedores, que, correspondendo apenas a 3,7 % do universo do total dos devedores, representavam 17,7 % do total da dívida, sendo a respectiva evolução paralela à evolução do grupo com dívida acima dos 5.000 contos, em relação ao qual as empresas situadas neste intervalo eram 74,2 %, apesar de, em termos de valor, atingirem apenas 29,3 %.

Igualmente quanto ao número de contribuintes em situação de cumprimento, a situação se ajusta ao comportamento do conjunto de devedores acima de 5.000 contos.

Conforme dados do Observatório de Empresas constata-se, ainda, que o CRSS Norte é o mais representativo, quer em número de devedores, 3.060, quer em montante, 30,1 milhões de contos.

b2) Contribuintes/empresas com dívidas iguais ou superiores a 20.000 contos e inferiores a 50.000 contos

O subconjunto ora em análise apresentou a seguinte panorâmica de evolução:

(em contos)

Anos	N.º de contribuintes/empresas	Montante em dívida	A pagar contribuição mensal	
			N.º de empresas	%
1996	2.210	68.527.092	486	22,0
1997	1.251	38.528.715	148	11,8
1998	1.851	56.683.244	225	12,2

Fonte: IGFSS - Observatório de Empresas

Este conjunto de devedores, que eram apenas 1.851 em 1998, tinha uma dívida superior a 56,7 milhões de contos, apresentando padrões semelhantes ao total dos devedores acima de 5.000 contos.

Os dados apresentados, em conjugação com outros elementos disponibilizados pelo citado Observatório, relativamente a 1998, permitem observar que:

- ◇ É no CRSS Norte que se concentra o grosso dos devedores, 756, cerca de 41%, representando 23 milhões de contos;
- ◇ No CRSS Lisboa e Vale do Tejo registaram-se 616 ocorrências, perfazendo um montante de 19 milhões de contos;
- ◇ Os devedores a pagar contribuições mensalmente são apenas 12,2% do total deste subconjunto, ou seja 225;
- ◇ Do total de empresas devedoras incluídas neste grupo, não têm qualquer trabalhador ao seu serviço 402 empresas, perfazendo o montante acumulado das dívidas correspondentes 12,1 milhões de contos;
- ◇ Registam-se 43 falências, com exclusão dos SSR de Lisboa e Porto, em relação aos quais não foram apresentados dados;
- ◇ O montante da dívida participada para efeitos de execução fiscal, é de 22,2 milhões de contos, ou seja 39,2 %.



b3) Contribuintes/empresas com dívidas iguais ou superiores a 50.000 contos e inferiores a 100.000 contos

(em contos)

Anos	N.º de contribuintes/empresas	Montante em dívida	A pagar contribuição mensal	
			N.º de empresas	%
1996	493	32.836.429	140	28,4
1997	283	19.069.676	55	19,4
1998	414	28.374.029	79	19,1

Fonte: IGSSS - Observatório de Empresas

À semelhança do verificado nos grupos anteriores, também neste caso se registou, em 1998, um acréscimo significativo, quer do número de devedores, quer dos montantes em dívida, facto que, conforme atrás referido, pode ser imputável à rescisão de acordos.

À semelhança dos casos anteriores, pode observar-se o seguinte:

- ◇ O CRSS Norte concentra a maioria dos devedores, 157, cerca de 38 % do grupo, representando 10,4 milhões de contos;
- ◇ Segue-se o CRSS Lisboa e Vale do Tejo com 116 ocorrências, perfazendo um montante de 7,9 milhões de contos;
- ◇ Do total de empresas devedoras incluídas neste subconjunto, 38 não têm qualquer trabalhador ao seu serviço, perfazendo o montante acumulado destas dívidas 2,5 milhões de contos, excluindo Lisboa, dado não terem sido disponibilizados elementos;
- ◇ O montante da dívida participada para efeitos de execução fiscal, ascende a 10,1 milhões de contos, ou seja 35,6 %;
- ◇ 79 empresas estão a pagar mensalmente as contribuições, 242 estão em incumprimento e as restantes têm, alegadamente, “situação desconhecida”;
- ◇ Existiam 22 empresas em situação de falência, não se incluindo Lisboa e Porto por não haver dados disponíveis;
- ◇ 9 empresas estavam em processo especial de recuperação;
- ◇ 13 empresas não tinham actividade.

b4) Contribuintes/empresas com dívidas superiores a 100.000 contos

(em contos)

Anos	N.º de contribuintes/empresas	Montante em dívida	A pagar contribuição mensal	
			N.º de empresas	%
1996	389	109.953.345	108	27,8
1997	198	55.739.116	36	18,2
1998	325	90.256.882	59	18,2

Fonte: IGSSS - Observatório de Empresas



Também neste caso, a tendência de evolução do número de empresas apresenta características semelhantes aos grupos anteriores, devendo, no entanto, realçar-se que a 325 devedores correspondiam 90,3 milhões de contos de dívida, ou seja, 22 % do total da dívida.

Da análise dos elementos disponíveis pode inferir-se o seguinte:

- ◇ Do total de empresas devedoras incluídas neste grupo, 50 apresentam-se com zero trabalhadores, correspondendo a 10,1 milhões de contos em dívida (com exclusão de Lisboa);
- ◇ O montante da dívida participada para efeitos de execução fiscal, ascendia a 30,6 milhões de contos, ou seja 33,9 %;
- ◇ 18 empresas estavam em processo de falência;
- ◇ Havia 11 empresas em situação de gestão controlada;
- ◇ 11 empresas não tinham actividade declarada;
- ◇ Em processo especial de recuperação estavam 13 empresas;
- ◇ Havia 6 empresas em reestruturação financeira.

12.8.4 – Dívida por sectores de actividade

O quadro e gráficos seguintes explicitam o número de empresas com dívidas superiores a 5.000 contos e a dívida que lhes corresponde, por principais sectores de actividade económica em 1998:



Empresas com Dívidas Iguais ou Superiores a 5.000 contos por

Classificação de Actividade Económica em 1998

(em milhares de contos)

C.A.E.	Empresas		Dívida		Média
	N.º	%	Montante	%	
10 - Agric., Silvicultura, Caça, Pesca	107	1,1	2.107	0,8	19,7
20 - Ind. Extractivas	14	0,1	273	0,1	19,5
30 - Ind. Transformadoras	3.890	38,8	123.110	49,6	31,6
32 - Ind. Têxteis, Vestuário, Couro	2.104	21,0	72.469	29,2	
33 - Ind. da Madeira, da Cortiça	431	4,3	10.211	4,1	
36 - Ind. Prod. Min. n/Metal., Ex. Pet. C.	207	2,1	5.617	2,3	
38 - Fab. Prod. Metal. Máq. Equip. Mat. Transp.	614	6,1	18.273	7,4	
Outras	534	5,3	16.540	6,7	
40 - Electricidade, Gás, Água	8	0,1	99	0,0	12,4
50 - Construção e Obras Públicas	926	9,2	17.159	6,9	18,5
60 - Com.Gros. Ret. Rest. Hotéis	1.643	16,4	35.035	14,1	21,3
61 - Comércio por grosso	534	5,3	9.663	3,9	
62 - Comércio a retalho	898	9,0	17.190	6,9	
63 - Restaurantes e Hotéis	211	2,1	8.182	3,3	
70 - Transp. Armazenag. Comunicações	281	2,8	9.049	3,6	32,2
71 - Transporte, Armazenagem	278	2,8	9.023	3,6	
Outras	3	0,0	26	0,0	
80 - Banc. Out. Inst. Monet. Financeira	315	3,1	7.605	3,1	24,1
83 - Oper. s/ Imóv. Serv. Prest. Empresas	290	2,9	7.072	2,9	
Outras	25	0,2	533	0,2	
90 - Serv. Prest. Colect. Soc. Pessais	360	3,6	8.227	3,3	22,9
Não Disponíveis	2.481	24,7	45.367	18,3	18,3
Total	10.025	100,0	248.031	100,0	24,7

Fonte: IGFSS – Observatório de Empresas

Do quadro anterior pode inferir-se o seguinte:

- ◆ As indústrias transformadoras, com realce para as indústrias têxteis, vestuário e de couro são as mais significativas, atingindo cerca de 38,8 % do número de empresas e 49,6 % do valor da dívida correspondente ao subconjunto de devedores ora em questão;
- ◆ Segue-se o grupo que engloba o comércio, por grosso e a retalho, bem como restaurantes e hotéis, abrangendo 16,4 % do número de empresas e 14,1 % dos valores em dívida.



12.8.5 – O caso do Sector Público Administrativo

A existência desta dívida, como tem vindo a ser referido, é sintoma da indisciplina financeira de alguns serviços públicos, com destaque para as áreas da Saúde e Autarquias.

Conforme citado em 12.8.1, o montante relevado na rubrica “Contribuintes – Sector Público Administrativo” era, no Activo em 1998, de cerca de 1,9 milhões de contos, denotando, quando em comparação com a média de cerca de 2,5 milhões de contos registada quanto aos exercícios antecedentes, sintomas que indiciam tendência para a sua redução.

Assim, de 1997 para 1998, verificou-se uma diminuição, relativamente acentuada, desta dívida, de cerca de 600 mil contos, correspondentes a (-) 24,4 %.

Tendo sido solicitados, não chegaram ao TC, em tempo útil, elementos desagregados sobre a composição desta parte da dívida, mas, em relação aos subsectores acima referidos, apurou-se que, em 1998, transitaram para contribuintes com acordo, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, os seguintes devedores:

(em contos)

Instituições	SSR	Dívida acordada
Hospital Distrital de Castelo Branco	C. Branco	105.254
Adm. Regional Saúde Centro S.R. Coimbra	Coimbra	8.655
Câmara Municipal de Sines	Setúbal	13.868
Junta de freguesia de Sines	Setúbal	5.837
Câmara Municipal de Vila Real	V. Real	4.125
Total		137.739

Fonte: IGFSS

Se a existência de dívidas por parte de Serviços Públicos já se afigura anómala, a subscrição de acordos na mesma área, também não releva de normalidade que deve nortear o cumprimento de obrigações legais por aquelas.

12.8.6 – Efeito das medidas de combate à dívida

O sistema tem vindo a dispor de diversos instrumentos tendo como desiderato obviar ao fenómeno das contribuições em dívida e, portanto, tem sido considerado, pelo TC, como um dos objectivos em sede de Parecer, a avaliação das principais políticas adoptadas, cuja finalidade seja a recuperação de saldos devedores de contribuintes. Consideraram-se, na análise que se segue, os seguintes pontos:

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



12.8.6.1 – Acordos de regularização

Ao longo do tempo tem vindo a ser produzida diversa legislação com o objectivo de incentivar os contribuintes devedores a regularizarem a sua situação mediante certas condições, por regra mais favoráveis, nomeadamente em termos de perdão de juros e pagamentos em prestações.

O impacte dessas recuperações de créditos (consolidados, dado que as rubricas relativas a acordos incluem capital e juros) por parte do sistema, em termos de CSS, no período compreendido entre 1994 e 1998, expressa-se no quadro que segue:

Amortização de Dívida Consolidada por Diploma de Acordo

(em milhares de contos)

Anos Diploma	1994	1995	Δ 94/95	1996	Δ 95/96	1997	Δ 96/97	1998	Δ 97/98	Totais
DL n.º 20D/86	831,5	447,2	(46,2%)	608,5	36,1%	1.384,2	127,5%	81,4	(94,1%)	3.352,8
DL n.º 52/88	4.025,5	3.216,4	(20,1%)	2.271,4	(29,4%)	1.744,4	(23,2%)	3.326,0	90,7%	14.583,7
DL n.º 179/90	146,5	66,1	(54,9%)	65,7	(0,6%)	7,7	(88,3%)	3,3	(57,1%)	289,3
DL n.º 411/91	536,0	1.305,6	143,6%	1.320,4	1,1%	1.812,1	37,2%	4.133,6	128,1%	9.107,7
DL n.º 225/94	100,5	1.746,3	1637,6%	3.485,8	99,6%	220,0	(93,7%)	128,2	(41,7%)	5.680,8
DL n.º 124/96				23,2	100,0%	7.319,3	31448,7%	12.170,7	66,3%	19.513,2
Totais	5.640,0	6.781,6		7.775,0		12.487,7		19.843,2		52.527,5

Fonte: Relatórios analíticos sobre as CSS

Do quadro anterior, relativamente a 1998, pode inferir-se que:

- ◆ O montante arrecadado, correspondente ao Decreto-Lei n.º 124/96, ascendeu a 12,2 milhões de contos, representando o montante mais elevado alguma vez cobrado num só ano relativamente a qualquer dos diplomas de acordo;
- ◆ Registaram-se crescimentos apreciáveis, em relação a 1997, dos montantes arrecadados ao abrigo dos Decretos-Leis n.ºs 52/88 (90,7 %), 411/91 (128,1 %) e 124/96 (66,3 %), os quais foram responsáveis por 99 % das verbas arrecadadas no ano;
- ◆ No entanto, o rácio de cobrança em relação ao valor médio no ano das dívidas tituladas por acordo, não sofreu grande oscilação, pois passou de 14,7 % em 1997, para 15,5 % em 1998.

Observa-se que os juros de mora, por diplomas de acordo, inscritos a débito nas contas de contribuintes, tiveram, no período em questão, a seguinte evolução:



Evolução dos Débitos de Juros de Acordos por Diploma de Acordo

(em milhares de contos)

Diploma	Anos									
	1994	1995	Δ 94/94	1996	Δ 95/96	1997	Δ 96/97	1998	Δ 97/98	Totais
DL n.º 20D/86	98,2	297,5	203,0%	36,1	(87,9%)	21,7	(39,9%)	5,0	(77,0%)	458,5
DL n.º 52/88	466,6	133,1	(71,5%)	55,0	(58,7%)	20,3	(63,1%)	32,2	58,6%	707,2
Totais	564,8	430,6		91,1		42,0		37,2		1.165,7

Fonte: Relatórios analíticos sobre as CSS

Os valores do quadro indiciam a tendência para o decréscimo do débito destes juros, embora a um ritmo mais moderado no último ano, em contraste com a queda que se verificou, por exemplo, de 1995 para 1996, o que, se, por um lado, parece prefigurar uma maior eficácia nas cobranças, indicia, por outro, uma política de omissão e perdão de juros como alavanca para a recuperação de créditos.

12.8.6.2 – Acordos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto "Plano Mateus"

Dada a importância de que se reveste na matéria, optou-se por aprofundar alguns aspectos relacionados com a implementação do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, acentuando-se, no entanto e mais uma vez, alguma incongruência dos dados disponíveis.

12.8.6.2.1– Rescisão de acordos

Foi efectuada uma pesquisa no sentido de aprofundar o tema da rescisão de acordos no âmbito do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto. Com base em informação prestada pelos CRSS ao IGFSS, apuraram-se alguns aspectos associados ao conjunto de rescisões concretizadas no ano de 1998, os quais se resumem no quadro que segue:



Acordos Rescindidos em 1998 ao Abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96

(em contos)

Entidades	N.º de empresas	Capital	Juros	Dívida consolidada	N.º de processos para execução fiscal
CRSS - Norte	934	5.641.874	1.653.452	7.295.326	929
Braga	369	1.940.177	525.375	2.465.552	369
Bragança	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Porto	404	3.196.459	1.007.986	4.204.445	404
V. Castelo ⁽¹⁾	136	385.704	97.627	483.331	136
Vila Real	25	119.534	22.464	141.998	20
CRSS - Centro	548	2.675.755	788.281	3.464.036	429
Aveiro	261	1.975.412	564.180	2.539.592	261
C. Branco	82	112.536	30.929	143.465	82
Coimbra	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Guarda	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Leiria	119	316.394	65.738	382.132	N/D
Viseu	86	271.413	127.434	398.847	86
CRSS - LVTejo	1.843	6.815.037	1.845.018	8.660.055	1.676
Lisboa	1.314	5.929.785	1.605.927	7.535.712	1.147
Santarém ⁽²⁾	221			870.094	221
Setúbal	308	885.252	239.091	1.124.343	308
CRSS - Alentejo	141	279.075	49.538	328.613	94
Beja	47	52.105	22.666	74.771	N/D
Évora ⁽³⁾	60	122.582		122.582	60
Portalegre ⁽⁴⁾	34	104.388	26.872	131.260	34
CRSS - Algarve	57			873.757	N/D
Faro	57			873.757	N/D
RA Madeira	51	590.232	178.733	768.965	51
RA Açores	66	141.257	93.466	234.723	66
Total	3.640	16.143.230	3.820.207	21.502.893	3.245

(1) 114 empresas nunca chegaram a pagar uma única prestação, tendo sido apenas recuperados cerca de 14,5 milhares de contos. Os juros são os vencidos em 31/12/96.

(2) O sistema informático não permite a separação entre capital e juros.

(3) Os juros de mora são calculados à data do pagamento e à taxa normal.

(4) São remetidos para execução fiscal sem inclusão de juros.

Fonte: IGSS/CRSS

Pese embora as lacunas de informação que encerram os dados expostos no quadro anterior, pode-se comentar o seguinte:



- ◆ Os acordos rescindidos em 1998, diziam respeito a 3.640 empresas, envolvendo um capital acordado na ordem dos 16,1 milhões de contos, que correspondiam a uma dívida média de cerca de 4,4 milhares de contos;
- ◆ O valor da dívida consolidada atingia cerca de 21,5 milhões de contos, incluindo cerca de 3,8 milhões de contos em juros, que representavam 23,7 % do capital;
- ◆ Das 3.640 empresas, 3.245 tinham sido objecto de processo para execução fiscal, devendo registar-se que em grande parte dos SSR, a totalidade dos processos tinham transitado para execução fiscal, com excepção, no contexto dos valores distritais disponíveis os SSR de Vila Real e Lisboa e Vale do Tejo;
- ◆ Neste domínio, o CRSS de Lisboa e Vale do Tejo apresenta os números mais significativos, pois neste caso constavam 1.843 empresas (50,6 % do total) e a dívida consolidada era de 8,7 milhões de contos (41,2 % do total da dívida) embora só tenham transitado para execução fiscal 1.147 processos;
- ◆ No que se refere ao CRSS do Norte, apesar de um número muito menor de empresas (934), a dívida que lhes estava subjacente atingia quase o mesmo valor, ou seja, 7,3 milhões de contos.

12.8.6.3 – Cessão e alienação de créditos

O Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, passou a regular, no seu artigo 10º, de um modo geral e também quanto à segurança social, as alienações de créditos, revogando o Decreto-Lei n.º 400/93, de 3 de Fevereiro, o qual enquadrava a matéria relativa à cessão de créditos, figura que tinha permitido uma recuperação de dívidas que se pode qualificar como assaz modesta.

De acordo com informação do IGFSS e no que respeita aos processos deferidos em 1998, os mesmos diziam respeito apenas a 5 contribuintes, envolvendo uma dívida inicial de 5.995 milhares de contos, cerca de 21.996 milhares de contos de perdão de juros, mas uma dívida acordada de apenas 645 milhares de contos, com uma recuperação efectiva de valores de 618 milhares de contos.

12.8.6.4 – Cobrança coerciva

Este instrumento envolve duas vertentes de recuperação de contribuições em dívida: as retenções e as execuções fiscais.

12.8.6.4.1– Retenções

Este procedimento deriva originalmente do art.º 17º do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio, revogado pelo art.º 11º dos Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, consistindo em retenções de contribuições, para eventual encontro de contas, efectuadas por entidades públicas a contribuintes, nas circunstâncias previstas no citado diploma.

O quadro seguinte apresenta a evolução dos valores recebidos, no triénio 1996/98, ao abrigo deste instrumento:



Retenções ao Abrigo do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9/5

(em contos)

CRSS/SSR	Valores arrecadados nos termos do art.º 17º do DL n.º 103/80, de 9/5 (revogado pelo art.11º do DL n.º 411/91, de 17/10)			Variação	
	1996	1997	1998	1996/97	1997/98
Norte	281.240,6	229.168,4	210.351,0	(18,5)	(8,2)
Braga	20.310,8	20.221,7	19.155,0		
Bragança	4.135,5	2.913,4	689,0		
Porto	228.026,8	185.186,3	151.206,0		
V. Castelo	18.042,5	19.903,0	37.283,0		
Vila Real	10.725,0	944,0	2.018,0		
Centro	159.891,0	95.426,6	114.863,0	(40,3)	20,4
Aveiro	41.243,0	36.802,0	27.375,0		
C. Branco	15.675,7	2.914,6	9.770,0		
Coimbra	35.360,1	27.834,3	23.714,0		
Guarda	1.321,0		4.022,0		
Leiria	46.126,2	27.875,7	30.464,0		
Viseu	20.165,0		19.518,0		
LVTejo	494.769,5	242.617,9	210.783,0	(51,0)	(13,1)
Lisboa	434.029,5	216.758,9	181.016,0		
Santarém	6.646,0	2.716,0	1.984,0		
Setúbal	54.094,0	23.143,0	27.783,0		
Alentejo	13.048,6	18.512,1	21.621,0	41,9	16,8
Beja	861,0	806,0	12.184,0		
Évora	7.567,0	8.281,4	6.392,0		
Portalegre	4.620,6	9.424,7	3.045,0		
Algarve	1.559.559,3	234.509,7	31.813,0	(85,0)	(86,4)
Faro	1.559.559,3	234.509,7	31.813,0		
RA Madeira	43.649,3	66.361,1	77.374,0	52,0	16,6
RA Açores	42.518,2	17.297,8	19.080,0	(59,3)	0,0
Totais	2.594.676,5	903.893,6	685.885,0	(65,2)	(24,1)

Fonte: IGFSS

Os valores anteriores suscitam os seguintes comentários:

- ◆ Em termos globais, nota-se uma acentuada perda de relevância do instrumento ora em causa, pois, se em 1996 ainda tinham sido arrecadados cerca de 2.595 milhares de contos, no exercício ora em análise apenas foram percebidos 686 milhares de contos;
- ◆ Na óptica da distribuição regional, como exceção ao que normalmente se verifica, isto é, o grande peso dos CRSS de Lisboa e Vale do Tejo e do Norte, apresenta-se a situação do CRSS do Algarve em 1996 (1.560 milhares de contos) e 1997 (235 milhares de contos), especialmente quanto ao primeiro, verificando-se em 1998 o padrão normal de distribuição.



12.8.6.4.2– Execuções fiscais

No que respeita à cobrança coerciva por via de execuções fiscais, os resultados desse procedimento ao longo do período compreendido entre 1996 e 1998, sintetizam-se, com inclusão da vertente regional, da seguinte forma:

(em milhares de contos)

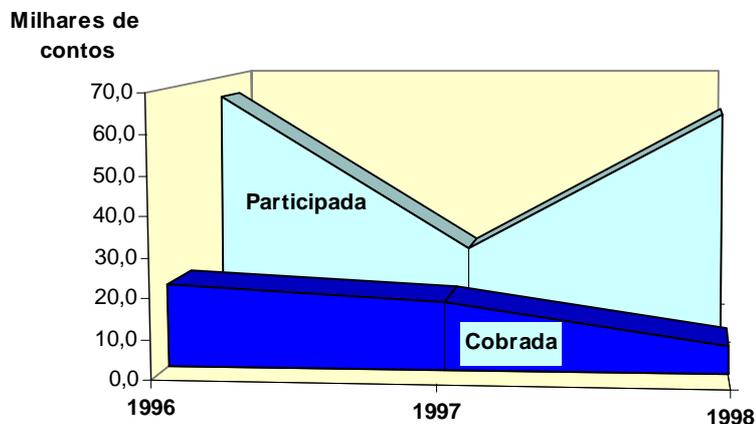
CRSS/SSR	1996				1997				1998			
	Montante participado		Montante cobrado		Montante participado		Montante cobrado		Montante participado		Montante cobrado	
	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros
Norte	16.187	143	6.509	664	8.977	48	1.601	142	23.511	54	1.496	70
Braga	6.267		2.439	545	3.057		537	130	11.874	*	404	55
Bragança	175		77	17	173		3	0	629	7	21	2
Porto	9.175		3.525		5.463		875		9.730	*	1.002	*
V. Castelo	112	44	205	44	17	2	20	6	1.052	14	43	8
Vila Real	458	99	263	58	267	46	166	6	226	33	26	5
Centro	14.050	1.259	4.717	472	5.987	269	9.988	190	7.544	486	820	156
Aveiro	5.287	1.039	1.472	425	1.669	261	6.111	137	451	92	312	66
C. Branco	2.080		1.886		1.919		3.565		1.146	155	96	7
Coimbra	1.387		336		510		123		1.050	*	214	45
Guarda	511		71		201		8		468	135	17	7
Leiria	3.247	29	647	8	1.688	8	181	53	3.599	18	169	30
Viseu	1.538	191	305	39					830	86	12	1
LVTejo	19.933	6.670	4.193	751	3.308	737	2.392	862	16.643	5.277	3.121	360
Lisboa	15.530	5.470	3.030	676	2.037	451	1.474	585	10.862	3.516	1.405	294
Santarém	2.055	414	660		684	89	147		2.716	609	326	*
Setúbal	2.348	786	503	75	587	197	771	277	3.065	1.152	1.390	66
Alentejo	1.367	189	673	0	1.270	8	785	0	1.342	154	516	12
Beja	326		95	0	100		13		273	87	26	5
Évora	483	189	445	0	628	8	639		381	0	162	0
Portalegre	558		133	0	542		133		688	67	328	7
Algarve	2.487	0	2.487	0	935	0	935	0	2.489		211	
Faro	2.487		2.487	0	935	0	935		2.489	*	211	*
RA Madeira	1.167	553	195		143	25	42		1.327	512	6	1
RA Açores	326	21	48	17	106	2	18	4	532	54	19	1
Totais	55.517	8.835	18.822	1.904	20.726	1.089	15.761	1.198	53.388	6.537	6.189	600
Total dos montantes participados e dos cobrados		64.352		20.726		21.815		16.959		59.925		6.789
Taxa de cobrança				32,2				77,7				11,3

* Não dispõem de informação

Fonte: IGFSS



A expressão gráfica dos montantes participados e cobrados no triénio é a seguinte:



Os dados do quadro anterior permitem a seguinte leitura:

- ◆ A evolução dos montantes participados registou uma quebra acentuada no exercício de 1997, o que parece reflectir os efeitos da implementação do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, pelo facto de os serviços, orientando prioritariamente os meios disponíveis para essa tarefa, terem sido forçados a reduzir a actividade de participação para execuções fiscais;
- ◆ Em termos regionais, merecem destaque, quanto a 1998, os valores participados, por esta ordem de importância, pelos SSR de Braga, Lisboa e Porto, que totalizam no seu conjunto 32,5 milhões de contos, ou seja 54,2 % do total participado;
- ◆ Calculou-se como indicador a “taxa de cobrança”, cujo significado é bastante limitado, na medida em que as cobranças de cada ano englobam, em parte, participações de dívida efectuadas em exercícios anteriores. Aliás, só este facto parece poder explicar a elevada taxa apurada em 1997 (77,7 %), bem como a acentuada quebra de 1998 (11,3 %), ano no qual o ritmo de participações quase regressou ao nível de 1996;
- ◆ De qualquer modo, parece indiciar-se uma perda de importância deste instrumento, em termos de cobranças efectivas, pois estas passaram de cerca de 20,7 milhões de contos em 1996 para cerca de 6,8 milhões de contos em 1998.

12.8.7 – Regularizações nas contas de contribuintes

As rubricas de contribuintes podem ainda ser movimentadas por via de regularizações, tanto a crédito como a débito, nomeadamente através de medidas designadas por “Saneamento Financeiro das Contas de “Contribuintes””, mas também devido à ocorrência de situações de falência.



12.8.7.1 – Regularização de dívida por via administrativa

Os saldos de contribuintes, de reduzido valor, que se mantenham por mais do que um certo período sem alteração, podem originar um custo desproporcionado quando em relação com os eventuais proveitos futuros que a sua manutenção possa implicar para o sistema. É neste contexto que o IFGSS tem produzido Circulares Normativas tendo por objectivo o referido “Saneamento Financeiro das Contas de “Contribuintes””.

Assim, em 1998, surge a Circular n.º 14/98, de 10 de Dezembro, a qual revoga a Circular n.º 5/98, de 11 de Fevereiro, contemplando essencialmente as seguintes medidas:

- ◆ Anulação de saldos devedores das contas de contribuintes sem entrega de folhas de remuneração desde Janeiro de 1997, para dívida igual ou inferior a 100 mil escudos;
- ◆ O mesmo procedimento relativamente a contribuintes cujas contas tenham movimento, mas apresentem saldos inferiores a 5 mil escudos, em prazo superior a 180 dias;
- ◆ Anulação de saldos credores das contas de contribuintes sem entrega de folhas de remuneração desde Janeiro de 1997, para valores inferiores a 100 mil escudos.

Neste aspecto, procurou apurar-se, junto do IGFSS e quanto ao exercício em apreço, qual a repercussão, em termos de saldos de contribuintes, das medidas apontadas, tendo sido remetidos elementos parciais, isto é, apenas por parte de alguns CRSS, conforme quadro seguinte:

(em contos)

Entidades	Valor
SSR - Braga ⁽¹⁾	83.235
SSR - Viana do Castelo ⁽¹⁾	3.252
SSR - Aveiro ⁽¹⁾	14.629
SSR - Leiria	81.751
SSR - Viseu ⁽¹⁾	30.932
SSR - Setúbal ⁽¹⁾	41.389
SSR - Évora ⁽²⁾	1.986
SSR - Portalegre ⁽¹⁾	5.585
SSR - Faro ⁽¹⁾	110.942
R.A Madeira ^{(1) (2)}	10.054
Total	383.755

⁽¹⁾ Circular Normativa n.º 14/98, de 10/12

⁽²⁾ Circular Normativa n.º 5/98, 11/2

Mesmo considerando que se trata de uma visão incompleta, cerca de 384 mil contos, afigura-se significativa. Merece realce a posição do CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, quando refere que não foi possível implementar a regularização de saldos prevista nas circulares em questão.



12.8.7.2 – Os processos de falência

As falências de empresas são outro dos factos que conduzem a regularizações de saldos nas contas de contribuintes. Estes processos podem, eventualmente, caso a massa falida para isso seja suficiente, permitir a recuperação de uma parte da dívida subjacente, mas implicam obrigatoriamente a anulação do remanescente não recuperado.

A este respeito, tentou-se obter do IGFSS, numa base regional, elementos sobre as falências decretadas em 1998 e os valores creditados no ano por dívida anulada em consequência das mesmas (em parte de anos anteriores).

No entanto, os dados obtidos carecem de homogeneidade, tendo-se observado que, em face deste tipo de situações, os procedimentos adoptados pelos CRSS são os mais diversos, o que revela, em princípio, uma falta de regras internas de procedimento nesta matéria.

Também neste aspecto importa criar os mecanismos de informação que permitam análises minimamente fundamentadas.

De qualquer modo, com as reservas que nos merecem os elementos disponibilizados, pode referir-se que o valor total da dívida implicada nos processos de falências decretadas em 1998 é de, pelo menos, 22,2 milhões de contos, na sua maior parte correspondente a juros. Por outro lado, o valor creditado no ano por anulação de dívida foi superior a 3,5 milhões de contos.

12.9 – Outras dívidas à Segurança Social

Os Balanços do sector apresentam outros créditos sobre terceiros (classificados como de curto prazo), para além dos contribuintes devedores, os quais, em 1998, conforme referido em 12.4.4, atingiram um valor de cerca de 89,9 milhões de contos, o qual implicou um aumento, em relação ao exercício transacto, de cerca de 15%, ligeiramente superior à evolução de 1996 para 1997, que foi de cerca de 13,2 %.

A desagregação pelas principais rubricas componentes, de acordo com os Balanços respectivos, foi, no último triénio, a seguinte:



(em milhares de contos)

Rubricas	Anos			Variação	
	1996	1997	1998	96/97	97/98
Deved. p/ cedência de créditos de contribuintes	20,2	20,2	0,0	0,0	(100,0)
Deved. p/ rendimentos e amortizações	233,3	257,4	280,1	(51,6)	8,8
Deved. p/ financiamentos e participações do OE	33.793,3	39.184,8	47.808,0	16,0	22,0
Deved. p/ financ. e participações a Org. estrangeiros	311,9	2.127,7	183,2	582,2	(91,4)
Deved. p/ financ. e participações - Outros	1.669,6	2.047,0	2.073,8	22,6	1,3
Deved. p/ prestações a pagar a beneficiários	5.641,4	6.532,2	7.790,7	15,8	19,3
Deved. p/ prestações a repor ou a reembolsar	16.289,2	18.025,4	20.695,7	10,6	14,8
Deved. p/ reembolsos de prest. p/ aplic. Reg. Com.	1.851,8	2.385,0	3.465,1	28,8	45,3
Sub-total	59.810,7	70.579,7	82.296,6	18,0	16,6
Outros devedores	9.231,4	7.569,5	7.559,5	(18,0)	(0,1)
Total	69.042,1	78.149,2	89.856,1	13,2	15,0

Fonte: CSS/96, CSS/97 e CSS/98

A estrutura de distribuição dos saldos das diversas rubricas que compõem este conjunto apresenta um cariz semelhante ao longo do triénio, continuando a ser as rubricas mais significativas “Devedores por financiamentos e participações do OE”, “Devedores por prestações a repor ou a reembolsar” e “Devedores p/ prestações a pagar a beneficiários”. A rubrica de carácter residual “Outros devedores”, igualmente significativa, é analisada mais detalhadamente em capítulo autónomo.

12.9.1.– Devedores por financiamento e participações do OE

O saldo desta conta, bastante significativo, atingiu o valor de 47,8 milhões de contos no final de 1998, registando, assim, um aumento na ordem dos 22 %, isto é, cresceu, em termos absolutos, 6,6 milhões de contos, valor superior à evolução registada de 1996 para 1997 (4,4 milhões de contos).

Tem interesse a desagregação dos saldos em questão em relação ao mesmo período, conforme se apresenta no quadro que segue:

(em milhões de contos)

Distribuição	1996	1997	1998
Receita do “adicional ao IVA”	8,7	13,3	20,4
Acção médico-social – CP dos Telefones	17,8	17,8	17,8
Encargos com beneficiários das ex-Colónias	3,7	6,1	6,0
Transferências do M.T.S. – PIDDAC	2,4	2,0	2,6
Ministério das Finanças - Outros	1,2	0,0	0,0
Ministério da Educação	0,0	0,0	1,1
Totais	33,8	39,2	47,9

Fonte: Relatórios analíticos – CSS/96 a CSS/98



Como se verifica, a responsabilidade pelos acréscimos do saldo total diz respeito a valores a receber do Ministério das Finanças relativamente ao “IVA Social”.

No entanto, esta rubrica mantém um saldo relativamente elevado, especialmente devido à manutenção de um valor contabilístico respeitante a despesas com **acção médico-social, efectuadas pela Caixa de Previdência dos Telefones**, que se vem situando nos 17,8 milhões de contos.

Mantendo-se esta situação desde longa data, a questão que se põe é de saber quais as perspectivas de solução quanto à persistência deste saldo, o qual, pelas suas características, deveria ser considerado como um valor a receber, mas a médio e longo prazo.

Sobre esta matéria foi inquirido o IGFSS, não tendo sido adiantada qualquer pista sobre a evolução do assunto. Foi igualmente inquirida a instituição envolvida, ou seja, a Caixa de Previdência dos TLP, que informou que a situação é anterior a 31 de Dezembro de 1994, data a partir da qual, conforme acordo estabelecido entre a empresa TLP e a então Secretaria de Estado da Segurança Social, aquela empresa passou a assumir, na totalidade, as despesas de saúde dos beneficiários da Caixa em questão.

A direcção da Caixa dos TLP refere, por outro lado, que se trata de um assunto de natureza institucional, que ultrapassa as suas competências, adiantando, no entanto, a título opinativo, que, presumivelmente, a solução deveria ser encontrada na óptica do “*Despacho Interno conjunto de 1 de Março de 1981, dos então Secretários de Estado da Segurança Social e da Saúde que, no seu n.º 2 determina: “As referidas despesas constituem encargos dos Serviços Médico-Sociais (Orçamento Geral do Estado), pelo que estes serviços liquidarão ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social o respectivo montante, nos termos do protocolo a assinar pelas duas partes.”*”.

Está-se em presença de uma questão institucional de quase 20 anos entre os sectores da Segurança Social e da Saúde, os quais, por razões que se desconhecem, não chegaram a um acordo que conduzisse ao referido protocolo e, portanto, ao saneamento desta situação.

Trata-se de um valor significativo que se vem mantendo nas CSS, em longa pendência de decisão superior, pelo que, em face das circunstâncias descritas, o TC não pode deixar de recomendar a sua resolução a curto prazo.

Outra das situações que merece um comentário, pois representa, no final do exercício, um valor de 6 milhões de contos, diz respeito a **encargos com beneficiários das ex-colónias**. Trata-se de uma responsabilidade do OE, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 335/90, de 29/10. Deve referir-se, no entanto, que se trata de uma situação diferente da anterior, pois o IGFSS vai assumindo as despesas e presta contas trimestralmente ao Ministério das Finanças, o qual tem vindo a liquidar normalmente os valores em causa.

12.9.2.– Prestações indevidas e reposições

A rubrica “Devedores por prestações a repor ou a reembolsar” 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. A persistência dos respectivos saldos nas CSS tem levado a sucessivas recomendações do TC no sentido do combate às situações subjacentes, tarefa que, aparentemente, não tem sido bem sucedida.



As prestações em questão, designadas por “prestações indevidas”, dizem, na sua maior parte, respeito a subsídio de desemprego, abrangendo, em menor proporção, subsídio de doença e outras prestações. Quando são detectadas pelo sistema, é desencadeado um processo administrativo que conduz à emissão das chamadas “notas de reposição” aos beneficiários, em conjugação com o débito da rubrica em questão, a qual vai sendo creditada pelo valor dos pagamentos dessas mesmas notas.

No sentido de aprofundar e diagnosticar as causas fundamentais da manutenção sistemática, a um nível elevado, dos saldos da rubrica em questão, tendo por origem este “erro” do sistema, foram inquiridos os CRSS e entrevistados os responsáveis do CRSS de Lisboa e Vale do Tejo.

À primeira vista e para efeitos de análises comparativas de cariz regional, no sentido de propiciar uma visão mais fina das prestações envolvidas, constatou-se que cada Serviço Subregional apresenta uma estrutura particular de desagregação da rubrica contabilística ora em causa, factor inibidor para a recolha e análise de tais elementos:

- ◆ Comunicação tardia ou falta de comunicação, quer por parte dos beneficiários, quer por parte dos Centros de Emprego, das situações que determinam a suspensão do direito;
- ◆ Prestações que se verifica serem indevidas depois de acções de fiscalização;
- ◆ Omissão de informações relevantes para o deferimento;
- ◆ Desfasamento entre as comunicações dos beneficiários que são determinantes quanto à suspensão ou cessação do direito e o encerramento das operações de processamento;
- ◆ Deficiências de processamento associadas ao “software” utilizado.

Deve referir-se que, em muitos casos, os pagamentos indevidos só são detectados no momento em que se procede ao lançamento dos salários dos respectivos beneficiários que, entretanto, conseguiram novo emprego.

Na área de Lisboa, estima-se que, em média, a informação do regresso à actividade do beneficiário desempregado chega ao sistema já com cerca de 3 a 4 meses de subsídio pago indevidamente. Para ter uma ideia da amplitude da questão, deve notar-se que foi obtida a informação de que o número de notas de reposição emitidas anualmente pelo CRSS de LVTejo é de cerca de 15.000, estando, ao momento, em vias de implementação uma nova aplicação informática para resolver mais eficientemente o problema. Neste aspecto, nos processamentos em questão é utilizado um único “software” a nível dos Centros Regionais de todo o País com excepção do Serviço Subregional de Lisboa.

Quanto ao **subsídio de doença**, trata-se de um problema semelhante, mas em menor escala, sendo neste caso a informação de que foi dada “alta” ao beneficiário que chega atrasada ao sistema.

Também neste caso se podem enumerar as seguintes situações:

- ◆ Informação tardia da passagem do beneficiário à situação de pensionista;
- ◆ Comunicação tardia de altas resultantes das deliberações das Serviços de Verificação de Incapacidades Temporárias;
- ◆ Cessação de actividade, no regime de trabalhadores independentes, anterior ao início da baixa;



- ◆ Situação em que o beneficiário é simultaneamente requerente de prestações de desemprego e de doença;
- ◆ Intervenção dos serviços de fiscalização que implicam a suspensão dos processamentos;
- ◆ Falta do beneficiário à junta médica determinante da suspensão do processamento;
- ◆ Quando o início da doença ocorre no final do mês há, em regra, uma duplicação de processamentos, na entidade patronal e na segurança social.

Trata-se, aparentemente, de um problema estrutural, em relação ao qual vêm sendo utilizados, entre outros, os seguintes mecanismos de travagem e recuperação:

- ◆ Melhoria das regras estabelecidas quanto à obrigatoriedade de comunicação no que respeita ao momento de regresso ao activo por parte dos trabalhadores;
- ◆ Dedução automática de outras prestações sociais a que os beneficiários em causa eventualmente tenham direito;
- ◆ Notificação, nos termos do CPA, aos devedores, no sentido da regularização da situação;
- ◆ Cobrança coerciva, por via de participação das dívidas para prosseguimento de eventual execução fiscal.

Quanto a estes dois últimos pontos, nem todos os Serviços Subregionais apresentam a mesma situação, pois existem casos em que é invocada a falta de pessoal como factor impeditivo para efeitos de notificações e participações fiscais.

Em face deste situação, o TC recomenda, genericamente, que:

- ◆ Sejam aperfeiçoados os sistemas informáticos, nomeadamente quanto aos subsídios de desemprego, de modo a permitir uma maior eficácia do sistema em termos de fluxos de informação;
- ◆ Sejam prosseguidas as medidas anteriormente referidas, especialmente quanto aos serviços Subregionais que se encontram em situação de relativo atraso na sua implementação;
- ◆ Seja adoptada uma normalização dos processos de inscrição contabilística, de forma a permitir análises comparativas mais detalhadas relativamente às prestações envolvidas.

12.10 – Outros devedores e Credores

12.10.1 – Outros devedores

No que respeita aos valores desta rubrica, apurados, por instituições detentoras, no quadriénio 1995/98, verificaram-se as seguintes oscilações:



(em milhares de contos)

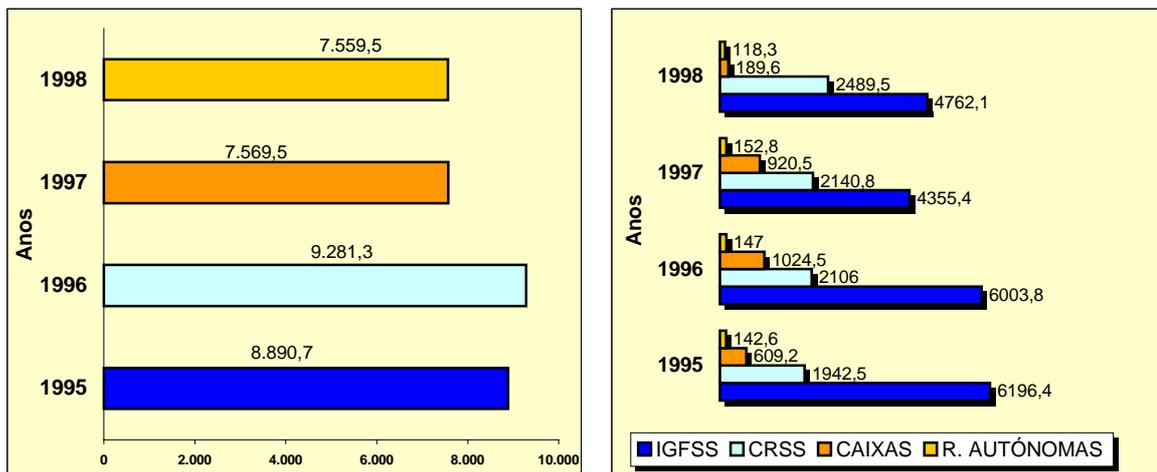
Instituições	1995 ⁽¹⁾	1996 ⁽¹⁾	1997 ⁽²⁾	1998 ⁽²⁾	Variações (%)		
					95/96	96/97	97/98
IGFSS	6.196,4	6.003,8	4.355,4	4.762,1	(3,1)	(27,5)	9,3
CRSS	1.942,5	2.106,0	2.140,8	2.489,5	8,4	1,7	16,3
Caixas	609,2	1.024,5	920,5	189,6	68,2	(10,2)	(79,4)
R. Autónomas	142,6	147,0	152,8	118,3	3,1	3,9	(22,6)
Total	8.890,7	9.281,3	7.569,5	7.559,5	4,4	(18,4)	(0,1)

(1) Inclusão das caixas não articuladas

(2) Exclusão das caixas não articuladas

Fonte: IGFSS

De acordo com o quadro anterior, a expressão gráfica dos últimos 4 anos é a seguinte:



Na distribuição desta dívida por instituições em 1998, verifica-se o peso significativo da fatia detida pelo IGFSS, cerca de 63 %, com um valor absoluto total acima dos 4,7 milhões de contos. Por outro lado, evidencia-se uma inversão do seu comportamento, pois, enquanto nos períodos imediatamente antecedentes a proporção imputada ao IGFSS tinha decrescido, no período em análise registou um aumento de 9,3 %.

O aumento verificado no saldo detido pelos CRSS manteve a tendência de crescimento de períodos anteriores, que se acentuou de 1997 para 1998, ou seja, aumentou 16,3 %.

Importa ainda referir o decréscimo significativo dos saldos detidos pelas restantes instituições, que representam (-) 79,4 % quanto às Caixas e (-) 22,6 % quanto às Regiões Autónomas, o que equivale, no conjunto, a cerca de (-) 765,4 milhares de contos. Este facto deveu-se, essencialmente, à regularização no exercício em análise, em mais de 600 mil contos, do saldo detido pelo sistema em relação à Portugal Telecom.



Desde o Parecer relativo a 1994 têm vindo a ser evidenciadas determinadas situações, as quais, de acordo com as reiteradas recomendações do TC, devem continuar a merecer, por parte das instituições, o reforço e a agilização de meios, de forma a conduzir à respectiva revisão e saneamento.

Na óptica de uma apreciação genérica à rubrica em questão, que se aplica, com as devidas adaptações, a “Outros credores”, deve referir-se o seguinte:

- ◆ Mesmo considerando que se tratam de rubricas de carácter residual, no sentido de que, em princípio, nelas são inscritos aqueles movimentos que, pela sua natureza, não cabem em qualquer outra, deveriam ser definidas pelo IGFSS normas precisas de contabilização em relação às operações consideradas como de frequência mais generalizada, por forma a permitir uma maior uniformidade de critérios de instituição para instituição, designadamente quanto à sua classificação por prazos;
- ◆ Mais, o relatório anexo às Contas deveria evidenciar, justificar e catalogar as situações mais significativas que se vêm arrastando por factores de natureza institucional no relacionamento com entidades exteriores ao sistema;
- ◆ Quando aos saldos que apresentam as mesmas características dos anteriores em termos de antiguidade, mas intrínsecos ao sistema, ou que, mesmo não o sendo, justifiquem essa medida, deveriam ser estabelecidos critérios objectivos de saneamento e regularização, evitando um empolamento recorrente dos saldos apresentados, criando simultaneamente normas de prevenção e controlo que evitem o avolumar e generalizar destas situações.

Prosseguindo a metodologia de anteriores Pareceres, analisam-se a seguir os casos mais significativos, que representam 92 % do total do saldo da rubrica em questão:



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
IGFSS					
Direcção Regional de Segurança Social dos Açores	365.885.463\$60	365.885.463\$60	365.885.463\$60	365.885.463\$60	<p><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></p> <p>Presume-se que esta situação se mantém, pelo menos, desde 1993.</p>
Instituto da Juventude (adiantamentos p/ conta de valores a receber do FSE)	217.069.480\$50	178.058.750\$50	178.058.750\$50	178.058.750\$50	<p><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></p> <p><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></p>
Santa Casa da Misericórdia de Cascais	100.000.000\$00	100.000.000\$00	100.000.000\$00	100.000.000\$00	<p><i>"Subsídio reembolsável, conforme Despacho do Senhor Secretário de Estado da Segurança Social de 92-08-05".</i></p> <p>Presume-se que esta situação se mantém inalterada desde 1993.</p> <p>No ano de 1998, foram processados e relevados juros na conta "203.08 – Devedores por rendimentos e amortizações " no valor de 4.900.684\$90.</p> <p>Este processo de contabilização afecta a transparência das demonstrações financeiras, na medida em que o capital e os juros deveriam estar relevados na mesma rubrica.</p>



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
Empréstimos à CPP dos Caminhos de Ferro de Benguela	1.145.742.458\$50	1.145.742.458\$50	1.145.742.458\$50	1.145.742.458\$50	<p><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></p> <p>Segundo o IGFSS, este assunto continua em estudo no âmbito da cooperação Luso-Angolana, na <i>“esfera dos Governos de Angola e Portugal”</i>.</p> <p>Pressupõe-se que esta situação se mantém inalterada desde 1993.</p>
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (encargos com pensionistas)	494.547.435\$60	575.317.715\$70	671.450.557\$50	739.013.515\$70	<p><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></p> <p>Sobre este ponto cumpre sublinhar que o correspondente valor de Balanço não cessa de aumentar, perfazendo no final de 1998 um valor superior a 739 mil contos, o qual, dada a natureza da situação que decorre do actual sistema de contabilização das pensões em questão, constitui um processo cumulativo.</p> <p>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.</p>
Adiantamento ao Pessoal	70.351.634\$70	71.834.770\$50	70.634.770\$50	72.355.111\$50	<p>Este valor diz respeito a adiantamentos efectuados pelo IGFSS à Secretaria Geral e Gabinetes do MESS, situação que decorre desde 1987.</p> <p>Trata-se de uma situação que, além de não ter sido sanada, continua a evidenciar, embora de forma ligeira, um crescimento efectivo.</p>



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
IEFP - Subsídio para Compensação de Desemprego	955.414.966\$00	450.465.476\$00	599.659.867\$00	204.453201\$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. Este saldo, de evolução errática, aparenta ter subjacente um problema em vias de resolução.
Fundação Abreu Callado	80.000.000\$00	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. Esta situação acumula com saldo do mesmo valor inscrito na rubrica "Créditos a médio e longo prazo". Esta situação mantém-se inalterada desde 1995. No ano de 1998, foram processados e relevados juros na rubrica "203.08 Devedores por rendimentos e amortizações". Este procedimento contabilístico afecta a transparência das demonstrações financeiras, na medida em que o capital e os juros deveriam estar relevados na mesma conta.
Apoio a Despachantes	168.072.908\$00	168.072.908\$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, destinando-se à cobertura de encargos com medidas de apoio aos Despachantes Oficiais a título de indemnizações por cessação de contratos de trabalho, mas sendo da responsabilidade do OE, pelo que se aguarda a respectiva regularização. Esta situação mantém-se inalterada desde 1995.
Juros devedores a regularizar		17.614.733\$10		6.966.802\$70	Segundo informação do IGFSS, <i>"trata-se de juros debitados indevidamente (e posteriormente anulados) resultantes de erros cometidos pela Banca"</i> .
Cedência de Crédito Publicitário		8.814.224\$90		7.101.168\$90	Este saldo resulta da aplicação do despacho de 26/07/82, que se transcreve: <i>"As despesas com órgãos de comunicação social referentes a todos os departamentos do MAS deverão ser pagas centralizadamente pelo IGFSS a fim de assegurar os encontros de contas com as dívidas à Segurança Social das diferentes empresas". Estes valores deverão ser devolvidos ao IGFSS pelos organismos envolvidos.</i>



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
Indemnização do Estado às Misericórdias	81.413.000\$00	81.413.000\$00	81.413.000\$00	81.413.000\$00	<p>Trata-se de vários adiantamentos concedidos, ao abrigo de despachos dos Senhores Ministro dos Assuntos Sociais e Secretário de Estado da Segurança Social, a diversas Misericórdias, como indemnização dos prejuízos causados pela nacionalização, nos anos de 1974/75, dos hospitais que lhes pertenciam. Estas indemnizações derivam da Resolução n.º 49/80, de 13 de Fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 14/80, de 26 de Fevereiro. Refere ainda o IGFSS que foram feitas diligências no sentido de resolver esta situação junto do Ministério da Saúde mas, até à presente data, a Segurança Social ainda não foi reembolsada dos valores em causa.</p> <p>Estima-se que esta situação se mantém inalterada desde 1993.</p>
Valores a regularizar – CGTP/INTER				355.400.000\$00	<p>Trata-se, segundo informação do IGFSS, do valor remanescente do preço da alienação à CGTP/INTER de um prédio, que será liquidado em trezentas prestações mensais e sucessivas, conforme escritura outorgada em 15/12/98. As prestações envolvidas alargam-se por 25 anos. Esta matéria será retomada no capítulo final, relativo ao património imobiliário.</p>
Valores a receber AFP/FSE				1.134.292.382\$00	<p>Tratam-se de valores destinados a formação profissional provenientes do Fundo Social Europeu. Segundo informação do IGFSS, em 22/12/99, este valor já se encontra regularizado.</p>
Organismo Nacional de Informática			1.578.604\$00	8.544.851\$00	<p>Segundo o IGFSS, este valor resulta da aplicação do protocolo acordado entre o IGFSS e o ONI. Este Organismo foi criado pelo despacho n.º 200/97, de 17 de Julho. No n.º 10 do mesmo despacho é referido que <i>“o apoio administrativo e logístico ao funcionamento da estrutura de projecto é assegurado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social”</i>, presumindo-se que se tratam de verbas cuja prestação de contas ainda não tinha sido efectuada.</p>
500 Anos das Misericórdias				30.000.000\$00	<p>Conforme despacho de 6/7/98, do Secretário de Estado da Inserção Social, foi atribuída esta dotação para participação no Programa e Orçamento da Comissão para os 500 anos das Misericórdias. De acordo com a informação do IGFSS em 22/12/99, esta importância será regularizada ainda no ano de 1999.</p>



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em <i>itálico</i> foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
Acções de Formação – OSS c/ adiantamentos		13.865.388\$00	42.401.388\$00	47.240.388\$00	Tratam-se de verbas adiantadas pelo OSS à Secretaria-Geral do MTS, com despacho concordante do Senhor Ministro do Trabalho e Solidariedade, por conta do sub-programa Integrar, participado pelo FSE, com o objectivo de não atrasar o normal funcionamento da assistência técnica. Segundo o IGFSS, estes valores são reembolsados à medida que vão sendo recebidos do FSE.
CRSS					
Administração Regional de Saúde	343.320.339\$40	349.660.806\$50	343.492.175\$50	334.678.568\$00	Este valor configura-se como uma responsabilidade do Ministério da Saúde para com o sistema da segurança social, que se vem mantendo praticamente inalterável ao longo de vários exercícios. Questionado o CRSS do Centro sobre este valor, refere que o montante de 314.519.309\$00 da responsabilidade da Administração Regional de Saúde de Viseu diz respeito a dívidas até 1994 que se consubstanciam no valor da quota parte (50 %) das despesas de utilização do edifício onde funcionam os dois serviços. No entanto, o IGFSS imputa o total da dívida à ARS. Presume-se que esta dívida seja anterior a 1993.
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 montante, totalmente imputável ao actual Serviço Subregional de Bragança, e segundo informação deste Subregional em 30/10/96, diz respeito a pagamentos efectuados a três empresas locais no período que decorreu entre 1990 e 1992, ao abrigo do diploma referido, bem como da aplicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/76, de 7 de Outubro. Afigura-se que se trata de uma responsabilidade do Estado para com o sistema da segurança social, que se mantém inalterada desde 1993.



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário
	1995	1996	1997	1998	
Aquisição de Imóveis	105.957.259\$00	105.957.259\$00	105.957.259\$00	105.957.259\$00	(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito) 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. O CRSS do Centro em 10/12/99, refere que, apesar de constar do texto da escritura a forma e prazos de pagamento desta importância, a ACIC, não liquidou qualquer prestação, por alegadas dificuldades financeiras. No entanto, está em negociação um protocolo com o MTS, no sentido de redefinir outras formas e prazos de pagamento do débito.
Carpélio Malhas	164.653.064\$00		164.653.064\$00	164.653.064\$00	O CRSS do Norte em 21/12/99, refere o seguinte "A situação dos bens – prédio, maquinaria e ... que foram adquiridos em hasta pública foi finalmente regularizada. Com efeito foi, agora possível registar a aquisição do imóvel a favor do Centro Regional e rectificar o registo predial de harmonia com a descrição matricial e realidade. Estão em curso as diligências indispensáveis à outorga da escritura de venda de tais bens ao adquirente, conforme concurso de alienação, ... Prevê-se a ulimação de tal venda e total regularização, também contabilística da situação, no prazo de 30 dias."
Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais	151.771.919\$00	294.064.519\$00	374.434.709\$00	657.321.546\$00	Este saldo, que se encontra disperso por diversos Serviços Subregionais, diz respeito a contas correntes com a Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais, com valores crescentes, nomeadamente de 1997 para 1998.
Subsídio Complementar de Desemprego (Port. n.º 1324/93)		136.770.858\$00	17.244.779\$00	9.825.826\$00	Trata-se de responsabilidades do IEFPP, tendo as despesas em questão sido suportadas, em antecipação, pelos CRSS.
Instituto de Emprego e Formação Profissional - IEFPP		72.253.352\$00	39.924.132\$00	70.527.738\$50	O saldo em causa diz respeito a Subsídios de Programas Ocupacionais em que o IEFPP participa em 80%.



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
Sociedade Mecânica Setubalense		118.060.150\$50	118.360.150\$50	118.360.150\$50	<p>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 Subregional de Setúbal. Pelo que se aguarda resolução de recurso do Processo de Falência, interposto pelo Centro Regional.</p> <p>Esta situação mantém-se inalterada desde 1996.</p>
Dívida de Funcionária em contencioso			55.600.489\$00	56.159.716\$80	<p>Segundo o IGFSS, trata-se de um <i>“saldo proveniente de processo disciplinar, de uma funcionária, 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”</i>.</p>
Liga de deficientes motores – FSE	35.683.037\$50	35.683.037\$50	35.683.037\$50	35.683.037\$50	<p>Segundo informação do IGFSS em 15/4/99, este valor refere-se a <i>“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”</i>.</p>
Diversos devedores			12.272.326\$80	9.842.801\$00	<p>Questionado o IGFSS em 22/10/99, só se obteve explicação para o valor de 1.301.056\$00, que consta no Balanço do CRSS do Algarve traduzindo dívidas resultantes, por um lado, do adiantamento de remunerações a funcionários, que actualmente já não integram os quadros de pessoal e, por outro, de beneficiários que, por algum motivo, não receberam um determinado subsídio, e, devido a necessidades de resolução imediata de situações pontuais de carência económica, lhes foram adiantados determinados valores. Posteriormente, estas dívidas deveriam ser regularizadas por encontro de contas com o processamento dos subsídios, o que não veio a acontecer, até final de 1998. Segundo o CRSS do Algarve, no que se refere aos adiantamentos de remunerações, a partir de 1998 não se verificou qualquer situação superveniente.</p>



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
Comp. IBM Portuguesa		5.326.333\$00	5.874.044\$50	4.908.679\$30	<p>Este valor, da responsabilidade do SSR de Aveiro, diz respeito a um contrato de "Prestação de serviços de Apoio e Assistência Técnica à informática": dado que este contrato é anual e pago em Junho de cada ano, este montante corresponde ao custo do 1º semestre do ano seguinte.</p> <p>Refere ainda o IGFSS, que tal situação deixou de verificar-se, dado que o contrato de assistência foi reformulado ao nível do CRSS do Centro, incluindo todos os SSR com sistema IBM, para o período de Janeiro a Dezembro.</p>
Diversos beneficiários		10.931.335\$20	5.516.346\$10	10.934.546\$60	<p>Este valor, da responsabilidade de vários SSR, diz respeito a:</p> <p>SSR de Braga – 1.009.008\$50 – Processamentos indevidos por várias situações;</p> <p>SSR Aveiro – 3.375.282\$00 – Respeita a diversas correcções a processamentos de prestações, por se ter verificado um problema na conversão da base de dados, em relação a diversas contas bancárias de beneficiários;</p> <p>SSR de Lisboa - 815.329\$00 – Trata-se de processo disciplinar constituído em 1997, e ao qual foi instaurado processo de execução fiscal e que se encontra na fase de penhora de bens;</p> <p>SSR de Beja – 5.734.927\$10 – Inclui 239 pequenos saldos devedores, na sua maioria de valor unitário inferior a 100 contos.</p>
CONSOL	21.772.458\$00	21.772.458\$00	21.772.458\$00	21.772.458\$00	Conforme é referido pelo IGFSS, estes valores, da responsabilidade do Serviço Subregional de Beja, dizem respeito a subvenções pagas a trabalhadores na situação de equiparação a desemprego, tendo os respectivos saldos sido constituídos em 1985, suportadas ao abrigo do Despacho normativo n.º 35/84, do MTS 13 de Fevereiro, do MTSS e da circular normativa do Instituto de Gestão Financeira, de 07.03.85. Tratam-se de valores de singular antiguidade e carecendo de regularização, que se vão mantendo ao longo de vários exercícios.
EURORADIAL	11.747.123\$00	11.747.123\$00	11.747.123\$00	11.747.128\$00	
Centro Com. De Torres Vedras				46.746.606\$00	Tratam-se, segundo informação do CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, de pagamentos por conta até à homologação do acordo com este Centro Comunitário, e referentes ao Plano de Regresso da Guiné.



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
Ministério da SS – R. Rosa Araújo		5.230.090\$00	8.673.784\$00	8.991.350\$00	Tratam-se de valores da responsabilidade do ex- Ministério da Solidariedade e Segurança Social decorrentes da utilização das instalações do CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, pelo que se aguardam os reembolsos.
SCM de Figueiró dos Vinhos e de Lamego				13.747.128\$00	<p>S. ta C. Misericórdia de Figueiró dos Vinhos – 3.827.364\$00</p> <p>Este valor, da responsabilidade do CRSS do Centro, resulta de um adiantamento efectuado em 1997 à Instituição acima referida, por conta das dotações do Projecto de Luta C/ Pobreza. A este respeito, refere o CRSS que <i>“não tendo sido possível dentro daquele ano e seguinte efectuar a s/ regularização. No entanto e uma vez que a Instituição apresenta documentos justificativos da despesa efectuada ...valor irá ser regularizado ainda no decorrer do ano de 1999.”</i></p> <p>S. ta C. Misericórdia de Lamego – 4.245.760\$00</p> <p>S. ta C. Misericórdia de Penela da Beira – 1.070.026\$00</p> <p>S. ta C. Misericórdia de Viseu – 4.529.476\$00</p> <p>Estes saldos, segundo o CRSS do Centro, <i>“reflectem o débito resultante da regularização efectuada nas participações devidas por acordos de cooperação. Tal regularização tem por base os acertos que ao longo do ano se efectuam às participações processadas com base na lotação. Tal acerto decorre da constatação da frequência real ser inferior àquela. Os débitos relativos às S.C.M. de Viseu e Penela já estão regularizados nesta data e o que respeita à S.C.M. de Lamego está a ser regularizado em prestações mensais de Esc. 200.000.00.”</i></p>
Adiantamento Ent. Formadoras Interpares				35.815.376\$50	Este montante, da responsabilidade do CRSS do Algarve, traduz-se numa conta que regista os adiantamentos às entidades formadoras no âmbito do Projecto Interpares (Integrar), cujo promotor é o Centro Regional, servindo esta conta para financiar as entidades através de uma verba estimada mensalmente, a qual é imediatamente regularizada com a prestação de contas bimensal. Informa ainda o IGFSS que <i>“O saldo apresentado em 1998, traduzia a situação dos adiantamentos realizados no final do ano, constatando-se que em Março do ano corrente, estava já regularizado, na totalidade, o respectivo valor.”</i>



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
Caixas de Previdência e outras Instituições					
CTT – Leitura óptica	64.870.768\$00	147.704.985\$00	55.250.897\$00	61.590.929\$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.
Devedores da Telecom	374.330.095\$30	673.143.673\$00	684.196.619\$00	26.856.468\$10	Estes valores traduzem, em conjunto com os correspondentes saldos inscritos em “Outros credores”, as relações financeiras entre a Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto (CPPTLP) e a Portugal Telecom, tendo sofrido uma redução substancial através de regularização por encontro de contas efectuada em Abril de 1998.
Devedores Portugal Telecom- Associação de Cuidados de Saúde		36.059.813\$00	12.796.793\$50	1.395.921\$00	Conforme foi referido pelo IGFSS, este valor diz respeito a despesas correntes do edifício da Caixa dos Telefones, alienado a esta organização.
Benefícios devolvidos	12.384.785\$00		76.762.063\$20	36.589.189\$00	O saldo apresentado diz respeito a : <i>“valor dos vales de correio devolvidos pelos pensionistas ou familiares de beneficiários falecidos, de pensões ou subsídio p/morte,...” e a “a cheques devolvidos referentes à Caixa dos Bancários”.</i>
Direcções Regionais					
Serviços Financeiros Postais		76.762.063\$20	83.412.215\$00	46.620.103\$00	Segundo informação do IGFSS, este valor refere-se a pagamento de pensões sociais e de sobrevivência de Janeiro de 1999, a pagar no início daquele mês por via de vales do correio. Mais informa que, para obviar a esta situação, a disponibilização de verbas para pagamento das pensões será efectuada por crédito em conta titulada pelos Serviços Financeiros Postais, no primeiro dia útil daquele mês.



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em <i>itálico</i> foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
Devedores por empréstimos		26.761.053\$70	26.761.053\$70	40.525.740\$70	<p>Tratam-se de múltiplas dívidas registadas contabilisticamente no Centro de Gestão Financeira de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores, que derivam de contas correntes não saldadas imputadas a diversos Centros de Prestações Pecuniárias, nomeadamente Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Horta. Estes valores primam pela antiguidade. A título exemplificativo, quanto ao CPP de Ponta Delgada registe-se, na rubrica “239.03.05-Serviços Médicos Sociais”, o valor de 19.468.011\$30, reportado ao período compreendido entre Janeiro de 1978 e Março de 1981.</p> <p>Obviamente que se tratam de valores que, na sua generalidade, carecem de urgente regularização.</p>



12.10.2 – Outros credores

Da observação do quadro seguinte, que revela a desagregação da rubrica “Outros credores” por instituições titulares, verificaram-se as variações que se seguem:

(em milhares de contos)

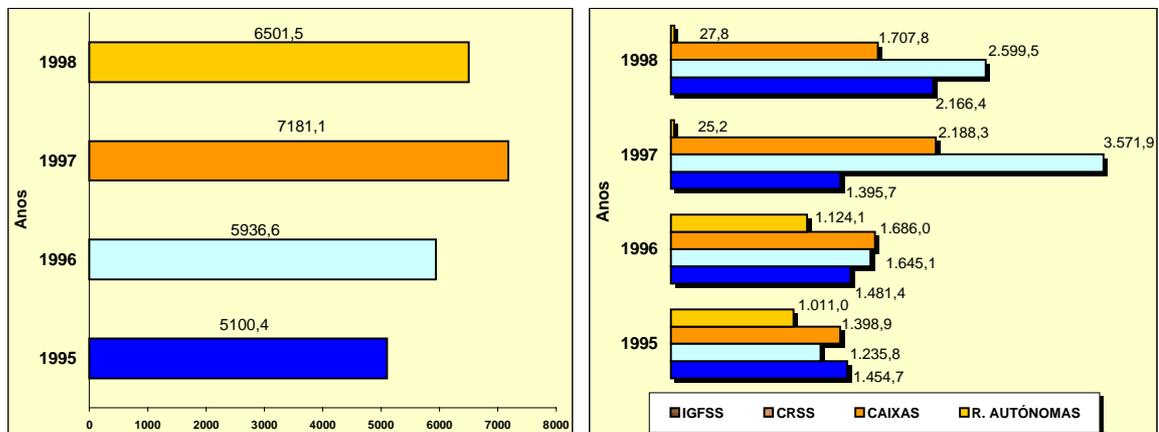
Instituições	1995 ⁽¹⁾	1996 ⁽¹⁾	1997 ⁽²⁾	1998 ⁽²⁾	Variações (%)		
					95/96	96/97	97/98
IGFSS	1.454,7	1.481,4	1.395,7	2.166,4	1,8	(5,8)	55,2
CRSS	1.235,8	1.645,1	3.571,9	2.599,5	33,1	117,1	(27,2)
Caixas	1.398,9	1.686,0	2.188,3	1.707,8	20,5	29,8	(22,0)
R. Autónomas	1.011,0	1.124,1	25,2	27,8	11,2	(97,8)	10,3
Total	5.100,4	5.936,6	7.181,1	6.501,5	16,4	21,0	(9,5)

⁽¹⁾ Inclusão das caixas não articuladas

⁽²⁾ Exclusão das caixas não articuladas

Fonte: IGFS

Propõe-se, através do gráfico que se segue, uma análise comparativa dos valores desta rubrica:



Ao longo do triénio 1995/97 verificou-se uma importância crescente no desenvolvimento desta rubrica, tendência essa contrariada no exercício de 1998, no qual decresceu cerca de 9,5 %.

Esta evolução verificou-se nos CRSS e Caixas de Previdência, respectivamente com (-) 27,2 % e (-) 22,0 %.

Importa salientar, por outro lado, o crescimento no IGFSS no decorrer do exercício de 1998, isto é, cerca de 770,7 milhares de contos em termos absolutos e 55,2 % em termos relativos.

Seleccionados os credores com valores mais significativos, destacam-se as seguintes subrubricas, que representam 92 % do total desta rubrica.



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
IGFSS					
DAFSE – Valores afectos	1.266.071.491\$90	1.318.363.417\$0	1.318.363.417\$0	1.318.363.417\$4	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	46.092.783\$70	38.307.773\$7	39.725.598\$7	40.801.456\$7	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	82.612.460\$4	67.436.800\$0	176.031.598\$40	263.314.510\$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	28.105.508\$00	Segundo o IGFSS, este montante diz respeito a valores do exercício anterior processados e não pagos.
Cedência de Créditos à DGT			1.860.493.571\$0	192.067.982\$0	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 1998 ainda não haviam sido devolvidos por este Instituto ao Tesouro, mas cuja devolução se concretizou em 1999”.</i>
O Integrar/OSS				275.989.501\$00	Este valor diz respeito, segundo o IGFSS, a valores percebidos por este Instituto, funcionando neste caso como mera tesouraria do Programa Integrar, para fazer face aos pagamentos que, nesta matéria, lhe vão sendo solicitados.



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
CRSS					
Remunerações a Pagar	203.629.038\$00	154.611.323\$00	133.487.060\$50	477.862.845\$00	Trata-se de despesas, referentes a remunerações e encargos com a ADSE, processados no exercício e a regularizar no exercício seguinte. Registe-se, quanto a este saldo, o acentuado crescimento, em contraste com os anos anteriores.
Contribuições a Depositar	92.779.819\$80	57.656.930\$90	92.720.069\$70	36.523.447\$90	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	35.699.868\$00	35.558.417\$20	13.270.407\$20	63.953.409\$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> ”
Projecto de Luta Contra a Pobreza	197.984.769\$00	323.407.705\$00	307.349.200\$50	332.848.891\$50	Este montante diz respeito a processamentos de Dezembro, que ficaram por pagar a diversas instituições beneficiárias.
Fundo de Socorro Social	79.067.827\$00	74.725.868\$90	35.261.811\$50	112.054.973\$00	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	11.652.543\$00	Segundo o IGFSS, este montante está relacionado com Programas Ocupacionais.
Direcção de Finanças de Setúbal		66.099.758\$50	64.760.049\$50	55.393.190\$50	Este montante, segundo o IGFSS, diz respeito a contribuições, recebidas através dos serviços do Ministério das Finanças, que aguardam a identificação do contribuinte e emissão da respectiva guia.



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
Subsídio de Desemprego (Port. n.º 1324/93, de 31 de Dezembro)		117.393.581\$00	13.097.475\$00	9.488.962\$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. Vejam-se os valores correspondentes em "Outros devedores".
Projecto Ser Criança			67.827.894\$00	20.120.658\$00	Este valor diz respeito a: <i>"... transferências para Instituições Particulares de Solidariedade Social no âmbito do Programa "Ser Criança" ou a financiamentos de dotações do "programa ser criança" ... 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".</i>
Outras despesas c/ pessoal a pagar	1.985.261\$00	6.003.033\$00	102.494.822\$00	2.642.896\$00	Este montante diz respeito a encargos com pessoal assumidos no final do ano e que transitaram por liquidar para o ano seguinte.
Rendimento Mínimo Garantido			5.368.500\$00	176.840.921\$00	Valor da responsabilidade dos: CRSS do Alentejo – 15.946.150\$00 – Trata-se do processamento de Dezembro de 1998 referente ao Rendimento Mínimo Garantido do Serviço Subregional de Beja, o qual foi pago em Janeiro de 1999. Subregional de Lisboa – 160.584.061\$00 – Valores respeitantes à retenção prevista na Circular n.º 8 da CNRM. Subregional de Viana do Castelo – 310.710\$00 – segundo esta Instituição <i>"trata-se de um saldo credor referente a devolução de prestações concedidas a beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido, por considerarem não ter direito às mesmas. Ficaram numa conta de Terceiros por os débitos não estarem constituídos."</i> Mais informa que <i>"Aguarda-se uma alteração à aplicação informática do RMG, de forma a permitir a emissão de notas de débito"</i> .



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
Contribuições a restituir		15.808.223\$00	23.860.934\$00	60.502.294\$00	<p>Este montante encontra-se distribuído por:</p> <p>Subregional de Évora – 107.050\$00 – Refere-se a restituição de contribuições de independentes, tendo o referido saldo sido constituído em 23/10/98 sem que se tivesse verificado qualquer evolução. Tal situação deveu-se a uma incorrecta contabilização na conta 239.15, quando deveria ser na 242.01.04 – Regularização de valores.</p> <p>Subregional de Lisboa – 22.385.447\$00 – Tratam-se de valores de contribuições a restituir aos contribuintes, na fase intermédia entre o processamento e o pagamento efectivo.</p> <p>CRSS do Centro – 37.306.416\$00 – Diz respeito a processos de restituição de TSU por inscrições indevidas, cujo lançamento a crédito foi efectuado, faltando elaborar documento de caixa de devolução dos valores, que irá saldar a conta.</p> <p>Subregional de Bragança – 532.125\$00 – Tratam-se de restituições efectuadas a contribuintes, devolvidas por endereço desconhecido, aguardando reclamação dos próprios.</p> <p>Subregional do Porto – 171.256\$00 – Este valor corresponde à devolução de contribuições efectuadas a contribuintes.</p>
Comparticipação c/ Alheia		19.013.028\$30	20.340.790\$30	21.583.942\$30	<p>O valor mencionado, da responsabilidade do CRSS do Algarve, representa a contrapartida da conta “2.04.11 – Desalojados” cujos movimentos traduzem as participações devidas pelo alojamento de pessoas regressadas das ex-colónias na década de 70. Refere o IGFSS que a “regularização do débito ... até à data, está dependente do pagamento das respectivas participações a efectuar pelos desalojados”.</p>



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
Instituições de crédito - retroactivos				178.773.007\$00	<p>Este valor encontra-se distribuído por:</p> <p>Subregional de Setúbal – 979.265\$00 – Valor que diz respeito a cheques de terceiros a aguardar regularização.</p> <p>Subregional de Braga – 2.869.076\$00 – Este valor, segundo o IGFSS, diz respeito “à contrapartida de um débito introduzido na nossa base de dados, que se encontra participado à Repartição de Finanças para cobrança coerciva, conforme solicitação da CAISSE D’ ALLOCATIONS FAMILIAIRE, ...”, “o valor em questão, depois de cobrado, será enviado à instituição francesa.”</p> <p>CRSS do Norte – 174.924.666\$00 – Segundo informação do IGFSS, este valor diz “respeito ao processamento, em Dezembro/98, de retroactivos referentes à reestruturação de carreiras, totalmente pagos em Janeiro/99”.</p>
Diversos beneficiários			7.462.708\$50	142.874.177\$00	<p>Este montante subdivide-se em :</p> <p>Subregional de Braga – 4.129.601\$80 – O montante de 3.119.963\$00 diz respeito a reposições de uma ex-funcionária, na situação de aposentada pela CGA, referente a dívida a esse serviço, apurada através de processo disciplinar. O restante, no valor de 114.292\$00 e segundo o IGFSS, “ <i>Têm sido feitas várias insistências a ... com a finalidade ... sabermos a que fim se destina o valor em questão uma vez que não existe, nesta Instituição, qualquer débito. Nesta data foi feita nova insistência . Caso não seja obtida resposta a situação irá ser regularizada por contrapartida da rubrica “Outros ganhos extraordinários”.</i></p> <p>Subregional do Porto – 134.688.776\$00 – Valor relevado neste Subregional na subrubrica “Div. Encargos c/pessoal a pagar”, diz respeito ao montante, processado no final de 1998, referente a encargos com pessoal e que foi regularizado no início do ano de 1999, excepto o valor de 80.053\$00.</p>
PILAR – Programa idosos em Lares				229.724.496\$00	<p>Este saldo, da total responsabilidade do Subregional de Évora, diz respeito a prestações de Acção Social, cujo pagamento às Instituições beneficiárias foi efectuado em 1999, e, por conseguinte, anulado o respectivo saldo. Mais refere o IGFSS que, em 1999, este tipo de movimento contabilístico passou a ser efectuado através da rubrica 212. 18 – Subsídios a pagar – PILAR.</p>



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário (a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)
	1995	1996	1997	1998	
V. a reembolsar Paulo A. Morgado Ribeiro				52.868.167\$00	Trata-se de um montante da responsabilidade do CRSS de Lisboa, e diz respeito a um acidente ocorrido em França com o beneficiário, tendo-lhe sido prestados cuidados de saúde através do Mod. E.111.
Caixas de Previdência e outras Instituições					
Instituições da Segurança Social	787.580.756\$30	945.144.129\$00	1.214.921.466\$80	1.217.096.316\$80	Segundo o IGFSS, “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”.
Pensões	104.015.776\$70	283.052.336\$70	114.192.461\$00	100.413.663\$00	
CNP c/ Benefícios diferidos	47.153.129\$50	47.236.899\$50	47.699.079\$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	224.532.731\$70	Este montante está distribuído por duas entidades diferentes, isto é : Parte, relevada na Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Electricidade, diz respeito a subsídios por doença, tuberculose, maternidade e familiar. Esta será regularizada no mês de Janeiro de 1999. A outra parte, segundo o IGFSS, “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”.
Outros Credores – Telecom	10.479.832\$00	21.010.832\$00	579.459.137\$40	18.302.418\$00	Trata-se do saldo da conta corrente entre a Caixa dos Telefones e a Telecom, e diz respeito a prestações pagas pela Telecom aos seus funcionários por conta da caixa. Ver rubrica correspondente em “Outros devedores”.
Outros Dev e credores Ass Reformados				50.000.000\$00	Conforme informação do IGFSS, este valor corresponde a um subsídio concedido pelo Fundo Especial da Caixa dos Telefones destinado ao Lar e Centro de Dia da Portugal Telecom que, à data do encerramento, ainda não havia sido entregue.



Tribunal de Contas

Designação	Anos				Explicação/Comentário <i>(a explicação em itálico foi fornecida pelo organismo titular do crédito)</i>
	1995	1996	1997	1998	
Direcções Regionais					
Instituições da Segurança Social		1.104.878.674\$30		122.548\$00	Esta subrubrica, segundo o IGFSS, corresponde a fundos de maneiio atribuídos pelo Centro de Gestão Financeira dos Açores aos Centros de Prestações da Região.



12.11 – Património financeiro e imobiliário da Segurança Social

Em continuidade com a metodologia de anteriores Pareceres, o tratamento deste tema extravasa os limites do conceito de sistema de Segurança Social, integrando os activos financeiros e imobiliários que fazem parte do património do FEFSS.

Esta opção deriva, em primeiro lugar, das próprias atribuições do FEFSS, e por outro, da circunstância de este organismo se constituir como beneficiário de transferências financeiras anuais por parte do sistema, quer de saldos financeiros considerados como excedentários, quer resultantes do produto líquido da alienação de imóveis, facto que, sob outro ângulo, estabelece uma ligação estreita entre as vertentes financeira e imobiliária do património da segurança social.

Igualmente na sequência de anteriores Pareceres, encarando o problema do ponto de vista dos registos contabilísticos, o POC e o POCP integram os dois patrimónios na rubrica "Investimentos financeiros", incluindo no imobilizado corpóreo apenas os imóveis de utilização própria, enquanto o PCISS mantém a dicotomia entre as rubricas "Imobilizações corpóreas" (na parte respeitante à totalidade dos bens imóveis) e "Imobilizações financeiras".

Assim, nas demonstrações financeiras da Segurança Social, esse facto tem como consequência que delas não consta a distinção entre a proporção de imóveis que constituem investimento financeiro e os que estão afectos ao funcionamento administrativo do sistema.

Em consequência, embora se mantenha 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", deve referir-se que o projecto de adaptação do POCP ao sector contempla esta orientação.

12.11.1 – Património financeiro

Assumindo, à semelhança de Pareceres anteriores, 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 (tendo por contrapartida, no lado dos activos, não só aplicações mobiliárias, como investimentos financeiros em imóveis) este apresentou a seguinte evolução no triénio 1996-1998:

(em milhares de contos)

Anos	Capital Próprio	Varição anual
1996	94.495,0	8.002,7
1997	207.391,1	112.896,1
1998	334.292,8	126.901,7

Fonte: Relatórios de Actividades do FEFSS

Considerando o valor de Balanço da CSS/98, conforme expresso na rubrica "Imobilizações financeiras" e na sua maior parte titulados pelo IGFSS, os investimentos financeiros da segurança



social poderiam ser acrescidos de 3,4 milhões de contos (líquido de provisões), o que se afigura relativamente irrelevante.

Do quadro anterior pode inferir-se, de imediato, que o mesmo expressa uma alteração na política de reforço do FEFSS, que se traduziu em apreciáveis incrementos do respectivo capital, tanto em 1997 como em 1998, o que se pode explicitar mais detalhadamente como segue:

- ◆ Assim, de 1996 para 1997 o incremento verificado no Capital próprio do FEFSS resultou principalmente de 100 milhões de contos que transitaram do sistema de segurança social, alegadamente 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.
- ◆ De 1997 para 1998, repetiu-se, como atrás foi referido, uma transferência de 100 milhões de contos, de natureza semelhante à do exercício transacto, relativamente ao saldo de execução orçamental de 1997, mais 11 milhões de contos como parte do mesmo saldo quanto a 1998, bem como cerca de 4,5 milhões de contos como produto líquido da alienação de imóveis titulados pelo sistema, além do “Resultado Líquido do Exercício”, que remontou a cerca de 11,3 milhões de contos.

Deve, também de forma recorrente em relação a Pareceres anteriores, referir-se que o Tribunal de Contas tem defendido que o FEFSS deveria gozar, a exemplo dos Fundos de Pensões e Planos de Poupança Reforma de iniciativa privada, de total isenção fiscal, o que efectivamente chegou a ser admitido na LOE/97, que conferia autorização ao Governo para legislar sobre a matéria, eventualidade que não se concretizou.

Na perspectiva da **aplicação de fundos** respeitante aos *valores mobiliários*, excluindo-se os custos de estrutura, disponibilidades e aplicações de curto prazo, houve a seguinte evolução ao longo do período 1996/98:

(em milhares de contos)

Títulos	1996	%	1997	%	1998	%	1997/98	
							Δ absoluta	Δ %
Dívida Pública	63.013,0	76,5	103.435,6	82,4	241.632,9	88,8	138.197,3	133,6
Outras obrigações	14.766,0	17,9	16.565,0	13,2	25.409,6	9,3	8.844,0	53,3
Títulos de participação	670,0	0,8	93,0	0,1	93,0	0,0	0,0	0,0
Acções	779,0	0,9	817,0	0,7	528,4	0,2	(288,6)	(35,4)
Fundos de investimento	3.101,0	3,8	4.568,6	3,6	4.560,3	1,7	(8,3)	0,0
Totais	82.329,0	100,0	125.479,2	100,0	272.224,2	100,0	146.744,4	116,9

Fonte: Relatório e Contas do FEFSS

Do quadro anterior podem retirar-se as seguintes ilações:

- ◆ Em termos de estrutura, a composição da carteira de títulos geridos pelo FEFSS viu acentuado o peso do conjunto constituído pelo títulos de “Dívida Pública” e “Outras Obrigações”, o qual,



no final de 1998 representava 98,1 % do total dos investimentos, enquanto em igual momento do ano transacto, atingia, mesmo assim, 95,6 %;

- ◆ Registe-se, ainda, que as aplicações aumentaram, relativamente a 1997, cerca de 116,9 %, sendo o seu volume total no final de 1998 de cerca de 272,2 milhões de contos, 146,7 milhões de contos mais que no ano anterior.

No domínio dos *investimentos financeiros em imóveis*, o FEFSS detinha, no início do exercício, uma fracção de um terço do Hospital de Cascais, bem como o imóvel denominado “Edifício Castilho”, cujo valor contabilístico, deduzindo as responsabilidades que lhes estão associadas, se traduzia numa aplicação financeira líquida de cerca de um milhão de contos.

No final de 1998, o valor de Balanço dos “Investimentos Financeiros em imóveis”, líquido de amortizações, estava registado por 2,2 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”.

Em matéria de contraditório, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (actual gestor do FEFSS), comentou o seguinte:

“...os nossos comentários ao Parecer de 1998 incidem apenas sobre a defesa reiterada da atribuição de isenção fiscal ao FEFSS.

Com efeito, já em anterior comentário ao Parecer sobre a Conta geral do estado de 1997 referimos a situação de discriminação e injustiça fiscal face a outros fundos, nomeadamente os fundos de pensões de iniciativa privada.

Mas, mais grave do que a divergência que se verifica nas relações e comparações que se estabelecem entre entidades da mesma natureza que operam nos mesmos mercados, é o facto de tal situação de discriminação fiscal provocar um enviesamento na escolha de alternativas de investimento, penalizando os títulos com maiores valores nominais de taxa de juro e chegando mesmo a tornar desinteressantes determinados tipos de operação como os acordos de recompra (repos).

Refira-se que tem sido conferida, nas diversas Leis do Orçamento, autorização ao Governo para legislar sobre a matéria mas que, até esta data, ainda não foi produzida legislação no sentido atribuir isenção fiscal total ao FEFSS... ”

Deve apenas referir-se que os pontos de vista do Instituto vêm ao encontro do que tem sido defendido pelo TC em sucessivos Pareceres.

12.11.2 – Património imobiliário

Este ponto diz apenas respeito ao património imobiliário do sistema, conforme decorre dos princípios contabilísticos que orientam o PCISS.

Conforme referido em 12.4.7, da análise das rubricas “Terrenos e recursos naturais” e “Edifícios e outras construções”, inscritas no Balanço da CSS/98, verifica-se que o valor total (líquido de amortizações) é de cerca de 24,4 milhões de contos, continuando a registar-se aumentos no valor contabilístico dos imóveis titulados pelo sistema, tendo o valor inscrito na segunda rubrica referida crescido cerca de 14 % em 1998.



Considerando agora os montantes brutos (sem amortizações/provisões) dos mesmos activos, o valor de Balanço no final de 1998 seria de cerca de 26,4 milhões de contos, tendo-se verificado, no que concerne ao triénio 1996/98, as seguintes movimentações contabilísticas:

(em milhares de contos)

Anos	1996	1997	1998
Movimentos			
Saldos Iniciais	25.321,9	21.902,3	23.150,9
Aquisições	122,0	497,1	2.041,3
Alienações	(169,5)	(242,7)	(94,3)
Doações	(87,3)	0,0	0,0
Abates		(0,4)	(12,3)
Regularizações	499,4	994,7	1.276,7
Saldos finais	25.686,5	23.151,0	26.362,3

Fonte: CSS de 1996 a 1998

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

Aonde parte do reforço deste valor é resultante das aquisições feitas no decorrer de 1998, no montante de 2 milhões de contos, que correspondeu a um acréscimo de 310%, relativamente às efectuadas no ano imediatamente anterior.

Quanto às alienações, de acordo com a CEO, ao valor contabilístico dos bens, 94,3 milhares de contos, correspondem ganhos de 2.434,3 milhares de contos, o que totaliza 2.528,6 milhares de contos, (parte da receita inscrita na CEO), valor que, de acordo com informação do IGFSS, se considerou como apurado a favor do FEFSS.

Na área de alienação de imobilizado, ainda de acordo com a mesma fonte, foram ainda apurados a favor do FEFSS 421 milhares de contos, tendo sido transferidos 65,6 milhares de contos e o restante. 355,4 milhares, não estão inscritos na CEO de 1998, mas relevados no Balanço, do lado do activo, na rubrica “Outros devedores” (ver ponto 12.10.1), dizendo respeito a uma operação concreta, ou seja, à alienação ao Conselho Nacional da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional (CGTP-INTER) das instalações que esta organização tinha arrendadas desde Abril de 1987¹.

¹ Posteriormente, foi subscrito um contrato de arrendamento com opção de compra, com efeitos a partir de Novembro de 1993. Em 15/12/98 foi efectuada a escritura pública correspondente à referida opção, pelo valor contratual de 421.000 contos. A este preço foi subtraído o valor das rendas no período compreendido entre Novembro de 1993 e Dezembro de 1998 (62.000 contos), bem como, 3.600 contos, valor de obras efectuadas no imóvel pela CGTP-IN. O valor remanescente, 355.400 contos, deverá ser pago no prazo de 25 anos, ou seja em , 300 prestações mensais, vencendo juros com base na taxa Lisbor a 6 meses.



12.11.3 – Distribuição geográfica das alienações de imóveis

Através do mapa que segue resume-se a distribuição distrital do valor das alienações efectuadas no período de 1995/98. Note-se que se regista uma divergência entre o valor inscrito como receitas de capital na CSS/98 (2.528,6 milhares de contos) e o total dos valores do mapa que segue, ou seja, 59,9 milhares de contos, os quais correspondem a regularizações relativas a contratos promessa de compra e venda, não consideradas na distribuição por distritos.

(milhares de contos)

Distritos	1995		1996		1997		1998	
	V. Absoluto	%						
Lisboa	4.141,6	90,1	4.165,3	90,4	3.194,6	79,1	1.986,3	80,5
Porto	74,5	1,6	65,7	1,4	193,7	4,8	136,3	5,5
Setúbal	70,5	1,5	102,4	2,2	141,7	3,5	153,6	6,2
Viseu	33,2	0,7	18,0	0,4	103,8	2,6	6,3	0,3
C. Branco	16,9	0,4	1,5	0,0	98,8	2,4	27,9	1,1
Bragança	0,0	0,0	0,0	0,0	97,9	2,4	16,5	0,7
Portalegre	14,5	0,3	3,3	0,1	55,7	1,4	10,5	0,4
Aveiro	9,1	0,2	29,7	0,6	25,1	0,6	20,1	0,8
Outros	236,8	5,2	219,9	4,8	129,0	3,2	111,2	4,5
Totais	4.597,1	100,0	4.605,8	100,0	4.040,3	100,0	2.468,7	100,0

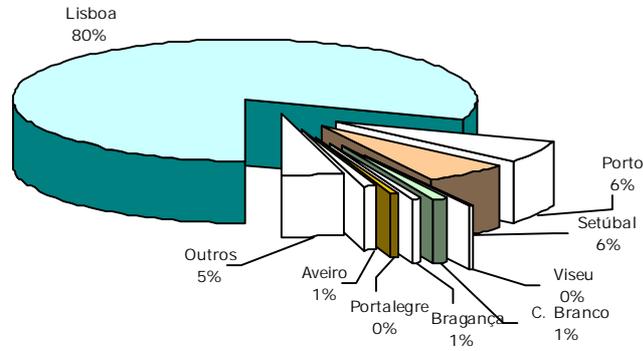
Fonte: IGFSS

À semelhança do que tem ocorrido em anos transactos, a maior fatia da alienação de imóveis realizada em 1998 foi efectuada no distrito de Lisboa, representando cerca de 79% do valor total das vendas efectuadas. Seguem-se os distritos do Porto e Setúbal com, respectivamente, 5,5% e 6,2% do valor total.

O gráfico seguinte mostra a distribuição por distrito das receitas arrecadadas em 1998 com a alienação de imóveis:



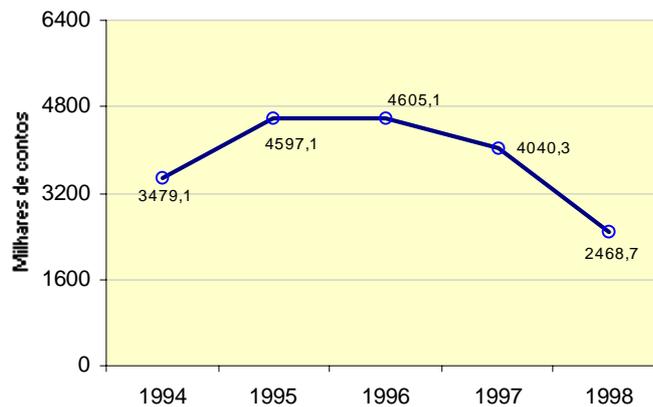
Receitas por distrito em 1998



De sublinhar, que do conjunto de distritos referido, apenas Setúbal registou, relativamente a 1997, um acréscimo do volume de receitas, tendo os restantes registado decréscimos mais ou menos significativos. Aliás, é precisamente este último padrão de variação que se regista, pois de 1997 para 1998 deu-se uma quebra de 64%, relativamente a 1997.

O gráfico seguinte reflecte o volume de receitas proporcionadas pela alienação de imóveis nos últimos 5 anos:

Receita da Alienação de Imóveis



Entre 1994 e 1998 a alienação de imóveis rendeu aos cofres do FEFSS cerca de 19,2 milhões de contos. Os anos que mais contribuíram para esse valor foram 1995 e 1996, com 24% do volume total das receitas neste quinquénio, ficando-se 1998 por cerca de metade desse valor. O gráfico acima mostra uma curva de tendência decrescente a partir de 1997, acentuando-se substancialmente em 1998, ano em que as receitas desceram abaixo dos 2,5 milhões de contos.