



Tribunal de Contas

CAPÍTULO XII

Segurança Social



XII – SEGURANÇA SOCIAL

De acordo com as normas constitucionais, ao TC compete dar Parecer sobre a Conta Geral do Estado, onde se integram, as Contas da Segurança Social (CSS), as quais se constituem como o produto final de um processo de consolidação relativamente aos diversos órgãos e instituições que integram o denominado sistema de segurança social.

Deve notar-se que este conjunto tem uma natureza restrita, pois é um subsistema de um universo de segurança social pública mais amplo, que engloba o regime de protecção social da função pública, o qual por sua vez coexiste com diversas formas de segurança social privada, onde pontificam os Fundos de Pensões, nomeadamente no que respeita a grande parte do sector bancário.

12.1 – Enquadramento jurídico e institucional

No Parecer sobre a CSS/99, tinha sido frisado que o sistema de segurança social se encontrava em situação de transição, referindo-se, por outro lado, que as mudanças até então registadas neste domínio não se tinham repercutido sensivelmente no sistema de forma a justificar uma abordagem substancialmente diversa do que tem sido realizado em anteriores Pareceres.

Em 2000, o quadro não se alterou, dado que:

- ◆ No que se refere ao processo orçamental e quanto à respectiva Lei de Enquadramento, continuou a vigorar a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, a qual só foi revogada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto;
- ◆ Aplicou-se ainda a Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, apesar de ter sido revogada pela Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, pois esta apenas entrou em vigor aos 8 de Fevereiro de 2001;
- ◆ O financiamento do sistema sustentava-se ainda na anterior Lei de Bases, pois este aspecto apenas foi regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro;
- ◆ Quanto ao processo contabilístico, as contas e respectivas demonstrações financeiras, tiveram ainda como suporte o PCISS (Decreto-Lei n.º 24/88, de 29 de Janeiro), situação só alterada a partir 1 de Janeiro de 2002 (Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro) que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade do Sistema de Solidariedade e Segurança Social – POCSSSS.

Deve, assim, reforçar-se a ideia de que as situações de desarmonia sublinhadas em outros Pareceres não se modificaram no decorrer do exercício ora em análise, apesar de se reconhecer a conjuntura de transição, tendo em atenção a dinâmica em curso a nível da estrutura institucional e organizacional do sistema, por força de alterações legislativas específicas que têm vindo a ser produzidas.

Em conformidade, o TC tem de manter a opinião de que, em 2000, subsistia, no sistema da Segurança Social, um desfazamento quanto ao quadro normativo relativo ao processo orçamental e respectiva execução, bem como, a parte das regras, métodos e princípios contabilísticos adoptados, tanto no que

respeita à contabilidade orçamental como patrimonial, quando em cotejo com os princípios de contabilidade geralmente aceites¹.

O mesmo se pode observar quanto à tardia publicação dos Decretos-Lei de execução orçamental, crítica que se mantém, como adiante se verá, relativamente a 2000².

Ao abrigo do princípio do contraditório, o IGFSS alegou pelo ofício n.º 8419, de 11 de Junho de 2002, constante do Volume III – Anexos, o seguinte:

“Conforme tem sido referido por este Instituto, as opiniões que o Tribunal de Contas tem vindo a emitir nas sucessivas apreciações ao Orçamento e à respectiva execução orçamental, que se traduz na Conta da Segurança Social, resultam de se entender que a Segurança Social dispunha até à entrada em vigor da nova Lei do Enquadramento Orçamental e do Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade Segurança Social de normativos aplicáveis ao sector que não tinham correspondência precisa na legislação genérica do Orçamento do Estado.

Estas divergências que tradicionalmente têm vindo a ser apontadas serão superadas no ano económico de 2002, período em que entra em vigor o novo diploma que reformula o sistema de execução orçamental, bem como, a implementação do novo sistema contabilístico que integra a contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, sendo objecto de registo contabilístico os procedimentos subjacentes à aprovação do orçamento, às modificações introduzidas nas previsões da receita e nas dotações, os cabimentos, os compromissos, bem como as fases de liquidação, de recebimento e de pagamento.”

Como se referiu, o enquadramento institucional do sistema tem vindo a ser alterado por diversos diplomas devendo destacar-se em primeiro lugar o Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, o qual modificou o Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio, isto é, a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e Solidariedade, que nomeadamente determinou a criação do Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS), implicando a extinção dos Centros Regionais e Serviços Subregionais de Segurança Social e a integração no novo Instituto do Centro Nacional de Pensões (CNP), agregando naturalmente as respectivas competências e atribuições desempenhadas por estes.

Mas, em síntese, o enquadramento institucional do sistema, independentemente dos serviços de administração directa e considerando adicionalmente a área do emprego e formação profissional, assenta essencialmente em seis institutos de âmbito nacional como segue:

- ◆ Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS), tendo por objectivo a gestão das prestações do sistema de solidariedade e segurança social, incluindo as prestações diferidas, cuja parcela mais importante é constituída pelas pensões;
- ◆ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), ao qual compete a gestão financeira dos recursos financeiros consignados ao Orçamento da Segurança Social (OSS), com destaque para a gestão corrente da área de arrecadação de receitas de contribuições e dívida de contribuintes, anteriormente partilhada com os ex-Centros Regionais;

¹ Ver Parecer sobre a CSS/98, onde se sintetiza a natureza do problema nas suas diversas vertentes - páginas XII.2 a XII.4 (Volume II – Relatório).

² No que se refere ao OSS de 2002, este problema foi ultrapassado, pois no Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, as normas indispensáveis à execução do OE para 2002, bem como do OSS/02, surgem pela primeira vez integradas em diploma único, de acordo com a nova LEOE.



Tribunal de Contas

- ◆ Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), com o objectivo de gestão de fundos de capitalização;
- ◆ O Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais tem como objectivo desenvolver actividades no domínio da prevenção, tratamento, reparação (pela atribuição de prestações em numerário e em espécie) e recuperação de doenças ou incapacidades resultantes de riscos profissionais, bem como na colocação de trabalhadores reabilitados em ocupações compatíveis;
- ◆ Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES), a quem cabe a concepção, definição, implementação e avaliação do sistema de informação das áreas de solidariedade e segurança social, bem como as políticas de informática e estatística;
- ◆ Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu.

Apesar destas alterações de fundo, no que respeita à conta consolidada das diversas instituições de Segurança Social, que corresponde à inscrição, directa ou indirectamente, das respectivas receitas e despesas no Orçamento e Contas de Segurança Social, **o universo de consolidação não sofreu qualquer modificação em 2000**, conforme se explicitará mais adiante.

De qualquer modo, deve destacar-se a situação do IGFCSS (FEFSS), cujas contas não têm vindo a ser consolidadas com o sistema, apesar de ser o receptor de significativo volume de fundos provenientes deste, como expressão da sua vertente de capitalização. Tem, aliás, sido este factor determinante para, em sucessivos Pareceres (nos capítulos dedicados ao património financeiro do sistema) se analisar a respectiva actividade e sua evolução, como aliás se verifica no presente Parecer. Ora acontece que, em 2002, o próprio sistema consagra esta orientação ao integrar no OSS o orçamento do referido instituto, o que implicará sem dúvida que o IGFCSS fará parte do universo de consolidação no que à CSS/02 se refere.

Por outro lado, tem de considerar-se extemporâneo emitir qualquer juízo de valor, nomeadamente em termos da eficácia das medidas tomadas e em curso. No entanto tem de se referir que a transferência de atribuições no domínio estatístico do IGFCSS para o IIES, com efeitos a partir do 2.º semestre de 1999, ainda não trouxe, no que respeita a alguns dados essenciais para a análise da evolução do sistema, uma melhoria do esquema de informação, podendo, como se verá, até indiciar-se uma efectiva perda qualitativa.

Sobre esta matéria deve ter-se em atenção, ao abrigo do princípio do contraditório, o texto do ofício n.º 1375, de 29 de Maio de 2002, constante do Volume III – Anexos, proveniente do IIES, o qual explicita o ponto da situação no que se refere à implementação de diversas medidas inerentes às atribuições deste organismo. Em síntese, o IIES prevê que no final de 2002 esteja “*criado um Novo Sistema de Informação da Segurança Social ... que se materializa em aplicações informáticas nacionais, únicas e de uso universal e que correm numa adequada rede nacional de comunicações para toda a SS*”. Por outro lado, é confirmado que desde o segundo semestre de 1999, os dados disponíveis têm continuado a ser obtidos a partir das pré-existentes “*bases de dados distritais, assentes em plataformas tecnológicas diferentes e desintegradas e aplicações distintas, de âmbito distrital ou local*”. Afirma-se ainda que “*... ao longo do tempo e em resultado da clara “deterioração” dos actuais sistemas de informação dos CDSSS, estes, cada vez mais, se sentem impossibilitados de produzir alguns modelos estatísticos*”.

A situação exposta no que se refere ao sistema em funcionamento sem se colher ainda os anunciados benefícios do novo sistema justifica assim, de acordo com o IIES, o hiato informativo que se vem atravessando.

12.2 – O Orçamento e a Conta

De harmonia com a CRP e LEOE (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), compete ao IGFSS a elaboração do OSS e respectiva execução, tendo em atenção o Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho (Estatuto Orgânico do IGFSS), confirmando as atribuições e competências que lhe eram já conferidas pelo Decreto-Lei n.º 4/88, de 29 de Janeiro, que aprovou o PCISS.

12.2.1 – Lei do Orçamento

O Orçamento da Segurança Social para 2000, como parte integrante do Orçamento do Estado para o ano em referência, foi aprovado pela Assembleia da República através da Lei n.º 3-B/00, de 4 de Abril, tendo como anexo, entre outros, o mapa IX, no qual constam a previsão de receitas e despesas, conforme previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 1.º do referido diploma.

Na Lei do Orçamento em questão figura, concretamente relacionado com o sistema da segurança social, um conjunto de normas, conforme quadro que segue, cujo conteúdo será, em princípio, objecto de análise em sede dos pontos específicos do Parecer que lhes digam respeito.

Quadro XII.1 – LO/00 e Segurança Social

Capítulos		Artigos		N.º/Alínea	Parecer
		Ord.	Título		
II	Disciplina Orçamental	7.º	Alterações orçamentais	14), 15), 16), 49) e 51)	12.2.3
		14.º	Retenção de montantes nas Transferências	1), 2) e 3)	-
IV	Segurança Social	29.º	IVA - Social		-
		30.º	FEFSS		12.12.1
		31.º	Fundo de Socorro Social		-
		32.º	SalDOS de Gerência do IEFP	1 e 2	-
		33.º	Pagamento do Rendimento Mínimo Garantido		12.8
		34.º	Desenvolvimento da reforma da segurança social		-
		35.º	Execução do Acordo Global entre o Estado Português e o Grupo Grão-Pará		12.2.4
		36.º	Taxa contributiva	1 e 2	-
		37.º	Competências no âmbito do processo penal e contra-ordenacional da segurança social		12.9.1
		38.º	Secções de processos e processo de execução da segurança social		12.9.1
		39.º	Pensões do regime especial de segurança social das actividades agrícolas	1 e 2	-
IX	Benefícios Fiscais	56.º	Estatuto dos Benefícios Fiscais	1	-
XIV	Operações activas, regularizações e garantias do Estado	79.º	Antecipação de fundos dos Quadros Comunitários de Apoio	1, alínea a)	12.7.3.2

Fonte: Lei n.º 3-B/00, de 41/42 (LOE/00)



12.2.2 – Decreto-Lei de execução orçamental

O Decreto-Lei n.º 70-A/2000, de 5 de Maio, que aprovou a execução orçamental do OE/00 (com produção de efeitos desde 10 de Abril) previa, no n.º 2 do seu art.º 1.º, que a execução do Orçamento da Segurança Social seria objecto de diploma autónomo.

Assim, o Decreto-Lei n.º 140/00, que contém as normas relativas à execução do OSS/00, foi publicado a 14 de Julho. Em contraste com a execução orçamental do OE, este diploma, no seu art.º 20º refere que as normas quanto à execução do OSS, produzem efeitos desde 1 de Janeiro de 2000, facto que encerra em si uma contradição entre o OE e o OSS, para além de se verificar, a exemplo do apontado em anteriores Pareceres, um largo período sem que vigorasse legislação quanto à execução orçamental do OSS.

12.2.3 – Alterações orçamentais

As alterações orçamentais do OSS, tendo em atenção disposto no art.º 9º do Decreto-Lei de execução orçamental, foram autorizadas pelos seguintes diplomas:

- ◆ Despacho Conjunto n.º 995/2000, dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade de 31 de Agosto de 2000, publicado no DR 2ª Série, n.º 231, de 6 de Outubro de 2000) e consubstanciado na Declaração n.º 3/2000, de 26 de Outubro, do MTS, publicada no DR – 1.ª - B Série, n.º 248 de 2000.

Transferência para o IGFCSS, consignada ao FEFSS, no montante de 100 milhões de contos referente a parte do saldo de execução orçamental do ano de 1999, implicando as seguintes alterações do OSS/00:

- ◇ Inscrição na despesa do valor da transferência para o IGFCSS;
- ◇ Inscrição na receita da parte do saldo do ano anterior considerado no valor a transferir;
- ◆ Despacho Ministerial de 30 de Novembro de 2000, de acordo com Declaração n.º 5/2001, de 24 de Maio, do MTS (DR 1ª-B Série n.º 120, de 24 de Maio de 2001).
- ◆ Transferência de verbas no que se refere à despesa, sem variação do montante total orçamentado, dando lugar ao denominado “Orçamento revisto”.
- ◆ Despacho Conjunto n.º 93/2001, do MF e MTS de 29 de Dezembro de 2000, publicado no DR 2ª Série, n.º 22, de 26 de Janeiro de 2001.
- ◆ Reajustamento do valor da transferência para o IEFPP, em função da previsão da receita de contribuições para 2000, implicando:
 - ◇ Inscrição na despesa, do acréscimo da transferência para emprego e formação profissional;
 - ◇ Inscrição na receita, do correspondente acréscimo de contribuições.

A exemplo de anos anteriores, a transferência para o IGFCSS, como alteração em relação ao orçamento inicial, tendo como inscrição orçamental “parte do saldo de execução orçamental da segurança social do ano de 1999”, não implica qualquer juízo de valor que ponha em causa a existência de saldos finais de execução orçamental, mas sim o facto destes serem meramente convencionados, não reflectindo a realidade que pretendem espelhar e demonstrando, assim, que, nesta

matéria, o processo orçamental do sistema de segurança social não está de acordo com critérios de rigor.

12.2.4 – Outras situações

No Parecer sobre a CSS/99, em capítulo paralelo (páginas XII.7 e XII.8) tinha sido abordada a questão levantada pelo n.º 1 do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 259/99, de 7 de Julho (Decreto-lei de execução orçamental), que previa que o OSS asseguraria, em 1999, “a mobilização dos recursos financeiros necessários à execução do estipulado na Cláusula 7.ª do **acordo global entre o Estado Português e o grupo Grão-Pará**”, em condições a fixar em Despacho Conjunto dos ministros em referência, tendo como objectivo a resolução do problema social dos trabalhadores do Hotel Atlantis Madeira, em consequência da sua demolição, em virtude das obras de ampliação do Aeroporto de Santa Catarina na Madeira.

Assim, ao abrigo do Despacho Conjunto n.º 1060/99 do MF, ME e MTS, de 25 de Novembro, foi promovida a inscrição na CEO desse ano do valor de 2.162 milhares de contos, que segue:

- ◆ Transferências Correntes (receita) – Do Ministério das Finanças – para compensação de contratos de trabalho;
- ◆ Despesas Correntes – Subsídios de desemprego, social de desemprego e apoios ao emprego.

Ora acontece, que apesar de estar inscrito na CEO, o respectivo fluxo financeiro do OE não se concretizou em 1999, facto que conduziu à opinião do TC expressa no Parecer sobre a CSS/99 de que *“a CEO não corresponde à realidade, ao admitir a inscrição na receita de um valor que efectivamente não entrou no sistema, conduzindo por outro lado a uma leitura desvirtuadora dessa mesma realidade”*.

No que se refere à contabilidade patrimonial, o Balanço de 1999 exprime a situação ao inscrever o valor em questão na rubrica “Devedores por financiamento e participações do OE”, situação que se mantém inalterável no Balanço de 2000 (ver ponto 12.9.1).

Por outro lado, a LOE/00, no seu art.º 35.º, vem reforçar e enquadrar a legislação já existente sobre o assunto, conferindo ao Governo autorização para transferir a verba em questão do OE para o OSS, em conformidade com o n.º 2 do Decreto – Lei de execução orçamental de 1999, acima referido, que prevê que o OSS seja ressarcido no exercício orçamental seguinte, ou seja, 2000.

Mas apesar de todo o esforço legislativo a situação ainda não tinha sido sanada no exercício ora em análise, só tendo sido regularizada em 2001, informando ainda o IGFSS “desconhecer o motivo pelo qual a regularização não ocorreu durante o exercício de 2000”.

12.2.5 – Conta da Segurança Social

Além de referências muito gerais nos subcapítulos 1.3 e 1.6, a Conta Geral do Estado (Volume I), inclui, no subcapítulo 6, a CSS/00 propriamente dita compreendendo um relatório síntese sobre a execução orçamental e o seguinte conjunto de mapas:

- ◆ Balanço;



Tribunal de Contas

- ◆ Demonstração de Resultados Líquidos;
- ◆ Conta de Execução Orçamental (Receitas e Despesas);
- ◆ Conciliação dos Saldos da "Conta de Execução Orçamental" e da "Demonstração de Resultados Líquidos";
- ◆ Execução Orçamental - Análise Dinâmica.

No exercício de 2000, tanto a metodologia seguida como o universo consolidado, não registaram qualquer divergência com o ano de 1999. No que se refere à metodologia, esta asserção pode mesmo estender-se aos exercícios anteriores desde que o PCISS entrou em vigor.

Assim, o universo consolidado era ainda constituído pelas instituições de segurança social de âmbito regional do Continente, ou sejam, os 5 CRSS, bem como pelas seguintes Instituições:

- ◆ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
- ◆ Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade;
- ◆ 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.

Consolidam ainda as Caixas de Previdência que ainda subsistem, ou seja, a Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários assim como as instituições constituídas ao abrigo da Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935, e legislação complementar, como segue:

- ◆ 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;
- ◆ Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos.

12.3 – Execução orçamental

12.3.1 – Receita

A maior parte das receitas do sistema derivam da arrecadação efectiva de contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores, seguindo-se as transferências do OE.

12.3.1.1 – Receita orçamentada e cobrada

O quadro XII.2 expressa, em síntese, as receitas previstas no OSS, bem como as receitas efectivamente percebidas no exercício de 2000, correspondendo, de acordo com os princípios contabilísticos em que se baseia o PCISS, aos proveitos do exercício, em consonância com os parâmetros orçamentais definidos pela LEOE então em vigor, ou seja, consubstanciando um sistema de gerência:

Quadro XII.2 – Síntese da Receita Orçamentada e Cobrada

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas	Orçamento de 2000 (1)	Conta de 2000 (2)	Execução Orçamental	
			Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=[(2)/(1)]x100
Saldo do ano anterior	107.998,4	107.998,4	0,0	100,0
Receitas Correntes	1.861.700,0	1.876.650,6	14.950,6	100,8
Receitas de Capital	33.080,0	12.365,8	(20.714,2)	37,4
Transferências Correntes	535.040,3	528.442,9	(6.597,4)	98,8
Transferências de Capital	182.836,8	102.420,7	(80.416,1)	56,0
Total das receitas PTE	2.612.657,1	2.519.880,0	(92.777,1)	96,4
TOTAL	PTE (c/saldo)	2.720.655,5	2.627.878,4	(92.777,1)
	€ (c/saldo)	13.570.572,4	13.107.802,2	(462.770,2)

Fonte: Conta da Segurança Social 2000

Em contraste com o exercício anterior, o total das receitas orçamentadas não foi atingido, dado que as cobranças registaram um desvio de cerca de 92,8 milhões de contos, ou seja, uma execução orçamental de 96,4%¹, pois apesar das receitas correntes terem registado uma execução positiva (mais 14,9 milhões de contos), a sua reduzida expressão não foi suficiente para colmatar os desvios verificados nas receitas de capital e transferências.

O desvio verificado deveu-se essencialmente às *receitas de capital*, cerca de (-)20,7 milhões de contos, e às *transferências de capital* (-)80,4 milhões de contos, com execuções respectivamente de

¹ Não se considera o saldo do exercício anterior, pelas razões sobejamente apontadas em anteriores Pareceres, que se consubstanciam no essencial no ponto 12.2.3.



Tribunal de Contas

37,4% e 56,0%, que se justifica por uma orçamentação excessiva no que respeita à conta “Empréstimos obtidos” e quanto às transferências provenientes do FSE.

12.3.1.2 – Evolução da receita cobrada

As receitas de 1999 e 2000, abordadas numa perspectiva genérica, sumariam-se no quadro seguinte:

Quadro XII.3 – Evolução da Receita Cobrada 1999/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas	Conta de 1999	Conta de 2000	Variações 99/00		
			Valor	%	
Receitas Correntes	1.712.358,0	1.876.650,6	164.292,6	9,6	
Receitas de Capital	12.118,1	12.365,8	247,7	2,0	
Transferências Correntes	467.522,9	528.442,9	60.920,0	13,0	
Transferências de Capital	130.587,5	102.420,7	(28.166,8)	(21,6)	
TOTAIS	PTE	2.322.586,5	2.519.880,0	197.293,5	8,5
	€	11.585.012,6	12.569.108,4	984.095,8	

Fonte: Contas da Segurança Social de 1999 e 2000

A variação da receita total, evoluiu normalmente (8,5%), tendo subjacente o aumento nas receitas correntes (9,6%) e transferências correntes (13,0%). As transferências de capital prosseguiram uma tendência descendente, em função do comportamento dos meios financeiros oriundos do FSE.

Esta evolução positiva teve mais uma vez como vectores fundamentais, nas receitas correntes, as contribuições e nas transferências correntes, o apoio do OE, com acréscimos respectivamente de 9,2% e 20,1%.

12.3.1.3– Evolução das principais receitas

No quadro XII.4 sintetiza-se a evolução das principais **receitas** do sistema:

Quadro XII.4 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período - 1996/00

(em milhões de contos)

Receitas e Transferências	1996		1997		1998		1999		2000	
	Valores	%								
Contribuições	1.221,3	66,8	1.372,7	69,8	1.484,6	68,7	1.610,0	69,3	1.758,1	69,8
OE	327,3	17,9	369,1	18,8	393,2	18,2	422,4	18,2	491,0	19,5
Fundo Social Europeu	128,3	7,0	75,2	3,8	143,1	6,6	122,2	5,3	98,8	3,9
IVA Social	77,7	4,2	72,4	3,7	78,0	3,6	80,0	3,4	87,0	3,5
Outras	74,1	4,1	76,3	3,9	61,5	2,8	88,0	3,8	85,0	3,4
Totais	1.828,7	100,0	1.965,7	100,0	2.160,4	100,0	2.322,6	100,0	2.519,9	100,0

Fonte: CSS/96 a CSS/00

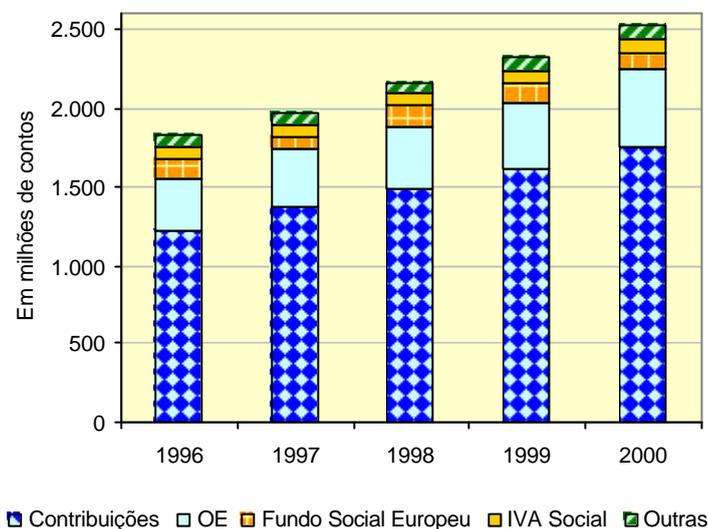
Os valores em questão permitem observar o seguinte:

- ◆ Em valores absolutos, denota-se tendência para crescimento com excepção das transferências do FSE e do conjunto residual “Outras”, que apresentam uma evolução irregular;
- ◆ As **contribuições**, que cresceram de 1.221,3 milhões de contos para 1.758,1 milhões de contos, de 1996 para 2000, representaram uma proporção entre 68,7% e os 69,8%, de 1997 a 2000, pois tinham sido de 66,8% em 1996;
- ◆ As **transferências do OE** variaram de 327,3 milhões de contos em 1996 para 491,0 milhões de contos em 2000, tendo atingido a sua proporção máxima em 2000 (19,5%);
- ◆ Como foi referido, as verbas oriundas do **FSE**, apresentaram uma evolução irregular, embora nos últimos 3 anos em análise tenham revelado uma tendência para o decréscimo, tanto em valores absolutos como relativos (87,0 milhões de contos em 2000 ou seja 3,5% das receitas e transferências totais);
- ◆ O chamado **IVA Social**, apesar de oriundo do OE apresenta-se autonomamente dado que têm como objectivo compensar o decréscimo da TSU no regime dos trabalhadores por conta de outrem, que se observou em 1995 e que se tem mantido desde então. Teve o seu mínimo em 1997 (72,4 milhões de contos) e o seu máximo em 2000 (87,0 milhões de contos) representando neste último ano 3,5% do total das transferências e receitas;
- ◆ As “outras” receitas e transferências não ultrapassaram os 88,0 milhões de contos (1999), tendo em 2000 registado um valor de 85,0 milhões de contos, ou seja, 3,4%.

A tradução gráfica desta evolução é a seguinte:



Gráfico XII.1 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período 1996/00



12.3.2 – Despesa

Como vem sendo habitual em anteriores Pareceres, deve notar-se que, no que se refere à inscrição na contabilidade orçamental das despesas relativas a prestações dos regimes, estas são consideradas como custo do ano em que forem processadas, independentemente do momento em que efectivamente são pagas, em obediência a um princípio de “exercício”, contrariando a óptica da LEOE, que preconiza o conceito de “gerência”.

12.3.2.1 – Despesa orçamentada e processada

O quadro XII.5 confronta a despesa orçamentada com a despesa processada em 2000:

Quadro XII.5 – Síntese da Despesa Orçamentada e Processada

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas	Orçamento Revisto 2000 (1)	Conta de 2000 (2)	Execução Orçamental		
			Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=(2)/(1)x100	
Despesas Correntes	2.136.257,0	2.109.886,0	(26.371,0)	98,8	
Despesas de Capital	58.256,7	39.211,2	(19.045,5)	67,3	
Transferências Correntes	98.371,3	93.999,5	(4.371,8)	95,6	
Transferências de Capital	376.220,0	237.711,1	(138.508,9)	63,2	
TOTAL	PTE	2.669.105,0	2.480.807,8	(188.297,2)	92,9
	€	13.313.439,6	12.374.217,1	(939.222,5)	

Fonte: Orçamento e Conta da Segurança Social de 2000

Em 2000, a execução orçamental no que se refere ao total da despesa foi de 92,9%, notando-se que todas as componentes da despesa registaram montantes inferiores aos inscritos no orçamento, com destaque para os movimentos de capital, nomeadamente as transferências de capital, com uma execução de 63,2%, apresentando um valor aquém do orçamentado em cerca de 138,5 milhões de contos, aspecto associado às despesas relativas ao emprego e formação profissional financiadas pelo FSE.

No que se refere às despesas de capital, registou-se uma execução de 67,3%, facto que ficou a dever-se essencialmente à orçamentação em excesso no que se refere ao serviço de dívida associada à conta “Empréstimos obtidos” (13,1 milhões de contos), bem como às despesas financiadas pelo PIDDAC (7,2 milhões de contos).

12.3.2.2 – Evolução da despesa processada

De 1999 para 2000, registou-se a seguinte dinâmica de evolução no que se refere às despesas processadas:

Quadro XII.6 – Evolução da Despesa 1999/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas	Conta de 1999	Conta de 2000	Variações		
			Valor	%	
Despesas Correntes	1.926.892,3	2.109.886,0	182.993,7	9,5	
Despesas de Capital	23.379,3	39.211,2	15.831,9	67,7	
Transferências Correntes	84.008,5	93.999,5	9.991,0	11,9	
Transferências de Capital	287.730,4	237.711,1	(50.019,3)	(17,4)	
TOTAL	PTE	2.322.010,5	2.480.807,8	158.797,3	6,8
	€	11.582.139,5	12.374.217,1	792.077,6	

Fonte: Contas da Segurança Social de 1999 e 2000

As despesas totais processadas cresceram cerca de 158,8 milhões de contos, ou seja, 6,8%, facto que representa um abrandamento em relação ao exercício transacto (9,3%).

Dada a sua posição relativa no conjunto, a evolução das despesas correntes (mais 9,5%) teve uma influência decisiva no crescimento das despesas totais, que beneficiou, no entanto, da diminuição das transferências de capital em 50,0 milhões de contos, ou seja, (-) 17,4%. No período antecedente, 1998/99, a evolução em termos percentuais das despesas correntes tinha sido de 9,1% (160,8 milhões de contos).

12.3.2.3 – Evolução das principais despesas

O quadro XII.7 reflecte as principais **despesas** do sistema de uma forma desagregada e ao longo do período 1996/00:



Tribunal de Contas

Quadro XII.7 – Evolução das Principais Despesas do Sistema no Período 1996/00

(em milhões de contos; em milhões de euros)

Despesas e Transferências	1996		1997		1998		1999		2000		
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	
<u>Prestações sociais</u>											
Pensões	1.031,2	58,8	1.097,2	60,0	1.177,5	58,1	1.280,6	57,6	1.405,1	59,0	
Acção Social	96,3	5,5	108,2	6,0	126,5	6,2	145,3	6,5	169,0	7,1	
Sub. Desemprego	138,8	7,9	134,6	7,4	133,1	6,6	146,7	6,6	161,1	6,8	
Sub. Familiar	69,2	4,0	75,5	4,2	83,4	4,1	85,2	3,8	91,4	3,8	
Sub. Doença	93,7	5,3	91,0	5,0	90,5	4,5	84,5	3,8	89,7	3,8	
Administração	47,4	2,7	50,4	2,8	55,8	2,8	61,3	2,7	64,2	2,7	
Rend. Mín. Garantido	0,4	0,0	9,7	0,5	39,5	2,0	55,6	2,5	53,5	2,2	
Outras	49,8	2,8	55,4	3,1	59,8	3,0	67,7	3,0	75,9	3,2	
<u>Transferências correntes</u>											
Emprego Form. Profissional	58,7	3,3	61,6	3,4	65,3	3,2	71,6	3,2	82,6	3,5	
Outras	7,9	0,5	6,4	0,4	10,9	0,5	12,4	0,5	11,4	0,5	
<u>Movimentos de capital</u>											
Formação Profissional	121,6	6,9	111,1	6,1	148,0	7,3	172,4	7,7	103,1	4,3	
Outros	40,2	2,3	19,5	1,1	34,7	1,7	48,7	2,1	73,8	3,1	
Totais	PTE	1.755,2	100,0	1.820,6	100,0	2.025,0	100,0	2.222,0	100,0	2.380,8	100,0
	€	8.754,9		9.081,1		10.100,6		11.083,3		11.875,4	

Fonte: CSS/96, a CSS/00

Desde a introdução do RMG no conjunto prestacional do sistema que a estrutura das despesas vem apresentando uma estrutura uniforme, pese embora algumas alterações na respectiva hierarquia, podendo ainda comentar-se o seguinte:

- ◆ As prestações sociais mais significativas são as **pensões**, que no seu conjunto atingiram em 2000, 1.405,1 milhões de contos, ou seja, 59% do total das despesas e transferências, um pouco abaixo do máximo do período (60,0% em 1997), mas acima dos anos de 1998 e 1999. Em valores absolutos verificou-se um crescimento persistente ao longo do período;
- ◆ As despesas com fins de **acção social** têm vindo a apresentar um crescimento significativo o que conduziu a que em 2000, o respectivo conjunto tivesse ultrapassado os subsídios de desemprego, passando de 1996 para 2000 de respectivamente 96,3 milhões de contos para 169,0 milhões de contos, ou seja, uma proporção de 5,5% e 7,1 % das despesas e transferências totais;
- ◆ A tendência para um decréscimo dos valores atribuídos aos **subsídios de desemprego**, que tinha sido detectada até 1998 foi contrariada pelos aumentos registados em 1999 e 2000, atingindo neste último ano 161,1 milhões de contos, tendo no entanto uma menor posição relativa nos últimos três anos em análise (6,6% a 6,8%);

- ◆ As despesas relativas ao **abono de família/subsídio familiar**¹ e **subsídios de doença**, apresentaram em 1999 e 2000 valores semelhantes, ou seja, respectivamente cerca de 91,4 milhões de contos e 89,7 milhões de contos em 2000 (cerca de 3,8% para ambos). Mas enquanto no primeiro caso a tendência foi de crescimento em termos absolutos, no respeitante aos subsídios de doença a orientação, até 1999, era inversa embora desmentida em 2000, no qual se registou um aumento embora ligeiro;
- ◆ Os gastos de estrutura do sistema, ou seja, as despesas de **administração**, que são imputadas proporcionalmente a cada um dos regimes que servem, revelam, em valor absoluto, um crescimento continuado ao longo do período (64,2 milhões de contos em 2000), apesar de uma posição relativa constante (2,7% a 2,8%);
- ◆ O **rendimento mínimo garantido**, iniciado em 1996 e que tinha registado um crescimento assaz acentuado até 1999, em 2000 diminuiu 2,1 milhões de contos;
- ◆ As despesas correntes remanescentes - **outras** - , onde predominam outras prestações sociais não referidas anteriormente, têm crescido em valor absoluto (atingindo 75,9 milhões de contos em 2000), representando em termos relativos entre 2,8% (1996) e 3,2% (2000) do total da despesa;
- ◆ As transferências correntes para **emprego e formação profissional**, com origem no OSS, têm evidenciado uma evolução sempre crescente em termos absolutos (82,6 milhões de contos), enquanto que as transferências de capital para **formação profissional**, com base no apoio do Fundo Social Europeu, têm apresentado um cariz bastante irregular, tendo sofrido um decréscimo muito significativo em 2000 (69,3 milhões de contos).

12.3.3 – Comparação entre a receita e a despesa

12.3.3.1 – Exercício de 2000

No exercício de 2000, o cotejo entre as receitas cobradas e as despesas processadas, apresenta o seguinte aspecto em termos de saldos, totais e parcelares por grandes grupos de classificação económica, tal como decorre directamente da CSS/00:

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.



Quadro XII.8 – Comparação entre a Receita e Despesa

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas	Receita	%	Despesa	%	Saldos (3)=(1)×(2)	
	Cobrada (1)		Processada (2)			
Saldo do ano anterior	107.998,4	4,1		0,0	107.998,4	
Correntes	1.876.650,6	71,4	2.109.886,0	85,0	(233.235,4)	
Capital	12.365,8	0,5	39.211,2	1,6	(26.845,4)	
Transferências Correntes	528.442,9	20,1	93.999,5	3,8	434.443,4	
Transferências de Capital	102.420,7	3,9	237.711,1	9,6	(135.290,4)	
Subtotais	2.519.880,0	95,9	2.480.807,8	100,0	39.072,2	
TOTAIS	PTE (c/saldo)	2.627.878,4	100,0	2.480.807,8	100,0	147.070,6
	€(c/saldo)	13.107.802,2		12.374.217,1		733.585,1

Fonte: Conta da Segurança Social de 2000

Tendo em atenção os pontos de vista que têm vindo a ser expressos pelo TC sobre a falta de rigor orçamental e contabilístico de que enfermam os saldos de exercícios anteriores consignados ao IGFCSS (FEFSS), que têm vindo a ser objecto de sucessivas alterações orçamentais desde 1997, para uma análise mais coerente com o referido conceito, devem expurgar-se do quadro anterior os valores em questão, que se apresentam no quadro seguinte:

Quadro XII.9 – Saldos de Exercícios Anteriores e Transferências para o FEFSS – 1997/00

(em milhares de contos)

Descrição	1997	1998	1999	2000
Saldos de exercícios anteriores	148.718,6	160.990,3	100.000,0	107.998,4
Transferências p/ IGFCSS(FEFSS)(*)	100.000,0	100.000,0	100.000,0	100.000,0

(*) Por compensação de saldos de exercícios anteriores, objecto de Despacho específico.

Fonte: CSS/97 a CSS/00

De acordo com as premissas adoptadas o quadro XII.6 assumiria a seguinte forma:

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas	Receita	%	Despesa	%	Saldos (3)=(1)×(2)	
	Cobrada (1)		Processada (2)			
Correntes	1.876.650,6	74,5	2.109.886,0	88,6	(233.235,4)	
Capital	12.365,8	0,5	39.211,2	1,7	(26.845,4)	
Transferências Correntes	528.442,9	21,0	93.999,5	3,9	434.443,4	
Transferências de Capital	102.420,7	4,0	137.711,1	5,8	(35.290,4)	
TOTAIS	PTE	2.519.880,0	100,0	2.380.807,8	100,0	139.072,2
	€	12.569.108,4		11.875.419,2		693.689,2

Fonte: Conta da Segurança Social de 2000

O saldo total em 2000, com as limitações que advêm das diferenças de conceito inerentes ao apuramento das receitas e despesas, foi de 139,1 milhões de contos, com predomínio quanto à sua formação, das receitas e transferências correntes, mas contrastando na posição relativa, tanto na receita como na despesa. Assim, as despesas correntes são bastante superiores às receitas correntes, devendo-se esta circunstância deve-se ao facto destas últimas englobarem uma parte substancial relativa a outros regimes de segurança social que não o regime geral, que por imperativo legal são financiados total ou parcialmente pelo OE (veja-se ponto 12.3.4.2).

12.3.3.2 – Evolução no período de 1996 a 2000

Desagregando as rubricas do quadro anterior de acordo com as suas componentes mais significativas e considerando um período quinquenal, no contexto das mesmas linhas metodológicas, pode perspectivar-se com mais propriedade tanto a situação em 2000, tal como a evolução nos exercícios que o antecederam:

Assim, construiu-se o quadro XII.10 devendo referir-se que o mesmo obedeceu às seguintes premissas:

- ◆ Conforme decorre do exposto anteriormente, nas transferências para o IGFCSS (FEFSS), consideram-se os valores relativos ao valor líquido da alienação de imóveis, bem como a contrapartida de saldos de execução orçamental do próprio ano, excluindo-se 100,0 milhões de contos nos exercícios de 1997 a 2000, correspondentes a saldos de execução orçamental de exercícios anteriores;
- ◆ Acontece, ainda, que as referidas transferências foram inseridas nas contas de 1995 a 1997 como correntes enquanto em 1998 e 1999 o foram como de capital. Por uma questão de coerência nas séries temporais correspondentes, consideraram-se, em todos os exercícios em referência, as remessas para o IGFCSS (FEFSS) como transferências de capital.



Tribunal de Contas

Quadro XII.10 – Contas da Segurança Social - 1996/00

(em milhões de contos)

	Rubricas	1996	1997	1998	1999	2000
Movimentos Correntes:						
(1)	Receitas	1.327,6	1.494,2	1.588,9	1.712,3	1.876,7
	<i>Contribuições</i>	1.221,3	1.372,7	1.484,6	1.610,0	1.758,1
	<i>IVA consignado</i>	77,7	72,4	78,0	80,0	87,0
	<i>Rendimentos</i>	18,2	20,0	17,4	13,9	18,5
	<i>Outras</i>	10,4	29,1	8,9	8,4	13,1
(2)	Despesas	1.526,8	1.622,0	1.766,1	1.926,9	2.109,9
	<i>Pensões</i>	1.031,2	1.097,2	1.177,5	1.280,6	1.405,1
	<i>Sub. Desemprego</i>	138,8	134,6	133,1	146,7	161,1
	<i>Ação Social</i>	96,3	108,2	126,5	145,3	169,0
	<i>Sub. Doença</i>	93,7	91,0	90,5	84,5	89,7
	<i>Subsídio familiar</i>	69,2	75,5	83,4	85,2	91,4
	<i>Administração</i>	47,4	50,4	55,8	61,3	64,2
	<i>Rend.Mín. Garantido</i>	0,4	9,7	39,5	55,6	53,5
	<i>Outras</i>	49,8	55,4	59,8	67,7	75,9
(3)=(1)-(2)	Saldos	(199,2)	(127,8)	(177,2)	(214,6)	(233,2)
(4)	Transf. (Receitas)	357,5	387,2	417,3	467,5	528,4
	<i>Transferências do OE</i>	323,6	365,0	389,3	417,3	491,0
	<i>Outras</i>	33,9	22,2	28,0	50,2	37,4
(5)	Transf. (Despesas)	66,6	68,0	76,2	84,0	94,0
	<i>Emprego e Form. Profissional</i>	58,7	61,6	65,3	71,6	82,6
	<i>Outras</i>	7,9	6,4	10,9	12,4	11,4
(6)=(3)+(4)-(5)	Saldos Correntes	91,7	191,4	163,9	168,9	201,2
Movimentos de Capital:						
(7)	Rec. e Transferências	143,6	84,3	154,1	142,6	114,8
	<i>Fundo Social Europeu</i>	128,3	75,2	143,1	122,2	98,8
	<i>PIDDAC-OE</i>	3,7	4,1	3,9	5,1	3,6
	<i>Outras</i>	11,6	5,0	7,1	15,3	12,4
(8)	Desp. e Transferências	161,8	130,6	182,7	211,1	176,9
	<i>Formação Profissional</i>	121,6	111,1	148,0	172,4	103,1
	<i>IGFCSS (FEFSS)</i>	4,7	4,0	13,2	13,9	34,6
	<i>Outras</i>	35,5	15,5	21,5	24,8	39,2
(9)=(7)-(8)	Saldos de Capital	(18,2)	(46,3)	(28,6)	(68,5)	(62,1)
(10)=(6)+(9)	Saldos anuais	73,5	145,1	135,3	100,4	139,1

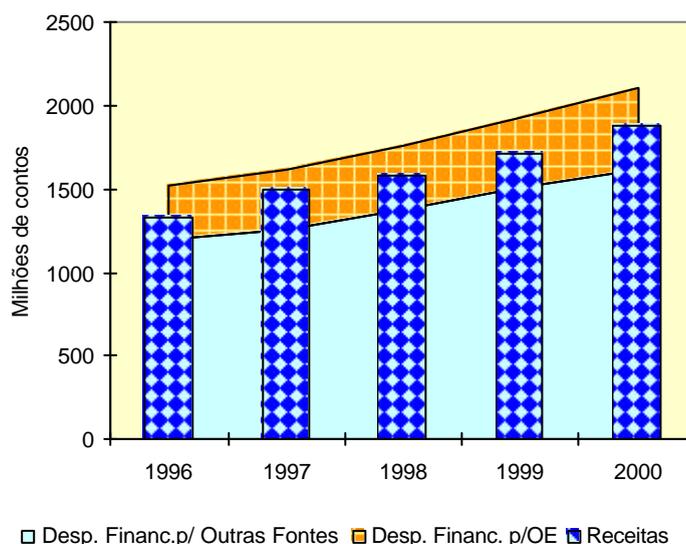
Fonte: Contas da Segurança Social

Considerando que a presente análise terá de ser complementada com a desagregação das receitas e despesas por regimes de segurança social, conforme se tratará mais adiante, os valores expostos suscitam alguns comentários sobre a estrutura genérica das CSS no período considerado:

- ◆ Os saldos entre as *receitas e despesas correntes*, onde predominam respectivamente as contribuições e as pensões, com valores entre os (-)127,8 e os (-)233,2 milhões de contos, o último dos quais em 2000, apresentavam-se negativos, pelo facto, já atrás referido, das despesas em questão incluírem valores que não têm cobertura nas receitas do regime geral;
- ◆ O saldo das *transferências correntes*, tendo como componentes principais as transferências do OE (receitas) e as transferências para emprego e formação profissional (despesas), regista uma tendência crescente, apenas desmentida de 1997 para 1998, atingindo 201,2 milhões de contos em 2000. Deve-se mais um a vez evidenciar que as transferências do OE estão, numa perspectiva simplista, associadas à cobertura das despesas correntes, complementando as receitas do RG;
- ◆ Os *saldos de capital*, assumiram valores negativos no período em análise, entre (-)18,2 milhões de contos em 1996 e (-)68,5 milhões de contos em 1999, um pouco acima de 2000 (-)62,1 milhões de contos. Estes saldos estão essencialmente ligados a transferências do FSE para despesas de formação profissional;
- ◆ No entanto, em termos globais, as CSS apresentaram saldos positivos que se situaram entre um mínimo de 73,5 milhões de contos em 1996 e um máximo de 145,1 milhões de contos em 1997. Em 2000, apuraram-se 139,1 milhões de contos.

Tendo em atenção as hipóteses de trabalho adoptadas, elaborou-se a imagens gráfica da evolução das receitas e despesas correntes, destacando a contribuição do OE na cobertura das mesmas despesas:

Gráfico XII.2 – Evolução das Despesas e Receitas Correntes no Quinquénio 1996/2000

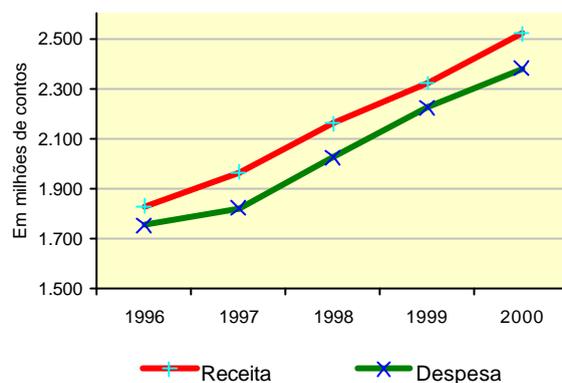


O gráfico confirma o efeito das transferências do OE, indispensáveis para obviar ao défice entre as receitas e despesas correntes.



Construiu-se ainda o gráfico que espelha a evolução das receitas e despesas totais, conforme segue:

Gráfico XII.3 – Evolução da Despesa e da Receita no Quinquénio 1996/00



A tendência de decrescimento do saldo entre as receitas e despesas (do próprio ano) que se registava desde 1997, foi contrariada de 1999 para 2000, tendo em atenção a evolução positiva na execução orçamental que se verificou neste último período.

12.3.3.3 – Taxa de crescimento médio anual das receitas e despesas

No que se refere às principais receitas e despesas e em complemento das considerações anteriores, tem bastante interesse avaliar o comportamento das respectivas taxas médias de crescimento anual, no período ora considerado.

Quadro XII.11 – Principais Receitas e Despesas - Taxas de Crescimento Médio Anual - 1996/00

(em milhões de contos)

RUBRICAS	1996	2000	%
Receitas e transferências			
Contribuições	1.221,3	1.758,1	7,6
Do OE	323,6	491,0	8,7
Outras	283,8	270,8	(0,9)
Total das receitas	1.828,7	2.519,9	6,6
Despesas e transferências			
Prestações sociais			
Pensões	1.031,2	1.405,1	6,4
Sub. Desemprego	138,8	161,1	3,0
Acção Social	96,3	169,0	11,9
Abono/Sub. Familiar	69,2	91,4	5,7
Sub. Doença	93,7	89,7	(0,9)
RMG	0,4	53,5	166,2
Administração	47,4	64,2	6,3
Transferências correntes			
Emprego e Formação profissional	58,7	82,6	7,1
Movimentos de capital			
Formação profissional	121,6	103,1	(3,2)
Outras	97,9	161,1	10,5
Total das despesas	1.755,2	2.380,8	6,3

Fonte: CSS/96 e CSS/00

O quadro anterior sugere as seguintes observações, no que concerne ao período considerado:

- ◆ A taxa média anual de crescimento das receitas, 6,6%, situou-se 0,3% acima da mesma taxa quanto às despesas;
- ◆ As contribuições e as transferências do OE aumentaram respectivamente 7,6% e 8,7%, evidenciando portanto uma evolução a ritmo mais elevado quando em comparação com o total das receitas e transferência, o que se explica pelo comportamento das restantes componentes da receita (-) 0,9%;
- ◆ Quanto às prestações sociais e transferências (despesas), deve destacar-se que as despesas com acção social (11,9%) continuam a aumentar a uma taxa superior à média geral;
- ◆ Quanto ao RMG, a taxa de crescimento apurada não tem significado pois o ano base considerado coincide com o período experimental da medida em questão, pelo que o valor dispendido nada tem a ver com o se passou nos exercícios subsequentes;
- ◆ Nota-se ainda, que as despesas administrativas do sistema tiveram uma evolução paralela às despesas e transferências totais, enquanto os subsídios de desemprego e familiar cresceram



Tribunal de Contas

mais moderadamente, tendo-se registado por outro lado uma ligeira descida nos subsídios de doença.

12.3.3.4 – Relação com o PIB

Tendo como referência o PIB, o quadro seguinte procura evidenciar a evolução das principais variáveis que compõem as CSS em 1990, 1995 e 2000:

Quadro XII.12 – Relação das Principais Receitas e Despesas com o PIB – 1990, 1995 e 2000

(em milhões de contos)

Rubricas	1990		1995		2000	
	Valor Nominal	% PIB	Valor Nominal	% PIB	Valor Nominal	% PIB
Receitas e Transferências						
1. Receitas correntes	754,6	7,9	1.228,3	7,8	1.876,7	8,1
Contribuições	725,3	7,6	1.157,1	7,3	1.758,1	7,6
IVA Social	-	-	45,0	0,3	87,0	0,4
2. Receitas de capital	2,0	0,0	5,8	0,0	12,4	0,1
3. Transferências correntes ⁽¹⁾	65,5	0,7	363,7	2,3	528,4	2,3
Do OE	53,8	0,6	346,2	2,2	491,0	2,1
4. Transferências de capital ⁽²⁾	2,3	0,0	3,8	0,0	16,0	0,1
TOTAL	824,5	8,6	1.601,6	10,1	2.433,5	10,6
Despesas e Transferências						
1. Despesas correntes	751,8	7,8	1.453,8	9,2	2.109,9	9,2
Pensões	527,4	5,5	957,8	6,1	1.405,1	6,1
Sub-desemprego	28,2	0,3	140,2	0,9	161,1	0,7
Acção Social	40,7	0,4	87,4	0,6	169,0	0,7
Sub. Doença	62,7	0,7	93,7	0,6	89,7	0,4
Prestações Familiares	49,0	0,5	60,2	0,4	91,4	0,4
Rendimento Mínimo Garantido	-	-	-	-	53,5	0,3
2. Despesas de capital	8,7	0,1	22,9	0,1	39,2	0,2
3. Transferências correntes	50,8	0,5	58,5	0,4	94,0	0,4
4. Transferências de capital ⁽²⁾⁽³⁾	9,4	0,1	23,3	0,1	167,7	0,7
IGFCSS (FEFSS)	13,3	0,1	4,7	0,0	132,9	0,6
TOTAL	820,7	8,5	1.558,5	9,9	2.410,8	10,5

⁽¹⁾ Incluiu Cessão de Crédito à DGT no ano de 1995.

⁽²⁾ Excepto FSE.

⁽³⁾ Em 2000, inclui também nas transferências para o IGFCSS (FEFSS) a contrapartida de saldos de exercícios anteriores (iniciadas em 1997)

Em decorrência do quadro anterior podem avançar-se as seguintes observações:

- ◆ A proporção em relação ao PIB das receitas, despesas e transferências totais do sistema revelou, na década em questão, tendência para aumento, embora a ritmo relativamente suave, nomeadamente nos últimos cinco anos. Assim:
 - ◇ As receitas passaram de 8,6% para 10,6%, com passagem pelos 10,1% em 1995;
 - ◇ Quanto às despesas evoluíram de 8,5% para 10,5%, tendo como taxa intermédia 9,9%.
- ◆ As contribuições apresentaram uma proporção relativamente estacionária pois em 1990 e 2000 a taxa em questão era análoga, ou seja, 7,6%;
- ◆ No que se refere às pensões, apesar de a proporção ter crescido de 5,5% para 6,1% do PIB respectivamente em 1990 e 1995, não sofreu qualquer alteração entre 1995 e 2000;
- ◆ Por último e no que respeita às restantes componentes das CSS, não se afigura haver nada de relevante a assinalar, com excepção do reflexo da criação do RMG e do incremento significativo verificado nas transferências do OE para o sistema, no período 1990/95 (0,6% para 2,2%), apresentando, no entanto, no período quinquenal subsequente, uma relativa estabilização.

12.3.4 – Financiamento do sistema de Segurança Social

O financiamento do sistema da Segurança Social está indissoluvelmente ligado às questões das responsabilidades do sistema e da sociedade em geral relativamente aos encargos futuros com as prestações diferidas, essencialmente pensões de reforma, e a sua sustentabilidade futura na óptica financeira, aspecto que se encontra associado à crescente preocupação como o seu vector de capitalização, bem como o papel desempenhado pelas transferências do OE na cobertura das despesas com outros regimes que não o regime geral, facto associado à redistribuição de rendimentos entre grupos sociais por via do sistema fiscal.

Neste capítulo desenvolve-se o assunto sob o ângulo do respectivo enquadramento jurídico e, com maior desenvolvimento, sobre um outro aspecto igualmente já focado de forma genérica, a análise dos regimes de segurança social.

12.3.4.1 – Enquadramento jurídico

Segundo a LBSS em vigor e diplomas complementares supervenientes, ainda em 2000, o financiamento do sistema era fundamentalmente tripartido, sendo as suas principais fontes, por um lado, as contribuições dos beneficiários e entidades empregadoras e, por outro, as transferências do OE, estando ordenado da seguinte forma:

- ◆ O regime geral de segurança social deve ser financiado pelas contribuições dos trabalhadores e, quanto aos trabalhadores por conta de outrem, também pelas respectivas entidades patronais (art.º 52.º);
- ◆ O regime não contributivo devia ser financiado por transferências do Estado (art.º 54.º);
- ◆ As despesas com a acção social deviam ser suportadas fundamentalmente por transferências do Estado (art.º 55.º, n.º 1);



Tribunal de Contas

- ◆ Quanto às despesas de administração e outras despesas comuns das Instituições de Segurança Social (ISS), estava previsto o princípio da sua distribuição proporcional pelos regimes por elas geridas e da acção social por elas exercida (art.º 56.º).

Como tem vindo a ser referido, o sistema de segurança social encontra-se em fase de transição, sendo de realçar neste domínio a publicação do **Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro**, o qual, ao regulamentar a nova Lei de Bases da Segurança Social (em vigor a partir de 8 de Agosto de 2001) no que ao financiamento diz respeito, estabelece um **novo esquema para vigorar a partir de 2002**.

Este facto constituirá provavelmente um problema acrescido no que respeita à análise do financiamento por regimes quanto a 2001, dado que a nova LBSS estabelece um novo enquadramento nesta área, sem existir, ainda, uma adequada regulamentação sob o ângulo do seu financiamento, o que implicará certamente uma ruptura na apresentação da CSS/01, mesmo sem a referida regulamentação.

12.3.4.2 – Origem e aplicação de fundos

A exposição que segue está orientada para a análise da origem e aplicação de fundos no sistema, especialmente sob o ângulo dos regimes de segurança social, acção social, conforme decorre do ponto anterior, bem como outras situações que se assimilam a regimes, de acordo com a desagregação que tem vindo a ser apresentada nas últimas CSS:

- ◆ Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (**RESSAA**);
- ◆ Rendimento Mínimo Garantido (**RMG**);
- ◆ As acções de formação **profissional** co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, tendo como organismo chave o **IGFSE**¹;
- ◆ Área residual constituída por outros casos não enquadráveis em qualquer situação anterior.

12.3.4.2.1 – Fontes de financiamento do sistema

Considerando o triénio de 1998 a 2000 e numa óptica simplificada, assumem-se as seguintes fontes de financiamento:

- a) Regime geral – Contempla as receitas endógenas ao sistema, ou seja as contribuições e restantes rubricas inscritas nas CSS como receitas correntes e de capital, incluindo o “IVA social”, bem como as transferências de saldos de gerência do IEF, IDICT e INOFOR;
- b) OE – Abarca as transferências correntes e de capital (PIDDAC) do OE, transferências do MEPAT para subsídios de renda, o valor orçamentado no MTS tendo como destino o DAFSE, e do ME - componente educativa (pré-escolar/componente educativa);
- c) Externas – A principal componente diz respeito a verbas oriundas do FSE - para Formação Profissional, mas também se inclui o apoio derivado da isenção contributiva; Associaram-se a este

¹ Até à criação deste organismo através do Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, estas operações estavam centralizadas no DAFSE.

conjunto os valores relativos aos empréstimos contraídos para efeitos de equilíbrio de tesouraria no que respeita aos apoios externos para formação profissional;

- d) SCML – Alberga as receitas destinadas a determinados fins, oriundas das Apostas Mútuas, Joker e Lotaria Instantânea, bem como as receitas do Fundo de Socorro Social, providas em grande parte da SCML.

No ciclo em análise, o financiamento do sistema manifesta-se da seguinte forma:

Quadro XII.13 – Distribuição das Receitas e Transferências por Fontes de Financiamento

(em milhares de contos; milhares de euros)

Origens de Fundos		1998		1999		2000	
		Valores	%	Valores	%	Valores	%
Regime geral		1.591.603	73,7	1.728.973	74,9	1.884.440	75,2
OE		403.522	18,7	436.650	18,8	507.263	20,1
Externas		147.708	6,8	138.120	5,5	110.476	3,9
SCML		17.543	0,8	18.844	0,8	17.699	0,7
TOTAIS	PTE	2.160.376	100,0	2.322.587	100,0	2.519.878	100,0
	€	10.775.910,1		11.585.015,1		12.569.098,5	

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

Verifica-se que as receitas imputáveis ao regime geral, ou seja, as receitas próprias do sistema chegaram, em 2000, aos 75,2% do total das receitas (1,9 mil milhões de contos), atingindo-se deste modo uma situação em que as “contribuições” financiaram $\frac{3}{4}$ do sistema, enquanto o Estado financiou pouco mais de 20%. Verifica-se por outro lado, uma tendência para a concentração nestas duas fontes de financiamento.

A componente externa prosseguiu uma tendência decrescente, a qual se acentuou no período 1999/00, tendo registado um decréscimo de cerca de 48,7 milhões de contos no triénio em questão.

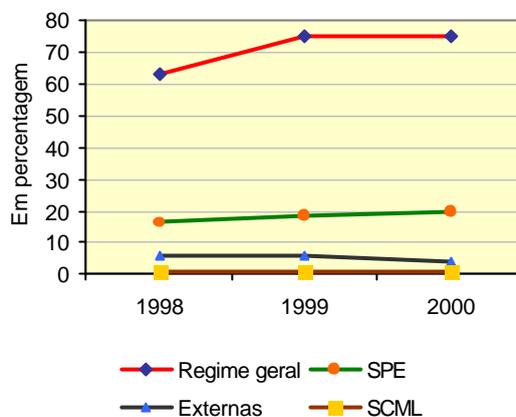
A participação da SCML (incluindo FSS), manteve proporções semelhantes ao longo do período, ou seja, variou entre os 0,7% e os 0,8%.

A imagem gráfica seguinte confirma as referências anteriores:



Tribunal de Contas

Gráfico XII.4 – Distribuição das Receitas e Transferências por Fontes de Financiamento de 1998/00



12.3.4.2.2 – Regime geral

Tem agora interesse apurar como se distribuíram os **meios financeiros gerados pelo próprio sistema**, cujos valores totais, apurados de acordo com os pressupostos adoptados, atingiram cerca de 1.591,7 1.729,0 e 1.844,4 milhões de contos respectivamente em 1998, 1999 e 2000, tendo como componente principal as contribuições.

No que se refere a estas distribuíram-se no período 1998/00, entre os contribuintes (empresas e outras entidades) e beneficiários, em correspondência com a parte que lhes corresponde na taxa social única, da forma seguinte:

Quadro XII.14 – Distribuição das Contribuições do Regime Geral por Contribuintes e Beneficiários

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Origem	Anos		1998		1999		2000	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Entidades Patronais	939.360,4	63,4	1.026.298,6	63,8	1.125.785,6	64,1		
Outros beneficiários	432.684,1	29,2	472.453,1	29,4	510.424,4	29,1		
Trabalhadores independentes	110.306,8	7,4	109.032,1	6,8	119.178,6	6,8		
Totais	PTE	1.482.351,3	100,0	1.607.783,8	100,0	1.755.388,6	100,0	
	€	7.393.937,1		8.019.591,8		8.755.841,4		

Fonte: Informação do IGFSS

A evolução evidenciada ao longo do triénio não foi homogénea no que se refere aos três grupos em presença:

- ◆ No que se refere aos valores absolutos verificou-se uma tendência geral para a respectiva subida, apenas com excepção, de 1998 para 1999, dos trabalhadores independentes;

- ◆ A comparticipação relativa das entidades patronais, que representa quase dois terços das contribuições recebidas, acompanhou a tendência anterior;
- ◆ Os trabalhadores por conta de outrem (que constituem a maior parte do conjunto “outros beneficiários”) evidenciaram uma evolução mista, pois a respectiva participação subiu ligeiramente no período 1998/99, tendo invertido a tendência no período subsequente, quase na mesma proporção;
- ◆ Quanto aos trabalhadores independentes, a respectiva comparticipação, tendo descido no primeiro período, estacionou no seguinte.

No quadro XII.15 apresenta-se, relativamente aos Países integrantes da UE, a relação entre as contribuições para a segurança social e o PIB, assim como o nível de fiscalidade (relação entre o total das receitas fiscais, incluindo Segurança Social, e o PIB), comparação que enferma das limitações inerentes à diversidade dos sistemas de financiamento da Segurança Social vigentes nos vários países da UE.

Quadro XII.15 – UE – Contribuições para a Segurança Social e Nível de Fiscalidade

Países	Contribuições para a SS (em % do PIB)			Nível de Fiscalidade (Incluindo SS)		
	1990	1999	2000 ⁽¹⁾	1990	1999	2000 ⁽¹⁾
PORTUGAL	8,0	8,7	8,9	29,4	34,3	34,7
ALEMANHA	12,2	14,8	14,8	32,6	37,7	37,8
ÁUSTRIA	13,3	15,1	14,8	40,4	43,9	43,3
BÉLGICA	14,3	14,5	14,2	43,1	45,7	46,0
DINAMARCA	1,4	2,1	2,2	47,1	50,4	48,4
ESPAÑA	11,7	12,2	12,4	33,0	35,1	35,3
FINLÂNDIA	9,7	11,8	11,1	44,7	46,2	46,5
FRANÇA	18,9	16,6	16,5	43,0	45,8	45,5
GRÉCIA	8,9	11,5	11,5	29,3	37,1	38,0
IRLANDA	5,0	4,2	4,3	33,5	32,3	31,5
ITÁLIA	12,8	12,3	12,0	38,9	43,3	42,3
LUXEMBURGO	11,0	10,9	10,7	40,5	41,8	42,0
HOLANDA	16,0	16,8	16,5	42,8	42,1	41,8
REINO UNIDO	6,2	6,2	6,3	35,9	36,3	37,7
SUÉCIA	14,6	13,2	15,2	53,6	52,2	53,3
MÉDIA U.E. (2)	10,9	11,4	11,4	39,2	41,6	41,6

(1) Estimativa.

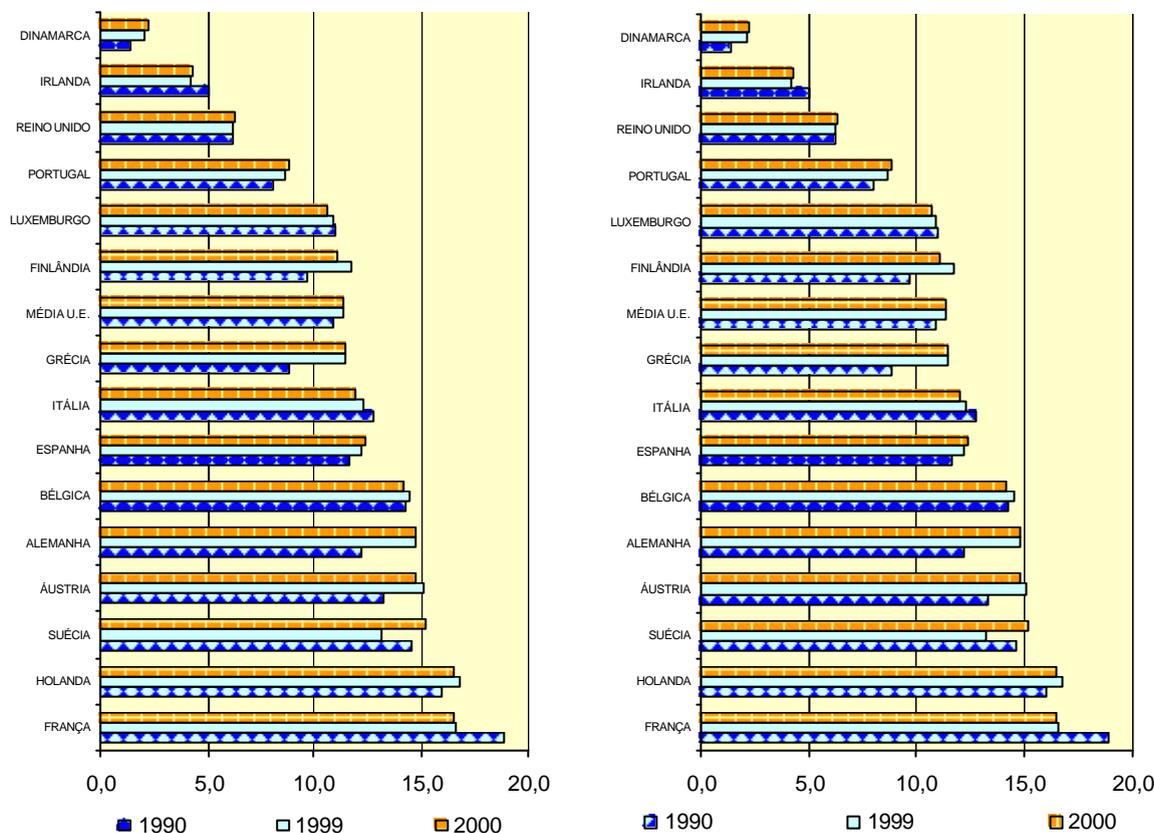
(2) Média não ponderada

Fonte: OCDE, *Statistiques des Recettes Publiques*, 1965-2000, Paris 2001

Complementando o quadro anterior apresenta-se a respectiva expressão gráfica, mas já ordenando os países da UE por ordem crescente relativamente aos indicadores em questão:



Gráfico XII.5 – Contribuições para a Segurança Social e Nível de Fiscalidade em Percentagem do PIB



Verifica-se que:

- ◆ De acordo com as estimativas para 2000, as **contribuições para a segurança social** em percentagem do PIB por parte de Portugal (8,9%), ficaram aquém da média da UE (11,4%);
- ◆ Situavam-se igualmente abaixo da média comunitária, a Dinamarca (2,2%), a Irlanda (4,3%) e o Reino Unido (6,3%), facto, nestes casos, associado ao modelo de financiamento adoptado;
- ◆ Quanto aos restantes países, essa percentagem varia entre o Luxemburgo (10,7%) e a França (16,5%);
- ◆ A proporção de contribuições para a segurança social em percentagem do PIB, de 1990 para 2000, aumentou ligeiramente em termos de média geral, para tal foi acompanhada por grande parte dos países, com algumas excepções, praticamente estacionárias ou com tendência descendente, com destaque para França (que desceu de 18,9% para 16,5%);
- ◆ Em Portugal essa proporção teria passado de 8,0% para 8,9%, devendo neste caso (como aliás nos outros) ter-se em consideração a circunstância de os números de 2000 serem meras estimativas, devendo, portanto, para um melhor juízo, aguardar-se pela respectiva confirmação;
- ◆ No que concerne ao **nível de fiscalidade** (incluindo as contribuições para a segurança social) em 2000, apenas a Irlanda (31,5%), se encontrava abaixo de Portugal (34,7%), variando os restantes entre a Espanha (35,3%) e a Suécia (53,3%);

- ◆ Com excepção da Holanda e da Suécia, o nível de fiscalidade registou, de 1990 para 2000, uma subida nos demais países, incluindo Portugal, no que foi acompanhado pela média da UE.

Note-se que os fundos disponíveis neste regime não são só os meios financeiros gerados pelo próprio sistema, mas também os montantes recebidos do OE (vide ponto 12.3.4.2.3), consagrados ao regime especial dos ferroviários, bem como as verbas com origem externa por via do IEFP (vide ponto 12.3.4.2.4).

Quadro XII.16 – Aplicação das Receitas e Transferências do Regime Geral

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Aplicações Origens		RG	RESSAA	AS	RMG	DAFSE	DIV	Saldo RG	Totais	
1998	RG	1.410.215	28.467	4.208	0	25.891	3.036	119.786	1.591.603	
	OE	12.572							12.572	
	Externas	585							585	
	Totais	PTE	1.423.372	28.467	4.208	0	25.891	3.036	119.786	1.604.760
		€	7.099.749,6	141.992,8	20.989,4	0,0	129.143,8	15.143,5	597.490,0	8.004.509,1
1999	RG	1.521.287	40.348	5.641	4.455	19.910	2.812	134.520	1.728.973	
	OE	14.537							14.537	
	Externas	12.538							12.538	
	Totais	PTE	1.548.362	40.348	5.641	4.455	19.910	2.812	134.520	1.756.048
		€	7.723.197,1	201.254,9	28.137,2	22.221,4	99.310,7	14.026,2	670.982,9	8.759.130,5
2000	RG	1.689.330	44.982	7.663	(4.455)	33.091	2.842	110.987	1.884.440	
	OE	12.177							12.177	
	Externas	11.704							11.704	
	Totais	PTE	1.713.211	44.982	7.663	(4.455)	33.091	2.842	110.987	1.908.321
		€	8.545.460,4	224.369,3	38.222,9	(22.221,4)	165.057,2	14.175,8	553.600,8	9.518.665,0

Fonte: CSS/98, CSS/99, CSS/00

Do quadro XII.16 podem retirar-se as seguintes ilações, considerando como horizonte o período em análise:

- ◆ Como se verificou nas transferências do Estado, também o regime geral, no decurso do período em análise, apresenta uma estrutura semelhante no que se refere à aplicação e redistribuição de receitas e transferências;
- ◆ As receitas próprias do regime geral, não só cobriram as suas próprias despesas, bem como financiaram despesas do RESSAA, acção social, a componente nacional das despesas com formação profissional financiadas pelo FSE e ainda as incluídas no conjunto “diversos”, devendo, ainda, salientar-se o retorno ao sistema da segurança social de 4,5 milhões de contos, correspondente ao défice registado em 1999 no RMG que tinha sido financiado pelo regime geral;



Tribunal de Contas

- ◆ É uma realidade que o regime geral também tem vindo a beneficiar de transferências do OE e do exterior, mas, tendo em atenção os valores envolvidos, não oferece dúvida que este regime é um financiador líquido;
- ◆ Os valores transferidos do regime geral para o RESSAA, Acção Social, DAFSE/FSE e para o conjunto residual “diversos”, registaram uma tendência crescente durante o exercício de 2000, denotando assim, um maior apoio por parte do regime geral.

12.3.4.2.3 – Contribuição do OE e sua aplicação por regimes

A contribuição do OE, integrada na vertente Estado, e que representa o esforço da comunidade em geral, ou, mais concretamente, daqueles cidadãos que pagam impostos, em benefício dos utentes e beneficiários dos diversos regimes de segurança social, passou, no período de 1998 a 2000, de cerca de 404 milhões de contos para 507 milhões de contos, com acréscimos absolutos de, respectivamente, 33,1 milhões de contos de 1998/99 e 70,6 milhões de contos de 1999/00, com a seguinte distribuição:

Quadro XII.17 – Distribuição das Transferências do Estado

(em milhares de contos; milhares de euros)

Origens de Fundos	1998		1999		2000		
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	
OE	389.250	96,5	417.250	95,6	491.000	96,8	
ME - Comp. Educativa	9.063	2,2	11.413	2,6	12.000	2,4	
OE - PIDDAC	4.629	1,1	5.135	1,2	3.665	0,7	
MEPAT - Subsídios de renda	220	0,6	500	0,1	500	0,1	
MTS - DAFSE	360	0,1	190	0,0	98	0,0	
MF - Comp. Cont. Trabalho	0	0,0	2.162	0,5	0	0,0	
TOTAIS	PTE	403.522	100,0	436.650	100,0	507.263	100,0
	€	2.012.759,2		2.178.001,0		2.530.217,2	

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

A aplicação de fundos, verificada no período em análise, em relação aos valores anteriores, desagregada por regimes de segurança social e situações como tal consideradas (vide pontos 12.3.5.1 e 12.3.5.2), operou-se, em conformidade com o exposto nos relatórios anexos às CSS, da forma constante do quadro XII.18 que se segue:

Quadro XII.18 - Origem e Aplicação das Transferências do OE por Despesas Imputadas aos Regimes

(em milhares de contos; em milhares de euros)

		Aplicação		Origem						
		RG	RNCE	RESSAA	AS	RMG	DAFSE	DIV	Totais	
1998	OE	12.572	93.341	137.051	111.786	34.500			389.250	
	ME				9.063				9.063	
	OE - PIDDAC				4.629				4.629	
	MQE/MTS						360		360	
	MEPAT							220	220	
	Totais	PTE	12.572	93.341	137.051	125.478	34.500	360	220	403.522
	€	62.708,9	465.582,9	683.607,5	625.881,6	172.085,3	1.795,7	1.097,4	2.012.759,2	
1999	OE	12.375	112.680	125.075	129.620	37.500			417.250	
	ME				11.413				11.413	
	OE - PIDDAC				5.135				5.135	
	MF	2.162							2.162	
	MEPAT							500	500	
	MTS - DAFSE						190		190	
Totais	PTE	14.537	112.680	125.075	146.168	37.500	190	500	436.650	
	€	72.510,2	562.045,5	623.871,5	729.082,9	187.049,2	947,7	2.494,0	2.178.001,0	
2000	OE	12.177	134.753	130.100	151.470	62.500			491.000	
	ME				12.000				12.000	
	OE - PIDDAC				3.665				3.665	
	MEPAT							500	500	
	MTS - DAFSE						98		98	
	Totais	PTE	12.177	134.753	130.100	167.135	62.500	98	500	507.263
	€	60.738,6	672.145,1	648.936,1	833.665,9	311.748,7	488,8	2.494,0	2.530.217,2	

Fonte: CSS/98, CSS/99, CSS/00

A estrutura de redistribuição apresenta um certo paralelismo ao longo do período em análise, com excepção da situação ocorrida em 1999, no que se refere a “Subsídios de desemprego”, relativos à cessação do contrato de trabalho dos trabalhadores do Hotel Atlantis na Madeira como resultante da ampliação do respectivo Aeroporto, podendo ser caracterizada como segue:

- ◆ As transferências do OE por intermédio do MTS (491 milhões de contos em 2000) prevalecem em relação às restantes e, tendo em atenção a respectiva ordem de importância, ordenam-se da seguinte forma quanto à respectiva aplicação: regimes não contributivos e equiparados, RESSAA, acção social, rendimento mínimo garantido e o próprio regime geral, dada a obrigação legal de o Estado garantir as despesas imputáveis ao regime especial dos ferroviários, incluído no regime geral. De 1999 para 2000, é de salientar o forte crescimento das verbas afectas ao rendimento mínimo garantido em cerca de 66,6%, o que corresponde, em termos absolutos, a um aumento de 25 milhões de contos;



Tribunal de Contas

- ◆ De forma recorrente desde 1998, foram efectuadas transferências do Ministério da Educação no âmbito da acção social (12 milhões de contos em 2000), destinadas a reembolsos por encargos com a componente educativa do ensino pré-escolar, que, no exercício em análise, aumentaram em termos relativos 32,4%;
- ◆ As transferências para investimento do PIDDAC (3,7 milhões de contos em 2000), têm vindo a ser exclusivamente imputáveis à acção social, sendo de notar um decréscimo de 1999 para 2000 de cerca de 1,5 milhões de contos;
- ◆ Os montantes com origem no MEPAT são aplicados em subsídios de renda (0,5 milhões de contos), que, embora sendo prestações sociais, têm uma situação excepcional em termos de cobertura financeira; daí provavelmente a sua inscrição no subconjunto “diversos”. Desde 1998 que se tem verificado a existência de saldos positivos, os quais atingiram cerca de 199 milhares de contos e 155 milhares de contos, respectivamente em 1999 e 2000, (líquidos das despesas de administração imputadas, que representaram 55 milhares de contos tanto em 1999 como em 2000);
- ◆ Têm vindo a perder expressão as verbas oriundas do MTS destinadas a formação profissional, as quais pouco representam no conjunto.

O quadro seguinte apresenta a evolução das taxas de cobertura de financiamento por parte do Estado, em relação aos regimes não contributivos, RESSAA e acção social:

Regimes	1998	1999	2000
RNCE	100,0%	100,0%	100,0%
RESSAA	82,8%	75,6%	74,3%
Acção Social	88,3%	87,5%	88,4%

Verifica-se o cumprimento da LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado, no que diz respeito aos regimes não contributivos e Acção Social. Sendo, na realidade, o RESSAA um regime não contributivo, a cobertura por parte do Estado não tem vindo a ser integral, registando, até, no período em análise uma ligeira tendência de decréscimo.

12.3.4.2.4 – Transferências externas e sua aplicação por despesas imputadas aos regimes

A origem e aplicação das transferências oriundas do exterior no triénio 1998/00, com exclusão da linha de crédito para financiamento intercalar de valores a receber por parte do FSE, foram as seguintes:

Quadro XII.19 – Origem e Aplicação das Transferências do Exterior por Despesas Imputadas aos Regimes

(em milhares de contos; em milhares de euros)

		Aplicação Origem	RG	AS	DAFSE	DIV	Totais
1998		FSE-DAFSE			143.114		143.114
		FEDER-PIDDAC		4.000			4.000
		UE-IEFP	534				534
		ACNUR				9	9
	Totais	PTE	534	4.000	143.144	9	147.657
	€	2.663,6	19.951,9	713.999,3	44.891,8	736.510,0	
1999		FSE-DAFSE			122.240		122.240
		FEDER-PIDDAC		3.338			3.338
		UE-IEFP	2.009				2.009
		CECA	192				192
		ACNUR				4	4
Totais	PTE	2.201	3.338	122.240	4	127.783	
	€	10.978,5	16.649,9	609.730,5	19.951,9	673.378,9	
2000		FSE-DAFSE			98.772		98.772
		UE-IEFP	150				150
	Totais	PTE	150	0	98.772	0	98.922
	€	748,2	0,0	492.672,6	0,0	493.420,8	

Fonte: CSS/98, CSS/99, CSS/00

O quadro XII.19 permite efectuar as seguintes considerações:

- ◆ Têm vindo a predominar as transferências do FSE (98,8 milhões de contos), tendo por objectivo o apoio a acções de formação, registando-se, no entanto, um decréscimo acentuado ao longo do período em análise, que não invalida a sua quase exclusividade em 2000, no que se refere à vertente externa de financiamento;
- ◆ Em relação às transferências da União Europeia destinadas a ressarcir o regime geral, no que diz respeito aos esquemas de isenção contributiva, verificou-se uma acentuada perda de importância, ou seja um decréscimo absoluto na ordem dos 1,8 milhões de contos, que quase fez desaparecer esta componente;
- ◆ No que se refere às restantes fontes de financiamento, referenciadas em 1998 e 1999, não se registaram transferências em 2000, podendo comentar-se:
 - ◇ É de realçar que o apoio do FEDER para efeitos do PIDDAC, que tinha apresentado, respectivamente em 1998 e 1999, valores de 4 e 3,3 milhões de contos, não se verificou em 2000;



- Os reembolsos CECA provenientes da UE, bem como as transferências do ACNUR, sem grande relevo em 1998 e 1999, foram inexistentes em 2000.

12.3.4.2.5 – Aplicação das transferências provenientes da SCML

As transferências provenientes da SCML (Departamento de Jogos), revestem-se de elevada importância no que se refere ao financiamento da acção social e do grupo residual “diversos” (no qual atendendo à sua natureza, a maior parte das suas despesas se poderiam englobar no regime acção social). Note-se que, do lado das receitas, se inclui o Fundo de Socorro Social (FSS), na medida em que a maior parte destas são provenientes da SCML.

O quadro XII.20 demonstra uniformidade do esquema distributivo ao longo do triénio, bem como uma tendência de crescimento em 1998/99 em oposição a um decréscimo no período de 1999/00:

Quadro XII.20 – Aplicação das Transferências da SCML por Despesas Imputadas aos Regimes

(em milhares de contos; em milhares de euros)

		Aplicação			
		Origem	AS	DIV	Totais
1998	SCML		12.653	1.837	14.490
	FSS			3.053	3.053
	Totais	PTE	12.653	4.890	17.543
		€	63.112,9	24.391,2	87.504,1
1999	SCML		13.038	2.619	15.657
	FSS			3.187	3.187
	Totais	PTE	13.038	5.806	18.844
		€	65.033,3	28.960,2	93.993,5
2000	SCML		13.017	3.473	16.490
	FSS			1.210	1.210
	Totais	PTE	13.017	4.683	17.700
		€	64.928,5	23.358,7	88.287,2

Fonte: CSS/98, CSS/99, CSS/00

O acréscimo global dos fundos movimentados e de cada uma das suas componentes, de 1998 para 1999, contrasta com o que se verificou de 1999 para 2000, onde, apesar dos fundos com origem na SCML terem aumentado, esse aumento não foi suficiente para colmatar a descida global, explicada pelo decréscimo de quase 2 milhões de contos registado nas receitas com origem no FSS.

Do ponto de vista das aplicações, apresentando a acção social um cariz estacionário em torno dos 13 milhões de contos, o decréscimo recaiu sobre as despesas normalmente financiadas pelo FSS.

12.3.4.2.6 – Financiamento da acção social

O esquema de financiamento da acção social no triénio 1998/00, está espelhado no quadro seguinte:

Quadro XII.21 – Financiamento da Acção Social

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Fontes de Financiamento	1998		1999		2000		
	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%	
(1) OE	125.478	86,1	146.168	87,5	167.135	88,4	
Transf. Correntes	111.786		129.620		151.470		
Min. Educação	9.063		11.413		12.000		
PIDDAC	4.629		5.135		3.665		
(2) SMCL	12.653	8,7	13.038	7,8	13.017	6,9	
Apostas Mútuas	12.653		13.038		13.017		
(3) Regime Geral	3.669	2,5	4.502	2,7	9.013	4,8	
Cobertura de Défice	3.669		4.502		9.013		
(4) FEDER	4.000	2,7	3.338	2,0	0	0,0	
PIDDAC	4.000		3.338		0		
Totais	PTE (1+2+3+4)	145.800	100,0	167.046	100,0	189.165	100,0
	€(1+2+3+4)	727.247,3		833.221,9		943.551,0	

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

No que se refere à acção social o padrão de distribuição das origens de fundos no período em análise apresentou um relativo paralelismo, se exceptuarmos o desaparecimento, em 2000 do apoio do FEDER destinado ao PIDDAC, podendo ainda observar-se o seguinte:

- ◆ O financiamento por via do OE tem vindo a denunciar uma tendência crescente, com aumentos anuais um pouco acima dos 20 milhões de contos, tendo passado de 86,1% em 1998 para 88,4% em 2000, no que se refere à totalidade das despesas com a acção social;
- ◆ As transferências da SCML têm-se mantido à volta dos 13 milhões de contos ano, com ligeira perda na respectiva posição relativa, a qual evoluiu de 8,7% em 1998 para 6,9% em 2000;
- ◆ Por outro lado, o regime geral tem vindo a ser chamado de forma crescente à cobertura do défice da acção social, tendo inclusivamente duplicado o apoio financeiro de 1999 para 2000, ou seja, de 4,5 milhões de contos para 9,0 milhões de contos;
- ◆ Finalmente, em função de não ter havido apoio do FEDER, salienta-se o facto de se ter registado uma perda de receita entre 3 a 4 milhões de contos, tomando como modelo os anos transactos.



12.3.4.2.7 – Síntese do esquema de financiamento do sistema

É possível, em face do anteriormente referido, sintetizar, por um lado, as fontes de financiamento do sistema, e, por outro, a aplicação das mesmas por regimes e situações afins, em conformidade com as CSS/98 a CSS/00:

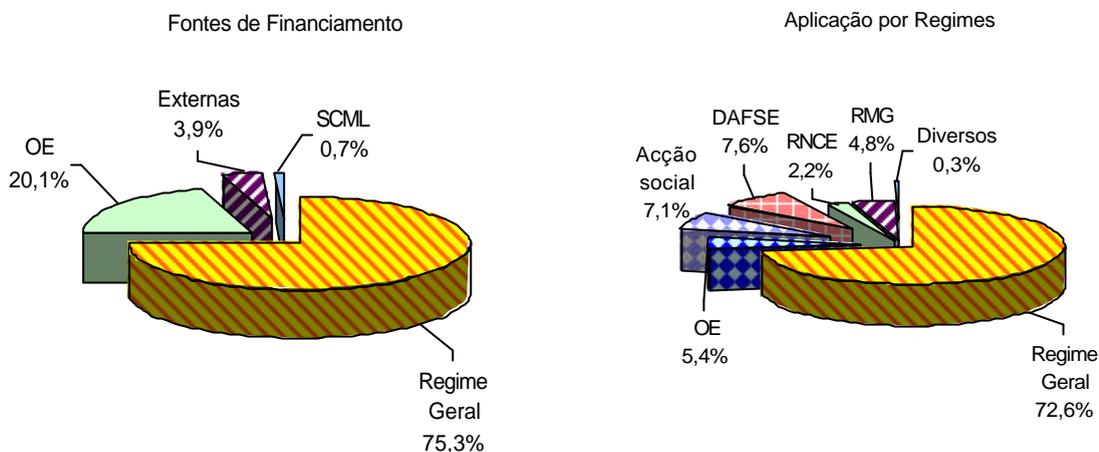
- ◆ Verifica-se no período em causa uma relativa uniformidade em termos de origens e aplicação de fundos, com algumas exceções que não alteram as linhas dominantes, mas merecendo destaque, no entanto, um certo esvaziamento da componente externa em termos de valor e ainda no que se refere à sua diversidade;
- ◆ O Estado é a única fonte que tem vindo a financiar todos os regimes, suportando a totalidade das despesas inerentes ao RNCE de 1998 a 2000 e RMG em 1998 e 2000, visto que em 1999 tal não aconteceu, tendo ocorrido um défice que foi regularizado em 2000;
- ◆ Os fundos gerados pelo próprio regime geral, bem como receitas provenientes do Estado e do exterior, garantiram a totalidade das despesas do regime em questão, permitindo ainda a constituição de um saldo, após garantir a cobertura de parte das despesas do RESSAA, da acção social, DAFSE e do conjunto residual “diversos”, constituindo-se como um financiador líquido;
- ◆ Em função da concentração crescente do financiamento do sistema por parte das suas próprias receitas e de transferências do OE, o exterior e a SCML têm vindo a perder importância relativa e absoluta, continuando, no entanto, a ter uma relativa importância no que respeita ao financiamento da formação profissional e da acção social.

Relativamente à CSS/00, podem comparar-se esquematicamente as origens de fundos e as aplicações dos mesmos por regimes, conforme segue:

Fontes de Financiamento	
Regime Geral	75,3%
Estado	20,1%
Externas	3,9%
SCML	0,7%

Aplicação por regimes	
Regime Geral	72,6 %
RESSAA	5,4%
Acção social	7,1%
DAFSE	7,6%
RNCE	2,2%
RMG	4,8%
Diversos	0,3%

Gráfico XII.6 – Fontes de Financiamento e Aplicação por Regimes em 2000



Da análise do quadro anterior e gráfico XII.6 comprova-se a relevância do regime geral, que não só se mostra auto-suficiente como ainda é capaz de financiar as despesas dos outros regimes e até de gerar saldos, mas também a importância do apoio do Estado no que se refere aos restantes regimes, tais como o RESSAA, acção social, RNCE e o RMG.

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

Partindo dos relatórios sintéticos sobre as CSS de 1998 a 2000, sintetizam-se a seguir as receitas, despesas e transferências dos diversos regimes que compõem o universo da Segurança Social, bem como os saldos iniciais e finais e ainda as transferências do regime geral para os restantes:



Tribunal de Contas

Quadro XII.22 – Evolução dos Saldos por Regimes nas CSS – 1998/00

Ano de 1998

(em milhares de contos)

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
Ação 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

Ano de 1999

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências		Saldos por Regime
					de	para	
Geral	100.000	1.745.711	1.638.025	207.686	(73.166)		134.520
Não contributivo		112.680	112.680	0			0
RESSAA		125.075	165.423	(40.348)		40.348	0
Ação social		162.544	167.046	(4.502)		5.641	1.139
RMG	13.658	37.500	55.613	(4.455)		4.455	0
DAFSE	39.094	132.767	174.796	(2.935)		19.910	16.975
Diversos	0	6.310	8.427	(2.117)		2.812	695
TOTAIS	152.752	2.322.587	2.322.009	153.329	(73.166)	73.166	153.329

Ano de 2000

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências		Saldos por Regime
					de	para	
Geral	100.000	1.896.767	1.801.657	195.110	(84.123)		110.987
Não contributivo		134.753	134.753	0			0
RESSAA		130.100	175.082	(44.982)		44.982	0
Ação social		180.152	189.165	(9.013)		7.663	(1.350)
RMG		62.500	53.488	9.012		(4.455)	4.557
DAFSE	7.998	110.424	120.194	(1.772)		33.153	31.381
Diversos		5.183	6.467	(1.284)		2.780	1.496
TOTAIS	107.998	2.519.879	2.480.806	147.071	(84.123)	84.123	147.071

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

O quadro XII.22, regime a regime, suscita os seguintes comentários:

- ◆ Regime geral
 - ◇ Nos três anos em apreço os saldos iniciais inscritos nas respectivas contas foram de 100.000 milhares de contos, em contradição com os saldos finais dos exercícios antecedentes que, em 1998 e 1999 eram, respectivamente, de 173.601 e 153.329 milhares de contos. Quanto a 1997 remete-se para o Parecer sobre a CSS/99.
- ◆ Acção social
 - ◇ Os saldos finais apurados em 1998 e 1999, não se encontram reflectidos como saldos iniciais nos anos seguintes.
- ◆ Rendimento Mínimo Garantido
 - ◇ Tendo, em 1999, o Regime Geral financiado o défice do RMG, em 2000 operou-se a devolução do montante em questão (4.455 milhares de contos).
- ◆ DAFSE (FSE)
 - ◇ O saldo final de 1999, no valor de 16.975 milhares de contos, reflectia 8.977 milhares de contos que vinham dos períodos antecedentes, bem como o saldo de uma linha de crédito (7.998 milhares de contos), destinada a fazer face a adiantamentos por conta de valores a receber (de acordo com relatório anexo à CSS/98);
 - ◇ O saldo inicial em 2000 espelha apenas o valor relativo à linha de crédito.
- ◆ Diversos
 - ◇ Como acontece na acção social, também neste caso os saldos finais apurados em 1998 e 1999 não se encontram reflectidos como saldos iniciais nos anos que seguem.

12.4 – Balanço e Demonstração de Resultados

As CSS e as demonstrações financeiras que as compõem têm por base um processo de consolidação através do método de consolidação integral, de acordo com as rotinas instaladas tendo como enquadramento as normas estabelecidas no PCISS¹, concretizado a partir dos dados contabilísticos recebidos das instituições que integram o respectivo universo.

Em Pareceres anteriores tem vindo a ser referida a existência de diversos condicionalismos que têm inibido o TC de poder formular um juízo sobre as operações de consolidação. Deve ainda destacar-se a recomendação inserida no Parecer sobre a CSS/97 e reiterada nos seguintes, de que fosse elaborado um “Manual de Consolidação” integrando todos os procedimentos seguidos, medida que nunca foi posta em prática e que permitiria uma observação mais clara e objectiva, bem como um adequado controlo das operações de consolidação efectuadas. Em 2000 a situação não se alterou.

¹ Apesar da entrada em vigor, do Decreto-Lei n.º 12/2002, que aprova o POCISSSS, já com aplicação em 2002, as novas regras de consolidação ainda não estão criadas, sendo referido no ponto “12 – Consolidação de contas” do referido Plano: a manutenção das atribuições do IGFSS na matéria e que “as normas de consolidação de contas do sistema serão definidas oportunamente”.



12.4.1 – Processo de consolidação

O processo de consolidação engloba um conjunto de ajustamentos e regularizações, parte dos quais consubstanciados em documentos de suporte e outra parte não, ou seja, puramente extra-contabilísticos, facto que, tem suscitado a recomendação acima indicada, no sentido de, além da elaboração de um “Manual de Consolidação”, ser adicionado às demonstrações financeiras consolidadas um mapa demonstrativo, a inserir no relatório anexo à CSS, que evidenciasse o “agregado” das contas parcelares e todos os ajustamentos e correcções efectuados, tendo como objectivo uma maior transparência em termos de leitura das demonstrações financeiras consolidadas, nomeadamente quando em confronto com as contas parcelares.

Neste domínio não se registou qualquer evolução, pelo que, igualmente neste caso, se justifica plenamente a manutenção da recomendação em questão no que ao presente Parecer se refere.

Na prática, pode dizer-se que o processo de consolidação se desenvolve em duas fases:

- ◆ Na primeira, as contas parcelares são analisadas, corrigidas e conciliadas, tendo em vista, não só a sua correcção contabilística, como a sua adequação para efeitos de consolidação, tendo como produto final um “agregado” que constitui a base inicial de um documento de trabalho denominado “Diário-Razão-Consolidação”. Os erros e anomalias detectados são, por regra, objecto de informação para as instituições visadas, tendo em vista as necessárias adaptações contabilísticas nas suas contas, a efectuar, em princípio, no exercício subsequente. São precisamente estes ajustamentos que afectam a transparência do processo, pois não se encontram explicitados em qualquer documento de suporte;
- ◆ A segunda fase, partindo do “agregado” anterior, inclui igualmente um conjunto de movimentos contabilísticos de regularização e consolidação, com a diferença de que estão formalmente concretizados em verbetes de lançamento.

Quanto à primeira fase das operações de consolidação, a análise efectuada permite avançar que, com as necessárias adaptações, a metodologia e prática adoptadas convergem com o exposto sobre a matéria em questão no Parecer antecedente, tendo como crítica, que embora genérica, se considera básica, que o processo em questão enferma de grande falta de transparência, inviabilizando qualquer juízo que o TC possa formular sobre o mesmo.

Ao abrigo do princípio do contraditório, o IGFSS através do ofício n.º 8419, de 11 de Junho, inserto no Volume III – Anexos, sobre esta matéria refere o seguinte:

“... é do conhecimento do Tribunal de Contas que as referidas operações de consolidação integram procedimentos que contêm nomeadamente a identificação das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social a incluir no perímetro de consolidação, o Plano de Contas, princípios contabilísticos e critérios de valorimetria, conciliação dos saldos das contas e eliminação das operações entre as ISSSS, definição do método de consolidação. O Diário-Razão-Consolidação evidencia o agregado das Instituições, os movimentos de consolidação e a informação referente às demonstrações financeiras consolidadas. Os movimentos de consolidação são suportados por verbetes de consolidação, os quais foram remetidos ao tribunal de Contas.”

O exposto nada adianta quanto ao problema em questão, pois na realidade, tem de se manter a crítica de que, ao subsistir a coexistência de dois tipos de ajustamentos e regularizações, parte dos quais

vertidos em documentos de suporte (ou sejam os referidos verbetes de consolidação), e outra parte sem qualquer suporte documental, todo o processo fica afectado em termos de transparência, não permitindo, nomeadamente, que o TC possa formular um juízo sobre as operações de consolidação.

No que respeita aos movimentos consubstanciados em verbetes de lançamento o quadro seguinte evidencia, em síntese, por grandes massas patrimoniais, os valores agregados constantes do “Diário-Razão Consolidação”, os ajustamentos e regularizações consubstanciados em verbetes de lançamento, tendo como resultante os valores apurados nas demonstrações financeiras consolidadas:

Quadro XII.23 – Ajustamentos Formalizados por Verbetes de Lançamento

(em milhares de contos)

RUBRICAS	VALORES AGREGADOS	DÉBITOS	CRÉDITOS	VALORES CONSOLIDADOS
Activo	902.021,0	-	11.127,2	890.893,8
Passivo	608.865,1	474.538,9	-	134.326,2
Situação Líquida:	293.155,9	4.179.605,5	4.643.017,2	756567,6
Reservas	246.683,1	18.485,4	516.617,8	744.815,5
Resultados Transitados	37.530,4	37.530,4		0,0
Resultados Líquidos	8.942,4	4.123.589,7	4.126.399,4	11.752,1
TOTAIS	0,0	4.654.144,4	4.654.144,4	0,0

Fonte: CSS00

Sobre os movimentos contabilísticos específicos do processo de consolidação sintetizados no quadro anterior, deve observar-se o seguinte:

- ◆ O “software” utilizado implica, no que se refere aos movimentos da rubrica “Compensação financeira” um empolamento a débito e a crédito que afecta os valores apresentados no quadro anterior pela rubrica “Resultados líquidos”;
- ◆ Como vem sendo norma, o movimento contabilístico relativamente mais significativo nesta fase consiste na transferência do saldo da rubrica do Passivo “IGF – Contribuições e Adicionais”¹, resultante da agregação de valores das instituições que integram o universo de consolidação, para a rubrica “Reserva Geral do Sistema”, movimento que, em 2000 foi de cerca de 462,3 milhões de contos;
- ◆ Os restantes movimentos são também de natureza recorrente, com excepção da transferência da conta do activo “Contribuintes-outros” para débito da conta “IGF – C/contribuições e adicionais”, no valor de 2,6 milhões de contos, correspondente a um erro contabilístico detectado na conta do ex-Serviço Sub-regional de Castelo Branco e regularizado desta forma em sede de consolidação, (de acordo com a informação obtida junto do IGFSS, a necessária regularização em termos de conta parcelar teria ocorrido no exercício de 2001).

¹ 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.



12.4.2 – Activo, Passivo e Situação Líquida

No que se refere aos Balanços do período 1998/00, evidencia-se no quadro XII.24 os valores contabilísticos do Activo (líquido), do Passivo e Situação Líquida:

Quadro XII.24 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1998/00

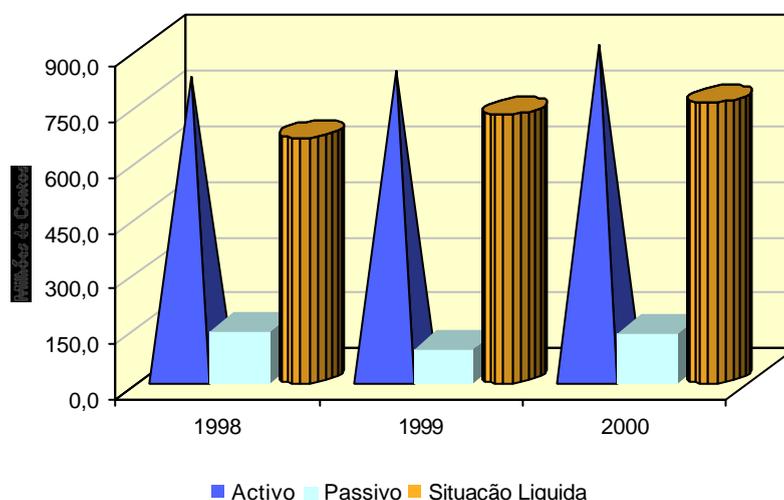
(em milhares de contos)

Rubricas	1998	1999	2000	1998/99		1999/00	
				V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Activo	802.045,3	817.184,8	890.893,8	15.139,5	1,9	73.709,0	9,0
Passivo	139.797,4	91.410,4	134.326,2	(48.387,0)	(34,6)	42.915,8	46,9
Situação Líquida	662.247,9	725.774,4	756.567,6	63.526,5	9,6	30.793,2	4,2

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

O gráfico XII.17 explicita os valores constantes do quadro anterior:

Gráfico XII.7 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1998/00



No que concerne ao **Activo** (líquido) no período de 1999/00, verificou-se um crescimento significativo quando em comparação com o período anterior, isto é, mais 9,0% em termos relativos, correspondendo em termos absolutos a 73,7 milhões de contos.

O mesmo aconteceu com o **Passivo**, pois este cresceu cerca de 47%, correspondente a uma variação absoluta de 42,9 milhões de contos, em função do aumento das responsabilidades financeiras do sistema, assumindo um valor próximo do verificado em 1998.

Como reflexo do significativo aumento do Activo no período em análise, a **Situação Líquida** cresceu 4,2%, isto é cerca de 30,8 milhões de contos, enquanto que em 1999 o seu crescimento se tinha devido ao decréscimo do Passivo.

Conforme tem vindo a ser referido em anteriores Pareceres, deve ter-se em consideração no que concerne à leitura dos Balanços consolidados da Segurança Social que, da aplicação das regras contabilísticas assumidas pelo sistema, no que diz respeito à dívida de contribuintes relevada no Activo e na Situação Líquida na rubrica Reserva Geral do Sistema, encontram-se sobreavaliadas na correspondência directa da dívida possivelmente incobrável que constitui uma parte do saldo da rubrica “IGF C/Contribuintes e Adicionais” (transferido para a RGS na fase de consolidação), facto este que tem vindo a afectar sucessivamente a transparência das demonstrações financeiras.

12.4.2.1 – Composição do Activo

O quadro XII.25 apresenta a estrutura do Activo, com respeito ao Balanço de 2000:

Quadro XII.25 – Principais Rubricas do Activo

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas	Activo bruto	Provisões	Amortizações	Activo líquido	%	
Disponibilidades	228.715,9			228.715,9	25,7	
Créditos a curto prazo	604.580,3			604.580,3	67,9	
Existências	116,4			116,4	0,0	
Créditos a médio e longo prazo	127,4			127,4	0,0	
Imobilizações financeiras	5.279,2	70,3		5.208,9	0,6	
Imobilizações corpóreas	76.024,9		30.412,6	45.612,3	5,1	
Imobilizações incorpóreas	128,1		55,4	72,7	0,0	
Imobilizações em curso	4.961,4			4.961,4	0,5	
Custos antecipados	1.498,5			1.498,5	0,2	
Totais	PTE	921.432,1	70,3	30.468,0	890.893,8	100,0
	€	4.596.083,9	350,6	151.973,7	4.443.759,5	

Fonte: CSS/00

Deve referir-se que, ao longo dos últimos anos e em termos estruturais, o Activo não tem vindo a sofrer alterações significativas, pois, em 2000, a rubrica “Créditos a curto prazo”, com destaque para as dívidas de contribuintes, continua a constituir a componente mais importante do Activo, representando, em termos absolutos, cerca de 604,6 milhões de contos, ou seja 67,9%, quando em comparação com o Activo (líquido), que se cifrava em 890,9 milhões de contos.

Seguem-se as “Disponibilidades e as “Imobilizações Corpóreas” (líquidas de amortizações) com respectivamente, 228,7 milhões de contos e 45,6 milhões de contos, traduzindo, em termos relativos, respectivamente, cerca de 25,7% e 5,1%, do total do Activo (líquido), enquanto as contas remanescentes do mesmo Activo, atingem no seu conjunto cerca de 12 milhões de contos.

O quadro XII26 evidencia a evolução das diversas componentes que interagem na composição do Activo (líquido) no triénio 1998/00:



Tribunal de Contas

Quadro XII.26 – Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1998/00

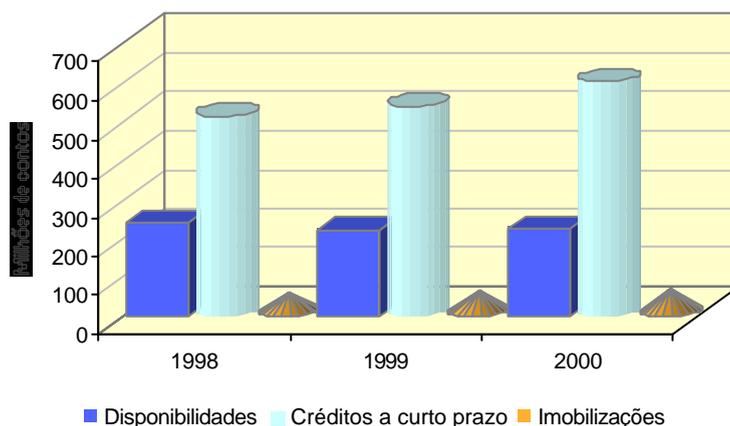
(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		1998	1999	2000	1998/99		1999/00	
					V. Absoluta	%	V. Absoluta	%
Activo	€	4.000.585,1	4.076.100,6	4.443.759,5	75.515,5		367.658,9	
	PTE	802.045,3	817.184,8	890.893,8	15.139,5	1,9	73.709,0	9,0
Disponibilidades		242.128,2	225.434,5	228.715,9	(16.693,7)	(6,9)	3.281,4	1,4
Créditos a curto prazo		515.522,7	540.569,5	604.580,3	25.046,8	4,9	64.010,8	11,8
Existências		134,7	170,5	116,4	35,8	26,6	(54,1)	(31,7)
Créditos a médio e longo prazos		134,0	128,8	127,4	(5,2)	(3,9)	(1,4)	(1,0)
Imobilizações financeiras		3.441,3	3.507,9	5.208,9	66,6	1,9	1.701,0	48,4
Imobilizações corpóreas		34.392,7	41.571,7	45.612,3	7.179,0	20,9	4.040,6	9,7
Imobilizações incorpóreas		0,0	0,5	72,7	0,5	0,0	72,2	14.440,0
Imobilizações em curso		5.060,5	3.593,6	4.961,4	(1.466,9)	(29,0)	1.367,8	38,0
Custos antecipados		1.231,2	2.207,8	1.498,5	976,6	79,3	(709,3)	(32,1)

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

A imagem gráfica seguinte reflecte e compara as rubricas “Créditos a curto prazo”, “Disponibilidades” e o conjunto de componentes que integram a rubrica “Imobilizações” no que se refere ao mesmo período:

Gráfico XII 8 – Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1998/00



Em 2000, o significativo aumento do Activo (líquido), 73,7 milhões de contos, tem a sua explicação principal no facto de a rubrica “Créditos a curto prazo” ter crescido em termos absolutos 64,0 milhões de contos, ou seja 11,8%, seguindo-se a grande distância as contas “Imobilizações corpóreas” (4,0 milhões de contos), as disponibilidades no seu conjunto (3,3 milhões de contos), “Imobilizações financeiras” (1,7 milhões de contos) e “Imobilizações em curso” (1,4 milhões de contos).

Em comparação no período transacto a evolução tinha sido paralela apenas no que se refere aos “Créditos a curto prazo” (mas apenas com um aumento de 25,0 milhões de contos) e quanto ao imobilizado corpóreo.

12.4.2.2 – Composição do Passivo

O quadro XII.27 expressa a evolução do Passivo no triénio 1998/00, compreendendo a desagregação da rubrica “Débitos de curto prazo” e a conta “Proveitos antecipados”, adoptando-se uma hierarquização em função dos valores registados no ano de 2000:

Quadro XII.27 – Evolução das Principais Rubricas do Passivo – 1998/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		1998	1999	2000	1998/99		1999/00	
					V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Totais	€	697.306,0	455.953,1	670.016,3	(241.352,8)		214.063,1	
	PTE	139.797,3	91.410,4	134.326,2	(48.386,9)	(34,6)	42.915,8	46,9
	Cred. P/financ – Org. estrangeiros	39.108,7	10.675,3	38.081,7	(28.433,4)	(72,7)	27.406,4	256,7
	Contribuintes-Saldos Credores	17.979,7	16.167,9	18.360,5	(1.811,8)	(10,1)	2.192,6	13,5
	Prestações Sociais a Pagar	16.152,3	12.887,3	14.407,0	(3.265,0)	(20,2)	1.519,7	11,7
	Cred. p/ financ. e compartic. - Outros	15.019,1	2.956,0	11.266,1	(12.063,1)	(80,3)	8.310,1	281,1
	Trans.-Dot. orç. -Form. Profissional	9.034,6	769,7	9.607,5	(8.264,9)	(91,5)	8.837,8	1.148,2
	Investimentos a pagar	9.191,4	9.164,1	8.968,2	(27,3)	(0,3)	(195,9)	(2,1)
	Outros credores	6.501,5	13.530,2	8.196,5	7.028,7	108,1	(5.333,7)	(39,4)
	Prestações em prescrição	5.432,9	5.819,3	6.804,9	386,4	7,1	985,6	16,9
	Trans.-Dot. orç. - Outros sectores	10.980,0	7.308,0	4.107,0	(3.672,0)	(33,4)	(3.201,0)	(43,8)
	Prov. antecipados –Rec antecipadas	192,0	159,3	308,7	(32,7)	(17,0)	149,4	93,8
	Outros	10.205,1	11.973,3	14.218,1	1.768,2	17,3	2.244,8	18,7

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

Em contraste com o período de 1998/99, de 1999 para 2000, a maior parte das componentes do Passivo registou um aumento mais ou menos significativo, com excepção das rubricas “Outros credores”, “Transferências-Dotações orçamentais-Outros sectores” e “Investimentos a pagar”.

As contas que mais influenciaram o acréscimo de responsabilidades evidenciadas no passivo do sistema foram as seguintes:

- ◆ “Credores p/financiamentos e participações - Organismos estrangeiros”, rubrica que, em 2000, apresenta o montante mais elevado de todas as componentes do Passivo, aumentou, em relação a 1999, cerca de 27,4 milhões de contos, ou seja 256,7% (contra um decréscimo verificado de 1998 para 1999 de 28,4 milhões de contos). Deve referir-se que esta rubrica diz respeito a transferências de origem externa, que, no final do exercício em análise, não tinham sido utilizadas;



Tribunal de Contas

- ◆ “*Credores p/ financiamento e participações – Outros*”, rubrica que diz igualmente respeito a saldos ainda não utilizados, mas afectos a projectos de solidariedade, registou um acréscimo, em 2000, de 8,3 milhões de contos relativamente ao ano imediatamente anterior, ou seja, mais 281,1%. No período transacto tinha havido um decréscimo de 12,1 milhões de contos;
- ◆ “*Transferências - Dotação orçamental – Outros Sectores – para financiamento de despesas de capital - Acções de formação Profissional*”, registou em 2000 um crescimento de 8,8 milhões de contos, traduzindo um aumento relativo de grande expressão (1.148,2%). De 1998 para 1999 tinha havido uma diminuição de saldo de 8,3 milhões de contos. O valor desta rubrica representa valores processados no exercício e que se encontram por pagar no final do mesmo, referente a acções de formação profissional co-financiadas pelo OE, OSS e FSE;
- ◆ Finalmente, podem destacar-se ainda, as rubricas “*Contribuintes saldos credores*”, “*Prestações sociais a pagar*” e “*Prestações em prescrição*” com acréscimos absolutos de, respectivamente, 2,2 milhões de contos, 1,5 milhões de contos e 1,0 milhões de contos, o que significou um aumento relativo, respectivamente, de cerca 13,5%, 11,7% e 16,9%, relativamente às responsabilidades relevadas no exercício anterior.

Como atrás se referiu, ocorreram excepções ao aumento generalizado dos saldos das contas do passivo, como segue:

- ◆ “*Outros credores*”, onde se verificou um decréscimo de 5,3 milhões de contos, foi influenciada, tanto em 1999 como em 2000, pelo facto de ter sido nesta conta que têm vindo a ser relevadas as movimentações relativas aos saldos em dívida das linhas de crédito incorridas para prover a adiantamentos por conta de valores a receber por parte de organismos estrangeiros. Assim, em 2000, regista-se o efeito conjugado da liquidação de cerca de 8,0 milhões de contos, tendo por contrapartida a inscrição de uma outra linha de crédito associada ao Programa Integrar, no montante aproximado de 2,6 milhões de contos.
- ◆ Deve referir-se que existindo no PCCISS a conta “*2.17.19 – Outros empréstimos obtidos*” afigura-se como mais correcto que este saldo deveria ser relevado nesta conta e não em “*Outros credores*”;
- ◆ “*Transferências-Dotações orçamentais-Outros sectores*”, em que se registou um decréscimo de 3,2 milhões de contos, ou seja (-) 43,8%. Esta conta representa as participações processadas a instituições não integradas no sector da segurança social no final do ano e que ainda não tinham sido transferidas;
- ◆ Também decresceu o saldo da conta “*Investimentos a pagar*”, mas de pouco relevo, em paralelo com o período anterior, situando-se o respectivo saldo à volta dos 9,0 milhões de contos nos três anos em análise.

12.4.2.3 – Composição da Situação Líquida

O quadro XII.28 reflecte a evolução e composição da Situação Líquida no triénio 1998/00, tendo em consideração as rubricas relativas a reservas e resultados líquidos:

Quadro XII.28 – Evolução da Situação Líquida pelas Principais Rubricas e Grupos Patrimoniais – 1998/00

(em milhares de contos; milhares de euros)

Rubricas	1998	1999	2000	1998/99		1999/00		
				V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	
Reservas	637.432,7	684.950,2	744.815,5	47.517,5	7,5	59.865,3	8,7	
Reserva geral do sistema	581.943,0	628.708,4	686.047,1	46.765,4	8,0	57.338,7	9,1	
Reservas especiais	26.776,9	27.529,0	30.130,0	752,1	2,8	2.601,0	9,4	
Res. p/extinção de emprest.-Lei 2092	252,0	252,0	252,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Reservas matemáticas	28.460,8	28.460,8	28.386,4	0,0	0,0	(74,4)	(0,2)	
Resultados líquidos	24.815,2	40.824,1	11.752,1	16.008,9	64,5	(29.072,0)	(71,2)	
Resultados correntes do exercício	122.558,8	138.328,2	108.722,6	15.769,4	12,9	(29.605,6)	(21,4)	
Resultados extraordinários do exerc.	2.481,0	1.772,2	2.562,9	(708,8)	(28,6)	790,7	44,6	
Resultados do exercício anterior	(100.224,6)	(99.276,3)	(99.533,4)	948,3	(0,9)	(257,1)	(0,2)	
Totais	PTE	662.247,9	725.774,3	756.567,6	63.526,4	9,6	30.793,3	4,2
	€	3.303.278,6	3.620.146,9	3.773.743,3	316.868,3		153.596,3	

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

A “Situação Líquida” tem vindo a denotar tendência de crescimento no período em análise, dado que registou, em 2000, um aumento de cerca de 30,8 milhões de contos, ou seja, cerca de metade do verificado de 1998 para 1999 (63,3 milhões de contos). A variação ocorrida em 2000 resulta essencialmente do reforço da “Reserva Geral do Sistema”, em cerca de 57,3 milhões de contos, contrabalançado, no entanto, pela quebra verificada nos Resultados correntes, em cerca de (-)29,6 milhões de contos.

Deve recordar-se, conforme tem vindo a ser defendido em sucessivos Pareceres, que a evolução dos resultados líquidos deveria ser vista em conjunto com a designada “Aplicação de resultados”, parte integrante da DRL e que decorre da “imputação antecipada de resultados” de certas actividades, os quais são expurgados dos resultados líquidos tal como são evidenciados nas demonstrações financeiras, inserindo-se nas práticas e procedimentos contabilísticos que têm vindo a ser adoptadas (ver ponto 12.4.10, específico sobre a DRL).

12.4.3 – Disponibilidades

No quadro XII.29 apresenta-se a decomposição e evolução das disponibilidades no triénio 1998/00:



Quadro XII.29 – Evolução das Principais Rubricas de Disponibilidades – 1998/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas	1998	1999	2000	1998/99		1999/00		
				V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	
Caixa	442,3	157,5	250,3	(284,8)	(64,4)	92,8	58,9	
Depósitos à ordem	67.734,1	43.392,7	21.118,9	(24.341,4)	(35,9)	(22.273,8)	(51,3)	
Depósitos a prazo	70.603,3	64.792,6	114.570,3	(5.810,7)	(8,2)	49.777,7	76,8	
Títulos negociáveis	102.543,2	115.785,5	91.683,0	13.242,3	12,9	(24.102,5)	(20,8)	
Contribuições e adicionais	805,3	1.306,2	1.093,5	500,9	62,2	(212,7)	(16,2)	
Totais	PTE	242.128,2	225.434,5	228.716,0	(16.693,7)	(6,9)	3.281,5	1,4
	€	1.207.730,4	1.124.462,5	1.140.830,6	(83.267,8)		16.368,1	

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

Dos elementos constantes no quadro anterior pode retirar-se a seguinte leitura:

- ◆ As disponibilidades totais do sistema registaram, em 2000, um ligeiro crescimento, quer em termos absolutos (3,3 milhões de contos), quer em termos relativos (1,4%), em contraste com o exercício anterior, no qual se tinha verificado uma quebra relativamente superior, (-) 16,7 milhões de contos;
- ◆ De 1999 para 2000 a evolução acima referenciada tem subjacente a alteração na composição das disponibilidades detidas pelo sistema, por via do aumento dos “Depósitos a prazo” em quase 50,0 milhões de contos, contrariado pela evolução negativa das componentes “Depósitos à ordem” (22,3 milhões de contos) e “Títulos negociáveis” (menos 24,1 milhões de contos).

O quadro XII.30 espelha, no que se refere ao exercício ora em análise, a desagregação das disponibilidades financeiras por instituições:

Quadro XII.30 – Distribuição das Disponibilidades por Instituições

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Instituições \ Rubricas	Caixa	Depósitos à Ordem	Depósitos a Prazo	Títulos Negociáveis	Contribuições e Adicionais a Depositar	Totais	
	CRSS Norte	15,4	1.392,3			686,0	2.093,7,0
CRSS Centro	10,1	1.585,5			72,5	1.668,1	
CRSS LVTejo	10,0	5.465,2			79,4	5.554,6	
CRSS Alentejo	7,2	475,9			255,6	738,7	
CRSS Algarve	4,7	553,8				558,5	
IGFSS	137,3	1.173,8	110.614,3	91.608,4		203.533,8	
RAA	40,4	1.543,2				1.583,6	
RAM	14,9	6.852,5				6.867,4	
Outras	10,3	2.076,7	3.956,0	74,6		6.117,6	
Totais	PTE	250,3	21.118,9	114.570,3	91.683,0	1.093,5	228.716,0
	€	1.248,5	105.340,6	571.474,2	457.312,9	5.454,4	1.140.830,6

Fonte: IGFSS

Sendo da responsabilidade do IGFSS a gestão e abastecimento financeiro do sistema, este instituto continua a ser o principal titular da liquidez do sistema em termos de disponibilidades financeiras, isto é, cerca de 89,0%, proporção esta um pouco superior à verificada no ano transacto, 88,6%.

Assim, como se pode observar no quadro anterior, em 2000, as disponibilidades financeiras detidas pelo IGFSS, estavam ordenadas como segue: “Depósitos a prazo” com cerca de 110,6 milhões de contos, “Títulos negociáveis”, 91,6 milhões de contos, “Depósitos à ordem”, no montante de 1,2 milhões de contos, e por fim na rubrica “Caixa” um valor na ordem dos 137,3 milhares de contos, valor este bastante superior ao verificado no ano transacto. Por outro lado, registou-se um acréscimo nos depósitos a prazo em detrimento dos depósitos à ordem e títulos negociáveis.

A conta “Títulos negociáveis” representava em 2000, 40,1% do total das disponibilidades financeiras de curto prazo do sistema (51,4% em 1999), distribuindo-se no final de 1999 e 2000, pelas seguintes aplicações no que respeita ao IGFSS:

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Aplicações	1999	2000
Obrigações do Tesouro	86.811,3	82.718,4
Certificados de Depósito	19.650,0	8.890,0
Outros títulos	9.250,0	0,0
Total	PTE	115.711,3
	€	577.165,5
		91.608,4
		456.940,8

Fonte: IGFSS



Tribunal de Contas

Quanto à conta "Caixa", apresentava uma expressão relativamente excessiva em função dos saldos apresentados pela RA dos Açores, a qual deu azo a que, nos Pareceres de 1997, 1998 e 1999, o TC tenha levantado o problema. Assim, os saldos em questão eram da ordem dos 350 a 400 mil contos, situação que, tendo sido corrigida, constitui facto indiciador da tomada de medidas tendentes ao acatamento das observações e recomendações do Tribunal de Contas.

Apesar da minimização deste problema, os saldos de caixa da conta consolidada registaram um acréscimo de 1999 para 2000, mas neste caso imputável ao saldo apresentado no Balanço do IGFSS, dado que inclui o valor de 137,3 milhares de contos, referido a cheques entrados na tesouraria no dia 31/12/2000 e que não deram entrada no sistema bancário.

12.4.4 – Créditos a curto prazo

Este agregado, como atrás foi referido, no Balanço de 2000 representava 67,9% do Activo líquido do sistema (vide ponto 12.4.3.1), tendo atingido 604,6 milhões de contos (líquido de provisões), registando um acréscimo relativo em relação a 1999 de 11,8%, ou seja, em termos absolutos, mais cerca de 64 milhões de contos, mais do dobro do verificado no ano transacto.

O quadro seguinte evidencia o cotejo da rubrica em análise com o Activo Bruto:

(em milhares de contos)

Anos	Créditos de curto prazo/ /Total do activo bruto	%
2000	<u>604.580,3</u> 921.432,2	65,6
1999	<u>540.569,5</u> 843.298,6	64,1
1998	<u>515.522,7</u> 824.087,7	62,6

Como se constata no quadro anterior os créditos a curto prazo, quando balanceados com o Activo Bruto, têm vindo a ganhar uma proporção crescente, denotando, assim, um aumento relativamente mais acentuado dos saldos em débito ao sistema, cuja natureza irá sendo esclarecida ao longo do presente Parecer. Devido à reduzida expressão das amortizações e provisões, esta proporção pouco difere se os créditos de curto prazo forem comparados com o Activo líquido.

O quadro XII.31 desagrega os créditos de curto prazo pelos valores referentes aos créditos sobre contribuintes e outros tipos de dívida ao sistema:

Quadro XII.31 – Evolução dos Créditos sobre Contribuintes e Relativos a Outros Devedores

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Dívidas		1998	1999	2000	Variação 1998/99	Variação 1999/00
Contribuintes		425.666,6	442.811,6	458.888,8	4,0%	3,6%
Devedores		89.856,1	97.757,9	145.691,5	8,8%	49,0%
Totais	PTE	515.522,7	540.569,5	604.580,3	4,9%	11,8%
	€	2.571.416,4	2.696.349,3	3.015.633,8		

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

Do quadro anterior ressalta a importância das dívidas de contribuintes, que em 2000 representavam 458,9 milhões de contos, ou seja, 75,9% do total dos créditos a curto prazo, bem como um crescimento continuado das dívidas ao sistema, na sua globalidade.

Mas enquanto a dívida de contribuintes apresentou, no período em análise, uma evolução moderada, registre-se como facto mais notável que as restantes dívidas sofreram, de 1999 para 2000, um aumento significativo, ou seja, 49%, que, em termos absolutos significou um acréscimo de 47,9 milhões de contos.

De qualquer forma, estes temas serão desenvolvidos posteriormente em capítulos autónomos (vide pontos 12.10 e 12.11).

12.4.5 – Créditos a médio e longo prazos

Como se pode observar no quadro XII.32 o conjunto de rubricas que integram os Créditos a médio e longo prazos têm uma expressão muito pouco significativa quando comparado com o total do Activo, e com tendência para a diminuição em termos relativos. Sendo o IGFSS o principal detentor desta componente, que engloba as rubricas “Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092” e “Outros empréstimos concedidos”, pode referir-se o seguinte:

Quadro XII.32 – Evolução dos Créditos a Médio e Longo Prazos – 1998/00

(em milhares de contos; milhares de euros)

Rubricas		1998	1999	2000	Variação 1998/99	Variação 1999/00
Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092		8,1	5,1	3,7	(37,0%)	(27,4%)
Outros empréstimos concedidos		125,9	123,7	123,7	(1,7%)	0,0%
Totais	PTE	134,0	128,8	127,4	(3,9%)	(1,0%)
	€	668,4	642,5	635,5		

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00



Tribunal de Contas

Relativamente à rubrica “Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092”, há a registar uma ligeira diminuição desta no período em análise; assim, verificou-se um decréscimo de (-) 37% e de (-) 27,4%, respectivamente em 1999 e 2000.

Quanto à rubrica “Outros empréstimos concedidos” que não apresentou qualquer alteração nos exercícios de 1999 e 2000, deve referir-se que a maior parte do seu saldo diz respeito a um empréstimo concedido no ano de 1997, à Fundação Abreu Callado, no montante de 80,0 mil contos, existindo ainda, por outro lado, um subsídio reembolsável à mesma Fundação e no mesmo valor atribuído em 1995 inscrito na rubrica “Outros Devedores”, (ver ponto 12.11). Ao empréstimo em questão estava, no final de 2000, associado um saldo de 8,9 milhares de contos na rubrica “Devedores por rendimentos e amortizações”, relativos a juros processados.

Questionada a Fundação em causa, esta confirmou os saldos supracitados.

12.4.6 – Imobilizações financeiras

O quadro XII.33 evidencia, consoante os Balanços de 1998 a 2000, a evolução do desenvolvimento dos valores em questão:

Quadro XII.33 – Evolução dos Créditos a Médio e Longo Prazos – 1998/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas		1998	1999	2000	Varição 1998/99	Varição 1999/00
Obrigações e Outros Títulos		3.504,6	3.570,6	5.271,6	1,9%	47,6%
Outras Imobilizações		7,7	7,7	7,7	0,0%	0,0%
Totais	PTE	3.512,3	3.578,3	5.279,3	1,9%	47,5%
	€	17.519,3	17.848,5	26.333,0		

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

A instituição detentora da maior parte destes activos é o IGFSS, com 4,0 milhões de contos, mas, considerando a qualidade deste organismo como entidade gestora dos títulos detidos pelo Fundo Especial de Segurança Social da Banca dos Casinos, no valor de 1,2 milhões de contos, então pode afirmar-se que o IGFSS controla, directa ou indirectamente, a sua quase totalidade.

Como se pode observar, em 2000 verificou-se um acréscimo significativo da rubrica “Obrigações e outros Títulos”, ou seja, um aumento de 47,6%, o qual, em termos absolutos significou um crescimento de cerca de 1,7 milhões de contos, que se decompõe por espécie de títulos da seguinte forma:

Quadro XII.34 – Variação da carteira de títulos de 1999 a 2000

(em contos)

Obrigações e outros títulos	1999	2000	Varição
Títulos do Estado	118.424	112.520	(5.904)
Obrigações de empresas sem garantia do Estado	45.832	45.832	0
Acções	1.319.903	2.955.541	1.635.638
Títulos de participação	899.155	899.155	0
Aplicações financeiras	1.187.301	1.258.539	71.238
Totais	3.570.615	5.271.587	1.700.972

Fonte: IGSSS

O acréscimo da carteira de títulos em 2000, foi praticamente imputável à aquisição de acções por via de dação em pagamento e conversão de créditos em capital, contabilizadas pelo custo contabilístico, que se discriminam como segue:

Quadro XII.35 – Aquisição de Acções em 2000

(em contos)

Empresas	Valores
TEVIZ - Têxtil de Vizela, SA	1.205.598
CUCA, SA	424.422
Buciqueira, SA	3.616
SIUP	2.002
Totais	1.635.638

Fonte: IGSSS

Deve referir-se que a natureza das participações envolvidas parece indiciar que o valor inscrito nas contas não tem correspondência com os valores de mercado que lhes podem ser imputados, que conduziria necessariamente à criação de um adequado provisionamento, (de acordo com os princípios de contabilísticos geralmente aceites). Segundo informação do próprio organismo, “A política Contabilística do IGSSS não contemplava a criação de provisões para depreciação de valores de títulos”.

12.4.7 – Outras Imobilizações

O quadro XII.36 apresenta e desenvolve as restantes rubricas do activo imobilizado no exercício de 2000:



Quadro XII.36 – Outras Imobilizações

(em milhares de contos; em milhares de euros)

RUBRICAS	Activo Bruto	%	Amort./Reint.	Activo Líquido	
Imobilizações corpóreas	76.024,9	92,0	30.412,6	45.612,3	
Terrenos e recursos naturais	1.083,9	1,3	0,0	1.083,9	
Edifícios e outras construções	31.654,4	38,3	2.827,3	28.827,1	
Material de Transporte	2.420,1	2,9	1.888,9	531,2	
Equipamento adm. soc. mob. diverso	40.557,1	49,1	25.576,7	14.980,4	
Outras imobilizações corpóreas	309,4	0,4	119,7	189,7	
Imobilizações incorpóreas	128,1	0,2	55,4	72,7	
Imobilizações em curso	4.961,3	6,0	0,0	4.961,3	
Obras em curso	4.870,5	5,9	0,0	4.870,5	
Imobilizações, c/adiantamentos	90,8	0,1	0,0	90,8	
Custos antecipados	1.498,5	1,8	0,0	1.498,5	
Despesas antecipadas	10,1	0,0	0,0	10,1	
Custos plurienais	1.488,4	1,8	0,0	1.488,4	
TOTAIS	PTE	82.612,8	100,0	30.468,0	52.144,8
	€	412.070,9		151.973,7	260.097,2

Fonte: CSS/00

Como vem sendo habitual os equipamentos administrativos têm vindo a representar e representavam também em 2000, a parcela mais significativa (49,6%) do imobilizado em questão, correspondendo, em valores absolutos, a 40,6 milhões de contos.

Recorrentemente, seguem-se, em termos de valores contabilísticos, um conjunto de rubricas que se podem considerar como o património imobiliário do sistema, ou seja, as contas “Terrenos e recursos naturais” e “Edifícios e outras construções”, (sem incluir a rubrica “Obras em curso”), cuja agregação implica um valor bruto de cerca de 32,7 milhões de contos.

Como tem vindo a ser referido em anteriores Pareceres, o património imobiliário da segurança social encontra-se presumivelmente subavaliado em termos contabilísticos, pelo que, no mínimo, deveria figurar em nota anexa ao Balanço a indicação dos valores actualizados deste imobilizado.

O quadro XII.37 reflecte a evolução havida nas rubricas ora em análise (em valor líquido de amortizações e provisões), no período 1998/00:

Quadro XII.37 – Evolução no Triénio 1998/00 da Rubrica “Imobilizações”

(em milhares de contos; em milhares de euros)

RUBRICAS	1998	1999	2000	1998/99		1999/00		
				V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	
Imobilizações corpóreas	34.392,7	41.571,7	45.612,2	7.179,0	20,9	4.040,5	9,7	
Terrenos e recursos naturais	846,8	852,4	1.083,9	5,6	0,7	231,5	27,2	
Edifícios e outras construções	23.597,2	25.920,4	28.827,1	2.323,2	9,8	2.906,7	11,2	
Material de transporte	663,3	690,8	531,2	27,5	4,1	(159,6)	(23,1)	
Equipamento adm. soc. mob. div.	9.147,8	13.936,8	14.980,4	4.789,0	52,4	1.043,6	7,5	
Outras imobilizações corpóreas	137,6	171,3	189,6	33,7	24,5	18,3	10,7	
Imobilizações incorpóreas	0,0	0,5	72,7	0,5	100,0	72,2	14.440,0	
Imobilizações em curso	5.060,5	3.593,6	4.961,3	(1.466,9)	(29,0)	1.247,5	38,1	
Obras em curso	4.723,4	3.382,6	4.870,5	(1.340,8)	(28,4)	1.367,7	44,0	
Imobilizações, c/adiantamentos	337,1	211,0	90,8	(126,1)	(37,4)	(120,2)	(57,0)	
Custos antecipados	1.231,2	2.207,8	1.498,5	976,6	79,3	(709,3)	(32,1)	
Despesas antecipadas	2,8	5,3	10,1	2,5	89,3	4,8	90,6	
Custos plurienais	1.228,4	2.202,5	1.488,4	974,1	79,3	(714,1)	(32,4)	
TOTAIS	PTE	40.684,4	47.373,6	52.144,7	6.689,2	16,4	4.771,1	10,1
	€	202.932,9	236.298,5	260.096,6	33.365,6		23.798,1	

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

Com referência ao quadro anterior, pode observar-se o seguinte:

- ◆ Ao longo do triénio constata-se uma tendência para o crescimento deste conjunto de rubricas, embora denotando um certo abrandamento em termos relativos de 1999 para 2000 (10,1%), dado que, no período 1998/99, o respectivo aumento tinha sido de 16,4%;
- ◆ Esta variação é explicada essencialmente pelo aumento das rubricas “Edifícios e outras construções” (2,9 milhões de contos), “Equipamento adm. soc. mob. div.” (1 milhão de contos) e “Obras em curso” (1,4 milhões de contos);
- ◆ Inversamente, mas não suficientes para contrariar decisivamente a referida tendência de crescimento, variaram as rubricas “Material de transporte”, “Imobilizações c/adiantamentos” e “Custos plurienais”, as quais, cumulativamente, decresceram cerca de 1 milhão de contos.

Deve comentar-se ainda, particularmente no que se refere aos imóveis, em obediência ao plano de contas em vigor em 2000, que continuam a não se distinguir os bens afectos à própria actividade dos investimentos financeiros¹.

¹ Independentemente de esta necessidade de informação poder ser satisfeita através de um adequado anexo às demonstrações financeiras, esta desagregação terá obrigatoriamente que ser posta em prática em 2002, com a introdução do POCISSSS.



Tribunal de Contas

Por outro lado, sobre a mesma matéria de enquadramento, deve salientar-se o facto de que, apesar da venda de imóveis que tem vindo a ser efectuada ao longo dos últimos anos (com transferência dos respectivos valores líquidos para o FEFSS), continuam a verificar-se acréscimos contabilísticos deste património, o qual, no período em análise, registou um incremento de valor de cerca de 2,9 milhões de contos.

12.4.8 – Reservas

As Reservas têm denotado comportamento crescente ao longo dos anos. O ano de 2000 não foge a essa regra e, assim, cresceram em termos absolutos 59,9 milhões de contos, ou seja, mais 8,7%, acréscimo que se enquadra nos padrões habituais (vide ponto 12.4.3.3).

Esta variação é praticamente justificada pelo incremento da rubrica “Reserva geral do sistema”, que, no período em análise, cresceu em termos absolutos 57,3 milhões de contos, o qual foi acompanhado, mas em proporções bastante mais modestas, pelo ligeiro acréscimo verificado no saldo da “Reservas especiais” (mais 2,6 milhões de contos).

12.4.8.1 – Reserva geral do sistema

Conforme decorre do PCISS, a rubrica “5.01 – Reserva geral do sistema”, expressa a situação líquida decorrente da actividade do sector, omitindo as reservas subordinadas a determinados fins e a componente “Resultados Líquidos”.

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

- a) Agregação dos saldos inscritos nas contas individuais dos organismos que consolidam;
- b) Saldo consolidado da rubrica do Passivo "IGF-C/Contribuições e Adicionais" nas mesmas contas individuais, o qual reflecte, de acordo com os princípios contabilísticos inerentes ao PCISS, o valor contabilístico dos saldos da dívida de contribuintes;
- c) Saldo agregado da conta "Transferências - Dotação orçamental - Sector da Segurança Social para financiamento de despesas de capital - PIDDAC", de modo a fazer repercutir na situação líquida o valor dos investimentos efectuados no exercício;
- d) Saldo consolidado de outras "regularizações de consolidação".

O quadro XII.38 expõe a decomposição atrás descrita, no período de 1998a 2000:

Quadro XII.38 – Evolução das Componentes da Reserva Geral do Sistema – 1998/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Designação	1998	1999	2000	Variações 1998/99		Variações 1999/00		
				Absoluta	%	Absoluta	%	
RGS - ISS	165.897,5	193.943,8	237.956,1	28.046,3	16,9	44.012,3	22,7	
IGF - C/Contribuições e Adicionais	428.650,8	448.586,4	462.293,9	19.935,6	4,7	13.707,5	3,1	
PIDDAC	(1.109,7)	(1.352,3)	(1.692,0)	(242,6)	(21,9)	(339,7)	(17,9)	
Outras Regularizações	(11.495,6)	(12.469,5)	(12.510,9)	(973,9)	(8,5)	(41,4)	(7,8)	
Totais	PTE	581.943,0	628.708,4	686.047,1	46.765,4	8,0	57.338,7	9,1
	€	2.902.719,4	3.135.984,3	3.421.988,5	233.264,8		286.004,2	

Fonte: Relatórios sobre a CSS de (1998 e 1999) e informação do IGSS (2000)

A rubrica “IGF-C/Contribuições e Adicionais”, principal componente destas reservas e que reflecte no seio do “capital” do sistema da segurança social a situação das dívidas de contribuintes, mas cujo valor efectivo depende do grau de cobrabilidade desta dívida de contribuintes que lhe está subjacente, contribuía para esta, em 2000, com 462,3 milhões de contos.

A integração dos saldos referentes à RGS dos balanços das instituições que constituem o universo do sistema de segurança social, apresentou, em 2000, um montante de cerca de 238 milhões de contos, traduzindo-se pela obtenção de resultados contabilísticos positivos desde 1997 e pela transferência da rubrica “Resultados transitados “ para a rubrica RGS-ISS.

12.4.8.2 – Reservas especiais

O valor contabilístico das “Reservas especiais”, era, no final de 2000, de cerca de 30,1 milhões de contos, registando, como vem sendo norma, ligeiros acréscimos em relação aos exercícios anteriores (vide ponto 12.4.2.3).

As situações integradas nesta rubrica não se revestem de homogeneidade e em parte não se enquadram verdadeiramente no conceito de reservas, derivando, as que se podem qualificar como tal, de situações herdadas do antigo sistema, constituindo-se, mesmo, estas, de modo geral, mais como fontes de responsabilidades reais e potenciais para o sistema¹.

12.4.8.3 – Reservas matemáticas

Conforme decorre do ponto 12.4.3.3, o valor destas reservas na CSS consolidada tem-se mantido praticamente estacionário, e o respectivo montante inscrito no Balanço em 2000, 28.386,4 milhares de contos, era totalmente imputável ao Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais. O

¹ Conforme desenvolvido em anteriores Pareceres, anteriormente a 1998.



Tribunal de Contas

Centro em questão, dotado de lei orgânica com efeitos a partir de 1 de Junho de 1999, sucedeu nas competências à extinta Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais¹.

Esta instituição foi objecto de uma auditoria por parte deste Tribunal² relativamente à gerência de 1999, a qual não teve qualquer referência no Parecer sobre a CSS/99, dado que o respectivo relatório não foi aprovado em tempo útil para tal. Na auditoria em questão foram detectadas diversas deficiências em termos de gestão e no que respeita ao respectivo controlo interno, as quais afectaram a fiabilidade das demonstrações financeiras relativas à referida gerência, conduzindo à emissão de um juízo desfavorável sobre as mesmas. Da mesma decorrem diversas constatações que se mantêm válidas em 2000.

Assim, no que respeita concretamente às **reservas matemáticas verificou-se a sua falta de reforço desde 1990, bem como se constatou que a contabilização das mesmas reservas, até 1989, não teve por base o adequado cálculo actuarial legalmente determinado**. Deve referir-se que, no quadro das leis em vigor (n.º 2 do art.º 30º do DL n.º 160/99, de 11 de Maio, e n.º 2 do art.º 4º do DL n.º 199/99, de 8 de Junho), deverá ser constituído um fundo de reserva que possa, actuarialmente, garantir os compromissos assumidos quanto à eventualidade de doença profissional.

Por outro lado, a lei consigna ao Centro para efeitos de cobertura dos riscos de doença profissional, 0,5% da Taxa Social Única, verificando-se que:

- ◆ A imputação deste proveito na contabilidade do Centro (independentemente de uma pequena parte, proveniente da Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários, ser cobrada directamente) é feita por estimativa, a partir da comunicação pelo IGFSS, no início (Janeiro ou Fevereiro) de cada ano (n) da relação dos montantes de contribuições cobradas no ano n-2, o que leva a que a execução do orçamento e respectiva prestação de contas se baseie em estimativas;
- ◆ Por sua vez o montante anualmente transferido pelo IGFSS não corresponde aos valores que são legalmente imputáveis ao Centro, pois tais transferências são efectuadas com base em previsões de despesas (orçamentos de tesouraria) e consequentes requisições de fundos (como aliás acontece em relação às restantes instituições do sistema), resultando, assim, diferenças, cujo valor fica em poder do IGFSS;
- ◆ Contabilisticamente, o CNPRP regista essas diferenças a débito da conta “IGF – Contribuições e adicionais”, tendo o respectivo saldo atingido, no final de 2000, 132,4 milhões de contos. Por outro lado, o CNPRP faz reflectir anualmente as receitas de contribuições que lhe são imputadas por lei nos resultados líquidos do exercício e, posteriormente, nos resultados transitados.

Assim verifica-se que, a par da não existência de um adequado Fundo de Reserva para garantir a eventualidade de riscos profissionais, a maior parte das receitas a isso consignadas têm estado a ser retidas no IGFSS. Este facto, que deriva da aplicação do princípio de unidade de tesouraria do sistema, que é precisamente centralizada no IGFSS, não prejudica a constituição do Fundo em questão,

¹ Apesar de prevista na Lei n.º 28/84 e confirmada pelos Decretos-Lei n.º 35/96, de 2 de Maio, e n.º 115/98, de 4 de Maio (Leis Orgânicas do Ministério do Trabalho e da Solidariedade), a referida transferência de competências só veio a concretizar-se através da publicação da respectiva Lei Orgânica, ou seja, o Decreto-Lei n.º 160/99, de 11 de Maio.

² Relatório n.º 57/01-2.ªS “Auditoria ao Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais”, publicado no site do TC, em www.tcontas.pt

devendo referir-se ainda que, no quadro legal actual, só ao excedente, apurado em relação às necessidades desse Fundo, poderá ser legalmente dado o destino que melhor for entendido no âmbito da boa execução do OSS como um todo.

Na situação presente, pode afirmar-se que os saldos constituídos no IGFSS têm contribuído para o financiamento do Sistema de Segurança Social e, nessa medida, para os saldos apurados em termos globais que têm sido canalizados para o IGFCSS (FEFSS).

A solução deste problema passa pela revisão actuarial dos valores contabilizados em reservas matemáticas de acordo com os critérios legalmente determinados e pela constituição de um adequado Fundo de Reserva que seja suficiente para a cobertura das responsabilidades a cargo do CNPRP.

No que respeita a este problema parece haver contradição em termos de interpretação da Lei entre o IGFSS e o CNPPRP, conforme decorre do que foi alegado pelos responsáveis destas instituições no âmbito do contraditório daquela auditoria, contradição que importa ser ultrapassada à luz do que se refere anteriormente.

12.4.9 – Demonstração de resultados líquidos

O quadro seguinte reflecte a evolução das rubricas incluídas na DRL quanto aos exercícios de 1998 a 2000:



Tribunal de Contas

Quadro XII.39 – Demonstração de Resultados Líquidos - 1998/00

(em milhares de contos)

Rubricas	1998		1999		2000		Evolução (%)	
	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%	1998/99	1999/00
Proveitos								
Correntes e financeiros								
Contribuições	1.484.610,9	73,9	1.610.008,5	73,8	1.758.078,9	73,1	8,4	9,2
Adicional ao IVA	78.000,0	3,9	80.000,0	3,7	87.000,0	3,6	2,6	8,8
Receitas financeiras	16.598,3	0,8	13.130,7	0,6	17.695,8	0,7	(20,9)	34,8
Prestação de serviços	1.325,0	0,1	1.404,1	0,1	1.447,4	0,1	6,0	3,1
Outros	8.264,9	0,4	6.765,7	0,3	8.680,8	0,4	(18,1)	28,3
Sub-totais	1.588.799,1	79,1	1.711.309,0	78,4	1.872.902,9	77,9	7,7	9,4
Transferências								
Do SPE	402.448,9	20,0	444.776,8	20,4	511.952,6	21,3	10,5	15,1
Da SCML (Jogos)	14.489,8	0,7	15.657,2	0,7	16.490,2	0,7	8,1	5,3
Do Exterior	354,0	0,0	550,0	0,0	0,0	0,0	55,4	(100,0)
Outras	0,0	0,0	6.539,1	0,3	0,0	0,0	100,0	(100,0)
Sub-totais	417.292,7	20,8	467.523,1	21,4	528.442,8	22,0	12,0	13,0
Ganhos extraordinários	2.526,3	0,1	1.815,8	0,1	2.635,3	0,1	(28,1)	45,1
Sub-totais	2.526,3	0,1	1.815,8	0,1	2.635,3	0,1	(28,1)	45,1
Ganhos de exercícios anteriores	67,4	0,0	940,7	0,0	1.115,0	0,0	1.295,7	18,5
Sub-totais	67,4	0,0	940,7	0,0	1.115,0	0,0	1.295,7	18,5
Totais	2.008.685,5	100,0	2.181.588,6	100,0	2.405.096,0	100,0	8,6	10,2
Custos								
Correntes e financeiros								
Prestações sociais	1.689.314,9	84,1	1.843.758,3	84,5	2.022.510,4	84,1	9,1	9,7
Dos regimes	1.576.887,0	78,5	1.713.517,2	78,5	1.869.770,5	77,7	8,7	9,1
De ação social	112.427,9	5,6	130.241,1	6,0	152.739,9	6,4	15,8	17,3
Outros	74.326,5	3,7	82.323,8	3,8	89.098,4	3,7	10,8	8,2
Forn. Serv. Terceiros	15.171,6	0,8	17.199,0	0,8	18.915,0	0,8	13,4	10,0
Desp com Pessoal	49.499,8	2,5	54.079,9	2,5	56.363,9	2,3	9,3	4,2
Desp. Financeiras	150,6	0,0	101,5	0,0	189,9	0,0	(32,6)	87,1
Outras desp. encargos	1.602,9	0,1	2.326,2	0,1	3.106,2	0,1	45,1	33,5
Impostos	2.428,0	0,1	1.724,9	0,1	2.519,9	0,1	(29,0)	46,1
Amort reint. Exercício	4.251,3	0,2	5.643,6	0,3	6.468,2	0,3	32,7	14,6
Outros	1.222,3	0,1	1.248,7	0,1	1.535,3	0,1	2,2	23,0
Sub-totais	1.763.641,4	87,8	1.926.082,1	88,3	2.111.608,8	87,8	9,2	9,6
Transferências p/ outros sectores	119.468,0	5,9	120.972,4	5,5	163.534,2	6,8	1,3	35,2
Sub-totais	119.468,0	5,9	120.972,4	5,5	163.534,2	6,8	1,3	35,2
Perdas extraordinárias do exercício	45,3	0,0	43,6	0,0	72,3	0,0	(3,8)	65,8
Sub-totais	45,3	0,0	43,6	0,0	72,3	0,0	(3,8)	65,8
Perdas de exercícios anteriores								
FEFSS	100.000,0	5,0	100.000,0	4,6	100.000,0	4,2	0,0	0,0
Outras	292,0	0,0	217,0	0,0	648,4	0,0	(25,7)	198,8
Sub-totais	100.292,0	5,0	100.217,0	4,6	100.648,4	4,2	(0,1)	0,4
Resultados								
Aplicados	423,6	0,0	(6.550,6)	(0,3)	(17.480,2)	0,7	(1.646,4)	366,8
Líquidos	24.815,2	1,2	40.824,1	1,9	11.752,1	0,5	64,5	(71,2)
Sub-totais	25.238,8	1,3	34.273,5	1,6	29.232,3	1,2	35,8	(14,7)
Totais	2.008.685,5	100,0	2.181.588,6	100,0	2.405.096,0	100,0	8,6	10,2

Fonte: DRL de 1998 a 2000

A evolução dos resultados totais¹ evidenciados na DRL, no período em questão, revelam que oscilaram entre os 25,4 milhões de contos e os 34,3 milhões de contos, contribuindo a conjugação dos dois tipos de resultados para que esses totais permaneçam numa faixa mais estreita de variação.

Esta demonstração financeira justapõe-se em grande parte à CEO, pelo que a maioria dos comentários expendidos sobre esta se aplicam à DRL, remetendo-se em consequência para os pontos 12.3.1, 12.3.2 e 12.3.3.

Este ponto de vista pode ser confirmado pela análise de um dos mapas, que de acordo com o PCISS, é apresentado paralelamente à DRL e CEO e que se designa por “Conciliação dos saldos da “Conta de Execução Orçamental” e da “Demonstração de Resultados Líquidos”.

Este mapa partindo da diferença de saldos entre as duas demonstrações financeiras, evidencia as rubricas de custos e proveitos constantes da DRL que não fazem parte da CEO, cujos saldos conjugados explicam a referida diferença.

O quadro seguinte, apresenta o referido mapa, de forma simplificada e ajustado de acordo com o ponto de vista de que, ao saldo da DRL tal como vem expresso nas contas devem ser adicionados os resultados aplicados:

Quadro XII.40 – Conciliação entre os saldos da CEO e da DRL

(em milhares de contos)

Rubricas		Valores
(1)	Saldo da CEO	35.040,7
(2)	Saldo da DRL (incluindo aplicação de resultados)	29.232,3
(3)=(1)-(2)	Divergência	5.808,4
	Rubricas de conciliação da DRL	
(4)	Amortizações e reintegrações do exercício	6.468,2
(5)	Saldo entre o custo das existências vendidas e consumidas e as compras	52,8
(6)=(4)+(5)	Sub-total	6.521,0
(7)	Ganhos em imobilizações corpóreas e incorpóreas	710,2
(8)	Variação de existências da produção	2,4
(9)=(7)+(8)	Sub-total	712,6
(10)=(6)-(9)	Diferença	5.808,4

Fonte: CSS/00

Abstraindo dos movimentos associados às existências, as restantes rubricas da conciliação em questão estão associadas às amortizações e aos ganhos em imobilizações, que estão relacionadas com o imobilizado em geral e o património imobiliário em particular, sendo a respectiva situação abordada nos capítulos que tratam destas matérias (vide 12.4.7 a 12.4.9 e 12.12.2).

¹ Os resultados líquidos devem ser associados aos resultados aplicados para determinar um resultado total, pois conforme decorre do sistema contabilístico utilizado, estes últimos constituem-se como saldos do próprio exercício associados às reservas, que, de forma indevida, convencionalmente se mantêm alheios à rubrica “Resultados líquidos do exercício”.



12.5 – Pensões de reforma

As pensões de reforma, constituindo-se, na sua expressão financeira, como o tipo de prestação social mais relevante do sistema de segurança social, determinam decisivamente a respectiva sustentabilidade, estando, em consequência, no cerne de qualquer debate ou discussão sobre o tema, bem como estão subjacentes a qualquer reforma do mesmo que se emprenda ou tente implantar.

Na CSS/00 não tem ainda qualquer efeito as alterações operadas no Sistema de Segurança Social quanto a este aspecto, sendo, no entanto, de realçar quanto às mesmas o seguinte:

- ◆ No desenvolvimento do princípio da contributividade, no que se refere ao subsistema “previdencial”, o n.º 3 do art.º 57^o da Lei n.º 17/2000, de 8 Agosto, (nova LBSSS), prevê que “o cálculo das pensões de velhice tenha por base, de um modo gradual e progressivo, os rendimentos de trabalho, revalorizados de toda a carreira contributiva.”;
- ◆ Em termos de enquadramento institucional, deve destacar-se que o Centro Nacional de Pensões, organismo afecto à gestão operacional das pensões de reforma, até então autónomo, e que passou a estar integrado no Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS)².

Nesta área, um dos aspectos mais significativos que se tem registado nos últimos anos, prende-se com o esforço de capitalização operado tendo essencialmente em vista alargar o fundo de garantia relativamente às responsabilidades futuras do sistema no tocante às pensões de reforma, que tem conduzido a acréscimos regulares dos valores afectos ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), entidade gestora do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

12.5.1 – Dados financeiros e físicos

Apresentam-se a seguir com referência ao período 1998/00, os dados financeiros e físicos relativos às pensões de reforma desagregadas por regimes – Regime Geral (RG), Regimes não Contributivos e Equiparados (RNCE) e Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA), destacando-se dos RNCE o *complemento social*³ das pensões estatutárias ou regulamentares do RG, nos termos do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro.

Em 2000, o volume total de despesas com pensões foi de 1.405,1, milhões de contos, incluindo os montantes processados no Continente pelo CNP transferidos para as RA, no valor de 19,9 milhões de contos e 28,3 milhões de contos respectivamente quanto às RA dos Açores e RA da Madeira.

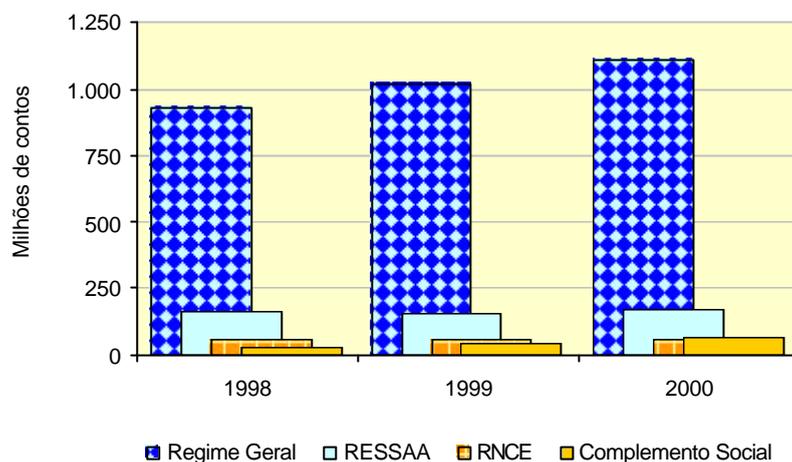
O gráfico XII.9 apresenta os dados financeiros relativos às pensões de reforma no período em questão:

¹ Regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 35/2002, de 18 de Fevereiro.

² De acordo com a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e Solidariedade (Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio), regulamentado nesta matéria pelo Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, que aprovou os Estatutos do ISSS, e complementado pela Portaria n.º 543-A/2001, de 30 de Maio, que aprovou a respectiva estrutura orgânica.

³ O *complemento social* corresponde à diferença entre valor da pensão calculada, ou seja o valor garantido, e o valor estatutário, periodicamente estabelecido, da pensão mínima do Regime Geral.

Gráfico XII.9 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes



O quadro XII.41 reflecte os montantes da despesa com pensões em cada um dos três regimes e do complemento social e a sua variação anual no período considerado:

Quadro XII.41 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Regimes	1998	%	1999	%	2000	%	1998/99	? %	1999/00	? %	
Regime Geral	930.079	79,0	1.015.746	79,3	1.109.610	79,3	85.667	9,2	93.864	9,2	
RESSAA	160.037	13,6	159.903	12,5	169.545	12,5	(134)	(0,1)	9.642	6,0	
RNCE	57.912	4,9	59.193	4,6	61.231	4,6	1.281	2,2	2.038	3,4	
Complemento Social	29.482	2,5	45.728	3,6	64.709	3,6	16.246	55,1	18.981	41,5	
Totais	PTE	1.177.510	100	1.280.570	100	1.405.095	100	103.060	8,8	124.525	9,7
	€	5.873.395,1		6.387.456,2		7.008.584,3		514.061,1		621.128,1	

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

Dos valores apresentados podem retirar-se as seguintes ilações:

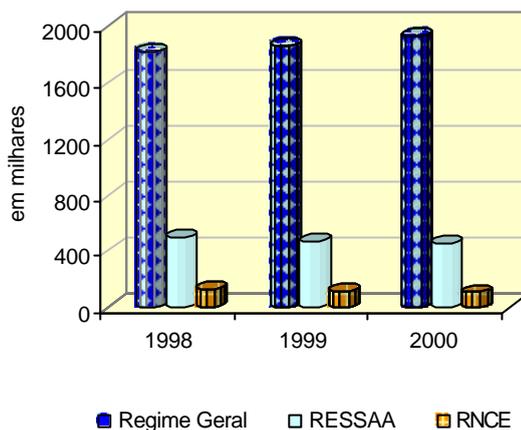
- ◆ Em 2000, o volume total de despesas com pensões foi de 1.405,1 milhões de contos, sendo 1.109,6 milhões de contos relativos ao regime geral, ou seja, 79,3%, proporção que se manteve praticamente constante ao longo do período, assim, como as respectivas taxas de crescimento (9,2%);
- ◆ Por sua vez, as pensões relativas aos RNCE e RESSAA assumiram comportamento semelhante, neste caso, tanto em termos absolutos como relativos, pelo que o crescimento global se explica em grande parte pela evolução do denominado complemento social, que evoluiu respectivamente em 1998/99 e 1999/00, 51,1% e 41,5%, tendo representado em 2000, 64,7 milhões de contos.



Tribunal de Contas

No que se refere aos dados físicos, o número de pensionistas dos três regimes evoluiu conforme segue:

Gráfico XII.10 – Evolução do Número de Pensionistas por Regime



No quadro XII.42 apresenta-se o desenvolvimento por regimes espelhado no gráfico anterior:

Quadro XII.42 – Evolução do Número de Pensionistas por Regime

(em milhares)

Regimes	1998	1999	2000	? %	
				1998/99	1999/00
Regime Geral	1.810	1.863	1.928	2,9	6,5
RESSAA	498	466	446	(6,4)	(10,4)
RNCE	123	112	106	(8,9)	(13,8)
Totais	2.431	2.441	2.480	0,4	2,0

Fonte: CSS/00

Os dados apresentados suscitam os seguintes comentários:

- ◆ Verificou-se crescimento no número total de pensionistas, atingindo-se, em 2000, os 2.480 milhares, tendo aumentado 2,0% no último ano em análise, superior ao incremento verificado no período antecedente (0,4%);
- ◆ Esta evolução deveu-se ao número de beneficiários afectos ao regime geral, que aumentou de 1999 para 2000 em 65 mil pensionistas, número superior ao período transacto, dado que nos restantes regimes o número de pensionistas tem vindo a decrescer.

Com base nos dados anteriormente analisados, designadamente os respeitantes à despesa total efectuada em cada um dos regimes e ao número total de pensionistas a eles afectos, calculou-se o valor das pensões médias anuais e mensais, por regime, e a sua evolução no triénio 1998/00:

Quadro XII.43 – Pensão Média Anual e Mensal por Regime

(em contos)

Regimes	1998		1999		2000		? %	
	Anual (1)	Mensal (2)	Anual (1)	Mensal (2)	Anual (1)	Mensal (2)	1998/99	1999/00
RG	520,9	37,2	553,1	39,5	585,4	41,8	6,2	5,8
<i>RG + Comp. Social</i>	537,4	38,4	578,0	41,3	619,4	44,2	7,6	7,2
RESSAA	313,8	22,4	331,7	23,7	371,8	26,6	5,7	12,1
RNCE	456,0	32,6	503,8	36,0	561,8	40,1	10,5	11,5
Totais	486,1	34,7	525,7	37,6	570,9	40,8	8,1	8,6

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

(2) Pensão média anual/14 mensalidades

Fonte: CSS/00

As pensões médias calculadas sugerem o seguinte:

- ◆ As pensões médias do RG foram as mais elevadas ao longo do período considerado, tendo sido apurados 585,4 contos/ano, seguindo-se os RNCE e o RESSAA, respectivamente com 561,8 e 371,8 contos/ano. Considerando a média relativa ao RG acrescida do complemento social, esta atingiu 619,4 contos/ano, ou seja, cerca de 44,3 contos/mês por beneficiário;
- ◆ As taxas de crescimento das pensões médias do regime geral (incluindo o complemento social) aumentaram de 1998 para 1999 e de 1999 para 2000 respectivamente 7,6% e 7,2%;
- ◆ Quanto aos RNCE (com exclusão do complemento social) os acréscimos foram superiores (10,5% e 11,5%);
- ◆ Registou-se uma maior variabilidade no que respeita ao RESSAA, pois, no primeiro período, a pensão média aumentou 5,7%, enquanto no segundo o acréscimo foi de 12,1%, o que se deveu a uma actualização extraordinária intercalar, conforme Portaria n.º 403/2000, de 14 de Julho.

12.5.2 – Capacidade de autofinanciamento do sistema

Um dos vectores fundamentais para a análise da sustentabilidade do sistema consiste no estabelecimento da relação entre os seus beneficiários activos, que determinam a respectiva base financeira em termos de contribuições, e o número de pensionistas, cujas pensões são suportadas pelo mesmo.

Para obter um mínimo de congruência na respectiva leitura, considerou-se uma série de dados alargada a cinco anos, conforme se evidencia no quadro XII.44:



Quadro XII.44 – Relação entre Beneficiários e Pensionistas

Pensões	1996	1997	1998	1999	2000
Beneficiários activos	4.154	4.211	4.276	4.332	4.424⁽¹⁾
Pensionistas	2.390	2.414	2.431	2.441	2.480
Regime geral	1.706	1.761	1.810	1.863	1.928
RESSAA	546	522	498	468	446
Regime não contributivo	138	131	123	112	106
Beneficiários activos/Pensionistas	1,74	1,74	1,76	1,77	1,78
Beneficiários activos/Pens. do Reg. Geral	2,43	2,36	2,36	2,33	2,29

Enquanto a relação entre os beneficiários activos e o total dos pensionistas revela uma relativa estabilidade nos últimos anos, a relação entre os primeiros e os pensionistas do regime geral revela uma tendência descendente, embora moderada.

Essa relação tem expressão financeira no cotejo entre contribuições e pensões, que, de uma forma simplista, apresenta a capacidade de autofinanciamento do sistema. Tendo em conta este objectivo construiu-se relativamente ao período em causa, o quadro seguinte:

(em milhões de contos)

Rubricas e indicadores	1996	1997	1998	1999	2000
Contribuições	1.225,4	1.372,7	1.484,6	1.610,0	1.758,1
Pensões de reforma	1.031,2	1.097,1	1.177,5	1.280,5	1.405,1
Grau de cobertura (Contribuições/Pensões)	1,19	1,25	1,26	1,26	1,25
Pensões por regimes					
Geral	802,1	861,0	930,1	1.015,7	1.109,6
RESSAA	161,0	160,6	160,0	159,9	169,6
Não contributivos	68,1	75,5	87,4	104,9	125,9
Grau de cobertura Contribuições/Pensões-Reg. geral	1,53	1,59	1,60	1,59	1,58

Fonte: CSS/96 a CSS/00

Independentemente de se considerar como mais importante o segundo, pois espelha a capacidade das contribuições cobrirem as despesas com pensões do regime geral (ou previdencial segundo a nova Lei de Bases), os dois indicadores revelam uma relativa estabilidade.

A relação “Contribuições/Pensões do regime geral” expressa que, grosso modo, 2/3 das contribuições se tem destinado ao financiamento das pensões do regime geral, enquanto o remanescente se tem dirigido a outras prestações sociais, despesas de administração do sistema e transferências diversas.

12.5.3 – Sistemas de Atribuição e Controlo de Pensões

A melhoria significativa exigida na gestão dos recursos financeiros existentes e futuros é possível através de um maior e melhor aproveitamento dos sistemas de informação que promova a eficiência dos processos principais do SSSS e contribua para a melhoria da qualidade da informação disponível para gestão do sistema.

O Tribunal de Contas, reconhecendo a importância da gestão dos recursos financeiros do Sistema de Solidariedade e da Segurança Social para a economia portuguesa, inscreveu no seu Programa de Fiscalização para 2001, a realização de uma **auditoria aos processos e sistemas de atribuição e controlo de pensões**.

Dado que uma componente significativa dos processos relativos a este sistema está informatizada, o Tribunal de Contas considerou importante examinar também a infra-estrutura tecnológica que os suporta, com o objectivo de avaliar em que medida os processos e sistemas de atribuição e controlo de pensões oferecem as garantias necessárias para alcançar os objectivos estabelecidos pela legislação vigente e, conseqüentemente, a análise dos procedimentos a eles subjacentes, que visam a minimização dos riscos inerentes.

Atendendo ao peso que as pensões do Regime Geral têm no total da despesa com as prestações diferidas, foi entendido que o objectivo central desta auditoria fosse o levantamento e avaliação do sistema de atribuição e controlo das pensões do Regime Geral, em duas vertentes distintas:

- ◆ Tramitação processual, quer administrativa, quer financeira; e
- ◆ Conseqüente análise do tratamento automático da informação e do respectivo processamento, pagamento e controlos efectuados.

No primeiro desses aspectos visou-se proporcionar uma visão transversal relativamente ao universo abrangido pelo trabalho a realizar, dando-se especial destaque ao levantamento dos processos envolvidos e à descrição das tramitações a eles inerentes.

Relativamente à segunda vertente, foi necessário efectuar uma análise dos sistemas informáticos e das respectivas aplicações que suportam os processos de atribuição e controlo de pensões.

O universo tratado foi limitado aos processos deferidos no ano de 2000, relativos, exclusivamente, às pensões do Regime Geral – Invalidez, Velhice e Sobrevivência.

Os resultados da auditoria revelaram que a atribuição e controlo de pensões é realizada, na sua generalidade, de forma correcta, assegurando que, nos termos da lei em vigor, as pensões pagas são as pensões devidas. A aplicação da legislação na execução destes processos é, em parte, efectuada por funcionários especializados, de forma a compensar algumas fraquezas no funcionamento do sistema. Considera-se, ainda assim, que, conforme adiante se indica, são necessárias, em algumas áreas, melhorias significativas para assegurar a eficiência e controlo efectivos destes processos.



12.5.3.1 – Processos de atribuição e controlo de pensões

Relativamente aos processos de “atribuição e controlo de pensões”, existe um nível adequado de controlos que asseguram o cumprimento das exigências estabelecidas na legislação em vigor; existe, ainda, no entanto, a necessidade de efectuar melhorias significativas nos controlos que visem garantir o controlo financeiro das devoluções a efectuar por pensionistas, relativamente a pagamentos indevidos.

Os testes efectuados sobre os sistemas informáticos confirmaram que os cálculos de pensões do Regime Geral, efectuados durante o ano de 2000, não contêm erros materiais, revelando a existência de controlos efectivos que detectam e corrigem a maioria dos potenciais erros.

Do ponto de vista da eficiência dos processos, existe um mau aproveitamento dos actuais sistemas de informação, faltando, designadamente, integração e uniformização de sistemas inerentes. Esta situação:

- ◆ É contraproducente, acarretando as suas debilidades uma carga administrativa adicional e desnecessária ao processo de atribuição e pagamento de pensões;
- ◆ Não permite uma interligação de informação operacional e financeira necessária para uma gestão mais precisa do sistema;
- ◆ Não contribui para a redução de custos necessários para o seu funcionamento;
- ◆ Resulta em que o nível de informação disponibilizado aos elementos do ISSS com contacto directo com o público não é adequado para melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Na avaliação das aplicações de suporte, concluiu-se que as existentes não dão uma cobertura suficiente aos regimes de pensões especiais, contribuindo este aspecto para que haja um número significativo de processos cujo cálculo é efectuado manualmente. Assim, as características dos sistemas informáticos utilizados, bem como o desenho das aplicações:

- ◆ Não oferecem um rasto de alterações de dados suficiente para averiguar, com um nível de detalhe suficiente, o respectivo histórico;
- ◆ Não facilitam o confronto e validação automática de informação introduzida, criando a possibilidade de ocorrência de problemas relacionados com a qualidade da informação produzida;
- ◆ Não foram concebidos para poderem dar resposta às inúmeras alterações impostas pela legislação;
- ◆ Não permitem a execução on-line de várias estatísticas e relatórios de controlo para uma melhor gestão dos processos.

A organização actual dos processos de atribuição e controlo de pensões também requer alguma melhoria para que se possa assegurar uma maior eficiência do sistema, designadamente:

- ◆ A transferência de processos incompletos para o CNP pode e deve ser colmatada no CDSSS da área residencial do requerente;

- ◆ Não existem indicadores de qualidade e de eficiência suficientes para que as causas das ineficiências detectadas nos processos sejam corrigidas;
- ◆ A carga administrativa relacionada com os cálculos prováveis deve ser transferida para os CDSSS, suportada por aplicações específicas para o efeito;
- ◆ Os CDSSS devem ter um maior nível de conhecimentos e os meios necessários para responder e avaliar a qualidade da informação inerente a um requerimento, bem como a capacidade para poder, futuramente, dar uma resposta mais imediata às solicitações de cálculos prováveis.

12.5.3.2 - Processos de Gestão de Sistemas de Informação

Os resultados da avaliação efectuada aos processos dos sistemas de informação apontam para a existência de duas realidades distintas na sua gestão: a realidade actual, que vem de um passado em que o SSSS era descentralizado, com sistemas locais independentes; e uma nova realidade de sistemas, que tem vindo a ser desenvolvida pelo IIES de forma mais centralizada. Convém sublinhar que os processos de gestão dos referidos sistemas com maior impacte sobre o sistema de atribuição e controlo de pensões se encontram repartidos entre o IIES e o CNP.

Em especial quanto a:

Planeamento e Estratégia de Sistemas de Informação

A avaliação efectuada dos processos de Planeamento e Estratégia dos Sistemas de Informação aponta para a existência de uma estratégia definida; no entanto, esta deve ser actualizada e detalhada com os aspectos relacionados com a classificação e segurança da informação do ISSS. É, igualmente, necessário avançar para uma avaliação de riscos das TI para que o ISSS possa formalizar as suas políticas e procedimentos de segurança.

Aquisição e Desenvolvimento de TI

Em termos dos processos de Desenvolvimento e Aquisição de Sistemas e Aplicações, considera-se que existe um controlo razoável sobre as alterações/desenvolvimentos de grande envergadura, embora não exista a aplicação uniforme de uma metodologia *standard* de desenvolvimento.

Operação do Ambiente de TI

Os processos de Operação de Sistemas de Informação requerem algumas melhorias, designadamente em matéria de *Disaster Recovery* e de segurança lógica de sistemas, para que o ISSS possa cumprir adequadamente as suas obrigações no tratamento de dados em termos da privacidade dos dados tratados.

Monitorização da Gestão dos Processos das TI

No caso da Monitorização da Gestão dos Processos das TI, o processo existente no ISSS ainda está numa fase principiante. Futuramente, este será determinante para assegurar que os objectivos estabelecidos na estratégia de sistemas de informação, bem como nas políticas e procedimentos de segurança, sejam cumpridos.



12.5.3.3 – Apreciação global

Reconhece-se o esforço, por parte dos responsáveis do ISSS, para assegurar a correcta atribuição, processamento e pagamento das pensões e um eficaz controlo nos procedimentos subjacentes. Existem, contudo, várias áreas que merecem uma atenção especial por parte do ISSS. A reestruturação e a melhoria dos sistemas do ISSS devem ser realizadas em consonância com a melhoria dos controlos inerentes aos processos afectados. Para efectuar esta transição também deve ser dada a devida atenção ao factor humano, assegurando-se que a implementação dos novos sistemas seja acompanhada pela melhoria dos conhecimentos informáticos dos utilizadores.

12.6– A Acção Social

A acção social, de acordo com a LBSS¹ em vigor em 2000, constituía-se como parte integrante do sistema de solidariedade e segurança social, complementando os regimes geral e não contributivo.

A acção social é levada a cabo principalmente por organismos ou entidades públicas e particulares não lucrativos, com destaque para as IPSS, por via da celebração de acordos² que contemplam a prestação de serviços inerentes, que vão ao encontro das necessidades de resposta social, distribuindo-se por áreas e valências sociais, implicando apoios financeiros e técnicos por parte do sistema de segurança social. As instituições de segurança social, essencialmente através dos Estabelecimentos Integrados de Acção Social, podem desenvolver directamente as mesmas actividades.

Do ponto de vista das transferências envolvidas, o apoio às IPSS por parte do OSS consiste na concessão de subsídios de mais diversa natureza, isto é, ao abrigo de acordos de cooperação, subsídios eventuais, subsídios por via do FSS, bem como apoios através de Programas e transferências destinadas a investimento, com destaque para o PIDDAC.

A importância crescente dos apoios em questão, bem como o respectivo potencial tendo em atenção os compromissos que se vêm assumindo, implicam que se trata de uma área a merecer especial atenção, conforme foi reconhecido pelo TC ao promover, em 2000, mas com referência a 1999, a Auditoria aos sistemas de controlo na atribuição de subsídios a IPSS com acordo³.

12.6.1 – Evolução global das despesas e transferências do OSS

As **despesas e transferências correntes** com acção social, inscritas nas CSS, têm revelado, em comparação com as prestações sociais em geral, um acréscimo relativamente superior à média geral (vide 12.3.3.3).

No quinquénio 1996/00, a respectiva evolução foi a seguinte:

¹ A nova Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, que entrou em vigor em 2001), considera a acção social como regime, fazendo parte do subsistema designado por “Protecção social de cidadania”, em contraponto ao sistema “Previdencial”.

² As normas reguladoras da cooperação entre o sistema da segurança social e as IPSS estão essencialmente vertidas no Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio, e alterações subsequentes, com destaque para o Despacho Normativo n.º 31/2000, publicado a 31 de Julho. Por outro lado, os novos acordos a celebrar em cada ano e o alargamento dos já existentes têm vindo a ser orientados por Protocolos Anuais estabelecidos entre a tutela e as Uniões sectoriais, no enquadramento que lhes é conferido pelo Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social.

³ Relatório n.º 37/01-2ªS publicado no website do TC em www.tcontas.pt

Quadro XII.45 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Prestações de Acção Social no Período 1996/00

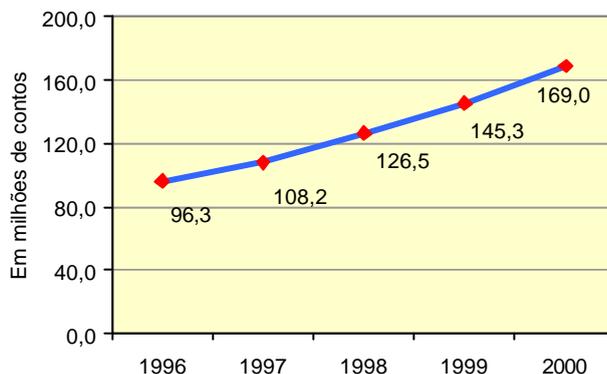
(em milhares de contos; em milhares de euros)

		1996	1997	1998	1999	2000	? % 1996/97	? % 1997/98	? % 1998/99	? % 1999/00
Despesa	PTE	96.253	108.178	126.463	145.348	168.975	12,4	16,9	14,9	16,3
	€	480.107,9	539.589,6	630.794,8	724.992,8	842.843,7				

Fonte: CSS de 1996 a 2000

Os valores anteriores exprimem-se graficamente como segue:

Gráfico XII 11 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Acção Social de 1996 a 2000



A evolução das despesas e transferências correntes nesta área evidenciou, ao longo do período, um crescimento persistente, tendo atingido em 2000 o montante de 169,0 milhões de contos, sendo as respectivas taxas de crescimento entre os 12,4% e os 16,9%, com 16,3%, de 1999 para 2000.

No período de 1998 a 2000, as **despesas de capital** destinadas a equipamentos sociais evoluíram como segue:



Quadro XII.46 – Despesas de Capital com Equipamentos Sociais no Período de 1998/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

PIDDAC	Valores Anuais			? Absolutos		? Relativos		
	1998	1999	2000	1998/99	1999/00	1998/99	1999/00	
OE – Tradicional	3.880	4.612	3.342	732	(1.270)	18,9	(27,5)	
OSS	3.562	4.791	4.500	1.229	(291)	34,5	(6,1)	
OE - Integrar	685	498	307	(187)	(191)	(27,6)	(38,4)	
FEDER - Integrar	3.250	2.083	1.284	(1.167)	(799)	(35,9)	(38,4)	
Totais	PTE	11.367	11.984	9.433	617	(2.551)	5,4	(21,3)
	€	56.698,3	59.775,9	47.051,6	3.077,6	(12.724,3)		

Fonte: IGFSS

As despesas de capital na área da ação social, tendo aumentado, de 1998 para 1999, cerca de 5,4%, sofreram um decréscimo significativo no período subsequente, (-) 21,3%, representando em valor absoluto cerca de 2.551 milhares de contos, com relevo para as despesas financiadas por via do OE – tradicional, (-) 1.270 milhares de contos, e pelo FEDER¹ - Programa Integrar, (-) 799 milhares de contos.

12.6.2 – Despesas e transferências correntes por áreas sociais destinadas a IPSS e Estabelecimentos Integrados

A desagregação das despesas e transferências correntes por área social, por instituições beneficiárias com mais peso na despesa (IPSS e Estabelecimentos Integrados), destacando os subsídios com acordo de cooperação e eventuais e considerando ainda a respectiva evolução no triénio 1998/00, evidencia-se no quadro que segue:

¹ Não tendo existido em 2000 receita oriunda do FEDER, a despesa em questão foi financiada pelo saldo que transitou do ano anterior (1.678 milhares de contos), tendo ainda transitado um saldo de 328 milhares de contos para 2001.

Quadro XII.47 – Evolução das Principais Despesas com Acção Social no Triénio 1998/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Áreas e Rubricas	Valores Anuais ⁽¹⁾			? Absolutos		? Relativos		
	1998	1999	2000	1998/99	1999/00	1998/99	1999/00	
Subsídios a IPSS com acordo	85.562,7	99.401,6	119.737,0	13.999,2	20.335,4	16,4	20,5	
Infância e Juventude	44.155,6	50.038,0	58.801,0	5.882,4	8.763,0	13,3	17,5	
Família e Comunidade	2.862,4	3.554,3	4.666,6	691,9	1.112,3	24,2	31,3	
Invalidez e Reabilitação	7.101,1	8.404,1	10.290,6	1.303,0	1.865,5	18,3	22,4	
Terceira Idade	31.443,6	37.405,2	45.978,8	5.961,6	8.573,6	18,9	22,9	
Subsídios eventuais a IPSS	3.659,0	3.108,1	3.048,9	(550,9)	(59,2)	(15,1)	(1,9)	
Infância e Juventude	558,6	577,6	703,5	19,0	125,9	3,4	21,8	
Família e Comunidade	1.364,9	803,9	908,6	(561,0)	104,7	(41,1)	13,2	
Invalidez e Reabilitação	151,4	150,2	75,2	(1,2)	(75,0)	(49,5)	(49,9)	
Terceira Idade	1.584,1	1.576,4	1.361,6	(7,7)	(214,8)	(13,6)	(13,6)	
Outros subsídios a IPSS	1.354,5	1.514,7	1.807,1	160,2	292,4	11,8	19,3	
Invalidez e Reabilitação	1.354,5	1.514,7	1.807,1	160,2	292,4	11,8	19,3	
Subtotal - IPSS	90.576,2	104.024,4	124.493,0	13.608,5	20.568,6	15,0	19,8	
Func. Estabelecimentos Integrados	14.125,7	15.099,8	16.065,4	974,1	965,6	6,9	6,4	
Infância e Juventude	8.270,3	8.305,9	8.974,3	35,6	668,4	0,4	0,4	
Família e Comunidade	650,5	821,3	926,9	170,8	105,6	26,3	8,1	
Invalidez e Reabilitação	852,7	1.200,2	1.220,3	347,5	20,1	40,8	1,7	
Terceira Idade	4.352,2	4.772,4	4.943,9	420,2	171,5	9,7	3,6	
Subtotal – Estabelec. Integrados	14.125,7	15.099,8	16.065,4	974,1	965,6	6,9	6,4	
Subtotal - Outras despesas	21.760,7	26.223,3	28.316,7	4.462,6	2.093,4	20,5	8,0	
Total	PTE	126.462,6	145.347,5	168.975,1	18.885,0	23.627,4	14,9	16,3
	€	630.792,8	724.990,3	842.844,2	94.197,5	117.853,9		

⁽¹⁾ Estes valores sofreram uma nova distribuição em comparação com a apresentação do Parecer anterior.

Fonte: Mapa -XXXII das CSS/98, CSS/99 e CSS/00

Observa-se, em conformidade com o quadro anterior que:

- ◆ As IPSS detêm a hegemonia como beneficiárias do OSS neste domínio, sendo que, em 2000, do total das despesas, cerca de 73,7%, considerando a generalidade dos subsídios, foram canalizados para estas instituições, enquanto as despesas afectas aos estabelecimentos integrados representam 9,5%, restando 16,8% para outras despesas com acção social;
- ◆ As taxas de crescimento registadas no volume das despesas com subsídios a IPSS com acordo, de 1998 para 1999 e de 1999 para 2000, foram respectivamente de 16,4% e 20,5%, proporções superiores à evolução global das despesas com acção social nos mesmos períodos, que foi respectivamente de 14,9% e 16,3%;



- ◆ Assim sendo, dado que as despesas correntes com acção social têm sido as que mais têm crescido quando em comparação com as restantes componentes da despesa das CSS a constatação anterior constitui sem dúvida a principal causa para esse crescimento;
- ◆ Tendo em atenção este facto, bem como as tendências de crescimento que se podem indiciar, esta continua a ser uma área a requerer especial atenção no que respeita aos sistemas de atribuição e controlo dos subsídios em questão.

12.6.3 – Distribuição Regional dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais

Os subsídios atribuídos a IPSS no âmbito dos acordos de cooperação decompostos por áreas sociais, por regiões e IGFSS, apresentavam, em 2000, o seguinte padrão:

Quadro XII.48 – Distribuição dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais e Regiões do Continente em 2000

(em milhares de contos; milhares de euros)

Regiões	Infância e Juventude		Família e Comunidade		Invalidez e Reabilitação		Terceira Idade		Total		
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	
Norte	18.987,7	32,3	1.168,4	25,0	2.877,2	28,0	11.574,4	25,2	34.607,7	28,9	
Centro	16.691,3	28,4	1.240,4	26,6	2.898,2	28,2	14.321,8	31,1	35.151,7	29,4	
LVT	15.078,2	25,6	1.666,8	35,7	3.355,9	32,6	9.980,5	21,7	30.081,4	25,1	
Alentejo	3.144,3	5,3	100,2	2,1	606,3	5,9	5.345,9	11,6	9.196,7	7,7	
Algarve	2.634,4	4,5	322,9	6,9	363,7	3,5	1.886,5	4,1	5.207,5	4,3	
RA Açores	1.910,4	3,2	140,4	3,0	189,4	1,8	1.071,5	2,3	3.311,7	2,8	
RA Madeira	354,7	0,6	27,5	0,6	0,0	0,0	406,5	0,9	788,7	0,7	
IGFSS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.391,6	3,0	1.391,6	1,2	
Total	PTE	58.801,0	100,0	4.666,6	100,0	10.290,7	100,0	45.978,7	100,0	119.737,0	100,0
	€	293.298,2		23.276,9		51.329,8		229.340,8		597.245,6	

Fonte: IGFSS

De acordo com os elementos apresentados, pode observar-se que:

- ◆ Em conjunto, as IPSS situadas nas áreas de influência dos ex-CRSS do Norte e Centro, beneficiaram de 58,3% do total dos subsídios, ou seja, cerca de 69,8 milhões de contos. O CRSS de LVT apresentou despesas na ordem dos 30,1 milhões de contos (25,1%), enquanto as restantes regiões e o IGFSS não ultrapassavam os 17%;
- ◆ A “Infância e Juventude” representava 49,1% do total dos gastos (58,8 milhões de contos), sendo prevalecte em relação às restantes áreas sociais, seguindo-se a “Terceira Idade” com 46,0 milhões de contos (38,4%). As outras áreas sociais, “Invalidez e Reabilitação” e “Família e Comunidade”, representavam, respectivamente, 8,6% e 3,9% do total da despesa.

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

As áreas do emprego e formação profissional têm um peso significativo nas contas da Segurança Social, tendo em atenção não só as prestações de desemprego, entendidas como fazendo parte do leque prestacional do sistema, bem como as políticas de emprego e formação profissional propriamente ditas, as quais, para além de terem reflexos directos nas demonstrações financeiras, implicam custos indirectos para o sistema de segurança social, políticas cujos resultados têm vindo a ser insuficientemente avaliados, e onde existem importantes lacunas no sistema de informação disponível.

12.7.1 – Prestações de desemprego

O subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego são as principais despesas que estão associadas à política de emprego no que se refere às CSS e, em termos de sistema, como atrás foi referido são considerados como prestações sociais inseridas no regime geral¹.

Sobre este tema foi efectuada uma auditoria pelo TC², tendo por objectivo avaliar os sistemas de atribuição e controlo das prestações de desemprego, tendo para o efeito reunido a informação disponível e procedido a verificações num conjunto de centros distritais da segurança social (Évora, Setúbal, Vila Real e Viseu).

No período que decorreu entre 1996 e 2000 os subsídios em questão, os quais, como prestações sociais, se seguem às pensões em termos de importância relativa no contexto dos OSS e CSS, tiveram a seguinte evolução:

Quadro XII.49 – Subsídios de Desemprego - 1996/00

(em milhões de contos; em milhões de euros)

	1996		1997		1998		1999		2000		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Subsídio de Desemprego	94,0	67,7	91,6	68,1	90,1	67,7	99,5	67,8	116,4	72,3	
Subsídio Social de Desemprego	42,1	30,3	40,7	30,2	41,1	30,9	43,4	29,6	43,1	26,8	
Outras prestações	2,7	2,0	2,3	1,7	1,9	1,4	3,8	2,6	1,5	0,9	
Total	PTE	138,8	100,0	134,6	100,0	133,1	100,0	146,7	100,0	161,0	100,0
	€	692,3		671,4		663,9		731,7		803,1	

Fonte: CSS

Deve referir-se que os totais em cada ano, sendo considerados nos Relatórios anexos às CSS como subsídios de desemprego em geral, englobam uma pequena parte, designada por “outras prestações”, que, em 1999, incluiu como factor extraordinário a “compensação por cessação de contratos de

¹ 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.

² Relatório n.º 05/02-2ª S, “Auditoria aos sistemas de atribuição e controlo de prestações de desemprego”, disponível no site do TC em www.tcontas.pt



Tribunal de Contas

trabalho” atribuída aos trabalhadores do Hotel Atlantis na Madeira, no montante de 2,2 milhões de contos. O valor remanescente, 1,6 milhões de contos, dizendo fundamentalmente respeito a “Indemnizações compensatórias por salários em atraso”, inclui ainda “Compensação salarial por suspensão temporária de contrato de trabalho (lay – off)”, “Garantia salarial” e, como parcela nova em 2000, o “Subsídio de desemprego parcial”¹.

No que respeita estritamente aos subsídios de desemprego, o quadro anterior suscita os seguintes comentários:

- ◆ O subsídio de desemprego persistiu na sua tendência ascendente desde 1998, após um período em que tinha descido moderadamente, pois de 1999 (em que atingiu quase 100 milhões de contos) para 2000, cresceu para 116,4 milhões de contos²;
- ◆ Em contrapartida, o subsídio social de desemprego manteve-se relativamente estacionário no período em questão, tendo oscilado entre 40,7 milhões de contos em 1997, e os 43,4 milhões de contos em 1999, assumindo em 2000 um valor muito próximo deste último, ou seja, 43,1 milhões de contos.

No quadro XII.50 apresentam-se os dados físicos relativos ao número de desempregados registados pelo sistema:

Quadro XII.50 – Número Médio de Beneficiários com Subsídios de Desemprego – 1996/00

(unidades)

	1996		1997		1998		1999		2000	
	Número	%								
Subsídio de Desemprego	101.129	54,0	92.501	54,4	87.582	52,3	87.732	53,8	98.152	58,9
Subsídio Social de Desemprego	86.075	46,0	77.687	45,6	79.802	47,7	75.439	46,2	68.487	41,1
Total	187.204	100,0	170.188	100,0	167.384	100,0	163.171	100,0	166.639	100,0

Fonte: Estatísticas da Segurança Social e informação do IGFSS no que se refere a 1999 e 2000 (dados provisórios).

Globalmente, enquanto que em 1996 o número total de beneficiários se aproximava dos 190.000, nos anos subsequentes esse número oscilou entre os 163.171 em 1999 e os 167.384 em 1998, tendo no entanto aumentado, de 1999 para 2000, para 166.639 beneficiários. Devem aguardar-se no entanto os números definitivos quanto a 1999 e 2000.

No que respeita à distribuição entre os dois tipos de subsídio verifica-se que preponderam os beneficiários de subsídio de desemprego, cujo número atingiu a proporção máxima em 2000 (58,9%), com um número próximo dos 100.000, o qual só tinha sido superado no início do período.

¹ Nova figura prevista no Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril.

² De acordo com o IGFSS este aumento de despesa reflecte as alterações introduzidas no regime legal do subsídio pelo Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril.

No quadro XII.51 apresentam-se os subsídios médios mensais desde 1985¹ até 2000, relativamente às prestações de desemprego ora em causa, de acordo com os dados disponíveis²:

Quadro XII.51 – Desemprego - Evolução dos Subsídios Médios Mensais – 1985/00

(em contos)

	Anos	Subsídio Desemprego	Subsídio Social Desemprego
	Subsídio médio beneficiário/mês	1985	73,9
	1986	29,1	17,3
	1987	28,4	21,0
	1988	32,9	20,3
	1989	32,3	24,3
	1990	36,5	26,9
	1991	42,7	27,8
	1992	47,2	32,0
	1993	59,9	36,2
	1994	71,4	41,6
	1995	79,0	41,1
	1996	77,5	40,7
	1997	82,5	43,6
	1998	85,7	42,9
	1999	94,5	47,9
	2000	98,9	52,5

É, assim, possível afirmar que o subsídio de desemprego se apresenta sempre com valores médios superiores ao subsídio social, facto que deriva da base de cálculo que lhes está subjacente, com tendência para um desfasamento cada vez maior entre os dois.

Conforme decorre da auditoria atrás referida e como se pode ver no quadro XII.49, o valor associado a estas prestações, cresceu nos últimos anos, atingindo 161 milhões de contos em 2000, em contraste com a evolução da taxa de desemprego, que tem vindo a descer, atingindo 4,1 % (segundo dados da OCDE) nesse ano, o que a situa próximo do seu nível estrutural. Esta dissonância tem levado entidades independentes, designadamente o Banco de Portugal, a questionar a adequação destas prestações ao fenómeno do desemprego em Portugal e a sua eficácia.

Em face das verificações efectuadas, concluiu-se nesta auditoria que a atribuição das prestações de desemprego apresenta-se como obedecendo aos trâmites estabelecidos na lei e é, por isso, regular. Porém, dado que o cálculo dos subsídios toma por referência as remunerações auferidas antes das situações de desemprego, os atrasos no registo de remunerações repercutem-se negativamente no atempado processamento dessas prestações.

¹ Ano em que esta modalidade de prestação social passou a estar inserida no leque de prestações oferecidas pelo sistema.

² Os valores dos subsídios médios mensais aqui apresentados diferem dos valores constantes do Parecer sobre a CSS/99, devido a alteração metodológica do respectivo cálculo.



Tribunal de Contas

Quanto ao controlo, a auditoria em questão não avaliou a vertente constituída pelo acompanhamento dos beneficiários e verificação *in loco* da sua situação, tendo-se centrado na vertente do tratamento das informações existentes no próprio sistema de segurança social, de modo a acautelar recebimentos do subsídio por parte de quem já não reúne as condições para a sua percepção. O juízo que se pode formular a este respeito, em face das verificações efectuadas, é a de que o controlo era fraco ou inexistente:

- ◆ Em primeiro lugar, porque, no período a que se reporta a auditoria, continuava a não existir uma base nacional de beneficiários e porque não era uma única aplicação informática abrangendo todo o território nacional que suportava o processamento dos subsídios. Para colmatar esta deficiência está em curso, no âmbito da segurança social, uma acção de constituição de uma base de dados a nível nacional (que nas alegações havidas no contraditório dessa auditoria se informa existir desde o início de 2002) a qual pretende efectuar o confronto dos dados processados em todos os centros distritais de modo a detectar sobreposições, acção cujos resultados actualizados não foram comunicados ao Tribunal;
- ◆ Foi ainda constatado que grande parte das prestações de desemprego indevidas se deve a ineficiência dos serviços ao tratar com considerável atraso algumas das informações que afluem ao sistema de segurança social respeitantes à nova situação dos respectivos beneficiários. Foi, em concreto, verificado no serviço em que se processou uma verificação deste tipo que, entre a ocorrência do facto gerador da perda do direito à prestação e o seu conhecimento e tratamento adequado, podem decorrer, em alguns casos, no mínimo 6 meses, período durante o qual continua o mesmo a ser processado, dando por isso lugar a uma prestação indevida. Estas prestações, que têm também outras causas, atingiram no total, cerca de 8 milhões de contos em 2000 (vide ponto 12.10.2).

No âmbito do contraditório dessa auditoria foi prestada a informação de que a partir do segundo semestre de 2001, nuns casos, e do início de 2002, noutros, foram lançadas iniciativas de controlo interno que, a prazo, responderão à totalidade das preocupações e questões colocadas pelo Tribunal.

12.7.2 – Apoios ao emprego e formação profissional

No OSS e na CSS estão inscritas outras rubricas, para além dos subsídios atrás focados, que se traduzem em receitas, despesas e transferências associadas ao apoio ao emprego, bem como à formação profissional.

Por outro lado, a existência das denominadas políticas activas de emprego implica custos significativos para o sistema, na sua maior parte indirectos e não quantificados, dado que o quadro de informação, nomeadamente na vertente económico - financeira, não está orientado para isso, com as consequências que este facto implica em termos de avaliação das políticas prosseguidas.

O quadro seguinte, considera, quanto ao período 1998/00, as despesas que podem ser imputadas às **políticas de emprego e formação profissional**, de acordo com as origens de financiamento e rubricas orçamentais.

Como excepção a este princípio e no que respeita à componente externa de financiamento do sistema, deve referir-se a contrapartida financeira para isenção/redução contributiva, em relação à qual se optou por incluir no quadro a receita proveniente da UE para esse fim. O valor a considerar deveria ser o custo para o sistema decorrente das isenções contributivas, que se integram no conjunto das políticas

activas de emprego, mas tal não é possível, pois tendo o IGFSS sido questionado mais de uma vez sobre esta matéria, nunca foi obtida qualquer resposta¹.

Quadro XII.52 – Despesas e Transferências Associadas a Políticas de Emprego e Formação Profissional

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Anos	1998	1999	2000	
Financiamento por transferências do OSS:				
Comp. pública nacional das acções de formação profissional	25.891,4	19.910,4	33.090,1	
Transferências correntes para emprego e form. profissional	65.359,0	71.634,0	82.579,3	
Transferências correntes para higiene saúde e segurança no trabalho	2.689,0	2.944,0	3.312,4	
Transferências correntes para o INOFOR	647,6	827,9	950,0	
Subtotais	94.587,0	95.316,3	119.931,8	
Financiamento por transferências do OE:				
Acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE	283,3	120,0	3,7	
Subtotais	283,3	120,0	3,7	
Com financiamentos comunitários – FSE:				
Componente comunitária das acções de formação profissional	121.898,6	152.356,9	70.056,1	
Comissão Europeia - Contrapartida financeira para isenção/redução contributiva	439,0	1.755,2	149,9	
Subtotais	122.337,6	154.122,1	70.206,0	
TOTAIS	PTE	217.207,9	249.558,4	190.141,5
	€	1.083.428,4	1.244.792,1	948.421,8

Fonte: IGFSS

O quadro anterior permite adiantar os seguintes comentários:

- ◆ O reflexo financeiro geral das políticas em questão sofreu um decréscimo acentuado de 1999 para 2000, pois passou de 249,6 milhões de contos para 190,1 milhões de contos, embora no período antecedente tivesse aumentado cerca de 32,4 milhões de contos;
- ◆ No entanto, as áreas financiadas por transferências do OSS registaram de modo geral um crescimento que se acentuou de 1999 para 2000, pois passaram de 95,3 milhões de contos para 119,9 milhões de contos;
- ◆ Deste modo, em 2000, a componente nacional de financiamento superou a componente externa, em contraste com os exercícios anteriores, dado que as transferências por via do FSE diminuíram de 154,1 milhões de contos para 70,2 milhões de contos;
- ◆ Verificou-se uma redução substancial no que respeita ao apoio da UE em termos de compensação quanto à isenção contributiva conferida às entidades patronais pelo facto de empregarem grupos profissionais específicos como sejam, jovens no seu primeiro emprego e desempregados de longa duração. Tal apoio estava integrado no Programa Operacional

¹ A situação revela preocupante falta de informação básica que terá de ser colmatada face ao disposto na nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto), *maxime* art.º 29.º (mapa XXI) e art.º 34.º n.º 1, alínea r).



Tribunal de Contas

Pessoa - Medida 942210 P1, inserida em candidatura relativa a isenção de contribuições, que foi aprovada em 1997, com um vabr total de 999,4 milhares de contos (que se processou em simultâneo com outras candidaturas, o que explica o valor de 1999), a que correspondia uma comparticipação do FSE de 749,6 milhares de contos, a distribuir ao longo de vários anos. Ora, é precisamente a última parcela desse apoio que figura no quadro anterior.

Sobre este último aspecto e de acordo com informação do IGFSS não foram apresentadas mais candidaturas sobre isenções de contribuições dado não estar prevista qualquer medida nesse sentido no âmbito do QCA III. Em consequência os custos desta política passaram a ser integralmente suportados pelo sistema.

O sistema pratica **outras formas de apoio ao emprego**, como sejam as reformas antecipadas e outras medidas enquadráveis no conceito genérico de políticas activas de emprego.

Neste domínio, nos Pareceres sobre a CSS/98 e CSS/99, para além da isenção contributiva, já objecto de análise, têm sido tratados outros temas como sejam a redução permanente de contribuições e as reformas antecipadas.

Igualmente nos referidos Pareceres, em função da insuficiência de elementos sobre estas matérias, tem sido formulada a recomendação de que seja melhorado e desenvolvido o sistema de informação disponível sobre a matéria, de forma a permitir analisar com propriedade, bem como formular adequados juízos de valor sobre a eficácia das medidas em questão.

Ora acontece que, relativamente a 2000, a situação não se alterou, facto que conduz a afirmar que a recomendação em questão não tem sido seguida, pois não foi adaptado e aperfeiçoado o sistema de informação nesse sentido.

Assim, como aconteceu relativamente a 1999, não se dispõem, quanto a 2000, de quaisquer dados sobre o efeito da redução de contribuições, os quais são significativos, tendo em atenção que os valores apurados em 1997 e 1998, mesmo pecando por defeito, atingiram respectivamente 26,0 e 21,3 milhões de contos.

Segundo o apuramento efectuado pelo IGFSS o número de pensionistas em situação de **reforma antecipada** tinha atingido, em 1998, os 36.360 indivíduos, envolvendo custos, em parte considerados como “Pensões”, assim como subsídios de desemprego, que se estimavam em cerca de 44,5 milhões de contos e dizendo respeito na sua maior parte a trabalhadores desempregados, que se encontravam perto da idade prevista pelo sistema para a respectiva reforma, isto é, 25.903 indivíduos, ou seja, cerca de 71,2% do total dos reformados em antecipação.

Relativamente a 1999 e 2000, não se dispõem de dados financeiros mas apenas físicos, fornecidos pelo IIES. Assim, o número de beneficiários da medida era respectivamente em 1999 e 2000 de 28.877 e 28.219, os quais, na sua maior parte, eram desempregados. Em 2000, estes últimos representavam 70,4% do total.

12.7.3 – O recurso a linhas de crédito e a adiantamentos do OSS

Para fazer face a problemas de tesouraria relacionados com transferências do FSE que chegam ao sistema com atraso, relativamente a diversos programas por este co-financiados, nomeadamente os saldos finais relativos ao QCA II, a efectivar até final de 2002, e considerando, por outro lado, que a

União Europeia impõe uma gestão de tesouraria por intervenção operacional, o que implica que os saldos de tesouraria de uma intervenções não podem satisfazer necessidades, ainda que temporárias, de outras, tornou-se indispensável o recurso a financiamento intercalar, através de **empréstimos em conta corrente**, contraídos pelo IGFSS junto da CGD, de forma a permitir uma maior regularidade das transferências para os gestores das intervenções operacionais para fazer face a pagamentos às Entidades Promotoras das acções em questão.

Conforme já referido no Parecer sobre a CSS/99, esta matéria constituiu-se como tema de auditoria, então em curso e já concluída, integrando o Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas de 2001. Acresce que, tanto em 1999 como em 2000, o IGFSS transferiu para diversas entidades gestoras, verbas provenientes do OSS, igualmente para pagamento de despesas no âmbito das acções de formação profissional do FSE, constituindo-se como **adiantamentos**, cujo reembolso se têm vindo a concretizar após a efectivação das transferências do FSE.

12.7.3.1 – Linhas de crédito

Nesta área, apesar de estarem cometidas ao IGFSS as funções de tesouraria e a celebração dos contratos de empréstimo em conta corrente com a CGD, a gestão global dos financiamentos do FSE, destinados a formação profissional era da competência do DAFSE¹.

Como excepção deve referir-se que a Intervenção Operacional Integrar – IOI, geria autonomamente um subprograma incluído na intervenção operacional “Saúde e Integração Social”, aprovado pela decisão da Comissão C(94) 380. Este subprograma foi aprovado no contexto do QCA II, tendo sido a sua gestão cometida, entre 1994 e 1996, ao IIEFP, passando, em 1996, a ser efectuada por uma Gestora, apoiada por uma Unidade de Apoio Técnico (UAT) que funciona junto do MTS, a qual, em termos genéricos, é denominada IOI. O referido subprograma é constituído por cinco medidas, sendo uma financiada pelo FEDER e as restantes pelo FSE. Destas, apenas a Medida 3, que visa a integração económica e social de pessoas com deficiência, foi financiada intercaladamente pelas linhas de linhas de crédito ora em questão.

Assim, em 1999 e 2000, foram autorizados empréstimos no valor de 60 milhões de contos pelos seguintes Despachos Ministeriais:

(em contos)		
Autorização	1999	2000
Desp. Conj. n.º 909/98 (2ª Série), de 98/10/30, do Ministro das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade.	10.000.000	-
Desp. n.º 15 970/99 (2ª Série), de 99/07/28, do Ministro do Trabalho e da Solidariedade	3.000.000	-
Desp. n.º 19 822/99 (2ª Série), de 99/09/27, do Ministro do Trabalho e da Solidariedade	17.000.000	-
Desp. n.º 19 525/00 (2ª Série), de 00/08/31, do Ministro do Trabalho e da Solidariedade		27.000.000
Desp. n.º 19 526/00 (2ª Série), de 00/08/31, do Ministro do Trabalho e da Solidariedade		3.000.000

¹ O Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, ao determinar a criação do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu IGFSE, estabeleceu igualmente a posterior e gradual extinção do DAFSE e da Comissão de Coordenação do Fundo, Social Europeu, CCFSE. Por sua vez o Decreto-Lei n.º 248-A/2000, de 3 de Outubro, contempla os estatutos do novo Instituto, cuja estrutura orgânica foi objecto da Portaria n.º 1110/2000, de 28 de Novembro.



Tribunal de Contas

Os Despachos determinam que os empréstimos deverão efectuar-se em regime de conta corrente e ser negociados com a CGD, bem como definem o respectivo enquadramento genérico, ou seja, quais os montantes, garantia, eficácia e prazo, conforme se sintetiza no quadro seguinte:

Montantes	3 MC (1999) 3 MC (2000)	10 MC e 17MC (1999)	27 MC (2000)
Banco	CGD		
Regime	Conta corrente		
Garantia	Transferências comunitárias e outras receitas.		
Eficácia	Após comunicação do IGFSS à CGD		
Prazo	Três meses, prorrogáveis por três períodos iguais e sucessivos.		
Finalidade	Financiamento específico no âmbito do FSE		
Objectivos	Adiantar as verbas necessárias para efectuar os pagamentos decorrentes do financiamento específico do FSE, até que se torne possível a sua reposição aquando da transferência dos saldos do referido fundo das fracções anuais do Subprograma Saúde e Integração Social.	Permitir uma maior regularidade das transferências para os gestores das intervenções operacionais.	Garantir uma adequada normalidade no financiamento das acções de formação profissional no âmbito do QCA II e QCA III.

Tendo como finalidade genérica o financiamento relativamente ao FSE, cada linha de crédito destinava-se a fins mais específicos:

Anos	Valor (em contos)	Finalidade
1999	10.000.000	Programas do QCA II e de Iniciativa Comunitária - PIC
	17.000.000	Programas do QCA II e de Iniciativa Comunitária - PIC
	3.000.000	Intervenção Operacional Integrar - IOI
2000	17.000.000	Programas do QCA II e de Iniciativa Comunitária - PIC
	27.000.000	Programas do QCA II, QCA III e de Iniciativa Comunitária - PIC
	3.000.000	Intervenção Operacional Integrar - IOI

Fonte: IGFSS

Em 1999, o empréstimo de 10 milhões de contos, utilizado desde de 14 de Abril a 13 de Outubro, foi encerrado com um saldo devedor de 8.527,7 milhares de contos, que foi amortizado pela linha de crédito de 17 milhões de contos, tendo no final do exercício um saldo de (-) 7.998,4 milhares de contos, que foi relevado na conta “Outros Credores”.

As utilizações do empréstimo de 3 milhões foram totalmente amortizadas após a recepção das transferências comunitárias, o que aliás também aconteceu nos empréstimos anteriores, mas parcialmente.

Em 2000, as utilizações e amortizações foram as seguintes:

a) Empréstimos de 17 e 27 milhões de contos

Período (2000)	Utilização	Amortização	Valor em dívida
Saldo 1999			7.998.398.572,0
De 14 Jan a 8 Mar	8.923.320.569,0	14.717.623.137,0	2.204.096.004,0
De 14 Mar a 20 Abr	641.855.145,0	1.718.973.895,0	1.126.977.254,0
De 3 Maio a 5 Maio	266.806.000,0	0,0	1.393.783.254,0
De 12 Maio a 14 Dez	0,0	1.359.325.254,0	34.458.000,0
Total	9.831.981.714,0	17.795.922.286,0	34.458.000,0

b) Empréstimo de 3 milhões de contos

Período (2000)	Utilização	Amortização	Valor em dívida
De 13 Jan a 19 Jan	371.656.844,0	371.656.844,0	0,0
De 24 Jan a 28 Dez	2.630.682.211,0	0,0	2.630.682.211,0
Total	3.002.339.055,0	371.656.844,0	2.630.682.211,0

Tendo em linha de conta as considerações e elementos anteriormente apresentados, bem como observações que decorrem da auditoria efectuada, pode referir-se o seguinte:

- ◆ O IGFSS, na elaboração das suas próprias Contas, bem como nas CSS de 1999 e 2000, utilizou a conta “2.39-Outros credores”, para relevar o saldo final em dívida à CGD, quando existe no PCISS a conta “2.17-Empréstimos Obtidos”, que seria mais apropriada para esse efeito;
- ◆ Os encargos financeiros incorridos com a utilização destas linhas de crédito foram em 1999 e 2000 de, respectivamente, 72.569 contos e 157.002 contos. Os respeitantes aos empréstimos no âmbito do DAFSE foram suportados pelo OE, enquanto que os incorridos no âmbito da IOI foram suportados pelos juros credores obtidos pelas aplicações financeiras das verbas movimentadas na mesma conta bancária, procedimento adoptado pelo serviço de gestão financeira do IGFSS, sem que, para o efeito, exista suporte legal;
- ◆ Os elevados valores das sucessivas aplicações financeiras, efectuadas com as verbas disponíveis na conta bancária do FSE em que se movimentou o empréstimo de 3 milhões de contos, contraído para financiar o Subprograma da IOI, evidencia a existência de elevados excedentes de tesouraria durante e no final do exercício. Com efeito, verificou-se que, nas datas em que houve utilização da linha de crédito, existiam aplicações financeiras de valores superiores, o que leva a questionar a real necessidade de recorrer aos empréstimos em questão;
- ◆ Por outro lado, foi apurado que a taxa média das diversas aplicações financeiras é inferior à taxa média das utilizações dos empréstimos bancários, o que reforça a opinião de que, caso não seja imprescindível, não se considera vantajoso o recurso ao crédito;
- ◆ Em 1999, o contrato de empréstimo de 10 milhões de contos, enviado ao TC para efeitos de visto prévio, foi devolvido por o mesmo não originar dívida fundada. Subsequentemente, o



IGFSS não enviou os outros contratos por considerar que, possuindo as mesmas características, não seriam objecto de visto do TC.

É de referir a este respeito, que o IGFSS estava autorizado, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do art.º 9º do DL n.º 259/99, de 7 de Julho (execução orçamental do OSS/99), a prorrogar o prazo de amortização dos empréstimos de curto prazo, contraídos sob a forma de linhas de crédito, para financiamento intercalar de acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE, até à data da publicação do DL de execução orçamental subsequente, caso persistissem atrasos nas transferências do FSE, susceptíveis de provocar a ruptura do abastecimento financeiro dos PO aprovados e em execução. O mesmo regime foi adoptado para o ano 2000, pelo DL n.º 140/2000, de 14 de Julho (art.º 10º). No entanto, o regime previsto nestes diplomas não parece compatível com os conceitos gerais definidos na Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública)¹.

12.7.3.2 – Adiantamentos do OSS

Complementarmente às linhas de crédito, o IGFSS, por indicação do DAFSE, transferiu, para diversas entidades gestoras, destacando-se entre elas a Unidade de Gestão do Subprograma Integrar, verbas provenientes do OSS, a título de adiantamento para pagamento de despesas de formação profissional financiadas pelo FSE. Em 1999, os referidos adiantamentos, que ascenderam a 9.188.359 contos, não tinham suporte legal, facto já apontado no Parecer antecedente, com violação do art.º 18.º da Lei 6/91, de 20 de Fevereiro.

Estas utilizações de verbas do OSS, denominadas de “alterações ao suporte financeiro”, servem para colmatar dificuldades de tesouraria específicas do FSE (comparticipação comunitária) e são regularizadas após a efectivação das transferências do FSE.

Em 2000, este tipo de operação já tem como base legal o art.º 79º da LOE/2000 e a Portaria n.º 1146/2000 (2ª Série), de 20 de Julho, dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade, publicada no DR II Série n.º 179, de 4 de Agosto de 2000, e que autoriza o IGFSS a proceder a pagamentos, relacionados com adiantamentos por conta dos saldos finais do QCA II e para o arranque do QCA III, através do OSS, até ao limite de 67 milhões de contos.

Estes movimentos têm reflexo no Balanço de 2000, em subrubrica específica inserida na conta “Outros devedores”, que apresentava no final do ano um saldo de 16.405,1 milhares de contos (ver ponto 12.11).

A utilização de verbas do OSS para colmatar dificuldades de tesouraria específicas do FSE, embora tenha permitido limitar o valor das utilizações das linhas de crédito contratadas com a CGD, e, conseqüentemente, diminuídos os encargos bancários suportados pelo DAFSE/OE, não possibilitou que o IGFSS rentabilizasse as referidas verbas através de possíveis aplicações financeiras.

Assim, e embora estas operações tenham potenciado o nível de execução dos Programas Comunitários, colmatando dificuldades financeiras das entidades executoras e beneficiado o Subsector Estado, as mesmas lesaram financeiramente o Subsector Segurança Social.

¹ O Tribunal recomendou no mesmo Relatório de Auditoria (Relatório n.º 2/2002 - 2ª S) que para o futuro deveria ter-se em conta o disposto no art.º 26.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, o que já se verificará no exercício de 2002 atento o disposto no n.º 3.º do art.º 51.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro.

12.8 – Rendimento Mínimo Garantido

Esta prestação social¹, introduzida no sistema desde Junho de 1996, foi objecto de análise específica em auditoria levada a cabo pelo TC², bem como em sede de Pareceres anteriores. Também no presente Parecer não se foge a essa regra, procurando neste caso, com base nos dados fornecidos em especial pelo IDS em resposta a um questionário do TC, fazer o ponto da situação até 2000, tanto no que se refere à execução orçamental, evolução, em termos físicos e regionais, bem como no que concerne à execução processual. É de registar alguma inconsistência nos dados físicos oriundos do IDS, que se podem considerar como marginais, os quais se reflectem nas várias perspectivas de apresentação da medida, mas não afectando as ilações que se possam retirar.

O RMG é uma prestação pecuniária de carácter temporário, associada a um acordo de programa de inserção cujos objectivos não se esgotam na garantia aos beneficiários de recursos para satisfazer as suas necessidades básicas, pois visam a criação de condições para a respectiva inserção social. Deste modo, um dos indicadores mais importantes da respectiva eficácia são os resultados obtidos quanto à inserção social, o que justifica a sua análise, ainda que sintética.

Por outro lado, a ocorrência de pagamento indevido de prestações, não exclusiva desta prestação social, constitui-se como uma relevante medida de ineficácia do sistema, pelo que também será objecto de referência.

12.8.1 – Execução Orçamental

O quadro XII.53 compara os valores orçamentados com os valores efectivamente gastos, de Junho de 1996 até 31/12/00:

Quadro XII.53 – Orçamento e Despesa do RMG no período 1996/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Anos	Orçamentos	Orçamentos + Saldos do ano anterior	Despesas	Saldos no final do ano
1996	3.500,0	3.500,0	352,8	3.147,2
1997	25.300,0	28.447,2	9.754,8	18.692,4
1998	34.500,0	53.192,4	39.534,0	13.658,4
1999	37.500,0	51.158,4	55.613,4	(4.455,0)
2000	62.500,0	58.045,0	53.488,0	4.557,0
Total	PTE		158.743,0	
	€		791.806,7	

Fonte: IGFSS

¹ A prestação de rendimento mínimo é uma atribuição pecuniária, de carácter variável em função do rendimento e da composição dos agregados familiares dos titulares e calculada ao valor fixado como rendimento mínimo garantido. Este por sua vez é um montante indexado ao valor legalmente fixado para a pensão social do regime não contributivo de segurança social.

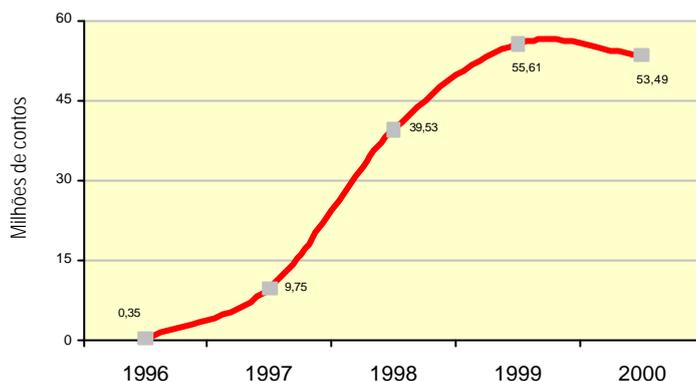
² Disponível no site do TC em www.tcontas.pt



Tribunal de Contas

A evolução das despesas com esta medida, de acordo com o quadro anterior podem reflectir-se graficamente como segue:

Gráfico XII.12 – Despesas com RMG de 1996 a 2000



De acordo com a evolução expressa pelos dados anteriores e respectiva expressão gráfica, pode inferir-se o seguinte:

- ◆ Desde o início da implementação da medida até ao final de 2000 foram dispendidos 158,7 milhões de contos, dos quais 109,1 milhões de contos em 1999 e 2000 (68,7%);
- ◆ A evolução das despesas revela que, após a fase de arranque e transição, com a passagem da fase de projectos-piloto à generalização da medida a todo o território nacional (1996/97), se seguiu um período de acentuado crescimento (1997/99) e finalmente uma fase de estabilização (1999 e 2000), situando-se na faixa dos 53,5 a 55,6 milhões de contos, o que pode querer significar que a medida entrou em fase de maturação.

Uma parte das despesas com o RMG diz respeito a gastos de administração e a encargos com as Comissões Locais de Acompanhamento, que representaram no triénio 1998/00, os seguintes valores e proporções dos gastos totais com esta prestação:

Quadro XII.54 – Distribuição das Despesas com RMG no Período 1998/00

(em contos)

Anos	Prestações	%	CLA'S	%	Administração	%	Gastos totais
1998	36.428.894	92,1	449.116	1,1	2.655.974	6,7	39.533.984
1999	51.615.438	92,8	865.694	1,6	3.132.292	5,6	55.613.424
2000	48.512.696	90,7	1.763.998	3,3	3.211.388	6,0	53.488.082

Fonte: IGFS

Os gastos administrativos, apesar de terem crescido continuamente no período em questão, diminuíram na sua posição relativa de 1998 para 1999, tendo voltado a crescer em 2000, representando em conjunto com as despesas associadas às Comissões Locais de Acompanhamento (CLA'S) respectivamente em 1998, 1999 e 2000, 7,8%, 7,2% e 9,3% das despesas totais nacionais

com a medida. Os encargos com as prestações propriamente ditas decresceram tanto em termos relativos como absolutos no exercício em análise.

12.8.2 – Valor das prestações e número de beneficiários e famílias

Relacionando o valor dispendido com prestações, conforme decorre do ponto anterior, com o número médio de beneficiários e famílias aonde estão inseridos, relativamente aos exercícios de 1999 e 2000, elaborou-se o quadro que segue:

Quadro XII.55 – RMG – Prestação Média por Beneficiários e Famílias em 1999 e 2000

Anos	Montante das Prestações Milhares de contos	Número médio		Prestações médias			
		Beneficiários	Famílias	P/beneficiário		P/família	
				Annual Contos	Mensal Escudos	Annual Contos	Mensal Escudos
1999	51.615,4	384.787	127.804	134	11.178	404	33.655
2000	48.512,7	408.980 ⁽¹⁾	137.629	119	9.885	352	29.374

⁽¹⁾ Em 2000, dado que o número relativo à RA da Madeira não se encontrava disponível assumiu-se o valor de 1999.

Fonte: IDS e IIES

A conjugação do decréscimo no valor total das prestações com o aumento do número médio de beneficiários e famílias conduziu a que as prestações médias diminuíssem, de 1999 para 2000. Assim, as prestações médias mensais por beneficiário passaram de 11.178 escudos para 9.885 escudos de um ano para o outro, enquanto por família foram respectivamente de 33.655 e 29.374 escudos.

12.8.3 – Distribuição Regional

A distribuição regional vai ser abordada quer sob o ponto de vista financeiro quer numa perspectiva física.

12.8.3.1 – Perspectiva financeira

O quadro XII.56 desagrega por regiões e respectivos CDSSS as despesas efectuadas no âmbito do RMG:



Tribunal de Contas

Quadro XII.56 – Despesa no Triénio 1998/00 por Regiões e CDSSS (ex-SSR)

(em contos)

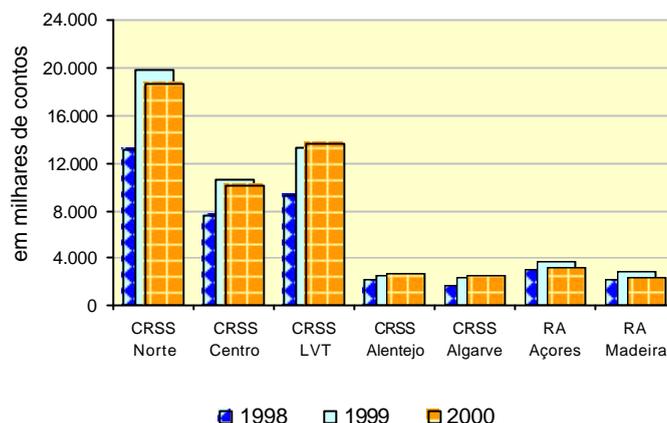
REGIÕES	1998	1999	Δ 1988/99	2000	Δ 1999/00
Norte	13.183.959	19.838.763	50,5%	18.705.271	(5,7%)
CDSSS de Braga	1.897.248	2.172.631	14,5%	2.340.831	7,7%
CDSSS de Bragança	643.395	720.474	12,0%	727.386	1,0%
CDSSS do Porto	8.332.570	13.632.119	63,6%	12.507.460	(8,3%)
CDSSS de V. do Castelo	902.851	1.593.966	76,5%	1.351.952	(15,2%)
CDSSS de Vila Real	1.407.895	1.719.573	22,1%	1.777.642	3,4%
Centro	7.713.093	10.669.151	38,3%	10.210.400	(4,3%)
CDSSS de Aveiro	1.708.986	2.659.882	55,6%	2.283.590	(14,1%)
CDSSS de Castelo Branco	314.499	412.205	31,1%	378.815	(8,1%)
CDSSS de Coimbra	1.342.718	1.773.403	32,1%	1.576.400	(11,1%)
CDSSS da Guarda	729.068	922.658	26,6%	905.356	(1,9%)
CDSSS de Leiria	936.805	1.113.609	18,9%	901.718	(18,1%)
CDSSS de Viseu	2.681.017	3.787.394	41,3%	4.154.521	9,7%
LVT	9.393.404	13.269.494	41,3%	13.685.218	3,1%
CDSSS de Lisboa	5.872.713	8.812.557	50,1%	9.522.486	8,1%
CDSSS de Santarém	1.544.650	1.738.495	12,5%	1.546.264	(11,1%)
CDSSS de Setúbal	1.976.041	2.718.442	37,6%	2.616.468	(3,8%)
Alentejo	2.084.373	2.560.982	22,9%	2.591.596	1,2%
CDSSS de Beja	929.181	1.084.281	16,7%	1.171.662	8,1%
CDSSS de Évora	596.953	667.259	11,8%	720.448	8,0%
CDSSS de Portalegre	558.239	809.442	45,0%	699.486	(13,6%)
Algarve	1.732.948	2.283.871	31,8%	2.488.355	9,0%
GTADS⁽¹⁾	232.987	378.207	62,3%	316.990	(16,2%)
Sub-total do Continente	34.340.764	49.000.468	42,7%	47.997.830	(2,0%)
RA dos Açores	2.966.859	3.726.000	25,6%	3.110.393	(16,5%)
RA da Madeira	2.226.361	2.886.956	20,7%	2.379.859	(17,6%)
TOTAL	39.533.984	55.613.424	40,7%	53.488.082	(3,8%)

⁽¹⁾ Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social (despesas administrativas)

Fonte: IGFS

Em seguida apresenta-se a expressão gráfica dos dados constantes no quadro anterior:

Gráfico XII 13 – Evolução das Despesas com RMG por Regiões



Tendo em atenção o que foi atrás comentado sobre a evolução global com as despesas com RMG, bem como os elementos ora apresentados, pode inferir-se o seguinte:

- ◆ Ao aumento global das despesas em 40,7%, de 1998 para 1999, corresponderam acréscimos generalizados em todos os Distritos e regiões;
- ◆ Apesar de se ter considerado como de estabilização o período de 1999/00, os gastos com a medida diminuiriam 3,8%, facto que não tem uma correspondência uniforme em termos regionais e distritais:
 - ◇ Assim, sob o ponto de vista regional contrastaram pelo aumento LVT (3,1%), Alentejo (1,2%) e Algarve (9%), tendo o maior decréscimo ocorrido na região onde se concentram a maior parte dos apoios, ou seja, o Norte, com (-) 5,7%;
 - ◇ Os Distritos onde ainda se registaram aumentos foram Braga, Bragança, Vila Real, Viseu, Lisboa, Beja e Évora;
 - ◇ Tendo os restantes acompanhado a tendência geral, devem destacar-se:
 - ◆ Abaixo de (-) 15%, Viana do Castelo, Leiria, Açores e Madeira;
 - ◆ Entre (-) 10% e (-) 15%, Aveiro, Coimbra, Santarém e Portalegre.
- ◆ No que concerne à distribuição regional em 2000, paralelamente à verificada em 1999, a região Norte representa a maior concentração em termos de RMG (35,0%), seguindo-se LVT (25,6%) e a região Centro (19,1%), distribuindo-se o restante (20,3%) de forma praticamente equitativa entre as restantes regiões;
- ◆ Sem desmentir o afirmado anteriormente de que a medida parece ter atingido a sua maturação em 2000, não parece lícito no entanto generalizar esta asserção a todo o País, o que poderá ser avaliado com mais propriedade através da evolução subsequente ao período em análise.



12.8.3.2 – Número de beneficiários e famílias

De acordo com o apuramento do IDS o número de beneficiários envolvidos face à população residente era de 4,2% no final de 2000, enquanto em 1999 era de 4,4%, o que se explica pela diminuição do número de pessoas abrangidas pelo RMG, aspecto que se passa a desenvolver.

Considerando o número de beneficiários e respectivos agregados familiares que se mantinham dependentes da medida em análise no final dos anos de 1999 e 2000, pode calcular-se o número médio de indivíduos por família, total e por regiões, conforme quadro que segue:

Quadro XII.57 – RMG - Número de Famílias e Indivíduos Beneficiários até 31/12/99 e 31/12/00

(unidades)

Regiões	Até 31/12/99		Até 31/12/00		Média de Indivíduos p/família	
	Indivíduos	Famílias	Indivíduos	Famílias	Até 31/12/99	Até 31/12/00
Norte	163.310	55.499	159.965	55.253	2,9	2,9
Centro	83.022	28.854	80.711	28.488	2,9	2,8
LVT	92.863	32.201	90.848	31.793	2,9	2,9
Alentejo	20.870	6.805	21.129	6.811	3,1	3,1
Algarve	18.930	6.023	20.624	6.566	3,1	3,1
Açores	30.837	8.598	27.329	7.596	3,6	3,6
Madeira	22.071	7.220	17.650	5.839	3,1	3,0
Total	431.903	145.200	418.256	142.346	3,0	2,9

Fonte: IDS –CNRM, Dezembro 2000

Os dados e elementos apurados permitem inferir o seguinte:

- ◆ Apesar do número médio de 3 indivíduos por família se ter vindo praticamente a manter de 1999 para 2000, o universo de beneficiários e seus agregados familiares no final de cada ano reduziu-se;
- ◆ A distribuição por regiões praticamente não se alterou, continuando a verificar-se a hegemonia da Região Norte, sendo de notar apenas, que em função da referida evolução na Região do Algarve, esta suplantou o Alentejo;
- ◆ A média de indivíduos por família verificada nos Açores (3,6 em 2000) continuou a ser dissonante em relação às restantes regiões, que não se afastavam muito da média geral.

12.8.4 – Pagamentos indevidos

Esta matéria tem vindo a ser tratada em sucessivos Pareceres, dado tratar-se de um fenómeno que, ao crescer continuamente, reflecte uma certa impotência do aparelho administrativo do sistema para conseguir o seu efectivo controlo. Este problema não é exclusivo e antecede o advento do RMG, em relação ao qual se explica pela circunstância de que, apesar de se estar em presença de uma nova prestação os seus procedimentos não serem alheios aos esquemas de gestão, de informação e

operacionais já implantados. Alargando-se a outras prestações sociais o tema é tratado especificamente mais adiante (ponto 12.9.2).

Circunscrevendo-nos unicamente a prestações do RMG, os pagamentos indevidos que originaram a emissão de notas de reposição, com débito, em 2000, na conta “Devedores por prestações a repor ou a reembolsar”, foram de cerca de 6,2 milhões de contos. O quadro seguinte traduz o respectivo crescimento, desagregado por grandes regiões, de 1999 para 2000:

Quadro XII.58 – Evolução da Emissão de Notas de Reposição no Período 1999/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Regiões		1999	2000	Varição
Norte		77,7	4.298,5	4.220,8
Centro		89,7	985,8	896,1
LVTejo		482,1	655,2	173,1
Alentejo		0,0	264,1	264,1
Algarve		71,2	27,8	(43,4)
Totais	PTE	720,7	6.231,4	5.510,7
	€	3.594,8	31.082,1	27.487,3

Fonte: ISSS/CDSSS

Os dados constantes do quadro anterior permitem destacar o significativo incremento verificado muito especialmente na Região Norte, mas também no Centro, assim como, mas em outra escala, no Alentejo. Este facto parece revelar que no exercício de 2000, foram despoletadas uma série de situações acumuladas, que até então não tinham sido detectadas pelo sistema de informação. A evolução futura ditará em que medida esta tese pode ser confirmada, podendo por um lado, ser sintoma de uma maior acuidade no controlo destas situações, mas por outro evidenciar os pontos fracos no que respeita aos estrangulamentos no processamento da informação e do seu controlo automático.

No que respeita aos pagamentos indevidos tem interesse avaliar qual a capacidade de recuperação do sistema, podendo ser tomado como medida para tal os valores creditados no ano na conta em questão. Em conformidade, considerando as mesmas regiões, construí-se o quadro XII.59, ao qual se podem apontar as seguintes limitações:

- ◆ Os valores creditados na rubrica “Devedores por prestações a reembolsar ou a repor” dizem respeito não só a pagamentos indevidos do próprio ano como de anos anteriores;
- ◆ Em relação ao CDSSS do Porto, com um volume de pagamentos indevidos bastante significativo em 2000 (3.233,5 milhares de contos) não foi possível apurar o montante recuperado imputado ao RMG, dado que o movimento a crédito relativo à totalidade das prestações sociais não foi desagregado por subcontas.



Quadro XII.59 – Comparação entre os Pagamentos Indevidos e Montantes Recuperados em 2000

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Regiões	Pagamentos Indevidos	Valores Recuperados	Taxa de Recuperação	
Norte ⁽¹⁾	1.078,1	383,4	35,6	
Centro	985,8	305,6	31,0	
LVTejo	655,2	404,0	61,7	
Alentejo	264,1	110,7	41,9	
Algarve	27,8	1,2	4,3	
RA Madeira	67,1	N/D	-	
RA Açores	56,0	13,4	23,9	
Totais	PTE	3.134,1	1.218,3	38,9
	€	15.632,8	6.076,9	

⁽¹⁾ Não inclui o CDSSS do Porto

Fonte: ISSS/CDSSS

Ressalvando que as taxas de recuperação apuradas são meramente indicativas, obteve-se uma taxa global de 38,9%, superada em Lisboa e Vale do Tejo (61,7%) e Alentejo (41,9%), sendo inferior no Norte, Centro e RA Açores. Dado que os valores recuperados dizem respeito a diversos anos pode considerar-se que as taxas encontradas são relativamente reduzidas.

Quanto ao Algarve, no Parecer antecedente tinham sido apurados pagamentos indevidos no valor de 71,2 milhares de contos, com uma recuperação nula. Em 2000, os pagamentos indevidos detectados foram apenas 27,2 milhares de contos, mas com uma excessivamente reduzida recuperação (1,2 milhares de contos). Estes valores, que se apresentam nitidamente dissonantes do quadro geral, carecem de justificação dado que podem indiciar várias causas.

Interessa relacionar os pagamentos indevidos com o valor das prestações no ano de 2000, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Quadro XII.60 – Relação entre Pagamentos Indevidos e Prestações em 2000

(em milhares de contos)

Regiões	Prestações ⁽¹⁾	Pagamentos	%
	(1)	Indevidos (2)	
Norte	17.751,3	4.298,5	24,2
Centro	9.689,7	985,8	10,2
LVTejo	12.987,3	655,2	5,0
Alentejo	2.459,8	264,1	10,7
Algarve	2.361,5	27,8	1,2
RA Madeira	2.258,5	67,1	3,0
RA Açores	2.951,8	56,0	1,9
Total	50.459,9	6.354,5	12,6

⁽¹⁾ Aplicou-se a cada uma das regiões o coeficiente apurado no quadro XII.54 para estimar o valor líquido das prestações (5,1%).

Fonte: IGFSS e ISSS

A proporção de pagamentos indevidos em relação às prestações apresenta-se bastante elevado na região Norte, pois corresponde a quase ¼ do valor dispendido, contrastando com as restantes regiões, que se situaram entre os 5,0% e os 10,7% (Centro, LVTejo e Alentejo, e entre os 1,2% e 3% (Algarve, RA Madeira e RA Açores).

12.8.5 – Execução processual

Em complemento do que vem sendo exposto tem interesse avaliar a evolução desta prestação social sob um prisma operacional, ou seja, tomando como termo de medida o andamento do respectivo número de processos entrados e o tratamento que lhes tem sido dado pelo sistema, destacando os motivos de cessação do benefício, bem como apresentando a caracterização dos acordos de inserção.

12.8.5.1– Situação dos processos entrados no sistema

Considerando-se os números acumulados no final dos anos de 1999 e 2000 relativamente aos **processos entrados e analisados**, total e por regiões, apuraram-se as proporções de processos avaliados relativamente aos entrados, conforme quadro seguinte:



Tribunal de Contas

Quadro XII.61 – RMG - Processos Entrados e Avaliados até 31/12/00

(unidades)

Região	Processos Entrados		Processos Avaliados		%	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Norte	128.535	147.326	114.187	136.589	88,8	92,7
Centro	69.266	88.406	59.622	78.905	86,1	89,3
LV do Tejo	78.146	95.280	70.425	90.581	90,1	95,1
Alentejo	14.697	17.797	13.096	16.770	89,1	94,2
Algarve	11.711	15.337	10.212	14.089	87,2	91,9
Açores	1.716	19.983	15.849	18.642	89,5	93,3
Madeira	18.243	19.755	16.938	18.500	92,8	93,6
Total	338.314	403.884	300.329	374.076	88,8	92,6

Fonte: IDS – CNRM, Dezembro 2000

O número de processos entrados no sistema aumentou em 2000 em 65.570 unidades e os que tinham sido avaliados até ao final do ano atingiram 92,6%, enquanto no final de 1999 tinham sido analisados 88,8%. As percentagens, região a região, apresentaram um padrão semelhante.

Partindo dos números relativos aos processos analisados em 1999 e 2000, conforme quadro anterior, considerou-se a distribuição por **processos** que mereceram **deferimento** ou **indeferimento**, como se pode observar no quadro que segue:

Quadro XII.62 – RMG - Processos Deferidos/Indeferidos

(unidades)

Região	Deferidos		Indeferidos		% de Deferidos		% de Indeferidos	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Norte	67.530	79.481	46.657	57.108	59,1	58,2	40,9	41,8
Centro	39.326	50.066	20.296	28.839	66,0	63,5	34,0	36,5
LVT	44.414	55.893	26.011	34.688	63,1	61,7	36,9	38,3
Alentejo	9.051	11.554	4.045	5.216	69,1	68,9	30,9	31,1
Algarve	7.116	8.898	3.096	5.191	69,7	63,2	30,3	36,8
Açores	11.404	12.754	4.445	5.888	72,0	68,4	28,0	31,6
Madeira	8.900	9.608	8.038	8.892	52,5	51,9	47,5	48,1
Total	187.741	228.254	112.588	145.822	62,5	61,0	37,5	39,0

Fonte: IDS

A taxa de deferimento até ao final de 2000 foi de 61,0%, um pouco inferior à verificada até ao final de 1999, apresentando as taxas regionais uma certa variabilidade, apesar de terem evoluído todas no mesmo sentido, a saber:

- ◆ Têm-se situado acima da média os deferimentos no Centro, LVT e muito especialmente no Alentejo, Algarve e Açores;
- ◆ Estavam abaixo da média o Norte e Madeira, com destaque para esta última região.

Tendo em atenção que uma parte dos processos deferidos foram entretanto **cessados**¹, desagregaram-se os processos nessa situação daqueles que continuam **ativos** obtém-se o que consta do quadro XII.63:

Quadro XII.63 – Distribuição dos Processos Diferidos por Cessados e não Cessados nos anos de 1999 e 2000

(unidades)

Região	Não Cessados		Cessados		% Não Cessados		% Cessados	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Norte	55.499	55.253	12.031	24.228	82,2	69,5	17,8	30,5
Centro	28.854	28.488	10.472	21.578	73,4	56,9	26,6	43,1
LVT	32.201	31.793	12.213	24.100	72,5	56,9	27,5	43,1
Alentejo	6.805	6.811	2.246	4.743	75,2	58,9	24,8	41,1
Algarve	6.023	6.566	1.093	2.332	84,6	73,8	15,4	26,2
Açores	8.598	7.596	2.806	5.158	75,4	59,6	24,6	40,4
Madeira	7.220	5.839	1.680	3.769	81,1	60,8	18,9	39,2
Total	145.200	142.346	42.541	85.908	77,3	62,4	22,7	37,6

Fonte: IDS

¹ Processo cessado – processo onde se verificou a cessação da prestação, de acordo com os seguintes motivos:

- ◆ Deixar de se verificar a situação de grave carência económica;
- ◆ Não ter sido celebrado ou cumprido o acordo de inserção por motivos imputáveis ao interessado;
- ◆ O titular deixar de ter residência legal em Portugal;
- ◆ Morte do titular.



Tribunal de Contas

Em termos globais e acumulados, a taxa de cessação no final de 2000 era de 37,6%, que correspondia a 85.908 processos que tiveram o seu termo, valores bastante superiores ao final do exercício transacto (22,7% e 42.541 processos), ou seja, as situações de cessação praticamente aumentaram para o dobro, mais em termos absolutos que relativos, o que parece querer dizer que, no decorrer do exercício em análise, poderá ter havido uma maior fiscalização e acompanhamento no terreno das condições de funcionamento do RMG.

Interessa referir, por outro lado, que os casos se mantêm activos podem estar na situação de **suspe nsos**¹. Esta circunstância, até 31/12/00, representava 15.643 processos.

12.8.5.2– Motivos da cessação

As causas de cessação do benefício têm vindo, na sua maior parte, a ser catalogadas e é o resultado dessa operação que se apresenta na exposição que segue. Refere-se a “maior parte” pois a totalidade dos casos que apresenta motivação está aquém do número de cessações, o que se justifica em parte pelo facto de neste caso não se ter entrado em linha de conta com o número de processos cessados no período experimental, bem como pela não disponibilidade de dados em relação à Madeira, embora seja suficientemente abrangente para daí se retirarem ilações. Neste domínio, em valores acumulados até ao final de 1999 e 2000, os dados recolhidos, incluindo a respectiva distribuição regional, constam do quadro infra:

¹ Processo suspenso – processo cujos os efeitos se sustêm por determinado período, de acordo com as seguintes circunstâncias:

- ◆ O titular não ter disponibilidade para requerer prestações de segurança social a que tenha direito, exercer o direito de acção para cobrança de eventuais créditos, e para o reconhecimento do direito a alimentos;
- ◆ Exercer actividade remunerada por período inferior a 180 dias, quando o exercício da actividade ultrapassar o valor da prestação.

Quadro XII.64 – RMG - Motivos de Cessação

(unidades)

	Motivos	Regiões							Total
		Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira ⁽¹⁾	
1999	Alteração de rendimentos ⁽²⁾	7.587	5.472	6.031	1.181	455	1.093	933	22.752
2000		15.590	12.209	12.542	2.791	1.237	2.368	N/D	46.737
1999	Não subscrição do programa de inserção	523	693	746	186	132	93	91	2.464
2000		1.170	1.543	1.980	386	285	162	N/D	5.526
1999	Não cumprimento das acções do programa de inserção	455	1.150	1.422	248	57	380	85	3.797
2000		1.321	2.469	3.581	560	207	685	N/D	8.823
1999	Sem título válido de residência	238	309	66	83	18	176	98	988
2000		474	609	99	158	39	209	N/D	1.588
2000	Falecimento do titular	1.150	707	926	122	149	234	N/D	3.288
2000	A pedido do requerente	934	548	503	43	60	120	N/D	2.208
1999	Outros	1.544	993	1.672	245	118	618	42	5.232
2000		1.147	1.638	2.193	380	42	937	N/D	6.337
1999	Totais	10.347	8.617	9.937	1.943	780	2.360	1.249	35.233
2000		21.786	19.723	21.824	4.440	2.019	4.715	N/D	74.507

(1) Não foram disponibilizados os dados de 2000, referentes à Madeira, dado que esta região adoptou uma aplicação informática diferente da do resto do País.

(2) Inclui o facto de se ter deixado de se verificar a situação de grave carência económica, a alteração da composição do agregado familiar e integração no mercado de trabalho.

Fonte: IDS

Os dados anteriores indicam que a causa mais importante para a cessação é a alteração de rendimentos, ao deixar de se verificar a situação de grave carência económica, alteração da composição do agregado familiar ou integração no mercado de trabalho, seguindo-se o não cumprimento das acções dos programas de inserção, bem como a não subscrição dos mesmos programas.

Não existe, contudo, informação sobre os casos em que se verificou uma reentrada no sistema de indivíduos em relação aos quais o RMG foi objecto de cessação anterior, o que poderá ser elemento valioso para se aferir se, por exemplo, a alteração de rendimentos se regista a título permanente ou foi apenas ocasional.

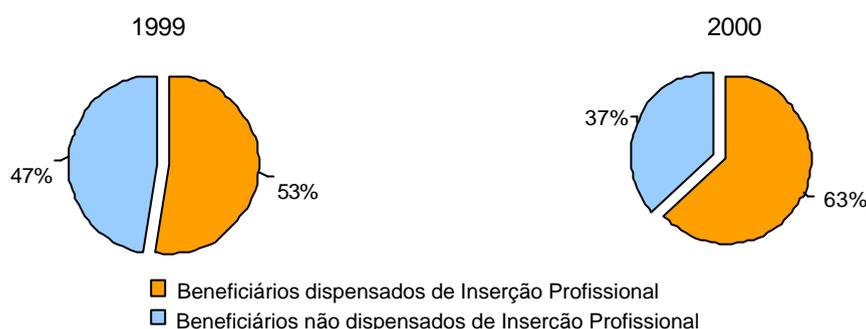
O que foi dito é válido tanto em 1999 como para 2000, globalmente e do ponto de vista regional.



12.8.5.3 – Caracterização dos Acordos de Inserção

Relativamente a inserção profissional, os gráficos que seguem representam em 1999 e 2000, em termos percentuais e acumulados, os beneficiários da medida dispensados e não dispensados deste processo:

Gráfico XII 14 – RMG - Inserção Profissional em 1999 e 2000



Os gráficos anteriores evidenciam que os beneficiários dispensados de inserção profissional, um dos objectivos essenciais da medida, aumentaram, no período em análise, de 53% para 63%, do total de beneficiários com o RMG. Em valores absolutos, estes beneficiários passaram de 219.500 para 240.850, respectivamente de 1999 para 2000.

Para uma melhor clarificação destes conjuntos de beneficiários deve transcrever-se o que foi referido sobre a matéria, em sede de contraditório (ofício n.º 6571, de 20 de Maio de 2002, inserto no Volume III - Anexos) pelo IDS:

“ ... a Lei do Rendimento Mínimo Garantido define como dispensados de disponibilidade activa para Inserção Profissional, os beneficiários com situação pessoal ou familiar que implique, transitória ou definitivamente, que o Processo de Inserção Social possa concretizar-se sem a Inserção Profissional. Sendo assim, qualquer beneficiário que esteja na situação de dispensado de Inserção Profissional, pode também estar a frequentar Acções de Inserção das outras Áreas. Em conclusão o número de Acções de Inserção frequentadas pelos Beneficiários e o número de Beneficiários dispensados de Inserção Profissional, se somados, não representam necessariamente o universo total de beneficiários.”

O aprofundamento do universo dos beneficiários que não foram dispensados de inserção distribuídos por regiões, em 1999 e 2000, e ainda a respectiva desagregação por segmentos de inserção apresenta-se no quadro que segue:

Quadro.XII.65 – RMG - Áreas de Inserção

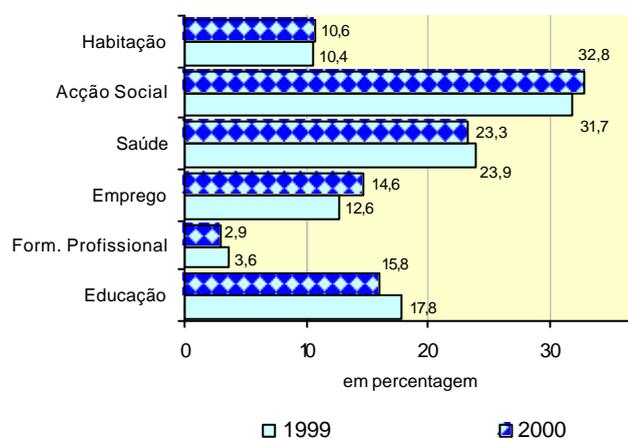
(unidades)

Região \ Áreas	Educação		Formação Profissional		Emprego		Saúde		Acção Social		Habitação		Total	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Norte	5.770	10.129	1.271	1.634	5.128	8.957	7.021	13.465	9.213	17.933	4.641	7.376	33.044	59.494
Centro	5.609	6.779	1.050	1.050	5.033	7.264	9.158	11.774	16.791	19.736	4.714	4.911	42.355	51.514
LVT	3.524	5.775	1.018	1.362	4.025	8.293	3.831	7.867	7.971	13.609	2.513	3.052	22.882	39.958
Alentejo	1.956	2.371	391	669	1.724	3.019	2.484	3.420	2.326	3.674	873	1.058	9.754	14.211
Algarve	1.001	1.563	157	139	520	1.182	784	2.218	613	1.738	398	1.286	3.473	8.126
Açores	7.204	3.611	1.017	866	1.995	1.322	9.920	5.100	7.066	6.169	1.777	2.138	28.979	19.206
Madeira	2.095	2.978	500	365	818	630	3.183	5.166	4.201	5.976	874	2.552	11.671	17.667
Total	27.159	33.206	5.404	6.085	19.243	30.667	36.381	49.010	48.181	68.835	15.790	22.373	152.158	210.176

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

Graficamente, apresenta-se a representatividade de cada uma das áreas de inserção:

Gráfico XII 15 – RMG - Áreas de Inserção



No decorrer de 2000 a estrutura de distribuição que vinha de anos anteriores não se alterou, pois a área de inserção que vem registando maior número de beneficiários inscritos é a da acção social, seguindo-se as áreas da saúde e educação. O encaminhamento para as áreas de emprego e formação profissional apresenta proporções relativamente reduzidas, o que parece comprometer um dos objectivos essenciais da medida, politicamente fixado, de gerar autonomia financeira para os titulares e respectivas famílias por via da geração dos seus próprios rendimentos.



12.8.5.4 – Outras características da população beneficiária

Em seguida apresenta-se a população beneficiária de acordo com a distribuição por idades, por famílias com rendimento e sem rendimento, considerando dentro destas últimas as características familiares.

12.8.5.4.1 – Distribuição por idade e por sexos

Os dados disponíveis sobre a distribuição etária, acumulados com referência a 2000, onde se apuraram 412.489 beneficiários, são bastante diversos do que foi possível apresentar em sede do anterior Parecer (140.058 beneficiários), estando estes últimos bastante incompletos, facto explicado pelo relatório de “Execução da Medida e Caracterização dos Beneficiários” elaborado pela Unidade de Planeamento Estratégico do IDS, segundo o qual os dados relativos à caracterização etária “*não contemplam todos os beneficiários titulares por algumas anomalias no tratamento da informação, em fase de resolução*”.

O quadro XII.66 evidencia a referida distribuição:

Quadro XII.66 – RMG - Beneficiários por Escalão Etário

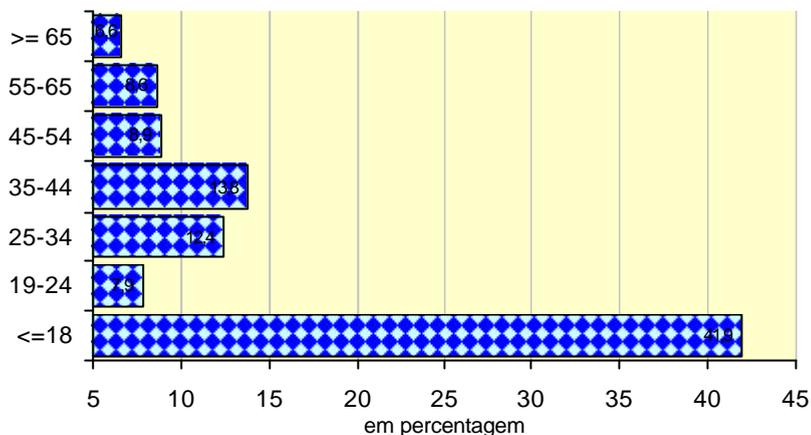
(unidades)

Região \ Escalão Etário	Escalão Etário							Total
	<=18	19-24	25-34	35-44	45-54	55-64	>=65	
Norte	64.384	10.744	20.544	23.919	14.356	12.424	7.830	154.709
Centro	30.937	6.369	9.150	10.773	7.814	9.305	6.361	80.709
LVT	38.714	8.085	10.807	10.935	7.398	7.488	7.421	90.848
Alentejo	8.733	2.318	2.984	2.448	1.544	1.462	1.640	21.129
Algarve	7993	2.012	2.781	2.625	1.743	1.563	1.907	20.624
Açores	13.351	2.265	3.324	3.625	1.903	1.540	1.320	27.328
Madeira	8.769	942	1.636	2.419	1.819	1.498	567	17.650
Total	172.881	32.735	51.226	56.744	36.577	35.280	27.046	412.489

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

Como complemento ao quadro anterior exprime-se a mesma informação graficamente, indicando percentualmente cada um dos grupos considerados:

Gráfico XII 16 – RMG - Beneficiários por Escalão Etário

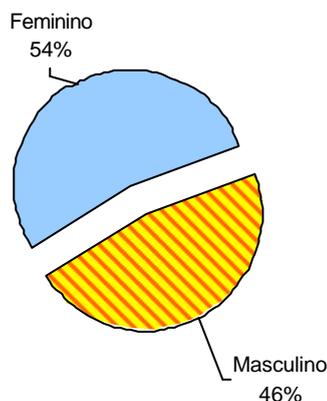


Conclui-se, assim, que:

- ◆ O grupo etário mais significativo é aquele cujos beneficiários tinham idade inferior ou igual a 18 anos, ou seja representavam 41,9% do universo;
- ◆ A distribuição pelos restantes grupos apresentam um ordenamento relativo semelhante ao apurado para 1999 (conforme Parecer anterior):
 - ◇ Destes o grupo mais representativo apresentava idades entre os 35 e os 44 anos, com 13,8% e 56.744 beneficiários;
 - ◇ Segue-se a faixa etária entre os 25 e os 34 anos (12,4% e 51.226 utentes);
 - ◇ Os beneficiários com idades entre os 19 e os 24 anos representavam apenas 6,6% do universo, enquanto os de idade superior a 65 anos atingiam 7,9%.
- ◆ Cerca de 51,6% dos beneficiários encontravam-se em idade activa.

A expressão gráfica da distribuição do universo dos beneficiários por sexo é a seguinte:

Gráfico XII 17 – RMG - Titulares por Sexo





Tribunal de Contas

Os beneficiários do sexo feminino continuam maioritários, mas viram diminuir a sua proporção em relação à totalidade da população beneficiária de cerca de 68% em 1999 para 54% em 2000, da população beneficiária.

Verifica-se que o número total de beneficiários obtido através da distribuição etária (Quadro XII.66) não coincidia com o número total de beneficiários em 31/12/00 (Quadro XII. 57). Em sede de contraditório, conforme consta do ofício n.º 6571, de 28 de Maio de 2002, inserto no Volume III Anexos, o IDS observa que:

“ ... ao nível da caracterização etária e por sexo, os dados disponíveis não contemplam todos os Beneficiários, por persistirem na altura algumas anomalias no tratamento da informação.”

12.8.5.4.2 – Distribuição das famílias beneficiárias por nível de rendimento

Sob o ponto de vista do rendimento das famílias beneficiárias, o quadro que segue distingue o número de famílias que tinha, sob qualquer forma, alguma fonte de rendimento e as que apenas contavam com a prestação do RMG:

Quadro XII.67 – Famílias Beneficiárias do RMG

(unidades)

Região	Com Rendimento	%	Sem Rendimento	%	Total
Norte	40.502	74	13.888	26	54.390
Centro	23.096	80	5.782	20	28.878
LVT	21.637	67	10.892	33	32.529
Alentejo	4.901	70	2.103	30	7.004
Algarve	5.338	80	1.352	20	6.690
Açores	6.347	82	1.347	18	7.694
Madeira ⁽¹⁾	N/D	-	N/D	-	N/D
Total	101.821	74	35.364	26	137.185

⁽¹⁾ Pelo facto da RA Madeira não utilizar a aplicação informática adoptada no resto do país (STE) não foi possível obter os dados.

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

Apurou-se, assim, em função dos dados disponíveis, que cerca de 74% (73% em 1999) das famílias beneficiárias possuía algum tipo de rendimento, funcionando a prestação do RMG apenas como um complemento. Para os restantes 26% dos agregados familiares o RMG constitui a sua única fonte de rendimento.

Considerando apenas as famílias sem rendimento e desagregando-as por tipo de agregado, construiu-se o quadro e gráfico seguintes:

Quadro XII.68 – RMG - Famílias sem Rendimento

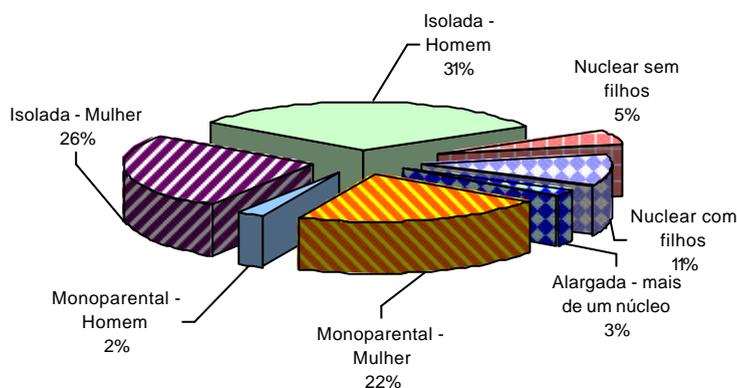
(unidades)

Região \ Tipo	Família Nuclear S/ Filhos	Família Nuclear C/ Filhos	Família Alargada Mais de um Núcleo	Família Monoparental Mulher	Família Monoparental Homem	Isolada Mulher	Isolada Homem	Total por Região
Norte	657	1.502	359	2.832	261	3.642	4.635	13.888
Centro	273	554	160	1.058	93	1.828	1.816	5.782
LVT	427	1.053	251	2.729	296	2.663	3.478	10.897
Alentejo	136	461	81	451	30	352	592	2.103
Algarve	67	166	33	370	46	231	439	1.352
Açores	64	175	4	333	12	485	274	1.347
Total	1.624	3.911	888	7.773	738	9.201	11.234	35.369

Fonte: IDS – Gabinete de Sistemas de Informação

Graficamente, apresenta-se a constituição deste universo:

Gráfico XII 18 – RMG - Famílias sem Rendimento por Tipo de Agregado



Em 2000, a maior parte das famílias sem rendimento era constituída por homens e mulheres isolados, representando, respectivamente, 31% e 26% do total das famílias nesta situação, seguindo-se o tipo Monoparental – mulher, com 22%, padrão muito semelhante ao verificado em 1999.

12.9 – Dívida relativa a contribuições

Ao longo dos anos o crescimento da dívida de contribuintes tem-se evidenciado como um dos problemas mais divulgados relativamente ao sector, que vem sendo apontado como um dos sintomas mais significativos da desadequação do seu aparelho operacional e administrativo.

As alterações legislativas que têm vindo a ser produzidas (permitindo afirmar que o sistema, em 2000 como na actualidade, se encontra em fase de transição) têm uma componente significativa no que se refere a esta vertente em particular.



12.9.1 – Enquadramento legislativo

Assim, a Lei Orgânica do MTS (Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio), refere no seu preâmbulo, entre outros aspectos, que “a necessidade de melhorar a gestão financeira do sistema e o combate à fraude e evasão contributiva justifica a centralização da cobrança das contribuições sociais e da gestão da dívida à segurança social no IGFSS, iniciando-se o processo da sua reestruturação orgânica...”.

Procurando ajustar a estrutura do IGFSS às responsabilidades que lhe foram conferidas, foi publicado o Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, ou seja, a respectiva Lei orgânica, que na alínea b) do seu art.º 3º, n.º 2, dedicado à “área dos contribuintes”, estabelece como atribuições deste Instituto:

- “i) Zelar pelo cumprimento das obrigações dos contribuintes, procedendo, para tanto, à definição do conteúdo e da utilização da base nacional de contribuintes;
- ii) Assegurar a controlar a cobrança das contribuições e das formas de recuperação da dívida à segurança social;
- iii) Promover a regularização das situações de incumprimento contributivo na forma, condições e requisitos estabelecidos na lei;
- iv) Assegurar a cobrança coerciva da dívida à segurança social, acompanhando o respectivo processo;
- v) Exercer a acção fiscalizadora junto dos contribuintes e exigir o cumprimento das respectivas obrigações;
- vi) Promover a recolha, organização e análise da informação sobre os contribuintes em incumprimento, necessária à gestão das cobranças.”

As alíneas anteriores sintetizam claramente qual o papel que está reservado ao IGFSS, em grande parte substituindo-se aos ex-CRSS, no domínio da gestão das contribuições e dívida que lhe está associada e subentendem as alterações que têm vindo a ser introduzidas no sistema de forma a adaptá-lo a estas alterações, devendo referir-se que é ainda prematuro emitir juízos de valor fundamentados sobre os resultados das alterações estratégicas que foram introduzidas no sistema neste domínio, como em outros, tanto mais que este Parecer tem como objectivo apreciar essencialmente a gestão relativa ao exercício de 2000. Neste contexto pode dizer-se que não se vislumbram, para além das alterações institucionais propriamente ditas, grandes rupturas com o passado, pois **um facto indesmentível é que o aumento da dívida de contribuintes continua a constituir-se como um fenómeno imutável no essencial, não merecendo dúvida que os dados e elementos obtidos continuam a evidenciar tendência de acréscimo quanto ao número de devedores e dos respectivos valores em dívida.**

Por outro lado, destacando-se como um dos instrumentos mais importantes para ultrapassar os problemas existentes a alínea i) das disposições anteriores e acrescentando que a **utilização de uma base nacional de contribuintes** está associada à implementação de um **sistema de identificação nacional único de todos os beneficiários ou contribuintes** que se relacionem com a segurança social, sobre a qual, de acordo com informação do IIES, apenas se sabe que poderá ter sido posto em prática no início de 2002¹.

Ainda na óptica legislativa, outro aspecto que se destaca, diz respeito à cobrança coerciva (alínea iv), em relação à qual a Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril (LOE/00), nos seus artigos 37.º e 38.º, estabeleceu, por um lado, a alteração de competências no âmbito do processo penal e contra-ordenacional da

¹ Em sede de auditoria sobre as prestações de desemprego (Vide ponto 12.7.1) obteve-se a informação de que, para colmatar esta deficiência está em curso, no âmbito da segurança social, uma acção de constituição de uma base de dados a nível nacional (que nas alegações havidas no contraditório se informa existir desde o início de 2002) a qual pretende efectuar o confronto dos dados processados em todos os centros distritais de modo a detectar sobreposições, acção cujos resultados actualizados não foram comunicados ao Tribunal.

segurança social, e, por outro, conferindo autorização legislativa ao Governo para a criação, no contexto do sistema, de secções de processos competentes para a execução de dívidas à segurança social, autorização entretanto constituída através do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9/2.

12.9.2 – Evolução global dos saldos contabilísticos (1995/2000)

Como ponto de partida para o tratamento deste tema consideram-se os montantes da dívida de contribuintes conforme resultam da leitura das demonstrações financeiras consolidadas, os quais se assumem como valores base, independentemente de lhes poderem ser reconhecidas algumas limitações.

Em relação a este último aspecto, deve realçar-se a opinião expressa no Relatório n.º 3/00, do Observatório de Empresas do IGFSS, já constante do Parecer anterior, mas mantendo a sua actualidade, ao referir que:

- ◆ Os saldos globais de dívida inscritos nas CSS: *“...situam-se aquém do real por duas ordens de razões. Não revelam os juros de mora vencidos, os quais, para dívidas com alguma antiguidade, têm uma dimensão muito significativa; e também ocultam uma realidade dificilmente quantificável que, não entregando folhas de remuneração, mantêm, subavaliados ou até inexistentes os seus saldos devedores.”;*
- ◆ Por outro lado, os saldos contabilísticos em questão estarão em princípio sobreavaliados pelos seguintes motivos: *“A liquidez dos créditos da Segurança Social em geral é baixa e mostra-se agravada pela dimensão e persistência de saldos devedores de contribuintes inactivos ou falidos, realmente inexistentes e, em qualquer caso, já totalmente incobráveis. Esta situação resulta essencialmente da lentidão ou incapacidade de resposta do aparelho administrativo para assegurar a recuperação dos créditos em momento e instância adequados mas, também pela não assunção da perda efectiva desses créditos através da manutenção de opções contabilísticas que empolam artificialmente o volume global da dívida, retirando-lhe simultaneamente, transparência.”.*

Assim, em 2000, verificava-se que o Balanço da CSS apresentava, respectivamente do lado do Activo e Passivo, os valores de 458,9 e 18,4 milhões de contos no que se refere à dívida em questão. Por outro lado, em termos comparativos, a dívida de contribuintes representava 75,9% dos créditos de curto prazo (604,6 milhões de contos) relevados no Activo, e 49,8%, quando em cotejo com o Activo bruto (921,4 milhões de contos).

Os créditos sobre contribuintes, sua variação e estrutura, no que se refere ao período de 1996/00, evidencia-se no quadro seguinte:



Tribunal de Contas

Quadro XII.69 – Evolução das Principais Rubricas relativas à Dívida de Contribuições

(em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1998	1999	2000	Δ 99/00
1 Contribuintes - Sector Púb. Adm.	2.258,9	2.461,4	1.859,7	3.117,4	1.578,1	(49,4%)
2 Contribuintes - Outros	357.767,4	251.327,7	302.924,5	354.277,6	402.530,2	13,6%
3 Contribuintes c/ acordo	34.596,1	135.491,3	120.454,1	84.992,9	54.673,4	(35,7%)
4 Contribuintes c/ Letras e outros títulos	699,8	477,8	428,4	423,7	107,2	(74,7%)
SUB-TOTAIS (1+2+3+4)	395.322,2	389.758,2	425.666,7	442.811,6	458.888,9	3,6%
5 Contribuintes Credores	20.616,9	16.554,1	17.979,7	16.167,9	18.360,5	13,6%
Contribuintes - Sector Púb. Adm.	28,1	27,4	92,0	100,3	82,5	(17,7%)
Contribuintes - Outros	20.588,8	16.526,7	17.887,7	16.067,6	18.278,0	13,8%
TOTAIS (1+2+3+4-5)	374.705,3	373.204,1	407.687,0	426.643,7	440.528,4	3,25%
Variações	10,70%	(0,40)%	9,24%	4,64%	3,25%	

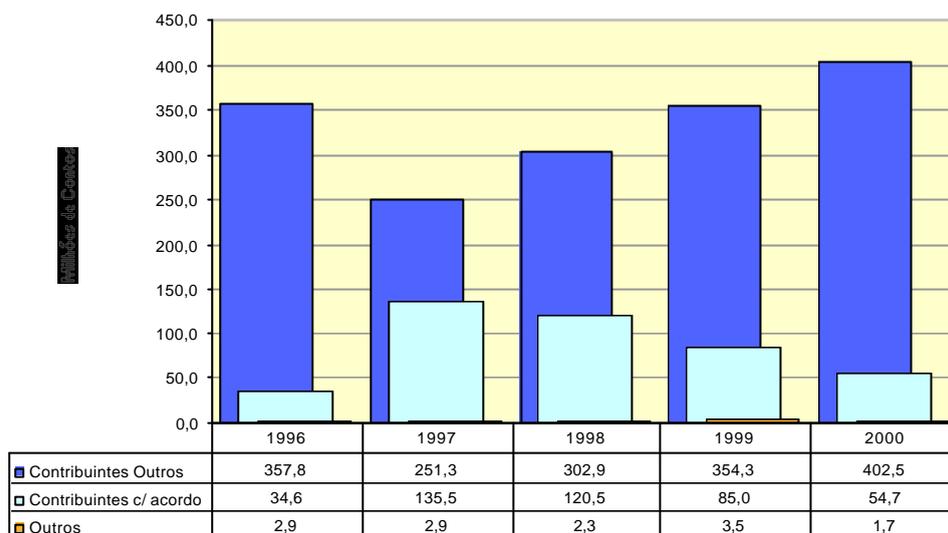
Fonte: Contas da Segurança Social e informação do IGFSS

Da análise dos valores do quadro XII.69 verificou-se que:

- ◆ Os créditos sobre contribuintes variaram entre os 395,3 e os 458,9 milhões de contos, verificando-se uma tendência crescente no período em análise;
- ◆ Este crescimento centrou-se na rubrica “Contribuintes-outros”, a qual representava em 2000 402,5 milhões de contos, isto é 87,7% do total dos saldos devedores. Esta rubrica registou no período 1999/00 um aumento de 13,6%;
- ◆ A evolução da dívida relevada em “contribuintes com acordo” não espelha eficácia, já que no período de 1999/00 se denotou um decréscimo de 35,7%, dado que facto representa, não só o ressarcimento da dívida inerente, como também a rescisão de acordos na sequência do seu incumprimento, que explica, em parte, o acréscimo do saldo no que se refere a “Contribuintes-Outros”;
- ◆ Nos contribuintes do SPA pode presumir-se que se verificou uma melhoria, tendo em atenção o decréscimo de 1,5 milhões de contos, verificado de 1999 para 2000, isto é, menos 49,4%, admitindo-se que possa corresponder às recomendações do Tribunal de Contas no sentido de um maior rigor e celeridade na resolução destas situações;
- ◆ Os montantes registados em contribuintes c/ letras e outros títulos denotaram que este tipo de garantia de pagamento está cada vez a ser menos utilizado, verificando-se no período de 1999/00 um decréscimo em termos relativos de 74,7%;
- ◆ Os saldos credores de contribuintes registaram um acréscimo de 13,6%, de 1999 para 2000, contrariando assim a tendência estacionária verificada no triénio antecedente, indiciando que se mantêm os problemas que lhe estão subjacentes, que derivam principalmente da dificuldade de identificação dos titulares relativamente a contribuições pagas, matéria sucessivamente referida em anteriores Pareceres.

O gráfico e o quadro que seguem, oferecem uma perspectiva diferente dos movimentos contabilísticos, no que diz respeito à dívida contabilizada no Activo:

Gráfico XII 19 – Evolução da Dívida



Confirma-se assim, a crescente importância da rubrica “Contribuintes-outros”, enquanto que os “contribuintes c/ acordo” e restantes componentes da dívida perderam importância.

12.9.3 – “Contribuintes - Outros” e “Contribuintes – SPA”

Conforme já tem vindo a ser tratado em Pareceres anteriores, no desenvolvimento seguinte pretende-se apurar e comparar, ao longo do período 1996/00, as contribuições declaradas no próprio ano com as contribuições efectivamente cobradas no mesmo ano, bem como a recuperação de dívida de anos anteriores e a que passa para os anos seguintes.

12.9.3.1 – Contribuições cobradas em cada ano relativas ao próprio ano

Como forma simplista de avaliação do desempenho do sistema comparam-se as contribuições declaradas em cada ano, com as contribuições cobradas no mesmo ano. Nesta análise utilizam-se os valores agregados das rubricas “Contribuintes-outros”, “Contribuintes devedores de cobrança duvidosa” e “Contribuintes sector público administrativo”, omitindo-se naturalmente os “Contribuintes com acordo” que serão tratados mais adiante.

No que se refere às contribuições declaradas, deve ter-se em conta o prazo médio decorrente entre a entrada de folhas de remuneração e a respectiva inscrição contabilística, para avaliar em que medida o desfasamento existente afecta os dados disponibilizados pelo sistema. Inquirido o IGFSS, não foi obtida resposta em tempo útil, sendo este um tema a dar relevo no próximo Parecer.



Tribunal de Contas

O quadro que segue espelha as situações ora em análise no que se refere ao período 1996 a 2000:

Quadro XII.70 – Evolução das Contribuições Cobradas Relativas ao Próprio Ano – 1996/00

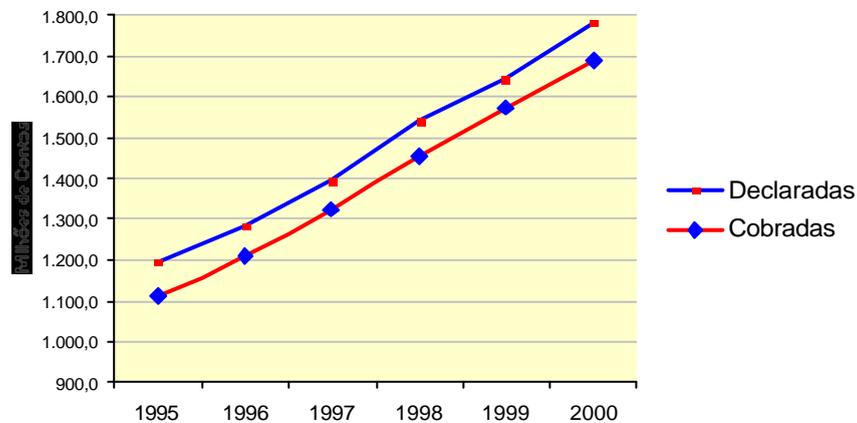
(em milhões de contos)

Contribuições	Anos									
	1996	1997	Δ 96/97	1998	Δ 97/98	1999	Δ 98/99	2000	Δ 99/00	
Declaradas	1.284,5	1.392,9	8,4%	1.541,0	10,6%	1.645,1	6,8%	1.780,8	8,3%	
Cobradas	1.210,5	1.326,9	9,6%	1.452,3	9,5%	1.572,6	8,3%	1.689,8	7,5%	
Por cobrar	74,0	66,0	(10,8%)	88,7	34,4%	72,5	(18,3%)	91,0	25,5%	
Rácio de cobrança	94,2%	95,3%		94,2%		95,6%		94,9%		

Fonte: Relatórios Analíticos sobre as CSS

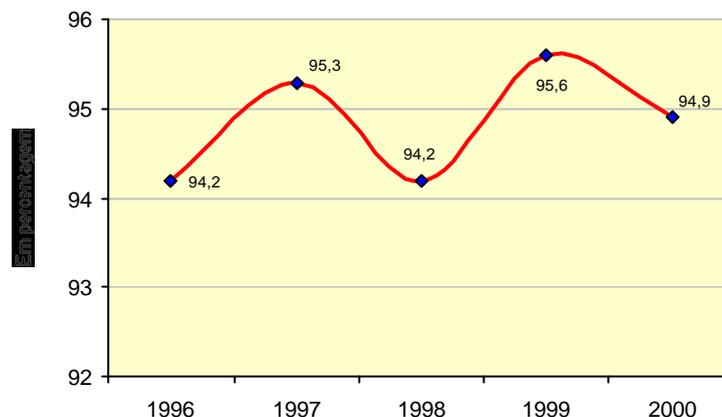
Complementarmente, o gráfico seguinte oferece em termos de imagem o padrão de evolução das contribuições declaradas e cobradas ao longo do período:

Gráfico XII 20 – Contribuições Anuais



Por sua vez, os rácios de cobrança apresentam a seguinte expressão gráfica:

Gráfico XII 21 – Rácios de Cobrança



O quadro e gráficos anteriores permitem retirar as seguintes conclusões:

- ◆ As contribuições declaradas sofreram um crescimento continuado ao longo do período, isto é, evoluindo de 1,3 mil milhões de contos em 1996 para 1,8 mil milhões de contos em 2000, com acréscimos relativos entre os 6,8% (1998/99) e 10,6% (1997/98), a que corresponderam respectivamente acréscimos absolutos de 104,1 milhões de contos e 148,1 milhões de contos. No último período a taxa de crescimento foi de 8,3% (135,7 milhões de contos);
- ◆ As contribuições cobradas relativas a contribuições declaradas no mesmo ano, passaram de 1,2 mil milhões de contos em 1996 para 1,7 mil milhões de contos em 2000, com taxas de crescimento desde os 9,6% (1996/97) aos 7,5% (1999/00), demonstrando esta taxa decréscimos em termos relativos ao longo de todo o período em análise;
- ◆ Os decréscimos referenciados traduzem-se numa tendência em sentido contrário no que se refere aos valores por cobrar em cada ano, apenas desmentida de 1998 para 1999, com montantes desde os 66 milhões de contos em 1996 para os 91 milhões em 2000;
- ◆ Em complemento da asserção anterior, pode inferir-se que no domínio da eficácia do sistema de cobrança de contribuições não se têm registado progressos, dado que os “rácios de cobrança” anuais têm vindo a apresentar uma certa estabilização, com valores limite no período em análise entre os mínimos de 1996 e 1998 (94,2%) e uma taxa máxima de 95,6% em 1999, quedando-se nos 94,9% em 2000;
- ◆ Em termos gráficos, as curvas relativas às contribuições declaradas e cobradas observam um grande paralelismo, apenas com ligeiras oscilações, as quais traduzem os acréscimos do rácio de cobrança em 1997 e 1999, bem como os decréscimos do mesmo em 1998 e 2000.

12.9.3.2 – Cobranças relativas a anos anteriores e cobranças diferidas

Tomando por referência:

- ◆ As cobranças efectuadas no ano correspondentes a contribuições declaradas em anos anteriores;



Tribunal de Contas

- ◆ As Contribuições declaradas em anos anteriores e no próprio ano que permanecem por cobrar no final do exercício e cujos saldos transitam para o ano seguinte;

a respectiva evolução no período 1996/00 apresenta-se da seguinte forma:

Quadro XII.71 – Contribuições Cobradas e por Cobrar no Ano Relativas a Anos Anteriores

(em milhões de contos)

Contribuições	Anos								
	1996	1997	Δ 96/97	1998	Δ 97/98	1999	Δ 98/99	2000	Δ 99/00
Cobradas de anos anteriores	25,0	43,7	74,8%	26,9	(38,4%)	37,5	39,4%	41,1	9,6%
Dívida final do ano	360,1	253,8		304,8		341,3		404,2	
Por cobrar do próprio ano	74,0	66,0		88,7		72,5		91,0	
Por cobrar de anos anteriores	286,1	187,8	(34,4%)	216,1	15,1%	268,8	24,4%	313,2	16,5%
Rácio de cobrança		15,3%		14,3%		17,4%		15,3%	

Fonte: Relatórios Analíticos sobre as CSS

Face ao quadro anterior, pode sublinhar-se o seguinte:

- ◆ As cobranças efectuadas em cada ano respeitantes a contribuições que ficaram por cobrar de anos anteriores oscilaram entre os 25,0 milhões de contos (1996) e os 41,1 milhões de contos em (2000), denotando uma tendência de crescimento que variou entre 74,8% em 1997 (reflexo do chamado Plano Mateus) e os 9,6% em 2000;
- ◆ A dívida relativa a declarações de anos anteriores, que se obtém subtraindo à dívida por cobrar no final do ano, os valores por receber respeitantes a declarações do próprio ano, registou um acréscimo em termos relativos de 1999 para 2000 de 16,5%, isto é mais 44,4 milhões de contos;
- ◆ Constata-se que o rácio de cobrança referente aos valores que ficam por cobrar de anos anteriores, sofreu um ligeiro decréscimo de 1999 para 2000 (17,4% para 15,3%).

12.9.4 – “Contribuintes com acordo”

A dívida com acordo ao longo do quinquénio 1996/00, registou a seguinte evolução:

Quadro XII.72 – Evolução da Rubrica “Contribuintes com Acordo” por Diploma de Base – 1996/00

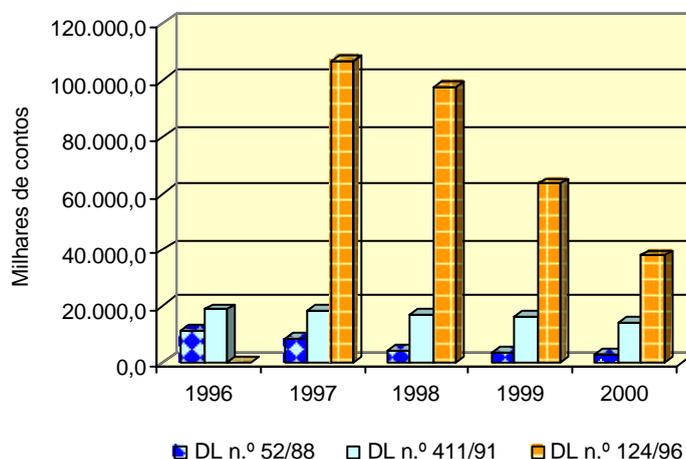
(em milhares de contos)

Legislação de suporte	1996	1997	1998	1999	2000	Δ 99/00
DL n.º 20-D/86	2.040,1	584,5	170,5	132,1	102,7	(22,3%)
DL n.º 52/88	11.360,8	8.482,5	4.560,0	3.179,1	2.513,2	(21,0%)
DL n.º 179/90	38,8	31,1	20,0	20,0	0,0	(100%)
DL n.º 411/91	18.613,2	17.967,6	16.815,3	16.456,3	14.000,2	(17,5%)
DL n.º 225/94	2.245,8	1.713,3	1.177,8	1.694,0	188,6	(88,9%)
DL n.º 124/96	297,4	106.712,3	97.710,5	63.511,4	37.868,7	(40,4%)
TOTAIS	34.596,1	135.491,3	120.454,1	84.992,9	54.673,4	(35,7%)
Variações (em relação ao ano anterior)	(16,0%)	291,6%	(11,1%)	(29,4%)	(35,7%)	

Fonte: Contas da Segurança Social

Considerando ainda o quinquénio, mas exprimindo graficamente a evolução dos acordos ao abrigo dos três diplomas mais significativos nos últimos cinco anos:

Gráfico XII 22 – Evolução da Dívida com Acordo no Período 1996/00



O quadro e gráfico anteriores permitem a seguinte leitura:

- ♦ A evolução verificada nos saldos devedores de contribuintes associados a acordos foi decrescente ao longo de todo o período em análise, com exceção de 1996/97 (como reflexo do DL 124/96 - Plano Mateus), verificando-se, de 1999 para 2000, uma quebra de 35,7%, bastante superior ao verificado no período antecedente, isto é, (-) 29,4%;
- ♦ A partir de 1998, verificou-se um decréscimo em todos os tipos de acordos de regularização de dívidas ao sistema, tendo, de 1999 para 2000, este decréscimo sido mais evidente no



Tribunal de Contas

D.L.225/94, com (-) 88,9%, logo seguido do D.L. 124/96, com (-) 40,4%, isto é menos 25,6 milhões de contos em termos absolutos.

Desagregando os valores anteriores pelos movimentos contabilísticos que lhes deram origem, pôde aprofundar-se o conhecimento sobre esta matéria:

Quadro XII.73 – Evolução dos Movimentos Contabilísticos na Rubrica “Contribuintes com acordo” no Período de 1996 a 2000

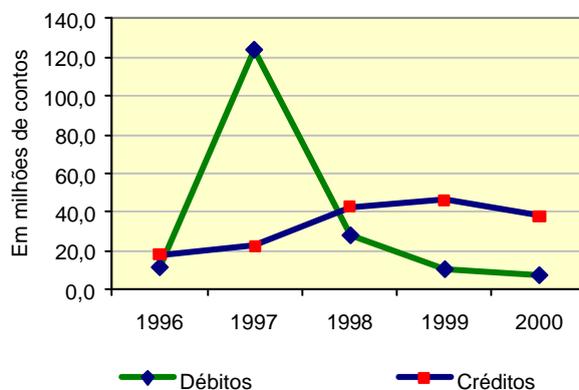
(em milhares de contos)

Movimentos	1996	1997	1998	1999	2000	Totais
Movimentos a débito:						
Por Tranf. De "Contribuintes"	8.849,9	123.326,8	20.737,4	4.204,3	1.523,8	158.642,2
Por juros	91,1	42,0	37,1	36,9	42,9	250,0
Por outros movimentos	2.270,5	159,3	6.821,7	6.496,4	6.292,9	22.040,8
Totais a débito	11.211,5	123.528,1	27.596,2	10.737,6	7.859,6	180.933,0
Movimentos a crédito:						
Por amort. div. Consolidada	7.775,0	12.487,7	19.843,2	12.420,1	9.065,2	61.591,2
Por rescisão de acordo	9.127,8	5.605,3	19.188,7	31.506,1	27.083,6	92.511,5
Por outros movimentos	899,0	4.540,2	3.601,6	2.272,6	2.030,3	13.343,7
Totais a crédito	17.801,8	22.633,2	42.633,5	46.198,8	38.179,1	167.446,4
Saldo Líquido	(6.590,3)	100.894,9	(15.037,3)	(35.461,2)	(30.319,5)	13.486,6

Fonte: Relatórios Analíticos sobre as CSS

Exprimindo graficamente a evolução global dos movimentos a débito e a crédito:

Gráfico XII.23 – Movimentos a Débito e a Crédito na Conta “Contribuintes com acordo” – 1996/00



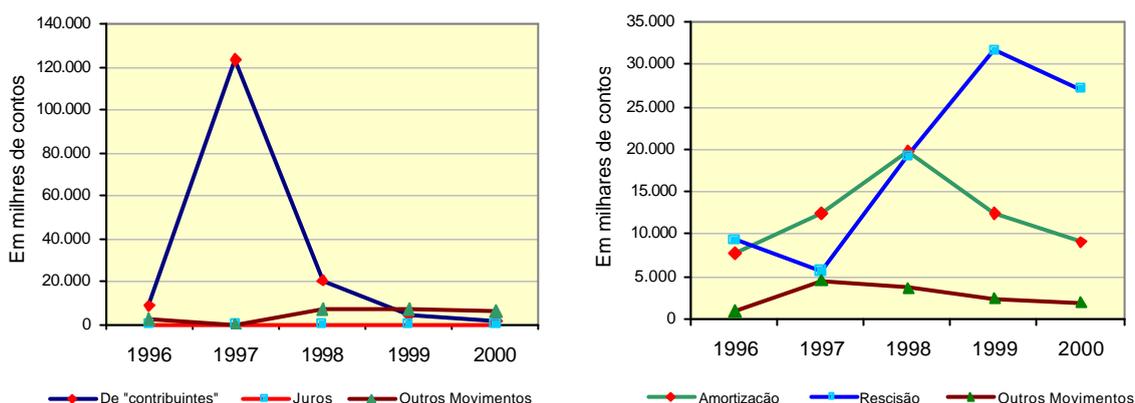
Podem comentar-se o seguinte:

- ◆ O que foi referido relativamente à evolução do conjunto dos contribuintes com acordo aplica-se aos movimentos a débito;

- ◆ Os movimentos a crédito apresentam uma evolução mais regular, mas sempre superiores aos débitos desde 1998, explicando o sentido da evolução do saldo de “Contribuintes com acordo”.

Desagregando, de acordo com o detalhe que decorrente do quadro anterior, mas, em termos gráficos:

Gráfico XII.24 – Fundamento da Evolução dos Débitos e Créditos na Dívida com Acordo – 1996/00



Esta expressão gráfica, conjugada com os valores que lhes estão subjacentes, torna possível salientar o seguinte:

- ◆ **Movimentos a débito:**
 - ◇ No período em questão predominam as transferências das contas de contribuintes sem acordo, que somaram cerca de 158,6 milhões de contos, seguindo-se um montante residual designado por “Outros movimentos”, com 22,0 milhões de contos, enquanto os juros debitados têm uma expressão muito reduzida;
 - ◇ Desagregando por anos, observa-se que as transferências predominaram de 1996 a 1998, o mesmo acontecendo com as regularizações de 1999 a 2000, apresentando estas últimas um valor anual entre os 6 e os 7 milhões de contos nos últimos 3 anos.
- ◆ **Movimentos a crédito:**
 - ◇ Revestem-se como mais importantes, no conjunto dos anos considerados, as rescisões de acordos (92,5 milhões de contos), seguindo-se a amortização de dívida consolidada (61,6 milhões de contos), e finalmente “Outros movimentos” com 13,3 milhões de contos;
 - ◇ As rescisões ultrapassaram as amortizações em 1999 e 2000, tendo sido neste último ano respectivamente de 27,1 milhões de contos e 9,1 milhões de contos;
 - ◇ As amortizações atingiram o seu máximo em 1998, com 19,8 milhões de contos, enquanto as rescisões tiveram a sua expressão mais elevada em 1999, com 31,5 milhões de contos.

Aprofundando os comentários anteriores por via da associação dos movimentos contabilísticos com os diplomas de acordo que lhes estão subjacentes, pode ainda observar-se:

- ◆ **Movimentos a débito:**



Tribunal de Contas

- ◇ As transferências de “Contribuintes” têm como suporte os Decretos-Lei n.º 411/91, n.º 225/94 e n.º 124/96, cingindo os dois primeiros aos anos de 1996 e 1997. Dos 158,6 milhões de contos transferidos no período, 146,7 milhões de contos diziam respeito ao Decreto-Lei n.º 124/96, sendo 119,9 reportados a 1997;
- ◇ Os juros foram contabilizados ao abrigo dos Decretos-Lei n.º 20D/86 e n.º 52/88, perfazendo um total de 250,0 mil contos, que se distribuem ao longo do período;
- ◇ O conjunto “Outros movimentos” atingiu um total de 22,0 milhões de contos, com destaque para o DL n.º 411/91 (13,5 milhões de contos) e DL n.º 124/96 (7,5 milhões de contos). Os principais movimentos contabilísticos englobados foram os seguintes:
 - ◆ Anulação de saldos credores por saneamento financeiro de contas correntes (vide ponto 12.9.9.2);
 - ◆ Transferência entre contas de contribuintes por erros de lançamento, para outros Centros Distritais e por alteração de código de estabelecimento;
 - ◆ Restituição de contribuições;
 - ◆ Transferência para “Contribuintes outros” dos montantes respeitantes à rescisão de acordos;
 - ◆ Transferência para “Outros regimes”;
 - ◆ Devolução de cheques sem provisão para pagamento de contribuições;
 - ◆ Novos acordos.
- ◆ Movimentos a crédito
 - ◇ Ao longo do período, o instrumento mais importante no que respeita à amortização da dívida consolidada, foi o DL 124/96, (36,3 milhões de contos), seguindo-se o DL n.º 411/91 (9,9 milhões de contos) e o DL n.º 52/88, (9,1 milhões de contos). Nos últimos 3 anos apenas as amortizações ao abrigo do DL n.º 411/91 e de 1999 para 2000 apresentaram crescimento (de 1,1 para 1,5 milhões de contos), mantendo-se, no entanto, a primazia do DL 124/96 (6,8 milhões de contos em 2000);
 - ◇ No que respeita às rescisões destaca-se o DL n.º 124/96 (71,0 milhões de contos), que se distribuíram por 1998 1999 e 2000, com respectivamente 17,2, 29,1 e 22,8 milhões de contos. Seguem-se o DL n.º 411/91 (16,8 milhões de contos) e o DL 52/88 (3,9 milhões de contos), representando o primeiro 4,2 milhões de contos em 2000;
 - ◇ Nas regularizações denominadas “Outros movimentos” é igualmente o DL n.º 124/96, pois representou um total de 8,9 milhões de contos, que se distribuíram entre 1997 e 2000. Seguiram-se o DL n.º 411/91 e o DL n.º 225/94 com respectivamente 1,9 e 1,1 milhões de contos. Os principais movimentos contabilísticos englobados foram os seguintes:
 - ◆ Anulação de saldos devedores por saneamento financeiro de contas correntes (vide ponto 12.9.9.2);
 - ◆ Transferência entre contas de contribuintes por erros de lançamento e por alteração de código de estabelecimento;
 - ◆ Anulação de dívidas por prescrição, falência e julgamento em falhas;
 - ◆ Transferências para a conta “Contribuintes outros” por via da subconta “Contribuintes devedores de cobrança duvidosa”;
 - ◆ Rectificação a valores de acordos;

♦ Transferência de “Outros regimes”.

Complementando a exposição anterior, prossegue-se a análise com o ponto da situação relativamente aos dados físicos sobre o número de devedores com acordo (incluindo a respectiva distribuição regional), a cumprir e a não cumprir as suas obrigações contratuais, nos anos de 1999 e 2000.

Assim, o quadro seguinte apresenta, quanto aos referidos anos, o número de devedores com acordo, a cumprir e a não cumprir, com exclusão daqueles contribuintes que tendo subscrito um acordo, seja ele qual for, já foram excluídos pelo sistema com base no não cumprimento, por via da respectiva rescisão.

Quadro XII.74 – N.º Devedores com Acordo – em 1999 e 2000

(unidades)

Regiões	1999 ⁽¹⁾			2000 ⁽²⁾			Variação 1999/00 Total	Taxa Cump/99	Taxa Cump/00
	Total	A Cumprir	A não Cumprir	Total	A cumprir	A não Cumprir			
Norte	5.748	4.650	1.098	-	N/D	N/D	-	-	-
Centro	2.065	1.186	879	1.013	330	683	(50,9%)	57,4	32,6
LVTejo	3.672	3.048	624	1.956	1.683	273	(46,7%)	83,0	86,0
Alentejo	87	48	39	103	62	41	18,4%	55,2	60,2
Algarve	660	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	-	-	-
RA Madeira	112	72	40	93	48	45	(17,0%)	64,3	51,6
RA Açores	175	91	84	156	104	52	(10,9%)	52,0	66,7
Total	12.519	9.095	2.764	3.321	2.227	1.094	(73,5%)	67,1	65,7⁽³⁾

⁽¹⁾ Não foram disponibilizados os elementos referentes ao CDSSS de Évora, dado o sector de contabilidade não dispor desses elementos.

⁽²⁾ Não foram disponibilizados os elementos referentes ao CDSSS de Faro e quanto ao Porto não se conhecem os contribuintes a cumprir e a não cumprir.

⁽³⁾ Com a exclusão da região Norte e do Algarve

Fonte: IGFSS

Os dados do quadro XII.74 permitem observar o seguinte:

- ♦ Dos acordos que se mantêm em 2000 (com exclusão do CDSSS do Porto, que informou não poder desagregar a informação), a proporção de contribuintes devedores que não cumprem os acordos é de cerca de 34,3% ;
- ♦ Merece relevo em termos negativos a região do Centro na qual a taxa de incumprimento era de 67,4 em 2000, enquanto nas restantes regiões se situava perto ou abaixo da média geral.

12.9.5 – Os universos de contribuintes e beneficiários e a dívida

A forma como se estruturam e evoluem os universos de contribuintes e beneficiários, constitui, sem dúvida, um dos vectores determinantes para qualquer análise que se queira empreender sobre o



Tribunal de Contas

sistema de segurança social, nomeadamente quanto à sua sustentabilidade financeira. O mesmo se aplica quanto ao estudo do fenómeno da dívida.

O universo de beneficiários do sistema representa a maior parte da população activa do País (ver ponto 12.1), correspondendo ao número de beneficiários activos inscritos no regime geral, a maior parte dos quais são trabalhadores por conta de outrem, mas incluindo outros conjuntos, como sejam os trabalhadores independentes.

No Parecer anterior tinha sido observado que as deficiências verificadas no apuramento estatístico dos universos em questão, tinham sido agravadas pela transferência de atribuições quanto aos dados físicos ou não financeiros, do IGFSS para o IIES, que aconteceu precisamente a meio do ano de 1999, parecendo então existir grandes dificuldades, que se mantêm até ao presente, de implementar um sistema de informação que permita suprir as lacunas existentes. Sendo assim, este problema continua a ser um dos pontos fracos do sistema.

Concretizando, os dados fornecidos pelo IIES apresentam as seguintes omissões:

◆ Em 1999:

No que respeita ao número de contribuintes faltam os dados referentes aos distritos de Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Porto, Santarém, Setúbal e Viseu.

◆ Em 2000:

Quanto ao número de contribuintes estão em falta dados de Castelo Branco, Coimbra, Faro, Viseu e R. A. dos Açores;

E no que se refere aos beneficiários são omissos os elementos referentes à R. A. dos Açores.

A exemplo do Parecer anterior, optou-se por estimar os dados distritais dados como omissos, de acordo com a seguinte metodologia:

- ◆ Quanto a 2000 e no que respeita aos beneficiários, considerou-se como hipótese de trabalho o número de 1999 relativamente aos Açores;
- ◆ No que se refere aos beneficiários reviu-se a estimativa de 1999 de acordo com os novos dados disponíveis;
- ◆ Em 2000, estimaram-se os distritos em falta através da aplicação das taxas de crescimento globais no que se refere aos dados conhecidos.

Quadro XII.75 – Estimativa da Evolução dos Contribuintes e Beneficiários – 1998/00

(unidades)

	1998	1999	2000	Variação 1998/99		Variação 1999/00	
				V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Contribuintes	575.252	600.132	631.738	24.880	4,3	31.606	5,7
Beneficiários	4.269.522	4.332.048	4.423.816	62.526	1,5	91.768	2,1

No Parecer anterior os valores encontrados apontavam para uma diminuição dos universos em questão, afirmando-se no entanto que esta tendência só poderia ser confirmada quando fossem disponibilizados os elementos em falta. No presente Parecer as perspectivas apresentam-se diferentes, pois em 1999 a tendência inverteu-se, que também se confirma de 1999 para 2000.

Tendo em atenção a matéria deste capítulo, no que respeita ao universo de contribuintes, o segmento mais importante é o número de contribuintes devedores, em relação ao qual a situação do ponto de vista de existência de dados não oferece melhor perspectiva que os anteriores, nomeadamente no que se refere ao exercício de 2000.

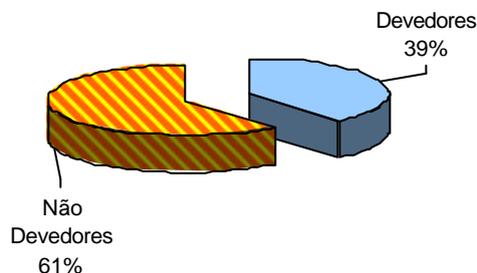
Até 1999 utilizaram-se dados fornecidos pelo IGFSS, tendo em 1999 como fonte o “Observatório de Empresas” deste organismo, apesar de merecer reservas quanto a critérios de homogeneidade quando em comparação com os quantitativos de anos anteriores, em relação aos quais a base era o “Anuário Estatístico”. Em 2000, os elementos provenientes do IIES são bastante incompletos, pois não incluem os distritos de Braga, Castelo Branco, Coimbra, Viseu, Vila Real, Porto e Faro. Para estimar esta variável recorreu-se aos valores fornecidos a este Tribunal pelos CDSSS de Braga, Castelo Branco, Coimbra, Viseu e Vila Real. No que respeita ao Porto e a Faro, dado que não se obtiveram quaisquer elementos assumiram-se os valores de 1999.

Quadro XII.76 – Evolução do Número de Devedores

Anos	N.º Devedores
1996	198.608
1997	200.413
1998	203.419
1999	223.442
2000	245.514

Fonte: IGFSS, IIES e CDSSS

O gráfico seguinte expressa a proporção entre os contribuintes devedores e não devedores, em 2000:





12.9.6 – Repartição da dívida sem acordo

Prossegue-se a análise com os contribuintes que correspondem à rubrica “Contribuintes-Outros”, isto é, sem qualquer forma de acordo quanto a pagamento de contribuições e com dívidas superiores a 5.000 contos (segundo o Relatório 1/00 do “Observatório de Empresas” do IGFSS e o Relatório 4/01, do Departamento de Contribuintes – Gabinete de Coordenação do mesmo organismo), desagregando o respectivo universo de acordo com diversas variáveis.

12.9.6.1 – Por escalões de valores em débito

Sob este ponto de vista, os referidos relatórios, sugerem o seguinte:

- ◆ No final de 1999, este conjunto representava 11.578 empresas, ou seja, cerca de 5,2% do total de contribuintes devedores (223.422), sendo a dívida que lhes corresponde da ordem dos 278,3 milhões de contos, representando 65,2% da dívida total (com acordo e sem acordo) reportada à mesma data;
- ◆ Em 2000, haviam 13.908 empresas nas mesmas condições, subindo para uma proporção de 5,7% dos contribuintes devedores (245.514), com uma dívida de 345,6 milhões de contos, isto é, 76,0% da dívida total;
- ◆ Continua a verificar-se que uma pequena parte das empresas devedoras representam cerca de 2/3 do total da dívida;
- ◆ Tendo em atenção que em relação à dívida sem acordo não são relevados contabilisticamente os juros de mora que lhes podem ser imputáveis, a dívida registada encontra-se subavaliada, factor agravado pela sua relativa antiguidade na maior parte dos casos.

O quadro XII.77 desagrega o mesmo conjunto em quatro escalões quanto ao valor da dívida de que são titulares:

Quadro XII.77 – Desagregação da Dívida sem Acordo por Escalões de Dívida nos anos de 1999 e 2000

(em contos; em euros)

Escalões	N.º de empresas		%		Montante		%		Média		
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	
D >= 100.000	376	480	3,2	3,5	95.960.628	122.222.290	34,5	35,4	255.214	254.630	
100.000 > D >= 50.000	513	665	4,4	4,8	35.293.408	45.928.810	12,7	13,3	68.798	69.066	
50.000 > D >= 20.000	2.099	2.505	18,1	18,0	63.732.156	76.928.565	22,9	22,3	30.363	30.710	
20.000 > D >= 5.000	8.590	10.258	74,2	73,8	83.367.520	100.543.745	30,0	29,1	9.705	9.801	
Total	PTE	11.578	13.908	100,0	100,0	278.353.712	345.623.410	100,0	100,0	24.042	24.851
	€					1.388.422.461,9	1.723.962.300,9			119.921,0	123.956,3

Fonte: IGFSS – Departamentos de Contribuintes – Gabinete de Coordenação

O quadro anterior permite observar o seguinte no que se refere ao ano de 2000:

- ◆ As 480 empresas com dívidas superiores a 100.000 contos representavam 3,5% do total dos devedores e 35,4% do valor da dívida em análise. Em termos de dívida global atingiram 0,2% do universo de contribuintes devedores sendo responsáveis por 26% do débito à segurança social;
- ◆ As empresas com valores em dívida iguais ou superiores a 50.000 contos e inferiores a 100.000 contos são responsáveis, em termos de percentagem, por 13,3% do valor da dívida e 4,8% do número de devedores sem acordo;
- ◆ Quanto às dívidas iguais ou superiores a 20.000 contos e inferiores a 50.000 correspondem, em termos de valor e número de devedores, respectivamente a 22,3% e 18,0%;
- ◆ As dívidas iguais ou superiores a 5.000 contos e inferiores a 20.000 contos eram cerca de 29,1% da dívida sem acordo e envolviam 73,8% das empresas. Quando comparamos este escalão com o débito global à segurança social verificamos que assume cerca de 22,1%, constituindo com o primeiro escalão os mais representativos em termos de valor;
- ◆ Constata-se que a dívida média dos escalões anteriores seguem o ordenamento dos subgrupos anteriores, pois enquanto o primeiro escalão atingiu um valor médio 254.630 contos, o último situou-se nos 9.801 contos;
- ◆ De 1999 para 2000, para além de se verificar um acréscimo em valores absolutos, tanto no número de empresas (mais 20,1%) como nos valores envolvidos (mais 24,2%) em relação a todos os escalões em apreço, verificando-se no entanto um reforço da posição relativa dos dois escalões superiores.

12.9.6.2 – Distribuição regional e situação no que respeita ao pagamento de contribuições correntes

O quadro seguinte espelha, no que respeita aos exercícios de 1999 e 2000, as situações acima tituladas:



Tribunal de Contas

Quadro XII.78 – N.º de Empresas com Valores em Dívida e Recebimento de Contribuições em 1999 e 2000 dessas Empresas

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Regiões	Com valores em dívida				A pagar Contribuição Mensal				
	N.º de empresas		Valor		N.º de empresas		Valor		
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	
Norte	4.742	5.757	115.988	136.802	290	339	5.629	5.704	
Centro	1.684	2.029	44.220	60.835	229	265	8.972	10.423	
LVT	4.041	4.807	77.875	97.854	411	108	8.325	2.146	
Alentejo	209	239	4.657	5.357	29	33	449	560	
Algarve	344	444	6.633	9.975	25	0	485	0	
Açores	73	73	1.129	1.161	6	3	51	67	
Madeira	258	276	5.784	6.519	44	44	874	709	
Vários	227	283	22.067	27.120	28	34	3.167	2.316	
Total	PTE	11.578	13.908	278.353	345.623	1.062	826	27.952	21.925
	€			1.388.418,9	1.723.960,3	5,3	4,1	139.425,0	109.361,4

Fonte: IGSSS – Departamento de Contribuintes – Gabinete de Coordenação

Deste quadro pode retirar-se as seguintes ilações:

- ◆ À Região Norte estão afectos 5.757 devedores, isto é, cerca de 41,4% do total das empresas com dívida sem acordo, com uma dívida associada de cerca de 137 milhões de contos e 39,6% do total da dívida;
- ◆ Segue-se Lisboa e Vale do Tejo com 4.807 empresas devedoras (34,6%), traduzindo-se em cerca de 97,9 milhões de contos (28,3%);
- ◆ Merece ainda relevo a posição da Região Centro, onde a dívida estava atribuída a 2.029 empresas (14,6%), que correspondiam a um valor de 60,8 milhões de contos (17,6%);
- ◆ Apurou-se que, acompanhando a tendência já detectada, o número de devedores e valores correlativos praticamente aumentaram em todas as regiões;
- ◆ Por outro lado, o número de empresas devedoras que estavam a pagar pontualmente as suas contribuições correntes, era relativamente reduzido, pois do total das 13.908 empresas devedoras, apenas 826, ou seja, 5,9%, estavam nessa situação, tendo implicado uma arrecadação de receita de cerca de 30,0 milhões de contos;
- ◆ Em LVTejo verifica-se que o número de empresas devedoras aumenta e o número das que se encontram a pagar contribuição mensal diminuiu;
- ◆ Verifica-se ainda que o número de empresas nesta última situação, sofreu um decréscimo de 1999 para 2000, tanto em quantidade, como em valor, com decréscimos relativos de respectivamente de 22,2% e 21,6%.

O montante total em dívida bem como o número de empresas que lhe corresponde pode ainda ser desagregado, não só pelo número de empresas que pagavam ou não pagavam contribuições, como

ainda, pelas empresas que estavam sem movimento e aquelas cuja situação em função destes factores era desconhecida. O quadro seguinte expressa estas situações, notando-se quanto ao número de empresas uma divergência em relação aos números anteriormente apresentados, que se explica pelo facto do IGFSS, através do seu Departamento de contribuintes ter seguido o critério de considerar a mesma empresa em distritos diferentes, em correspondência com o número de distritos em que tivesse dívidas:

Quadro XII.79 – Situação das Empresas com Dívida em 2000

(em contos)

Situação	N.º Empresas	%	Montante em Dívida	%
S/ movimento	2.524	17,7	45.491	13,2
C/ movimento				0,0
A pagar	865	6,1	22.796	6,6
A não pagar	7.034	49,3	190.527	55,1
N/D	3.849	27,0	86.809	25,1
Total	14.272	100,0	345.623	100,0

Fonte: IGFSS – Departamento de Contribuintes – Gabinete de Coordenação

Os elementos insertos no quadro anterior, permitem observar o seguinte:

- ◆ Existe um número significativo de empresas em relação às quais não se conhece a situação ou seja 3.849 com uma dívida associada de 86,8 milhões de contos;
- ◆ Por outro lado, um número significativo de empresas, 2.524, não tinham movimento, representando uma dívida superior a 45 milhões de contos;
- ◆ Confirmando os comentários anteriormente expressos apenas estavam a pagar contribuições 865 empresas, com uma dívida associada de 22,8 milhões de contos, ou seja 6,6%, enquanto as que não pagavam eram em número de 7.034, com uma dívida de 190,5 milhões de contos.

12.9.6.3 – Por sectores de actividade económica

No seguinte expõe-se a distribuição do número de empresas e da dívida que lhes está associada, assim como o respectivo grau de cumprimento no que respeita ao pagamento das contribuições correntes, quanto ao exercício de 2000:



Quadro XII.80 – Dívida por Sectores de Actividade

(em milhares de contos; em milhares de euros)

CAE	Empresas		Dívida		Dívida Média	A pagar contribuição mensal				
	N.º	%	Montante	%		Empresas		Contribuições		
						N.º	%	Montante	%	
10 – Agricultura, Silv. Caça e Pesca	161	1,2	2.940,1	0,9	18,3	6	3,7	41,5	1,4	
20 - Indústrias Extractivas	114	0,8	3.365,9	1,0	29,5	9	7,9	395,5	11,8	
30 - Indústrias Transformadoras	5.072	36,5	166.619,4	48,2	32,9	405	8,0	14.183,2	8,5	
40 - Electricidade, Gás, Água	11	0,1	300,6	0,1	27,3	2	18,2	185,1	61,6	
50 - Construção e Obras Públicas	1.330	9,6	23.104,2	6,7	17,4	82	6,2	1.074,5	4,7	
60 - Comércio Gros. Ret. Rest. Hotéis	2.261	16,3	44.953,9	13,0	19,9	157	6,9	3.018,4	6,7	
70 - Transportes. Armaz. Comunic.	411	3,0	11.823,9	3,4	28,8	52	12,7	1.210,5	10,2	
80 - Bancos. Out. Financ. Seg. s/Imov.	488	3,5	11.942,3	3,5	24,5	45	9,2	676,7	5,7	
90 - Serv. Prest. Colect. Soc. Pessoais	534	3,8	11.655,1	3,4	21,8	64	12,0	1.095,8	9,4	
Não disponíveis	3.526	25,4	68.917,9	19,9	19,5	4	0,1	44,2	0,1	
Total	PTE	13.908	100,0	345.623,3	100,0	24,9	826	5,9	21.925,4	6,3
	€			1.723.961,8		124,2			109.363,4	

Fonte: IGFSS - Departamento de Contribuintes – Gabinete de Coordenação

Verifica-se que:

- ◆ As indústrias transformadoras no seu conjunto, onde pontifica o subsector dos “Têxteis, Vestuário, Couro” representavam cerca de 166,6 milhões de contos (48,8% da dívida), seguindo-se, mas a grande distância, as áreas de “Fabricação de Produtos Metálicos e Máquinas, Equipamento e Material de Transporte”, o “Comércio por Grosso, Retalho, Restaurantes e Hotéis” e “Construção e Obras Públicas”;
- ◆ Como já se tinha verificado, de modo geral a proporção de empresas devedoras que cumprem as suas obrigações contributivas era reduzida, não fugindo a essa regra aquelas que estão integradas nos sectores mais significativos em termos de número de empresas e de dívida.

12.9.6.4 – Antiguidade da dívida

Os dados disponíveis permitem ainda a análise dos saldos de contribuintes devedores em função da idade das respectivas dívidas, embora de uma forma incompleta, pois a parte mais significativa dessa distribuição, dizendo respeito a 10.970 empresas não foi apurada, o que constitui uma lacuna no sistema de informação do sistema, conforme se expressa, de forma desagregada por distritos, no quadro seguinte:

Quadro XII.81 – Proporção da Dívida não Determinada quanto à Antiguidade de Saldos em 2000

(em milhares de contos)

CDSSS	Não Determinada				Determinada	
	N.º	%	Valor	%	N.º	Valor
Braga	1.658	100,0	48.905,5	100,0	0	0,0
V. Castelo	0	0,0	0,0	0,0	145	2.975,6
Bragança	0	0,0	0,0	0,0	22	387,5
V. Real	0	0,0	0,0	0,0	84	1.462,3
Porto	4.055	100,0	91.830,5	100,0	0	0,0
Aveiro	99	11,3	2.228,2	11,4	780	17.303,1
Guarda	0	0,0	0,0	0,0	71	6.631,4
C. Branco	63	56,3	3.445,8	57,0	49	2.604,6
Coimbra	1	0,3	5,9	0,1	331	11.337,4
Leiria	1	0,2	10,2	0,1	562	18.108,0
Viseu	3	1,7	29,6	1,0	169	2.910,5
Lisboa	3.549	100,0	74.720,2	100,0	0	0,0
Setúbal	1.057	100,0	22.972,8	100,0	0	0,0
Santarém	0	0,0	0,0	0,0	444	10.408,6
Portalegre	0	0,0	0,0	0,0	77	2.424,4
Évora	0	0,0	0,0	0,0	117	3.218,7
Faro	480	100,0	11.049,1	100,0	0	0,0
Beja	2	2,8	88,0	9,8	69	807,0
RA Madeira	1	0,3	16,3	0,2	285	7.882,8
RA Açores	1	1,3	6,1	0,5	74	1.168,6
Total	10.970	76,9	255.308,2	73,9	3.279	89.629,8

Fonte: IGFSS – Departamento de Contribuintes – Gabinete de Coordenação

Assim, a antiguidade de saldos não era conhecida relativamente a distritos tão importantes como sejam Braga, Porto, Lisboa, Setúbal e Faro, enquanto em Castelo Branco não o era quanto a 56,3% da dívida.

De qualquer modo, os dados disponíveis constituem uma amostra relativamente representativa sobre a matéria em questão, conforme se discrimina no quadro XII.82:



Quadro XII.82 – Desagregação da Dívida por Antiguidade de Saldos em 2000

(em milhares de contos)

Regiões	Meses										Total	
	Até 12		12 a 24		24 a 60		60 a 120		Mais de 120			
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
Norte	22	228,3	34	322,8	119	2.424,8	58	1.207,0	18	642,5	251	4.825,4
Centro	161	2.613,3	364	6.979,6	935	21.550,4	440	21.637,5	78	6.114,1	1.978	58.894,9
LVTejo	60	706,0	69	1.068,0	154	3.133,0	133	4.394,5	28	1.107,0	444	10.408,5
Alentejo	15	346,4	21	416,3	123	1.867,8	75	2.870,3	13	948,6	247	6.449,4
RA Madeira	18	604,6	50	685,5	118	2.478,1	72	2.085,4	27	2.029,2	285	7.882,8
RA Açores	5	28,7	8	80,5	34	426,5	24	594,4	3	38,4	74	1.168,5
Total	281	4.527,3	546	9.552,7	1.483	31.880,6	802	32.789,1	167	10.879,8	3.279	89.629,5

Fonte: IGfSS - Departamento de Contribuintes – Gabinete de Coordenação

Observa-se que:

- ◆ Uma parte significativa da dívida estava distribuída pelas faixas entre os 24 e 60 meses e 60 e 120 meses, que representavam no seu conjunto mais de dois terços dos valores em dívida, pese embora o número de empresas do primeiro grupo ser relativamente mais significativo;
- ◆ O grupo de devedores cuja idade era superior a 120 meses representava cerca de 12,0% da dívida e era apenas constituído por 167 empresas;
- ◆ Entre 12 e 24 meses estavam 552 empresas com uma dívida correspondente a 10,7% do total.

12.9.7 – Sector Público Administrativo

A dívida de contribuintes do SPA não se cinge à rubrica “Contribuintes – Sector Público Administrativo”, pois existem igualmente dívidas desta área relevadas na conta “Contribuintes com Acordo”¹. (vide ponto 12.9.7.2).

12.9.7.1 – “Contribuintes – Sector Público Administrativo”

O montante relevado na rubrica “Contribuintes – Sector Público Administrativo”² era, no Activo, em 2000, de cerca de 1,6 milhões de contos, podendo presumir-se (conforme já referido em 12.9.2) que se

¹ No Parecer de 1999, foi referido de que existiam “valores significativos que foram transferidos para a rubrica “Contribuintes com acordo” (4,6 milhões de contos, em 1999) ”.

² Conforme referido no Parecer sobre a CSS/99 “é importante frisar que, na prática, os saldos em questão incluem não só entidades do SPA propriamente dito, como empresas públicas, organizações sindicais e empresas privadas associadas a processos de privatização, facto controverso, mas que revela, por outro lado, limitações do PCISS em termos de classificação contabilística, isto sem referir incorrecções contabilísticas ao classificar, por exemplo, contribuintes do SPA em “Contribuintes – outros” e vice-versa”.

verificou uma melhoria, tendo em atenção o decréscimo de 1,5 milhões de contos, verificado de 1999 para 2000, isto é, menos 49,4%, admitindo-se que possa corresponder às recomendações do Tribunal de Contas no sentido de um maior rigor e celeridade na resolução destas situações.

Nos trabalhos preparatórios sobre o Parecer anterior, foram inquiridos os SSR no sentido de informar sobre as dívidas do SPA, para 2000 questionou-se o ISSS quanto à evolução neste campo no que respeita aos CDSSS, mas apenas para valores acima de 1.000 contos.

No quadro seguinte, desagregaram-se por áreas de actividade aqueles devedores que no ano de 2000 ultrapassaram o referido limite, sintetizando a informação obtida:

Quadro XII.83 – Contribuintes SPA com Dívidas Acima de 1.000 Contos em 2000

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Contribuintes	1999	%	2000	%	
SPA					
Educação	115.613,0	20,7	232.685,2	28,1	
Saúde	21.697,9	3,9	44.449,9	5,4	
Autarquias	0,0	0,0	35.069,5	4,2	
Outros	256.607,5	45,9	256.313,9	31,0	
Subtotais	393.918,4	70,5	568.518,5	68,7	
Empresas Públicas	11.748,2	2,1	102.372,6	12,4	
Outros	152.899,8	27,4	156.334,8	18,9	
Totais	PTE	558.566,4	100,0	827.225,9	100,0
	€	2.786.117,5		4.126.185,4	

Fonte: ISSS

A distribuição apresentada bem como a informação que lhe está subjacente permite referir o seguinte:

- ◆ O valor apurado em 2000, relativamente a este grupo de devedores, em número de 112, era de 827,2 milhares de contos, representando 52,4%, do total relevado na rubrica “Contribuintes sector público administrativo”, tendo visto aumentar a sua dívida em 48,1% de 1999 para 2000, em contraste com a evolução do total da rubrica;
- ◆ No que se refere ao SPA propriamente dito, a distribuição por sectores era bastante diversificada, podendo destacar-se no entanto a área da educação (56 unidades), representando em termos relativos 28,1% do grupo alvo (quase 233 milhares de contos), em 2000, verificando-se que esta dívida estava concentrada no CDSSS do Porto (27 unidades), representando em termos de valor 59,3 milhares de contos e CDSSS de Viseu (16 unidades), com 40,4 milhares de contos e, o que parece indiciar problemas localizados;
- ◆ As empresas públicas com dívida em 2000, tiveram um aumento significativo pois o respectivo valor passou de 11,7 para 102,4 milhares de contos, dizendo respeito na sua maior parte ao



Tribunal de Contas

sector ferroviário¹ (97,0 milhares de contos), embora distribuindo-se por diferentes Distritos, e uma pequena parte imputável aos Correios de Portugal;

No sub-grupo “Outros”, alheio ao SPA, pontifica o valor de 151,5 milhares de contos, atribuído ao Centro Coordenador de Trabalho Portuário de Setúbal, que remonta a 1981. Este Centro foi extinto por via do Decreto Regulamentar n.º 30/88, de 16 de Agosto, cabendo a responsabilidade da dívida ao Instituto de Trabalho Portuário (ITP), que de acordo com o n.º 2 do art.º 5º do citado DL, deveria ter acordado com o IGFSS a liquidação desta dívida embora sujeito a Despacho homologatório dos Ministros da tutela respectivos, facto que não se concretizou. Tendo sido inquirido o Instituto Marítimo-Portuário (IMP), organismo que congregou, entre outros, o extinto ITP, não foi obtida resposta cabal em tempo útil.

12.9.7.2 – Contribuintes – SPA com acordo

No Parecer antecedente, conforme informação do IGFSS, tinha sido afirmado que, em 1999 não teriam transitado quaisquer contribuintes do SPA inseridos na rubrica “Contribuintes – SPA” para a rubrica “Contribuintes com acordo. Os dados agora obtidos, além de expressarem não ter existido também qualquer transferência no ano de 2000, vêm desmentir a afirmação anterior no que se refere a 1999, pois houve pelo menos um acordo subscrito na área do CDSSS de Leiria ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto. De qualquer modo, esta prática, já referida no Parecer anterior como anómala, concretizou-se essencialmente nos exercícios antecedentes.

No Parecer sobre a CSS/98 foi apresentada uma listagem de instituições que, teriam subscrito acordos tendo por objectivo a regularização de dívidas à Segurança Social ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto. Esta listagem foi ampliada e actualizada, no Parecer sobre a CSS/99, de modo a conter os acordos subscritos ao abrigo da restante legislação sobre a matéria e sem limitações temporais, actualização que se prossegue no presente Parecer:

Deve sublinhar-se que as informações obtidas merecem reservas, pois surgem agora pela primeira vez Instituições com acordos anteriores a 1999 que não constavam das listagens antecedentes. Inversamente referenciavam-se acordos inseridos anteriormente, em relação aos quais se verifica a sua omissão.

¹ 86,2 milhares de contos dizem respeito à Rede Ferroviária Nacional REFER EP, no que se refere aos Distritos de Santarém Portalegre e Évora. Questionada esta empresa, a informação obtida foi de que “... levamos a cabo um conjunto de verificações relativamente aos meses do ano de 2000 e às unidades orgânicas da Segurança Social referenciadas ...”.

Em função do exposto não nos foi possível concluir pela existência de qualquer lapso ou omissão de pagamento correspondente ao referido no vosso pedido.”.

Note-se que esta informação não é conclusiva dado que as reverificações efectuadas se circunscreveram ao ano de 2000.

Quadro XII.84 – Contribuintes SPA com Acordos de Regularização de Dívidas

(em contos; em euros)

Instituições	CDSSS	Base Normativa	Data	Dívida Acordada	Remanescente em 2000
Câmara Municipal de Ourique	Beja	DL 124/96-Art.º 4.º	1997	56.729	35.951
Câmara Municipal de Ansião	Leiria	DL 124/96-Art.º 10.º	1999	21.932	7.311
Câmara Municipal da Calheta	RA Madeira	DL 411/91	1992	18.692	2.955
Câmara Municipal de Porto Santo	RA Madeira	DL 411/91	1995	16.926	7.194
Câmara Municipal de Sines	Setúbal	DL 124/96-Art.º 4.º	1998	13.868	8.026
Câmara Municipal V. N. Poiares	Coimbra	DL 52/88	1992	45.811	6.108
Câmara Municipal de Portel	Évora	N/D	1991	4.416	1.104
Junta de freguesia de Sines	Setúbal	DL 124/96-Art.º 4.º	1998	7.566	5.008
Junta de Freguesia de Vale de Santarém	Santarém	DL 124/96-Art.º 4.º	1997	1.764	870
Hospital Amato Lusitano	C. Branco	DL 124/96-Art.º 4.º	1998	131.937	63.769
Hospital Distrital de Cantanhede	Coimbra	(a)	1991	3.495	553
Hospital Distrital da Figueira da Foz	Coimbra	(a)	1991	4.514	715
Hospital da Universidade de Coimbra	Coimbra	DL 52/88-Art.º 9.º	1992	484.177	201.800
Hospital Pulido Valente	Lisboa	DL 52/88-Art.º 9.º	1991	16.220	1.757
Hospital Santa Maria	Lisboa	DL 52/88-Art.º 9.º	1991	49.497	4.365
Hospital Distrital de Amarante	Porto		1992	715	113
Hospital Escolar de S. João	Porto	DL 52/88-Art.º 9.º	1991	819	143
Hospital de Ponte de Lima	V. Castelo	(a)	1991	4.471	2.325
Hospital Santa Luzia	V. Castelo	(a)	1991	39.119	19.560
Maternidade Alfredo da Costa	Lisboa	Desp. SESS/91	1991	516	93
Administração Regional de Saúde	Lisboa	DL 52/88-Art.º 9.º	1991	35.661	2.377
Administração Regional de Saúde	V. Castelo	(a)	1991	7.101	177
Total	PTE			961.946	372.274
	€			4.798.166,4	1.856.894,9

(a) Acordos celebrados ao abrigo de legislação específica só para Hospitais

Fonte: IGFSS/ISSS

No Parecer sobre a CSS/99, tinha sido apontado que, que para além das autarquias e do sector hospitalar, apontados em anteriores Pareceres como os sectores que detinham maiores responsabilidade nestas situações, facto que se confirma em 2000, tinha sido observado que, havia dívida nestas condições associada ao sector público empresarial e a diversas organizações sindicais.

No que respeita ao SPE tinham sido apontadas a RTP e a ex-Sorefame, tendo sido apurado em 2000 uma diminuição sensível das respectivas dívidas.



12.9.8 – Medidas de combate à dívida

As principais medidas e instrumentos adoptados pelo sistema no sentido de tentar obviar ao crescimento da dívida de contribuições, têm sido os seguintes:

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

No que respeita aos acordos de regularização, em 12.9.4 estes foram tratados numa perspectiva abrangente, sob o ângulo dos registos contabilísticos e das demonstrações financeiras. A análise seguinte restringe-se ao ponto da situação em 2000 no que respeita à aplicação do Decreto – Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, seguindo de perto alguns aspectos mais significativos que decorrem do Relatório n.º 3/01 - “Observatório de Empresas” do IGFSS.

12.9.8.1 – Acordos ao abrigo do DL n.º 124/96, de 10 de Agosto (Plano Mateus)

Incidindo a análise sobre o referido relatório, esta enferma da limitação decorrente do facto de que este trabalho incide apenas sobre o primeiro semestre do ano ora em questão, em contraste com relatório paralelo sobre o exercício de 1999, o qual abrangia a totalidade desse ano.

O quadro XII.85 apresenta uma distribuição dos acordos autorizados, em vigor, concluídos e rescindidos:

Quadro XII.85 – Ponto da Situação dos Acordos em 30/06/00 - Distribuição Regional

(em milhares de contos)

Entidades	Acordos Autorizados			Acordos em vigor			Acordos Concluídos			Acordos Rescindidos		
	N.º	Total ⁽¹⁾	%	N.º	Total ⁽¹⁾	%	N.º	Total ⁽¹⁾	%	N.º	Total ⁽¹⁾	%
Norte	4.188	47.398	35,6	2.287	28.651	36,1	1.068	4.862	37,9	833	13.884	34,0
Centro	2.699	26.070	19,6	1.556	14.572	18,3	828	2.511	19,6	315	8.987	22,0
LVTejo	4.956	52.339	39,3	2.933	30.811	38,8	1.353	4.823	37,6	670	16.705	40,9
Alentejo	384	1.950	1,5	116	1.229	1,5	235	164	1,3	33	557	1,4
Algarve	877	4.949	3,7	629	3.859	4,9	220	465	3,6	28	625	1,5
Cx Jornalistas	11	313	0,2	6	230	0,3	1	0,4	0,0	4	83	0,2
R.A Açores	14	87	0,1	8	81	0,1	1	4	0,0	5	2	0,0
R.A Madeira	5	35	0,0	3	27	0,0	0	0	0,0	2	9	0,0
Total	13.134	133.141	100,0	7.538	79.460	100,0	3.706	12.829	100,0	1.890	40.852	100,0

⁽¹⁾ Inclui capital e juros

Fonte: IGFSS – Observatório de Empresas - Relatório n.º 3/01

Da observação do quadro pode concluir-se o seguinte:

- ◆ Dos 13.134 acordos autorizados estavam em vigor 7.538, ou seja 57,4%, representando ainda 79,5 milhões de contos, com uma dívida média de respectivamente 10,1 milhares de contos e 10,5 milhares de contos, permitindo pressupor a homogeneidade dos dois grupos;
- ◆ Estavam concluídos 28,2% dos acordos autorizados correspondendo a uma entrada para o sistema de 12,8 milhões, ou seja, apenas 9,6% do total da dívida envolvida, permitindo verificar que este subconjunto englobava essencialmente devedores de menor dimensão, pois a sua dívida média era de cerca de 3,5 milhares de contos;
- ◆ No que se refere aos acordos rescindidos representavam apenas 14,4% dos acordos autorizados, mas, sendo o montante envolvido cerca de 41 milhões de contos, ou seja, 30,7%, podendo assim observar-se que neste caso se tratam de devedores de relativamente maior dimensão que entraram em situação de incumprimento, pois a sua dívida média era de 21,6 milhares de contos.

No quadro que se segue comparam-se as situações em 30/06/00 e 31/12/99:

(em milhões de contos)

Situação	N.º de acordos		Dívida acordada	
	31/12/99	30/06/00	31/12/99	30/06/00
Autorizados	9.635	13.134	118,6	133,1
Concluídos	2.469	3.706	10,4	12,8
Rescindidos	802	1.890	24,0	40,9
Em vigor	6.364	7.538	84,3	79,5

Fonte: IGSS – Observatório de Empresas - Relatório n.º 3/01

Os números apurados pelo “Observatório de Empresas” permitem comentar o seguinte:

- ◆ O número de acordos rescindidos aumentou no semestre em 135,7%;
- ◆ Verificou-se igualmente um acréscimo no número de acordos autorizados e em vigor, embora, em termos de valor, enquanto os autorizados apresentam uma maior expressão, em relação aos acordos em vigor a evolução foi em sentido inverso.

Esse aumento do número de acordos pode ter várias origens, sem prejuízo da eventual existência de situações anómalas, tendo em atenção a aplicabilidade no tempo do diploma em questão, o aumento do número de acordos, para além da cobertura legal que é conferida quando em presença de processos judiciais de recuperação, é atribuído, segundo relatório do “Observatório de Empresas”, também a factores de ordem organizacional e administrativa¹.

¹ É interessante conjugar estas observações com algumas conclusões expressas no relatório acima referido, nomeadamente na sua “Nota Prévia”:

“Ao iniciar-se o presente trabalho verificou-se a existência de diferenças significativas relativas relativamente ao Relatório anterior.



12.9.8.2 – 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.

A situação quanto a estes acordos é apresentada no quadro seguinte:

Quadro XII.86 – Art. 10.º do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto

(em milhares de contos)

Acordos	N.º	Montantes
Deferidos	16	686
Terminados	15	664
Em vigor	1	22

Fonte: IGFSS – Observatório de Empresas – Relatório n.º 3/01

Assim, verifica-se que apenas se mantinha em vigor um único acordo, confirmando-se por outro lado a reduzida expressão deste instrumento como meio para o ressarcimento de dívidas de contribuintes, conforme expresso no Parecer antecedente.

12.9.8.3 – Dação em cumprimento

Esta figura está regulada pelo Decreto-Lei.º 125/96, de 10 de Agosto e de acordo com informação do IGFSS, envolveu em 2000, cerca de 2.794,4 milhares de contos (sendo 2.786,6 milhares de contos, edifícios, e 7,8 milhares de contos, terrenos), correspondente a 10 empresas, enquanto em 1999 apenas 4 empresas tinham utilizado a dação em cumprimento, correspondendo a uma dívida de cerca de 340,9 milhares de contos, o que atesta o incremento do recurso a este instrumento de regularização da dívida.

Os dois exercícios em referência têm em comum o facto de grande parte da dívida subjacente dizer respeito ao ex-SSR do Porto, com 270,7 milhares de contos em 1999 e 1.302,5 milhares de contos em 2000. Neste último ano é ainda significativa a posição do ex-SSR de Leiria, com apenas uma empresa, mas com um valor de 850 milhares de contos, distribuindo-se o restante por diversos distritos.

Analisada a situação concluiu-se que tais diferenças resultavam do facto de a maioria dos Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social, por um lado, não ter introduzido atempadamente na aplicação Gestdiv todos os acordos autorizados no âmbito do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, e, por outro, não proceder ao seu efectivo e adequado acompanhamento”

Observa-se ainda no mesmo relatório o seguinte:

“... dada a fixada limitação temporal para a aplicação do D.L. n.º 124/96, os acordos autorizados em 2000 foram-no, maioritariamente, no âmbito de processos judiciais de recuperação,...”.

12.9.8.4 – Cobrança coerciva

A cobrança coerciva concretiza-se em dois instrumentos de recuperação de contribuições em dívida: as retenções e as execuções fiscais.

12.9.8.4.1– Retenções

Nos termos do art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, que actualizou o art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio, aos contribuintes que não façam prova de que a sua situação contributiva perante a segurança social está regularizada, são retidos 25% sobre os valores a receber, a título de subsídios e aquisição de bens e serviços.

No triénio 1998/00, os valores recebidos ao abrigo da referida legislação foram os seguintes:



Tribunal de Contas

Quadro XII.87 – Retenções ao Abrigo do DL n.º 103/80, de 9/5

(em contos)

CDSSS	Valores arrecadados nos termos do art.º 17º do DL n.º 103/80, de 9/5 (actualizado pelo art.11º do DL n.º 411/91, de 17/10)			Variação	
	1998	1999	2000	1998/99	1999/00
Norte	210.351,0	140.612,0	245.877,5	(33,2)	74,9
Braga	19.155,0	11.256,0	28.405,1	(41,2)	152,4
Bragança	689,0	956,0	1.438,5	38,8	50,5
Porto	151.206,0	83.091,0	188.258,3	(45,0)	126,6
V. Castelo	37.283,0	31.913,0	23.514,0	(14,4)	(26,3)
Vila Real	2.018,0	13.396,0	4.261,6	563,8	(68,2)
Centro	114.863,0	120.971,0	105.590,6	5,3	(12,7)
Aveiro	27.375,0	38.210,0	36.630,5	39,6	(4,1)
C. Branco	9.770,0	124,0	2.990,0	(98,7)	2311,3
Coimbra	23.714,0	45.265,0	31.144,9	90,9	(31,2)
Guarda	4.022,0	0,0	3.163,0	(100,0)	100,0
Leiria	30.464,0	19.687,0	9.616,1	(35,4)	(51,2)
Viseu	19.518,0	17.685,0	22.046,1	(9,4)	24,7
LVTejo	210.783,0	315.530,0	299.601,2	49,7	(5,0)
Lisboa	181.016,0	299.870,0	289.350,8	65,7	(3,5)
Santarém	1.984,0	11.742,0	7.511,4	491,8	(36,0)
Setúbal	27.783,0	3.918,0	2.739,0	(85,9)	(30,1)
Alentejo	21.621,0	18.487,0	45.571,0	(14,5)	146,5
Beja	12.184,0	9.038,0	36.204,0	(25,8)	300,6
Évora	6.392,0	5.885,0	6.587,9	(7,9)	11,9
Portalegre	3.045,0	3.564,0	2.779,1	17,0	(22,0)
Algarve	31.813,0	33.836,0	24.942,6	6,4	(26,3)
Faro	31.813,0	33.836,0	24.942,6	6,4	(26,3)
RA Madeira	77.374,0	13.927,0	17.937,7	(82,0)	28,8
RA Açores	19.080,0	5.279,0	639,5	(72,3)	(87,9)
Totais	685.885,0	648.642,0	740.160,1	(5,4)	14,1

Fonte: IGFSS

Constata-se deste modo que este instrumento de recuperação de dívidas denotou uma certa retoma de 1999 para 2000, após uma ligeira tendência para descida verificada no período antecedente.

12.9.8.4.2– Dívida participada e execuções fiscais

A cobrança coerciva por via de execuções fiscais, no período 1998/00, com inclusão da respectiva distribuição regional, apresentou-se como segue:

Quadro XII.88 – Evolução dos Montantes Cobrados Através de Execuções Fiscais – 1998/00

(em milhares de contos)

CDSSS	1998				1999				2000			
	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	23.511	54	1.496	70	16.946	38	2.646	141	18.390,4	67,5	3.368,5	273,9
Braga	11.874	(a)	404	55	6.883	(a)	363	66	6.934,5	(b)	510,0	183,0
Bragança	629	7	21	2	165	(a)	51	14	145,6	(b)	51,9	22,1
Porto ⁽¹⁾	9.730	(a)	1.002	(a)	9.426	(a)	1.992		10.701,9	(b)	2.614,2	(c)
V. Castelo	1.052	14	43	8	324	38	113	30	392,9	29,6*	91,6	30,1
Vila Real	226	33	26	5	148	(a)	127	31	215,5	37,9*	100,8	38,7
Centro	7.544	486	820	156	7.181	1.700	2.174	533	3.787,1	440,4	1.596,7	399,3
Aveiro	451	92	312	66	1.292	808	905	293	5,6	1,2	585,0	284,6
C. Branco	1.146	155	96	7	1.087	213	285	25	1.314,8	181,5	126,1	14,7
Coimbra	1.050	(a)	214	45	1.460	(a)	239	35	575,5	(b)	301,3	52,9
Guarda	468	135	17	7	256	42	63	18	586,8	70,8*	30,9	8,8
Leiria	3.599	18	169	30	2.453	539	477	122	396,1	58,2	389,7	(b)
Viseu	830	86	12	1	633	98	205	40	908,3	128,7	163,7	38,3
LVTejo	16.643	5.277	3.121	360	22.591	4.942	2.280	464	21.977,3	5.001,1	2.326,0	288,7
Lisboa	10.862	3.516	1.405	294	17.154	3.455	747	186	19.222,6	4.064,0	1.647,6	105,7
Santarém	2.716	609	326	(a)	2.703	485	777	253	219,8	29,2	610,4	163,5
Setúbal	3.065	1.152	1.390	66	2.734	1.002	756	25	2.534,9	907,9	68,0	19,5
Alentejo	1.342	154	516	12	1.367	88	331	44	1.195,5	53,2	588,9	113,2
Beja	273	87	26	5	226	44	59	19	235,5	50,3	138,6	53,2
Évora	381	0	162	0	302	0	41	0	483,7	2,9	155,5	60,0
Portalegre	688	67	328	7	839	44	231	25	476,3	(b)	294,8	(b)
Algarve	2.489	(a)	211	(a)	1.380	(a)	283	(a)	246,0	118,5	246,0	118,5
Faro	2.489	(a)	211	(a)	1.380	(a)	283	(a)	246,0	118,5	246,0	118,5
RA Madeira	1.327	512	6	1	1.305	334	125	25	1.573,5	579,6	207,4	56,7
RA Açores	532	54	19	1	422	86	101	26	314,1	42,5	30,7	14,0
Totais	53.388	6.537	6.189	600	51.192	7.188	7.940	1.233	47.483,9	6.302,8	8.364,2	1.264,3
Total dos montantes participados e dos cobrados	59.925		6.789		58.380		9.173		53.786,7		9.628,5	
Taxa de cobrança			11,3				15,7				17,9	

⁽¹⁾ Referem não ser possível fazer a discriminação entre capital e juros

(a) Não dispõem de informação

(b) Não inclui juros

(c) Não foi possível desdobrar em contribuições e juros

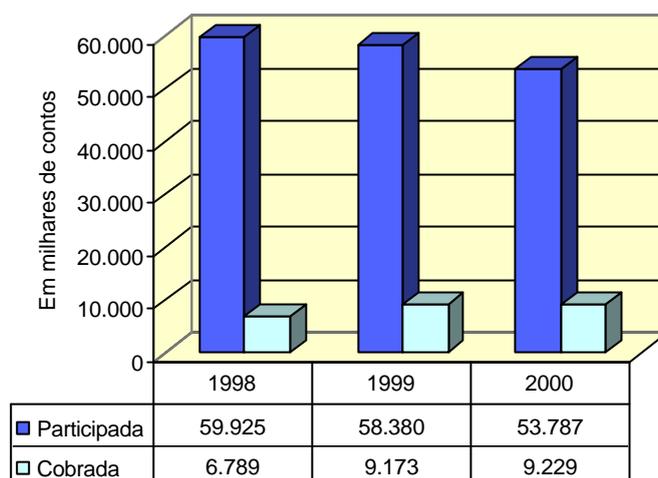
Fonte: IGfSS



Tribunal de Contas

Por sua vez, a expressão gráfica dos montantes participados e cobrados no triénio em questão é a seguinte:

Gráfico XII.25 – Montantes Participados e Cobrados em Termos de Execuções Fiscais - 1998/00



O quadro e gráfico anteriores permitem observar o seguinte:

- ◆ Independentemente do facto de se referirem a momentos diversos verifica-se um acentuado desfasamento entre os montantes participados e cobrados, facto que, em Pareceres anteriores, tem sido relacionado com dificuldades no que respeita às relações institucionais entre a segurança social e a administração fiscal. Para obviar a este inconveniente concretizaram-se diversas alterações legislativas (vide ponto 12.9.1);
- ◆ No período, os valores participados atingiram um valor apreciável, ou seja, entre 53,7 e 59,9 milhões de contos, mas os valores cobrados apresentaram o seu máximo em 2000, com 9,6 milhões de contos, isto é apenas 17,9% do valor participado no ano;
- ◆ Em termos regionais, no período em questão, merecem destaque, os valores participados pelos SSR de Braga, Lisboa e Porto, que totalizaram no seu conjunto, em 2000, 36,9 milhões de contos, representando 68,5% do total participado.

12.9.9 – Regularizações nas contas de contribuintes

No que respeita às situações em que as rubricas de contribuintes podem ser regularizadas, destacam-se as regularizações em consequência de processos de falência de empresas, bem como por aplicação das medidas designadas por “Saneamento Financeiro das Contas”.

12.9.9.1 – Os processos de falência

Os saldos das contas de contribuintes podem ser regularizados em consequência dos processos de falência relativos às empresas. Assim, quando as falências são requeridas, os saldos das empresas em

questão devem ser transferidos para a rubrica “Contribuintes com cobrança duvidosa”, podendo ser possível a recuperação de uma parte da dívida subjacente, caso a massa falida para isso seja suficiente, e implicando mais tarde, quando a falência é efectivamente decretada, a anulação do remanescente não recuperado.

A propósito destes últimos valores e no que se refere a 1999 e 2000, foram inquiridos os ex-CRSS, o que permitiu obter os dados expressos no quadro que segue:

Quadro XII.89 – Efeitos financeiros dos Processos de Falência em 1999 e 2000

(em milhares de contos; em milhares de euros)

CDSSS	Falências		
	Dívida anulada		
	1999	2000	
Braga	1.445,8	N/D	
Vila Real	N/D	0,0	
V. do Castelo	36,2	1,0	
Porto	0,0	12.395,2	
Bragança	0,0	0,0	
Sub-total	1.482,0	12.396,2	
Aveiro	696,3	2.776,2	
C. Branco	187,0	236,3	
Coimbra	N/D	0,0	
Guarda	0,0	9,2	
Leiria	67,5	16,9	
Viseu	267,2	0,0	
Sub-total	1.218,0	3.038,6	
Lisboa	6.205,9	5.704,8	
Santarém	2.155,1	2.772,4	
Setúbal	1.392,5	24.021,8	
Sub-total	9.753,5	32.499,0	
Beja	0,0	36,9	
Évora	176,3	123,7	
Portalegre	22,6	2,6	
Sub-total	198,9	163,2	
Faro	N/D	5.037,1	
Sub-total		5.037,1	
RA Madeira	0,0	0,0	
RA Açores	0,0	8,1	
Sub-total	0,0	8,1	
Total	PTE	12.652,4	53.142,2
	€	63.109,9	265.072,2

Fonte: IGFSS



Tribunal de Contas

Independentemente do facto dos dados anteriores nos merecerem algumas reservas, pode permitir afirmar que em função dos elementos apurados a anulação de dívida decorrente de falências aumentou de 12,7 milhões de contos para 53,1 milhões de contos, com relevo, em 2000, para os distritos de Setúbal (24,0 milhões de contos), Porto (12,4 milhões de contos) e Lisboa (5,7 milhões de contos).

Sendo esta anulação de dívida o último efeito financeiro dos processos de falência, que vem adicionar-se à quebra de receita no tocante a contribuições, as transferências para a subrubrica “Contribuintes devedores de cobrança duvidosa”, tendo em atenção as declarações de falência, representam a base potencial para futuras anulações de dívida.

De acordo com o Mapa-XII – Movimentos da conta “Contribuintes devedores de cobrança duvidosa”, os créditos por anulação de débito, que não são exclusivos das falências, foram em 2000, no valor de 13,3 milhões de contos, valor bastante inferior ao apurado no quadro seguinte, o qual é função de inquérito junto dos ex-CRSS (43,2 milhões de contos).

Do exposto infere-se que uma boa parte dos serviços não seguiram os procedimentos previstos no PCISS quanto a esta matéria, tendo como consequência que as demonstrações financeiras não espelhem a realidade subjacente, afectando deste modo a transparência de que deviam revestir.

Quadro XII.90 – Dívida de Contribuintes Associada às Falências Decretadas em 2000

(em milhares de contos; em milhares de euros)

CDSSS	Valores da dívida por falências decretadas em 2000			
	Capital	Juros	Total	
Braga	N/D	N/D	N/D	
Vila Real	N/D	N/D	N/D	
V. do Castelo ⁽¹⁾	1.328,0		1.328,0	
Porto	2.543,6	2.672,4	5.216,0	
Bragança	24,1	11,6	35,7	
Sub-total	3.895,7	2.684,0	6.579,7	
Aveiro			2.623,0	
C. Branco			236,3	
Coimbra	654,2	117,1	771,3	
Guarda	0,0	0,0	0,0	
Leiria	5.383,1	5.312,0	10.695,1	
Viseu	437,3	245,9	683,2	
Sub-total	5.820,4	5.675,0	15.008,9	
Lisboa	5.670,6	22,1	5.692,7	
Santarém	211,2	230,5	441,7	
Setúbal	900,4	590,5	1.490,9	
Sub-total	6.782,2	843,1	7.625,3	
Beja	0,0	0,0	0,0	
Évora	11,5		11,5	
Portalegre	117,9		117,9	
Sub-total	129,4	0,0	129,4	
Faro	107,1	108,6	215,7	
Sub-total	107,1	108,6	215,7	
RA Madeira	1.276,6	1.066,0	2.342,6	
RA Açores	245,0	194,3	439,3	
Sub-total	1.521,6	1.260,3	2.781,9	
Cx. Jornalistas ⁽¹⁾	247,3	34,5	281,8	
Sub-total	247,3	34,5	281,8	
Total	PTE	18.503,7	10.605,5	43.228,2
	€	92.296,1	52.900,0	215.621,3

⁽¹⁾ Inclui processos de falência de anos anteriores

Fonte: IGFSS

Conforme foi referido, os valores em dívida suspensos por efeito de falência declaradas em 2000, eram, no mínimo, de cerca de 43,2 milhões de contos, incluindo capital e juros, montante superior ao valor apurado em sede de Parecer para 1999, 33,1 milhões de contos.



Tribunal de Contas

Do ponto de vista distrital destacavam-se Leiria (10,7 milhões de contos), Lisboa (5,7 milhões contos) e Porto (5,2 milhões de contos).

12.9.9.2 – Regularização de dívida por via administrativa

O IGFSS tem vindo a emitir Circulares Normativas tendo por objectivo o denominado “Saneamento Financeiro das Contas de “Contribuintes”.

As circulares em questão têm como razão fundamental os possíveis custos administrativos ocasionados pela manutenção de saldos de contribuintes de reduzido valor, que se mantenham por mais do que um certo período sem alteração, em desproporção com os eventuais proveitos futuros que a sua permanência possa implicar para o sistema.

São disso exemplo, a Circular n.º 14/98, de 10 de Dezembro, a Circular n.º 5/98, de 11 de Fevereiro e a Circular Normativa n.º 3 /00, de 24 de Fevereiro¹.

Esta última actualizava os limites temporais e de valor previstos nas anteriores, a saber:

- ◆ Anulação de saldos devedores das contas de contribuintes sem entrega de folhas de remuneração desde Janeiro de 1998, 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 1998, para valores inferiores a 100 mil escudos.

Para uma avaliação dos efeitos deste tipo de medida no que se refere aos exercícios de 1999 e 2000, apuraram-se, junto dos CDSSS, os seguintes valores:

¹ Alterada pela Circular Normativa n.º 6/01, de 2 de Abril.

Quadro XII.91 – Regularização de Dívidas por Via Administrativa

(em contos)

CDSSS	1999			2000		
	SalDOS			SalDOS		
	Devedores	Credores	Total	Devedores	Credores	Total
Braga	(a)	(a)	(a)	36.734,0	28.449,0	8.285,0
Vila Real	3.794,4	2.729,4	1.065,0	0,0	0,0	0,0
V. do Castelo	6.116,8	5.995,9	120,9	5.018,0	5.695,0	(677,0)
Porto	(a)	(a)	(a)	5.759,2		5.759,2
Bragança			2.170,0	(a)	(a)	(a)
Sub-total	9.911,2	8.725,3	3.355,9	47.511,2	34.144,0	13.367,0
Aveiro			3.663,0		376,0	(376,0)
C. Branco	(a)	(a)	(a)	55.509,0		55.509,0
Coimbra	4.444,0	1.293,0	3.151,0	9.935,0	5.869,0	4.066,0
Guarda			7.498,0	8.292,0	7.499,0	793,0
Leiria	(a)	(a)	(a)	13.116,0		13.116,0
Viseu	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
Sub-total	4.444,0	1.293,0	14.312,0	86.852,0	13.744,0	73.108,0
Lisboa	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
Santarém	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
Setúbal	51.845,6	51.307,2	538,4		9.918,0	9.918,0
Sub-total	51.845,6	51.307,2	538,4	0,0	9.918,0	9.918,0
Beja	5.422,8	10.093,8	(4.671,0)	2.826,0	7.887,0	(5.061,0)
Évora	3.955,6	2.614,9	1.340,7	3.579,0	3.339,0	240,0
Portalegre	1.624,8	1.310,3	314,5	1.624,0		1.624,0
Sub-total	11.003,2	14.019,0	(3.015,8)	8.029,0	11.226,0	(3.197,0)
Faro	14.206,3	12.171,7	2.034,6	15.801,0		15.801,0
Sub-total	14.206,3	12.171,7	2.034,6	15.801,0		15.801,0
RA Madeira	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
RA Açores			197.065,5	(a)	(a)	(a)
Sub-total			197.065,5			
Total	91.410,3	87.516,2	214.290,6	152.434,0	69.032,0	108.997,2

(a) Não foi efectuado o saneamento financeiro das contas de contribuintes

Fonte: IGFSS

No Parecer sobre a CSS/99, para além de se comentar que em 1998 o processo tinha sido mais abrangente, pois tinha sido apurado um valor total de 384 mil contos, tinha sido avançado como apreciação genérica ao grau de implementação da medida em questão, que o aparelho administrativo existente em grande parte dos serviços, com destaque para aqueles que apresentam maiores saldos em



Tribunal de Contas

contas de “contribuintes”, como sejam Lisboa, Porto e Braga, não parecia estar preparado para uma resposta adequada.

De 1999 para 2000, esta prática continuou a decrescer em termos de valor, pois passou de 214,3 para 109,0 milhares de contos, podendo comentar-se ainda que:

- ◆ Dos 3 casos apontados, a situação, tendo sido ultrapassada no Porto e Braga, não o foi quanto a Lisboa, que continuou a ser acompanhada por Viseu, Santarém e Madeira. Esta última tinha então indicado como razão impeditiva do saneamento o recebimento tardio da Circular Normativa n.º 3/00;
- ◆ Como aconteceu no Porto e em Braga, existem outros casos em que o processo não parece estar instalado como uma rotina pois tendo sido efectuado o saneamento em 1999 não o foi em 2000, ou vice-versa, como se passou também em Vila Real, Bragança, Castelo Branco, Leiria e Açores.

12.10 – Outras dívidas à Segurança Social

Conforme decorre do ponto 12.4.5, no conjunto dos valores inscritos no Balanço como de curto prazo, para além dos créditos sobre contribuintes, existem outras dívidas ao sistema, as quais, no último triénio, apresentaram um ritmo de crescimento bastante superior aos anteriores, que atingiu, de 1999 para 2000, uma taxa de 49%, cifrando-se em 145,7 milhões de contos em 2000.

No quadro XII.92 apresenta-se, no mesmo período, a evolução dos créditos ora em questão, desagregados por rubricas contabilísticas, de acordo com os respectivos balanços:

Quadro XII.92 – Evolução de Outros Créditos sobre Terceiros – 1998/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas	Anos			Variação %		
	1998	1999	2000	98/99	99/00	
Deved. p/ rendimentos e amortizações	280,1	283,8	329,0	1,3	1,0	
Deved. p/ financiamentos e participações do OE	47.808,0	52.203,5	44.169,0	9,0	(15,4)	
Deved. p/ financ. e participações a Org. estrangeiros	183,2	144,1	31,2	(44,1)	(78,3)	
Deved. p/ financ. e participações - Outros	2.073,8	2.030,0	25.973,2	(2,0)	1.179,5	
Deved. p/ prestações a pagar a beneficiários	7.790,7	9.211,5	10.544,4	18,0	14,5	
Deved. p/ prestações a repor ou a reembolsar	20.695,7	23.253,0	31.028,9	12,4	33,4	
Deved. p/ reembolsos de prest. p/ aplic. Reg. Com.	3.465,1	4.072,2	7.124,5	17,5	75,0	
Deved. p/ prestações de alimentos a menores- FGADM	0,0	0,0	15,8	0,0	100,0	
Sub-total	PTE	82.296,6	91.198,1	119.216,0	10,8	30,7
	€	410.493,7	454.894,2	594.646,9		
Outros devedores	7.559,5	6.559,8	26.475,5	(13,2)	303,6	
Total	PTE	89.856,1	97.757,9	145.691,5	8,8	49,0
	€	448.200,3	487.614,3	726.706,1		

Fonte: CSS/98, CSS/99 e CSS/00

No decorrer do período em análise e no que se refere às contas envolvidas, apenas se verificou uma alteração, embora pouco significativa em termos de valor, em 2000: a inscrição da conta “Devedores por prestações de alimentos a menores - FGADM”.

Pode afirmar-se que a tendência de crescimento se generalizou à maior parte das rubricas, destacando-se os seguintes aspectos:

- ◆ “Devedores p/ financiamentos e participações – Outros” e “Outros devedores”, com respectivamente 23,9 e 19,9 milhões de contos de aumento, de 1999 para 2000, o que pode essencialmente ser explicado pelo advento do QCAIII (FSE), o qual representou 18,5 milhões de contos e 16,4 milhões de contos respectivamente no primeiro e no segundo caso;
- ◆ A rubrica “Devedores por prestações a pagar a beneficiários”¹ cresceu regularmente no triénio em análise, tendo atingido em 2000, 10,5 milhões de contos;
- ◆ “Devedores por reembolsos de prestações por aplicação dos regulamentos comunitários e outros”², que representava 7,1 milhões de contos em 2000, cresceu de 1999 para 2000 75,0%.

Salientam-se ainda em termos de massa crítica as rubricas “Devedores p/ financiamentos e participações do OE” (44,2 milhões de contos) e “Devedores p/ prestações a repor ou a reembolsar” (31,0 milhões de contos).

12.10.1 – Devedores por financiamento e participações do OE

Esta conta diz respeito a compromissos financeiros para com o sistema de segurança social, inscritos no OE, que, no fecho das contas, ainda não tinham sido concretizados em termos de liquidação.

Segue-se a desagregação dos totais da conta em questão, no período 1997/00:

¹ Esta conta é movimentada na generalidade das ISS, tendo como origem o pagamento por parte de determinadas empresas aos seus trabalhadores dos benefícios inerentes a prestações sociais (como sejam subsídio de doença e prestações familiares), antecipando assim, os pagamentos a efectuar pela Segurança Social. Quando esta faz o processamento, envia às empresas o montante respectivo e uma relação nominal, sendo então a conta da empresa debitada por esse valor. A conta é por sua vez creditada, saldando quando a empresa devolve a referida relação assinada pelos trabalhadores.

² Esta rubrica regista no DRISS os débitos às ISS, pelas suas congéneres estrangeiras, funcionando como conta corrente.



Tribunal de Contas

Quadro XII.93 – Desagregação da Rubrica “Devedores por Financiamento e Participações do OE” - 1997/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Distribuição	1997	1998	1999	2000	
Receita do “adicional ao IVA”	13.320,0	20.419,0	19.915,7	13.041,5	
Acção médico-social – CP dos Telefones	17.773,3	17.773,3	17.773,3	17.773,3	
Encargos com beneficiários das ex-Colónias	6.067,4	5.942,0	4.590,0	4.923,4	
Transferências do M.T.S. – PIDDAC	2.024,1	2.573,2	2.651,2	1.727,9	
Transferências do M.T.S. – RMG	0,0	0,0	4.455,0	0,0	
Ministério das Finanças – Cessação de contratos de trabalho	0,0	0,0	2.161,7	2.161,7	
Ministério da Educação – Educ. Pré-escolar – Comp. Educativa	0,0	1.100,5	656,6	4.541,2	
Totais	PTE	39.184,8	47.808,0	52.203,5	44.169,0
	€	195.452,9	238465,3	260.389,9	220.314,0

Fonte: IGFSS

Como vector mais significativo, apesar de se constituir como um tema já amplamente referido em anteriores Pareceres¹, não deve deixar de se referir que o valor de 17,8 milhões de contos referente à Caixa de Previdência dos Telefones, que se mantém desde longa data nas CSS como valor de curto prazo **deveria ser considerado como de médio e longo prazos**, independentemente de se **manter a recomendação quanto à resolução do problema institucional subjacente, que afecta os sectores da Segurança Social e da Saúde**.

Considera-se que também deveria ser considerado no Balanço como valor de médio e longo prazos o saldo evidenciado na subrubrica “Encargos com beneficiários das ex-Colónias”.

No que se refere ao RMG verifica-se em 2000 a devolução ao sistema de segurança social do défice registado em 1999 e que tinha sido financiado transitivamente pelas receitas do regime geral.

Quanto à subrubrica “Ministério das Finanças – cessação de contratos de trabalho”, o respectivo saldo evidencia a contrapartida da despesa efectuada em 1999 para ressarcir os direitos conferidos aos trabalhadores do Hotel-Atlantis na Madeira, pelo facto de, no decorrer do exercício de 2000, ainda não ter sido transferido do OE (ver ponto 12.2.4).

12.10.2.– Prestações indevidas e notas de reposição

Este problema tem a sua tradução contabilística na conta “Devedores por prestações a repor ou a reembolsar”, a qual é movimentada a débito pelas dívidas de beneficiários indevidamente processadas e pagas, originando um processo administrativo, quando são detectadas pelo sistema, que implica a emissão das denominadas “notas de reposição” tendo como destinatários os beneficiários.

¹ Conforme Parecer sobre a CSS/99, “a subrubrica, ... diz respeito a despesas com acção médico-social, efectuadas pela Caixa de Previdência dos Telefones, ... valor significativo que se vem mantendo nas CSS, decorrente de longa pendência de decisão superior, constituindo uma questão institucional de quase 20 anos entre os sectores da Segurança Social e da Saúde, em relação à qual o TC tem de reiterar a recomendação para a sua resolução a curto prazo.”.

À medida que os beneficiários devolvem ao sistema, na totalidade ou em prestações, os valores indevidamente recebidos esta rubrica vai sendo creditada. Esta conta também pode ser creditada por contrapartida de prestações sociais a pagar.

Caso os beneficiários não concretizem a devolução dos valores em dívida pode haver lugar a cobrança coerciva por via de execução fiscal.

Tem-se verificado ao longo dos anos um crescimento continuado da rubrica em questão, que, de 1999 para 2000 até assumiu uma taxa relativamente elevada (33,4%), pois passou de 23,3 milhões de contos para 31,0 milhões de contos.

Para este crescimento podem contribuir dois factores:

- ◆ Por um lado, uma maior atenção e controlo das prestações indevidas;
- ◆ Por outro lado, as debilidades do controlo automático da informação e os atrasos no processamento dessa informação (que se tornaram evidentes por via desse controlo e/ou aumentaram no período em causa).

Este problema, que tem sido apontado em sucessivos Pareceres, com destaque para o Parecer sobre a CSS/98, decorre de **constrangimentos de natureza administrativa inerentes ao sistema**, que assentam essencialmente em **deficiências nos fluxos internos de informação entre os serviços processadores e os serviços financeiros**. Pode inferir-se dos valores apurados que a situação se agravou significativamente em 2000.

Como vem sendo habitual, questionou-se o ISSS sobre a evolução da situação no decurso do exercício ora em causa, desagregada pelos CDSSS do Continente e pelas principais prestações sociais que lhe dão origem, excluindo-se da análise as RA dos Açores e da Madeira, e o valor imputável ao CNP, que só por si atingia no final do exercício de 2000 o montante de 9,2 milhões de contos.

A informação recolhida tornou possível construir o quadro seguinte respeitante à emissão de notas de reposição em 2000, cujos dados, pese embora algumas imprecisões, permitem aprofundar o conhecimento sobre o problema em questão:



Tribunal de Contas

Quadro XII.94 – Prestações Indevidamente Processadas

(em contos; em euros)

CDSSS	Débito							
	Emissão de notas de reposição em 2000							
	Prestações Familiares	Subsídio de Doença	Subsídio de Desemprego	S. Social Desemprego	RMG	Outras Prestações	Total	
Norte	353.571	2.104.808	1.940.260	324.305	4.298.535	204.048	9.225.527	
Braga	69.254	520.775	273.020	227.524	168.059	2.582	1.261.214	
Bragança	40.623	133.924	71.379	0	182.912	5	428.843	
Porto	206.897	811.706	1.488.718	0	3.233.479	0	5.740.800	
V. Castelo ⁽³⁾	24.137	395.032	65.456	53.313	291.563	197.410	1.026.911	
Vila Real	12.660	243.371	41.687	43.468	422.522	4.051	767.759	
Centro	423.247	3.333.012	763.762	447.747	985.759	7.873	5.961.400	
Aveiro	42.058	1.819.186	298.823	261.839	373.069	0	2.794.975	
C. Branco	25.358	133.596	57.301	0	25.519	208	241.982	
Coimbra	25.329	769.810	120.495	92.966	287.579	0	1.296.179	
Guarda ⁽¹⁾⁽²⁾	277.462		73.647		100.707	0	451.816	
Leiria	22.643	170.940	134.485	92.942	180.921	5.009	606.940	
Viseu ⁽²⁾	30.397	439.480	79.011		17.964	2.656	569.508	
L.V Tejo	1.188.573	1.621.403	2.186.638	930.726	655.151	9.987	6.592.478	
Lisboa	4.910	218.417	1.173.977	597.711	69.345	9.728	2.074.088	
Santarém	70.416	120.155	339.326	0	340.985	29	870.911	
Setúbal	1.113.247	1.282.831	673.335	333.015	244.821	230	3.647.479	
Alentejo	32.807	180.132	108.436	195.879	264.116	680	782.050	
Beja	13.288	22.581	30.478	72.259	19.538	0	158.144	
Évora	10.643	41.377	41.842	71.511	105.991	0	271.364	
Portalegre	8.876	116.174	36.116	52.109	138.587	680	352.542	
Algarve	31.766	56.688	201.411	543.994	27.822	0	861.681	
Faro	31.766	56.688	201.411	543.994	27.822	0	861.681	
Total	PTE	2.029.964	7.296.043	5.200.507	2.442.651	6.231.383	222.588	23.423.136
	€	10.125.417,7	36.392.509,1	25.940.019,6	12.183.891,8	31.082.007,4	1.110.264,3	116.834.109,8

⁽¹⁾ Nas notas de reposição das prestações familiares estão incluídas as notas de reposição do Subsídio de doença.

⁽²⁾ Nas notas de reposição das prestações com subsídio de desemprego estão incluídas as notas de reposição das prestações com subsídio social de desemprego.

⁽³⁾ Inclui 174.741 contos relativos a notas de débito do RMG, relativas ao período de Março de 1998 a Dezembro de 99.

Fonte: ISSS/CDSSS

A análise do quadro XII.94 permite referir o seguinte:

- ◆ O total das prestações indevidamente processadas atingiram cerca de 23,4 milhões de contos, quando o valor apurado no ano transacto tinha sido de 13,5 milhões de contos¹;
- ◆ Sob o ponto de vista das prestações envolvidas destaca-se o RMG (de 0,7 milhões de contos para 6,3 milhões de contos), enquanto sob o ângulo regional se evidencia a região Norte (de 3,3 milhões de contos para 9,2 milhões de contos). Este facto pode, em parte, ser explicado pela subavaliação em 1999, referenciada no Parecer antecedente, que conduziu à introdução posterior no sistema, com reflexo em 2000;
- ◆ Na região Norte o maior peso está no CDSSS do Porto (5,7 milhões de contos), com grande destaque precisamente para o RMG (3,2 milhões de contos), em relação ao qual o distrito tem a primazia, representando mais de 50% do total do Continente, e Subsídios de desemprego, só suplantado por Lisboa (vide ponto 12.7.1 com referência especial a auditoria específica sobre este tema);
- ◆ Como elemento fora do comum destaca-se a situação de Setúbal (1,1 milhões de contos), que apresenta mais de 50% do total do Continente quanto às prestações familiares (2,0 milhões de contos) e o segundo lugar no que se refere aos subsídios de doença (1,3 milhões de contos), onde Aveiro tem a hegemonia (1,8 milhões de contos), no total para o Continente de 7,3 milhões de contos;
- ◆ Como apreciação genérica das situações apontadas deve referir-se que o problema de fundo não apresenta sintomas de resolução e saiu fora do âmbito das prestações tradicionais, como sejam os subsídios de doença e desemprego, para abranger o RMG, facto que se explica pela circunstância de que, apesar de se estar em presença de uma nova prestação a sua vertente administrativa ser assegurada pelo aparelho já existente.

Tomando por base o valor das prestações processadas em 2000 que contribuíram em maior escala para o fenómeno das prestações indevidas conforme decorre do quadro anterior, calculou-se a proporção, em cada uma das prestações, de ocorrência destas últimas, conforme quadro seguinte:

(milhares de contos)

		Prestações Familiares	Subsídio Doença	Subsídio Desemprego	Sub. Social Desemp.	RMG
(1)	Prestações indevidamente processadas	2.030,0	7.296,0	5.200,5	5.442,7	6.231,4
(2)	Total das prestações processadas	97.511,2	89.684,7	116.433,5	43.128,7	55.488,1
	(3)=(1)/(2)*100	2,1	8,1	4,5	12,6	11,2

Verificou-se em 2000 que o subsídio social de desemprego e o RMG foram as prestações sociais que apresentaram a maior taxa de prestações indevidas, com respectivamente 12,6% e 11,6%.

Em complemento dos dados anteriores, o quadro XII.95 ainda numa óptica regional, mas também prestacional, efectua a ligação entre os saldos de 1999, a emissão de notas de reposição e a efectiva devolução ao sistema por parte dos beneficiários dos valores envolvidos.

¹ Parecer sobre a CSS/99.



Tribunal de Contas

Quadro XII.95 – Distribuição Regional da Emissão de Notas de Reposição e Recuperação de Valores em 2000

(em milhares de contos)

	CDSSS					
	Norte	Centro	L. V. Tejo	Alentejo	Algarve	Totais
(1) Saldos em 31/12/99	4.455.664	1.815.324	7.149.201	639.646	1.014.648	15.074.483
(2) Emissão de notas de reposição em 2000	9.225.527	5.961.400	6.592.478	782.050	861.681	23.423.136
Prestações familiares e Subsídio de doença	2.458.379	3.756.259	2.809.976	212.939	88.454	9.326.007
Subsídio de desempreg. e Sub. Social de desemp.	2.264.565	1.211.509	3.117.364	304.315	745.405	7.643.158
Rend. Mínimo Garantido	4.298.535	985.759	655.151	264.116	27.822	6.231.383
Outras prestações	204.048	7.873	9.987	680	0	222.588
(3) = (1)+(2) Somas	13.681.191	7.776.724	13.741.679	1.421.696	1.876.329	38.497.619
(4) Reposições	5.463.857	5.208.145	5.525.900	590.346	686.982	17.475.230
Prestações familiares e Subsídio de doença		3.822.507	2.780.807	220.539	78.992	6.902.845
Subsídio de desempreg. e Sub. Social de desemp.	5.463.857	1.059.398	2.335.757	258.796	606.774	4.260.725
Rend. Mínimo Garantido		305.619	404.038	110.667	1.216	821.540
Outras prestações		20.621	5.298	344	0	26.263
(5) = (4)/(2)*100 Taxa de reposição	60,0%	87,4%	84,0%	75,5%	80,0%	75,0%
(6) = (3)-(4) Saldo em 31/12/2000						21.022.389
(7) Taxa de crescimento da rubrica						39%

Fonte: ISSS/CDSSS

Pode comentar-se o seguinte:

- ◆ O ritmo a que se concretizaram as reposições foi insuficiente para evitar o crescimento do saldo da conta em questão, constatando-se que o valor apurado para os CDSSS (21.022,4 milhares de contos) deveria ser coincidente com o valor relevado no Balanço agregado (20.992,6 milhares de contos); regista-se uma diferença que, apesar de pequena, denota alguma inexactidão nos elementos fornecidos ao Tribunal;
- ◆ Os números apurados revelam que a maior parte das reposições se concentraram no Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo, com valores entre os 5,2 e os 5,5 milhões de contos;
- ◆ Verifica-se que as reposições se concentraram nas prestações tradicionais não sendo as relativas ao RMG ainda proporcionais ao considerável volume de notas de reposição emitidas;
- ◆ No que se refere ao Norte não foi possível obter, no que respeita às reposições, a desagregação por prestações dado que o respectivo sistema contabilístico não permite obtê-la.

Este último aspecto, não é exclusivo do caso apontado, pois os dados obtidos não permitem desagregar da mesma forma a emissão das notas de reposição e a efectiva devolução dos montantes envolvidos ao sistema, nomeadamente no que se refere a esta última operação. É exemplo desta realidade a não separação entre as prestações familiares e o subsídio de doença e os subsídios de desemprego e social de desemprego.

Estas últimas observações estão associadas à recomendação expressa no Parecer sobre a CSS/99, no sentido de que “*Seja adoptada uma normalização dos processos de inscrição contabilística de forma a permitir análises comparativas mais detalhadas relativamente às prestações envolvidas*”.

Obviamente esta recomendação mantém-se e tem subjacente a inadequação dos sistemas informáticos de suporte, bem como das rotinas administrativas que lhes estão associadas, factores que influenciam igualmente de forma decisiva o estrangulamento que se observa nos fluxos internos de informação.

12.11 – Outros Devedores e Credores

Esta conta, com expressão tanto do lado do Activo como do Passivo, tem sido objecto de análise nos Pareceres antecedentes, nos quais foram sendo apontadas diversas situações concretas que se têm prolongado no tempo, dependendo a sua resolução principalmente de decisões político-institucionais.

À semelhança do que foi dito nas rubricas precedentes, está-se, em parte, em presença de débitos e créditos que deveriam ser relevados no Balanço como de médio e longo prazos.

Assim, de acordo com as reiteradas recomendações do TC, estes casos devem continuar a merecer por parte das Instituições detentoras, no que estiver ao seu alcance, do reforço e da agilização dos meios necessários, de forma a conduzir ao seu saneamento.

Acresce o facto desta rubrica se constituir como uma conta residual, onde são registadas uma multiplicidade de situações que não se enquadram noutras contas.

12.11.1 – Outros Devedores

A desagregação por instituições e respectiva evolução no período de 1996 a 2000, dos montantes desta conta evidenciam-se no quadro e gráfico que seguem:

Quadro XII.96 – Evolução da Rubrica “Outros Devedores” - 1996/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Instituições		1996 ⁽¹⁾	1997 ⁽²⁾	1998 ⁽²⁾	1999 ⁽²⁾	2000 ⁽²⁾	? (%)			
							96/97	97/98	98/99	99/00
IGFSS		6.003,8	4.355,4	4.762,1	3.676,0	21.755,9	(27,5)	9,3	(22,8)	491,8
CRSS		2.106,0	2.140,8	2.489,5	2.622,2	2.768,3	1,7	16,3	5,3	5,6
Caixas		1.024,5	920,5	189,6	188,1	1.893,5	(10,2)	(79,4)	(0,8)	906,6
R. Autónomas		147,0	152,8	118,3	73,3	55,1	3,9	(22,6)	(38,0)	(24,8)
IIES		0,0	0,0	0,0	0,2	2,7	0,0	0,0	100,0	1250,0
Total	PTE	9.281,3	7.569,5	7.559,5	6.559,8	26.475,5	(18,4)	(0,1)	(13,2)	303,6
	€	46.294,9	37.756,5	37.706,6	32.720,1	132.059,2				

(1) Incluindo caixas não articuladas

(2) Excluindo caixas não articuladas

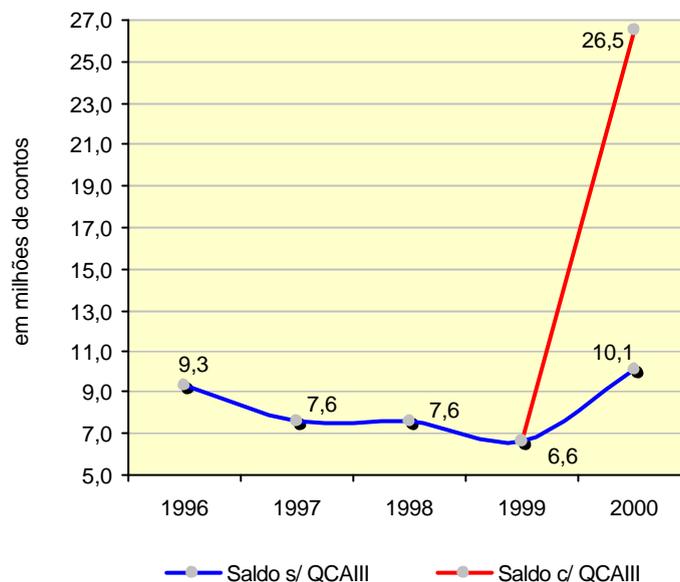
Fonte: IGFSS



Tribunal de Contas

De acordo com o quadro XII.96,a expressão gráfica do mesmo no período em questão é a seguinte:

Gráfico XII.26 – Outros Devedores – Evolução da Rubrica no Período 1996/00



Através da observação do quadro e gráfico anteriores é possível retirar as seguintes ilações:

- ◆ De 1996 a 1999 denota-se tendência para o decréscimo desta rubrica, desmentida de 1997 para 1998, onde o saldo se mantém praticamente estacionário, mas sendo especialmente acentuado nos períodos de 96/97, (-) 18,4% e 98/99 (-) 13,2%;
- ◆ Em 2000 esta tendência inverteu-se, observando-se um significativo crescimento da conta em questão, principalmente imputável aos adiantamentos por conta de valores a receber do FSE relativos a acções de formação profissional no âmbito do QCA III (16.405,1 milhares de contos), ou seja, um aumento dos financiamentos ao emprego com verbas da Segurança Social, com as implicações já comentadas no ponto 12.7.3.2;
- ◆ Expurgando do saldo o reflexo da situação anterior, este atinge 10.070,4 milhares de contos, implicando mesmo assim, um acréscimo de 53,5% em relação a 1999, que ultrapassa mesmo o valor registado em 1996, ou seja, o mais elevado da séria em presença;
- ◆ Em 2000 foi igualmente reforçada a concentração dos saldos em questão no IGFSS, representando 82,2% do total, tendo passado de 3.676,0 milhares de contos para 21.755,9 milhares de contos, circunstância que, tendo em conta os valores apontados, não se explica exclusivamente pelo QCA III, seguindo-se os ex-CRSS (10,5%), e as Caixas de Previdência que consolidam (7,2%).

Em 2000, apuraram-se as seguintes situações, com valores acima de 50.000 contos:

(milhares de contos)

Designação	Montante
IGFSS:	
Juros devedores a regularizar	1.338,2
Subsídio complementar de desemprego-Portaria n.º 324/93	484,2
Adiantamento à Casa da Imprensa	200,0
Ações de formação – FSE – Programa Integrar	136,0
Valores a regularizar	64,3
CDSSS	
Estágios profissionais	61,1
Lar Residencial	51,5
Caixas	
Prestações financiadas	1.592,1
Valores a regularizar	80,1

Fonte: IGFSS

Tendo sido o IGFSS questionado sobre as situações supracitadas, foi obtida a seguinte informação:

- ◆ Juros devedores a regularizar – O primeiro esclarecimento referia que “Trata-se de juros que a banca debita e que posteriormente são anulados. Resultam de situações em que os créditos não foram efectuados nas nossas contas na data prevista”. Não sendo esta resposta satisfatória, foi o IGFSS de novo questionado tendo respondido que “... importa reter que o valor de 1.338,2 milhares de contos diz respeito a juros corridos e não a juros devedores a regularizar. Por se tratarem de aplicações financeiras constituídas em Obrigações do Tesouro e como o momento da compra pelo Instituto não coincide com o início da emissão dos respectivos cupões torna-se necessário reflectir em termos contabilísticos o que é capital e o que corresponde já aos juros.”;
- ◆ Subsídio complementar de desemprego – Portaria n.º 324/93 – Os subsídios complementares de desemprego pagos pelos CRSS são comunicados ao IGFSS que solicita o seu reembolso ao IEFP. O saldo da conta representa portanto os valores a receber do IEFP;
- ◆ Adiantamentos à Casa da Imprensa – Estes adiantamentos tem como suporte a autorização conferida ao IGFSS pelo Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais, com data de 30/08/99, como compensação pela extinção (Decreto-Lei n.º 135/98, de 15 de Maio), do adicional de 1% sobre toda a publicidade paga nos jornais diários, criado pelo Decreto-Lei n.º 32.633, de 20 de Janeiro de 1943, com a regulamentação que lhe foi conferida pela Portaria n.º 506/92, de 19 de Junho. A base legal do Despacho acima referido suscita dúvidas pelo que o Tribunal irá desencadear um melhor esclarecimento da matéria, de que dará conta, se for caso disso, no próximo Parecer;
- ◆ Ações de formação – FSE – Programa Integrar – Esta conta releva a débito as transferências e os financiamentos obtidos para fazer face às despesas relacionadas com o POI (FSE) e a crédito as transferências do DAFSE;
- ◆ Valores a regularizar – Valor em dívida por parte do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Hoteleira – Restaurantes e Similares do Sul, relativo à venda de um imóvel;



Tribunal de Contas

- ◆ Estágios profissionais – Este saldo distribui-se por vários CDSSS, e decorre dos recebimentos do IEFP relativamente a estágios profissionais, balanceado pelos pagamentos efectuados aos estagiários em questão, espelhando assim, uma dívida por parte do IEFP;
- ◆ Lar residencial – Valor relevado contabilisticamente no CDSSS de Faro que diz respeito a participações indevidas ao abrigo de um acordo de cooperação, que foi regularizado no decurso de 2001;
- ◆ Prestações financiadas – Este montante está inscrito nas contas do CNPRP e refere à despesa do FGAP, transferida para o Fundo de Acidentes de Trabalho, o qual, conforme Portaria n.º 291/00, de 25 de Maio, deverá ser reembolsado ao sistema, anualmente, em três parcelas de idêntico valor, a partir de 2001;
- ◆ Valores a regularizar – Trata-se do saldo devedor da rubrica “23.15.1 – Pensões reembolsáveis c/c” constante das contas do CNPRP e segundo sua informação, diz respeito a diversas pensões pagas através de decisão do Tribunal, cuja responsabilidade ainda não está atribuída, bem como alguns valores pagos indevidamente que aguardam o reembolso.

Na sequência do Parecer sobre a CSS/99, no qual se tinham seleccionado os principais devedores, de acordo com a antiguidade e valor acima de 80.000 contos, segue-se a respectiva actualização:

Quadro XII.97 – Principais Devedores Segundo Critérios de Antiguidade e Valor

(em contos)

Designação	Instituição titular	Valor em 1999	Valor em 2000	Observações
Empréstimos à CPP dos Caminhos de Ferro de Benguela	IGFSS	1.145.742	1.145.742	Sem alteração desde há vários anos.
SCM de Lisboa – Encargos com pensionistas	IGFSS	784.071	842.020	Tem vindo a aumentar todos os anos.
Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais	Diversos CRSS	370.877	1.027.517	Valor em crescendo desde há vários anos, com redução em 1999, aumentou de novo em 2000.
Direcção Regional de Segurança Social dos Açores	IGFSS	365.885	365.885	Sem alteração desde há vários anos.
Administração Regional de Saúde	SSR Viseu	329.855	334.289	Mantém-se desde há vários anos com ligeiros acréscimos anuais.
Subvenções DN n.º35/84, de 19/1	SSR Bragança	289.701	289.701	Sem alteração desde há vários anos
Valores a regularizar – CGTP/INTER	IGFSS	242.640	209.103	Alienação de imóvel à CGTP/IN, que tem vindo a ser regularmente amortizado.
Instituto da Juventude/Ação Social	IGFSS	178.058	178.058	Sem alteração desde há vários anos
Sociedade Mecânica Setubalense	SSR Setúbal	118.360	146.137	Sem alteração desde 1996, aumentou em 2000.
Santa Casa de Misericórdia de Cascais	SSR Lisboa	100.000	100.000	Sem alteração desde há vários anos.
Indemnização do Estado às Misericórdias	IGFSS	81.413	81.413	Sem alteração desde há vários anos.
Fundação Abreu Callado ⁽¹⁾	IGFSS	80.000	80.000	Sem alteração desde há vários anos.
CTT – Leitura óptica	Caixas	51.660	164.122	Ultrapassou os 80.000 contos em 2000.
Total		4.138.262	4.963.987	

⁽¹⁾ Esta situação acumula com um saldo do mesmo valor relevado na rubrica "Créditos a médio e longo prazo", ao qual se devem acrescentar os juros processados que vão sendo inscritos na rubrica "Devedores por rendimentos e amortizações".

Fonte: IGFSS

O conjunto anterior passou de 4,1 milhões de contos para 5,0 milhões de contos, facto que se deve essencialmente ao aumento registado do saldo devedor atribuído à Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais (ou Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais, de acordo com a designação actual).

Este último saldo que se encontra disperso por diversos CDSSS diz respeito a contas correntes entre estes e o referido Centro relativamente a reembolsos de subsídios de doença imputáveis a este último. O acréscimo verificado em 2000, estando desenquadrado dos valores normais registados em anos anteriores, conduziu a que fossem questionados o CNPRP e o ISSS. As respostas obtidas não parecem indiciar que exista um problema institucional, mas residir essencialmente no facto, segundo o CNPRP, de *“os pagamentos efectuados aos ex-CRSS têm sido processados com bastante atraso, quer porque os ex-CRSS não nos enviam os documentos atempadamente, quer devido a problemas de conferência.”*. De qualquer modo trata-se de assunto a tratar em posteriores Pareceres.



Tribunal de Contas

Este agregado, que se pode caracterizar como créditos a longo prazo¹, representou em 2000 cerca de 49,3% do total do saldo da conta (com exclusão do montante relativo ao QCA III), sem abranger todas as situações semelhantes, em que o saldo seja inferior a 80.000 contos.

Como aspecto positivo deve notar-se a redução da subconta residual “Outros”, que passou de 274,2 milhares de contos, em 1999 para 87,8 milhares de contos em 2000.

12.11.2 – Outros Credores

No quadro XII.98 apresenta-se a evolução dos saldos desta conta e respectiva desagregação por instituições titulares, no período de 1996 a 2000:

Quadro XII.98 – Evolução da Rubrica “Outros Credores” - 1996/00

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Instituições	1996 ⁽¹⁾	1997 ⁽²⁾	1998 ⁽²⁾	1999 ⁽²⁾	2000 ⁽²⁾	? (%)				
						96/97	97/98	98/99	99/00	
IGFSS	1.481,4	1.395,7	2.166,4	2.644,4	2.345,7	(5,8)	55,2	22,1	(11,3)	
IGFSS – Linha de crédito	0,0	0,0	0,0	7.998,4	2.665,2	0,0	0,0	100,0	(66,7)	
CRSS	1.645,1	3.571,9	2.599,5	1.364,0	1.491,3	117,1	(27,2)	(47,5)	9,3	
Caixas	1.686,0	2.188,3	1.707,8	1.495,8	1.655,1	29,8	(22,0)	(12,4)	10,6	
R. Autónomas	1.124,1	25,2	27,8	21,6	30,6	(97,8)	10,3	(22,3)	4,2	
IIES	0,0	0,0	0,0	6,0	8,6	0,0	0,0	100,0	4,3	
Total	PTE	5.936,6	7.181,1	6.501,5	13.530,2	8.196,5	21,0	(9,5)	108,1	(39,4)
	€	29.611,6	35.819,2	32.429,3	67.488,3	40.883,9				

⁽¹⁾ Incluindo caixas não articuladas

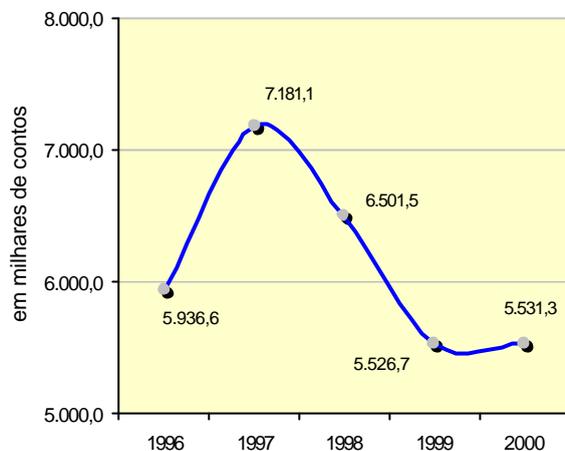
⁽²⁾ Excluindo caixas não articuladas

Fonte: IGFSS

Considerando que a inscrição nesta conta, tanto em 1999 como em 2000, do valor dos saldos em dívida relativos às linhas de crédito contraídas para fazer face a despesas com o Programa Integrar e para fins de formação profissional com o apoio do FSE, **que não deveria constar desta rubrica, mas em “Outros empréstimos obtidos”**, construiu-se a partir do quadro anterior a respectiva expressão gráfica, com exclusão do referido saldo, de modo a traduzir a evolução daquelas situações que se podem considerar como mais recorrentes no que se refere à conta ora em questão.

¹ Parcialmente no que respeita ao crédito sobre a CGTP-IN, pois as prestações a liquidar em 2001 eram de curto prazo.

Gráfico XII.27 – Outros Credores – Evolução da Rubrica no Período 1996/00



A apresentação anterior permite observar o seguinte:

- ◆ O saldo da conta evoluiu entre os 5.526,7 milhares de contos (1999) e os 7.181,1 milhares de contos (1997), assumindo em 2000 um valor muito próximo do referido mínimo;
- ◆ O IGFSS é o titular mais destacado destes saldos, com ligeira diminuição em 2000, enquanto as restantes instituições apresentam tendência, de 1999 para 2000, para um crescimento moderado;
- ◆ De certo modo tudo o que foi dito em “Outros devedores” se aplica, com as devidas adaptações, a este caso¹.

Seleccionaram-se as situações que apresentavam valores mais significativos nas contas do IGFSS, as quais representaram em 2000 90,8% do respectivo saldo. A respectiva expressão quantitativa, reportada desde 1998 era a seguinte:

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Subcontas		1998	1999	2000
DAFSE – valores afectos		1.318,4	1.318,4	1.318,4
Cedência de Créditos à DGT		192,1	447,2	589,8
Outros		0,0	14,8	220,7
Total	PTE	1.510,5	1.780,4	2.128,9
	€	7.534,3	8.880,6	10.618,9

Fonte: IGFSS

Questionado o IGFSS sobre as situações constantes do quadro anterior, estas sintetizam-se como segue:

¹ Para mais detalhe vejam-se os Pareceres sobre as CSS/95 a CSS/98.



- ◆ DAFSE – valores afectos – este saldo resulta de vários protocolos assinados entre o IGFSS e o ex-DAFSE, estando a sua regularização pendente de decisão superior. Este problema tem vindo a ser referenciado e tem como base o relacionamento financeiro entre os referidos organismos, no que respeita à gestão das verbas afectas a acções co-financiadas pelo FSE, no período decorrido entre 1988 e 1994, mantendo-se este saldo sem alteração desde 1996;
- ◆ Cedência de Créditos à DGT – O saldo desta subconta corresponde a valores pagos indevidamente à segurança social por contribuintes cuja a dívida foi transferida para a Direcção-Geral do Tesouro por via de uma operação de cedência de créditos, valores que são regularmente remetidos à referida Direcção-Geral;
- ◆ Outros – Tratam-se de diversas situações que foram regularizadas em 2001.

12.12 – Património financeiro e imobiliário da segurança social

12.12.1 – Património financeiro

À imagem do que se tem vindo a escrever nos últimos Pareceres sobre a CSS, considera-se que o valor dos investimentos financeiros detidos pelo sector da segurança social corresponde ao “Capital Próprio” do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS)¹, incluindo o FEFSS, apesar das respectivas contas não consolidarem com o sistema, aspecto que foi revisto em 2002², (ver ponto 12.1).

Assim, no final do ano de 2000, o referido valor atingiu 619,1³ milhões de contos, tendo registado a seguinte evolução no período 1996/00:

Quadro XII.99 – Evolução dos Capitais Próprios do FEFSS - 1996/00

(em milhões de contos; em milhões de euros)

Anos	Capital Próprio	? Anual	? %
1996	94,5	8,0	9,2
1997	207,4	112,9	119,5
1998	334,3	126,9	61,1
1999	465,6	131,3	39,2
1999 ⁽¹⁾	474,0	8,4	0,2
2000	619,1	145,1	30,6
2000	€ 3.088,1	€ 723,8	

⁽¹⁾ Contas Pró-forma - A diferença deriva da aplicação de um conjunto de regras gerais de valorimetria aos activos do FEFSS, com particular relevo para a valorização *mark to market*.

Fonte: Relatórios de Actividade do FEFSS

¹ Criado com a publicação do Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro.

² De acordo com o Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, onde se incluem as normas indispensáveis à execução do OE para 2002, bem como do OSS/02.

³ Considerando o valor expresso na rubrica “Imobilizações financeiras”, conforme balanços das CSS, teria ainda de acrescentar-se um valor da ordem dos 5,2 milhões de contos (líquido de provisões).

Verificando-se as contas globais do IGFCSS (contendo o FEFSS), observa-se a existência de um capital próprio total de 619,1 milhões de contos, correspondendo a um aumento de 153,5 milhões de contos face às contas de 1999 e de 145,1 milhões de contos em relação às contas “pró-forma”¹.

Este aumento é explicado em parte por transferências recebidas em 2000 num total de 134,9² milhões de contos, sendo cerca de 133 milhões de contos por conta dos saldos de execução orçamental da segurança social, e cerca de 1,9 milhões de contos fruto da alienação de imóveis da segurança social, em consonância com a política seguida de reforço da capitalização pública do sistema de Segurança Social.

No âmbito do princípio do contraditório o IGFCSS através do ofício n.º 757, de 28 de Maio de 2002, refere:

“3. Relativamente ao total de 134,9 milhões de contos de transferências recebidas em 2000 e ao critério de especialização de exercícios seguido pelo IGFCSS, ..., sublinha-se que o IGFCSS utiliza o critério de contabilização de acordo com a data-valor de lançamento dos fundos nas contas do IGFCSS/FEFSS, momento a partir do qual os mesmos estão disponíveis para investimento. Esta opção, no que se refere ao ano 2000, pode interferir na conciliação de verbas transferidas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) designadamente em 31.12.1999 (1 milhão de contos) creditadas com data-valor de 03.01.2000 e em 31.12.2000 (2,7 milhões de contos) creditadas com data-valor de 02.01.2001.”

Note-se que as transferências em questão, encaradas na perspectiva dos registos contabilísticos do IGFCSS, não são coincidentes com as CSS e subjacentemente com as contas do próprio IGFSS, pois têm por base diferentes critérios de especialização dos exercícios no que se refere ao registo contabilístico das mesmas transferências.

Os capitais próprios reflectem, ainda, a actividade do próprio fundo através dos respectivos resultados líquidos após imposto de rendimento (IRC) que, em 1997, 1998, 1999 e 2000 foram, respectivamente, de 8,8 milhões de contos, 11,3 milhões de contos, 16,3 milhões de contos e 23,7 milhões de contos, de acordo com as demonstrações financeiras apresentadas pelo Instituto em questão, como elemento instrumental necessário a esta análise, mas que não foram auditados pelo TC.

Sob o ponto de vista da tributação de rendimentos, deve realçar-se que em 2000 foi alterado o estatuto fiscal do FEFSS, (alínea d) do n.º 1 do art.º 8º da Lei n.º 30-G/2000, de 29 de Dezembro)³, no sentido da isenção total de tributação em sede de IRC, mas com efeitos apenas a partir de 01/01/2001.

Este problema não é recente, pois, a isenção em questão, tem vindo a ser persistentemente reivindicada pelos gestores do FEFSS, bem como amplamente debatida a diversos níveis. Deve recordar-se que a LOE/97 previa uma autorização legislativa dada ao Governo no sentido de conferir esta isenção, possibilidade que não foi concretizada por este. Note-se que a posição expressa em anteriores Pareceres pelo Tribunal orientava-se no mesmo sentido, ao apoiar a tese de que o FEFSS deveria ter o mesmo tratamento fiscal que os fundos privados de pensões.

Para uma melhor visualização da exposição anterior construiu-se o gráfico seguinte, onde se considerou a evolução do capital próprio desde a fundação do FEFSS (1989), como segue:

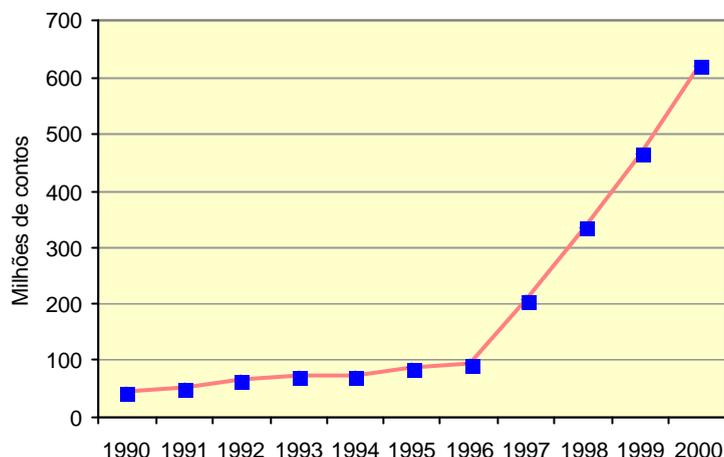
¹ Trata-se de contas elaboradas com referência ao período de 9/11/99 a 31/12/99 apenas para efeitos comparativos, as quais tiveram por base os novos critérios valorimétricos estabelecidos em regulamento aprovado em 2000.

² Cerca de 2,7 milhões de contos só foram creditados nas contas do FEFSS em 02.01.2001.

³ Aplicável a todos os fundos de capitalização administrados pelas instituições da segurança social.



Gráfico XII.28 – FEFSS – Capital Próprio



Assim, de 1989 a 1996, verificou-se uma evolução moderada no capital próprio da instituição, que não ultrapassou, até então, os 100 milhões de contos, mas a partir de 1997 houve uma alteração de política neste domínio, a qual se concretizou em significativas transferências anuais de fundos por parte do sistema de segurança social.

Assim, quanto a 2000, o capital próprio da instituição (619,1 milhões de contos), em cotejo com o valor anual das pensões do regime geral (1.109,6 milhões de contos), seria suficiente para cobrir cerca de 55,8%, ou seja, apenas pouco mais de seis meses. Comparando com o valor global das pensões (1.405,1 milhões de contos), essa proporção reduzir-se-ia a 44,1%, ou seja, entre cinco a seis meses de cobertura.

A entrada em vigor do regulamento de gestão do FEFSS (Portaria n.º 375/2000, de 26 de Junho) que contém limites para a respectiva composição (revogando a Portaria n.º 362/99, de 19 de Maio) bem como outros aspectos associados à gestão da carteira dos activos, repercutiu-se na política de **aplicação de fundos**, no que respeita aos *valores mobiliários*, líquidos de provisões (com exclusão dos custos de estrutura, disponibilidades, aplicações de curto prazo e juros a receber) a qual registou a seguinte evolução no período 1998/00:

Quadro XII.100 – FEFSS - Aplicação de Fundos

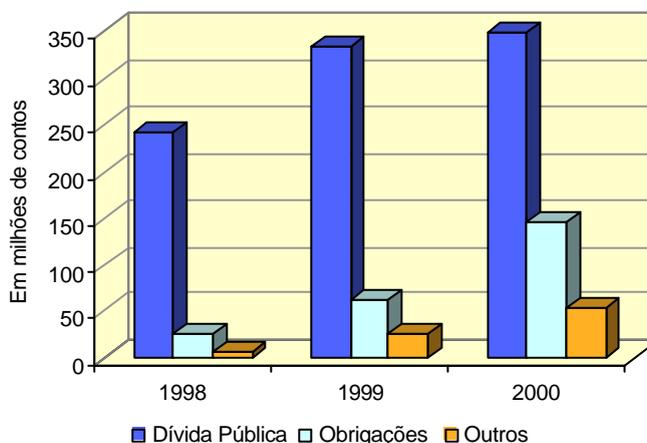
(em milhares de contos; em milhares de euros)

Títulos	1998	%	1999	%	2000	%	1999/00		
							? Absoluta	%	
Dívida Pública	241.632,9	88,8	334.133,7	79,6	348.296,1	63,6	14.162,4	4,2	
Obrigações	25.409,6	9,3	61.226,2	14,6	145.959,6	26,7	84.733,4	138,4	
Fundos de investimento	4.560,3	1,7	17.498,4	4,2	24.381,0	4,4	6.882,6	39,3	
Acções	528,4	0,2	5.977,7	1,4	28.917,7	5,3	22.940,0	383,8	
Títulos de participação	93,0	0,0	93,0	0,0	0,0	0,0	(93,0)	(100,0)	
Outros títulos	0,0	0,0	700,6	0,2	0,0	0,0	(700,6)	(100,0)	
Totais	PTE	272.224,2	100,0	419.629,6	100,0	547.554,4	100,0	127.924,8	30,5
	€	1.357.848,6		2.903.103,6		2.731.189,8		638.086,2	

Fonte: Relatório e Contas do FEFSS/IGFCSS

Apresenta-se em seguida a tradução gráfica da evolução das principais aplicações de fundos, no que respeita ao período em questão:

Gráfico XII.29 – FEFSS - Aplicação de Fundos no Período de 1998/00



Do quadro e gráfico anteriores pode inferir-se o seguinte:

- ◆ O total da aplicação de fundos em 2000, tendo em atenção as excepções acima referidas, totalizou 547,6 milhões de contos, verificando-se um aumento de cerca de 128 milhões de contos em relação ao ano anterior, isto é, mais 30,5% em termos relativos. Espelham igualmente os acréscimos verificados em anos anteriores no que respeita ao capital próprio;
- ◆ Independentemente da fluidez de crescimento que se tem verificado, há ainda a observar, no que se refere à estrutura da carteira de aplicações, uma maior diversidade das aplicações, sempre no respeito dos limites impostos pela Portaria que regula a gestão do FEFSS:



Tribunal de Contas

- ◇ Assim, em 1999, a carteira era predominantemente constituída por *títulos da dívida pública* garantidos pelos Estado Português, ou seja 79,6%, enquanto em 2000, apesar de se manter esta hegemonia, verificou-se uma redução do seu peso (63,6%), embora ainda ultrapassando os níveis mínimos exigidos (50%);
- ◇ Em contraste, as *obrigações*, com 14,6% do total em 1999, passaram em 2000 para 26,7%, em parte como reflexo das possibilidades abertas pelo novo regulamento do Fundo em termos de diversificação do investimento em outras obrigações, como seja dívida pública de países da zona Euro, nomeadamente obrigações originárias do mercado hipotecário alemão, tendo como característica o elevado *rating* dos respectivos emitentes;
- ◇ Por outro lado, no período em análise verificou-se um aumento gradual da componente *accionista*, sendo de salientar que este crescimento foi, em grande parte, potenciado pela valorização, ocorrida em 1999, do PSI20 (medida do mercado bolsista português) em cerca de 20%, que se repercutiu, não só na correlativa valorização da carteira de *acções* (exclusivamente do mercado nacional), como dos próprios *fundos de investimento*. Em relação a 2000 a componente accionista é essencialmente composta por títulos de grandes empresas sediadas em países da zona Euro.

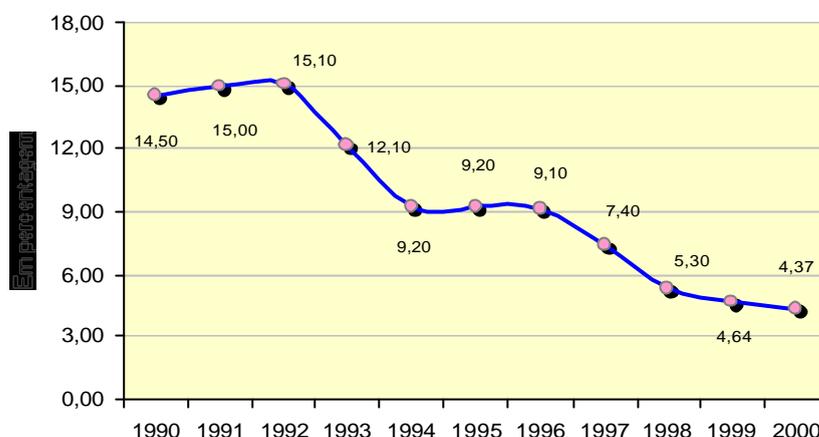
No domínio dos *investimentos financeiros em imóveis* o património detido pelo IGFCSS (incluindo o FEFSS), foi incrementado em 2000 por via da aquisição do edifício “Ciência I” no Taguspark, em Oeiras, no valor de 2.975,1 milhares de contos, que se veio adicionar a uma fracção de um terço do Hospital de Cascais, bem como a um imóvel denominado “Edifício Castilho”, relevados no Balanço em 1999 pelo valor de cerca de 2.375,3 milhares de contos (valor bruto). Ainda em 2000, com a aplicação da norma regulamentar¹ sobre os registos contabilísticos do IGFCSS e dos fundos sob a sua gestão (neste caso o FEFSS), os valores imputados ao “Edifício Castilho” e ao investimento no Taguspark foram reavaliados respectivamente em 70 milhares contos e 53,1 milhares de contos, pelo que os activos em questão aparecem relevados no Balanço por 5.473,5 milhares de contos.

À semelhança do Parecer anterior, apresenta-se no gráfico que segue, de acordo com os elementos fornecidos pelo IGFCSS a evolução de rendibilidade ao longo de vários exercícios dos *activos financeiros* detidos pela instituição em termos de taxa de rendibilidade anualizada com referência ao mesmo período²:

¹ Como reserva inserida na Certificação Legal de Contas do Instituto relativamente ao exercício de 2000, transcreve-se “Conforme política contabilística descrita na nota 5.3 da Norma Regulamentar sobre os registos contabilísticos do Instituto, os terrenos e edifícios são valorizados ao preço de mercado, devendo este valor resultar de avaliação efectuada por perito independente. Para além de não serem efectuados quaisquer pagamentos de rendas, segundo fomos informados o Conselho Directivo do Instituto não conseguiu obter autorização por parte da Administração de Hospital de Cascais por forma a que o edifício fosse objecto de uma avaliação por um perito independente. Consequentemente não foi possível ao Conselho Directivo aplicar a referida política contabilística, ficando o investimento financeiro valorizado ao custo de aquisição, o qual ascende a 450.333 contos. Desta forma não nos é possível concluir sobre a razoabilidade do valor pelo qual o investimento no Hospital de Cascais se encontra registado nas demonstrações financeiras do Instituto.”

² O Tribunal irá realizar durante o ano de 2002 uma auditoria de gestão ao IGFCSS/FEFSS cujo objectivo principal é constituído por uma avaliação das aplicações realizadas pelo FEFSS.

Gráfico XII.30 – FEFSS - Evolução da Taxa de Rendibilidade dos Activos Financeiros - 1990/00



Em complemento do exposto neste ponto e no que concerne a alguns aspectos do ponto seguinte deve realçar-se os comentários do IGFCSS em matéria de contraditório, conforme ofício n.º 757, de 28 de Maio de 2002, constante do Volume III – Anexos.

12.12.2 – Património imobiliário

Como tem vindo a ser posto em evidência nos Pareceres antecedentes, em sede de PCISS (como aliás acontecia em anterior versão do POC) a conta “Imobilizações corpóreas” relevava a totalidade dos bens imóveis, independentemente de terem utilização directa pelo sistema ou se constituírem como bens de investimento. Os princípios contabilísticos inerentes ao actual POC, ao POCP e ao POCISSSS adoptam um entendimento diverso, pois integram os elementos do património imobiliário que constituem bens de investimento na rubrica “Investimentos financeiros”, incluindo no imobilizado corpóreo apenas os imóveis de utilização própria.

Dado o interesse que a matéria se reveste o TC levou a cabo uma auditoria centralizada no património imobiliário do IGFSS, cujos aspectos mais significativos merecem destaque, embora em síntese, no desenvolvimento deste tema nos pontos seguintes.

12.12.2.1 – Os bens imóveis no sistema

Nos anteriores Pareceres tem-se vindo a considerar como hipótese simplificadora que o património imobiliário do sistema corresponde ao conjunto dos saldos das rubricas “Terrenos e recursos naturais” e “Edifícios e outras construções”, que no Balanço consolidado de 2000, representava em termos de valor (líquido de amortizações) cerca de 29,9 milhões de contos¹, com as seguintes movimentações contabilísticas (sem amortizações), ao longo do triénio 1998/00:

¹ O valor das amortizações acumuladas relativas a “Edifícios e outras construções” era de 2,8 milhões de contos.



Quadro XII.101 – Movimentações Contabilísticas no Património Imobiliário

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Movimentos	Anos		Variação 98/99	2000	Variação 99/00	
	1998	1999				
Saldos Iniciais	23.150,9	26.362,3	13,9%	29.133,7	10,5%	
Aquisições	2.041,3	860,5	(57,9%)	3.403,7	295,5%	
Alienações	(94,3)	(102,5)	(0,9%)	(100,2)	2,2%	
Abates	(12,3)	4,7	138,2	(458,7)	(9.859,6%)	
Outros movimentos	1.276,7	2.008,7	57,3	759,8	(62,2%)	
Saldos finais	PTE	26.362,3	29.133,7	10,5%	32.738,3	12,4%
	€	131.494,6	145.318,2		163.297,9	

Fonte: CSS de 1998 a 2000

O património em questão cresceu à taxa de 12,4%, em consequência do efeito positivo de aquisições (3,4 milhões de contos) e “Outros movimentos” (0,8 milhões de contos), contrabalançado pelas alienações e abates, movimentos que, em síntese, se explicam como segue:

- ◆ A maior parte das aquisições, ou seja, cerca de 89,2%, dizem respeito a bens aceites em dação em cumprimento para ressarcimentos de dívidas ao sistema, no valor total de 2.794,4 milhares de contos (vide ponto 12.9.8.2), excluindo do total das aquisições uma transferência resultante de reclassificação contabilística de “edifícios” para “terrenos”, no valor de 270,7 milhares de contos, igualmente incluída no valor dos “abates”;
- ◆ As alienações correspondem ao valor contabilístico dos bens envolvidos;
- ◆ No que se refere aos abates, para além da regularização contabilística acima referenciada, há a destacar o valor de 161,5 milhares de contos, relativo a um conjunto de fracções localizadas em Portimão¹, que por lapso não tinham sido consideradas na totalidade ao momento da venda;
- ◆ Quanto aos outros movimentos, tratam-se de acréscimos registados a débito por contrapartida “Imobilizações em curso”, distribuindo-se o respectivo valor pelos ex-CRSS e Região Autónoma dos Açores.

Quanto a alienações, dado o relacionamento do respectivo produto com as transferências a favor do IGFSS (FEFSS), apuraram-se, de acordo com o quadro anterior e a CEO 100,2 milhares de contos, correspondendo ao valor líquido do imobilizado alienado, mais ganhos de 710,2 milhares de contos, totalizando portanto, 810,4 milhares de contos, que corresponde ao valor inscrito como alienação de imóveis na CEO do IGFSS. Por sua vez as referidas mais valias apuradas estão inscritas na DRL do mesmo organismo, como “Resultados extraordinários do exercício – De imóveis”, pelo valor indicado.

¹ Correção do resultado das vendas dos apartamentos TARIK, situados na Praia da Rocha, pois em 1998 tinha sido integrada apenas a venda de uma unidade, quando afinal tinham sido alienados 39 apartamentos.

No entanto, a exemplo de anos anteriores, o montante anterior não correspondeu nem aos valores imputados, nem aos valores efectivamente transferidos para o IGFCSS (FEFSS) a coberto de operações imobiliárias.

Assim, **os montantes apurados de acordo com a CEO e contas do IGFSS foram inferiores aos valores imputados a favor do IGFCSS (FEFSS)**, que foram de 941,2 milhares de contos, conforme se evidencia no quadro seguinte:

(em escudos)

Descrição	Valores
(1) Execução orçamental de 2000	
Valor de balanço dos imóveis vendidos	100.204.895
Ganhos na venda de imóveis	710.206.706
(1) Sub-total	810.411.501
(2) Divergências em relação ao valor imputado	
Valor da dívida paga no ano pela CGTP-IN	33.536.900
Prestações pagas no ano pelo Sindicato de Hotelaria	1.807.000
Correcção do valor da venda de imóveis em 1998 ⁽¹⁾	161.515.293
Regularização relativa ao Sindicato de Hotelaria	(66.067.000)
(2) Sub-total	130.791.900
(3) = (1)+(2) Montante imputado ao IGFCSS/FEFSS	941.202.501

(1) ver comentários sobre "abates" no quadro anterior.

Fonte: Informação do IGFSS

Conjugando os valores do quadro anterior com alguns aspectos focados anteriormente, bem como em relação a alguns pontos constantes do relatório de auditoria do TC¹ atrás referido, pode observar-se o seguinte:

- ◆ No apuramento quanto à execução de 2000, estão incluídos montantes relativos a regularizações de contratos de promessa de compra e venda referentes a vendas efectuadas de 1996 a 1999, no total de 166.662 contos, que, incorrectamente, não foram inscritos nos respectivos exercícios:
- ◇ Este valor, além de ter sido apenas inscritos em 2000, foi-o na conta "8.02 - Alienação de immobilizações corpóreas" quando seria mais apropriada a sua relevação na conta "8.04 – Resultados de exercícios anteriores";

¹ Relativamente ao montante incluído no relatório (pág. 52), a diferença entre o valor expresso no Relatório da Divisão de Vendas do IGFSS, 805.265 milhares de contos, e valor constante da CEO, é conciliada da seguinte forma:

Execução orçamental de 2000	810.412
Correcção do valor da venda de imóveis em 1998	161.515
Regularizações de contratos de promessa (1996 a 1999)	(166.662)
Relatório da Divisão de Vendas do IGFSS	805.265



Tribunal de Contas

- ◇ Em consequência registou-se um atraso nas correspondentes transferências para o IGFCSS (FEFSS).
- ◆ Quanto ao valor respeitante à CGTP-IN a respectiva explicação já consta de Pareceres anteriores, dizendo respeito a prestações financeiras recebidas em 2000, relativamente a venda, parcialmente a crédito, anteriormente efectuada;
- ◆ No que respeita ao Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Hoteleira – Restaurantes e Similares do Sul¹, apresenta-se uma situação semelhante com referência ao valor das prestações recebidas no exercício, com a diferença de que foi em 2000 que foi regularizada a situação perante o IGFCSS (FEFSS), ao abater aos valores a transferir o valor total das prestações vincendas (66,1 milhares de contos).

Por sua vez, **as transferências em questão, encaradas na perspectiva da sua concreta efectivação** e em cotejo com os registos contabilísticos do IGFCSS, não são coincidentes com as CSS e subjacentemente com as contas do próprio IGFSS, mas justapõem-se entre si, demonstrando assim diferentes critérios de especialização dos exercícios no que se refere ao registo contabilístico das mesmas transferências.

Conforme referido em 12.12.1, o reforço de capital do IGFCSS/FEFSS em 2000, na componente “alienação de imóveis”, foi de 1,9 milhões de contos, que correspondem às transferências efectivas por parte do IGFSS no mesmo ano, as quais se discriminam como segue, de acordo com as contas deste Instituto e certidão emitida pelo IGFSS:

(em escudos)

Datas	Montantes
02/03/2000	1.774.000.000
11/04/2000	108.395.829
Total	1.882.395.829

Assim, pode inferir-se que se processaram atrasos quanto à efectiva execução orçamental de exercícios anteriores, não só em relação ao valor apurado em 1999, a favor do FEFSS, 1.775,4 milhares de contos, como em relação a outros anos, o que quer dizer que, nesta matéria, **as CEO não correspondem à realidade dos movimentos financeiros que lhes estão subjacentes.**

Face ao exposto infere-se que sobre a mesma realidade existe uma multiplicidade de valores que pretendem espelha-la mas que na verdade dificultam a sua compreensão, afectando por outro lado, a transparência que os diversos documentos em causa, com destaque para as demonstrações financeiras deveriam reflectir.

12.12.2.2 – Titularidade por regiões e instituições em 2000

Quanto ao valor bruto do imobilizado em questão, que em 2000, atingiu o montante de 32,7 milhões de contos, tem interesse desagrega-lo, no que respeita aos direitos de propriedade, pelos extintos CRSS, Regiões Autónomas, IGFSS e Caixas de Previdência:

¹ Propriedade designada por “fracções do Pátio do Salema”.

Quadro XII.102 – Titularidade dos Bens Imóveis Detidos pelo Sistema em 2000

(em contos)

Regiões/Instituições	Terrenos e recursos naturais		Edifícios e outras construções		Totais	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Norte	3.882,2	0,4	6.466.172,8	20,4	6.470.055,0	19,8
Centro	51.158,4	4,7	4.480.641,2	14,2	4.531.799,6	13,8
LVT	25.312,3	2,3	6.978.456,7	22,0	7.003.769,0	21,4
Alentejo	1.687,3	0,2	810.602,0	2,6	812.289,3	2,5
Algarve	16.982,6	1,6	464.423,1	1,5	481.405,7	1,5
Madeira	25.324,0	2,3	2.295.661,8	7,3	2.320.985,8	7,1
Açores	31.736,5	2,9	2.509.865,0	7,9	2.541.601,5	7,8
IGFSS	927.847,3	85,6	7.466.866,0	23,6	8.394.713,3	25,6
Outras instituições	0,0	0,0	181.706,9	0,6	181.706,9	0,6
Totais	1.083.930,6	100,0	31.654.395,5	100,0	32.738.326,1	100,0

Fonte: Contas por Instituição

Da observação do quadro XII.102 pode inferir-se o seguinte:

- ◆ O IGFSS detinha 25,6% do total dos imóveis do sistema, proporção que não se afasta muito com referência à rubrica “Edifícios e outras construções” (23,6%), mas que contrasta como peso da Instituição no que se refere à conta “Terrenos e recursos naturais” (85,6%);
- ◆ No que se refere a “Edifícios e outras construções” a posição do IGFSS, tendo em atenção a actual organização do sistema, é ultrapassada pelo ISSS, ao agregar os extintos CRSS, nomeadamente LVT (22,0%), Norte (20,4%) e Centro (14,2%).

Assim, só a caracterização dos imóveis em função da sua utilização, nomeadamente quanto às regiões onde os valores são mais significativos, pode definir com mais precisão a dimensão do património imobiliário do sistema como potencial apoio à vertente de capitalização do sector.

Independentemente deste aspecto e dado o interesse de que a matéria se reveste o TC levou a cabo uma auditoria centralizada no património imobiliário do IGFSS, cujos aspectos mais significativos são o objecto essencial, embora em síntese, do desenvolvimento deste tema nos pontos seguintes.

12.12.2.3 – Bens imóveis titulados pelo IGFSS

O património imobiliário titulado pelo IGFSS é constituído por terrenos, edifícios e outras construções, provenientes, fundamentalmente, do Centro Nacional de Pensões¹ e das dações em pagamento de dívidas à segurança social, cuja expressão quantitativa, em 31/12/00, era de cerca de 8.394,7 milhares de contos. Os edifícios e outras construções ascendiam a 7.466,9 milhares de contos e os terrenos a 927,8 mil contos.

¹ De acordo com o n.º 1 da Portaria n.º 649/81, de 29 Julho, foi transferido para o IGFSS, independentemente de quaisquer formalidades, o património imobiliário de que o Centro Nacional de Pensões era proprietário.



Tribunal de Contas

Acrescem as transferências de património dos extintos CRSS para o IGFSS em cumprimento do n.º 1 do art. 8º do Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho.

12.12.2.3.1 – Caracterização e evolução das existências no período 1998/00

No que respeita aos terrenos a evolução no triénio apresentou as seguintes causas:

(em contos)

	1998	1999	2000 ¹
Saldo inicial	700.684	700.684	706.306
Dação em pagamento	0	5.662	7.856
Correcções	0	0	270.686
Alienações	0	(40)	(57.001)
Saldo final	700.684	706.306	927.847

Fonte: IGFSS

As correcções evidenciadas em 2000, no valor de 270.686 contos, derivam de uma incorrecta classificação dos bens efectuada em 1999, com reclassificação de “Edifícios e outras construções” para “Terrenos e recursos naturais” (vide ponto 12.12.2.1), correspondendo a dações em pagamento.

Por sua vez, os bens inscritos em “Edifícios e outras construções” apresentam a seguinte evolução e movimentações:

(em contos)

	1998	1999	2000
Saldo inicial	3.326.332	4.887.570	5.159.476
Dação em pagamento	1.662.210	335.273	2.786.581
Obras PIDDAC na Sede	5.634	7.687	22.713
Imputação a imóveis alienados anteriormente	(94.291)	(68.177)	(43.203)
Cedência ao CRSS Madeira	0	(7.580)	0
Rectificações diversas	(12.315)	4.703	(458.701)
Saldo final	4.887.570	5.159.476	7.466.866

Fonte: IGFSS

Neste caso a base para as movimentações registadas dizem respeito principalmente à **aceitação de dações para pagamento de dívidas à Segurança Social**, cujos valores podem ser pouco consistentes, dado que avaliações e vendas de bens anteriormente adquiridos por esta via permitiram apurar valores, em regra, inferiores aos da dação, o que se traduz em perdas significativas para o sistema.

Considerando o conjunto de terrenos e edifícios, foram aceites dações, respectivamente em 1998, 1999 e 2000, nos montantes de 1.662 milhares de contos, 341 milhares de contos e 2.794 milhares de contos.

¹ Valores provisórios ao momento da Auditoria.

Deve referir-se que foi apurada a existências de bens recebidos em dação provenientes de diversas empresas, cuja relevação não tinha ainda sido concretizada.

Destaca-se ainda o montante considerado como “rectificações diversas”, que corresponde ao valor que na CSS/00, foi considerado como “abates” (vide ponto 12.2.2.1).

Os bens imóveis detidos pelo IGFSS distribuíam-se por fogos de habitação, armazéns, lojas, salas, arrecadações, garagens, *ateliers* e instalações industriais, podendo discriminar-se, em termos de valor e nos anos de 1998, 1999 e 2000, como segue:

Quadro XII.103 – Tipologia dos Fogos Detidos pelo IGFSS no Período 1998/00

(em contos)

Tipo de fogos	98/12/31	99/12/31	00/12/31
Renda livre	3.685.412	4.005.121	6.326.638
Renda limitada	23.999	23.999	23.999
Renda económica	936.616	884.761	854.275
Bairro de pescadores	125.708	122.079	115.725
Postos médicos	32.1990	32.199	32.199
Sede	83.630	91.317	114.030
Total	4.887.570	5.159.476	7.466.866

Fonte: IGFSS

Verificava-se uma tendência para a concentração do valor dos bens imóveis em fogos de renda livre com proporções de respectivamente 75%, 78% e 85% em 1998, 1999 e 2000.

Apurou-se ainda que, em 00/12/31, o IGFSS detinha 7.110 fracções de habitação social e de renda livre, distribuídas na proporção inversa do seu valor, conforme se evidencia no quadro seguinte:

(unidades)

	Sede	Del. Norte	Total
Habitação Social	4.300	1.777	6.077
Renda Livre	852	181	1.033
Total	5.152	1.958	7.110

Fonte: IGFSS

Essas fracções concentravam-se, fundamentalmente, em três distritos, Lisboa (48,4%), Setúbal (16,1%) e Porto (15%).



12.12.2.3.2 – Alienações

Na auditoria em questão foi ainda apurado que, em consequência directa da alteração da política de vendas dos imóveis adoptada pelo IGFSS¹, em termos globais² verificou-se uma diminuição do volume de vendas nos anos de 1998 a 2000, conforme se evidencia no quadro que segue:

Quadro XII.104 – Valores de Alienação de Imóveis do IGFSS

(em contos)

Designação	1998	1999	2000	Varição 1999/1998	Varição 2000/1999
Renda livre (a)	1.715.988	930.659	223.450	(785.329)	(724.569)
Renda económica (a)	752.725	778.642	581.815	25.917	(196.827)
Total	2.468.713	1.709.301	805.265	(759.412)	(921.396)

(a) - Inclui terrenos

Fonte: IGFSS

Esta diminuição, nos últimos anos, encontra expressão no seguinte:

- ◆ Dos imóveis de renda livre apenas foram vendidos os fogos relativos aos concursos de 1998 e de anos anteriores;
- ◆ Quanto aos de renda económica, foram os próprios inquilinos que solicitaram a compra das suas habitações.

Observou-se, por outro lado, que existe morosidade na venda dos imóveis de renda livre, devido, designadamente, à necessidade de realização de obras de carácter imperioso, desacordo entre as partes quanto aos montantes contratuais e falta de constituição de propriedade horizontal.

Acresce ainda, no que se refere à venda de fracções de renda económica decorrem, normalmente, alguns anos entre o primeiro contacto do IGFSS comunicando que a fracção se encontra à venda e a celebração da escritura, situação que resulta da falta de interesse por parte dos inquilinos em adquirir a sua habitação, motivada, em parte, pelo valor irrisório das rendas, pelo estado de degradação dos imóveis ou pela situação económica em que aqueles se encontram.

Constatou-se também que as fracções vagas de renda económica nunca foram colocadas à venda, apesar de, alegadamente não haver impossibilidade legal, mas sendo complicada a respectiva concretização, nomeadamente por razões que se prendem com o destino social desse património.

¹ O CD do IGFSS, tendo por objectivos impulsionar/retomar a política de alienação de fracções autónomas de renda livre e uniformizar os procedimentos, estabeleceu novas normas/critérios de venda, através da sua Deliberação n.º 28/2001, de 11 de Maio.

² A divergência de valor em 2000 relativamente à execução orçamental é efeito das regularizações operadas.

12.12.2.3.3 – Cedências e arrendamentos

Os bens imobiliários sob administração do IGFSS, estando maioritariamente arrendados, em parte **estavam a ser utilizados ou tinham sido cedidos a entidades públicas**, como sejam os ex-CRSS, Câmaras Municipais e Administrações Regionais de Saúde, para instalação dos respectivos serviços ou para outros fins.

Na auditoria em questão foi apurado que cerca de 175 fracções estavam nesta última situação, conforme se evidencia no quadro que segue:

Quadro XII.105 – Situação dos Imóveis Detidos pelo IGFSS em 2000

(unidades)

Distritos	CRSS	C. Munic.	ARS	Outras	Totais	%
Aveiro	1				1	0,6
Bragança				2	2	1,1
C. Branco		9			9	5,1
Coimbra			2	1	3	1,7
Évora		1			1	0,6
Guarda		3			3	1,7
Leiria	5				5	2,9
Lisboa	45	3	20	46	114	65,2
Porto	12		1	5	18	10,3
Setúbal	3	12		1	16	9,1
V. Real				3	3	1,7
Total	66	28	23	58	175	100,0
%	37,7	16,0	13,1	33,1	100,0	

Fonte: IGFSS

Foi ainda apurado que das 175 fracções cedidas pelo IGFSS, 90 estavam em regime de renda livre, isto é 51,4%, e as restantes 85 em regime de renda social 48,6%, das quais, em relação a 44 (52%) não foram processadas rendas, como segue:

Entidades	N.º
Centro Reg. Seg. Soc.	10
Câmaras Municipais	28
Administ. Reg. Saúde	2
Outras	4
Total	44

Fonte: IGFSS



Tribunal de Contas

Sobre o número de fracções utilizadas e cedidas (parte das quais não são objecto de processamento de rendas) às entidades supra citadas, para instalação dos respectivos serviços, mesmo tendo em consideração que são utilizadas para a prossecução de actividades públicas de cariz social, afigura-se que a política de utilização e cedência sem contrapartida alguma:

- ◆ Prejudica financeiramente o sistema dado que todo o seu património deve ser rentabilizado;
- ◆ Inviabiliza uma eficiente gestão do património imobiliário do sistema da Segurança Social, afectando as possibilidades de alienação.

As **rendas de imóveis**, cobradas no triénio 1998/2000¹, tiveram a seguinte expressão:

Quadro XII.106 – Rendas de Imóveis no Período 1998/00

(em contos)

Rendas	1998	1999	2000	Variação	
				1998/99	1999/00
De imóveis em regime de renda livre e habitação social	658.086	612.437	613.890	(7,0)	0,2
De bens recebidos em dação	32.914	32.914	63.962	0,0	94,3
Total das rendas	691.000	645.351	677.852	(6,7)	5,1
Regularizações e anulações	26.293	23.059	(5.513)	(12,7)	(76,1)
Total	664.707	622.292	672.339	(6,4)	8,0

Fonte: IGFSS

No período em questão o valor das rendas percebidas cifrou-se entre os 622 mil contos e os 672 mil contos, com predomínio dos regimes de renda livre e habitação social, complementados pelas receitas obtidas subsequentemente a dações em pagamento, nos quais os devedores se mantiveram como arrendatários.

Em contrapartida, deve referir-se que o IGFSS suporta naturalmente diversas despesas com a administração dos imóveis, as quais, em 2000, ascenderam a 220 mil contos, reportando-se a quotas condominiais, seguros, fundos de reserva, obras diversas e reparação de elevadores.

Pode observar-se ainda que o nível das rendas é relativamente baixo, por estar, na generalidade desactualizado, tanto no que respeita às rendas económicas, fixadas nos termos da Lei n.º 2092 - que não têm sido objecto de actualização, embora o citado diploma o permita, quer das rendas livres, actualizadas anualmente mediante Portaria específica.

Acontece que, uma parte das rendas, não é normalmente recebida, facto que se deve às causas mais diversas, como sejam, por exemplo, situações de carência económica ou a não detecção, em tempo útil, do óbito de inquilinos.

¹ De acordo com dados obtidos nos serviços de contabilidade do IGFSS, o número de fogos relativamente aos quais se processou rendas em Junho de 2001 foi de 6.449, dos quais 5.322 (82,5%) correspondem a fracções em regime de renda económica.

No quadro seguinte evidencia-se a evolução no período de 1998 a 2000 do montante das rendas em dívida e a estimativa das correspondentes indemnizações¹ a cobrar por falta de pagamento:

(em contos)

Rendas e indemnizações	1998	1999	2000
Rendas a receber	208.429	225.311	263.484
Rendas a regularizar ^(a)	4.623	31.387	25.468
Valor em dívida	203.806	193.924	238.016
Valor estimado das indemnizações	101.903	96.962	119.008

(a) Conta que serve para evidenciar as rendas cobradas e ainda não identificadas, nomeadamente por desconhecimento da identidade do inquilino

Fonte: IGFSS

Verifica-se assim que as rendas em dívida apresentavam um volume apreciável e, aparentemente, com tendência crescente.

De acordo com dados apurados quanto a Fevereiro de 2001, apenas quanto a dívidas superiores a 100 contos, por impossibilidade de apresentar discriminadamente, por entidade, os dados relativos a 31/12/00, dado o programa informático existente não o possibilitar, a distribuição por tipo de entidade devedora apresentava-se como segue:

(em contos)

Entidades	Dívida	%
Públicas:		
INATEL	86.785	55,4
Administração Reg. Saúde Dist. Lisboa	42.406	27,0
Sub-Total	129.191	82,4
Empresas	14.317	9,1
Particulares	13.282	8,5
Total	156.790	100,0

Fonte: IGFSS

Conforme se pode constatar, 82% da dívida (129 mil contos) seleccionada era da responsabilidade de apenas duas entidades públicas, o INATEL e a ARS de Lisboa, as quais sendo chamadas a pronunciar-se sobre o tema, apresentaram os seguintes pontos de vista:

◆ INATEL

“ ... nos nossos registos contabilísticos não consta qualquer dívida de rendas de imóvel ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

Todavia, supomos que se trata de um valor que no passado vinha a ser reclamado pelo IGFSS mas cujos esclarecimentos foram oportunamente prestados por este Instituto, ... parecendo-os que o assunto, neste momento, já se encontra devidamente encerrado”.

¹ No apuramento do valor das indemnizações por rendas em atraso aplicou-se o estipulado no art.º 1041º do Código Civil, alterado pelo DL n.º 293/77, de 20/07.



Tribunal de Contas

As rendas reclamadas pelo IGFSS dizem respeito a um imóvel situado na Av. Elias Garcia em Lisboa no qual funcionava o supermercado dos serviços sociais do ex-Ministério do Emprego e Segurança Social, que era explorado pelo INATEL, assunto que, segundo defende o INATEL, teria sido encerrado com a entrega das respectivas chaves do imóvel em 31/12/96, não aceitando este último Instituto as referidas rendas. Trata-se portanto de um problema institucional que aparentemente carece de resolução, tendo em consideração os registos contabilísticos do IGFSS.

◆ ARS de Lisboa

“ ... a Região de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo apurou em sede da conta de 2000 e na actualidade, que o valor das rendas em débito para com a Segurança Social apresenta, um valor de 27.592,31€, inferior ao referido no V/ ofício.”
Refira-se também que existe um contencioso (Sub-Região de Setúbal) ... ”

Constata-se assim, uma divergência de 36.876 contos entre os registos contabilísticos do IGFSS e o valor aceite pela ARS de Lisboa como dívida de rendas. Tal como no caso anterior, este problema deverá ser objecto de acompanhamento subsequente.

Por outro lado, foi apurado que existia um número significativo de processos em contencioso (293 em Março de 2001), relacionados com, nomeadamente, caducidade do arrendamento, rendas em débito, falta de residência permanente e ocupação indevida. Quanto à respectiva antiguidade, reportavam-se, na sua maioria, ao período compreendido entre 1995/2000, embora subsistissem processos (54) anteriores a 1995.

12.12.2.3.4 – **Apreciação geral sobre a gestão e avaliação do controlo interno no que respeita ao sector imobiliário**

Na auditoria acima indicada concluiu-se o seguinte em termos de avaliação global sobre a gestão do património imobiliário e sobre o controlo interno implantado nesta área:

◆ Avaliação global sobre a gestão

◇ Embora não se dispondo de “normas de boa prática” que permitam uma comparação com métodos de gestão de organizações similares, foram evidenciadas as seguintes deficiências:

◆ Relativamente à **eficiência**

- Os sistemas de informação apresentam lacunas;
- O sistema de controlo interno evidencia pontos fracos;
- Existe morosidade, nomeadamente, na resolução de situações em contencioso, na venda de alguns fogos e na realização de certas obras de reparação;
- Não foi efectuada a cobrança de um apreciável volume de rendas em atraso;
- Há uma avaliação imprecisa dos bens recebidos em dação.

◆ Relativamente à **eficácia**

- Não foram plenamente alcançados os objectivos fixados para a gestão designadamente:
 - Não se promoveram novas vendas, após o concurso realizado em 1998;

- Foram mantidos fogos vagos em número superior ao determinado.
 - O valor obtido por via da venda dos bens recebidos em dação é inferior ao valor das dívidas para com a SS;
 - Permanecem em dívida por tempo excessivo um número elevado de processos em contencioso;
 - O património imobiliário mantém-se em degradação contínua com a consequente perda de valor de mercado;
 - Verifica-se a cedência de fracções a diversas entidades públicas, facto que onera os resultados obtidos (e a obter no futuro) face aos objectivos fixados para o Instituto.
- ◆ Relativamente à **economia**
- A desactivação da Brigada de Obras Urgentes (BOU) prejudicou o objectivo da minimização de custos relacionados com a utilização de recursos humanos na conservação e reparação dos imóveis;
 - A insuficiente fiscalização dos trabalhos de conservação e reparação não permitiu um controlo adequado dos respectivos custos;
 - É legítimo presumir-se que o recurso sistemático aos mesmos empreiteiros para a realização de pequenas reparações nos edifícios administrados não possa ter permitido a obtenção de preços relativamente mais favoráveis.
- ◇ Tendo sido efectuado, relativamente a 2000, um estudo comparativo entre a rendibilidade calculada para o património imobiliário, considerado este como uma forma de aplicar as verbas proveniente do sistema, e a rendibilidade obtida através de investimentos financeiros efectuados pelo IGFSS, o referido estudo conduziu às seguintes ilações:
- ◆ Considerando o património imobiliário como valorizado ao custo de aquisição, é mais vantajoso ao IGFSS mantê-lo;
 - ◆ Assumindo como base a hipótese do valor actual ou de mercado dos imóveis, que se afigura como mais realista, a taxa de rendibilidade é praticamente nula, pelo que a política de vendas seria mais vantajosa para o organismo, pois permite disponibilizar verbas para possíveis aplicações financeiras, não incorrendo, por outro lado, em despesas de administração e conservação, previsivelmente crescentes, tendo em conta o seu avançado estado de degradação.
- ◆ Controlo interno
- ◇ O sistema de controlo interno existente na área apresentava diversas lacunas:
 - ◆ Não existia manual de procedimentos;
 - ◆ Não era efectuado um controlo cruzado da informação produzida nos diversos serviços;
 - ◆ A informação disponibilizada ao Conselho Directivo era insuficiente para a prática de uma boa gestão;
 - ◆ Havia falta de técnicos, designadamente na Divisão de Estudos e Avaliação, o que se repercutia ao nível da fiabilidade/qualidade da informação obtida nessa área.
 - ◇ Neste domínio o sistema informático era inadequado às necessidades pois os serviços não se encontravam interligados em rede, continuando a comunicar internamente através de informações manuscritas, o que dificultava o acesso à informação, obrigando muitas vezes a uma duplicação de tarefas;



Tribunal de Contas

- ◇ O ficheiro informático de inventário do património imobiliário não tem sido regularmente actualizado, não obstante existirem orientações nesse sentido.

