



Tribunal de Contas

CAPÍTULO XII

Segurança Social



XII – SEGURANÇA SOCIAL

Conforme decorre da CRP, compete ao TC dar Parecer anual sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a Conta da Segurança Social (CSS), a qual resulta de um processo de consolidação no que se refere às contas das instituições e serviços que integram o denominado sistema de segurança social, que se constitui como subconjunto do universo de segurança social pública, dado que não engloba o regime de protecção social da função pública.

12.1 – Enquadramento geral e condicionantes

A execução financeira da Segurança Social foi influenciada, no exercício de 2002, objecto do presente Parecer, por um conjunto de factores, de carácter excepcional e diversificada natureza, que determina que o exercício em causa possa ser considerado atípico, e acarretou consequências relevantes, quer para a prestação de contas, quer para a elaboração deste Parecer.

É desses factores e suas consequências que, em seguida, sinteticamente se tratará.

12.1.1 – Enquadramento geral

A moldura legislativa, no que se refere à elaboração e apresentação dos mapas orçamentais e de prestação de contas, bem como às demonstrações financeiras em geral, registou, relativamente ao exercício em causa, as seguintes alterações fundamentais:

- ◆ Substituição da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), ou seja, a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto;
- ◆ Em termos de Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, deu lugar à Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, por sua vez revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro;
- ◆ O Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social – POCISSSS, implicando a substituição do Plano de Contas das Instituições de Segurança Social – PCISS, que decorria do Decreto-Lei n.º 24/88, de 29 de Janeiro.

É de assinalar ainda, a implementação do classificador económico das receitas e despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 4 de Fevereiro, com os desenvolvimentos internos ao nível de alínea e subalínea necessários ao registo e ao controlo das transacções orçamentais específicas do sistema de Segurança Social, no que concerne nomeadamente às prestações sociais por subsistemas, regimes e eventualidades.

À primeira vista, poder-se-ia pensar que esta panóplia de alterações legislativas seria integralmente posta em prática no exercício de 2002¹, mas tal não aconteceu, pois, no que se refere à nova LEO, a Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto – Lei da estabilidade orçamental – que altera a Lei n.º

¹ Esta evolução legislativa não tinha tido qualquer efeito no que se refere ao enquadramento legislativo da execução orçamental do exercício de 2001 (CSS/01).

91/2001, veio determinar, através da conjugação dos seus artigos 93.º e 94.º, que “os processos de organização, apresentação, discussão, votação, alteração e execução da fiscalização e responsabilidade orçamental relativos aos Orçamentos de Estado e contas anteriores aos de 2003 continuam a reger-se” pela Lei n.º 6/91. De qualquer modo, em 2002 foram aplicados a Lei n.º 17/2000 e o novo plano de contas.

Merece ainda referência o enquadramento jurídico do financiamento do sistema da segurança social, pois foi publicado o Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, tendo em vista regulamentar, nesta matéria, a Lei n.º 17/2000 (Lei de Bases)¹.

Verificou-se, igualmente, a entrada em funcionamento de um novo Sistema de Informação Financeira (SIF)², em interacção com os subsistemas de apoio operacional, como sejam o Sistema de Gestão de Contribuintes (SGC) ou a Gestão de Tesourarias (GT), o qual, no segundo semestre de 2001, viu iniciada a preparação para a sua utilização a partir do início de 2002. Esta nova aplicação informática integrada de gestão engloba, entre outros aspectos, a execução das contabilidades orçamental, financeira e analítica.

Acresce ainda a implementação do Sistema de Execuções Fiscais (SEF) e do Centro de Leitura Óptica para as declarações de remunerações (CLO).

Ao mesmo tempo, a adopção, por todas as instituições do sistema, do POCISSSS, moldado com base no POCP, veio permitir que as reservas postas pelo TC em anteriores Pareceres, incluindo o relativo a 2001, no sentido de que se vinha verificando, no concernente ao “sistema da Segurança Social um desfazamento 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”, pudessem finalmente ser ultrapassadas em grande parte, nomeadamente no que se refere aos princípios contabilísticos, já que a aplicação do novo plano de contas vem, neste domínio, ao encontro do preconizado pelo TC ao longo da última década.

De facto, o POCISSSS consubstancia importantes evoluções, essencialmente derivadas do POCP que lhe serviu de modelo, em relação às políticas contabilísticas inerentes ao PCISS e seguidas até 2001, designadamente:

- ◆ Integração, num esquema contabilístico coerente, das contabilidades orçamental, patrimonial e analítica;
- ◆ Acolhimento, sem admissão de excepções, dos princípios contabilísticos geralmente aceites e consignados no POCP, com destaque para os seguintes:
 - ◇ Acréscimo – do qual o PCISS excepcionava as contribuições, cujo proveito era reconhecido apenas aquando da efectiva cobrança, e as prestações sociais, assumidas como custo do exercício pelo respectivo processamento, independentemente do ano a que dissessem respeito;
 - ◇ Prudência – uma vez que não se constituíam provisões, nomeadamente para cobertura de cobranças duvidosas.

¹ 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.

² Esta aplicação foi objecto de uma auditoria orientada para o seu grau de concretização, subordinada ao tema “Sistema de Controlo Interno da Execução do Orçamento da Segurança Social”, promovida pelo TC, em finais de 2002 e início de 2003 (Relatório n.º 12/2003-2ª S, disponível no site do TC em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2003/12-2003.shtm), já referida no Parecer sobre a CSS/01.



12.1.2 – Condicionantes

Do ponto de vista operacional, o sistema contabilístico-financeiro, ao ser abalado pela introdução do euro e, especialmente, pela implementação do novo SIF, aplicação informática orientada para as vertentes orçamental, financeira e administrativa, registou grandes dificuldades no que respeita às adaptações inerentes à adequada e atempada introdução dos registos contabilísticos e processo administrativo em geral, tendo como consequência de curto prazo uma perda qualitativa em termos de prestação de contas, que parece estender-se à execução orçamental de 2003, independentemente da perspectiva relativamente mais optimista que se anuncia, de acordo com os responsáveis, a partir de 2004.

Acresce que, em 2002, o SIF arrancou em produção, sem qualquer paralelo por via do anterior sistema, o que se pode designar, no mínimo, como pouco prudente, e que a interacção do SIF com os subsistemas de apoio já referidos, como o SGC ou a GT, mesmo à data do presente parecer, ainda não se encontra totalmente operacionalizada.

Daí que a execução orçamental de 2002 tenha merecido da auditoria efectuada pelo Tribunal ao SIF sérias reservas e a qualificação de pouco fiável.

Em consequência deste quadro, a apresentação ao TC das contas por parte das instituições integrantes do perímetro de consolidação da segurança social verificou-se com assinalável atraso:

- ◆ No Continente, apenas uma instituição cumpriu o prazo legal (15 de Maio de 2003), tendo-se, quanto às restantes, prolongado até Março de 2004;
- ◆ Nos Açores, as contas do Centro de Gestão Financeira da Segurança Social deram entrada na Secção Regional em 10 de Maio de 2004;
- ◆ Na Madeira, em 18 de Maio de 2004 o Centro de Segurança Social ainda não tinha apresentado as contas de 2002 à respectiva Secção Regional do Tribunal de Contas.

A principal consequência destes factos foi a apresentação à Assembleia da República e ao Tribunal de Contas de uma Conta Geral do Estado que, no concernente à Segurança Social, é expressamente assumida como provisória, situação que ainda não se alterou.

Com efeito, as contas apresentadas não resultaram integralmente do novo sistema contabilístico SIF, porque tal não foi possível relativamente às Regiões Autónomas e ao IGFCSS:

- ◆ Este facto, no que se refere às Regiões Autónomas, teve mesmo como consequência que as demonstrações financeiras inerentes à contabilidade patrimonial, isto é, o Balanço e DR consolidados, se cinjam apenas ao Continente. Por outro lado, no que se refere à contabilidade orçamental, a respectiva execução resultou de uma preparação que se pode caracterizar como extra-contabilística, por força da situação existente;
- ◆ No que se refere ao IGFCSS, que, pela primeira vez, integra o perímetro de consolidação no exercício em análise, os problemas ligados à integração da respectiva contabilidade no sistema integrado de contabilidade da Segurança Social, determinaram que o IGFCSS tenha utilizado, para essa consolidação, um balancete que não comportava os valores finais, pelo que as demonstrações financeiras consolidadas se encontram, nessa medida, incorrectas.

Verifica-se, ainda, que nas contas apresentadas:

- ◆ O relatório anexo às demonstrações financeiras omitiu totalmente a análise por regimes da segurança social, que vinha sendo habitual em anos anteriores, implicando uma assinalável perda qualitativa;
- ◆ Tendo em atenção as transformações operadas a nível dos princípios contabilísticos e critérios valorimétricos, nada é explicado sobre os efeitos e consequências dos mesmos nas demonstrações financeiras apresentadas;
- ◆ A Conta de Execução Orçamental é relativamente mais sintética, perdendo-se muita da informação que continham as anteriores, bem como comparabilidade com as mesmas;
- ◆ Os movimentos inerentes ao processo de consolidação não são objecto de explicitação e desenvolvimento.

Instado a prenunciar-se, em sede de contraditório, o IGFSS através do ofício n.º 12815, de 9 de Junho, constante do Volume III – Anexos, sobre esta matéria, afirma o seguinte:

“De facto o princípio da consistência prevê que a entidade altera as suas políticas contabilísticas de um exercício para o outro. Se o fizer e a alteração tiver efeitos materialmente relevantes, esta deve ser referida de acordo com o anexo às demonstrações financeiras. (POCISSSS)

A derrogação deste princípio encontra-se plenamente justificada pela aplicação do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, diploma esse que aprovou o POCISSSS, em substituição do PCISS. Tratou-se de uma excepção à aplicação de tal princípio com todo o acerto.

Quanto à comparabilidade dos exercícios económicos, existem dois aspectos que devem ser considerados:

- a) O que decorre da alteração da composição das entidades inseridas no perímetro de consolidação e sobre ela o relatório, julga-se ter sido elucidativo;*
- b) O que advém da aplicação de novos princípios contabilísticos e de novos critérios de valorimetria.*

O seu impacto em Balanço encontra-se devidamente justificado, com o preenchimento no exercício de 2002 da coluna referente ao ano anterior, completadas com as explicações avançadas pelo IGFSS e vertidas no ante-projecto de Parecer do TC,...

Quanto às contas da peça Demonstrações de Resultados, pela aplicação dos novos princípios contabilísticos do POCISSSS face ao seu antecessor, o apuramento das quantias correspondentes conta a conta, implicaria a satisfação dessa exigência a efectivar a mensuração na base antiga, o que significaria que no exercício de 2002 se aplicariam dois planos de contas, o que se afigura como verdadeiramente impraticável ou a aplicar ao exercício de 2001 os princípios contabilísticos do POCISSSS, o que seria igualmente impraticável.”

As considerações do IGFSS afiguram-se pertinentes numa óptica meramente justificativa das opiniões emitidas pelo TC sobre a qualidade das demonstrações financeiras e respectivos anexos, mas não as invalidam, mesmo que aquelas considerações reflectam o novo esquema contabilístico ou a transição para o mesmo.



É ainda de assinalar que ainda não foram disponibilizados ao Tribunal os relatórios definitivos da empresa de auditoria especialmente contratada pela Segurança Social para auditar as contas de 2002 dos quatro grandes institutos – IGFSS, ISSS, IIES e IGFCSS [veja-se Portaria n.º 1799-A/2002 (2ª série), publicada no Diário da República, II série, n.º 280, de 4 de Dezembro de 2002] –, não se dispondo, mesmo, em relação ao IGFSS, de relatório preliminar cobrindo todas as áreas e, em relação ao ISSS, de qualquer relatório preliminar.

Deste modo, o Tribunal defrontou-se com dificuldades acrescidas para emitir o presente Parecer, que conduziu, mesmo, à inviabilidade de qualquer tratamento de temas que, tradicionalmente, integravam a análise efectuada pelo Tribunal, a saber: Dívida relativa a contribuições¹, Outras dívidas à Segurança Social, Outros devedores e credores e Património imobiliário.

Quanto aos restantes pontos, a informação disponibilizada em resposta a pedidos do Tribunal foi fornecida de forma tardia e incompleta, o que denota, além da existência de um leque de informação mais reduzido, um maior hermetismo e insegurança nessa informação, que não pode deixar de ser tido em conta no juízo formulado pelo Tribunal.

Cumpre, no entanto, fazer justiça ao empenhamento e à disponibilidade sempre demonstrados pelos dirigentes e funcionários dos organismos envolvidos, muito particularmente do IGFSS, na colaboração com o Tribunal, que muito se agradece.

Em complemento ao exposto e ao abrigo do princípio do contraditório, o IGFSS alegou, através do ofício n.º 12815, de 9 de Junho de 2004, constante do Volume III – Anexos, o seguinte:

“A dimensão e a complexidade da reforma empreendida e de que o Tribunal de Contas tem conhecimento profundo levou a que o encerramento das contas do exercício de 2002 se processasse com excepcionais dificuldades e atraso, de que se recorda o facto de o ISSS ter encerrado as suas contas no início de Dezembro de 2003 e o IGFSS naturalmente uns dias mais tarde, o que como não podia deixar de ser se reflectiu na elaboração da Conta da Segurança Social de 2002.

Neste contexto, ao IGFSS, como entidade responsável pela consolidação e apresentação da Conta da Segurança Social, não restaram mais que 10 dias corridos para elaboração desta e respectiva remessa à Direcção Geral do Orçamento, o que ocorreu em 16 de Dezembro de 2003.

Obviamente que nestas condições era absolutamente inviável apresentar, no espaço de 10 dias a Conta da Segurança Social, ainda que provisória, com o desenvolvimento semelhante ao de contas definitivas de anos anteriores, em que, ao invés, se dispunha de um período de cerca de três meses para a respectiva elaboração e se vinha actuando num quadro perfeitamente estabilizado de encerramento e apresentação de contas por parte das ISS's que faziam parte do perímetro de consolidação da Segurança Social”

Neste âmbito, referiu ainda o IGFSS que:

“Neste contexto, a apreciação do Tribunal de Contas quanto à omissão total de “... análise por regimes de segurança social que vinha sendo habitual em anos anteriores

¹ Uma vez que sobre este tema não existe qualquer informação, mesmo genérica, já que os Balanços anteriores apresentavam um maior detalhe quanto às contas de contribuintes que, no Balanço de 2002, estão totalmente agregadas. É, aliás, o próprio IGFSS que informa que “... não é possível obter a informação necessária à elaboração do Relatório da Dívida de Contribuintes à Segurança Social em Dezembro de 2002 por não se encontrar ainda efectuada a migração de dados dos sistemas de informação distritais para o Sistema de Gestão de Contribuintes...”.

implicando uma assinalável perda qualitativa” se nos afigura desajustada porquanto se está perante uma conta provisória elaborada nas condições e timing em síntese referidos.”

Não se pode concordar com o juízo de valor atrás expresso, dado que a referida perda qualitativa existe efectivamente no momento da apresentação do relatório anexo às demonstrações financeiras, independentemente do facto de se tratar de contas provisórias ou definitivas.

12.2 – O Orçamento e a Conta

De acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental em vigor em 2002 (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto), compete ao IGFSS a gestão global da execução do orçamento da segurança social, competências que exerce no quadro das atribuições que lhe cabem em matéria do orçamento e conta da segurança social (art.º 3.º, n.º 2.º, alínea a), do respectivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho).

12.2.1 – Lei do Orçamento

O Orçamento da Segurança Social para 2002, como parte integrante do Orçamento do Estado para o mesmo ano, foi aprovado pela Assembleia da República através da Lei n.º 109-B/2001, de 27 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, fazendo ainda parte do referido mapa os seguintes anexos:

- ◆ Anexo I – Subsistema previdencial – Financiamento Bipartido – Regime de Repartição;
- ◆ Anexo II – Subsistema de protecção à família e políticas activas de emprego e formação profissional – Financiamento tripartido;
- ◆ Anexo III – Subsistema de protecção social à cidadania – Financiamento do OE;
- ◆ Anexo IV – Subsistema previdencial – Financiamento Bipartido – Regime de capitalização

Faz parte integrante da Lei do Orçamento um conjunto de normas que estão directamente relacionadas com o sistema de segurança social, parte das quais serão objecto de análise em sede dos pontos específicos do Parecer que lhes dizem respeito, mas que se explanam, de seguida, na sua globalidade:



Quadro XII.1 – SS – LO/02 e Segurança Social

Capítulos		Artigos		N.º/Alinea	Parecer
		Ord.	Título		
II	Disciplina Orçamental	3.º	Alienações de imóveis	7, alíneas a) e b) 20, 21, 22, 23, 24 e 25	-
		4.º	Alterações orçamentais		12.2.3
		8.º	Retenção de montantes nas Transferências	1, 2 e 3	-
IV	Segurança Social	19.º	Adequação das formas de financiamento da segurança social às modalidades de protecção	1 e 2	-
		20.º	Complementos sociais		12.3.5
		21.º	Consignação de receitas fiscais		12.3.5
		22.º	Fundo de Socorro Social		12.2 e 12.2.5.6
		23.º	Saldos de Gerência do IEFP		-
		24.º	Desenvolvimento da reforma da segurança social		12.2.4.2
		25.º	Financiamento da Comissão Nacional de Família		12.2.4.3
		26.º	Taxa contributiva		12.7
		27.º	Transferências obrigatórias para capitalização		12.3.5
		28.º	Fundo de Solidariedade com a Emigração		12.2.4.4
29.º	Próteses e ortóteses	-			
IX	Benefícios Fiscais	45.º	Estatuto dos Benefícios Fiscais	1	-
XI	Operações activas, regularizações e garantias do Estado	58.º	Mobilização de activos e recuperação de créditos	4, 5, 6 e 7	-
		61.º	Antecipação de fundos dos Quadros Comunitários	6	12.7.3.2

Fonte: Lei n.º 109-B/01, de 27/12 (LOE/02)

12.2.2 – Decreto-Lei de execução orçamental

O Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, estabeleceu as normas indispensáveis à execução do OE para 2002, aprovado pela Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, incluindo também as normas relativas ao orçamento dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do orçamento da segurança social (OSS).

12.2.3 – Alterações orçamentais

As alterações orçamentais do OSS, tendo em atenção o disposto no art.º 50.º do Decreto-Lei de execução orçamental (Decreto-Lei n.º 23/2002), foram autorizadas por Despacho Ministerial de 2 de Dezembro de 2003, de acordo com Declaração n.º 3/2004, de 30 de Janeiro de 2004, do IGFSS (DR 1ª-B Série n.º 25, de 30 de Janeiro de 2004), dando lugar ao denominado orçamento revisto:

- ◆ No que se refere à Receita:
 - ◇ Integração dos seguintes saldos imputados ao exercício anterior, por despachos dos Secretários de Estado da Segurança Social, de 30 de Agosto de 2002, e Secretário de Estado do Orçamento, de 16 de Outubro de 2002, conforme segue:
 - ◆ Programa Ser Criança;
 - ◆ Fundo de Socorro Social;

- ◆ Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII);
 - ◆ Acções de Formação profissional – FSE.
 - ◇ Integração do saldo PIDDAC/OSS/2001, por despachos dos Secretários de Estado da Segurança Social, de 23 de Setembro de 2002, e do Secretário de Estado do Orçamento, de 30 de Dezembro de 2002;
 - ◇ Transferências de verbas sem variação do montante total, por imposição do POCISSSS (Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro).
- ◆ No que se refere à Despesa:
- ◇ Alterações decorrentes da integração dos saldos: do Programa Ser Criança, Fundo de Socorro Social, Programa de Apoio Integrado a Idosos e Acções de formação Profissional – FSE;
 - ◇ Acréscimo da receita conforme despacho ministerial de 27 de Dezembro de 2002;
 - ◇ Transferências de verbas sem variação do montante total, por imposição do POCISSSS (Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro).

Mais uma vez se verificou a tardia publicação das alterações orçamentais, dado que, ao abrigo do art.º 50.º do Decreto-Lei n.º 23/02, de 1 de Fevereiro, foi publicada uma única alteração em 30 de Janeiro de 2004, pelo que o Tribunal recomenda que esta prática seja alterada, de forma a evitar um desfasamento tão significativo entre o final do exercício e a publicação das alterações orçamentais.

12.2.4 – Transferências do OSS para serviços da Administração Central

A LBSS, que entrou em vigor em 2002, refere que a estrutura orgânica do sistema inclui não só instituições de segurança social, as quais são pessoas colectivas de direito público, integradas na administração indirecta do Estado, como também serviços integrados na administração directa do Estado.

Estes serviços são apoiados simultaneamente pelo OE e OSS, podendo enumerar-se, em 2002, os seguintes casos:

- ◆ Com financiamento indirecto, pela inscrição de verbas no PIDDAC através das dotações para investimento do IGFSS;
- ◆ Através de dotações orçamentais tendo por objectivo “desenvolver a reforma da segurança social”;
- ◆ Financiamento da Comissão Nacional de Família;
- ◆ Transferências para o Fundo de Solidariedade com a Emigração;
- ◆ Transferências para o Regime de Administração Financeira do Estado.



12.2.4.1 – PIDDAC

As transferências efectuadas por parte do IGFSS, dentro do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), são as que constam do seguinte quadro:

Quadro XII.2 – SS – PIDDAC – Transferências do IGFSS no triénio 1999/02

(em milhares de euros)

Serviços	Anos	1999	2000	2001	2002		
					Valor Orçamentado	Valor Transferido	Grau de Execução
Secretaria-Geral do MTS		2.299,5	1.422,1	924,3	2.144,4	1.335,1	62,3
Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento		1.643,0	1.052,5	1.000,6	1.820,3	1.348,7	74,1
Inspeção-Geral da Segurança Social		298,3	166,1	223,5	199,5	149,4	74,9
Ex - Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social		338,2	183,1	124,7	396,5	293,7	74,1
Ex - Direcção-Geral da Acção Social		362,6	362,1	84,8	-	-	-
Instituto de Desenvolvimento Social - IDS		98,8	368,1	-	-	-	-
Serviços Sociais do MTS		-	324,2	242,9	164,5	161,0	97,9
Secretariado Nacional de Reabilitação		28,9	5,0	66,8	95,5	21,6	22,6
Departamento de Cooperação		32,9	33,9	15,5	42,5	35,1	82,5
Gabinete Assuntos Europeus e Relações Internacionais		11,5	19,5	20,9	43,1	37,3	86,4
Total		5.113,7	3.936,5	2.704,0	4.906,4	3.381,9	68,9

Fonte: IGFSS

Deve referir-se que o IDS, a partir de 2001, ao passar a fazer parte do universo de consolidação, foi excluído do quadro anterior, tendo beneficiado autonomamente, em 2001 e 2002, de, respectivamente, 313,7 e 140,4 milhares de euros.

Em contraste com o ano anterior, em que as transferências deste tipo tinham diminuído, em 2002 aumentaram em termos relativos 25,1%, ou seja, mais 677,9 milhares de euros, tendo sido atingida no ano em análise uma taxa de execução de 68,9%.

12.2.4.2 – Reforma da Segurança Social

O art.º 24.º da LOE consagra a autorização para transferir do OSS para a Direcção-Geral da Solidariedade e da Segurança Social e para o Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento o montante máximo de 249.399 euros, destinados a apoiar o desenvolvimento do “processo de reforma da segurança social”, dotação recorrente desde 1997, com a diferença de que nos anos iniciais incluía também verbas para a Inspeção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (IGMSST).

No quadro n.º XII.3 explicita-se a evolução, desde o ano inicial até 2002, dos valores orçamentados, transferidos e efectivamente utilizados:

Quadro XII.3 – SS – Reforma da Segurança Social – Valores orçamentados transferidos e utilizados no período de 1997/02

(em euros)

Anos	Orçamentado (1)	Transferido (2)	Utilizado no ano (3)	Grau de Execução (4)=(3)/(1)*100
1997	498.797,90	409.014,28	255.392,01	51,2
1998	498.797,90	498.797,90	146.866,05	29,4
1999	598.557,48	571.123,59	458.210,21	76,6
2000	598.557,48	598.557,48	525.476,60	87,8
2001	997.595,79	748.196,85	636.431,70	63,8
2002	249.399,00	212.688,34	140.176,26	56,2
Total	3.441.705,55	3.038.378,47	2.162.552,83	62,8

Fonte: IGFSS, DEPP, DGSSS e IGMSST

Desde 1997 a 2002, foram orçamentados cerca de 3,4 milhões de euros, dos quais foram utilizados 2,2 milhões de euros, representando, relativamente a esse período, um grau de execução orçamental na ordem dos 62,8%. Analisado isoladamente o ano de 2002, verificou-se um grau de execução de 56,2%.

No quadro que segue, os valores de 2002 estão desagregados pelos serviços beneficiários:

Quadro XII.4 – SS – Reforma da Segurança Social – Valores orçamentados transferidos e utilizados por serviço em 2002

(em euros)

Serviços	Orçamentado	Transferido	Utilizado	N/utilizado	Realização
DEPP	150.000,00	149.639,37	136.072,82	13.566,55	90,9
DGSSS	99.760,00	63.049,00	4.103,44	58.945,56	4,1
Total	249.399,37	212.688,37	140.176,26	72.512,11	56,2

Fonte: IGFSS, DEPP e DGSSS

Verificaram-se taxas de utilização muito diferentes nos dois serviços, na medida em que a DGSSS apenas atingiu uma realização de 4,1%. Os valores não utilizados foram transferidos para a Direcção-Geral do Tesouro.

Como aplicação das verbas utilizadas, foram apurados os seguintes valores:

(em euros)

Serviços	DEPP	DGRSS	Total	
			V. Absoluto	%
Pessoal	70.814,73	1.983,17	72.797,90	51,9
Bens e Serviços	65.258,09	2.120,27	67.378,36	48,1
Total	136.072,82	4.103,44	140.176,26	100

Fonte: DEPP e DGSSS



Os valores anteriores e as informações recolhidas junto dos organismos envolvidos permitem referir o seguinte:

- ◆ A maior parte das despesas diz respeito a custos com pessoal (51,9%), com relevo para contratos a termo, quanto ao DEPP, e associadas a deslocação a Moscovo para participação no Seminário sobre reforma do sistema de pensões, no que respeita à DRSSS;
- ◆ Quanto aos bens e serviços (48,1%), no que concerne ao DEPP, a maior parte, ou seja, 54,1 milhares de euros, foi inscrita na rubrica “02.03.10 – Outros serviços”.

Em Pareceres anteriores tem sido questionada uma relativa carência de fundamentação destas despesas, constatando-se, como principal factor em 2002, a perda de expressão das despesas associadas à rubrica orçamental em questão, implicando, no caso da DGSSS, uma utilização de apenas 4,1% do valor orçamentado que, neste caso, leva a questionar a própria existência da rubrica em questão.

12.2.4.3 – Comissão Nacional de Família

Através do art.º 25.º da LOE ficou o governo autorizado a transferir do OSS, para a ex-Secretaria-Geral do Trabalho e da Solidariedade, actual Secretaria-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, até ao montante de 399.038 euros, com o fim de apoiar o financiamento da Comissão Nacional de Família, criada pelo Decreto-Lei n.º 150/2000, de 20 de Julho. Segundo o IGFSS este valor foi totalmente transferido para a referida Comissão, tendo sido gastos 344.657,74 euros, que se distribuíram como segue:

Quadro XII.5 – SS - Distribuição dos gastos com a CNF

(em euros)

Despesas	Valor
01. Despesas com Pessoal	251.060,80
02. Aquisição de Bens e Serviços Correntes	48.380,05
04. Transferências correntes	45.154,98
07. Aquisição de Bens de Capital	61,91
Total	344.657,74

Fonte: Conta de Gerência da Secretaria-Geral do MSST

12.2.4.4 – Fundo de Solidariedade com a Emigração

A LOE previa, no seu art.º 28.º, a criação do Fundo de Solidariedade para Emigrantes, destinado a prestar um apoio de natureza social aos nossos emigrantes quer pelos mecanismos dos países estrangeiros de residência, mas também de protecção consular, que não lhes esteja assegurado quando aqueles se encontrem em situações imprevistas de evidente fragilidade e carência em virtude de acontecimentos extraordinários – de que catástrofes naturais ou crimes contra a integridade física são apenas exemplo. O governo ficou assim autorizado a transferir do OSS para aquele Fundo o montante máximo de 498.798 euros, a título de despesa com acção social, não se tendo no entanto registado qualquer transferência em 2002.

12.2.4.5 – RAFE – Regime de Administração Financeira do Estado

Em 2002, foram efectuadas transferências, por parte do IGFSS, para a Inspeção-Geral do Ministério, no montante de 2.356.390,00 euros (movimento efectuado, no que se refere à contabilidade patrimonial, por contrapartida da conta 63111 – “Transferências para a Administração Central Estado”), tendo por aplicação o Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), dos quais, segundo a referida Inspeção, foram gastos 1.744.316,60 euros, que se distribuíram como segue:

Quadro XII.6 – SS - Distribuição dos gastos com a RAFE

(em euros)

Despesas	Cativo	Dotação Disponível	Pagamentos Efectuados	Saldos	Grau de Execução
01. Despesas com Pessoal	0,00	2.252.842,00	1.652.225,36	600.616,64	73,3%
02. Aquisição de Bens e Serviços	49.308,00	103.548,00	92.091,24	60.764,76	88,9%
Total	49.308,00	2.356.390,00	1.744.316,60	661.381,40	74,0%

Fonte: IGMSST

Os valores anteriores e as informações disponibilizadas pela IGMSST, permitem referir o seguinte:

- ◆ De um total de 2.356,4 milhares de euros disponíveis, foram gastos, em despesas correntes, 1.744,3 milhares de euros, representando uma taxa de utilização de 74,0%;
- ◆ A maior parte das despesas dizem respeito a custos com pessoal, ou seja, 94,7% do total das despesas, destacando-se os custos com pessoal dos quadros;
- ◆ No que se refere aos bens e serviços que atingiram uma taxa de realização de 88,9%, a maior parte, ou seja, 80,8 milhares de euros, foi inscrita nas rubricas: “02.03.02 – Conservação de bens” (50,9 milhares de euros) e “02.02.06 – Consumos de secretaria” (29,9 milhares de euros);
- ◆ O saldo global, no valor de cerca de 661,4 milhares de euros, foi integrado no orçamento de 2003 da referida Inspeção-Geral, mediante abertura de crédito especial autorizado por despacho de 15 de Março de 2003, do Secretário de Estado do Orçamento;
- ◆ Aparentemente, esta rubrica deu cobertura a despesas de cariz semelhante às que, ao longo de vários anos, esta Inspeção vinha incorrendo, mas então inseridas no objectivo da “Reforma da Segurança Social”.

12.2.5 – Conta da Segurança Social

Em 2002, a Conta Geral do Estado (CGE), nos sub capítulos 1.1, 1.3 e 1.5.5 do Volume I, faz umas referências muito sucintas ao sistema de segurança social, incluindo ainda, no sub capítulo 6, a Conta da Segurança Social (CSS) propriamente dita, da qual faz parte integrante um relatório síntese sobre a execução orçamental, compreendendo ainda o seguinte conjunto de mapas:

- ◆ Conta de Execução Orçamental (Receitas e Despesas);
- ◆ Balanço – Continente;



◆ Demonstração de Resultados Líquidos – Continente;

As circunstâncias expressas no sub capítulo 6.1 Execução do Orçamento da Segurança – 2002, da CGE, merecem ser transcritas: “No que se refere aos valores da receita cobrada e da despesa paga pelas Instituições do Continente, aqueles foram apurados a partir dos dados registados no Sistema de Informação Financeira (SIF). Quanto às Instituições das Regiões Autónomas (RA’s), uma vez que estas ainda não encerraram as contas do exercício de 2002 nem registaram a totalidade das receitas e despesas no SIF, os valores objecto da consolidação orçamental foram obtidos a partir da execução orçamental enviada pelas RA’s ao longo de 2002.

Neste contexto, a execução orçamental considerar-se-á definitiva após o encerramento das contas das Instituições das Regiões Autónomas.”

A situação descrita associa-se às considerações e juízos de valor avançados no ponto 12.1 no que se refere aos estrangulamentos que, do ponto de vista operacional, a introdução do SIF, independentemente dos seus méritos, trouxe ao sistema.

Assim, o TC, para dar Parecer sobre a CSS de 2002, apenas dispôs de uma conta que se pode caracterizar da seguinte forma:

- ◆ Os montantes da receita cobrada e da despesa incorrida pelas instituições de segurança social que fazem parte do perímetro de consolidação subjacente à Conta da Segurança Social (CSS) foram apurados de acordo com os dados registados no novo “Sistema de Informação Financeira” (SIF), tendo como exercício inicial de referência 2002, apenas no que refere aos organismos do Continente;
- ◆ No entanto, a Conta de Execução Orçamental (CEO) incluiu as instituições das Regiões Autónomas (RA), mas os valores que consolidam inerentes a estas últimas foram obtidos por via alternativa, ou seja, que se presume esteja em continuidade com a execução orçamental de 2001, com base nos mapas que foram sendo enviados pelos serviços competentes das RA no decorrer de 2002, mas sem se ter ainda efectuado o respectivo encerramento através do SIF;
- ◆ Em consequência, a execução orçamental é considerada como provisória, tornando-se apenas definitiva quando se efectivar o referido encerramento com utilização do novo sistema contabilístico;
- ◆ Acresce que, no que se refere ao Balanço e DR, peças finais na contabilidade patrimonial, excluem mesmo as RA da Madeira e dos Açores.

Deve recordar-se, ainda, o que foi dito no ponto 12.1 sobre a derrogação da Lei n.º 91/2001 (nova LEO), no que se refere à organização e apresentação da CSS, conferida pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei da estabilidade orçamental), implicando que a estrutura e apresentação desta mantivesse o esquema de anos anteriores.

A CSS deriva da consolidação integral das contas anuais de um conjunto de Instituições pertencentes ao sistema, articuladas com o IGFSS e, por conseguinte, financiadas pelo Orçamento da Segurança Social, tendo, de 2001 para 2002, o universo em questão reflectido as alterações institucionais entretanto ocorridas, integrando-se neste último ano no perímetro de consolidação o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) e o Fundo de Socorro Social. 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 Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança 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;
- ◆ Fundo de Socorro Social.

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

Neste capítulo devem ter-se em linha de conta as considerações atrás tecidas, mais concretamente no ponto anterior, sobre as consequências em termos operacionais da introdução do SIF, cuja preparação se iniciou no segundo semestre de 2001, tendo entrado em fase de produção em 2002.

12.3.1 – Receita

As principais receitas do sistema são as contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores, e os valores transferidos do OE, de forma a cumprir os imperativos legais quanto ao financiamento da despesa, em conformidade com a nova Lei de Bases do Sistema (Lei n.º 17/2000) conjugada com o diploma que a regulamenta em matéria de financiamento (Decreto-Lei n.º 331/2001).



Deve referir-se que, do ponto de vista, quer da contabilidade orçamental, quer dos princípios que norteiam a inscrição da receita, nada se alterou com a implementação do POCISSSS.

12.3.1.1 – Receita orçamentada e cobrada

O quadro XII.7 expressa, em síntese, as receitas previstas no OSS, bem como as receitas efectivamente percebidas no exercício de 2002:

Quadro XII.7 – SS – Síntese da receita orçamentada e cobrada

(em milhares de euros)

Receitas e Transferências	Orçamento Revisto de 2002 (1)	Conta de 2002 (2)	Execução orçamental		
			Desvios (3) =(2)-(1)	Índices (4)=[(2)/(1)]×100	
Saldo do ano anterior	687.261,8	687.261,8	0,0	100	
Receitas correntes	10.962.772,6	10.965.717,2	2.944,6	100	
Receitas de Capital	2.859.361,1	2.834.288,2	(25.072,9)	99,1	
Transferências Correntes	4.124.352,1	4.114.392,4	(9.959,7)	99,8	
Transferências de Capital	70.895,1	21.844,1	(49.051,0)	30,8	
Total das Receitas	(s/saldo)	18.017.380,9	17.936.241,9	(81.139,0)	99,5
	(c/saldo)	18.704.642,7	18.623.503,7	(81.139,0)	99,6

Fonte: CSS 2002

Em 2002, a execução orçamental, no que se refere à receita total apurada incluindo o saldo orçamental transitado de 2001, foi de 99,6%, visto que as cobranças ficaram aquém do previsto em cerca de 81,1 milhões de euros; ainda que se tenha verificado uma execução positiva das receitas correntes (mais 2,9 milhões de euros), a sua reduzida expressão não foi suficiente para colmatar os desvios verificados nas receitas e transferências de capital.

Os principais desvios entre o orçamentado e o realizado deveram-se principalmente aos movimentos de capital, ou seja, às *receitas de capital* (-) 25,1 milhões de euros, e às *transferências de capital* (-) 49,0 milhões de euros, com, respectivamente, execuções de 99,1% e 30,8%, que se justifica por uma orçamentação por excesso no que respeita à rubrica “Empréstimos obtidos” (linhas de crédito relacionadas com o FSE) e quanto às transferências relativas ao PIDDAC provenientes do OE.

12.3.1.2 – Evolução da receita cobrada

As receitas e transferências referentes aos anos de 2001 e 2002 são sumariadas, numa perspectiva muito genérica, no quadro seguinte, destacando-se as rubricas que, a não serem evidenciadas, distorceriam a análise comparativa entre os dois exercícios:

Quadro XII.8 – SS – Evolução da receita cobrada em 2001 e 2002

(em milhares de euros)

Receitas e Transferências	Conta de		Variações 2001/02	
	2001	2002	Valor	%
Receitas Correntes	10.214.771,3	10.965.717,2	750.945,9	7,4
Receitas de Capital	141.252,4	2.834.288,2	2.693.035,8	1.906,5
IGFCSS/FEFSS	0,0	2.818.370,2	2.818.370,2	100,0
Outras	141.252,4	15.918,0	(125.334,4)	(88,7)
Transferências	3.330.750,8	4.136.236,5	805.485,7	24,2
Correntes	2.633.972,2	4.114.392,4	1.480.420,2	56,2
Formação profissional - FSE	0,0	626.360,3	626.360,3	100,0
Outras	2.633.972,2	3.488.032,1	854.059,9	32,4
Capital	696.778,7	21.844,1	(674.934,6)	(96,9)
Formação profissional - FSE	451.967,2	0,0	(451.967,2)	(100,0)
Títulos	216.029,4	0,0	(216.029,4)	(100,0)
Outras	28.782,1	21.844,1	(6.938,0)	(24,1)
TOTAIS	13.686.774,5	17.936.241,9	4.249.467,4	31,0

Fonte: CSS/01 e CSS/02

Os valores em questão permitem referir o seguinte:

- ◆ À primeira vista, as receitas totais arrecadadas pelo sistema, em 2002, superaram os 17,9 mil milhões de euros, representando, relativamente a 2001, um acréscimo de 4,2 mil milhões de euros, ou seja, em termos relativos, uma variação de 31,0%, quando no período imediatamente antecedente tinha sido de 8,9%;
- ◆ Porém, há que ter em atenção que o crescimento registado se deveu, principalmente, à evolução positiva das receitas de capital originadas pela integração no perímetro de consolidação do IGFCSS/FEFSS, o que representou cerca de 2,8 mil milhões de euros; caso tal não tivesse acontecido, o crescimento das receitas teria sido apenas de 10,5%;
- ◆ De forma mais desagregada, pode ainda observar -se o seguinte:
 - ◇ As receitas correntes, que representavam uma parte muito significativa das receitas e transferências totais, cresceram cerca de 7,4%, ou seja, 750,9 milhões de euros;
 - ◇ Por sua vez, as receitas de capital tinham uma expressão muito reduzida no conjunto, abstraindo da situação descrita quanto ao IGFCSS/FEFSS, podendo-se no entanto, e segundo informação recolhida junto do IGFCSS, desagregar o valor inscrito em “Receitas de Capital – Outras” por Instituições e tipo de receitas, conforme segue:



Quadro XII.9 – SS - Desagregação por instituições das “Receitas de Capital – Outras”

(em euros)

Instituições	Venda de bens de investimento		Total
	Habitações	Outros	
IGFSS	15.874.796,15		15.874.796,15
ISSS		42.230,70	42.230,70
CNPRP		322,78	322,78
DRISS		572,80	572,80
Caixa Previdência TLP		74,82	74,82
Total	15.874.796,15	43.201,10	15.917.997,25

Fonte: IGFSS

- ◇ A evolução das transferências correntes e de capital deve ser analisada em conjunto, em virtude de as transferências para Formação profissional provenientes do FSE, em 2001, terem sido inscritas como de “capital”, enquanto que, em 2002, foram consideradas como “correntes”, conforme decorre do novo plano de contas;
- ◇ Assim, o total das transferências cresceu num valor um pouco acima do crescimento das receitas correntes, ou seja, cerca de 805,5 milhões de euros, embora em termos relativos assumisse um acréscimo de 24,2%, que se deveu essencialmente ao aumento das transferências correntes.

12.3.1.3 – Evolução das principais receitas

O quadro XII.10 sintetiza a evolução das principais receitas do sistema no período de 1998/2002:

Quadro XII.10 – SS – Evolução das principais receitas do Sistema no período – 1998/2002

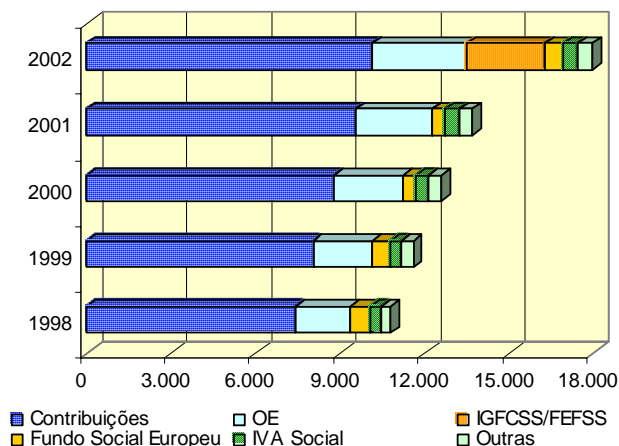
(em milhões de euros)

Receitas e Transferências	1998		1999		2000		2001		2002	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Contribuições	7.405,2	68,7	8.030,6	69,3	8.769,4	69,8	9.570,4	69,9	10.160,8	56,6
OE-MTS-Transf. Correntes	1.961,3	18,2	2.106,9	18,2	2.449,1	19,5	2.730,0	19,9	3.313,0	18,5
IGFCSS/FEFSS	-	-	-	-	-	-	-	-	2.818,4	15,7
Fundo Social Europeu	713,8	6,6	609,5	5,3	492,8	3,9	451,9	3,3	626,5	3,5
IVA Social	389,1	3,6	399,0	3,4	434,0	3,5	483,8	3,5	502,8	2,8
OE-Transf. Capital	-	-	-	-	-	-	216,0	1,6	-	-
Outras	306,8	2,8	438,9	3,8	424,0	3,4	234,5	1,7	514,7	2,9
Totais	10.776,0	100	11.585,1	100	12.569,2	100	13.686,7	100	17.936,2	100

Fonte: CSS/97 a CSS/02

Este quadro tem a seguinte expressão gráfica:

Gráfico XII.1 – SS – Evolução das principais receitas do Sistema no período 1998/2002



O quadro e o gráfico anteriores permitem observar o seguinte:

- ◆ Ao longo do quinquénio, a estrutura das receitas e transferências denotou uma relativa estabilidade, com excepção do efeito da inserção do IGFCSS/FEFSS na conta consolidada em 2002, e da transferência, em 2001, de títulos da Portugal Telecom como forma de cumprimento da Lei de Bases então vigente;
- ◆ Por outro lado, todas as receitas ou grupos de receitas foram registando aumentos ao longo do período, com excepção das transferências com origem no FSE, dado que, apesar de terem crescido de 2001 para 2002, não observaram, nos anos antecedentes, um comportamento uniforme;
- ◆ As contribuições por parte das entidades empregadoras e trabalhadores, bem como as transferências do OE, mantiveram o seu predomínio no conjunto, notando-se ainda que:
 - ◇ As contribuições registaram uma baixa na sua posição relativa de 69,9% para 56,6%, acentuada pela integração do IGFCSS/FEFSS, pois, mesmo sem esse efeito, a evolução teria sido no mesmo sentido, mas apenas de 69,9% para 67,2%;
 - ◇ No que respeita às transferências do OE (sem o IVA consignado), sofreram um decréscimo relativamente significativo, já que, mesmo considerando a entrada do IGFCSS/FEFSS no universo de consolidação, a sua posição passou de 19,9% para 18,5%; abstraindo dessa situação, o crescimento teria sido de 21,9%.

12.3.2 – Despesa

Um dos efeitos positivos da alteração dos princípios contabilísticos foi a uniformização conceptual da respectiva inscrição relativamente às receitas e despesas, dado que, no antecedente, apenas as receitas obedeciam ao princípio de gerência, enquanto as despesas, nomeadamente com as prestações sociais, estavam orientadas, na sua contabilização, pelo princípio do exercício. Assim, com a introdução do POCISSSS, a contabilidade orçamental, no que respeita à inscrição das despesas, passou a ser integralmente orientada numa base de caixa.



12.3.2.1 – Despesa orçamentada e executada

No quadro XII.11 confrontam-se, para o exercício de 2002, as despesas orçamentadas e executadas:

Quadro XII.11 – SS – Síntese da despesa orçamentada e executada

(em milhares de euros)

Despesas e Transferências	Orçamento Revisto de 2002 (1)	Conta de 2002 (2)	Execução Orçamental	
			Desvio (3)=(2)-(1)	Índice (4)=[(2)/(1)]x100
Despesas Correntes	13.863.881,1	13.691.187,9	(172.693,2)	98,8
Despesas de Capital	3.779.577,2	3.694.681,9	(84.895,3)	97,8
Transferências Correntes	510.170,1	510.169,7	(0,4)	100
Transferências de Capital	6.856,0	6.856,0	0,0	100
TOTAL	18.160.484,4	17.902.895,5	(257.588,9)	98,6

Fonte: Orçamento e Conta da Segurança Social de 2002

Em 2002, a execução orçamental, no que se refere ao total da despesa, foi de 98,6%, dado que as despesas correntes e as despesas de capital se situaram aquém do orçamentado.

12.3.2.2 – Evolução da despesa

O quadro XII.12 demonstra, de uma forma genérica, a dinâmica de evolução das despesas e transferências de 2001 para 2002, evidenciando, as principais rubricas cujo critério de inserção na CEO foi alterado.

Quadro XII.12 – SS – Evolução da despesa de 2001 para 2002

(em milhares de euros)

Despesas e Transferências	Conta de		Variação 2001/02	
	2001	2002	Valor	%
Despesas Correntes	11.570.203,0	13.691.187,9	2.120.984,9	18,3
<i>Subsídios à formação profissional</i>		989.855,8	989.855,8	100,0
<i>Outras</i>	11.570.203,0	12.701.332,1	1.131.129,1	9,8
Despesas de Capital	315.279,2	3.694.681,9	3.379.402,7	1.071,9
IGFCSS/FEFSS	0,0	3.492.688,3	3.492.688,3	100,0
<i>Outras</i>	315.279,2	201.993,6	(113.285,6)	(35,9)
Transferências	1.901.012,2	517.025,7	(1.383.986,5)	(72,8)
Correntes	508.968,9	510.169,7	1.200,8	0,2
<i>Emprego e formação profissional</i>	447.421,7	437.949,6	(9.472,1)	(2,1)
<i>Outras</i>	61.547,2	72.220,1	10.672,9	17,3
Capital	1.392.043,3	6.856,0	(1.385.187,3)	(99,5)
<i>Formação profissional</i>	591.828,0	0,0	(591.828,0)	(100,0)
IGFCSS/FEFSS	793.359,3	0,0	(793.359,3)	(100,0)
<i>Outras</i>	6.856,0	6.856,0	0,0	0,0
TOTAIS	13.786.494,4	17.902.895,5	4.116.401,1	29,9

Fonte: CSS/01 e CSS/02

Os valores constantes do quadro supra permitem observar o seguinte:

- ◆ As despesas totais aumentaram, relativamente a 2001, cerca de 4,1 mil milhões de euros (mais 29,9%), em grande parte devido ao englobamento, nas despesas de capital, do IGFCSS/FEFSS no universo consolidado;
- ◆ Abstraindo desse efeito, as mesmas despesas e transferências teriam crescido apenas 4,5%, inferior à evolução registada de 2000 para 2001, que tinha sido de 11,4%;
- ◆ As despesas correntes, como principal componente da despesa, excluindo a vertente formação profissional, sofreram um crescimento de 9,8% (1,1 mil milhões de euros), taxa bastante próxima do período antecedente, que foi de 9,9% (1,0 mil milhões de euros);
- ◆ A desagregação desta análise tem de atender, não só à introdução do IGFCSS/FEFSS, como à reclassificação das despesas e transferências associadas à formação profissional, pois os subsídios à formação profissional que, em 2001, eram considerados como transferências correntes, em 2002 figuravam na conta como despesas correntes, enquanto as transferências de capital de 2001 foram assumidas como transferências correntes em 2002;
- ◆ As restantes despesas, que, na sua maior parte, diziam respeito à componente formação profissional, evoluíram como segue, tendo em conta a reclassificação contabilística verificada nas despesas de formação profissional:



Quadro XII.13 – SS – Evolução da despesa com emprego e formação profissional – 2001/02

(em milhares de euros)

Despesas e Transferências	Conta de		Variações 01/02	
	2001	2002	Valor	%
Despesas Correntes				
Subsídios à formação profissional		989.855,80	989.855,8	100,0
Transferências				
Correntes				
Emprego e formação profissional	447.421,70	437.949,60	(9.472,1)	(2,1)
Capital				
Formação profissional	591.828,00			
TOTAIS	1.039.249,70	1.427.805,40	388.555,7	37,4

Fonte: CSS/01 e CSS/02

Assim, a componente formação profissional no seu conjunto aumentou significativamente, ou seja, a uma taxa de 37,4%, acréscimo devido, essencialmente, às despesas que foram reclassificadas de transferências correntes para despesas correntes (100%), que compensaram as transferências de capital que, em 2002, foram consideradas como transferências correntes.

- ◆ Deve notar-se, ainda que, em 2002, quanto às transferências de capital, retirando-se a referida componente, estas se cingem às transferências para o INATEL, no valor de 6,9 milhões de euros, transferência de valor igual à efectuada em 2001, facto que se deveu ao desaparecimento das transferências associadas ao IGFCSS/FEFSS que, em 2001, tinham sido de 793,4 mil milhões de euros.

12.3.2.3 – Evolução das principais despesas

Neste domínio, destacam-se as despesas correntes e as despesas associadas ao emprego e formação profissional e, a exemplo do Parecer antecedente, as despesas de estrutura ou de administração do sistema.

12.3.2.3.1 – Despesas correntes

O quadro XII.14 apresenta a desagregação e evolução, no quinquénio de 1998 a 2002, das principais despesas correntes do sistema¹:

¹ Na construção deste quadro atendeu-se ao seguinte:

- ◆ Para efeitos de melhor comparabilidade com os exercícios antecedentes, destacaram-se os subsídios à formação profissional, os quais, conforme atrás referido, foram em 2002 reclassificados como despesas correntes;
- ◆ Também foram evidenciadas as despesas de administração do sistema, que incluem as despesas com acções de formação profissional do pessoal da segurança social.

Quadro XII.14 – SS – Evolução das principais despesas correntes no período 1998/2002

(em milhões de euros)

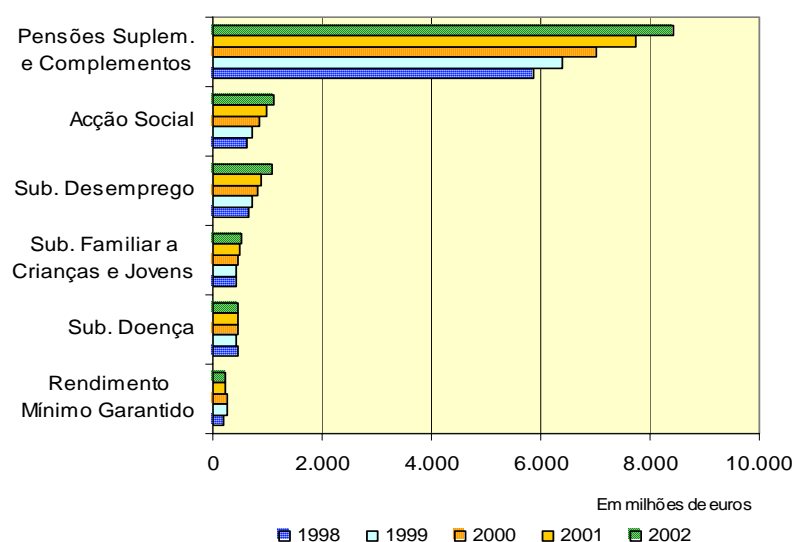
Despesas	1998		1999		2000		2001		2002	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Prest. dos regimes e de apoio social										
Pensões, Suplem. e Complem.	5.873,3	68,8	6.387,6	68,6	7.008,6	68,7	7.727,9	69,2	8.432,6	68,6
Ação Social ¹	631,0	7,4	724,8	7,8	843,0	8,3	973,7	8,7	1.104,2	9,0
Sub. Desemprego	663,9	7,8	731,7	7,9	803,6	7,9	869,9	7,8	1.090,4	8,9
Sub. Familiar a Crianças e Jovens	416,0	4,9	425,0	4,6	455,9	4,5	484,8	4,3	527,9	4,3
Sub. Doença	451,4	5,3	421,5	4,5	447,4	4,4	467,4	4,2	464,5	3,8
Rendimento Mínimo Garantido	197,0	2,3	277,3	3,0	266,9	2,6	244,4	2,2	232,4	1,9
Outras	298,3	3,5	337,7	3,6	378,5	3,7	407,0	3,6	435,9	3,5
Subtotais	8.530,9	100,0	9.305,6	100,0	10.203,8	100,0	11.175,1	100,0	12.287,9	100,0
Administ. (incl. acções de form. prof.)	278,4		305,8		320,3		394,9		413,5	
Subtotais	8.809,3		9.611,3				11.570,0		12.701,4	
Subsídios à Formação Profissional	-	-	-	-	-	-	-	-	989,8	
Totais	8.809,3		9.611,3		10.524,1		11.570,0		13.691,2	

¹ Incluiu 1.252,7 milhares de euros referentes a subsídios de renda.

Fonte: CSS/02

Por sua vez, o gráfico que segue concentra-se nas principais prestações dos regimes de segurança social e de apoio social, apresentando-as de forma agregada:

Gráfico XII.2 – SS – Evolução das principais prestações sociais – 1999/2002



A estrutura das despesas correntes, exceptuando a introdução dos subsídios à formação profissional inscritas, em 2002, nas contas de execução orçamental, não apresentou, ao longo do período em análise, alterações de fundo, sendo, no entanto, de notar que:



- ◆ As pensões, em 2002, mantiveram-se como a principal despesa do sistema (8.432,6 milhões de euros), tendo representado, ao longo do período, entre 68,6% e 69,2% do total das prestações sociais, registando, de 2001 para 2002, um acréscimo de cerca de 704,7 milhões de euros, bastante próximo do observado nos períodos antecedentes;
- ◆ Seguiram-se as despesas com acção social (1.104,2 milhões de euros, em 2002, incluindo cerca de 1,3 milhões de euros de despesa realizada com “Subsídios de renda”) – com relevo para as transferências para IPSS ao abrigo de acordos de cooperação –, que têm evoluído de uma forma uniforme e constante, pois, representando 7,4% do total das prestações sociais em 1998, atingiram 9,0% em 2002, tendo suplantado, a partir de 2000, os subsídios de desemprego;
- ◆ Os subsídios de desemprego (1.090,4 milhões de euros, em 2002) que, de 1998 a 2001, tinham mantido uma posição relativa entre 7,8% e 7,9%, atingiram 8,9% em 2002, dado que aumentaram em valor absoluto cerca de 220,5 milhões de euros, quando nos períodos precedentes o seu aumento tinha rondado os 70,0 milhões de euros;
- ◆ Quanto às restantes prestações:
 - ◇ O subsídio familiar a crianças e jovens e as prestações não especificadas cresceram sempre ao longo do período, apesar de a sua posição relativa no conjunto se manter inalterável;
 - ◇ O subsídio de doença apresenta, no quinquénio considerado, uma clara tendência de decréscimo do seu peso relativo nas principais despesas correntes do sistema, baixando, progressivamente, de 5,3%, em 1998, para 3,8%, em 2002;
 - ◇ Quanto ao RMG, que atingiu o seu máximo em 1999 em termos da sua posição relativa no conjunto (3,0%), como reflexo da sua maturação foi-se mantendo em valores absolutos não muito divergentes desse máximo, embora em sentido descendente, o que potenciou uma assinalável perda de peso em termos de importância relativa (1,9% em 2002).

As despesas de administração do sistema (incluindo acções de formação profissional), sempre crescentes, tinham registado um aumento significativo e fora do comum de 2000 para 2001 (74,6 milhões de euros), nível que mantiveram em 2002, representando, neste último ano, 3,4% (413,5 milhões de euros), quando em cotejo com as prestações sociais, conforme se analisa de seguida.

12.3.2.3.2 – Despesas de “Administração” do sistema

Os gastos de estrutura do sistema, os quais, de acordo com as regras estabelecidas, devem ser imputados, proporcionalmente, a cada um dos subsistemas que servem, revelam, em termos de valor absoluto, um crescimento continuado ao longo do último triénio.

Deste modo, no quadro seguinte apresentam-se, com base em informação do IGFSS, as referidas despesas (com excepção das RA da Madeira e dos Açores, cujo valor provisório está integrado no grupo de instituições “Outras”), desagregadas por instituições, conforme segue:

Quadro XII.15 – SS – Despesas de “Administração” do Sistema no período 2000/02

(em milhares de euros)

Serviços	2000		2001		2002		Δ 2000/01		Δ 2001/02	
	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%
IGFSS	35.004,1	10,9	58.741,9	15,0	69.358,9	16,8	23.737,8	67,8	10.617,0	18,1
IIES	24.528,9	7,7	46.291,4	11,8	23.300,4	5,6	21.762,6	88,7	(22.991,0)	(49,7)
ISSS	228.981,2	71,5	256.217,0	65,4	277.630,6	67,3	27.235,9	11,9	21.413,6	8,4
IGFCSS					3.399,4	0,8			3.399,4	100
Outras	31.825,4	9,9	30.650,1	7,8	39.014,8	9,5	(1.175,2)	(3,7)	8.364,7	27,3
Totais	320.339,5	100	391.900,5	100	412.704,1	100	71.561,0	22,3	20.803,6	5,3

Fonte IGFSS

O quadro anterior sugere as seguintes observações:

- ◆ Em 2002, as despesas com administração totalizaram 412,7 milhões de euros, tendo crescido, de 2001 para 2002, 20,8 milhões de euros (5,3%), quando, no período imediatamente anterior, tinham aumentado 71,6 milhões de euros, isto é, 22,3%;
- ◆ Sem o reflexo da introdução no perímetro de consolidação do IGFCSS/FEFESS, esse aumento teria sido de 17,4 milhões de euros, ou seja 4,4%;
- ◆ Em 2002 destaca-se, por ordem de importância, o ISSS, tendo este instituto despendido com despesas de administração cerca de 277,6 milhões de euros, (+8,4% que em 2001), seguindo-se o IGFSS, com 69,4 milhões de euros, (+18,1%, relativamente a 2001), enquanto o IIES despendeu cerca de 23,3 milhões de euros, ou seja, menos 49,7% quando em comparação com o ano anterior (o que deverá associar-se à quebra evidenciada na aquisição de bens de capital, pois esta passou de 9,4 milhões de euros, em 2001, para 3,1 milhões de euros em 2002);
- ◆ O grupo “Outras”, que integra o valor provisório de 24,0 milhões de euros, das despesas de administração das RA, entre outras instituições, cresceu, de 2001 para 2002, 27,3%.

De acordo com a informação disponível (com exceção dos valores relativos a 2002, referentes às RA dos Açores e da Madeira), construiu-se, ainda, o seguinte quadro:



Quadro XII.16 – SS – Evolução das despesas de “Administração” do sistema no período 2000/02

(em milhares de euros)

Rubricas	2000	2001	2002	Variação 2000/01		Variação 2001/02	
				Absoluta	%	Absoluta	%
Despesas Correntes							
Compras	235,9	146,1	3.106,4	(89,8)	(38,1)	2.960,3	2.025,5
Fornecimentos e Serviços de Terceiros	75.759,9	84.295,3	72.644,8	8.535,4	11,3	(11.650,5)	(13,8)
Despesas com Pessoal	206.829,5	241.258,6	282.983,5	34.429,0	16,6	41.724,9	17,3
Outras despesas Correntes	29.676,4	29.482,4	26.219,1	(194,0)	(0,7)	(3.263,3)	(11,1)
Total das Despesas correntes	312.501,8	355.182,5	384.953,8	42.680,7	13,7	29.771,3	8,4
Despesas de capital							
Aquisição de bens de capital	7.837,6	36.718,0	3.711,2	28.880,4	368,5	(33.006,8)	(89,9)
Total das Despesas de capital	7.837,6	36.718,0	3.711,2	28.880,4	368,5	(33.006,8)	(89,9)

Fonte: CSS/00 e CSS/01 e informação do IGFSS no que respeita a 2002

O quadro supra, com as limitações anteriormente apontadas, permite referir que os principais acréscimos de despesa se registaram nas despesas correntes com pessoal (41,7 milhões de euros), tendo variado em sentido inverso as despesas de capital, (-) 33,0 milhões de euros.

Neste domínio merece referencia o facto (conforme já referido no Parecer sobre a CSS/01) de não terem sido relevados por parte do ISSS, nas despesas acima mencionadas os valores devidos à Caixa Geral de Aposentações (CGA), por força do disposto no artigo 40.º, n.º 8.º, dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 316/A/2000, de 7 de Dezembro, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001, com base no qual o ISSS passou a estar legalmente obrigado a contribuir para o financiamento da CGA, a título de participação da entidade patronal, com uma importância mensal na proporção e de montante igual ao das quotas pagas pelos trabalhadores.

Com base nas quotas dos subscritores entregues de Janeiro de 2001 a Dezembro de 2002, pelo CNP e pelos CDSSS, foi calculada uma dívida de financiamento nos termos do referido diploma no montante global de 21.745.289,07 euros, conforme segue:

(em euros)

Anos	Capital	Juros	Total
2001	20.201.267,00	3.295.902,47	23.497.169,47
2002	18.697.958,25	3.047.330,82	21.745.289,07
Total	38.899.225,25	6.343.233,29	45.242.458,54

Fonte: CGA

Em Dezembro de 2002, o ISSS pagou apenas a dívida de capital relativo ao ano de 2001, ficando em dívida, nesta data, o montante de 25.041.191,54 euros, o qual não se encontra relevado como tal nas contas do ISSS e, portanto, na Conta consolidada do sistema.

Em síntese, as despesas com pessoal relativas ao ISSS e, portanto, do sistema, no ano de 2002, encontravam-se subavaliadas em mais de 25,0 milhões de euros.

Foi esclarecido pelo IGFSS, em sede de contraditório, através do ofício n.º 12815, de 9 de Junho, constante do Volume III – Anexos, o seguinte:

“Importa referir sobre esta matéria que não estando à data totalmente dirimido o diferendo entre a CGA e o ISSS no que se referia à interpretação da norma n.º 8 do art.º 40.º do D.L. n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, foi constituída para o efeito uma provisão (custo do exercício) para riscos e encargos no valor de 25.382.788,02€.”

12.3.3 – Saldos de Execução Orçamental

Sobre este tema destaca-se a situação de 2002, nomeadamente na perspectiva do método de apuramento dos saldos do OSS e CSS, quando em comparação com os exercícios anteriores, assim como a evolução das variáveis que os explicam no período de 1998 a 2002.

12.3.3.1 – Exercício de 2002

No quadro que segue apresenta-se, de forma sintética, os saldos totais por grandes grupos de classificação económica, quanto à receita e à despesa, da conta de execução orçamental de 2002:

Quadro XII.17 – SS – Comparação entre a receita e a despesa

(em milhares de euros)

Rubricas	Receita	%	Despesa	%	Saldos (3)=(1)-(2)
Saldo do ano anterior	687.261,7	3,7	-	-	687.261,7
Correntes	10.965.717,2	58,9	13.691.187,9	76,5	(2.725.470,7)
Capital	2.834.288,2	15,2	3.694.681,9	20,6	(860.393,7)
Transferências Correntes	4.114.392,4	22,1	510.169,7	2,8	3.604.222,7
Transferências de Capital	21.844,1	0,1	6.856,0	0,0	14.988,1
Subtotais	17.936.241,9	96,3	17.902.895,5	100	33.346,4
Total (c/saldo)	18.623.503,6	100	17.902.895,5	100	720.608,1

Fonte: Conta da Segurança Social de 2002

O quadro anterior permite referir o seguinte:

- ◆ O saldo negativo das receitas e despesas correntes e das receitas e despesas de capital foi contrabalançado pelas transferências correntes, onde pontificam as transferências do OE, sendo irrelevantes as transferências de capital;
- ◆ Adicionando o saldo inicial às receitas e despesas do ano resultou um saldo final de 720.608,1 milhares de euros, cuja composição era a seguinte:



◇ Subsistema Previdencial – Capitalização	359.412.195,52
◇ Subsistema Previdencial – Repartição	172.115.940,02
◇ Subsistema Protecção à Família e PAEFP - FSE	97.089.630,62
◇ Subsistema Protecção Social de Cidadania	91.990.434,86
▪ Programa Ser Criança	6.529.064,58
▪ PAII	1.842.081,92
▪ Fundo Socorro Social	13.792.684,18
▪ Restante saldo do subsistema	69.826.604,18

Quanto ao método de apuramento dos saldos nos OSS e CSS, este tem sido posto em causa em sucessivos Pareceres do TC, tanto no que se refere aos saldos finais de execução orçamental, como em relação aos saldos iniciais inscritos nos Orçamentos e nas Contas.

Esta problemática centrava-se em dois aspectos fundamentais:

- ◆ Os saldos iniciais inscritos nos OSS não correspondiam aos saldos finais de execução orçamental dos exercícios precedentes;
- ◆ Na contabilidade orçamental, as inscrições na CEO, tendo em conta os diferentes princípios de especialização que, em função dos princípios contabilísticos inerentes ao PCISS, eram adoptados quanto às receitas e às despesas, dado que as receitas eram as efectivamente cobradas e as despesas, nomeadamente as prestações sociais, eram contabilizadas em função do respectivo processamento. Deve referir-se que, para os valores serem comparáveis, deveria ser apurado, 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, na contabilidade patrimonial, os resultados apurados apresentavam as limitações inerentes ao facto de o principal proveito, as contribuições, serem registadas de acordo com os recebimentos, deixando à margem, ou seja, para o exercício seguinte, os proveitos de contribuições ainda não entrados na tesouraria do sistema.

Assim, cingindo-nos às CEO, 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. Neste domínio 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 determinavam a respectiva integração.

Com a entrada em vigor do POCISSSS, poder-se-ia ser levado a concluir que, em 2002, o problema, ao prevalecerem os novos princípios contabilísticos, estaria ultrapassado, mas isso não aconteceu, na medida em que, na transição de 2001 para 2002, não foi utilizado o saldo final expresso na CSS de 2001, mas também um saldo convencionado.

No quadro seguinte comparam-se as situações em causa:

(em milhares de euros)

Rubricas		CSS/2001	CSS/2002
(1)	Saldos iniciais	521.527,6	687.261,7
(2)	Receitas e transferências	13.686.774,4	17.936.241,9
(3)=(1)+(2)	Saldos iniciais + Receitas e Transferências	14.208.302,0	18.623.503,6
(4)	Despesas e transferências	13.786.494,6	17.902.895,5
(5)=(3)+(4)	Saldos de execução	421.807,4	720.608,1

Fonte: CSS/01 e CSS/02

Em 2002, o saldo inicial da CSS, “*tal como foi aprovado*”, apresentava a seguinte desagregação:

(em milhares de euros)

Subsistema previdencial – Capitalização	393.886,2
Subtotal	393.886,2
Acções de formação profissional com suporte no FSE	272.105,3
Receitas consignadas à acção social:	
Programa Ser criança	8.432,3
Programa de Apoio Integrado a Idosos	2.660,4
Fundo de Socorro Social	9.969,5
PIDDAC – OSS	208,0
Subtotal	293.375,5
TOTAL	687.261,7

Fonte: CSS/01 e informação do IGFSS

Para uma apreciação do saldo anterior deve destacar-se o caso do IGFCSS/FEFSS dos restantes componentes, como segue:

O valor constante da CSS, correspondente à integração do IGFCSS/FEFSS, 393,9 milhões de euros, coincide com o saldo constante do OSS inicial, mas diverge do saldo orçamental apresentado nas contas desta instituição, no valor de 172.075,06 milhares de euros, constituindo-se, assim, uma divergência de 221.810,6 milhares de euros.

Questionado o IGFCSS, foi respondido que “*Sendo os valores inscritos no mapa anexo à declaração n.º 3/2004, publicada no DR I Série-B de 30 de Janeiro de 2004, consolidados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social reencaminhamos, neste data, o Vosso ofício n.º 03700 de 17.03.2004 para aquele Instituto de modo a que sejam prestados os esclarecimentos solicitados.*”

No que se refere à CSS/02, relativamente às diferenças de saldos iniciais apresentadas nos anexos IV, o valor do saldo inicial que ascende a 393.886.234€ corresponde à previsão do saldo inicial efectuada à data da elaboração do Orçamento/2002. Já o valor de 172.075.063€ é o saldo inicial efectivo do Orçamento 2002 (corresponde ao saldo dos depósitos a Prazo e à Ordem em 31/12/2001)”.

Questionado o IGFSS, não foi obtida qualquer resposta sobre este ponto concreto.



A parte restante, 293,3 milhões de euros, foi incorporada no OSS por via da revisão do primeiro orçamento, através das alterações orçamentais previstas no art.º 50.º do Decreto-Lei de execução orçamental (ver ponto 12.2), tendo subjacentes as competentes autorizações governamentais.

Em parte, tratam-se, alegadamente, de saldos resultantes de transferências para o IGFSS, como receitas consignadas a fins específicos, que não tiveram execução no ano de 2001 pela sua totalidade, em relação às quais se refere que, abstraindo do saldo imputado ao Fundo de Socorro Social que, em 2001, estava nas mesmas condições do IGFCSS/FEFSS, pois não fazia parte do perímetro de consolidação, os saldos anteriores deveriam ser coincidentes com as “receitas que ficam consignadas a despesas a realizar em 2002” constantes do relatório anexo à CSS/01 (ponto III.8), que eram os seguintes:

(em milhares de euros)

Acções de formação profissional com suporte no FSE:	
Saldo/2001 da linha de crédito	134.635,5
Receitas consignadas à acção social:	
Programa Ser Criança	2.149,8
Programa de Apoio Integrado a Idosos	738,2
Rendimento mínimo garantido	2.908,0
ACNUR	24,9

Fonte: CSS/02 e informação do IGFSS

Verifica-se que os saldos relativos ao RMG e ao ACNUR não constam do saldo inicial inscrito na CSS/02, enquanto os restantes não coincidem.

Em face do exposto, o TC tem de reiterar as suas reservas, relativamente aos critérios adoptados no que se refere à inscrição dos saldos iniciais de 2002, pelo facto de não coincidirem com os saldos finais de execução orçamental no que se refere a 2001. Por outro lado, no que se refere concretamente ao IGFCSS, constata-se que o saldo inscrito no OSS e CSS como inicial, sendo na verdade apenas previsional, deveria ter sido revisto na conta consolidada, como o foi no que se refere às contas desta instituição, mesmo que os critérios relativos ao seu apuramento adoptados pelo IGFSS, desde que cabalmente justificados, fossem diferentes dos seguidos pelo IGFCSS. Na realidade, não se afigura aceitável que um valor meramente previsional se tivesse mantido inalterável a nível de CSS e não tivesse sido adaptado à real execução orçamental, quando esta já era conhecida.

Em matéria de contraditório e através do ofício n.º 12815, de 9 de Junho, inserido no Volume III – Anexos, é de notar as seguintes observações do IGFSS:

“A matéria relativa à contabilização em cada ano dos saldos da execução orçamental do ano anterior mantém-se no IGFSS, como não podia deixar de ser, como uma questão a resolver a curto prazo.

Contudo, tal não se afigura de resolução simples e imediata, porquanto, os princípios contabilísticos e orçamentais por que a Segurança Social pautava o registo das transacções e a avaliação da sua situação financeira e orçamental se não mantêm na totalidade a partir de 2002, donde se não pudesse, em nossa opinião, iniciar o exercício orçamental do ano em apreço com um saldo apurado em 31 de Dezembro de 2001 em subordinação à aplicação, na respectiva execução orçamental, de uma dualidade de princípios – competência económica e de caixa –, executar o Orçamento da Segurança Social de 2002 no respeito pelo princípio de caixa modificada definido na legislação em

vigor e apurar, conseqüentemente, um saldo orçamental final cuja expressão financeira seria naturalmente passível de algumas preocupações.

Uma tarefa desta complexidade, apenas, poderia ter sido levada a cabo se tivesse sido possível disponibilizar para tal uma equipa de técnicos habilitados durante o tempo necessário, condições que no contexto de mudança vividos não foi possível de todo reunir.

Assim, cautelarmente, optou-se por considerar, na execução orçamental de 2002, os saldos orçamentais finais de 2001 cuja integração, em 2002, havia sido objecto de aprovação por Suas Ex.as os Senhores Ministros das Finanças e da Segurança Social e do Trabalho.

Sobre as diferenças apuradas entre o saldo registado inicialmente na CSS/02 – provisória e o saldo orçamental transitado em 31 de Dezembro de 2001, relativamente às acções de formação profissional com suporte no FSE e ao IGFCSS, as mesmas, tal como se esclareceu oportunamente, foram entretanto objecto de correcção. (...)

O saldo relativo às acções de formação profissional com suporte no FSE, no valor de 272.105,3 mil € integrado na conta de execução orçamental de 2002, corresponde, após a correcção de 25.200,6 mil € ao montante transferido da União Europeia/Fundo Social Europeu, na posse do IGFS à data de 31.12.2001, aguardando-se do DAFSE e IGFE as adequadas ordens de pagamento de acções de formação profissional.

Naquele montante, não está incluída a parcela da receita do empréstimo obtido junto da caixa Geral de Depósitos em 2001, no valor de 134 635,5 mil €, cuja amortização se efectuou em 2002, não podendo por isso, em nosso entender retirar-se a ilação supra citada.

Os valores consignados aos Programas Ser Criança e PAII indicados pelo Tribunal de Contas no quadro supra e no valor respectivamente de 2 149,8 mil € e 738,2 mil € referem-se apenas ao resultado das operações realizadas em 2001 (Receitas – Despesas) sem integrarem saldos de anos anteriores.

Aqueles valores não correspondem, por isso, à totalidade do saldo na posse da Segurança Social consignado à realização das despesas em causa, pelo que se não afigura constituírem o valor correcto do saldo inicial a considerar na CSS/02.”

Verifica-se, em face do exposto, que a problemática dos saldos orçamentais persiste. O IGFS critica os valores constantes do quadro supra, os quais, no entanto, foram extraídos do Relatório anexo à CSS/01, da responsabilidade do mesmo Instituto. Aliás, o facto de estes saldos não corresponderem à realidade é demonstrado pela posterior correcção que o IGFS teve necessidade de efectuar.

12.3.3.2 – Evolução no período de 1998 a 2002

O quadro que segue espelha, não só a evolução dos saldos de execução tal como decorrem das CSS, como as principais receitas e despesas que os informam, complementando o anteriormente exposto sobre a matéria, mas atendendo, no que se refere ao IGFCSS/FEFSS, aos seguintes considerandos:

- ◆ De 1998 a 2001 omitiram-se as transferências para a referida instituição com cobertura convencionada em saldos de exercícios anteriores, considerando-se apenas as transferências relativas ao valor líquido da alienação de imóveis, bem como de saldos de execução orçamental do próprio ano;



- ◆ Em 2002 esse problema não se põe, pelo facto do organismo em questão ter passado a consolidar no sistema.

Quadro XII.18 – SS – Contas da Segurança Social - 1998/02

(em milhões de euros)

Rubricas		1998	1999	2000	2001	2002
Movimentos Correntes:						
(1)	Receitas	7.925,5	8.540,8	9.361,0	10.214,8	10.965,7
	<i>Contribuições</i>	7.405,2	8.030,6	8.769,4	9.570,4	10.160,8
	<i>IVA consignado</i>	389,1	399,0	434,0	483,8	502,8
	<i>Rendimentos</i>	86,8	69,3	92,3	104,7	190,2
	<i>Outras</i>	44,4	41,9	65,3	55,9	111,9
(2)	Despesas	8.809,2	9.611,4	10.524,2	11.570,2	13.691,2
	<i>Pensões</i>	5.873,3	6.387,6	7.008,6	7.727,9	8.432,6
	<i>Sub. Desemprego</i>	663,9	731,7	803,6	869,9	1.090,4
	<i>Acção Social</i>	631,0	724,8	843,0	973,7	1.104,2
	<i>Subsídios à form. profissional</i>	-	-	-	-	989,9
	<i>Subsídio familiar</i>	416,0	425,0	455,9	484,8	527,9
	<i>Sub. Doença</i>	451,4	421,5	447,4	467,4	464,5
	<i>Administração</i>	278,3	305,8	320,2	392,1	412,7
	<i>Rend.Mín. Garantido</i>	197,0	277,3	266,9	244,4	232,4
	<i>Outras</i>	298,3	337,7	378,6	410,0	436,6
(3)=(1)-(2)	Saldos	(883,7)	(1.070,6)	(1.163,2)	(1.355,4)	(2.725,5)
(4)	Transf. (Receitas)	2.081,5	2.331,9	2.635,7	2.633,7	4.114,4
	<i>Transferências do OE</i>	1.941,8	2.081,5	2.449,1	2.505,5	3.313,0
	<i>Fundo Social Europeu</i>	-	-	-	-	626,5
	<i>Outras</i>	139,7	250,4	186,6	128,2	174,9
(5)	Transf. (Despesas)	380,1	419,0	468,9	508,8	510,2
	<i>Emprego e Form. Profissional</i>	325,7	357,1	412,0	447,4	-
	<i>Formação Profissional</i>	-	-	-	-	438,0
	<i>Outras</i>	54,4	61,9	56,9	61,4	72,2
(6)=(3)+(4)-(5)	Saldos Correntes	817,7	842,3	1.003,6	769,5	878,7
Movimentos de Capital:						
(7)	Rec. e Transferências	768,7	711,2	572,7	838,0	2.856,1
	<i>Activos Financeiros</i>	-	-	-	-	2.818,4
	<i>Fundo Social Europeu</i>	713,8	609,5	492,8	451,9	-
	<i>Valores a transferir p/FEFSS</i>	-	-	-	216,0	-
	<i>PIDDAC-OE</i>	19,5	25,4	18,0	24,9	21,8
	<i>Outras</i>	35,4	76,3	61,9	145,2	15,9
(8)	Desp. e Transferências	911,3	1.053,1	882,4	1.208,5	3.701,5
	<i>Activos financeiros</i>	-	-	-	-	3.492,7
	<i>Formação Profissional</i>	738,2	859,9	514,3	591,8	-
	<i>IGFCSS (FEFSS)</i>	65,8	69,3	172,6	294,3	-
	<i>Amortização de Empréstimos</i>	0,0	11,7	84,2	14,3	134,6
	<i>Imobilizações Financeiras</i>	4,5	0,0	8,5	187,5	-
	<i>Outras</i>	102,8	112,2	102,8	120,6	74,2
(9)=(7)-(8)	Saldos de Capital	(142,6)	(341,9)	(309,7)	(370,5)	(845,4)
(10)=(6)+(9)	Saldos anuais	675,1	500,4	693,9	399,0	33,3

Fonte: Contas da Segurança Social

A análise comparativa entre os diversos anos considerados está limitada, no que se refere a 2002, pela integração do IGFCSS/FEFSS e reclassificação de diversas rubricas associadas ao emprego e formação profissional (ver ponto 12.3.2.2), sendo, ainda assim, possível retirar as seguintes ilações:

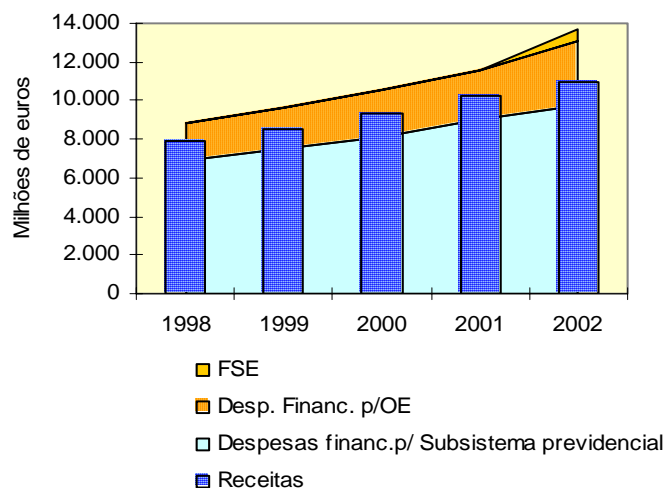
- ◆ Os saldos negativos entre as *receitas e despesas correntes* (com exclusão dos subsídios à formação profissional), que são dominadas, respectivamente, pelas contribuições e pensões de reforma, com valores entre os (-) 883,7 e os (-) 2.725,5 milhões de euros, assumiram um crescimento contínuo ao longo dos anos em referência, reflectindo a inserção nas despesas correntes das prestações sociais que estão fora do subsistema previdencial, bem como do anterior regime geral;
- ◆ Independentemente do efeito da referida reclassificação das receitas e despesas associadas ao emprego e formação profissional, verificou-se, mais uma vez, que as transferências tendo por origem o OE, que aumentaram substancialmente em 2002, complementaram as receitas do subsistema previdencial, no sentido da cobertura total ou parcial de outros subsistemas, tendo como resultante *saldos correntes* positivos;
- ◆ No que se refere aos *movimentos de capital*, é de realçar o efeito da integração do IGFCSS/FEFSS, mas também o da reclassificação das despesas com formação profissional, factos que não evitaram que os saldos de capital continuassem, em 2002, a assumir valores negativos;
- ◆ Conjugando os *saldos correntes* e os *saldos de capital*, verifica-se que as CSS foram apresentando, neste período, sempre saldos positivos, que se cifraram num máximo de 693,9 milhões de euros obtidos em 2000 e num mínimo de 33,3 milhões de euros registados em 2002.

O gráfico que segue tem por base o quadro anterior e evidencia, no quinquénio em questão, as receitas e despesas correntes, destacando, quanto às primeiras, as receitas com origem no regime geral¹ e as transferências do OE e do FSE.

¹ Em 2002, dada a superveniência da nova Lei de Bases, para permitir a comparação com os exercícios anteriores, houve que adicionar às receitas do subsistema previdencial de repartição, as contribuições e cotizações atribuídas aos subsistemas previdencial de capitalização e de protecção à família e políticas activas de emprego e formação profissional.

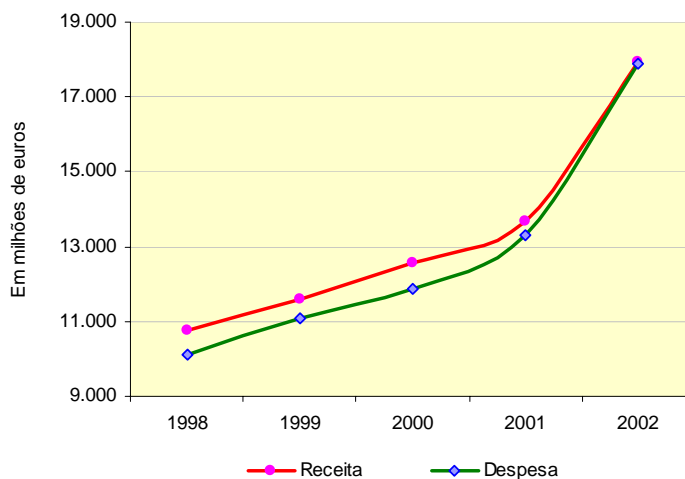


Gráfico XII.3 – SS – Evolução das receitas e despesas correntes no quinquénio 1998/2002



Construiu-se ainda o gráfico que espelha 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.4 – SS – Evolução da despesa e da receita no quinquénio 1998/2002



A tendência de decrescimento do saldo entre as receitas e despesas (do próprio ano) que se registava desde 1997, foi contrariada de 1999 para 2000, mas foi retomada a partir de 2000, sendo essa tendência mais acentuada neste último período.

12.3.4 – Outros aspectos relevantes

Neste ponto e no que se refere às principais receitas e despesas, faz-se uma análise das taxas médias de crescimento anual bem como da sua relação com o PIB.

12.3.4.1 – Taxa de crescimento médio anual das receitas e despesas

Tendo por base o quinquénio 1998/2002, calcularam-se as taxas médias de crescimento anual globais, bem como as variáveis mais significativas do conjunto das receitas e das despesas, conforme segue:

Quadro XII.19 – SS – Principais receitas e despesas – Taxas de crescimento médio anual – 1998/2002

(em milhões de euros)

RUBRICAS	1998	2002	Δ% Média Anual
Receitas e transferências			
Contribuições	7.405,2	10.160,8	6,5
Do OE	1.964,3	3.428,1	11,8
IGFCSS	-	2.818,4	-
Outras	1.406,6	1.528,9	1,7
Total das receitas (s/IGFCSS)	10.776,1	15.117,8	7,0
Total das receitas	10.776,1	17.936,2	10,7
Despesas e transferências			
Prestações sociais			
Pensões	5.873,3	8.432,6	7,5
Sub. Desemprego	663,9	1.090,4	10,4
Acção Social	631,0	1.104,2	11,8
Abono/Subsídio Familiar	416,0	527,9	4,9
Sub. Doença	451,4	464,5	0,6
RMG	197,2	232,4	3,3
Administração	278,3	412,7	8,2
Transferências correntes			
Emprego e Formação profissional	325,7	989,8	24,9
Movimentos de capital			
Formação profissional	738,2	438,0	(9,9)
IGFCSS	-	3.492,7	-
Outras	925,1	717,7	(5,0)
Total das despesas (s/IGFCSS)	10.500,2	14.410,2	6,5
Total das despesas	10.500,2	17.902,9	11,3

Fonte: CSS/98 e CSS/02

As variações apuradas permitem referir o seguinte, ainda que esta análise esteja limitada, no que se refere a 2002, pela integração do IGFCSS/FEFSS:

- ◆ A taxa média anual de crescimento das despesas, 11,3%, situou-se acima do crescimento das receitas, 10,7%, devido ao efeito da integração do IGFCSS/FEFSS no perímetro de



consolidação, pois, se tal não acontecesse, a taxa de crescimento das receitas situar-se-ia, em 2002, um pouco acima da taxa média de crescimento das despesas;

- ◆ Tendo em conta a respectiva predominância neste domínio, a taxa de crescimento das contribuições (6,5%) situou-se próximo da taxa de evolução das receitas (com exclusão do IGFCSS/FEFSS), o mesmo acontecendo com as pensões (7,5%), quando em comparação com as despesas;
- ◆ As transferências do OE apresentaram uma taxa média anual de 11,8%, bastante acima da taxa média anual de crescimento das receitas, não tendo em consideração o efeito da integração do IGFCSS/FEFSS;
- ◆ Quanto às prestações sociais e transferências (despesas), verifica-se que os movimentos correntes relativos a emprego e formação profissional (24,9%), as despesas com subsídios de desemprego (10,4%) se apresentaram acima da média do total das despesas; mas, por outro lado, o abono/subsídio familiar (4,9%) o RMG (3,3%) e o subsídio de doença (0,6%) encontram-se aquém da referida média, destacando-se ainda os movimentos de capital para formação profissional que decresceram (-) 9,9%;
- ◆ As despesas administrativas do sistema que, em períodos transactos, acompanhavam a média geral, a partir de 2001 dispararam, situando-se nos 8,2%, ao comparar 1998 e 2002, isto é, bastante acima da taxa média anual (6,5%).

12.3.4.2 – Relação das principais receitas e despesas com o PIB

O quadro seguinte apresenta a relação entre a evolução das principais componentes das CSS e o PIB, nos anos de 1992, 1997 e 2002:

Quadro XII.20 – SS – Relação das principais receitas e despesas com o PIB – 1992, 1997 e 2002

(em milhões de euros)

Rubricas	1992		1997		2002	
	Valor Nominal	% PIB	Valor Nominal	% PIB	Valor Nominal	% PIB
Receitas e Transferências						
1. Receitas correntes	4.884,7	7,8	7.453,0	8,3	10.965,7	8,5
Contribuições	4.779,5	7,6	6.847,0	7,7	10.160,8	7,9
IVA Social	-		361,1	0,4	502,8	0,4
2. Receitas de capital	57,9	0,1	23,9	0,0	2.834,3	2,2
IGFCSS/FEFSS	-	-	-	-	2.818,4	2,2
3. Transferências correntes	566,1	0,9	1.931,3	2,2	4.114,4	3,2
Do OE	384,1	0,6	1.820,6	2,0	3.407,4	2,6
4. Transferências de capital ⁽¹⁾	17,0	0,0	21,4	0,0	19,7	0,0
TOTAL	5.525,7	8,8	9.429,8	10,6	17.934,1	13,9
Despesas e Transferências				0,0		0,0
1. Despesas correntes	5.365,6	8,6	8.090,5	9,1	13.691,2	10,6
Pensões	3.626,3	5,8	5.472,8	6,1	8.432,6	6,5
Subsídio de desemprego	329,2	0,5	671,4	0,8	1.090,4	0,8
Acção Social	306,3	0,5	539,7	0,6	1.104,2	0,9
Subsídio de Doença	388,1	0,6	538,2	0,6	464,5	0,4
Prestações Familiares	262,9	0,4	376,6	0,4	527,9	0,4
Rendimento Mínimo Garantido	-		48,4	0,1	232,4	0,2
2. Despesas de capital	52,9	0,1	72,8	0,1	3.694,7	2,9
IGFCSS/FEFSS	-	-	-	-	3.492,7	2,7
3. Transferências correntes	204,0	0,3	858,4	1,0	510,2	0,4
4. Transferências de capital ⁽¹⁾⁽²⁾	533,7	0,9	77,3	0,1	6,9	0,0
TOTAL	6.156,2	9,8	9.099,1	10,2	17.903,0	13,8

(1) Excepto FSE.

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

Fonte: CSS de 1992, 1997 e 2002

O quadro anterior permite concluir o seguinte:

- ◆ Os totais das receitas e das despesas, em 2002, apresentaram, naturalmente, uma situação paralela perante o PIB, representando, em relação a este, uma proporção próxima dos 14,0%, quando em 1997 andava um pouco acima dos 10%, revelando, assim, um certo crescimento no último quinquénio, em grande parte explicado pelo efeito da integração do IGFCSS/FEFSS no universo de consolidação;
- ◆ Deve ainda fazer-se uma referência às transferências do OE, as quais registam um incremento significativo no período de 1992 a 1997, ao passarem de 0,6% para 2,0%, tendo, no entanto, no período de 1997 a 2002, apresentado um crescimento relativamente mais moderado, apesar do acentuado crescimento de 2001 para 2002;
- ◆ As variáveis mais relevantes das CSS, as contribuições e as pensões, têm permanecido, quando em cotejo com o PIB, na ordem, respectivamente, dos 7% e dos 6%;



- ◆ As restantes prestações sociais, excluindo as despesas com acção social (que passou de 0,6% em 1997 para 0,9% em 2002), dão, em função deste indicador, uma imagem de estabilidade.

12.3.5 – Financiamento do sistema de Segurança Social

Em 2002, o enquadramento jurídico do financiamento do sistema de segurança social foi alterado pela nova Lei de Bases¹ (Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto), conjugada com o diploma que neste domínio a regulamentava, ou seja, o Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro².

Continuou, no entanto, a subsistir a questão essencial da sustentabilidade futura do sistema de segurança social (assente principalmente, do ponto de vista do financiamento, numa lógica de repartição que pressupõe a colaboração intergeracional) e a sua capacidade de cobertura dos encargos futuros com as pensões de reforma.

12.3.5.1 – Subsistemas e regimes de Segurança Social

De acordo com o n.º 1 do art.º 10.º da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, entretanto revogada, os regimes de segurança social eram o *regime geral* e o *regime não contributivo*, que se concretizavam em prestações garantidas como direitos, dizendo o primeiro respeito, essencialmente, aos trabalhadores por contra de outrem e independentes; por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo referia que a *acção social* se concretizava através de prestações tendencialmente personalizadas, objecto de uma apreciação individualizada, não se constituindo como garantidas.

Na Lei de Bases em vigor em 2002, que se aplica ao designado “Sistema de Solidariedade e Segurança Social”, o anterior regime geral tinha a sua tradução no designado “Subsistema previdencial”, abrangendo “os regimes de segurança social aplicáveis à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem e aos trabalhadores independentes”, tendo “por base a obrigação legal de contribuir”.

A mesma Lei integra mais dois subsistemas – o de protecção social de cidadania, que abrange o regime de solidariedade e a acção social, e o de protecção à família – e, conjugada com o Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, prevê que estes subsistemas e regimes se desagregam, em conformidade com as modalidades de protecção social previstas neste último diploma, como segue:

- ◆ Subsistema de protecção social de cidadania:
 - ◇ Regime de solidariedade:
 - ◆ Regime não contributivo;
 - ◆ Rendimento Mínimo Garantido (actual Rendimento Social de Inserção);
 - ◆ Montantes mínimos de pensão.
 - ◇ Acção social;

¹ Apesar de ter entrado em vigor a 8 de Fevereiro de 2001, a Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, apenas produziu efeitos no exercício de 2002, tendo, por sua vez, sido revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, em vigor a partir de 19 de Janeiro de 2003.

² 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.

- ◇ Regimes equiparados ao regime não contributivo:
 - ◆ RESSAA;
 - ◆ Regime transitório dos rurais.
- ◇ Regime especial dos ferroviários;
- ◇ Programas e projectos no apoio às famílias e à infância não dependentes de carreira contributiva;
- ◇ Programa de Apoio aos Refugiados;
- ◇ Medidas de Apoio a Políticas de Lazer Social.
- ◆ Subsistema de protecção à família:
 - ◇ Encargos familiares;
 - ◇ Deficiência;
 - ◇ Dependência.

As políticas activas de emprego e de formação profissional, por seu lado, são consideradas como medidas especiais e financiadas nos mesmos moldes do Subsistema de protecção à família, ou seja, de forma tripartida, pelo que, relativamente à análise que seguidamente se efectua, enquadram-se nesse Subsistema.

Finalmente, é de salientar que foi ultrapassada uma das contradições da legislação anterior, na medida em que o RESSAA e o Regime Especial dos Ferroviários, anteriormente integrados no regime geral, mas que se caracterizavam por ser não contributivos ou fracamente contributivos, se assumiram de acordo com a sua verdadeira natureza.

12.3.5.2 – O Financiamento por Subsistemas e regimes na óptica jurídica

A Lei de Bases em vigor até 2001 (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto) preconizava, como princípios gerais quanto ao financiamento, os seguintes:

- ◆ O regime geral de segurança social devia 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), estava previsto o princípio da distribuição proporcional pelos regimes por elas geridas e da acção social por elas exercida (art.º 56.º).

A Lei n.º 17/2000 (artigos 82.º e 83.º), conjugada com os artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, previa, por sua vez, três principais formas de financiamento, que se aplicariam tendencialmente aos subsistemas, como segue:



Formas de financiamento	Subsistemas
Exclusivo: Orçamento do Estado	Protecção social de cidadania
Bipartido: Cotizações dos trabalhadores Contribuições dos empregadores	Previdencial
Tripartido: Cotizações dos trabalhadores Contribuições dos empregadores Consignação de receitas fiscais	Subsistema de protecção à família ⁽¹⁾

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

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

- ◆ Na aplicação do princípio de que o regime financeiro da segurança social deve conjugar as técnicas de repartição e de capitalização, foi definido, nesta última vertente, que um valor de dois pontos percentuais das cotizações dos trabalhadores deve ser aplicado num fundo de reserva (art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 331/200), até que seja assegurada, por um período mínimo de dois anos, a cobertura do montante previsional das pensões;
- ◆ Quanto aos saldos anuais apresentados pelo subsistema de base contributiva, assim como as receitas resultantes da alienação de património e as obtidas como resultado de aplicações financeiras, estão totalmente orientadas para a capitalização;
- ◆ No que respeita ao financiamento da acção social é feita expressamente a referência às receitas de jogos sociais (SCML), bem como a outras receitas que lhe estejam consignadas;
- ◆ As transferências do FSE estão orientadas para o financiamento do subsistema de protecção à família, na óptica das políticas activas de emprego e formação profissional (alínea f) do n.º 1 do art. 8.º do Decreto Lei n.º 331/2001);
- ◆ Por sua vez, a alínea d) do art.º 11.º do mesmo Decreto-Lei estabelece o princípio de que sejam destinados ao subsistema previdencial eventuais excedentes da execução do Orçamento do Estado, tendo em atenção o incumprimento, que se tinha registado no passado, quanto à Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto;
- ◆ No que se refere aos complementos sociais¹ de pensão do regime geral (actual subsistema previdencial) são considerados (como adiante se evidencia), relativamente ao seu financiamento e à semelhança do que ocorria anteriormente, como seguindo a regra do regime não contributivo (actual regime de solidariedade, integrado no subsistema de protecção social de cidadania), ou seja, os custos associados às pensões do subsistema previdencial que não atinjam os valores mínimos previstos no art.º 56.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, são

¹ Cfr. alínea e) do art.º 26.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto.

suportados, em 2002¹, de forma tripartida, nos termos previstos para o subsistema de protecção à família e das políticas activas de emprego e formação profissional (Cfr. al. a) do art.º 7.º e art.º 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro), isto é, através de cotizações dos trabalhadores, de contribuições das entidades empregadoras e da consignação de receitas fiscais;

- ◆ Os encargos de administração, bem como as restantes despesas comuns do sistema, continuam a ser cobertas na proporção dos encargos dos diversos subsistemas e regimes.

12.3.5.3 – Normas transitórias de financiamento quanto a 2002 e anos seguintes

O Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, estabelece, em relação a diversas situações, independentemente dos princípios gerais que se possam legalmente aplicar, em conformidade com o anteriormente exposto, esquemas faseados de financiamento no que se refere a algumas situações, a saber:

- ◆ O financiamento tripartido do **subsistema de protecção à família e das políticas activas de emprego e formação profissional**, embora não excluindo outras, destacava especialmente, como receita fiscal consignada, a receita do IVA resultante do aumento da taxa normal, então de 16%, para 17% (n.º 6 do art.º 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro), prevendo o art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001 que essa consignação se processasse de forma faseada, no que se refere à proporção de despesas cobertas por esta vertente de financiamento, conforme segue:

Proporção da consignação de receitas fiscais	2002	2003	2004	2005
	1% das receitas do IVA (*)	30% das despesas	40% das despesas	50% das despesas

(*) Em conformidade com os anos anteriores

- ◆ Os complementos sociais de pensão do subsistema previdencial que excedam o montante fixado para a pensão social, o qual, como regra geral, tinha um financiamento bipartido, ou seja, através das cotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades patronais, constituem-se, conforme foi referido, como excepção no contexto deste subsistema ao ser previsto um financiamento tripartido, estabelecendo-se, adicionalmente (art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 331/2001), a partir de 2002, o seguinte esquema, em termos de proporção de fontes de financiamento:

Financiamento	2002	2003	2004	2005	2006 e seguintes
Tripartido	100%	75%	50%	25%	0%
Do OE	0%	25%	50%	75%	100%

- ◆ Relativamente ao financiamento dos complementos sociais de pensão inferiores à pensão social, estes são assegurados, de acordo com a legislação em vigor, exclusivamente, por

¹ Está previsto que, de forma gradual, este passe a constituir um encargo do OE, sendo por ele suportado, na totalidade, a partir de 2006. Cfr. als. b), c), d) e e) do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro.



transferências do Orçamento do Estado, fazendo, assim, parte das despesas correntes do subsistema de Protecção Social de Cidadania.

12.3.5.4 – Constrangimentos à análise do financiamento do sistema em 2002

As análises empreendidas nos Pareceres antecedentes no que respeita ao financiamento do sistema, com desagregação pelos regimes de segurança social então vigentes, tinham por base uma exposição relativamente detalhada sobre o tema, inserida nos relatórios anexos às demonstrações financeiras consolidadas. Este facto permitia elaborar um trabalho fundamentado, que incluía, entre outros aspectos de pormenor, análises de origem e aplicação de fundos por regimes, bem como estabelecer, com clareza e algum desenvolvimento, o esquema de financiamento do sistema.

No exercício ora em causa, o relatório anexo às demonstrações financeiras nada tem a ver com os antecedentes, na medida em que se cinge ao mínimo dos mínimos em termos de informação, facto que permite afirmar que os avanços havidos em termos de princípios e regras contabilísticas corresponderam, neste domínio, como, aliás, em outros, a um maior défice em termos de informação operacional e financeira, com consequências negativas no que se refere ao grau de transparência manifestado pelas demonstrações financeiras e informações complementares disponibilizadas aos órgãos de tutela e de controlo, bem como ao público em geral.

Acresce a derrogação trazida pela Lei de Estabilidade Orçamental no que se refere à elaboração e execução dos mapas de execução orçamental quanto à desagregação da informação financeira por subsistemas de acordo com a nova Lei de Bases. Esta lacuna não foi suprida, no mínimo, através da inclusão, em anexo, de dados específicos que permitissem avaliar se as normas específicas de financiamento para o ano de 2002, conforme atrás exposto, foram ou não cumpridas.

Em face da situação descrita, sem esquecer o facto de estarmos em presença de contas ainda não definitivas, bem como a alteração de regras imposta pelas alterações legislativas supervenientes, não se revelou viável apresentar uma análise equiparável à que vinha sendo feita em anos anteriores, nomeadamente no que respeita à análise comparativa entre o ano de 2002 e os períodos antecedentes no que se refere à aplicação de fundos.

12.3.5.5 – A evolução da origem de fundos no período 2000/02

De acordo com as análises empreendidas nos Pareceres antecedentes, tem-se vindo a considerar que o sistema de segurança social, perspectiva que não se alterou com a evolução legislativa verificada, tinha na Lei de Bases em vigor até 2001, como principais origens de fundos, por ordem de importância, as seguintes:

- ◆ Receitas do regime geral;
- ◆ Transferências do OE;
- ◆ Transferências do FSE;
- ◆ Receitas de jogos sociais da SCML.

Para permitir uma comparação, no que se refere às receitas do regime geral, entre o ano de 2002 e os antecedentes, há, neste ano, que adicionar, às receitas totais do designado subsistema previdencial de repartição, as contribuições e cotizações imputadas, por Lei, aos outros subsistemas (subsistema previdencial de capitalização e subsistema de protecção à família e políticas activas de emprego e formação profissional). Adoptando esta metodologia, o financiamento do sistema, na óptica da respectiva origem de fundos, no que se refere ao triénio 2000/02, processou-se da seguinte forma:

Quadro XII.21 – SS – Distribuição das receitas e transferências por fontes de financiamento - 2000/02

(em milhares de euros)

Origens de Fundos	2000		2001		2002	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%
Regime geral ⁽¹⁾	9.399.547,1	74,8	10.225.903,6	74,7	10.981.640,0	61,2
IGFCSS/FEFSS ⁽²⁾	-	-	-	-	2.818.368,9	15,7
OE	2.530.217,2	20,1	2.802.499,5	20,5	3.428.094,0	19,1
Externas	551.052,0	4,4	593.385,4	4,3	629.019,7 ⁽³⁾	3,5
SCML	88.282,2	0,7	64.985,9	0,5	79.119,3	0,4
TOTAIS	12.569.098,5	100	13.686.774,4	100	17.936.241,9	100

(1) Em 2002, inclui a totalidade das receitas correntes e das receitas de capital com excepção das receitas de capital do IGFCSS/FEFSS que se autonomizaram.

(2) Com exclusão das cotizações imputadas a esta instituição.

(3) Inclui 626,5 milhões de euros oriundos do FSE; 2,5 milhões de euros do FEDER; e 25,7 milhares de euros provenientes da convenção CECA.

Fonte: CSS/00, CSS/01 e CSS/02

Estes valores podem ser comentados como segue:

- ◆ As receitas do sistema atingiram, em 2002, cerca de 17,9 mil milhões de euros, ou seja, um valor acima do verificado em anos anteriores, facto que pode, em parte, ser explicado pela integração do IGFCSS/FEFSS, dado que as receitas de capital originadas por esta integração ascenderam a 2,8 mil milhões de euros;
- ◆ Apesar do aumento significativo, em 2002, relativamente ao financiamento oriundo do OE (em termos absolutos, 625,6 milhões de euros de 2001 para 2002) este situou-se, em termos relativos, nos 19,1% das receitas totais, abaixo do ocorrido nos exercícios imediatamente anteriores onde se tinha fixado à volta dos 20%, situação esta, também ela, reflexo da referida integração do IGFCSS/FEFSS no perímetro de consolidação do sistema;
- ◆ Apesar do ligeiro aumento do financiamento de origem externa, correspondendo praticamente às remessas do FSE, a sua posição no conjunto foi-se tornando cada vez menor, situando-se em 3,5% em 2002;
- ◆ A participação da SCML recuperou um pouco, em termos absolutos, em 2002, mas desceu muito ligeiramente quanto ao seu posicionamento no total, não passando de 0,4%, no último ano em presença.

A nova Lei de Bases implica, assim, em comparação com o enquadramento que vinha do antecedente nesta matéria, uma redistribuição das receitas de contribuições e cotizações que seriam imputadas ao regime geral, caso o enquadramento jurídico anterior se mantivesse.



Dado que as contribuições das entidades patronais e cotizações dos trabalhadores se mantêm como a principal fonte de abastecimento financeiro do sistema, independentemente dos subsistemas a que sejam imputadas, apurou-se a evolução da proporção do total das respectivas receitas no conjunto das receitas do sistema:

Quadro XII.22 – SS – Peso das contribuições e cotizações nas receitas totais do Sistema - 2000/02

(em milhares de euros)

Receitas	2000		2001		2002	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Contribuições/cotizações	8.769.261,1	69,8	9.570.276,7	69,9	10.160.839,9	56,6
Outras receitas	3.799.837,4	30,2	4.116.497,7	30,1	7.775.402,0	43,4
Totais	12.569.098,5	100	13.686.774,4	100	17.936.241,9	100

Fonte: CSS/00, CSS/01 e CSS/02

As contribuições e cotizações representaram, no período em análise, entre os 69,9% e os 56,6% do total das receitas, tendo crescido nos dois últimos períodos, em termos absolutos, apresentando um posicionamento relativo semelhante nos dois primeiros anos, mas tendo decrescido, de 2001 para 2002, 13,3%, facto que pode ser essencialmente imputado à integração do IGFCSS/FEFSS no perímetro de consolidação, pois, caso não se tivesse verificado tal facto, a posição em questão, apesar de menos importante que nos anos antecedentes, ter-se-ia situado nos 67,2% do total, ao invés dos 56,6% observados.

Por sua vez, esta vertente das receitas do sistema distribui-se, no período 2000/02, entre os contribuintes (empresas e outras entidades), beneficiários (trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes) e, em 2002, ainda por uma pequena parcela denominada “Outros Movimentos”¹, da seguinte forma:

Quadro XII.23 – SS – Distribuição das contribuições e cotizações por contribuintes e beneficiários no período 2000/02

(em milhares de euros)

Anos	2000		2001		2002	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Entidades Patronais	5.615.394,9	64,1	6.021.986,0	67,8	6.210.048,6	63,0
Trabalhadores por conta de outrem	2.545.986,2	29,1	2.315.957,5	26,1	3.031.603,8	30,8
Trabalhadores independentes	594.460,4	6,8	542.950,0	6,1	528.925,4	5,4
Outros movimentos	-		-		85.361,9	0,9
Totais	8.755.841,4	100	8.880.893,5	100	9.855.939,7	100

Fonte: Informação do IGFCSS

Tendo em atenção as limitações que consiste em 2001, de o total das contribuições constantes no quadro anterior não corresponder às contribuições imputadas ao regime geral conforme decorre da CEO, pois estas são superiores em cerca de 689,4 milhões de euros, dado o apuramento que serviu de

¹ O montante inscrito nesta parcela residual respeita, essencialmente, a contribuições do regime de segurança social de inscrição facultativa; regimes especiais; Conta transitória SEF e Contribuintes com acordo – Trabalhadores por conta de outrem.

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, e em 2002, apenas ter disponíveis os dados do Continente, dado não ter sido disponibilizada a desagregação em causa no que se refere às Regiões Autónomas, a evolução evidenciada ao longo do triénio não foi homogénea no que se refere aos subconjuntos em presença:

- ◆ Os valores totais absolutos demonstraram tendência de subida, com especial incidência em 2002, devido especialmente ao crescimento mais que proporcional relativamente às outras componentes, evidenciado pelas cotizações dos trabalhadores por conta de outrem;
- ◆ Já a vertente patronal, embora tendo crescido em valor absoluto, viu a sua posição relativa descer de 67,8% para 63,0%, de 2001 para 2002;
- ◆ Quanto aos trabalhadores independentes, a evolução no período apresentou um certo abrandamento nas receitas obtidas a partir deste grupo, tanto em termos absolutos como relativos com a situação anterior.

12.3.5.6 – Redistribuição financeira entre os subsistemas

Além da referida redistribuição prévia das receitas provenientes das contribuições e cotizações¹, prevista pela nova Lei de Bases, operou-se ainda e apenas uma transferência de meios financeiros, no valor de 496,1 milhões de euros, com origem no subsistema previdencial de repartição e beneficiando o subsistema de protecção à família e das políticas activas de emprego e formação profissional.

Deve notar-se que a construção destes mapas foi possível, não por fazerem parte das demonstrações financeiras e seus anexos, mas dado que o IGFSS, respondendo a uma solicitação deste Tribunal, disponibilizou a desagregação dos dados constantes da CEO ainda que, conforme refere “*a desagregação das receitas e despesas por subsistemas, regimes e eventualidades têm carácter provisório porquanto:*

- Engloba as receitas e as despesas do Continente – cujas contas do exercício se encontram encerradas – e das Regiões Autónomas – cujas contas do exercício de 2002 ainda não estavam encerradas à data da elaboração da conta de execução orçamental da Segurança Social de 2002.

Neste contexto, os valores relativos ao Continente estão suportados nos registos contabilísticos e como tal extraídos do SIF; os valores relativos às Regiões Autónomas correspondem aos indicados por estas ao longo do ano de 2002 em sede de execução orçamental mensal, não correspondendo por isso à especificação contemplada nos mapas orçamentais por Subsistemas e podendo não corresponder cabalmente aos registos contabilísticos das respectivas transacções orçamentais e financeiras no SIF quando as contas do exercício de 2002 estiveram encerradas nas Regiões Autónomas.”

Os valores disponibilizados pelo IGFSS sintetizaram-se nos mapas seguintes, onde se desagregam os saldos iniciais, as receitas, despesas e transferências por subsistemas:

¹ Que se distribuem da seguinte forma: Subsistema Previdencial – 8.540,7 milhões de euros; Subsistema de Protecção à Família e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional – 1.137,4 milhões de euros; e Subsistema Previdencial de Capitalização – 482,7 milhões de euros (provenientes das cotizações dos trabalhadores).



Quadro XII.24 – SS – Financiamento do Sistema

(em milhares de euros)

Sub Sistemas	Saldos Iniciais (1)	Receitas (2)	Transferências		Totais (4)=(1)+(2)+(3)	Despesas (5)	Transferências		Despesas e Transferências (7)=(5)+(6)	Saldos Finais (8)=(4)-(7)	Totais (9)=(7)+(8)
			De	(3)			Para	(6)			
A	207,99	8.659.140,59			8.659.348,58	7.991.186,46	C	496.046,18	8.487.232,64	172.115,94	8.659.348,58
B	393.886,23	3.461.603,60			3.855.489,83	3.496.077,64			3.496.077,64	359.412,20	3.855.489,83
C	272.105,28	2.268.106,63	A	496.046,18	3.036.258,09	2.939.168,46			2.939.168,46	97.089,63	3.036.258,09
D	21.062,26	3.547.391,11			3.568.453,37	3.476.462,94			3.476.462,94	91.990,44	3.568.453,37
Total					19.119.549,88	Total			18.398.941,68	720.608,20	19.119.549,88

A – Subsistema Previdencial de Repartição;

B – Subsistema Previdencial de Capitalização;

C – Subsistema de Protecção à Família e das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional;

D – Subsistema de Protecção Social de Cidadania.

Fonte: IGFSS

Os quadros anteriores, conjugados com a informação fornecida pelo IGFSS, permitem concluir o seguinte:

- ◆ Subsistema previdencial de repartição:
 - ◇ A proporção da principal receita (contribuições e cotizações) deste subsistema atingiu os 98,6% do total das receitas, distribuindo-se o remanescente por outras receitas correntes e de capital;
 - ◇ As receitas do subsistema previdencial de repartição supriram as despesas inerentes ao próprio subsistema, apoiando paralelamente o subsistema de protecção à família e das políticas activas de emprego e formação profissional, com cerca de 496,1 milhões de euros, correspondendo a 5,8% das despesas totais, gerando, ainda, um saldo de 172,1 milhões de euros;
 - ◇ Quanto às despesas e transferências, distribuíram-se como segue:

Quadro XII.25 – SS – Despesas e transferências do subsistema previdencial de repartição

(em milhares de euros)

Despesas e transferências	Valor	%
Despesas correntes	7.943.925,0	93,6
Pensões	6.124.177,2	72,2
Subsídio de desemprego	799.080,6	9,4
Subsídio de doença	464.545,9	5,5
Subsídio de Maternidade	173.026,8	2,0
Subsídio por morte	145.644,3	1,7
Encargos c/ doenças prof. e outras prestações	12.552,7	0,1
Subsídio de lar e outros	9.339,5	0,1
Subsídio de tuberculose	5.435,7	0,1
Administração	210.122,3	2,5
Despesas capital	47.261,5	0,6
PIDDAC	40.248,6	0,5
Outras	7.012,9	0,1
Transf. p/ Subsistema de Protecção à Família	496.046,2	5,8
Total	8.487.232,7	100

Fonte: IGFCSS

- ◆ As despesas com prestações sociais (incluindo os gastos com administração imputados) atingiram os 7.943,9 milhões de euros, isto é 93,6% do total das despesas;
- ◆ A maior parte destas diz respeito a pensões (6.124,2 milhões de euros), seguindo-se-lhes as prestações de desemprego, com 799,1 milhões de euros (9,4%), e o subsídio de doença, que atingiu os 464,5 milhões de euros, ou seja, 5,5% do total das aplicações de fundos.
- ◆ Subsistema previdencial de capitalização:
 - ◇ As receitas totais do subsistema previdencial de capitalização ascenderam a 3.855,5 milhões de euros, distribuindo-se por receitas próprias do subsistema, com cerca de 2.814,9 milhões de euros, ou seja 73,0% do total dos fundos, enquanto as receitas relativas a cotizações dos trabalhadores pertencentes ao subsistema previdencial de repartição, afectas, por Lei, a este subsistema, atingiram os 482,7 milhões de euros, representando 12,5%, tendo a totalidade das receitas sido suficientes para fazer face às despesas, gerando, ainda, um saldo de 359,4 milhões de euros;
 - ◇ No que se refere às despesas, a maior parte (99,1%) diz respeito às despesas de capital correspondentes às movimentações específicas, inerentes à respectiva actividade, do IGFCSS. As restantes despesas contabilizadas na óptica orçamental dizem respeito aos encargos de estrutura do IGFCSS (incluindo o FEFSS) representando apenas 0,1%, ou seja 3,4 milhões de euros.
- ◆ Subsistema de protecção à família e das políticas activas de emprego e formação profissional:



- ◇ A receita total deste subsistema atingiu os 3.036,3 milhões de euros, distribuindo-se por: contribuições e cotizações, com 1.137,4 milhões de euros, ou seja, 37,5%; seguindo-se as transferências correntes do exterior, com um valor global na ordem dos 626,5 milhões de euros, isto é, 20,6%; enquanto as receitas fiscais consignadas – adicional ao IVA – atingiram os 502,8 milhões de euros, representando, em termos relativos, 16,6%; há ainda a registar as transferências do SPA, no valor de 1,3 milhões de euros;
- ◇ Conforme atrás referido, foram ainda transferidos 496,1 milhões de euros do subsistema previdencial, representando, em termos relativos, 16,3% do total dos fundos atribuídos a este subsistema;
- ◇ As despesas distribuíram-se, por ordem de importância, da seguinte forma:

Quadro XII.26 – SS – Despesas do subsistema de protecção à família e das políticas activas de emprego e formação profissional

(em milhares de euros)

Despesas	Valor	%
Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional	2.110.815,6	71,8
Encargos familiares	540.267,7	18,4
Dependência	117.109,8	4,0
Deficiência	82.505,8	2,8
Administração	88.469,5	3,0
Total	2.939.168,4	100

Fonte: IGFSS

- ◆ Os gastos com políticas activas de emprego e formação profissional, no valor de 2.110,8 milhões de euros (incluindo neste valor o montante de cerca de 3,5 milhões de euros, respeitantes a juros da linha de crédito) representaram cerca de 71,8% do total das despesas deste subsistema, tendo sido gerado um saldo na área das acções de formação profissional no montante de 97,1 milhões de euros;
 - ◆ Seguiram-se os encargos familiares, no valor de 540,3 milhões de euros, ou seja, 18,4%, onde se destaca a prestação familiar a crianças e jovens que absorveu 17,1% deste total;
 - ◆ Os complementos por dependência remontaram a cerca de 117,1 milhões de euros, destacando-se, neste grupo, os pensionistas de velhice com 90,6 milhões de euros;
 - ◆ No que se refere aos complementos de deficiência estes atingiram os 82,5 milhões de euros, ou seja, 2,8% do total das despesas deste subsistema, destacando-se a bonificação por deficiência a crianças e jovens, com o valor de 33,2 milhões de euros;
 - ◆ As despesas de administração e outras despesas comuns atingiram 88,5 milhões de euros, ou seja 3,0%.
- ◆ Subsistema de protecção social de cidadania:
- ◇ As receitas deste subsistema atingiram os 3.547,4 milhões de euros, predominando as transferências do OE, no valor de 3.426,8 milhões de euros, seguindo-se as transferências

via Santa Casa de Misericórdia de Lisboa (incluindo o FSS), no montante de 79,5 milhões de euros, bem como receitas do exterior no valor de 2,1 milhões de euros;

- ◇ A aplicação de fundos foi a seguinte:

Quadro XII.27 – SS – Despesas do subsistema de protecção social de cidadania

(em milhares de euros)

Despesas	Valor	%
Regime de solidariedade	1.094.156,7	31,5
RMG	232.413,5	6,7
Regime não contributivo	836.460,1	24,1
Outros	25.283,1	0,7
Ação social	1.143.887,7	32,9
Regimes Equiparados ao Regime não Contributivo	1.040.572,0	29,9
RESSAA	957.114,9	27,5
Regime Transitório dos Rurais	83.457,1	2,4
Regime Especial dos Ferroviários	61.646,1	1,8
Administração	108.364,0	3,1
Outros	27.836,5	0,8
Total	3.476.463,00	100

Fonte: IGESS

- ◆ Regime de solidariedade:
 - O Rendimento Mínimo Garantido absorveu 232,4 milhões de euros, quando tinha sido transferido por parte do OE o valor de 239,4 milhões de euros, gerando, assim, um saldo de 7 milhões de euros;
 - Foram canalizadas verbas, no valor de 786,2 milhões de euros, para fazer face a despesas com o regime não contributivo;
 - No tocante às “Outras” despesas destaca-se o “Complemento extra de solidariedade”, atingindo os 19,4 milhões de euros, e as transferências correntes para o INATEL (4,6 milhões de euros), tendo por origem as verbas oriundas do MSST, bem como a aplicação em termos de subsídios de renda de casa, esta tendo por cobertura financeira as transferências do Ministério do Equipamento Social;
- ◆ As despesas com acção social totalizaram 1.143,7 milhões de euros¹, representando 32,9% das despesas do subsistema social de cidadania, tendo por base transferências com origem no MSST no valor de 1.028,7 milhões de euros e do ME no montante de 92,4 milhões de euros e ainda da SCML (incluindo o FSS) no montante de cerca de 81,0 milhões de euros;
- ◆ Em relação aos Regimes Equiparados ao Regime não Contributivo, destacam-se duas situações: o RESSAA, com um dispêndio de verbas na ordem dos 957,1 milhões de euros, e o Regime Transitório dos Rurais, a que estão associadas despesas no montante de cerca de 83,5 milhões de euros, verificando-se o cumprimento da LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado no que se refere a estes dois regimes,

¹ O montante inscrito na CEO de 2002 é de 1.104.205,1 milhares de euros; este valor, foi, posteriormente, em resposta a um questionário do TC, corrigido para 1.143.887,7 mil euros.



visto que foram canalizadas verbas, via MSST, para o RESSAA, no montante de 970,4 milhões de euros, e para o Regime Transitório dos Rurais, no valor de 888,4 milhões de euros;

- ◆ Os montantes dispendidos com o Regime Especial dos Ferroviários ascenderam a 61,6 milhões de euros, representando 1,8%;
- ◆ As despesas com administração e outras despesas comuns remontaram a 108,4 milhões de euros, ou seja, 3,1% das despesas totais.

Depois de esmiuçados e analisados os procedimentos inerentes ao financiamento dos vários subsistemas integrantes do Sistema de Solidariedade e Segurança Social definido pela Lei de Bases e conjugando o que este diploma prevê, designadamente, nos art.ºs 78.º a 86.º e 106.º a 108.º, com o quadro genérico do financiamento do sistema estabelecido no Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, conclui-se o seguinte:

- ◆ Foi dado cumprimento ao determinado no n.º 1, conjugado com o n.º 4, ambos do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, que impunha o financiamento exclusivo por transferências do OE à protecção garantida no âmbito do subsistema de protecção social de cidadania;
- ◆ Relativamente à transferência para capitalização de 2 pontos percentuais correspondentes às cotizações dos trabalhadores, previsto no art.º 13.º do supra referido Decreto-Lei e nos termos do n.º 1 do art.º 83.º da Lei de Bases, foi dado cumprimento ao disposto na referida legislação;
- ◆ A transferência de 496,1 milhões de euros do subsistema previdencial de repartição para o subsistema de protecção à família diminuiu o saldo do subsistema previdencial de repartição que seria, no final do exercício, como previsto no n.º 2 do art.º 83.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, transferido para o fundo de reserva para ser gerido em regime de capitalização.

12.3.5.7 – Comparações do nível contributivo e de fiscalidade no seio da UE

No quadro XII.28 apresenta-se, para os Países que faziam parte da UE, a relação entre as contribuições para a segurança social e o PIB, assim como o nível de fiscalidade (relação entre o total das receitas fiscais, incluindo Segurança social, e o PIB), conforme segue:

Quadro XII.28 – SS – Contribuições para a Segurança Social e nível de fiscalidade

Países	Contribuições para SS (em % do PIB)			Nível de Fiscalidade (incluindo SS)		
	1990	2001	2002 ⁽¹⁾	1991	2000	2002 ⁽¹⁾
PORTUGAL	7,9	9,1	9,2	30,3	33,5	34,0
ALEMANHA	12,3	14,6	14,5	36,8	36,8	36,2
ÁUSTRIA	13,3	14,9	14,8	40,9	45,4	44,1
BÉLGICA	14,3	14,4	14,6	43,2	45,8	46,2
DINAMARCA	1,4	2,2	1,7	46,9	49,8	49,4
ESPAÑA	11,8	12,6	12,6	33,5	35,2	35,6
FINLÂNDIA	9,7	12,4	12,2	46,0	46,1	45,9
FRANÇA	18,9	16,3	16,5	43,2	45,0	44,2
GRÉCIA	8,9	11,4	11,3	29,4	36,9	34,8
IRLANDA	5,0	4,4	4,3	34,1	29,9	28,0
ITÁLIA	12,8	12,2	12,5	39,3	42,0	41,1
LUXEMBURGO	11,0	11,2	11,8	39,1	40,7	42,3
HOLANDA	16,1	14,2	13,9	45,3	39,5	39,3
REINO UNIDO	6,1	6,3	6,1	35,1	37,3	35,9
SUÉCIA	14,1	15,3	15,3	50,3	51,4	50,6
MÉDIA U.E. ⁽²⁾	10,9	11,4	11,4	39,6	41,0	40,5

(1) Estimativa

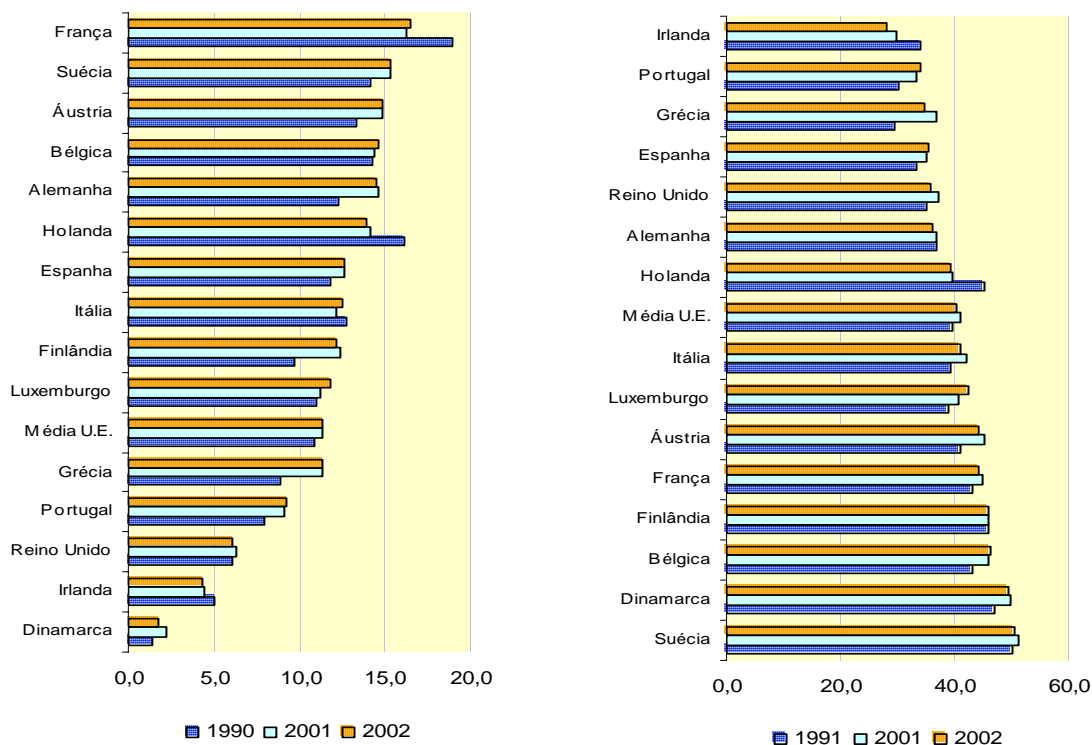
(2) Média não ponderada dos 15.

Fonte: OCDE, Statistiques des Recettes Publiques, 1965-2002, Paris, 2003

Complementando o quadro anterior, apresenta-se a respectiva expressão gráfica relativamente aos indicadores em questão:



Gráfico XII.5 – SS – Contribuições para a Segurança Social e nível de fiscalidade em percentagem do PIB



Verifica-se que:

- ◆ De acordo com as estimativas para 2002, as **contribuições para a segurança social**, em termos de PIB, por parte de Portugal (9,2%), ficaram aquém da média da União Europeia (11,4%);
- ◆ Situam-se igualmente abaixo da média comunitária a Dinamarca (1,7%), a Irlanda (4,3%), e o Reino Unido (6,1%), facto que está associado aos respectivos esquemas de financiamento da segurança social, bem como a Grécia (11,3%);
- ◆ Quanto aos restantes países, essa percentagem varia entre o Luxemburgo (11,8%) e a França (16,5%);
- ◆ A proporção de contribuições para a segurança social em percentagem do PIB aumentou ligeiramente, de 1990 para 2002 e em termos de média geral, a qual foi acompanhada por grande parte dos países, com algumas excepções, praticamente estacionárias ou com tendência descendente, como é o caso da França (que baixou de 18,9% para 16,5%) e da Holanda (que passou de 16,1% para 13,9%);
- ◆ No que concerne ao **nível de fiscalidade** (incluindo as contribuições para a segurança social), em 2002, apenas a Irlanda (28,0%) se encontrava abaixo de Portugal (34,0%), situando-se os restantes Países entre a Grécia (34,8%) e a Suécia (50,6%);
- ◆ Com excepção da Alemanha, da Finlândia, da Irlanda e da Holanda, o nível de fiscalidade registou, de 1991 para 2002, uma subida nos demais países, incluindo Portugal, no que foi acompanhado pela média da UE.

12.4 – Balanço e Demonstração de Resultados

As demonstrações financeiras integrantes das CSS são a resultante da consolidação das contas individuais das diversas instituições que fazem parte do universo do sistema da segurança social, tendo por base o método de consolidação integral.

12.4.1 – Processo de consolidação

Até 2001, as regras e procedimentos inerentes à consolidação estavam especificados no PCISS, mas, no que refere ao novo plano de contas aplicável em 2002, o POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, apesar de, no seu preâmbulo, ponto “12 – Consolidação de contas”, manter as atribuições do IGFSS nesta matéria, não englobava quaisquer regras de consolidação, embora estivessem previstas no seu art.º 5.º, o qual remete o assunto 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, o que ainda não se concretizou.

Ora, não estando definidas normas de consolidação, ainda mais se justificaria a adopção da recomendação feita em Pareceres anteriores, no sentido de elaboração de um “Manual de consolidação” e de o Balanço consolidado e a Demonstração de Resultados consolidados serem acompanhados de *“um mapa demonstrativo, a inserir no relatório anexo à CSS, que evidencie o “agregado” das contas parcelares e todos os ajustamentos e correcções efectuadas, tendo por objectivo uma maior transparência em termos de leitura das demonstrações financeiras consolidadas, nomeadamente quando em confronto com as contas parcelares.”*

Essa recomendação não foi ainda acolhida no ano de 2002, o que, tendo em conta a alteração dos princípios contabilísticos verificada nesse ano, aumentou a opacidade de todo o processo. Em sede de contraditório, o IGFSS propõe-se seguir a recomendação do TC no sentido de vir a ser apresentado um Manual de Consolidação, que se pressupõe seja posto em prática, já com referência ao exercício de 2003.

Assim, tal como nos Pareceres anteriores, o Tribunal conclui pela impossibilidade de formular um juízo sobre as operações de consolidação, conclusão reforçada pelos constrangimentos e falta de informação que seguidamente se evidenciam.

12.4.1.1 – Fases e constrangimentos do Processo

De acordo com o IGFSS, o processo de consolidação de 2002, como já foi referido e a exemplo de anos anteriores, seguiu o método da consolidação integral. Por outro lado, enquanto o ISSS consolidou com os seus serviços centrais, os serviços regionais, os centros distritais e o Centro Nacional de Pensões (CNP) (atendendo à autonomia que lhes é conferida em termos da estrutura do SIF, que não corresponde à organização formal, pois sob este ponto de vista estes serviços integram o ISSS), o IGFSS consolidou com as suas delegações e as restantes entidades integrantes do universo de consolidação, incluído o ISSS.

Este processo, efectivamente ainda não concluído, independentemente dos elementos e dados disponíveis terem sido trabalhados no sentido da satisfação mínima dos requisitos formais inerentes às obrigações legais de prestação de contas, teve, ainda segundo o IGFSS, até ao momento, as seguintes fases:



- ◆ Definição da data de consolidação;
- ◆ Definição do perímetro de consolidação;
- ◆ Homogeneização dos princípios contabilísticos;
- ◆ Recolha de informação financeira;
- ◆ Eliminação das transacções intra-instituições;
- ◆ Lançamentos no Diário de consolidação;
- ◆ Elaboração das demonstrações financeiras consolidadas.

No que se refere ao universo de consolidação, as instituições incluídas no mesmo foram já enunciadas no ponto 12.2.5.

Quanto à data de consolidação, esta teria como limite a apresentação da CSS ao Ministério das Finanças, ou seja à Direcção-Geral do Orçamento, para efeitos de integração na CGE. Ora, como atrás foi referido, só foi possível, nessa data e até ao momento, a apresentação de uma Conta que se caracteriza como provisória, tanto na área orçamental como na área patrimonial.

Este facto deriva, essencialmente, da circunstância de as demonstrações financeiras das RA não estarem concluídas, prevendo-se a necessidade de alguns ajustamentos e correcções quando estas forem disponibilizadas.

Devem salientar-se ainda outros factores, que, não esgotando a realidade dos estrangulamentos havidos no processo, foram, segundo o IGFSS, os mais significativos:

- ◆ O sistema de informação financeira (SIF/SAP R3), para efeitos de apresentação de Contas à DGO, não disponibilizou as ferramentas necessárias para que a consolidação constituísse o seu produto directo, obrigando à extracção de dados e informações do SIF para utilização em aplicação informática alternativa;
- ◆ Registaram-se atrasos no encerramento das Contas das instituições do Continente;
- ◆ Verificou-se a impossibilidade de, em tempo útil, incluir as Demonstrações Financeiras do IGFCSS no SIF;
- ◆ Houve escassez do tempo disponível para as operações em causa, em função da data limite de apresentação de Contas à DGO.

A homogeneização dos princípios contabilísticos obrigou a que os saldos finais do Balanço de 2001, elaborado ao abrigo das anteriores normas, fossem ajustados aos novos princípios para efeitos de inserção como saldos iniciais de 2002, ajustamentos esses que estão vertidos, de acordo com informação do IGFSS, no quadro que segue:

(em euros)

Créditos a curto prazo	
CSS/01 Consolidada	3.740.171.871,1
Contribuintes do Passivo	(106.004.373,4)
Agregado das RA	(78.051.186,1)
Subtotal	3.556.116.311,7
Movimentos de consolidação das RA vertidos em verbetes	6.392.648,9
Contribuintes do Passivo das RA	159.001,6
CSS/01 Continente	3.562.667.962,2
Dívidas a terceiros de curto prazo	
CSS/01 Consolidada	899.491.601,9
Contribuintes do Passivo	(106.004.373,4)
Subtotal	793.487.228,5
Agregado das RA	(112.190.293,2)
Subtotal	681.296.935,3
Movimentos de consolidação das RA vertidos em verbetes	103.487.946,5
Contribuintes do Passivo das RA	159.001,6
CSS/01 Continente	784.943.883,5
Fundos Próprios	
CSS/01 Consolidada	4.371.609.986,7
Agregado das RA	(57.304.152,3)
Subtotal	4.314.305.834,4
Movimentos de consolidação das RA vertidos em verbetes	(97.095.297,6)
CSS/01 Continente	4.217.210.536,8
Proveitos diferidos	
Correspondência entre contas 240.190. e 274, respectivamente do PCISS e do POCISSSS	1.335.434,30

Fonte: IGFSS

Pode afirmar-se, no entanto, que a principal divergência diz respeito à circunstância conjuntural de as Regiões Autónomas estarem excluídas das demonstrações financeiras, sendo as restantes diferenças ocasionadas pela alteração do plano de contas, resumindo-se a dois pontos:

- ◆ A reclassificação de subcontas englobadas nos dois planos em “Proveitos diferidos”;
- ◆ O facto de o POCISSSS não prever, a nível da estrutura de contas e do Balanço, a inserção dos saldos credores de contribuintes do lado do Passivo, mas sim como compensação directa dos saldos devedores a nível do Activo, o que viola um dos princípios formulados pelo POCP e POCISSSS, a não compensação, desvirtuando, por outro lado, a imagem fiel das demonstrações financeiras, ao conjugar saldos de sinal contrário, originando uma perda efectiva de informação.

Sobre este último ponto e no contexto do princípio do contraditório (ofício n.º 12815, de 9 de Junho, constante do Volume III – Anexos), vem o IGFSS afirmar o seguinte:

“Independentemente da justeza da apreciação do TC é um facto que o Balanço previsto no POCISSSS coincide na íntegra com o previsto no POCP, não havendo qualquer contradição entre os dois planos, inclusive no caso vertente, quanto à conta 212 –



“Contribuintes c/c”. Aliás, dado que o POCISSSS é um plano sectorial do POCP, não poderia apresentar um modelo de Balanço diferente do plano de contas inspirador.

Pensa-se que em termos mais imediatos, isto é, enquanto o POCP não for revisto, será mais aconselhável apresentar a informação pretendida em mapas anexos.”

Em face do exposto parece ser de ponderar a revisão dos planos de contas nesta matéria, concordando-se, por outro lado, que a informação em questão deva ser inserida em anexo às demonstrações financeiras.

No que se refere aos ajustamentos e regularizações finais de consolidação, tendo por base os balancetes “antes do apuramento dos resultados” das entidades inseridas no perímetro de consolidação, podem desagregar-se em dois conjuntos, correspondendo a fases distintas do processo:

- ◆ Eliminação das transacções intra-instituições, facto que implicou a eliminação das dívidas activas e passivas intra-entidades consolidantes, bem como dos custos, perdas, proveitos e ganhos internos do sistema, conforme decorriam dos valores constantes dos balancetes analíticos individuais, antes do apuramento de resultados;
- ◆ Outros ajustamentos e regularizações específicas do processo de consolidação, considerados como excepcionais e devidamente suportados, que, segundo o IGFSS, não tinha sido possível abranger no processo antecedente, os quais estão suportados por verbetes específicos de lançamento.

Foi fornecido pelo IGFSS o Diário-Razão relativo à consolidação no Continente que exhibe o agregado dos balancetes “antes do apuramento dos resultados”, bem como o denominado Diário-Consolidação, assim como os saldos finais das contas do razão consolidadas antes do apuramento dos resultados.

A totalidade dos ajustamentos e regularizações de consolidação conforme digam respeito ao Activo, Passivo e Fundos Próprios, apresentaram a débito e a crédito o montante de 14.080.844.545,92 euros.

Por outro lado, compulsando os verbetes de consolidação (ajustamentos e regularizações do segundo tipo), resulta, paralelamente, o seguinte mapa:

Quadro XII.29 – SS – Ajustamentos formalizados por verbetes de lançamento

Contas	Débitos	Créditos
Activo	276.161.871,14	1.086.357.363,52
Passivo	167.896.426,51	11.656.273,96
Fundos Próprios		
Património		
Reservas	4.973.282,67	5.472.323,55
Resultados Transitados	760.649.032,26	106.194.651,55
Resultados Líquidos		
Totais	1.209.680.612,58	1.209.680.612,58

Fonte: IGFSS

Conjugando os números inseridos no quadro anterior com a análise dos 12 verbetes de lançamento elaborados pelo IGFSS, pode comentar-se o seguinte:

- ◆ A conjugação dos movimentos em questão implicou uma redução do Activo em 810,2 milhões de euros, que correspondeu a uma diminuição do Passivo em 156,2 milhões de euros, mas, principalmente, ao decréscimo nos Fundos Próprios em 654,0 milhões de euros;
- ◆ Verificou-se que o principal movimento observado, que implicou uma redução no Activo e nos Fundos Próprios no valor de 760,6 milhões de euros, diz respeito a um problema que vem do antecedente e desde há alguns anos, na medida em que o CNPRP, de acordo com as normas legais sobre o tema, tem vindo sistematicamente a debitar ao IGFSS a parte que lhe está consignada quanto às receitas provenientes da aplicação da taxa social única, fazendo acumular esta dívida na sua contabilidade. Dado que o IGFSS não reconhece a situação, como tal não a contemplando paralelamente nas suas contas, este movimento, tratando-se de um fluxo interno do sector, tem de ser anulado por crédito de “Outros devedores”, com contrapartida em “Resultados transitados”, por forma a evitar a duplicação de lançamentos nos Fundos próprios, ao pressupor que o mesmo valor já faz parte das reservas do sistema, por via da movimentação dos proveitos relativos às contribuições contabilizados em outras instituições do sistema, nomeadamente o IGFSS;
- ◆ Deve destacar-se ainda o reflexo de uma situação que vem de longa data, ou seja, a dívida do Ministério da Saúde para com a Caixa de Previdência dos Trabalhadores dos TLP, no valor de 88,7 milhões de euros, implicando apenas uma transferência entre contas do Activo, tendo em atenção a introdução do novo plano de contas.

Em face da análise efectuada é possível extrair as seguintes conclusões:

- a) A consolidação tomou por base os chamados balancetes “antes do apuramento dos resultados” e não as Contas finais de cada entidade incluída no perímetro de consolidação, Contas essas regularmente aprovadas e, sendo caso disso, certificadas, que são as apresentadas ao Tribunal e que, por isso, são as únicas que podem servir de base à consolidação;
- b) Não existe evidência de que a eliminação das transacções intra-entidades consolidantes tenha sido precedida de um processo completo de reconciliação de saldos entre as referidas entidades, o que é factor condicionante de todo o processo, não se dispondo de informação suficiente que permita formular um juízo sobre os movimentos efectuados para esse efeito, em especial sobre os que não se encontram suportados por verbetes de lançamento.

12.4.2 – Composição do Activo, Passivo e Fundos Próprios

Para a análise da evolução do Activo, Passivo e Fundos Próprios em 2002, de acordo com os valores evidenciados nos Balanços de 2001 e 2002, há que atender, entre outros, aos seguintes factores:

- ◆ A integração do IGFCSS no perímetro de consolidação;
- ◆ A alteração do Plano de Contas;
- ◆ A circunstância conjuntural de o Balanço de 2002 não incluir as Regiões Autónomas (que, em 2001, representavam 3,1% do Activo, 1,1% do Passivo e 3,5% dos Fundos Próprios).



O quadro seguinte apresenta os valores do Balanço de 2001 e 2002, do Activo (líquido), do Passivo e dos Fundos Próprios, conforme segue:

Quadro XII.30 – SS – Evolução no Continente do Activo, Passivo e Fundos próprios – 2001/02

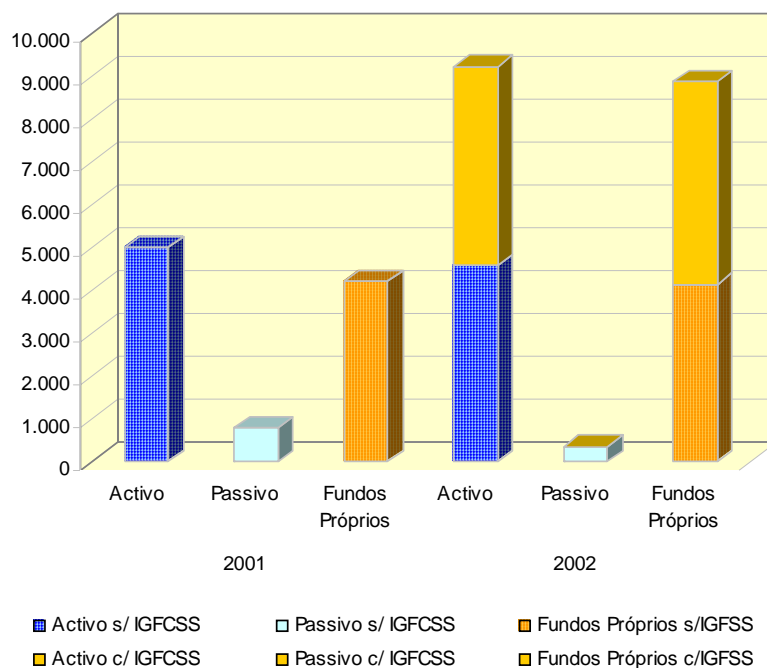
(em milhões de euros)

Rubricas	2001	2002	Variação 2001/02	
			V. Absoluto	%
Activo	5.003,5	9.226,1	4.222,6	84,4
Passivo	786,3	358,7	(427,6)	(54,4)
Fundos Próprios	4.217,2	8.867,4	4.650,2	110,3

Fonte: CSS/02

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

Gráfico XII.6 – SS – Evolução no Continente do Activo, Passivo e Fundos próprios – 2001/02



O aumento verificado no Activo (líquido), de 2001 para 2002, independentemente dos ajustamentos e regularizações atrás explicitados, decorre exclusivamente da integração do IGCSS/FEFSS no universo de consolidação, pois o Activo desta instituição¹ era, em 2002, de 4.786,7 milhões de euros, pois, a não ser assim, teria havido mesmo um decréscimo nos activos do sistema.

No que se refere ao Passivo, em relação ao qual o IGCSS/FEFSS não tem qualquer expressão, denota-se uma diminuição das responsabilidades do sistema perante terceiros em 54,4%, ou seja, cerca

¹ De acordo com as Contas utilizadas pelo IGFSS para efeitos de consolidação.

de 427,6 milhões de euros, que vem no mesmo sentido dos ajustamentos e regularizações ocasionadas pela introdução do novo plano de contas.

Quanto aos Fundos Próprios registaram um aumento paralelo ao do Activo, naturalmente resultante da nova situação do IGFCSS/FEFSS perante o sistema.

12.4.2.1 – Activo

O quadro XII.31 reflecte a desagregação do Activo, quanto a 2002, por grupos patrimoniais:

Quadro XII.31 – SS – Estrutura do Activo no Continente – 2002

(em milhares de euros)

Rubricas	Activo bruto	Provisões	Amortizações	Activo líquido	%
Imobilizado					
Imobilizações incorpóreas	526,6		372,0	154,6	0,0
Imobilizações corpóreas	421.821,9		207.900,3	213.921,6	2,3
Investimentos financeiras	304.163,4	8.875,4		295.288,0	3,2
Circulante				0,0	
Existências	1.896,1			1.896,1	0,0
Dívidas de Terceiros - Médio e longo prazo	165.271,1			165.271,1	1,8
Dívidas de Terceiros - Curto prazo	3.648.913,8	795.168,9		2.853.744,9	30,9
Disponibilidades					
Títulos negociáveis	4.210.642,0			4.210.642,0	45,6
Depósitos em Instituições Financeiras e Caixa	1.449.221,2			1.449.221,2	15,7
Acréscimos e Diferimentos	36.019,7			36.019,7	0,4
Totais	10.238.475,8	804.044,3	208.272,3	9.226.159,2	100,0

Fonte: CSS/02

Como não podia deixar de ser, a estrutura do Activo em 2002 reflecte a nova situação do IGFCSS/FEFSS, implicando, por um lado, a diluição da principal rubrica patrimonial de exercícios anteriores, as dívidas de terceiros a curto prazo, que em 2001 representavam 70,9% dos activos do sistema e em 2002 se resumem a 30,9%, ou seja, 2.853,7 milhões de euros, devido essencialmente à integração do valor contabilístico dos títulos negociáveis que faziam parte da carteira da referida instituição, rubrica essa que aumentou, por essa via, nas contas consolidadas, em cerca de 4.210,6 milhões de euros.

É de realçar o efeito da nova política de provisões, em obediência aos princípios contabilísticos preconizados pelo POCISSSS, no que se refere às dívidas de terceiros de curto prazo e para investimentos financeiros, respectivamente nos valores de 795,2 milhões de euros e 8,9 milhões de euros.

Nesta matéria, no final do exercício foram adoptados os seguintes procedimentos:

- Avaliação da maturidade e do risco de incobrabilidade dos saldos devedores;
- Quantificação do montante (parte ou a totalidade do saldo) considerado de cobrança duvidosa;



- c) Relevação contabilística do crédito de cobrança duvidosa, debitando as divisionárias da conta “218 – Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” por contrapartida da conta onde está registada a dívida;
- d) Constituição da provisão adequada, após obtenção da respectiva autorização, debitando as subcontas de “67 – Provisões do exercício”, por contrapartida da divisionária da conta “29 – Provisões acumuladas”.

No que se refere às provisões para investimentos financeiros, estas foram constituídas tendo por base os critérios de valorimetria aplicáveis a este tipo de imobilizado, ou seja, a correcção do custo histórico, tendo por base o valor actual, sempre que o preço de mercado ou de cotação seja inferior ao primeiro.

A análise comparativa entre os exercícios de 2001 e 2002 é abordada com mais detalhe no quadro seguinte:

Quadro XII.32 – SS – Evolução do Activo no Continente por grupos patrimoniais – 2001/02

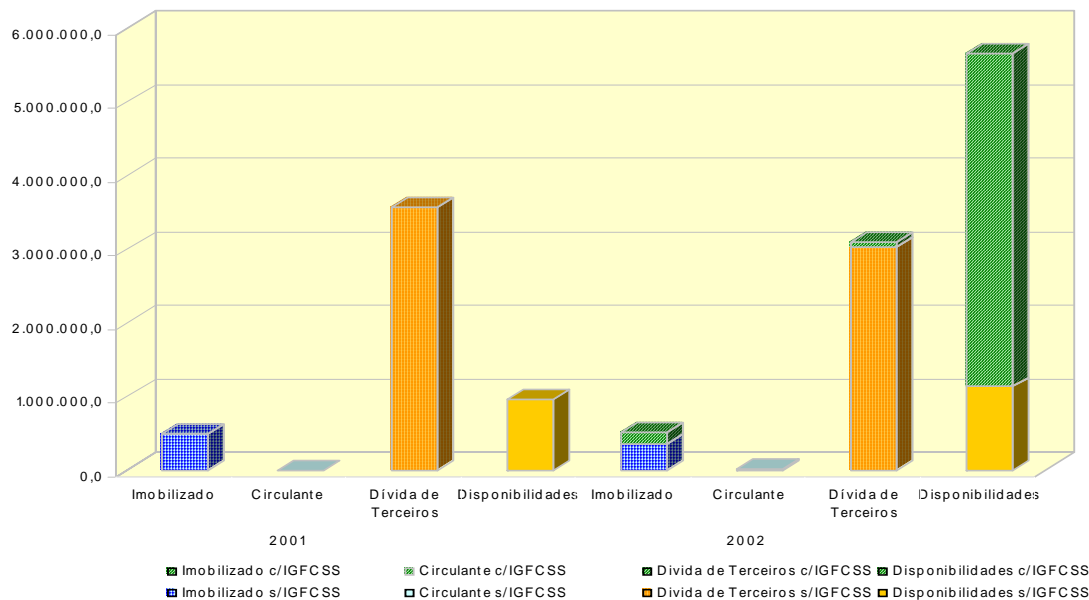
(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais do Activo	2001	2002		Variação 2001/02	
		C/IGFCSS	S/IGFCSS	Absoluta	%
Imobilizado					
Imobilizações incorpóreas	233,3	154,6	154,6	(78,7)	(33,7)
Imobilizações corpóreas	266.439,7	213.921,6	213.501,1	(52.518,1)	(19,7)
Investimentos financeiros	212.527,2	295.288,0	60.832,0	82.760,8	38,9
Circulante				0,0	
Existências	79,9	1.896,1	1.896,1	1.816,2	2.273,1
Dívidas de Terceiros - Médio e longo prazo	403,9	165.271,1	165.271,1	164.867,2	40.818,8
Dívidas de Terceiros - Curto prazo	3.562.667,9	2.853.744,9	2.853.162,6	(708.923,0)	(19,9)
Disponibilidades				0,0	
Títulos negociáveis	169.973,5	4.210.642,0	7.650,0	4.040.668,5	2.377,2
Depósitos em Instituições Financeiras e Caixa	777.473,9	1.449.221,2	1.116.799,5	671.747,3	86,4
Acréscimos e Diferimentos	13.690,6	36.019,7	(123.959,2)	22.329,1	163,1
Totais	5.003.489,9	9.226.159,2	4.460.578,9	4.222.669,3	84,4

Fonte: CSS/02

O gráfico seguinte espelha a evolução dos grupos patrimoniais mais significativos, ou sejam, Disponibilidades financeiras, Dívidas de terceiros e Imobilizações, ocorrida de 2001 para 2002:

Gráfico XII.7 – SS – Evolução do Activo pelos principais grupos patrimoniais – 2001/02



O quadro e o gráfico anteriores permitem constatar o seguinte:

- ◆ O efeito do IGFCSS/FEFSS foi mais sensível no que respeita aos títulos negociáveis e depósitos em instituições financeiras e caixa, neste último caso partilhado com o conjunto das restantes instituições, bem como nos investimentos financeiros;
- ◆ Caso não tivesse ocorrido a integração do IGFCSS/FEFSS, os activos do sistema teriam decrescido, conforme atrás já foi referido, decorrendo esse facto da diminuição das dívidas de terceiros, com total incidência nas de curto prazo, pois os créditos a médio e longo prazo aumentaram, o que em parte poderá ser imputável a uma reclassificação contabilística, por transferência de valores de curto prazo para Médio/Longo.

12.4.2.2 – Passivo

O mapa seguinte desagrega comparativamente o Passivo quanto aos exercícios de 2001 (com as adaptações e alterações que entretanto foram apuradas) e 2002, a saber:



Quadro XII.33 – SS – Evolução do Passivo no Continente por grupos patrimoniais – 2001/02

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais do Passivo	2001	2002	V. Absoluta 2001/02
Provisões para riscos e encargos	0,0	27.618,6	27.618,6
Sub total	0,0	27.618,6	27.618,6
Dívidas a terceiros - curto prazo			
Fornecedores c/c	17.099,4	913,5	(16.185,9)
Fornecedores - facturas em recepção e conferência	0,0	23,3	23,3
Fornecedores de imobilizado - Títulos a pagar	0,0	4,2	4,2
Fornecedores de imobilizado c/c	0,0	2.246,5	2.246,5
Estado e outros entes públicos	15.436,9	15.513,7	76,8
Prestações sociais	11.547,9	6.817,0	(4.730,9)
Outros credores	740.859,7	143.188,9	(597.670,8)
Sub total	784.943,9	168.707,1	(616.236,8)
Acréscimos e diferimentos			
Acréscimos de custos		33.324,5	33.324,5
Proveitos diferidos	1.335,4	129.126,6	127.791,2
Sub total	1.335,4	162.451,1	161.115,7
Totais	786.279,3	358.776,8	(427.502,5)

Fonte: CSS/01 e CSS/02

O quadro anterior permite concluir o seguinte:

- ◆ No que respeita ao Passivo, a introdução do IGFCCS/FEFSS teve muito pouca expressão;
- ◆ A diminuição do Passivo deveu-se à conjugação dos seguintes factores:
 - ◇ Diminuição das dívidas a terceiros de curto prazo em cerca de 616,2 milhões de euros, devido especialmente à redução do saldo de outros credores em cerca de 597,7 milhões de euros (apesar de os saldos existentes em outras contas, segundo o anterior plano, terem sido transferidos para a conta 26 – Outros credores, por efeito da reclassificação das mesmas);
 - ◇ Redução do saldo da conta “Fornecedores c/c”, no montante de 16,2 milhões de euros, o que traduz uma redução efectiva de cerca de 13,9 milhões de euros nos saldos de fornecedores já que, de 2001 para 2002, foram destacados de “Fornecedores c/c” os saldos das seguintes contas:

(em milhares de euros)

Conta 2611 – “Fornecedores de imobilizado c/c”	2.246,5
Conta 2612 – “Fornecedores de imobilizado – Títulos a pagar”	4,2
Conta 228 – “Fornecedores – Facturas em recepção e conferência”	23,3

- ◇ Aumento em 161,1 milhões de euros no que se refere à conta “Acréscimos e diferimentos”, bem como ao efeito da nova política de provisões (27,6 milhões de euros), que contempla o registo de responsabilidades derivadas de riscos de natureza específica e provável, relacionados com eventuais indemnizações resultantes de acidentes de trabalho, indemnizações ou despesas de processos judiciais em curso.

12.4.2.3 – Fundos Próprios

Quanto aos Fundos Próprios em 2002, de acordo com os valores evidenciados nos Balanços de 2001 e 2002, aborda-se em primeiro lugar a comparação da Situação Líquida (2001) e Fundos Próprios (2002), no que se refere aos saldos finais de 2001 e iniciais de 2002, tendo em atenção as seguintes correspondências de contas, relativamente aos dois Planos:

PCISS	POCISSSS
Reserva Geral do Sistema	Reserva Legal
Reservas Especiais	Reservas Estatutárias
Reservas p/ extinção de empréstimos – Lei n.º 1092	
Reservas Matemáticas	

Para essa comparação construiu-se o quadro que segue:

(em milhares de euros)

PCISS		POCISSSS	
Situação líquida	Saldos finais de 2001	Fundos próprios	Saldos iniciais de 2002
		Património	
		Ajustamentos de partes de capital em empresas	74,8
Subtotal	0,0	Subtotal	74,8
Reservas		Reservas	
Reserva geral do sistema	4.203.802,1	Reservas legais	4.124.132,4
Reservas especiais	153.837,0	Reservas Estatutárias	230.506,9
Reservas p/ extinção de empréstimos	1.257,2	Doações	
Reservas Matemáticas ¹	141.590,7		
Subtotal	4.500.487,0	Subtotal	4.354.639,3
Resultados transitados		Resultados transitados	
Resultado líquido do exercício	(128.877,0)	Resultado líquido do exercício	(137.503,6)
Subtotal	(128.877,0)	Subtotal	(137.503,6)
Totais	4.371.610,0	Totais	4.217.210,5

¹ O valor de Balanço da conta Reservas Matemáticas, 28.386,4 milhares de contos (€141.590.689), que se manteve inalterável em 2000 e 2001, dizia exclusivamente respeito ao Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais.

Este Centro foi auditado pelo TC relativamente à gerência de 1999, cujas principais ilações foram vertidas em Pareceres antecedentes, destacando-se o facto de se verificar a falta de reforço das reservas matemáticas desde 1990, bem como o se ter constatado que a contabilização das mesmas reservas, até 1989, não teve por base adequado cálculo actuarial.

Acresce que, se de acordo com o n.º 2 do art.º 30.º do DL n.º 160/99, de 11 de Maio, e n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 199/99, de 8 de Junho, deverá ser constituído um fundo de reserva que possa, actuarialmente, garantir os compromissos assumidos quanto à eventualidade de doença profissional.

A este respeito, a posição do IGFSS, na qual é acompanhado pelo CNPRP, é a de que a Lei de Bases da Segurança Social determina a existência de um único fundo de reserva no sistema (o FEFSS).

Esta posição, no entanto, além de não ser a única leitura possível da Lei de Bases, contraria o disposto nas referidas disposições legais, implicando, por isso, que se promovam as alterações legislativas adequadas.



A divergência entre os valores totais dos saldos finais de 2001, apurados na CSS/01, de acordo com as regras do PClSS (Situação líquida), e os saldos iniciais de 2002, calculados em função dos princípios subjacentes ao novo plano (Fundos próprios), que se configurou como uma redução no montante de 154.399,5 milhares de euros, significou a ocorrência de ajustamentos nas reservas e nos resultados do exercício de 2001, independentemente da aplicação simples e directa da tabela de correspondência acima referida, conforme segue:

(em euros)

Reserva Geral do Sistema – Na CSS/01 segundo o PClSS	Valores
Na conta global	4.203.802.141,40
Imputada às regiões Autónomas	(145.772.885,35)
Reserva Geral do Sistema – Do Continente	4.058.029.256,05
Reserva Legal – Na CSS/02 segundo o PClSSSS	
Reserva Legal - segundo o PClSS	4.058.029.256,05
Transferência das Reservas Especiais (Prevenção e Reabilitação de Deficientes)	66.178.002,17
Transferência para "Património" (Capital na Fundação Gil)	(74.819,68)
	4.124.132.438,54
Outras Reservas – Na CSS/01 segundo o PClSS	
Reservas Especiais	153.836.953,20
Reservas para Extinção de empréstimos - Lei n.º 1092	1.257.233,40
Reservas Matemáticas	141.590.689,00
	296.684.875,60
Reservas contratuais – Na CSS/02 segundo o PClSSSS	
Outras reservas – segundo o PClSS	296.684.875,60
Transferência para Reserva Legal (Prevenção e Reabilitação de Deficientes)	(66.178.002,17)
	230.506.873,43

Por sua vez, a divergência nos resultados líquidos deriva apenas dos valores imputados às RA:

(em euros)

Resultados Líquidos	Valor
Na conta Global	(128.877.030,20)
(-) Imputados às regiões Autónomas	8.626.564,54
Resultados Líquidos referentes ao Continente	(137.503594,74)

O Quadro XII.34 evidencia a distribuição e evolução das principais rubricas dos Fundos Próprios nos anos de 2001 e 2002, apresentando ainda as contas referentes a reservas e resultados:

Quadro XII.34 – SS – Evolução dos Fundos próprios no Continente pelas principais rubricas

(em milhares de euros)

Fundos próprios	2002		Variação	
	Saldos iniciais	Saldos finais	V. Absoluto	%
Património		7.638.944,7	7.638.944,7	100,0
Ajustamentos de partes de capital em empresas	74,8	74,8	0,0	0,0
Subtotal	74,8	7.639.019,5	7.638.944,7	10.212.492,9
Reservas:				
Reservas legais	4.124.132,4	1.236.594,0	(2.887.538,4)	(70,0)
Reservas contratuais	230.506,9	228.588,8	(1.918,1)	(0,8)
Doações		95,4	95,4	100,0
Subtotal	4.354.639,3	1.465.278,2	(2.889.361,1)	(66,4)
Resultados transitados		(332.516,5)	(332.516,5)	
Resultado líquido do exercício	(137.503,6)	95.601,1	233.104,7	(169,5)
Subtotal	(137.503,6)	(236.915,4)	(99.411,8)	72,3
Totais	4.217.210,5	8.867.382,3	4.650.171,8	110,3

Fonte: CSS/02

O quadro anterior, conjugado com os esclarecimentos prestados pelo IGFSS, permite referir o seguinte:

A) Património

Segundo o POCISSSS, a classe 5 – Fundo Patrimonial traduz a diferença entre os valores activos e passivos, tendo sido entendido registar a diferença em questão numa única conta, ou seja, a conta “51 – Património”, em relação à qual os valores apurados conduziram a uma reorganização dos saldos de abertura de 2002, sem prejuízo do registo do valor dos Fundos especiais nas reservas estatutárias.

O valor apurado como saldo da conta património pode desagregar-se por instituições como segue:

Quadro XII.35 – SS – Distribuição do Património por instituições

(em milhares de euros)

Instituições	Valor
IGFCSS	4.474.559,3
IGFSS	3.160.726,2
FSS	4.477,6
Caixa dos Jornalistas	(818,4)
Total	7.638.944,7

Fonte: IGFSS

Ao quadro anterior e segundo informação do IGFSS, pode acrescentar-se o seguinte:

- ◆ O valor de 4.474.559,3 milhares de euros diz respeito ao IGFCSS, o que confere com o Balanço do mesmo;



- ◆ O montante de 4.477,6 milhares de euros, diz respeito ao Património inicial do FSS (dado que, como no caso anterior passou a consolidar pela primeira vez no exercício em análise), visto que, nos exercícios antecedentes, não possuía contabilidade patrimonial;
- ◆ No que se refere aos (-) 818,4 milhares de euros, este valor resulta de uma regularização imputada à Caixa dos Jornalistas, dizendo respeito à transferência efectuada dos saldos das contas dos contribuintes para o IGFSS (Circular Normativa n.º 38/02, de 30/12/2002);
- ◆ O valor de 3.160.726,2 milhares de euros, decorre da circular normativa do IGFSS anteriormente referida, que considera como valor imputável ao “Património” a transferência das contas de contribuintes para o IGFSS que entretanto foi operada, dado que a movimentação contabilística nas contas de contribuintes era realizada numa entidade contabilística diferente, o ISSS, da entidade que relevava a receita, ou seja, o IGFSS.

Este montante de acordo com a informação do IGFSS, pode ser desagregado pelos valores relativos a cada uma das instituições com origem nos valores transferidos, e objecto de regularização contabilística, conforme segue:

**Quadro XII.36 - Desagregação da conta 51 – “Património” no IGFSS
(Transferências de contribuições para o IGFSS)**

(em euros)

Instituições	A débito	A crédito
ISSS		2.646.271.297,26
Bancários		10.781.882,84
Jornalistas		9.572.009,89
		2.666.625.189,99
Outras regularizações		
Caixa dos Jornalistas	818.448,55	
Reg. da conta 5781 no IGFSS		496.351.611,94
Reg. da conta 5782 no IGFSS	1.432.159,81	
	2.250.608,36	496.351.611,94
Total da conta 51 - "Património"		3.160.726.193,57

Fonte: Informação do IGFSS

B) Ajustamentos de partes de capital em empresas

Refere-se à dotação do IDS no capital inicial da Fundação Gil, no valor de 78,4 milhares de euros. São, por isso, aqui válidos os comentários críticos feitos adiante sobre a contabilização dessa dotação como imobilização financeira, a que acresce o facto de também se revelar inadequada a conta em epígrafe para servir de contrapartida a esta dotação.

C) Reservas legais

Segundo o POCISSSS a conta “571 – Reservas legais” pode ser creditada por contrapartida das contas “88 – Resultados líquidos do exercício” e “59 – Resultados transitados”, podendo, por sua vez, ser debitada na sequência das seguintes operações:

- ◆ Utilização das reservas para cobrir prejuízos, por crédito das contas “88 – Resultado líquido do exercício” ou “59 – Resultados transitados”;
- ◆ Incorporação de reservas no património da entidade, por crédito da conta Património.

No quadro seguinte apresentam-se os saldos iniciais e finais desta conta, bem como a sua desagregação por instituição, e, ainda os movimentos ocorridos no exercício de 2002, conforme segue:

(em euros)

Instituições	Saldo inicial	Movimentos a Débito	Movimentos a Crédito	Saldo final
IGFSS	474.654.732,56		811.644,74	475.466.377,30
ISSS	2.941.021.470,32	2.646.584.426,61	25.573.044,74	320.010.088,45
IIES	31.673.572,54			31.673.572,54
DRISS	1.170.763,63	398.795,54		771.968,09
CNPRP	2.694.402,38			2.694.402,38
Caixa Ab Fam. dos Empregados Bancários	11.711.461,22	10.781.882,84		929.578,38
Caixa de Previdência dos Cimentos	285.357,55			285.357,55
Caixa de Prev dos trabalhadores da EPAL	391.423,67			391.423,67
Caixa de Prev. Jornalistas	8.731.964,93	7.935.112,79		796.852,14
Caixa de Prev. Pessoal dos TLP	88.295.046,15			88.295.046,15
Caixa de Prev. Pessoal do CRGE	5.100,94			5.100,94
Sub total	3.560.635.295,89	2.665.700.217,78	26.384.689,48	921.319.767,59
Movimento de consolidação		36.092.306,24	351.366.562,15	315.274.255,91
CSS - Continente	3.560.635.295,89	2.701.792.524,02	377.751.251,63	1.236.594.023,50

Fonte: IGFSS

O quadro anterior, em conjunto com a informação disponibilizada pelo IGFSS, permite observar, quanto aos principais movimentos registados, o seguinte:

- ◆ O valor de 811,6 milhares de euros, diz respeito a uma transferência da conta 5721200000 – Reservas estatutárias - Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores, nos termos da Circular Normativa n.º 38/CD/2003, de 16 de Setembro (ver Reservas Estatutárias);
- ◆ O movimento realizado em 2002 no ISSS, diz respeito à transferência dos saldos de contribuintes do ISSS para o IGFSS, de acordo com o disposto no POCISSSS e na Circular Normativa n.º 38/2002, de 30 de Dezembro, tendo também ocorrido um movimento nesta conta por contrapartida da conta “599 – Resultados transitados – outros” no CNP (ISSS), que, segundo o IGFSS, foi já devidamente rectificado no exercício de 2003;
- ◆ O movimento referente à Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários diz igualmente respeito à transferência de activos de contribuintes, conforme decorre da Circular Normativa n.º 38/02, já acima referida;
- ◆ Os movimentos atribuídos à consolidação dizem respeito na sua maior parte ao conjunto de movimentos “inter-entidades”, não estando consubstanciados, na sua esmagadora maioria, em verbetes de lançamento, não se conhecendo, por isso, a sua fundamentação.



D) Reservas Estatutárias

Para a análise da evolução das Reservas Estatutárias, estas desagregaram-se por instituições no quadro XII.37 tendo ainda em atenção o saldo referente ao exercício anterior, conforme segue

Quadro XII.37 – SS – Distribuição dos movimentos das Reservas estatutárias por instituições em 2002

(em milhares de euros)

Instituições	Valor
<i>Exercício de 2001</i>	230.506,9
Fundo de assistência do CNPRP	(103,1)
Federação de Cimentos – Farmácia	(229,6)
Banca dos Casinos	(773,8)
Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores	(811,6)
Total	228.588,8

Fonte: Informação do IGFSS

Segundo a informação disponibilizada pelo IGFSS, os movimentos acima referenciados podem explicar-se como segue:

- ◆ O primeiro valor diz respeito a parte do saldo que o CNPRP apresentava em Reservas Especiais em 2001, cujo total era de 227.315,74 euros, considerando-se que o valor de 103.042,68 euros deveria ser imputado a Reservas Legais;
- ◆ Anulação das reservas estatutárias (no valor de 229,6 milhares de euros), referentes à Farmácia da Federação Cimentos, por não fazerem parte da CSS consolidada, visto que esta instituição desempenha uma actividade que se diferencia completamente da prosseguida pela Segurança Social;
- ◆ No encerramento de 2001, a conta Reserva Especial da Banca dos Casinos continha uma parcela de resultados transitados no montante de 773,8 milhares de euros, os quais foram anulados aquando da abertura do Balanço de 2002, pelo mesmo montante;
- ◆ O valor de 811,6 milhares de euros diz respeito ao Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores (FGDAM), decorrendo da Circular Normativa n.º 38/CD/2003, de 16 de Setembro, (Cfr. Reservas legais).

E) Doações

A parcela das Reservas referentes a Doações pode ser desagregada pelas seguintes instituições, segundo informação do IGFSS, conforme segue:

**Quadro XII.38 – SS – Distribuição das Doações
por Instituições em 2002**

(em milhares de euros)

Instituições	Valor
ISSS	54,2
CDSSS de Aveiro	10,0
IDS	41,2
Total	95,4

Fonte: Informação do IGFSS

Em termos de contas individuais deve referir-se que, no ISSS (CDSSS de Aveiro), o valor de 10,0 milhares de euros se encontra relevado na conta “57213. - Fundos de assistência”, valor transferido para a conta “576 – Doações”, exclusivamente a nível de regularizações de consolidação (verbete n.º 1), por se tratar de imobilizado recebido a título gratuito, em anos anteriores, no Centro em referência.

F) Resultados Transitados

No quadro seguinte apresenta-se a movimentação ocorrida nos resultados transitados, durante o exercício de 2002:

(em euros)

Instituições	Saldo inicial		Movimentos a Débito	Movimentos a Crédito	Saldo final
	Saldo devedor	Saldo credor			
IGFSS		26.085.224,34	759.476.871,02	364.336.491,83	(369.055.154,85)
ISSS		19.360.472,18	401.300.863,67	417.319.123,22	35.378.731,73
IIES	541.266,41			26.706.244,19	26.164.977,78
DRISS	398.795,54		324.944,27	398.795,54	(324.944,27)
CNPRP		527.421.216,27		99.205.329,26	626.626.545,53
Caixa de Previdência dos Bancários	45.002,89		118.885,59		(163.888,48)
Caixa de Previdência dos Cimentos	65.139,85		25.027,14	5.162,56	(85.004,43)
Caixa de Prev dos trabalhadores da EPAL	29.482,17		271.901,89		(301.384,06)
Caixa de Previ. Jornalistas	5.995,57			2.506,21	(3.489,36)
Caixa de Prev. Pessoal dos TLP	333.397,95			884.782,41	551.384,46
Caixa de Prev. Pessoal do CRGE		409,73	41.363,93		(40.954,20)
Fundo Banca dos Casinos		773.815,28	7.055,83	607.344,09	1.374.103,54
Fundo Garantia Salarial				318.885,21	318.885,21
Subtotal		572.222.057,42	1.161.566.913,34	909.784.664,52	320.439.808,60
Movimento de consolidação			759.150.934,94	106.194.651,55	(652.956.283,39)
CSS – Continente		572.222.057,42	1.920.717.848,28	1.015.979.316,07	(332.516.474,79)

Fonte: IGFSS

Segundo a informação fornecida pelo IGFSS, as movimentações no ISSS ocorreram ao nível das subcontas:

- ◆ “592 - Regularizações de grande significado” – estando o movimento essencialmente relacionado com ajustamentos valorimétricos de bens de imobilizado, decorrente do processo



de inventariação efectuado pelo ISSS no exercício de 2002, de forma a tornar mais fiáveis e apropriadas as demonstrações financeiras;

- ◆ “599 – Resultados transitados - Outros” – referente ao movimento de transferência do saldo inicial reflectido na conta “88 – Resultado líquido do exercício” por imposição do POCISSSS;
- ◆ O movimento referente ao IIES diz respeito a uma correcção ao valor das amortizações acumuladas, no montante de 1.572.916,56 euros, derivado do cálculo em excesso no ano anterior, decorrente de um erro informático da aplicação então em uso, e apenas detectado em 2002.

Os movimentos de consolidação estão vertidos em verbetes de lançamento e traduzem-se em duas situações:

- ◆ O valor a débito no montante de 760.649.032,26 euros, já foi comentado no ponto 12.4.1.1 e diz respeito à proporção da Taxa Social Única imputada ao CNPRP e não reconhecida na conta do IGFSS;
- ◆ O movimento a crédito no valor de 106.194.651,55 euros, diz respeito a regularização efectuada na conta “268984 – ISSS – Adiantamentos por conta de acordos bancários” considerado como regularização de grande significado.

12.4.3 – Desenvolvimento do Activo por Grupos Patrimoniais

Nos pontos seguintes abordam-se as principais linhas da evolução das disponibilidades, dívidas de terceiros – curto prazo, dívidas de terceiros a médio e longo prazo, investimentos financeiros e imobilizações.

12.4.3.1 – Disponibilidades

O quadro XII.39 discrimina os valores relativos às contas de disponibilidades, bem como os saldos referentes ao IGFCSS/FEFSS (utilizados no processo de consolidação e que, conforme já atrás referido, não correspondem aos valores extraídos simplesmente do Balanço desta entidade) nos anos de 2001 e 2002:

Quadro XII.39 – SS – Evolução das contas de Disponibilidades no Continente – 2001/02

(em milhares de euros)

Contas	2001	2002	Variação 2001/02	
			V. Absoluto	%
Títulos Negociáveis	169.973,50	4.210.642,00	4.040.668,5	2.377,2
IGFCSS/FEFSS		4.202.992,00	4.202.992,0	100,0
Restantes instituições	169.973,5	7.650,00	(162.323,5)	(95,5)
Depósitos em instituições de crédito e caixa	777.473,90	1.449.221,30	671.747,4	86,4
Depósitos em instituições de crédito	772.884,10	1.409.294,00	636.409,9	82,3
IGFCSS/FEFSS		332.421,70	332.421,7	100,0
Restantes instituições	772.884,1	1.076.872,30	303.988,2	39,3
Caixa	658,7	1.910,20	1.251,5	190,0
Contribuições e juros de mora a depositar	3.931,10	38.017,10	34.086,0	867,1
Totais	947.447,40	5.659.863,30	4.712.415,9	497,4

Fonte: CSS/01, CSS/02 e Informação do IGFSS

Do quadro anterior, conjugado com o que vem sendo atrás referido, pode adiantar-se o seguinte:

- ◆ A maior parte dos activos disponíveis diz respeito a “Títulos negociáveis” (4.210,6 milhões de euros) que, esmagadoramente, derivam da integração do IGFCSS/FEFSS¹;
- ◆ Seguem-se os depósitos bancários, que distribuíram o seu aumento, de cerca 636,0 milhões de euros, em proporção semelhante quanto à referida instituição (332,4 milhões de euros) e restante sistema (304,0 milhões de euros), tendo crescido ainda 39,3% mesmo sem o efeito do IGFCSS/FEFSS. Questionado o IGFSS sobre o aumento verificado nesta rubrica, foi referido que uma parte do saldo, à data de 31/12/2002, se encontrava afecto a acordos de cobrança de Taxa Social Única². Por outro lado, o ISSS refere que o aumento se deveu ao facto de terem sido celebrados acordos bancários em 2002, para pagamento de prestações sociais, implicando a constituição de imobilizações financeiras nas instituições bancárias e, conseqüentemente, o aumento dos montantes depositados nas mesmas;

¹ No que se refere a esta instituição, os bens mobiliários classificados como títulos negociáveis devem ser analisados em conjunto com os valores mobiliários incluídos nos investimentos financeiros, pelo que os primeiros serão englobados na análise do património financeiro titulado pelo FEFSS, a levar a cabo mais adiante.

² Questionado o IGFSS sobre esta matéria foi obtida a seguinte informação: “O primeiro dos acordos refere-se à intervenção da Caixa Geral de Depósitos como Banco de Apoio ao processo de pagamento da Taxa Social Única dos trabalhadores Independentes e do Serviço Doméstico, através da rede Multibanco; data de 9 de Abril de 2001 e prevê, a valores actuais, a manutenção de um saldo médio de 4.000.000 Euros.

O segundo dos acordos data de 28 de Dezembro de 2001, entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2002, e destinou-se a criar as condições para o pagamento das contribuições das entidades empregadoras nos bancos aderentes ao Protocolo de Cobrança da TSU, no âmbito do novo modelo de pagamento previsto no Decreto-Lei n.º 8-B/2002, de 15 de Janeiro, cujo Artº 18º - Alínea a) determina que o pagamento (...) é efectuado “nas instituições de crédito que, para o efeito, celebrem acordo com o IGFSS”.

(...) acordo foi celebrado sob a tutela da APB – Associação Portuguesa de Bancos, e obrigou os bancos a desenvolverem sistemas informáticos específicos para a Segurança Social, de modo a que aos balcões dos bancos seja recolhida obrigatoriamente a informação de cobrança no acto do pagamento (NIF, valor e Ano e Mês de Referência), sendo diariamente enviados para o IGFSS ficheiros que registam os respectivos valores a crédito da conta-corrente de cada contribuinte. O referido acordo envolve 16 bancos, prevendo como remuneração a realização de uma aplicação de 300 Euros, à taxa de 0%, por cada cobrança efectuada.”



- ◆ Verificou-se um sensível aumento na conta “116-Contribuições e juros de mora a depositar” que, na sua movimentação, é idêntica à conta “108-Contribuições e adicionais a depositar” do PCISS (em 2001 o saldo em questão era imputável ao ISSS), de 867,1%, representando um aumento de 34,1 milhões de euros.

Relativamente a este último ponto e de acordo com informação obtida junto do IGFSS, pode referir-se o seguinte:

- ◇ Esta conta continua a ser movimentada pelo ISSS, sendo debitada pelos recebimentos, através das suas Tesourarias, relativamente aos valores das contribuições e juros de mora a imputar ao IGFSS, ocorrendo os respectivos créditos quando esses valores são depositados em conta bancária pertencente a esta última instituição.

O significativo acréscimo observado nos valores em trânsito por esta conta pode ser explicado, essencialmente, por dois factores:

- ◆ O art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 248-A/2002, de 14 de Novembro, permitiu a regularização pelos contribuintes de dívidas fiscais e à segurança social, com dispensa do pagamento de juros de mora e juros compensatórios, facto que conduziu a uma afluência significativa de contribuintes às Tesourarias do ISSS;
- ◆ Por outro lado, o disposto no Despacho n.º 27384-C/2002, de 30 de Dezembro, da Secretária de Estado da Segurança Social, que parcialmente se transcreve, conduziu a um ainda maior empolamento da situação:

“... as quantias arrecadadas nos dias 2 e 3 de Janeiro cujo prazo de pagamento normal termine em 31 de Dezembro de 2002 devem ser consideradas, para efeitos contabilísticos, como cobradas no último dia do ano de 2002, independentemente da data valor que lhes for atribuída. Para este efeito, deverão os serviços respectivos promover os procedimentos adequados tendentes à identificação das respectivas cobranças por forma que estas quantias sejam contabilizadas no dia 31 de Dezembro...”

O quadro XII.40 espelha, no que se refere ao exercício em análise, segundo a informação disponibilizada pelo IGFSS, a desagregação dos saldos das contas “Depósitos em instituições de crédito” e “Caixa”, bem como, no que se refere à conta de transição de valores “Contribuições e adicionais a depositar, de acordo com as entidades que os titulavam no final do exercício de 2002, com excepção das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, a saber:

Quadro XII.40 – SS – Distribuição dos Depósitos em Instituições de Crédito e Caixa por instituições – 2002

(em euros)

Rubricas Instituições	Caixa	Contribuições e Adicionais a Depositar	Depósitos à Ordem	Depósitos a Prazo	Totais	%
IGFSS	1.166.833,85		260.744.915,65	377.924.000,00	639.835.749,50	44,2
ISSS	706.428,90	37.975.638,11	378.789.805,72		417.471.872,73	28,8
IGFCSS	15,40		121.820.232,31	210.601.485,84	332.421.733,55	22,9
DRISS			19.550.778,24		19.550.778,24	1,3
FSS			17.684,18	13.775.000,00	13.792.684,18	1,0
Banca dos Casinos			270.723,72	19.400.000,00	19.670.723,72	1,4
IDS			5.197.754,32		5.197.754,32	0,4
IIES	19,03		177.553,88		177.572,91	0,0
CNPCR			409.741,86		409.741,86	0,0
FGS			337.533,78		337.533,78	0,0
Bancários	47.488,39				47.488,39	0,0
Gás e electricidade	232,65		8.266,82		8.499,47	0,0
Jornalistas	42,48	30.596,36	135.348,64		165.987,48	0,0
Cimentos			32.003,12		32.003,12	0,0
EPAL			35.465,36		35.465,36	0,0
Telefones			65.680,35		65.680,35	0,0
Totais	1.921.060,70	38.006.234,47	787.593.487,95	621.700.485,84	1.449.221.268,96	100
%	0,1	2,6	54,3	42,9	100	

Fonte: IGFSS

O quadro anterior permite referir o seguinte:

- ◆ Os valores referentes à conta “Caixa” e subconta “Contribuições e adicionais a depositar” não conferem com a desagregação inserta no relatório relativo à CSS/02, conforme segue:

(em milhares de euros)

	Caixa	Contribuições e adicionais a depositar
IGFSS	1.921,1	38.006,2
Relatório da CSS/02	1.910,2	38.017,1
Diferenças	10,9	(10,9)

- ◆ Sendo da responsabilidade do IGFSS a gestão e abastecimento financeiro do sistema, obviamente que este instituto continua a ser o principal titular no que se refere à sua liquidez imediata, representando 44,2% dos valores em causa, proporção esta bastante inferior à verificada nos anos transactos, facto que deriva da integração do IGFCSS no perímetro de consolidação;
- ◆ Os valores detidos pelo IGFSS estavam ordenados como segue: “Depósitos a prazo” com cerca de 377,9 milhões de euros; “Depósitos à ordem”, 260,7 milhões de euros e, por fim, a conta “Caixa”, com um valor na ordem dos 1,2 milhões de euros, bastante superior ao verificado no



ano transacto. Por outro lado, registou-se um acréscimo nos depósitos à ordem em detrimento dos depósitos a prazo;

- ◆ Segue-se o ISSS, com 28,8% do total destes activos, destacando-se, por ordem de predominância, os “Depósitos à ordem”, no montante de 378,8 milhões de euros, seguindo-se as “Contribuições e juros de mora a depositar”, no valor de cerca de 38,0 milhões de euros, enquanto a conta “Caixa” se cifrou nos 706,4 milhares de euros;
- ◆ Os valores titulados pelo IGFCSS representavam, no final do ano em análise, 22,9% das disponibilidades imediatas do sistema, distribuindo-se por: “Depósitos a prazo”, 210,6 milhões de euros, e “Depósitos à ordem”, com cerca de 121,8 milhões de euros, sendo o saldo de “Caixa” praticamente irrelevante.

Uma das conclusões mais importantes que é possível retirar dos números apresentados, relaciona-se com o significativo aumento das disponibilidades em depósitos bancários, especialmente em depósitos à ordem inscritos nas contas do ISSS e disseminados pelos vários Centros distritais da segurança social (o total em depósitos ascendia a 378,8 milhões de euros em 31/12/2002).

Esse facto põe em causa a unidade de tesouraria da segurança social e uma gestão financeira global e integrada das respectivas verbas.

O IGFSS reconhece a existência deste problema e apresenta as seguintes razões para a manutenção destes saldos em contas DO¹:

1. Valores para fazer face a cheques emitidos e não descontados;
2. Valores correspondentes a transferências bancárias efectuadas com NIB inválidos;
3. Valores correspondentes a pedidos de abastecimento ao IGFSS, efectuados por valores superiores ao efectivamente necessário.

Acrescenta ainda que *“As razões que determinam o pedido de abastecimento ao IGFSS por valores superiores aos necessários para fazer face ao processamento encontram justificação no facto de os sistemas de processamento estarem desintegrados, por um lado, não sendo conhecidos pelo IGFSS os valores exactos do processamento e as disponibilidades reais dos Centros Distritais, de modo a ser possível assegurar o abastecimento das contas bancárias nos prazos pré-definidos, por montantes correspondentes ao absolutamente necessário.”* Por outro lado, reconhece que *“Este problema será ultrapassado se for possível aos Centros Distritais, e/ou ao sistema que centralizará futuramente o processamento das prestações, fornecer os valores exactos do processamento às áreas que procedem ao pedido de abastecimento de fundos, em SIF”*, mas que só *“a centralização dos pagamentos das prestações a cargo da Segurança Social no IGFSS, actualmente em análise, no âmbito da implementação do princípio da Unidade de Tesouraria, permitirá ultrapassar as ineficiências apontadas”*.

O Tribunal considera que a situação actual é potenciadora de graves prejuízos para o subsector da segurança social e reitera a recomendação da implementação urgente de mecanismos de gestão e controlo que assegurem a unidade de tesouraria e uma adequada gestão financeira global e integrada das respectivas disponibilidades.

¹ Veja-se a resposta dada em sede de contraditório no âmbito do Relatório n.º 08/04 – Auditoria aos Sistemas de Atribuição e Controlo das Prestações de Maternidade e Primeira Infância, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2004/rel008-2004-2s.shtm.

12.4.3.1.1 – Depósitos a prazo

No que respeita concretamente aos depósitos a prazo há que realçar, aliás na sequência do Parecer anterior, e no que respeita aos depósitos a prazo, os ónus que se encontravam subjacentes a parte destes, ou, mais concretamente, constituição de penhores sobre depósitos a prazo, no IGFSS e, portanto, no sistema, no que se refere aos seguintes casos:

A) Indústria SOEMES

Em 23/10/2000 foi constituído um depósito a prazo no montante de 558.635,60 euros, para prestação de uma garantia ao Montepio Geral para salvaguarda do pagamento de uma dívida da Indústria SOEMES a essa instituição bancária, conforme decorre de contrato estabelecido em 24/10/2000, garantia que foi accionada em 25/04/2002.

Questionado o IGFSS sobre o ponto da situação e eventual direito de regresso sobre a execução da garantia prestada por este instituto como salvaguarda de pagamento da Indústria SOEMES ao Montepio Geral, foi referido que: *“Em 2003.12.29 a SOEMES procedeu ao pagamento ao IGFSS de 500.000 euros, liquidando assim a parte correspondente ao capital do empréstimo do Montepio à SOEMES. Relativamente à parte restante do depósito do IGFSS (58.635,60 Euros), correspondente aos juros do empréstimo do Montepio à SOEMES, encontra-se por regularizar...”*.

“Está a decorrer em tribunal, uma acção instaurada pelo IGFSS contra a SOEMES e o Montepio Geral, tendo em vista o reembolso dos juros devidos ao IGFSS, uma vez que o montante do capital em dívida já foi integralmente pago.

Com efeito o Gabinete Jurídico Contencioso do Instituto encontra-se em negociações com os mandatários do Montepio Geral para levarem a cabo uma transacção judicial relativamente aos juros peticionados na sobredita acção”.

Apesar do capital do empréstimo ter sido já pago, o Tribunal considera que não existe base legal para que o IGFSS constitua depósitos como garantia de pagamento de dívidas de outras entidades.

B) Fundação Abreu Callado

Em 26 de Fevereiro de 2002 foi celebrado um “Acordo de Regularização de Dívidas e de Penhor sobre Depósito a Prazo” entre a FAC, o IGFSS e o CPP, no qual o IGFSS constituiu um depósito a prazo pelo período de 6 meses, renovável por igual período, e aceitou um penhor sobre o mesmo, no valor de €1.400.000 (280.675 contos), para garantir o bom cumprimento de todas as obrigações emergentes de contrato de empréstimo com garantia hipotecária entre a FAC e o CPP, correspondente a €1.285.639,55 de montante consolidado, juros e demais encargos a liquidar nos termos do mesmo.

A constituição do penhor foi autorizada por despacho do SESS, de 22-02-02, proferido sobre o ofício n.º 002210, de 21 de Fev. 20002-CD, remetido pelo Presidente do Conselho Directivo do IGFSS ao Chefe de Gabinete do MTS, por sua vez remetido ao Gabinete do Secretário de Estado.

O objectivo imediato era o de sustentar a execução de uma hipoteca sobre parte dos bens da Fundação, com destaque para uma das suas principais herdades, a Herdade dos Testos, constituídos como garantia de financiamentos a esta concedidos por este Banco, alegando-se que se encontrava em curso um processo de reestruturação financeira da Fundação (negociada com o Montepio Geral), com o



objectivo de sanear o passivo da mesma. Assim, o acordo em questão permitiria suspender a referida acção executiva até à concretização do projecto em negociação com o Montepio Geral.

Acresce que o contrato em questão tinha subjacente a expectativa de que, entretanto, seria possível alienar uma parte do património da FAC, permitindo o ressarcimento da dívida ao CPP e a regularização do Passivo em geral, incluindo os débitos ao IGFSS, o que não foi possível concretizar.

Em 27 de Dezembro de 2002, foi celebrado um aditamento ao acordo, em que se prorrogava o prazo do seu vencimento por um ano (20 de Dezembro de 2003).

Nesta matéria, de acordo com informação do IGFSS, a situação evoluiu como segue:

- ◆ Na data do vencimento, no final de 2003, a FAC não teve hipótese de renegociar com o CPP, no sentido de, no mínimo, prorrogar mais uma vez o vencimento da operação, dado não dispor de meios financeiros para liquidar os juros que se encontravam vencidos;
- ◆ Sendo assim, o Banco executou a garantia prestada, debitando o depósito a prazo que lhe estava consignado, pelo valor de 1.335.064,78 euros;
- ◆ Foi ainda acordado pelo CPP transferir para o IGFSS a hipoteca existente sobre a Herdade dos Testos, estando o respectivo processo em curso.

O Tribunal tem em curso uma auditoria em que as relações entre a Segurança Social e esta Fundação serão analisadas, designadamente, do ponto de vista da legalidade e regularidade dos apoios concedidos.

12.4.3.1.2 – Títulos negociáveis

O saldo da conta “Títulos negociáveis”, com um total de cerca de 4.210,6 milhões de euros, representando, em 2002, 74,4% das disponibilidades financeiras consideradas como de curto prazo do sistema, distribuía-se da seguinte forma:

Quadro XII.41 - SS – Distribuição da conta “Títulos negociáveis”

(em milhares de euros)

Aplicações	Valor	%
Títulos da dívida pública	3.003.995,9	71,3
Obrigações e títulos de participação	763.097,4	18,1
Acções	342.840,0	8,1
Outras aplicações de tesouraria	92.818,7	2,2
Outros títulos	7.890,0	0,2
Total	4.210.642,0	100,0

Fonte: CSS/02

O quadro anterior permite referir o seguinte:

- ◆ Ressalta a importância dos “Títulos da dívida pública” e das “Obrigações e títulos de participação”, tendo como único titular o IGFCSS, que, no seu conjunto, ascendem a 3.763,1 milhões de euros, ou seja, 89,5% do total destes activos;
- ◆ Seguem-se as aplicações em acções, no valor de 763,1 milhões de euros, ou seja 8,1% do total desta componente do Activo, sendo a única instituição detentora destes activos o IGFCSS;
- ◆ As restantes aplicações (Outros títulos e Outras aplicações de tesouraria) representam apenas 2,4% do total dos títulos negociáveis, distribuindo-se pelo IGFCSS e IGFS.

Tendo-se confrontado o Balanço consolidado com os Balanços individuais do IGFCSS e do IGFS relativamente a estas aplicações, apuraram-se os valores constantes do quadro seguinte:

(em milhares de euros)

Títulos negociáveis	Valor de Balanço	IGFCSS	IGFS	Valores Divergentes
Acções	342.840,0	242.058,9		100.781,1
Obrigações e títulos de participação	763.097,4	780.171,6		(17.074,2)
Títulos da dívida pública	3.003.995,9	3.031.206,6		(27.210,7)
Outros títulos	7.890,0	240,0	7.650,0	0,0
Outras aplicações de tesouraria	92.818,6	80.823,7		11.994,9
Total	4.210.641,9	4.134.500,8	7.650,0	68.491,1

Fonte: IGFS

Questionado o IGFS sobre as diferenças detectadas, foi informado que: “A consolidação das contas das instituições incluídas no perímetro de consolidação foi efectuado a partir dos balancetes antes do fecho. Em data posterior à consolidação da conta, detectou-se que o balancete “antes dos movimentos de fecho” do IGFCSS não era o último antes do apuramento de resultados, havia um segundo balancete designado por “movimentos de fecho” que apresentava valores alterados relativamente ao balancete anterior.

Assim, face ao exposto, não houve qualquer razão para a utilização daquele balancete, reconhece-se que foi erro induzido pela designação dos mapas, não detectado no momento dado o contexto de urgência no fecho da conta provisória”.

12.4.3.2 – Dívidas de Terceiros – Curto prazo

A apresentação no Balanço das dívidas de terceiros de curto prazo, em 2002, não é facilmente comparável com o Balanço de 2001 (CSS/01), dadas as alterações decorrentes do novo plano de contas, que se reflectiram especialmente neste grupo patrimonial.

Entrando em linha de conta com o facto de as demonstrações financeiras de 2002 não incluírem as Regiões Autónomas, ou seja, excluindo os valores correspondentes a estas dos totais do Balanço tal como decorre das contas de 2001, os totais das dívidas desta natureza, em 31/12/01, eram, respectivamente, de 3.662,1 milhões de euros e 3.562,7 milhões de euros, conforme expressos na CSS/01 e CSS/02, implicando uma divergência de 99, 6 milhões de euros, a qual já foi explicada no ponto 12.3.1.1



Entretanto, e no que concerne especificamente ao exercício de 2002, não foi possível obter a informação necessária para a elaboração do ponto autónomo sobre a dívida de contribuintes à Segurança Social uma vez que não se encontra concluída a migração dos dados dos sistemas de informação distritais para o Sistema de Gestão de Contribuintes.

Deve acrescentar-se, no que se refere ao Balanço, que apenas se justificariam alterações em função dos planos de contas, ou seja, na distribuição por contas dentro do grupo, as quais assentam essencialmente no seguinte:

- ◆ Uma menor desagregação e, portanto, menos informação no que se refere às contas de contribuintes, pois esta peça contabilística, na sua nova versão, não informa por exemplo sobre os saldos de contribuintes imputáveis ao SPA;
- ◆ No caso dos contribuintes com acordos de regularização, seria mais útil e transparente que figurasse no Balanço, a sua desagregação por tipo de acordo em função da legislação permissiva;
- ◆ O facto de diversas contas de terceiros, cujos saldos constavam no Balanço, não terem transitado para o novo plano, tendo sido os seus saldos incluídos na conta “Outros devedores”, também constitui uma perda qualitativa desta demonstração financeira, em termos de informação directa.

Ao abrigo do princípio do contraditório, o IGFSS, através do ofício n.º 12815, de 9 de Junho, inserto no Volume III – Anexos, sobre esta matéria refere o seguinte:

“Sobre esta opinião, dever-se-á ter presente a normalização contabilística decorrente da aprovação do POCP”.

É um facto inquestionável que o novo esquema contabilístico trouxe um novo arranjo e apresentação das situações patrimoniais subjacentes, na maior parte dos casos representando uma melhoria qualitativa no que se refere à apresentação dessa realidade. Noutros, porém, como acontece nas circunstâncias apontadas, apresenta efectivamente uma perda qualitativa, dado que o plano de contas antecedente estava mais adaptado às realidades concretas da SS.

O quadro XII.42 desagrega, no que se refere ao Continente, os valores relativos a esta componente do Activo nos anos de 2001 e 2002, considerando a aplicação do novo plano de contas aos valores finais de 2001, conforme segue:

Quadro XII.42 – SS – Evolução das Dívidas de terceiros de curto prazo no Continente – 2001/02

(em milhares de euros)

Contas	2001		2002		Variação dos valores brutos	
	Valor brutos	Valor Líquido de Provisões	Valor brutos	Valor Líquido de Provisões	Valor Absoluto	%
Empréstimos concedidos			1.296,9	1.296,9	1.296,9	100
Clientes c/c			357,8	357,8	357,8	100
Contribuintes c/c	2.665.976,3	2.665.976,3	2.217.930,2	2.217.930,2	(448.046,1)	(16,8)
Utentes c/c			592,7	592,7	592,7	100
Clientes, contribuintes e utentes – Títulos a receber	534,5	534,5	718,1	718,1	183,6	34,3
Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	774,7	774,7	841.654,5	93.220,6	840.879,8	108.542,6
Adiantamentos a fornecedores			58,0	58,0	58,0	100
Adiantamentos a fornecedores de imobilizado			8,6	8,6	8,6	100
Estado e outros entes públicos			14,0	14,0	14,0	100
Prestações sociais a repor	169.410,2	169.410,2	147.301,2	147.301,2	(22.109,0)	(13,1)
Outros devedores	725.972,3	725.972,3	438.981,9	392.246,8	(286.990,4)	(39,5)
Total	3.562.668,0	3.562.668,0	3.648.913,9	2.853.744,9	86.245,9	2,4

Fonte: CSS/02

O quadro anterior permite referir o seguinte:

- ◆ As dívidas de terceiros de curto prazo estão concentradas nas contas correntes de contribuintes, que representavam 74,8% e 77,7% (valor líquido de provisões), respectivamente em 2001 e 2002, seguindo-se a conta residual “Outros devedores”;
- ◆ O total destes créditos teria aumentado em 86,2 milhões de euros, caso se tivesse mantido a política de ausência de provisionamento que vinha do antecedente, a qual, por outro lado, conduziu a que os valores líquidos de provisões se reduzissem em 708,9 milhões de euros;
- ◆ Acresce a transferência de parte dos valores, antes considerados como de curto prazo, para créditos de médio e longo prazo no valor de 165,2 milhões de euros;
- ◆ Os saldos líquidos das contas correntes de contribuintes apresentam uma redução de 448,0 milhões de euros, que se explicam, em grande parte, pela transferência de saldos para a conta “218 – Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” – representando 841,7 milhões de euros – dos quais 780,0 milhões de euros de contribuintes.
- ◆ Registe-se ainda, em 2002, a utilização da conta, comum aos dois planos, “Empréstimos concedidos”, onde foram registados os saldos referentes a subsídios reembolsáveis concedidos à Fundação Abreu Callado e à Santa Casa de Misericórdia de Cascais¹, conforme preconizado pelo TC em Pareceres anteriores.

No âmbito dos subsídios concedidos à FAC, o IGFSS tem vindo a registar anualmente, nos seus proveitos, juros debitados a esta instituição, pelo subsídio concedido em Julho de 1997, ascendendo estes em 31/12/2002 a 77.399,86 euros, valor que foi objecto de provisão no exercício de 2002. O valor provisionado não integra o capital em dívida, dado que este se

¹ Em 2001, estes saldos estavam relevados em Créditos a médio e longo prazo e na conta “Outros devedores”.



encontra salvaguardado através de uma garantia hipotecária, facto que justifica igualmente esta dívida não ser considerada como de cobrança duvidosa.

Como resultante do subsídio reembolsável concedido à Santa Casa de Misericórdia de Cascais em Agosto de 1992, ainda em dívida em 31/2/12/2002, o IGFSS tem vindo a registar anualmente, nos seus proveitos financeiros, juros que vai debitando à Santa Casa de Misericórdia de Cascais, os quais, à mesma data, remontavam a 271.626,22 euros.

Dado que o reembolso deste subsídio teria de ser efectuado até 31/12/1994, obrigando-se a Santa Casa de Misericórdia de Cascais ao reembolso prévio do subsídio até 31/12/1993, caso obtivesse disponibilidades financeiras para o efeito, e visto que esta instituição não cumpriu o acordado, a dívida¹ em 31/12/2002 era de:

Subsídio reembolsável (capital em dívida)	Juros (em 31/12/2002)	Total
498.797,90	271.626,22	770.424,12

- ♦ A redução do saldo da conta “Outros devedores” deve-se essencialmente às reclassificações inerentes ao novo plano de contas. Esta conta tem subjacente uma pluralidade de situações que não encontram enquadramento contabilístico noutras contas do Balanço, estando-se em parte, em presença de débitos que deveriam ser relevados, como de médio e longo prazo, ou mesmo irre recuperáveis.

No exercício do princípio do contraditório (ofício n.º 12815, de 9 de Junho, constante do Volume III – Anexos), o IGFSS vem alegar o seguinte:

“Decorre da aplicação do POCISSSS, do POCP e do POC que as referidas rubricas são classificadas a médio e longo prazo em função da exigibilidade ser a mais de um ano, não se acolhendo a opinião vertida no presente Ante-projecto de parecer”.

A óptica adoptada pelo IGFSS parece-nos ser a da aplicação rígida de uma posição, que, ao longo dos anos, tem vindo a ser desmentido pelos factos; na verdade, para uma melhor leitura das demonstrações financeiras, nomeadamente do Balanço, estas situações deveriam ser obrigatoriamente destacadas, independentemente do seu prazo de exigibilidade original. Esta matéria está ligada a uma adequada política de provisões.

Na sequência da análise feita em Pareceres anteriores, procurou seguir-se a evolução dos outros devedores aí referidos, tendo-se apurado o seguinte:

¹ Esta dívida foi entretanto objecto de um acordo de regularização prestacional com data de 31/12/2003, no qual a Santa Casa da Misericórdia de Cascais se obriga a proceder ao pagamento integral da dívida consolidada que, em 31/12/2003, remontava a 781.834,11 euros.

Quadro XII.43 – SS – Principais devedores segundo critérios de antiguidade e valor

(em milhares de euros)

Designação	Instituição titular	Valor em 2001	Valor em 2002	Observações
Empréstimos à CPP dos Caminhos-de-ferro de Benguela	IGFSS	5.714,9	5.714,9	Sem alteração desde há vários anos, aguardando-se regularização.
SCM de Lisboa – Encargos com pensionistas	IGFSS	4.434,0	4.434,0	Tem vindo a aumentar todos os anos. Foi regularizado em 2003, com base no art.º 110.º da Lei n.º 32/2002 e Circular Normativa n.º 7/2004.
Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais	Diversos CDSSS	5.297,5	5.260,5	Não foi constituída provisão dado que, ao abrigo do disposto no POCISSS, não são de cobrança duvidosa as dívidas de entidades públicas.
Acções de Formação – FSE Integrar	IGFSS	7.082,6	7.082,6	Em crescendo desde 2000, aguardando-se a sua regularização
Direcção Regional de Segurança Social dos Açores	IGFSS	1.825,0	1.825,0	Sem alteração desde há vários anos. Aguardando-se a sua regularização.
Adiantamento à Casa da Imprensa	IGFSS	997,6	997,6	Ver comentário específico.
Subvenções DN 35/84, de 19/1	SSR Bragança	1.445,0	1.445,0	Sem alteração desde há vários anos, respeitando a subvenções pagas a trabalhadores em situação de equiparação a desemprego distribuindo-se pelas seguintes situações: - Minas de França (1986/1992), no montante de 331.051,58 euros; - Minas de Argoselo (1987/1992) no valor de 1.098.707,76 euros; - Minas de Somuito – no montante de 15.260,84 euros. Referindo ainda o CDSSS de Bragança que não tem conhecimento do reinício da actividade das referidas empresas para que as mesmas possam proceder ao respectivo reembolso.
Valor a regularizar – CGTP/INTER	IGFSS	876,7	836,9	Alienação de imóvel à CGTP/IN, que tem vindo a ser regularmente amortizado.
Instituto da Juventude/Acção Social	IGFSS	888,1	888,1	Sem alteração desde há vários anos. Tendo feita proposta de regularização através da Informação de 16/04/04.
Sociedade Mecânica Setubalense	SSR Setúbal	725,0	725,0	Praticamente sem alteração desde 1996, desceu ligeiramente em 2001, tendo este saldo resultado do pagamento efectuado aos ex-trabalhadores relativo a retribuições em dívida, por conta do preço de edifícios adquiridos pelo ex-CRSSLVT à massa falida da Sociedade Mecânica Setubalense Lda.ª, por força do Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 30 de Janeiro de 1996. Não foi constituída provisão.



(em milhares de euros)

Designação	Instituição titular	Valor em 2001	Valor em 2002	Observações
Processo Maria Margarida Santos	ISSS	365,2	365,2	Valor que se mantém desde há vários anos, encontrando-se contabilisticamente relevado na Região do Alentejo. Tratando-se de um processo crime pendente por interposição de recurso para o Tribunal da relação pela devedora. Não foi constituída provisão.
Indemnização do Estado às Misericórdias	IGFSS	406,1	406,1	Sem alteração desde há vários anos. Aguarda-se regularização.
CTT – Leitura óptica	CNP	327,3	3.194,6	Não foi constituída provisão.
Adiantamentos a Pessoal	ISSS, IGFSS	304,1	107,44	Foi constituída uma provisão de 175,8 milhares de euros no ISSS.
IEFP	ISSS	317,2	34,0	Valor que tem oscilado ao longo dos anos, cresceu de 2000 para 2001, estando concentrado, principalmente, nas regiões Norte e LVT. Não foi constituída provisão dado, ao abrigo do disposto no POCISSSS, não serem de cobrança duvidosa as dívidas de entidades públicas.
Dívida de Func. em contencioso/Maria Leonor Alm. Henriques Peres	ISSS	277,3	277,3	Valor relevado contabilisticamente na região de Lisboa e Vale do Tejo, tratando-se de uma dívida criada pela detecção de irregularidades, para a qual foi instaurado um Processo disciplinar, encontrando-se a decorrer uma acção judicial, não tendo sido constituída provisão.
Total		31.283,6	33.594,2	

Fonte: IGFSS

O conjunto anterior passou de 31,3 milhões de euros para 33,6 milhões de euros, facto que se deve essencialmente ao aumento registado no saldo devedor associado à subconta CTT – Leitura óptica¹. Representa cerca de 8,6% do total do saldo da conta, e justifica um acompanhamento por parte do IGFSS quanto às respectivas causas.

Sobre o adiantamento à Casa da Imprensa deve referir-se o seguinte:

- ◇ A Imprensa Diária devia à Casa da Imprensa 2.075.398,69 euros, por incumprimento da obrigação legal de pagar um adicional de 1%, sobre toda a publicidade paga nos jornais diários, cujas receitas revertiam para o Fundo Especial de Segurança Social dos Jornalistas (FESSJ). Este Fundo era gerido financeiramente pelo IGFSS, tendo sido integrado na Casa da Imprensa através da Portaria n.º 506/92, de 19 de Junho.

¹ Questionado o IGFSS, sobre o aumento significativo desta subrubrica, foi referido o seguinte: “O saldo em causa em 2002 não é comparável com o saldo de 2001, pois no exercício de 2001 existia uma conta específica “239.39.03-CTT Leitura Óptica” do PCISS, sendo que com a introdução do POCISSSS em 2002, esse saldo foi integrado na conta “2685311300-Pensões”, conjuntamente com o saldo da conta “239.39.04 – Benef. Devolvidos” do PCISS. Desta forma não existe comparabilidade entre o exercício de 2001 e o exercício de 2002.”

Ao abrigo do DL n.º 135/98, de 15 de Maio, aquele adicional foi extinto, tendo sido determinado que caberia ao IGFSS celebrar acordos com a Associação da Imprensa Diária para liquidar aquela dívida. Por conta da mesma foi concedido, sob proposta do Conselho Directivo do IGFSS e autorização do Secretário de Estado da Segurança Social, um adiantamento de 997.595,79 euros, através do OSS.

Segundo a informação do Departamento de Orçamento e Conta do IGFSS de 6 de Maio de 2004, a Casa da Imprensa é devedora de 997.595,79 euros (adiantamento concedido) e credora, simultaneamente de 61.579,29 euros decorrentes dos referidos acordos e de 215.041,62 euros, proveniente da receita do referido adicional de 1%, entrado no IGFSS, que não tinha sido reclamado pela Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas (CPAFJ) nem enviado à Casa da Imprensa.

12.4.3.3 – Dívidas de terceiros a médio e longo prazo

Como se pode observar no quadro XII.44, o conjunto de dívidas que integram a componente “Dívidas de terceiros a médio e longo prazo” tem uma expressão muito pouco significativa quando comparado com o total do Activo (1,8%), englobando as contas “Empréstimos concedidos” e “Contribuições c/c”, conforme segue:

Quadro XII.44 – SS – Evolução das Dívidas de terceiros de médio e longo prazo – 2001/02

(em milhares de euros)

Contas	2001		2002		Variação 2001/02	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Empréstimos concedidos	403,9	100	99,8	0,1	(304,1)	(75,3)
Contribuições c/c	0,0	0,0	165.171,3	99,9	165.171,3	100,0
Total	403,9	100	165.271,1	100	164.867,2	40.818,8

Fonte: CSS/02

Sobre este conjunto pode referir-se o seguinte:

- ◆ A conta “Contribuições c/c” apresentou no final de 2002, um saldo de cerca de 165,2 milhões de euros, correspondendo a 99,9% deste grupo patrimonial, e reflectiu os movimentos com os contribuintes em mora que celebraram acordo de regularização, no âmbito da legislação aplicável para o efeito;
- ◆ O saldo relativo à conta “Empréstimos concedidos” tem origem no FSS, o qual se constitui como o único caso que não foi criado e movimentado no SIF, tendo sido o seu valor directamente lançado como saldo inicial na conta do razão “2812400000-Instituições sem fins lucrativos”. Este montante diz respeito a um subsídio reembolsável concedido à Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC), em 04-08-1987, pelo então Ministro do Trabalho e Segurança Social, através do Despacho n.º 263/SUB/MTSS/87, não tendo até ao momento a APPC procedido a qualquer regularização.



12.4.3.4 – Investimentos financeiros

O quadro XII.45 evidencia, de acordo com o Balanço de 2002 do Continente, a evolução das rubricas que fazem parte do conjunto dos investimentos financeiros nos anos de 2001 e 2002, conforme segue:

Quadro XII.45 – SS – Evolução no Continente em 2001 e 2002 dos Investimentos financeiros

(em milhares de euros)

Contas	2001		2002		Variação	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Partes de capital	74,8	0,0	229.667,2	75,5	229.592,4	306.941,7
IGFCSS/FEFSS		0,0	216.029,4	44,4	135.048,9	100,0
Restantes instituições	74,8	0,0	13.637,8	31,1	94.543,5	18.132,4
Obrigações e títulos de participação	212.798,2	99,9	228,7	0,1	(212.569,5)	(99,9)
Empréstimos de financiamento		0,0	2,8	0,0	2,8	100,0
Investimentos em imóveis		0,0	62.501,2	20,5	62.501,2	100,0
IGFCSS/FEFSS		0,0	27.302,1	9	27.302,1	100,0
Restantes instituições		0,0	35.199,1	11,6	35.199,1	100,0
Outras aplicações financeiras	5,0	0,0	11.763,5	3,9	11.758,5	235.170,0
Total	212.952,8	100	304.163,4	100	91.210,6	42,8

Fonte: CSS/02

Para além do efeito da entrada do IGFCSS na consolidação deve realçar-se a transferência do valor do património imobiliário não utilizado pelos serviços e detido pelo sistema, da conta “imobilizado corpóreo”, onde estava inscrito em 2001, para “Investimentos financeiros”, de acordo com os princípios do novo plano de contas, indo ao encontro do que este Tribunal vinha recomendando ao longo de sucessivos Pareceres.

Tendo por base o Balanço consolidado do Continente de 2002, bem como os Balanços individuais das instituições detentoras de investimentos financeiros, apuraram-se os valores constantes do quadro seguinte:

(em milhares de euros)

Investimentos financeiros	Valor de Balanço (1)	IGFCSS (2)	IGFSS (3)	ISSS (4)	IDS (5)	Banca dos Casinos (6)	Valor Divergente (7)=(1)-(2)-(3)-(4)-(5)-(6)
Partes de capital	229.667,2	135.048,9	13.531,2	31,8	74,8		80.980,5
Obrigaç. e títulos de participação	228,7		203,2	0,1		25,4	0,0
Empréstimos de financiamento	2,8		2,8				0,0
Investimentos em imóveis	62.501,2	27.302,1	35.004,5	194,5			0,0
Outras aplicações financeiras	11.763,5		4.737,8			7.025,8	0,0
Total	304.163,4	162.351,0	53.479,5	226,4	74,8	7.051,2	80.980,5

Fonte: IGFSS

Verifica-se, deste modo, que também aqui se denota uma significativa divergência entre o património financeiro relevado nas contas consolidadas da SS e o resultante das contas apresentadas ao Tribunal,

divergência que diz respeito ao IGFCSS e que resulta do facto de não ter sido reflectido nas contas consolidadas a perda de 80,98 milhões de euros relativos às acções da “Portugal Telecom, SGPS, SA” transferidas pelo Estado para o sistema e já registadas nas contas do IGFCSS, como se desenvolve adiante no ponto 12.10.

Analisa-se a seguir, de acordo com as informações disponíveis, outros aspectos relacionados com cada uma das rubricas destes investimentos.

A) Partes de capital

As partes de capital detidas em 31/12/2002 pelo IGFSS são as seguintes:

Quadro XII.46 – SS – Partes de capital detidas pelo IGFSS em 31/12/2002

(em euros)

Acções	N.º unidades	Valor Aquisição
Cª Pesc. Algarve	250	2.495,00
Têxteis Atma	8.196	40.898,04
Margueira, SA	1.025	5.114,75
Soset	6.000	29.940,00
F.M.N. SA	18.438	92.005,62
FRME	50.000	2.495.000,00
FRMERMI	250.000	1.247.500,00
Teviz, SA	1.088.739	5.432.807,61
STUP	20.020	20.024,05
Buciqueira, SA	3.607	18.035,00
CUCA, SA	509.808	2.115.703,20
Dilop, SA	128.190	639.668,10
Adrave	5.000	24.950,00
Cª Min. Penedono	11.500	57.385,00
Hid.Elect. Revué	54.265	268.069,10
Sonefe	58.800	142.884,00
Tunapesca	375	1.871,25
Martins Rebelo	103967	313.980,34
Cop. Trab. Port.	5	2,50
Decoviz	1	164.089,54
Tevitom	1	418.800,69
Total	2.318.187	13.531.223,79

Fonte: IGFSS

Verificou-se no ano de 2002, como variações relevantes, além da transferência das acções da “Portugal Telecom” para o IGFCSS, a alienação à PARPÚBLICA das acções detidas no IPE – Instituto de Participações do Estado, no quadro do processo de extinção deste instituto.

A participação do IGFSS resultou da decisão de concentrar, progressivamente, nesse Instituto todas as participações do Estado num conjunto de empresas, entre as quais se contava a Sorefame, então



participada pelo IGFSS. Essa participação correspondia a 62.317 acções com o valor nominal de 1.000\$00 (4,99 euros), cuja cotação, em 31.12.1980, era de 5,79 euros por acção, perfazendo um valor total de mercado de 360.8 milhares de euros. Mais tarde, na sequência deste processo, foram conferidos direitos de indemnização ao IGFSS por troca com as referidas acções da Sorefame, que se traduziam, até 2001, na detenção de 224.993 acções do IPE, posição posteriormente incrementada através da participação do IGFSS no aumento de capital dessa empresa, concretizado em 2002¹, passando a participação total a ser de 259.629 acções, com o valor contabilístico de 1.564,2 milhares de euros.

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2002, publicada no Diário da República, II Série, de 29 de Agosto de 2002, foi decidido dar início ao processo de extinção do IPE. Neste contexto, as acções em questão foram alienadas pelo IGFSS à PARPÚBLICA pelo seu valor contabilístico apurado no que se refere ao exercício de 2001, ou seja, 13,25 euros por acção.

Desta operação resultou um valor total de realização de 3.440,1 milhares de euros, transferido efectivamente para o IGFSS em 7 de Outubro de 2002, conferindo ao IGFSS uma mais valia de 1.875,9 milhares de euros.

O quadro que segue explicita os números relativos a esta operação:

(em euros)

Número de acções	Valor de aquisição		Valor de alienação		Mais Valia
	Unitário	Total	Unitário	Total	
222.660	4,99	1.111.073,40	13,25	2.950.245,00	1.839.171,60
34.636	12,41	429.832,76	13,25	458.927,00	29.094,24
2.333	9,98	23.283,34	13,25	30.912,25	7.628,91
259.629		1.564.189,50		3.440.084,25	1.875.894,75

Fonte: Informação do IGFSS

As partes de capital detidas em 31/12/2002 pelo ISSS correspondem a:

(em euros)

ISSS	Ano	Descrição	Valor
CDSSS de Leiria	1989	5.367 - Acções da Ribeirapera - Sociedade para o Desenvolvimento de Pêra, SA	26.770,48
CDSSS do Porto	1990	Participação na Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto	4.987,98
Total			31.758,46

Fonte: IGFSS

Está ainda relevada como parte de capital, titulada pelo IDS, a dotação realizada por este instituto na Fundação do Gil, pessoa colectiva de direito privado com fins de utilidade pública na área da acção social.

O Tribunal já no Parecer sobre a CSS/2001, tendo em vista a natureza jurídica de uma Fundação questionou, o que se reitera, a consideração destas dotações como imobilização financeira, pois as

¹ Ver Parecer sobre a CSS/01, página XII.68.

dotações iniciais às mesmas têm a natureza de liberalidade e, por isso, representam subsídios que, como tal, devem ser contabilizados.

B) Obrigações e Títulos de Participação

No quadro seguinte desagrega-se a rubrica Obrigações e Títulos de Participação por instituição:

(em euros)

Instituições	Descrição	Valor
IGFSS	Obrigações sem garantia estatal	203.170,36
ISSS CDSSS de Évora	Acções do Banco do Alentejo	71,83
Banca dos Casinos	Obrigações da Vilatêxtil - Sociedade Industrial Têxtil, SA	25.438,69
Total		228.680,88

Fonte: IGFSS

No que se refere ao CDSSS de Évora, a inclusão de acções nesta conta não se afigura correcta, e, por outro lado, a situação deveria ser regularizada em face da irrelevância do respectivo valor e da situação em concreto destas acções.

C) Empréstimo de Financiamento

Diz respeito aos saldos relevados nas contas do IGFSS respeitantes a empréstimos de financiamento ao abrigo da Lei n.º 2092, de 9 de Abril de 1958, cuja tendência natural é no sentido da sua extinção, tendo registado uma forte diminuição de 2001 para 2002, ou seja, em termos relativos decresceu (-) 44,0%.

D) Investimentos em imóveis

Como já se referiu atrás, foram, em 2002, transferidos ao abrigo do novo plano, POCISSSS, para esta conta os imóveis detidos pelo sistema e não utilizados pelos serviços da segurança social.

Assim, circunscrita ao IGFSS e ISSS, é a seguinte a discriminação contabilística dos investimentos em imóveis:



(em euros)

	IGFSS	ISSS
414 - Investimentos em Imóveis	35.004.526,05	194.531,09
4141 - Terrenos e recursos naturais	2.071.139,92	
4242 - Edifícios e outras construções	32.933.386,13	194.531,09
41421 - Habitações	32.933.386,13	192.260,47
414211 - Renda Social	4.536.345,61	
414212 - Renda Livre	27.082.427,84	192.260,47
41422 - Edifícios	1.314.612,68	2.270,62
414221 - Serviços	756,61	1.322,81
414222 - Outros	1.313.856,07	947,81

Dado que se encontra ainda a decorrer um levantamento sistemático de todo o imobilizado detido pela Segurança Social, não é possível emitir opinião sobre a integralidade e fiabilidade dos valores acima referidos, havendo ainda, imóveis classificados em habitações que deveriam ser relevados na sub conta Edifícios por estarem a ser utilizados pelos serviços da Segurança Social.

O valor da conta (líquida de amortizações) “Investimentos financeiros” relevado no Balanço consolidado de 2002, era de cerca de 58,4 milhões de euros, tendo-se verificado, no que concerne ao presente exercício, as seguintes movimentações contabilísticas, considerando-se neste caso os montantes brutos (sem Provisões):

Quadro XII.47 – SS – Movimentos contabilísticos na conta “Investimentos financeiros”

(em euros)

Instituições	Saldo inicial	Aumentos	Alienações	Transferências e Abates	Saldo Final
IGFSS	40.632.025,49	8.314.160,50	6.357.653,15	7.584.006,79	35.004.526,05
ISSS					
CDSSS Leiria	0,00	191.105,47	0,00	0,00	191.105,47
CDSSS Faro	3.425,62				3.425,62
IGFCSS	27.302.113,75				27.302.113,75
Total	67.937.564,86	8.505.265,97	6.357.653,15	7.584.006,79	62.501.170,89

Fonte: IGFSS

De acordo com o quadro anterior, a dinâmica de evolução destes activos centrou-se no IGFSS, tendo decrescido em termos de valor contabilístico (resultado do facto de as alienações, transferências e abates terem sido superiores aos registos a débito nas contas subjacentes).

Deve notar-se que em 2002, não foi remetido para o IGFCSS qualquer valor relativo às alienações de imóveis deste exercício, no montante de 16.317.934,89 euros¹, (incluindo o valor de Balanço considerado no quadro anterior no montante de 6.357.653,15 euros e as mais-valias no valor de 12.581.573,98 euros).

E) Outras aplicações financeiras

As aplicações financeiras detidas pelo IGFSS são as seguintes:

Quadro XII.48 – SS – Outras aplicações financeiras detidas pelo IGFSS

(em euros)

Tipo de produto	N.º de Unidades	Valor de Aquisição
Unidades de Participação	899.155	4.484.966,26
Títulos da Dívida Pública	33.247	252.831,57
Total	932.402	4.737.797,83

Fonte: IGFSS

O saldo restante da conta “Outras aplicações financeiras” diz respeito à Banca dos Casinos e é composto por: 49.395 unidades de participação da Fundimo, SA, no valor de 371.544,25 euros; e duas aplicações do ramo vida – Top Seguro Poupança, da Companhia de Seguros Fidelidade, no valor de 3.552.726,69 euros e de 3.101.494,23 euros.

12.4.3.5 – Imobilizações corpóreas e incorpóreas

O quadro XII.49 apresenta, de acordo com o Balanço de 2002, e relativamente ao Continente as restantes rubricas do Activo imobilizado, a saber:

¹ A transferência só veio a ser efectuada no segundo semestre de 2003, ascendendo a 16.500.537,39 euros, montante no qual estão ainda incluídos os seguintes valores:

▪ Regularizações de 2001	114.660,31
▪ Cauções	748,19
▪ Sindicato dos Trab. Industria Hoteleira	27.473,76
▪ CGTP	39.720,24

Verifica-se, assim, o cumprimento da lei, mas com um desfasamento no tempo.



Quadro XII.49 – SS – Continente – Imobilizações Corpóreas e Incorpóreas em 2002

(em milhares de euros)

Contas	Activo		Amortizações Provisões	Activo Líquido
	Bruto	%		
Imobilizações incorpóreas	526,7	0,1	372,1	154,6
Despesas de instalação	2,3	0,0	2,3	0,0
Propriedade industrial e outros direitos	524,4	0,1	369,8	154,6
Imobilizações corpóreas	421.821,9	99,9	207.900,3	213.921,6
Terrenos e recursos naturais	1.272,5	0,3	0,0	1.272,5
Edifícios e outras construções	118.205,6	28,0	32.455,3	85.750,3
Equipamento básico	208.462,4	49,4	124.824,7	83.637,7
Equipamento de transporte	10.938,9	2,6	9.315,8	1.623,1
Ferramentas e utensílios	183,6	0,0	72,7	110,9
Equipamento administrativo	45.081,4	10,7	36.936,5	8.144,9
Outras imobilizações corpóreas	6.072,8	1,4	4.295,3	1.777,5
Imobilizações em curso	31.021,6	7,3	0,0	31.021,6
Adiantamentos por conta de imobilizações corpóreas	583,1	0,1	0,0	583,1
Totais	422.348,6	100	208.272,4	214.076,2

Fonte: CSS/02

A estrutura do imobilizado contrasta com os exercícios anteriores, em função das alterações havidas no quadro de contas que, nesta matéria, vieram ao encontro de sucessivas recomendações por parte do TC, na medida em que:

- ◆ A rubrica predominante nos Balanços antecedentes era o “Equipamento administrativo”, em grande parte reclassificado, em 2002, como “Equipamento básico”, que, neste ano, representou 49,4% do imobilizado corpóreo;
- ◆ Na mesma linha, parte dos imóveis foi, como se disse, reclassificada como investimentos financeiros em imóveis, facto que justificou a redução do seu valor.

No Parecer antecedente, o TC assumiu uma posição de reserva quanto aos saldos finais do imobilizado no que se refere a 2001, que assentava na não confirmação de existir, no final desse ano, uma correspondência biunívoca entre os valores de Balanço e registos contabilísticos em geral e um inventário fidedigno, isto é, resultante de uma adequada e efectiva contagem física. Assinalaram-se as extremas dificuldades havidas na transição de saldos de 2001 para 2002, muito particularmente no que respeita aos equipamentos e programas informáticos.

Deve acrescentar-se que nada aponta para que tenha, entretanto, sido efectuado qualquer inventário global dos bens imobilizados que implicasse para além de situações pontuais qualquer regularização, pelo que se mantém a referida posição de reserva.

Mau grado estas reservas e tendo apenas o objectivo de detalhar grandes áreas de distribuição do imobilizado corpóreo bruto, explicita-se no quadro seguinte essa distribuição, em 2002, por instituições titulares (considerando-se, para este efeito, a desagregação dos valores referentes ao ISSS pelos seus principais departamentos regionais) conforme segue:

Quadro XII.50 – SS – Distribuição do Imobilizado corpóreo bruto por instituições – 2002

(em milhares de euros)

Rubricas Reg./Instituições	Terrenos e recursos naturais	Edifícios e outras construções	Equipamento Básico	Equip. Transp.	Ferram. e utensílios	Equip. Administ.	Out. imob corpóreas	Imob.em curso	Adiant p/ conta de imob.	Total ⁽¹⁾
Lisb. e V. Tejo	126,3	44.961,1	36.694,4	2.531,4	3,3	13.180,9	924,6	1.052,8	80,2	99.555,0
IIES	0,0	0,0	83.470,6	133,6	0,0	1.367,9	59,2	0,0	0,0	85.031,3
Norte	536,2	40.866,2	28.659,9	2.292,2	68,5	4.194,7	622,0	822,7	158,6	78.221,0
Centro	255,2	24.724,3	23.800,2	2.029,0	105,1	9.617,7	246,3	4.804,5	0,0	65.582,3
Algarve	84,7	2.313,1	221,5	511,1	1,3	6.505,2	0,0	12.020,5	344,4	22.001,8
Alentejo	8,4	4.087,4	9.064,9	947,8	0,6	4.582,1	411,0	1.979,8	0,0	21.082,1
CNP	0,0	694,1	13.157,3	188,1	0,0	0,0	70,9	0,0	0,0	14.110,4
IGFSS	0,0	366,2	10.271,2	1.496,7	4,5	84,6	844,9	0,0	0,0	13.068,1
CNPRP	0,0	0,0	49,4	97,0	0,0	826,6	2.535,8	0,0	0,0	3.508,8
DRISS	0,0	0,0	118,5	56,3	0,0	2.605,9	0,0	0,0	0,0	2.780,7
IDS	0,0	0,0	1.428,6	164,3	0,0	1,0	75,1	0,0	0,0	1.669,0
Caixas	0,0	193,1	1.143,4	0,0	0,3	338,2	21,7	0,0	0,0	1.696,7
ISSS	0,0	0,0	167,6	399,3	0,0	925,5	0,0	0,0	0,0	1.492,4
IGFCSS	0,0	0,0	0,0	92,1	0,0	613,2	226,6	0,0	0,0	931,9
FSS	0,0	0,0	32,0	0,0	0,0	0,7	34,5	0,0	0,0	67,2
Total	1.010,8	118.205,5	208.279,5	10.938,9	183,6	44.844,2	6.072,6	20.680,3	583,2	410.798,6

(1) Os valores totais do imobilizado corpóreo bruto não são coincidentes pelo facto de algumas delegações de Lisboa não terem fornecido informação conciliável com a restante, mas sendo a diferença totalmente imputável à Região de Lisboa.

Fonte: IGFSS

O quadro anterior sugere os seguintes comentários:

- ◆ Lisboa e Vale do Tejo, integrante do ISSS, é a principal detentora deste tipo de património, isto é, com 26,3%, destacando-se por ordem de predominância os “Edifícios e outras construções” no montante de 44,9 milhões de euros (40,5%), seguindo-se o “Equipamento básico” no valor de 36,7 milhões de euros, ou seja, 33,0%, enquanto o “Equipamento administrativo” representava 11,9%;
- ◆ Segue-se o IIES com 20,1% do total do Activo corpóreo bruto, correspondendo na sua quase totalidade à conta “Equipamento básico”, no valor bruto de cerca de 83,5 milhões de euros;
- ◆ A Região Norte, também englobada no ISSS, é responsável por 18,5% do valor total deste património, ou seja, em termos absolutos, por 78,2 milhões de euros, distribuindo-se principalmente por ordem de importância por: “Edifícios e outras construções” com cerca de 40,9 milhões de euros, “Equipamento básico” no valor de 28,7 milhões de euros, e “Equipamento administrativo”, onde estavam registados 4,2 milhões de euros;
- ◆ As restantes regiões e/ou instituições representaram em termos relativos 35,1%, destacando-se ainda as Regiões do Algarve e do Alentejo (ISSS) com, respectivamente, 5,2% e 4,9% do total do Imobilizado corpóreo bruto.

O quadro XII.51 reflecte, com as limitações já por demais referidas, a evolução no Continente das mesmas imobilizações (líquidas de amortizações), nos anos de 2001 e 2002:



Quadro XII.51 – SS – Continente – Evolução das Imobilizações corpóreas e incorpóreas – 2001/02

(em milhares de euros)

Contas	2001		2002		Variação	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Imobilizações incorpóreas	233,3	100	154,6	100	(78,7)	(33,7)
Despesas de instalação	2,3	1,0	-		(2,3)	(100,0)
Propriedade industrial e outros direitos	231	99,0	154,6	100	(76,4)	(33,1)
Imobilizações corpóreas	266.439,7	100,0	213.921,6	100	(52.518,1)	(19,7)
Terrenos e recursos naturais	3.681,5	1,4	1.272,5	0,6	(2.409,0)	(65,4)
Edifícios e outras construções	135.056,8	50,7	85.750,3	40,1	(49.306,5)	(36,5)
Equipamento básico	-		83.637,8	39,1	83.637,8	100,0
Equipamento de transporte	2.284,3	0,9	1.623,0	0,8	(661,3)	(28,9)
Ferramentas e utensílios	-		110,9	0,1	110,9	100,0
Equipamento administrativo	97.810,9	36,7	8.144,9	3,8	(89.666,0)	(91,7)
Outras imobilizações corpóreas	953,8	0,4	1.777,5	0,8	823,7	86,4
Imobilizações em curso	25.651,8	9,6	31.021,6	14,5	5.369,8	20,9
Empréstimo por dívida titulada	1.000,6	0,4	583,1	0,3	(417,5)	(41,7)
Totais	266.673,0		214.076,2		(52.596,8)	(19,7)

Fonte: CSS/02

De 2001 para 2002 registou-se um decréscimo deste conjunto de rubricas na ordem dos 19,7%, em contraste com os anos anteriores, sendo que as rubricas que mais contribuíram para esta diminuição foram:

- ◆ “Edifícios e outras construções” com uma diminuição de cerca de 49,3 milhões de euros, por força, conforme anteriormente já referido, da reclassificação parcial como investimentos financeiros em imóveis, em obediência aos novos princípios contabilísticos;
- ◆ “Terrenos e recursos naturais” com um decréscimo absoluto de 2,4 milhões de euros;
- ◆ “Equipamento administrativo” com cerca de 89,7 milhões de euros, facto que se explica por transferência para a rubrica “Equipamento básico”, implicando um acréscimo desta no montante de 83,6 milhões de euros, tendo também neste caso havido uma reclassificação por força da implementação do novo plano de contas.

12.4.4 – Demonstração de resultados

Conforme referido no ponto 12.1, a entrada em vigor do novo plano significou uma aproximação dos procedimentos contabilísticos da segurança social aos princípios de contabilidade geralmente aceites, que, no caso particular da DR, se aplica ao critério que preside à inscrição dos proveitos, nomeadamente quanto à principal receita do sistema, as contribuições e cotizações, pois, até 2001, estas eram contabilizadas de acordo com as receitas percebidas no sistema, e, a partir de 2002, passaram a corresponder ao conceito comum de proveitos.

Se, no plano dos princípios se concretizou esta aproximação aos padrões gerais sobre informação financeira, verificou-se quanto ao conteúdo dessa informação que ela é manifestamente insuficiente. De algum modo, houve mesmo um retrocesso neste aspecto em relação ao antecedente, na medida em

que a DR anteriormente apresentada se ajustava, com pequenas divergências, às anteriores CEO, ou seja, às especificidades do sistema, permitindo que esta demonstração financeira, até 2001, pudesse ter uma leitura mais informativa e específica, só por si, no que se refere à situação deste.

Sob o mesmo ponto de vista, mas de acordo com a necessidade de uma maior informação, embora de carácter genérico, ou seja, independentemente das especificidades do sistema, e retomando a referência já efectuada sobre a ausência de anexos às demonstrações financeiras, deve apontar-se que a DR de 2002 nem sequer é acompanhada das demonstrações de resultados financeiros e de resultados extraordinários.

Por outro lado, concretamente no que se refere à DR de 2002, esta não apresenta, apesar de tal estar preconizado no POCISSSS, os dados de 2001, o que, neste caso, obrigaria a uma adaptação da DRL desse ano, elaborada de acordo com o PCISS, aos novos princípios, o que não foi efectuado, ao contrário da prática seguida quanto ao Balanço. Este facto afecta sobremaneira qualquer comparação que se pretenda efectuar entre os dois exercícios em matéria de resultados, proveitos e custos.

O quadro seguinte exhibe a DR do Continente com algumas adaptações e simplificações, tendo por base a CSS/02 apresentada:



Quadro XII.52 – SS – Demonstração de Resultados do Continente em 2002

(em milhares de euros)

Rubricas	Valor	%
Proveitos e Ganhos		
Impostos e taxas	10.331.871,8	70,5
Transferências	4.309.860,4	29,4
Outros proveitos	22.274,9	0,2
Subtotal	14.664.007,1	100,0
Custos e perdas		
Transferências correntes concedidas e prestações sociais	13.696.478,4	95,9
Custos com o pessoal	375.803,2	2,6
Fornecimento e serviços externos	99.616,2	0,7
Provisões do exercício	65.877,5	0,5
Amortizações do exercício	30.167,7	0,2
Outros custos	10.389,3	0,1
Subtotal	14.278.332,3	100,0
Resultados operacionais		
	385.674,8	
Proveitos e ganhos financeiros	189.890,4	
Custos e perdas financeiras	73.452,6	
Resultados financeiros		
	116.437,8	
Proveitos e ganhos extraordinários	368.269,3	
Custos e perdas extraordinárias	774.780,9	
Resultados extraordinários		
	(406.511,6)	
Resultado líquido do exercício		
	95.601,0	

Fonte: CSS/02

A situação estrutural dos proveitos e custos englobados na DR do sistema que decorre do mapa anterior, não se afastaria considerando as devidas adaptações, do padrão evidenciado em exercícios anteriores, caso não existisse, em 2002, quer o peso evidenciado pelos movimentos inerentes aos proveitos e custos extraordinários, quer o efeito da integração do IGFCSS/FEFSS nos resultados financeiros, dado que:

- ◆ Os impostos e taxas, que reflectem essencialmente as contribuições e cotizações específicas do sistema, atingiram cerca de 10,3 mil milhões de euros e representaram 70,5% dos proveitos e ganhos operacionais;
- ◆ Seguiram-se as transferências, que tiveram por origem principal o OE (4,3 mil milhões de euros), ou seja, 29,4% dos mesmos proveitos e ganhos, proporção que se afigura ter registado um acréscimo importante em relação aos exercícios precedentes, em sintonia com o referido anteriormente em sede de análise da CEO;
- ◆ As transferências correntes concedidas em conjunto com as prestações sociais apresentaram um total de 13,7 mil milhões de euros, posição esmagadora em relação ao total dos custos e perdas operacionais (95,9%);
- ◆ Os custos de estrutura do sistema, consubstanciados nos custos com o pessoal e outros custos administrativos, representaram 3,3% do mesmo total;

- ◆ O valor das provisões do exercício reflecte a nova política de provisões, notando-se que o valor inscrito na DR, 65,9 milhões de euros, não corresponde ao incremento das provisões acumuladas (para devedores duvidosos, investimentos financeiros e outros riscos e encargos) conforme decorre da comparação entre os Balanços de 2001 e 2002;
- ◆ Os valores relevados em resultados extraordinários derivam de múltiplas regularizações efectuadas, não existindo informação suficiente que permita emitir uma opinião sobre os mesmos.

Dado que as demonstrações de resultados financeiros e extraordinários não constavam em anexo ao balanço e DRL, foram solicitadas ao IGFCSS.

Assim, a demonstração de resultados financeiros relativamente a 2002 apresenta-se como segue:

Quadro XII.53 – SS – Demonstração dos Resultados financeiros em 2002

(em milhares de euros)

Custos e perdas	CSS consolidada	IGFCSS	Proveitos e ganhos	CSS consolidada	IGFCSS
Juros suportados	51.156,1	48.310,4	Juros obtidos	153.722,6	215.150,4
Amortizações de invest. em imóveis	347,3		Rendimentos de imóveis	5.109,3	1.746,5
Provisões p/ aplicações financeiras	4.450,7		Rendimentos de participações de capital	5.389,9	5.278,4
Perdas em alienação de aplic. de tesouraria	16.101,3	16.092,6	Diferenças de câmbio favoráveis	0,0	
Outros custos e perdas financeiras	1.397,1	146.767,0	Descontos de pronto pagamento obtidos	0,5	0,5
			Ganhos alienação ap/ tesouraria		21.548,5
			Outros proveitos e ganhos financeiros	25.668,1	81.101,3
Resultados financeiros	116.437,9	113.658,6			
	189.890,4	324.828,6		189.890,4	324.825,6

Fonte: IGFCSS

Esta demonstração permite concluir o seguinte:

- ◆ Os resultados financeiros apresentam-se positivos, no valor de 116,4 milhões de euros, com predomínio para o balanço entre os juros obtidos e suportados, sendo muito significativa a contribuição do IGFCSS para o conjunto;
- ◆ Regista-se um valor significativo em “Perdas em alienação de aplicações de tesouraria” (16,1 milhões de euros, quase totalmente imputável ao IGFCSS);
- ◆ Apesar dos resultados financeiros do IGFCSS serem muito próximos do total do sistema, 113,7 milhões de euros, a composição da DRL desta instituição apresenta-se muito divergente da conta consolidada, pressupondo diversas regularizações e ajustamentos que deveriam merecer uma explicitação em anexo à conta consolidada.

Segue-se a demonstração de resultados extraordinários:



Quadro XII.54 – SS – Demonstração dos Resultados extraordinários em 2002

(em milhares de euros)

Custos e perdas	CSS consolidada	IGFCSS	Proveitos e ganhos	CSS consolidada	IGFCSS
Transf. de capital concedidas	32.117,6		Ganhos em existências	165,0	
Dívidas incobráveis	41,2		Ganhos em imobilizações	14.491,4	
Perdas em existências	109,6		Benefícios de penalidades contratuais	10.469,3	
Perdas em imobilizações	2.505,7		Reduções de amortizações e provisões	0,7	
Multas e penalidades	60,1		Correcções relativas a exercícios anteriores	134.583,5	2.098,0
Correcções relativas a anos anteriores	60.282,6	6.648,2	Outros proveitos e ganhos extraordinários	208.559,4	677.542,8
Outros custos e perdas extraordinárias	679.664,1	677.542,7			
Resultados extraordinários	(406.511,6)	(4.550,1)			
	368.269,3	679.640,8		368.269,3	679.640,8

Fonte IGFCSS

O mapa anterior sugere que os resultados extraordinários traduziram-se na relevação de uma significativa perda, no valor de 406,5 milhões de euros, que neste caso não deriva, de modo nenhum, do efeito IGFCSS, sendo, em parte, consequência do efeito das correcções relativas a exercícios anteriores e de transferências de capital concedidas consideradas como de carácter extraordinário, mas principalmente devido ao balanço entre as contas residuais de “Outros proveitos” e “Outros custos” no valor de (-) 471,1 milhões de euros. Dados os valores inscritos nestas contas individuais, a composição e justificação dos movimentos contabilísticos e operações inerentes deveriam estar explicitadas em anexo às demonstrações financeiras consolidadas, o que não se verifica.

Em conclusão final, verifica-se que as reservas feitas ao longo deste Parecer se reflectem igualmente na demonstração de resultados apresentada, sendo de reiterar a recomendação de que:

- ◆ A DR seja apresentada de forma mais desagregada, permitindo uma maior informação;
- ◆ Seja acompanhada – tal como o Balanço – de um anexo às demonstrações financeiras, seguindo, com as devidas adaptações, o estabelecido no POCISSSS (ponto 8 do respectivo Plano).

12.4.5 – Principais reservas às contas apresentadas

As contas da SS relativas ao ano de 2002 foram apresentadas como provisórias, o que, por si só, significa que não traduzem de forma verdadeira e apropriada a realidade patrimonial e financeira subjacente, que só as contas definitivas podem aspirar a reflectir.

Acresce, além disso, que se verificaram, em relação ao exercício de 2002, um conjunto de condicionantes, já desenvolvidamente apresentadas no ponto 12.1.2 deste parecer, que potenciam as reservas que é legítimo formular sobre essas contas.

Tais condicionantes resultam de um conjunto de mudanças que confluíram nesse exercício e que afectaram significativamente a informação disponível, justificando que sobre grandes áreas das contas não seja possível emitir mesmo qualquer opinião. Espera-se, no entanto, que tais constrangimentos sejam ultrapassáveis nos exercícios seguintes pois o Tribunal reconhece que o novo sistema de

informação financeira reúne as condições, para uma vez implementado na sua totalidade, ultrapassar os constrangimentos verificados.

Não obstante o referido e sem prejuízo da reserva geral acabada de enunciar, sintetizam-se a seguir algumas das principais reservas específicas que se podem formular com referência às contas do exercício de 2002:

- a) O sistema de informação financeira da SS – que se reflecte necessariamente nas demonstrações financeiras – continuou durante o exercício em causa a não ser fiável, tendo-se verificado grandes dificuldades e atrasos na implementação do novo sistema, ainda hoje não completamente resolvidas, continuando a inexistir uma Base Nacional de Contribuintes completa e actualizada, que, designadamente, permita um controlo fiável das dívidas de contribuintes, em especial das nascidas posteriormente a 1 de Janeiro de 2002;
- b) O sistema de controlo interno é frágil, não assegurando a integridade de todas as operações, designadamente pela falta de nomeação de uma Comissão de Fiscalização para o IGFSS, também não se dispondo ainda dos relatórios de auditoria, mesmo preliminares, sobre as contas do exercício de 2002 de todas as quatro principais instituições da segurança social relativamente às quais o sistema tomou a iniciativa – muito útil e meritória – de fazer auditar as respectivas contas por uma empresa especialmente contratada para o efeito;
- c) Não é possível formular um juízo sobre as operações de consolidação, dado que os mesmos continuam a pautar-se por uma grande opacidade, designadamente por não serem devidamente explicitados e justificados com o pormenor suficiente todos os ajustamentos e regularizações de consolidação, a que acresce o facto de:
 - ◇ O processo de consolidação se ter baseado não nas contas finais das entidades incluídas no perímetro de consolidação mas nos chamados balancetes “antes de apuramento de resultados”, o que não garante a fiabilidade dos valores consolidados, sendo disso exemplo as diferenças encontradas relativamente ao activo financeiro do IGFCSS com reflexo significativo no balanço e nas demonstrações de resultados consolidados;
 - ◇ Não existir evidência de que a eliminação das transacções intra-entidades consolidantes tenha sido precedida de um processo completo de reconciliação de saldos entre as referidas entidades;
- d) Apesar de algumas melhorias pontuais, continua a verificar-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 salvaguarde 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;

Em sede de contraditório, conforme consta do ofício n.º 12815, de 9 de Junho de 2004, inserto no Volume III – Anexos, o IGFSS vem observar o seguinte:

“Sobre esta questão o Parecer do TC deverá ter presente a informação prestada pelo IGFSS pelo ofício n.º 9021, de 28 /04/2004,...”.

É um facto que o IGFSS prestou a informação ao TC sobre a matéria vertente, devendo esclarecer-se que, quando se refere que não foi prestada informação, esta circunstância diz respeito às demonstrações financeiras originais e respectivos anexos.



- f) Inexiste informação suficiente que permita analisar com detalhe a evolução das contas de terceiros, em particular a referente à dívida de contribuintes, não se dispondo também de elementos que permitam avaliar a justeza das provisões constituídas para fazer face a desvalorização de activos e ou riscos ou responsabilidades contingentes.

12.5 – Pensões de reforma

Em muitos dos países que, actualmente, integram a União Europeia (UE), os sistemas de pensões, constituindo-se como instrumento de estabilidade e paz social e um garante de independência económica para milhões de pensionistas, são uma das marcas mais salientes do chamado “*modelo social europeu*”. No entanto, esse modelo, especialmente a partir de meados da década de setenta do século passado, passou a estar confrontado com um conjunto de factores desfavoráveis, cujo epicentro se situa no aceleração do processo de envelhecimento demográfico¹, mas que reflecte, também, os níveis de crescimento económico ou a evolução do emprego, o que veio colocar a questão da sustentabilidade daquele modelo social.

Em Portugal, estas questões também se fazem sentir e têm sido equacionadas. Assim, o “*Relatório Nacional de Estratégia sobre o Futuro dos Sistemas de Pensões*”, elaborado, em 2002, no âmbito da Direcção-Geral da Solidariedade Social, apresenta, para Portugal, cenários de longo prazo dos sistemas de segurança social, elaborados com base no PROST – *Pension Reform Options Simulation Toolkit* (um modelo actuarial de pensões desenvolvido pelo Banco Mundial), em que são estimados os efeitos da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, apontando-se para um aumento das despesas com pensões (exclusivamente da responsabilidade da Segurança Social) de 6,1% do PIB, em 2000, para 7,8% do PIB em 2075 (as projecções foram alargadas até ao fim do terceiro quartel do século XXI de forma a abranger o ciclo de vida de um indivíduo nascido em 2002). É neste contexto que se deve enquadrar a criação, em 1989, do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)², cujo objectivo último consiste em, adoptando medidas de maior flexibilidade no financiamento e na gestão (em regime de capitalização) do sistema, atingir uma salvaguarda financeira equivalente à despesa com 2 anos de pensões.

Desde então e com particular significado a partir de 1996, este fundo tem sido alimentado com os excedentes provenientes dos saldos da CSS³, de modo a colmatar os défices do subsistema previdencial que, de acordo com as projecções oficiais, começarão a surgir entre 2015 e 2020. O fundo de reserva acumulado até esse período permitirá, então, fazer face aos défices anuais por um período de 15 a 20 anos.

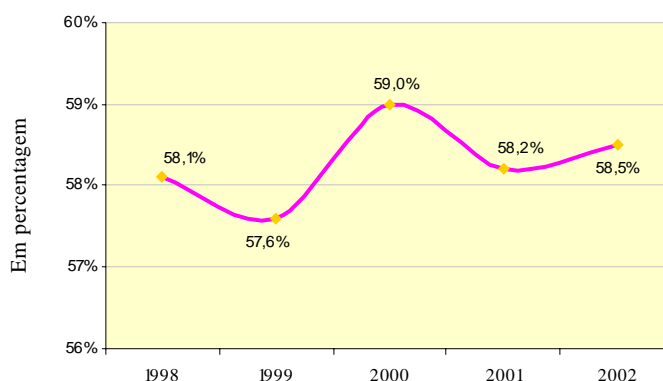
Para ilustrar a importância financeira dos gastos afectos às pensões, apresenta-se no gráfico seguinte a evolução, em Portugal, do rácio entre as despesas totais do sistema e as que respeitam exclusivamente às pensões de reforma.

¹ Projecções, para Portugal, efectuadas pelo EUROSTAT, revelam que o número de idosos atingirá, em 2050, 26% da população residente, enquanto que, em 2000, essa percentagem se ficava pelos 15,3%.

² A matéria relativa ao FEFSS é desenvolvida no ponto 12.10.

³ Entretanto reforçados, por via da imposição já prevista na Lei n.º 17/2000 e reiterada na Lei n.º 32/2002, nos seguintes moldes: “*Reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos.*”

Gráfico XII.8 – SS – Relação entre as despesas efectuadas com pensões e o total das despesas e transferências



No quinquénio considerado, as despesas com pensões oscilaram entre os 57,6% do total dos gastos e transferências efectuados em 1999 e os 59% ocorridos em 2000. No último ano considerado, 2002, esse rácio quedou-se pelos 58,5%, três décimas percentuais acima do verificado no ano imediatamente antecedente.

12.5.1 – Dados financeiros e físicos

A análise usualmente feita nos últimos Pareceres, relativamente aos dados físicos¹ e financeiros, referentes às pensões de reforma², designadamente a sua decomposição em três regimes – Regime Geral (RG), Regimes não Contributivos e Equiparados (RNCE) e Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA) – e à parcela do *complemento social*³ das pensões estatutárias ou regulamentares do RG, que têm subjacentes diferentes lógicas de financiamento, não pode, relativamente ao exercício de 2002, ser efectuada nos mesmos moldes, uma vez que com a aprovação das novas bases gerais do sistema de solidariedade e da segurança social (Lei. n.º 17/2000, de 8 de Agosto) toda a estrutura a ele subjacente foi reformulada, passando a contemplar três subsistemas (protecção social e cidadania; protecção à família; e previdencial), onde estão integrados os regimes de pensões e os respectivos complementos e suplementos.

¹ Recorreu-se às Estatísticas da Segurança Social, publicadas pelo IIES em Julho de 2003.

² As pensões dos regimes contributivos da segurança social são atribuídas em função das remunerações registadas no decurso da carreira contributiva, coexistindo, actualmente, as regras de cálculo determinadas pelo Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro, em que o valor mensal da pensão resulta da aplicação de um coeficiente de 2% por cada ano civil com registo de remunerações aos rendimentos médios dos 10 melhores dos últimos 15 anos, com um limite mínimo e máximo de, respectivamente, 30% e 80%; e as novas regras estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro, onde, de forma gradual, passam a ser considerados os salários revalorizados de toda a carreira contributiva com um máximo de 40 anos, havendo gradações intermédias consoante o número de anos de descontos efectuados pelos contribuintes. De acordo com o novo regime, existe um período transitório, até 31/12/2016, durante o qual é atribuído o montante mais favorável que resultar da aplicação de um ou de outro modelo de cálculo, ou da aplicação proporcional das regras do anterior e do novo regime.

³ O *complemento social* corresponde à diferença entre valor da pensão calculada, ou seja, o valor garantido, e o valor estatutário, periodicamente estabelecido, da pensão mínima do Regime Geral. Este complemento é considerado, nos termos do art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro, encargo dos RNCE e, portanto, da responsabilidade do OE.



Apesar das diferenças salientadas, que perspectivam, no futuro, um corte com a metodologia de análise até aqui utilizada, foi necessário, no intuito de se manter uma abordagem dinâmica dos dados financeiros, proceder a alguns reajustes que possibilitassem a comparação com os resultados homólogos obtidos em anos anteriores. Nesse sentido, e em primeiro lugar, foram considerados apenas dois regimes (RG e RNC) uma vez que eram, unicamente, estes os que a anterior Lei de Bases (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto) contemplava. Por outro lado, e no que respeita a 2000 e 2001, foram adicionados os montantes de despesa relativos ao RESSAA e complemento social (anteriormente considerados separadamente), respectivamente, ao RG e ao RNC. Finalmente, e no que se refere, exclusivamente, a 2002, houve necessidade de considerar parte integrante do RG os montantes de gastos respeitantes ao Subsistema Previdencial, Subsistema de Protecção à Família (onde se incluem os complementos de pensões) e parte do Subsistema de Protecção Social de Cidadania, designadamente, os relativos ao RESSAA, Regime Transitório dos Rurais e Regime Especial de Segurança Social dos Ferroviários, classificados, na nova Lei de Bases, como partes autónomas deste subsistema.

Assim, quanto aos dados financeiros, apresentam-se, em paralelo, o Quadro XX.55, onde se expõe (tendo em atenção as considerações supra referidas) a evolução do RG e RNC no triénio 2000/2002; e o Quadro XX.56 onde são tratados os dados exclusivamente respeitantes a 2002, adoptando-se a estrutura que a nova Lei de Bases propõe e a respectiva subdivisão por tipo de pensão (Invalidéz, Velhice e Sobrevivência).

Quadro XII.55– SS – Evolução do total das despesas com pensões de reforma do RG e RNCE no triénio de 2000 a 2002

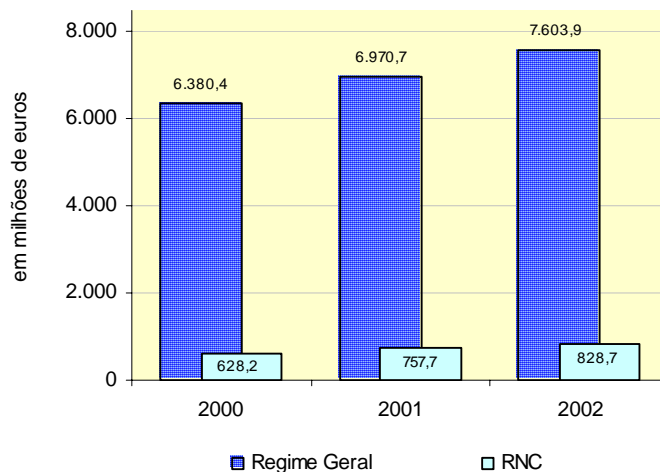
(em milhares de euros)

Regimes	2000	%	2001	%	2002	%	2000/01	%	2001/02	%
Regime Geral	6.380.398,2	91,0	6.970.720,6	90,2	7.603.938,1	90,2	590.322	9,3	633.218	9,1
RNC	628.186,1	9,0	757.738,8	9,8	828.665,3	9,8	129.553	20,6	70.926	9,4
Totais	7.008.584,3	100	7.728.459,4	100	8.432.603,4	100	719.875	10,3	704.144	9,1

Fonte: CSS/00, CSS/01 e CSS/02

O gráfico seguinte ilustra os dados inscritos no quadro anterior:

Gráfico XII.9 – SS – Evolução do total das despesas com pensões de reforma no triénio de 2000 a 2002



Da análise dos dados constantes dos quadro e gráfico anteriores podem efectuar-se as seguintes considerações:

- ◆ O montante total dos gastos afectos às pensões de reforma, considerando, conjuntamente, os dois regimes em vigor na anterior Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) e os respectivos complementos e suplementos, atingiu, em 2002, cerca de 8.432,6 milhões de euros, o que, se comparado com as despesas da mesma natureza efectuadas no ano imediatamente antecedente, correspondeu a um acréscimo, em termos absolutos, de cerca de 704,1 milhões de euros, correspondendo, quando cotejado com o mesmo tipo de despesas efectuadas em 2001, a um aumento de 9,1%;
- ◆ Analisados, separadamente, os regimes considerados, verifica-se que mais de 90% dos gastos totais com pensões de reforma estão afectos ao, anteriormente designado, RG, isto é, cerca de 7.604 milhões de euros, enquanto que o RNC, que inclui, como atrás se referiu, os montantes do complemento social, absorveu, apenas, 9,8% do volume total destas despesas, ou seja cerca de 828,7 milhões de euros.

O quadro seguinte apresenta, relativamente a 2002, as despesas com pensões de reforma, expondo-se, à luz da Lei de Bases da Segurança Social em vigor nesse ano, o volume de gastos por subsistema, regime e respectivos complementos, dissecando-se, paralelamente, as despesas por tipos de pensão (invalidez, velhice e sobrevivência):



Quadro XII.56 – SS – Despesas com pensões de reforma, por subsistema, em 2002

(em euros)

Rubricas	Invalidez	Velhice	Sobrevivência	Total	%
Subsistema Previdencial	942.489.036,17	4.135.310.230,83	1.046.377.967,14	6.124.177.234,14	72,6
<i>Pensão Regime Geral</i>					
Pensão	942.489.036,17	4.135.310.230,83	1.046.377.967,14	6.124.177.234,14	72,6
Subsistema de Protecção à Família	19.291.198,33	345.636.157,72	13.188.458,54	378.115.814,59	4,5
Complemento por cônjuge a cargo	1.835.523,22	14.753.627,50		16.589.150,72	0,2
Complemento Social – Pensão social	4.157.518,52	12.162.104,79	813,62	16.320.436,93	0,2
Complementos por dependência	13.298.156,59	90.623.972,12	13.187.644,92	117.109.773,63	1,4
Pensão antecipada		228.096.453,31		228.096.453,31	2,7
Subsistema de Protecção Social de Cidadania	305.109.880,28	1.431.179.119,21	194.021.355,69	1.930.310.355,1	22,9
<i>Regime não Contributivo</i>					
Complemento Social – Pensão Social	134.154.531,60	351.767.573,17	46.877.986,75	532.800.091,52	6,3
Pensão	93.285.336,34	154.818.026,44	5.270.805,20	253.374.167,98	3,0
Complemento Extraordinário de Solidariedade	8.024.938,94	11.434.494,77		19.459.433,71	0,2
Complemento por dependência	16.613.941,39	6.417.649,00		23.031.590,39	0,3
<i>Regime Transitório dos Rurais</i>					
Pensão	4.972.809,66	61.877.936,55	931.245,35	67.781.991,56	0,8
Complemento Extraordinário de Solidariedade	430.477,63	6.170.114,37		6.600.592,00	0,1
Complemento por dependência	921.003,42	7.744.819,64	127.690,04	8.793.513,10	0,1
<i>Regime Especial de S. S. das Acti. Agrícolas</i>					
Pensão	44.665.283,50	734.698.659,14	122.870.115,64	902.234.058,28	10,7
Complemento por dependência	2.033.262,06	50.636.786,48	1.919.957,56	54.590.006,10	0,6
<i>Regime Especial de S. S. dos Ferroviários</i>					
Pensão	8.295,74	45.613.059,65	16.023.555,07	61.644.910,46	0,7
Total	1.266.890.114,78	5.912.125.507,76	1.253.587.781,29	8.432.603.403,83	100
%	15,0%	70,1%	14,9%	100,0%	

Fonte: IGSSS

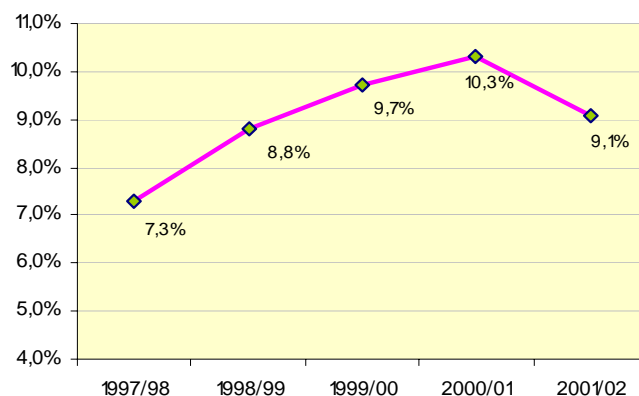
Aplicados os novos critérios impostos pelo diploma que define as bases gerais do sistema de Segurança Social, em vigor em 2002, e que se apresentam no quadro anterior, procede-se, seguidamente, à respectiva apreciação:

- ◆ Os gastos com prestações de pensões de reforma dividem-se pelos três subsistemas que integram o Sistema de Solidariedade e Segurança Social (SSSS), ou sejam: o Subsistema Previdencial (SP), correspondente, basicamente, ao anterior RG; o Subsistema de Protecção à Família (SPF) que agrega os complementos (por cônjuge a cargo, social e por dependência) e a pensão antecipada; e o Subsistema de Protecção Social de Cidadania (SPSC), onde são considerados, autonomamente, o Regime não Contributivo (RNC), o Regime Transitório dos Rurais (RTR), o RESSAA e o Regime Especial de Segurança Social dos Ferroviários (RESSF). Se analisada a distribuição dos gastos totais efectuados pelos referidos subsistemas, verifica-se que o SP absorveu cerca de 72,6%, correspondentes a 6.124,2 milhões de euros, seguindo-se o SPSC com 22,9% (1.930,3 milhões de euros) e, finalmente, o SPF que representou gastos na ordem dos 4,5%, ou seja, 378,1 milhões de euros;
- ◆ Decompondo o SPSC por cada um dos regimes que o integram (considerando a pensão propriamente dita e os respectivos complementos), verifica-se que o que apresenta, relativamente ao total absoluto, um volume mais significativo de gastos é o RESSAA, com 11,3% (956,8 milhões de euros), seguindo-se o RNC com 9,8% (828,7 milhões de euros), o RTR com cerca de 1% (83,2 milhões de euros) e o RESSF com um peso relativo de apenas 0,7% (61,6 milhões de euros);

- ◆ A desagregação, por tipo, das despesas efectuadas com pensões permite verificar que estas se concentram, maioritariamente, ao nível do segmento *velhice* que consumiu cerca de 70,1% do total dos recursos financeiros canalizados para a área das pensões de reforma, correspondente a gastos na ordem dos 5.912,1 milhões de euros, distribuindo-se o remanescente de forma quase homogénea entre a *invalidez*, 15% (1.226,9 milhões de euros), e a *sobrevivência*, com 14,9% (1.253,6 milhões de euros).

Para se aferir do crescimento anual relativo destas despesas, que se constitui como um indicador para se avaliar da intensidade dos aumentos registados ao longo dos últimos cinco anos, apresenta-se o gráfico seguinte:

Gráfico XII.10 – SS – Taxas de crescimento anual nas despesas com pensões no quinquénio 1997-2002

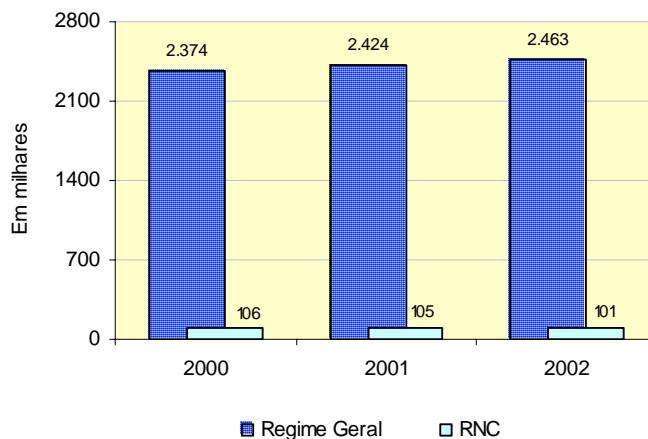


A taxa de crescimento das despesas afectas às pensões de reforma registou pela primeira vez, em 2002, um abrandamento (9,1%), já que, nos quatro primeiros anos do quinquénio considerado, se observaram crescimentos sucessivos desta taxa, tendo evoluído de 7,3% em 1998, para 10,3% em 2001.

Relativamente aos dados físicos, analisa-se nos gráfico e quadro seguintes a evolução relativa aos anos 2000, 2001 e 2002, do número de pensionistas afectos ao RG e RNC, tendo-se, seguindo a metodologia apresentada no início desta abordagem, considerado como parte integrante do RG os pensionistas afectos ao RESSAA.



Gráfico XII.11 – SS – Evolução do número de pensionistas por regime



A base numérica do gráfico anterior encontra-se inscrita no quadro 3 que seguidamente se apresenta:

Quadro XII.57 – SS – Evolução do número de pensionistas por regime

(em milhares)

Regimes	2000	2001	2002	Variação	
				1999/00	2000/01
Regime Geral	2.374	2.424	2.463	2,1	1,6
RNC	106	105	101	(0,9)	(3,8)
Totais	2.480	2.529	2.564	2,0	1,4

Fonte: CSS/00, CSS/01 e Estatísticas da Segurança Social de 2002

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

- ◆ À semelhança do que se tem vindo a observar nos últimos anos, o total de pensionistas dos dois regimes considerados sofreu um novo acréscimo, atingindo, em 2002, aproximadamente, os 2.564 milhares de indivíduos. Este incremento representou, em termos relativos, um aumento de 1,4% desta população, quando, em 2001, esse crescimento tinha atingido os 2%, o que revela um ligeiro desaceleramento da tendência verificada;
- ◆ A evolução atrás relatada deve-se, exclusivamente, ao crescimento verificado na população de beneficiários afecta ao Regime Geral (cerca de 39 mil indivíduos, em 2002), visto que, no que concerne ao RNC, se verifica, analogamente à tendência registada nos últimos anos, um decréscimo do número dos seus beneficiários (cerca de 4 mil), perfazendo, na globalidade, um saldo positivo de cerca de 35 mil beneficiários.

No quadro seguinte inscrevem-se os valores das pensões médias, anuais e mensais¹, respeitantes aos anos de 2000 a 2002, considerando o total dos gastos e a globalidade dos pensionistas.

¹ O valor das pensões mínimas dos três regimes, actualizadas, para 2002, pela Portaria n.º 1323-B/2001, de 30 de Novembro, é o seguinte: Regime Geral: €189,54; RESSAA: €170,14; RNCE: €138,27.

Quadro XII.58 – SS – Pensão média anual e mensal

(em euros)

	2000		2001		2002		Δ %	
	Anual (1)	Mensal (2)	Anual (1)	Mensal (2)	Anual (1)	Mensal (2)	2000/01	2001/02
Totais	2.847,6	203,5	3.106,0	222,0	3.311,4	236,5	9,1	6,6

(1) Despesa total/número médio de pensionistas

(2) Pensão média anual/14 mensalidades

Fonte: CSS/2000, 2001, IGFSS e Estatísticas da Segurança Social de 2002

Da leitura do quadro anterior verifica-se que o valor médio mensal das pensões de reforma, considerando os totais dos gastos e dos pensionistas dos diferentes subsistemas e respectivos regimes, aumentou, progressivamente, de 203,5 euros em 2000, para 222,0 euros em 2001 e 236,5 euros em 2002, o que correspondeu a um acréscimo relativo de 9,1% no período de 2000/01 e 6,6% no período seguinte.

Por último, realce para a análise de uma das variáveis que pode permitir aferir a eficiência do sistema de atribuição de pensões, respeitante à morosidade do respectivo processamento, isto é, aos tempos médios que decorrem desde a entrada dos requerimentos no sistema até à data de deferimento e posterior pagamento das prestações devidas aos beneficiários. No quadro seguinte apresentam-se, por tipo de prestação, os desfasamentos temporais, medidos em meses, ocorridos no período de 2000 a 2002:

Quadro XII.59– SS – Tempos médios de processamento das pensões no triénio 2000 a 2002

(em meses)

Anos	Prestações		
	Invalidez	Velhice	Sobrevivência
2000	7,5	4,0	2,3
2001	7,8	3,5	2,2
2002	7,8	3,4	2,2

Fonte: IGFSS

Como se constata, não se registaram alterações significativas nos tempos médios que medeiam entre a entrada dos requerimentos e o primeiro processamento, sendo apenas de salientar que, relativamente às prestações de velhice, se nota uma tendência continuada, apesar de ligeira, de queda dessa delonga.

12.5.2 – Capacidade de auto-financiamento do sistema

Já atrás foi destacado que uma das variáveis mais importantes para avaliar a sustentabilidade futura do sistema respeita à relação directa entre o número de beneficiários activos, ou sejam, contribuintes, geradores de receita para o sistema, e o número de beneficiários passivos, isto é, pensionistas, cujas prestações auferidas constituem despesa do sistema.

O quadro seguinte apresenta o cotejo entre esses dois universos, permitindo uma leitura da evolução ocorrida nos últimos três anos:



Quadro XII.60 – SS – Relação entre beneficiários e pensionistas

(em milhares)

Pensões	2000	2001	2002
Beneficiários activos ¹	4.545	4.795	4.832
Pensionistas	2.480	2.529	2.564
Regime geral	2.374	2.424	2.463
Regime não Contributivo	106	105	101
Beneficiários activos/Pensionistas	1,83	1,90	1,88
Beneficiários activos/Pensões do RG	1,91	1,98	1,96

¹ Os números inscritos no Parecer de 2001, relativos aos anos de 2000 e 2001, foram, tomando em consideração as rectificações efectuadas pelo IGFSS, corrigidos em conformidade.

Fonte: IIES

Ao longo do período considerado não se verificaram alterações significativas na evolução, quer do indicador extraído do confronto dos totais dos pensionistas e dos beneficiários activos, fixando-se este na ordem dos 1,9 activos para cada beneficiário a quem foi atribuída uma pensão; quer no relativo ao cotejo entre os pensionistas exclusivamente afectos ao regime geral, onde se verificou, em 2002, um resultado de 1,96 (1,98 em 2001) activos por cada reformado pertencente a este regime.

De forma muito pragmática, ou seja, contrapondo as contribuições recebidas e as pensões pagas pelo sistema pode, ainda, obter-se um outro indicador, que permite avaliar a capacidade de auto-financiamento do sistema. No quadro seguinte inscrevem-se os valores resultantes do confronto dessas duas variáveis, obtendo-se os graus de cobertura das contribuições relativamente às pensões na sua globalidade e no que respeita apenas às do Regime Geral (onde se inclui o RESSAA):

Quadro XII.61 – SS – Grau de cobertura das contribuições relativamente às pensões

(em milhões de euros)

Rubricas e indicadores	2000	2001	2002
Contribuições	8.769,4	9.570,4	10.160,8
Pensões de reforma	7.008,6	7.728,4	8.432,6
Grau de cobertura			
(Contribuições/Pensões)	1,25	1,24	1,20
Pensões por regimes			
Regime Geral	6.380,4	6.970,7	7.603,9
Regime Não Contributivo	628,2	757,7	828,7
Grau de cobertura			
Contribuições/Pensões – Regime Geral	1,37	1,37	1,34

Fonte: CSS/00, CSS01 e IGFSS

No período considerado, triénio de 2000 a 2002, os graus de cobertura denotam uma tendência decrescente, tendo passado de 1,25, em 2000, para 1,20, em 2002, podendo, portanto, concluir-se, no estrito sentido extrapolado do cotejo das receitas de contribuições com as despesas de pensionistas, que o sistema tem vindo a perder capacidade financeira. Aliás, se analisados os mesmos dados em termos da percentagem das contribuições que é canalizada para pagamento de pensões, verifica-se que, dos 79,9% registados em 2000, se passou para cerca de 83%, em 2002.

Já no que respeita ao rácio resultante da confrontação do total das contribuições com as despesas afectas, apenas, a pensões do Regime Geral verificou-se, igualmente, uma quebra, tendo este evoluído de 1,37 em 2000 e 2001, para 1,34 em 2002.

12.6 – Subsídio familiar a crianças e jovens e subsídios de maternidade, paternidade e adopção

Os subsídios em epígrafe – que representam cerca de 5,5% e 1,5%, respectivamente, das prestações dos regimes de Segurança Social (não incluindo o RMG) – tiveram a seguinte evolução no triénio 2000-2002:

(em milhares de euros)

Prestação	2000	2001	2002
Subsídio de maternidade, paternidade e adopção	144.231,7	156.997,6	169.181,6
Subsídio familiar a crianças e jovens	456.052,4	485.031,3	529.256,5
Bonificação a crianças e jovens deficientes	30.331,5	33.340,0	35.010,1
Total	630.615,6	675.368,9	733.448,2

Nota: Os valores indicados, fornecidos pelo IGFSS, não coincidem com os registados na CSS/2002

Fonte: IGFSS

Do quadro acima é possível extrair as seguintes ilações:

- ◆ O Subsídio Familiar a Crianças e Jovens é a prestação com maior relevância financeira, a ultrapassar, no total nacional, os 529 milhões de euros em 2002, contra, apenas, cerca de 169 milhões de Euros dos subsídios de maternidade, paternidade e por adopção; regista-se, em qualquer dos casos, um crescimento regular ao longo dos três anos em confronto, situado, em média, em 8,5%;
- ◆ Ainda quanto ao Subsídio Familiar a Crianças e Jovens, é de sublinhar o crescimento que se verifica ao longo do período, tendência que se mostra em desarmonia com o observado relativamente aos dados de execução física, já que, nos três anos em causa, o número de subsídios processados (considerando os descendentes que deram origem a pelo menos um processamento no ano) rondou os 1.740.000.

As prestações em causa foram objecto de uma auditoria do Tribunal de Contas¹, tendo a correspondente análise documental sido centrada nos CDSSS de Aveiro, Faro, Portalegre e Santarém.

Em termos de sistema de informação, à data a que se reporta a auditoria (2003), continuavam a verificar-se os problemas decorrentes da desactualização e não integração das bases de dados existentes, que impossibilitavam, em grande parte dos casos, quanto aos subsídios de maternidade, paternidade e adopção, o cálculo automático das prestações devidas e a verificação informática de eventuais situações de sobreposição com outras prestações. Por outro lado, o número médio de dias decorrido entre a data da entrada do requerimento nos serviços e a do deferimento (ou data do processamento) dos mesmos variava, no tocante aos subsídios de maternidade, paternidade e adopção, entre 18,1 e 25,2 dias e, quanto ao subsídio familiar a crianças e jovens, entre 14,5 dias e 89,6 dias.

¹ Que deu origem ao Relatório n.º 08/2004-2ªS, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2004/rel008-2004-2s.shtm.



Verificou-se ainda, nomeadamente, que:

- ◆ Não se envia qualquer declaração aos beneficiários, nem mesmo anual, sobre os valores processados;
- ◆ Não existe uniformidade sobre o período a que devem reportar-se as remunerações a ter em conta para efeitos de prova de rendimentos, que se baseia exclusivamente nos montantes declarados pelo beneficiário sem qualquer controlo ou validação posterior;
- ◆ Não há possibilidade de verificar o valor da conta “credores por prestações sociais em prescrição” relativamente às prestações de maternidade, paternidade e adopção por estas não estarem autonomizadas do subsídio de doença;
- ◆ Os procedimentos adoptados conduzem ao tendencial crescimento dos saldos bancários nas contas dos CDSSS (nos quatro centros distritais objecto de análise, o total dos saldos, relativamente ao subsídio familiar a crianças e jovens, dos credores por prestações sociais em prescrição ascendia, em 31/12/2002, a cerca de 3,5 milhões de euros), o que se deve ao facto de o IGFSS proceder à transferência financeira do total das prestações processadas, independentemente do saldo anterior relativo a prestações processadas e não pagas, o que põe em causa a unidade de tesouraria na segurança social e uma gestão financeira global e integrada das respectivas verbas.

O controlo interno instituído relativamente às prestações em causa merece a qualificação de fraco.

12.7 – A Acção Social

Consagrada na Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto¹ (em vigor no decorrer do exercício de 2002), como um regime da Segurança Social e englobada no subsistema de “*Protecção Social de Cidadania*”, a acção social “*tem por objectivos promover a segurança socio-económica dos indivíduos e das famílias e o desenvolvimento e integração comunitárias (...) dos cidadãos mais vulneráveis, tais como crianças, jovens, portadores de deficiências e idosos*”².

As organizações com maior relevância que actuam no sector da protecção social são as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)³ definidas, em termos estatutários, como instituições não lucrativas, privadas, constituídas “*com o propósito de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos*”⁴. Por outro lado, a própria Constituição da Republica Portuguesa (CRP), na secção relativa à Segurança Social⁵, releva a importância destas organizações sublinhando que o Estado apoia e fiscaliza o seu funcionamento na prossecução dos objectivos de solidariedade social constitucionalmente consagrados.

¹ Revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, que considera a acção social como sistema propriamente dito (cfr. art.º 84.º e seguintes da citada lei).

² Cfr. art.º 34.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto.

³ Podem assumir várias formas: associações de solidariedade social; associações de voluntários de acção social; associações mutualistas; fundações de solidariedade social e irmandades da misericórdia. Estas instituições podem, ainda, agrupar-se em uniões, federações e confederações.

⁴ Cfr. art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro – Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social.

⁵ Cfr. art.º 63.º da CRP.

As actividades apoiadas pelo Estado e levadas a cabo por estas instituições¹ são concretizadas em formas de cooperação estabelecidas mediante acordos, prevendo, esta contratualização, a prestação, por parte das IPSS, de serviços especializados na área da acção social – cujo objectivo consiste em dar resposta às carências e disfunções sociais das comunidades –, contando, em contrapartida, com apoios financeiros e técnicos por parte do sistema de segurança social. Estes apoios consistem, designadamente, na concessão de subsídios relativos aos acordos de cooperação celebrados e na disponibilização de equipamentos em diversas áreas – Infância e Juventude; Família e Comunidade; Invalidez e Reabilitação; e Terceira Idade – e respostas sociais² – Creches; Jardins-de-infância; Lares; Centros de dia; etc.

As normas reguladoras da cooperação entre o sistema da segurança social e as IPSS encontram-se 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, assinado, em 1996, pelo Primeiro-Ministro, pelo Presidente da Associação Nacional de Municípios, pelo Presidente da Associação Nacional de Juntas de Freguesias, pelos representantes das IPSS, das Misericórdias, das Mutualidades. Estes Protocolos Anuais, pela sua importância, deveriam ser objecto de publicitação em Diário da República, o que seria factor muito importante para a transparência da utilização dos dinheiros públicos. Isto não tem acontecido, lacuna que o tribunal recomenda que seja corrigido.

No entanto, os financiamentos canalizados para estas instituições não se esgotam nos referidos subsídios contratualizados, podendo assumir outras formas, como sejam, Subsídios Eventuais, subsídios providos do Fundo de Socorro Social (FSS) e apoios através de programas e projectos directamente vocacionados para estas áreas, bem como de transferências destinadas a investimento por via do PIDDAC.

12.7.1 – Evolução global das despesas e transferências do OSS

Relativamente a esta matéria saliente-se que, até 2001, os gastos relativos à execução dos programas “Ser Criança” e PAII³ e do “Projecto de Apoio à Família e à Criança” não eram consideradas despesas com acção social, sendo, em termos de CSS, registados autonomamente. Em 2002, esta situação foi alterada passando este regime a incluir, para além das despesas afectas aos citados programas e projectos, os montantes relativos ao Fundo de Socorro Social (FSS)⁴ onde se incluem os pagamentos de subsídios sociais emergentes, canalizados, principalmente, para as IPSS.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução das despesas correntes com acção social, ocorrida no triénio 2000/02, realçando-se que, relativamente aos dois primeiros anos considerados, as despesas foram acrescidas dos gastos correspondentes aos mencionados projectos, programas e FSS, para assim

¹ As instituições de segurança social e, particularmente, os Estabelecimentos Integrados de Acção Social, podem desenvolver, directamente, as mesmas actividades.

² Sendo um sistema aberto, permite a criação e extinção de respostas, adequando-se aos diversos contextos sociais, económicos e culturais existentes no país.

³ Programa de Apoio Integrado a Idosos.

⁴ Conforme se realçou no Parecer sobre a CSS de 2001, as contas do FSS estiveram, até 2000, integradas no IGFSS, consolidando com o sistema por essa via; em 2001 a situação alterou-se passando este fundo a ser considerado como entidade terceira perante o IGFSS, o que levou a que as suas contas não integrassem o perímetro da consolidação neste ano. A sua consideração, em 2002, no âmbito do POCISSSS e do SIF, como despesa do regime da acção social, vem, de novo, integrar este fundo como unidade consolidante do sistema.



poderem ser comparadas com as ocorridas em 2002¹. Por outro lado, o montante considerado no quadro abaixo, fornecido pelo IGFSS e inscrito na CEO de 2002, foi, posteriormente, em resposta a um questionário do TC, corrigido para 1.143.887,7 mil euros (cfr. quadro XII.64).

Esta situação ficou esclarecida através do ofício 11.839, de 27 de Maio, remetido a este Tribunal em sede de contraditório, compreendendo-se aí que o valor inicialmente inscrito no relatório anexo à CSS, mais propriamente no Quadro 6.1.5.1.B – *Prestações Sociais*, compreendia apenas as despesas correntes com Acção Social (incluindo o subsídio de renda²), não sendo, nessa altura, relevada a transferência efectuada para o Ministério da Educação no âmbito do Complemento Social pré-escolar no montante de 40.935,3 milhares de euros, precisamente a diferença entre o valor aqui inscrito e o que foi, em momento ulterior, apresentado pelo IGFSS.

Quadro XII.62 – SS – Evolução das despesas correntes com prestações de acção social no triénio 2000/02

(em milhares de euros)

Despesa ¹	2000	2001	2002	Δ% 2000/01	Δ% 2001/02
		860.202,6	995.776,4	1.102.952,4	15,8

¹ Os valores aqui inscritos não contemplam as transferências efectuadas para o Ministério da Educação no âmbito do Complemento Social pré-escolar.

Fonte: CSS de 2000 e 2001, CEO 2002 e IGFSS

A imagem gráfica que seguidamente se apresenta ilustra os valores inclusos no quadro anterior:

¹ Os montantes adicionados às despesas correntes com acção social foram, em 2000 e 2001, os seguintes:

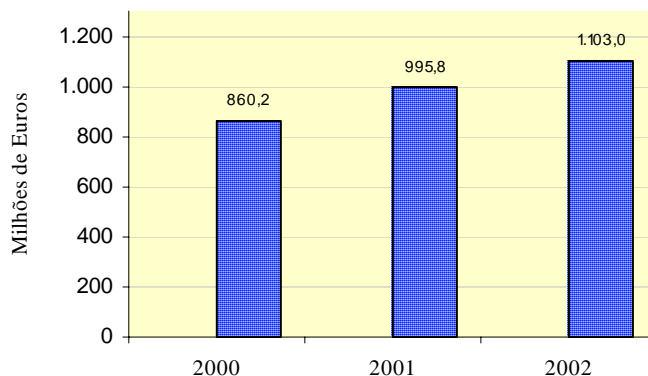
(em milhares de euros)

	2000	2001
FSS	7.501,1	15.263,4
Programa "Ser Criança"	3.083,0	3.800,6
PAII	6.775,4	2.657,7
PAFAC	0,0	698,5
Total	17.359,5	22.420,2

Fonte: IGFSS

² O valor de 1.104.205,1 milhares de euros, inscrito no Quadro 6.1.5.1.B – *Prestações Sociais*, incluía 1.252,7 milhares de euros relativos a "Subsídio de renda".

Gráfico XII.12 – SS – Evolução das despesas correntes com acção social de 1999 a 2002



Como decorre da análise do quadro e gráfico anteriores as despesas e transferências correntes nesta área registaram, no período considerado, um crescimento contínuo, atingindo, em 2002, cerca de 1.103 milhões de euros, correspondente a um aumento, relativamente ao ano antecedente, na ordem dos 10,8%, ou seja, um acréscimo de cerca de 107,2 milhões de euros (de 2000 para 2001 o aumento relativo foi de 15,8%, o que correspondeu a um incremento absoluto de, aproximadamente, 135,6 milhões de euros).

Salienta-se que a tendência apurada se afigura, pelo menos em parte, resultante do facto dos novos acordos celebrados anualmente ou as revisões efectuadas aos já existentes significarem reforços dos incentivos financeiros e técnicos e do alargamento das redes de apoio social nestas áreas, o que, obviamente, se reflecte ao nível do crescimento que estas despesas têm vindo a registar nos últimos anos.

No quadro que se apresenta seguidamente inscrevem-se, por fontes de financiamento, os montantes e respectivas evoluções, das despesas de capital destinadas a equipamentos sociais aplicadas no período de 2000 a 2002:



Quadro XII.63 – SS – Despesas de capital com equipamentos sociais no período de 2000/02

(em milhares de euros)

PIDDAC	Valores Anuais			Δ Absoluta		Δ Relativa	
	2000	2001	2002	2000/01	2001/02	2000/01	2001/02
OE	16.670	23.369	14.234	6.699	(9.135)	40,2%	(39,1%)
OSS	22.446	29.863	-	7.417	(29.863)	33,0%	(100%)
OE – Integrar	1.531	1.596	2.196	65	600	4,2%	37,6%
FEDER – Integrar	6.405	5.442	2.354	(963)	(3.087)	(15,0%)	(56,7%)
POEFDS – OE	-	-	1.838	-	1.838	-	-
Totais	47.052	60.270	20.622	13.218	(39.648)	28,1%	(65,8%)

Fonte: IGFSS

As importâncias canalizadas para equipamentos sociais cifraram-se, em 2002, nos 20,6 milhões de euros, o que corresponde a um decréscimo de cerca de 65,8%, relativamente ao investimento homólogo realizado em 2001. Esta circunstância é, em grande medida, como sublinha o IGFSS, no exercício do contraditório, através do ofício n.º 11.839, de 27 de Maio de 2004, inserto no Volume III -. Anexos, reflexo do facto de:

“(…) no ano de 2002, as despesas de capital realizadas no âmbito do PIDDAC financiado pelo Orçamento da Segurança Social, no montante de 40.248.560,05 €, se enquadram no programa “Modernização Administrativa” do qual fazem parte integrante os projectos “Instalações e Apetrechamento de Serviços”, “Lojas de Solidariedade e Segurança Social” e “Informática”, pelo que o valor despendido, no cumprimento do disposto na Lei n.º 17/2000 de 8 de Agosto e Decreto-Lei n.º 331/2001 de 20 de Dezembro, foi incluído na CEO/2002 no Subsistema Previdencial – Repartição, não fazendo, como tal, parte das despesas de capital com Equipamentos Sociais.”

Por outro lado, analisadas as diferentes proveniências destes financiamentos, observa-se a ocorrência de decréscimos significativos nas quantias oriundas do OE (redução, relativamente a 2001, de cerca de 39,1%, ou seja, em termos absolutos, de aproximadamente 9,1 milhões de euros) e do FEDER – Integrar (onde, em comparação com 2001, se registaram quebras de 56,7%, que significaram, em termos absolutos, uma redução de mais de 3 milhões de euros), verificando-se, apenas, a variação positiva da componente OE – Integrar onde se registou um crescimento, relativamente a 2001, na ordem dos 37,6%, cerca de 600 mil euros.

No tocante a estes financiamentos destaque, por último, para surgimento em 2002, de um novo programa destinado (entre outras finalidades), ao financiamento de equipamentos sociais – Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS)¹ –, tendo, por esta via, sido aplicados cerca de 1,8 milhões de euros, valor este que representou cerca de 3% do total das verbas encaminhadas para esta área.

¹ Um dos objectivos deste programa (financiado, essencialmente, pelo FSE, FEDER e OE) consiste em apoiar o desenvolvimento e consolidação da rede de equipamentos e serviços vocacionados para a promoção do desenvolvimento social, particularmente em zonas de elevada carência, contribuindo deste modo para a resolução de problemas que afectam os grupos sociais com particulares problemas de inserção sócio-profissional, para melhorar o acesso dos cidadãos à rede de equipamentos e serviços, contribuindo para a conciliação da vida familiar e profissional e para a igualdade de oportunidades.

12.7.2 – Despesas e transferências correntes destinadas a IPSS e Estabelecimentos Integrados

Este ponto, habitualmente destinado, nos Pareceres do TC, à análise da desagregação, por áreas sociais, dos valores globais das despesas e transferências correntes canalizadas, no âmbito da acção social, para IPSS e Estabelecimentos Integrados¹, não pode, relativamente a 2002, ser abordado de forma similar, já que o IGFSS não apresentou, como normalmente, a decomposição por áreas sociais e outras despesas, alegando que essa exposição se revelava “(...) *um processo moroso e de enorme dificuldade*”².

Perante as citadas restrições, e uma vez que os dados apresentados para 2002 se cingem aos grandes grupos de despesa³ (não se consideram, como referido, as áreas sociais) – Subsídios a IPSS (Acordos de Cooperação); Subsídios Eventuais a IPSS; Funcionamento de Estabelecimentos Integrados; e Outras Despesas – optou-se por agregar, de forma idêntica, os dados respeitantes a 2000 e 2001, no sentido de permitir uma análise comparada destes montantes e, assim, observar a sua dinâmica ao longo dos três anos considerados.

Assim, apresentam-se no quadro seguinte, por grandes grupos, as despesas com Acção Social efectuadas no triénio 2000/02:

¹ São equipamentos que, prosseguindo os mesmos fins que os das IPSS, estão sob administração directa da Segurança Social.

² Sendo necessário, para tal, os seguintes procedimentos no Sistema de Informação Financeira (SIF): análise de compromissos por económica e por fundos previamente seleccionados e posterior desagregação, do atrás referido, por ordem interna, a qual está associada a grupos de centro de responsabilidade.

³ Os dados relativos a 2002 não consideram a rubrica “Outros Subsídios a IPSS”, não sendo viável discernir, através dos elementos fornecidos, se de facto existiram apoios financeiros enquadráveis neste grupo ou, existindo, onde foram incluídos. Assim, optou-se por, relativamente a 2000 e 2001, apresentar estes valores autonomamente.



Quadro XII.64 – SS – Evolução das principais despesas e transferências com acção social no triénio 2000/02

(em milhares de euros)

Principais Despesas	Valores Anuais						Δ Absoluta e Relativa			
	2000	%	2001	%	2002	%	2000/01		2001/02	
Subsídios a IPSS – Acordos de Cooperação	597.245,6	67,4	699.777,5	68,1	795.991,6	69,6	102.531,9	17,2%	96.214,1	13,7%
Subsídios Eventuais a IPSS	15.207,8	1,7	25.585,8	2,5	12.697,8	1,1	10.378,0	68,2%	(12.888,0)	(50,4%)
Funcionamento de Estabelecimentos Integrados	80.133,9	9,0	87.958,5	8,6	90.377,0	7,9	7.824,6	9,8%	2.418,5	2,7%
Outros Subsídios a IPSS	9.013,8	1,0	4.092,1	0,4	-	0,0	(4.921,6)	(54,6%)	(4.092,1)	(100%)
Outras Despesas ¹	184.788,9	20,9	210.367,3	20,4	244.821,4	21,4	25.578,4	13,8%	34.454,1	16,4%
Total	886.389,5	100	1.027.781,3	100	1.143.887,8	100	141.391,8	16,0%	116.106,5	11,3%

¹ Onde se incluem, entre outras, despesas afectas a programas e projectos de acção social, prestações sociais, transferências para instituições sem fins lucrativos e as transferências efectuadas, anualmente, para o Ministério da Educação no âmbito do Complemento Social pré-escolar.

Fonte: Mapa – XXXII das CSS/2000 e CSS/2001 e IGFSS

A informação constante deste quadro possibilita a feitura das seguintes observações:

- ◆ O total das despesas com acção social atingiu, em 2002, os 1.143,9 milhões de euros, representando, relativamente ao ano anterior, um acréscimo de cerca de 116,1 milhões de euros. A evolução relativa verificada, de 2001 para 2002, significou um crescimento de 11,3%, quando, no período precedente, este se tinha traduzido em 16%;
- ◆ As despesas com acção social mais expressivas dizem respeito aos subsídios atribuídos a IPSS no âmbito dos acordos de cooperação subscritos entre estas entidades e as instituições de segurança social, representando, em relação ao total dos gastos anuais, 67,4% em 2000 (597,2 milhões de euros), 68,1% em 2001 (699,8 milhões de euros) e 69,6% em 2002 (796,0 milhões de euros). Se analisada a evolução relativa ocorrida de 2000 para 2001 e de 2001 para 2002, nota-se um ligeiro abrandamento do crescimento registado, já que, enquanto no primeiro período referido aumentaram cerca de 102,5 milhões de euros, ou seja 17,2%; no segundo esse incremento ficou-se pelos 96,2 milhões de euros, significando um aumento de 13,7%;
- ◆ O segundo grande grupo de despesas com peso relativo mais significativo é o das “Outras Despesas” que representaram 20,9% do total das despesas com acção social em 2000 (184,8 milhões de euros), 20,5% em 2001 (210,4 milhões de euros) e 21,4% em 2002 (244,8 milhões de euros). Saliente-se que nesta rubrica residual se encontram incluídas, entre outras menos significativas, as despesas relativas a programas e projectos de acção social, prestações sociais e transferências para o Ministério da Educação no âmbito do Complemento Social pré-escolar (26,2 milhões de euros em 2000, 32,0 milhões de euros em 2001 e 40,9 milhões de euros em 2002);
- ◆ Os restantes agregados insertos neste quadro perderam, em 2002, relevância em termos do total dos gastos considerados: os “Subsídios Eventuais a IPSS”, que atingiram cerca de 12,7 milhões

de euros, conheceram um decréscimo, relativamente a 2001, de mais de 50%, representando, em 2002, apenas 1,1% do total destas despesas; o “Funcionamento de Estabelecimentos Integrados”, embora registando, de 2001 para 2002, um crescimento relativo de 2,7%, tem, ao longo do triénio, perdido peso em termos dos gastos totais, passado de uma representatividade de 9%, em 2000, para 7,9% em 2002; finalmente, no que respeita aos “Outros Subsídios a IPSS”, tinha-se verificado, de 2000 para 2001, um quebra de 54,6%, não havendo, relativamente a 2002, inscrição de qualquer valor neste agregado.

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

No quadro XII.65 expõe-se, relativamente a 2002, os montantes de subsídios concedidos a IPSS no âmbito de acordos de cooperação subscritos, decompondo-se, a sua distribuição, por regiões (continente e RA) e áreas sociais.

Quadro XII.65 – SS – Distribuição dos subsídios a IPSS com acordos de cooperação por áreas sociais e regiões do Continente e Regiões Autónomas em 2002

(em milhares de euros)

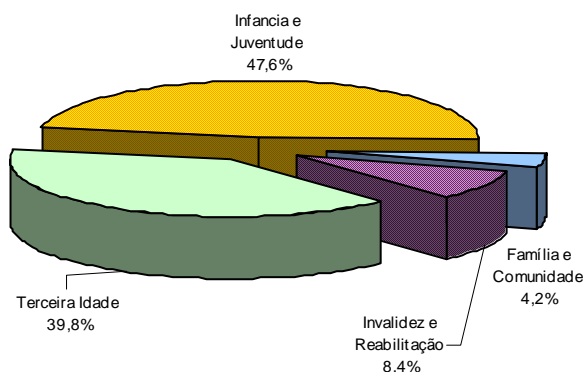
Áreas Regiões	Infância e Juventude		Família e Comunidade		Invalidez e Reabilitação		Terceira Idade		Total	
	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%	V. Absoluto	%
Norte	121.963,2	32,2	8.102,2	24,4	18.819,4	28,0	81.460,1	25,7	230.344,9	28,9
Centro	108.959,0	28,8	8.876,6	26,7	20.902,9	31,1	101.844,0	32,2	240.582,5	30,2
LVT	95.308,9	25,2	10.919,5	32,9	19.091,0	28,4	72.079,7	22,8	197.399,2	24,8
Alentejo	20.775,8	5,5	1.331,7	4,0	3.889,8	5,8	37.532,8	11,9	63.530,1	8,0
Algarve	15.547,4	4,1	2.960,1	8,9	2.329,1	3,5	12.106,3	3,8	32.942,9	4,1
RA Madeira	2.226,2	0,6	445,6	1,3	0,0	0,0	4.594,8	1,5	7.266,6	0,9
RA Açores	14.112,8	3,7	584,5	1,8	2.147,3	3,2	7.080,8	2,2	23.925,4	3,0
Total	378.893,3	100	33.220,2	100	67.179,5	100	316.698,5	100	795.991,6	100
%	47,6		4,2		8,4		39,8		100,0	

Fonte: IGFSS

O gráfico seguinte ilustra a distribuição percentual de cada uma das áreas sociais relativamente ao total dos gastos realizados em 2002:



Gráfico XII.13 – Distribuição dos subsídios a IPSS com acordos de cooperação por áreas sociais



Observados os dados constantes do quadro anterior e a respectiva imagem gráfica, podem, resumidamente, efectuar-se as seguintes inferências:

- ◆ Em 2002, foram encaminhados para as IPSS, por conta das participações respeitantes aos acordos de cooperação, cerca de 795,99 milhões de euros, dos quais 96,1% foram aplicados no Continente e 3,9% nas Regiões Autónomas;
- ◆ Se considerados, conjuntamente, os montantes dispendidos nas regiões do Norte, Centro e LVT, verifica-se que foram para elas direccionados cerca de 83,9% do total destes financiamentos: 30,2% na Região Centro, 28,9% na Região Norte e 24,8% na Região de LVT. As regiões com gastos menos significativos nesta vertente da acção social são as RA (0,9% do total na Madeira e 3% nos Açores), seguindo-se a Região do Algarve com 4,1% e a do Alentejo com 8%;
- ◆ Relativamente às áreas sociais, o volume de gastos é liderado pela “Infância e Juventude” com 47,6% do total das verbas, correspondente a 378,9 milhões de euros, seguindo-se a “Terceira Idade” com 39,8%, 316,7 milhões de euros, a “Invalidez e Reabilitação” que arrecadou 8,4% do total dos financiamentos, 67,2 milhões de euros e, finalmente, a “Família e Comunidade” com cerca de 33,2 milhões de euros, ou seja, 4,2% dos gastos totais afectos a estes subsídios.

12.7.4 – Controlo Interno na área dos acordos celebrados com IPSS

Dado o elevado montante dos recursos públicos envolvidos, o TC tem realizado nos últimos anos algumas acções de controlo em que as relações do Estado, através da Segurança Social, com IPSS e o funcionamento das IPSS quanto à utilização dos subsídios e outras vantagens recebidas do Estado têm sido objecto de análise¹.

¹ Uma síntese dos controlos exercidos, nos últimos anos, pelo TC, sobre IPSS pode ver-se em FREITAS PEREIRA, M. H. “Fundações de Solidariedade Social e Tribunal de Contas” (comunicação ao VII Encontro Nacional de Fundações – Lisboa 2003), a publicar em Revista do Tribunal de Contas, n.º 40, Jul. Dez. 2003.

Assim, em especial, quanto ao sistema global do controlo interno das IPSS pelos serviços do Estado – objecto de uma auditoria concluída em 2001¹ – o mesmo revelou-se deficiente a vários níveis: quanto ao registo destas instituições; quanto à circulação de informação entre os vários serviços; quanto ao acompanhamento dos acordos celebrados; e quanto ao controlo, ainda que meramente formal, dos orçamentos e contas que são obrigatoriamente enviados aos serviços.

Mais recentemente, aproveitando uma acção sobre os apoios na área da maternidade e da primeira infância – Relatório de Auditoria n.º 08/2004 – 2.ª Secção – o Tribunal indagou junto dos centros distritais objecto de análise – Aveiro, Faro, Portalegre e Santarém – sobre o controlo das verbas atribuídas a IPSS ao abrigo de acordos contemplando a área “Infância e Juventude” (em que essas verbas representam 85% dos gastos com acção social nesta área), tendo concluído que apenas num deles se havia procedido a acções de fiscalização nesta área em 2002.

Ora, o facto de os protocolos celebrados entre a Segurança Social e as IPSS se fundarem basicamente, quanto às verbas a transferir, no número de utentes que cada estabelecimento se propõe apoiar multiplicado por um valor, superiormente fixado e para cujo cálculo relevam custos considerados inerentes à actividade, e ao qual acresce, por vezes, outras compensações (v.g. remunerações de pessoal), torna necessário um controlo regular, pelas entidades sobre quem impende tal atribuição, de que aquelas metas são cumpridas ou que aquelas compensações correspondem a importâncias efectivamente pagas, sob pena de se poder, eventualmente, assistir a uma má utilização de dinheiros públicos, por via do sobrefinanciamento de instituições incumpridoras.

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

A área do emprego e formação profissional tem um peso significativo na Conta da Segurança Social, tendo em atenção não só as prestações de desemprego, entendidas como fazendo parte do leque prestacional do sistema, que se constituem, nesta área, como o principal instrumento das denominadas políticas passivas, por via da substituição dos rendimentos dos trabalhadores activos que caem na situação de desemprego, como também com as políticas activas de apoio ao emprego e formação profissional, que se traduzem noutras rubricas orçamentais, as quais, para além de terem reflexo financeiro no sistema da segurança social através dos inerentes custos, implicam diminuição de receita por via das isenções e reduções contributivas.

Deve frisar-se que, pelas razões já aduzidas no presente Parecer, os dados financeiros disponíveis nesta matéria, quanto a 2002, se revestem de carácter provisório.

¹ Relatório de Auditoria n.º 37/2001 – 2.ª Secção, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2001/37-2001.shtm.



12.8.1 – Prestações de desemprego

O subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego¹, são as principais prestações que estão associadas à política de emprego no que se refere às CSS, sendo, apenas o primeiro financiado por receitas do subsistema previdencial, enquanto o subsídio social de desemprego bem como outras despesas nomeadamente Compensação salarial, Garantia salarial, Indemnização compensatória por salários em atraso são consideradas como prestações do subsistema de Protecção à Família e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional, de acordo com a Lei de Bases em vigor em 2002. Nesta medida, o respectivo financiamento tem carácter tendencialmente tripartido, dado que prevê que as suas despesas sejam suportadas pelas receitas do subsistema previdencial, pelo Fundo Social Europeu e pela consignação de receitas fiscais através do IVA Social.

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

No quadro seguinte e para o período 1998/2002, apresenta-se a desagregação dos montantes totais do subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego. Note-se que os referidos valores, de acordo com as CSS, englobam ainda uma pequena parcela denominada “Outras prestações”, a qual, em 2002, atingiu o valor de 13,3 milhões de euros, e que se pode desagregar pelas seguintes prestações:

- ◆ Compensação salarial;
- ◆ Garantia salarial;
- ◆ Indemnizações Compensatórias por Salários em Atraso;
- ◆ Complemento de desemprego.

O quadro que segue, ao traçar a evolução no período de 1998 a 2002, engloba estas últimas prestações em bloco:

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 disponibilidade para o trabalho e estejam inscritos no centro de emprego da área de residência, acrescendo ainda os seguintes condicionalismos:

- Subsídio de desemprego – 540 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 24 meses imediatamente anteriores;
- 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% do SMN.

Quadro XII.66 – SS – Subsídios de desemprego – 1998/2002

(em milhares de euros)

	1998		1999		2000		2001		2002	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Subsídio de Desemprego	449.493	67,7	496.197	67,8	580.781	72,3	630.679	72,5	799.048	73,3
Subsídio Social de Desemprego	204.834	30,9	216.378	29,6	215.125	26,8	232.403	26,7	278.074	25,5
Outras Prestações	9.489	1,4	19.068	2,6	7.317	0,9	6.943	0,8	13.250	1,2
Total	663.817	100	731.642	100	803.224	100	870.025	100	1.090.372	100

Fonte: IGFSS

O quadro n.º XII.66 permite retirar as seguintes ilações:

- ◆ Em 2002, nota-se um acentuado crescimento da despesa com subsídio de desemprego, pois, ao atingir 799,0 milhões de euros, isto é, mais 168,4 milhões de euros quando em comparação com o ano anterior, ou seja, mais 24,7%, tal representa uma aceleração da tendência de crescimento que se verifica desde 1998;
- ◆ Por sua vez, o subsídio social de desemprego, tendo aumentado no período 1998/99, no período subsequente desceu 1,3 milhões de euros (2000), momento a partir do qual demonstrou uma tendência crescente, atingindo, em 2002, 278,1 milhões de euros, mais 45,7 milhões de euros, ou seja, um aumento de 19,7%, o que também denuncia uma considerável aceleração do crescimento desta prestação;
- ◆ Em termos de posicionamento no conjunto, o subsídio de desemprego oscilou entre os 67,7% e os 73,3% do total das prestações de desemprego, ao longo do período em análise, enquanto o subsídio social de desemprego viu a sua posição relativa diminuir, de 30,9% em 1998 para 25,5% em 2002.

A tendência de crescimento verificada no subsídio de desemprego está em consonância com a evolução geral do número de desempregados (beneficiários ou não do subsídio de desemprego) que, de acordo com os números publicados pelo Banco de Portugal, aumentou, em 2002, 26,3%, como reflexo, quer de um incremento significativo do número de indivíduos à procura de primeiro emprego (+20,8%), quer, principalmente, do número de desempregados à procura de novo emprego (+27,4%)¹.

No prosseguimento da análise, indicam-se a seguir, quanto ao período 2000/02, os dados físicos relativos aos beneficiários que tiveram pelo menos um dia processado, em cada ano, de prestação de desemprego², em cotejo com o valor das prestações a que deram origem, como segue:

¹ Banco de Portugal, Relatório do Conselho de Administração 2002, Lisboa, 2003, pág. 138.

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.67 – SS – Número de beneficiários com subsídios de desemprego – 2000/02

(em número)

Tipo	Anos	2000		2001		2002		Variação %	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	2000/01	2001/02
Subsídio de Desemprego		177.846	54,0	190.906	56,5	213.921	57,8	7,3	12,1
Subsídio Social de Desemprego		151.429	46,0	146.683	43,5	156.226	42,2	(3,1)	6,5
Inicial		108.655	33,0	105.564	31,3	109.526	29,6	(2,8)	3,8
Subsequente		41.220	12,5	40.105	11,9	45.761	12,4	(2,7)	14,1
Prolongamento ⁽¹⁾		1.554	0,5	1.014	0,3	939	0,2	(34,7)	(7,4)
Total		329.275	100	337.589	100	370.147	100	2,5	9,6

(1) Não se encontram disponíveis os números referentes ao prolongamento de subsídio social de desemprego do Centro Distrital de Lisboa.

Fonte: IIES - Boletim Estatístico – Setembro de 2002 e Estatísticas da Segurança Social (Julho de 2003)

O quadro anterior permite observar o seguinte:

- ◆ No que se refere ao número de beneficiários de subsídio de desemprego, que representou, em 2002, 57,8% do conjunto dos beneficiários dos dois subsídios, este é claramente crescente no período em análise, tendo se verificado um aumento, de 2001 para 2002, de cerca de 12,1%, indicador que não acompanha a taxa de crescimento do valor anual das prestações que lhes correspondem (26,7%) iniciando, assim, um aumento do valor médio de subsídio por beneficiário;
- ◆ Quanto ao número de beneficiários do subsídio social de desemprego, onde pontifica o subsídio inicial, verificou-se um aumento de 6,5% no período 2001/02, quando, no período imediatamente antecedente, se tinha verificado um decréscimo; por outro lado, o referido aumento não acompanhou a evolução deste tipo de prestação social em termos de montante total anual (mais 19,7%), indicando, também neste tipo de subsídio, um acréscimo no valor médio por beneficiário.

É geralmente reconhecido – e isso mesmo foi já reflectido em relatório anterior do Tribunal¹ – que importa melhorar a eficácia das prestações de desemprego, enquanto sistema de suporte financeiro para indivíduos que estão desempregados mas que procuram activamente um novo emprego. Com efeito, os números disponíveis revelam uma parcela significativa de desempregados auferindo prestações de desemprego que estão inactivos, ou seja, não procuram activamente trabalho.

12.8.1.2 – Movimento processual

O número de requerimentos entrados no sistema no período 2000/02, relativos a subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, foram os seguintes:

¹ Relatório n.º 05/02-2ª S, “Auditoria aos sistemas de atribuição e controlo de prestações de desemprego”, disponível no site do TC em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2002/05-2002.shtm.

Quadro XII.68 – SS – Número de requerimentos entrados no período 2000/02 por tipo de subsídio de desemprego

(em número)

Tipo	2000		2001		2002		Variação %	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	2000/01	2001/02
Subsídio de Desemprego	87.621	59,3	96.126	61,7	114.750	64,1	9,7	19,4
Subsídio Soc. de Desemp. Inicial	60.174	40,7	59.617	38,3	64.145	35,9	(0,9)	7,6
Total	147.795	100	155.743	100	178.895	100	5,4	14,9

Fonte: IIES – Boletim estatístico – Setembro de 2002 e Estatísticas da Segurança Social (Julho 2003)

O número de requerimentos entrados no conjunto dos dois tipos de subsídios denota uma tendência de crescimento em todo o período considerado (mais 14,9%), verificando-se uma maior procura quanto ao subsídio de desemprego (mais 19,4%). Por outro lado, a procura do subsídio social de desemprego, aumentou, de 2001 para 2002, 7,6%, quando no período antecedente tinha decrescido.

12.8.1.3 – Tempos médios de processamento

No que se refere aos 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, o quadro seguinte compara, por distrito e para a média nacional, os tempos apurados quanto à média geral em 2000, 2001 e 2002.



Quadro XII.69 – SS – Tempos médios (em dias) de processamento dos subsídios de desemprego no período 2000/02

(em dias)

CDSSS	Subsídio de Desemprego			Subsídio Social de Desemprego		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Braga	62	53	112	80	71	131
Vila Real ⁽²⁾	N/D	85	71	N/D	85	98
V. do Castelo	47	52	70	59	65	93
Porto	64	43	87	95	67	99
Bragança	53	69	89	64	84	107
Aveiro	70	90	119	73	90	137
C. Branco	20	21	47	21	21	65
Coimbra	51	74	98	83	97	123
Guarda ⁽¹⁾	60	66	72	16	19	91
Leiria	34	39	121	36	43	132
Viseu	21	22	62	21	23	75
Lisboa	86	85	100	98	93	121
Santarém ⁽³⁾	N/D	47	140	N/D	80	171
Setúbal	79	92	87	81	96	102
Beja	47	42	98	56	49	97
Évora	36	36	86	36	41	101
Portalegre	38	32	55	40	35	70
Faro ⁽⁵⁾	50	51	87	78	72	136
RA Madeira	70	79	95	83	94	101
RA Açores	20	20	-	20	20	-
Angra do Heroísmo	-	-	54	-	-	60
Horta	-	-	48	-	-	49
Ponta Delgada	-	-	105	-	-	105
Média Nacional⁽⁴⁾	49	54	93	56	61	105

(1) Os dados relativos ao Subsídio Social de Desemprego em 2000 e 2001, 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, em 2000 e 2001.

(5) Os processamentos do mês de Dezembro de 2002, foram adiados para período subsequente.

Fonte: Informação do ISSS

Em sede do Parecer de 2001, tinha-se verificado um agravamento generalizado quanto aos períodos em questão, para o qual teriam contribuído os seguintes factores:

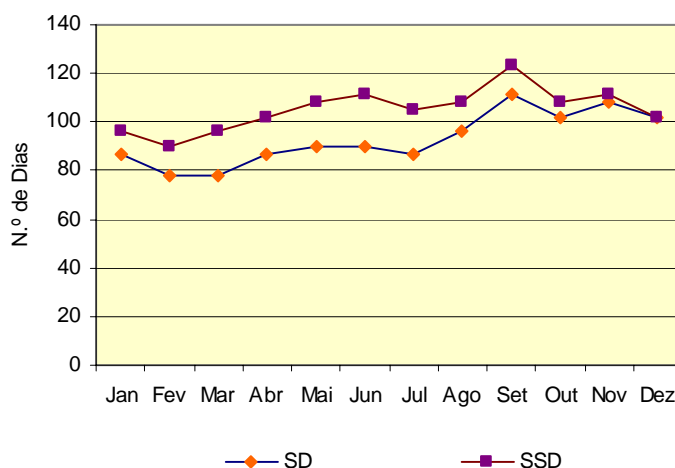
- ◆ Atrasos verificados no lançamento de remunerações;
- ◆ Processos indevidamente instruídos que obrigaram à notificação dos beneficiários;

- ◆ Dificuldades na implantação de algumas medidas previstas no Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril¹;
- ◆ 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.

Ora, em 2002, os tempos médios de processamento deslizaram acentuadamente (praticamente duplicaram) no que se refere aos dois subsídios. Questionado o ISSS, este informou o seguinte: “...para além do aumento das situações de desemprego, a implementação e estabilização do novo sistema de lançamento de remunerações por leitura óptica (CLO) gerou, inicialmente, alguns problemas no registo e tratamento das declarações de remunerações, com o conseqüente atraso na análise dos processos por não estarem disponíveis os registos de remunerações necessários à verificação dos prazos de garantia e cálculo das prestações”.

Apurou-se ainda, mês a mês, ao longo de 2002, o mesmo indicador, conforme se expressa no gráfico que segue:

Gráfico XII.14 – SS – Média nacional (em dias) de processamento dos subsídios de desemprego em 2002



Este gráfico permite referir o seguinte:

- ◆ No que se refere ao subsídio de desemprego, o tempo médio de processamento agravou-se de 87 dias em Janeiro para 102 dias em Dezembro, tendo passado por um pico acentuado (123 dias), em Setembro;
- ◆ Quanto ao subsídio social de desemprego registou-se uma evolução paralela ao subsídio anterior, embora partindo de um tempo relativamente superior em Janeiro (96 dias), para um valor igual em Dezembro (102 dias), mas com um máximo em Setembro de 111 dias.

¹ Desde 1 de Junho de 1999, o quadro legal respeitante à eventualidade de desemprego no âmbito do regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem assenta neste Decreto-Lei.



12.8.1.4 – Valores médios de prestações de desemprego processadas (dias e subsídios)

O quadro XII.70 compara, quanto a 2001 e 2002, com distribuição por CDSSS, os seguintes indicadores:

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

Quadro XII.70 – SS – Valores médios (subsídios e dias) em 2001 e 2002

(em euros)

CDSSS/Regiões	Dez-01		Dez-02	
	Valor médio do subsídio por beneficiário	Valor médio do subsídio processado por dia	Valor médio do subsídio por beneficiário	Valor médio do subsídio processado por dia
Continente⁽¹⁾	403,60	12,23	424,50	12,63
Norte⁽¹⁾	369,99	11,97	425,21	12,22
Braga	376,52	12,02	423,71	12,63
Bragança	325,24	10,83	420,92	10,95
Porto	425,13	12,90	484,16	13,43
V. do Castelo	362,26	11,89	411,33	12,36
Vila Real	360,82	12,20	385,95	11,74
Centro⁽¹⁾	409,98	12,65	416,20	12,69
Aveiro	444,17	13,10	456,38	13,45
C. Branco	403,12	11,63	398,53	12,22
Coimbra	465,17	15,22	394,28	13,36
Guarda	374,72	11,81	404,50	12,30
Leiria	411,89	12,35	502,32	12,88
Viseu	360,81	11,78	341,18	11,90
Lisboa e Vale do Tejo⁽¹⁾	468,06	13,73	503,87	14,34
Lisboa	534,32	15,04	569,30	16,16
Santarém	393,53	11,52	458,00	12,38
Setúbal	476,34	14,63	484,32	14,47
Alentejo⁽¹⁾	332,87	11,24	367,18	11,81
Beja	328,79	10,36	338,28	11,33
Évora	349,18	11,43	432,18	12,64
Portalegre	320,65	11,93	331,08	11,45
Algarve⁽¹⁾	437,09	11,56	410,03	12,08
Faro	437,09	11,56	410,03	12,08
Regiões Autónomas⁽¹⁾	409,61	12,65	403,48	12,85
RA Açores	423,04	12,68	413,58	12,38
RA Madeira	396,18	12,61	393,38	13,32

(1) Média não ponderada

Fonte: IIES - Boletim Estatístico - Setembro de 2002 e informação do IIES quanto a 2002.

O quadro anterior permite referir o seguinte:

- ◆ O valor médio das prestações de desemprego aumentou de 2001 para 2002, em quase todas as delegações, com excepção das delegações de Castelo Branco, Coimbra, Viseu, Faro e das RA dos Açores e da Madeira;
- ◆ Destacaram-se, em 2002, as delegações de Bragança (29,4%), Évora (23,8%), Leiria (22,0%), Porto (13,9%), Viana do Castelo (13,6%) Braga (12,5%), as restantes delegações registaram aumentos entre os 8,0% e os 1,5%;
- ◆ O valor médio processado por dia e por beneficiário no Continente registou, de 2001 para 2002, um crescimento de 3,2%, tendo sido este aumento generalizado a todas as regiões,



destacando-se, em termos de CDSSS, Évora com um crescimento de 10,6, Beja com 9,4%, a RA da Madeira com 5,6% e Castelo Branco com um aumento de 5,1%.

12.8.1.5 – Distribuição do número de beneficiários por idade e sexo

No quadro XII.71 apresenta-se a desagregação do número de beneficiários no período 2000/02, por faixas etárias e tipo de subsídio:

Quadro XII.71 – SS – N.º de beneficiários com prestações de desemprego por grupo etário e tipo de subsídio em 2001 e 2002

(em número)

Faixa Etária	Anos	Subsídio Desemprego	Subsídio Social Desemprego			Total	
			Inicial	Subsequente	Prolongamento	N.º	%
<20	2001	852	3.433	85	0	4.370	1,3
	2002	927	3.319	85	0	4.331	1,2
20-24	2001	14.076	18.372	2.639	0	35.087	10,4
	2002	15.256	19.207	3.269	0	37.732	10,2
25-29	2001	24.376	17.108	5.248	0	46.732	13,8
	2002	29.247	19.324	6.509	0	55.080	14,9
30-34	2001	22.698	12.352	4.693	0	39.743	11,8
	2002	26.449	13.202	5.140	0	44.791	12,1
35-39	2001	19.583	11.436	4.939	0	35.958	10,7
	2002	22.614	11.843	5.004	0	39.461	10,7
40-44	2001	17.712	9.982	4.253	0	31.947	9,5
	2002	20.077	10.552	4.067	0	34.696	9,4
45-49	2001	18.429	8.844	3.618	0	30.891	9,1
	2002	20.487	8.912	3.767	0	33.166	9,0
50-54	2001	22.042	8.260	4.257	35	34.594	10,2
	2002	24.100	8.316	5.454	55	37.925	10,2
55-59	2001	28.243	8.161	5.807	687	42.898	12,7
	2002	31.107	7.845	7.147	681	46.780	12,6
60-64	2001	21.356	6.833	4.265	292	32.746	9,7
	2002	22.300	6.189	5.037	203	33.729	9,1
>65	2001	1.536	780	334	0	2.650	0,8
	2002	1.357	817	282	0	2.456	0,7
Desconhecido	2001	3	3	0	0	6	0,0
Total	2001	190.906	105.564	40.138	1.014	337.622	100
	2002	213.921	109.526	45.761	939	370.147	100

Fonte: IIES – Boletim Estatístico – Setembro 2002 e Estatísticas da Segurança Social (Julho de 2003)



Os elementos anteriores permitem referir o seguinte:

- ◆ A partição do número de beneficiários pelas faixas etárias quinquenais compreendidas entre os 20 e os 64 anos é relativamente uniforme, sendo marginais os grupos abaixo de 20 anos e acima dos 65 anos;
- ◆ O grupo etário que prevalece é o dos 25 aos 29 anos, tendo passado de 13,8% em 2001 para 14,9% em 2002, seguindo-se a faixa etária entre os 55 e os 59 anos (12,6% em 2002), que ultrapassou o conjunto antecedente no que concerne ao subsídio de desemprego;
- ◆ O grupo etário dos 25 aos 29 anos é também aquele em que o número total de beneficiários mais aumentou de 2001 para 2002 (mais 8.348 indivíduos, ou seja, mais 17,9%);
- ◆ Enquanto o número de beneficiários com subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego subsequente apresenta 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 45 e até aos 64 anos;
- ◆ Mais de metade dos beneficiários com prolongamento do subsídio social de desemprego estão concentrados na faixa etária entre os 55 e os 59 anos.

O mapa seguinte apresenta os beneficiários com prestações de desemprego, por sexo, considerando, apenas, o subsídio social de desemprego inicial:

Quadro XII.72 – SS – Distribuição do número de beneficiários com prestações de desemprego por sexo no período 2000/02

(em número)

Sexo	Anos	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
	2002	118.378	100.908	219.286	59,2
Masculino	2000	85.045	36.771	121.816	42,5
	2001	86.719	34.454	121.173	40,9
	2002	95.543	55.318	150.861	40,8
Total	2000	177.846	108.655	286.501	
	2001	190.906	105.564	296.470	
	2002	213.921	156.226	370.147	

Fonte: IIES - Boletim Estatístico - Setembro 2002 e Estatísticas da Segurança Social (Julho de 2003)

Como se pode observar no quadro anterior e no que concerne aos dois subsídios, o número de beneficiários do sexo feminino foi sempre superior ao longo do período em análise, pois a posição relativa do sexo feminino passou de 57,5% para 59,2% de 2000 para 2002, devendo-se esta tendência ao acréscimo verificado no número de beneficiários do sexo feminino no que se refere ao subsídio de desemprego, em 2001, e ao subsídio social de desemprego, em 2002.

12.8.2 – Apoios ao emprego e formação profissional

12.8.2.1 – Incidência financeira das políticas de emprego e formação profissional

a) Despesas e Transferências Associadas a Políticas de Emprego e Formação Profissional

Em contraponto às políticas passivas quanto ao desemprego, que têm o seu principal instrumento nos subsídios de desemprego, considerados pelo sistema como prestação social, situam-se as políticas activas de apoio ao emprego e formação profissional, que se traduzem noutras rubricas orçamentais¹.

¹ Deve referir-se que, em 2002, as transferências para emprego e formação profissional, consideradas anteriormente como transferências correntes, foram reclassificadas como despesas correntes, paralelamente às prestações sociais.



O quadro seguinte, considera, quanto ao período 2001/02, os valores dispendidos com as políticas de emprego e formação profissional, de acordo com as origens de financiamento e rubricas orçamentais:

Quadro XII.73 – SS – Despesas e transferências associadas a políticas de emprego e formação profissional

(em milhares de euros)

Anos	2000	2001	2002
Financiamento por transferências do OSS:			
Componente Pública Nacional das acções de formação profissional	165.052,72	139.630,49	188.346,10
Transferências correntes para emprego e formação profissional	411.903,81	447.421,71	422.522,79
Transf. correntes para higiene saúde e segurança no trabalho (INDCT)	16.522,18	18.058,48	14.141,70
Transferências correntes para o INOFOR	4.738,58	5.985,57	6.697,43
Subtotais	598.217,30	611.096,26	631.708,02
Financiamento por transferências do OE:			
Acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE	18,46	230,44	0,00
Subtotais	18,46	230,44	0,00
Com financiamentos comunitários – FSE:			
Componente comunitária das acções de formação profissional	349.438,35	451.967,26	801.509,70
Comissão Europeia – Contrapartida financeira p/isenção/redução contributiva	747,70	1.212,08	0,00
Subtotais	350.186,05	453.179,34	801.509,70
Total	948.421,80	1.064.506,04	1.433.217,72

Fonte: IGFSS

O quadro anterior permite concluir o seguinte:

- ◆ O reflexo financeiro geral destas políticas tem vindo a ser crescente no período em análise, passando de 948,4 milhões de euros em 2000 para 1.433,2 milhões de euros em 2002, facto que se deveu essencialmente aos financiamentos comunitários através do FSE, no que se refere à componente comunitária das acções de formação profissional;
- ◆ As transferências do OSS mantiveram um crescimento regular no período 2000/02, passando de 598,2 milhões de euros, em 2000, para 631,7 milhões de euros em 2002;
- ◆ A comparticipação do OE nas políticas de formação profissional passou a ser nula em 2002;
- ◆ A componente nacional de financiamento da política de formação profissional, que costumava ser superior à componente externa, deixou de o ser em 2002, tendo esta última componente crescido 76,9%, de 2001 para 2002, isto é, foram recebidos, em 2002, cerca de 801,5 milhões de euros através da componente comunitária das acções de formação profissional, mais 348,3 milhões de euros quando em comparação com o ano anterior;
- ◆ No que respeita às transferências associadas aos esquemas de isenção contributiva, em 2002, não se concretizaram, dado não estar previsto no âmbito do QCA III qualquer medida nesse sentido, pelo que os custos dessas isenções passaram a ser totalmente suportados pelo sistema de segurança social.

b) Isenções e reduções contributivas

O sistema pratica outras formas de apoio ao emprego, de que se destaca a redução permanente de contribuições.

Assim, no sentido de motivar as empresas para a criação de postos de trabalho, são emanadas medidas com vista à concessão de incentivos, os quais se traduzem na dispensa temporária da obrigação contributiva para a Segurança Social às entidades empregadoras (EE) que tenham a situação contributiva regularizada e contratem jovens à procura do primeiro emprego ou desempregados de longa duração.

As referidas medidas encontram-se reguladas em diversos diplomas, dos quais se destacam o DL n.º 89/95, de 6 de Maio, alterado pelo DL n.º 34/96, de 18 de Abril, que foi revogado pela Portaria n.º 196-A/96, de 10 de Março¹.

Também no âmbito destas políticas, a Lei n.º 103/99, de 26 de Julho², concede iguais incentivos à alteração do tempo de trabalho, à contratação de trabalhadores para partilha de postos de trabalho, à contratação de trabalhadores com criação de postos de trabalho e apoios financeiros a contratação a tempo parcial.

O DL n.º 199/99, de 8 de Junho³, que define as taxas contributivas aplicáveis no âmbito do regime geral da Segurança Social dos trabalhadores por conta de outrem, fixa, igualmente, taxas contributivas mais favoráveis relativas a medidas de estímulo ao aumento de postos de trabalho e ao emprego relativas a trabalhadores que, por razões de idade ou de incapacidade para o trabalho, sejam objecto de menor procura no mercado de emprego, assim como isenções contributivas temporárias, tendo em vista o aumento de postos de trabalho, a reinserção social de reclusos⁴ e a redução de encargos não salariais em situações de catástrofe ou de calamidade pública.

Para além destas medidas, destacam-se, também, a isenção/redução temporária do pagamento de contribuições concedidas a entidades empregadoras relativamente:

- ◆ A contratação por tempo indeterminado de trabalhadores deficientes (DL n.º 299/86, de 19 de Setembro⁵);
- ◆ Aos trabalhadores substituídos nas situações de rotação emprego-formação (DL n.º 51/99, de 20 de Fevereiro);
- ◆ Ao combate à desertificação e recuperação do desenvolvimento nas áreas do interior (Lei n.º 171/99, de 18 de Setembro).

Os valores previstos, na revisão anual para 2002 do PNE, como perda de receita pública em medidas no âmbito das Políticas Fiscal e Segurança Social, foram estimados para 2001⁶, em 350 milhões de euros.

¹ Esta Portaria foi, por sua vez, alterada pela Portaria n.º 255/2002, de 12 de Março.

² Esta Lei foi revogada pelo n.º 2 do artigo 21.º da Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto (Código do Trabalho).

³ Regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 26/99, de 27 de Outubro.

⁴ Com este objectivo foi emitido o Despacho Conjunto n.º 561/2001, de 22 de Junho.

⁵ Com a redacção dada pelo DL n.º 125/91, de 21 de Março e DL n.º 199/99, de 8 de Junho.

⁶ Aquando da sua elaboração não se dispunha de estimativas para o ano de 2002.



No final do ano de 2002, data em que é publicada a revisão anual do PNE/2002, não se dispunha de uma estimativa e a mesma não estava desagregada, o que impossibilitava o conhecimento da “não receita” de cada uma das políticas.

Segundo o IGFSS, a perda de receita para o ano de 2002, valor estimado¹, corresponde a cerca de **102,8 milhões de euros**, montante que teve por base o saldo da conta “7231111200 – Jovens à procura do Primeiro Emprego e Desempregados de Longa Duração”².

Segundo os dados estatísticos disponibilizados pelo IIES, aderiram a esta medida 78.599 entidades empregadoras (EE), abrangendo 150.682 beneficiários (trabalhadores) e envolveram uma não receita no valor de cerca de 186 milhões de euros, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Regime	Ent. Emp. (N.º)	Beneficiário (N.º)	Contrib. não Arrecadadas (euros)
1º Emprego	68.747	137.280	172.841.702
DLD	7.949	10.142	10.602.218
Deficientes	1.903	3.260	2.272.853
Total	78.599	150.682	185.716.773

Fonte: IIES

No entanto, estes dados nacionais não se podem considerar fiáveis, em virtude de a respectiva base de dados enfermar de um conjunto vasto de erros, situação resultante da deficiente migração da informação das antigas bases de dados para as actuais e à falta de articulações entre estas.

Como se constata, a estimativa indicada (102,8 milhões de euros), utilizada como referência para se conhecer a dimensão financeira desta política, não é coincidente com a fornecida pelo IIES (185,7 milhões de euros), pelo que o Tribunal reitera a recomendação, que vem fazendo, no sentido de ser melhorada a estimativa da receita cessante, que deve ser desagregada pelos regimes legais que a suportam e devidamente fundamentada.

Neste âmbito, o Tribunal levou a cabo uma auditoria em que se inclui a análise da aplicação das isenções contributivas, enquanto política activa de emprego.

Assim, tendo em conta as verificações efectuadas no ISSS/CDSS Lisboa e na Delegação de Lisboa do IGFSS, e apenas na exacta medida das mesmas, é possível, desde já, concluir que:

1. Os procedimentos adoptados relativos à instrução processual são efectuados em conformidade com a lei;
2. A decisão de atribuição da isenção/redução contributiva nem sempre é convenientemente fundamentada, devido a deficiências do sistema informático, que se reflectem no saldo apresentado pela conta corrente das EE;

¹ Para 2002, o valor da conta é um valor provisório e foi extraído do sistema à data de 2003/09/26.

² Estimativa da perda de receita = (Saldo da conta 7231111200 x 23,75%) : 11%.

3. O sistema de informação, que se encontra ainda em fase de implementação, possui diversas lacunas, evidenciadas pelo volume muito significativo de erros, as quais colocam em causa a fiabilidade dos dados;
4. O sistema de controlo apresenta alguns pontos fracos, designadamente no que respeita:
 - ◆ Aos indeferimentos, que deixaram de ser controlados manualmente (devido aos dados sobre remunerações passarem a ser recebidos por via electrónica) e a impreparação do sistema informático para essa tarefa; e
 - ◆ Às cessações de contratos, que não são, nem nunca foram, objecto de controlo pelos serviços competentes.

A falta de controlo e de regularização destas situações inviabiliza a possibilidade de arrecadação de receita devida, quer pelo valor das contribuições não pagas pela entidade empregadora, quer pelos juros de mora relativos aos períodos a que as mesmas se referem.

5. As rubricas contabilísticas relativas a contribuintes e contribuições para a Segurança Social¹, não reflectem (nos movimentos e correspondentes saldos), as alterações provocadas pelas situações de indeferimentos e cessações de contratos anteriormente indicadas.

Verifica-se, assim, a existência de um sistema pouco fiável, em termos financeiros, quanto a estas políticas, o que não põe em causa o seu significativo impacte em termos de emprego, apesar das críticas que podem fazer-se, em alguns anos, à sua eficácia, porquanto:

- ◆ Verificou-se que a criação líquida de postos de trabalho esteve desligada da existência de um projecto de investimento, podendo eventualmente ocorrer situações de não redução efectiva do desemprego, mas a substituição de trabalhadores afastados antes da apresentação das candidaturas ao apoio financeiro oferecido pela lei;
- ◆ Verificou-se que diversos contratos de trabalho a termo certo, celebrados com EE, cessaram antes do seu prazo, não atingindo a política os seus objectivos de “criar novos empregos” e de contribuir para a “estabilidade do emprego em geral”, conforme refere o preâmbulo do DL n.º 89/95, de 6 de Maio.

12.8.2.2 – Controlo interno na área do emprego e da formação profissional

O sistema de controlo interno implantado na área do emprego e da formação profissional compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e estrutura-se em três níveis: estratégico, sectorial e operacional.

O Tribunal de Contas levou a cabo uma acção – de que resultou o Relatório n.º 33/03-2ªS – que procedeu a uma primeira avaliação desse sistema, com vista, não a uma avaliação do desempenho de cada uma das entidades intervenientes no mesmo, mas ao levantamento do sistema existente,

¹ Nomeadamente as contas: 212111 – Contribuintes, c/c – Contribuições – Regime de Segurança Social de Trabalhadores por conta de outrem; 212121 – Contribuintes, c/c – Juros de Mora - Regime de Segurança Social de Trabalhadores por conta de outrem; 72311112 – Contribuições para a Segurança Social – Jovens à procura do 1º emprego e desempregados de longa duração; e 79511 – Juros de mora – De contribuições.



identificação/detecção de pontos fracos nas sub-áreas que o compõem e apreciação genérica do contexto organizacional em que se insere cada uma das entidades intervenientes.

Tendo em conta este último desiderato, foi adoptada uma metodologia de pontuação de determinados factores, numa escala de 0 a 3, segundo o “juízo profissional do auditor”, com base no trabalho efectuado e nas informações recolhidas, que pode conduzir a quatro qualificações do controlo por área/entidade e global, a saber: inexistente, deficiente, regular e bom.

Em relação às duas principais entidades envolvidas, respectivamente ao nível do controlo sectorial e ao nível do controlo operacional, as conclusões foram as seguintes:

- ◆ A IGMSST (Inspeção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho), cuja actividade, de acordo com os aludidos factores, foi qualificada de bom, realizou auditorias, inspecções e prestou apoio técnico-normativo visando o controlo do orçamento da Segurança Social e do funcionamento dos serviços do Ministério que actuam na área sob análise.
- ◆ O IEFP, cuja actividade global foi qualificada de regular, implementou numerosos programas na área da formação profissional e do emprego, sobre os quais exerce um acompanhamento e controlo considerado de regular, nomeadamente por exercer um mitigado acompanhamento e controlo sobre entidades que operam neste domínio. Contudo, possui um bom auto-controlo, consubstanciado na realização de diversas auditorias internas.

Em termos globais, a principal conclusão a retirar refere-se ao *deficit* de acompanhamento e controlo *in loco* das entidades que, participando nos programas e medidas implementadas nas áreas, são utilizadoras ou beneficiárias de recursos públicos.

Por outro lado, dada a importância do papel que desempenham, em termos de formação profissional e das transferências de dinheiros públicos que são para eles realizadas, o Tribunal tem também realizado auditorias financeiras a centros protocolares de formação profissional, a última das quais incidiu sobre o Centro de Formação Profissional da Reparação Automóvel (CEPRA) – organismo dotado de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira e património próprio criado, ao abrigo do DL n.º 165/85, de 16 de Maio, por protocolo outorgado entre o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), a Associação Nacional do Ramo Automóvel (ARAN) e a Associação Nacional das Empresas de Comércio e de Reparação Automóvel (ANECRA) e homologado pela Portaria n.º 16/88, de 7 de Janeiro, do Ministro do Emprego e da Segurança Social –, para o qual foram transferidos, em 2002, recursos financeiros compostos, fundamentalmente, por transferências correntes (€2.790.827) e de capital (€249.399) provenientes do IEFP.

A auditoria¹ teve por objecto o exercício de 2002 e visou avaliar o sistema de controlo interno das áreas administrativa e financeira e emitir um juízo sobre as demonstrações financeiras, tendo permitido, no que ao controlo interno diz respeito, concluir, nomeadamente, que:

- ◆ O sistema de controlo interno, não obstante possuir alguns pontos fracos, apresenta um grau razoável de eficácia na prevenção e detecção de erros e irregularidades.
- ◆ Não é efectuada a verificação física do imobilizado corpóreo desde 1998.

¹ Relatório de Auditoria n.º 50/03-2ª S, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2003/rel050-2003.shtm.

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

O sistema de Segurança Social tem necessidade de dispor de meios financeiros para fazer face a problemas de tesouraria relacionados com pagamentos a efectuar, com cobertura de transferências a receber posteriormente por parte do FSE, dado que estas podem chegar ao sistema com atraso em relação às aplicações efectivas.

Esta problemática diz exclusivamente respeito a programas co-financiados pelo FSE, para acções de formação profissional, integradas no QCAII e QCAIII, a efectivar em diversos anos. Esta situação resulta do facto de a União Europeia impor uma gestão de tesouraria por intervenção operacional, a qual significa que os saldos de tesouraria de uma intervenção não podem satisfazer necessidades, ainda que temporárias, de outra.

Para fazer face ao condicionalismo descrito, tem sido corrente o recurso a financiamentos intercalares sob a forma de linhas de crédito, através de conta corrente junto da CGD, garantindo uma maior regularidade de transferências para os gestores das intervenções operacionais, para fazer face aos pagamentos às entidades promotoras das acções em questão.

Como alternativa a esta prática, o IGFSS tem efectuado adiantamentos de verbas provenientes do OSS, a serem repostos após a efectivação das transferências do FSE.

12.8.3.1 – Linhas de crédito

No que respeita a acções de formação profissional no âmbito dos QCA II e III, foi, por Despacho do Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social, de 9 de Outubro de 2001, aprovada uma linha de crédito de montante até 28 milhões de contos (139.663.411,18 euros)¹, pelo prazo de 3 meses, renovável por iguais períodos, até ao limite de um ano, estando cometidas ao IGFSS a celebração dos contratos e as respectivas funções de tesouraria, enquanto a gestão global destes financiamentos era da competência do DAFSE² e do IGFSE.

Como excepção ao enquadramento anterior, mantendo-se no entanto as atribuições do IGFSS, é de registar a aprovação, na mesma data, por Despacho do SESSS, de uma linha de crédito no valor de 2 milhões de contos (9.975.957,94 euros), o qual diz respeito ao:

- ◆ Programa Saúde e Integração Social, inserido no Quadro Comunitário de Apoio para Portugal, relativo ao período 1994/99;
- ◆ E, mais concretamente, ao Subprograma Integração Económica e Social dos Grupos Sociais Desfavorecidos (Intervenção Operacional Integrar – IOI);

¹ Na sequência desta linha de crédito e no valor de 139.663.412 euros, foi aprovada, em 31-12-2003, uma outra linha de crédito, subscrita por Despacho Conjunto da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro da Segurança Social e do Trabalho.

² 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.



- ◆ A gestão estava cometida a uma gestora, nomeada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/69, de 20/02, apoiada por uma Estrutura de Apoio Técnico (EAT), junto do ex-MTS;
- ◆ Destina-se a acções de qualificação profissional, para melhor inserção sócio profissional de deficientes.

Ao longo de 2002, as linhas de crédito em questão, tiveram a seguinte movimentação:

a) Linha de crédito de 139.663.411,18 euros

Período de 2002	Amortizações	Valores em dívida	Saldo Disponível
Saldos iniciais		126.869.845,33	12.793.565,85
Anual	126.869.845,33	0,0	139.663.411,18
Saldos 2002			139.663.411,18

b) Linhas de crédito de 9.975.957,94 euros

Período de 2002	Amortizações	Valores em dívida	Saldo Disponível
Saldos 2001		7.766.698,25	2.209.259,69
Dezembro	7.766.698,25	0,0	9.975.957,94
Saldos 2002			9.975.957,94

Deve referir-se que, nos termos do n.º 2 do art.º 51.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro (Decreto-Lei de Execução Orçamental), o IGFSS estava autorizado a contrair empréstimos para este fim e nesta modalidade até ao montante máximo de 149.639.369,00 euros, valor que corresponde à soma das linhas de crédito que transitaram de 2001 para 2002, mas que, de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo, não poderiam transitar para o ano seguinte, ou seja, 2003, com valores em dívida, o que efectivamente aconteceu, dado que as linhas de crédito se encontravam totalmente amortizadas até 31/12/2002¹.

Em 2002, no que respeita a estas linhas de crédito, foram apurados os seguintes juros:

¹ Esta prática era usual em anos anteriores, mas com cobertura nos decretos-lei de execução orçamental, o que não deixou, no entanto, de merecer reparo do Tribunal. Assim, o IGFSS estava autorizado, em 2001 (aliás como nos exercícios antecedentes), nos termos dos n.ºs 2 e 3 do art.º 10.º 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).

Programa/Linha de crédito	Juros (em euros)
Integrar	283.326,39
QCAII	88.049,12
QCAIII	2.775.304,77

Questionado o IGFSS sobre qual a entidade que suportou efectivamente estes custos, foi referido o seguinte:

“Relativamente ao QCAIII:

...

4. ... juros suportados pelo IGFSS com a utilização da linha de crédito, no período de 2002.01.01 a 2002.11.14, no valor de 2.775.304,77 Euros, foram solicitados por nós ao IGFSE através do Ofício n.º 18.258, de 2002.11.18,....

5.- Relativamente ao montante solicitado, apenas foi transferido para o IGFSS o valor de 748.197,00 Euros, valor que corresponde, aliás, ao montante que o IGFSE tinha inscrito no seu orçamento, na rubrica “Transferências para a Segurança Social”, para fazer face aos encargos com a linha de crédito.

Relativamente ao QCAII:

6. Através do fax n.º 161-DG de 2002.10.31, o DAFSE solicitou ao IGFSS a indicação dos encargos suportados desde com a utilização da linha de crédito, tendo em vista a revisão e ajustamento do Orçamento de 2002 ...

7. O IGFSS respondeu através do Ofício n.º 18.259, de 2002.11.18 ... informando dos juros suportados no período de 2002.11.14 a 2002.12.14 (78.168,97 Euros), e solicitando o respectivo pagamento.

8. Posteriormente, em 2002.12.19, o IGFSS informou o DAFSE, através do Ofício n.º 21.049, do valor dos juros suportados no período de 2002.11.14 a 2002.12.14, no valor de 6.541,82 Euros, solicitando também o seu pagamento.

9. As verbas indicadas nos pontos 5 e 6 foram pagas pelo DAFSE e recebidas no IGFSS em 2002.12.13 e 2002.12.30, respectivamente.

10. Encontra-se portanto por receber a verba de 3.350,68 Euros¹, do DAFSE, relativamente a juros suportados no período de 2002.12.14 a 2002.12.30.

Relativamente ao INTEGRAR:

11. O valor referido – 283.326,39 – diz respeito a juros suportados em 2002, mas resultantes da utilização da linha de crédito em anos anteriores a 2002, suportados directamente através da conta bancária do INTEGRAR/FSE, co-titulada por este instituto”.

Face ao facto de se encontrarem ainda por regularizar montantes significativos dos juros suportados relativamente ao QCA II e QCA III, o Tribunal recomenda a sua rápida regularização, de modo a não prejudicar financeiramente o subsector da Segurança Social.

12.8.3.2 – Adiantamentos do OSS

Em complemento 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

¹ No âmbito do princípio do contraditório, o IGFSE através do ofício n.º 3801, de 16 de Junho, refere: “... afigura-se que o valor devido pelo ex-DAFSE, relativamente aos juros de utilização da linha de Crédito em 2002, situa-se nos 3.338,33 €, e não nos 3.350,68 € referidos no texto de Parecer em apreço.”



com adiantamentos por conta dos saldos finais do QCA II e para o arranque do QCA III, através do OSS, até ao limite de 67 milhões de contos.

Estes movimentos estavam contabilizados 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 2002, o número 6 do art.º 61.º da Lei n.º 109-B/2001 (Lei do Orçamento de Estado para 2002), que respeita à “Antecipação de fundos comunitários”, refere que as antecipações de fundos comunitários relativas a programas co-financiados pelo FSE efectuadas no círculo dos QCA II e III, e ainda no âmbito de iniciativas comunitárias, são suportadas por meio de verbas inscritas no OSS, até ao montante de 240.000.000 euros.

Este valor foi confirmado no art.º 60.º do DL n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro (Decreto-Lei de Execução Orçamental do OE para 2002, incluindo o da segurança social), tendo, neste âmbito, o IGFSS autorizado, através do OSS, transferências, parcialmente amortizadas no ano, por entidade gestora, conforme segue:

Quadro XII.74 – SS – Situação dos adiantamentos do OSS por conta do FSE – 31/12/02

(em euros)

Entidades Gestoras	Recebimentos de Adiant. OSS	Amortização de Adiantamentos OSS	Valores em Dívida ao OSS
QCA III			
Int. Op. Lisboa V. Tejo	20.442.058,11	20.442.058,11	0,00
Int. Op. Algarve	1.140.679,74	1.140.679,74	0,00
Int. Op. Alentejo	3.955.466,16	3.955.466,16	0,00
Int. Op. Educação	13.057.358,55	13.057.358,55	0,00
Int. Op. Norte	27.361.588,08	27.361.588,08	0,00
Int. Op. Centro	14.253.184,35	14.253.184,35	0,00
Int. Op. Emp. Form. e Des. Social	25.921.024,55	25.921.024,55	0,00
Int. Op. Agricultura	7.563.543,13	7.563.543,13	0,00
Int. Op. Açores	10.021.217,73	10.021.217,73	0,00
Int. Op. Madeira	4.043.570,33	4.043.570,33	0,00
Int. Op. Economia	5.338.841,20	4.030.992,88	1.307.848,32
Int. Op. Ciência e Tecnologia	4.252.682,61	4.252.682,61	0,00
Int. Op. Assistência Técnica	1.309.190,54	1.309.190,54	0,00
Sub-Total	138.660.405,08	137.352.556,76	1.307.848,32
PIC	1.717.571,03	1.717.571,03	0,00
QCA II	3.882.952,29	0,00	3.882.952,29
Sub-Total	5.600.523,32	1.717.571,03	3.882.952,29
Integrar	7.766.698,25	0,00	7.766.698,25
DAFSE	2.293.389,22	0,00	2.293.389,22
Sub-Total	10.060.087,47	0,00	10.060.087,47
Total	154.321.015,87	139.070.127,79	15.250.888,08

Fonte: IGFSS

O quadro anterior referencia que:

- ◆ Em 2002, o IGFSS efectuou adiantamentos que ascenderam a 154,3 milhões de euros, tendo sido ressarcido no mesmo ano em 139,1 milhões de euros, ficando um valor em dívida ao OSS no montante de 15,3 milhões de euros no final do ano;
- ◆ Apesar de a maior parte dos adiantamentos dizerem respeito ao QCAIII, os adiantamentos não regularizados no final do exercício eram alheios a este, sendo o seu ponto de situação em 23-03-04, segundo informação do IGFSS, o seguinte:
 - ◇ QCA III – Intervenção Operacional Economia, no valor de 1.307.848,32 euros, foi regularizado em Janeiro de 2003;
 - ◇ Também foi regularizado, mas em Maio do mesmo ano, o valor de 1.456.685,85 euros, referente ao DAFSE, tendo a parte restante no montante de 836.703,37 euros sido amortizado em Junho de 2004;
 - ◇ Não tinham sido ainda regularizados à data da elaboração deste Parecer os valores de 3.882.952,29 euros, (para uma melhor clarificação deve transcrever-se o que foi referido pelo IGFSE, em sede de contraditório, sobre esta matéria, no ofício n.º 3801, de 15 de Junho, inserto no Volume III – Anexos, conforme segue “*Os 3.882.952,29 € apresentados em dívida para o QCA II, emergentes da utilização do OSS para antecipar pagamentos FSE, foram já regularizados pelo IGFSE, em 28.05.04.*”) e 7.66.698,25 euros correspondentes, respectivamente, ao QCA II e ao Integrar.

Assim, a utilização de verbas do OSS para colmatar dificuldades de tesouraria específicas do FSE, embora tenha permitido limitar o valor das utilizações das linhas de crédito obtidas junto da CGD e, conseqüentemente, diminuir os encargos bancários suportados pelo IGFSE/OE, não possibilitou que o IGFSS rentabilizasse as referidas verbas, através de possíveis aplicações financeiras, lesando-se financeiramente o subsector segurança social.

12.9 – Rendimento Mínimo Garantido

Seguindo a metodologia adoptada nas abordagens efectuadas, nos últimos Pareceres, a este assunto e na sequência das respostas fornecidas pelo ISSS a um questionário do TC, apresentam-se neste capítulo duas análises complementares: uma relativa à dinâmica dos seus factores físicos e financeiros, designadamente, os relacionados com a execução orçamental e processual e com a caracterização dos indivíduos e das famílias beneficiárias; e outra dirigida para a avaliação da sua eficiência, ou seja, para o grau de cumprimento dos objectivos sociais propostos (*maxime* a autonomização económica e a inserção social dos beneficiários) e para a apreciação da capacidade do sistema de detectar e reaver prestações indevidamente pagas¹.

Saliente-se que a entrada em vigor da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, veio revogar o RMG sendo, em substituição, criado o Rendimento Social de Inserção², o que implicou a reestruturação da filosofia subjacente à aquisição do direito às prestações por parte dos potenciais beneficiários, bem como dos instrumentos administrativos e financeiros que enformam esta nova medida de política social. Trata-se, pois, de um novo contexto legal, alicerçado por uma nova metodologia de atribuição das prestações

¹ Na linha da metodologia da Auditoria aos Sistemas de Atribuição e Controlo do Rendimento Mínimo Garantido, cujo relatório foi aprovado, em 13 de Janeiro de 2000, pelo Tribunal de Contas, encontrando-se disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/re1_auditoria/2000/02-2000.shtm.

² Cuja regulamentação se encontra vertida no Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de Novembro.



que, logicamente, alterará a futura moldura de análise dos dados e avaliação dos resultados alcançados.

Há, no entanto, a assinalar que, relativamente a 2002, as análises efectuadas foram prejudicadas por insuficiências de alguns dados e pela existência de algumas contradições nas informações fornecidas, designadamente no que respeita aos montantes da despesa efectiva com a medida que, para além de os valores apresentados nas diversas fontes consultadas não serem coincidentes, não considerou (com excepção das RA) as despesas afectas aos serviços administrativos e as relativas a outros apoios do RMG, impossibilitando o apuramento de alguns resultados. Por outro lado, no que concerne às análises respeitantes à execução processual e às características das famílias e beneficiários, encontraram-se limitações decorrentes da não adopção, por parte da RA da Madeira, da aplicação de tratamento estatístico, tendo-se utilizado em algumas situações, no sentido de colmatar essa restrição, os valores referentes a 2001.

12.9.1 – Execução Orçamental

O quadro XII.75 apresenta a evolução dos valores relativos aos orçamentos, às despesas efectuadas e aos respectivos saldos, desde a entrada em vigor dos projectos-piloto, em meados de 1996, até ao final do ano de 2002:

Quadro XII.75 – SS – Orçamento e despesa do RMG no período 1996/02

(em milhares de euros)

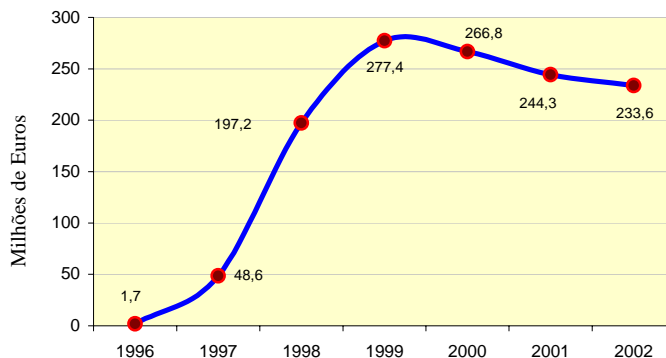
Anos	Orçamento	Orçamento + Saldo do ano anterior	Despesa	Saldo
1996	17.457,9	17.457,9	1.759,8	15.698,1
1997	126.195,9	141.893,9	48.656,8	93.237,1
1998	172.085,3	265.322,4	197.194,7	68.127,7
1999	187.049,2	255.176,9	277.398,6	(22.221,7)
2000	311.748,7	289.527,0	266.797,0	22.730,0
2001	299.278,7	322.008,7	244.282,3	77.726,5
2002	238.933,0	316.659,5	232.413,5 ¹	84.246,0
Total			1.268.502,7	

¹ Valor constante da CEO. Os montantes relativos à despesa, por CDSSS, disponibilizados pelo ISSS, (veja-se quadro XII.78), não são coincidentes com os valores aqui considerados.

Fonte: CEO/02

O gráfico seguinte ilustra a dinâmica da despesa efectuada com a medida no período considerado:

Gráfico XII.15 – SS – Despesas com RMG de 1996 a 2002



Da análise dos dados atrás expostos, relativos à despesa realizada, realça-se o seguinte:

- ◆ Nos cerca de sete anos de vigência desta medida, considerando os valores acumulados da despesa até ao final do ano 2002, verifica-se que foram despendidos cerca de 1.268,5 milhões de euros, sendo que 58,6% desse montante respeita ao último triénio;
- ◆ No período considerado verificou-se um forte crescimento anual das despesas até 1999, ano em que se atingiu o montante máximo de gastos, cerca de 277,4 milhões de euros, registando-se, a partir daí, decréscimos ligeiros da despesa, fixada, em 2002, em aproximadamente 232,4 milhões de euros;
- ◆ Os decréscimos na despesa que se têm vindo a notar ao longo dos últimos três anos revelam que a medida entrou numa fase de maturidade, patenteada, como mais à frente se evidencia, ao nível da análise dos novos requerimentos que entraram no sistema e, particularmente, no que respeita ao acompanhamento e mais exigente avaliação da evolução económico-social das famílias beneficiárias.

O quadro seguinte decompõe a despesa realizada em gastos directos com as prestações, custos relacionados com a administração (CLA e Serviços) e outros apoios¹ que constituem instrumentos complementares da medida:

¹ Os valores relativos aos gastos administrativos com os serviços e aos outros apoios (conforme art.º 12.º da Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho) atribuídos aos beneficiários não foram, relativamente ao continente, relevados, encontrando-se os respectivos montantes incluídos no total da despesa afectada às prestações.



Quadro XII.76– SS – Distribuição das despesas com RMG no quinquénio 1998/02

(em milhares de euros)

Anos	Prestações		Outros Apoios		Gastos de Administração				Gastos Totais
	Valor	%	Valor	%	CLA'S		Serviços		Valor
					Valor	%	Valor	%	
1998	181.706,6	92,1	-	0,0	2.240,2	1,1	13.247,9	6,7	197.194,7
1999	257.456,7	92,8	-	0,0	4.318,1	1,6	15.623,8	5,6	277.398,6
2000	241.980,3	90,7	-	0,0	8.798,8	3,3	16.018,3	6,0	266.797,4
2001	221.778,7	90,8	5.692,5	2,3	4.705,9	1,9	12.104,9	5,0	244.282,0
2002	229.677,6	98,7	1.083,3 ¹	0,5	2.145,2 ²	0,9	730,2 ³	0,0	233.636,3 ⁴

1 Apenas são relevados os valores relativos às Regiões Autónomas.

2 Valor relativo aos gastos efectuados no Continente e na RA da Madeira.

3 Valor, exclusivamente, relativo à RA dos Açores.

4 Valor fornecido pelo IGSS, antes da publicação da CEO e não coincidente com esta.

Fonte: IGSS, Centro de Segurança Social da Madeira e Centro de Gestão Financeira da Segurança Social dos Açores

Da leitura do quadro anterior pode concluir-se o seguinte:

- ◆ Em 2002, foram gastos com esta medida (não considerando os gastos com os serviços administrativos e outros apoios que, relativamente a este ano, não foram devidamente considerados) cerca de 233,6 milhões de euros, dos quais 98,7% (cerca de 229,7 milhões de euros) exclusivamente relativos às prestações propriamente ditas, parcela esta que aumentou depois de 3 anos de sucessivos decréscimos;
- ◆ As despesas decorrentes das actividades desenvolvidas pelas Comissões Locais de Acompanhamento decresceram, relativamente a 2001, cerca de 54%, passando de um peso relativo na despesa total de 1,9%, em 2001, para 0,9%, em 2002.

12.9.2 – Valor das prestações e número de beneficiários e famílias

O confronto entre o montante total dos gastos com as prestações do RMG e o número total de indivíduos e famílias que dele beneficiaram permite o cálculo das respectivas prestações médias no triénio 2000/2002.

Quadro XII.77 – SS – Prestação média por beneficiários e famílias de 2000 a 2002

Anos	Montante Total das Prestações (milhares de €)	Número médio		Prestações médias em €			
		Beneficiários	Famílias	p/beneficiário		p/família	
				Annual	Mensal	Annual	Mensal
2000	241.980,3	425.080	143.773	569,3	47,4	1.683,1	140,3
2001	221.778,5	386.257	131.901	574,2	47,8	1.681,4	140,1
2002	229.677,6	337.207	115.518	681,1	56,8	1.988,2	165,7

Fonte: ISSS

Em 2002 assistiu-se a uma subida acentuada do valor das prestações médias (cerca de 18,6% relativamente a 2001) atribuídas no âmbito do RMG, tendo atingido, em 2002, cerca de €56,8 por beneficiário/mês e €165,7 por família/mês, quando nos anos anteriores se havia verificado uma relativa estabilização das referidas prestações médias na ordem dos €47 por beneficiário/mês e €140 por família/mês.

Relativamente a esta matéria, é de referenciar o “*Relatório da Medida e Caracterização dos Beneficiários do RMG*”, elaborado pelo ISSS, onde é feita uma abordagem desta temática, apontando-se, aí, valores médios de prestações na ordem dos €150 por família/mês e dos €51 por beneficiário/mês, revelando-se, porém, impossível compreender quais os números que estiveram na base da obtenção destes resultados.

Ao abrigo do princípio do contraditório, o ISSS, através do ofício n.º 7514, de 4 de Maio de 2004, constante do Volume III – Anexos, vem esclarecer que:

“O cálculo do valor médio da prestação por família e por beneficiário teve por base os dados recolhidos no Sistema de Tratamento Estatístico (STE) e foi calculado através do valor da prestação sobre o n.º de beneficiários/famílias a beneficiar do RMG à data de Dezembro de 2002. Não se trata de uma média anual ponderada mas sim de uma média com cálculo no mês exacto de Dezembro.”

12.9.3 – Distribuição Regional

A análise da distribuição regional das despesas e dos beneficiários decomposta por distritos e por regiões é apresentada nos quadros e gráficos seguintes:

12.9.3.1 – Perspectiva financeira

A desagregação dos gastos por região e respectivos CDSSS encontra-se espelhada no quadro n.º XII.78:



Quadro XII.78 – SS – Despesa no triénio 2000/02 por regiões e CDSSS

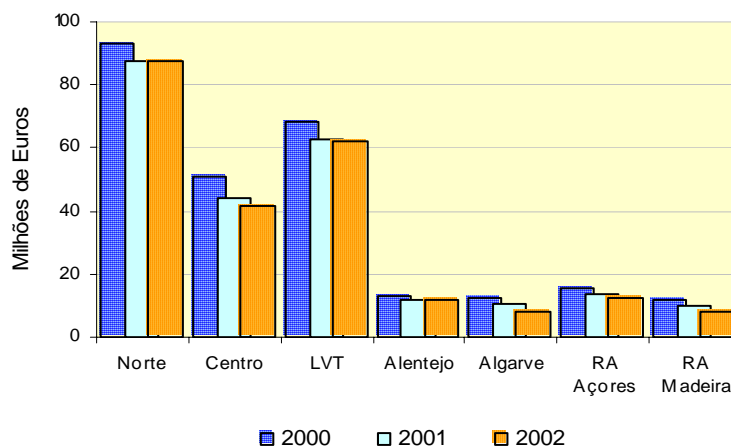
(em milhares de euros)

Regiões \ Anos	2000	2001	Δ2000/01	2002	Δ2001/02
Norte	93.301,5	87.689,0	(6,0)	87.400,4	(0,3)
CD Braga	11.676,0	11.824,4	1,3	11.944,1	1,0
CD Bragança	3.628,2	3.364,1	(7,3)	2.412,0	(28,3)
CD Porto	62.386,9	57.392,0	(8,0)	60.356,0	5,2
CD V. Castelo	6.743,5	7.193,4	6,7	6.263,2	(12,9)
CD Vila Real	8.866,8	7.915,2	(10,7)	6.425,1	(18,8)
Centro	50.929,3	44.298,9	(13,0)	41.654,8	(6,0)
Serv Reg. Centro	0,0	15,9	-	-	(100,0)
CD Aveiro	11.390,5	10.879,4	(4,5)	11.630,1	6,9
CD C. Branco	1.889,5	1.488,0	(21,2)	1.125,9	(24,3)
CD Coimbra	7.863,1	6.833,9	(13,1)	6.544,2	(4,2)
CD Guarda	4.515,9	4.201,0	(7,0)	3.242,7	(22,8)
CD Leiria	4.547,6	4.671,4	2,7	4.006,9	(14,2)
CD Viseu	20.722,7	16.209,4	(21,8)	15.105,0	(6,8)
LVT	68.261,6	62.981,8	(7,7)	61.957,8	(1,6)
CD Lisboa	47.498,0	44.967,6	(5,3)	42.285,7	(6,0)
CD Santarém	7.712,7	6.860,7	(11,0)	7.451,3	8,6
CD Setúbal	13.050,9	11.153,5	(14,5)	12.220,8	9,6
Alentejo	12.926,8	11.670,1	(9,7)	11.903,2	2,0
Serv. Reg. Alentejo	0,0	3,3	-	-	(100,0)
CD Beja	5.844,2	5.493,8	(6,0)	5.376,9	(2,1)
CD Évora	3.593,6	2.727,8	(24,1)	2.898,1	6,2
CD Portalegre	3.489,0	3.445,2	(1,3)	3.628,2	5,3
Algarve	12.411,9	10.827,3	(12,8)	8.249,5	(23,8)
CD Faro	12.411,9	10.827,3	(12,8)	8.249,5	(23,8)
Total (Continente)	237.831,0	217.467,1	(8,6)	211.165,7	(2,9)
GTADS	1.581,1	0,0	(100,0)	-	-
IDS	0,0	2.545,8	-	2.028,3	(20,3)
IGFSS	0,0	671,4	-	-	(100,0)
RA Açores	15.514,6	13.733,5	(11,5)	12.352,6	(10,1)
RA Madeira	11.870,7	9.864,3	(16,9)	8.089,8	(18,0)
Total	266.797,4	244.282,0	(8,4)	233.636,4	(4,4)

Fonte: ISSS

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

Gráfico XII.16 – SS – Evolução das despesas com RMG por regiões



Da observação e estudo dos quadro e gráfico anteriores e considerando as observações anteriormente expandidas no que concerne às despesas com RMG, conclui-se o seguinte:

- ◆ A tendência de decréscimo que se tem vindo a assinalar nos últimos anos continuou a verificar-se em 2002, pese embora a notória desaceleração desse pendor. Assim, enquanto de 2000 para 2001 se registou um declínio da despesa na ordem dos 8,4%, no período subsequente essa diminuição ficou-se pelos 4,4%. Este fenómeno fez-se sentir em praticamente todas as regiões do país (excepção feita à região do Alentejo onde se verificou um aumento de 2% relativamente aos gastos efectuados no ano anterior), sendo verificada com mais acuidade no Algarve (23,8%) e nas RA da Madeira e Açores com decréscimos de, respectivamente, 18% e 10,1%;
- ◆ A análise por região revela uma distribuição similar à verificada no período imediatamente anterior, continuando a ser o Norte que concentra a maior parcela dos gastos com a medida, cerca de 37,4% do total dos gastos nacionais, seguindo-se LVT (26,5%) e a Região Centro (17,8%);
- ◆ A decomposição por CDSSS reitera, igualmente, as observações já produzidas em anteriores Pareceres relativamente à localização nos dois maiores distritos do país das mais numerosas bolsas de pobreza, já que foram aqui realizadas cerca de 43,9% do total das despesas efectuadas em 2002: 25,8% no distrito do Porto e 18,1% no de Lisboa.

12.9.3.2 – Número de beneficiários e famílias

No próximo quadro apresenta-se, por região, o número de indivíduos e de famílias que no decurso dos anos 2001 e 2002 beneficiaram do RMG, a sua percentagem face à população aí residente e o número médio de indivíduos por família.



Quadro XII.79– SS – Número de famílias e indivíduos beneficiários no decurso de 2001 e 2002

Regiões	2001					2002					Média de indivíduos p/família	
	Indivíduos			Famílias		Indivíduos			Famílias		2001	2002
	Número	%	% face à pop. resid.	Número	%	Número	%	% face à pop. resid.	Número	%		
Norte	135.827	38,3	4,2	47.547	39,1	113.874	35,6	3,5	40.226	36,7	2,9	2,8
Centro	69.381	19,6	2,9	24.616	20,3	61.327	19,2	2,6	21.642	19,8	2,8	2,8
LVT	79.883	22,5	2,4	28.084	23,1	78.516	24,5	2,3	27.521	25,1	2,8	2,9
Alentejo	18.244	5,1	4,0	5.781	4,8	17.487	5,5	3,8	5.459	5,0	3,2	3,2
Algarve	16.296	4,6	4,1	5.163	4,3	15.753	4,9	4,0	4.887	4,5	3,2	3,2
Açores	22.928	6,5	9,5	6.206	5,1	21.499	6,7	8,9	5.785	5,3	3,7	3,7
Madeira	11.699	3,3	4,8	4.059	3,3	11.699	3,7	4,8	4.059	3,3	2,9	2,9
Total	354.258	100	3,4	121.456	100	320.155	100	3,1	109.579	100	2,9	2,9

Fonte: ISSS

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

- ◆ Em 2002, confirmando a tendência manifestada nos últimos anos, o número de indivíduos e de famílias beneficiárias do RMG continuou a diminuir. Este decréscimo (cerca de 10%), apesar de menos significativo que o expresso em 2001 (aproximadamente 15%) significou, ainda assim, a saída da medida de 11.877 famílias, correspondente a 34.103 indivíduos;
- ◆ As regiões do Norte e Centro foram aquelas onde mais se fizeram sentir estes declínios, registando-se quebras de, respectivamente, 16,2% e 11,6% no número de indivíduos e 15,4% e 12,1% no total de famílias, enquanto a região de LVT foi onde estes decréscimos menos se manifestaram, cerca de 2%;
- ◆ Apesar de ter ocorrido um encurtamento da distância, em termos de peso relativo, que separa as duas regiões com maior concentração de indivíduos e famílias beneficiárias – regiões do Norte e de LVT – em termos de representatividade nada se alterou em relação ao ocorrido no período anterior, continuando a Região Norte a liderar com 35,6% do total dos indivíduos e 36,7% do total das famílias (38,3% e 39,1% em 2001), seguindo-se a Região de LVT com, respectivamente, 24,5% e 25,1% (22,5% e 23,1% no período anterior);
- ◆ Pelo terceiro ano consecutivo a média de indivíduos por família mantém-se, em termos nacionais, inalterada (2,9 indivíduos/família), continuando a ser na RA dos Açores onde se concentram as famílias beneficiárias mais numerosas, 3,7 pessoas/família. Acima dos três indivíduos por família, mais exactamente 3,2, encontram-se duas regiões: Alentejo e Algarve;
- ◆ Relativamente ao rácio beneficiários/população residente verificou-se novo decréscimo relativamente ao ano anterior, situando-se, em 2002, e em termos nacionais nos 3,1%. A RA dos Açores, com 8,9% dos residentes a beneficiarem do RMG, é a região onde esta proporção atinge valores mais significativos.

12.9.4 – Pagamentos indevidos

O RMG, caracterizado pela sua natureza variável, explicada pela frequente introdução de novos factores que podem influenciar o cálculo da prestação e respectivo valor, e pelo seu carácter temporário, uma vez que, conseguida a autonomização socio-económica da família, a prestação deverá cessar imediatamente, pressupõe riscos adicionais de ocorrência de erros e incorrecções nos pagamentos efectuados, sendo, assim, medida de eficiência do sistema o controlo efectuado relativamente às prestações indevidamente pagas e às oportunas diligencias no sentido da sua rápida recuperação.

Nesse sentido, apresentam-se no quadro seguinte¹, 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.80 – SS – Pagamentos indevidos e valores recuperados de prestações do RMG em 2002

(em milhares euros)

Regiões	Prestações ¹ (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	
					2001	2002
Norte	87.400,4	7.989,6	5.339,6	9,1%	64,4%	66,8%
Centro	41.654,8	3.347,6	1.269,6	8,0%	69,6%	37,9%
LVTejo	61.957,8	4.034,8	4.085,3	6,5%	49,6%	101,3%
Alentejo	11.903,2	793,9	448,8	6,7%	60,1%	56,5%
Algarve	8.249,5	170,1	0,4	2,1%	0,4%	0,2%
RA Açores	10.960,9	n/d	n/d	n/d	51,8%	n/d
RA Madeira	7.551,1	771,5 ¹	n/d	10,2%	58,9%	n/d
Total	229.677,7	16.336,1²	11.143,7	7,1%	58,9%	68,2%

1 Apresenta-se, apenas, o valor em saldo. Segundo a explicação avançada pelo Centro de Segurança Social da Madeira esta situação deve-se ao facto da "aplicação informática na qual são registados os pagamentos indevidos e respectivos montantes recuperados apenas permitir apurar as dívidas criadas acumuladas, bem como as existentes em dado momento." Saliendo, por outro lado, que o referido saldo se refere a "beneficiários cujo o direito à prestação do RMG cessou".

2 Consideram-se apenas os valores relativos ao Continente.

Fonte: IGFSS e ISSS

Apesar das limitações de informação patentes no quadro anterior, da análise dos dados aí constantes salienta-se o seguinte:

- ◆ Considerando apenas as regiões do continente, verifica-se que o montante de pagamentos indevidos se cifrou em cerca de 16,34 milhões de euros, o que representou 7,1%² face ao valor total dispendido com estas prestações. De referir que, relativamente a 2001, os dados

¹ Saliente-se que, para 2002, não foi possível obter, relativamente à RA da Madeira, informação coerente e comparável com a referente ao continente e, quanto à RA dos Açores, não se obteve qualquer tipo de informação relevante. Estas condicionantes inviabilizaram a possibilidade de compreensão e análise da dinâmica deste fenómeno ocorrida, de 2001 para 2002, para o todo nacional.

² Efectuada uma estimativa para os gastos relacionados com outros apoios e serviços administrativos e calculada, em conformidade, a percentagem de PI em relação ao total das prestações, chegou-se ao resultado de 8,3%. Assumindo como verdadeiro este valor, significaria que se assistiu, de 2001 para 2002, a um aumento dos montantes indevidamente pagos, fenómeno este que se revela inverso no contexto da análise aqui efectuada.



homólogos se tinham situado em 17,38 milhões de euros, significando cerca de 7,8% do montante total das prestações pagas nesse ano;

- ◆ A taxa de recuperação de prestações indevidamente pagas no continente fixou-se nos 68,2%, o que correspondeu ao recobro de aproximadamente 11,14 milhões de euros. Feita uma análise ao nível de cada uma das regiões verifica-se que foi a de LVT que mais se destacou no cumprimento deste desiderato, cerca de 101,3%¹, mais que duplicando a taxa alcançada no período anterior. Em sentido oposto e a necessitar, como se sublinhou no anterior Parecer, de apuramento cuidado das causas subjacentes a este problema², situa-se a Região do Algarve com uma taxa de recuperação muito abaixo do razoável (0,2%) significando que, dos cerca de 170 mil euros que consubstanciam pagamentos indevidos, apenas se procedeu à recuperação de pouco mais de €400.

12.9.5 – Execução processual

A análise que seguidamente se apresenta pretende avaliar a maturidade do sistema em relação à dinâmica operacional de recolha e tratamento de processos (deferimento, indeferimento e cessação) e particularizar algumas das especificidades relativas aos processos, como sejam: os motivos da sua cessação, a caracterização dos acordos de inserção que lhes estão associados, bem como das famílias e indivíduos beneficiários.

12.9.5.1 – Situação dos processos entrados e avaliados no sistema

A evolução dos processos entrados e avaliados pelo sistema no triénio 2000/02 encontra-se espelhada no quadro seguinte:

¹ O que significa que os valores recuperados no ano (incluindo os relativos a exercícios transactos) superam o montante total de pagamentos indevidos registado nesse mesmo ano.

² No anterior Parecer esta situação foi devidamente exposta e salientada, tendo, à data e em sede de contraditório, o TC sido informado do seguinte: “... O CDSSS de Faro manifestou junto do CD 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.” Ora, a manutenção, ou melhor, o agravamento do cenário descrito parece confirmar que, relativamente ao CDSSS de Faro, existe uma efectiva incapacidade dos sistemas afectos a esta área de actuar de forma eficaz e atempada no sentido de resolver as situações de pagamentos indevidos detectadas.

Quadro XII.81 – SS – Número acumulado de processos entrados e avaliados nos anos 2000, 2001 e 2002

(em unidades)

Região	Processos Entrados			Processos Avaliados			% de Processos Avaliados		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Norte	147.326	163.510	176.743	136.589	154.451	168.034	92,7	94,5	95,1
Centro	88.406	100.639	111.946	78.905	91.170	103.068	89,3	90,6	92,1
LV do Tejo	95.280	111.680	129.770	90.581	107.416	124.032	95,1	96,2	95,6
Alentejo	17.797	21.692	25.154	16.770	20.576	24.306	94,2	94,9	96,6
Algarve	15.337	17.848	19.658	14.089	16.877	18.675	91,9	94,6	95,0
Açores	19.983	20.995	21.516	18.642	19.825	20.361	93,3	94,4	94,6
Madeira	19.755	22.011	22.011 ¹	18.500	21.181	21.181 ¹	93,6	96,2	96,2
Total	403.884	458.375	506.798	374.076	431.496	479.657	92,6	94,1	94,6

¹ Não tendo sido disponibilizados, para 2002, os números relativamente à RA da Madeira, foram considerados os referentes a 2001.

Fonte: ISSS

O ritmo de entrada de novos processos voltou, em 2002, a decrescer, fixando-se nos 48.423, o que reflectiu uma quebra, relativamente ao observado em 2001, na ordem dos 11%. Considerando o total acumulado desde 1996 até ao final do ano em análise, verifica-se a entrada no sistema de 506.798 processos, dos quais 479.657 foram avaliados até Dezembro de 2002, traduzindo uma taxa de avaliação de 94,6%.

Como se comprova pelos dados apresentados no quadro anterior o nível de eficiência registado na avaliação dos processos entrados continua em crescendo, à semelhança, aliás, do que se tem vindo a verificar nos anos anteriores, contribuindo, para tal, o desempenho do conjunto das regiões do país com destaque para o Alentejo, LVT e Norte cujo peso dos processos por avaliar se situa aquém dos 5%.

Tendo em conta os processos avaliados neste triénio, o quadro seguinte apresenta, em acumulado desde a entrada em vigor desta medida, 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.82 – SS – Processos deferidos/indeferidos e taxa de indeferimento

(em unidades)

Região	Deferidos			Indeferidos			Taxa de Indeferimento		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Norte	79.481	89.645	97.053	57.108	64.806	70.981	41,8	42,0	42,2
Centro	50.066	56.845	63.223	28.839	34.325	39.845	36,5	37,6	38,7
LV do Tejo	55.893	64.537	73.060	34.688	42.879	50.972	38,3	39,9	41,1
Alentejo	11.554	13.969	16.377	5.216	6.607	7.929	31,1	32,1	32,6
Algarve	8.898	10.281	11.196	5.191	6.596	7.479	36,8	39,1	40,0
Açores	12.754	13.419	13.681	5.888	6.406	6.680	31,6	32,3	32,8
Madeira	9.608	10.968	10.968 ¹	8.892	10.213	10.213 ¹	48,1	48,2	48,2
Total	228.254	259.664	285.558	145.822	171.832	194.099	39,0	39,8	40,5

¹ Não tendo sido disponibilizados, para 2002, os números relativamente à RA da Madeira foram considerados os referentes a 2001.

Fonte: ISSS

A apreciação dos números inclusos no quadro anterior parece reflectir que, ao longo dos últimos anos, tem havido um maior rigor na análise dos processos e respeito pelas normas de acesso à medida, já que se verificou uma subida continuada da taxa de indeferimento, atingindo-se, em 2002, os 40,5%, ou seja, 1,5% acima do registado dois anos antes.

Por outro lado, a perda do direito às prestações ocorre por motivos diversos, sendo os mais relevantes os seguintes: alteração das condições económicas da família; não celebração ou incumprimento, por motivos da responsabilidade do titular, do acordo de inserção assinado; mudança da residência legal para outro país; ou por falecimento do titular. Na perspectiva de avaliar em que medida foram atingidos os objectivos desta política, toma especial relevância a análise da evolução do primeiro dos motivos mencionados, muitas vezes também designado por *cancelamento por sucesso*.

Assim, para aferir a evolução da taxa de cessação no decorrer dos últimos três anos começa-se por desagregar, no quadro seguinte, os processos deferidos em *cessados* e *não cessados*, particularizando-se, no ponto imediato, as causas que concorreram para a perda do direito à prestação.

Quadro XII.83– SS – Distribuição acumulada dos processos deferidos por cessados e não cessados nos anos de 2000, 2001 e 2002

(em unidades)

Região	Não Cessados			Cessados			Taxa de Cessação		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Norte	55.253	47.547	40.226	24.228	42.098	56.827	30,5	47,0	58,6
Centro	28.488	24.616	21.642	21.578	32.229	41.581	43,1	56,7	65,8
LV do Tejo	31.793	28.084	27.521	24.100	36.453	45.539	43,1	56,5	62,3
Alentejo	6.811	5.781	5.459	4.743	8.188	10.918	41,1	58,6	66,7
Algarve	6.566	5.163	4.887	2.332	5.118	6.309	26,2	49,8	56,4
Açores	7.596	6.206	5.785	5.158	7.213	7.896	40,4	53,8	57,7
Madeira	5.839	4.059	4.059 ¹	3.769	6.909	6.909 ¹	39,2	63,0	63,0
Total	142.346	121.456	109.579	85.908	138.208	175.979	37,6	53,2	61,6

¹ Não tendo sido disponibilizados, para 2002, os números relativamente à RA da Madeira foram considerados os referentes a 2001.

Fonte: ISSS

A análise dos dados apresentados no quadro anterior sugere os seguintes comentários:

- ◆ A taxa de cessação aumentou, em 2002, para os 61,6%, parecendo evidenciar que, por parte dos serviços competentes, tem existido um reforço do acompanhamento e cuidado na análise da evolução das realidades das famílias beneficiárias e, paralelamente, uma cada vez mais oportuna actuação na reavaliação dos respectivos processos;
- ◆ Analisando esta realidade por regiões verifica-se que é no Alentejo (66,7%) e no Centro (65,8%) onde se registam as mais altas taxas de cessação, enquanto que, as mais baixas, se localizam no Algarve e RA dos Açores com, respectivamente, 56,4% e 57,7%.
- ◆ Relativamente a esta temática, referência, por último, à questão da suspensão de processos¹ relacionada, em muitas zonas do país, com a sazonalidade do emprego², que atingiu, em 2002, cerca de 6% da população beneficiária, ou seja, 19.077 indivíduos, o que traduz um decréscimo, face ao mesmo tipo de ocorrências registadas em 2001, de quase 60%.

12.9.5.2 – Motivos da Cessação

Como atrás se referiu, a análise dos motivos de cessação e, em especial, a avaliação da evolução das cessações ocorridas por alteração de rendimentos, afiguram-se de particular interesse na apreciação da eficiência da medida relativamente aos objectivos traçados.

O quadro que se mostra seguidamente contém os números relativos à cessação acumulada de processos, por regiões, até ao final do ano 2002, identificando os motivos que estiveram na sua origem:

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.

² Particularmente em regiões onde as actividades económicas são marcadamente rurais e/ou turísticas, características estas que condicionam, sobremaneira, os respectivos mercados de trabalho.



Quadro XII.84 – SS – Motivos de cessação até 31/12/2002

(em unidades)

Motivos	Regiões							Total ²	%
	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira ¹		
Alteração de rendimentos	38.415	24.277	23.648	6.851	3.740	3.892	-	100.823	62,7
Não subscrição do programa de inserção	3.448	3.099	4.100	833	988	193	-	12.661	7,9
Não cumprimento das acções do programa de inserção	3.072	4.833	7.261	1.560	737	945	-	18.408	11,5
Sem título válido de residência	775	923	189	260	59	274	-	2.480	1,5
Falecimento do titular	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
A pedido do requerente	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Outros	7.983	6.594	8.065	1.111	472	2.149	-	26.374	16,4
Totais	53.693	39.726	43.263	10.615	5.996	7.453	-	160.746	100

1 Não existem dados actualizados relativamente à RA da Madeira.

2 O facto do número total de cessações inscrito neste quadro não coincidir com o referenciado no Quadro 9 – Distribuição de Processos Deferidos por Cessados e Não Cessados no triénio 2000/02, 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: ISSS

A leitura do quadro anterior permite tirar as seguintes conclusões:

- ◆ Dos 160.746 processos cessados até ao final de 2002 (não considerando os relativos à RA da Madeira), 100.823 foram-no por motivo de alteração de rendimentos, correspondendo, em termos relativos, a cerca de 62,7% do total das cessações ocorridas. Sublinhe-se, no entanto, que não existindo estatísticas sobre a ocorrência de reentradas no sistema de ex-beneficiários, não é viável avaliar em que medida esta melhoria das condições económicas se revelou sustentável, concorrendo para uma plena e duradoura integração socio-económica da família, ou se tratou de um acréscimo esporádico de rendimentos que levou, temporariamente, à perda do direito à prestação;
- ◆ O não cumprimento dos acordos de inserção subscritos revela-se como a segunda causa de cessação com cerca de 11,5% do total das ocorrências, seguindo-se a não subscrição do referido acordo com 7,9%;
- ◆ A análise por regiões revela que, no Norte, a alteração de rendimentos representa mais de 71% do total dos cancelamentos aí efectuados, situando-se, assim, claramente acima da média nacional, enquanto que o não cumprimento do acordo de inserção ocorre com mais frequência na região de LVT (16,8%) e a não subscrição do programa de inserção é mais significativa no Algarve (16,5%).

12.9.5.3 – Caracterização dos Acordos de Inserção

Os programas de inserção contratualizados com os titulares do RMG visam conferir a todos os que dele beneficiam competências sociais e profissionais que permitam a sustentabilidade da sua inclusão

na sociedade, existindo, para tal, um leque alargado¹ de áreas e instrumentos de apoio à inserção, ajustáveis a cada uma das situações específicas das famílias e das suas carências mais prementes.

O quadro abaixo agrega, por áreas, os acordos de inserção subscritos pelos beneficiários:

Quadro XII.85– SS – Áreas de inserção

(unidades)

Região \ Área	Educação	Formação Profissional	Emprego	Saúde	Acção Social	Habitação	Total	
							N.º	%
Norte	11.947	1.918	11.964	17.143	24.218	7.591	74.781	32,5
Centro	6.313	964	8.009	12.579	20.267	4.262	52.394	22,8
LVT	6.947	1.679	8.981	9.549	16.438	3.197	46.791	20,4
Alentejo	2.576	854	4.700	4.831	5.387	1.321	19.669	8,6
Algarve	1.454	128	1.044	2.040	2.112	1.193	7.971	3,5
Açores	2.510	450	1.009	4.027	5.082	1.563	14.216	6,2
Madeira	2.305	191	417	4.026	4.657	2.010	14.031	6,1
Total	34.052	6.184	36.124	54.195	78.161	21.137	229.853	100
%	14,8	2,7	15,7	23,6	34,0	9,2		

Fonte: ISSS

Como se constata, a área de inserção com maior adesão continua a ser a relativa à Acção Social², com cerca de 34% do total de acordos celebrados, seguindo-se a Saúde com 23,6%, enquanto a área referente à Formação Profissional se fixa no patamar mais baixo de aderência, com apenas 2,7% das contratualizações.

O panorama descrito relativo à subscrição de acordos parece indicar que, perante um cenário de reprodução geracional da pobreza em que vivem a maioria dos beneficiários desta medida, a estratégia adoptada passa, antes de mais, por se fazer um investimento na qualificação pessoal e na promoção de um mínimo de bem-estar físico e mental dos beneficiários – o Apoio Psicossocial representa cerca de 67% do total dos programas de acção social subscritos –, designadamente, no que concerne à promoção e desenvolvimento das suas competências relacionais e administração de cuidados de saúde básicos, antes de se avançar para a formação e qualificação profissional que, só num estágio ulterior, poderá contribuir para solidificar a sua inserção social e profissional.

12.9.5.4 – Outras características da população beneficiária

A caracterização da população beneficiária que seguidamente se apresenta aborda, essencialmente, três aspectos: a distribuição por sexos, os escalões etários e os níveis de rendimentos.

¹ Segundo o relatório “Execução da Medida e Caracterização dos Beneficiários”, da responsabilidade do ISSS, a política subjacente ao RMG “(...) tem vindo a potenciar e desenvolvimento de mecanismos de promoção da inserção dos beneficiários, pelo que foram sendo introduzidas alterações aos programas e instrumentos vigentes, no sentido de um maior reajustamento às necessidades de consolidação da inserção”, decorrendo esta necessidade “do facto de ao longo da vigência do RMG se ter constatado, entre outros aspectos, uma dificuldade em fazer a correspondência entre os recursos para a inserção e as necessidades/expectativas dos beneficiários”.

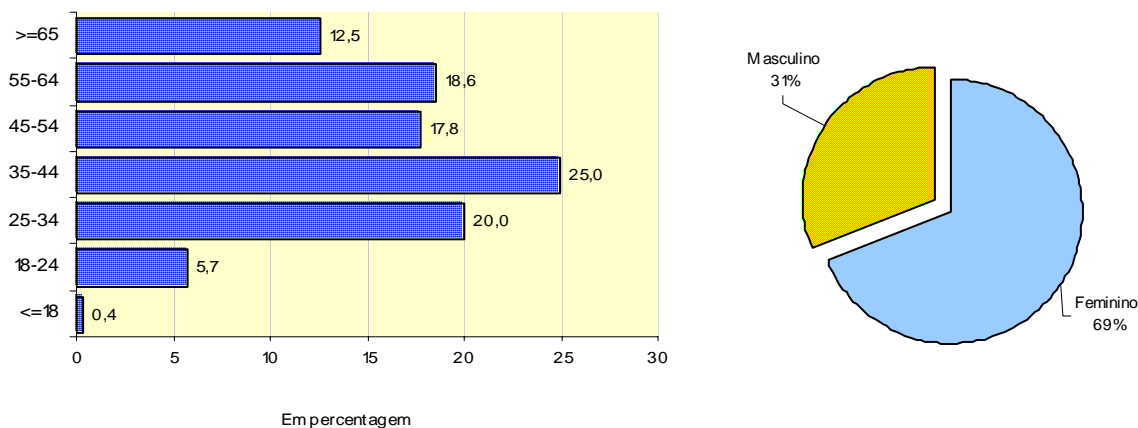
² Onde se incluem programas como: “Acolhimento de crianças e jovens”; “Educação sócio-familiar”; “Apoio Psicossocial”; “Jardins-de-infância”; etc.



12.9.5.4.1 – Distribuição por idade e por sexo

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

Gráfico XII.17 - SS – Titulares por escalão etário e sexo



Como se tem vindo a verificar desde que entrou em vigor esta medida, a maior parte da titularidade da prestação é pertença de mulheres, cerca de 69%, revelando este fenómeno dois aspectos fundamentais: por um lado, que é, tradicionalmente, a população feminina a mais afectada pelas situações de vulnerabilidade económica e, por outro, a que apresenta maior iniciativa no que respeita à mobilização de esforços para aceder às prestações a que legalmente tem direito.

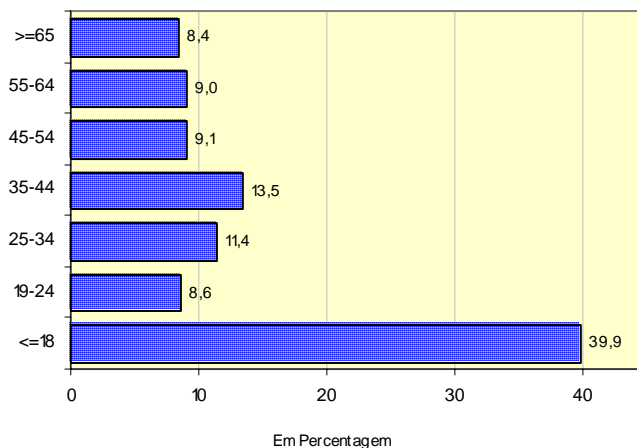
O predomínio do sexo feminino em relação à titularidade do RMG verifica-se em todas as regiões do país, sendo nas regiões autónomas onde ocorrem os maiores desfasamentos relativamente à média nacional: na RA da Madeira cerca de 86,5% dos titulares são mulheres, enquanto na RA dos Açores essa proporção desce para os 63,8%.

A população titular é, no que concerne à idade, predominantemente constituída por indivíduos com idades até aos 44 anos, 51,1%, sendo os jovens até aos 24 anos, com cerca de 5,7%, e os idosos com idades superiores aos 65 anos, cerca de 12,5%, os escalões etários menos representados no universo aqui considerado.

Ainda em relação à distribuição etária expõe-se no gráfico seguinte a composição do universo 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.18 - SS – Beneficiários por escalão etário

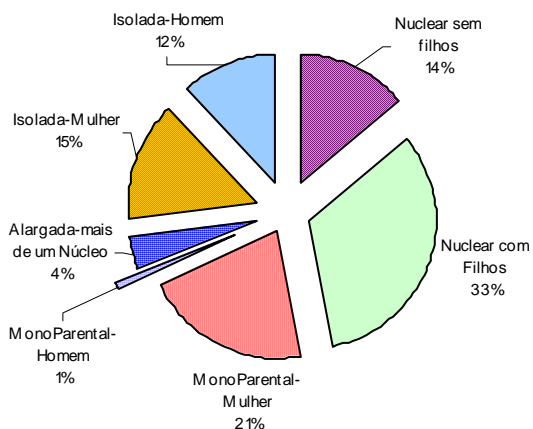


O gráfico anterior revela que quase 40% dos beneficiários tem idade igual ou inferior a 18 anos, enquanto cerca de 73,5% do total dos indivíduos tem menos de 44 anos, concluindo-se que a população beneficiária é composta, maioritariamente, por famílias relativamente jovens com filhos menores.

12.9.5.4.2 – Distribuição por tipo de agregado familiar

A caracterização, por tipo de agregado, das famílias beneficiárias do RMG encontra-se ilustrada no gráfico infra:

Gráfico XII.19 - SS – Tipificação dos agregados familiares



A tipologia das famílias beneficiárias do RMG tem mantido constante a sua composição ao longo dos últimos anos. Assim, os agregados familiares do tipo nuclear com filhos representam cerca de 33%, seguindo-se as famílias monoparentais femininas e as mulheres isoladas que constituem,



respectivamente, 21% e 15% do total das famílias beneficiárias, enquanto que, considerando conjuntamente a tipologia de agregados isolados, se obtém cerca de 27% do total (homens 12%, mulheres 15%) confirmando a maior sensibilidade à pobreza a que estão sujeitos os indivíduos que vivem nesta circunstâncias.

12.9.5.4.3 – Distribuição das famílias beneficiárias por nível de rendimento

No quadro seguinte examinam-se os agregados familiares conforme possuam ou não outro tipo de provento que não o proveniente das prestações de RMG:

Quadro XII.86 – SS – Famílias beneficiárias do RMG

(em unidades)

Região	Com Rendimento		Sem Rendimento		Total
	N.º	%	N.º	%	
Norte	27.056	67,3	13.170	32,7	40.226
Centro	17.208	79,5	4.434	20,5	21.642
LVT	17.938	65,2	9.583	34,8	27.521
Alentejo	3.664	67,1	1.795	32,9	5.459
Algarve	3.900	79,8	987	20,2	4.887
Açores	4.818	83,3	967	16,7	5.785
Madeira ¹	n/d	-	n/d	-	-
Total Nacional	74.584	70,7	30.936	29,3	105.520

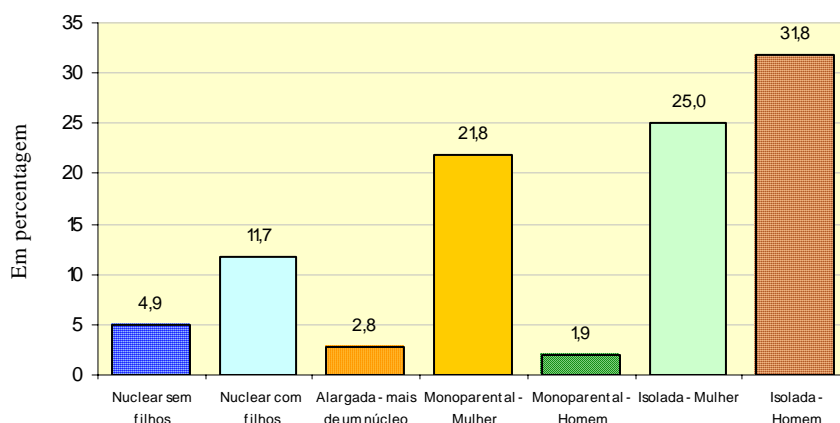
¹ A não adopção por parte da RA da Madeira da aplicação de tratamento estatístico do RMG tem impossibilitado a disponibilidade de determinados dados, bem como a actualização da sua execução.

Fonte: ISSS

Das 105.520 famílias consideradas, cerca de 29,3%, ou seja 30.936, sobrevivem, exclusivamente, dos rendimentos provenientes das prestações do RMG. Considerando esta realidade ao nível de cada uma das regiões do país, observa-se que é na região de LVT onde se concentram, em termos relativos, o maior número de famílias totalmente dependentes destes rendimentos, cerca de 35%, enquanto as economicamente mais autónomas são as residentes nos Açores, onde apenas 16,7% das famílias não possuem qualquer outro tipo de rendimento.

Para ilustrar a como se distribuem as famílias sem rendimentos por tipo de agregado, apresenta-se o gráfico seguinte:

Gráfico XII.20 - SS – Famílias sem rendimento por tipo de agregado



Como se mostra no gráfico supra, a tipologia de agregado familiar que se encontra economicamente mais dependente das prestações do RMG é constituída por homens isolados, representando quase 32% do total de famílias nesta situação. Aliás, o fenómeno do isolamento, considerando homens e mulheres conjuntamente, perfaz 56,8% deste universo, corroborando as afirmações anteriormente manifestadas de que esta condição potencia a ocorrência de situações de pobreza extrema. Por outro lado, 46,8% destas famílias enquadram-se no tipo monoparental feminina e mulheres isoladas, enquanto que o mesmo tipo de agregados, mas no que respeita ao universo masculino, se cifra em 33,7%.

12.10 – Património financeiro e imobiliário do IGFCSS

Na análise deste ponto, importa, antes de mais, ter em conta o seguinte:

- ◆ O Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) e, por inerência, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) passaram, em 2002, a consolidar as suas contas com o sistema, pelo que o seu património integra o balanço consolidado da SS, nos termos atrás referidos (veja-se pontos 12.2 e 12.4);
- ◆ Os valores considerados neste ponto foram retirados do Relatório e Contas do IGFCSS, não sendo coincidentes com os inscritos nas CSS consolidada visto que, para este efeito, foi usado o balancete designado como “antes dos movimentos de fecho” em vez do balancete de “movimentos de fecho” no qual foram introduzidas, pelo IGFCSS, alterações;
- ◆ As aplicações de capital efectuadas pelo FEFSS são, maioritariamente, respeitantes a valores mobiliários, existindo, no entanto, um pequeno montante desses investimentos financeiros efectuado em imóveis, cuja natureza, obviamente distinta, justifica que o seu tratamento seja feito, autonomamente, no ponto dedicado ao Património Imobiliário.



12.10.1 – Património financeiro

O FEFSS foi criado em 1989 (Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de Agosto, posteriormente revogado pelo Decreto-Lei n.º 399/90, de 13 de Dezembro) com o objectivo de constituir um fundo de reserva de segurança capaz de fazer face a situações adversas, como sejam, a eventualidade do aumento dos custos das prestações de curto prazo, nomeadamente, as relacionadas com o desemprego, a doença e a invalidez. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro e subsequente criação do IGFCSS, a gestão, em regime de capitalização, da sua carteira de activos, na qual se inclui o FEFSS, passou a ser assegurada por este organismo.

Assim, a parte mais significativa dos valores dos investimentos financeiros detidos pela Segurança Social são os correspondentes aos Fundos Próprios do IGFCSS, apresentando-se, no quadro seguinte, a sua evolução e a dos correspondentes Resultados Líquidos do Exercício (RLE) no quinquénio 1998/02:

Quadro XII.87 – SS – Evolução dos Fundos próprios e dos RLE do IGFCSS (FEFSS) – 1998/02

(em milhões de euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	Δ% 2001/02
Fundos Próprios¹	1.667,5	2.322,4	3.088,1	3.798,6	4.717,6	24,2%
RLE	56,4	81,3	118,2	109,4	106,4	(2,7%)

¹ Anteriormente a 2002 designados como Capital Próprio

Fonte: Relatório e Contas do IGFCSS

Como se observa, em 2002, os fundos próprios do IGFCSS atingiram os 4.717,6 milhões de euros, crescendo cerca de 919 milhões de euros comparativamente ao registado em 2001, o que corresponde a um acréscimo relativo de 24,2%.

Este crescimento é explicado, numa parte considerável, pelas transferências efectuadas pelo IGFCSS, em 2002, 812,6 milhões de euros¹, que representaram 88,5% da variação verificada, havendo ainda a destacar, relativamente aos incrementos ocorridos no decorrer deste exercício, a contribuição dos rendimentos auferidos, responsáveis por cerca de 16,3% da variação (149,4 milhões de euros) e da variação de juros corridos, que correspondem a 2,1% de variação (19,4 milhões de euros); por outro lado, relativamente às variações negativas verificadas, destaca-se a desvalorização ocorrida no segmento accionista, cifrado em cerca de 68,5 milhões de euros que se traduziu num contributo negativo para os fundos próprios do IGFCSS na ordem dos 7,5%.

¹ Estas transferências correspondem, de acordo com o Relatório e Contas do IGFCSS, aos seguintes valores (em euros):

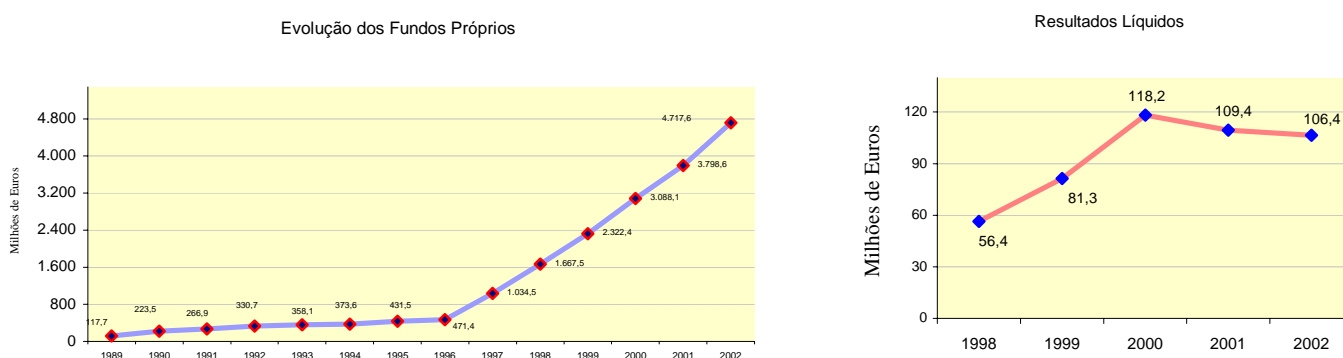
Alienação de imóveis	4.660.069,76
Transferências orçamentadas	482.740.910,64
Transferências extraordinárias	325.190.650,06
Total	812.591.630,46

A transferência extraordinária decompõe-se em dois momentos: um total de €190.141.758,36 que diz respeito a parte do saldo de execução orçamental de 2001 (Despacho Conjunto n.º 22/2002, de 14 de Dezembro de 2001) e outra no total de €35.048.891,70 correspondente à dotação de 21.267.542 acções “Portugal Telecom, SGPS, SA”, valorizadas de acordo com o normativo em vigor para a carteira do FEFSS (Despacho n.º 20-I/SESS/2002, de 30 de Dezembro). Excepto no tocante a esta transferência em espécie, os restantes valores foram transferidos para o IGFCSS por depósito em conta bancária.

Por seu lado, os RLE atingiram, no ano em análise, cerca de 106,4 milhões de euros, denotando, relativamente ao ano transacto, um decréscimo de cerca 3 milhões de euros, o que significou, em termos relativos, um declínio de 2,7%.

Os gráficos seguintes traduzem os valores inscritos no quadro anterior, apresentando-se, quanto aos fundos próprios, a evolução desde a sua constituição em 1989 e, relativamente aos RLE, os valores apurados nos últimos cinco anos:

Gráfico XII.21 – SS – Evolução dos Fundos próprios e dos Resultados líquidos do IGFCS (FEFSS)



Como ilustra o gráfico supra, é possível identificar duas fases distintas na dinâmica dos Fundos Próprios geridos pelo IGFCS: a primeira vai desde a sua constituição até 1996, período em que se verificou um crescimento muito moderado dos capitais afectos ao fundo; a segunda, respeitante ao período compreendido entre 1997 e 2002, na qual ocorreram crescimentos anuais significativos resultado, essencialmente, das transferências financeiras efectuadas pelo sistema para FEFSS, provenientes dos saldos excedentários de execução orçamental dos referidos exercícios.

No que concerne à evolução dos RL no quinquénio 1998/02, é igualmente possível identificar dois períodos diversos. Assim, observando o gráfico seguinte é possível constatar que entre 1998 e 2000 os RL cresceram continuamente e significativamente, passando de 56,4 milhões de euros no primeiro ano deste triénio para 118,2 milhões de euros no último; a partir daqui até 2002, deu-se uma inflexão desta tendência registando-se decréscimos anuais relativos de 7,5%, em 2000/01 e 2,7%, em 2001/02.

Relativamente à evolução dos rácios Capitais Próprios/Pensões Pagas¹ – Regime Geral isoladamente e total dos gastos –, o quadro e gráfico seguintes espelham a sua dinâmica no período 2000/02 podendo aferir-se em que medida a sua evolução se tem aproximado do objectivo proposto de assegurar a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos:

¹ Relativamente às pensões de reforma adoptou-se a metodologia referida no ponto 12.5.



Quadro XII.88 – SS – Evolução dos rácios Capitais próprios do IGFCSS (FEFSS)/Pensões pagas (RG e total)

(em milhões de euros)

	2000	2001	2002	$\Delta\%$ 2001/02
Capitais Próprios (CP) do FEFSS	3.088,1	3.798,8	4.717,6	24,2%
Pensões do Regime Geral (RG)	6.380,4	6.970,7	7.603,9	9,1%
Total das Pensões	7.008,6	7.728,5	8.432,6	9,1%
Rácio CP/RG	48,4%	54,5%	62,0%	
Rácio CP/Total das Pensões	44,1%	49,2%	55,9%	

Fonte: IGFCSS, CEO e Relatório de Actividades do IGFCSS

A expressão gráfica seguinte traduz a evolução dos rácios resultantes do cotejo dos capitais próprios do FEFSS com as despesas respeitantes, por um lado, às pensões do regime geral e, por outro, aos gastos totais realizados em cada um dos anos considerados:

Gráfico XII.22 – SS – Evolução dos rácios Capitais próprios do IGFCSS (FEFSS)/Pensões pagas (RG e total)



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

- ◆ As taxas de cobertura, quer do rácio CP/RG, quer do CP/Total das Pensões, registaram, no triénio, uma progressão positiva significativa, tendo passado, respectivamente, de 48,4% e 44,1%, em 2000, para 62% e 55,9%, em 2002;
- ◆ Estes indicadores revelam que, considerando, isoladamente, as pensões do Regime Geral, os capitais próprios do FEFSS estão em condições de assegurar, em 2002, cerca de 7,5 meses de pagamento de pensões, descendo esta taxa de cobertura para cerca de 6,7 meses se se considerar os gastos totais respeitantes ao conjunto dos regimes. Estas taxas de cobertura denotam, relativamente ao ano anterior, o crescimento de cerca de um mês em cada um dos rácios considerados, já que, em 2001 estes se cifravam, respectivamente, em 6,5 e 5,9 meses;

- ◆ A evolução positiva destes rácios resulta de um ritmo de crescimento mais acelerado, por parte dos capitais próprios do fundo (23%, de 2000 para 2001 e 24,2%, no período imediato), em comparação com a cadência evolutiva registada nas despesas com as pensões de reforma (em relação ao total dos gastos 10,3% e 9,1%, respectivamente, em 2000/01 e 2001/02; considerando apenas as despesas com as pensões do Regime Geral, 9,3% de 2000 para 2001 e 9,1% no período seguinte);
- ◆ Em suma, o pendor de crescimento que se tem vindo a registar nos últimos anos nos capitais afectos ao FEFSS parece tender, a médio/longo prazo, para o cumprimento do objectivo traçado de cobertura das despesas com pensões por um período mínimo de dois anos¹, não sendo, no entanto, despendida a ponderação de outros factores que influenciam, directa ou indirectamente, a evolução destes rácios, designadamente, os relacionados com os níveis de crescimento económico, taxas de desemprego, etc.

A aprovação da Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro² define o novo regulamento de gestão do FEFSS, apresentando novos limites a que deve obedecer a composição do fundo³. A alteração mais significativa introduzida neste regulamento é reflexo do universo singular em que se insere este fundo, nomeadamente, do surgimento de novas oportunidades de investimento que se afastam das “*regras comuns de uma normal gestão de aplicações financeiras, por serem susceptíveis de representar participações de longo prazo, podendo traduzir, inclusive, interesses estratégicos do Estado Português*”⁴. Assim, assumindo-se que a gestão destas participações “*não se coaduna com os critérios de diversificação e liquidez previstos para a actual composição do activo do FEFSS, nas condições constantes do seu regulamento de gestão e da respectiva política de investimentos aprovada para o fundo (...)*”⁵ foi criada uma reserva estratégica “*(...) constituída por participações estratégicas no capital de sociedades, cuja a alienação não seja aconselhável efectuar através das transacções normais em mercado de bolsa (...)*”⁶

¹ Cfr. art.º 111.º, n.º 1, da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro e art.º 1.º do Regulamento de Gestão do FEFSS, aprovado pela Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro.

² Revoga a Portaria n.º 375/2000, de 26 de Junho – anterior Regulamento de Gestão do FEFSS.

³ São de destacar as seguintes restrições impostas pelo aludido regulamento em relação aos investimentos:

- a) Todos os activos têm de ser emitidos por entidades com sede em qualquer Estado membro da OCDE e denominados em euros;
- b) Um mínimo de 50% tem de ser investido em títulos representativos da dívida pública e outros garantidos pelo Estado Português;
- c) Um máximo de 20% pode ser aplicado em acções e *warrants*;
- d) Um máximo de 20% pode ser investido em unidade de participação em fundos de investimento;
- e) As emissões detidas em carteira têm de ter um *rating* mínimo «BBB/Baa2».

Relativamente a esta última restrição, o Conselho Directivo do IGFCSS decidiu não investir em activos com *rating* inferior a «A-/A3».

⁴ Cfr. preâmbulo da Portaria n.º 375/2000, de 26 de Junho.

⁵ Idem.

⁶ Ibidem n.º 2 do art.º 4.º; alínea f) do n.º 3 do art.º 4.º, onde se estabelece um limite máximo de 5% para este tipo de participações; e art.º 6.º onde se define a política de investimento da reserva estratégica.



Na sequência da publicação da supracitada portaria, e na mesma data, a Secretaria de Estado da Segurança Social emitiu o despacho n.º 20-I/SESS/2002, transferindo para o FEFSS, para integrar a classe de activos designada de “*reserva estratégica*” um lote de 21.267.542 acções “*Portugal Telecom, SGPS, SA*” às quais o mesmo despacho atribuiu o valor de €216.029.369,22 para cumprimento do determinado na Lei de Orçamento de Estado para 2001, sendo, segundo o relatório e contas do IGFCSS, este valor contabilizado¹, em 31 de Dezembro de 2002, na conta “577 – Reservas decorrentes de transferência de activos”². Entretanto, ainda na referida data e segundo a mesma fonte, aplicado o normativo de valorimetria em vigor para os activos do FEFSS, baseado na norma n.º 12/95-R do Instituto de Seguros de Portugal, apurou-se a partir da cotação mínima das referidas acções observada nesse dia na *Euronext Lisboa* – €6,35 – o valor de €135.048.891,7, tendo a diferença entre este valor e o valor atribuído a este lote de acções no despacho da SESS sido registado a crédito da conta 41 – Investimentos financeiros, por contrapartida da conta 577 – Reservas decorrentes de transferência de activos.

Verifica-se, assim, que o subsector Segurança Social registou uma perda de 80.980.477,52 euros, ainda que contabilizada directamente em “Reservas”, correspondente à diferença entre o valor das referidas acções em 30/12/2001 e o valor orçamentado no OE³ em 2001, para fazer face às despesas no âmbito do RNCE e RESSAA.

Reitera-se, portanto, a conclusão do Parecer anterior de que se está perante uma perda que, não sendo assumida pelo Estado, só não se concretizará para a segurança Social se houver, no futuro, uma inflexão da evolução recente desses títulos e que seja suficiente para a cobrir.

O quadro seguinte mostra a evolução relativa à aplicação de fundos, exclusivamente respeitante aos **valores mobiliários**, verificada ao longo do triénio 2000/02:

¹ Esclarece o IGFCSS que “*de acordo com as notas explicativas do classificador económico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, são consideradas transferências de capital os recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida destinados ao financiamento de despesas de capital. Por outro lado, de acordo com o POCISSSS as transferências de capital podem ser contabilizadas na conta 577 – Reservas decorrentes da transferência de activos. Nesta conta registam-se pelo seu valor patrimonial os bens transferidos a título gratuito provenientes de entidades abrangidas pelo referido plano de contas. Tratando-se de uma transferência de activos a título gratuito, realizada entre entidades que fazem parte do mesmo perímetro de consolidação, procedeu-se, em 31/12/2002 ao seu registo a crédito da conta 577 – Reservas decorrentes da transferência de activos por débito da conta 41 – Investimentos financeiros (...)*”.

² Para descrição da operação e análise crítica da mesma veja-se Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Segurança Social de 2001, pág. 29 e seguintes, disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer/2001/pcge2001-v2-c12.pdf>.

³ O seu Anexo I – Receitas previa a transferência adicional, para capitalização, de 43,31 milhões de contos (216.029.369,22 euros) para o FEFSS, gerido pelo IGFCSS.

Quadro XII.89 – SS – FEFSS – Aplicação em valores mobiliários

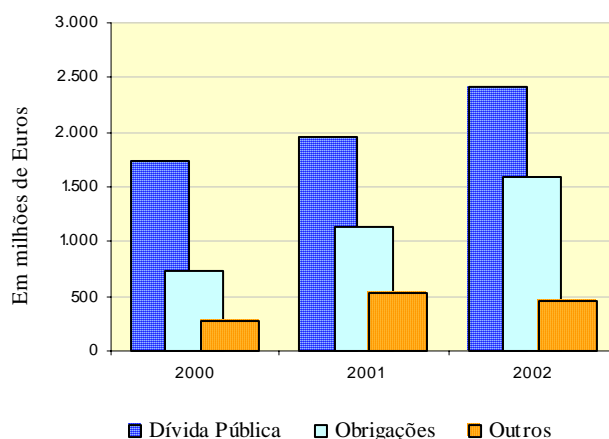
(em milhares de euros)

Títulos	2000	%	2001	%	2002	%	Variação 2001/02	
							Absoluta	%
Dívida Pública Nacional	1.737.293,6	63,6	1.956.865,6	53,9	2.417.791,3	54,1	460.925,7	23,6
Obrigações e Títulos de Participação	728.043,4	26,7	1.141.874,4	31,5	1.591.247,3	35,6	449.372,9	39,4
Fundos de Investimento	121.611,9	4,5	256.069,1	7,1	80.823,7	1,8	(175.245,4)	(68,4)
Acções	144.240,9	5,3	273.245,2	7,5	242.058,9	5,4	(31.186,3)	(11,4)
Reserva Estratégica	0,0	0,0	0,0	0,0	135.048,9	3,0	135.048,9	-
Total	2.731.189,8	100	3.628.054,3	100	4.466.970,1	100	838.915,8	23,1

Fonte: Relatório e Contas do IGFCSS – FEFSS

O gráfico abaixo ilustra os valores das principais aplicações, inscritas no quadro anterior, efectuadas no período de 2000 a 2002:

Gráfico XII.23 – SS – FEFSS – Aplicação de fundos no período de 2000/02



A observação e análise do quadro e gráfico anteriores permitem tecer os seguintes comentários:

- ◆ A aplicação em valores mobiliários atingiu, em 2002, cerca de 4.467 milhões de euros¹, crescendo, face ao ocorrido em 2001, 23,1%, ou seja, aproximadamente 838,9 milhões de euros;
- ◆ Na composição da carteira, para além da inclusão da já referida reserva estratégica (que passou a constituir 3% do total das aplicações em valores mobiliários), destaque para o acentuado decréscimo registado nos fundos de investimento, cifrado em cerca de 175,2 milhões de euros, passando de um peso relativo de 7,1% do total das aplicações, em 2001, para 1,8%, em 2002, enquanto, no mesmo período, as acções perdiam mais de 2% (cerca de 31,2 milhões de euros).

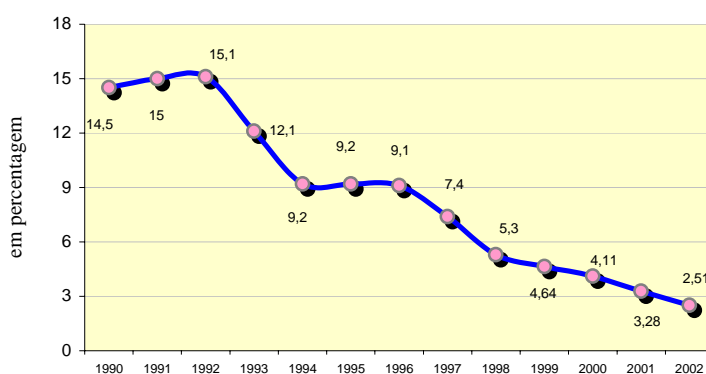
¹ Apenas 3% deste montante constitui aplicação de médio/longo prazo (reserva estratégica), sendo o restante, portanto 97%, aplicações de curto prazo.



Por outro lado, registaram-se reforços nos títulos da dívida pública (0,2%) e nas obrigações (cerca de 4%);

- ◆ Como se tem vindo a frisar ao longo dos últimos Pareceres a rendibilidade dos activos financeiros que compõem o fundo tem registado um continuado decréscimo. Fruto de uma conjuntura económica conturbada, o ano de 2002 não fugiu a essa regra, atingindo-se, a preços de mercado, a taxa de 2,51%. No gráfico abaixo ilustra-se a evolução registada desde 1990 até 2002¹:

Gráfico XII.24 – SS – FEFSS – Evolução da taxa de rendibilidade dos activos financeiros – 1990/2002



- ◆ À taxa de rendibilidade está sempre associado o factor risco² cujo controlo suscita o cumprimento das medidas quantitativas aprovadas e destinadas a assegurar que os seus níveis são adequados. Relativamente a esta matéria sublinhe-se a reduzida variabilidade apresentada pela taxa de rendibilidade do FEFSS (que apresenta um desvio padrão anualizado de cerca de 1,28%), revelando a assunção, por parte do legislador e dos gestores do fundo, de uma postura prudente, onde o controlo do factor risco, no binómio risco/rentabilidade, tem sido determinante para a prossecução da maximização do património do fundo e, assim, do objectivo para que foi constituído.

12.10.2 – Património Imobiliário

Relativamente aos **investimentos financeiros em imóveis**, os valores inscritos nos Balanços do IGFCSS relativos aos exercícios de 2000, 2001 e 2002 são coincidentes, 27.302,1 milhares de euros, revelando que não houve, ao longo deste triénio, qualquer variação patrimonial.

No entanto, apesar desta circunstância, é relevante salientar o seguinte:

- ◆ Em 2001, foi efectuada uma valorização ao Edifício-Hospital de Cascais que se revelou superior ao valor contabilizado na conta 414 – “*Investimentos em Imóveis*” tendo-se optado, contudo, por manter o registo pelo valor de aquisição, 27.302,1 milhares de euros;

¹ A taxa de rendibilidade do triénio 2000/02 foi considerada a preços de mercado, enquanto que, na década antecedente (1990/99) essa taxa foi calculada considerando os valores de aquisição.

² Cfr. art.º 7.º da Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro.

- ◆ O imobilizado em causa está arrendado, tendo sido contabilizados como proveitos, no ano de 2002, rendas de imóveis no valor de 1,7 milhões de euros, no entanto, foram constituídas provisões para riscos e encargos que se destinam a salvaguardar a eventual incobrança dessas rendas.

Relativamente a este último aspecto referido, e ao abrigo do princípio do contraditório, o IGFCCS, através do ofício n.º 666, de 3 de Junho de 2004, constante do Volume III – Anexos, vem esclarecer que:

“(...) as provisões constituídas para salvaguardar a eventual incobrança de rendas de imóveis (97.058,58 €) se referem apenas ao Hospital de Cascais, já que todas as restantes rendas estão a ser cobradas com normalidade”.