



Tribunal de Contas

CAPÍTULO XII
Segurança Social



XII – SEGURANÇA SOCIAL

Com base no texto constitucional e tendo como órgão de soberania destinatário a Assembleia da República, insere-se no leque de competências do TC dar, anualmente, Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo as Contas da Segurança Social (CSS). Estas resultam da consolidação de contas das diversas instituições e serviços que integram o denominado sistema de segurança social, que se constitui como um subsistema de um universo de segurança social pública mais abrangente, que engloba o regime de protecção social da função pública, o qual, por sua vez, coexiste com diversas formas de segurança social privada.

12.1– Enquadramento jurídico e institucional

Apesar do clima de transição que o sector vem atravessando, aspecto que mereceu destaque nos Pareceres sobre as CSS/99 e CSS/00, ainda não foi em 2001 que as múltiplas alterações registadas relativamente à moldura legal do sistema afectaram a elaboração e apresentação das demonstrações financeiras que interessam para a respectiva prestação de contas, nomeadamente quanto à execução orçamental.

Assim, em 2001:

- ◆ A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) foi revogada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, continuando, no entanto, a vigorar, no exercício em causa, a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro;
- ◆ Apesar de ter entrado em vigor a 8 de Fevereiro de 2001, a Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto (a qual, por sua vez, foi entretanto revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, em vigor a partir de 19 de Janeiro de 2003), foi ainda aplicada, no ano em referência, a Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) antecedente, ou seja, a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto;
- ◆ O financiamento do sistema continuou a ser sustentado pela mesma Lei de Bases (situação que viria a ser alterada pela regulamentação específica neste domínio da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, através do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, o qual se aplica ainda, com as devidas adaptações, à nova arquitectura do sistema introduzida pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro);
- ◆ No que se refere à contabilidade geral, orçamental e analítica, bem como ao processo contabilístico em geral, 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 das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social – POCISSSS.

Em consequência, mantêm-se, no exercício de 2001, as situações de desarmonia sublinhadas em anteriores Pareceres, mas com perspectivas de ruptura a partir de 2002, em função das alterações legislativas acima referidas.

Assim, no que se refere a 2001, o TC tem de manter a opinião de que subsistia, no que ao sistema de Segurança Social diz respeito, um desfasamento quanto ao quadro normativo relativo ao processo orçamental e respectiva execução, assim como, em relação a parte dos princípios contabilísticos e

respectiva aplicação, quando em comparação com os princípios de contabilidade geralmente aceites, tanto no que respeita à contabilidade orçamental como patrimonial.

Em sede de contraditório o IGFSS alegou através do ofício n.º 11.152, de 12 de Junho, constante do volume III – Anexos, o seguinte:

“Com a aprovação do POCISSSS e da entrada em vigor do novo diploma que reformula o sistema de execução orçamental, reitera este Instituto a convicção formulada nas alegações à Conta de 1999 e de 2000, de que “espera-se que a partir de Janeiro de 2002, com o Orçamento da Segurança Social para aquele ano, elaborado já de acordo com a nova lei de Bases da Segurança Social e com a aplicação do POCISSSS e da Lei do Enquadramento Orçamental, a maioria das divergências apontadas pelo Tribunal de Contas venham a ser ultrapassadas.””

Em termos de organização institucional, independentemente dos serviços centrais do ex-MTS cujas despesas são financiadas maioritariamente pelo OE e considerando a área do emprego e formação profissional, o sistema assenta essencialmente em seis institutos de âmbito nacional, a saber:

- ◆ Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS), que integra os Ex-Centros regionais e distritais do Continente, bem como o ex-CNP, tendo por objectivo a gestão das prestações do sistema de segurança social;
- ◆ 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;
- ◆ 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 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;
- ◆ O Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, que sucedeu ao DAFSE (Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu) e à CCFSE (Comissão de Coordenação do Fundo Social Europeu), como organismo responsável pela gestão nacional do FSE.

Em termos de consolidação de contas, a conta consolidada integra as instituições de Segurança Social cujas receitas e despesas estão inscritas no Orçamento e Contas de Segurança Social. Deve referir-se que o universo em questão, como adiante se verá, poucas alterações registou quando em comparação com o exercício transacto.

Ainda quanto ao universo de consolidação, é de evidenciar a situação singular do IGFCSS (FEFSS), que sendo um importante receptor de meios financeiros a partir do sistema, não tem vindo a consolidar com este, situação que se alterará em relação à conta de 2002, em face da Lei de Bases da Segurança



Social que entrou em vigor no mesmo ano. Não obstante esta situação, neste Parecer dá-se continuidade à prática que vem sendo seguida de incluir uma breve análise da actividade do IGCSS (FEFSS) no Capítulo dedicado ao património financeiro do sistema.

A fase de transição em que o sistema estava mergulhado em 2001 e que se mantém até ao presente não se reduz às vertentes jurídica e institucional, mas envolve também a sua evolução como sistema de informação, enquadrado pelos aspectos anteriores e procurando dar uma melhor resposta às necessidades dos seus responsáveis e gestores, tanto políticos como operacionais, bem como aos utentes e beneficiários e à sociedade em geral, tendo como um dos seus objectivos a independência em relação a qualquer forma institucional ou orgânica superveniente.

No contexto dessa evolução destaca-se, no conjunto das novas aplicações informáticas implementadas e em curso de implementação, o Sistema de Informação Financeira (SIF), orientado para as vertentes orçamental, financeira e administrativa, que foi objecto, no que respeita ao seu grau de concretização, de auditoria, subordinada ao tema “Sistema de Controlo Interno da Execução do Orçamento da Segurança Social”¹, promovida pelo TC, em finais de 2002, início de 2003, e cujas observações serviram de suporte a algumas matérias constantes deste Parecer (ver pontos 12.3, 12.4.7, 12.9 e 12.9.4).

Deve referir-se que a realidade sobre a qual se debruça o presente Parecer, reportado a 2001, não espelha os efeitos das transformações em curso no sistema de informação, tendo reflexo, no entanto, nos acréscimos de investimento em equipamento informático e custos de administração, e na medida em que a preparação do novo sistema colocou desafios significativos ao aparelho administrativo, nomeadamente em termos de recursos humanos.

12.2 – O Orçamento e a Conta

De acordo com o disposto no diploma constitucional e LEOE em vigor em 2001 (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), compete ao IGFSS a elaboração do OSS e respectiva execução, tendo em atenção a moldura legal que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 24/88, de 29 de Janeiro, que aprovou o PCISS, confirmada no Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho (Estatuto Orgânico do IGFSS).

12.2.1 – Lei do Orçamento

O Orçamento da Segurança Social para 2001, como parte integrante do Orçamento do Estado para o mesmo ano, foi aprovado pela Assembleia da República através da Lei n.º 3-C/00, de 29 de Dezembro, tendo como anexo, entre outros, o mapa IX, no qual constam a previsão de receitas e despesas relativas ao subsector ora em causa, conforme previsto na alínea b) do n.º 1 do art.º 1.º do referido diploma.

Da referida Lei constam um conjunto de preceitos que dizem respeito ao sistema da segurança social, que se apresentam no quadro que segue, parte dos quais serão objecto de análise em sede dos pontos específicos do Parecer que lhes digam respeito:

¹ Relatório n.º 12/2003, disponível no site do TC em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2003/12-2003.shtm.

Quadro XII.1 – LO/01 e Segurança Social

Capítulos		Artigos		N.º/Alinea	Parecer	
		Ord.	Título			
II	Disciplina Orçamental	5.º	Alterações orçamentais	15), 16), 17), 18), 19), 20), 21)	12.2.3	
		9.º	Retenção de montantes nas Transferências	1), 2) e 3)	12.9.7.2.1	
IV	Segurança Social	21.º	IVA – Social	1 e 2	12.3.1 e 12.10.1	
		22.º	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social		12.12.1	
		23.º	Fundo de Socorro Social		12.2.5 e 12.3	
		24.º	SalDOS de Gerência do IEFP		-	
		25.º	Pagamento do Rendimento Mínimo Garantido		12.8	
		26.º	Pensões do regime especial de segurança social das actividades agrícolas		12.5	
		27.º	Complemento extraordinário de solidariedade		1), 2) e 3)	-
		28.º	Desenvolvimento da reforma da segurança social		12.2.4.2	
		29.º	Financiamento da Comissão Nacional de Família		12.2.4.3	
		30.º	Taxa contributiva		-	
31.º	Próteses e ortóteses	-				
IX	Benefícios Fiscais	48.º	Estatuto dos Benefícios Fiscais	2	-	
XII	Operações activas, regularizações e garantias do Estado	61.ª	Mobilização de activos e recuperação de créditos	3, alínea g)	12.3.4.1	
		64.º	Antecipação de fundos dos Quadros Comunitários		12.7	

Fonte: Lei n.º 30-C/00, de 29/12 (LOE/01)

12.2.2 – Decreto-Lei de execução orçamental

O Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março estabeleceu as normas de execução orçamental do OE de 2001, prevendo no n.º 2 do seu art.º 1.º que a execução do Orçamento da Segurança Social fosse objecto de diploma autónomo.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 145/01, que contém as normas relativas à execução do OSS/01, foi publicado a 16 de Abril, com efeitos desde 1 de Janeiro de 2001.

12.2.3 – Alterações orçamentais

A Lei do Orçamento foi alterada pela Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto, tanto no que se refere ao seu articulado como em relação aos mapas em anexo, nomeadamente o mapa IX, respeitante à Segurança Social, as quais se sintetizam como segue:



- ◆ O art.º 9.º admite a utilização no ano de saldos de exercícios anteriores relativamente ao rendimento mínimo garantido;
- ◆ O Mapa IX apresenta uma redução do lado das despesas de 36 milhões de contos, o que, conjugado com a inalterabilidade das receitas, implica um saldo orçamental do mesmo valor.

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 763/2001, dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade de 30 de Julho de 2001, publicado no DR 2ª Série, n.º 193, de 31 de Agosto de 2001:
Transferência para o IGFCSS, consignada ao FEFSS, no montante de 60 milhões de contos, referente a parte do saldo de execução orçamental do ano de 2000, implicando as seguintes alterações do OSS/01:
 - ◇ 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 Conjunto n.º 999/2001, dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade de 26 de Setembro de 2001, publicado no DR 2ª Série, n.º 262, de 12 de Novembro de 2001:
Transferência para o IGFCSS, consignada ao FEFSS, no montante de 40 milhões de contos, nos termos e condições referidas no caso anterior.
- ◆ Despacho Conjunto n.º 22/2002, do MF e MTS de 14 de Dezembro de 2001, publicado no DR 2ª Série, n.º 9, de 11 de Janeiro de 2002, implicando as seguintes alterações orçamentais:
 - ◇ Inscrição na despesa do acréscimo da transferência para emprego e formação profissional, no valor de 1,88 milhões de contos;
 - ◇ Inscrição na despesa, a favor do FEFSS, do montante de 38,1 milhões de contos;
 - ◇ Inscrição na receita do correspondente acréscimo de contribuições, no valor de 40 milhões de contos.
- ◆ Despacho Ministerial de 27 de Dezembro de 2001, de acordo com Declaração n.º 2/2002, de 17 de Abril de 2002, do IGFCSS (DR 1ª-B Série n.º 118 de 22 de Maio de 2002):
Transferência de verbas no que se refere à despesa, sem variação do montante total orçamentado, dando lugar ao denominado “Orçamento revisto”.

Como situação recorrente em sede de alterações orçamentais, que se mantém desde 1997, mais uma vez é consagrada a inscrição de transferências a favor do IGFCSS tendo por contrapartida na receita presumíveis saldos de execução de exercícios anteriores. Este procedimento tem sido posto em causa em sucessivos Pareceres, não se questionando, no entanto, a existência de saldos desta natureza, mas os respectivos métodos de apuramento (ver ponto 12.3.3).

12.2.4 – Transferências do OSS para serviços da Administração Central

A LBSS, ainda em vigor em 2001, refere que as instituições de segurança social, pessoas colectivas de direito público, constituem o “sector operacional do aparelho administrativo da segurança social”, o

qual se completa, a nível central, com alguns serviços de direcção integrados na administração directa do Estado e dependentes da tutela ministerial.

Até 1995, esses serviços tinham uma cobertura partilhada pelo OE e o OSS das respectivas despesas, justificando até a respectiva inclusão no perímetro de consolidação de contas da segurança social, no que se refere às despesas inscritas no OSS. A partir de 1996 foram subtraídas deste conjunto, mas o apoio simultâneo do OE e OSS continuou, ao que foi dado apurar, pelo menos nas seguintes circunstâncias:

- ◆ Indirectamente, pela inscrição de verbas no PIDDAC através das dotações para investimento do IGFSS;
- ◆ Dotações orçamentais tendo por objectivo “desenvolver a reforma da segurança social”;
- ◆ Financiamento da Comissão Nacional de Família.

12.2.4.1 – PIDDAC

No triénio 1999/01, as transferências efectivas desta natureza concretizados por parte do IGFSS, foram as seguintes:

(em milhares de contos)

Serviços	Anos	1999	2000	2001
	Secretaria-Geral do MTS		461,0	285,1
Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento		329,4	211,0	200,6
Inspeção-Geral da Segurança Social		59,8	33,3	44,8
ex - Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social		67,8	36,7	25,0
ex - Direcção-Geral da Acção Social		72,7	72,6	17,0
Instituto de Desenvolvimento Social		19,8	73,8	
Serviços Sociais do MTS			65,0	48,7
Secretariado Nacional de Reabilitação		5,8	1,0	13,4
Departamento de Cooperação		6,6	6,8	3,1
Gabinete Assuntos Europeus e Relações Internacionais		2,3	3,9	4,2
Total		1.025,2	789,2	542,1

Fonte: IGFSS

Deve notar-se que o IDS, tendo beneficiado em 2001 de verbas do PIDDAC no valor de 69,2 milhares de contos, não foi incluído no quadro anterior dado que este instituto já fez parte do universo de consolidação no exercício em questão.

Evidencia-se ao longo do período a tendência para o decréscimo, pois de 1999 para 2001 verificou-se uma redução para cerca de metade destas transferências.



12.2.4.2 – Reforma da Segurança Social

Desde 1997 que sucessivas Leis do Orçamento têm consagrado dotações tendo por objectivo a “reforma da segurança social”. Neste contexto surge em 2001 o art.º 28.º da LOE que prevê a transferência para este efeito do montante máximo de 200 mil contos, para a IGSS e para o DEPP.

No quadro seguinte explicita-se a evolução desde 1997 dos valores orçamentados, transferidos, e efectivamente utilizados:

Quadro XII.2 – Valores Orçamentados Transferidos e Utilizados no período de 1997/01

(em contos)

Anos	Orçamentado (1)	Transferido (2)	Utilizado no ano (3)	Taxa de utilização (4)=(3)/(1)*100
1997	100.000,0	82.000,0	51.201,5	51,2
1998	100.000,0	100.000,0	29.444,0	29,4
1999	120.000,0	114.500,0	91.862,9	76,6
2000	120.000,0	120.000,0	105.348,6	87,8
2001	200.000,0	150.000,0	127.593,1	63,8
Total	640.000,0	566.500,0	405.450,1	63,4

Fonte: IGSS, DEPP, DGSSS e IGMSST

Desde 1997 a 2001, foram orçamentados 640 mil contos, mas utilizados no próprio ano, pouco mais de 400 mil contos, a que correspondeu uma taxa de utilização de 63,4%.

Em 2001, as entidades beneficiárias foram: o Departamento de Estudos Prospectiva e Planeamento, Direcção Geral de Solidariedade e Segurança Social e Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, que sucederam respectivamente ao ex-Departamento de Estudos Estatística e Planeamento (só em 1997), ex-Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social (de 1997 a 2000) e ex-Inspeção-Geral da Segurança Social (1997 a 2000), com as seguintes dotações:

Quadro XII.3 – Valores Orçamentados Transferidos e Utilizados por serviço em 2001

(em contos)

Serviços	Orçamentada	Transferido	Utilizado	N/utilizado	Realização
DEPP	35.000,0	25.000,0	22.937,3	2.062,7	65,5
DGSSS	60.000,0	20.000,0	9.114,1	10.885,9	15,2
IGMTS	105.000,0	105.000,0	95.541,7	9.458,3	91,0
Total	200.000,0	150.000,0	127.593,1	22.406,9	63,8

Fonte: IGSSS

No quadro anterior é de evidenciar a reduzida taxa de utilização em relação ao orçamentado, 15,2%, no que respeita à Direcção-Geral de Solidariedade e Segurança Social.

Inquiridas as instituições em questão, apuraram-se as seguintes utilizações:

(em contos)

Serviços	DEPP	DGRSS	IGMTS	Total	
				V. Absoluto	%
Pessoal	12.029,9	1.983,0	67.179,4	81.192,3	63,6
Bens e Serviços	10.907,4	5.291,2	28.362,3	44.560,9	34,9
Investimento	0,0	1.839,9	0,0	1.839,9	1,4
Total	22.937,3	9.114,1	95.541,7	127.593,1	100,0

Fonte: DEPP, DGSSS e IGMSST

Os dados vertidos no quadro anterior bem como as informações subjacentes permitem sublinhar o seguinte:

- ◆ A maior parte das despesas dizem respeito a custos com pessoal (63,6%), sendo as relativas ao DEPP referentes a contratos a termo;
- ◆ No que respeita aos bens e serviços (34,9%), no que concerne ao DEPP e DGSSS a maior parte diz respeito a consumos de secretaria ou a “outras despesas”.

Finalmente, transcreve-se parte da informação fornecida pela IGMSST: “... os montantes atribuídos foram aplicados, essencialmente, no reforço da actividade inspectiva mediante acções de auditoria, inspecções e de apoio técnico normativo em Serviços e Organismos do Ministério, Instituições Particulares de Solidariedade Social e outras entidades que prossigam fins de Segurança Social com vista a um melhor conhecimento da situação para a tomada de decisão no âmbito da reforma da Segurança Social”.

Perante a estrutura das despesas com a “reforma da segurança social”, em especial a concentração de 64% do seu valor em despesas com o pessoal, justifica-se ia uma mais desenvolvida fundamentação para que não se possa questionar que os gastos foram efectivamente levados a cabo conforme a finalidade prevista.

12.2.4.3 – Comissão Nacional de Família

O art.º 29.º da LOE confere autorização ao Governo para transferir do OSS para a Secretaria-Geral do ex-Ministério do Trabalho e da Solidariedade “... o montante máximo de 65.000 contos, destinados a apoiar o financiamento da Comissão Nacional de Família, criada pelo Decreto-Lei n.º 150/2000, de 20 de Julho”.

O IGFSS transferiu duas verbas de 32.500 contos, inscritas na sua conta na rubrica “623 – Outras despesas e encargos”, integrada em despesas de “Administração”, com um saldo não utilizado de 2.272,6 milhares de contos, tendo sido gastos pela referida Comissão 62.727,4 contos, distribuindo-se como segue:



(em contos)

Despesas	Valor
01. Despesas com Pessoal	51.552
02. Aquisição de Bens e Serviços Correntes	10.802
07. Aquisição de Bens de Capital	373
Total	62.727

Fonte: Conta de Gerência da Secretaria-Geral do ex-MTS

12.2.5 – Conta da Segurança Social

A Conta de Segurança Social de 2001 engloba um relatório sintético sobre a execução orçamental e os seguintes mapas:

- ◆ Balanço;
- ◆ 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.

Em 2001, relativamente a 2000, não se verificou alteração quanto ao método, que continuou a ser de consolidação integral, mas o universo em questão reflectiu as alterações institucionais entretanto ocorridas, com destaque para a criação do ISSS, onde se integraram o CNP, os CRSS e os SSR. Foram ainda considerados no perímetro de consolidação o IDS¹ (em extinção) e o Fundo de Garantia Salarial².

Deve destacar-se a situação do Fundo de Socorro Social (FSS), pelo qual passam diversos subsídios sociais emergentes, principalmente orientados para as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), que até ao ano de 2000, foram pagos através do IGFSS, estando integrado no mesmo sob o ponto de vista da consolidação. Em 2001, aqueles subsídios foram pagos às IPSS directamente pelo FSS, sendo este Fundo considerado como entidade terceira perante o IGFSS no que se refere à consolidação³. Segundo o IGFSS, “No âmbito do POCISSSS e do SIF o Fundo de Socorro Social, a partir de 2002, será uma unidade consolidante integrada no perímetro de consolidação da Conta da Segurança Social”. Em face do exposto não se compreende porque não se procedeu já, em 2001, à integração do FSS no perímetro de consolidação.

¹ Criado pelo Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio. A sua extinção foi prevista na Resolução n.º 110/2001, de 26 de Julho, do Conselho de Ministros, publicada no DR de 10 de Agosto de 2001. Mais tarde, a Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, determina na alínea a) do n.º 2 do art.º 2º a mesma extinção, tendo por tramitação que 45 dias após entrada em vigor desta mesma Lei, deva ser aprovado o Decreto-Lei que regulamenta a Lei anterior (Decreto-Lei n.º 2/2003, de 6 de Janeiro). Este Instituto foi objecto de Auditoria específica, de que resultou o Relatório n.º 35/02 - 2.ª S, disponível no site do TC em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2002/35-2002.shtm.

² Instituído pelo Decreto-Lei n.º 219/99, de 15 de Junho.

³ Despacho do Conselho Directivo do IGFSS exarado na Nota n.º 86 de 13/12/2000, do FSS.

Assim, o universo consolidado era constituído pelas seguintes Instituições:

- ◆ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
- ◆ Instituto de Solidariedade e Segurança Social;
- ◆ Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade;
- ◆ Instituto de Desenvolvimento Social;
- ◆ 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;
- ◆ Fundo de Garantia Salarial.

Consolidam também 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

Este capítulo assenta na análise, sob diversos ângulos, dos valores expressos na CSS/01, não só retrospectivamente como em comparação com os montantes orçamentados, com relevo para os problemas levantados pelos saldos orçamentais, destacando por outro lado alguns aspectos em relação aos quais a presente conta apresenta contornos singulares, como seja a transferência de capital com origem no OE através de acções da Portugal Telecom e o acréscimo de despesas administrativas do sistema.

No que se refere à execução orçamental e respectivo controlo, uma das áreas de incidência da dinâmica de transformações que atravessa a Segurança Social, deve realçar-se a preparação no segundo semestre de 2001 e a entrada em produção em 2002 do Sistema de Informação Financeira (SIF), o qual, conforme atrás foi referido (ponto 12.3.4.1) apenas teve efeito na execução orçamental de 2001, na medida em que fez aumentar os investimentos na área informática e os gastos de



administração, bem como afectou os recursos humanos disponíveis no sistema, obrigando a uma mobilização extraordinária destes, em paralelo com as habituais rotinas.

12.3.1 – Receita

As receitas do sistema estão essencialmente dependentes da arrecadação efectiva de contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores, bem como dos valores transferidos a partir do OE, tendo como objectivo o cumprimento do imperativo legal quanto ao financiamento da despesa (total ou parcial), com os regimes não contributivos e equiparados, RESSAA e acção social. Estas receitas, de acordo com as normas contabilísticas em que se baseia o PCISS, correspondem aos proveitos do exercício, em obediência, portanto, a um princípio de gerência.

12.3.1.1 – Receita orçamentada e cobrada

O quadro XII.4 compara de uma forma resumida a receita orçamentada com a receita efectivamente cobrada, no exercício de 2001:

Quadro XII.4 – Síntese da Receita Orçamentada e Cobrada

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Receitas e Transferências	Orçamento de 2001 (1)	Conta de 2001 (2)	Execução orçamental		
			Desvios (3) = (2)-(1)	Índices (4) = [(2)/(1)] × 100	
Saldo do ano anterior	104.556,9	104.556,9	0,0	100,0	
Receitas correntes	2.029.000,0	2.047.877,7	18.877,7	100,9	
Receitas de Capital	33.080,0	28.318,6	(4.761,4)	85,6	
Transferências Correntes	541.640,2	528.064,0	(13.576,2)	97,5	
Transferências de Capital	234.349,9	139.691,6	(94.658,3)	59,6	
Total das Receitas PTE	2.838.070,1	2.743.951,9	(94.118,2)	96,7	
Total	PTE (c/saldo)	2.942.627,0	2.848.508,8	(94.118,2)	96,8
	€ (c/saldo)	14.677.761,6	14.208.302,0	(469.459,6)	

Fonte: OSS/01 e CSS/01

Seguindo o padrão já registado no exercício anterior, o total das receitas orçamentadas não foi atingido, dado que as cobranças registaram um desvio de cerca de 94,1 milhões de contos, ou seja, uma execução orçamental de 96,7%¹, pois, apesar de as receitas correntes terem registado uma execução positiva de mais 18,9 milhões de contos, este facto não foi suficiente para compensar os desvios negativos nas receitas de capital e nas transferências correntes e de capital, bastante sensível nestas últimas.

¹ Não se considera o saldo do exercício anterior, pelas razões sobejamente apontadas em anteriores Pareceres, que se consubstanciam, no essencial, no ponto 12.3.3.

O principal desvio entre o orçamentado e o realizado quanto às transferências de capital deveu-se às transferências provenientes do FSE, que foram orçamentadas por 180,4 milhões de contos, tendo apenas sido recebido 90,6 milhões de contos.

12.3.1.2 – Evolução da receita cobrada

O quadro XII.5 compara de uma forma sintética as receitas e transferências nos anos de 2000 e 2001:

Quadro XII.5 – Evolução da Receita Cobrada em 2000 e 2001

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Receitas e Transferências	Conta de		Variações 2000/01		
	2000	2001	Valor	%	
Receitas Correntes	1.876.650,6	2.047.877,7	171.227,1	9,1	
Receitas de Capital	12.365,8	28.318,6	15.952,8	129,0	
Transferências Correntes	528.442,9	528.064,0	(378,9)	(0,1)	
Transferências de Capital	102.420,7	139.691,6	37.270,9	36,4	
TOTAIS	PTE	2.519.880,0	2.743.951,9	224.071,9	8,9
	€	12.569.108,4	13.686.774,4	1.117.666,0	

Fonte: CSS/00 e CSS/01

O quadro anterior permite retirar as seguintes ilações:

- ◆ A variação da receita total registou uma evolução positiva (8,9%) em relação aos períodos imediatamente antecedentes, que tinha sido de 8,5% de 1999 para 2000, e de 7,5% de 1998 para 1999;
- ◆ Tendo em atenção o peso relativo das receitas correntes nas receitas totais do sistema, foi a evolução destas que determinou a tendência detectada, devendo notar-se no entanto, que o aumento relativo das receitas correntes de 1999 para 2000 (9,6%) foi superior aos 9,1% apurados no período em análise, traduzindo-se em acréscimos absolutos semelhantes, dado que no período transacto o acréscimo tinha sido de 164,3 milhões de contos;
- ◆ A divergência anterior deveu-se ao efeito conjugado do acréscimo nos movimentos de capital, que contrariaram a evolução das transferências correntes, pois, de 1999 para 2000, a variação absoluta nas receitas de capital, transferências correntes e transferências de capital tinha sido, respectivamente, de 0,2 milhões de contos, 60,9 milhões de contos e (-) 28,2 milhões de contos.

12.3.1.3 – Evolução das principais receitas

O quadro XII.6 analisa de forma sintética a evolução das principais receitas do sistema no período de 1997/01:



Quadro XII.6 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período - 1997/01

(em milhões de contos)

Receitas e Transferências	1997		1998		1999		2000		2001		
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	
Contribuições	1.372,7	69,8	1.484,6	68,7	1.610,0	69,3	1.758,1	69,8	1.918,7	69,9	
OE-MTS-Transf. Correntes	369,1	18,8	393,2	18,2	422,4	18,2	491,0	19,5	502,3	18,3	
Fundo Social Europeu	75,2	3,8	143,1	6,6	122,2	5,3	98,8	3,9	90,6	3,3	
IVA Social	72,4	3,7	78,0	3,6	80,0	3,4	87,0	3,5	97,0	3,5	
OE-Transf. Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	43,3	1,6	
Outras	76,3	3,9	61,5	2,8	88,0	3,8	85,0	3,4	93,1	3,4	
Totais	PTE	1.965,7	100	2.160,4	100	2.322,6	1000	2.519,9	100	2.745,0	100
	€	9.804,7		10.776,0		11.585,1		12.692,1		13.687,0	

Fonte: CSS/97 a CSS/01

O quadro anterior permite concluir o seguinte:

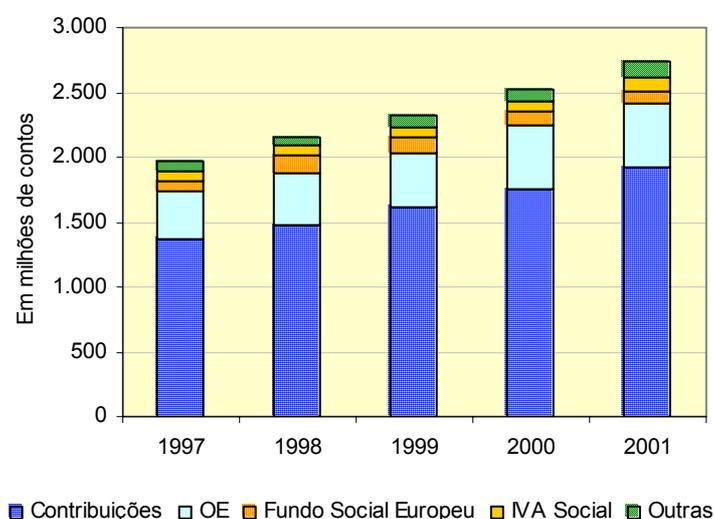
- ◆ À excepção das transferências do FSE e do grupo residual “Outras”, cuja evolução foi irregular, as restantes componentes do conjunto das receitas e transferências denotaram uma tendência constante de crescimento durante o período em análise;
- ◆ As contribuições, que aumentaram de 1.372,7 milhões de contos para 1.918,7 milhões de contos, de 1997 para 2001, têm vindo a demonstrar uma tendência de crescimento mais que proporcional ao total das receitas, representando, em 2001, 69,9% desse total;
- ◆ As transferências correntes do OE atingiram, em 2001, 502,3 milhões de contos, quando em 1997 tinham sido de 369,1 milhões de contos, representando no período uma proporção entre os 18,2% e os 18,8%, com excepção de 2000, ano em que representaram 19,5%;
- ◆ As transferências do FSE confirmaram, em 2001, a tendência de decréscimo, embora mais moderado do que no período imediatamente antecedente;
- ◆ O IVA Social¹, com origem no OE, atingiu os 97,0 milhões de contos em 2001, quando em 1997 era de 72,4 milhões de contos, mantendo embora nos dois últimos anos uma proporção centrada nos 3,5% no total das receitas e transferências;
- ◆ Em 2001, as transferências do OE para cobertura dos défices do RNCE e do RESSAA, que até então se tinham traduzido através de movimentos correntes, foram parcialmente concretizadas por via de transferências de capital (ver ponto 12.3.4.1), no valor de 43,3 milhões de contos;
- ◆ As receitas e transferências remanescentes atingiram os 93,1 milhões de contos em 2001, ou seja, quase 3,4% do total, proporção igual à do ano transacto e que não se afasta dos períodos antecedentes.

¹ Apresenta-se autonomamente dado que tem 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.

Quanto ao IVA Social deve notar-se que nas CEO, em cada ano, são inscritas receitas, cujo montantes não correspondem ao efectivamente recebido, facto que tem vindo a distorcer os resultados da execução orçamental, ascendendo em termos acumulados no período de 1996 a 2001 a cerca de 15,3 milhões de contos (ver ponto 12.10.1).

A tradução gráfica desta evolução, considerando quanto a 2001, a agregação entre as transferências de capital provenientes do OE para cobertura de despesas dos RNCE e do RESSAA e o conjunto residual de despesas e transferência englobado em “outras”, é a seguinte:

Gráfico XII.1 – Evolução das Principais Receitas do Sistema no Período 1997/01



12.3.2 – Despesa

Em contraste com as receitas, no que se refere ao registo 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”. Por outro lado, este facto coloca problemas quanto aos saldos da CEO, na medida em que as respectivas receitas e despesas apresentam uma concepção divergente.

12.3.2.1 – Despesa orçamentada e processada

No quadro XII.7 pode observar-se a comparação entre a despesa orçamentada e a processada, no exercício de 2001:



Quadro XII.7 – Síntese da Despesa Orçamentada e Processada

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Despesas e Transferências	Orçamento Revisto 2001 (1)	Conta de 2001 (2)	Execução Orçamental		
			Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=[(2)/(1)]x100	
Despesas Correntes	2.342.027,3	2.319.617,4	(22.409,9)	99,0	
Despesas de Capital	58.837,4	63.207,8	4.370,4	107,4	
Transferências Correntes	107.357,8	102.039,1	(5.318,7)	95,0	
Transferências de Capital	416.404,5	279.079,6	(137.324,9)	67,0	
TOTAL	PTE	2.924.627,0	2.763.943,9	(160.683,1)	94,5
	€	14.587.978,0	13.786.494,0	(2.213.760,9)	

Fonte: Orçamento e Conta da Segurança Social de 2001

Em 2001, a execução orçamental no que se refere ao total da despesa foi de 94,5%, sendo que, à excepção das despesas de capital, as restantes componentes da despesa foram orçamentadas acima dos valores executados, com especial referência para as transferências de capital, com uma execução de 67,0%, apresentando um valor aquém do orçamentado em cerca de 137,3 milhões de contos, no que se refere às transferências associadas a despesas relativas ao emprego e formação profissional financiadas pelo FSE e transferências para o IGFCSS/FEFSS.

12.3.2.2 – Evolução da despesa processada

O quadro XII.8 permite analisar e comparar, de uma forma genérica, as despesas e transferências nos exercícios de 2000 e 2001:

Quadro XII.8 – Evolução da Despesa em 2000 e 2001

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Despesas e Transferências	Conta de		Variações 2000/01		
	2000	2001	Valor	%	
Despesas Correntes	2.109.886,0	2.319.617,4	209.731,4	9,9	
Despesas de Capital	39.211,2	63.207,8	23.996,6	61,2	
Transferências Correntes	93.999,5	102.039,1	8.039,6	8,6	
Transferências de Capital	237.711,1	279.079,6	41.368,5	17,4	
TOTAIS	PTE	2.480.807,8	2.763.943,9	283.136,1	11,4
	€	12.374.217,1	13.786.494,0	1.412.277,0	

Fonte: CSS/00 e CSS/01

O quadro anterior permite apreciar o seguinte:

- ◆ As despesas totais processadas aumentaram cerca de 283,1 milhões de contos (mais 11,4%), o que significa uma aceleração do respectivo crescimento em relação ao período transacto (6,8%);
- ◆ A principal componente, as despesas correntes, aumentou 209,7 milhões de contos (9,9%), quando no período transacto o aumento tinha sido de 183,0 milhões de contos, apresentando uma taxa de crescimento inferior (9,5%);
- ◆ Deste modo, em termos relativos, o aumento das despesas totais deveu-se especialmente às despesas e transferências de capital.

12.3.2.3 – Evolução das principais despesas

12.3.2.3.1 – Aspectos gerais

O quadro XII.9 apresenta a desagregação e evolução das principais despesas e transferências do sistema no quinquénio 1997 a 2001:

Quadro XII.9 – Evolução das Principais Despesas do Sistema no Período 1997/01

(em milhões de contos; em milhões de euros)

Despesas e Transferências	1997		1998		1999		2000		2001		
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	
<u>Prestações sociais</u>	1.622,0	84,5	1.766,1	83,1	1.926,9	83,0	2.109,9	85,0	2.319,6	83,9	
Pensões	1.097,2	57,1	1.177,5	55,4	1.280,6	55,2	1.405,1	56,6	1.549,3	56,1	
Acção Social	108,2	5,6	126,5	6,0	145,3	6,3	169,0	6,8	195,2	7,1	
Sub. Desemprego	134,6	7,0	133,1	6,3	146,7	6,3	161,1	6,5	174,4	6,3	
Sub. Familiar a Crianças e Jovens	75,5	3,9	83,4	3,9	85,2	3,7	91,4	3,7	97,2	3,5	
Sub. Doença	91,0	4,7	90,5	4,3	84,5	3,6	89,7	3,6	93,7	3,4	
Administração	50,4	2,6	55,8	2,6	61,3	2,6	64,2	2,6	78,6	2,8	
Rendimento Mínimo Garantido	9,7	0,5	39,5	1,9	55,6	2,4	53,5	2,2	49,0	1,8	
Outras	55,4	2,9	59,8	2,8	67,7	2,9	75,9	3,1	82,2	3,0	
<u>Transferências correntes</u>	68,0	3,5	76,2	3,6	84,0	3,6	94,0	3,8	102,0	3,7	
Emprego Form. Profissional	61,6	3,2	65,3	3,1	71,6	3,1	82,6	3,3	89,7	3,2	
Outras	6,4	0,3	10,9	0,5	12,4	0,5	11,4	0,5	12,3	0,4	
<u>Movimentos de capital</u>	230,6	12,0	282,7	13,3	321,1	13,4	276,9	7,1	342,3	12,4	
Formação Profissional	111,1	5,8	148,0	7,0	172,4	7,4	103,1	4,2	118,7	4,3	
Transferências p/o IGFCSS/FEFSS ⁽¹⁾	100,0	5,2	100,0	4,7	100,0	4,3	100,0	4,0	100,0	3,6	
Outros	19,5	1,0	34,7	1,6	38,7	1,7	73,8	3,0	123,6	4,5	
Totais	PTE	1.920,6	100,0	2.125,0	100,0	2.322,0	100,0	2.480,8	100,0	2.763,9	100,0
	€	9.579,9		10.599,5		11.582,1		12.374,2		13.786,3	

(1) Diz apenas respeito às transferências com compensação de saldos de anos anteriores.

Fonte: CSS/97 a CSS/01



A estrutura das despesas e transferências inscritas nas contas de execução orçamental ao longo do período em análise não apresenta alterações significativas, nomeadamente quanto ao facto das pensões continuarem a ser a sua parte mais significativa, sendo, no entanto, de registar os seguintes factos:

- ◆ O reflexo da introdução do RMG em 1996, cujas despesas atingiram o máximo em 1999, denotando uma tendência para descida desde então, um pouco mais acentuada de 2000 para 2001;
- ◆ O forte crescimento das despesas com acção social, com relevo para as transferências para IPSS ao abrigo de acordos de cooperação, tendo suplantado, a partir de 2000, os subsídios de desemprego;
- ◆ Embora sem apresentar um crescimento tão acentuado quando em comparação com a acção social, o subsídio familiar a crianças e jovens ultrapassou, a partir de 1999, as despesas com subsídios de doença;
- ◆ As despesas inerentes à administração do sistema, que tinham vindo a apresentar um crescimento relativamente moderado, sofreram um aumento significativo de 2000 para 2001 (14,4 milhões de contos), passando de uma proporção constante de 2,6%, em relação ao total das despesas, para 2,8% em 2001;
- ◆ No que se refere aos movimentos de capital é de realçar os acréscimos verificados no conjunto “Outros”, que foram respectivamente em 2000 e 2001, de 25,1 milhões de contos e 49,8 milhões de contos, o que merece a seguinte explicação:
 - ◇ De 1999 para 2000 resultou das amortizações de empréstimos obtidos registadas em despesas de capital no valor de 14,6 milhões de contos, bem como do aumento das transferências de capital para o FEFSS, sem contrapartida em saldos de regimes anteriores, no valor de 19,1 milhões de contos, operações compensadas com decréscimos em outras rubricas;
 - ◇ De 2000 para 2001, para além das transferências de capital para o IGFCSS/FEFSS, no valor de 26,0 milhões de contos, contribuíram essencialmente para o aumento das despesas e transferências de capital (despesa) 37,5 milhões de contos inscritos em despesas de capital correspondentes a aplicação em acções, nomeadamente da Portugal Telecom (ver pontos 12.3.4.1 e 12.4.6).

Para uma análise mais detalhada seleccionou-se como ponto alvo o aumento nas despesas de estrutura do sistema.

12.3.2.3.2 – Despesas de “Administração” do sistema

Tendo em atenção o relativamente acentuado crescimento das despesas em questão registado em 2001, isto é, cerca de 14,0 milhões de contos, quando por exemplo de 1999 para 2000 tinha sido de apenas 2,9 milhões de contos, e ainda bastante superior aos dois períodos precedentes, nos quais os acréscimos tinham rondado 5,5 milhões de contos, apuraram-se, de acordo com as desagregações disponibilizadas pelo IGFSS, sínteses por classificação económica da despesa, bem como por instituições e serviços que as integram, no que se refere a 2000 e 2001.

Assim, o quadro que segue aborda o acréscimo de despesas de estrutura sob este último ponto de vista:

(em milhares de contos)

Serviços	2000		2001		Variação	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	Absoluta	%
IGFSS	7.017,7	10,9	11.776,7	15,0	4.759,0	67,8
IIES	4.917,6	7,7	9.280,6	11,8	4.363,0	88,7
ISSS	45.906,6	71,5	51.366,9	65,4	5.460,3	11,9
<i>Serviços Centrais</i>		0,0	1.715,5	2,2	1.715,5	100,0
<i>Outros</i>	45.906,6	71,5	49.651,4	63,2	3.744,8	8,2
Outros	6.380,4	9,9	6.144,8	7,8	(235,6)	(3,7)
Totais	64.222,3	100,0	78.569,0	100,0	14.346,7	22,3

Fonte: IGFSS

Os dados apresentados, no que às despesas de administração do sistema diz respeito, suscitam os seguintes comentários:

- ◆ Concentravam-se, por ordem de importância, no ISSS, IGFSS e IIES, representando o primeiro, em 2001, cerca de dois terços do total do sistema;
- ◆ O acréscimo verificado em 2001 distribuiu-se, em montantes aproximados de 5,0 milhões de contos, pelas instituições apontadas, com acréscimos relativos bastante significativos no IIES (88,7%) e IGFSS (67,8%);
- ◆ No que respeita ao ISSS merece destaque em 2001 o advento da despesa originada pelos respectivos serviços centrais, ou seja, cerca de 1,7 milhões de contos;
- ◆ Nas instituições remanescentes as despesas, nos dois anos, mantiveram-se um pouco acima dos 6,0 milhões de contos, tendo até decrescido no período cerca de 3,7%.

De acordo com a classificação económica e contas do razão que lhe estão subjacentes construiu-se o seguinte quadro:



Quadro XII.10 – Evolução das Principais Despesas de Administração, por Classificação Económica, no Período 2000/01

(em milhares de contos)

Rubricas	2000	2001	Variação	
			Absoluta	%
<u>Despesas Correntes</u>				
301.- Compras	47,3	29,3	(18,0)	(38,1)
620.- Fornecimentos e Serviços de Terceiros	15.188,5	16.899,7	1.711,2	11,3
621.- Despesas com Pessoal	41.465,6	48.368,0	6.902,5	16,6
622.- Despesas Financeiras	189,9	760,6	570,8	300,6
623.- Outras despesas e encargos	2.465,8	2.349,0	(116,8)	(4,7)
640.- Impostos	2.519,9	2.752,6	232,7	9,2
623.- Rendas imputadas	53,2	34,1	(19,1)	(35,9)
Sub-total das Despesas correntes	61.930,2	71.193,5	9.263,3	15,0
802.- Resultados extraordinários do exercício - Perdas	72,4	14,4	(58,0)	(80,1)
804.- Resultados de exercícios anteriores - Perdas	648,4		(648,4)	(100,0)
Total das Despesas correntes	62.651,0	71.207,9	8.556,9	13,7
<u>Despesas de capital</u>				
402.- Imobilizações Corpóreas	1.494,9	5.996,9	4.502,0	301,2
403.- Imobilizações incorpóreas	69,7	3,6	(66,1)	(94,8)
405.- Custos plurianuais	6,7	1.360,8	1.354,1	20.210,4
Total das Despesas de capital	1.571,3	7.361,3	5.790,0	368,5
Total	64.222,3	78.569,0	14.346,9	22,3

Fonte: CSS/00 e CSS/01

Os principais acréscimos de despesa registaram-se em despesas correntes com pessoal (6,9 milhões de contos), seguindo-se o imobilizado corpóreo no que se refere a despesa de capital (4,5 milhões de contos). Para explicar o acréscimo total, merecem ainda destaque os “Fornecimentos e serviços externos” e “Custos plurianuais”, respectivamente nas áreas das despesas correntes e despesas de capital.

De acordo com as informações obtidas no que se refere a despesas de capital, o acréscimo no imobilizado corpóreo diz respeito a “equipamentos informáticos”, enquanto o aumento nos “Custos plurianuais” é imputável a “obras de conservação, grandes reparações em edifícios arrendados e/ou cedidos”.

Merece ainda referência o facto de não terem sido relevados por parte do ISSS os valores devidos à Caixa Geral de Aposentações (CGA), conforme deriva do n.º 8 do art.º 40.º dos estatutos da referida instituição, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro. Estes encargos dizem respeito à contribuição do ISSS para o financiamento da CGA como importância mensal de montante igual ao das quotas pagas pelos trabalhadores que são subscritores da referida Caixa. Estas contribuições remontam a 4.049.990.416\$00, que foram pagos pelo ISSS em Dezembro de 2002. A CGA considera-se ainda credora de 660.669.694\$00 a título de juros de mora, os quais, no final de 2001, eram calculados em 177.471.540\$00.

Em síntese, as despesas com pessoal relativas ao ISSS e, portanto, do sistema encontravam-se subavaliadas em cerca de 4 milhões de contos, não considerando os juros de mora.

12.3.3 – Saldos de Execução Orçamental

Como atrás foi referido o método de apuramento dos saldos nos OSS e CSS tem sido posto em causa em sucessivos Pareceres do TC, posição que se mantém quanto a 2001, tanto no que se refere aos saldos finais de execução orçamental, como em relação aos saldos iniciais inscritos nos Orçamentos e nas Contas.

Assim, no que se refere aos primeiros, ao colocarem em confronto as receitas e despesas, enfrentam as limitações que as CEO vêm apresentando em função dos diferentes princípios de especialização que são seguidos, de acordo com o PCISS, quanto às receitas e às despesas, na medida em que as receitas são as efectivamente cobradas e as despesas, nomeadamente as prestações sociais, são inscritas em função do respectivo processamento, situação ultrapassada em 2002 com a aplicação do novo plano de contas, o POCISSSS. Deve referir-se que para os valores serem comparáveis, deveriam ser apurados, no início de cada exercício, o montante das despesas processadas no ano anterior e que transitam sem estar pagas para o ano seguinte, bem como, no final de cada ano, apuradas as despesas processadas mas ainda não pagas.

Por sua vez, os saldos iniciais inscritos nos OSS não correspondem aos saldos finais de execução orçamental dos exercícios precedentes (tal e qual ou corrigidos), conforma se explicita de seguida, no que se refere ao período de 1997 a 2001:

(em milhares de contos)

Rubricas		CSS/1997	CSS/1998	CSS/1999	CSS/2000	CSS/2001
(1)	Saldos iniciais	148.718,6	160.990,3	100.000,0	107.998,4	104.556,9
(2)	Receitas e transferências	1.965.786,9	2.160.374,7	2.322.586,5	2.519.880,0	2.743.951,9
(3)=(1)+(2)	Saldos iniciais + Receitas e Transferências	2.114.505,5	2.321.365,0	2.422.586,5	2.627.878,4	2.848.508,8
(4)	Despesas e transferências	1.920.965,4	2.125.006,5	2.322.010,5	2.480.807,8	2.763.944,0
(5)=(3)+(4)	Saldos de execução	193.540,1	196.358,5	100.576,0	147.070,6	84.564,8

Fonte: CSS

Na realidade, os valores inscritos como saldos iniciais nas CSS têm sido meramente convencionados, não coincidindo – nem sendo passíveis de conciliação – com os saldos de execução do exercício anterior. Nesses saldos têm sido seguidos os seguintes critérios:

- ◆ O saldo inicial da CSS/1997 e anos anteriores baseava-se nos Balanços dos anos precedentes (excluindo as contas de contribuintes e de “Outros devedores e credores”) como resultante da seguinte fórmula:

$$\text{Disponibilidades} + \text{Créditos de curto prazo} - \text{Débitos de curto prazo}$$

- ◆ Desde o exercício de 1998 foi adoptado o critério de registo nas CSS conforme Despachos que determinam a sua integração.



Assim, no ano de 2001, o saldo inclui 100.000,0 milhares de contos, como parte do saldo de execução do ano anterior, conforme Despachos Conjuntos do Ministério das Finanças e da Tutela n.ºs 763/01 e 999/01, respectivamente de 30 de Julho e 26 de Setembro, bem como o saldo do RMG, no montante de 4.556,9 milhares de contos, conforme art.º 9.º da Lei n.º 85/01, de 4 de Agosto (Declaração n.º 2/02/MSST, publicada no DR 1.ª série B, de 22 de Maio).

Deve ressaltar-se mais uma vez que nesta matéria não se questiona a existência de saldos de execução orçamental, mas sim os respectivos métodos de apuramento, sobre os quais o IGFSS declarou que *“esta metodologia convencional de determinação do saldo inicial, que se manteve durante um longo período, será clarificada no exercício de 2002, com introdução do POCISSSS”*.

Em face do exposto, o TC tem de reiterar mais uma vez as suas sérias reservas.

12.3.3.1 – Exercício de 2001

A CSS/01 evidencia os seguintes saldos totais e parcelares por grandes grupos de classificação económica:

Quadro XII.11 – Comparação entre a Receita e a Despesa

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Receitas e transferências	Receita Cobrada (1)	%	Despesa Processada (2)	%	Saldos (3)=(1)-(2)	
Saldo do ano anterior	104.556,9	3,7		0,0	104.556,9	
Correntes	2.047.877,7	71,9	2.319.617,4	83,9	(271.739,7)	
Capital	28.318,6	1,0	63.207,8	2,3	(34.889,2)	
Transferências Correntes	528.064,0	18,5	102.039,1	3,7	426.024,9	
Transferências de Capital	139.691,6	4,9	279.079,6	10,1	(139.388,0)	
Subtotais	2.743.951,9	96,3	2.763.943,9	100,0	(19.992,0)	
TOTAIS	PTE (c/saldo)	2.848.508,8	100,0	2.763.943,9	100,0	84.564,9
	€ (c/saldo)	14.208.302,0		13.786.494,0		421.808,0

Fonte: Conta da Segurança Social de 2001

Vai retirar-se do mapa anterior os saldos iniciais, bem como as transferências para o IGFSS (FEFSS), tendo como contrapartida parte desses saldos, como segue:

Quadro XII.12 – Saldos de Exercícios Anteriores e Transferências para o FEFSS – 1997/01

(em milhares de contos)

Descrição	1997	1998	1999	2000	2001
Saldos de exercícios anteriores	148.718,6	160.990,3	100.000,0	107.998,4	104.556,9
Transferências p/ IGFCSS(FEFSS) ^(*)	100.000,0	100.000,0	100.000,0	100.000,0	100.000,0

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

Fonte: CSS/97 a CSS/01

Assim, o quadro XII.11 apresentar-se-ia como segue, exprimindo de outra forma as operações orçamentais relativas ao exercício de 2001:

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Receitas e Despesas e Transferências	Receita	%	Despesa	%	Saldos (3)=(1)-(2)	
	Cobrada (1)		Processada (2)			
Correntes	2.047.877,70	74,6	2.319.617,40	87,1	(271.739,7)	
Capital	28.318,60	1,0	63.207,80	2,4	(34.889,2)	
Transferências Correntes	528.064,00	19,2	102.039,10	3,8	426.024,9	
Transferências de Capital	139.691,60	5,1	179.079,60	6,7	(39.388,0)	
TOTAIS	PTE	2.743.951,90	100,0	2.663.943,90	100,0	80.008,0
	€	13.686.774,40		13.287.696,15		399.078,2

Fonte: Conta da Segurança Social de 2001

O saldo final imputável a 2001, com as limitações que advêm das diferenças de conceito inerentes ao apuramento das receitas e despesas, teria sido de cerca de 80,0 milhões de contos, pesando essencialmente neste valor as transferências do OE, englobadas nas transferências correntes, que por imperativo legal se destinam a financiar, total ou parcialmente, as despesas relativas a outros regimes de segurança social que não o regime geral, incluídas nas despesas correntes.

12.3.3.2 – Evolução no período de 1997 a 2001

Para complementar as considerações anteriores sobre a evolução das principais receitas, despesas e transferências do sistema, mas também adicionando uma visão sobre os saldos que se têm vindo a registar no período compreendido entre 1997 e 2001, construiu-se o quadro XII.13, em relação ao qual se assumiram os seguintes pressupostos:

- ◆ Seguindo a prática anterior, não se consideram as transferências para o IGFCSS (FEFSS) com cobertura convencionada em saldos de exercícios anteriores, considerando-se apenas as transferências para a referida instituição relativas ao valor líquido da alienação de imóveis, bem como de saldos de execução orçamental do próprio ano;
- ◆ Acontece, ainda, que as referidas transferências foram inseridas nas contas de 1997 como correntes, enquanto de 1998 a 2001 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.

Quadro XII.13 – Contas da Segurança Social - 1997/01

(em milhões de contos)

	Rubricas	1997	1998	1999	2000	2001
Movimentos Correntes:						
(1)	Receitas	1.494,2	1.588,9	1.712,3	1.876,7	2.047,9
	Contribuições	1.372,7	1.484,6	1.610,0	1.758,1	1.918,7
	IVA consignado	72,4	78,0	80,0	87,0	97,0
	Rendimentos	20,0	17,4	13,9	18,5	21,0
	Outras	29,1	8,9	8,4	13,1	11,2
(2)	Despesas	1.622,0	1.766,1	1.926,9	2.109,9	2.319,6
	Pensões	1.097,2	1.177,5	1.280,6	1.405,1	1.549,3
	Sub. Desemprego	134,6	133,1	146,7	161,1	174,4
	Acção Social	108,2	126,5	145,3	169,0	195,2
	Sub. Doença	91,0	90,5	84,5	89,7	93,7
	Subsídio familiar	75,5	83,4	85,2	91,4	97,2
	Administração	50,4	55,8	61,3	64,2	78,6
	Rend.Mín. Garantido	9,7	39,5	55,6	53,5	49,0
	Outras	55,4	59,8	67,7	75,9	82,2
(3)=(1)-(2)	Saldos	(127,8)	(177,2)	(214,6)	(233,2)	(271,7)
(4)	Transf. (Receitas)	387,2	417,3	467,5	528,4	528,0
	Transferências do OE	365,0	389,3	417,3	491,0	502,3
	Outras	22,2	28,0	50,2	37,4	25,7
(5)	Transf. (Despesas)	68,0	76,2	84,0	94,0	102,0
	Emprego e Form. Profissional	61,6	65,3	71,6	82,6	89,7
	Outras	6,4	10,9	12,4	11,4	12,3
(6)=(3)+(4)-(5)	Saldos Correntes	191,4	163,9	168,9	201,2	154,3
Movimentos de Capital:						
(7)	Rec. e Transferências	84,3	154,1	142,6	114,8	168,0
	Fundo Social Europeu	75,2	143,1	122,2	98,8	90,6
	Valores a transferir p/FEFSS	-	-	-	-	43,3
	PIDDAC-OE	4,1	3,9	5,1	3,6	5,0
	Outras	5,0	7,1	15,3	12,4	29,1
(8)	Desp. e Transferências	130,6	182,7	211,1	176,9	242,3
	Formação Profissional	111,1	148,0	172,4	103,1	118,7
	IGFCSS (FEFSS)	4,0	13,2	13,9	34,6	59,0
	Imobilizações Financeiras	0,6	0,9	0,0	1,7	37,6
	Outras	14,9	20,6	24,8	37,5	27,0
(9)=(7)-(8)	Saldos de Capital	(46,3)	(28,6)	(68,5)	(62,1)	(74,3)
(10)=(6)+(9)	Saldos anuais	145,1	135,3	100,4	139,1	80,0

Fonte: Contas da Segurança Social

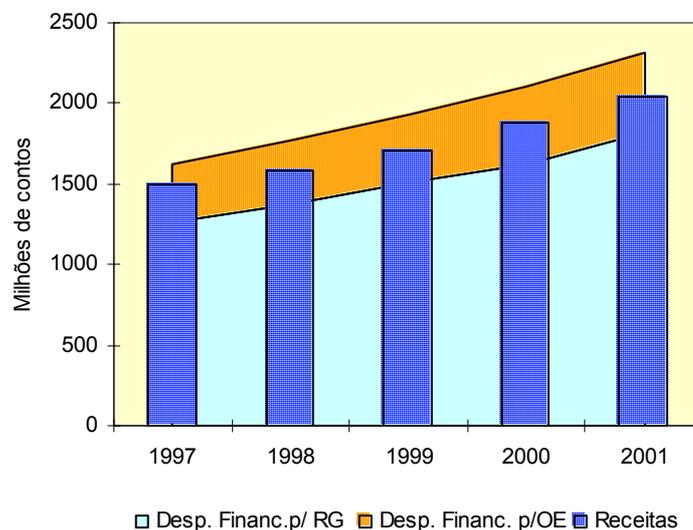


Os valores expostos suscitam mais alguns comentários sobre a estrutura genérica das CSS, bem como sobre os saldos apurados no período considerado, tendo em atenção que esta análise não pode ser desligada da lógica que preside ao financiamento da cada regime de segurança social, bem como da acção social:

- ◆ Os saldos negativos entre as *receitas e despesas correntes*, onde predominam, respectivamente, as contribuições e as pensões, com valores entre os (-)127,8 e os (-)271,7 milhões de contos, tendo crescido continuamente no período e são negativos na medida em que as despesas correntes incluem valores que não têm cobertura nas receitas correntes do regime geral;
- ◆ Complementando os saldos anteriores com as *transferências correntes*, onde pontificam as transferências do OE (receitas) e as transferências para emprego e formação profissional (despesas), o saldo conjunto assim obtido é sempre positivo mas regista uma evolução irregular, apresentando em 2001 o valor de 154,3 milhões de contos. Deste modo se evidencia que as transferências do OE se destinam a complementar as receitas do RG, por forma a permitir a cobertura, total ou parcial, das despesas dos regimes não contributivos e acção social;
- ◆ Os *saldos de capital* têm vindo a assumir valores negativos, embora de evolução irregular ao longo do período em análise, entre (-)28,6 milhões de contos em 1998 e (-)74,3 milhões de contos em 2001. Estes saldos estão essencialmente ligados a transferências do FSE para despesas de formação profissional, mas em 2001, reflectem igualmente uma operação muito peculiar, a transferência de acções por parte do Estado para efeitos de cumprimento da LBSS, no que se refere à cobertura de despesas dos RNCE e RESSAA, com reflexo nas rubricas “Valores a transferir para o FEFSS” e “Imobilizações financeiras” (ver ponto 12.3.4.1);
- ◆ Conjugando os *saldos correntes com os saldos de capital*, verifica-se que as CSS apresentaram saldos positivos que se situaram entre os 145,1 milhões de contos em 1997 e os 80,0 milhões de contos em 2001, cifrando-se sempre acima dos 100,0 milhões de contos nos anos intermédios.

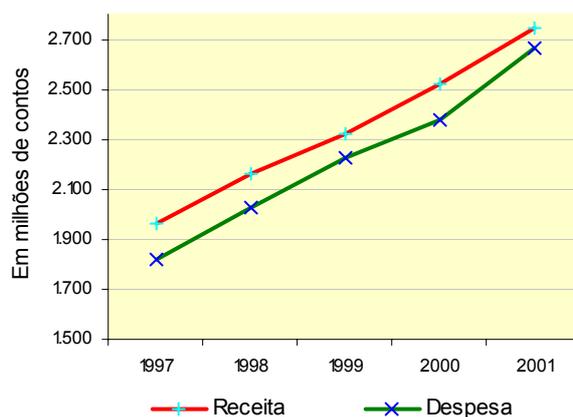
O gráfico que segue tem por base o quadro anterior e evidencia, no quinquénio em questão, as receitas correntes, bem como as despesas correntes, considerando em destaque o apoio do OE e das receitas correntes do regime geral na cobertura das mesmas despesas.

Gráfico XII.2 – Evolução das Despesas e Receitas Correntes no Quinquênio 1997/2001



O gráfico seguinte evidencia a evolução das receitas e despesas globais do sistema, bem como os respectivos saldos (com as limitações que o conceito encerra), tendo por referência o mesmo período:

Gráfico XII.3 – Evolução da Despesa e da Receita no Quinquênio 1997/01



A tendência de decréscimo do saldo entre as receitas e despesas (do próprio ano) que se registava desde 1997, foi contrariada de 1999 para 2000, mas foi retomada de 2000 para 2001.



12.3.4 – Outros aspectos relevantes

Neste ponto foca-se em primeiro lugar, pela importância que assumiu em 2001, as consequências da consagração orçamental da transferência de títulos da carteira do Estado para o sistema, em cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social quanto ao financiamento do RNCE e do RESSAA. Faz-se depois uma análise das taxas médias de crescimento das receitas e despesas e da relação entre estas e o PIB.

12.3.4.1 – Transferência de acções por parte do Ministério das Finanças

A Lei n.º 30-C/2000 (Lei do OE/2001), de 29 de Dezembro, previu, no seu art.º 61.º, n.º 3, alínea g), a “transferência para o OSS de activos da carteira de títulos do Estado, gerida pela DGT, no montante de 43,31 milhões de contos”, especificando, por sua vez, o Mapa IX que o valor em questão deve ter como destino o IGFCSS/FEFSS, tendo entretanto como fim imediato cobrir parte das despesas correntes no âmbito dos RNCE e RESSAA.

Ora, a obrigatoriedade desta cobertura deriva do art.º 54.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto (LBSS), a qual tem vindo a ser cumprida ao longo dos anos através de transferências correntes, pelo que o OSS/01 introduz uma nova prática, de acordo com a qual a cobertura das despesas correntes do RNCE e do RESSAA foi feita em 2001 como segue (em contos):

- ◆ Transferências Correntes
 - ◇ Ministério do Trabalho e Segurança Social
 - ◆ Regime não contributivo e equiparado (RNCE).....118.800.000
 - ◆ Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA).141.260.000
- ◆ Transferências de Capital
 - ◇ Outros – Valores a transferir para o FEFSS.....43.310.000
 - ◆ Compensação de despesas efectuadas no RNCE.....29.500.000
 - ◆ Compensação de despesas efectuadas no RESSAA.....13.810.000

Estas transferências de capital foram realizadas através da entrega à Segurança Social (SS) de activos financeiros da carteira de títulos do Estado, como segue e com o tratamento contabilístico que aqui se indica, mencionando-se igualmente os desenvolvimentos ocorridos já em 2002 que tenham importância para a avaliação da situação:

a) Operações efectuadas

Tendo presente o *Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 26 de Dezembro de 2001, cujo texto coincide com o Despacho Conjunto de Dezembro de 2001 dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e da Segurança Social*, para cumprimento do art.º 61.º, n.º 3, alínea g) da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, foi acordado e concretizado o seguinte:

- ◆ Transferência de 68.404.849 acções da EDP – Electricidade de Portugal, SA, ainda não privatizadas, integradas na carteira de títulos do Estado, gerida pela DGT, para o OSS, via

IGFSS, às quais foi atribuído o valor acima, em função da cotação média das acções desta empresa no primeiro semestre de 2001;

- ◆ Considerando que da carteira de títulos da Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA., fazem parte 21.267.542 acções privatizadas e cotadas da PT – Portugal Telecom, SA, o IGFSS efectuou (em 28 de Dezembro de 2001) uma operação de permuta com a Parpública, entregando as acções da EDP e recebendo as da PT.

Os *Conselhos Directivos do IGFSS e IGFCSS*, conforme acta de reunião conjunta de 7 de Janeiro de 2002 – efectuada por determinação da *SESS (Despacho de 18/11/2002)* – tendo subjacente, entre outras razões, a evolução negativa da sua cotação, consideraram não ser conveniente a transferência dos títulos da PT, do IGFSS para o IGFCSS (FEFSS), tendo acordado o respectivo adiamento e a “... venda gradual e programada das mesmas em função das condições de mercado, por forma a maximizar o resultado final obtido... salvaguardados os princípios e objectivos de gestão do FEFSS”. Acordaram ainda propor à SESS a prorrogação da execução do OSS para 2001 no que respeita às transferências previstas para o IGFCSS, tendo recebido *Despacho concordante, de 14 de Janeiro de 2002*.

O Despacho n.º 20 – I/SESS/2002, 30 de Dezembro de 2002, considerando, entre outros aspectos, que as acções da PT ainda se encontravam na posse do IGFSS, determina a transferência das referidas acções, pelo valor de 216.029.362,22 euros (43,31 milhões de contos), para a reserva estratégica do FEFSS, ao qual foi dado cumprimento em 31/12/2002.

b) Inscrições contabilísticas

Neste domínio consideram-se as contabilidades orçamental e patrimonial, tanto no que diz respeito às contas consolidadas da segurança social, como no que respeita às entidades envolvidas, ou sejam, o IGFSS e o IGFCSS:

b1) Contabilidade orçamental

Em cumprimento da Lei do OE/2001, foi inscrito no OSS/2001, como transferências de capital (receita) em “Valores a transferir para o FEFSS”, como “Compensação dos Regimes não Contributivos” e “Compensação de Despesas do RESSAA”, respectivamente nos valores de 29,5 milhões de contos e 13,81 milhões de contos.

A referida situação foi contemplada, nos mesmos termos, do lado da receita, na CSS/2001, figurando, ainda, nesta conta, mas em despesas de capital, o montante de cerca de 37,6 milhões de contos, onde se incluiu o valor de 37,3 milhões de contos, correspondente às referidas 21.267.542 acções da Portugal Telecom transferidas da DGT.

b2) Contabilidade patrimonial

Na contabilidade do IGFSS, com reflexo na conta consolidada, foram efectuados os seguintes registos em 28 de Dezembro de 2001:

- ◆ Verbete de lançamento n.º 788/12/2001;
 - ◇ Débito da conta “401 - Imobilizações financeiras” (Participações financeiras – EDP) e crédito na conta de proveitos “706.04 - Ministério das Finanças”, no valor de 43.310.000.000\$00.



- ◆ Verbetes de Lançamento n.º 1121/12/2001;
 - ◇ O recebimento dos títulos em resultado da permuta, traduzido como débito na conta “401 - Imobilizações financeiras” (Participações financeiras – PT), que na conta consolidada foi relevado na conta de imobilizações financeiras, “Obrigações e outros títulos”, no valor global de 37.303.268.668\$00, conforme decorre da cotação em Bolsa na mesma data, ou seja, 8,75 euros (1.754\$00) por acção;
 - ◇ A diferença entre o valor orçamentado no OSS, 43.310.000.000\$00, e o valor anterior, 6.006.731.332\$00, numa subconta de “Outros devedores”, “239.39.44 - Direcção Geral do Tesouro”;
 - ◇ Como contrapartida a crédito dos valores anteriores, foi movimentada a conta “401 - Imobilizações financeiras” (Participações financeiras – EDP), no montante de 43.310.000.000\$00.

Além disso, de acordo com o plano de contabilização, segundo informação interna do IGFSS n.º 101, de 31/12/2002 do Departamento de Orçamento e Conta, subscrito por diversos responsáveis, e com despacho concordante do Presidente do IGFSS, de forma a concretizar sob o ponto de vista contabilístico o Despacho n.º 20 – I/SESS/2002, 30 de Dezembro de 2002:

- ◆ Correção do valor dos títulos por débito da conta “41 - Investimentos financeiros”¹, e crédito de “268.38.29 - Outros devedores diversos”, pelo valor de 6.006.731.332\$00 (29.961.450 euros);
- ◆ Transferência de títulos do IGFSS para o IGFCSS
 - ◇ No IGFSS, débito da conta “577 - Reservas decorrentes da transferência de activos” por crédito da conta de “Investimentos financeiros” pelo valor de 43.310. 000.000\$00 (216.029.369,22 euros);
 - ◇ No IGFCSS/FEFSS, precisamente o lançamento contrário ao anterior.
- ◆ A concretizar-se este plano de contabilização, a conta consolidada do sistema vai traduzir apenas o valor relevado na conta de investimentos financeiros no IGFCSS/FEFSS, sendo compensados os saldos na conta “577 - Reservas decorrentes da transferência de activos” nas duas instituições, pelo facto de o IGFCSS/FEFSS ter passado, em 2002, a consolidar com o sistema.

c) Registo no activo do sistema e evolução da cotação bolsista dos títulos

Nos activos do sistema, tanto no IGFCSS/FEFSS como na conta consolidada vai ficar registado um valor de 43,31 milhões de contos, que foi baseado no valor das cotações médias das acções da EDP, no primeiro semestre de 2001, o qual não corresponde ao valor actual das acções da PT, o que se tem vindo a desvalorizar conforme segue:

¹ A alteração de conta contabilística deve-se ao facto de em 2002 já se aplicar o POCISSSS.

Designação	Valor p/acção		Valores globais		Menos-valias	
	PTE	Euros	PTE	Euros	PTE	Euros
Valor inicial atribuído às EDP/PT	2.036,44	10,16	43.310.000.000	216.029.369,22		
Cotação em 31/12/2001	1.754,00	8,75	37.303.268.668	186.067.919,65	6.006.731.332	29.961.449,57
Cotação em 31/12/2002	1.313,16	6,55	27.927.623.777	139.302.400,10	9.375.644.891	46.765.519,55
Cotação em 29/04/2003	1.287,09	6,42	27.373.335.061	136.537.619,64	554.288.716	2.764.780,46
Total (menos-valias acumuladas)					15.936.664.939	79.491.749,58

d) Apreciação crítica

Verifica-se, deste modo, que o cumprimento do art.º 54.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, (LBSS), no ano de 2001 ao contrário de anos anteriores, foi parcialmente efectuado através da entrega à SS de activos financeiros, valorizados de uma forma pré-definida por despacho governamental e não de acordo com a cotação dos mesmos à data da transferência, o que suscita as seguintes observações e comentários¹:

- d1) Esses activos foram inscritos como receitas de capital da SS e a sua não alienação – desde o início se definiu que os mesmos tinham por destino serem transferidos para o IGFCSS/FEFSS, mas permaneceram cerca de um ano no activo do IGFCSS – motivou que, na prática, as despesas com o RNCE e o RESSAA fossem financiadas com receitas do regime geral da SS;
- d2) As contas da SS relativas a 2001 acusam uma dívida do Estado (DG Tesouro) no valor de cerca de 6 milhões de contos, que não foi reconhecida pelo Estado e que viria a ser anulada em 2002 através de uma revalorização das acções detidas da PT para o valor pré-fixado por despacho governamental;
- d3) Essa revalorização e posterior transferência dessas acções por 43 milhões de contos para o FEFSS não reflecte o valor de mercado dessas acções, que entretanto se tinha deteriorado e correspondia, em 31/12/2002, a cerca de 27,9 milhões de contos, ou seja, a uma menos-valia potencial de mais de 15 milhões de contos, perda que, não sendo assumida pelo Estado, só não se concretizará para a SS se houver no futuro uma inflexão da evolução recente desses títulos e que seja suficiente para a cobrir;
- d4) Cabendo ao Conselho Directivo do IGFCSS decidir sobre a política de investimentos do FEFSS (art.º 5.º da Portaria n.º 375/2000, de 26 de Junho), a determinação exterior da transferência para o mesmo de um certo lote de acções e por um preço predeterminado constitui uma excepção às regras gerais a que obedece a gestão do FEFSS, tendo mesmo motivado uma alteração do regulamento de gestão do FEFSS (Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro), no sentido de ser criada uma “reserva estratégica” integrada por participações de longo prazo, que possam traduzir, inclusive, eventuais interesses estratégicos do Estado Português, sujeita a princípios e regras próprias de gestão.

Em conclusão, o Tribunal entende que é questionável e suscita reservas a via seguida para o cumprimento da Lei n.º 28/84 e regista que só através de uma alteração posterior da regulamentação do FEFSS foi possível integrar no seu activo as acções da PT e de uma forma que faz depender de orientações muito estreitas da tutela a respectiva gestão.

¹ Quanto às consequências desta operação em termos de falta de inscrição do respectivo valor como despesas do subsector Estado e cumprimento da Lei n.º 11 /90, vejam-se os pontos 3.1 e) e 7.2.2.7.2.5.



No âmbito do princípio do contraditório o IGFSS, através do ofício n.º 11.153, de 12 de Junho de 2003, sobre esta matéria alegou o seguinte:

“Ora tratando-se de uma transferência de activos e havendo um valor fixado em diploma legal que autorizou a transferência, o POCP e POCISSSS prevêm no capítulo dos critérios de valorimetria que esta transferência seja valorizada pelo valor fixado em diploma legal, no caso vertente, Lei n.º 31-C/2000 e Despacho Conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e da Solidariedade e Segurança Social datado de Dezembro de 2001. Transcreve-se esta disposição do POCP e do POCISSSS que se julga encontrar em oposição com a opinião do TC”.

Deve comentar-se que este ponto de vista não pode ter vencimento, na medida em que os referidos planos de contas não se aplicavam ao sector da Segurança Social em 2001, referindo-se ainda que um Despacho não se constitui como um acto normativo mas meramente administrativo. Aliás, foi a própria SS nas suas Contas de 2001 a registar os activos transferidos pelo valor de mercado. De qualquer modo, a conclusão do Tribunal sobre o questionável cumprimento da Lei n.º 28/84 não é posta em causa pelo alegado.

12.3.4.2 – Taxa de crescimento médio anual das receitas e despesas

Tendo por base o mesmo período quinquenal, apuraram-se as taxas médias de crescimento anual globais, assim como das principais receitas e despesas, conforme espelhado no quadro abaixo:

Quadro XII.14 – Principais Receitas e Despesas - Taxas de Crescimento Médio Anual - 1997/01

(em milhões de contos)

RUBRICAS	1997	2001	$\Delta\%$ Média Anual
Receitas e transferências			
Contribuições	1.372,7	1.918,7	8,7
Do OE	365,0	502,3	8,3
Outras	208,1	322,9	11,6
Total das receitas	1.945,8	2.743,9	9,0
Despesas e transferências			
Prestações sociais			
Pensões	1.097,2	1.549,3	9,0
Sub. Desemprego	134,6	174,4	6,7
Acção Social	108,2	195,2	15,9
Abono/Subsídio Familiar	75,5	97,2	6,6
Sub. Doença	91,0	93,7	0,7
RMG	9,7	49,0	49,9
Administração	50,4	78,6	11,8
Transferências correntes			
Emprego e Formação profissional	61,6	89,7	9,9
Movimentos de capital			
Formação profissional	111,1	118,7	1,7
Outras	181,4	218,1	4,7
Total das despesas	1.920,7	2.663,9	8,5

Fonte: CSS/97 e CSS/01

As taxas de evolução calculadas permitem observar o seguinte:

- ◆ A taxa média anual de crescimento das receitas, 9,0%, situou-se um pouco acima da mesma taxa quanto às despesas, 8,5%;
- ◆ As contribuições e as transferências do OE aumentaram, respectivamente, 8,7% e 8,3%, evidenciando, portanto, uma evolução que se situa próximo da evolução das despesas;
- ◆ Quanto às prestações sociais e transferências (despesas), deve destacar-se as despesas com acção social (15,9%), as quais continuam a aumentar a uma taxa superior à média geral;
- ◆ Quanto ao RMG, a taxa de crescimento encontrada (49,5%) não é um valor normal, na medida em que o ano base desta série temporal, 1997, ainda se pode considerar como praticamente de arranque no que se refere a esta medida;
- ◆ Em contraste com períodos transactos, nos quais o crescimento das despesas administrativas do sistema acompanhava a média geral, pois a taxa de crescimento encontrada (11,8%) confirma a asserção atrás referida de que estas despesas dispararam em 2001;



- ◆ No que se refere às despesas, há a referenciar ainda um ligeiro crescimento acima da média geral das pensões (9,0%) e das transferências destinadas a promover o emprego e a formação profissional (9,9%), enquanto os subsídios de desemprego, familiar e de doença se situaram abaixo da média geral, com respectivamente 6,7%, 6,6% e 0,7%.

12.3.4.3 – Relação das principais receitas e despesas com o PIB

O quadro XII.15 evidencia, nos anos de 1991, 1996 e 2001, a relação entre a evolução das principais componentes das CSS e a evolução do PIB:

Quadro XII.15 – Relação das Principais Receitas e Despesas com o PIB – 1991, 1996 e 2001

(em milhões de contos)

Rubricas	1991		1996		2001	
	Valor Nominal	% PIB	Valor Nominal	% PIB	Valor Nominal	% PIB
Receitas e Transferências						
1. Receitas correntes	881,0	8,0	1.453,3	8,7	2.047,9	8,3
Contribuições	855,4	7,8	1.225,4	7,4	1.918,7	7,8
IVA Social	-	-	77,7	0,5	97,0	0,4
2. Receitas de capital	2,7	0,0	10,4	0,1	28,3	0,1
3. Transferências correntes	77,8	0,7	357,5	2,1	528,1	2,1
Do OE	70,0	0,6	326,0	2,0	513,4	2,1
4. Transferências de capital ⁽²⁾	2,2	0,0	4,9	0,0	48,3	0,2
TOTAL	963,7	8,7	1.826,1	11,0	2.652,6	10,8
Despesas e Transferências						
1. Despesas correntes	918,5	8,3	1.530,8	9,2	2.319,6	9,4
Pensões	630,4	5,7	1.033,5	6,2	1.549,3	6,3
Sub-desemprego	42,7	0,4	138,8	0,8	174,4	0,7
Acção Social	52,6	0,5	96,3	0,6	195,2	0,8
Sub. Doença	67,3	0,6	93,7	0,6	93,7	0,4
Prestações Familiares	40,9	0,4	62,0	0,4	97,2	0,4
Rendimento Mínimo Garantido	-	-	0,0	0,0	49,0	0,2
2. Despesas de capital	9,1	0,1	34,6	0,2	63,2	0,3
3. Transferências correntes	45,6	0,4	66,6	0,4	102,0	0,4
4. Transferências de capital ⁽¹⁾⁽²⁾	12,8	0,1	19,1	0,1	188,5	0,8
IGFCSS (FEFSS)	2,0	0,0	4,7	0,0	159,1	0,6
TOTAL	986,0	8,9	1.651,1	9,9	2.673,3	10,8

(1) Excepto FSE.

(2) Em 2001, inclui também nas transferências para o IGFCSS (FEFSS) a contrapartida de saldos de exercícios anteriores (iniciadas em 1997).

Fonte: CSS de 1991, 1996 e 2001

Conforme decorre do quadro anterior, pode observar-se o seguinte:

- ◆ No que se refere ao lado da receita, tendo havido uma subida de 8,7% para 11,0% de 1991 para 1996, verificou-se uma certa estabilização de 1996 para 2001, apesar de a proporção ter caído ligeiramente de 11,0% para 10,8%;
- ◆ Quanto às despesas, a tendência é de um aumento de cerca de 1,0% em cada quinquénio, pois passou de 8,9% em 1991 para 10,8% do PIB em 2001;
- ◆ As principais receitas, as contribuições, apresentaram uma proporção relativamente estacionária, pois em 1991 e 2001 a taxa em questão foi de 7,8%, asserção que não parece prejudicada pelo facto de a mesma taxa ter sido ligeiramente mais baixa em 1996 (7,4%);
- ◆ As transferências do OE apresentaram uma certa estabilização de 1996 para 2001, respectivamente 2,0% e 2,1%, quando em 1991 tinham sido de 0,6%;
- ◆ No que se refere aos encargos com pensões, a proporção apresenta-se crescente, ou seja, 5,7%, 6,2% e 6,3%, respectivamente em 1991, 1996 e 2001;
- ◆ As principais prestações sociais, excluindo as pensões, dão, em função deste indicador, uma imagem de estabilidade;
- ◆ Finalmente, de 1996 para 2001, surgem como relevantes as despesas com o RMG, como reflexo da respectiva implementação, e as transferências para o IGFCSS (FEFSS), como função do esforço de capitalização entretanto encetado¹.

12.3.5 – Financiamento do sistema de Segurança Social

A questão do financiamento do sistema de segurança social está associada à lógica de financiamento dos diversos regimes que o integram, de forma a assegurar a cobertura das respectivas despesas, essencialmente prestações sociais. Assim, numa óptica simplista (de acordo com a LBSS ainda em vigor em 2001) as despesas do regime geral têm vindo a ser financiadas essencialmente pelas contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores, enquanto as despesas inerentes aos RNCE, RESSAA e acção social, por imperativo legal, são financiadas, total ou parcialmente, por transferências do OE, englobadas nas transferências correntes.

Numa visão estrutural de médio e longo prazo o financiamento do sistema e a sua sustentabilidade futura estão associados à possibilidade de obtenção de receitas que permitam cobrir os encargos futuros com as pensões de reforma, tanto no que se refere às pensões do regime geral como em relação às pensões dos RNCE e RESSAA, estas últimas praticamente desprovidas de base contributiva e, portanto, fazendo apelo à redistribuição de rendimentos entre grupos sociais por via do sistema fiscal.

12.3.5.1 – Enquadramento jurídico

Como atrás foi referido, em 2001 continuou em vigor a LBSS¹ (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto), na qual o financiamento² do sistema se assume fundamentalmente como tripartido, por via das contribuições dos beneficiários, entidades empregadoras e transferências do OE, do seguinte modo:

¹ Em 2002, dado que o IGFCSS (FEFSS) passa a consolidar com o sistema, estas transferências conferem-se em operações internas ao mesmo.



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

12.3.5.2 – Origem e aplicação de fundos

Como se verá, as fontes de financiamento do sistema não se cingem aos respectivos beneficiários, contribuintes e OE, coexistindo estas com a SCML e as fontes externas, essencialmente o FSE. Como em Pareceres anteriores, para além do regime geral, RNCE e acção social, consideram-se outras situações que se assimilam a regimes, de acordo com a desagregação que tem vindo a ser apresentada nos relatórios anexos que integram as 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 IGFSE³;
- ◆ Área residual constituída por outros casos não enquadráveis em qualquer situação anterior.

12.3.5.2.1 – Fontes de financiamento do sistema

No que se refere às fontes de financiamento atrás referidas, tem interesse aprofundar um pouco mais quais as receitas envolvidas em cada uma das situações:

- a) Regime geral – Engloba as contribuições, adicional ao IVA ou “IVA social”⁴, rendimentos e outras receitas incluídas nas receitas correntes, receitas de capital com a alienação de património imobiliário, transferências de saldos de gerência do IEF, IGFSE, IDICT e INOFOR;

¹ Apesar de ter entrado em vigor a 8 de Fevereiro de 2001, a Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, produz efeitos apenas no exercício de 2002; por sua vez, esta foi entretanto revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro (em vigor a partir de 19 de Janeiro de 2003).

² Situação alterada pela regulamentação específica neste domínio da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, através do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, o qual se aplica ainda, com as devidas adaptações, à nova arquitectura do sistema introduzida pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

³ Até à criação deste organismo, através do Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março, estas operações estavam centralizadas no DAFSE.

⁴ De acordo com o n.º 6 do art.º 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, confirmado para 2001 pelo art. 21.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro.

- b) OE – Inclui as transferências correntes e de capital (PIDDAC) do OE, transferências do MES para subsídios de renda, o valor orçamentado no MTS tendo como destino o DAFSE, e do ME - componente educativa. Em 2001, deve acrescentar-se a transferência de capital consubstanciada na entrada de acções da PT no sistema (ver ponto 12.3.4.1);
- c) Externas – Neste domínio destacam-se as transferências do FSE para Formação Profissional, bem como os valores oriundos do FEDER; consideram-se ainda neste conjunto as verbas relativas aos empréstimos obtidos para efeitos de equilíbrio de tesouraria no que respeita ao balanço entre as referidas transferências do FSE e as necessidades financeiras para provimento das obrigações financeiras correlativas;
- d) SCML – Contempla as receitas provenientes dos jogos sociais explorados por esta instituição, como sejam as Apostas Mútuas, Joker e Lotaria Instantânea.

No triénio de 1999 a 2001, o financiamento do sistema processou-se da seguinte forma:

Quadro XII.16 – Distribuição das Receitas e Transferências por Fontes de Financiamento

(em milhares de contos; milhares de euros)

Origens de Fundos	1999		2000		2001		
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	
Regime geral	1.728.973	74,4	1.884.440	74,8	2.050.110	74,7	
OE	436.650	18,8	507.263	20,1	561.851	20,5	
Externas	138.120	5,9	110.476	4,4	118.963	4,3	
SCML	18.844	0,8	17.699	0,7	13.029	0,5	
TOTAIS	PTE	2.322.587	100,0	2.519.878	100,0	2.743.952	100,0
	€	11.585.015,1		12.569.098,5		13.686.774,4	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Os valores apurados no quadro anterior permitem concluir o seguinte:

- ◆ As receitas próprias do sistema atingiram, em 2001, cerca de 2,1 mil milhões de contos, correspondendo a cerca de $\frac{3}{4}$ das receitas do sistema, proporção que não difere significativamente dos anos imediatamente anteriores, apesar dos aumentos em valor absoluto;
- ◆ O financiamento do OE atingiu os 20,5%, quando em 1999 era de 18,8%, o que revela um crescimento superior às receitas do regime geral, situando-se em 561,9 milhões de contos em 2001;
- ◆ Os fundos de origem externa mantiveram-se estáveis em 2000 e 2001, embora abaixo dos valores de 1999;
- ◆ A participação da SCML demonstra uma tendência para decréscimo, tanto em valor absoluto como relativo.

Ao contrário de anos anteriores, não é possível apresentar a comparação internacional respeitante à relação entre as contribuições para a segurança social e o PIB, bem como o nível de fiscalidade (relação entre o total das receitas totais, incluindo segurança social, e o PIB), dado que a informação,



respeitante a 2001, relativa a Portugal não figura na “Revenue Statistics”, publicada pela OCDE em 2002, facto que se sublinha negativamente.

12.3.5.2.2 – Regime geral

Sendo as contribuições a principal fonte de abastecimento financeiro do regime geral, tem interesse verificar qual a proporção que têm vindo a representar no período em questão:

Quadro XII.17 – Peso das Contribuições nas Receitas Totais do Sistema

(em milhares de contos)

Receitas	1999		2000		2001	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Contribuições	1.610.009,0	69,3	1.758.079,0	69,8	1.918.668,0	69,9
Outras receitas	712.578,0	30,7	761.799,0	30,2	825.284,0	30,1
Totais	2.322.587,0	100,0	2.519.878,0	100,0	2.743.952,0	100,0

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

A proporção da principal receita do sistema, as contribuições, nas receitas do regime geral centrou-se entre os 69,3% e os 69,9%, denotando uma tendência de crescimento no período em questão.

Por sua vez, as contribuições distribuíram-se por contribuintes (empresas e outras entidades) e beneficiários (trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes), da forma seguinte:

Quadro XII.18 – Distribuição das Contribuições do Regime Geral por Contribuintes e Beneficiários

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Origem	Anos	1999		2000		2001	
		V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Entidades Patronais		1.026.298,6	63,8	1.125.785,6	64,1	1.207.299,8	67,8
Outros beneficiários		472.453,1	29,4	510.424,4	29,1	464.307,8	26,1
Trabalhadores independentes		109.032,1	6,8	119.178,6	6,8	108.851,7	6,1
Totais	PTE	1.607.783,8	100,0	1.755.388,6	100,0	1.780.459,3	100,0
	€	8.019.591,80		8.755.841,40		8.880.893,55	

Fonte: Informação do IGFSS

Deve referir-se, em 2001, que o total das contribuições constantes no quadro anterior não corresponde às contribuições imputadas ao regime geral conforme decorre da CEO, pois estas são superiores em cerca de 4,7 milhões de contos, dado o apuramento que serviu de base a esta desagregação ter sido obtido a partir da agregação de dados fornecidos pelos CDSSS e Regiões Autónomas, não tendo sido possível ao IGFSS efectuar a respectiva conciliação.

Com a limitação apontada, a evolução evidenciada ao longo do triénio não foi homogénea no que se refere aos três grupos em presença:

- ◆ Os valores totais absolutos demonstraram tendência de subida, em paralelo com as contribuições das entidades patronais, que em 2001 ultrapassaram dois terços das contribuições recebidas;
- ◆ Os trabalhadores por conta de outrem (que constituem a maior parte do conjunto “outros beneficiários”) evidenciaram uma evolução mista em termos absolutos, embora a sua participação relativa tenha sempre diminuído, mas com ritmo mais acelerado de 2000 para 2001;
- ◆ Quanto aos trabalhadores independentes, a evolução no período apresentou um certo paralelismo com a situação anterior, divergindo apenas na medida em que mantiveram a mesma proporção de 1999 para 2000.

Para fazer face às despesas do regime geral, concorrem não só as receitas imputáveis ao próprio regime (2.050,1 milhões de contos), como também as transferências do OE, tendo por objectivo cobrir as despesas com o regime especial dos ferroviários (12,1 milhões de contos), e ainda as verbas oriundas do exterior (27,5 milhões de contos). O quadro seguinte espelha esta situação, bem como o paralelismo observado em relação a 1999 e 2000 e as respectivas aplicações por regimes.

Quadro XII.19 – 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
		1999	RG	1.521.287	40.348	5.641	4.455	19.910	2.812
	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
	€	7.723.197,10	201.254,9	28.137,20	22.221,40	99.310,70	14.026,20	670.982,90	8.759.130,50
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
	€	8.545.460,40	224.369,30	38.222,90	(22.221,40)	165.057,20	14.175,80	553.600,80	9.518.665,00
2001	RG	1.911.224	38.973	12.963	4.557	28.597	3.171	50.625	2.050.110
	OE	12.096							12.099
	Externas	27.463							27.463
Totais	PTE	1.950.786	38.973	12.963	4.557	28.597	3.171	50.625	2.089.671
	€	9.730.479,50	194.396,50	64.659,17	22.730,22	142.641,23	15.816,88	252.516,44	10.423.235,00

Fonte: CSS/99, CSS/00, CSS/01

O quadro anterior permite comentar o seguinte:



- ◆ Ao longo do período em análise a aplicação de fundos do regime geral, constituído não só por receitas próprias, mas também, como foi observado, por receitas provenientes do OE e do exterior, apresenta uma estrutura similar;
- ◆ As receitas do regime geral supriram as despesas inerentes ao próprio regime, mas apoiaram ainda o RESSAA, a acção social, a componente nacional das despesas com formação profissional financiadas pelo FSE, as despesas consideradas no conjunto “diversos”. O movimento financeiro relativo ao RMG é o reflexo do retorno a este “regime” do saldo do ano anterior (4,6 milhões de contos). Deve notar-se que o facto de uma parte das despesas correntes com os RNCE e RESSAA terem sido “cobertas” por transferências de capital afecta a apreciação desta situação, ao comparar-se o ano de 2001 com os anos anteriores (ver ponto 12.3.4.1);
- ◆ Numa apreciação genérica, a evolução dos valores transferidos do regime geral denota uma certa irregularidade, verificando-se, no entanto, uma tendência para uma diminuição dos saldos remanescentes neste regime, que não é explicada pelos acréscimos dos apoios aos outros regimes, que foram respectivamente em 1999, 2000 e 2001, de 73,1, 84,1 e 88,3 milhões de contos.

12.3.5.2.3 – Contribuição do OE e sua aplicação por regimes

O apoio financeiro do OE ao sistema de segurança social tem vindo a distribuir-se por diversas vertentes, conforme expresso, relativamente ao triénio 1999/01, no quadro seguinte, com exclusão do “Adicional ao IVA” ou “IVA social” considerado como receita do regime geral.

Quadro XII.20 – Distribuição das Transferências do Estado

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Origens de Fundos	1999		2000		2001		
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	
OE – Transferências correntes	417.250	95,6	491.000	96,8	502.310	89,4	
OE – Transferências de capital	-	-	-	-	43.310	7,7	
ME – Componente Educativa	11.413	2,6	12.000	2,4	10.859	1,9	
OE – PIDDAC	5.135	1,2	3.665	0,7	5.161	1,0	
MES – Subsídios de renda	500	0,1	500	0,1	150	0,0	
MTS – DAFSE	190	0,0	98	0,0	61	0,0	
MF – Compensação Contratos Trabalho	2.162	0,5	0	0,0	0	0,0	
TOTAIS	PTE	436.650	100,0	507.263	100,0	561.851	100,0
	€	2.178.001,00		2.530.217,18		2.802.500,97	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Os valores envolvidos aumentaram de 436,7 milhões de contos para 561,9 milhões de contos, de 1999 para 2001, distribuindo-se uniformemente ao longo do período, tendo sido aplicados por regimes conforme segue:

Quadro XII.21 – 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
		1999	OE - MTS	12.375	112.680	125.075	129.620	37.500	
	ME				11.413				11.413
	OE - PIDDAC				5.135				5.135
	MF	2.162							2.162
	MES							500	500
	MTS - DAFSE						190		190
Totais	PTE	14.537	112.680	125.075	146.168	37.500	190	500	436.650
	€	72.510,20	562.045,50	623.871,50	729.082,90	187.049,20	947,7	2.494,00	2.178.001,00
2000	OE – MTS	12.177	134.753	130.100	151.470	62.500			491.000
	ME				12.000				12.000
	OE – PIDDAC				3.665				3.665
	MES							500	500
	MTS – DAFSE						98		98
Totais	PTE	12.177	134.753	130.100	167.135	62.500	98	500	507.263
	€	60.738,60	672.145,10	648.936,10	833.665,90	311.748,70	488,8	2.494,00	2.530.217,20
2001	OE – T. Correntes	12.099	133.216	138.691	173.304	45.000			502.310
	OE – T. Capital		29.500	13.810					43.310
	ME				10.859				10.859
	OE – PIDDAC				5.161				5.161
	MES							150	150
	MTS – DAFSE						61		61
Totais	PTE	12.099	162.716	152.501	189.324	45.000	61	150	561.851
	€	60.349,56	811.623,99	760.671,78	944.344,13	224.459,05	304,27	748,20	2.802.500,97

Fonte: CSS/99, CSS/00, CSS/01

As transferências do OE por intermédio do MTS (545,6 milhões de contos em 2001) predominam, sem dúvida, em relação às restantes e, sob o ângulo das respectivas aplicações, prevalecem, por ordem de importância e tendo em atenção os últimos dois anos, a acção social, os regimes não contributivos e equiparados e o RESSAA, que foram, em 2001, respectivamente de 173,3, 162,7 e 152,5 milhões de contos.

No que respeita à acção social há que adicionar as verbas relativas às transferências do Ministério da Educação (10,9 milhões de contos em 2000), destinadas a reembolsos por encargos com a componente educativa do ensino pré-escolar, bem como o OE-PIDDAC, que atingiram em 2001 os 5,2 milhões de contos.

Há ainda a considerar as transferências para o RMG (45,0 milhões de contos) e para o regime especial dos ferroviários (12,1 milhões de contos), inserido no regime geral. A um outro nível devem referir-se



as transferências do MES para subsídios de renda e as verbas oriundas do MTS destinadas a formação profissional, na medida em que têm vindo a decrescer, com relevo para o primeiro caso, dada a sua acentuada descida de 2000 para 2001.

Tendo em atenção os valores anteriores e quanto ao período em referência, o grau de cobertura das despesas com os RNCE, RESSAA e acção social, é o que se apresenta no quadro seguinte:

Regimes	1998	1999	2000	2001 ⁽¹⁾	2001 ⁽²⁾
RNCE	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	81,9%
RESSAA	82,8%	75,6%	74,3%	79,7%	72,4%
Acção Social	88,3%	87,5%	88,4%	88,3%	

(1) Considerando a transferência de acções da PT (receitas de capital).

(2) Não considerando as acções em referência.

A apresentação de duas alternativas em 2001, tem a ver com a transferência de acções da PT por parte da Direcção-Geral do Tesouro para cobertura de parte das despesas dos RNCE e RESSAA, tendo como destinatário o IGFSS¹ (ver ponto 12.3.4.1).

No que se refere ao cumprimento da LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado, há a referir o seguinte:

- ◆ Atendendo a que o OE deve financiar a maior parte das despesas com acção social, considera-se que a Lei tem vindo a ser cumprida neste domínio (art.º 55.º, n.º 1, da Lei de Bases)²;
- ◆ Quanto aos RNCE (art.º 54.º, da Lei de Bases), foi sendo cumprida desde 1998 a 2000, mas no que se refere a 2001 a situação merece reserva, na medida em que na parte referente a transferência de capital, ou seja, relativamente às acções da PT, não cumpriu o seu objectivo original, isto é, a cobertura de despesas correntes respeitantes aos regimes em questão efectuadas no ano de 2001, o que conduziu a que, na prática, essas despesas correntes fossem financiadas com receitas do regime geral da SS (ver ponto 12.3.4.1);
- ◆ Considerando o RESSAA como um regime não contributivo, o que tem sido aliás o entendimento deste Tribunal, a Lei de bases não tem vindo a ser cumprida, numa proporção maior ou menor em 2001, nos mesmos termos do referido anteriormente quanto à substituição parcial de transferências correntes por transferências de capital.

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

A origem e aplicação das transferências oriundas do exterior no período 1999/01, não considerando a linha de crédito para financiamento intercalar de valores a receber por parte do FSE, apresentam os valores infra:

¹ Títulos transferidos em 2002.

² Nos termos do art.º 82.º, n.2 da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, a acção social terá de ser exclusivamente financiada por transferência do Orçamento do Estado a partir de 2002.

Quadro XII.22 – Origem e Aplicação das Transferências do Exterior por Despesas Imputadas aos Regimes

(em milhares de contos; em milhares de euros)

		Aplicação	RG	AS	DAFSE	DIV	Totais
		Origem					
1999		FSE			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
		€	10.978,50	16.649,90	609.730,50	19.951,90	673.378,90
2000		FSE			98.772		98.772
		UE-IEFP	150				150
		Totais	PTE	150		98.772	98.922
			€	748,2		492.672,60	493.420,80
2001		FSE			90.611		90.611
		FEDER-PIDDAC		882			882
		UE-IEFP	243				243
		CECA	31				31
		ACNUR				7	7
		Totais	PTE	274	882	90.611	7
		€	1.366,71	4.399,40	451.965,76	34,92	457.766,78

Fonte: CSS/99, CSS/00, CSS/01

O quadro anterior espelha com clareza a predominância das transferências do FSE (90,6 milhões de contos em 2001), tendo por objectivo o apoio a acções de formação, as quais registaram um decréscimo acentuado de 1999 para 2000, que passou a moderado de 2000 para 2001.

Em relação às transferências da União Europeia destinadas a ressarcir o regime geral, no que diz respeito aos esquemas de isenção contributiva, foram transferidos para o sistema apenas 243 mil contos em 2001, que dizem respeito ainda ao QCAII, não estando prevista no âmbito do QCAIII qualquer transferência deste tipo.

No que se refere às transferências da CECA, em 2001 foi referenciada a inscrição de um saldo devedor por parte desta instituição internacional, no valor de 479,4 milhares de contos, na conta “Outros devedores”, que se comenta no ponto 12.11.1.

12.3.5.2.5 – Aplicação das transferências provenientes da SCML

As transferências provenientes da SCML, por via das receitas com os jogos sociais explorados por esta instituição, têm vindo a assumir uma aplicação especializada no que se refere à acção social, não só



directamente, como também indirectamente, ao proporcionar a cobertura de despesas do conjunto residual “diversos”, cujas despesas em grande parte se poderiam englobar na acção social. Note-se que, do lado das receitas, no que se refere a 1999 e 2000, se tem vindo a incluir o FSS, na medida em que a maior parte das respectivas receitas eram provenientes da SCML.

O quadro XII.23 evidencia o esquema distributivo em questão, ao longo do triénio 1999/01:

Quadro XII.23 – Aplicação das Transferências da SCML por Despesas Imputadas aos Regimes

(em milhares de contos; em milhares de euros)

		Aplicação			
		Origem	AS	DIV	Totais
1999	SCML		13.038	2.619	15.657
	FSS			3.187	3.187
	Totais	PTE	13.038	5.806	18.844
		€	65.033,30	28.960,20	93.993,50
2000	SCML		13.017	3.473	16.490
	FSS			1.210	1.210
	Totais	PTE	13.017	4.683	17.700
		€	64.928,50	23.358,70	88.287,20
2001	SCML		10.967	1.486	12.453
	Totais	PTE	10.967	1.486	12.453
		€	54.703,17	7.412,14	62.115,30

Fonte: CSS/99, CSS/00, CSS/01

Como fonte de financiamento do sistema orientada para a acção social, a SCML viu a sua importância diminuir sensivelmente de 2000 para 2001, facto que se pode associar à deterioração da situação financeira desta instituição. Sobre a SCML deve salientar-se a referência que lhe é feita no ponto 12.11.1.

Ressalta ainda, no que se refere a 2001, a exclusão do FSS, o que se deveu ao facto das contas deste Fundo terem sido omitidas do universo de consolidação (continuando no entanto a subsidiar as IPSS), quando até 2000, apesar de formalmente independentes, consolidaram por via da sua integração no IGFSS (ver ponto 12.2.5).

12.3.5.2.6 – Financiamento da acção social

O esquema de financiamento da acção social no triénio 1999/01 está espelhado no quadro seguinte:

Quadro XII.24 – Financiamento da Acção Social

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Fontes de Financiamento	1999		2000		2001		
	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%	
(1) OE	146.168	87,5	167.135	88,4	189.324	88,3	
Transf. Correntes	129.620		151.470		173.304		
Min. Educação	11.413		12.000		10.859		
PIDDAC	5.135		3.665		5.161		
(2) SMCL	13.038	7,8	13.017	6,9	10.967	5,1	
Apostas Mútuas	13.038		13.017		10.967		
(3) FEDER	3.338	2,0	0	0,0	882	0,4	
PIDDAC	3.338		0		882		
(4) Cobertura de Défice	4.502		9.013		13.203		
Pelo RG	5.641	3,4	7.663	4,1	12.963	6,0	
Saldo	(1.139)		1.350		240		
Totais	PTE (1+2+3+4)	167.046	100,7	189.165	95,2	214.376	99,9
	€ (1+2+3+4)	833.221,90		943.551,00		1.069.302,98	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Em relação ao quadro anterior, pode comentar-se o seguinte:

- ◆ A acção social tem registado um défice crescente, pois passou de 4,5 milhões em 1999 para cerca de 13,2 milhões de contos, o qual tem vindo a ser coberto pelas receitas do regime geral, não exactamente, mas com excesso em 1999 (1,1 milhões de contos) e insuficiência nos anos de 2000 e 2001 com, respectivamente, 1,4 milhões de contos e 0,2 milhões de contos, implicando um valor agregado nos três anos de (-) 0,5 milhões de contos;
- ◆ Acresce, em 2001, que os valores inscritos na CEO como transferências da SCML não o foram na totalidade, facto que se traduziu na contabilidade patrimonial nas inscrições a débito de “Outros devedores”, no valor de 1,2 milhões de contos, conforme ponto 12.11.1;
- ◆ O financiamento por via do OE tem sido crescente, com aumentos anuais acima dos 20 milhões de contos, representando em 2001 cerca de 88,3% das despesas com a acção social;
- ◆ A proporção das transferências por parte da SCML tem vindo a decrescer, tendo atingido, em 2001, cerca de 11,0 milhões de contos, que representavam 5,1% das despesas totais, quando em 1999 essa proporção era de 7,8%. Esta situação altera-se ao levar em linha de conta que as transferências efectivas, conforme atrás referido, foram inferiores aos valores inscritos na CEO;
- ◆ No que se refere às fontes externas, ou seja, o apoio do FEDER, deve salientar-se a sua irregularidade.



12.3.5.2.7 – Síntese do esquema de financiamento do sistema

Abstraindo das circunstâncias singulares que rodeiam a execução orçamental de 2001, decorrentes da transferência de acções da PT para cobertura das despesas com os RNCE e RESSAA, e tomando como base os valores inscritos nas CSS, verifica-se, no triénio em questão, uma relativa uniformidade em termos de origens e aplicações de fundos, mas com tendência para uma maior concentração em termos de financiamento do sistema nas receitas do regime geral e transferências do OE e correlativa perda de importância das fontes externas e da SCML. Pode observar-se ainda que:

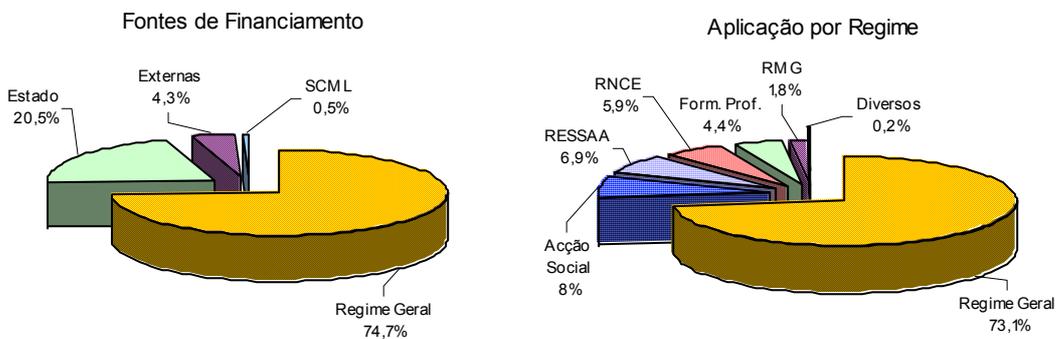
- ◆ As receitas do regime geral, com destaque para as contribuições dos beneficiários e entidades empregadoras, adicionadas às transferências provenientes do OE e do exterior, têm vindo a cobrir as despesas inerentes ao mesmo regime, permitindo por outro lado a constituição de saldos anuais, parte dos quais vai complementar as restantes fontes de financiamento do sistema, no que se refere às despesas do RESSAA, da acção social, da formação profissional co-financiada e do conjunto residual “diversos”;
- ◆ O OE é a única fonte que tem vindo a financiar todos os regimes, suportando a totalidade das despesas inerentes ao RNCE e ao RMG, e tendo uma comparticipação fundamental no que respeita ao RESSAA e acção social.

No que se refere aos montantes inscritos na CSS/01, a proporção das respectivas origens e aplicação de fundos por regimes, pode apresentar-se como segue:

Fontes de Financiamento	
Regime Geral	74,7%
Estado	20,5%
Externas	4,3%
SCML	0,5%

Aplicação por regimes	
Regime Geral	73,1%
Acção social	7,7%
RESSAA	6,9%
RNCE	5,9%
Form. Prof. Co-financiada.	4,4%
RMG	1,8%
Diversos	0,2%

Gráfico XII.4 – Fontes de Financiamento e Aplicação por Regimes em 2001



O quadro e gráficos anteriores demonstram a importância dos movimentos financeiros inerentes ao regime geral, assim como o papel desempenhado pelas transferências do OE no apoio aos regimes não contributivos e equiparados, RMG, Ação Social e RESSAA.

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

Tendo por base os Relatórios sintéticos que integram as CSS/99 a 2001, apresentam-se os saldos, iniciais e finais em cada ano, bem como as receitas, despesas e transferências dos diversos regimes e situações assimiladas que compõem o universo da Segurança Social, com destaque para as transferências do regime geral para os outros regimes:



Quadro XII.25 – Evolução dos Saldos por Regimes nas CSS – 1999/01

Ano de 1999

(em milhares de contos)

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
Acção social		162.544	167.046	(4.502)		5.641	1.139
RMG	13.658	37.500	55.613	(4.455)		4.455	0
Form. Prof. Cofin	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
Acção social		180.152	189.165	(9.013)		7.663	(1.350)
RMG		62.500	53.488	9.012		(4.455)	4.557
Form. Prof. Cofin	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

Ano de 2001

Regimes	Saldos Iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por Regime	Transferências		Saldos por Regime
					de	para	
Geral	100.000	2.062.481	2.023.595	138.886	(88.261)		50.625
Não contributivo		162.716	162.716	0			0
RESSAA		152.501	191.474	(38.973)		38.973	0
Acção social		201.173	214.376	(13.202)		12.963	(239)
RMG	4557	45.000	48.974	583		4.557	583
Form. Prof. Cofin.	2.665	117.861	122.228	(1.702)		28.693	26.991
Diversos		2.218	4.711	(2.493)		3.075	582
TOTAIS	107.998	2.743.952	2.768.074	147.071	(88.261)	88.261	78.542

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Do quadro XII.25 podem tirar-se as seguintes ilações:

- ◆ Regime geral
 - ◇ Sobre a inscrição dos saldos iniciais em 100.000 milhares de contos, em contradição com os saldos de execução dos exercícios precedentes, remete-se para os comentários vertidos no ponto 12.3.3.2.
- ◆ Acção social
 - ◇ Os saldos finais apurados em 1999 e 2000, não correspondem aos saldos iniciais nos anos seguintes.
- ◆ Rendimento Mínimo Garantido
 - ◇ Em 2001 foi consumido a maior parte do saldo que vinha do exercício anterior.
- ◆ Formação Profissional co-financiada
 - ◇ 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;
 - ◇ De 2000 para 2001, o critério adoptado foi o mesmo, reflectindo o saldo inicial de 2001 apenas a linha de crédito, sem correspondência com o saldo anterior.
- ◆ Diversos
 - ◇ A situação apresenta cariz semelhante ao caso anterior.

12.4 – Balanço e Demonstração de Resultados

As CSS são contas consolidadas das diversas instituições que agregam o universo do sector (ver ponto 12.2.5) seguindo o método de consolidação integral, e em obediência, no que se refere a 2001, às regras e procedimentos específicos consagrados no PCISS¹.

12.4.1 – Processo de consolidação

O processo de consolidação, de acordo com a prática que tem sido seguida ao longo dos anos, tem por base as demonstrações financeiras parcelares e engloba um conjunto de análises, ajustamentos e regularizações, em parte vertidos em documentos de suporte, ou sejam verbetes de lançamento, mas também resultando de correcções extra-contabilísticas, facto que tem levado o TC a:

¹ Apesar da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, 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”. Nos termos do art.º 5.º do referido Decreto-Lei esta matéria é remetida para legislação a aprovar por Portaria Conjunta dos Ministros das Finanças e da Segurança Social e do Trabalho, ouvida a Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública.



- ◆ Concluir pela impossibilidade de poder formular um juízo sobre as operações de consolidação;
- ◆ Recomendar:
 - ◇ A elaboração de um “Manual de Consolidação”;
 - ◇ Que seja adicionado às demonstrações financeiras consolidadas um mapa demonstrativo, a inserir no relatório anexo à CSS, que evidencie o “agregado” das contas parcelares e todos os ajustamentos e correcções efectuados, tendo por objectivo uma maior transparência em termos de leitura das demonstrações financeiras consolidadas, nomeadamente quando em confronto com as contas parcelares.

Mais concretamente, o processo de consolidação desenvolve-se em duas fases:

- ◆ Na primeira, as contas parcelares são analisadas e conciliadas através de ajustamentos, 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”. Estes ajustamentos têm vindo a afectar a transparência do processo, pois não se encontram explicitados em qualquer documento de suporte, isto apesar de os erros e anomalias detectados serem, 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;
- ◆ A segunda fase, partindo do “Diário - Razão - Consolidação”, inclui um conjunto de movimentos contabilísticos de regularização e consolidação, com a diferença, em relação aos anteriores, de que estão formalmente concretizados em verbetes de lançamento.

Foram analisadas as demonstrações financeiras das instituições integrantes do universo de consolidação em causa, de forma a explicitar os ajustamentos e regularizações efectuados, bem como dos valores agregados e consolidados em cada um dos estádios das operações em causa.

Nesta matéria, à primeira vista pode parecer, como apreciação genérica no que se refere a 2001, quando em comparação com os exercícios anteriores, que se verificou uma maior proporção de ajustamentos de regularização e consolidação consubstanciados em verbetes de lançamento. Deve referir-se, no entanto, que tal conclusão não se pode retirar, dado que as contas individuais das principais instituições, IGFSS e ISSS, utilizadas pelo IGFSS para consolidar e que serviram de base a esta análise, já terem sido objecto de ajustamentos prévios, tomando como base as demonstrações financeiras presentes ao TC em termos de prestações de contas, facto que justifica reservas sobre as operações de consolidação, dado que **deve haver coincidência entre as contas submetidas ao TC e as contas utilizadas pelo IGFSS para efeitos de consolidação.**

O quadro seguinte exemplifica as divergências em questão no que se refere ao IGFSS¹:

¹ As divergências encontradas no ISSS estão circunscritas a ajustamentos entre as contas da Situação Líquida.

Quadro XII.26 – IGFSS - Divergências entre as Contas a Consolidar e as Apresentadas ao TC

(em escudos)

Balço	IGFSS TC	IGFSS para consolidaço	Divergências	
			A débito	A crédito
Activo				
Créditos a curto prazo				
2.04 - Devedores e cred. p/ financ. e partições	93.237.128.304,9	29.845.118.885,9	0,0	63.392.009.419,0
2.39 - Outros devedores	11.839.257.490,9	75.231.266.909,9	63.392.009.419,0	
2.53 - Fundo Esp. de SS Prof da B.dos Casinos	5.398.088.855,2	0,0	0,0	5.398.088.855,2
Subtotais	110.474.474.651,0	105.076.385.795,8	63.392.009.419,0	68.790.098.274,2
Passivo e Situaço Líquida				
Débitos a Curto Prazo				
2.39 - Outros devedores e credores	28.807.148.144,0	32.136.409.844,4	0,0	3.329.261.700,4
2.43 - Transfer. dotaço orçamental-outros sect.	2.266.272.041,4	2.404.029.903,0	2.266.272.041,4	2.404.029.903,0
2.44 - Contribuiões e Adicionais cobrados	2.404.029.903,0	0,0	2.404.029.903,0	0,0
2.54 – Despesas com Terceira Idade - PAII	1.062.989.659,0	0,0	1.062.989.659,0	0,0
Subtotais	34.540.439.747,4	34.540.439.747,4	5.733.291.603,4	5.733.291.603,4
Situaço Líquida				
Reservas				
5.02 – Reservas Especiais	17.604.210.214,8	12.206.121.359,6	5.398.088.855,2	0,0
Subtotais	17.604.210.214,8	12.206.121.359,6	5.398.088.855,2	0,0
Resultados				
Resultados Líquidos				
8.01 - Resultados Correntes do exercício	64.457.445.085,8	2.335.128.328.661,6	0,0	2.270.670.883.575,8
8.03 - Compensação financeira	0,0	-2.270.670.883.575,8	2.270.670.883.575,8	0,0
Subtotais	64.457.445.085,8	64.457.445.085,8	2.270.670.883.575,8	2.270.670.883.575,8
Passivo e Situaço Líquida	116.602.095.048,0	111.204.006.192,8	2.281.802.264.034,4	2.276.404.175.179,2

Fonte: IGFSS

(em escudos)

DRL	IGFSS TC	IGFSS para consolidaço	Divergências	
			A débito	A crédito
6.02.18 - Projecto Ser Criança	731.861.519,0	0,0	731.861.519,0	0,0
6.23 - Outras despesas e encargos	1.231.012.974,0	2.157.350.340,4	0,0	926.337.366,4
6.25 - Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII)	532.813.034,0	0,0	532.813.034,0	0,0
6.25 - Transferências para outros sectores	99.279.112.271,0	100.357.474.553,0	0,0	1.078.362.282,0
6.27 - Encargos com cooperaço externa	926.337.366,4	0,0	926.337.366,4	0,0
6.29 - Provisões do exercício	0,0	50.118.509.071,2	0,0	50.118.509.071,2
Custos	102.701.137.164,4	152.633.333.964,6	2.191.011.919,4	52.123.208.719,6
7.06 - Transferências	527.939.807.587,8	624.939.807.587,8	0,0	97.000.000.000,0
7.10 - Adicional ao IVA	97.000.000.000,0	0,0	97.000.000.000,0	0,0
Proveitos	624.939.807.587,8	624.939.807.587,8	97.000.000.000,0	97.000.000.000,0
Resultados Correntes	2.385.060.525.461,8	2.335.128.328.661,6	49.932.196.800,2	0,0
Resultados	2.385.060.525.461,8	2.335.128.328.661,6	49.932.196.800,2	0,0

Fonte: IGFSS



No âmbito do princípio do contraditório o IGFSS, através do ofício n.º 11.153, de 12 de Junho, inserido do Volume III – Anexos vem alegar o seguinte:

“O Tribunal de Contas aponta as divergências entre os mapas remetidos pelas Instituições ao Tribunal de Contas e os mapas para consolidação da CSS, como alterações de compatibilização. Quando na realidade essas divergências, na sua maioria, são motivadas pelo facto de os mapas remetidos ao TC terem uma estrutura diferente, com maior desagregação das contas do que os mapas remetidos ao IGFSS para a consolidação que estão concebidos com uma estrutura mais sintética.”

Deve comentar-se que independentemente da maior ou menor desagregação por contas contabilísticas, as demonstrações financeiras em questão terão que coincidir em determinado grau, seja qual for o nível em que se concretize. Ora, no caso vertente, isso não acontece, pois, continuando a tomar como exemplo as contas do IGFSS, enquanto o total do Activo no Balanço presente ao TC era de 314.374 milhares de contos, o mesmo total no que se refere ao Balanço para consolidação era de 308.976 milhares de contos.

Acrescenta ainda o IGFSS em sede de contraditório:

“Assim, os mapas exemplificativos apresentados pelo TC, apresentam a coluna da designação das contas, não coincidente com os mapas a consolidar, por exemplo: incluí a conta designada Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos, conta esta que não consta dos mapas a consolidar, nem em conta individualizada, nem incluída noutra conta, dado que se trata de uma unidade consolidante, fazendo portanto, parte do perímetro de consolidação.”

Sendo os mapas anteriores uma catalogação das divergências encontradas nas demonstrações financeiras originais antes da consolidação, carece de sentido o exemplo apontado, pois antes de consolidar, as contas de terceiros relativas às entidades consolidantes ainda nelas figuram, dado que ainda não foram efectuados os ajustamentos inerentes às operações de consolidação. Parece evidente que a tese que o exemplo em causa procura demonstrar carece de fundamento.

A partir das demonstrações financeiras utilizadas pelo IGFSS, divergentes, como se referiu, em relação às contas apresentadas ao TC tendo em vista a regular prestação de contas, de que são exemplo o IGFSS e ISSS, foram ainda efectuados alguns ajustamentos sem verbete de lançamento até chegar ao atrás referido mapa “Diário - Razão - Consolidação”, os quais se congregam no quadro seguinte:

Quadro XII.27 – Ajustamentos Sem Verbete de Lançamento

(em milhares de contos)

RUBRICAS	Primeiro Agregado	Regularizações		Segundo Agregado
		DÉBITOS	CRÉDITOS	
(1) Activo	1.212.928,5		5.200,7	1.207.727,8
(2) Passivo	755.107,4			755.107,4
(3) Situação Líquida:	457.821,1	190.622,8	185.422,1	452.620,4
Reservas	220.587,6			220.587,6
Resultados Transitados	115.298,5			115.298,5
Resultados Líquidos	121.935,0	190.622,8	185.422,1	116.734,3
TOTAIS (1)+(2)+(3)	0,0	190.622,8	190.622,8	0,0

Fonte: Demonstrações financeiras das várias instituições e “Diário-Razão-Consolidação”.

As regularizações operadas afectaram apenas o activo e os resultados líquidos, podendo subdividir-se como segue:

- ◆ Redução do activo e dos resultados líquidos no valor de 5.200,7 milhares de contos, dizendo exclusivamente respeito a um único lançamento referente ao Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais (CNPRP), por crédito da conta “Contribuições e Adicionais a Depositar” e débito da conta de proveitos relativa a contribuições;
- ◆ No que se refere às receitas do IVA, consignadas à Segurança Social, reclassificação da rubrica “Transferências” para uma conta específica designada por “Consignação Adicional ao IVA”, a crédito desta última, no valor de 97.000,0 milhares de contos, que teve como objectivo uma maior evidência em termos de fontes de financiamento;
- ◆ Débito da conta de custos “Transferência para outros sectores – Capital” no valor de 88.422,2 milhares de contos, por crédito de “Aplicação de resultados”, correspondendo às seguintes transferências de capital (ver CSS/01-DRL):

◇ INATEL.....	1.374,5
◇ Acções de formação profissional com suporte no OSS.....	27.993,4
◇ IGFCSS (FEFSS).....	59.054,3

Neste exercício, os movimentos de consolidação justificados por verbetes de lançamento que, tal como se apresentam, não permitem, em casos significativos, formular um juízo sobre a correcção das regularizações que traduzem, estão sintetizados, por grandes massas patrimoniais, no mapa seguinte, o qual evidencia, por outro lado, os valores agregados constantes do “Diário-Razão Consolidação” e os valores apurados nas demonstrações financeiras consolidadas:



Quadro XII.28 – Ajustamentos Formalizados por Verbetes de Lançamento

(em milhares de contos)

RUBRICAS	VALORES AGREGADOS	REGULARIZAÇÕES		VALORES CONSOLIDADOS
		DÉBITOS	CRÉDITOS	
(1) Activo	1.207.727,8	-	150.699,1	1.057.028,7
(2) Passivo	755.107,4	574.507,8	-	180.599,6
(3) Situação Líquida:	452.620,4	0,0		876.429,1
Reservas	220.587,6	13.514,6	695.193,6	902.266,6
Resultados Transitados	115.298,5	115.298,5		0,0
Resultados Líquidos	116.734,3	306.539,5	163.967,7	(25.837,5)
TOTAIS (1)+(2)+(3)	0,0	1.009.860,4	1.009.860,4	0,0

Fonte: CSS/01

Abordando de uma forma genérica os movimentos contabilísticos efectuados pode afirmar-se, a exemplo de anos anteriores, que o movimento contabilístico relativamente mais significativo em sede de consolidação é a transferência do saldo da conta 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 2001, foi de cerca de 566,6 milhões de contos.

Face ao que antecede, o Tribunal de Contas não pode deixar de manter as reservas que tem formulado em Pareceres anteriores sobre as operações de consolidação e, bem assim, as recomendações que tem formulado sobre esta matéria.

12.4.2 – Activo, Passivo e Situação Líquida

O quadro XII.29 explicita os valores contabilísticos do Activo (líquido), do Passivo e da Situação Líquida dos Balanços no período 1999/01, conforme segue:

Quadro XII.29 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1999/01

(em milhares de contos)

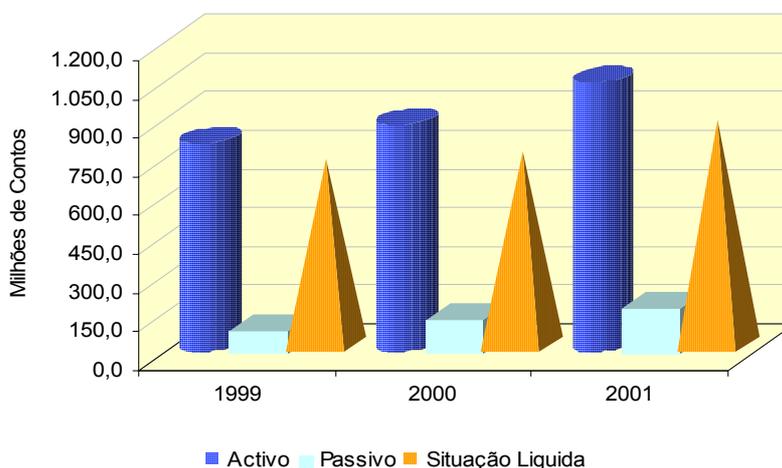
Rubricas	1999	2000	2001	1999/00		2000/01	
				V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Activo	817.184,8	890.893,8	1.057.028,9	73.709,0	9,0	166.135,1	18,6
Passivo	91.410,4	134.326,2	180.599,6	42.915,8	46,9	46.273,4	34,4
Situação Líquida	725.774,4	756.567,6	876.429,3	30.793,2	4,2	119.861,7	15,8

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

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

A imagem gráfica que segue reflecte e compara os valores inseridos no quadro anterior:

Gráfico XII.5 – Evolução do Activo, Passivo e Situação Líquida – 1999/01



O **Activo** (líquido) cresceu, em 2001, cerca de 18,6%, conduzindo a uma variação absoluta de 166,1 milhões de contos, valor significativamente superior ao verificado no período antecedente, o qual tinha registado um aumento de 73,7 milhões de contos, correspondentes a um crescimento de 9,0% quando em comparação com 1999.

Verificou-se uma tendência no mesmo sentido no que respeita ao **Passivo**, registando-se um crescimento nas responsabilidades financeiras do sistema, em relação a 2000, de 34,4%, correspondente a um aumento absoluto de 46,3 milhões de contos.

Em contraponto ao aumento verificado no Activo no período em análise, a **Situação Líquida** registou um aumento em termos absolutos de cerca de 119,9 milhões de contos, representando, relativamente a 2000, uma variação positiva de 15,8%, aumento este muito superior ao verificado no exercício anterior, 4,2%.

Como vem sendo referido em anteriores Pareceres, deve ter-se em conta que, decorrente da aplicação das normas contabilísticas adoptadas pelo sistema, os Balanços consolidados da Segurança Social encontram-se emplodados no Activo (contribuições em dívida) e na Situação Líquida (Reserva Geral do Sistema) na proporção directa da dívida presumivelmente incobrável incluída na rubrica “IGF C/Contribuintes e Adicionais” (saldo transferido para a RGS aquando da consolidação), circunstância que tem sucessivamente vindo a afectar a transparência das demonstrações financeiras.

Ao abrigo do princípio do contraditório, o IGFSS alegou pelo ofício n.º 11.153, de 12 de Junho de 2003, constante do Volume III – Anexos, o seguinte:

“De acordo com os princípios enunciados no PCISS, não se encontra prevista a constituição de provisões para contribuintes que se apresentem de cobrança duvidosa. Esta correcção do activo virá efectuar-se a partir de 2002, com a aplicação dos princípios contabilísticos adoptados pelo POCISS, nomeadamente, os princípios da especialização do exercício e da prudência no sentido de dar “uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, dos resultados e da execução orçamental””.



Deve comentar-se que, independentemente dos princípios contabilísticos que possam ser invocados, implicando ou não a constituição de provisões, o referido empolamento é um facto inquestionável.

12.4.2.1 – Composição do Activo

O quadro XII.30 desagrega o Activo, com referência ao ano de 2001, por grupos patrimoniais:

Quadro XII.30 – Principais Rubricas do Activo

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Grupos patrimoniais	Activo Bruto	Provisões	Amortizações	Activo Líquido	%	
Disponibilidades	202.509,1			202.509,1	19,2	
Créditos a curto prazo	749.973,3	136,2		749.837,1	70,9	
Existências	17,1			17,1	0,0	
Créditos a médio e longo prazo	81,0			81,0	0,0	
Imobilizações financeiras	42.678,2	70,4		42.607,8	4,0	
Imobilizações corpóreas	89.698,2		35.960,7	53.737,5	5,1	
Imobilizações incorpóreas	133,8		77,0	56,8	0,0	
Imobilizações em curso	5.437,1			5.437,1	0,5	
Custos antecipados	2.745,3			2.745,3	0,3	
Totais	PTE	1.093.273,1	206,6	36.037,7	1.057.028,8	100,0
	€	5.453.223,4	1.030,3	179.755,4	5.272.437,7	

Fonte: CSS/01

Tendo em atenção os dados evidenciados no quadro anterior, em comparação com as CSS de anos anteriores, constata-se que a estrutura do Activo não sofreu alterações sensíveis ao longo dos últimos anos.

Assim, os créditos de curto prazo constituem o seu elemento mais importante, tanto em 2001 como em anos anteriores, com especial destaque para os contribuintes devedores, representando, em termos absolutos, 749,8 milhões de contos, ou seja 70,9% do Activo líquido, cujo total se cifrava em 1.057,0 milhões de contos.

Por seu lado, as disponibilidades e o imobilizado (líquido de amortizações) representaram, no exercício em análise, respectivamente 202,5 milhões de contos (cerca de 19,2 % do Activo líquido) e 101,9 milhões de contos (9,6 %), enquanto as restantes componentes, no seu conjunto, totalizaram apenas cerca de 2,8 milhões de contos, com relevância para os custos antecipados.

O quadro XII.31 reflecte o desenvolvimento dos grupos patrimoniais que integram o Activo (líquido) no período 1999 a 2001:

Quadro XII.31 – Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1999/01

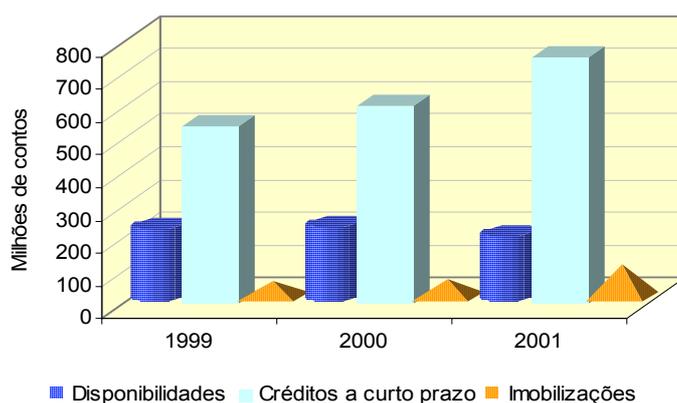
(em milhares de contos; em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais	1999	2000	2001	1999/00		2000/01		
				V. Absoluta	%	V. Absoluta	%	
Disponibilidades	225.434,5	228.715,9	202.509,1	3.281,4	1,5	(26.206,8)	(11,5)	
Créditos a curto prazo	540.569,5	604.580,3	749.837,1	64.010,8	11,8	145.256,8	24,0	
Existências	170,5	116,4	17,1	(54,1)	(31,7)	(99,3)	(85,3)	
Créditos a médio e longo prazos	128,8	127,4	81,0	(1,4)	(1,1)	(46,4)	(36,4)	
Imobilizações financeiras	3.507,9	5.208,9	42.607,8	1.701,0	48,5	37.398,9	718,0	
Imobilizações corpóreas	41.571,7	45.612,3	53.737,5	4.040,6	9,7	8.125,2	17,8	
Imobilizações incorpóreas	0,5	72,7	56,8	72,2	14.440,0	(15,9)	(21,9)	
Imobilizações em curso	3.593,6	4.961,4	5.437,1	1.367,8	38,1	475,7	9,6	
Custos antecipados	2.207,8	1.498,5	2.745,3	(709,3)	(32,1)	1.246,8	83,2	
Total	PTE	817.184,8	890.893,8	1.057.028,8	73.709,0	9,0	166.135,0	18,6
	€	4.076.100,60	4.443.759,50	5.272.437,71	367.658,90		828.677,89	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

O gráfico seguinte espelha a evolução dos grupos patrimoniais créditos a curto prazo, disponibilidades e o conjunto de componentes que integram as imobilizações, ocorrida no triénio 1999/01:

Gráfico XII.6 – Evolução do Activo por Grupos Patrimoniais – 1999/01



O incremento acentuado da rubrica créditos a curto prazo foi o principal factor do significativo aumento verificado no Activo (líquido), em 2001, tendo esta componente crescido, em valores absolutos, 145,3 milhões de contos (24,0% contra 11,8 % em 2000), seguindo-se as rubricas imobilizações financeiras (37,4 milhões de contos) e imobilizações corpóreas (8,1 milhões de contos). Cresceram ainda os custos antecipados (1,2 milhões de contos) e o imobilizado em curso (0,5 milhões de contos).

Em termos relativos, cumpre destacar a evolução das imobilizações financeiras (mais 718,0%), facto que se deve à entrada no património do sistema de acções da Portugal Telecom (ver ponto 12.3.4.1).



Tendo os grupos patrimoniais remanescentes uma evolução negativa, apenas merece destaque a desaceleração das disponibilidades, com um decréscimo de 26,2 milhões de contos, que representou uma quebra de 11,5 %.

12.4.2.2 – Composição do Passivo

Não tendo os proveitos antecipados expressão significativa, o Passivo reduz-se praticamente aos débitos de curto prazo. O quadro XII.32 incluindo os primeiros, desagrega as dívidas consideradas como de curto prazo pelas suas principais rubricas:

Quadro XII.32 – Evolução das Principais Rubricas do Passivo – 1999/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas	1999	2000	2001	1999/00		2000/01		
				V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	
Cred. P/financ – Org. estrangeiros	10.675,3	38.081,7	49.527,4	27.406,4	256,7	11.445,7	30,1	
Cred. p/ financ. e compartic. - Outros	2.956,0	11.266,1	44.831,1	8.310,1	281,1	33.565,0	297,9	
Outros credores	13.530,2	8.196,5	35.581,8	(5.333,7)	(39,4)	27.385,3	334,1	
Contribuintes-Saldos Credores	16.167,9	18.360,5	21.090,4	2.192,6	13,6	2.729,9	14,9	
Prestações em prescrição	5.819,3	6.804,9	7.675,5	985,6	16,9	870,6	12,8	
Cred. p/ reemb. prest. p/ aplic. Reg. Com.e Outros	3.556,0	6.859,0	6.221,4	3.303,0	92,9	(637,6)	(9,3)	
Prestações Sociais a Pagar	12.887,3	14.407,0	3.524,0	1.519,7	11,8	(10.883,0)	(75,5)	
Fornecedores	5.072,0	3.924,0	3.429,5	(1.148,0)	(22,6)	(494,5)	(12,6)	
Sector Público Estatal	2.432,0	2.943,0	3.219,2	511,0	21,0	276,2	9,4	
Trans.-Dot. orç. - Outros sectores	7.308,0	4.107,0	2.404,0	(3.201,0)	(43,8)	(1.703,0)	(41,5)	
Trans.-Dot. orç. - Out. sect.- Acções de Form. Profi.	769,7	9.607,5	0,0	8.837,8	1.148,2	(9.607,5)	(100,0)	
Investimentos a pagar - PIDDAC	9.164,1	8.968,2	1.810,0	(195,9)	(2,1)	(7.158,2)	(79,8)	
Prov. antecipados –Rec antecipadas	159,3	308,7	267,7	149,4	93,8	(41,0)	(13,3)	
Outros	912,9	491,9	1.017,6	(421,0)	(46,1)	525,7	106,9	
Totais	PTE	91.410,0	134.326,0	180.599,6	42.916,0	46,9	46.273,6	34,4
	€	455.951,16	670.015,26	900.827,01	214.064,1		230.811,7	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

A tendência de crescimento do Passivo, denotada em 2000, manteve-se de 2000 para 2001, como se evidencia no quadro anterior (mais 46,3 milhões de contos e 34,4%), verificando-se, no entanto, uma evolução divergente quando se analisam as contas individualmente.

As contas que mais contribuíram para o aumento das responsabilidades do sistema foram:

- ◆ “Credores p/financiamentos e participações – Organismos estrangeiros”, que diz respeito a transferências de origem externa que ainda se encontravam por utilizar no final dos

exercícios; registou um acréscimo de cerca de 11,5 milhões de contos, sendo a rubrica de valor mais elevado tanto em 2000 como em 2001;

- ◆ “*Credores p/ financiamento e participações – Outros*”, componente que diz igualmente respeito a saldos ainda não utilizados, ligados fundamentalmente a projectos de natureza social, cresceu sensivelmente ao mesmo ritmo do período anterior, ou seja, 297,9%, mais 33,6 milhões de contos em termos absolutos;
- ◆ “*Outros credores*” apresentou um acréscimo de cerca de 27,4 milhões de contos, relativamente a 2000, essencialmente por inclusão dos saldos de linhas de crédito (ver ponto 12.7.3.1) contraídas para fazer face a despesas com projectos de formação profissional co-financiados pelo FSE, mas cujos valores ainda não tinham sido objecto de transferência por parte deste;
Reiterando o que foi referido no Parecer anterior, existindo no PFISS a conta “2.17.19 – Outros empréstimos obtidos” afigura-se como mais correcto que este saldo fosse relevado nesta conta e não em “Outros credores”;
- ◆ “*Contribuintes saldos credores*”, rubrica com uma tendência de crescimento idêntica à do ano anterior, cresceu, em 2001, 14,9%, ou seja mais 2,7 milhões de contos;
- ◆ “*Prestações em prescrição*” cresceu 12,8%, relativamente às responsabilidades financeiras relevadas no período anterior. Esta conta regista o valor das prestações que aguardam os prazos legais para prescrição.

Como já foi referido anteriormente, em oposição às rubricas anteriores, outras componentes do Passivo não contribuíram para o aumento deste, conforme segue:

- ◆ “*Prestações sociais a pagar*”, cujo saldo representa as prestações sociais processadas e não pagas no final do ano, registou um decréscimo de 2000 para 2001 de cerca de 10,9 milhões de contos, situando-se a um nível sem paralelo em anos anteriores, ou seja, de apenas 3,5 milhões de contos. Questionado o IGFSS, esta situação foi explicada pelo facto de reflectir “...o empenho das instituições da Segurança Social em encurtar o prazo que medeia entre o processamento e o pagamento da prestação social.”;
- ◆ “*Transferências – Dotação orçamental – Outros Sectores – para financiamento de despesas de capital – Acções de formação Profissional*”, rubrica que 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, a qual, no final de 2001, tinha saldo nulo, tendo portanto decrescido no mesmo ano cerca de 9,6 milhões de contos;
- ◆ “*Investimentos a pagar – PIDDAC*”, que regista os valores de investimentos inscritos no PIDDAC processados e não liquidados, em cujo saldo se verificou uma quebra de (-)79,8%, ou seja cerca de 7,2 milhões de contos, relativamente à responsabilidade registada no ano anterior, apresentando uma situação semelhante à rubrica “Prestações sociais a pagar”;
- ◆ “*Transferências – Dotação orçamental – Outros Sectores*”, que engloba os valores processados no exercício e que se encontram por pagar no final do mesmo, relativamente ao financiamento de despesas correntes e de capital (PIDDAC) relativamente a instituições não integradas no sector da segurança social (por exemplo INATEL); em paralelo com o verificado em 2000, esta conta sofreu, em 2001, um decréscimo relativo de 41,5%, que correspondeu a uma diminuição absoluta das responsabilidades do sistema de 1,7 milhões de contos;
- ◆ As rubricas “*Credores por reembolsos de prestações por aplicação dos regulamentos comunitários e outros*”, “*Proveitos antecipados – Receitas antecipadas*”, e “*Fornecedores*”



decreceram, em termos absolutos, respectivamente 638,0 milhares de contos, 494,0 milhares de contos e 40,7 milhares de contos, representando um decréscimo relativo, respectivamente, de cerca 9,3%, 12,6% 13,2%, relativamente às responsabilidades relevadas no exercício anterior.

12.4.2.3 – Composição da Situação Líquida

O quadro XII.33 apresenta a distribuição e evolução da Situação Líquida no período de 1999/01, tendo presente as rubricas referentes a reservas e resultados líquidos:

Quadro XII.33 – Evolução da Situação Líquida pelas Principais Rubricas e Grupos Patrimoniais – 1999/01

(em milhares de contos; milhares de euros)

Rubricas	1999	2000	2001	1999/00		2000/01		
				V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	
Reservas	684.950,2	744.815,5	902.266,6	59.865,3	8,7	157.451,1	21,1	
Reserva geral do sistema	628.708,4	686.047,1	842.786,7	57.338,7	9,1	156.739,6	22,8	
Reservas especiais	27.529,0	30.130,0	30.841,5	2.601,0	9,4	711,5	2,4	
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	28.386,4	28.386,4	(74,4)	(0,3)	0,0	0,0	
Resultados líquidos	40.824,1	11.752,1	(25.837,4)	(29.072,0)	(71,2)	(37.589,5)	(319,9)	
Resultados correntes do exercício	138.328,2	108.722,6	(27.937,0)	(29.605,6)	(21,4)	(136.659,6)	(125,7)	
Resultados extraordinários do exerc.	1.772,2	2.562,9	1.244,8	790,7	44,6	(1.318,1)	(51,4)	
Resultados do exercício anterior	(99.276,3)	(99.533,4)	854,8	(257,1)	0,3	100.388,2	(100,9)	
Totais	PTE	725.774,3	756.567,6	876.429,2	30.793,3	4,2	119.861,6	15,8
	€	3.620.146,9	3.773.743,3	4.371.610,7	153.596,4		597.867,4	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

No seguimento do verificado anteriormente, a Situação Líquida registou, no período em análise, um aumento muito significativo, tendo crescido cerca de 119,9 milhões de contos em 2001, quando em 2000 tinha aumentado apenas 30,8 milhões de contos. Esta evolução resultou essencialmente do reforço da “Reserva Geral do Sistema” em 156,7 milhões de contos, e do aumento dos “Resultados do Exercício Anterior” em cerca de 100,4 milhões de contos. Em sentido inverso variaram os “Resultados Correntes do Exercício”, (-)136,6 milhões de contos, e os “Resultados Extraordinários do Exercício”, com (-)1,3 milhões de contos.

Deve recordar-se que, conforme tem vindo a ser defendido em sucessivos Pareceres, 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 adoptados (ver ponto 12.4.9, específico sobre a DRL).

12.4.3 – Disponibilidades

O quadro XII.34, evidencia a evolução das principais rubricas das disponibilidades no período de 1999 a 2001:

Quadro XII.34 – Evolução das Principais Rubricas de Disponibilidades – 1999/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas	1999	2000	2001	1999/00		2000/01		
				V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	
Caixa	157,5	250,3	161,2	92,8	58,9	(89,1)	(35,6)	
Depósitos à ordem	43.392,7	21.118,9	68.727,2	(22.273,8)	(51,3)	47.608,3	225,4	
Depósitos a prazo	64.792,6	114.570,3	98.756,0	49.777,7	76,8	(15.814,3)	(13,8)	
Títulos negociáveis	115.785,5	91.683,0	34.076,6	(24.102,5)	(20,8)	(57.606,4)	(62,8)	
Contribuições e adicionais	1.306,2	1.093,5	788,1	(212,7)	(16,3)	(305,4)	(27,9)	
Totais	PTE	225.434,5	228.716,0	202.509,1	3.281,5	1,5	(26.206,9)	(11,5)
	€	1.124.462,5	1.140.830,6	1.010.111,4	16.368,1		(130.719,2)	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Assim, o quadro anterior permite retirar as seguintes ilações:

- ◆ O conjunto das disponibilidades registou, em 2001, uma quebra de aproximadamente 26,2 milhões de contos, correspondendo a uma variação relativa de (-) 11,5%, quando no período imediatamente antecedente tinha crescido 1,5%;
- ◆ Para a situação anterior concorreram essencialmente a diminuição de “Títulos negociáveis” (-)57,6 milhões de contos, e de “Depósitos a prazo” (-)15,8 milhões de contos, não tendo sido suficientes para contrariar a evolução positiva verificada na rubrica “Depósitos à ordem”, a qual, em 2001, aumentou em 47,6 milhões;
- ◆ Apesar da reduzida expressão da conta “Caixa” no conjunto das disponibilidades, deve registar-se, de 2000 para 2001, a sua variação relativa de (-) 35,6%, quedando-se a um nível semelhante a 1999.

Considerando a distribuição das disponibilidades financeiras por instituição detentora em 2001, apresenta-se o quadro seguinte:



Quadro XII.35 – 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
IGFSS		87,4	22.864,9	94.752,0	34.002,0		151.706,3
ISSS		38,8	30.633,7			788,1	31.460,6
RAM		18,5	8.793,3				8.811,8
RAA		10,7	3.740,6				3.751,3
DRISS		0,0	1.468,7				1.468,7
CNPRP		0,0	515,0				515,0
IDS		3,3	482,3				485,6
IIES		0,5	78,3				78,8
FGS		0,0	63,9				63,9
Outras		2,0	86,5	4.004,0	74,6		4.167,1
Totais	PTE	161,2	68.727,2	98.756,0	34.076,6	788,1	202.509,1
	€	804,3	342.809,9	492.592,7	169.973,5	3.930,5	1.010.110,6
	%	0,1	33,9	48,8	16,8	0,4	100,0

Fonte: IGFSS

Conforme se evidencia no quadro anterior o IGFSS, dadas as suas competências na gestão e provimento financeiro do sistema, continuou a ser o principal detentor dos activos considerados como disponibilidades financeiras, isto é com 74,9%, apesar desta proporção ser inferior à dos anos transactos, nos quais se situou nos 89,0% e 88,6%. Em termos de contas contabilísticas, no que se refere a “Depósitos a prazo” e “Títulos negociáveis” as restantes instituições praticamente não têm expressão. Por sua vez, o ISSS é o único que apresenta saldos na conta “Contribuições e adicionais a depositar”.

Assim, no final do exercício em análise destacavam-se, por ordem de predominância, os “Depósitos a prazo” no montante de 98,8 milhões de contos, isto é 48,8%, seguindo-se os “Depósitos à ordem” no valor de 68,7 milhões de contos, ou seja, 19,6%; a conta “Títulos negociáveis” cifrou-se nos 34,1 milhares de contos.

Não está esclarecido o reflexo nas contas do IGFSS de um depósito a prazo constituído em 23/10/2000, no montante de 112.000 contos, para prestação de uma garantia ao Montepio Geral, como salvaguarda do pagamento de uma dívida da Indústria SOEMES a essa instituição bancária, conforme releva de contrato estabelecido em 24/10/2000, garantia que foi accionada em 25/04/2002, pois, apesar de o IGFSS ter informado que o referido depósito se encontra relevado nas contas desse instituto, esta asserção não se ajusta ao facto dos saldos anuais de 2000 e 2001 no IGFSS, da conta em questão, serem inferiores ao valor acima referido.

Por outro lado, esta operação, que se traduz num **ónus de assunção de responsabilidades não reflectido nas demonstrações financeiras do sistema** e teve como motor o Ministério da Economia, apresenta contornos singulares carecidos de base legal, tendo como resultado concreto até ao presente

o desembolso efectivo por parte do sistema do valor de 112.000 contos, apesar do compromisso assumido pelo referido Ministério, conforme se transcreve¹:

“... Face às alterações que se pretendem introduzir na operação relativa à empresa citada em epígrafe, vimos reafirmar o compromisso expresso no n.º 9 da carta de 4 de Agosto p.p. subscrita pelo então Secretário de Estado Adjunto do Ministério da Economia nos termos do qual o Ministério da Economia encontrará forma legal para assegurar que o depósito efectuado pelo IGFSS para garantir o empréstimo pelo Montepio Geral não seja afectado, comprometendo-se a Segurança Social a manter o referido depósito até à completa resolução do empréstimo.”

Face às circunstâncias, este assunto deverá ser retomado em sede do próximo Parecer.

A rubrica “Caixa” atingiu no conjunto os 161,2 milhares de contos, estando os principais saldos no IGFSS, ISSS e Regiões Autónomas, como aliás acontece com os depósitos a prazo, com a diferença de o ISSS ser o mais destacado.

A conta “Títulos negociáveis” com um total de cerca de 34,1 milhões de contos, representando, em 2001, 16,8% das disponibilidades financeiras consideradas como de curto prazo dos sistema, distribuía-se no triénio 1999/01 da seguinte forma, no que respeita ao IGFSS:

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Aplicações		1999	2000	2001
Obrigações do Tesouro		86.811,3	82.718,4	33.052,0
Certificados de Depósito		19.650,0	8.890,0	950,0
Outros Títulos		9.250,0	0,0	0,0
Total	PTE	115.711,30	91.608,40	34.002,0
	€	577.165,50	456.940,80	169.601,26

Fonte: IGFSS

12.4.4 – Créditos a curto prazo

Representando esta componente a maior parcela do Activo (líquido), em 2001, sofreu um incremento muito significativo representando neste ano 70,9% (749,8 milhões de contos), quando em 2000 se tinha situado nos 67,9%, registando, assim, um crescimento em termos absolutos de 145,3 milhões de contos.

O quadro que segue apresenta a evolução desta rubrica, quando em comparação com o Activo bruto:

¹ Conforme officio n.º 2852, de 20 de Outubro de 2000, do Secretário de Estado das Pequenas e Médias Empresas do Comércio e Serviços.



(em milhares de contos)

Anos	Créditos de curto prazo/ /Total do Activo bruto	%
2001	<u>749.837,1</u> 1.093.273,1	68,6
2000	<u>604.580,3</u> 921.432,2	65,6
1999	<u>540.569,5</u> 843.298,6	64,1

Como se pode observar no período 1999/01, os créditos de curto prazo, quando comparados com o Activo bruto total, sofreram um incremento relativo de 64,1% em 1999, para 68,6% em 2001, denotando-se, no entanto, um aumento mais acentuado das dívidas ao sistema no período de 2000/01.

Este coeficiente não difere de forma sensível se os créditos de curto prazo forem cotejados com o activo líquido, dada a pouca expressão das amortizações e provisões acumuladas.

O quadro XII.36 discrimina os valores relativos aos créditos de curto prazo respeitantes a dívidas de contribuintes e devedores de outra natureza, no triénio 1999/01:

Quadro XII.36 – Evolução dos Créditos sobre Contribuintes e Relativos a Outros Devedores

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Dívidas		1999	2000	2001	Δ%	Δ%
					1999/00	2000/01
Contribuintes		442.811,6	458.888,8	569.312,7	3,6	24,1
Devedores		97.757,9	145.691,5	180.524,4	49,0	23,9
Totais	PTE	540.569,5	604.580,3	749.837,1	11,8	24,0
	€	2.696.349,3	3.015.633,8	3.740.171,9		

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Os valores apurados asseveram um crescimento continuado das dívidas ao sistema, quer sejam de contribuintes quer sejam outras, verificando-se, em 2001, um crescimento relativo da dívida de contribuintes de 24,1%, quando, em 2000, esta parcela apenas tinha crescido 3,6%, enquanto que nas outras dívidas foi de 23,9%, inferior ao período imediatamente antecedente (49,0%).

Como vem sendo habitual, estes temas serão desenvolvidos em capítulos autónomos (vide pontos 12.9, 12.10 e 12.11).

12.4.5 – Créditos a médio e longo prazos

Conforme se evidencia no quadro seguinte, este conjunto de rubricas, cujo principal detentor é o IGFSS, tem vindo a sofrer um decréscimo continuado, diminuindo, no seu conjunto, em 2001 (-) 36,4%, quando no período transacto tinha diminuído (-)1,1%.

Quadro XII.37 – Evolução dos Créditos a Médio e Longo Prazos – 1999/01

(em milhares de contos; milhares de euros)

Rubricas	1999	2000	2001	Δ%	Δ%	
				1999/00	2000/01	
Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092	5,1	3,7	1,0	(27,5)	(73,0)	
Outros empréstimos concedidos	123,7	123,7	80,0	0,0	(35,3)	
Totais	PTE	128,8	127,4	81,0	(1,1)	(36,4)
	€	642,5	635,5	403,9		

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Sobre este conjunto pode referir-se o seguinte:

- ◆ Os saldos relativos aos “Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092”, cuja tendência natural é no sentido da sua extinção, registaram uma forte diminuição no período em análise, pois em 2001 decresceram 73,0%, quando no período anterior tinham diminuído 27,5%;
- ◆ A rubrica “Outros empréstimos concedidos” sofreu um decréscimo em 2001 de 35,3%, devendo notar-se que o seu saldo diz respeito apenas a um empréstimo concedido, no ano de 1997, à Fundação Abreu Callado¹ no montante de 80,0 mil contos, em relação ao qual vão sendo debitados juros, que não têm sido pagos e, portanto, vão acumulando na conta “Devedores por rendimentos e amortizações”. Por outro lado, subsiste ainda uma outra dívida desta Fundação, sob a forma de subsídio reembolsável e no mesmo valor (80,0 mil contos), atribuído em 1995 e inscrito na rubrica “Outros Devedores” (ver ponto 12.11.1).

12.4.6 – Imobilizações financeiras

O quadro XII.38 permite observar no triénio 1999/01, a evolução e comparação dos valores das rubricas que compõem o conjunto das Imobilizações Financeiras:

¹ Entretanto, em Fevereiro de 2002, foi constituído um “Acordo de Regularização e de Constituição de Penhor” entre a Fundação Abreu Callado, o IGFSS e o Crédito Predial Português, o qual previa, entre outros aspectos, a constituição pelo IGFSS, a favor da mesma Fundação, de um penhor sobre uma conta de depósitos a prazo de 1.4000.000 euros.



Quadro XII.38 – Evolução das Imobilizações Financeiras no Período 1999/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas	1999	2000	2001	Δ%		
				1999/00	2000/01	
Participações de Capital	0	0	15,0	-	100,0	
Obrigações e Outros Títulos	3.570,6	5.271,6	42.662,2	47,6	709,3	
Outras Imobilizações	7,7	7,7	1,0	0,0	(87,0)	
Totais	PTE	3.578,3	5.279,3	42.678,2	47,5	708,4
	€	17.848,5	26.333,0	212.878,1		

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Como se pode constatar, em 2000 registou-se um acréscimo significativo neste conjunto de valores patrimoniais, o que se explica como segue:

- ◆ A inscrição na rubrica “Participações de capital” do valor de 15,0 milhares de contos, incorporado na conta consolidada em 2001 por força da inclusão, em 2001, do IDS no universo de consolidação, diz respeito à participação do mesmo instituto na Fundação do Gil¹, pessoa colectiva de direito privado com fins de utilidade pública na área da acção social, tendo como principal população alvo crianças em risco, constituída em 2 de Dezembro de 1999;
- ◆ O aumento de valor da conta “Obrigações e outros Títulos”, o qual diz exclusivamente respeito ao IGFSS, é explicado por aquisições de acções efectuadas por esta instituição, com destaque para as acções da Portugal Telecom (ver ponto 12.3.4.1), sendo as restantes operações descritas em seguida;
- ◆ Quanto à componente “Outras Imobilizações”, que se vinha mantendo constante, registou um decréscimo de cerca de 6,7 milhares de contos, correspondente ao pagamento da responsabilidade financeira da ex-Companhia das Águas de Lisboa, actual Companhia das Águas Livres, para com a Caixa de Previdência dos Trabalhadores da EPAL, constituída no momento da constituição desta última. O saldo que permanece (1,0 milhares de contos) diz respeito à participação no capital inicial da Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto por parte do ex-CRSS do Porto.

Do exposto e no que se refere à participação em fundações por parte das instituições do sistema, apesar da sua reduzida relevância financeira, é de salientar não se ter seguido um critério uniforme quanto à rubrica contabilística em que são registadas, podendo ainda questionar-se a sua consideração como imobilização financeira tendo em vista a natureza jurídica de uma Fundação, pois as dotações iniciais às mesmas têm natureza de uma liberalidade e, por isso, representam subsídios que como tal devem ser contabilizados.

Na sequência do exposto cumpre desagregar a evolução da rubrica “Obrigações e outros títulos no período de 1999/01, conforme quadro que se segue:

¹ Esta Fundação é participada pela Parque Expo 98, SA e pelo Ministério da Segurança Social e Trabalho, através do IDS, tendo como fundo inicial próprio 100 milhões de contos, distribuídos pela Parque Expo 98, SA em 85 milhões de contos, e pela referida participação do IDS.

Quadro XII.39 – Variação da carteira de títulos de 1999 a 2001

(em contos)

Obrigações e outros Títulos	1999		2000		2001		Δ %	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	1999/00	2000/01
Títulos do Estado	118.424	3,3	112.520	2,1	50.688	0,1	(5,0)	(55,0)
Obrigações de empresas sem garantia do Estado	45.832	1,3	45.832	0,9	45.832	0,1	0,0	0,0
Acções	1.319.903	37,0	2.955.541	56,1	40.332.500	94,5	123,9	1.264,6
Títulos de participação	899.155	25,2	899.155	17,1	899.155	2,1	0,0	0,0
Aplicações financeiras	1.187.301	33,3	1.258.539	23,9	1.334.052	3,1	6,0	6,0
Totais	3.570.615	100,0	5.271.587	100,0	42.662.227	100,0	47,6	709,3

Fonte: IGFSS

Independentemente do decréscimo em 55% dos títulos do Estado, deve reafirmar-se, como facto significativo, a entrada no sistema de acções, registadas pelo valor contabilístico de cerca de 37,5 milhões de contos, correspondentes às seguintes empresas:

Quadro XII.40 – Aquisição de Acções em 2001

(em escudos)

Empresas	N.º de Títulos	Valor	
		Unitário	Total
Portugal Telecom	21.267.542	1.754,00	37.303.268.668
DILOP, SA	128.190	1.000,00	128.190.000
IPE – Investimentos e Participações Empresariais, SA	34.636	2.487,98	86.173.731
Totais			37.517.632.399

Fonte: IGFSS

Sobre os valores inseridos no quadro anterior, independentemente do referido no ponto 12.3.4.1 sobre a Portugal Telecom, cumpre dizer o seguinte sobre as restantes participações:

- ◆ As acções, designadas genericamente por “DILOP SA”, resultam de um contrato de dação em pagamento, no qual, não uma, mas diversas empresas devedoras, integradas em grupo empresarial, entregaram acções representativas de participações sociais detidas por este para regularização de dívidas à segurança social, ao abrigo de Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais de 17/05/99, cujo contrato só foi celebrado a 23/02/2001. Simultaneamente, foi rubricado um Contrato-Promessa de Compra e Venda, no qual o IGFSS se compromete a vender à DILOP – Sociedade Gestora de Participações Sociais, SA, no prazo de quatro anos (2005), as mesmas acções, não as alienando entretanto, conforme previsto nos números 2 e 4 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto. O contrato prevê algumas garantias complementares, bem como o pagamento de juros ao IGFSS.
- ◆ Estes títulos representam a participação do IGFSS no aumento de capital da sociedade IPE – Investimentos e Participações Empresariais, SA.



12.4.7 – Outras Imobilizações

O quadro XII.41 evidencia, de acordo com o Balanço de 2001, as restantes rubricas do activo imobilizado, a saber:

Quadro XII.41 – Outras Imobilizações

(em milhares de contos; em milhares de euros)

RUBRICAS	Activo Bruto	%	Amortizações Reintegrações	Activo Líquido	
Imobilizações corpóreas	89.698,2	91,5	35.960,7	53.737,5	
Terrenos e recursos naturais	865,9	0,9	0,0	865,9	
Edifícios e outras construções	34.971,9	35,7	3.231,3	31.740,6	
Material de Transporte	2.619,7	2,7	2.105,9	513,8	
Equipamento adm. soc. mob. diverso	50.876,8	51,9	30.475,7	20.401,1	
Outras imobilizações corpóreas	363,9	0,4	147,8	216,1	
Imobilizações incorpóreas	133,8	0,1	77,0	56,8	
Imobilizações em curso	5.437,1	5,5	0,0	5.437,1	
Obras em curso	5.236,5	5,3	0,0	5.236,5	
Imobilizações, c/adiantamentos	200,6	0,2	0,0	200,6	
Custos antecipados	2.745,2	2,8	0,0	2.745,2	
Despesas antecipadas	5,1	0,0	0,0	5,1	
Custos pluriennais	2.740,1	2,8	0,0	2.740,1	
TOTAIS	PTE	98.014,3	100,0	36.037,7	61.976,6
	€	488.893,8		180.785,6	308.108,2

Fonte: CSS/01

O valor correspondente aos **equipamentos administrativos** representou, em anos anteriores e também em 2001, a percentagem mais significativa (51,9%) do imobilizado bruto constante do quadro anterior, correspondendo, em termos absolutos, a cerca de 50,9 milhões de contos, num total de cerca de 98,0 milhões de contos.

Conforme referido no ponto 12.1, o TC efectuou uma auditoria sobre o “Sistema de Controlo Interno da Execução Orçamental da Segurança Social”, na qual uma parte substancial se debruçou sobre o grau de implementação do SIF, no que se refere ao respectivo arranque a partir de Janeiro de 2002, tendo-se verificado que uma das maiores dificuldades na transição de saldos (de 31/12/2001), do antigo sistema para o actual, incidiu precisamente no imobilizado corpóreo, muito particularmente no que concerne aos bens móveis, nomeadamente equipamento e programas informáticos.

As referidas dificuldades assentavam no facto de a respectiva inventariação física dos bens não estar ainda efectuada na generalidade dos serviços. Foi mesmo criado um grupo de trabalho, o GTISSSS (Grupo de Trabalho do Inventário das Instituições do Sistema de Solidariedade e da Segurança Social), que produziu o documento “Normas e procedimentos para inventariação dos bens adquiridos até 31 de Dezembro de 2001”, e que, assumindo a impossibilidade de efectuar o referido inventário, preconizou como metodologia, quanto aos bens móveis, a desagregação deste imobilizado por “bens

que representam os saldos das contas do razão os quais poderão ser amortizados em 3 anos à taxa de amortização de 33,3%”.

As considerações anteriores, ao confirmarem não existir no final de 2001 uma correspondência biunívoca entre os valores de Balanço e registos contabilísticos que lhe estão subjacentes e as existências como resultante de uma adequada inventariação física, que inclua, entre outros aspectos, a identificação individualizada dos bens, bem como a sua localização exacta, implicam que o TC tenha de assumir uma posição de reserva quanto aos saldos em questão.

Para além dos equipamentos administrativos, é de realçar o **património imobiliário**, representado nas contas: “Edifícios e outras construções” e “Terrenos e recursos naturais”, com o valor bruto de, respectivamente, 34,9 milhões de contos e 865,9 milhares de contos (não considerando o valor que lhes corresponde na rubrica “Obras em curso”).

Sobre o património imobiliário há a observar o seguinte:

- ◆ Os valores contabilísticos estão presumivelmente subavaliados, facto que tem levado o TC a recomendar, com o objectivo de que o Balanço possa transmitir uma imagem mais verdadeira e apropriada, que deveria constar como nota anexa ao mesmo a indicação dos valores actualizados desse património, recomendação que não tem sido acatada;
- ◆ O PCISS, na linha da versão mais antiga do POC, não subdivide os imóveis em imobilizado corpóreo propriamente dito e investimentos financeiros, correspondendo o primeiro aos imóveis utilizados pelos serviços e os segundos aos imóveis alheios a essa utilização, arrendados ou não (por exemplo bairros sociais), facto que igualmente prejudica a imagem fornecida pelas demonstrações financeiras;
- ◆ Não se compreende que determinados aspectos contabilísticos, entre os quais os anteriores, não tenham conduzido a adaptações no PCISS em obediência aos princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal. Assim não aconteceu, aguardando-se que em 2002, com a implementação do POCISSSS, estes aspectos venham a ser efectivamente sanados.

O quadro XII.42 apresenta a evolução no triénio 1999/01 das mesmas rubricas contabilísticas (líquidas de amortizações):



Quadro XII.42 – Evolução no Triénio 1999/01 das “Imobilizações”

(em milhares de contos; em milhares de euros)

RUBRICAS	1999	2000	2001	1999/00		2000/01		
				V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	
Imobilizações corpóreas	41.571,7	45.612,2	53.737,5	4.040,5	9,7	8.125,3	17,8	
Terrenos e recursos naturais	852,4	1.083,9	865,9	231,5	27,2	(218,0)	(20,1)	
Edifícios e outras construções	25.920,4	28.827,1	31.740,6	2.906,7	11,2	2.913,5	10,1	
Material de transporte	690,8	531,2	513,8	(159,6)	(23,1)	(17,4)	(3,3)	
Equipamento adm. soc. mob. div.	13.936,8	14.980,4	20.401,1	1.043,6	7,5	5.420,7	36,2	
Outras imobilizações corpóreas	171,3	189,6	216,1	18,3	10,7	26,5	14,0	
Imobilizações incorpóreas	0,5	72,7	56,8	72,2	14.440,0	(15,9)	(21,9)	
Imobilizações em curso	3.593,6	4.961,3	5.437,1	1.367,7	38,1	475,8	9,6	
Obras em curso	3.382,6	4.870,5	5.236,5	1.487,9	44,0	366,0	7,5	
Imobilizações, c/adiantamentos	211,0	90,8	200,6	(120,2)	(57,0)	109,80	120,9	
Custos antecipados	2.207,8	1.498,5	2.745,2	(709,3)	(32,1)	1.246,7	83,2	
Despesas antecipadas	5,3	10,1	5,1	4,8	90,6	(5,0)	(49,5)	
Custos pluriennais	2.202,5	1.488,4	2.740,1	(714,1)	(32,4)	1.251,7	84,1	
TOTAIS	PTE	47.373,6	52.144,7	61.976,6	4.771,1	10,1	9.831,9	18,9
	€	236.298,5	260.096,6	308.108,2	23.798,1		48.011,6	

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

O quadro anterior permite constatar o seguinte:

- ◆ O agregado de rubricas no período em análise demonstra tendência de crescimento, mais acentuado de 2000 para 2001, ou seja, 18,9% no período de 2000/01 contra 10,1%, de 1999 para 2000;
- ◆ A evolução anterior tem principalmente subjacente o aumento registado nas rubricas “Equipamento administrativo social e mobiliário diverso” (5,4 milhões de contos), “Edifícios e outras construções” (2,9 milhões de contos) e “Custos pluriennais” (1,3 milhões de contos);
- ◆ No que se refere à conta “Edifícios e outras construções”, que constitui uma das parcelas mais importantes do património imobiliário, salienta-se o facto de, apesar da alienação de imóveis que vem sendo efectuada ao longo dos anos, e cujos resultados líquidos revertem para o IGFSS (FEFSS), se continua a registar aumentos no valor contabilístico dos imóveis titulados pelo sistema. Assim, de 2000 para 2001, constatou-se um aumento na ordem dos 2,9 milhões de contos, apesar de em 2001 não ter havido aceitação de imóveis, a título de dação em cumprimento;
- ◆ Por outro lado, as rubricas “Terrenos e recursos naturais”, “Material de transporte” e “Despesas antecipadas” decresceram em termos relativos respectivamente (-)20,1%, (-)3,3%, e (-)49,5%, mas, no seu conjunto, não conseguiram contrariar a já referida tendência de crescimento.

12.4.8 – Reservas

No seguimento do já verificado em anos anteriores, as reservas cresceram em 2001, em termos absolutos, cerca de 157,5 milhões de contos, isto é, 21,1%, (vide ponto 12.4.2.3), aumento no entanto superior ao verificado no período transacto, 8,7%, ou seja 59,9 milhões de contos.

A evolução em questão é praticamente explicada pelo incremento da rubrica “Reserva geral do sistema”, que no período em análise cresceu em termos absolutos 156,7 milhões de contos, exceptuando um pequeno acréscimo verificado no saldo contabilístico das “Reservas especiais”, mais 711,5 milhares de contos, dado que as “Reservas p/extinção de empréstimos – lei 2092” e as “Reservas matemáticas” não sofreram qualquer alteração.

12.4.8.1 – Reserva geral do sistema

De acordo com o PCISS, a conta “5.01 – Reserva geral do sistema” representa a situação líquida resultante da actividade do sector, excluindo as reservas afectas a determinados fins e os resultados transitados e do exercício.

Os saldos de Balanço desta conta, conforme decorre das especificidades do PCISS, podem ser desagregados como segue:

- a) Somatório dos saldos da rubrica “Reserva geral do sistema”, apresentados nas contas individuais das ISS, com integração dos resultados transitados, representando, assim, a agregação dos “capitais” das instituições do sistema;
- 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";
- d) Saldo derivado de “Outras regularizações de consolidação”.

O quadro XII.43 expressa a evolução, no período 1999 a 2001, das vertentes apontadas:



Quadro XII.43 – Evolução das Componentes da Reserva Geral do Sistema – 1999/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Designação	1999	2000	2001	Variações 1999/00		Variações 2000/01		
				Absoluta	%	Absoluta	%	
RGS - ISS	193.943,8	237.956,1	174.360,0	44.012,3	22,7	(63.596,1)	(26,7)	
IGF - C/Contribuições e Adicionais	448.586,4	462.293,9	566.612,7	13.707,5	3,1	104.318,8	22,6	
PIDDAC	(1.352,3)	(1.692,0)	(108,0)	(339,7)	(25,1)	1.584,0	93,6	
Outras Regularizações	(12.469,5)	(12.510,9)	101.921,9	(41,4)	(0,3)	114.432,8	914,7	
Totais	PTE	628.708,4	686.047,1	842.786,6	57.338,7	9,1	156.739,5	22,8
	€	3.135.984,3	3.421.988,5	4.203.802,1	286.004,2		781.813,6	

Fonte: Relatórios sobre a CSS de (1999) e informação do IGFSS (2000 e 2001)

O montante transferido para esta reserva a partir do saldo da rubrica “IGF – C/Contribuições e Adicionais” durante o processo de consolidação, o qual reflecte o peso no “capital” do sistema da situação das dívidas de contribuintes, mantém-se como a sua principal componente, atingindo, em 2001, o valor contabilístico de 566,6 milhões de contos, devendo referir-se, no entanto, que o valor efectivo deste saldo depende do grau de cobrabilidade desta dívida de contribuintes.

A agregação dos saldos apresentados pela RGS nos balanços das instituições que compõem o universo da segurança social, cujo valor contabilístico se apresenta positivo desde 1997, atingiu, em 2001, cerca de 174,4 milhões de contos, tendo registado nesse ano um decréscimo de 26,7%, isto é, menos 63,6 milhões de contos em termos absolutos.

Não apresentando a componente derivada do PIDDAC um valor significativo, o mesmo não acontece com “Outras regularizações de consolidação”, as quais registaram um incremento em 2001 de 114,4 milhões de contos, podendo os movimentos de consolidação do ano em questão, no valor de 101,9 milhões de contos, serem desagregados como segue:

- ◆ Transferência de “Resultados transitados”, no valor de 115.298,5 milhares de contos, correspondendo à imputação dos resultados em questão à RGS;
- ◆ Transferência de “Reservas Especiais”, no montante de 15,0 milhares de contos, dado ter sido considerado que a participação de capital, por parte do IDS, na Fundação Gil (ver ponto 12.4.6), classificada originalmente como contrapartida de reservas especiais, não se enquadrava nesse âmbito;
- ◆ Transferência para “Reservas Especiais”, movimento recorrente no valor de 13.267,5 milhares de contos, referente a “Prevenção e reabilitação de deficientes”;
- ◆ Transferência para “Ganhos extraordinários do exercício” no valor de 124,0 milhares de contos, constituindo uma regularização das contas contabilísticas em questão, dado tratar-se de movimentos dentro do próprio sector derivados da transferência de imobilizado do IGFSS para o IDS.

12.4.8.2 – Reservas especiais

O valor contabilístico da conta “Reservas especiais”, era, no final de 2001, de cerca de 30,8 milhões de contos, representando um acréscimo relativamente reduzido de 2,4%, quando em comparação com o período transacto (9,4%) (vide ponto 12.4.2.3).

As situações integradas nesta rubrica não se revestem de homogeneidade, incluindo casos que podem ser considerados como tal, que derivam de situações herdadas do antigo sistema, constituído por Caixas de Previdência, e outros, que correspondem a situações diversificadas que, para efeitos de catalogação contabilística, foram integradas nesta conta.

A transição destas situações, em 2002, para o novo modelo contabilístico, com base no POCISSSS, tendo subjacentes outros princípios contabilísticos e codificação de contas, deve merecer a melhor ponderação por parte dos serviços, no sentido de um melhor ajustamento entre a realidade patrimonial e a imagem que deve ser dada sobre a mesma realidade pelas demonstrações financeiras.

12.4.8.3 – Reservas matemáticas

O valor de Balanço desta conta, 28.386,4 milhares de contos, que se manteve inalterável em 2000 e 2001, dizia exclusivamente respeito ao Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais, o qual, 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.

Este Centro foi auditado pelo TC relativamente à gerência de 1999², cujas principais ilações foram vertidas no Parecer antecedente, referindo-se que se mantinham válidas para 2000, destacando-se, em sede do presente Parecer, o facto de se verificar a falta de reforço das reservas matemáticas desde 1990, bem como se ter constatado que a contabilização das mesmas reservas, até 1989, não teve por base o adequado cálculo actuarial de acordo com o 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, que determinam que deverá ser constituído um fundo de reserva que possa, actuarialmente, garantir os compromissos assumidos quanto à eventualidade de doença profissional.

Por outro lado, a maior parte das receitas consignadas ao Centro para este fim têm estado a ser retidas no IGFSS, instituição que garante a unidade de tesouraria do sistema. Na realidade, os saldos legalmente imputáveis ao Centro, ao serem retidos no IGFSS têm contribuído para o financiamento da vertente de capitalização do Sistema de Segurança Social, por via da influência que têm nos saldos apurados em termos globais que têm sido canalizados para o IGFCSS (FEFSS). Deve referir-se ainda que se apurou existirem contradições em termos de interpretação da Lei entre o IGFSS e o CNPRP.

Preconizou-se então que a solução do problema passaria pela revisão actuarial dos valores contabilizados em reservas matemáticas, de acordo com os critérios legalmente determinados, no que se refere à constituição de um adequado Fundo de Reserva que seja suficiente para a cobertura das responsabilidades a cargo do CNPRP, 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.

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 de Auditoria n.º 57/01, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2001/57-2001_shtm.



Este assunto não teve qualquer desenvolvimento concreto no exercício de 2001.

12.4.9 – Demonstração de resultados líquidos

A DRL e a CEO são demonstrações financeiras que apresentam um forte paralelismo, o que significa que a maior parte dos comentários efectuados quanto à CEO (ver pontos 12.3.1 e 12.3.2) também se aplica à DRL.

Deste modo, a estrutura de custos e proveitos da DRL, que se vem mantendo ao longo dos anos, demonstra sem dúvida o peso das prestações sociais do lado dos custos, bem como das contribuições e transferências do Estado do lado dos proveitos.

Os dois documentos divergem na medida em a DRL inclui custos sem repercussão financeira, como sejam as amortizações e provisões do exercício e, principalmente, uma rubrica específica do sistema e da DRL, designada por “Aplicação de resultados”.

O quadro seguinte reflecte a evolução das rubricas incluídas na DRL no que se refere aos exercícios de 1999 a 2001:

Quadro XII.44 – Demonstração de Resultados Líquidos - 1999/01

(em milhares de contos)

Rubricas	1999		2000		2001	
	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%	V. Absolutos	%
Proveitos						
Correntes e financeiros						
Contribuições	1.610.008,5	73,8	1.758.078,9	73,1	1.918.668,2	74,2
Adicional ao IVA	80.000,0	3,7	87.000,0	3,6	97.000,0	3,8
Receitas financeiras	13.130,7	0,6	17.695,8	0,7	20.277,1	0,8
Outros	8.169,8	0,4	10.128,2	0,4	10.534,4	0,4
Sub-totais	1.711.309,0	78,4	1.872.902,9	77,9	2.046.479,7	79,1
Transferências		0,0		0,0		
Do OE	444.776,8	20,4	511.952,6	21,3	513.777,9	19,9
Da SCML (Jogos)	15.657,2	0,7	16.490,2	0,7	13.028,6	0,5
Do Exterior	550,0	0,0	0,0	0,0	155,2	0,0
Outras	6.539,1	0,3	0,0	0,0	1.102,3	0,0
Sub-totais	467.523,1	21,4	528.442,8	22,0	528.064,0	20,4
Ganhos extraordinários	1.815,8	0,1	2.635,3	0,1	1.396,1	0,1
Sub-totais	1.815,8	0,1	2.635,3	0,1	1.396,1	0,1
Ganhos de exercícios	940,7	0,0	1.115,0	0,0	10.663,4	0,4
Sub-totais	940,7	0,0	1.115,0	0,0	10.663,4	0,4
Totais	2.181.588,6	100,0	2.405.096,0	100,0	2.586.603,2	100,0
Custos		0,0		0,0		
Correntes e financeiros		0,0		0,0		
Prestações sociais	1.843.758,3	84,5	2.022.510,4	84,1	2.216.219,4	85,7
Dos regimes	1.713.517,2	78,5	1.869.770,5	77,7	2.039.365,6	78,8
De acção social	130.241,1	6,0	152.739,9	6,4	176.853,8	6,8
Outros	82.323,8	3,8	89.098,4	3,7	102.595,4	4,0
Forn. Serv. Terceiros	17.199,0	0,8	18.915,0	0,8	21.950,6	0,8
Desp com Pessoal	54.079,9	2,5	56.363,9	2,3	65.218,7	2,5
Desp. Financeiras	101,5	0,0	189,9	0,0	761,3	0,0
Outras desp. encargos	2.326,2	0,1	3.106,2	0,1	2.983,9	0,1
Impostos	1.724,9	0,1	2.519,9	0,1	2.752,5	0,1
Amort Reint. Exercício	5.643,6	0,3	6.468,2	0,3	8.048,2	0,3
Provisões		0,0		0,0	136,2	0,0
Outros	1.248,7	0,1	1.535,3	0,1	744,0	0,0
Sub-totais	1.926.082,1	88,3	2.111.608,8	87,8	2.318.814,8	89,6
Transferências p/ outros	120.972,4	5,5	163.534,2	6,8	191.546,7	7,4
Sub-totais	120.972,4	5,5	163.534,2	6,8	191.546,7	7,4
Perdas extraord. do exercício	43,6	0,0	72,3	0,0	120,9	0,0
Sub-totais	43,6	0,0	72,3	0,0	120,9	0,0
Perdas de exercícios		0,0		0,0		0,0
FEFSS	100.000,0	4,6	100.000,0	4,2		0,0
Outras	217,0	0,0	648,4	0,0	9.839,0	0,4
Sub-totais	100.217,0	4,6	100.648,4	4,2	9.839,0	0,4
Resultados		0,0		0,0		0,0
Aplicação	(6.550,6)	(0,3)	17.480,2	0,7	92.119,2	3,6
Líquidos	40.824,1	1,9	11.752,1	0,5	(25.837,4)	(1,0)
Sub-totais	34.273,5	1,6	29.232,3	1,2	66.281,8	2,6
Totais	2.181.588,6	100,0	2.405.096,0	100,0	2.586.603,2	100,0

Fonte: DRL de 1999 a 2001



Deve notar-se que se registou, em 2001, uma alteração do critério de tratamento no que se refere às transferências para o IGFSS/FEFSS tendo por contrapartida saldos de execução orçamental das CSS de exercícios anteriores, ao omitir da DRL a transferência de 100 milhões de contos para a referida instituição.

Por outro lado, nos Pareceres anteriores tem sido defendida a tese de que a rubrica em questão “Aplicação de resultados” deveria ser associada aos resultados líquidos do exercício tal como se apresentam, constituindo o seu conjunto um resultado total mais conforme à verdade contabilística, pois, como decorre das práticas do sistema nesta matéria, a denominada “Aplicação de resultados” inclui valores que se constituem como saldos do próprio exercício, associados às reservas, que, na realidade, lhes são imputados no próprio exercício, sem passarem pela conta de resultados líquidos, constituindo-se, assim, como uma antecipação.

Em 2001, a “Aplicação de resultados” apresentava um saldo de 92.119,3 milhares de contos, significando que, se o mesmo fosse relevado nos resultados líquidos, implicaria que os mesmos passariam de (-) 25,8 milhões de contos para 66,3 milhões de contos.

Apesar de o IGFSS considerar, nas suas alegações, que não é correcta a interpretação do TC sobre esta alteração dos resultados líquidos não se vê motivos para modificar o sentido da opinião já expressa.

Parte do total acima referido está bem especificado na DRL (conforme expresso nas CSS) e diz respeito aos resultados atribuídos à “Reserva da extinção de empréstimos” (25,1 contos) e à RGS, quanto à parte do PIDDAC que é participado pelo OSS (14.903,8 milhares de contos).

Estão inscritos na DRL globalmente a imputação da “Aplicação de resultados” às “Reservas especiais” e à RGS, com os valores respectivamente de (-) 323,8 milhares de contos e 77.539,2 milhares de contos, correspondendo à agregação de movimentos contabilísticos diversificados, na sua maior parte integrados nas operações de encerramento de contas do IGFSS.

De forma a permitir uma maior transparência das demonstrações financeiras, todos os movimentos incluídos na “Aplicação de resultados” deveriam ser apresentados desagregadamente e justificados em nota anexa à DRL.

12.4.10 – Principais reservas às Contas apresentadas

Em função das análises efectuadas, as contas da SS relativas ao ano de 2001 suscitam ao TC várias reservas quanto à sua capacidade para traduzirem de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial e financeira subjacente.

Sintetizam-se a seguir as principais reservas que se podem formular, grande parte das quais traduzem problemas estruturais que se vêm mantendo ao longo dos anos e que se espera as reformas em curso permitam ultrapassar.

Assim, com referência ao exercício de 2001:

- a) O sistema de informação financeira da SS – que se reflecte necessariamente nas demonstrações financeiras – não é fiável, designadamente por não ser integrado (coexistiam diferentes sistemas informáticos, sempre que é caso disso de base distrital e, em muitos casos, incompatíveis entre si),

existirem atrasos e estrangulamentos no tratamento da informação relevante e inexistir uma Base Nacional de Contribuintes completa e actualizada;

- b) O sistema de controlo interno é insuficiente, designadamente pela reduzida dimensão do Gabinete de Auditoria Interna e pela falta de nomeação de uma Comissão de Fiscalização para o IGFSS;
- c) Não é possível formular um juízo sobre as operações de consolidação, dado que o procedimento seguido, além de se basear em contas das entidades abrangidas que registam algumas diferenças em relação às apresentadas pelas mesmas ao TC, caracteriza-se pela falta de transparência ao não serem devidamente explicitados com o pormenor suficiente todos os ajustamentos de regularização e consolidação, alguns dos quais nem sequer são objecto de qualquer documento contabilístico de suporte;
- d) Observa-se a ausência de uma base de dados actualizada relativa a bens do activo imobilizado, que permita a sua identificação, localização e verificação física, bem como a inexistência de uma política sistemática de conferência regular dos bens do imobilizado que salvguarde adequadamente esses activos;
- e) Não é dada informação sobre a existência de eventuais ónus e encargos que recaiam sobre activos da SS, cuja legalidade e regularidade carece, aliás, de adequada justificação;
- f) Inexiste uma política consistente de constituição e reforço de provisões para fazer face a desvalorização de activos e ou riscos ou responsabilidades contingentes, sendo de registar, em particular, que se contabilizam como dívidas de curto prazo as relativas a contribuintes devedores (e que representam, em 31.12.2001, 569 milhões de contos, ou seja mais de metade do activo líquido nessa data) e isso independentemente da sua antiguidade, não se encontrando explicitada qualquer provisão para créditos de cobrança duvidosa;
- g) Subsistem em “Outros devedores”, grande parte das quais sem qualquer movimento há longos anos, saldos cuja existência e cobrabilidade é questionável, também sem que tenha sido constituída em relação aos mesmos qualquer provisão;
- h) A chamada “Aplicação de resultados”, além de não se encontrar ligada como deveria aos “Resultados líquidos do exercício”, não apresenta os seus movimentos com o detalhe suficiente para que possa permitir a formulação de um juízo sobre os mesmos.

Ao abrigo do princípio do contraditório, o IGFSS através do ofício n.º 11.153, de 12 de Junho, constante do Volume III – Anexos, destaca, referindo que se aplicam não só a 2001 como aos períodos antecedentes, os seguintes aspectos:

“... inexistência de um sistema de informação financeira integrado..., sistema de controle interno insuficiente..., ausência de comissão de fiscalização para o IGFSS..., ausência de base de dados do activo imobilizado...”.

Por sua vez, o Ministro da Segurança Social e do Trabalho conforme ofício n.º 4.736, de 12 de Junho de 2003, pronunciou-se como segue:

“As dificuldades apontadas quanto à capacidade de traduzir de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial, nomeadamente pela inexistência de um sistema de informação financeira da Segurança Social fiável, serão superadas pela realização das transacções orçamentais, patrimoniais e financeiras no SIF.”



Este procedimento levará a que a Segurança Social possa garantir o tratamento integrado das transacções realizadas e simultaneamente ultrapassar os atrasos no tratamento da informação relevante.

É de salientar que, a implementação total do Sistema de Gestão de Contribuintes integrado com o novo sistema de Identificação e Qualificação -IDQ-e Gestão de Remunerações-GR-permitirá ultrapassar as dificuldades existentes por não existir uma Base Nacional de Contribuintes.

As reservas apontadas quanto à inexistência de uma base de dados actualizada sobre o imobilizado, que permita uma prática sistemática de conferência regular entre os bens imobilizados e respectiva valorização expressa nas demonstrações financeiras, serão ultrapassadas pela estabilização do SIF, que criará condições para se poder direccionar esforços, no sentido da inventariação e respectiva revisão da valorização dos bens imobilizados, condição indispensável à adopção de subsequente prática de conferência sistemática dos bens e verificação de respectiva conformidade com o valor inscrito em Balanço.

As falhas apontadas pela inexistência de uma política consistente de constituição e reforço de provisões (para fazer face à desvalorização dos activos e/ou a riscos e responsabilidades contingentes e simultaneamente a inexistência nas demonstrações financeiras, de informação sobre eventuais ónus e encargos que recaiam sobre os activos da Segurança Social), estão a ser superadas pela implementação do POCISSSS, em 2 de Janeiro de 2002.

Este procedimento conduziu a uma gradual e consistente assimilação dos respectivos princípios contabilísticos, critérios de valorimetria e regras de movimentação das contas, conduzindo a que, num futuro próximo, as demonstrações financeiras da segurança social reflectam melhor o efectivo valor do seu património - bens e direitos - bem como, das respectivas responsabilidades e dívidas.”

Mais concretamente, quanto à alínea f) o IGFSS adianta que:

“... refira-se que a inclusão no Balanço em 31 de Dezembro de 2001, daqueles créditos de curto prazo tem a ver com o facto de os mesmos serem exigíveis a todo o momento e como tal classificados de curto prazo, como se referiu, no Balanço contabilístico, isto é, no Balanço elaborado a 31 de Dezembro de 2001 de acordo com os critérios de legalidade em vigor...”

Nesta matéria, independentemente dos critérios normativos em vigor, há que atender à realidade patrimonial subjacente, bem como aos princípios contabilísticos geralmente aceites. Por outro lado, a estrutura do Balanço, tal como decorre do PCISS, admite a existência de débitos e créditos de médio e longo prazo, que não têm uma maior extensão em termos de Balanço por mera opção técnica.

Esta asserção aplica-se não só aos contribuintes devedores bem como a outras contas de terceiros, como sejam “ Devedores por financiamento e participações do OE” e “Outros devedores e credores”.

Por sua vez, no que se refere à alínea h) o IGFSS refere na sua argumentação em relação à denominada “Aplicação de resultados”:

“...não se entende como surgem dívidas, por parte do TC, quanto a não “se encontrar ligada como deveria aos resultados líquidos do exercício”, na apreciação da conta/2001... Consultado o Diário-Razão/Consolidação, ... não é correcta a leitura do TC ...”

Mais, ao destacar a nota explicativa que vem acompanhando as sucessivas contas desde 1988, parece convergir com a opinião que o TC tem vindo a defender em diversos Pareceres sobre a matéria, sem suscitar qualquer reacção por parte do IGFSS:

“... de uma forma genérica estes valores [a aplicação de resultados] correspondem a saldos de actividades que por estarem afectas a fins específicos já estão integrados nas reservas respectivas, pelo que terão de constar como despesa e serem deduzidos aos resultados”.

Em síntese, a argumentação do IGFSS encerra em si contradição em relação à tese que pretende defender.

12.5 – Pensões de reforma

Representando, em 2001, cerca de 58,2% do volume total das despesas da Segurança Social, as pensões de reforma assumem um lugar de inequívoco destaque na conta ora analisada, em particular no que concerne às legítimas preocupações quanto à futura sustentabilidade financeira do sistema.

Como se observa no gráfico seguinte, ao longo do último quinquénio a evolução do rácio entre as despesas totais do sistema e as que respeitam exclusivamente às pensões de reforma oscilaram entre um máximo de 60% em 1997 e um mínimo de 57,6% em 1999, revelando a importância crucial que esta matéria detém no contexto do sector.

Gráfico XII.7 – Relação Entre as Despesas Efectuadas com Pensões e o Total das Despesas e Transferências Correntes



Uma das maiores condicionantes do futuro do Sistema da Segurança Social é, declaradamente, o envelhecimento da população (resultante da combinação de dois factores: aumento da esperança de vida e redução da taxa de natalidade), tanto mais que este fenómeno tem um impacte financeiro no sistema, quer no volume de receitas arrecadadas, quer nas despesas efectuadas. Assim, se por um lado, o acréscimo de despesa se deve a um número crescente de indivíduos que atinge a idade da reforma e, em consequência, requer a respectiva pensão, tornando-se beneficiários passivos do sistema (envelhecimento no topo); por outro, a redução do número de jovens (envelhecimento na base) estrangula a entrada de receitas de novos beneficiários activos, isto é, de indivíduos que são



contribuintes do sistema, questão básica dado que se está essencialmente em presença de um sistema de distribuição, assente na colaboração financeira intergeracional.

Por outro lado, apenas uma parte do cálculo das pensões, as do regime geral, assenta numa base contributiva, mesmo assim, em grande número de casos, insuficiente para garantir aquele valor que em cada momento se convencionou como mínimo. Para o atingir torna-se necessário recorrer ao denominado “complemento social”, que se constitui assim como uma parcela “não contributiva” das pensões do regime geral.

Esta questão de natureza demográfica torna-se ainda mais sensível se relacionada com problemas revestidos de contornos de carácter sociológico. Um desses problemas diz respeito às condições materiais de subsistência das pessoas idosas, sabendo-se que, em Portugal, as famílias a auferir rendimentos médios mais baixos são aquelas cuja principal fonte de rendimento provém de benefícios sociais¹, o que, com maior facilidade, as expõe a eventuais dificuldades financeiras do sistema.

12.5.1 – Dados financeiros e físicos

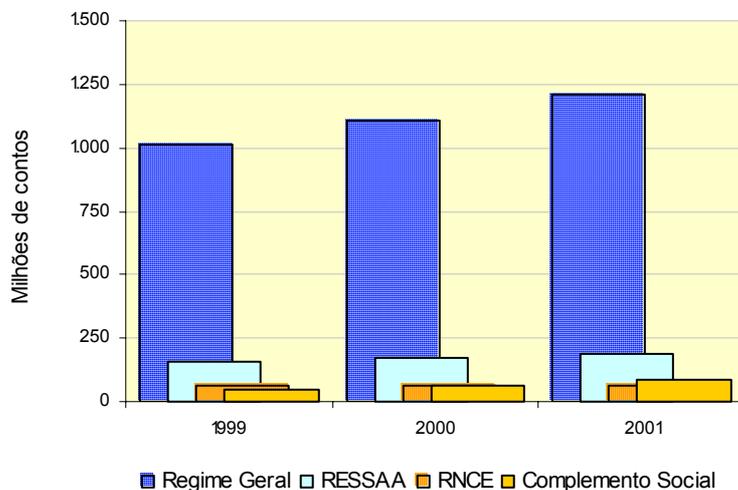
Apresentam-se, seguidamente, com referência ao triénio 1999/01, os dados físicos e financeiros relativos às pensões de reforma desagregadas por regimes – Regime Geral (RG) - de base contributiva, Regimes não Contributivos e Equiparados (RNCE) e Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA). O complemento social² das pensões estatutárias ou regulamentares do RG que, nos termos do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro, constitui encargo dos RNCE e portanto do OE, foi considerado autonomamente.

O gráfico XII.8 apresenta os dados financeiros relativos às pensões de reforma no período em questão:

¹ Para um desenvolvimento mais alargado sobre esta temática veja-se “*Portugal 1995-2000 – Perspectivas da Evolução Social*”, publicação do Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento – Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

² 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.8 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes



O quadro XII.45 reflecte a evolução dos totais da despesa com cada um dos regimes, do complemento social e as respectivas taxas de crescimento anual no período considerado:

Quadro XII.45 – Evolução das Pensões de Reforma por Regimes

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Regimes	1999	%	2000	%	2001	%	1999/00	Δ%	2000/01	Δ%	
Regime Geral	1.015.746	79,3	1.109.610	79,0	1.212.697	78,3	93.864	9,2	103.087	9,3	
RESSAA	159.903	12,5	169.545	12,1	184.807	11,9	9.642	6,0	15.262	9,0	
RNCE	59.193	4,6	61.231	4,3	66.455	4,3	2.038	3,4	5.224	8,5	
Complemento Social	45.728	3,6	64.709	4,6	85.458	5,5	18.981	41,5	20.749	32,1	
Totais	PTE	1.280.570	100,0	1.405.095	100,0	1.549.417	100,0	124.525	9,7	144.322	10,3
	€	6.387.456,2		7.008.584,3		7.728.459,4		621.128,1		719.875,1	

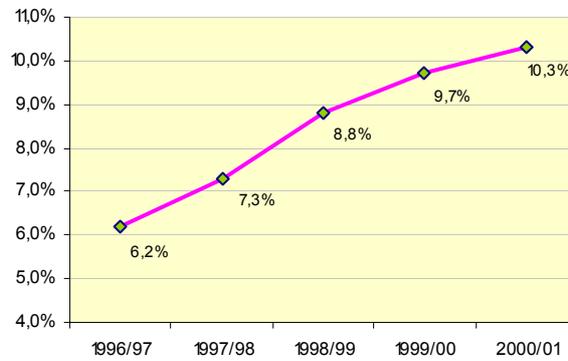
Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Da análise do quadro anterior tiram-se as seguintes conclusões:

- ◆ O total da despesa com pensões de reforma em 2001 atingiu os 1.549,4 milhões de contos sendo que a respectiva taxa de crescimento anual atinge, pela primeira vez, os dois dígitos, situando-se nos 10,3%. As taxas de crescimento anual nas despesas com pensões registadas nos últimos cinco anos (espelhadas no quadro infra) reflectem a sua subida continuada ao longo do período:



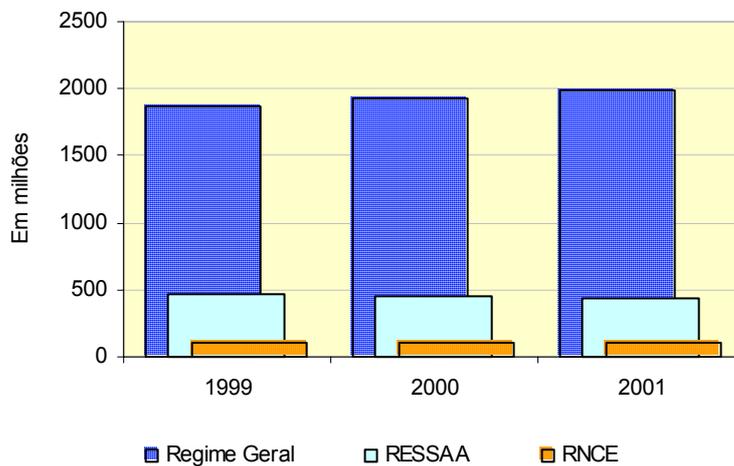
Gráfico XII.9 – Taxas de Crescimento Anual nas Despesas com Pensões no Quinquénio 1996-2001



- ◆ O peso relativo das pensões do RG no total da despesa processada com pensões denota, no triénio 1999/01, uma tendência decrescente, passando de 79,3% em 1999, para 78,3% em 2001. Aliás, esta tendência é também sentida nos dois outros regimes, acontecendo o fenómeno inverso no que concerne ao complemento social.

A evolução, em 2001, do número de pensionistas dos três regimes, encontra-se reflectida no gráfico e quadro seguintes:

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



No quadro XII.46 encontra-se inscrita a tradução numérica do gráfico anterior:

Quadro XII.46 – Evolução do Número de Pensionistas por Regime

(em milhares)

Regimes	1999	2000	2001	Δ %	
				1999/00	2000/01
Regime Geral	1.863	1.928	1.994	3,5	3,4
RESSAA	466	446	430	(4,3)	(3,6)
RNCE	112	106	105	(5,4)	(0,9)
Totais	2.441	2.480	2.529	1,6	2,0

Fonte: CSS/01

Da análise do quadro e gráfico anteriores destaca-se o seguinte:

- ◆ À semelhança do que se tem vindo a observar nos últimos anos o total de pensionistas (considerando os três regimes) sofreu um novo acréscimo, atingindo, em 2001, os 2.529 milhares de indivíduos. Este incremento, mais acentuado que o verificado no período transacto (1,6%), representou, em termos relativos, um aumento de 2,0% deste universo;
- ◆ A evolução atrás descrita deve-se, exclusivamente, ao crescimento verificado na população de beneficiários afecta ao Regime Geral (cerca de 66 mil indivíduos em 2001), visto que, no que concerne aos dois outros regimes, se verifica, à semelhança da tendência registada nos últimos anos, um decréscimo do número dos seus beneficiários.

Encontram-se inscritos no quadro seguinte o valor das pensões médias, anuais e mensais, por regime e a respectiva evolução no triénio 1999/01. Estes valores foram calculados com base nos dados analisados nos pontos anteriores, especificamente os relativos à despesa total efectuada em cada um dos regimes e ao número de pensionistas a eles afectos.

Quadro XII.47 – Pensão Média Anual e Mensal por Regime

(em contos)

Regimes	1999		2000		2001		Δ %	
	Anual ⁽¹⁾	Mensal ⁽²⁾	Anual ⁽¹⁾	Mensal ⁽²⁾	Anual ⁽¹⁾	Mensal ⁽²⁾	1999/00	2000/01
RG	553,1	39,5	585,4	41,8	623,6	44,5	5,8	6,5
RG + Comp. Social	578,0	41,3	619,4	44,2	667,5	47,7	7,2	7,7
RESSAA	331,7	23,7	371,8	26,6	421,9	30,1	12,1	13,5
RNCE	503,8	36,0	561,8	40,1	629,9	45,0	11,5	12,1
Totais	525,7	37,6	570,9	40,8	622,7	44,5	8,6	9,0

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

(2) Pensão média anual/14 mensalidades.

Fonte: CSS/01

Da análise do quadro supra evidencia-se o seguinte:



- ◆ Considerando o RG conjuntamente com o complemento social atinge-se uma pensão média mensal de 47,7 contos que corresponde anualmente a cerca de 667,5 contos e se assume como a pensão média mais elevada;
- ◆ Em períodos anteriores, a pensão média do RG era a que apresentava os valores mais elevados, mesmo não considerando o complemento social, pois sem esse complemento, em 2001, a liderança seria pertença da pensão média do RNCE com cerca de 630 contos anuais, ou seja, 45 contos por mês;
- ◆ A pensão média do RESSAA foi a que, em termos relativos, mais cresceu, cerca de 13,5%, enquanto a do RNCE sofreu um acréscimo de 12,1% e a do RG se ficou pelos 6,5%. Ainda assim é de salientar que todas elas sofreram aumentos relativos superiores aos verificados no período imediatamente anterior.

Finalmente, é interessante referir quais os tempos médios de processamento, em número de meses, das pensões, desde a entrada dos respectivos requerimentos no sistema até à data de deferimento, a saber:

Quadro XII.48 – Tempos Médios de Processamento (em meses) das Pensões em 2000 e 2001

	Invalidez		Velhice		Sobrevivência	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Média Nacional	7,5	7,8	4,0	3,5	2,3	2,2

Fonte: Informação do ISSS

Verificou-se um aumento do tempo médio de processamento no que se refere às pensões de invalidez.

12.5.2 – Capacidade de autofinanciamento do sistema

Como referenciado na nota introdutória, uma das variáveis mais importantes para a análise da sustentabilidade futura do sistema baseia-se na relação entre o número de beneficiários activos, indivíduos que, apesar de afectarem as despesas do sistema, estão na origem da principal fonte de receita para o mesmo, ou seja, as contribuições, tanto próprias como das respectivas entidades patronais, e o número de beneficiários passivos, isto é, pensionistas, por velhice, invalidez ou sobrevivência, que configuram, por regra, apenas uma despesa do sistema.

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.49:

Quadro XII.49 – Relação entre Beneficiários e Pensionistas

(em milhares)

	1997	1998	1999	2000	2001
Beneficiários activos	4.211	4.276	4.332	4.424	4.442*
Pensionistas	2.414	2.431	2.441	2.480	2.529
Regime geral	1.761	1.810	1.863	1.928	1.994
RESSAA	522	498	468	446	430
Regime não contributivo	131	123	112	106	105
Beneficiários activos/Pensionistas	1,74	1,76	1,77	1,78	1,76
Beneficiários activos/Pens. do Reg. Geral	2,36	2,36	2,33	2,29	2,23

* Não foram disponibilizados os dados relativos à RA dos Açores.

Fonte: IIES

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

A capacidade de autofinanciamento do sistema pode ser aferida, de forma simplista, cotejando as contribuições recebidas e as pensões pagas pelo sistema. No quadro seguinte encontram-se inscritos os valores resultantes do confronto dessas duas variáveis, obtendo-se os graus de cobertura das contribuições relativamente às pensões na sua globalidade e às do RG isoladamente:

Quadro XII.50 – Graus de Cobertura das Contribuições Relativamente às Pensões

(em milhões de contos)

Rubricas e indicadores	1997	1998	1999	2000	2001
Contribuições	1.372,7	1.484,6	1.610,0	1.758,1	1.918,7
Pensões de reforma	1.097,1	1.177,5	1.280,5	1.405,1	1.549,4
Grau de cobertura					
(Contribuições/Pensões)	1,25	1,26	1,26	1,25	1,24
Pensões por regimes					
Geral	861,0	930,1	1.015,7	1.109,6	1.212,7
RESSAA	160,6	160,0	159,9	169,6	184,8
Não contributivos	75,5	87,4	104,9	125,9	152,0
Grau de cobertura					
Contribuições/Pensões-Reg. geral	1,59	1,60	1,59	1,58	1,58

Fonte: CSS/97 a CSS/01

Os graus de cobertura inscritos no quadro anterior denotam uma tendência de estabilidade e, à semelhança do ocorrido ano anterior, o rácio relativo às “Contribuições/Pensões do regime geral” revela que cerca de 63% das contribuições se destinam ao financiamento das pensões do regime geral, enquanto o remanescente é canalizado para outras prestações sociais, despesas de administração do sistema e transferências diversas.



12.6– A Acção Social

De acordo com a Lei n.º 24/84, de 14 de Agosto, aplicável ainda em 2001, apesar da sua revogação pela Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, a acção social integrava o sistema segurança social, complementando os regimes geral e não contributivo¹.

A acção social é principalmente desenvolvida por entidades particulares não lucrativas, as IPSS, por via da celebração de acordos² que, de forma contratualizante, prevêm a prestação de serviços especializados, tendo por objectivo dar resposta a necessidades e carências sociais, consubstanciadas em áreas e valências sociais, viabilizando 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 essencialmente na concessão de subsídios ao abrigo dos referidos acordos, designados por acordos de cooperação, mas também através de Programas e transferências destinadas a investimento, com destaque para o PIDDAC³.

Deve referir-se que os novos acordos a celebrar em cada ano e o alargamento dos já existentes têm vindo a ser orientados em termos de comparticipação periódica e valências sociais 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, implicando um potencial de comprometimento financeiro que se vem traduzindo no crescimento das transferências inerentes acima das taxas de evolução das restantes despesas e transferências do sector da Segurança Social.

No âmbito da acção social figura ainda o apoio a outros programas e acções com alguma relevância social e financeira como sejam os Projectos de Acção – Pesquisa de Luta Contra a Pobreza, Estabelecimentos Sociais com Autonomia Administrativa (ESAA) e Subsídios a Famílias de Acolhimento.

¹ Conforme referido no ponto 12.1, apesar de ter entrado em vigor, em 8 de Fevereiro de 2001, a Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, a qual, por sua vez, foi entretanto revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro (em vigor a partir de 19 de Janeiro de 2003), foi ainda aplicada a Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) antecedente, ou seja, a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto. A Lei n.º 17/2000 considera a acção social como regime e engloba-a no subsistema designado por “Protecção Social de Cidadania”, enquanto a Lei n.º 32/2002, considera a acção social como sistema propriamente dito.

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 Foi concluída, no decorrer do presente ano de 2003, uma auditoria que decorreu junto do CDSSS de Évora, cuja temática – “Despesas Específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social” – respeita, precisamente, a verbas geridas pela segurança social e canalizadas para as IPSS para fins de acção social, quer para a promoção de investimento em equipamentos quer para assegurar o respectivo funcionamento. Uma síntese dessa auditoria que conduziu ao Relatório n.º 18/2003 pode ver-se no ponto IV.4.4 do presente Parecer. Por outro lado, o relatório n.º 37/01-2.^a S do TC, aprovado em 12 de Julho de 2001 e disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2001/37-2001.shtm, tinha já efectuado uma abordagem ao relacionamento entre as instituições da Segurança Social e as entidades particulares que se dedicam à acção social.

12.6.1 – Evolução global das despesas e transferências do OSS

As despesas e transferências correntes com acção social observaram a seguinte evolução no período de 1997 a 2001:

Quadro XII.51 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Prestações de Acção Social no Período 1997/01

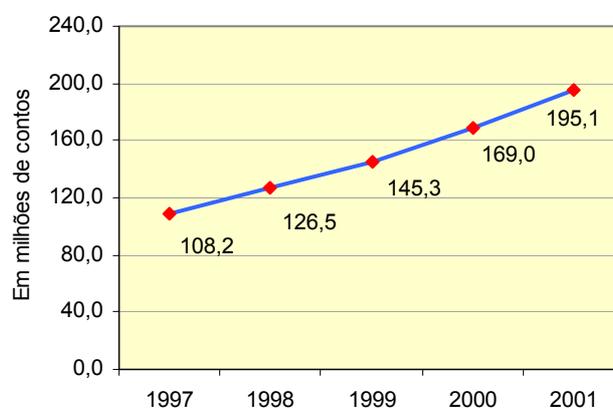
(em milhares de contos; em milhares de euros)

		1997	1998	1999	2000	2001	$\Delta\%$ 1997/98	$\Delta\%$ 1998/99	$\Delta\%$ 1999/00	$\Delta\%$ 2000/01
Despesa	PTE	108.178	126.463	145.348	168.975	195.140	16,9	14,9	16,3	15,5
	€	539.589,6	630.794,8	724.992,8	842.843,7	973.356,4				

Fonte: CSS de 1997 a 2001

A imagem gráfica que segue exprime os valores constantes do quadro anterior:

Gráfico XII.11 – Evolução das Despesas e Transferências Correntes com Acção Social de 1997 a 2001



Como se pode observar no quadro e gráfico anteriores as despesas e transferências correntes nesta área no decorrer do período considerado registaram um crescimento continuado, com variação entre os 108,2 milhões de contos em 1997 e os 195,1 milhões de contos em 2001, sendo as taxas de crescimento anuais desta área sempre superiores à evolução do total das despesas e transferências do OSS. Assim, as taxas de crescimento das despesas com acção social cresceram, no período em questão, entre os 14,9% registados em 1998/99 e os 16,9% verificados em 1997/98.

No quadro XII.52 apresenta-se a evolução das despesas de capital destinadas a equipamentos sociais no período de 1999 a 2001:



Quadro XII.52 – Despesas de Capital com Equipamentos Sociais no Período de 1999/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

PIDDAC	Valores Anuais			Δ Absoluta		Δ Relativa		
	1999	2000	2001	1999/00	2000/01	1999/00	2000/01	
OE	4.612	3.342	4.685	(1.270)	1.343	(27,5)	40,2	
OSS	4.791	4.500	5.987	(291)	1.487	(6,1)	33,0	
OE - Integrar	498	307	320	(191)	13	(38,4)	4,2	
FEDER - Integrar	2.083	1.284	1.091	(799)	(193)	(38,4)	(15,0)	
Totais	PTE	11.984	9.433	12.083	(2.551)	2.650	(21,3)	28,1
	€	59.775,9	47.051,6	60.269,7	(12.724,3)	13.218,1		

Fonte: IGFSS

As despesas de capital nesta área registaram, em 2001, um crescimento acentuado quer em termos absolutos (2,7 milhões de contos), quer em termos relativos (28,1%), em contraste com o exercício anterior, no qual se tinha verificado uma quebra de (-) 21,3%.

De 2000 para 2001 a evolução acima referenciada tem principalmente subjacente o aumento das despesas financiadas por via do OSS (mais 1,5 milhões de contos) e pelo OE (mais 1,3 milhões de contos).

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

O quadro XII.53 desagrega os valores globais por áreas sociais, destacando igualmente os principais grupos de destinatários, ou sejam, as IPSS que subscreveram acordos de cooperação, bem como os denominados estabelecimentos integrados (que, prosseguindo os mesmos fins neste âmbito, estão sob administração directa da Segurança Social), considerando-se ainda a respectiva evolução no triénio 1999/01:

Quadro XII.53 – Evolução das Principais Despesas com Acção Social no Triénio 1999/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Áreas e Rubricas	Valores Anuais			Δ Absoluta		Δ Relativa		
	1999	2000	2001	1999/00	1999/00	1999/00	2000/01	
Subsídios a IPSS com acordo	99.401,6	119.737,0	140.292,8	20.335,4	20.555,8	20,5	17,2	
Infância e Juventude	50.038,0	58.801,0	69.061,2	8.763,0	10.260,2	17,5	17,4	
Família e Comunidade	3.554,3	4.666,6	5.462,2	1.112,3	795,6	31,3	17,0	
Invalidez e Reabilitação	8.404,1	10.290,6	12.224,7	1.865,5	1.934,1	22,4	18,8	
Terceira Idade	37.405,2	45.978,8	53.544,7	8.573,6	7.565,9	22,9	16,5	
Subsídios eventuais a IPSS	3.108,1	3.048,9	5.129,5	(59,2)	2.080,6	(1,9)	68,2	
Infância e Juventude	577,6	703,5	663,8	125,9	(39,7)	21,8	(5,6)	
Família e Comunidade	803,9	908,6	725,7	104,7	(182,9)	13,2	(20,1)	
Invalidez e Reabilitação	150,2	75,2	891,6	(75,0)	816,4	(49,9)	1.085,6	
Terceira Idade	1.576,4	1.361,6	2.848,4	(214,8)	1.486,8	(13,6)	109,2	
Outros subsídios a IPSS	1.514,7	1.807,1	820,4	292,4	(986,7)	19,3	(54,6)	
Invalidez e Reabilitação	1.514,7	1.807,1	820,4	292,4	(986,7)	19,3	(54,6)	
Subtotal - IPSS	104.024,4	124.493,0	146.242,7	20.568,6	21.649,7	19,8	17,4	
Func. Estabelecimentos Integrados	15.099,8	16.065,4	17.634,1	965,6	1.568,7	6,4	9,8	
Infância e Juventude	8.305,9	8.974,3	9.850,7	668,4	876,4	0,4	9,8	
Família e Comunidade	821,3	926,9	1.013,4	105,6	86,5	8,1	9,3	
Invalidez e Reabilitação	1.200,2	1.220,3	1.195,7	20,1	(24,6)	1,7	(2,0)	
Terceira Idade	4.772,4	4.943,9	5.574,3	171,5	630,4	3,6	12,8	
Subtotal – Estabelec. Integrados	15.099,8	16.065,4	17.634,1	965,6	1.568,7	6,4	6,4	
Subtotal - Outras despesas	26.223,3	28.316,7	31.263,6	2.093,4	2.946,9	8,0	10,4	
Total	PTE	145.347,5	168.975,1	195.140,4	23.627,4	26.165,3	16,3	15,5
	€	724.990,3	842.844,2	973.356,2	117.853,9	130.511,9		

Fonte: Mapa -XXXII das CSS/99, CSS/00 e CSS/01



O quadro apresentado permite retirar as seguintes ilações:

- ◆ As despesas em questão apresentam uma distribuição padrão, que se tem mantido ao longo dos anos, sendo, portanto, de natureza estrutural o predomínio dos subsídios a IPSS com acordo de cooperação. Assim, foram canalizados, em 2001, para estas instituições, 146,2 milhões de contos, isto é, 74,9% do total da despesa com acção social;
- ◆ As despesas afectas aos estabelecimentos integrados representaram em 1999, 2000 e 2001, respectivamente, 10,4%, 9,5% e 9,0% do total dos gastos com acção social, apresentando uma certa tendência de decrescimento na sua posição relativa;
- ◆ As taxas de crescimento registadas no volume das despesas com subsídios a IPSS com acordo, de 1999 para 2000 e de 2000 para 2001, foram respectivamente de 20,5% e 17,2%, proporções superiores à evolução global das despesas com acção social nos mesmos períodos, que foi respectivamente de 16,3% e 15,5%;
- ◆ O financiamento a IPSS não se esgota por via dos acordos de cooperação, pois estas são ainda apoiadas por subsídios eventuais e subsídios para prevenção, reabilitação e apoio a deficientes, que representavam em 2001, no seu conjunto, um valor próximo dos 6,0 milhões de contos;
- ◆ Para perfazer o total das despesas com a acção social há a considerar um conjunto de despesas de grande diversidade (no quadro designadas por “outras despesas”), que em 2001 totalizavam o valor de 31,3 milhões de contos, em relação às quais foram seleccionadas as que atingiam um valor superior a 1 milhão de contos, que representam 25,2 milhões de contos, ou seja 80,7% do valor anterior, conforme segue:

Quadro XII.54 – Outras Despesas com Acção Social no Período de 1999 a 2001

Áreas e Rubricas	Anos	1999	2000	2001	V. Absoluta		Δ%	
					1999/00	2000/01	1999/00	2000/01
Infância e Juventude		8.366,1	9.574,3	10.854,5	1.208,2	1.280,2	12,6	11,8
Funcionamento de ESAA		4.496,1	4.851,5	5.791,1	355,4	939,6	7,9	19,4
Subsídios a Famílias de acolhimento		2.774,2	3.423,8	3.669,2	649,6	245,4	23,4	7,2
Funcionamento de Actividade de Amas		1.095,8	1.299,0	1.394,2	203,2	95,2	18,5	7,3
Família e Comunidade		8.955,8	10.090,8	10.855,6	1.135,0	764,8	11,2	7,0
Proj. Acção - pesquisa de luta contra a pobreza		5.864,9	6.134,3	6.642,5	269,4	508,2	4,6	8,3
Subs.Eventuais Fam. Sit. Carência Social		1.853,9	1.981,4	1.885,3	127,5	(96,1)	6,9	(4,9)
Acções de apoio a toxicodependentes		995,6	1.225,8	1.203,2	230,2	(22,6)	23,1	(1,8)
Funcionamento do IDS		241,4	749,3	1.124,6	507,9	375,3	210,4	50,1
Terceira Idade		5.023,5	3.970,5	3.506,0	(1.053,0)	(464,5)	(26,5)	(13,2)
Programa de Idosos em Lares - PILAR		3.789,4	2.537,8	1.815,3	(1.251,6)	(722,5)	(33,0)	(28,5)
Subs. utilização de lares com fins lucrativos		1.234,1	1.432,7	1.690,7	198,6	258,0	16,1	18,0
Total		22.345,4	23.635,6	25.216,1	1.290,2	1.580,5	5,8	6,7

Fonte: CSS

Em relação aos dados e elementos apresentados pode referir-se que:

- ◆ Em 2001 destacaram-se os “Projectos de Acção – pesquisa de luta contra a pobreza”, despesas com o funcionamento de Estabelecimentos Sociais com Autonomia Administrativa (ESAA) e “Subsídios a famílias de acolhimento” com respectivamente 6,6 milhões de contos, 5,8 milhões de contos¹ e 3,7 milhões de contos, que apresentaram um crescimento constante ao longo do período;
- ◆ Sendo significativo em 1999 o “Programa de idosos em lares – PILAR” foi perdendo posição pois passou de 3,8 milhões de contos em 1999 para 1,8 milhões de contos em 2001;
- ◆ Em valores absolutos o aumento mais destacado, superior a 0,9 milhões de contos, deu-se nas despesas com os já referidos ESAA, de 2000 para 2001, representando um aumento de 19,4%, notando-se no outro extremo o decréscimo nas despesas com o programa Pilar com (-) 1,3 milhões de contos de 1999 para 2000, ou seja (-) 33,0%;
- ◆ Em relação às evoluções relativas verificadas no triénio em análise evidenciam-se as despesas de funcionamento do IDS que, desde a sua criação até 2001, cresceram substancialmente acima de todas as outras registadas nesta rubrica, respectivamente 210,4% em 1999/00 e 50,1% em 2000/01, tendo, em 2001, dispendido um montante superior a 1,1 milhões de contos.

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

No quadro XII.55 apresenta-se a distribuição dos subsídios concedidos a IPSS no âmbito de acordos de cooperação por áreas sociais, regiões e IGFSS, em 2001:

¹ Este valor diz respeito exclusivamente aos montantes transferidos pelo IGFSS, em 2001, para a Casa Pia de Lisboa, para prover a despesas correntes desta Instituição. Estas transferências são complementadas por transferências de capital inseridas no PIDDAC, que no mesmo ano atingiram um valor de cerca de 1,2 milhões de contos.



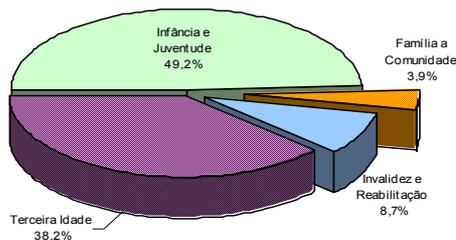
Quadro XII.55 – Distribuição dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais e Regiões do Continente e Regiões Autónomas em 2001

(em milhares de contos)

Áreas	Infância e Juventude		Família e Comunidade		Invalidez e Reabilitação		Terceira Idade		Total		
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	
Norte	21.927,7	31,8	1.351,1	24,7	3.303,5	27,0	13.895,5	26,0	40.477,8	28,9	
Centro	19.947,9	28,9	1.396,2	25,6	3.509,5	28,7	17.388,1	32,5	42.241,7	30,1	
LVT	17.692,9	25,6	1.860,5	34,1	3.942,1	32,2	11.809,3	22,1	35.304,8	25,2	
Alentejo	3.673,9	5,3	231,4	4,2	730,5	6,0	6.446,6	12,0	11.082,4	7,9	
Algarve	3.045,1	4,4	367,5	6,7	443,9	3,6	2.195,7	4,1	6.052,2	4,3	
RA Madeira	395,9	0,6	52,2	1,0	0,0	0,0	546,6	1,0	994,7	0,7	
RA Açores	2.377,8	3,4	183,9	3,4	295,2	2,4	1.262,9	2,4	4.119,8	2,9	
IGFSS	0,0	0,0	19,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	19,4	0,0	
Total	PTE	69.061,2	100,0	5.462,2	100,0	12.224,7	100,0	53.544,7	100,0	140.292,8	100,0
	€	344.475,8		27.245,3		60.976,5		267.079,8		699.777,5	
	%	49,2		3,9		8,7		38,2		100	

Fonte: IGFSS

Gráfico XII.12 – Distribuição dos Subsídios a IPSS com Acordos de Cooperação por Áreas Sociais e Regiões do Continente e Regiões Autónomas em 2001



O quadro e gráfico anteriores permitem retirar as seguintes ilações:

- ◆ Verifica-se que o Continente absorveu cerca de 96,4% do total das despesas com acção social, pois as RA da Madeira e dos Açores e o IGFSS despenderam apenas 3,6%, ou seja 5,1 milhões de contos;
- ◆ AS IPSS situadas na região Centro beneficiaram de 30,1% do total dos subsídios, ou seja 42,2 milhões de contos (em função da importância de que se reveste a área da terceira idade nesta região), seguindo-se as regiões Norte e LVT com, respectivamente, 28,9% (40,5 milhões de contos) e 25,2% (35,3 milhões de contos);

- ◆ Em termos de áreas sociais predominaram a “Infância e Juventude” e a “Terceira Idade” com respectivamente 49,2% (69,1 milhões de contos), e 38,2% (53,5 milhões de contos) do total das transferências. As outras áreas sociais “Invalidez e Reabilitação” e “Família e Comunidade”, absorveram em conjunto cerca de 17,9 milhões de contos.

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

A questão do emprego reflecte-se no sistema, não só através das prestações sociais associadas aos beneficiários activos aquando da eventualidade da perda de rendimentos do trabalho na ocorrência de situações de desemprego, como através das políticas activas de emprego e de transferências financeiras para apoio à formação profissional.

12.7.1 – Prestações de desemprego

As principais prestações de desemprego são o subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego, que, em conjunto com outros de menor expressão, são considerados como prestações sociais inseridas no regime geral¹.

12.7.1.1 – Evolução geral dos subsídios de desemprego e do número de beneficiários

No período que decorreu entre 1997 e 2001 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:

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. Em ambas as situações é necessário que, à data da ocorrência da situação de desemprego, este seja involuntário, os beneficiários tenham capacidade e disponibilidades para o trabalho e estejam inscritos no centro de emprego da área de residência, acrescendo ainda os seguintes condicionalismos:

- a) Subsídio de desemprego – 540 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 24 meses imediatamente anteriores;
- b) Subsídio social de desemprego – 180 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 12 meses imediatamente anteriores e tendo como condição de recursos que os rendimentos mensais, per capita, do agregado familiar do beneficiário não sejam superiores a 80% da SMN.



Quadro XII.56 – Subsídios de Desemprego - 1997/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

	1997		1998		1999		2000		2001		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Subsídio de Desemprego	91.614,2	68,0	90.115,3	67,7	99.478,6	67,8	116.433,5	72,3	126.434,4	72,5	
Subsídio Social de Desemprego	40.654,5	30,2	41.065,6	30,9	43.379,9	29,6	43.128,7	26,8	46.592,5	26,7	
Subsídio de Desemprego Parcial	0,0		0,0	0,0	0,0		2,7	0,0	5,5	0,0	
Outras Prestações	2.369,0	1,8	1.902,5	1,4	3.822,7	2,6	1.467,0	0,9	1.389,2	0,8	
Total	PTE	134.637,7	100,0	133.083,4	100,0	146.681,2	100,0	161.031,9	100,0	174.421,6	100,0
	€	671.570,0		668.817,2		731.642,7		803.223,7		870.011,3	

Fonte: IGFSS

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 excepcionalmente a “compensação por cessação de contratos de trabalho” atribuída aos trabalhadores do Hotel Atlantis na Madeira, no montante de 2,2 milhões de contos, o que inflacionou o respectivo valor.

Abstraindo da situação apontada, estas prestações revelam, desde 1999, uma tendência de decréscimo, dizendo respeito, por ordem de importância, a “Indemnizações compensatórias por salários em atraso”, “Garantia salarial” e a “Compensação salarial por suspensão temporária de contrato de trabalho (lay - off)”. Apesar da sua pouca expressão, destacou-se no quadro anterior o “Subsídio de desemprego parcial”¹, apenas com registos a partir de 2000.

No que se refere aos subsídios de desemprego propriamente ditos, o quadro n.º XII.57 permite ainda retirar as seguintes ilações:

- ◆ O subsídio de desemprego manteve uma tendência de crescimento que persiste desde 1998, pois aumentou, de 2000 para 2001, cerca de 10 milhões de contos (mais 8,6%), com um total neste último ano de cerca de 126,4 milhões de contos;
- ◆ O subsídio social de desemprego contrariou, de 2000 para 2001 (mais 8,0%), a tendência estacionária que se registou em 1999 e 2000, ao crescer cerca de 3,5 milhões de contos.

O quadro seguinte explicita o número de beneficiários que tiveram pelo menos um dia processado no ano de prestação de desemprego em 2000 e 2001²:

¹ Nova figura prevista no Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril, na qual, o beneficiário a receber subsídio de desemprego celebra contrato de trabalho a tempo parcial nos termos previstos neste diploma.

² Para uma melhor compreensão das situações previstas no quadro em questão devem ter-se em linha de conta os seguintes conceitos: o subsídio social de desemprego pode ser **inicial** ou **subsequente**, situando-se nesta última circunstância quando os respectivos prazos iniciais de concessão se tenham esgotado, e se mantenha dentro dos parâmetros exigidos a condição de recursos. Pode haver ainda um “**prolongamento**”, até à idade de acesso à pensão de velhice antecipada, se o beneficiário à data do desemprego tiver idade igual ou superior a 50 anos e se registre a condição de recursos na data do prolongamento.

Quadro XII.57 – Número de Beneficiários com Subsídios de Desemprego – 2000/01

(em número)

Anos	2000		2001		Variação % 2000/01
	N.º	%	N.º	%	
Subsídio de Desemprego	177.846	54,0	190.906	56,5	7,3
Subsídio Social de Desemprego	151.429	46,0	146.683	43,5	(3,1)
Inicial	108.655	33,0	105.564	31,3	(2,8)
Subsequente	41.220	12,5	40.105	11,9	(2,7)
Prolongamento	1.554	0,5	1.014	0,3	(34,7)
Total	329.275	100,0	337.589	100,0	2,5

Fonte: IIES - Boletim estatístico – Setembro de 2002

Verifica-se o seguinte:

- ◆ O número de beneficiários de subsídio de desemprego representava, em 2001, 56,5% do total, tendo crescido cerca de 7,3% de 2000 para 2001, indicador que se aproxima da taxa de crescimento do valor anual das prestações que lhes correspondem (8,6%);
- ◆ Em contraste o número de beneficiários do subsídio social de desemprego, onde tem maior expressão o subsídio inicial, registou um decréscimo de 3,1% em 2001, o qual, por sua vez, não acompanhou a evolução deste tipo de prestação social em termos de montante total anual (mais 8,0%), indiciando, assim, um aumento do valor médio por beneficiário.

12.7.1.2 – Movimento processual

O quadro seguinte espelha o número de requerimentos entrados no sistema em 2000 e 2001, relativos a subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego.

Quadro XII.58 – Número de Requerimentos Entrados em 2000 e 2001 por Tipo de Subsídio

(em número)

Tipo	Requerimentos				Variação % 2000/01
	2000		2001		
	N.º	%	N.º	%	
Subsídio de desemprego	87.621	59,3	96.126	61,7	9,7
Subsídio Social de Desemprego inicial	60.174	40,7	59.617	38,3	(0,9)
Total	147.795	100,0	155.743	100,0	5,4

Fonte: IIES – Boletim estatístico – Setembro de 2002

Nesta matéria a informação publicada parece indiciar que se manteve em relação a 2001 a tendência de maior procura quanto ao subsídio de desemprego (mais 9,7%), verificando-se, por outro lado, um ligeiro decréscimo do número de requerimentos para subsídio social.



De acordo com a mesma fonte, verificou-se uma subida significativa do número de requerimentos entre Março e Outubro de 2001, quando em comparação com o período homólogo do ano anterior.

Por outro lado, apuraram-se os tempos médios de processamento dos subsídios de desemprego desde a entrada dos respectivos requerimentos no sistema até ao processamento (tempo de processamento), não entrando em linha de conta com o lapso de tempo subsequente até ao pagamento efectivo.

Quadro XII.59 – Tempos médios (em dias) de Processamento dos Subsídios de Desemprego em 2000 e 2001

CDS	Desemprego		Social de Desemprego	
	2000	2001	2000	2001
Braga	62	53	80	71
Vila Real ⁽³⁾	N/D	85	N/D	85
V. do Castelo	47	52	59	65
Porto	64	43	95	67
Bragança	53	69	64	84
Aveiro	70	90	73	90
C. Branco	20	21	21	21
Coimbra	51	74	83	97
Guarda ⁽¹⁾	60	66	16	19
Leiria	34	39	36	43
Viseu	21	22	21	23
Lisboa	86	85	98	93
Santarém ⁽²⁾	N/D	47	N/D	80
Setúbal	79	92	81	96
Beja	47	42	56	49
Évora	36	36	36	41
Portalegre	38	32	40	35
Faro	50	51	78	72
RA Madeira	70	79	83	94
RA Açores	20	20	20	20
Média Nacional⁽⁴⁾	49	54	56	61

(1) Os dados relativos ao Subsídio Social de Desemprego foram obtidos manualmente.
(2) Dados obtidos por amostragem e correspondentes à média do último trimestre de 2001.
(3) Corresponde à média conjunta dos subsídios de desemprego e social de desemprego no último trimestre de 2001, por dificuldades verificadas na desagregação deste indicador.
(4) Média dos tempos médios de processamento obtidos nos diversos distritos, mas tendo em conta as limitações anteriores, e excluindo a RA da Madeira.

Fonte: Informação do ISSS

Conforme se pode verificar, observou-se um agravamento generalizados dos períodos em questão, de 2000 para 2001, tendo contribuído para tal, de acordo com o ISSS:

- ◆ Atrasos verificados no lançamento de remunerações;
- ◆ Processos indevidamente instruídos que obrigaram à notificação dos beneficiários;
- ◆ Dificuldades na implantação de algumas medidas previstas no Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril;
- ◆ Aumento do número de requerimentos decorrente da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 67/02, de 26 de Abril, ao possibilitar o acesso do pessoal docente a estas prestações.

12.7.1.3 – Outros indicadores

O quadro seguinte compara, quanto a 2000 e 2001, com distribuição por regiões, os seguintes indicadores:

- ◆ Valor médio do subsídio por beneficiário;
- ◆ N.º médio de dias processados por beneficiário;
- ◆ Valor médio do subsídio processado por dia.

Quadro XII.60 – Valores Médios (subsídios e dias) em 2000 e 2001

(em escudos)

Regiões	2000			2001		
	Valor médio do subsídio por beneficiário	Nº médio de dias processados por beneficiário	Valor médio do subsídio processado por dia	Valor médio do subsídio por beneficiário	Nº médio de dias processados por beneficiário	Valor médio do subsídio processado por dia
Continente	81.804,1	33,46	2.442,3	88.196,0	33,29	2.642,4
Norte	73.640,6	31,30	2.372,4	81.030,5	32,20	2.513,6
Centro	82.079,1	34,56	2.374,0	83.998,9	32,61	3.863,2
LVT	93.380,8	35,01	2.665,0	101.207,6	34,75	2.911,3
Alentejo	61.864,1	31,11	1.990,9	66.735,1	29,90	2.245,1
Algarve	79.545,2	36,77	2.163,2	87.628,7	37,81	2.317,6
R. Autónomas	71.062,8	31,40	2.264,1	82.118,9	32,38	2.535,1
RA Açores	64.521,1	31,64	2.038,9	84.811,9	33,35	2.542,1
RA Madeira	77.510,4	31,17	2.486,0	79.427,0	31,41	2.528,1
Nacional	81.471,2	33,39	2.436,7	88.028,6	33,26	2.639,4

Fonte: IIES - Boletim estatístico – Setembro de 2002



O quadro anterior permite retirar as seguintes ilações:

- ◆ O valor médio de subsídio por beneficiário aumentou em todas as regiões consideradas, com destaque para a Região Autónoma dos Açores, onde registou em crescimento de 31,4%, quando o crescimento no todo nacional foi de apenas 8,0%;
- ◆ O número médio de dias processado por beneficiário decresceu de 33,39 para 33,26, tendo no entanto aumentado no Norte, no Algarve, e nas Regiões Autónomas;
- ◆ O valor médio processado por dia e por beneficiário registou um crescimento de 8,3%, tendo sido este sentido de evolução generalizado a todas as regiões. Em conformidade com os indicadores anteriores deve realçar-se a situação dos Açores com um aumento de 24,7%.

No quadro XII.61 apresenta-se a desagregação do número de beneficiários em 2000 e 2001, por faixas etárias e tipo de subsídio:

Quadro XII.61 – N.º de Beneficiários com Prestações de Desemprego por Grupo Etário e Tipo de Subsídio em 2000 e 2001

(em número)

Idade (anos)	Subsídio Desemprego	Subsídio Social de Desemprego Inicial	Subsídio Social de Desemprego Subsequente	Prolongamento Subsídio Social Desemprego	Total		
					N.º	%	
<20	2000	952	3.388	75	0	4.415	1,3
	2001	852	3.433	52	0	4.337	1,3
20-24	2000	14.070	19.331	3.132	0	36.533	11,1
	2001	14.076	18.372	2.639	0	35.087	10,4
25-29	2000	21.622	16.268	5.744	0	43.634	13,3
	2001	24.376	17.108	5.248	0	46.732	13,8
30-34	2000	21.094	13.040	4.796	0	38.930	11,8
	2001	22.698	12.352	4.693	0	39.743	11,8
35-39	2000	18.583	12.371	5.019	0	35.973	10,9
	2001	19.583	11.436	4.939	0	35.958	10,7
40-44	2000	17.374	10.529	4.504	0	32.407	9,8
	2001	17.712	9.982	4.253	0	31.947	9,5
45-49	2000	17.447	9.154	3.785	0	30.386	9,2
	2001	18.429	8.844	3.618	0	30.891	9,2
50-54	2000	19.602	8.330	4.096	45	32.073	9,7
	2001	22.042	8.260	4.257	35	34.594	10,2
55-59	2000	24.836	8.478	5.560	1.100	39.974	12,1
	2001	28.243	8.161	5.807	687	42.898	12,7
60-64	2000	20.575	7.032	4.149	405	32.161	9,8
	2001	21.356	6.833	4.265	292	32.746	9,7
>65	2000	1.691	734	360	4	2.789	0,8
	2001	1.536	780	334	0	2.650	0,8
Desconhecido	2000	0	0	0	0	0	0,0
	2001	3	3	0	0	6	0,0
Total	2000	177.846	108.655	41.220	1.554	329.275	100,0
	2001	190.906	105.564	40.105	1.014	337.589	100,0

Fonte: IIES - Boletim estatístico – Setembro 2002



O quadro anterior permite observar o seguinte:

- ◆ O número de beneficiários distribuiu-se de forma relativamente uniforme pelas faixas etárias quinquenais compreendidas entre os 20 e os 64 anos, sendo marginais os grupos abaixo de 20 anos e acima dos 65 anos;
- ◆ O grupo etário mais significativo é o dos 25 aos 29 anos (13,8% em 2001), seguindo-se a faixa etária entre os 55 e os 59 anos (12,7% em 2001), que ultrapassa o conjunto antecedente no que refere concretamente ao subsídio de desemprego;
- ◆ Enquanto o número de beneficiários com subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego subsequente apresentam um paralelismo forte no que se refere à sua distribuição etária, quando em cotejo com o universo total de beneficiários, os beneficiários do subsídio social de desemprego inicial, apesar de se distribuírem por todas as faixas etárias, vão decrescendo à medida que a idade aumenta, enquanto os primeiros, para além da sua incidência nas idades mais jovens, apresentam um aumento a partir dos 50 anos;
- ◆ Os beneficiários com prolongamento do subsídio social de desemprego estão naturalmente concentrados nas faixas etárias entre os 55 e os 64 anos.

O quadro XII.62 apresenta a distribuição dos beneficiários com prestações de desemprego por sexo, considerando-se apenas, quanto ao subsídio social de desemprego, o inicial.

Quadro XII.62 – Distribuição do Número de Beneficiários com Prestações de Desemprego por Sexo em 2000 e 2001

(em número)

Sexo	Subsídio Desemprego	Subsídio Social Desemprego Inicial	Total		
			N.º	%	
Feminino	2000	92.801	71.884	164.685	57,5
	2001	104.187	71.110	175.297	59,1
Masculino	2000	85.045	36.771	121.816	42,5
	2001	86.719	34.454	121.173	40,9
Total	2000	177.846	108.655	286.501	
	2001	190.906	105.564	296.470	

Fonte: IIES – Boletim estatístico – Setembro 2002

Verifica-se, em relação aos dois subsídios, que o número de beneficiários do sexo feminino era superior, com tendência para aumentar, pois a posição relativa do sexo feminino passou de 57,5% para 59,1% de 2000 para 2001, devendo-se esta tendência se ao acréscimo verificado no número de beneficiários do sexo feminino no que se refere ao subsídio de desemprego.

12.7.2 – Apoios ao emprego e formação profissional

Para além dos subsídios de desemprego, considerados como políticas passivas que se limitam a garantir em parte a substituição dos rendimentos dos trabalhadores activos que caem na situação de desemprego, existem as denominadas políticas activas de apoio ao emprego e formação profissional, que se traduzem noutras rubricas orçamentais.

Em anteriores Pareceres tem sido questionado o facto das mesmas políticas implicarem custos significativos para o sistema, na sua maior parte indirectos e não quantificados, tendo em conta 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 1999/01, as despesas que podem ser imputadas às **políticas de emprego e formação profissional**, de acordo com as origens de financiamento e rubricas orçamentais¹.

Quadro XII.63 – Despesas e Transferências Associadas a Políticas de Emprego e Formação Profissional

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Anos	1999	2000	2001	
Financiamento por transferências do OSS:				
Comp. pública nacional das acções de formação profissional	19.910,4	33.090,1	27.993,4	
Transferências correntes para emprego e form. profissional	71.634,0	82.579,3	89.700,0	
Transferências correntes para higiene saúde e segurança no trabalho (IDICT)	2.944,0	3.312,4	3.620,4	
Transferências correntes para o INOFOR	827,9	950,0	1.200,0	
Subtotais	95.316,3	119.931,8	122.513,8	
Financiamento por transferências do OE:				
Acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE	120,0	3,7	46,2	
Subtotais	120,0	3,7	46,2	
Com financiamentos comunitários – FSE:				
Componente comunitária das acções de formação profissional	152.356,9	70.056,1	90.611,3	
Comissão Europeia - Contrapartida financeira para isenção/redução contributiva	1.755,2	149,9	243,0	
Subtotais	154.122,1	70.206,0	90.854,3	
TOTAIS	PTE	249.558,4	190.141,5	213.414,3
	€	1.244.792,1	948.421,8	1.064.506,0

Fonte: IGFSS

¹ 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 resposta, situação que terá ser ultrapassada 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).



O exposto no quadro anterior permite referir o seguinte:

- ◆ O efeito financeiro destas políticas nas CSS foi superior em 2001 (213,4 milhões de contos), quando em comparação com 2000, em mais de 23 milhões de contos, que não foram suficientes para atingir os quase 250 milhões de contos de 1999, facto que se deve à irregularidade evidenciada nos financiamentos comunitários através do FSE, no que se refere à componente comunitária das acções de formação profissional;
- ◆ As áreas financiadas por transferências do OSS registaram um crescimento no período em questão, passando de 95,3 milhões de contos em 1999 para 122,5 milhões de contos, em 2001;
- ◆ Assim, a componente nacional de financiamento da política de formação profissional, continuou a ser superior à componente externa, o que já se tinha verificado em 2000;
- ◆ Em relação às transferências da União Europeia destinadas a ressarcir o regime geral, no que diz respeito aos esquemas de isenção contributiva, foram transferidos para o sistema apenas 243 mil contos em 2001, que dizem respeito ainda ao QCAII, não estando prevista no âmbito do QCAIII qualquer transferência deste tipo. Assim, os custos desta política passaram tendencialmente 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, como sejam a redução permanente de contribuições, que se aplicam, por exemplo, aos trabalhadores deficientes.

Mas este é um dos domínios onde o sistema de informação existente carece de aperfeiçoamento, facto que tem suscitado, em anteriores Pareceres, e se mantém, no que se refere a 2001, a recomendação de que este seja melhorado e desenvolvido, de forma a permitir analisar com propriedade, bem como formular adequados juízos de valor sobre a eficácia das medidas em questão.

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

Não se dispendo de dados financeiros sobre as reformas antecipadas, apenas se pode indicar a evolução do número de pensionistas nessa situação, de acordo com os dados disponibilizados pelo IIES, relativamente ao período 1999/2001.

Assim, o número de beneficiários da medida era respectivamente em 1999, 2000 e 2001 de 28.877, 28.219 e 57.883. Este acréscimo é especialmente imputável aos trabalhadores na situação de desemprego (19.855 e 27.135 indivíduos respectivamente em 2000 e 2001), surgindo como factor novo o Decreto-Lei n.º 9/99¹, de 8 de Janeiro, que explica o advento de 21.137 novos pensionistas em 2001.

¹ Este diploma permite a flexibilização da idade de pensão por velhice em diversas situações (art.º 22.º), com relevo para a situação dos beneficiários que, tendo cumprido o prazo de garantia, tenham pelo menos 55 anos de idade e que à data em que perçam esta idade, tenham completado 30 anos civis de registo de remunerações para efeito do cálculo da pensão.

12.7.3 – Linhas de crédito e adiantamentos do OSS para acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE

Tem sido prática corrente o recurso a linhas de crédito em regime de conta corrente junto da CGD por parte do IGFSS, para fazer face a pagamentos antecipados aos gestores das intervenções operacionais para fazer face a pagamentos às entidades promotoras, relativamente a transferências a receber por parte do FSE que chegam ao sistema com atraso, no que concerne a diversos programas por este co-financiados, integrados no QCAII e QCAIII, a efectivar em diversos anos. Este procedimento tornou-se necessário dado que a União Europeia impõe uma gestão de tesouraria por intervenção operacional, o que implica que os saldos de um determinado programa não podem satisfazer necessidades, ainda que temporárias, de outros programas.

Por outro lado, mesmo sem cobertura de fundos obtidos através do referido instrumento, o IGFSS tem procedido a adiantamento de meios financeiros para pagamento de despesas no âmbito da formação profissional com co-financiamento 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 e do IGFSE.

Como aconteceu em 2000, continua a ser excepção a Intervenção Operacional Integrar – IOI, que tem vindo a gerir subprogramas e medidas específicas, com gestão autónoma, apoiada por uma Unidade de Apoio Técnico (UAT) que funciona junto do MTS, a qual, em termos genéricos, é denominada IOI. O subprograma, que se manteve em 2001 e que visa a integração económica e social de pessoas com deficiência, foi igualmente financiado intercaladamente por uma linha de crédito.

Assim, em 2000 e 2001, foram autorizados os seguintes empréstimos:

Autorização	(em contos)	
	2000	2001
Despacho n.º 54/MTS/2000, de 00/08/31 do MTS	27.000.000	
Despacho n.º 55/MTS/2000, de 00/08/31, do MTS	3.000.000	
Despacho de 01/10/09, do SESSS		28.000.000
Despacho de 01/10/09, do SESSS		2.000.000

Os Despachos determinam que os empréstimos se deverão efectuar 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 (três meses, renovável por iguais períodos, até ao limite de um ano).

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.



Nos quadros seguintes, as quatro linhas de crédito são analisadas duas a duas, em conjunto, no que se refere às respectivas utilizações, amortizações bem como transferências de saldo entre si, dado que por norma se prolongam para além do final do ano, sendo o saldo de cada linha de crédito transferido para a linha de crédito subsequente que lhe está associada:

a) Linhas de crédito de 27 e 28 milhões de contos

	Período de 2001	Utilizações	Amortizações	Transferências	Valores em dívida
27 Milhões	Saldo 2000				34.458.000,0
	De Abr. a Ago.	617.435.111,0			651.893.111,0
	Outubro			651.893.111,0	0,0
	Subtotal	617.435.111,0		651.893.111,0	0,0
28 Milhões	Outubro			651.893.111,0	651.893.111,0
	Novembro		171.769.660,0		480.123.451,0
	De Nov. a Dez.	25.804.581,0			505.928.032,0
	Subtotal	25.804.581,0	171.769.660,0	651.893.111,0	505.928.032,0
Total	643.239.692,0	171.769.660,0	651.893.111,0	505.928.032,0	

b) Linhas de Crédito de 3 e 2 milhões de contos

	Período de 2001	Utilizações	Amortizações	Transferências	Valores em dívida
3 Milhões	Saldo 2000				2.630.682.211,0
	De Jan. a Mar.	189.033.221,0			2.819.715.432,0
	Julho		1.262.632.233,0		1.557.083.199,0
	Outubro			1.557.083.199,0	0,0
	Subtotal	189.033.221,0	1.262.632.233,0	1.557.083.199,0	0,0
2 Milhões	Outubro			1.557.083.199,0	1.557.083.199,0
	Subtotal	0,0	0,0	1.557.083.199,0	1.557.083.199,0
	Total	189.033.221,0	1.262.632.233,0	1.557.083.199,0	1.557.083.199,0

Na linha do que foi desenvolvido no Parecer anterior, deve observar-se o seguinte:

- ◆ O IGFSS, na elaboração das suas próprias Contas, bem como nas CSS de 1999 a 2001, tem vindo a utilizar a conta “2.39-Outros credores”, para relevar os saldos finais em dívida à CGD, quando existe no PCISS a conta “2.17-Empréstimos Obtidos”, que seria mais adequada para esse efeito;
- ◆ É de referir a este respeito, que o IGFSS estava autorizado (aliás como nos exercícios antecedentes) nos termos dos n.os 2 e 3 do art.º 10º do DL n.º 145/01, de 26 de Abril (execução orçamental do OSS/01), 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, regime que 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).

12.7.3.2 – Adiantamentos do OSS

Complementarmente às linhas de crédito, o IGFSS tem vindo a efectuar adiantamentos de fundos com verbas provenientes do OSS para pagamento de despesas de formação profissional financiadas pelo FSE, que em 2000 tinham como suporte legal o art.º 79.º 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, autorizando o IGFSS a proceder a pagamentos, relacionados com adiantamentos por conta dos saldos finais do QCAII e para o arranque do QCAIII, através do OSS, até ao limite de 67 milhões de contos.

Estes movimentos tinham reflexo no Balanço de 2000, em subconta específica inserida na conta “Outros devedores”, que apresentava no final do ano um saldo de 16.405,1 milhares de contos.

Em 2001, o art.º 64.º da LOE/01 que trata da “antecipação de fundos dos quadros comunitários” no que se refere ao QCA II e QCA III era omissivo no que se refere à Segurança Social, mas esta matéria foi prevista no art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 145/2001, de 26 de Abril (decreto de execução orçamental), permitindo a autorização de antecipação de pagamentos até ao limite de 38,1 milhões de contos.

A conta “Outros devedores” apresentava no final de 2001, na subconta “Acções de formação – QCA III c/ adiantamentos”, um saldo de 60,2 milhões de contos, que excedeu em cerca de 43,8 milhões de contos o saldo do ano anterior, facto que *indicia que foi ultrapassado em 2001 o limite previsto na lei, não respeitando assim os requisitos da execução orçamental das despesas* consagrados no art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 155/92, de 29 de Março.

Em sede de contraditório sobre esta matéria o IGFSS, através do ofício n.º 11.153, de 12 de Junho, constante do Volume III – Anexos, vem referir o seguinte:

“O saldo de 60,2 milhões de contos apresentado na conta do IGFSS, refere-se à transferência que o Fundo Social Europeu deveria efectuar no exercício de 2001 e só o veio a concretizar no exercício de 2002, portanto, aquele saldo não se refere a adiantamentos por conta do FSE, mas antes ao valor a receber do FSE.

No exercício de 2000 o saldo dos adiantamentos efectuados pela Segurança Social por conta do FSE cifrou-se em 16 405,1 milhares de contos, sendo que o Balanço do exercício de 2001 não apresenta qualquer saldo relativamente a adiantamentos por conta do FSE, porquanto aqueles foram integralmente reembolsados no exercício de 2001.”

Face às alegações do IGFSS o tema será retomado no próximo Parecer.



12.8 – Rendimento Mínimo Garantido

A instituição do RMG¹, que em Portugal se verificou através da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, surgiu na sequência do reconhecimento do direito dos indivíduos a auferirem recursos que lhes permitam satisfazer as necessidades mínimas vitais em conformidade com a dignidade humana, promovendo a sua qualificação e integração sócio-profissional. Trata-se, portanto, de uma medida que reveste um carácter temporário, destinando-se a apoiar indivíduos ou agregados familiares em situação de grande precariedade económica, cuja finalidade última é potenciar a sua capacidade para assegurar a auto sustentação, quebrando o ciclo de pobreza que caracteriza a população alvo e, assim, assegurar uma efectiva inserção social, cessando imediatamente quando estas condições estiverem reunidas.

À semelhança do que tem acontecido nos últimos Pareceres, efectua-se neste capítulo uma abordagem a esta medida compreendendo duas análises complementares: uma relacionada com o estudo da dinâmica dos factores físicos e financeiros que a caracterizam, designadamente, a execução orçamental e processual e a caracterização dos beneficiários e das famílias; e uma outra mais vocacionada para a avaliação da sua eficiência, decorrente, por um lado, da avaliação do grau de cumprimento dos objectivos sociais propostos, em particular da sua capacidade para promover a autonomização económica e a inserção social dos beneficiários e, por outro, a capacidade do sistema de controlar e recuperar as prestações indevidamente pagas².

12.8.1 – Execução Orçamental

O quadro XII.64 apresenta os valores orçamentados a despesa efectuada e os respectivos saldos desde a fase de implementação da medida (projectos-piloto, iniciados em meados de 1996), até ao final do ano de 2001:

Quadro XII.64 – Orçamento e Despesa do RMG no período 1996/01

(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
2001	60.000,0	64.557,0	48.974,2	15.582,8
Total	PTE		207.717,2	
	€		1.038.089,0	

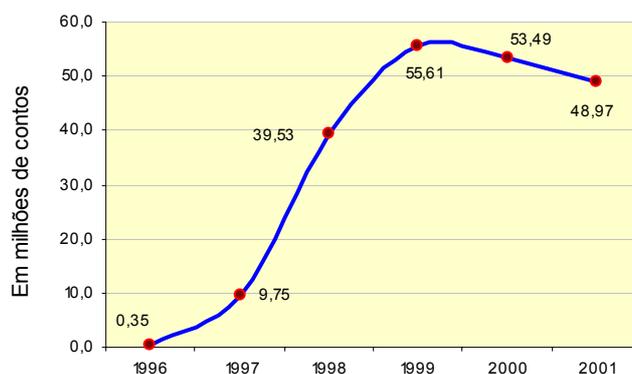
Fonte: IGFSS

¹ Revogado através da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, que cria o Rendimento Social de Inserção.

² Na linha da metodologia da auditoria ao RMG levada a cabo pelo TC Relatório de Auditoria n.º 2/00 (disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2000/02-2000.shtm).

O gráfico que se apresenta seguidamente expressa a evolução anual da despesa efectuada com a medida:

Gráfico XII.13 – Despesas com RMG de 1996 a 2001



Da análise dos dados atrás expostos e, em particular, dos que respeitam à despesa efectivamente realizada ao longo dos últimos cinco anos, destaca-se o seguinte:

- ◆ O total dos gastos até ao final de 2001 atingiu os 207,7 milhões de contos, sendo que 76,1% desse montante foi gasto nos últimos três anos;
- ◆ 1999 foi o ano em que mais se gastou com esta medida de política social, cerca de 55,6 milhões de contos, atingindo-se um pico que, a partir dessa data, registou decréscimos ligeiros mas continuados, parecendo reflectir a sua entrada numa fase de maturação.

Desagrega-se no quadro seguinte a despesa efectuada com o RMG, separando os gastos efectuados com as prestações propriamente ditas dos afectos aos custos administrativos relativos às Comissões Locais de Acompanhamento e aos serviços competentes.

Quadro XII.65 – Distribuição das Despesas com RMG no Período 1998/01

(em contos)

Anos	Prestações		Outros Apoios ⁽¹⁾		Gastos de Administração				Gastos Totais
	Valor	%	Valor	%	CLA's		Serviços		Valor
					Valor	%	Valor	%	
1998	36.428.894	92,1		0,0	449.116	1,1	2.655.974	6,7	39.533.984
1999	51.615.438	92,8		0,0	865.694	1,6	3.132.292	5,6	55.613.424
2000	48.512.696	90,7		0,0	1.763.998	3,3	3.211.388	6,0	53.488.082
2001	44.462.643	90,8	1.141.237	2,3	943.458	1,9	2.426.813	5,0	48.974.151

(1) Outros apoios concedidos aos titulares do RMG e seus familiares, conforme art.º 12º da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho.

Fonte: IGFSS



As despesas de administração representaram, em 2001, 6,9% dos cerca de 49 milhões de contos dispendidos com a medida, ou seja, 3,37 milhões de contos. De salientar que esta última verba é cerca de 43% inferior à gasta em 2000 (4,82 milhões de contos, 9,3% do total dos gastos), podendo presumir uma administração mais eficiente em 2001 que no ano precedente.

12.8.2 – Valor das prestações e número de beneficiários e famílias

O quadro XII.66 traduz o cotejo entre o montante total dos gastos com o RMG e o número total de indivíduos e famílias que dele beneficiaram, permitindo o cálculo das respectivas prestações médias no triénio 1999/2001:

Quadro XII.66 – RMG – Prestação Média por Beneficiários e Famílias de 1999 a 2001

Anos	Montante Total das Prestações (milhares de contos)	Número médio		Prestações médias (em contos)			
		Beneficiários	Famílias	p/beneficiário		p/família	
				Anual	Mensal	Anual	Mensal
1999	51.615,4	384.787	127.804	134	11,2	404	33,7
2000	48.512,7	425.080	143.773	114	9,5	337	28,1
2001	44.462,6	386.257	131.901	115	9,6	337	28,1

Fonte: IDS

Não se verificaram, de 2000 para 2001, variações significativas nas prestações médias, visto que os decréscimos verificados nos gastos com as prestações e no número de beneficiários foram próximos da proporcionalidade. Assim, a prestação média em 2001 fixou-se nos cerca de 9,6 contos/mês por beneficiário e nos 28,1 contos/mês por família.

12.8.3 – Distribuição Regional

Faz-se seguidamente uma análise da distribuição das despesas e dos beneficiários por distritos e por regiões.

12.8.3.1 – Perspectiva financeira

A desagregação dos gastos por região e respectivos CDSSS encontra-se espelhada no quadro XII.67:

Quadro XII.67 – Despesa no Triénio 1999/01 por Regiões e CDSSS

(em contos)

Regiões	Anos	1999	2000	Δ1999/00	2001	Δ2000/01
Norte		19.838.763	18.705.271	(5,7)	17.580.076	(6,0)
CD Braga		2.172.631	2.340.831	7,7	2.370.574	1,3
CD Bragança		720.474	727.386	1,0	674.446	(7,3)
CD Porto		13.632.119	12.507.460	(8,3)	11.506.057	(8,0)
CD V. Castelo		1.593.966	1.351.952	(15,2)	1.442.151	6,7
CD Vila Real		1.719.573	1.777.642	3,4	1.586.848	(10,7)
Centro		10.669.151	10.210.400	(4,4)	8.881.130	(12,9)
Serv Reg. Centro		-	-	-	3.179	100
CD Aveiro		2.659.882	2.283.590	(14,1)	2.181.116	(4,5)
CD C. Branco		412.205	378.815	(8,1)	298.325	(21,2)
CD Coimbra		1.773.403	1.576.400	(11,1)	1.370.076	(13,1)
CD Guarda		922.658	905.356	(1,9)	842.222	(7,0)
CD Leiria		1.113.609	911.718	(18,1)	936.527	2,7
CD Viseu		3.787.394	4.154.521	9,7	3.249.685	(21,8)
LVT		13.269.494	13.685.218	3,1	12.626.711	(7,7)
CD Lisboa		8.812.557	9.522.486	8,1	9.015.185	(5,3)
CD Santarém		1.738.495	1.546.264	(11,1)	1.375.450	(11,0)
CD Setúbal		2.718.442	2.616.468	(3,8)	2.236.076	(14,5)
Alentejo		2.560.982	2.591.596	1,2	2.339.642	(9,7)
Serv. Reg. Alentejo		-	-	-	661	100
CD Beja		1.084.281	1.171.662	8,1	1.101.402	(6,0)
CD Évora		667.259	720.448	8,0	546.879	(24,1)
CD Portalegre		809.442	699.486	(13,6)	690.700	(1,3)
Algarve		2.283.871	2.488.355	9,0	2.170.678	(12,8)
CD Faro		1.732.948	2.488.355	43,6	2.170.678	(12,8)
Total (Continente)		48.622.261	47.680.840	(2,0)	43.598.237	(8,5)
RA Açores		3.726.000	3.110.393	(16,5)	2.753.315	(11,5)
RA Madeira		2.886.956	2.379.859	(17,6)	1.977.612	(16,9)
GTADS ⁽¹⁾		378.207	316.990	(16,2)	-	(100)
IDS		-	-	-	510.378	100
IGFSS		-	-	-	134.608	100
Total		55.613.424	53.488.082	(3,8)	48.974.150	(8,4)

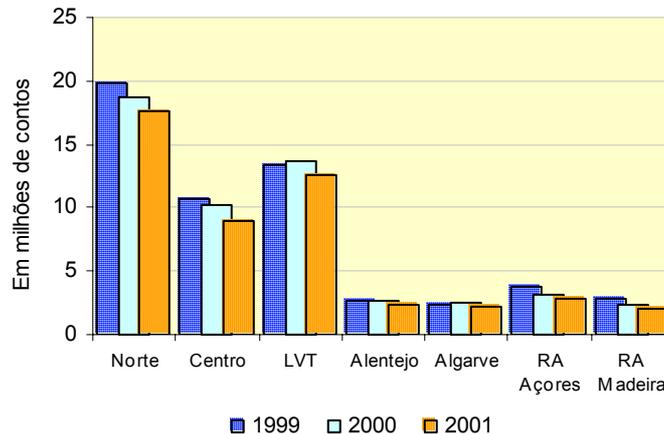
(1) Gabinete Técnico de Apoio ao Desenvolvimento Social .

Fonte: IGFSS



A expressão gráfica seguinte traduz os dados constantes no quadro anterior:

Gráfico XII.14 – Evolução das Despesas com RMG por Regiões



Da análise do quadro e gráfico anterior e dos comentários já anteriormente efectuados no que concerne às despesas com RMG destaca-se o seguinte:

- ◆ O decréscimo das despesas em cerca de 8,4% (considerando as despesas administrativas) reflectiu-se em todas as regiões, sendo de salientar o Centro e o Algarve que viram cair os gastos afectos ao RMG em quase 13%;
- ◆ A nível distrital apenas três CDSSS registaram aumentos nas despesas, Leiria (2,7%), Braga (1,3%) e Viana do Castelo (6,7%), destacando-se, dos que registaram decréscimos, Évora (24,1%), Viseu (21,8%) e Castelo Branco (21,2%);
- ◆ A região Norte continua a ser aquela onde está mais fortemente implementada a medida, concentrando-se aí mais de 1/3 do total dos gastos nacionais (35,9%), seguindo-se LVT (25,8%) e a região Centro (18,1%). A leitura por CDSSS revela que é nos dois maiores distritos do país que se concentram as maiores bolsas de pobreza, já que cerca de 41,9% do total das despesas são aqui realizadas – 23,5% no Porto e 18,4% em Lisboa.

12.8.3.2 – Número de beneficiários e famílias

No próximo quadro exhibe-se a desagregação, por região, do número de indivíduos e de famílias que no decurso dos anos 2000 e 2001 beneficiaram do RMG e a sua relação face à população aí residente, calculando-se, concomitantemente, o número médio de indivíduos por família.

Quadro XII.68 – RMG – Número de Famílias e Indivíduos Beneficiários até 31/12/00 e 31/12/01

(em unidades)

Regiões	Até 31/12/00					Até 31/12/01					Média de indivíduos p/família	
	Indivíduos			Famílias		Indivíduos			Famílias		Até 31/12/00	Até 31/12/01
	Número	%	% face à Pop. Resi.	Número	%	Número	%	% face à Pop. Resi.	Número	%		
Norte	159.965	38,2	5,1	55.253	38,8	135.827	38,3	4,2	47.547	39,1	2,9	2,9
Centro	80.711	19,3	3,5	28.488	20,0	69.381	19,6	2,9	24.616	20,3	2,8	2,8
LVT	90.848	21,7	2,8	31.793	22,3	79.883	22,5	2,4	28.084	23,1	2,9	2,8
Alentejo	21.129	5,1	4,7	6.811	4,8	18.244	5,1	4,0	5.781	4,8	3,1	3,2
Algarve	20.624	4,9	5,9	6.566	4,6	16.296	4,6	4,1	5.163	4,3	3,1	3,2
Açores	27.329	6,5	11,2	7.596	5,3	22.928	6,5	9,5	6.206	5,1	3,6	3,7
Madeira	17.650	4,2	6,8	5.839	4,1	11.699	3,3	4,8	4.059	3,3	3,0	2,9
Total	418.256	100	4,2	142.346	100	354.258	100	3,4	121.456	100	2,9	2,9

Fonte: IDS – CNRM, Dezembro de 2001

Dos dados atrás apresentados e subsequente análise tiram-se as seguintes conclusões:

- ◆ Em 2001 o número de indivíduos e de famílias beneficiários do RMG decresceu relativamente ao ano transacto, respectivamente 63.998 e 20.890 unidades, configurando, em termos relativos, uma diminuição de aproximadamente 15%;
- ◆ A nível regional, os decréscimos relativos mais significativos ocorreram na RA da Madeira com diminuições de 33,7% do número de indivíduos e 30,5% do número das famílias, seguindo-se a região do Algarve onde esta evolução se fixou em cerca de (-) 21%;
- ◆ A região Norte continua a liderar em termos de representatividade da população beneficiária, atingindo, relativamente ao total, 38,3% dos indivíduos e 39,1% das famílias, logo seguida pela região de LVT com, respectivamente, 22,5% e 23,1%;
- ◆ A média de indivíduos por família mantém-se, em termos nacionais e relativamente ao ano anterior, inalterada, 2,9, continuando a RA dos Açores a lidera-la com 3,7;
- ◆ Saliente-se, por último, o notório decréscimo verificado no rácio beneficiários/população residente, quer no todo nacional onde a proporção passou de 4,2% em 2000 para 3,4% em 2001, quer em cada uma das regiões, com destaque para os Açores que baixou, pela primeira vez, dos dois dígitos (9,5%), sendo, ainda assim, a região onde existe um maior desfasamento em relação à média nacional.



12.8.4 – Pagamentos indevidos

Numa medida de política social como o RMG caracterizada pela sua natureza dinâmica e temporária em que, rotineiramente, são introduzidas novas variáveis no agregado familiar que afectam o valor das prestações a pagar, motivadas, por exemplo, pela modificação da composição familiar ou pela mudança das suas condições económicas, é imperativo que exista um controlo reforçado das prestações indevidamente pagas e, paralelamente, uma acrescida diligência no sentido da sua atempada recuperação.

Para aferir da eficiência do sistema no que a esta matéria diz respeito elaborou-se o quadro seguinte onde, com base na informação do IGFSS e ISSS, estão inscritos, por regiões, os montantes indevidamente pagos, os valores recuperados, a respectiva taxa de recuperação e a relação entre os montantes incorrectamente pagos e o total das prestações liquidadas.

Quadro XII.69 – Pagamentos Indevidos e Valores Recuperados de Prestações do RMG em 2001

(em milhares de contos; em milhares euros)

Regiões	Prestações (1)	Pagamentos Indevidos (PI) (2)	Valores Recuperados (VR) (3)	% de PI em relação ao total das Prestações (4)=(2)/(1)*100	Taxa de Recuperação (5)=(3)/(2)*100		
					2000	2001	
Norte	16.415,7	1.422,7	915,7*	8,7%	35,6%**	64,4%	
Centro	7.929,9	851,2	592,2	10,7%	31,0%	69,6%	
LV Tejo	11.780,2	657,1	325,7	5,6%	61,7%	49,6%	
Alentejo	2.180,1	259,4	155,9	11,9%	41,9%	60,1%	
Algarve	2.047,2	182,0	0,6	8,9%	4,3%	0,4%	
RA Açores	2.417,0	54,3	28,1	2,2%	23,9%	51,8%	
RA Madeira	1.692,6	58,1	34,2*	3,4%	n/d	58,9%	
Total	PTE	44.462,7	3.484,8	2.052,4	7,8%	38,9%	58,9%
	€	221.778,7	17.381,5	10.237,0			

O montante recuperado pelo CDSSS do Porto (incluído na região Norte) e pela RA da Madeira foi calculado por estimativa (aplicando-se a taxa de recuperação nacional ao montante indevidamente pago) visto que estes serviços contabilizam os valores referentes à recuperação de débitos numa conta comum a todas as prestações dos Regimes.

** Não inclui, pelas razões atrás expostas, os valores recuperados pelo CDSSS Porto.

Fonte: IGFSS e ISSS

Da apreciação dos dados inscritos no quadro supra podem tirar-se as seguintes ilações:

- ◆ Considerando o todo nacional, em 2001, os pagamentos indevidos representaram cerca de 3,5 milhões de contos, ou seja, aproximadamente 7,8% do total das prestações pagas. Fazendo uma análise ao nível regional destaca-se a região Norte onde estes pagamentos atingiram 1,4 milhões de contos, seguindo-se o Centro com 0,85 milhões de contos, perfazendo conjuntamente cerca de 65% do total das notas de reposição emitidas no ano. No que concerne à relação entre estes débitos e o total das prestações pagas por região, o Alentejo assume a liderança com quase 12%, seguindo-se a região Centro com 10,7% e o Algarve com cerca de 8,9%;

- ◆ Do total dos pagamentos indevidos foram recuperados, no decorrer do exercício de 2001, cerca de 2,1 milhões de contos o que corresponde a uma taxa de recuperação de 58,9%, 20 pontos percentuais acima da registada em 2000. Na análise por regiões destaca-se o Centro que conseguiu recuperar 592 dos 851 mil contos pagos indevidamente o que consubstancia uma taxa de recuperação de 69,6%, seguindo-se as regiões Norte e Alentejo com taxas de, respectivamente, 64,4% e 60,1%. Pela negativa (e a necessitar de avaliação cuidada das causas concorrentes para esta situação), encontra-se a região do Algarve que dos 182 mil contos indevidamente pagos recuperou apenas pouco mais de 600 contos, ou seja, 0,4% do total das notas de reposição emitidas.

Ao abrigo do princípio do contraditório, o ISSS alegou pelo ofício n.º 4143, de 12 de Junho de 2003, constante do Volume III – Anexos, o seguinte:

“Em sede de rendimento mínimo garantido, apenas representam quantias indevidamente pagas aquelas cujo o pagamento resulta de falsas ou omissas declarações do beneficiário, sobre factos susceptíveis de influir na constituição, modificação ou extinção do direito ao rendimento mínimo, desde que essas declarações não incidam sobre prestações da Segurança Social a atribuir pelo ISSS, pois essas são de conhecimento oficioso.

Nesses casos, há que ter em conta o contido no art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de Abril, concluindo-se que a restituição deverá respeitar a todo o período posterior à verificação do facto omissivo ou falsamente declarado.

A maioria das reposições são satisfeitas sem necessidade de recurso a procedimentos executivos posteriores.

... O CDSSS de Faro manifestou junto do Conselho Directivo do ISSS a preocupação pelo elevado índice de reposições a exigir, e apresentou um pedido de perdão de dívida. Tendo presente este entendimento, foi dada uma orientação aos CDSSS no sentido da reanálise de processos, na perspectiva de identificação de pagamentos indevidos da prestação, o que poderá traduzir-se num acréscimo apreciável das quantias recuperadas. Pensa-se que a adequada análise individualizada dos processos conexos com quantias a restituir irá permitir apurar quais as situações que efectivamente consubstanciam quantias indevidamente pagas, nos termos do regime de RMG.”

12.8.5 – Execução processual

A análise aqui efectuada respeitante ao desempenho do sistema quanto à dinâmica operacional de recolha e tratamento de processos (deferimento, indeferimento e cessação), pretende aferir do seu grau de maturidade na execução destas tarefas e detalhar algumas das características mais importantes relativas aos processos, como sejam: os motivos da sua cessação, a caracterização dos acordos de inserção que lhes estão associados e das famílias e indivíduos beneficiários.

12.8.5.1 – Situação dos processos entrados e avaliados no sistema

Encontra-se traduzida no quadro XII.70, relativamente ao triénio 1999/01, a evolução dos processos entrados e avaliados pelo sistema:



Quadro XII.70 – RMG – Processos Entrados e Avaliados no triénio 1999/2001

(em unidades)

Região	Processos Entrados			Processos Avaliados			% de Processos Avaliados		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Norte	128.535	147.326	163.510	114.187	136.589	154.451	88,8	92,7	94,5
Centro	69.266	88.406	100.639	59.622	78.905	91.170	86,1	89,3	90,6
LV do Tejo	78.146	95.280	111.680	70.425	90.581	107.416	90,1	95,1	96,2
Alentejo	14.697	17.797	21.692	13.096	16.770	20.576	89,1	94,2	94,9
Algarve	11.711	15.337	17.848	10.212	14.089	16.877	87,2	91,9	94,6
Açores	17.716	19.983	20.995	15.849	18.642	19.825	89,5	93,3	94,4
Madeira	18.243	19.755	22.011	16.938	18.500	21.181	92,8	93,6	96,2
Total	338.314	403.884	458.375	300.329	374.076	431.496	88,8	92,6	94,1

Fonte: CNRM -IDS

Em 2001, entraram no sistema 54.491 processos, o que perfaz, desde a implementação da medida, em Junho de 1996, um total de 458.375 processos, notando-se, relativamente ao ocorrido no período 1999/00, uma quebra na ordem dos 17%, já que, nesse período, deram entrada 65.570 processos.

A análise a nível nacional da proporção de processos avaliados parece revelar uma crescente eficiência do sistema (94,1% de processos avaliados em 2001) patenteando a definição de boas práticas associadas a este procedimento. No que respeita a este desempenho ao nível das regiões destacam-se, pela positiva, LVT e a RA da Madeira com 96,2% de processos avaliados e, pela negativa, o Centro com uma percentagem de avaliação de 90,6%.

Relativamente aos processos avaliados no triénio 1999/01, mostra-se, no quadro seguinte, a sua distribuição entre os que obtiveram despacho de deferimento favorável e desfavorável, obtendo-se, assim, a evolução da taxa de indeferimento ao longo do período considerado.

Quadro XII.71 – RMG – Processos Deferidos/Indeferidos e Taxa de Indeferimento

(em unidades)

Região	Deferidos			Indeferidos			Taxa de Indeferimento		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Norte	67.530	79.481	89.645	46.657	57.108	64.806	40,9	41,8	42,0
Centro	39.326	50.066	56.845	20.296	28.839	34.325	34,0	36,5	37,6
LV do Tejo	44.414	55.893	64.537	26.011	34.688	42.879	36,9	38,3	39,9
Alentejo	9.051	11.554	13.969	4.045	5.216	6.607	30,9	31,1	32,1
Algarve	7.116	8.898	10.281	3.096	5.191	6.596	30,3	36,8	39,1
Açores	11.404	12.754	13.419	4.445	5.888	6.406	28,0	31,6	32,3
Madeira	8.900	9.608	10.968	8.038	8.892	10.213	47,5	48,1	48,2
Total	187.741	228.254	259.664	112.588	145.822	171.832	37,5	39,0	39,8

Fonte: CNRM -IDS

Da leitura dos dados inscritos no quadro anterior podem retirar-se as seguintes conclusões:

- ◆ A taxa de indeferimento a nível nacional denota, ao longo do triénio, uma tendência crescente, atingindo, em 2001, 39,8% dos processos analisados, mais 0,8% que no ano anterior, o que parece configurar uma actuação cada vez mais rigorosa por parte dos serviços competentes na avaliação das condições de acesso à medida;
- ◆ Já uma análise parcelar em termos regionais revela alguns desvios importantes relativamente à taxa nacional. Assim, na Madeira e na região Norte observam-se as maiores taxas de indeferimento, respectivamente, 48,2% e 42%, enquanto, em sentido inverso, posicionam-se os Açores (32,3%) e o Alentejo (32,1%), identificando-se um hiato de cerca de 16 pontos percentuais entre a maior e a menor taxa de indeferimento a nível regional. Esta circunstância afigura-se merecedora de atenção por parte das entidades gestoras da medida já que pode configurar divergências ou falta de harmonização na interpretação da lei ou nos métodos de análise adoptados pelas diferentes regiões.

Sobre esta matéria deve ter-se em atenção, ao abrigo do princípio do contraditório o texto do ofício n.º 4143, de 12 de Junho de 2003, constante do volume III – Anexos, proveniente do ISSS, o qual explicita o seguinte:

“(…) as oscilações encontradas relativamente à taxa de indeferimento poderá estar relacionada com o facto de, algumas regiões terem maior dificuldade no aferimento dos rendimentos, tratando-se de zonas do país onde, quer pelo trabalho sazonal quer pela extemporaneidade das actividades ligadas ao meio rural, dificulta a contabilização desses rendimentos.

A preocupação pela uniformidade de critérios e procedimentos traduziu-se num reforço da emissão de orientações, com vista à igualdade de tratamento dos beneficiários que acedem à medida”

Dos processos deferidos uma parte foi, por diversos motivos – alteração das condições económicas da família; não celebração ou cumprimento, por motivos da responsabilidades do titular, do acordo de inserção assinado; mudança da residência legal para outro país; ou por falecimento do titular – entretanto cessada, constituindo-se este indicador, em particular no que ao primeiro motivo mencionado diz respeito, como de especial importância para aferir da eficácia da medida¹.

No quadro seguinte desagregam-se, no que respeita ao triénio 1999/01, os processos deferidos em cessados e não cessados, esmiuçando-se, no ponto seguinte, cada uma das causas que conduziu à perda desse direito.

¹ Esta matéria é objecto de uma análise mais desenvolvida no ponto 12.8.5.1.1.



Quadro XII.72 – Distribuição dos Processos Deferidos por Cessados e Não Cessados no triénio 1999/01

(em unidades)

Região	Não Cessados			Cessados			Taxa de Cessação		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Norte	55.499	55.253	47.547	12.031	24.228	42.098	17,8	30,5	47,0
Centro	28.854	28.488	24.616	10.472	21.578	32.229	26,6	43,1	56,7
LV do Tejo	32.201	31.793	28.084	12.213	24.100	36.453	27,5	43,1	56,5
Alentejo	6.805	6.811	5.781	2.246	4.743	8.188	24,8	41,1	58,6
Algarve	6.023	6.566	5.163	1.093	2.332	5.118	15,4	26,2	49,8
Açores	8.598	7.596	6.206	2.806	5.158	7.213	24,6	40,4	53,8
Madeira	7.220	5.839	4.059	1.680	3.769	6.909	18,9	39,2	63,0
Total	145.200	142.346	121.456	42.541	85.908	138.208	22,7	37,6	53,2

Fonte: CNRM -IDS

Da interpretação dos dados constantes do quadro anterior transparecem as seguintes conclusões:

- ◆ Até ao final de 2001 foram, em termos globais, cessados 138.208 processos o que corresponde a uma taxa de cessação de 53,2%, 15,6 pontos percentuais acima do registado no ano anterior, parecendo, esta circunstância, revelar a existência, por parte dos serviços competentes, de um acompanhamento cada vez mais próximo e cuidado da evolução das realidades das famílias beneficiárias e de uma actuação mais imediata na consequente reavaliação dos respectivos processos;
- ◆ A nível regional a RA da Madeira registou a taxa de cessação mais elevada (63%), seguindo-se o Alentejo (58,6%) e o Centro (56,7%), encontrando-se no plano oposto a região Norte e o Algarve com, respectivamente, 47% e 49,8%. De salientar que o Algarve, apesar de ter uma das taxas de cessação mais baixas sofreu, relativamente ao ano transacto, um incremento bastante significativo (23,6%) o mesmo acontecendo com a Madeira cujo aumento se cifrou em 23,8%.

Por último, referência à questão da suspensão de processos¹, em muitos casos consequência da sazonalidade do emprego (especialmente em regiões de características rurais ou turísticas) que, em 2001, representou cerca de 8,2% dos processos não cessados, correspondendo a 9.966 famílias.

12.8.5.2 – Motivos da Cessação

A análise dos motivos de cessação afigura-se de peculiar importância para aferir da eficiência da medida relativamente aos objectivos traçados, ganhando, neste contexto, especial relevância a cessação por alteração de rendimentos, já que este motivo traduz em que medida o RMG contribuiu para a autonomização económica dos seus beneficiários e, desse modo, para a sua inserção social. O

¹ Ocorre, fundamentalmente, pelos seguintes motivos: indisponibilidade do beneficiário 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 e o exercício de actividade remunerada por período inferior a 180 dias, quando a remuneração auferida ultrapassar o valor da prestação.

quadro seguinte mostra, segundo dados fornecidos pelo IDS, a cessação de processos acumulada até ao final do ano 2001, por regiões, identificando os motivos que estiveram na sua origem:

Quadro XII.73 – RMG – Motivos de Cessação até 31/12/2001

(em unidades)

Motivos	Regiões							Total	%
	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira		
Alteração de rendimentos	28.987	18.701	19.336	5.121	3.080	3.552	1.258	80.035	61,5
Não subscrição do programa de inserção	2.078	2.530	3.310	644	726	184	151	9.623	7,4
Não cumprimento das acções do programa de inserção	2.364	3.736	5.438	1.083	572	894	526	14.613	11,2
Sem título válido de residência	661	754	146	220	52	265	271	2.369	1,8
Falecimento do titular	1.679	964	1.329	173	207	290	132	4.774	3,7
A pedido do requerente	1.622	783	714	92	112	153	-	3.476	2,7
Outros	2.302	2.906	3.904	552	56	1.432	4.140	15.292	11,7
Totais	39.693	30.374	34.177	7.885	4.805	6.770	6.478	130.182*	100

* O facto do número total de cessações inscrito neste quadro não coincidir com o referenciado no Quadro XII.72 – Distribuição dos Processos Deferidos por Cessados e Não Cessados no Triénio 1999/01, deve-se ao facto de, no período experimental da medida, não terem sido definidos nem trabalhados os motivos que levavam à cessação das prestações.

Fonte: IDS

Retiram-se do quadro anterior as seguintes conclusões:

- ◆ A cessação por alteração de rendimentos detém a hegemonia nos motivos que levaram à extinção do pagamento de prestações de RMG (61,5%) representando um pouco mais de 80 mil processos dos mais de 130 mil extintos até ao final de 2001. Contudo, se esta circunstância revela, numa primeira análise, que a medida estaria a ser eficiente no cumprimento dos seus objectivos, proporcionando a autonomização económica a quase dois terços dos beneficiários que a abandonam, é imperioso sublinhar que, não existindo estatísticas sobre a ocorrência de reentradas no sistema de ex-beneficiários, não é viável avaliar em que medida essa independência financeira se revelou sustentável ou foi apenas temporária;
- ◆ O segundo motivo com mais ocorrências registadas, 14.613 processos (11,2%), foi o não cumprimento dos acordos de inserção, imediatamente seguido pela não subscrição do programa de inserção (7,4%), motivos imbuídos da mesma génese, o que revela, de alguma forma, um certo distanciamento ou mesmo desconhecimento por parte dos beneficiários (inseridos em contextos familiares caracterizados por reduzidas habilitações literárias) relativamente à necessidade do cumprimento de uma obrigação contratual imprescindível para lhes proporcionar uma plena e duradoura integração social;



- ◆ Numa análise regional e no que respeita aos processos cessados por alteração de rendimentos destaca-se a região Norte onde este tipo de ocorrências se situou bastante acima do valor nacional, 73%, concentrando-se aí mais de 1/3 do total dos cancelamentos por esse motivo. Relativamente à não subscrição de acordo de inserção, o Algarve lidera com 15,1%, o dobro do registo nacional, enquanto o não cumprimento do acordo assinado é mais frequente na região de LVT com 15,9% deste tipo de casos.

12.8.5.3 – Caracterização dos Acordos de Inserção

Como preconizado na alínea c) do art.º 2º da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho os programas de inserção estabelecidos com os beneficiários são o “conjunto de acções (...) que visa, de forma adequada às respectivas situações, criar condições facilitadoras do acesso à sua autonomia social e económica”.

Assim, perante a identificação de um vasto universo de problemas, foram sendo desenvolvidas e adoptadas diferentes estratégias que promovessem a integração social¹ dos beneficiários. O quadro seguinte agrega, por áreas, os beneficiários que subscreveram acordos de inserção:

Quadro XII.74 – RMG – Áreas de Inserção

(unidades)

Área Região	Educação	Formação Profissional	Emprego	Saúde	Acção Social	Habitação	Total	
							N.º	%
Norte	11.456	1.879	10.921	15.756	21.217	7.913	69.142	30,2
Centro	6.731	1.134	8.111	13.260	21.268	4.877	55.381	24,2
LVT	6.289	1.623	9.024	9.480	15.808	3.219	45.443	19,9
Alentejo	2.375	877	4.300	4.211	4.601	1.332	17.696	7,7
Algarve	1.486	140	813	2.366	2.033	1.217	8.055	3,5
Açores	2.780	559	1.025	4.295	5.135	1.807	15.601	6,8
Madeira	2.728	329	515	5.260	6.081	2.569	17.482	7,6
Total	33.845	6.541	34.709	54.628	76.143	22.934	228.800	100
%	14,8	2,9	15,2	23,9	33,3	10,0		

Fonte: IDS

A área de inserção relativa à Acção Social² continua, à semelhança dos anos anteriores, a ser a que apresenta o maior número de acordos assinados, 33,3% do total, constituindo-se, em conjunto com a Saúde (que representa 23,9% dos acordos) como as áreas mais importantes no processo de contratualização que a medida propõe. Estas duas áreas que agregadas constituem 57,2% do total dos programas subscritos até ao final de 2001 revelam, desde logo, a extrema carência em que se encontram a maioria dos beneficiários aquando da sua aderência ao RMG, necessitando, em muitas situações, de apoios tão básicos como a promoção da sua auto-estima e da sua capacidade relacional com a sociedade – *Apoio Psicossocial*, que representa cerca de 73% do total dos programas de acção

¹ As áreas de inserção desagregam-se em programas ou acções de inserção.

² Onde se incluem programas como: “Acolhimento de crianças e jovens”; “Educação sócio-familiar”; “Apoio Psicossocial”; “Jardins-de-infância”; etc.

social subscritos –, de cuidados básicos de saúde, higiene, tratamento de problemas de alcoolismo ou toxicod dependência. Destaque-se, por último, que as áreas do Emprego e da Educação representaram, respectivamente, 15,2% e 14,8% dos acordos assinados e que a Habitação (10%) e a Formação Profissional (2,9%) são as áreas com menos subscrições.

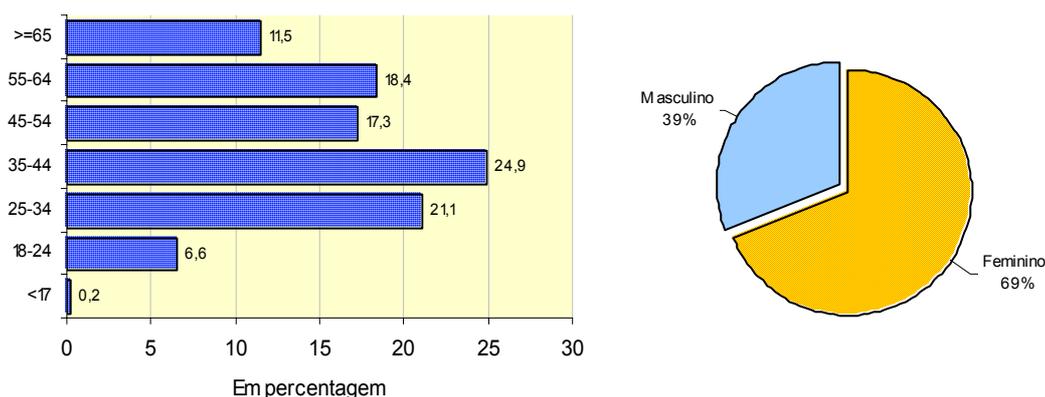
12.8.5.4 – Outras características da população beneficiária

A exposição que seguidamente se faz pretende caracterizar a população beneficiária analisando, para tal, a sua distribuição por sexos, escalões etários e nível de rendimentos.

12.8.5.4.1 – Distribuição por idade e por sexo

Os gráficos seguintes apresentam a distribuição dos titulares do RMG por escalões etários e por sexo¹.

Gráfico XII.15 – RMG – Titular por Escalão Etário e Sexo



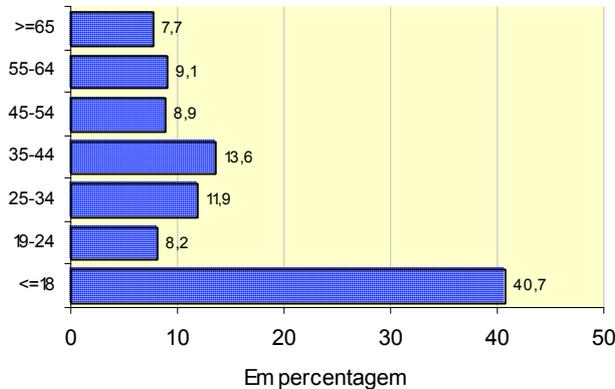
O universo dos titulares do RMG é constituído, maioritariamente, por mulheres, cerca de 69%, e por indivíduos com idades até aos 44 anos, 52,8%, podendo considerar-se estarmos em presença de uma população relativamente jovem. Os escalões etários menos representativos são os mais jovens (até aos 24 anos) com cerca de 6,8% e os mais idosos (com idades superiores aos 65 anos) cerca de 11,5% do total dos titulares, salientando-se, quanto a estes últimos, que a justificação de uma diminuta representatividade pode estar associada à possibilidade que têm de aderir a outro tipo de prestações, como seja, por exemplo, a Pensão Social.

O gráfico seguinte aborda a mesma matéria mas agora quanto ao escalonamento dos beneficiários:

¹ Na caracterização por sexo, à semelhança do ocorrido no ano precedente, subsistem algumas incorrecções (por anomalias no tratamento da informação), designadamente, o facto de não estarem contemplados todos os beneficiários e titulares.



Gráfico XII.16 – RMG – Beneficiários por Escalão Etário

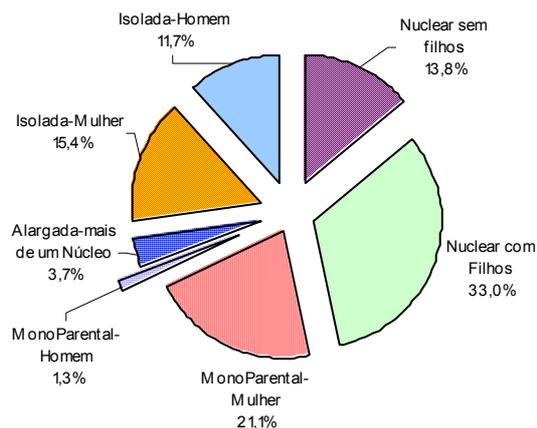


Evidencia-se na expressão gráfica antecedente que mais de 40% dos beneficiários tem menos de 18 anos e que quase 75% tem idade até aos 44 anos, demonstrando que esta população é constituída, na sua maioria, por famílias jovens com filhos menores.

12.8.5.4.2 – Distribuição por tipo de agregado familiar

A caracterização das famílias beneficiárias do RMG por tipo de agregado encontra-se retratada no gráfico seguinte:

Gráfico XII.17 – Tipificação dos Agregados Familiares



Analogamente ao que se tem constatado nos últimos anos, cerca de 1/3 dos agregados familiares são do tipo nuclear com filhos, seguindo-se as famílias monoparentais femininas e as mulheres isoladas que representam, respectivamente, 21,1% e 15,4% do total das famílias beneficiárias do RMG, o que reitera as análises atrás efectuadas relativamente ao papel da mulher no contexto desta medida. Outro dos grupos com uma significativa representatividade (27,1%) é o constituído por beneficiários isolados, quer homens (11,7%) quer mulheres (15,4%), patenteando a maior vulnerabilidade à pobreza a que estão expostos os indivíduos que vivem sozinhos. Saliente-se, por último, que os agregados familiares alargados, 3,7% e monoparentais masculinos, 1,3%, são os grupos menos representados.

12.8.5.4.3 – Distribuição das famílias beneficiárias por nível de rendimento

Analisa-se seguidamente as famílias beneficiárias segundo os seus rendimentos, estando estas divididas conforme possuam ou não outro tipo de rendimento que não o oriundo das prestações de RMG:

Quadro XII.75 – Famílias Beneficiárias do RMG

(em unidades)

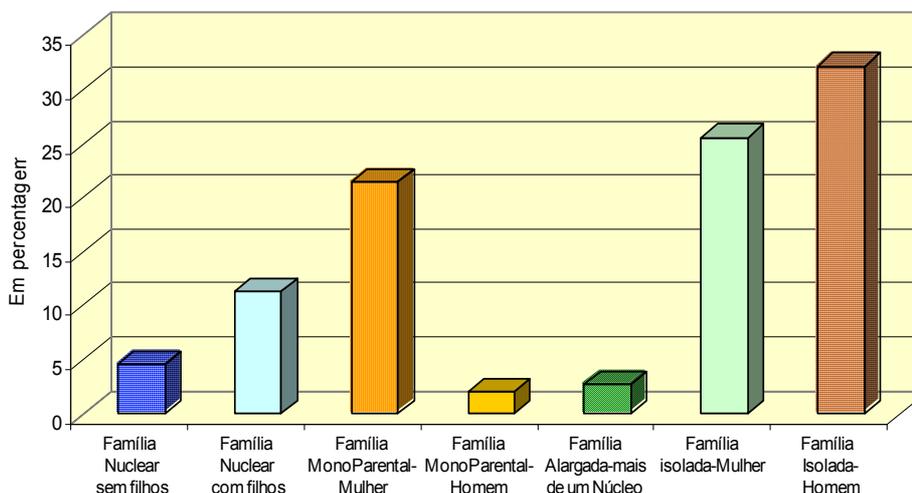
Região	Com Rendimento		Sem Rendimento		Total
	N.º	%	N.º	%	
Norte	34.165	71,9	13.382	28,1	47.547
Centro	19.507	79,2	5.109	20,8	24.616
LVT	18.085	64,4	9.999	35,6	28.084
Alentejo	4.029	69,7	1.752	30,3	5.781
Algarve	4.119	79,8	1.044	20,2	5.163
Açores	5.177	83,4	1.029	16,6	6.206
Madeira ⁽¹⁾	N/D	-	N/D	-	4.059
Total	85.082	70,1	32.315	26,6	121.456

(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

Verifica-se, assim, não contando com os dados relativos à RA da Madeira, que 26,6% dos agregados familiares, ou seja 32.315, se encontram inteiramente dependentes das prestações do RMG para assegurar a sua subsistência, sendo que, destes, cerca de 47% dizem respeito a famílias dos tipos monoparental feminina e mulheres isoladas, enquanto que, o mesmo tipo de agregados, mas no que respeita ao universo masculino, se cifra em 34,3%, como se mostra no gráfico abaixo onde se descreve, por tipo de agregado, as famílias inteiramente dependentes do RMG:

Gráfico XII.18 – Agregados Familiares por Sem Rendimento





12.9 – Dívida relativa a contribuições

A persistência da dívida em questão tem constituído um dos desafios mais importantes que se têm colocado ao aparelho operacional e administrativo do sector, constituindo-se como um dos factores subjacentes às diversas alterações legislativas que têm sido produzidas, com destaque para a Lei Orgânica do IGFSS (Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio).

A análise que segue tem por base os valores apresentados nas demonstrações financeiras consolidadas, nomeadamente o Balanço, bem como informação e dados que foram sendo obtidos junto dos serviços competentes do IGFSS, com destaque para o Relatório da Dívida da Segurança Social, elaborado pelo Gabinete de Apoio Técnico do Departamento de Contribuintes, que procura espelhar, sob diversos ângulos, as dívidas de contribuintes sem acordo de regularização iguais ou acima de 5.000 contos, bem como a generalidade das dívidas com acordos, com referência ao final do ano de 2001.

O referido relatório foi elaborado com base nos elementos facultados pelas delegações do IGFSS, RA dos Açores e da Madeira e Caixa dos Jornalistas, pelo facto de não existir, com referência a 2001 e até à actualidade um sistema de informação nacional integrado.

Este é aliás um dos aspectos, entre outros, que permitem afirmar, em relação e na sequência do exposto em 12.2 sobre as transformações que estão em curso no que respeita ao sistema de informação, que se aplica na área de gestão de contribuintes o que foi dito, então, na generalidade, isto é, o facto dos fluxos de informação existentes em 2001 não apresentarem ainda qualquer ruptura com o passado, continuando portanto a ter por base o “antigo sistema”.

É só em 2002 que se produziram, alterações significativas no que se refere ao registo de remunerações e pagamento de contribuições com o desenvolvimento de algumas aplicações específicas como sejam o Sistema de Gestão dos Contribuintes (SGC), Sistema Nacional de Leitura Óptica (CLO), DRD (entrega de Declarações de Remunerações por Suporte Digital), DRI (entrega de Declarações Remunerações via Internet), DRO (entrega de Declaração de Remunerações On-Line) e o Sistema de Gestão de Tesourarias (GT).

No que se refere aos subsistemas de apoio operacional, são de extrema importância nesta área e em relação ao sistema como um todo, a Base de Dados Nacional de Contribuintes (BDNC), quanto à sua evolução e transição para o novo Sistema de Identificação e Qualificação (IDQ) aspectos que se focam no ponto 12.9.5.

12.9.1 – Evolução global dos saldos contabilísticos (1997/2001)

O Balanço apresentava, em 2001, do lado do Activo e Passivo, respectivamente os valores de 569,3 e 21,3 milhões de contos, no que se refere à dívida em questão. Por outro lado, verificava-se que a dívida de contribuintes representavam 75,9% dos créditos de curto prazo (749,8 milhões de contos) e 52,1% no que se refere ao Activo bruto (1.093,1 milhões de contos), não considerando os saldos credores das contas de contribuintes.

Deve referir-se que estes saldos estão subavaliados, tendo em atenção as regras quanto ao registo contabilístico em “Contribuintes-outros” e “Contribuintes-SPA”, as quais não consideram os juros de mora vencidos, que, para dívidas mais antigas envolvem montantes significativos. Esta situação tem mesmo um âmbito mais alargado quando é de admitir que uma certa proporção das declarações de

remunerações apresentadas podem estar subavaliadas, por omissão de trabalhadores ou remunerações por defeito, ou ainda, em casos extremos, quando se verifica a omissão total da obrigação declarativa. O quadro seguinte apresenta a evolução dos saldos das contas de contribuintes, devedores e credores, ao longo do período que vai de 1997 a 2001:

Quadro XII.76 – Evolução das Principais Rubricas relativas à Dívida de Contribuições

(em milhares de contos)

	Rubricas	1997	1998	1999	2000	2001	Δ 00/01
1	Contribuintes - Sector Púb. Adm.	2.461,4	1.859,7	3.117,4	1.578,1	1.756,0	11,3
2	Contribuintes - Outros	251.327,7	302.924,5	354.277,6	402.530,2	528.484,7	31,3
3	Contribuintes c/ acordo	135.491,3	120.454,1	84.992,9	54.673,4	38.964,8	(28,7)
4	Contribuintes c/ Letras e outros títulos	477,8	428,4	423,7	107,2	107,2	0,0
	SUB-TOTAIS (1+2+3+4)	389.758,2	425.666,7	442.811,6	458.888,9	569.312,7	24,1
5	Contribuintes Credores	16.554,1	17.979,7	16.167,9	18.360,5	21.252,0	15,7
	Contribuintes - Sector Púb. Adm.	27,4	92,0	100,3	82,5	161,6	95,9
	Contribuintes - Outros	16.526,7	17.887,7	16.067,6	18.278,0	21.090,4	15,4
	TOTAIS (1+2+3+4-5)	373.204,1	407.687,0	426.643,7	440.528,4	548.060,7	24,4
	Variações	(0,4%)	9,2%	4,7%	3,3%	24,4%	

Fonte: Contas da Segurança Social e informação do IGFSS

Da análise dos valores do quadro XII.76, verificou-se que:

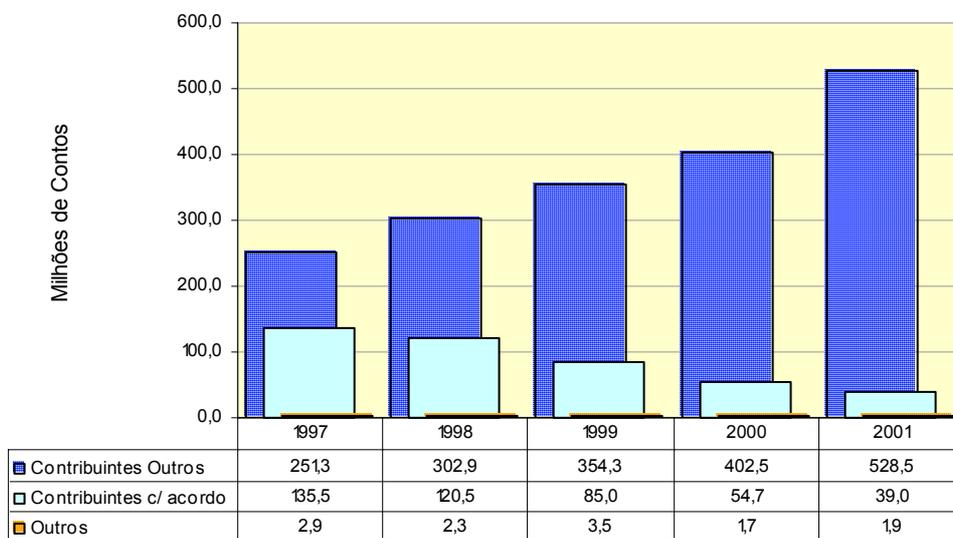
- ◆ Os créditos sobre contribuintes variaram entre os 389,8 e os 569,3 milhões de contos, verificando-se, como vem sendo norma dos períodos antecedentes, uma tendência crescente no período em análise;
- ◆ A conta mais significativa era a de “Contribuintes-outros”, a qual representava em 2001, 528,5 milhões de contos, isto é 92,8% do total dos saldos devedores, tendo registado, de 2000 para 2001, um crescimento muito significativo, isto é, 31,3%;
- ◆ Ao longo do período a dívida relevada em “contribuintes com acordo” evidenciou uma tendência persistentemente decrescente, pois passou de 135,5 milhões de contos em 1997, para 39,0 milhões de contos em 2001, com (-) 28,7 % de 2000 para 2001. Deve notar-se que este facto representa, não só o ressarcimento da dívida inerente, mas também a rescisão de acordos na sequência do seu incumprimento, explicando em parte, o acréscimo do saldo no que se refere a “Contribuintes-Outros”;
- ◆ Contrariando a tendência evidenciada em 2000, onde se tinha registado uma acentuada descida dos saldos devedores de contribuintes do SPA, de 2000 para 2001, estes saldos cresceram 11,3%, em termos relativos, apresentando um montante em 2001 de cerca de 1,8 milhões de contos;
- ◆ O saldo de contribuintes c/ letras manteve-se inalterado de 2000 para 2001, tendo sido, parcelarmente regularizado em 2002, e terá, de acordo com a informação recebida, uma regularização adicional, em 2003, estando participado para execução fiscal um valor remanescente de cerca de 1,1 milhares de contos;



- ◆ Os saldos credores de contribuintes que tinham registado um acréscimo 13,6%, de 1999 para 2000, aumentaram de 2000 para 2001 15,7%, denotando a persistência dos problemas que lhe estão subjacentes, nomeadamente a dificuldade de identificação dos titulares relativamente a contribuições pagas, matéria sucessivamente referida em anteriores Pareceres.

A realidade anterior pode ser espelhada de uma forma gráfica, no que diz respeito à dívida relevada no Activo:

Gráfico XII.19 – Evolução da Dívida



Confirma-se, deste modo a crescente importância da conta “Contribuintes-outros”, como contraponto à perda de importância das dívidas de contribuintes tituladas por acordos de regularização.

Complementando o exposto, apresenta-se a desagregação no que se refere a 2001, dos saldos, conta a conta, por regiões e algumas instituições, que titulando dívida, os respectivos saldos, de acordo com a informação recolhida, não foram integrados nas regiões, como segue:

Quadro XII.77 – Distribuição por Regiões/Instituições das Principais Contas relativas à Dívida de Contribuições

(em milhares de contos)

Contribuintes	SPA	Outros	C/ acordo	C/ Letras e Outros Títulos
Regiões/instituições				
<u>Contribuintes - Devedores</u>				
Norte	347,8	231.349,5	16.404,6	65,5
Centro	159,9	95.672,2	7.075,3	4,9
LVTejo	289,1	154.855,5	11.944,7	0,0
Alentejo	367,2	12.050,3	511,3	36,8
Algarve	0,0	18.792,9	1.601,3	0,0
RA Açores	507,3	1.731,5	357,7	0,0
RA Madeira	0,0	10.255,8	652,8	0,0
Sub-total	1.671,3	524.707,7	38.547,7	107,2
IGFSS		131,7	0,0	0,0
CNPRP		9,5	0,0	0,0
Cx. Jornalistas	45,4	1.302,7	417,1	0,0
Cx. Empregados Bancários	39,3	2.125,2	0,0	0,0
Total	1.756,0	528.484,7	38.964,8	107,2
<u>Contribuintes - Credores</u>				
Norte	116,5	828,6	0,0	0,0
Centro	0,0	1.875,1	0,0	0,0
LVTejo	0,0	15.937,5	0,0	0,0
Alentejo	0,0	1.369,7	0,0	0,0
Algarve	0,0	871,7	0,0	0,0
RA Açores	0,0	0,0	0,0	0,0
RA Madeira	31,9	0,0	0,0	0,0
Sub-total	148,4	20.882,5	0,0	0,0
Cx. Jornalistas	10,3	131,9	0,0	0,0
Cx. Empregados Bancários	2,9	75,9	0,0	0,0
Total	161,6	21.090,4	0,0	0,0
Saldo líquido	1.594,4	507.394,3	38.964,8	107,2

Fonte: IGFSS

O quadro XII.77 permite concluir o seguinte:

◆ **Saldos Devedores**

- ◇ Em relação a todas as contas consideradas, excepto “Contribuintes - SPA” verifica-se que a dívida da Região Norte é a mais significativa;



- ◊ No que respeita a “Contribuintes outros” e “Contribuintes com acordo” seguem-se à Região Norte a Região de Lisboa e Vale do Tejo e a Região Centro;
- ◊ Quanto a “Contribuintes – SPA” o valor mais importante diz respeito à RA dos Açores, seguindo-se o Alentejo.
- ◆ Saldos Credores
 - ◊ Neste domínio Lisboa e Vale do Tejo concentra os respectivos saldos, que representam 75,6% do total, o que significa que os problemas administrativos que estão subjacentes a esta situação se centram essencialmente nesta região.

12.9.2 – Contribuições declaradas e cobradas

Prosseguindo a análise das contas “Contribuintes-outras” e “Contribuintes – SPA” em matéria dos respectivos movimentos no exercício de 2001, mas também retrospectivamente desde 1997, expõem-se em seguida os dados disponíveis quanto às contribuições efectivamente cobradas em cada ano relativamente às contribuições declaradas no próprio ano, assim como a recuperação de dívida de anos anteriores e a que transita para os anos seguintes.

12.9.2.1 – Contribuições cobradas em cada ano relativas ao próprio ano

O quadro XII.78 reflecte a evolução dos movimentos a crédito das contas de contribuintes resultantes de recebimento de contribuições, circunscritas às declarações entradas no sistema no mesmo ano, bem como os respectivos rácios:

Quadro XII.78 – Evolução das Contribuições Cobradas Relativas ao Próprio Ano – 1997/01

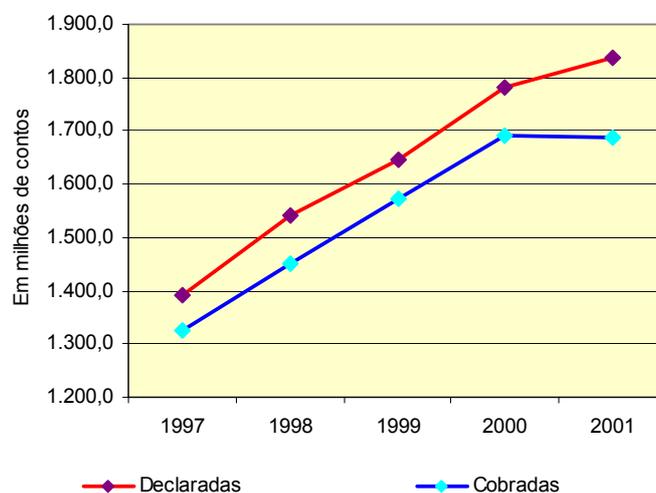
(em milhões de contos)

Anos										
		1997	1998	Δ 97/98	1999	Δ 98/99	2000	Δ 99/00	2001	Δ 00/01
(1)	Declaradas	1.392,9	1.541,0	10,6%	1.645,1	6,8%	1.780,8	8,2%	1.836,5	3,1%
(2)	Cobradas	1.326,9	1.452,3	9,5%	1.572,6	8,3%	1.689,8	7,5%	1.686,9	(0,2%)
(2)-(1)	Por cobrar	66,0	88,7	34,4%	72,5	(18,3%)	91,0	25,5%	149,6	64,4%
Rácio de cobrança		95,3%	94,2%		95,6%		94,9%		91,9%	

Fonte: Relatórios Analíticos sobre as CSS

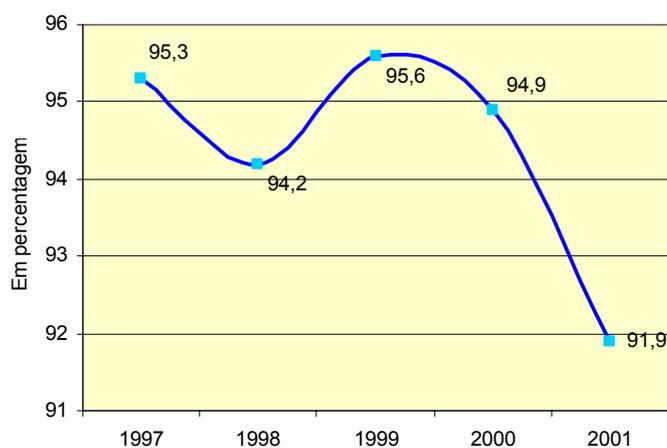
O gráfico seguinte complementa o exposto no quadro anterior:

Gráfico XII.20 – Contribuições Anuais



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

Gráfico XII.21 – Rácios de Cobrança



Dos quadros e gráficos anteriores pode inferir-se o seguinte:

- ◆ As contribuições declaradas cresceram persistentemente ao longo do período considerado, pois passaram de 1,4 mil milhões de contos em 1997 para 1,8 mil milhões de contos em 2001, mas com um abrandamento significativo em termos relativos de 2000 para 2001, com um aumento de apenas 3,1%, taxa bastante inferior aos períodos transactos, reflectindo o tom geral da economia;



- ◆ No que respeita às contribuições cobradas a evolução foi paralela, com a diferença de que de 2000 para 2001, se deu uma estagnação dos montantes cobrados em 1,7 milhões de contos, tendo sofrido mesmo uma redução em termos relativos de (-) 0,2%;
- ◆ Quanto aos rácios de cobrança tinha sido notado no Parecer anterior que este indicador vinha apresentando uma certa estabilização. Em 2001, verifica-se uma ruptura quanto a esta situação pois deu-se uma quebra no rácio de cobrança, de 94,9% para 91,9%, evolução preocupante no domínio do sistema de cobrança de contribuições;
- ◆ Em consequência os montantes por cobrar, que de 1997 a 2000, tinham crescido de 66,0 milhões de contos para 91,0 milhões de contos, sofreram uma importante aceleração de 2000 para 2001, ano em que atingiram os 149,6 milhões de contos;
- ◆ As tendências detectadas parecem reflectir não só as deficiências do próprio sistema como também o reflexo de uma certa desaceleração na economia no tecido empresarial.

Deve referir-se que as indicações que podem ser dadas pelos números anteriores podem ser eventualmente afectadas pelo desfasamento temporal existente entre o movimento financeiro relativo ao recebimento das contribuições e a entrada efectiva no sistema dos débitos de contribuintes que decorrem das folhas de remuneração declaradas, caso haja uma variação sensível deste desfasamento no início e no final de cada exercício. O mesmo se aplica, com as devidas adaptações, a eventuais atrasos na contabilização dos movimentos financeiros a favor do sistema, nomeadamente ligados ao relacionamento com o sistema bancário ou a problemas de gestão das próprias tesourarias.

No que respeita ao diferimento entre o momento de entrada de folhas de remuneração e o último mês introduzido no sistema, tomando como referência o final do exercício, mas sem estabelecer uma relação com o encerramento das contas, evidencia-se, em seguida, a título meramente informativo e espelhando a informação obtida por parte do IGFSS nesta matéria, com desagregação por distritos do Continente e Regiões Autónomas:

Quadro XII.79 – Contribuições Cobradas e por Cobrar no Ano Relativas a Anos Anteriores

CDSSS	Desfasamento temporal
Norte	
Braga	4 meses
Bragança	1 mês
Porto	2 meses
V. Castelo	6 meses
Vila Real	3 meses
Centro	
Aveiro	6 meses
C. Branco	2 meses
Coimbra	6 meses
Guarda	3/4 meses
Leiria	2 meses
Viseu	5 meses
LVTejo	
Lisboa	2 meses
Santarém	1 mês
Setúbal	3,5 meses
Alentejo	
Beja	aprox. 3 meses
Évora	4 meses
Portalegre	2 meses
Algarve	
Faro	3/4 meses
RA Madeira	1 mês
RA Açores	1 mês

Fonte: Gabinete de Apoio Técnico - IGFSS

12.9.2.2 – Cobranças relativas a anos anteriores e cobranças diferidas

Considerando que as cobranças efectuadas no ano, dizem não só respeito às contribuições declaradas no próprio ano, mas também perspectivam a recuperação de valores por receber de anos anteriores, e que por outro lado vão subsistindo em cada ano montantes ainda por cobrar, exploram-se em seguida as seguintes variáveis:

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



O quadro seguinte sintetiza a respectiva evolução no período 1997/2001:

Quadro XII.80 – Recebimento no Ano de Contribuições de Anos Anteriores e Dívida que Transita para o Ano Subsequente

(em milhões de contos)

Contribuições	Anos		Δ 97/98	1999	Δ 98/99	2000	Δ 99/00	2001	Δ 00/01
	1997	1998							
Cobradas de anos anteriores	43,7	26,9	(38,4%)	37,5	39,4%	41,1	9,6%	60,4	47,0%
Dívida no final do ano	253,8	304,8		341,3		404,2		530,3	
Por cobrar do próprio ano	66,0	88,7		72,5		91,0		149,6	
Por cobrar de anos anteriores	187,8	216,1	15,1%	268,8	24,4%	313,2	16,5%	380,7	21,6%
Rácio de cobrança		14,3%		17,4%		15,3%		19,3%	

Fonte: Relatórios Analíticos sobre as CSS

O quadro anterior permite concluir o seguinte:

- ◆ A cobrança de dívidas de contribuições de anos anteriores apresentou no período uma evolução crescente com excepção de 1997 a 1998, tendo sido em 2001 de 64,4 milhões de contos, com um crescimento em relação a 2000, de 47,0%;
- ◆ Por sua vez, os valores que transitam para os anos seguintes apresentam crescimentos entre os 15,1% (1997/98) e os 24,4% (1998/99), quedando-se nos 21,6%, de 2000 para 2001, ano em que atingiram cerca de 380,7 milhões de contos;
- ◆ Os rácios de cobrança relativamente aos montantes por receber de anos anteriores registou uma subida em 2001, tendo atingido 21,6%, ou seja, a proporção mais significativa de todo o período em questão.

12.9.3 – Contribuintes com acordo de regularização

No que respeita à dívida de contribuintes com acordo construiu-se o quadro seguinte onde se apresenta a respectiva evolução desagregada por tipo de diploma, no quinquénio 1997/01:

Quadro XII.81 – Evolução da Rubrica “Contribuintes com Acordo” por Diploma de Base – 1997/01

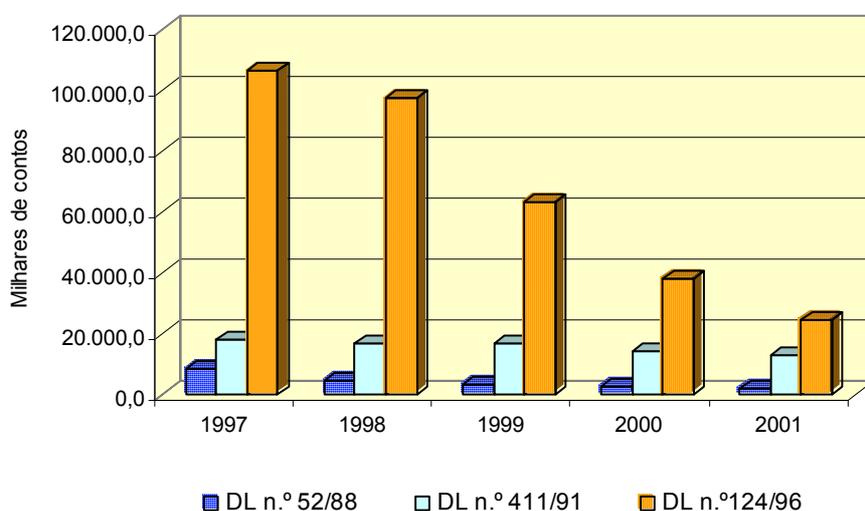
(em milhares de contos)

Legislação de suporte	1997	1998	1999	2000	2001	Δ 00/01
DL n.º 20-D/86	584,5	170,5	132,1	102,7	20,7	(79,8%)
DL n.º 52/88	8.482,5	4.560,0	3.179,1	2.513,2	1.666,1	(33,7%)
DL n.º 179/90	31,1	20,0	20,0	0,0	0,0	0,0%
DL n.º 411/91	17.967,6	16.815,3	16.456,3	14.000,2	12.846,5	(8,2%)
DL n.º 225/94	1.713,3	1.177,8	1.694,0	188,6	174,4	(7,5%)
DL n.º 124/96	106.712,3	97.710,5	63.511,4	37.868,7	24.257,1	(35,9%)
TOTAIS	135.491,3	120.454,1	84.992,9	54.673,4	38.964,8	(28,7%)
Variações (em relação ao ano anterior)	291,6%	(11,1%)	(29,4%)	(35,7%)	(28,7%)	

Fonte: Contas da Segurança Social

A expressão gráfica da evolução dos valores acordados, no período em questão, ao abrigo dos três diplomas mais significativos em termos de valor, é a que segue:

Gráfico XII.22 – Evolução da Dívida com Acordo no Período 1997/01



Do quadro e gráfico anteriores podem retirar-se as seguintes ilações:

- ♦ No seu conjunto a evolução verificada nos saldos devedores de contribuintes associados a acordos demonstra a respectiva perda de importância, pois o montante envolvido passou de 135,5 milhões de contos em 1997, para cerca de 40,0 milhões de contos em 2001;
- ♦ Ao longo do período verifica-se a predominância de acordos de regularização de dívidas no âmbito do DL n.º 124/96, seguindo-se o DL n.º 411/91;



- ◆ Mesmo em relação ao DL n.º 124/96, os montantes acordados que permaneciam em 2001 eram apenas de 24,3 milhões de contos.

O quadro seguinte permite analisar as alterações contabilísticas que estiveram na base dos movimentos anteriores associados aos contribuintes com acordos, como segue:

Quadro XII.82 – Evolução dos Movimentos Contabilísticos na Rubrica “Contribuintes com acordo” no Período de 1997 a 2001

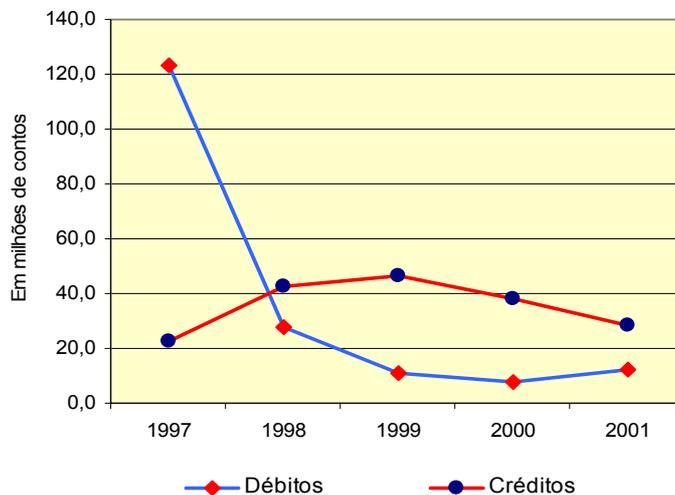
(em milhares de contos)

Movimentos	1997	1998	1999	2000	2001	Acumulados
Movimentos a débito:						
Por Tranf. De "Contribuintes"	123.326,8	20.737,4	4.204,3	1.523,8	277,4	150.069,7
Por juros	42,0	37,1	36,9	42,9	2,9	161,8
Por outros movimentos	159,3	6.821,7	6.496,4	6.292,9	12.094,3	31.864,6
Totais a débito	123.528,1	27.596,2	10.737,6	7.859,6	12.374,6	182.096,1
Movimentos a crédito:						
Por amortização de dívida.	12.487,7	19.843,2	12.420,1	9.065,2	6.313,4	60.129,6
Por rescisão de acordo	5.605,3	19.188,7	31.506,1	27.083,6	15.063,4	98.447,1
Por outros movimentos	4.540,2	3.601,6	2.272,6	2.030,3	6.706,5	19.151,2
Totais a crédito	22.633,2	42.633,5	46.198,8	38.179,1	28.083,3	177.727,9
Saldo Líquido	100.894,9	(15.037,3)	(35.461,2)	(30.319,5)	(15.708,7)	4.368,2

Fonte: Relatórios Analíticos sobre as CSS

O gráfico que segue evidencia o desenvolvimento dos movimentos a débito e a crédito no período 1997 a 2001:

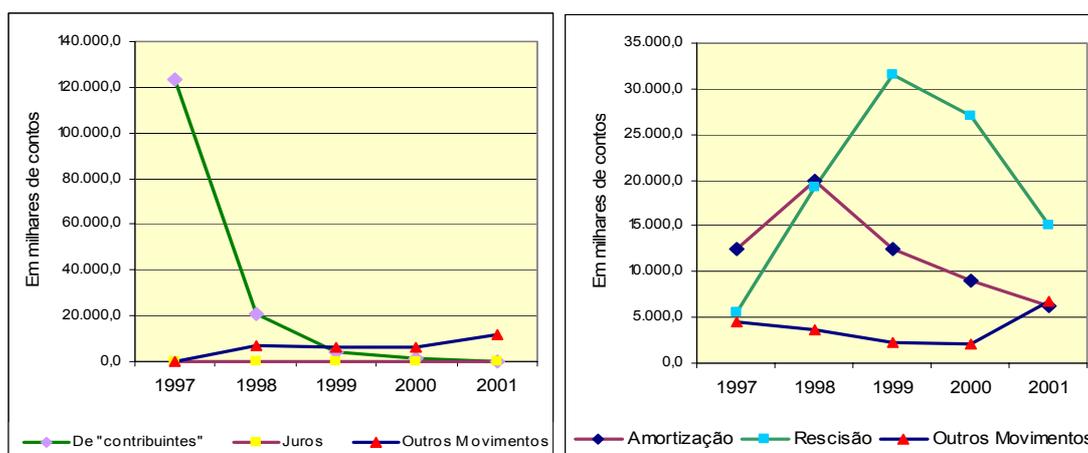
Gráfico XII.23 – Movimentos a Débito e a Crédito na Conta “Contribuintes com acordo” – 1997/01



De acordo com o exposto, a desagregação por débitos e créditos nas contas de contribuintes com acordo mostra que os movimentos a crédito se apresentaram a partir de 1997, ano que representou o apogeu das adesões ao Plano Mateus, sempre superiores aos débitos, explicando assim o sentido da evolução do saldo de “Contribuintes com acordo”.

Os gráficos que seguem exprimem a desagregação dos débitos e créditos por principais tipos de movimento contabilístico:

Gráfico XII.24 – Fundamento da Evolução dos Débitos e Créditos na Dívida com Acordo – 1997/01



Em conjugação com os valores que lhes estão subjacentes, conforme quadro anterior, pode referir-se que:

◆ **Movimentos a débito:**

- ◇ No período em questão predominam as transferências das contas de contribuintes sem acordo, que acumularam cerca de 150,1 milhões de contos, seguindo-se um montante residual designado por “Outros movimentos¹”, com 31,9 milhões de contos, enquanto os juros debitados têm uma expressão muito reduzida;
- ◇ Desagregando por anos, observa-se que as transferências de contas de contribuintes, predominantes até 1998, cederam lugar aos “Outros movimentos”, que representam a quase totalidade dos registos contabilísticos a débito no que se refere a 2001 (12,1 milhões de contos).

◆ **Movimentos a crédito:**

- ◇ Em termos acumulados, estes movimentos foram, ao longo do período: rescisões de acordos (98,4 milhões de contos), amortização de dívida (60,1 milhões de contos), e “Outros movimentos²” com 19,2 milhões de contos;

¹ Os principais movimentos contabilísticos englobados são os seguintes: anulação de saldos credores por saneamento financeiro de contas correntes, transferência entre contas de contribuintes por erros de lançamento, restituição de contribuições, transferência para “Contribuintes - outros” dos montantes respeitantes à rescisão de acordos e devolução de cheques sem provisão.

² Estes dizem respeito essencialmente a: anulação de saldos devedores por saneamento financeiro de contas correntes, transferência entre contas de contribuintes por erros de lançamento e por alteração de código de estabelecimento,



- ◇ Em 2001, as rescisões de acordos foram de 15,1 milhões de contos, constituindo como o movimento mais importante desde 1999, enquanto as amortizações não ultrapassaram os 6,3 milhões de contos;
- ◇ As rescisões de acordos apresentaram a sua expressão mais significativa em 1999 e 2000, com respectivamente 31,5 e 27,1 milhões de contos, enquanto a recuperação de dívida teve o seu auge em 1998, com 19,8 milhões de contos.

O exposto quanto a esta matéria tem como fonte essencial a informação e os dados associados às Contas da Segurança Social, sendo complementado no ponto 12.9.8.1, o qual tem por base os dados constantes do atrás referido Relatório da Dívida à Segurança Social elaborado no IGFSS.

12.9.4 – Os universos de contribuintes e beneficiários e a dívida

Em anteriores Pareceres tem sido evidenciado o défice existente em termos de sistema de informação de forma a dispor de dados e elementos fidedignos sobre os universos aqui em questão, os quais constituem um vector estratégico no que respeita a qualquer análise que se queira empreender sobre a gestão e funcionamento da segurança social, incluindo o fenómeno da dívida e a própria sustentabilidade do sistema.

No que respeita aos contribuintes um aspecto extremamente importante reside no facto de a Base de Dados Nacional de Contribuintes (BDNC), não conter ainda informação completa e fiável, apesar de a sua implementação ter vindo a ser considerada, ao longo dos anos, como um dos objectivos prioritários para a reorganização administrativa do sistema. Esta Base *“foi construída e é actualizada diariamente com os dados existentes nos CDSSS e Regiões Autónomas, ..., limitando-se a um repositório com a devida agregação de dados dos contribuintes existentes, não constituindo ainda a Base de Dados Nacional que servirá de suporte à reorganização administrativa do Sistema de Segurança Social, cujo início de exploração se prevê a curto prazo com a entrada em produção do Sistema de Identificação e Qualificação (IDQ)”*¹.

Assim, neste domínio, o novo sistema, para além de ser de base nacional, integrará no mesmo sistema de identificação entidades actualmente classificadas em sistemas diferentes, isto é, os contribuintes e beneficiários, mas separando por outro lado a identificação das entidades dos seus enquadramentos, ou seja a sua “qualificação” e das consequências dessa qualificação, em termos do papel que representam em cada situação perante a Segurança Social.

Em termos de preparação e entrada em produção prevêem-se, as seguintes fases:

anulação de dívidas por prescrição, falências e julgamento em falhas, transferência para a conta “Contribuintes – outros” por via da subconta “Contribuintes devedores de cobrança duvidosa” e rectificação de valores acordados.

¹ A informação obtida em sede de contraditório por parte do MSST e do IIES, no que se refere à auditoria sobre o sistema de controlo interno relativamente à execução orçamental, vertida no Relatório n.º 12/03, refere que *“... os sistemas aplicativos nucleares que dizem respeito ao IDQ, previstos na arquitectura global do sistema de informação para suporte às operações, são:*

- *O subsistema de Identificação, que se decompõe em módulos de pessoas colectivas e de pessoas singulares e que identifica todas as entidades relevantes para a Segurança Social;*
- *O subsistema de Qualificação, que qualifica as entidades relevantes para a Segurança Social e a forma como se relacionam com a Segurança Social”.*

Fases	Horizonte Temporal
Criação da Infraestrutura Tecnológica	Fins de 1999 a princípios de 2003
Desenvolvimento	Fins de 2000 a 2002
Implementação	Meados de 2002 a princípios de 2003

Decorrendo os trabalhos em questão em paralelo com o sistema anterior, de acordo com o planeamento previsto, só no decorrer de 2003, a nova aplicação se prevê que possa estar em condições de funcionamento. Deve notar-se que esta não pode ser vista isoladamente mas no contexto de um sistema de informação mais amplo (ver ponto 12.1).

Retomando o referido défice de informação no sistema actual deve referir-se que o IIES, tendo em vista a preparação dos Pareceres sobre as CSS de 1999 e 2000, forneceu elementos com elevado grau de omissões, facto que se reflectiu nos dados então apresentados.

No presente Parecer optou-se por comparar os dados de 1999 (revistos) e 2001, mesmo assim com omissão dos números referentes à RA dos Açores, que se consideraram no quadro seguinte, mas com os valores de 1999:

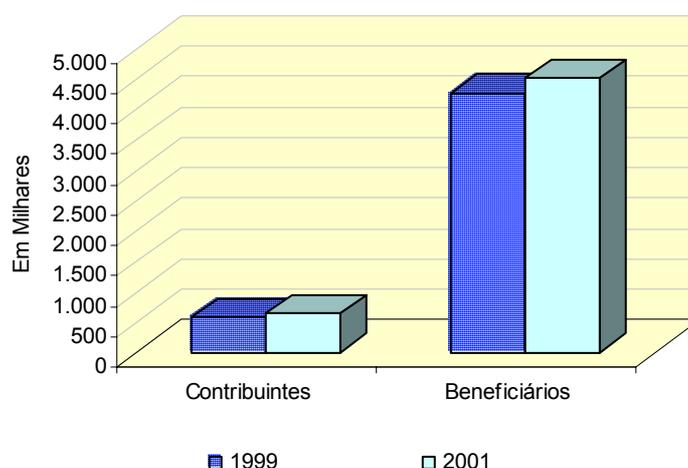
Quadro XII.83 – Evolução do Número de Contribuintes e Beneficiários – 1999/01

(unidades)

	1999	2001	Taxa Média Anual de crescimento
Contribuintes	575.252	641.505	5,6
Beneficiários	4.269.522	4.520.439	2,9

Fonte: IIES

Gráfico XII.25 – Número de Contribuintes e Beneficiários em 1999 e 2001





O quadro e gráfico anteriores permitem observar que o acréscimo do número de contribuintes se deu a um ritmo superior ao aumento do número de beneficiários, que representavam cerca de 4,5 milhões de indivíduos.

Por sua vez, a evolução do número de devedores no último quinquénio, apurados em função dos dados fornecidos por diversas fontes, apresenta-se como segue:

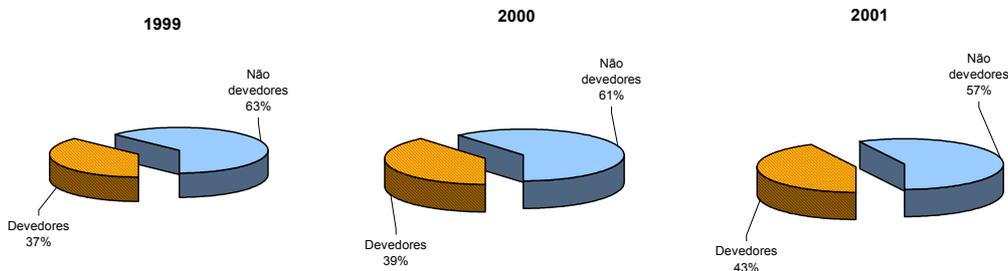
Quadro.XII.84 – Evolução do Número de Devedores

Anos	N.º Devedores	Δ %
1997	200.413	0,9
1998	203.419	2,4
1999	223.442	12,5
2000	245.514	23,6
2001	273.139	37,5

Fonte: IGFSS, IIES e CDSSS

De forma a reflectir a proporção entre os contribuintes devedores e não devedores nos anos de 1999 e 2001 de construiu-se o gráfico que segue:

Gráfico XII.26 – Proporção entre os Contribuintes Devedores e Não devedores no Período de 1999 a 2001



12.9.5 – Desagregação dos valores da dívida sem acordo de regularização

Enquanto as considerações antecedentes tiveram como ponto de partida os valores constantes nas demonstrações financeiras consolidadas, apoiadas por informações complementares fornecidas pelo IGFSS, a análise que segue, seguindo uma linha que pode ser considerada como paralela à de anos anteriores, procura tocar nos pontos considerados como mais significativos nesta matéria por via de uma selecção criteriosa dos dados e elementos constantes do Relatório da Dívida da Segurança Social, elaborado pelo Gabinete de Apoio Técnico do Departamento de Contribuintes, facto que implica a concentração no subconjunto de devedores sem acordo de regularização, com valores de dívida iguais ou acima de 5.000 contos, com referência a 31 de Dezembro de 2001.

Assim, consideraram-se os seguintes factores de desagregação: regional, escalões de valores em débito, determinadas situações das empresas devedoras, sectores de actividade económica e antiguidade das dívidas.

12.9.5.1 – Distribuição regional

O quadro seguinte distribuiu o número de empresas devedoras e dívida que lhes corresponde por regiões, sendo importante referir o seguinte:

- ◆ Foi seguido o critério de afectação do total da dívida ao distrito da sede das empresas, nos casos em que os contribuintes tinham estabelecimentos em mais do que um distrito;
- ◆ Parte dos dados incluídos não correspondem à totalidade do ano, como acontece com a Região Autónoma das Açores, cujos dados se reportam a Junho de 2001;
- ◆ Dado que os elementos originais consideram autonomamente a Caixa dos Jornalistas, optou-se por manter essa situação.

Quadro XII.85 – Número de Devedores e Dívida Associada por Regiões em 2001

(em contos)

Regiões	N.º de empresas	%	Montante	%	Média
Norte	6.260	40,6	159.022.676,5	40,7	25.403,0
Centro	2.343	15,2	67.093.701,7	17,2	28.635,8
LVTejo	5.829	37,8	137.755.937,8	35,3	23.632,9
Alentejo	263	1,7	6.145.538,9	1,6	23.367,1
Algarve	294	1,9	10.075.478,9	2,6	34.270,3
Cx. Jornalistas	30	0,2	832.978,1	0,2	27.765,9
Sub-total	15.019	97,4	380.926.311,9	97,6	25.363,0
RA Madeira	320	2,1	8.212.188,4	2,1	25.663,1
RA Açores	74	0,5	1.188.754,0	0,3	16.064,2
Sub-total	394	2,6	9.400.942,4	2,4	23.860,3
Total	15.413	100	390.327.254,3	100,0	25.324,5

Fonte: IGFSS - Departamento de Contribuintes - Gabinete de Apoio Técnico

O quadro anterior permite concluir o seguinte:

- ◆ O total da dívida, com exclusão das dívidas abaixo dos 5.000 contos, era no final de 2001, de cerca de 390,3 milhões de contos, correspondendo a 15.413 empresas com uma dívida média de 25,3 milhares de contos;
- ◆ A dívida estava concentrada nas regiões Norte, Lisboa e Vale do Tejo e Centro que no seu conjunto englobavam 93,6% do número total de empresas e 93,2% da dívida que lhes corresponde;



- ◆ Em termos de dívida média destacavam-se, com valores acima da média geral a região do Algarve (34,3 milhares de contos), a região Centro, (28,6 milhares de contos) e RA da Madeira (25,7 milhares de contos).

Complementando esta informação deve referir-se que em termos distritais destacavam-se o Porto 108,3 milhões de contos, Lisboa 98,9 milhões de contos e Braga com 45,5 milhões de conto. Seguem-se Setúbal, Aveiro e Leiria, o que espelha a concentração na faixa litoral das actividades económicas e da população em geral.

12.9.5.2 – Distribuição por escalões de valores em débito

Neste ponto a dívida sem acordo foi desagregada em consonância com a distribuição dos devedores por quatro escalões de valores em débito, considerando os anos de 2000 e 2001, conforme o quadro que segue:

Quadro XII.86 – Desagregação da Dívida sem Acordo por Escalões de Dívida nos anos de 2000 e 2001

(em contos)

Escalões	N.º de Empresas		%		Montante		%		Média	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
D>=100.000	480	559	3,5	3,6	122.222.290	141.738.929	35,4	36,3	254.630	253.558
100.000>D>=50.000	665	756	4,8	4,9	45.928.810	52.248.423	13,3	13,4	69.066	69.112
50.000>D>=20.000	2.505	2.779	18,0	18,0	76.928.565	85.033.654	22,3	21,8	30.710	30.599
20.000>D>=5.000	10.258	11.319	73,8	73,4	100.543.745	111.306.247	29,1	28,5	9.801	9.834
Total	13.908	15.413	100	100	345.623.410	390.327.254	100	100	24.851	25.325

Fonte: IGFSS - Departamento de Contribuintes - Gabinete de Apoio

Em face dos dados apresentados pode afirmar-se o seguinte:

- ◆ A estrutura comparada bem como a dívida média nos dois anos em apreço é bastante semelhante, apesar do aumento do número de devedores em cerca de 1500, bem como da dívida total (44,7 milhões de contos), correspondendo a um ligeiro aumento da dívida média;
- ◆ Assim em 2001, as 559 empresas com dívidas superiores a 100.000 contos representavam 3,6% do total dos devedores e 36,3% do valor da dívida em análise, enquanto as dívidas iguais ou superiores a 5.000 contos e inferiores a 20.000 contos eram cerca de 73,8% das empresas e representavam 28,5% da dívida. A dívida média dos dois escalões limite era bastante divergente, respectivamente com 253,6 milhares de contos e 9.8 milhares de contos;
- ◆ Agregando os subconjuntos com dívida igual ou acima de 20.000 contos, constata-se que o número de devedores representava 26,3% do número total de devedores, enquanto a dívida inerente era 71,5% do montante total em dívida.

12.9.5.3 – Desagregação em função da existência ou não de movimento nas empresas devedoras

Os dados disponíveis permitem ainda a desagregação parcial do montante total em dívida bem como o número de empresas que lhe corresponde, pelas empresas que tinham ou não movimento, e dentro das primeiras, as que pagavam ou não pagavam contribuições. Mas esta distribuição é apenas parcial na medida em que em relação a muitas das empresas devedoras, não ter sido apurada a respectiva situação. Em face desta circunstância, qualquer ilação a retirar vale na medida em que se baseia numa amostra significativa do universo das empresas devedoras.

O quadro seguinte expressa as referidas situações quanto a 2000 e 2001, com a limitação de que em 2000, o IGFSS 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.87 – Situação das Empresas com Dívida em 2000 e 2001

(em milhares de contos)

Situação Activa e Contributiva	N.º Empresas				Montante em dívida			
	2000	%	2001	%	2000	%	2001	%
S/ movimento	2.524	24,2	1.361	22,6	45.491	17,6	36.518	22,5
C/movimento	7.899	75,8	4.660	77,4	213.323	82,4	126.077	77,5
A pagar	865	8,3	1.326	22,0	22.796	8,8	34.887	21,5
A não pagar	7.034	67,5	3.334	55,4	190.527	73,6	91.190	56,1
Sub-total	10.423	100,0	6.021	100,0	258.814	100,0	162.595	100,0
N/determinado	3.849	36,9	9.392	156,0	86.809	33,5	227.731	140,1
Total	14.272	136,9	15.413	256,0	345.623	133,5	390.326	240,1

Fonte: IGFSS - Departamento de Contribuintes - Gabinete Técnico

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

- ◆ O número de empresas com situação por determinar e os montantes envolvidos aumentaram significativamente, apesar da eliminação de duplicações, facto que diminuiu a qualidade e fiabilidade dos restantes elementos disponíveis;
- ◆ Uma parte significativa das empresas não tinham qualquer movimento e das que tinham movimento a maior parte não cumpria a obrigação de pagar as contribuições correntes.

12.9.5.4 – Desagregação por sectores de actividade económica

No quadro seguinte, em 2000 e 2001, desagrega-se a dívida sem acordo por principais sectores de actividade económica:



Quadro XII.88 – Dívida por Sectores de Actividade

(em milhares de contos)

CAE	N.º de Empresas		Δ%	Montante		Δ%	Dívida Média	
	2000	2001		2000	2001		2000	2001
	1 - Agricultura, Silvicultura, Caça, Pesca	161		168	4,3		2.940	2.988
2 - Industrias Extractivas	114	132	15,8	3.366	3.894	15,7	30	30
3 - Industrias Transformadoras	5.072	5.800	14,4	166.619	188.005	12,8	33	32
4 - Electricidade, Gás, Água	11	24	118,2	301	239	(20,5)	27	10
5 - Construção e Obras Públicas	1.330	1.675	25,9	23.104	30.414	31,6	17	18
6 - Com. Grosso; retalho Rest. Hotéis	2.261	2.840	25,6	44.954	58.536	30,2	20	21
7 - Transportes, Armaz., Comunicações	411	729	77,4	11.824	19.975	68,9	29	27
8 - Banc., Out. Finanxc., Seguros, Op.s/Imp.	488	757	55,1	11.942	18.009	50,8	24	24
9 - Serv. Prest. Colect., Soc. Pessoais	534	705	32,0	11.655	16.464	41,3	22	23
Não Determinado	3.526	2.583	(26,7)	68.918	51.804	(24,8)	20	20
Total	13.908	15.413	10,8	345.623	390.327	12,9	25	25

Fonte: IGFSS - Departamento de Contribuintes - Gabinete de Apoio Técnico

Verifica-se que:

- ◆ A estrutura de distribuição da dívida por sectores de actividade apresenta um cariz semelhante nos dois anos em apreço concentrando-se mais de um terço do número de devedores nas “Indústrias Transformadoras” enquanto a dívida associada era de quase 50% do total, seguindo-se o “Comércio por Grosso e a Retalho (incluindo restaurantes e hotéis)” e ainda destacadamente “Construção e Obras Públicas”;
- ◆ A dívida média global era de 25 mil contos nos dois anos, apresentando-se acima da média as indústrias extractivas, transformadoras, bem como a actividade de transportas armazenagem e comunicações.

12.9.5.5 – Desagregação por antiguidade da dívida

Os dados disponíveis permitem a análise dos saldos de contribuintes devedores em função da idade das respectivas dívidas, embora de uma forma bastante incompleta, pois uma parte muito significativa do universo de devedores, ou seja, cerca de 75,5%, dizia respeito a empresas cuja antiguidade da dívida não foi apurada, dizendo respeito aos distritos de Braga, Faro, Lisboa, Porto, Castelo Branco e Setúbal, facto que, para além de revelar deficiências no sistema de informação no que à dívida se refere, desvaloriza as ilações que possam ser retiradas dos dados apresentados.

Apesar destas limitações, afigura-se ser interessante a apresentação do seguinte quadro:

Quadro XII.89 – Desagregação da Dívida por Antiguidade de Saldos em 31/12/2001

(em milhares de contos)

Meses Regiões	Até 12		12 a 24		24 a 60		60 a 120		Mais de 120		N/determinado		Total	
	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante	N.º	Montante
Norte	5	147	17	617	45	903	123	3.362	81	2.241	5.989	151.753	6.260	159.023
Centro	150	2.043	179	3.924	584	13.294	894	29.667	504	16.623	32	1.543	2.343	67.094
LVTejo	49	1.225	42	1.004	127	5.721	171	5.391	123	6.365	5.317	118.051	5.829	137.756
Alentejo	9	86	22	623	69	738	106	1.779	57	2.920	0	0	263	6.146
Algarve	-	-	-	-	-	-	-	-	2	177	292	9.898	294	10.075
Cx. Jorn.	5	96	4	38	9	355	5	191	7	153	0	0	30	833
Sub-total	218	3.597	264	6.206	834	21.010	1.299	40.390	774	28.479	11.630	281.244	15.019	380.926
RA Madeira	21	272	18	287	67	1.251	119	3.856	95	2.546	0	0	320	8.212
RA Açores	5	114	6	38	13	137	35	648	15	252	0	0	74	1.189
Sub-total	26	386	24	325	80	1.388	154	4.504	110	2.798	0	0	394	9.401
Total	244	3.983	288	6.531	914	22.398	1.453	44.894	884	31.277	11.630	281.244	15.413	390.327
% ⁽¹⁾	6,4	3,7	7,6	6,0	24,2	20,5	38,4	41,2	23,4	28,7				

(1) Calculada sobre o total das empresas e respectiva dívida, em relação às quais foi apurada a antiguidade da dívida.

Fonte: IGFSS - Departamento de Contribuintes - Gabinete de Apoio Técnico

O quadro anterior, no qual ressalta a elevada proporção da dívida com prazo não determinado, permite referir o seguinte:

- ◆ A maior parte da dívida, respectivamente 61,8% e 69,9% quanto ao número de empresas e valor envolvido, apresentava uma antiguidade superior a 60 meses, sendo 23,4% e 28,7% superior a 120 meses, relativamente às mesmas variáveis;
- ◆ Dado que o grupo que segue estava na faixa entre os 24 e 60 meses, permite presumir que a maior parte da dívida tinha uma antiguidade superior a 2 anos.

Neste domínio reveste-se de importância significativa o prazo fixado na Lei para a prescrição das dívidas em questão, o qual foi encurtado para 5 anos pelo n.º 2 do art.º 63.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, (LBSS), em vigor desde 4 de Fevereiro de 2001¹.

12.9.6 – Sector Público Administrativo

No que respeita à dívida relevada na conta “Contribuintes – Sector Público Administrativo”, deve notar-se o seguinte:

- ◆ Os valores em questão não esgotam as dívidas nesta área, pois existem valores que lhe são imputáveis inscritos na conta “Contribuintes com Acordo”, devendo referir-se que por

¹ Confirmado pela Lei n.º 32/02, de 20 de Dezembro (art.º 49.º).



exemplo, em 1999, foram transferidos da primeira para a segunda conta cerca de 4,6 milhões de contos;

- ◆ Por outro lado, os contribuintes englobados são não só entidades do SPA propriamente dito, mas também empresas públicas, organizações sindicais e empresas privadas associadas a processos de privatização.

12.9.6.1 – “Contribuintes – Sector Público Administrativo”

O montante relevado na rubrica “Contribuintes – Sector Público Administrativo” era, no Activo, em 2001, de cerca de 1,8 milhões de contos, aumentou cerca de 11,3% de 2000 para 2001, embora a evolução nos anos antecedentes se possa considerar como irregular, pois por exemplo o saldo no final de 1999 era de 3,1 milhões de contos.

A exemplo dos dois Pareceres imediatamente antecedentes, procurou analisar-se a situação e evolução dos devedores para montantes acima dos 1.000 (ou 5.000 euros), por áreas de actividade, como sejam a saúde, educação e autarquias, destacando-se por outro lado o SPA do SPE e outros devedores, conforme quadro que segue:

Quadro XII.90 – Evolução da Dívida dos Contribuintes SPA com Valores Acima de 1.000 Contos no Período de 1999 a 2001

(em contos; em euros)

Contribuintes	1999	%	2000	%	2001	%	
SPA							
Educação	115.613,0	20,7	232.685,2	28,1	240.327,3	23,4	
Saúde	21.697,9	3,9	44.449,9	5,4	258.736,4	25,2	
Autarquias	0,0	0,0	35.069,5	4,2	183.832,3	17,9	
Outros	256.607,5	45,9	256.313,9	31,0	184.844,2	18,0	
Subtotais	393.918,4	70,5	568.518,5	68,7	867.740,2	84,6	
Empresas Públicas	11.748,2	2,1	102.372,6	12,4	1.087,7	0,1	
Outros	152.899,8	27,4	156.334,8	18,9	156.356,2	15,3	
Totais	PTE	558.566,4	100	827.225,9	100	1.025.184,1	100
	€	2.786.117,50		4.126.185,40		5.113.596,73	
	Varição %			48,1		23,9	

Fonte: ISSS e IGFSS

O quadro anterior permite observar o seguinte:

- ◆ Os montantes totais em dívida deste subconjunto de devedores tem crescido mais que proporcionalmente em relação aos saldos da conta “Contribuintes –SPA”, tendo atingido cerca de 1 milhão de contos em 2001, correspondendo a 131 devedores, quando no ano anterior eram apenas 112;

- ◆ No que se refere ao SPA propriamente dito, a distribuição por sectores mostra um crescimento significativo nas áreas da saúde e autarquias, mantendo-se estacionária a área da educação, com tendência para a concentração nos sectores apontados, que representavam cerca de 66,5% do total da dívida considerada, quando em 2000 esta proporção era de apenas 37,7%. Em termos individuais o maior devedor era os Hospitais da Universidade de Coimbra com 175,2 milhares de contos em 2001;
- ◆ Nos restantes sectores, a dívida em 2001, dizia respeito praticamente 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 então 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, este Instituto reconhece a dívida em questão, mas não encontra outra solução que não seja a respectiva assunção pelo OE, cuja concretização não obteve ainda Despacho homologatório por parte das Tutelas envolvidas, pelo que se mantém pendente.

Quadro XII.91 – Distribuição Distrital da Dívida dos Contribuintes SPA com Valores Acima de 1.000 Contos em 2001

(em contos)

CDSSS	Dívida	
	Valor	%
Porto	263.722,3	25,9
Setúbal	219.951,0	21,6
Coimbra	202.863,8	19,9
Santarém	77.121,0	7,6
Évora	54.486,3	5,4
RA Açores	46.421,9	4,6
Beja	36.726,0	3,6
Viseu	33.782,2	3,3
Braga	31.113,1	3,1
Portalegre	30.385,7	3,0
Vila Real	11.055,5	1,1
RA Madeira	6.619,6	0,7
Leiria	3.573,7	0,4
Totais⁽¹⁾	1.017.822,0	100

(1) Os dados relativos a Coimbra, Évora, Portalegre e Porto são referentes a 30/11/01.

Fonte: IGFSS

Pode observar-se assim, que 25.9 % da dívida está concentrada no distrito do Porto, e se juntarmos a este Setúbal e Coimbra, atinge-se 67,4%, ou seja, um pouco mais de 2/3 do total em dívida.



12.9.6.2 – Contribuintes – SPA com acordo

No Parecer sobre a CSS de 2000, tinham sido apurados 22 devedores nesta situação, com uma dívida total acordada de 4,8 milhões de contos, estando por liquidar 1,9 milhões de contos. Em 2001, a situação apresenta-se no seguinte quadro:

Quadro XII.92 – Contribuintes SPA com Acordos de Regularização de Dívidas

(em contos; em euros)

Instituições	CDSSS	Base Normativa	Data	Dívida Acordada	Remanescente em 2001
Câmara Municipal de Ourique	Beja	DL 124/96-Art.º 4.º	1997	56.729	27.431
Câmara Municipal da Calheta	RA Madeira	DL 411/91	1992	18.692	1.400
Câmara Municipal de Porto Santo	RA Madeira	DL 411/91	1995	16.926	5.501
Câmara Municipal de Sines	Setúbal	DL 124/96-Art.º 4.º	1998	13.868	11.841
Câmara Municipal V. N. Poiares	Coimbra	DL 52/88 e Desp199/90	1992	45.811	2.291
Câmara Municipal de Portel	Évora	Desp. SESS/91	1991	4.416	699
Junta de Freguesia de Sines	Setúbal	DL 124/96-Art.º 4.º	1998	7.566	7.748
Junta de Freguesia de Vale de Santarém	Santarém	DL 124/96-Art.º 4.º	1997	1.764	531
Hospital Amato Lusitano	C. Branco	DL 124/96-Art.º 4.º	1998	131.937	33.867
Hospital da Universidade de Coimbra	Coimbra	DL 52/88-Art.º 9.º	1992	484.177	168.000
Hospital Distrital de Amarante	Porto	DL 52/88-Art.º 9.º	1992	715	42
Hospital de Ponte de Lima	V. Castelo	(a)	1991	4.471	179
Total	PTE			787.072	259.530
	€			3.925.898,58	1.294.530,18

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

Fonte: IGFSS/ISSS

Observa-se que o número total de devedores passou a 12, tendo como dívida remanescente 1,3 milhões de contos, o que corresponde a uma diminuição da dívida da maior parte dos devedores com as seguintes excepções:

(em contos)

	2000	2001	Varição
Câmara Municipal de Sines	8.026	11.841	3.815
Junta de Freguesia de Sines	5.008	7.748	2.740

A informação obtida considerava ainda como integrantes do SPA os casos da RTP e da ex-Sorefame, que em 2001 tinham ainda dívidas respectivamente de 883,6 milhares de contos e 317,9 milhares de contos.

12.9.7 – Medidas de combate à dívida

Como medidas e instrumentos adoptados pelo sistema no sentido de travar o crescimento da dívida de contribuições, bem como para tentar reduzi-la, destacam-se os seguintes:

- ◆ Acordos de regularização;
- ◆ Cobrança coerciva.

12.9.7.1 – Acordos de Regularização

A análise que se segue tem como base o Relatório da Dívida à Segurança Social, elaborado pelo Gabinete de Apoio Técnico do Departamento de Contribuintes, utilizando a aplicação informática Gestdiv, a qual tem algumas limitações associadas aos dados tratados, com destaque para a diferença entre o número de acordos inseridos na aplicação e o número de acordos efectivamente autorizados.

Da análise do referido documento puderam, em síntese, retirar-se as seguintes ilações:

- ◆ O DL 124/96, (Plano Mateus) foi o diploma mais utilizado para a regularização das dívidas à Segurança Social, contemplando a regularização de dívidas contraídas até finais de 1996, tendo sido 1997 o ano em que foram aprovados a maior parte dos acordos (83% do total) correspondendo à maior parte da dívida acordada, ou seja, 84,6% dos acordos celebrados;
- ◆ Desde 1997 que se foi naturalmente registando um decréscimo na celebração de acordos, tendo em atenção que o “Plano Mateus” tinha deixado de vigorar, sendo contudo sido aprovados no decorrer de 2001, 64 acordos, na sua maioria relativos a processos judiciais de recuperação ou a procedimentos extrajudiciais de reconciliação, envolvendo por isso e em regra grandes devedores, mas ao abrigo do DL 411/91, o único diploma que ainda permitia acordos de regularização de dívidas contributivas;
- ◆ Em termos regulamentares, 98% dos acordos celebrados foram-no com recurso ao art.º 4.º do DL 124/96, envolvendo uma dívida de 117,2 milhões de contos (80,0% do total), a que está associada uma dívida média de 8,3 milhares de contos;
- ◆ O DL 411/91, foi o segundo diploma mais utilizado, acordando uma dívida de 18,5 milhões de contos (12,6% do total), e correspondendo a uma dívida média de 9,4 milhares de contos, um pouco acima do valor associado ao DL 124/96.

O quadro XII.93 apresenta uma distribuição dos acordos autorizados, concluídos, rescindidos e em vigor no final do exercício de 2001:



Quadro XII.93 – Ponto da Situação dos Acordos de Regularização em 31/12/01

(em milhares de contos)

	N.º de acordos		Montantes						Dívida Média
			Total		Capital		Juros Vencidos		
	N.º	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Autorizados	14.537	100	146.529	100	124.252	100	22.276	100	10
Concluídos	4.800	33,0	15.012	10,2	13.900	11,2	1.112	5,0	3
Rescindidos	5.880	40,4	74.471	50,8	61.251	49,3	13.220	59,3	13
Em vigor	3.857	26,5	57.046	38,9	49.102	39,5	7.944	35,7	15

Fonte: IGFSS - Departamento de Contribuintes - Gabinete de Apoio Técnico

Do quadro anterior pode concluir-se o seguinte:

- ◆ Foram celebrados 14.537 acordos de regularização de dívidas à Segurança Social num montante consolidado (capital e juros vencidos) de 146,5 milhões de contos;
- ◆ Dos acordos celebrados já se encontravam concluídos 33,0%, rescindidos 40,4%, e mantinham-se em vigor 26,5%;
- ◆ A dívida média dos acordos autorizados era de 10 mil contos, estando os acordos já concluídos abaixo dessa média, enquanto os rescindidos e em vigor ultrapassavam a referida média.

12.9.7.2 – Cobrança coerciva

Os instrumentos de recuperação de créditos por via da cobrança coerciva são as retenções e as execuções fiscais.

12.9.7.2.1– Retenções

Esta possibilidade consiste na retenção de 25% sobre os valores a receber, na atribuição de subsídios e na aquisição de bens e serviços, aos contribuintes que não façam prova de que a sua situação contributiva perante a segurança social está regularizada, de acordo com o 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.

No período de 1999/01, os valores arrecadados, distribuídos por regiões e distritos, ao abrigo da referida legislação foram os seguintes:

Quadro XII.94 – 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	
	1999	2000	2001	1999/00	2000/01
Norte	140.612,0	245.877,5	97.353,0	74,9	(60,4)
Braga	11.256,0	28.405,1	26.539,8	152,4	(6,6)
Bragança	956,0	1.438,5	0,0	50,5	(100,0)
Porto	83.091,0	188.258,3	39.531,0	126,6	(79,0)
V. Castelo	31.913,0	23.514,0	26.916,8	(26,3)	14,5
Vila Real	13.396,0	4.261,6	4.365,4	(68,2)	2,4
Centro	120.971,0	105.590,6	154.639,1	(12,7)	46,5
Aveiro	38.210,0	36.630,5	34.606,9	(4,1)	(5,5)
C. Branco	124,0	2.990,0	0,0	2.311,3	(100,0)
Coimbra	45.265,0	31.144,9	65.852,1	(31,2)	111,4
Guarda	0,0	3.163,0	497,2	100,0	(84,3)
Leiria	19.687,0	9.616,1	15.704,9	(51,2)	63,3
Viseu	17.685,0	22.046,1	37.978,0	24,7	72,3
LVTejo	315.530,0	299.601,2	208.690,9	(5,0)	(30,3)
Lisboa	299.870,0	289.350,8	204.145,9	(3,5)	(29,4)
Santarém	11.742,0	7.511,4	1.515,0	(36,0)	(79,8)
Setúbal	3.918,0	2.739,0	3.030,0	(30,1)	10,6
Alentejo	18.487,0	45.571,0	17.192,8	146,5	(62,3)
Beja	9.038,0	36.204,0	9.003,5	300,6	(75,1)
Évora	5.885,0	6.587,9	5.546,4	11,9	(15,8)
Portalegre	3.564,0	2.779,1	2.642,9	(22,0)	(4,9)
Algarve	33.836,0	24.942,6	34.098,8	(26,3)	36,7
Faro	33.836,0	24.942,6	34.098,8	(26,3)	36,7
RA Madeira	13.927,0	17.937,7	36.151,0	28,8	101,5
RA Açores	5.279,0	639,5	0,0	(87,9)	(100,0)
Totais	648.642,0	740.160,1	548.125,6	14,1	(25,9)

Fonte: IGFSS

Este instrumento permitiu a recuperação em 2001, de cerca de 548,1 milhares de contos, valor inferior em cerca de 200 mil contos quando em comparação com o exercício de 2000, representando o distrito de Lisboa com 204,1 milhares de contos, cerca de 37,2%, verificando-se por outro lado uma quebra importante no que se refere ao distrito do Porto.



12.9.7.2.2– Dívida participada e execuções fiscais

Neste domínio é de assinalar a entrada em funcionamento das secções de processo especializadas, integradas no sistema de segurança social, tendo em vista a execução de dívidas, cuja criação, tendo sido prevista no art.º 38.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, foi concretizada a 14 de Setembro de 2001, no cumprimento do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro., existindo uma secção de processo em cada uma das delegações do IGFSS.

Em conformidade, os dados que se expõem em seguida reflectem a coexistência em 2001, das duas realidades, pois na primeira parte do ano a intervenção dos Tribunais Tributários continuou a ser exclusiva.

No período de 1999/01, também por regiões e distritos, os montantes participados à justiça fiscal, bem como os valores arrecadados, constam do quadro seguinte:

Quadro XII.95 – Valores Participados/Valores Cobrados em 2001

(em contos)

Regiões/Distritos	Valores Participados		Valores cobrados		
	Serviço das Finanças	Secções de Processo	Serviço das Finanças	Secções de Processo	
Norte	11.746.830,9	5.881.054,5	4.141.913,4	205.655,2	
Braga	6.327.323,2	598.867,0	791.083,5	16.253,8	
Bragança	50.558,2	48.681,2	40.624,4	2.463,2	
Porto	4.949.929,7	4.758.165,8	3.031.667,6	145.907,2	
V. Castelo	350.005,0	254.564,0	145.531,1	19.723,8	
Vila Real	69.014,8	220.776,5	133.006,8	21.307,1	
Centro	7.498.169,4	7.765.168,9	2.025.429,2	169.665,8	
Aveiro	467.410,0	2.417.456,0	523.080,8	37.200,2	
C. Branco	1.290.587,2	273.934,0	157.042,6	9.256,0	
Coimbra	3.307.902,9	827.418,2	373.209,6	25.782,5	
Guarda	471.534,1	57.658,1	96.883,5	382,5	
Leiria	139.770,0	3.990.053,3	574.768,5	90.120,0	
Viseu	1.820.965,2	198.649,3	300.444,2	6.924,6	
LVTejo	51.463.482,4	5.258.473,1	2.950.461,9	154.730,3	
Lisboa	46.067.049,5	2.370.052,5	2.016.963,8	64.023,7	
Santarém	2.640.359,3	1.270.772,0	578.351,5	77.101,0	
Setúbal	2.756.073,6	1.617.648,6	355.146,6	13.605,6	
Alentejo	514.009,5	536.919,0	190.396,2	22.641,9	
Beja	202.240,6	64.483,9	147.551,2	967,9	
Évora	311.768,9	472.435,1	42.845,0	21.674,0	
Portalegre ⁽¹⁾	-	-	-	-	
Algarve	834.226,1	1.183.486,9	835.591,1	71.199,9	
Faro	834.226,1	1.183.486,9	835.591,1	71.199,9	
RA Madeira⁽²⁾	837.767,1	0,0	160.351,8	0,0	
RA Açores⁽³⁾	422.930,4	0,0	181.547,7	0,0	
Totais	PTE	73.317.415,8	20.625.102,4	10.485.691,4	623.893,1
	€	365.705.728,20	102.877.577,04	52.302.408,20	3.111.965,66

(1) Não foi possível efectuar a distribuição entre o Participado ao Serviço das Finanças e o Participado às Secções de Processo.

(2) Ainda não tinham sido criadas as secções de processo na RAM.

(3) O normativo sobre as secções de processo foi estendido à RAA pelo Decreto-Legislativo Regional n.º 40/2002/A, de 23/12.

Fonte: IGFSS

Os elementos constantes no quadro anterior permitem referir o seguinte:

- ◆ Apesar de terem sido implementadas apenas no 2.º semestre de 2001, foi possível arrecadar através das novas secções de processo cerca de 623,9 milhares de contos, que naturalmente



representaram uma proporção reduzida quando em comparação com os valores cobrados pela via tradicional (10.485,7 milhares de contos);

- ◆ Em relação aos valores participados, no total de 93.942,5 milhares de contos, 22,0% já passaram pelas secções de processo;
- ◆ No que se refere à desagregação distrital é de notar as seguintes dissonâncias em relação aos valores globais quanto à dívida participada:
 - ◇ Em Lisboa, onde se concentrou uma parte substancial desta dívida (46.067,0 milhares de contos), a respectiva secção de processo apenas originou o montante participado de 2.370,1 milhares de contos;
 - ◇ Em contraste nos distritos de Vila Real, Aveiro; Leiria; e Évora, os valores participados foram superiores nas secções de processo, sendo de notar ainda, o facto de distrito do Porto os dois valores serem bastante próximos.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução no triénio 1999/01, dos montantes participados e cobrados através de processo executivo:

Quadro XII.96 – Evolução dos Montantes Participados e Cobrados Através de Processo Executivo – 1999/01

(em milhares de contos)

CDSSS	1999				2000				2001			
	Montante participado		Montante cobrado		Montante participado		Montante cobrado		Montante participado		Montante cobrado	
	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros
Norte	16.946	38	2.646	141	18.390	68	3.369	274	17.589	39	4.260	87
Braga	6.883	(a)	363	66	6.935	(b)	510	183	6.926	(c)	807	(c)
Bragança	165	(a)	51	14	146	(b)	52	22,1	99	(d)	34	9
Porto(1)	9.426	(a)	1.992		10.702	(b)	2.614	(c)	9.708	(d)	3.178	(c)
V. Castelo	324	38	113	30	393	30	92	30	565	39	123	42
Vila Real	148	(a)	127	31	216	38	101	39	290	(d)	119	36
Centro	7.181	1.700	2.174	533	3.787	440	1.597	399	14.211	1.052	1.438	757
Aveiro	1292	808	905	293	6	1	585	285	2.309	576	429	131
C. Branco	1.087	213	285	25	1.315	182	126	15	1.369	196	129	38
Coimbra	1.460	(a)	239	35	576	(b)	301	53	4.135	0	325	74
Guarda	256	42	63	18	587	71	31	9	520	9	66	31
Leiria	2.453	539	477	122	396	58	390	(b)	4.105	24	251	414
Viseu	633	98	205	40	908	129	164	38	1.772	248	238	70
LVTejo	22.591	4.942	2.280	464	21.977	5.001	2.326	289	55.212	1.510	2.502	604
Lisboa	17.154	3.455	747	186	19.223	4.064	1647,6	106	48.388	49	1.731	350
Santarém	2.703	485	777	253	220	29,2	610,4	164	3.561	350	514	142
Setúbal	2.734	1.002	756	25	2.535	908	68	20	3.263	1.111	256	113
Alentejo	1.367	88	331	44	1.196	53	589	113	1.339	47	356	38
Beja	226	44	59	19	236	50	138,6	53	230	37	111	38
Évora	302	0	41	0	484	3	155,5	60	774	10	65	0
Portalegre	839	44	231	25	476	(b)	294,8	(b)	335	(c)	181	(c)
Algarve	1.380	(a)	283	(a)	246	119	246	119	1.643	375	714	193
Faro	1.380	(a)	283	(a)	246	119	246	119	1.643	375	714	193
RA Madeira	1.305	334	125	25	1.574	580	207	57	727	111	127	33
RA Açores	422	86	101	26	314,1	43	31	14	362	61	141	41
Totais	51.192	7.188	7.940	1.233	47.484	6.303	8.364	1.264	91.083	3.195	9.538	1.753
Total dos montantes participados e dos cobrados	58.380		9.173		53.787		9.629		94.278		11.291	
Taxa de cobrança			15,7				17,9				12,0	

(a) Não dispõem de informação.

(b) Não inclui juros.

(c) Não foi possível desdobrar em contribuições e juros.

(a) Referem não ser possível fazer a discriminação entre capital e juros.

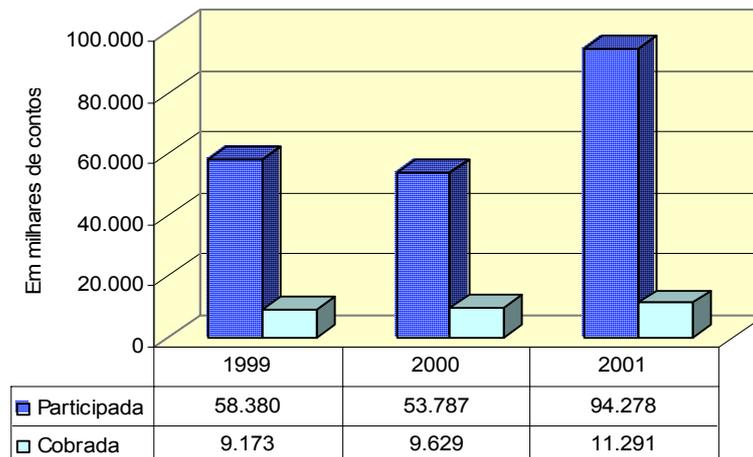
(d) Na conta corrente não se encontram contabilizados os juros.

Fonte: IGFSS



Por sua vez, a expressão gráfica dos montantes participados e cobrados no triénio em questão é a seguinte:

Gráfico XII.27 – Montantes de Dívida Participada e Cobrada em Execuções Fiscais - 1999/01



O quadro e gráfico anteriores permitem observar o seguinte:

- ◆ Como fenómeno recorrente verificou-se no período considerado um significativo 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. Em 2001, dado que o arranque das secções autónomas de processo só se verificou na fase final do ano, não houve tempo suficiente para aferir sobre a eficácia desta medida;
- ◆ De qualquer modo, em 2001, os montantes participados tiveram um acréscimo significativo, pois passaram da casa dos 50 milhões de contos para cerca de 94,3 milhões de contos, facto que está essencialmente associado ao aumento das participações no distrito de Lisboa (de 19,2 milhões de contos para 48,4 milhões de contos, no que refere exclusivamente ao capital em dívida, facto que não se deve às secções de processo);
- ◆ Quanto aos valores cobrados situaram-se nos três anos em apreço entre os 9,2 milhões de contos e os 11,3 milhões de contos, mesmo assim representando apenas 12,0% dos montantes participados no ano, quando em 2000 esta taxa tinha sido de 17,9%.

12.9.8 – 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”.

12.9.8.1 – Os processos de falência

Do ponto de vista administrativo e financeiro, a questão das falências desenvolve-se normalmente em duas fases, com as seguintes consequências:

- ◆ No início do processo de falência, isto é, quando as falências são requeridas, os saldos de dívida relativos às empresas em questão, de acordo com as normas contabilísticas adoptadas, devem ser transferidos para a conta “Contribuintes com cobrança duvidosa”;
- ◆ Quando a falência é efectivamente decretada, existe a possibilidade de recuperação de uma parte ou mesmo a totalidade da dívida subjacente, caso a massa falida o permita, mas também, no todo ou em parte, o saldo da conta do contribuinte em questão tem de ser regularizado.

O quadro seguinte espelha os movimentos em questão no período 1999/2001, bem como os valores acumulados no mesmo triénio:

Quadro XII.97 – Conta “Contribuintes devedores de cobrança duvidosa”

(em milhares de contos)

Movimentos contabilísticos	1999	2000	2001	No período
Transferência da conta "Contribuintes" para "Contribuintes devedores de cobrança duvidosa"	5.854,5	12.862,3	11.468,7	30.185,5
Anulação de débitos ⁽¹⁾	1.963,3	13.312,9	7.754,1	23.030,3

(1) Este movimento corresponde tendencialmente a falências.

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01

Em função dos dados apresentados verifica-se que no período em questão foram transferidos 30,2 milhões de contos da conta “Contribuintes” para “Contribuintes devedores de cobrança duvidosa”, tendo sido anulados débitos no montante de cerca de 23,0 milhões de contos.

Deve acrescentar-se que o saldo total na última conta era no final de 2001, de 36,3 milhões de contos.

Junto do IGFSS obtiveram-se os valores em dívida decorrentes de processos de falência acumulados no final de 2001, desagregados por distritos (com excepção do distrito do Porto) e regiões, que se apresentam no quadro que segue:



Quadro XII.98 – Valores em Dívida Associados a Processos de Falência em 31/12/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Regiões/Distritos	Capital	Juros	Total	
Braga	2.851,5	1.927,1	4.778,6	
Vila Real	85,9	24,3	110,2	
V. do Castelo	123,5	66,5	190,0	
Porto	N/D	N/D	N/D	
Bragança	10,1	7,3	17,5	
Sub-total	3.071,1	2.025,1	5.096,2	
Aveiro	1.316,1	978,0	2.294,1	
C. Branco	481,0	278,7	759,7	
Coimbra	345,8	877,5	1.223,3	
Guarda	641,3	513,4	1.154,7	
Leiria	164,5	57,8	222,3	
Viseu	120,3	76,6	196,9	
Sub-total	3.068,9	2.782,0	5.850,9	
Lisboa	19.365,5	48.265,0	67.630,6	
Santarém	107,6	52,3	159,9	
Setúbal	202,0	115,2	317,2	
Sub-total	19.675,1	48.432,6	68.107,7	
Beja	14,3	6,0	20,3	
Évora	4,0	1,9	5,8	
Portalegre	39,1	44,9	84,0	
Sub-total	57,3	52,8	110,1	
Faro	1.473,6	1.213,0	2.686,6	
Sub-total	1.473,6	1.213,0	2.686,6	
RA Madeira	232,4	258,3	490,7	
RA Açores	426,7	476,0	902,7	
Sub-total	659,1	734,3	1.393,4	
Total	PTE	28.005,2	55.239,8	83.245,0
	€	139.689,3	275.535,0	415.224,3

Fonte: IGFSS

Ressalta do quadro anterior que a maior parte dos processos de falência se encontra em Lisboa, ressaltando-se no entanto o facto de os números relativos ao Porto não terem sido disponibilizados, facto que não permite uma conciliação entre este quadro e o anterior, no que respeita à dívida de capital, que neste último caso não ultrapassa os 28,0 milhões de contos, apesar da dívida consolidada atingir cerca de 83,2 milhões de contos.

12.9.8.2 – Regularização de dívida por via administrativa

Estas regularizações têm por objectivo evitar os custos administrativos ocasionados pela manutenção de saldos de contribuintes sem entrega de folhas de remuneração e com saldos abaixo de determinados valores, que se mantenham por mais do que um certo período sem alteração, ou mesmo com movimento mas com saldos muito reduzidos, em desproporção com os eventuais proveitos futuros que a sua permanência possa implicar para o sistema, ou seja o denominado “Saneamento Financeiro das Contas de Contribuintes”.

Para isso, o IGFSS tem vindo a emitir Circulares Normativas, sendo as que se aplicam ao exercício de 2001, a Circular Normativa n.º 3 /00, de 24 de Fevereiro e Circular Normativa n.º 6/2001, de 2 de Abril¹.

Para uma avaliação dos efeitos deste tipo de medida no que se refere aos exercícios de 2000 e 2001, apurou-se, junto do IGFSS, os seguintes valores:

¹ Alterada posteriormente pela Circular Normativa n.º 16/2002, de 1 de Abril.



Quadro XII.99 – Regularização de Dívidas por Via Administrativa

(em contos)

CDS	2000			2001			
	Saldos			Saldos			
	Devedores	Credores	Total	Devedores	Credores	Total	
Braga	36.734,0	28.449,0	8.285,0	32.959,6	21.270,9	11.688,7	
Vila Real	(a)	(a)	(a)	11.513,6	13.868,1	(2.354,5)	
V. do Castelo	5.018,0	5.695,0	(677,0)	4.219,2	5.526,3	(1.307,1)	
Porto	5.759,2		5.759,2	57.354,0	77.460,0	(20.106,0)	
Bragança	(a)	(a)	(a)	4.288,9	337,5	3.951,4	
Sub-total	47.511,2	34.144,0	13.367,2	110.335,2	118.462,7	(8.127,5)	
Aveiro		376,0	(376,0)	17.876,3	12.870,3	5.006,0	
C. Branco	55.509,0		55.509,0	131.233,4	38.613,7	92.619,6	
Coimbra	9.935,0	5.869,0	4.066,0	101.592,0	99.495,1	2.096,9	
Guarda	8.292,0	7.499,0	793,0	(a)	(a)	(a)	
Leiria	13.116,0		13.116,0	20.651,7	18.607,1	2.044,6	
Viseu	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	
Sub-total	86.852,0	13.744,0	73.108,0	271.353,4	169.586,3	101.767,1	
Lisboa	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	
Santarém	(a)	(a)	(a)	9.070,3	8.151,9	918,4	
Setúbal	0,0	9.918,0	(9.918,0)	14.344,7	13.780,7	564,0	
Sub-total	0,0	9.918,0	(9.918,0)	23.415,0	21.932,6	1.482,4	
Beja	2.826,0	7.887,0	(5.061,0)	2.008,7	4.724,2	(2.715,5)	
Évora	3.579,0	3.339,0	240,0	3.579,0	3.339,0	240,1	
Portalegre	1.624,0	0,0	1.624,0	2.995,1	6.061,9	(3.066,8)	
Sub-total	8.029,0	11.226,0	(3.197,0)	8.582,8	14.125,0	(5.542,2)	
Faro	15.801,0	0,0	15.801,0	13.378,4	11.751,6	1.626,8	
Sub-total	15.801,0	0,0	15.801,0	13.378,4	11.751,6	1.626,8	
RA Madeira	(a)	(a)	(a)	17.966,3	13.031,0	4.935,3	
RA Açores	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	
Sub-total	-	-	-	17.966,3	13.031,0	4.935,3	
Total	PTE	158.193,2	69.032,0	89.161,2	445.031,1	348.889,2	96.141,9
	€	789.064,4	344.330,2	444.734,2	2.219.805,8	1.740.252,0	479.553,8

(a) Não foi efectuado o saneamento financeiro das contas de contribuintes.

Fonte: IGFSS

O exposto no quadro anterior permite referir o seguinte:

- ◆ Um dos aspectos a realçar é o facto de em 2000, uma boa parte dos Centros Distritais não ter efectuado estas operações, acontecendo no entanto que em 2001, esta situação se confinou à Guarda, Viseu, e RA dos Açores. Outro dos distritos nesta situação tanto em 2000 como em

2001, é o distrito de Lisboa, facto que se presume que diminua sensivelmente a incidência desta medida;

- ◆ Globalmente deu-se um aumento no saneamento de saldos devedores pois este passou de 158,2 milhares de contos para 445,0 milhares de contos, de 2000 para 2001, mas como o saneamento de saldos credores foi de 69,0 milhares e 348,9 milhares de contos, também em 2000 e 2001, o efeito líquido traduziu-se nos mesmos anos em montantes próximos dos 90 mil contos;
- ◆ Do ponto de vista da distribuição regional destaca-se o peso tanto em 2000 como em 2001 da região centro, com destaque neste último ano para Castelo Branco e Coimbra.

12.10 – Outras dívidas à Segurança Social

De acordo com o Balanço, independentemente da dívida de contribuintes, existem outras contas de terceiros, cujos saldos correspondem a valores a receber, classificados como de curto prazo, embora em parte sejam de médio e longo prazos, os quais atingiram em 2001, 180,5 milhões de contos, com uma taxa de crescimento em relação ao exercício transacto de 23,9%, mesmo assim inferior ao período imediatamente antecedente, cujo crescimento tinha sido de 49,0%. Deve notar-se que estes acréscimos são praticamente imputáveis à conta residual “Outros Devedores”, a qual, como habitualmente se trata adiante em capítulo específico.

Esta situação retrata-se no quadro XII.100 que segue, o qual apresenta a desagregação da evolução dos créditos em questão, por rubricas contabilísticas:

Quadro XII.100 – Evolução de Outros Créditos sobre Terceiros – 1999/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Rubricas	Anos			Variação %		
	1999	2000	2001	99/00	00/01	
Deved. p/ rendimentos e amortizações	283,8	329,0	397,4	15,9	20,8	
Deved. p/ financiamentos e participações do OE	52.203,5	44.169,0	47.618,4	(15,4)	7,8	
Deved. p/ financ. e participações a Org. Estrangeiros	144,1	31,2	91,7	(78,3)	193,9	
Deved. p/ financ. e participações - Outros	2.030,0	25.973,2	33,6	1.179,5	(99,9)	
Deved. p/ prestações a pagar a beneficiários	9.211,5	10.544,4	9.972,1	14,5	(5,4)	
Deved. p/ prestações a repor ou a reembolsar	23.253,0	31.028,9	34.700,7	33,4	11,8	
Deved. p/ reembolsos de prest. p/ aplic. Reg. Com.	4.072,2	7.124,5	6.834,8	75,0	(4,1)	
Deved. p/ prestações de alimentos a menores - FGADM	0,0	15,8	155,3	100,0	882,9	
Sub-total	PTE	91.198,1	119.216,0	99.804,0	30,7	(16,3)
	€	454.894,20	594.646,90	497.820,25		
Outros devedores	6.559,8	26.475,5	80.720,4	303,6	204,9	
Total	PTE	97.757,9	145.691,5	180.524,4	49,0	23,9
	€	487.614,30	726.706,10	726.706,10		

Fonte: CSS/99, CSS/00 e CSS/01



Do quadro anterior, pode referir-se que este conjunto de contas excluindo a conta “Outros Devedores” apresentou saldos nos três anos em apreço entre os 91,2 milhões de contos (1999) e 119,2 milhões de contos (2000), situando-se em 2001 nos 99,8 milhões de contos, representando as contas “Devedores p/ financiamentos e participações – Outros” e “Devedores p/ prestações a repor ou a reembolsar” cerca de 82,5%, dos saldos de 2001, o que justifica uma análise mais pormenorizada sobre as mesmas.

12.10.1 – Devedores por financiamento e participações do OE

Os saldos inscritos nesta conta dizem respeito a valores a receber por parte do sistema de segurança social, que se encontram inscritos no OE, mas cujas as transferências ainda não foram totalmente concretizadas, no final de cada ano.

O quadro que segue desagrega o valor total no período 1997/01, da conta em questão:

Quadro XII.101 – Desagregação da Rubrica “Devedores por Financiamento e Participações do OE” - 1997/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Distribuição	1997	1998	1999	2000	2001	
Acção médico-social – CP dos Telefones	17.773,3	17.773,3	17.773,3	17.773,3	17.773,3	
MF - Receita do “adicional ao IVA”	13.320,0	20.419,0	19.915,7	13.041,5	15.336,5	
ME – Educ. Pré-escolar – Comp. Educativa	0,0	1.100,5	656,6	4.541,2	11.517,4	
MF - Encargos com beneficiários das ex-Colónias	6.067,4	5.942,0	4.590,0	4.923,4	2.991,2	
Transferências do M.T.S. – PIDDAC	2.024,1	2.573,2	2.651,2	1.727,9	0,0	
Transferências do M.T.S. – RMG	0,0	0,0	4.455,0	0,0	0,0	
MF – Cessação de contratos de trabalho	0,0	0,0	2.161,7	2.161,7	0,0	
Totais	PTE	39.184,8	47.808,0	52.203,5	44.169,0	47.618,4
	€	195.452,96	238.465,30	260.389,96	220.314,04	237.519,58

Fonte: IGFSS

O saldo mais importante e que se mantém inalterado desde há vários anos, pelo que se tem constituído como matéria recorrente em termos de Parecer, diz respeito a despesas com acção médico-social, efectuadas pela Caixa de Previdência dos Telefones, constituindo uma questão institucional de quase 20 anos entre os sectores da Segurança Social e da Saúde, em relação à qual o TC tem vindo a recomendar a respectiva resolução. O valor em questão, de 17,8 milhões de contos, é referente à Caixa de Previdência dos Telefones, tratando-se de um dos saldos que deveria ser inscrito como de longo prazo.

Segue-se a conta “MF – Receita do adicional ao IVA”¹, cujo saldo no final de 2001 era de 15,3 milhões de contos, representando as diferenças acumuladas desde 1996, entre os valores orçamentados em cada ano e os valores efectivamente transferidos pelo MF. No IGFSS, o critério seguido para a orçamentação e para o registo na CEO tem como suporte a comunicação pelo MF em função de

¹ Esta receita do sistema da segurança social é resultante da consignação de uma parte das receitas do IVA, conforme previsto no n.º 8 do art.º 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 331/01, de 20 de Dezembro, não tendo este último quaisquer efeitos na execução orçamental de 2001.

estimativa dos Serviços do IVA. Ao longo do ano, a Direcção-Geral do Tesouro vai transferindo valores que resultam de pedidos da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), a entidade administradora do IVA.

Conforme foi apurado, mantêm-se nos Balanços do sistema valores activos, que não são reconhecidos pelo MF (por exemplo, cerca de um terço do saldo anterior corresponde a valores por receber relativos a 1996). Por outro lado, nas CEO em cada ano são inscritos como receitas montantes que não correspondem ao efectivamente recebido (ver ponto 12.3.1.3).

Por sua vez a conta “ME – Educação pré-escolar - Componente educativa” apresentava um saldo de cerca de 11,5 milhões de contos, valor reconhecido pelo Gabinete de Gestão Financeira do ME.

12.10.2 – Prestações indevidas e notas de reposição

Os saldos da conta “ Devedores por prestações a repor ou a reembolsar” resulta da conjugação dos movimentos a débito pelas dívidas de beneficiários indevidamente processadas e pagas, bem como, pelos movimentos a crédito, quando os beneficiários devolvem ao sistema, na totalidade ou em prestações, os valores indevidamente recebidos, ou em contrapartida de prestações sociais a pagar.

As prestações indevidas originam um processo administrativo, no caso de serem detectadas pelo sistema, o qual implica a emissão das denominadas “notas de reposição” tendo como destinatários os beneficiários que antes as tinham recebido, podendo eventualmente dar azo a cobrança coerciva por via de execução fiscal.

Os saldos de Balanço desta conta têm vindo a aumentar ao longo dos anos, sendo este facto sintoma da manutenção de debilidades no sistema administrativo, que decorrem de problemas quanto aos fluxos internos de informação entre os serviços processadores das prestações e os serviços financeiros.

Assim, o saldo em 2001 atingiu os 34,7 milhões de contos representando um acréscimo de 11,8% em relação ao ano anterior, apesar de tudo inferior ao acréscimo notado entre 1999 e 2000, que tinha sido de 33,4%.

O quadro seguinte espelha a informação recolhida sobre este fenómeno junto do ISSS, permitindo aferir quais as incidências em termos de prestação sociais no que respeita às prestações indevidamente processadas no anos de 2001, desagregadas por regiões e distritos, como segue:



Quadro XII.102 – Prestações Indevidamente Processadas em 2001

(em contos; em euros)

CDSSS	Débito							
	Emissão de notas de reposição em 2001							
	Prestações Familiares	Subsídio de Doença	Subsídio de Desemprego	S. Social Desemprego	RMG	Outras Prestações	Total	
Norte	402.074	1.911.417	2.132.129	314.754	1.422.627	112.914	6.295.915	
Braga	68.557	210.306	274.022	237.679	82.909	80.234	953.707	
Bragança	17.505	125.979	55.924	0	81.616	238	281.262	
Porto	248.540	931.166	1.627.201	0	904.390	0	3.711.297	
V. Castelo	21.434	413.325	84.117	77.075	178.824	32.442	807.217	
Vila Real	46.038	230.641	90.865	0	174.888	0	542.432	
Centro	431.789	3.388.591	977.631	231.813	851.197	78.552	6.296.511	
Aveiro	90.419	1.797.957	255.916	141.075	263.115	10.916	2.896.785	
C. Branco	5.992	157.648	73.263	0	28.731	208	265.842	
Coimbra	24.635	799.473	253.339	0	191.918	29.709	1.298.625	
Guarda ⁽¹⁾⁽²⁾	212.241		75.320	0	110.182	0	397.743	
Leiria	32.590	127.437	183.146	90.738	135.674	35.892	605.477	
Viseu	65.912	506.076	136.647	0	121.577	1.827	832.039	
L.V Tejo	167.852	1.929.676	2.242.588	919.135	657.123	468.554	6.384.928	
Lisboa	12.724	265.480	1.366.906	604.279	56.746	468.189	2.774.324	
Santarém	102.859	115.685	404.957	0	266.806	0	890.307	
Setúbal	52.269	1.548.511	470.725	314.856	333.571	365	2.720.297	
Alentejo	89.960	163.549	168.600	234.539	259.407	15	916.070	
Beja	27.261	23.536	51.577	75.483	79.131	0	256.988	
Évora	58.943	41.398	55.670	78.917	127.013	0	361.941	
Portalegre	3.756	98.615	61.353	80.139	53.263	15	297.141	
Algarve	36.548	47.624	251.721	300.049	181.991	0	817.933	
Faro	36.548	47.624	251.721	300.049	181.991	0	817.933	
RA Madeira	0	3.971		23.899	58.076	0	85.946	
RA Açores	41.681	56.959	66.758	4.735	54.250	86330	310.713	
Total	PTE	1.169.904	7.501.787	5.839.427	2.028.924	3.484.671	746.365	20.771.078
	€	5.835.456,55	37.418.755,80	29.126.939,08	10.120.230,25	17.381.465,67	3.722.852,92	103.605.700,26
	%	5,6	36,1	28,1	9,8	16,8	3,6	100

(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.

Fonte: ISSS/CDSSS

Os dados do quadro XII.102 permitem inferir o seguinte:

- ◆ A emissão de notas de reposição em 2001 foi de 20,8 milhões de contos, dos quais 36,1% (7,5 milhões de contos) dizia respeito a subsídios de doença, seguindo-se o subsídio de desemprego com 28,1% (5,8 milhões de contos), e o RMG com 16,8% (3,5 milhões de contos), tendo ainda expressão individualizada o subsídio social de desemprego e as prestações familiares;
- ◆ Globalmente as prestações indevidas distribuem-se univocamente pelas regiões do Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo, com um valor à volta dos 6 milhões de contos em cada uma, o que implica que os cerca 3 milhões remanescentes se distribuam pelas restantes regiões;
- ◆ Por distrito há uma relativa incidência no Porto (3,7 milhões de contos), Aveiro (2,6 milhões de contos), Lisboa e Setúbal, com cerca de 2,7 milhões de contos, cada um;
- ◆ Cruzando a informação por distrito e tipo de prestação, parece haver os seguintes problemas específicos:
 - ◇ No que respeita ao subsídio de doença destacam-se Aveiro (1,8 milhões de contos) e Setúbal (1,5 milhões de contos);
 - ◇ Relativamente ao subsídio de desemprego temos o Porto (1,6 milhões de contos) e Lisboa (1,4 milhões de contos);
 - ◇ Merece ainda referência o distrito do Porto quanto ao RMG (0,9 milhões de contos).

Tomando por base o montante das prestações processadas em 2000 e 2001, que estiveram na origem deste tipo de situações, calcularam-se as proporções da ocorrência das prestações indevidas em cada uma delas, conforme quadro seguinte:

(milhares de contos)

		Prestações Familiars	Subsídio Doença	Subsídio Desemprego	Sub. Social Desemp.	RMG	
2000	(1)	Prestações indevidamente processadas	2.030,0	7.296,0	5.200,5	5.442,7	6.231,4
	(2)	Total das prestações processadas	91.430,3	89.684,7	116.433,5	43.128,7	53.488,1
	(3)=(1)/(2)*100		2,2	8,1	4,5	12,6	11,6
2001	(4)	Prestações indevidamente processadas	1.169,9	7.501,8	5.839,4	2.028,9	3.484,7
	(5)	Total das prestações processadas	97.240,1	93.723,5	126.434,4	46.592,5	48.974,2
	(6)=(4)/(5)*100		1,2	8,0	4,6	4,4	7,1

Pode comentar-se o seguinte:

- ◆ Enquanto em 2000 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 2001, é o subsídio de doença que se destaca, com 8,0%;
- ◆ De modo geral verificou-se uma melhoria com excepção do subsídio de desemprego e do subsídio de doença que se mantiveram praticamente estacionários quanto ao grau de incidência das prestações indevidas.



Em complemento dos dados anteriores, o quadro XII.103 ainda numa óptica regional, mas também prestacional, efectua a ligação entre os saldos finais de 2000, a emissão de notas de reposição e a efectiva devolução ao sistema por parte dos beneficiários dos valores envolvidos.

Quadro XII.103 – Distribuição Regional da Emissão de Notas de Reposição e Recuperação de Valores em 2001

(em milhares de contos)

	Regiões					
	Norte	Centro	L. V. Tejo	Alentejo	Algarve	Totais
(1) Saldos em 31/12/2000	8.217	2.539	12.616	831	1.189	25.392
(2) Emissão de notas de reposição em 2001	6.296	5.958	6.385	916	818	20.373
Prestações familiares e Subsídio de doença	2.313	3.820	2.098	254	84	8.569
Subsídio de desempreg. e Sub. Social de desemp.	2.447	1.209	3.162	403	552	7.773
Rend. Mínimo Garantido	1.423	851	657	259	182	3.372
Outras prestações	113	78	468	0	0	659
(3) = (1)+(2) Somas	14.513	8.497	19.001	1.747	2.007	45.765
(4) Reposições	8.625	5.318	5.306	941	1.348	20.851
Prestações familiares e Subsídio de doença		3.769	1.959	311	225	6.264
Subsídio de desempreg. e Sub. Social de desemp.	8.625	944	2.580	432	477	4.433
Rend. Mínimo Garantido		592	326	156	1	1.762
Outras prestações		13	441	0	0	454
(5) = (4)/(3)*100 Taxa de reposição	59,4%	62,6%	27,9%	51,5%	35,0%	45,6%
(6) = (3)-(4) Saldo em 31/12/2001						33.877
(7) Taxa de crescimento da rubrica						33,4%

Fonte: ISSS/CDSSS

Os dados insertos no quadro anterior permitem referir o seguinte:

- ◆ Continua a verificar-se que as reposições efectuadas são insuficientes para travar o crescimento do saldo da conta ora em análise;
- ◆ Igualmente se constata, no que se refere ao Norte, onde o volume de reposições se cifrou em 8,6 milhões de contos, a impossibilidade de obter a desagregação das reposições por prestações sociais envolvidas;
- ◆ A taxa geral de reposição 45,6%, está afectada pela baixa taxa verificada na Região de Lisboa e Vale do Tejo, 27,9%, devido à concentração de saldos que transitam dos exercícios anteriores no que se refere a esta região (49,7%);
- ◆ Com a ressalva de não se conhecer a distribuição no Porto as reposições dizem respeito em grande parte às prestações familiares, subsídios de doença e de desemprego, sendo mais reduzidas no que se refere ao RMG.

Os dados disponíveis 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 no que se refere à maior parte dos distritos.

Verifica-se mais uma vez que não foi adoptada a 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*”.

12.11 – Outros Devedores e Credores

A conta residual “Outros Devedores e Credores” tem subjacente uma pluralidade de situações que não encontram enquadramento contabilístico noutras contas do Balanço, reflectindo-se a sua expressão financeira, tanto no Activo como no Passivo.

Conforme decorre das análises que têm vindo a ser efectuadas a esta conta, cuja natureza manifesta alguma sensibilidade e cujos débitos e créditos deveriam, em muitos casos, ser considerados e inscritos no Balanço como de médio e longo prazos, têm sido identificadas e tipificadas, nos últimos Pareceres, algumas situações cuja resolução carece, no essencial, de determinação política e empenho institucional.

12.11.1 – Outros Devedores

O quadro e gráfico seguintes evidenciam a evolução ocorrida no período 1997/01 em “Outros devedores”, com indicação da desagregação por instituição titular do crédito:

Quadro XII.104 – Evolução da Rubrica “Outros Devedores” – 1997/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

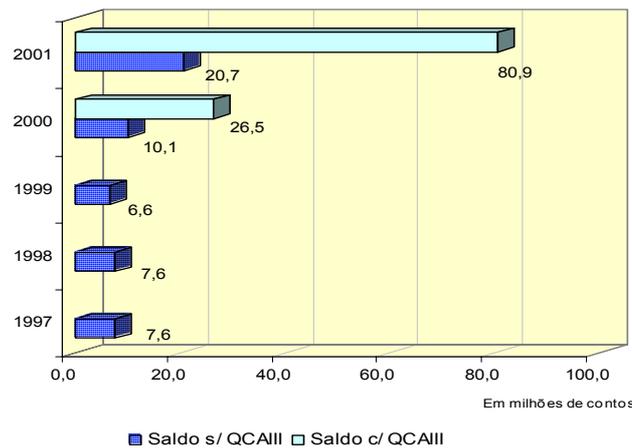
Instituições	1997	1998	1999	2000	2001	Δ (%)				
						97/98	98/99	99/00	00/01	
IGFSS	4.355,4	4.762,1	3.676,0	21.755,9	75.231,3	9,3	(22,8)	491,8	245,8	
ISSS	2.140,8	2.489,5	2.622,2	2.768,3	3.023,5	16,3	5,3	5,6	9,2	
Caixas	920,5	189,6	188,1	1.893,5	1.613,2	(79,4)	(0,8)	906,6	(14,8)	
IDS	-	-	-	-	814,2	-	-	-	100,0	
FGS	-	-	-	-	136,2	-	-	-	100,0	
R. Autónomas	152,8	118,3	73,3	55,1	33,2	(22,6)	(38,0)	(24,8)	(39,7)	
IIES			0,2	2,7	5,0	0,0	100,0	1.250,0	85,2	
Total	PTE	7.569,5	7.559,5	6.559,8	26.475,5	80.856,6	(0,1)	(13,2)	303,6	205,4
	€	37.756,50	37.706,60	32.720,10	132.059,20	403.311,0				

Fonte: IGFSS



O gráfico seguinte ilustra a evolução ocorrida no quinquénio em análise evidenciando os acréscimos excepcionais ocorridos nas contas do IGFSS, em 2000 e 2001:

Gráfico XII.28 – Outros Devedores – Evolução da Rubrica no Período 1997/01



Da leitura e análise dos valores inscritos no quadro e gráfico anteriores podem retirar-se as seguintes ilações:

- ◆ Depois de se terem registado, em 1998 e 1999, decréscimos nos saldos globais desta conta, em 2000 e 2001 verificaram-se crescimentos significativos de, respectivamente, 303,6% (ver Parecer sobre a CSS/00) e 205,4%, atingindo-se, no último período considerado, um saldo próximo dos 81 milhões de contos;
- ◆ Este crescimento ficou a dever-se, fundamentalmente, e à semelhança do ocorrido no ano anterior, aos valores inscritos nas contas do IGFSS por conta de adiantamentos de tesouraria a recuperar do FSE relativos a acções de formação profissional no âmbito do QCAIII (60,2 milhões de contos) que representam cerca de 80% do total da dívida inscrita nesta conta no que se refere ao IGFSS (ver ponto 12.7.3.2), implicando, por outro lado, uma concentração de saldos nesta instituição;
- ◆ Quanto às instituições titulares apenas nas Caixas articuladas e as Regiões Autónomas se registaram decréscimos nos respectivos créditos, individualizando-se, por outro lado, pela primeira vez, em 2001, dois casos em concreto: o IDS (814, 2 milhares de contos) e o FGS (136,2 milhares de contos), pelo facto do mesmo acontecer em termos consolidação de contas.

Independentemente dos casos recorrentes, seleccionaram-se, quanto a 2001, alguns casos, cujos saldos tinham atingido, no mínimo, o valor de 50.000 contos, a saber:

Quadro XII.105 – Devedores que atingiram em 2001 o valor de 50.000 contos

(milhares de contos)

	Designação	Montante
IGFSS	Direcção-Geral do Tesouro	6.006,7
	IEFP	2.130,3
	Totoloto	782,7
	CECA	479,4
	Lotaria Instantânea	203,9
	Joker	138,0
ISSS	Adiantamento Edifício Sede – PIDDAC	76,4
IDS	S.C.M. de Lisboa	788,4

Fonte: IGFSS

Relativamente aos saldos inscritos no quadro anterior, com excepção do crédito sobre a DGT, relativo à transferência de acções da PT, cuja explicação se pode encontrar no ponto 12.4.3.1, foi apurado o seguinte:

◆ **IGFSS**

- ◇ Em relação aos créditos sobre o IEFP, o IGFSS apenas esclareceu o valor de 1.480,1 milhares de contos, que, na sua maior parte, dizem respeito a devolução de verbas não utilizadas do QCAIII, informando, no entanto, que foram recebidos em Março de 2002;
- ◇ Os valores a receber da SCML (Joker, Lotaria Instantânea e Totoloto) tratam-se de montantes respeitantes ao mês de Dezembro de 2001, os quais, de acordo com o IGFSS, foram recebidos em Janeiro de 2002;
- ◇ O saldo respeitante à CECA, diz respeito a adiantamentos efectuados relativamente ao diferencial entre os subsídios de desemprego devidos a trabalhadores da indústria siderúrgica ao abrigo da Convenção CECA e os subsídios de desemprego normais. Deve registar-se que em 2002 foram recuperados 100.000 contos.

◆ **ISSS**

- ◇ O saldo de 76,4 milhares de contos inscrito nas contas do ISSS diz respeito a um adiantamento, correspondente a 30% do valor da empreitada relativa à obra do edifício sede do CDSSS Leiria.

◆ **IDS**

- ◇ O crédito sobre a SCML inscrito nas contas do IDS é consequência da transição do Projecto de Apoio à Família e à Criança (PAFAC) para o Ministério do Trabalho e da Solidariedade, o que implicou esta dívida para com o Projecto, que ainda não foi regularizada devido à situação financeira da SCML.



A actualização dos créditos sobre os principais devedores, em função do Parecer antecedente, e tendo em atenção a antiguidade das dívidas, bem como o facto de superarem os 50.000 contos, encontram-se inscritas no quadro seguinte:

Quadro XII.106 – Principais Devedores Segundo Critérios de Antiguidade e Valor

(em contos)

Designação	Instituição titular	Valor em 2000	Valor em 2001	Observações
Empréstimos à CPP dos Caminhos-de-ferro de Benguela	IGFSS	1.145.742	1.145.742	Sem alteração desde há vários anos.
Prestações financiadas	CNPRP	1.592.105	1.592.105	Refere-se a 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 valor idêntico, a partir de 2001.
SCM de Lisboa – Encargos com pensionistas	IGFSS	842.020	888.935	Tem vindo a aumentar todos os anos.
Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais	Diversos CDSSS	1.027.517	1.062.062	Valor em crescendo desde há vários anos, com redução em 1999, aumentou de novo em 2000 e 2001.
Acções de Formação – FSE Integrar	IGFSS	135.973	1.419.925	Em crescendo desde 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	334.289	23.763	Esta situação foi praticamente regularizada em 2001.
Adiantamento à Casa da Imprensa	IGFSS	200.000,0	200.000,0	Ver comentário específico.
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	209.103	175.760	Alienação de imóvel à CGTP/IN, que tem vindo a ser regularmente amortizado.
Instituto da Juventude/Acção Social	IGFSS	178.058	178.058	Sem alteração desde há vários anos.
Sociedade Mecânica Setubalense	SSR Setúbal	146.137	145.341	Praticamente sem alteração desde 1996, desceu ligeiramente em 2001.
Santa Casa de Misericórdia de Cascais	SSR Lisboa	100.000	100.000	Sem alteração desde há vários anos.
Processo. Maria Margarida Santos	ISSS	73.222	73.222	Valor que se mantém desde há vários anos, encontrando-se contabilisticamente relevado na Região do Alentejo.
Indemnização do Estado às Misericórdias	IGFSS	81.413	81.413	Sem alteração desde há vários anos.
ACIC	ISSS – SSR Centro	147.748	145.817	Sofreu um pequeno decréscimo em 2001.
Fundação Abreu Callado(1)	IGFSS	80.000	80.000	Sem alteração desde há vários anos.
CTT – Leitura óptica	CNP	164.122	65.605	Sofreu um decréscimo em 2001.

Adiantamentos a Pessoal	ISSS, IGFSS, IDS, Caixas e RA	43.897	60.957	Valor em crescendo, estando, a maior parte desta parcela, relevada na região Norte (50.181 contos).
IEFP	ISSS	30.589	63.590	Valor que tem oscilado ao longo dos anos, cresceu de 2000 para 2001, estando concentrado, principalmente, nas regiões Norte e LVT.
Dívida de Func. em contencioso/Maria Leonor Alm. Henriques Peres	ISSS	56.800	55.600	Valor relevado contabilisticamente na região de Lisboa e Vale do Tejo, sofreu um decréscimo em 2001.
Contribuições a restituir	ISSS	39.369	52.679	Valor registado, quase na totalidade, na região Centro (52.320 contos).
Total		7.283.690	8.266.160	

(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 7,1 milhões de contos para 8,1 milhões de contos, facto que se deve essencialmente ao aumento registado do saldo devedor associado às acções de formação, co-financiadas pelo FSE, relativamente ao Programa Operacional Integrar, em relação às quais o IGFSS procedeu a adiantamentos. Os saldos em questão eram respectivamente em 2000 e 2001 de 0,1 para 1,4 milhões de contos.

Este agregado, que se pode caracterizar, de forma geral, como um activo de longo prazo, ou eventualmente, em boa parte, como incobrável, representou em 2001 cerca de 39,1% do total do saldo da conta (com exclusão do montante relativo ao QCAIII), sem abranger todas as situações semelhantes, como sejam as que emergiram em 2001 e aquelas que sendo de longo prazo os respectivos saldos de Balanço, fossem inferiores a 50.000 contos no final de 2001.

Merece referência a dívida relevada no ex-CNP, relativamente a pensionistas da ex-Caixa de Aposentação da Misericórdia de Lisboa, que no final de 2001 atingia o valor de 888,9 milhares de contos, em relação ao qual a Santa Casa de Misericórdia de Lisboa reafirmou a posição já assumida em sede do Parecer sobre a CSS/94, conforme se transcreve em síntese:

“A dívida referida não é reconhecida nas contas desta Santa Casa, dado o entendimento de que nenhuma responsabilidade lhe cabe no que respeita a esta verba”.

Como aspecto particularmente negativo deve ainda apontar-se que a subconta residual “Outros”, que passou de 87,8 milhares de contos, em 2000 para 482,5 milhares de contos em 2001.

Na sequência do Parecer anterior deve destacar-se o caso do “Adiantamento à Casa da Imprensa” tendo como suporte a autorização conferida ao IGFSS pelo Despacho do Secretário do 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, “adiantamento” que se afigura ilegal dado que, designadamente, não respeitou os requisitos da execução orçamental das despesas consagrados no art.º 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 155/92, de 29 de Março, e carece de suporte, quer na Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (LOE/99), quer no Decreto-Lei n.º 259/99, de 7 de Julho (execução do OSS/99);



12.11.2 – Outros Credores

No quadro seguinte expõe-se a evolução registada no período 1997/01 relativa aos saldos desta conta e a respectiva desagregação por instituições titulares:

Quadro XII.107 – Evolução da Rubrica “Outros Credores” – 1997/01

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Instituições		1997	1998	1999	2000	2001	Δ (%)			
							97/98	98/99	99/00	00/01
IGFSS		1.395,7	2.166,4	2.644,4	2.345,7	5.144,2	55,2	22,1	(11,3)	119,3
IGFSS – Linha de crédito		0,0	0,0	7.998,4	2.665,2	26.992,2		100,0	(66,7)	912,8
ISSS		3.571,9	2.599,5	1.364,0	1.491,3	1.000,6	(27,2)	(47,5)	9,3	(32,9)
Caixas		2.188,3	1.707,8	1.495,8	1.655,1	2.006,8	(22,0)	(12,4)	10,6	21,2
IDS		-	-	-	-	410,3	-	-	-	100,0
R. Autónomas		25,2	27,8	21,6	30,6	26,1	10,3	(22,3)	41,7	(14,7)
IIES		0,0	0,0	6,0	8,6	1,6		100,0	43,3	(81,4)
Total	PTE	7.181,1	6.501,5	13.530,2	8.196,5	35.581,8	(9,5)	108,1	(39,4)	334,1
	€	35.819,20	32.429,30	67.488,30	40.883,90	177.481,30				

Fonte: IGFSS

Como referido no anterior Parecer, afigura-se que os saldos em dívida relativos às linhas de crédito negociadas para cobrir as despesas com o Programa INTEGRAR e para fins de formação profissional (FSE) não deveriam ter sido inscritas nesta rubrica, mas sim em “Outros Empréstimos Obtidos” (ver ponto 12.7.3.1).

Assim, a partir dos valores exarados no quadro anterior, não considerando os valores dos supracitados saldos, elaborou-se a seguinte expressão gráfica:

Gráfico XII.29 – “Outros credores” – Evolução no Período 1997/01



A evolução dos saldos apresentados no gráfico e quadro anteriores permitem observar o seguinte:

- ◆ O valor dos compromissos assumidos pelas instituições e inscritos na conta “Outros Credores” atingiu, em 2001 (com exclusão das referidas linhas de crédito), o montante mais elevado do quinquénio, ou seja, aproximadamente, 8,6 milhões de contos, tendo este aumento ficado a dever-se, em grande medida, ao crescimento (2,8 milhões de contos) relativamente ao IGFSS;
- ◆ Para além do crescimento atrás referenciado, deve destacar-se o facto do IDS figurar pela primeira vez como entidade devedora (410,3 milhares de contos), dado ter sido destacado como entidade autónoma sob o ponto de vista da consolidação e para o decréscimo significativo, relativamente a 2000, registado nas Regiões Autónomas, cerca de 81,4%;
- ◆ De salientar, por último, que as observações feitas a propósito da subconta “Outros devedores” se aplica, com as devidas adaptações, a este caso, no que respeita à qualificação destes como Passivo de curto prazo ou de médio e longo prazos.

12.12 – Património financeiro e imobiliário da segurança social

Nesta matéria torna-se necessário clarificar alguns aspectos que se prendem com as opções tomadas neste capítulo e que se sintetizam como segue:

- ◆ Apesar das suas contas não consolidarem com o sistema, como repetidamente se tem frisado em anteriores Pareceres, considera-se que o Capital Próprio do IGFCSS, no qual se inclui o FEFSS, é parte integrante dos investimentos financeiros detidos pela Segurança Social¹;
- ◆ As aplicações de capital do IGFCSS/FEFSS, são na sua maior parte valores mobiliários, mas incluem igualmente uma relativamente pequena proporção de investimentos financeiros em imóveis, os quais se tratam no ponto dedicado ao património financeiro;
- ◆ Em consequência, considera-se como património imobiliário apenas os imóveis detidos pelas instituições que consolidam presentemente nas CSS.

12.12.1 – Património financeiro

A tomada de consciência das dificuldades estruturais do sistema de segurança social, baseado num regime financeiro de distribuição², que tem muito a ver com fenómenos de natureza demográfica, como seja o progressivo envelhecimento populacional, levou à criação, em 1989, do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) cujo intuito era a flexibilização das formas de financiamento do sistema, combinando modalidades de capitalização com o sistema essencialmente distributivo que caracterizava e ainda caracteriza o sistema. O principal objectivo da constituição deste Fundo foi a instituição de uma reserva de garantia capaz de acautelar eventuais situações de desequilíbrio do sistema, em função do agravamento dos custos das prestações diferidas.

Mas acontece que só a partir de 1997, com a mudança estratégica da política de transferências financeiras do sistema de Segurança Social para o Fundo, se deu um reforço relativamente

¹ O que acontece efectivamente em 2002, dado que o IGFCSS passou a consolidar com o sistema.

² Significa que as despesas com as prestações sociais constituídas como direitos das gerações mais antigas são suportadas financeiramente pelo esforço contributivo das gerações mais novas (cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de Agosto).



significativo nos seus capitais próprios, tendo como objectivo assegurar a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos.

Entretanto, em 1999, com o advento da moeda única e dos novos cenários a ela inerentes, designadamente, o estabelecimento de uma política monetária comum e o consequente aumento das possibilidades e da complexidade dos investimentos, foi necessário proceder ao reajustamento das normas regulamentares e legislativas por que se regia o FEFSS, dando maior autonomia e maleabilidade à sua gestão. Atendendo a estas exigências e com o propósito de separar o património gerido da entidade gestora, foi criado, pelo Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), incumbido da gestão, em regime de capitalização, do FEFSS (e restante património que lhe está afecto) que incorpora um leque alargado de atribuições, órgãos de gestão, fiscalização e um conselho consultivo.

Apesar das suas contas não consolidarem com o sistema, como repetidamente se tem frisado em anteriores Pareceres, considera-se que o valor dos investimentos financeiros detidos pela Segurança Social corresponde ao Capital Próprio do IGFCSS, no qual se inclui o FEFSS. O quadro seguinte apresenta a evolução desses capitais e respectivos Resultados Líquidos do Exercício (RLE) no quinquénio 1997/01:

Quadro XII.108 – Evolução dos Capitais Próprios¹ e dos RLE do IGFCSS (FEFSS) – 1997/01

(em milhões de contos; em milhões de euros)

		1997	1998	1999	2000	2001	Δ% 2000/01
Capital Próprio	PTE	207,4	334,3	465,6	619,1	761,6	23,0%
	€	1.034,5	1.667,5	2.322,4	3.088,1	3.798,7	
RLE	PTE	8,8	11,3	16,3	23,7	21,9	(7,5%)
	€	43,9	56,4	81,3	118,2	109,4	

Fonte: Relatórios de Actividades do FEFSS

Ao longo do período considerado constata-se um continuado crescimento dos capitais próprios do FEFSS, que atingiram, em 2001, cerca de 761,6 milhões de contos, correspondendo a uma variação positiva, relativamente ao ano precedente, de cerca de 142,5 milhões de contos (aumento de 23% em relação a 2000). Sublinhe-se que este acréscimo do capital próprio se deve, em boa medida (mais de 80%), às transferências provenientes do IGFCSS que se fixaram em cerca de 121,0 milhões de contos, na sua maior proporção correspondendo a parte dos saldos de execução orçamental de 2000 e 2001, sendo apenas 942 mil contos² provenientes da alienação de património imobiliário da Segurança Social.

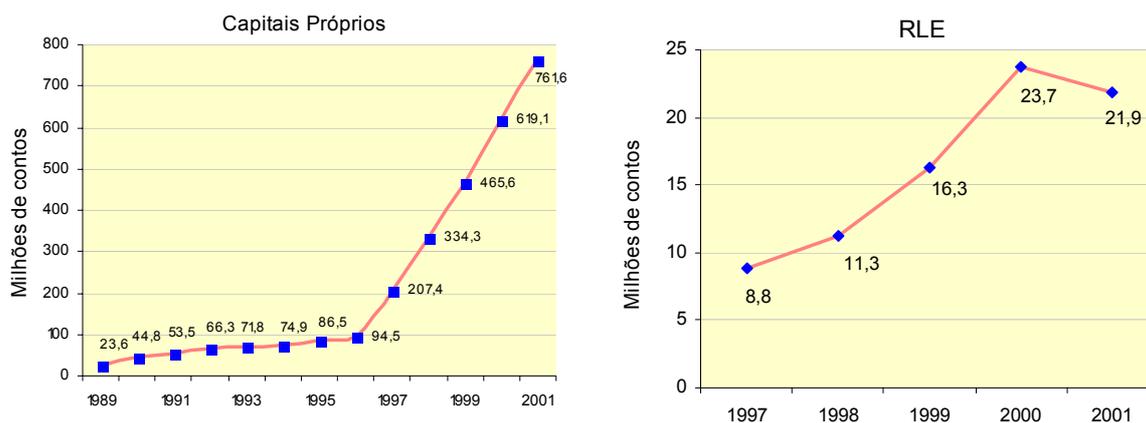
Os RLE manifestaram, contrariamente à tendência evidenciada até 2000, um decréscimo de cerca de 1,8 milhões de contos (-) 7,5%, totalizando, em 2001, a quantia de 21,9 milhões de contos. Este decréscimo, segundo o relatório de actividades do IGFCSS, deveu-se ao “proveito extraordinário, obtido em 2000, resultante da anulação da provisão para menos valias potenciais das Obrigações do Tesouro Português, a qual deixara entretanto de ter razão de ser, atendendo ao novo regulamento de valorimetria aprovado”.

¹ A partir de 2002, por imposição do POCISSS, passou a designar-se por Fundos Próprios.

² Dados do Relatório de Gestão de 2001 do FEFSS.

Os gráficos seguintes traduzem os valores inscritos no quadro anterior, apresentando-se, quanto aos capitais próprios do fundo, a evolução desde a sua constituição em 1989 e, relativamente aos RLE, os valores apurados nos últimos cinco anos:

Gráfico XII.30 – FEFSS – Evolução do Capital Próprio e dos Resultados Líquidos



No que respeita aos Capitais Próprios do FEFSS é possível identificar duas fases distintas: a primeira vai desde a sua constituição até 1996, período em que se verificou um crescimento lento; a segunda diz respeito ao período de 1997 a 2001 no qual se verificaram crescimentos anuais significativos, sempre acima dos 100 milhões de contos, devidos essencialmente às transferências por parte do sistema, associadas aos saldos de execução orçamental.

O quadro e gráfico seguintes evidenciam a evolução dos rácios Capitais Próprios/Pensões Pagas – Regime Geral e o conjunto dos três regimes (RG, RESSAA, RNCE) –, podendo aferir-se em que medida se tem caminhado para alcançar o objectivo proposto:

Quadro XII.109 – Evolução dos Rácios Capitais Próprios do IGFCSS (FEFSS)/Pensões Pagas (RG e Total)

(em milhões de contos)

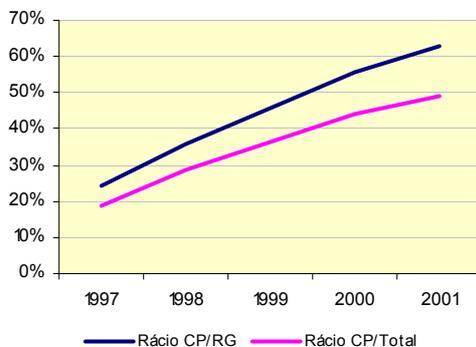
	1997	1998	1999	2000	2001	$\Delta\%$ 2000/01
Capitais Próprios (CP) do FEFSS	207,4	334,3	465,6	619,1	761,6	23,0%
Pensões do Regime Geral (RG)	861,0	930,1	1.015,7	1.109,6	1.210,9	9,1%
Total das Pensões	1.097,1	1.177,5	1.280,6	1.405,1	1.549,4	10,3%
Rácio CP/RG	24,1%	35,9%	45,8%	55,8%	62,8%	
Rácio CP/Total das Pensões	18,9%	28,4%	36,4%	44,1%	49,2%	

Fonte: CSS e Relatório de Actividades do IGFCSS

A expressão gráfica seguinte traduz a evolução dos rácios inscritos no quadro anterior:



Gráfico XII.31 – Evolução dos Rácios Capitais Próprios do IGFCS (FEFSS)/Pensões Pagas (RG e Total)



Ao longo dos últimos cinco anos os Capitais Próprios do FEFSS têm evoluído a um ritmo bastante superior (33% em 2000 e 23% em 2001) ao registado no crescimento dos gastos com pensões – considerando, quer o RG isoladamente (9,1%), quer o total dos três regimes (10,3%) – conduzindo, em consequência, a uma evolução favorável dos rácios decorrentes do cotejo destas duas variáveis. Assim, se se considerar, exclusivamente, as pensões do RG, passamos de uma taxa de cobertura de 24,1% em 1997, para 62,8% em 2001, assegurando, neste último ano, cerca de 8 meses de pagamento de pensões; enquanto que, relativamente ao conjunto das pensões dos três regimes, a evolução é de 18,9% em 1997 para 49,2% em 2001, o que assegura, no último ano considerado, a cobertura de cerca de 6 meses de prestações.

A tendência registada ao longo deste período parece convergir, a médio/longo prazo, para o cumprimento do objectivo traçado de cobertura das despesas com pensões por um período mínimo de dois anos, havendo que considerar que uma análise deste género está sujeita a muitas ressalvas, a começar pela evolução da conjuntura económica externa e, por inerência, interna.

A aprovação do Regulamento de Gestão do FEFSS, pela Portaria n.º 375/2000, de 26 de Junho¹, onde se apresentam os limites a cumprir e as representações possíveis dos activos do fundo e, por outro lado, a definição pelo Conselho Directivo e aprovação pelo Conselho Consultivo de uma política de investimentos para 2001 cujos objectivos apontavam para “a preservação, aumento e rentabilidade do capital, a diversificação e a liquidez dos seus activos” veio reforçar a já sentida alteração da composição da carteira de investimentos. Assim, relativamente à aplicação de fundos, exclusivamente respeitante aos **valores mobiliários**, verificou-se a seguinte evolução ao longo do período 1999/01:

¹ Revoga a Portaria n.º 362/99, de 19 de Maio.

Quadro XII.110 – FEFSS – Aplicação de Fundos

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Títulos	1999	%	2000*	%	2001	%	2000/01		
							Δ Absoluta	Δ%	
Dívida Pública	334.133,7	79,6	348.296,1	63,6	392.316,3	53,9	44.020,2	12,6	
Obrigações	61.226,2	14,6	145.959,6	26,7	228.925,3	31,5	82.965,7	56,8	
Fundos de Investimento	17.498,4	4,2	24.381,0	4,5	51.337,2	7,1	26.956,2	110,6	
Acções	5.977,7	1,4	28.917,7	5,3	54.780,8	7,5	25.863,1	89,4	
Títulos de Participação	93,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Outros Títulos	700,6	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Total	PTE	419.629,6	100	547.554,4	100	727.359,6	100	179.805,2	32,8%
	€	2.093.103,6		2.731.189,8		3.628.054,3		896.864,5	

* Os valores aqui inscritos são os constantes do Relatório e Parecer da Comissão de Fiscalização relativo ao ano 2000. Entretanto, analisados os montantes, desse mesmo ano, traduzidos em Euros, constantes do relatório homólogo referente a 2001, constatou-se a existência de várias discordâncias, para mais e para menos, designadamente, nas rubricas relativas a "Obrigações e Títulos de Participação"; "Títulos da Dívida Pública"; "Fundos de Investimento"; "Depósitos Bancários" e "Outros Activos".

Fonte: Relatório e Contas do IGFCSS-FEFSS

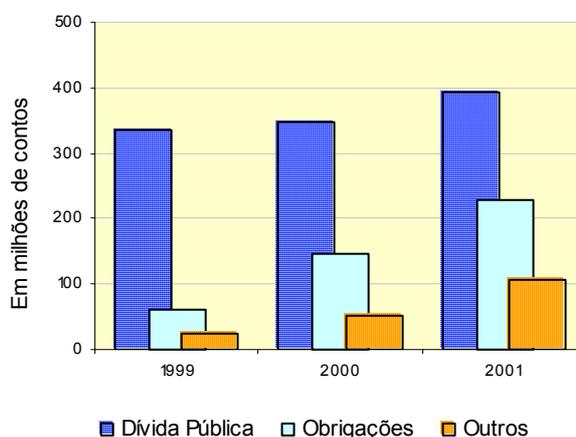
Quanto a esta questão o IGFCSS alega através do ofício n.º 750, de 16/06/2003, constante do Volume III – Anexos, o seguinte:

“No que se refere à comparação dos valores da composição do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social no ano 2000, insertos no relatório e parecer da Comissão de Fiscalização, informamos que as diferenças entre os valores constantes dos relatórios de 2000 e de 2001 se devem a transferências de títulos entre classes de activos, sem por em causa o valor total do Fundo.

No relatório de 2000 também não foram autonomizados do FEFSS os activos exclusivamente afectos ao funcionamento do IGFCSS (209.021 euros).”

Traduzindo os dados inscritos no quadro anterior, expõe-se no gráfico seguinte a evolução das principais aplicações de fundos efectuadas no triénio 1999 a 2001:

Gráfico XII.32 – FEFSS – Aplicação de Fundos no Período de 1999/01





A análise dos valores expostos permite observar a referida reconfiguração da estrutura das aplicações financeiras efectuadas em 2001, destacando-se o seguinte¹:

- ◆ A aplicação de fundos atingiu em 2001 os 727,4 milhões de contos, crescendo, face ao ocorrido em 2000, quase 33%, ou seja, aproximadamente 180 milhões de contos;
- ◆ A carteira de aplicações tem vindo, ao longo do triénio, a ser cada vez mais diversificada notando-se, em particular, que:
 - ◇ Os títulos da dívida pública² continuam a ser a aplicação hegemónica pese embora o seu peso relativo no total dos investimentos ter decrescido cerca de 26 pontos percentuais de 1999, quando constituía 79,6% das aplicações de fundos totais, para 2001, ano em que representam 53,9% do total;
 - ◇ As aplicações em obrigações, fundos de investimento e acções (apenas 4,5% diz respeito a títulos portugueses) têm visto reforçadas as suas posições, passando de, respectivamente, 14,6%, 4,2% e 1,4% do total em 1999, para 31,5%, 7,1% e 7,5% em 2001;
 - ◇ Se comparadas com 2000, as aplicações em fundos de investimento foram as que mais cresceram, 110,6%, seguindo-se as acções, 89,4%, e as obrigações, 56,8%, enquanto o crescimento em títulos da dívida pública se ficou pelos 12,6%.
- ◆ Ao longo dos últimos 12 exercícios, a rentabilidade dos activos financeiros que compõem o fundo tem sofrido uma quebra significativa e continuada, atingindo, em 2001, o seu nível mais baixo de sempre (4,11%)³. Ora, este comportamento evidencia que o incremento verificado na carteira de activos se deve, principalmente, a uma política de reforço do financiamento do FEFSS através de transferências originárias dos saldos de execução do IGFSS⁴ – o total transferido durante o ano 2001 explica cerca de 86% da variação ocorrida – e, apenas numa pequena parcela, às mais valias resultantes da sua valorização. O gráfico abaixo mostra a realidade atrás descrita:

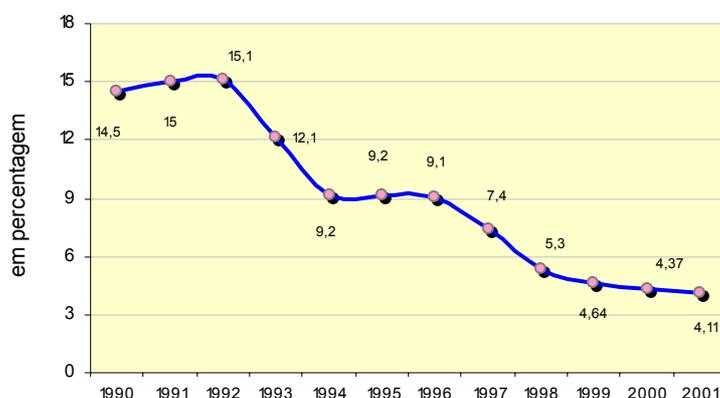
¹ Logo que ultrapassadas as dificuldades surgidas com a contratação de um consultor externo, será realizada a auditoria do TC ao IGFCSS/ FEFSS que se encontra programa desde 2002.

² De salientar que a representatividade destes títulos, considerando o total dos valores activos do Fundo – 51,01% –, decresceu, de 2000 para 2001, quase 6%, encontrando-se, no final deste último ano, no limiar do limite legal (mínimo de 50%) imposto pela Portaria n.º 375/00, de 26 de Junho.

³ A taxa de rentabilidade, se considerada a valores de mercado, desce para os 3,28%. Segundo o IGFCSS alega em contraditório “*Estes resultados colocam o FEFSS entre os fundos mais rentáveis (decil superior) de idêntica natureza (PPR)*”.

⁴ Para além destes excedentes e das receitas provenientes da alienação de património, com a aprovação da nova Lei de Bases da Segurança Social (cfr. n.º 1 do art.º 83.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto), define-se a afectação de uma parcela (entre 2 e 4 pontos percentuais) referentes às contribuições dos trabalhadores (11%), a um fundo de reserva que a Lei do Orçamento de Estado para 2002 define como sendo o FEFSS.

Gráfico XII.33 – FEFSS – Evolução da Taxa de Rendibilidade dos Activos Financeiros – 1990/01



- ◆ O rendimento da carteira de títulos, cuja evolução atrás se ilustrou, está associado a uma estratégia de exposição ao risco (medido pelo desvio padrão anualizado da taxa de rendibilidade), cuja cobertura se encontra regulamentada¹ e que, em 2001, se fixou nos 4,39%. Este nível de risco, considerado pelos especialistas como prudente, faz parte da estratégia delineada pelo Conselho Consultivo, no sentido de, diversificando os investimentos², promover a maximização do património do fundo.

Os valores inscritos nos Balanços do IGFCSS como **investimentos financeiros em imóveis** em 2000 e 2001 são coincidentes, estando relevados por 5.473,5 milhares de contos, não tendo portanto havido qualquer variação patrimonial de um exercício para o outro.

No entanto, é importante destacar o seguinte:

- ◆ No decorrer do exercício de 2001 o CD do IGFCSS obteve uma avaliação, por parte de um perito independente e baseada no método do rendimento, do imóvel relativo ao Hospital de Cascais sendo-lhe atribuído o valor de 548 mil contos. Todavia, pelo facto de não serem efectuados quaisquer pagamentos de rendas, o CD optou por manter o investimento financeiro valorizado ao custo de aquisição, cifrando-se este em 450,333 mil contos.
- ◆ Para dar cumprimento à política contabilística descrita na nota 5.3 da Norma Regulamentar sobre os registos contabilísticos do Instituto, foram obtidas avaliações independentes do “Edifício Castilho”. Segundo o inscrito no relatório relativo à Certificação Legal de Contas “apesar de ter sido atribuído ao edifício um valor de mercado, calculado com base no método de rendimento, de 6.201.055 € (1.243,2 mil contos), o CD utilizou o valor actual de venda atribuído ao referido edifício, que ascende a 9.951.018 € (1.995 mil contos). Atendendo à utilização que está a ser dada ao edifício e não prevendo o CD dar um diferente uso a este activo, esta situação foi objecto de uma reserva na Certificação Legal das Contas de 2000.” E acrescenta “Segundo fomos informados, o CD acordou com o IGFCSS, e com efeitos a partir de Fevereiro de 2002, uma renda trimestral no valor de 204.040 € (40,91 mil contos), que é praticamente o dobro da renda considerada na avaliação baseada no método do rendimento.”

¹ Cfr. art.º 6.º da Portaria n.º 376/2000, de 26 de Junho.

² Tendo em conta os limites e constrangimentos definidos legalmente (cfr. art.º 4.º da Portaria n.º 375/2000, de 26 de Junho).



12.12.2 – Património imobiliário

Conforme exposto no ponto 12.4.7 – “Outras Imobilizações” onde se elenca, por rubricas, a composição da rubrica “Imobilizações Corpóreas” e considerando como património imobiliário¹ da Segurança Social apenas os saldos finais, líquidos de amortizações e reintegrações (cerca de 3,23 milhões de contos), das subrubricas “Edifícios e Outras Construções” e “Terrenos e Recursos Naturais”, constata-se que esse valor ascendeu, em 2001, a 32,6 milhões de contos. Os movimentos contabilísticos (sem amortizações) operados nos exercícios de 1999 a 2001 foram os que constam no seguinte quadro:

Quadro XII.111 – Movimentações Contabilísticas no Património Imobiliário

(em milhares de contos; em milhares de euros)

Anos	1999	2000	Variação 99/00	2001	Variação 00/01	
Saldos Iniciais	26.362,3	29.133,7	10,5%	32.738,3	12,4%	
Aquisições	860,5	3.403,7	295,5%	632,3	(81,4%)	
Alienações	(102,5)	(100,2)	2,2%	(415,5)	(314,7%)	
Abates	4,7	(458,7)	(9.859,6%)	(110,0)	76,0%	
Outros Movimentos	2.008,7	759,8	(62,2%)	2.992,7	293,9%	
Saldos Finais	PTE	29.133,7	32.738,3	12,4%	35.837,8	9,5%
	€	145.318,3	163.298,0		178.758,2	

Fonte CSS de 1999 a 2001

A leitura deste quadro sugere os seguintes comentários:

- ◆ O valor patrimonial bruto das subrubricas em análise cresceu, em 2001, cerca de 9,5% relativamente ao ano transacto (aproximadamente 3,1 milhões de contos), fixando-se em 35,8 milhões de contos;
- ◆ As aquisições efectuadas em 2001 (sublinhe-se que, ao invés do que aconteceu no ano transacto, não houve aceitação de imóveis a título de dação em cumprimento), 632,3 mil contos, superaram a soma dos valores contabilísticos dos imóveis alienados no exercício, 415,5 mil contos e dos abates, 110 mil contos.

12.12.2.1 – Distribuição geográfica das alienações de imóveis

A análise, por distrito, do resultado da alienação de imóveis, cujos resultados líquidos revertem para o património do IGFCSS (FEFSS), ocorridas no triénio 1999/01 encontra-se inscrita no quadro seguinte:

¹ De acordo com a estrutura de contas do PCISS, a conta “Imobilizações Corpóreas” na parte respeitante a bens imóveis inclui os activos que são utilizados directamente pelos Serviços, mas também os imóveis que no POC, POCP e POCISSSS são classificados como “Investimentos financeiros em imóveis” (como acontece por exemplo no IGFCSS).

Quadro XII.112 – Receitas da Alienação de Imóveis por Distritos

(em milhares de contos)

Distritos	1999		2000		2001		
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	
Lisboa	1.258,9	73,6	179,7	24,1	309,9	18,4	
Leiria	0,0	0,0	50,1	6,7	529,1	31,4	
Porto	82,4	4,8	89,8	12,0	202,8	12,0	
Setúbal	105,8	6,2	135,5	18,1	140,9	8,4	
Viseu	3,7	0,2	2,4	0,3	11,3	0,7	
C. Branco	12,0	0,7	11,8	1,6	0,0	0,0	
Bragança	1,5	0,1	4,0	0,5	2,8	0,2	
Portalegre	8,6	0,5	11,9	1,6	8,8	0,5	
Évora	0,0	0,0	178,4	23,9	32,3	1,9	
Aveiro	20,0	1,2	6,0	0,8	363,7	21,6	
Outros	216,6	12,7	77,2	10,3	82,3	4,9	
Totais	PTE	1.709,5	100	746,8	100	1.683,9	100
	€	8.527,0		3.725,0		8.399,3	

Fonte: IGFSS

A venda de património imobiliário ocorrida em 2001 (no qual se incluem imóveis provindos de dações em cumprimento que totalizaram 64,2% do total das receitas arrecadadas), rendeu aos cofres do IGFSS cerca de 1,7 milhões de contos, representando, relativamente ao ano anterior, um crescimento de 125,5%. Aliás, como se mostra no gráfico seguinte, este crescimento nas receitas provenientes da alienação de imóveis é o primeiro que ocorre desde 1996, ano a partir do qual se registaram sucessivas quebras neste tipo de receitas:

Gráfico XII.34 – Receita da Alienação de Imóveis 1994-2001





A análise por distrito revela que as vendas se concentraram em Leiria, 31,4%; Aveiro¹ 21,6%; Lisboa, 18,4%; e Porto, 12% perfazendo 1,4 milhões de contos, ou seja, 83,4% do total realizado no todo nacional.

12.12.2.2 – Evolução dos valores contabilísticos e de mercado

O rácio que seguidamente se obtém, resultante do cotejo entre a receita bruta² realizada com a venda de imóveis e os correspondentes valores contabilísticos dessas alienações inscritos no Balanço na rubrica “Imobilizações Corpóreas” – subrubricas “Edifícios e Outras Construções” e “Terrenos e Recursos Naturais” –, faz transparecer, especialmente nos primeiros três anos analisados, a existência de uma significativa subavaliação dos activos que a compõem.

Quadro XII.113 – Evolução dos Valores Contabilísticos e de Mercado do Património Imobiliário – 1997/01

(em milhares de contos)

	1997	1998	1999	2000	2001
Valores Líquidos Contabilísticos	242,7	94,3	68,2	100,2	415,5
Mais-Valias	4.539,7	2.374,4	1.707,2	646,6	1.268,1
Valores de Realização	4.782,4	2.468,7	1.775,4	746,8	1.683,9
Índice: Vendas/Valor Líquido Contabilístico (VLC)	19,7	26,2	26,0	7,5	4,1

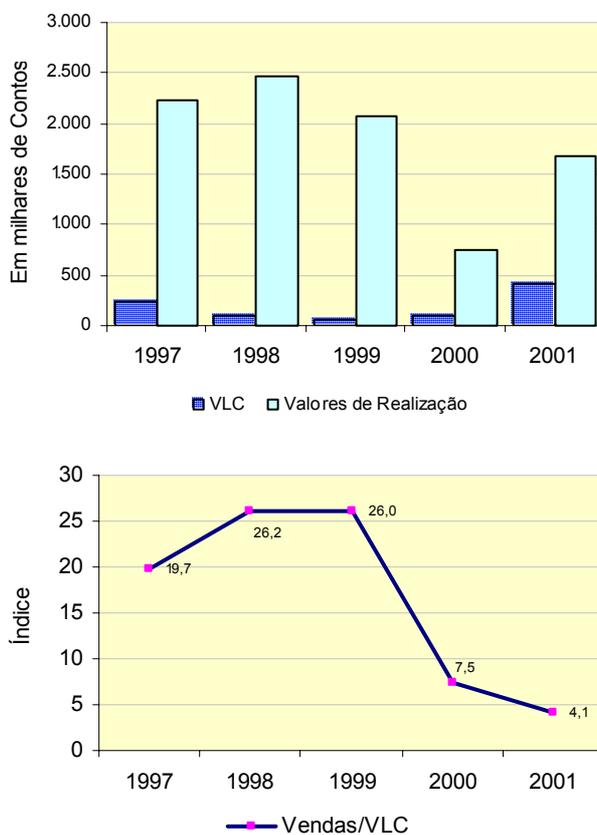
Fonte: CSS de 1997 a 2001

No entanto, em 2000 e 2001, o índice Vendas/VLC obtido, respectivamente 7,5 e 4,1, revela que os valores inscritos nas contas da Segurança Social se têm vindo a aproximar dos valores de mercado, podendo querer significar que as alienações nestes anos se centram em maior proporção em imóveis que entraram no sistema mais recentemente. Os gráficos seguintes evidenciam a dinâmica deste índice no quinquénio estudado:

¹ Cerca de 359,3 mil contos, ou seja, 98,8% do total arrecadado neste distrito, diz respeito à alienação da “LUZOSTELA” cujo património tinha sido entregue à Segurança Social como dação em pagamento.

² No que se refere a 2001, o valor total de realização, 1.683,9 milhares de contos, não corresponde à receita de capital inscrita na CEO, 918,9 milhares de contos, sendo a divergência explicada pela inclusão, no primeiro caso, de valores relativos a contratos promessa.

Gráfico XII.35 – Evolução dos Valores Contabilísticos e de Mercado do Património Imobiliário e Respeetivo Índice – 1997/01



Observa-se claramente, em especial em 2001, o aumento do VLC, repercutindo-se esse facto na queda do índice que o coteja com o valor das vendas efectuadas.