

# TRIBUNAL DE CONTAS



**RELATÓRIO N.º  
05/02-2ªS**

**AUDITORIA AOS  
SISTEMAS DE ATRIBUIÇÃO E  
CONTROLO DE PRESTAÇÕES  
DE DESEMPREGO**

**LISBOA  
MAIO/2002**



mfj

# Tribunal de Contas

---

## ÍNDICES

### Geral

	<u>Pág.</u>
<b>GLOSSÁRIO</b> .....	<b>4</b>
<b>SIGLAS UTILIZADAS</b> .....	<b>8</b>
<b>FICHA TÉCNICA</b> .....	<b>9</b>
<b>I. SUMÁRIO</b> .....	<b>10</b>
<b>II. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>12</b>
II.1. CONCLUSÕES .....	12
II.2. RECOMENDAÇÕES .....	16
<b>III. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>18</b>
III.1. OBJECTIVOS.....	18
III.2. METODOLOGIA .....	18
III.2.1. <i>Planeamento</i> .....	18
III.2.2. <i>Fase de execução</i> .....	20
III.2.3. <i>Exercício do contraditório</i> .....	21
III.3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES .....	22
III.4. ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL.....	24
III.4.1. <i>Génese e evolução das prestações de desemprego</i> .....	24
III.4.2. <i>Enquadramento legal das prestações de desemprego</i> .....	27
<b>IV. CARACTERIZAÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA</b> .....	<b>34</b>
IV.1. ENQUADRAMENTO GERAL.....	34
IV.2. CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DO DESEMPREGO .....	35
IV.3. CARACTERIZAÇÃO FINANCEIRA DAS PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO .....	39
IV.4. ANÁLISE GLOBAL DA EVOLUÇÃO DOS SUBSÍDIOS DE DESEMPREGO EM FACE DA EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DESEMPREGADOS .....	42
IV.5. DADOS DE ÂMBITO DISTRITAL.....	44
IV.5.1. <i>Execução física</i> .....	44
IV.5.2. <i>Execução financeira</i> .....	49
<b>V. DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA</b> .....	<b>52</b>
V.1. ASPECTOS GERAIS .....	52
V.1.1. <i>Estrutura orgânica</i> .....	52
V.1.2. <i>Circuito documental</i> .....	54
V.1.3. <i>Os sistemas informáticos</i> .....	57



reij

# Tribunal de Contas

---

V.1.4. Metodologias de controlo em curso.....	58
V.1.5. Fiscalização.....	60
V.2. PROCESSO DE ATRIBUIÇÃO DAS PRESTAÇÕES .....	61
V.2.1. Selecção da amostra.....	61
V.2.2. Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora.....	62
V.2.2.1. Análise processual.....	62
V.2.3. Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Setúbal.....	65
V.2.3.1. Análise processual.....	65
V.2.3.2. Outros aspectos .....	67
V.2.3.2.1. Funcionamento da secção de desemprego .....	67
V.2.3.2.2. Contabilidade.....	68
V.2.3.2.3. Aplicação informática.....	69
V.2.4. Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Vila Real.....	70
V.2.4.1. Análise processual.....	70
V.2.4.2. Outros aspectos .....	71
V.2.5. Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Viseu.....	72
V.2.5.1. Análise processual.....	72
V.2.5.2. Outros aspectos .....	73
V.3. PAGAMENTOS INDEVIDOS/REPOSIÇÕES .....	74
V.3.1. Dados financeiros.....	74
V.3.2. Controlo.....	80
V.3.3. Reposições.....	82
V.4. EM SÍNTESE.....	83
<b>VI. AVALIAÇÃO DO CONTROLO INSTITUÍDO.....</b>	<b>84</b>
<b>VII. EMOLUMENTOS.....</b>	<b>85</b>
<b>VIII. DECISÃO .....</b>	<b>86</b>
<b>ÍNDICE DE ANEXOS .....</b>	<b>88</b>



reij

# Tribunal de Contas

---

## *Quadros/Gráficos*

	<u>Pág.</u>
QUADRO I: DESEMPREGO NA EUROPA COMUNITÁRIA .....	34
QUADRO II: POPULAÇÃO.....	36
QUADRO III: POPULAÇÃO DESEMPREGADA – GRUPOS ETÁRIOS .....	37
QUADRO IV: POPULAÇÃO DESEMPREGADA – 1º EMPREGO/NOVO EMPREGO.....	37
QUADRO V: POPULAÇÃO DESEMPREGADA – GRAU DE ESCOLARIDADE .....	38
QUADRO VI: TAXA DE DESEMPREGO POR REGIÃO.....	38
QUADRO VII: DESPESA CORRENTE/PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO .....	39
QUADRO VIII: SUBSÍDIOS DE DESEMPREGO - EVOLUÇÃO.....	40
QUADRO IX: NÚMERO DE DESEMPREGADOS SUBSIDIADOS .....	41
QUADRO X: BENEFICIÁRIOS – DISTRIBUIÇÃO DISTRITAL.....	46
QUADRO XI: REQUERIMENTOS – DISTRIBUIÇÃO DISTRITAL.....	48
QUADRO XII: PRESTAÇÕES PAGAS – DISTRIBUIÇÃO DISTRITAL.....	50
QUADRO XIII: PAGAMENTOS INDEVIDOS – DISTRIBUIÇÃO DISTRITAL.....	74
QUADRO XIV: PAGAMENTOS INDEVIDOS/PRESTAÇÕES PAGAS - EVOLUÇÃO.....	75

## *Diagramas*

	<u>Pág.</u>
DIAGRAMA I: ISSS – ORGANOGRAMA PARCIAL.....	52
DIAGRAMA II: TRAMITAÇÃO PROCESSUAL, PROCESSAMENTO E PAGAMENTO.....	56



relj

# Tribunal de Contas

---

## GLOSSÁRIO

Para efeitos do presente relatório, utilizaram-se as seguintes expressões no sentido e com o âmbito que se indica<sup>1</sup>:

Capacidade para ocupar um Posto de Trabalho	Aptidões demonstradas pelos candidatos ao exercício de uma actividade profissional, nomeadamente a inexistência de incapacidade por doença.
Desempregados de longa duração	Trabalhadores desempregados e inscritos nos centros de emprego há mais de 12 meses.
Desempregados em sentido lato	Conjunto de indivíduos com idade igual ou superior a 15 anos e que no período de referência satisfaziam só as condições a) e b) referidas no sentido restrito.
Desempregados ou População desempregada em sentido restrito	Conjunto de indivíduos com idade igual ou superior a 15 anos e que, no período de referência: a) estão sem trabalho, ou seja, não têm um trabalho remunerado nem qualquer outro não remunerado; b) encontram-se disponíveis para trabalhar num trabalho remunerado ou não; c) procuram um trabalho, ou seja, têm feito diligências, ao longo dos últimos trinta dias, para encontrar um emprego, remunerado ou não.
Desemprego registado	Total de indivíduos, de 15 ou mais anos de idade, inscritas nos centros de emprego no final do ano para obterem um emprego assalariado, que não têm emprego e estão imediatamente disponíveis para trabalhar.
Diligências	Inscrição num centro de emprego do Instituto de Emprego e Formação Profissional, candidaturas junto de entidades empregadoras, a colocação de anúncios ou a resposta aos mesmos, através de relações pessoais, as diligências para a criação de uma empresa e/ou obtenção de recursos financeiros, etc.
Disponibilidade para o trabalho	A disponibilidade para o trabalho é demonstrada pelos candidatos através da assunção das seguintes obrigações: a) Sujeição ao controlo pelos Centros de Emprego; b) Aceitação de emprego conveniente, trabalho social-

---

<sup>1</sup> Ressalva-se que, nalguns casos, não existe coincidência entre os conceitos estatísticos e os usados no âmbito da Segurança Social, dando-se preferência, para efeitos deste glossário, a estes últimos.



reij

# Tribunal de Contas

---

	<p>mente necessário e formação profissional que lhes sejam proporcionados;</p> <p>c) Aceitação de plano pessoal de emprego elaborado nos termos definidos em diploma próprio</p> <p>d) Procura activa de emprego pelos próprios meios</p> <p>e) Aceitação de emprego conveniente a tempo inteiro, caso estejam a receber subsídio de desemprego parcial.</p>
Emprego conveniente	<p>Considera-se emprego conveniente aquele que, cumulativamente:</p> <p>a) consista no exercício de funções ou tarefas susceptíveis de poderem ser desempenhadas pelo trabalhador, atendendo, nomeadamente, às suas aptidões físicas, habilitações escolares e à formação e experiência profissionais;</p> <p>b) respeite as remunerações mínimas e demais condições estabelecidas na lei geral ou no instrumento de regulamentação colectiva de trabalho aplicável;</p> <p>c) não cause ao trabalhador ou à sua família prejuízo grave.</p>
Itinerário de Inserção	<p>É o conjunto de intervenções técnicas e respostas intermédias potenciadoras da inserção sócio profissional, sendo que a etapa final será sempre a colocação.</p>
Plano Pessoal de Emprego	<p>É um projecto de inserção sócio-profissional que integra os seguintes elementos:</p> <p>a) Itinerário previsível que referenciará as diferentes etapas que o constituem, designadamente a última, que é a inserção;</p> <p>b) Objectivos de cada uma das etapas;</p> <p>c) Intervenientes no processo e respectiva responsabilidade na sua execução;</p> <p>d) Calendarização das intervenções;</p> <p>e) Acções de acompanhamento da execução do Plano.</p>
População activa	<p>Conjunto de indivíduos com 15 e mais anos que, no período a considerar, constituem a mão-de-obra disponível (empregados e desempregados).</p>
População empregada	<p>Indivíduos que, com idade igual ou superior a 15 anos, tenham, no período de referência, efectuado trabalho de</p>



reij

# Tribunal de Contas

	<p>pelo menos uma hora, mediante o pagamento de uma remuneração ou com vista a um benefício ou ganho familiar em dinheiro ou em géneros, indivíduos que, tendo emprego, não estavam ao serviço no período de referência mas mantinham uma ligação formal com o seu emprego, os que, tendo um emprego não estavam temporariamente ao trabalho por uma razão específica e os que, em situação de pré reforma, se encontrem a trabalhar no período de referência.</p>
População inactiva	<p>Conjunto de indivíduos que, no período de referência, não podem ser considerados economicamente activos, ou seja, não estão empregados, nem desempregados, nem a cumprir o serviço militar obrigatório.</p>
População inactiva disponível	<p>Conjunto de indivíduos que, no período de referência, pretendem trabalhar, estão disponíveis, mas não fizeram diligências nas últimas quatro semanas.</p>
Prazo ou período de garantia	<p>O prazo de garantia para atribuição do subsídio de desemprego é de 540 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, no período de 24 meses imediatamente anterior à data do desemprego.</p> <p>O prazo de garantia para atribuição do subsídio social de desemprego é de 180 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, no período de 12 meses imediatamente anterior à data do desemprego.</p>
Procura Activa de Emprego	<p>É a prova feita pelos candidatos através de:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Resposta a anúncios;</li><li>Procura de emprego junto de entidades empregadoras;</li><li>Apresentação de candidaturas espontâneas;</li><li>Comparência no Centro de Emprego ou em entidades que cooperem com o IEFP, designadamente UNIVA e Clubes de Emprego, por sua iniciativa, a fim de verificarem a existência de oportunidades de emprego;</li><li>Qualquer outro meio pelo qual os candidatos provem ter procurado activamente emprego.</li></ol>
Recusa de Emprego Conveniente, de Formação Profissional ou de Trabalho Socialmente Necessário	<p>Considera-se recusa a manifestação do beneficiário, expressa ou indirectamente, resultante da sua falta sem justificação, na sequência de convocatória do Centro de Emprego para uma daquelas intervenções, que refira expressamente a consequência da falta justificada.</p> <p>Considera-se, igualmente, recusa a manifestação de vontade dos candidatos junto das entidades para as quais foram encaminhados, apresentados pelo centro de emprego ou</p>



mlj

# Tribunal de Contas

---

Subsídio de desemprego	não comparência nas datas e locais por estes definidos. Prestação pecuniária concedida aos trabalhadores que reúnam, genericamente, as seguintes condições: terem prazo de garantia; tenham capacidade e disponibilidade para o trabalho; estejam em situação de desemprego involuntário; estejam inscritos nos centros de emprego.
Subsídio de Desemprego Parcial	É a prestação atribuída aos candidatos beneficiários de desemprego, na sequência da obtenção de emprego a tempo parcial.
Subsídio social de desemprego	Prestação pecuniária concedida aos trabalhadores que se encontrem em situação de desemprego involuntário tenham capacidade e disponibilidade para o trabalho, estejam inscritos nos centros de emprego e reúnam as seguintes condições: tenham prazo de garantia ou esgotado os prazos de concessão do subsídio de desemprego, desde que o agregado familiar dos beneficiários não disponha de rendimentos mensais <i>per capita</i> superiores a 80% do valor da remuneração mínima estabelecida por lei.
Taxa de actividade	$(\text{População activa} / \text{Total da População}) * 100$
Taxa de desemprego	$(\text{População desempregada} / \text{Total da População activa}) * 100$
Trabalho Socialmente Necessário	Trata-se de trabalho desenvolvido no âmbito de Programas Ocupacionais, organizados por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, em benefício da colectividade e por razões de necessidade social ou colectiva, para o qual os candidatos tenham capacidade e não recusem com base em motivos atendíveis invocados.



ufj

# Tribunal de Contas

---

## SIGLAS UTILIZADAS

<b>CA</b>	– Cessado por Acumulação de Emprego
<b>CD</b>	– Conselho Directivo
<b>CDSSS</b>	– Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social
<b>CN</b>	– Cessado Normal
<b>CNP</b>	– Centro Nacional de Pensões
<b>CNPRP</b>	– Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais
<b>CO</b>	– Cessado por Outros Motivos
<b>CRP</b>	– Constituição da República Portuguesa
<b>CRSS</b>	– Centro Regional de Segurança Social
<b>CS</b>	– Cessado por Suspensão (ST)
<b>CSS</b>	– Conta da Segurança Social
<b>CV</b>	– Cessado por Velhice
<b>DGTC</b>	– Direcção Geral do Tribunal de Contas
<b>IEFP</b>	– Instituto de Emprego e Formação Profissional
<b>IGFSS</b>	– Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
<b>IGT</b>	– Inspecção-Geral do Trabalho
<b>IIES</b>	– Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade
<b>INCM</b>	– Imprensa Nacional Casa da Moeda
<b>INE</b>	– Instituto Nacional de Estatística
<b>ISSS</b>	– Instituto de Solidariedade e Segurança Social
<b>LVT</b>	– Lisboa e Vale do Tejo
<b>PNE</b>	– Plano Nacional de Emprego
<b>RA</b>	– Regiões Autónomas
<b>RTP</b>	– Remuneração por Trabalho a Tempo Parcial
<b>SC</b>	– Suspensão por Curso de Formação
<b>SD</b>	– Subsídio de Desemprego
<b>SDP</b>	– Subsídio de Desemprego Parcial
<b>SQ</b>	– Suspensão por Maternidade
<b>SSD</b>	– Subsídio Social de Desemprego
<b>SSR</b>	– Serviço(s) Subregional(ais)
<b>ST</b>	– Suspensão por Trabalho
<b>TBA</b>	– Total Beneficiários Activos
<b>TC</b>	– Tribunal de Contas
<b>UE</b>	– União Europeia
<b>UNIVA</b>	– Unidade de Inserção na Vida Activa



mfj

# Tribunal de Contas

---

## FICHA TÉCNICA

Sob a supervisão do Auditor-Coordenador *Dr. António Manuel Fonseca da Silva*, a equipa do Departamento de Auditoria VII, a seguir identificada, realizou a auditoria aos **Sistemas de Atribuição e Controlo das Prestações de Desemprego**:

Função	Nome	Cargo/Categoria	Formação base
Coordenação	<i>José Manuel Barbeita Pereira</i>	Auditor-Chefe	Lic. Gestão de Empresas
Execução	<i>Maria Angelina Gonçalves Pinto Ribeiro Mateus</i>	Técnico Verificador Superior Principal	Lic. Direito
	<i>Ana Isabel de Azevedo Godinho Tavares</i>	Técnico Verificador Superior de 2ª Classe	Lic. Economia Bac. Contabilidade



# Tribunal de Contas

---

## I. SUMÁRIO

A presente auditoria teve por objectivo avaliar os sistemas de atribuição e controlo das prestações de desemprego, tendo para o efeito reunido a informação disponível e procedido a verificações num conjunto de centros distritais da segurança social (Évora, Setúbal, Vila Real e Viseu).

O valor associado a estas prestações – que integram, maioritariamente, um subsídio de desemprego e um subsídio social de desemprego – cresceu nos últimos anos, atingindo 161 milhões de contos em 2000, em contraste com a evolução da taxa de desemprego, que tem vindo a descer, atingindo 4,1 % (segundo dados da OCDE) nesse ano, o que a situa próximo do seu nível estrutural. Esta dissonância tem levado entidades independentes, designadamente o Banco de Portugal, a questionar a adequação destas prestações ao fenómeno do desemprego em Portugal e a sua eficácia.

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

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

Em primeiro lugar, porque, no período a que se reporta a auditoria, continuava a não existir uma base nacional de beneficiários e porque não era uma única aplicação informática abrangendo todo o território nacional que suportava o processamento dos subsídios. Para colmatar esta deficiência está em curso, no âmbito da segurança social, uma acção de constituição de uma base de dados a nível nacional (que nas alegações havidas no contraditório se informa existir desde o início de 2002) a qual pretende efectuar o confronto dos dados processados em todos os centros distritais de modo a detectar sobreposições, acção cujos resultados actualizados não foram comunicados ao Tribunal.

Foi ainda constatado que grande parte das prestações de desemprego indevidas se deve a ineficiência dos serviços ao tratar com considerável atraso algumas das informações que afluem ao sistema de segurança social respeitantes à nova situação dos respectivos beneficiários. Foi, em concreto, verificado no serviço em que se processou uma verificação deste tipo que, entre a ocorrência do facto gerador da perda do direito à prestação e o seu conhecimento e tratamento adequado, podem decorrer, em alguns casos, no mínimo 6 meses, período durante o qual continua o mesmo a



reij

## Tribunal de Contas

---

ser processado, dando por isso lugar a uma prestação indevida. Estas prestações, que têm também outras causas, atingiram no total, cerca de 8 milhões de contos em 2000.

No exercício do princípio do contraditório foram ouvidos para se pronunciarem, querendo, sobre o relato dos auditores, o Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, o Instituto de Solidariedade e Segurança Social e o Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade. Todos eles produziram alegações (que constituem na sua versão integral o Anexo IV), destacando-se a informação de que a partir do segundo semestre de 2001, nuns casos, e do início de 2002, noutros, foram lançadas iniciativas de controlo interno que, a prazo, responderão à totalidade das preocupações e questões colocadas pelo Tribunal no presente relatório.



relj

# Tribunal de Contas

---

## II. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### II.1. CONCLUSÕES

De tudo o que se expõe no presente relatório, cumpre extrair as seguintes conclusões, salientando-se que as mesmas se alicerçam exclusivamente nos dados recolhidos e nas observações efectuadas sobre a realidade existente no decurso dos trabalhos de auditoria, não levando, assim, em linha de conta afirmações posteriormente produzidas quanto a eventuais evoluções, sobretudo na área informática, não objecto de verificação pela equipa de auditoria, que entretanto se hajam registado.

- 1 A **informação estatística** disponível tem origem em diversas fontes e é, por vezes, difícil de obter e de tratar, o que se reflecte necessariamente na qualidade das análises por ela suportadas. Continua a manifestar-se débil o sistema estatístico da segurança social, já que, designadamente, os dados obtidos directamente dos CDSSS não são compagináveis com os obtidos a nível nacional, alguns dados estatísticos são produzidos manualmente e em alguns distritos não foi possível obter dados sobre todos os indicadores (por exemplo, montante de reposições).

A nível distrital (cfr. ponto **IV.5**):

- a) deixaram de ser produzidos automaticamente a partir da entrada em exploração da nova aplicação informática, em 1999;
- b) caracterizam-se pela imprecisão ou escassez.

- 2 Relativamente à **taxa de desemprego**, é possível concluir o seguinte (cfr. ponto **IV.1 e 2**):

- a) Na Europa dos 15, verifica-se, genericamente, um decréscimo ao longo do triénio 1999/2001; Portugal, para além de acompanhar a tendência de descida, encontra-se entre o conjunto de países que apresentam taxas mais baixas, a par com a Áustria e o Luxemburgo e em contraste com Espanha, Finlândia, França, Grécia e Itália, em que aquela taxa, ronda e, nalguns casos, ultrapassa largamente, os 10 pontos percentuais;
- b) A nível nacional, desde 1985, tem mantido, globalmente, uma tendência de descida, atingindo no ano de 2000 o seu valor mais baixo;



reij

## Tribunal de Contas

---

- c) A nível regional, e no período 1998-2000, observa-se uma generalizada tendência de abrandamento da taxa de desemprego, com o Alentejo a apresentar os valores mais elevados;
- 3 As **prestações de desemprego** – que incluem (maioritariamente) um subsídio de desemprego e um subsídio social de desemprego – atingiram 161 milhões de contos em 2000 (correspondendo 116 milhões de contos ao subsídio de desemprego e 43 milhões de contos ao subsídio social de desemprego), sendo possível constatar que (cfr. ponto **IV.3**):
- a) Entre 1986 e 1989, os valores dos subsídios de desemprego e social de desemprego mantêm-se muito próximos, encetando, depois, um afastamento que atinge o seu auge em 1995;
- b) A partir de 1995 verifica-se uma ténue tendência de aproximação;
- c) Após 1998 o subsídio de desemprego afasta-se, significativamente, do subsídio social de desemprego, passando o primeiro de 90 milhões de contos nesse ano para 116 milhões de contos em 2000;
- 4 Continua a não existir uma **base nacional de beneficiários**, o que inviabiliza a implantação de um sistema de controlo adequado, funcionando cada centro distrital como ilha, sem acesso à informação constante nos restantes 17 CDSSS (por via disso, está em curso uma acção de controlo, a partir da constituição de uma base de dados nacional de beneficiários a receber prestações de desemprego que, confrontada com o registo de remunerações de todos os centros distritais permite a detecção de ocorrências de sobreposição).

Por outro lado, só recentemente foi instituído um Manual de Procedimentos, de modo a possibilitar a adopção de critérios e a implantação de rotinas uniformes em todos os CDSSS, o que só poderá ocorrer quando todos dispuserem de um sistema informático uniforme.

As aplicações informáticas em uso para o processamento das prestações de desemprego encerram diversas limitações (cfr. ponto **V.1**):

- a) Não são idênticas em todos os CDSSS;
- b) Os CDSSS que utilizam aplicações idênticas não dispõem, todos eles, da mesma versão, já que houve actualizações às quais nem todos aderiram;
- c) O grau de automatismo no processamento é bastante variável, indo desde o totalmente manual até ao completamente automático;



reij

## Tribunal de Contas

---

- d) No CDSSS de Setúbal, a lista de beneficiários com valores em débito apresenta incorrecções ao nível da identificação da prestação geradora do débito, o que determina a consequente inexactidão na contabilização e no apuramento de dados estatísticos.
- 5 Em relação às **rotinas de processamento e pagamento de prestações** foi possível constatar o seguinte nos centros distritais de solidariedade e segurança social visitados (cfr. ponto **V.2.**):
- a) É muito variável o período que medeia entre a entrada do requerimento e o deferimento da respectiva prestação, podendo ir desde 1 mês até 1 ano e meio;
  - b) O funcionamento das secções de registo de remunerações e, bem assim, o seu grau de actualização influencia o bom e atempado funcionamento das secções de desemprego;
  - c) O conjunto de rotinas conducentes ao processamento das prestações permite o pagamento das mesmas sem o prévio despacho de deferimento, já que o próprio funcionário, ao terminar a introdução dos dados, valida ou pode validar a informação no sistema informático, que fica, assim, pronto a inclui-la na próxima rotina de processamento e pagamento;
  - d) No CDSSS de Setúbal, as rotinas conducentes ao pagamento das prestações de desemprego não incluem o acto de autorização de pagamento, da competência do respectivo dirigente, o que constitui violação dos princípios legalmente instituídos para a realização de despesas públicas;
  - e) As acções de fiscalização empreendidas pelos respectivos serviços revelam-se, em regra, pouco eficazes, na medida em que é difícil estabelecer pressupostos e métodos de actuação razoáveis por forma a detectar eventuais situações de fraude, tendo em conta, designadamente, a circunstância de a entidade empregadora ser obrigada a comunicar a admissão dos trabalhadores após o início de actividade (numa situação de confronto, o trabalhador poderá sempre dizer que havia iniciado funções momentos antes);
- 6 Quanto a **pagamentos indevidos e controlo de reposições** (cfr. ponto **V.3.**):
- a) Assumem montantes muito significativos (8 milhões de contos em 2000), sendo mesmo a prestação (no âmbito dos benefícios imediatos) que, a par com o subsídio de doença, tem registado maior volume de pagamentos indevidos;
  - b) De entre os motivos geradores de pagamentos indevidos destaca-se a ineficiência dos serviços, resultante, designadamente, do atraso em registo de remunerações;



reij

## Tribunal de Contas

---

- c) De um modo geral, os centros não realizam, regular e assiduamente, um controlo sobre os débitos gerados por prestações indevidamente pagas;
  - d) A regularização de débitos por compensação não respeita as determinações contidas no Despacho n.º 2-I/SESSS/2001;
  - e) Existem casos em que os débitos, oriundos de quaisquer pagamentos indevidos e deduzidos no processamento das prestações de desemprego, são contabilizados, na sua totalidade, nas contas correspondentes a estas prestações, sem cuidar de destrinçar qual a prestação que lhes deu origem, com vista a efectuar uma correcta contabilização dos mesmos; este procedimento pode conduzir (e conduziu, nalguns casos) a situações em que o valor das reposições, contabilizado nessas contas, seja superior ao indevidamente pago correspondente às mesmas prestações.
- 7 No que concerne ao **controlo interno**, dada a diversidade de sectores intervenientes no processo de atribuição, processamento e controlo das prestações de desemprego, há que distinguir dois aspectos (cfr. ponto **VI**):
- a) Por um lado, no que respeita à atribuição e processamento das prestações, aquele pode ser qualificado de **regular**;
  - b) Por outro, no tocante às limitações identificadas em relação às aplicações informáticas, às fontes de informação, ao controlo das reposições e às rotinas implantadas no âmbito da fiscalização e prevenção de eventuais situações de pagamentos indevidos, o sistema instituído é de considerar **fraco** ou **inexistente**.



relj

# Tribunal de Contas

---

## II.2. RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões antecedentes, e salvaguardando eventuais medidas entretanto adoptadas que possam colmatar as deficiências apontadas, recomenda-se o seguinte:

### À tutela:

1. Na senda do que este Tribunal vem recomendando em Relatórios anteriores, é imperioso tomar medidas urgentes no sentido de pôr em funcionamento um sistema fiável de produção de dados estatísticos, de natureza quer física quer financeira;

### Ao IIES e ao ISSS:

2. Existindo já em funcionamento uma base de dados nacional de beneficiários, conforme afirmado em sede de contraditório, deverá dar-se especial atenção à sua manutenção e actualização, bem como à validação dos dados nela introduzidos;
3. Urgente implantação, a nível nacional, de uma aplicação informática única para processamento dos subsídios de desemprego (de acordo, aliás, com a intenção expressa nas alegações produzidas), a qual haverá, também, de garantir a correcta gestão das reposições e de contemplar a produção de dados estatísticos;
4. Optimização do sistema de recolha e tratamento da informação conducente ao registo de remunerações, com vista à manutenção da sua actualidade, no prosseguimento e desenvolvimento, nomeadamente, das medidas já em curso – leitura óptica das declarações, envio em suporte electrónico, etc.;

### Ao ISSS:

5. Racionalização dos meios e, quando necessário, reorganização dos serviços das secções processadoras, no sentido de minimizar a dilação entre a entrada do requerimento e o deferimento da respectiva prestação;
6. Introdução de controlos, nas rotinas de processamento e de pagamento das prestações, que assegurem a obrigatoriedade de prévio despacho autorizador.



reij

# Tribunal de Contas

---



mfj

# Tribunal de Contas

---

## III. INTRODUÇÃO

### III.1. OBJECTIVOS

A presente acção, prevista no Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas para o ano de 2001, visou:

- conhecer o sistema subjacente à atribuição de prestações de desemprego;
- avaliar o controlo interno implantado.

### III.2. METODOLOGIA

#### III.2.1. Planeamento

No âmbito dos trabalhos preliminares, desenvolveu-se um diversificado conjunto de tarefas, como sejam:

- recolha e estudo da legislação aplicável;
- leitura e apreciação de relatórios de auditorias realizadas pela Inspeção Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, entre os anos de 1998 e 2000, relativos às prestações em análise, dos quais se extraíram as seguintes conclusões mais relevantes:
  - ✓ os processos não continham os despachos de deferimento ou indeferimento;
  - ✓ existência de pagamentos efectuados antes do despacho de deferimento;
  - ✓ o sistema informático é ineficiente, desactualizado, evidencia fraquezas que obrigam a rotinas manuais, não oferece confiança, não dispõe de controlos mediante *password* individual, nem está completamente de acordo com a legislação;
  - ✓ não existem manuais de procedimentos na quase totalidade dos SSR;
  - ✓ nalguns casos, os funcionários que despacham os processos não têm subdelegação de competências para o efeito;
  - ✓ são utilizados ficheiros manuais de controlo;



reij

# Tribunal de Contas

---

- ✓ há situações de sobreposição com outras prestações;
  - ✓ muitas situações de erro conducentes a pagamentos indevidos, que atingem montantes muito elevados;
  - ✓ detectados erros nos cálculos das prestações;
  - ✓ deficiente articulação com os demais departamentos intervenientes, designadamente com os serviços de fiscalização;
  - ✓ processos e arquivos deficientemente organizados;
  - ✓ os impressos utilizados nem sempre são os superiormente aprovados e normalizados.
- ☑ tratamento de dados estatísticos de carácter geral, quer de natureza física, quer financeira, com o objectivo de fazer uma caracterização genérica da situação do desemprego em Portugal;
  - ☑ realização de uma reunião com os responsáveis do Instituto da Solidariedade e Segurança Social, com a finalidade de conhecer o reflexo das profundas alterações operadas no sistema de segurança social, designadamente no que toca ao ponto da situação da introdução de tais alterações e à apreensão das relações interinstitucionais a vigorar actualmente;
  - ☑ realização de uma reunião com os responsáveis do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade, com o objectivo de recolher informação mais detalhada, nomeadamente ao nível distrital, no período de 1996 a 2000; sobre este aspecto cabe referir que:
    - ✓ este Instituto não dispõe de dados de natureza financeira, pelo que os mesmos foram solicitados aos Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social;
    - ✓ quanto aos dados de execução física pretendidos, apenas foram disponibilizados os respeitantes ao número total de beneficiários, beneficiários de desemprego e número de requerimentos deferidos, até 1998, tendo os correspondentes aos anos de 1999 e 2000 sido solicitados aos centros distritais;
  - ☑ deslocação ao Instituto Nacional de Estatística para a recolha de alguns dados estatísticos, de carácter geral, com vista à caracterização da situação de desemprego em Portugal;



reij

# Tribunal de Contas

---

- recorreu-se, também, a um departamento do Centro Distrital de Lisboa, mediante orientação do conselho directivo do ISSS, para a obtenção de alguma legislação e outros normativos não localizados internamente.

## *III.2.2. Fase de execução*

Perante os elementos apreciados e estudos efectuados na fase preliminar, foi possível:

- a) seleccionar a amostra, que recaiu sobre os Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social de **Évora, Setúbal, Vila Real e Viseu**, recorrendo aos critérios de:
  - maior volume financeiro envolvido;
  - maior volume de pagamentos indevidos/reposições;
  - situações em que o SSD (subsídio social de desemprego) é superior ao SD (subsídio de desemprego);
  - dispersão geográfica;
  - aparente regularidade/instabilidade dos dados apresentados.

Para a selecção do CDSSS de Évora contribuiu, ainda, o facto de ser este Centro a albergar um sistema de controlo a nível nacional, recentemente implementado, através da centralização de bases de dados distritais.

- b) identificar as seguintes áreas de risco e as análises a efectuar:
  - aplicações informáticas em uso nos centros distritais:
    - ✓ interacção com outras bases de dados;
    - ✓ grau de automatização/tarefas manuais;
    - ✓ introdução e validação dos dados;
    - ✓ controlo integrado a nível nacional;
    - ✓ produção de dados estatísticos;
    - ✓ relações institucionais com o IIES;
  - organização processual:
    - ✓ apreciação dos documentos integrantes dos processos;
    - ✓ evidência dos despachos e conferências/controlos;
    - ✓ organização do arquivo;



reij

# Tribunal de Contas

---

- controlo de pagamentos:
  - ✓ como é feito e por quem;
  - ✓ volume de pagamentos indevidos e respectivas causas;
  - ✓ controlo de reposições.

Relativamente a prestações indevidamente pagas, a equipa de auditoria desenvolveu, junto do CDSSS de Setúbal, um conjunto de tarefas no sentido de apurar:

- as respectivas situações geradoras;
- o período que medeia entre o momento em que o beneficiário perde o direito à prestação e aquele em que é dada a ordem ao sistema informático no sentido de interromper os pagamentos;
- quais as fontes de informação.

### *III.2.3. Exercício do contraditório*

De harmonia com o disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram ouvidas, para, querendo, alegar o que houvessem por conveniente acerca do relato de auditoria, as seguintes entidades:

- Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade;
- Instituto da Solidariedade e Segurança Social;
- Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade,

tendo, todas elas, remetido alegações dentro do prazo determinado.

Todos os comentários recebidos foram objecto de análise, tendo eventuais citações e os respectivos comentários sido introduzidos no texto, nos pontos pertinentes, em tipo de letra diferente.

Quanto às alegações oriundas do Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, cabe aqui realçar o seguinte:

- remeteu em anexo, quer as alegações dos Institutos da Solidariedade e Segurança Social e de Informática e Estatística da Solidariedade, quer documento produzido pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e a Informação/MTS/2002;



reij

# Tribunal de Contas

---

- ☑ uma vez que as suas alegações se traduzem numa súmula das produzidas pelos institutos citados, os comentários e citações introduzidos ao longo do texto referem-se genericamente às mesmas, sem prejuízo, no entanto, de algumas referências às demais, quando tal se revele necessário;
- ☑ embora não refutando o contudo do relato, vêm informar que algumas das situações apontadas como merecedoras de reparos já foram objecto de intervenção e encontram-se, actualmente, ultrapassadas ou em fase de execução, destacando os seguintes aspectos:

*“a) A redução nominal da despesa de 1995 a 1998 deveu-se a um acréscimo de eficácia no controlo de acesso indevido  prestação, conjugado com a redução consistente do número de pessoas desempregadas;*

*b) A variação acrescida da despesa a partir de 1999 resultou de um acréscimo da protecção, necessário por razões de justiça social e possível pela evolução física e financeira anterior;*

*c) A organização herdada em 1995 do sistema de segurança social, com a dispersão de estruturas e a diversidade de plataformas informáticas, determinou grandes dificuldades no estabelecimento imediato dos melhores mecanismos de controlo, sobretudo os de controlo interno; a reorganização estrutural e orgânica entretanto operada permitiu o lançamento de um ambicioso plano de reforço do controlo interno, cuja necessidade resultou de um diagnóstico que contemplava preocupações como as expostas no Relatório do Tribunal de Contas, e cuja execução permite já resultados visíveis, mas cujo integral desenvolvimento e aplicação responderá mesmo  totalidade das preocupações e questões colocadas.”*

As respostas recebidas constituem o **Anexo IV** do presente relatório.

### III.3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

Destaca-se a excelente colaboração por parte de todos os dirigentes e funcionários contactados pela equipa de auditoria.

Foram, no entanto, sentidas algumas dificuldades na obtenção de dados de execução física e financeira, nomeadamente junto do IIES, conforme se refere mais adiante; também os elementos produzidos pelo INE se revelaram de difícil tratamento, devido, designadamente, às alterações metodológicas na apresentação dos mesmos, traduzindo-se na impossibilidade, em alguns casos, de apresentar análises comparativas.

Assinala-se, ainda, o facto de, apesar dos esforços envidados, não terem sido facultados elementos, actualizados, respeitantes à operação de controlo que está a ser desenvolvida por um grupo de



reij

# Tribunal de Contas

---

trabalho, mediante o cruzamento de dados a nível nacional (a que se faz referência no ponto **V.1.5. Metodologias de controlo em curso**).



reij

# Tribunal de Contas

---

## III.4. ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL

### III.4.1. *Génese e evolução das prestações de desemprego*

A perda súbita dos rendimentos de trabalho, decorrente da situação de desemprego involuntário que afectava o operariado e suas famílias, assume expressivo significado na Europa na sequência da Revolução Industrial, o que, face à insuficiência da acção protectora da assistência social e à falta de seguros sociais obrigatórios, confere uma renovada importância às mutualidades como vias de previdência colectiva.

Em Portugal, o movimento mutualista foi-se desenvolvendo ao longo do séc. XIX e início do séc. XX, mas a insuficiência das respostas de tipo assistencial conduziu ao avolumar das tensões sociais no seio da população trabalhadora, o que levou à criação de outro tipo de respostas, em particular no que respeita às pensões de reforma. A protecção no âmbito do desemprego apenas viria a ser contemplada em 1919 com a construção do primeiro sistema de seguros sociais obrigatórios, que, no entanto, se revelaria ineficaz.

Por seu turno, reconhecendo a existência de um elevado número de desempregados nos diversos sectores de actividade, o Decreto n.º 21 699 de 30 de Setembro de 1932, cria, junto do Ministério das Obras Públicas e Comunicações, o Commissariado do Desemprego com a finalidade de, por um lado, desenvolver as acções necessárias ao permanente conhecimento da situação do desemprego em Portugal e, por outro, arrecadar as receitas provenientes do Fundo de Desemprego, ora instituído, de molde a promover a ocupação dos desempregados.

Este Fundo terminou, por via da extinção do último dos seus sucessores – entre os quais se contou, por exemplo, o Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra, criado pelo Decreto-Lei n.º 44 506, de 10 de Agosto de 1962 – operada pelo Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de Junho, com a instituição da taxa social única, através da unificação dos descontos para a Segurança Social e o Fundo de Desemprego.

É, todavia, no âmbito da organização corporativa, com a Constituição política de 1933 e a publicação do Estatuto do Trabalho Nacional, que se estabelecem os princípios da previdência social, a concretizar através das instituições de previdência, a quem competia proteger os trabalhadores, designadamente nas situações de desemprego involuntário.

Em 1935 é publicada a Lei n.º 1884, que define as bases gerais em que devia apoiar-se a organização da previdência social e cria, no âmbito das Instituições de Previdéncia dos Organismos Corporativos, as Caixas Sindicais de Previdéncia destinadas a assegurar a protecção dos trabalhadores contra diversos riscos, entre eles o desemprego involuntário.



reij

## Tribunal de Contas

---

A reforma da previdência social operada pela Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1961, manteve, embora dentro de outra orgânica, as Caixas Sindicais de Previdência, atribuindo, no entanto, um carácter secundário à protecção social no desemprego involuntário.

Já na década de 70<sup>2</sup> assiste-se ao desmantelamento da organização corporativa e inicia-se a transição para um sistema de segurança social, cujo primeiro sinal é a passagem da designação do Ministério das Corporações e Previdência Social para Ministério das Corporações e Segurança Social, com uma Secretaria de Estado da Segurança Social.

Em 1975 (Decreto-Lei n.º 169-D/75, de 31 de Março) foi criado, com carácter experimental, um subsídio de desemprego a atribuir à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem desempregados. Este regime, após algumas alterações pontuais, viria a ser reformulado, perdendo o cariz de experimental, através do Decreto-Lei n.º 183/77, de 5 de Março.

Cabe referir que, nesta fase e até 1985, o subsídio de desemprego não se encontrava integrado nos regimes de segurança social, contrariamente ao que se verificava nos restantes países da Europa, e a sua concepção assentava numa óptica de raiz predominantemente assistencial, na medida em que a sua atribuição dependia do reconhecimento da carência económica do trabalhador na situação de desemprego. Não revestia, pois, a natureza de prestação substitutiva dos rendimentos de trabalho, nem estava com os mesmos relacionado no que dizia respeito ao valor.

Assim, perante a inadequada protecção dos trabalhadores face à eventualidade de desemprego, impunha-se a criação de um verdadeiro seguro de desemprego, integrado no regime geral de segurança social e que tivesse em linha de conta a carreira profissional dos trabalhadores, mediante a atribuição de um subsídio cuja duração e montante tivessem uma relação directa com os períodos de trabalho e respectivas contribuições e com as remunerações de trabalho perdidas.

Esta matéria viria a traduzir-se num objectivo do sistema de segurança social, constituindo uma prestação do regime geral da segurança social, ao qual é aplicável o princípio dos direitos adquiridos e em formação.

Acresce referir que a Constituição da República de 1976 consagra, no seu Art.º 63.º *“Todos têm direito à segurança social”*, estabelecendo, no mesmo artigo, que *“O sistema de segurança social protegerá os cidadãos... no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”*.

Este desiderato viria, assim, a encontrar concretização no regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de Janeiro, que institui *“... um esquema de seguro de desemprego, integrado no regime geral da Segurança Social, que se concretiza através da atribuição do subsídio de desemprego”*, e cujas regras sobre o montante do subsídio apontam para a concessão de uma prestação, tendencialmente substitutiva das remunerações perdidas, sendo o mesmo equiparado ao

---

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 584/73, de 6 de Novembro.



reij

## Tribunal de Contas

---

valor do subsídio de doença a que o trabalhador teria direito. Por outro lado, e não obstante a sua natureza contributiva, o seguro de desemprego caracteriza-se, igualmente, por uma componente social, fixando limites mínimos e máximos para o respectivo valor.

Ao mesmo tempo, aquele dispositivo legal cria também “... *um esquema não contributivo de protecção no desemprego, integrado no regime não contributivo da Segurança Social, que se concretiza através do subsídio social de desemprego.*”

Até finais da década de 80, face à conjuntura do mercado de emprego e à situação económica específica de alguns sectores, designadamente os sujeitos a processos de reestruturação, é sentida a necessidade de introduzir melhorias e assegurar maior eficácia às prestações de desemprego, tendo presente a situação do mercado de emprego e os consequentes reflexos ao nível da manutenção dos postos de trabalho.

Neste contexto, encarando a aproximação aos regimes em vigor nos países da Europa Comunitária no domínio social e aproveitando os estudos efectuados para a regulamentação da Lei de Bases da Segurança Social<sup>3</sup>, procedeu-se à substituição global da legislação então em vigor através do Decreto-Lei n.º 79-A/89, de 13 de Março.

Das alterações introduzidas, destaca-se como a mais relevante aquela que se reporta à fixação do período de concessão das prestações, até então determinado em função da carreira contributiva do trabalhador, passando o novo critério a definir aquele período de acordo com a idade do desempregado, já que este é um factor determinante do acesso ao novo emprego, sem perder de vista que a idade está, tendencialmente, estreitamente correlacionada com a carreira contributiva.

Este regime foi objecto de revisão quatro anos mais tarde, através do Decreto-Lei n.º 418/93, de 24 de Dezembro. As alterações introduzidas, expressas em aperfeiçoamentos de ordem técnica e processual e de natureza substantiva, visaram a plena eficácia e controlo da área de protecção do desemprego, de molde a torná-la actuante e adequada às exigências da realidade social.

Actualmente, vigora o regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril, a que se fará referência no ponto seguinte.

De algum modo associado ao problema do desemprego, cumpre salientar, ainda, a existência do Plano Nacional de Emprego – instrumento que reúne as políticas de emprego em Portugal – e, bem assim, de outras medidas que visam a instituição, por um lado, de medidas de combate ao desemprego e, por outro, de uma maior e melhor protecção no desemprego quando este ocorra em determinados contextos.

A análise genérica destas medidas encontra-se no **Anexo I**.

---

<sup>3</sup> Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto.



reij

## Tribunal de Contas

---

### *III.4.2. Enquadramento legal das prestações de desemprego*

Desde 1 de Julho 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 no Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril, pelo que, seguidamente, se evidenciam os aspectos mais relevantes relativamente às medidas de reparação das situações de desemprego, que se realizam segundo:

- Medidas **gerais passivas** – concretizadas através da atribuição do subsídio de desemprego ou do subsídio social de desemprego;
- Medidas **gerais activas** – traduzidas no pagamento, por uma só vez, do montante global do subsídio; possibilidade de acumular subsídio parcial de desemprego com trabalho a tempo parcial; suspensão das prestações durante a frequência de cursos de formação profissional com direito a bolsa; e manutenção das prestações durante o exercício de actividade ocupacional;
- Medidas **excepcionais** de causa conjuntural – considerando a redução dos prazos de garantia e prolongamento do período de concessão.

As prestações de desemprego constituem-se nas **modalidades** de subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego e subsídio de desemprego parcial e têm como objectivo compensar os beneficiários da falta de remuneração resultante da situação de desemprego ou da redução por trabalho parcial e promover a criação de emprego.

É reconhecido o direito a **subsídio de desemprego** através:

- da caracterização da relação laboral – ter o trabalhador estado anteriormente vinculado por contrato de trabalho;
- da situação de desemprego – involuntário, com capacidade e disponibilidade para o trabalho e inscrito no centro de emprego da área de residência; e
- da verificação dos prazos de garantia – 540 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 24 meses imediatamente anterior à data de desemprego.

O reconhecimento do direito a **subsídio social de desemprego** depende, ainda, do preenchimento da condição de recursos à data do desemprego, sendo esta definida em função dos rendimentos mensais *per capita* do agregado familiar, que não podem ser superiores a 80% do salário mínimo nacional estabelecido para a generalidade dos trabalhadores. O prazo de garantia para atribuição do subsídio social de desemprego é de 180 dias de trabalho por conta de outrem, com o corres-



reij

# Tribunal de Contas

---

pondente registo de remunerações, num período de 12 meses imediatamente anterior à data de desemprego.

A atribuição de **subsídio de desemprego parcial** depende de:

- o beneficiário estar a receber subsídio de desemprego e celebrar contrato de trabalho a tempo parcial;
- o valor da remuneração do trabalho ser inferior ao do subsídio de desemprego; e
- o número de horas de trabalho semanal ser superior a 20% e inferior a 75% do período normal de trabalho a tempo completo.

Quanto ao **montante** das prestações de desemprego<sup>4</sup>:

- Subsídio de desemprego:
  - ✓ O valor diário é igual a 65% da remuneração de referência calculada na base de 30 dias por mês, sendo esta correspondente à média diária traduzida por  $R/360$  ( $R$  = total das remunerações dos primeiros 12 meses civis que precedem o segundo mês anterior ao da data do desemprego);
  - ✓ Limite máximo – o triplo do salário mínimo nacional;
  - ✓ Limite mínimo – valor do salário mínimo nacional ou da remuneração média se esta for inferior àquele salário.
- Subsídio social de desemprego:
  - ✓ O montante diário, indexado ao valor do salário mínimo nacional, é calculado na base de 30 dias por mês, atribuído do seguinte modo:
    - 100% aos beneficiários com agregado familiar;
    - 80% aos beneficiários isolados.
  - ✓ Se, da aplicação daquelas percentagens, resultar um valor superior ao da remuneração de referência, traduzida na fórmula  $R/180$  ( $R$  = total das remunerações dos

---

<sup>4</sup> Refira-se, a título informativo, que os subsídios de desemprego não são objecto de tributação em IRS nem de contribuições para a segurança social.



reij

# Tribunal de Contas

---

primeiros 6 meses civis que precedem o segundo mês anterior ao da data do desemprego), será o mesmo reduzido para esta última.



mfj

## Tribunal de Contas

---

Subsídio de desemprego parcial:

- ✓ O montante corresponde à diferença entre o valor do subsídio de desemprego acrescido de 25% deste valor e o da remuneração por trabalho a tempo parcial (Rtp), podendo traduzir-se na seguinte fórmula:  $SDP = (SD + 0,25 \times SD) - (Rtp)$ .

Se os beneficiários dos subsídios de desemprego ou social de desemprego apresentarem projecto de criação do próprio emprego pode o mesmo ser pago, globalmente, por uma só vez.

No que concerne à **duração** das prestações sublinha-se que o período de concessão é estabelecido em função da idade do beneficiário à data do requerimento, nos seguintes termos:

N.º meses	Idade do beneficiário
12	< 30
18	≥ 30 e < 40
24	≥ 40 e < 45
30	≥ 45

No caso dos beneficiários com idade igual ou superior a 45 anos, os períodos de concessão são acrescidos de 2 meses por cada grupo de 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos que precedem o desemprego.

O subsídio social de desemprego, quando atribuído sequencialmente ao subsídio de desemprego, tem duração correspondente a metade daqueles períodos, tendo em atenção a idade do beneficiário à data da cessação do subsídio de desemprego.

As prestações de desemprego podem ser objecto de **suspensão** com:

- o reconhecimento do direito aos subsídios de maternidade, paternidade e adopção;
- o exercício de actividade profissional por conta própria ou por conta de outrem;
- a frequência de curso de formação com atribuição de compensação remuneratória;
- o registo de remunerações relativo a férias não gozadas na vigência do contrato de trabalho;
- a ausência do território nacional;
- a prestação de serviço militar ou serviço cívico;
- detenção em estabelecimento prisional;



reij

# Tribunal de Contas

---

A **cessação** das prestações pode ocorrer nas seguintes circunstâncias:

- termo do período de concessão;
- passagem à situação de pensionista por invalidez;
- verificação de idade legal de acesso à pensão de velhice;
- alteração dos rendimentos do agregado familiar (no caso de subsídio social de desemprego);
- verificação das seguintes situações no caso de subsídios que se encontrem suspensos:
  - ✓ exercício de actividade profissional por conta de outrem para além de 540 dias, ou, por conta própria, por período consecutivo superior a 2 anos;
  - ✓ ausência de território nacional por período superior a 3 meses;
  - ✓ decurso de um período de 5 anos a partir do requerimento das prestações de desemprego;
- recusa de emprego conveniente ou trabalho socialmente necessário ou, ainda, de formação profissional;
- segunda falta de comparecimento não justificada a convocação do centro de emprego;
- utilização de meios fraudulentos determinantes de ilegalidade relativa à atribuição.

A situação de desemprego pode determinar o acesso à pensão de velhice, por antecipação de idade, verificados os seguintes condicionalismos:

- Antecipação para os 60 anos aos beneficiários que preencham o prazo de garantia legal e tenham, à data do desemprego, idade igual ou superior a 55 anos;
- Antecipação para os 55 anos aos beneficiários que, à data do desemprego, tenham, cumulativamente, 50 anos e carreira contributiva com registo de remuneração de, pelo menos, 20 anos.

Pode, ainda, verificar-se o prolongamento do subsídio social de desemprego aos beneficiários com idade igual ou superior a 50 anos até atingirem a idade de acesso à pensão de velhice antecipada.



reij

# Tribunal de Contas

---

Relativamente ao processamento e gestão das prestações, cabe realçar:

- Compete às instituições de segurança social, designadamente:
  - ✓ Proceder à qualificação do desemprego como involuntário;
  - ✓ Assegurar o acompanhamento do beneficiário e o controlo de eventuais irregularidades;
  - ✓ Verificar o cumprimento dos deveres a que o beneficiário está vinculado.
  
- Compete, nomeadamente, aos centros de emprego:
  - ✓ Proceder à avaliação da capacidade e disponibilidade para o trabalho;
  - ✓ Proceder à qualificação do emprego como conveniente e do trabalho como socialmente necessário;
  - ✓ Assegurar a verificação e controlo da situação de desemprego;
  - ✓ Avaliar a justificação das faltas de comparência às convocatórias;
  - ✓ Avaliar a justificação da recusa de emprego conveniente, trabalho socialmente necessário ou formação profissional.
  
- Com o objectivo de promover a máxima eficiência, na perspectiva da intervenção articulada, são constituídas comissões mistas<sup>5</sup>, que integram representantes dos ex-CRSS, da Inspeção-Geral do Trabalho e do IIEFP, com as seguintes competências:
  - ✓ Promover uma intervenção conjugada dos organismos e serviços tendente à reintegração dos desempregados subsidiados;
  - ✓ Implementar actuação articulada no controlo das situações de desemprego.

Quanto à organização processual, consideram-se relevantes os seguintes aspectos:

- A atribuição de prestações de desemprego depende da apresentação de requerimento na instituição de segurança social da área de residência, no prazo de 90 dias, devendo o

---

<sup>5</sup> A composição e o funcionamento das comissões foram aprovados pelo Despacho n.º 14.068/99, de 1 de Julho, publicado no DR, II Série, de 23/07/99.  
Segundo informação obtida junto do ISSS, todas as comissões mistas regionais se encontram constituídas e a funcionar regularmente, tendo sido remetidas cópias de actas de reuniões das mesmas.



reij

## Tribunal de Contas

---

desempregado estar inscrito como candidato a emprego no centro de emprego da área de residência;

- O requerimento deve ser acompanhado dos seguintes elementos:
  - ✓ Declaração da entidade empregadora, comprovativa da situação de desemprego e da data da última remuneração (em casos excepcionais, a emissão desta declaração pode competir à IGT, a requerimento do interessado e no prazo de 30 dias);
  - ✓ Declaração do centro de emprego comprovativa da capacidade e da disponibilidade para o trabalho;
  - ✓ Em caso de rescisão do contrato pelo trabalhador com fundamento em justa causa, o requerimento deve, também, ser acompanhado de cópia do documento em que essa decisão é comunicada à entidade empregadora;
  - ✓ Nos casos de cessação do contrato de trabalho por mútuo acordo, a entidade empregadora deve comprovar a situação, mediante documentos justificativos;
  - ✓ A atribuição do subsídio social de desemprego carece, ainda, de declaração da composição do agregado familiar e documentos fiscais comprovativos dos rendimentos do mesmo.



mfj

# Tribunal de Contas

## IV. CARACTERIZAÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA

### IV.1. ENQUADRAMENTO GERAL

Recorrendo a diversas fontes, e com a finalidade de conhecer o impacto e evolução das prestações de desemprego, apresentam-se seguidamente alguns dados, de natureza, quer física, quer financeira, reportados a períodos diversos, compreendidos entre 1985, data em que o subsídio de desemprego é integrado no regime geral da Segurança Social, e 2001.

Os dados apresentados – e, conseqüentemente, as análises por eles suportados – têm as limitações decorrentes de terem origem em fontes diversificadas e, portanto, nem sempre serem comparáveis. E, mesmo ao longo do tempo, verificaram-se algumas alterações aos critérios subjacentes ao seu apuramento, com as inevitáveis conseqüências em termos de comparabilidade. São, a esses respeito, de sublinhar as quebras de série decorrentes das alterações metodológicas e conceptuais verificadas nos inquéritos ao emprego em 1992 e em 1998.

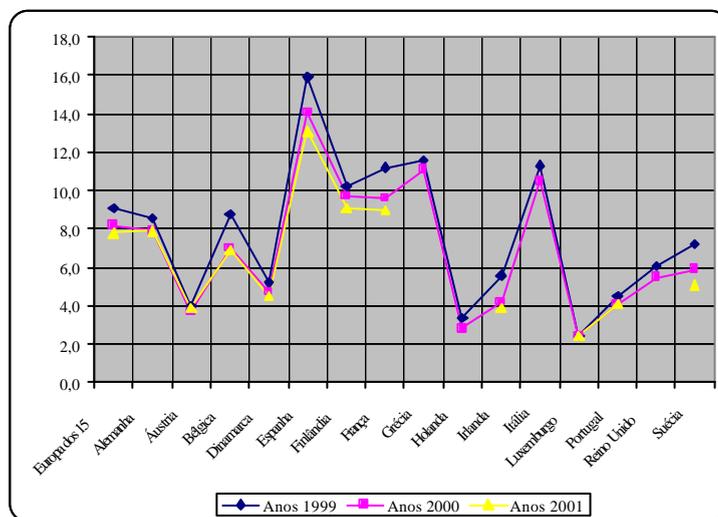
De acordo com as estatísticas da OCDE, utilizando para o efeito as chamadas "Standardised Unemployment Rates" (UR), a taxa de desemprego para o conjunto dos quinze países da UE, era, em 2001, de 7,8%, registando, portanto, uma descida relativamente aos anos anteriores; a taxa mais baixa observou-se no Luxemburgo (cerca de 2,0%) e a mais alta em Espanha (entre 15,9 e 13,1%); a tendência generalizada, em todos os países e nos três anos em referência, é de abrandamento da taxa de desemprego.

Quadro I: DESEMPREGO NA EUROPA COMUNITÁRIA

Países	Anos		
	1999	2000	2001
Europa dos 15	9,1	8,2	7,8
Alemanha	8,6	7,9	7,9
Áustria	4,0	3,7	3,9
Bélgica	8,8	7,0	6,9
Dinamarca	5,2	4,7	4,5
Espanha	15,9	14,1	13,1
Finlândia	10,2	9,7	9,1
França	11,2	9,6	9,0
Grécia	11,6	11,1	
Holanda	3,4	2,8	
Irlanda	5,6	4,2	3,9
Itália	11,3	10,5	
Luxemburgo	2,4	2,4	2,4
Portugal	4,5	4,1	4,1
Reino Unido	6,1	5,5	
Suécia	7,2	5,9	5,1

Nota: Os totais EU 15 incluem estimativas do Secretariado quando os dados não estão disponíveis. Os dados de 1999 e 2000 para a Grécia são os constantes de OECD, Quarterly Labour Force Statistics, 2001.

Fonte: OECD, Standardised Unemployment Rates (SUR), February 2002 ([www.oecd.org](http://www.oecd.org))





reij

# Tribunal de Contas

---

Em Portugal, essa taxa continua a ser nitidamente abaixo da média comunitária, sendo apenas superior à da Áustria, Holanda, Irlanda e Luxemburgo.

De acordo com os dados da OCDE acima citados, desagregados por trimestres, é de sublinhar que no quarto trimestre de 2001 a taxa sobe para 4,2, o que pode denotar, eventualmente, uma inversão da tendência de estabilidade que se vinha verificando nos trimestres anteriores.

De qualquer modo, Portugal tem uma taxa de desemprego próxima do seu nível estrutural – medida pela taxa de desemprego compatível com inflação estável (NAIRU), que a OECD estima situar-se à volta dos 4%<sup>6</sup>.

Registe-se, porém, que a incidência do desemprego de longa duração (12 meses e mais) era, em 2000, em Portugal, de 42,9%, perto da União Europeia, que se situa nos 46,6%<sup>7</sup>.

Por outro lado a taxa de desemprego jovem (15 a 24 anos de idade) em Portugal tem vindo a decrescer, situando-se em 8,4% em 2000, muito inferior à média comunitária que era de 15,6%<sup>8</sup>.

## IV.2. CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DO DESEMPREGO

No período de 1985 a 2000, era a seguinte a situação em Portugal no que concerne à população total, activa, empregada e desempregada:

---

<sup>6</sup> OECD, *Economic Outlook*, n.º 68, December 2000, págs. 155 e seguintes.

<sup>7</sup> Table G de OECD, *Employment Outlook*, June 2001.

<sup>8</sup> Table C de OECD, *Employment Outlook*, June 2001.



ufj

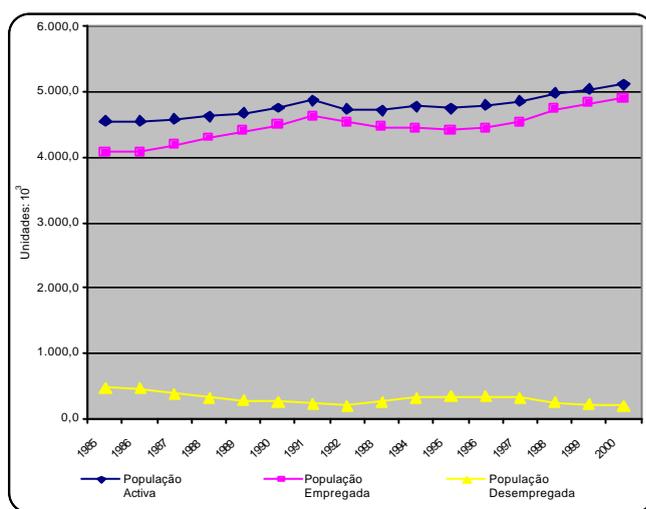
# Tribunal de Contas

## Quadro II: POPULAÇÃO

unidade:10<sup>3</sup>

Ano	População Total	População Activa	População Empregada	População Desempregada	Taxa Desemprego	Taxa Actividade
1985	9.647,7	4.550,2	4.075,7	474,5	10,4	47,2
1986	9.716,1	4.545,9	4.084,2	461,8	10,2	46,8
1987	9.755,5	4.578,8	4.191,1	387,8	8,5	46,9
1988	9.777,0	4.623,8	4.299,2	324,4	7,0	47,3
1989	9.796,1	4.675,6	4.395,0	280,7	6,0	47,7
1990	9.808,2	4.756,2	4.495,9	260,3	5,5	48,5
1991	9.815,3	4.864,7	4.630,8	233,9	4,8	49,6
1992	9.833,1	4.737,2	4.543,1	194,1	4,1	48,2
1993	9.839,7	4.715,1	4.457,7	257,5	5,5	47,9
1994	9.839,6	4.773,0	4.449,2	323,8	6,8	48,5
1995	9.846,8	4.754,3	4.415,9	338,4	7,1	48,3
1996	9.865,7	4.788,8	4.444,9	344,0	7,2	48,5
1997	9.877,5	4.854,5	4.530,4	324,1	6,7	49,1
1998	9.967,8	4.986,8	4.738,8	247,9	5,0	50,0
1999	9.987,8	5.046,8	4.825,2	221,6	4,4	50,5
2000	10.008,1	5.113,1	4.908,5	204,6	4,0	51,1

Fonte: Anuário Estatístico de Portugal



O Quadro II e o gráfico a ele associado permitem uma visão global da situação, desde o número total da população, que ronda os 10 milhões ao longo de todos os anos em confronto, até à população activa e respectiva taxa de actividade, que, como se constata, se traduz em cerca de 50%, vindo a manifestar uma subtil tendência de subida; quanto à população empregada e desempregada e respectivas taxas, regista-se uma evolução para a diminuição de desempregados, com a taxa mais baixa no ano de 2000.

Apreciando, agora, a população desempregada em função de grupos etários, temos:



relj

# Tribunal de Contas

### Quadro III: POPULAÇÃO DESEMPREGADA – GRUPOS ETÁRIOS

Unidade: 10<sup>3</sup>

		Média Anual				
		15 - 24 anos	25 - 34 anos	35 - 44 anos	45 - 54 anos	55 e mais anos
1998	HM	78,7	72,3	44,4	34,2	18,4
	H	33,1	27,8	17,5	17,4	11,8
	M	45,6	44,5	26,9	16,8	6,6
1999	HM	65,5	63,1	43,0	32,4	17,6
	H	28,6	27,3	19,0	18,2	12,8
	M	36,9	35,8	24,0	14,2	4,8
2000	HM	62,7	54,8	38,2	48,9	
	H	25,2	19,4	17,3	26,0	
	M	37,5	35,4	20,9	22,9	

Fonte: INE - Estatísticas do Emprego

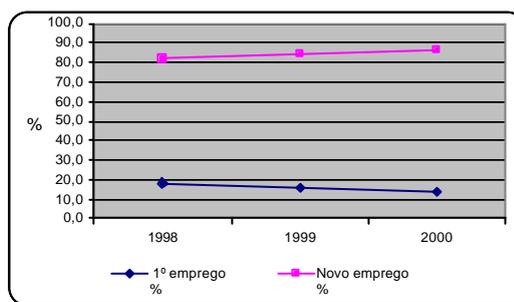
- ☑ nos três primeiros grupos considerados, em todos os anos, o maior número de desempregados é constituído por mulheres;
- ☑ nos dois últimos grupos, ou seja, com mais de 45 anos, a situação inverte-se, com destaque para o ano de 1999, relativamente às mulheres com mais de 55 anos.

No que se refere à distribuição dos desempregados pela procura de primeiro emprego ou de novo emprego, a situação no triénio 1998/2000 é a referida no Quadro IV:

### Quadro IV: POPULAÇÃO DESEMPREGADA – 1º EMPREGO/NOVO EMPREGO

Ano	Desempregados à procura	
	1º emprego %	Novo emprego %
1998	18,2	81,8
1999	15,5	84,5
2000	13,8	86,2

Fonte: Anuário Estatístico de Portugal



Constata-se, em termos percentuais, uma nítida tendência de evolução de ambos os grupos em sentidos opostos; a percentagem de desempregados à procura de novo emprego é significativamente superior à dos que procuram primeiro emprego, verificando-se, em sintonia com o decréscimo da população jovem desempregada, que tem descido o peso no total dos desempregados à procura de primeiro emprego.

Tal levou a um aumento dos desempregados de longa duração que passaram de 40,6% do total de desempregados em 1999 para 43,7% desse total em 2000 e também a uma subida da duração média do desemprego, que passou de 18,8 meses em 1999 para 19,7 meses em 2000<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> BANCO DE PORTUGAL, *Relatório do Conselho de Administração 2000*, Lisboa 2001, págs. 161 e 168.



reij

# Tribunal de Contas

No Quadro V apresenta-se a desagregação dos desempregados por grau de escolaridade:

**Quadro V: POPULAÇÃO DESEMPREGADA – GRAU DE ESCOLARIDADE**

Unidade: 10<sup>3</sup>

Média anual				
Ano	Nenhum grau	Básico	Secundário	Superior
1998	13,2	183,3	37,0	14,4
1999	12,0	160,0	32,6	16,9
2000	161,8		42,8	

Fonte: INE - Estatísticas do Emprego

É, assim, de assinalar que, em função do grau de instrução, o grupo que apresenta maior número de desempregados é o que corresponde aos detentores do ensino básico, logo seguido dos do ensino secundário; o grupo com menor número de desempregados é atribuído aos indivíduos com nenhum grau de escolaridade.

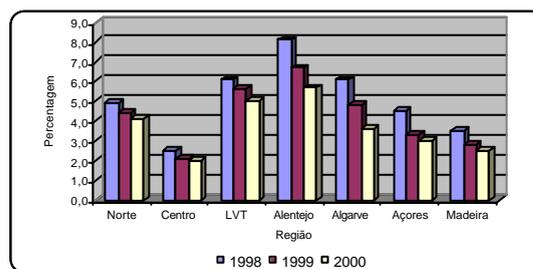
Registe-se a ligeira subida no ano de 1999 dos desempregados com curso superior.

Numa perspectiva regional e apenas para os anos de 1998 a 2000<sup>10</sup>, a taxa de desemprego, tem a expressão constante do Quadro VI:

**Quadro VI: TAXA DE DESEMPREGO POR REGIÃO**

Ano	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira
1998	4,9	2,5	6,1	8,1	6,1	4,5	3,5
1999	4,4	2,1	5,6	6,7	4,8	3,3	2,8
2000	4,1	2,0	5,0	5,7	3,6	3,0	2,5

Fonte: Anuário Estatístico de Portugal



Como se constata, a região Centro é a que revela a taxa mais baixa, em contraponto com o Alentejo, onde se registam os valores mais elevados nos três anos em confronto.

A tendência generalizada, nos três anos e em todas as regiões, é de descida.

<sup>10</sup> Não foi possível a obtenção de elementos a um nível regional mais desagregado, nem relativamente a um número de anos superior, face às alterações verificadas na apresentação dos dados das estatísticas do INE, ao longo dos anos consultados.



reij

# Tribunal de Contas

## IV.3. CARACTERIZAÇÃO FINANCEIRA DAS PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO

A comparação entre o total de despesas correntes da segurança social com os montantes despendidos a título de prestações de desemprego é feita no Quadro VII:

**Quadro VII: DESPESA CORRENTE/PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO**

(milhões de contos)

Ano	Despesa corrente	Prestações desemprego	%
1985	284,6	12,5	4,41
1986	371,1	22,1	5,96
1987	448,2	22,8	5,08
1988	524,2	21,1	4,02
1989	599,4	22,0	3,67
1990	751,8	29,2	3,88
1991	918,5	42,7	4,65
1992	1.075,7	68,7	6,39
1993	1.214,6	112,8	9,29
1994	1.324,8	136,4	10,30
1995	1.453,8	140,2	9,64
1996	1.530,8	138,8	9,07
1997	1.622,0	134,6	8,30
1998	1.766,1	133,1	7,54
1999	1.926,9	146,7	7,61
2000	2.109,9	161,0	7,63

Fonte: CSS

Verifica-se que o peso relativo das prestações de desemprego variou, ao longo dos anos em análise, entre cerca de 3,7%, em 1989 e 10,3%, em 1994; genericamente, até 1992 a percentagem das prestações de desemprego face ao total de despesa corrente não excedeu os 6,4%, em contraste com os anos de 1993 a 1995 em que aquela percentagem se situou perto dos 10%. A partir de 1996 regista-se uma ténue tendência decrescente (entre 9,1% e 7,6%).

Os subsídios de desemprego e social de desemprego tiveram a seguinte expressão no período que decorreu entre 1985 e 2000:



ufj

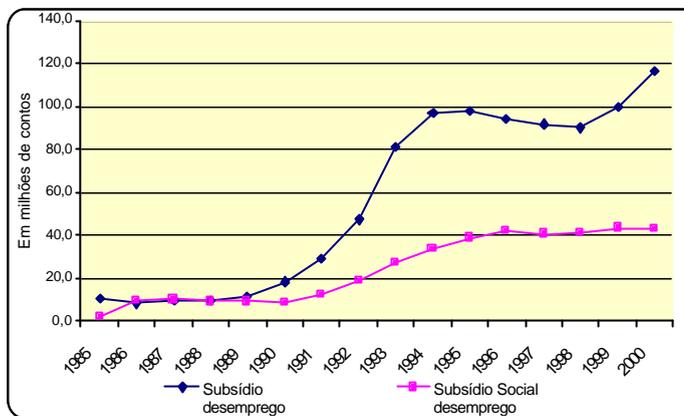
# Tribunal de Contas

**Quadro VIII: SUBSÍDIOS DE DESEMPREGO - EVOLUÇÃO**

(em milhões de contos)

	Subsídio desemprego	Subsídio Social desemprego
1985	10,4	2,2
1986	8,3	9,5
1987	9,8	10,1
1988	9,7	9,1
1989	11,5	9,3
1990	18,4	8,8
1991	29,3	12,2
1992	47,3	18,7
1993	81,3	27,3
1994	96,8	33,9
1995	98,1	38,7
1996	94,0	42,1
1997	91,6	40,7
1998	90,1	41,1
1999	99,5	43,4
2000	116,4	43,1

Nota: Com exclusão das Caixas não articuladas - 1996 a 2000  
Fonte: CSS



Os montantes de prestações de desemprego pagas no período de 1985 a 1999 mostram, genericamente, uma tendência de subida, sendo de realçar o facto de, nos anos de 1986 a 1989, ambas assumirem valores muito próximos para, a partir de aí, se afastarem significativamente.

Analisando, agora, em particular cada uma das prestações, constata-se que o subsídio de desemprego conhece uma subida brusca a partir de 1991, com 29,3 milhões de contos, para atingir o seu ponto máximo em 1995, a ultrapassar os 98 milhões de contos, o que se traduz num aumento de cerca de 235%. Nos anos seguintes houve uma ténue descida, recomeçando uma fase de ascensão a partir de 1999, para alcançar o valor mais elevado no último ano em referência.

O subsídio social de desemprego, apesar de nos primeiros anos, apresentar valores próximos do subsídio de desemprego, como se referiu, demonstra, ao longo dos anos, uma evolução bastante mais moderada, a não ultrapassar os 43,4 milhões de contos no seu ponto mais alto, 1999.

Como elemento fundamental para a compreensão da evolução do montante de prestações de desemprego pagas configura-se o número de desempregados subsidiados.

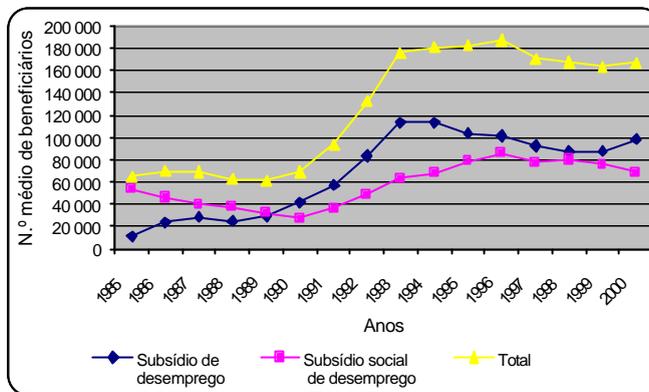


relj

# Tribunal de Contas

**Quadro IX: NÚMERO DE DESEMPREGADOS SUBSIDIADOS**

Anos	N.º médio de beneficiários subsidiados		
	Subsídio de desemprego	Subsídio social de desemprego	Total
1985	11 688	53 603	65 291
1986	23 786	45 829	69 615
1987	28 718	40 169	68 887
1988	24 674	37 548	62 222
1989	29 713	31 908	61 621
1990	41 904	27 373	69 277
1991	57 250	36 580	93 830
1992	83 553	48 644	132 197
1993	113 011	62 973	175 984
1994	112 949	67 867	180 816
1995	103 468	78 592	182 060
1996	101 129	86 075	187 204
1997	92 501	77 687	170 188
1998	87 582	79 802	167 384
1999	87 732	75 439	163 171
2000	98 152	68 487	166 639



Fontes: 1985 - 1998 Anuário Estatístico da Segurança Social  
1999 - 2000 IGFSS (dados provisórios)

A análise do Quadro IX e do gráfico associado permite concluir que:

- ☑ Relativamente ao número de desempregados que receberam subsídio de desemprego verifica-se que o mesmo aumentou significativamente desde 1985 até 1993 (apenas com uma ligeira quebra em 1988), passando de cerca de 12 mil para pouco mais de 113 mil beneficiários; a partir de 1994 o número vem diminuindo para atingir cerca de 88 mil em 1999, tendência, de novo, contrariada em 2000 com um aumento de cerca de 10 mil beneficiários.
- ☑ Quanto ao número de beneficiários subsidiados de subsídio social de desemprego a evolução mostra-se mais diversificada:
  - ✓ No período de 1985 e 1990 a tendência foi de queda (diminuindo de, aproximadamente, 54 mil para 37 mil beneficiários);
  - ✓ Desde 1991 até 1996 a evolução é no sentido do incremento, começando a aproximar-se do número de beneficiários de subsídio de desemprego;
  - ✓ Recomeça nova fase de descida em 1997, com uma pequena recuperação no ano 2000.



reij

## Tribunal de Contas

---

### IV.4. ANÁLISE GLOBAL DA EVOLUÇÃO DOS SUBSÍDIOS DE DESEMPREGO EM FACE DA EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE DESEMPREGADOS

Tem sido objecto de alguma controvérsia a evolução em sentido divergente do número de desempregados e da despesa com prestações de desemprego. Assim:

- ☑ de acordo com o Quadro II a população desempregada apresenta nos últimos anos uma evolução global no sentido da baixa, tendo passado de 338,4 milhares em 1995 para 204,6 milhares em 2000, ou seja, baixou nesse período 39,5 %;
- ☑ já a despesa com subsídios de desemprego passou, segundo os dados reunidos no Quadro VIII, de 136,8 milhões de contos em 1995 para 159,5 milhões de contos em 2000, ou seja subiu 16,6 %;
- ☑ por outro lado, em termos de beneficiários subsidiados, de acordo com o Quadro IX, estes baixaram de 182 mil, em 1995, para 163,2 mil em 1999, subindo posteriormente, em 2000, para 166,6 mil <sup>11</sup>.

Deve, em primeiro lugar, ressaltar-se que, subjacentes às grandezas em confronto, estão conceitos diferentes de quem se considera desempregado: para efeitos estatísticos, o conceito de desempregado obedece a uma definição normalizada pelo *ILO – International Labour Office*, segundo a qual desempregado é a pessoa com idade inferior a certo limite, que, no período em referência, está sem trabalho, mas disponível para trabalhar e desenvolveu diligências para encontrar trabalho (*vide Glossário* <sup>12</sup>); a elegibilidade para efeitos de subsídios de desemprego faz apelo a um conceito de desempregado diferente, que só abrange quem, tendo estado anteriormente vinculado a um emprego por conta de outrem ao abrigo de contrato de trabalho, com certo tempo de registo de remunerações dentro de um determinado período imediatamente anterior à data de desemprego, se encontra involuntariamente sem trabalho, tem capacidade e disponibilidade para o trabalho e está inscrito no centro de emprego da área da sua residência (*vide* o ponto **III.4.2** deste relatório).

Não obstante, uma possível explicação para esta diferente evolução poderia encontrar-se num aumento do número de desempregados que acede ao subsídio de desemprego, o que significaria uma maior cobertura destas prestações. No entanto, tal explicação não é corroborada pelos dados do Inquérito ao Emprego do INE, em que o número de desempregados que recebem subsídio de desemprego apresenta uma certa estabilidade.

---

<sup>11</sup> Os números referentes a 1999 e 2000 foram fornecidos pelo IGFSS no decurso da fase de contraditório.

<sup>12</sup> Veja-se, ainda, a definição operacional de desempregado estabelecida para efeitos estatísticos ao nível da União Europeia pelo Regulamento (EC) n.º 1897/2000, de 07/09/2000.



## Tribunal de Contas

---

Assim, parece que deverá ter-se em conta o facto de os subsídios de desemprego abrangerem um número considerável de pessoas que nas “Estatísticas do Emprego” não são consideradas desempregadas, porque, designadamente, não procuraram activamente emprego nas últimas quatro semanas; as mesmas estão integradas no agregado da população inactiva, estatisticamente caracterizadas como população inactiva disponível.

Esta constatação traz, necessariamente, à liça a apreciação da eficácia dos subsídios de desemprego para a prossecução dos objectivos que lhes estão fixados, questão sobre a qual o Tribunal não se pronuncia nesta auditoria.

Aliás, a eficácia dos subsídios de desemprego em termos de encorajamento da procura de novo posto de trabalho é questão, ela própria, debatida na doutrina, que discute de que modo as condições de atribuição do subsídio devem ser definidas para que essa finalidade seja prosseguida com a maior segurança possível<sup>13</sup>.

Em todo o caso, o Tribunal não pode deixar de constatar que uma entidade independente como o Banco de Portugal, confrontada com a diferente evolução do número de desempregados e do número de pessoas a receber subsídio de desemprego questiona “... a adequação do sistema de subsídios de desemprego ao fenómeno do desemprego em Portugal e a sua capacidade em atingir com eficácia os objectivos para que foi instituído, nomeadamente o de ser um instrumento de suporte financeiro, durante o processo de procura de um novo posto de trabalho, na sequência de uma perda involuntária de emprego.” E, depois de sublinhar a elevadíssima percentagem daqueles que recebem subsídio mas não procuram activamente emprego, assinala que “A persistência do nível de gastos com os subsídios também não é justificada pela duração do subsídio, já que, (...) de acordo com o Inquérito ao Emprego, cerca de 70 por cento dos desempregados de longa duração não recebem subsídio.”<sup>14</sup>

Este juízo não deixa de colocar questões da maior relevância quanto ao modelo legislativo e em termos de fiscalização.

Sobre as considerações constantes deste ponto, e, também, tendo presente os dados constantes dos pontos antecedentes, o Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade vem alegar que, apesar da diminuição do número de beneficiários do subsídio social de desemprego ocorreu, globalmente, um aumento da despesa nos anos de 1999 e 2000, adiantando que “...a evolução da despesa com as prestações de desemprego não reflecte apenas a evolução da população desempregada, mas encontram uma explicação clara na alteração legislativa ocorrida (Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril), e no conseqüente aumento dos níveis de protecção.”

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, no documento que serve de base às alegações do Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, referencia um conjunto de dados, decorrentes da entrada em vigor do Decreto-lei n.º

---

<sup>13</sup> Cf., por exemplo, OECD, *Employment Outlook*, Paris, 2000 (Chapter 4) e GRUBB, David, *Conditions d’attribution des indemnités de chômage*, in *Études économiques de l’OCDE*, n.º 31, Paris, págs. 171 a 211.

<sup>14</sup> BANCO DE PORTUGAL, *Relatório do Conselho de Administração 2000*, Lisboa, 2001, págs. 170 e 171.



relj

# Tribunal de Contas

---

119/99, que considera ser a razão fundamental da divergência entre a evolução do número de desempregados e a despesa com as prestações de desemprego, já que esse diploma *“visou rever e aperfeiçoar o regime de protecção no desemprego, aumentando a duração da respectiva concessão por duas vias:*

- *Reduzindo de 8 para 4 escalões em função da idade do beneficiário à data do requerimento, aumentando para a esmagadora maioria os prazos de concessão;*
- *Acrescentando ao período inerente à idade do beneficiário uma bonificação por extensão da carreira contributiva para os beneficiários com mais de 45 anos.”*

O Tribunal constata, em primeiro lugar, que, relativamente ao ano de 1999, se verificam divergências entre os elementos estatísticos constantes desta informação do IGFSS e os anteriormente obtidos (cujas fontes são a CSS e o próprio IGFSS). Por outro lado, ainda que se reconheça o eventual efeito em termos, quer físicos, quer financeiros, da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 199/99, de 14 de Abril, o alegado não infirma o acima referido<sup>15</sup>.

## IV.5. DADOS DE ÂMBITO DISTRITAL

Por solicitação ao IIES e aos CDSSS, com o objectivo de conhecer a realidade ao nível do distrito, obteve-se um vasto conjunto de dados, de natureza física e financeira, com referência aos anos de 1996 a 2000, cujo tratamento e análise se apresentam a seguir.

### IV.5.1. Execução física

Conforme já se referiu (**III.2. Metodologia**), os dados de execução física foram, numa fase inicial, solicitados ao IIES; no entanto, este Instituto apenas dispunha de elementos fiáveis até 1998. De facto, aquando da entrada em funcionamento do IIES, ao qual compete *“Assegurar a produção, análise e divulgação de estatísticas para as áreas de solidariedade e segurança social...”*<sup>16</sup>, foi para este canalizada toda a informação estatística detida pelos actuais CDSSS. Entretanto, em 1999, na sequência do novo regime de atribuição de prestações de desemprego estabelecido pelo DL n.º 119/99, foi posta em exploração uma nova aplicação informática para o respectivo processamento, a qual não contempla a produção de dados estatísticos.

---

<sup>15</sup> Seria de todo o interesse, a este propósito, analisar comparativamente a evolução, em dois anos (2000 e 2001) de vigência do diploma em causa, do número de desempregados subsidiados; tal exercício não se torna, no entanto, possível, dada a indisponibilidade, à data de elaboração deste relatório, de dados físicos para o segundo daqueles anos (o *site* do Departamento de Estatística do Trabalho, Emprego e Formação Profissional - [www.detefp.pt](http://www.detefp.pt) -, por exemplo, apenas disponibiliza dados até Janeiro de 2001). Em termos financeiros, e segundo os dados provisórios relativos à execução orçamental de 2001 (até Novembro, inclusive) divulgados no *site* do IGFSS, verifica-se uma variação positiva, em relação a período homólogo de 2000, de 8,1% (de 148 322,7 milhares de contos em 2000 para 160 388,4 milhares de contos em 2001).

<sup>16</sup> DL n.º 41-A/99, de 9 de Fevereiro, art.º 5º, n.º 1, g).



reij

## Tribunal de Contas

---

Por conseguinte, solicitou-se aos respectivos Centros Distritais os dados correspondentes aos anos de 1999 e 2000, por estes produzidos manualmente, tendo a presente pesquisa confirmado as insuficiências da informação estatística e as reservas que podem ser feitas à sua fiabilidade, já objecto de reparo em auditorias anteriores. Os dados recolhidos têm, porém e pelo menos, o mérito de revelarem tendências e por isso são apresentados no presente relatório.

Relativamente à indisponibilidade de dados aqui mencionada, o IIES, em sede de alegações, vem informar que “... *a informação estatística que, na altura, o IIES não pode integralmente fornecer ao Tribunal de Contas, encontra-se, hoje, disponível, podendo ser fornecida, em qualquer momento*”.



mfj

# Tribunal de Contas

## Quadro X: BENEFICIÁRIOS – DISTRIBUIÇÃO DISTRITAL

CDSSS	Designação	Nº Beneficiários								
		1996	1997	? % 96/97	1998	? % 97/98	1999	? % 98/99	2000	? % 99/00
Aveiro	Total benf. activos	312.075	317.546	1,75	322.065	1,42	14.204	-95,59	11.851	-16,57
	SD	11.464	10.177	-11,23	9.630	-5,37	9.158	-4,90	9.765	6,63
	SSD	7.730	6.707	-13,23	6.903	2,92	6.194	-10,27	6.500	4,94
Beja	Total benf. activos	54.453	53.201	-2,30	54.281	2,03	52.593	-3,11	53.732	2,17
	SD	1.694	1.522	-10,15	1.545	1,51	10.055	550,81	10.317	2,61
	SSD	5.354	6.330	18,23	6.688	5,66	39.859	495,98	39.539	-0,80
Braga	Total benf. activos	342.189	343.933	0,51	347.249	0,96	356.922	2,79	362.978	1,70
	SD	15.603	18.349	17,60	17.131	-6,64	9.423	-44,99	9.407	-0,17
	SSD	13.418	19.293	43,78	13.561	-29,71	6.506	-52,02	5.563	-14,49
Bragança	Total benf. activos	43.188	43.765	1,34	43.029	-1,68	41.627	-3,26	41.501	-0,30
	SD	753	674	-10,49	798	18,40	572	-28,32	543	-5,07
	SSD	1.188	1.572	32,32	2.043	29,96	1.116	-45,37	1.254	12,37
Castelo Branco	Total benf. activos	71.919	72.527	0,85	72.333	-0,27	72.610	0,38	73.645	1,43
	SD	2.689	2.527	-6,02	2.417	-4,35	2.273	-5,96	2.921	28,51
	SSD	2.946	2.739	-7,03	2.899	5,84	1.642	-43,36	2.094	27,53
Coimbra	Total benf. activos	154.908	155.504	0,38	157.189	1,08	10.204	-93,51	11.429	12,01
	SD	4.503	4.479	-0,53	3.751	-16,25	5.301	41,32	6.423	21,17
	SSD	5.665	5.402	-4,64	5.319	-1,54	5.140	-3,37	5.273	2,59
Évora	Total benf. activos	66.326	65.715	-0,92	65.179	-0,82	60.733	-6,82	67.194	10,64
	SD	2.268	1.726	-23,90	2.140	23,99	14.311	568,74	16.175	13,02
	SSD	4.598	4.951	7,68	5.105	3,11	36.092	606,99	35.905	-0,52
Faro	Total benf. activos	152.359	154.931	1,69	158.854	2,53	163.869	3,16	175.598	7,16
	SD	6.135	5.621	-8,38	5.230	-6,96	4.688	-10,36	4.974	6,10
	SSD	11.663	11.224	-3,76	11.603	3,38	10.368	-10,64	9.390	-9,43
Guarda	Total benf. activos	59.551	59.233	-0,53	60.914	2,84	60.048	-1,42	61.084	1,73
	SD	2.559	2.044	-20,13	1.997	-2,30	1.951	-2,30	2.186	12,05
	SSD	1.783	2.002	12,28	1.945	-2,85	2.037	4,73	1.868	-8,30
Leiria	Total benf. activos	186.185	194.179	4,29	188.075	-3,14	191.710	1,93	202.290	5,52
	SD	8.151	6.516	-20,06	6.219	-4,56	35.924	477,65	38.420	6,95
	SSD	9.171	5.990	-34,69	5.944	-0,77	29.813	401,56	25.385	-14,85
Lisboa	Total benf. activos	1.002.656	1.022.743	2,00	1.057.380	3,39	1.021.797	-3,37	1.053.384	3,09
	SD	54.437	50.491	-7,25	47.026	-6,86	55.749	18,55	59.359	6,48
	SSD	26.721	25.165	-5,82	24.633	-2,11	38.322	55,57	34.630	-9,63
Portalegre	Total benf. activos	47.069	47.285	0,46	47.045	-0,51	46.422	-1,32	46.985	1,21
	SD	1.288	1.206	-6,37	1.316	9,12	2.385	81,23	1.785	-25,16
	SSD	3.856	4.556	18,15	4.508	-1,05	6.429	42,61	4.724	-26,52
Porto	Total benf. activos	759.732	773.330	1,79	791.275	2,32	824.966	4,26	843.678	2,27
	SD	28.543	38.204	33,85	36.825	-3,61			41.728	
	SSD	30.902	33.089	7,08	32.638	-1,36			28.169	
Santarém	Total benf. activos	177.406	170.693	-3,78	171.004	0,18	174.333	1,95	174.596	0,15
	SD	6.261	6.289	0,45	6.192	-1,54	3.147	-49,18	3.239	2,92
	SSD	10.324	10.700	3,64	10.721	0,20	3.407	-68,22	3.737	9,69
Setúbal	Total benf. activos	237.246	250.410	5,55	256.033	2,25	256.853	0,32	272.018	5,90
	SD	14.110	12.159	-13,83	11.143	-8,36	12.328	10,63	12.940	4,96
	SSD	9.348	10.265	9,81	9.736	-5,15	10.269	5,47	9.434	-8,13
Viana do Castelo	Total benf. activos	89.953	89.573	-0,42	88.759	-0,91	87.497	-1,42	88.264	0,88
	SD	2.315	2.051	-11,40	2.322	13,21	2.486	7,06	2.792	12,31
	SSD	2.422	2.581	6,56	2.663	3,18	1.363	-48,82	1.411	3,52
Vila Real	Total benf. activos	72.701	71.639	-1,46	70.478	-1,62				
	SD	1.565	1.174	-24,98	1.026	-12,61				
	SSD	1.798	2.610	45,16	2.798	7,20				
Viseu	Total benf. activos	136.000	136.879	0,65	138.763	1,38	140.195	1,03	145.494	3,78
	SD	3.137	2.642	-15,78	2.725	3,14	2.472	-9,28	2.410	-2,51
	SSD	4.565	4.653	1,93	3.312	-28,82	2.787	-15,85	2.761	-0,93
Totais	Total benf. activos	3.965.916	4.023.086	1,44	4.089.905	1,66	3.576.583	-12,55	3.685.721	3,05
	SD	167.475	167.851	0,22	159.433	-5,02	172.223	8,02	225.384	30,87

Assim, observando em primeiro lugar os elementos correspondentes a totais, Quadro X, conclui-se que:

- o número de beneficiários activos registou, entre 1996 e 1998, um crescimento de 1,5% em média; de 1998 para 1999 há uma quebra de 12,6%, derivada da instabilidade que se observa em alguns distritos, como adiante se menciona;
- o número de beneficiários de subsídio de desemprego mostra uma variação muito inconstante ao longo do período objecto de análise;



reij

## Tribunal de Contas

---

- ✓ de 1996 para 1997 tem um crescimento insignificante;
- ✓ já de 1997 para 1998, a evolução é negativa de 5%;
- ✓ os dois anos subsequentes são de crescimento, com destaque para 2000 relativamente a 1999, em que o mesmo atinge 30,9%;
- ☑ a variabilidade do número de beneficiários de subsídio social de desemprego é, igualmente, inconstante, pois:
  - ✓ a evolução entre os dois primeiros anos é de cerca de 4%, em contraposição ao binómio seguinte (97/98) em que a mesma é negativa, em cerca de 4%;
  - ✓ de 1998 para 1999, há um acentuado crescimento de, aproximadamente, 32%, para, a seguir, baixar para 8%;
- ☑ analisando os dados a nível distrital observa-se:
  - ✓ incongruência na evolução ao longo dos anos, designadamente nos Centros de Aveiro, Beja, Braga, Coimbra, Évora, Leiria e Santarém;
  - ✓ ausência de dados (Porto e Vila Real);
  - ✓ que em metade dos distritos o número de beneficiários de subsídio social de desemprego é superior ao dos de desemprego.

Relativamente a requerimentos entrados:



mfj

# Tribunal de Contas

### Quadro XI: REQUERIMENTOS – DISTRIBUIÇÃO DISTRITAL

CDSSS	Designação	Requerimentos									
		Deferidos					Indeferidos				
		1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
Aveiro	SD	4.728	4.600	4.808	5.084	4.772	774	628	958	434	541
	SSD	2.521	2.171	2.735	2.259	2.429					
	Outras Prest.										
Beja	SD	651	716	704	687	701					
	SSD	2.747	2.574	2.689	2.324	2.023					
	Outras Prest.										
Braga	SD	9.038	7.461	5.702	6.525	5.636					816
	SSD	3.795	3.248	4.912	4.886	4.180					660
	Outras Prest.										
Bragança	SD	432	351	447	516	440	23	25	32	47	5
	SSD	524	843	920	1.077	1.124	91	112	101	107	57
	Outras Prest.				89	153					
Castelo Branco	SD						83	83	95	96	178
	SSD										
	Outras Prest.										
Coimbra	SD					4.516				443	580
	SSD										
	Outras Prest.										
Évora	SD	972	810	1.151	1.030	1.074					
	SSD	2.492	2.492	2.639	2.245	1.794	337	337	376	288	251
	Outras Prest.										
Faro	SD	3.075	2.523	2.504	2.379	2.362	278	328	297	308	312
	SSD	8.404	6.000	8.669	5.318	6.882	272	324	376	360	345
	Outras Prest.										
Guarda	SD	1.624	972	932	961	1.119					
	SSD	622	710	745	1.225	796	179	206	168	204	186
	Outras Prest.										
Leiria	SD	3.737	3.407	3.416	3.288	3.372					
	SSD	2.067	2.153	2.136	1.961	1.793	871	867	987	892	790
	Outras Prest.	28	1	2	2	49					
Lisboa	SD						3.539	4.271	4.389	4.214	3.861
	SSD										
	Outras Prest.										
Portalegre	SD					2.777	7	12	15	19	20
	SSD						185	151	163	213	246
	Outras Prest.										
Porto	SD					29.017				3.813	3.366
	SSD										
	Outras Prest.										
Santarém	SD					6.868					818
	SSD										
	Outras Prest.										
Setúbal	SD	6.199	5.264	5.550	6.210	4.827	1.589	1.345	1.505	1.262	1.892
	SSD	5.180	5.117	4.727	4.931	4.018					
	Outras Prest.										
Viana do Castelo	SD	1.225	1.105	1.393	1.486	1.572	0	249	375	258	134
	SSD	910	1.062	1.118	920	1.064					
	Outras Prest.	2	2				0	5			
Vila Real	SD	786	717	685	1.040	836	32	35	27	35	45
	SSD	913	1.263	1.094	1.520	1.246	137	142	171	152	235
	Outras Prest.										
Viseu	SD	1.053	1.508	1.606	1.825	1.543					
	SSD	2.020	2.141	243	2.489	1.907	314	377	394	436	302
	Outras Prest.										
Total	SD	33.520	29.434	28.898	31.031	32.770					
	SSD	32.195	29.774	32.627	31.155	29.256					
	Outras Prest.	30	3	2	91	202					

Nota: Requerimentos Deferidos:

O SD inclui subsídio de desemprego parcial e SD pago numa única prestação

- a principal conclusão a retirar é a da grande escassez de informação, de uma forma geral e, em especial, no que respeita a requerimentos indeferidos.
- quanto à evolução registada no número de requerimentos deferidos, atenta a informação relativa a totais, constata-se que:
  - ✓ o ano de 1996 é o que apresenta o maior número de requerimentos respeitantes a subsídio de desemprego, que vai diminuindo nos dois anos subsequentes, para, a partir daí retomar a subida, atingindo no último ano em referência um número muito próximo do primeiro;



reij

# Tribunal de Contas

---

- ✓ relativamente ao subsídio social de desemprego verificam-se pequenas oscilações, entre os 33 e 29 mil, ao longo dos cinco anos em análise;
- ✓ o número de requerimentos entrados de outras prestações é pouco significativo, embora o ano de 2000 registe uma subida muito acentuada.

## *IV.5.2. Execução financeira*

Com vista a uma caracterização do ponto de vista financeiro, ao nível do distrito, solicitaram-se os elementos relativos a montantes processados de SD, SSD e outras prestações incluídos no quadro seguinte; com o objectivo de fornecer, mais simples e imediatamente, os montantes globais despendidos por cada distrito, o gráfico que se lhe segue, agrega todas as prestações de desemprego:



# Tribunal de Contas

## Quadro XII: PRESTAÇÕES PAGAS – DISTRIBUIÇÃO DISTRITAL

(em contos)

CDSSS	Designação	Prestações Pagas				
		1996	1997	1998	1999	2000
Aveiro	SD	5.034.139	4.517.530	4.328.640	5.468.835	6.673.197
	SSD	1.945.776	1.800.111	1.745.842	1.801.812	1.691.506
	Outras Prest.					
Beja	SD	719.321	734.260	25.820	764.335	855.667
	SSD	1.127.437	1.219.940	1.516.080	1.532.027	1.928.012
	Outras Prest.					
Braga	SD	7.405.996	7.745.092	7.588.052	7.567.647	8.430.000
	SSD	3.844.755	3.428.060	3.573.434	3.987.552	3.917.658
	Outras Prest.	1.117.219	1.064.286	631.745	781.306	674.610
Bragança	SD	344.166	325.887	389.102	382.352	439.000
	SSD	263.711	334.641	514.106	507.575	692.536
	Outras Prest.					
Castelo Branco	SD	1.111.227	1.232.500	1.131.330	1.563.850	2.162.985
	SSD	687.942	646.884	727.619	775.757	847.524
	Outras Prest.					
Coimbra	SD	2.463.300	2.290.826	2.356.730	2.605.937	3.161.058
	SSD	183.686	1.124.039	1.104.338	1.143.981	1.172.656
	Outras Prest.	2.104				5.662
Évora	SD	1.027.335	1.048.813	1.138.093	1.110.830	1.424.880
	SSD	1.094.224	1.235.650	1.375.177	1.415.639	1.542.271
	Outras Prest.					
Faro	SD	2.758.959	2.534.048	2.307.391	2.134.104	2.699.708
	SSD	2.861.960	2.825.925	2.622.324	2.574.890	3.050.308
	Outras Prest.					
Guarda	SD	952.809	1.012.534	1.028.447	1.005.834	1.155.507
	SSD	455.294	430.604	491.343	701.785	636.408
	Outras Prest.					
Leiria	SD	2.752.936	2.638.718	2.636.890	2.753.556	3.187.063
	SSD	1.304.946	1.273.794	1.203.083	1.268.877	1.214.295
	Outras Prest.					
Lisboa	SD	32.351.783	32.236.093	30.946.744	33.472.321	39.114.377
	SSD	8.773.323	8.402.003	7.709.476	8.208.161	7.068.223
	Outras Prest.	6.699	8.577	19.200	3.673	18.240
Portalegre	SD	702.598	709.047	846.489	862.113	934.140
	SSD	878.057	1.032.208	1.184.114	1.242.614	1.533.793
	Outras Prest.					
Porto	SD	18.462.657	18.629.114	18.622.893	21.299.199	25.512.208
	SSD	8.819.099	8.023.370	7.985.714	8.465.381	8.168.358
	Outras Prest.	870.504	733.973	819.563	729.624	723.260
Santarém	SD	3.015.618	2.846.029	2.859.064	3.165.860	3.584.057
	SSD	2.190.668	2.211.757	2.302.267	2.586.433	2.323.120
	Outras Prest.		6.510	2.399	3.245	804
Setúbal	SD	8.670.253	7.313.568	7.207.295	8.543.796	9.606.278
	SSD	3.456.440	3.678.805	3.361.794	3.361.599	3.448.523
	Outras Prest.	38.075	58.536	66.810	29.712	33.692
Viana do Castelo	SD	128.078	844.580	1.999.672	1.313.107	1.675.636
	SSD	577.766	572.544	638.990	693.001	817.412
	Outras Prest.	2.610	2.914	693		
Vila Real	SD	619.096	689.262	663.213	670.328	908.736
	SSD	565.956	611.797	701.382	738.216	778.383
	Outras Prest.					
Viseu	SD	1.383.177	1.424.961	1.449.320	1.659.242	2.154.179
	SSD	938.947	956.109	1.087.065	1.122.418	1.425.746
	Outras Prest.					
<b>Total</b>	SD	89.903.448	88.772.862	87.525.185	96.343.246	113.678.676
	SSD	39.969.987	39.808.241	39.844.148	42.127.718	42.256.732
	Outras Prest.	2.037.211	1.874.796	1.540.410	1.547.560	1.456.268

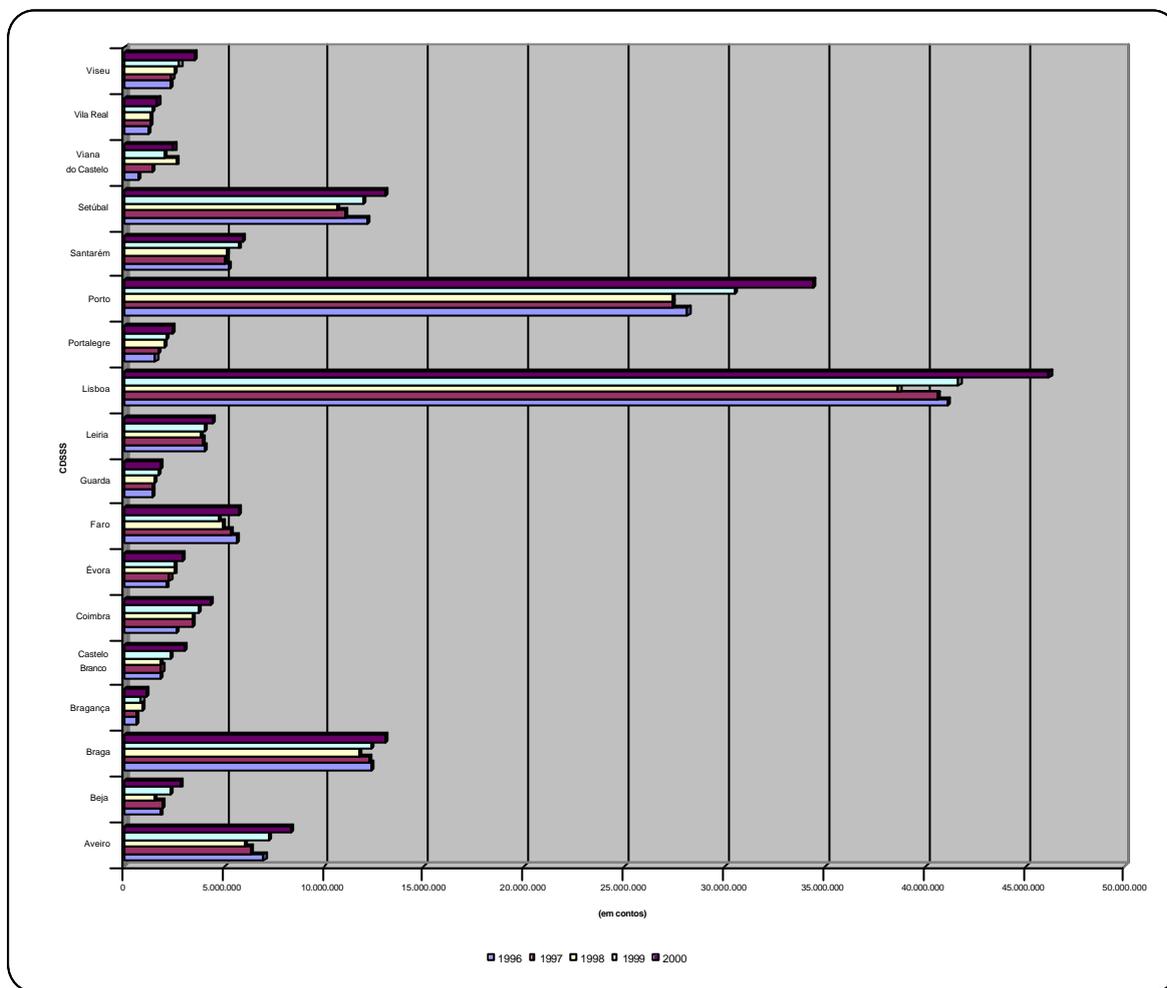
Nota: SD inclui subsídio de desemprego parcial e SD pago numa única prestação

Fonte: CDSSS



relj

# Tribunal de Contas



Como se constata do volume de processamentos, os três primeiros lugares são ocupados, respectivamente, pelos distritos de Lisboa, Porto e Setúbal, com Braga muito próximo; o Subsídio Social de Desemprego assume valores superiores ao Subsídio de Desemprego em diversos CDSSS, tais como Beja, Bragança, Évora, Faro, Portalegre e, nalguns anos, Viana do Castelo e Vila Real.

Globalmente, verifica-se que no ano de 1996 houve um volume mais elevado de prestações pagas do que nos dois anos subsequentes, aumentando, de novo, a partir de 1999 e, ainda mais significativamente, em 2000.



reij

# Tribunal de Contas

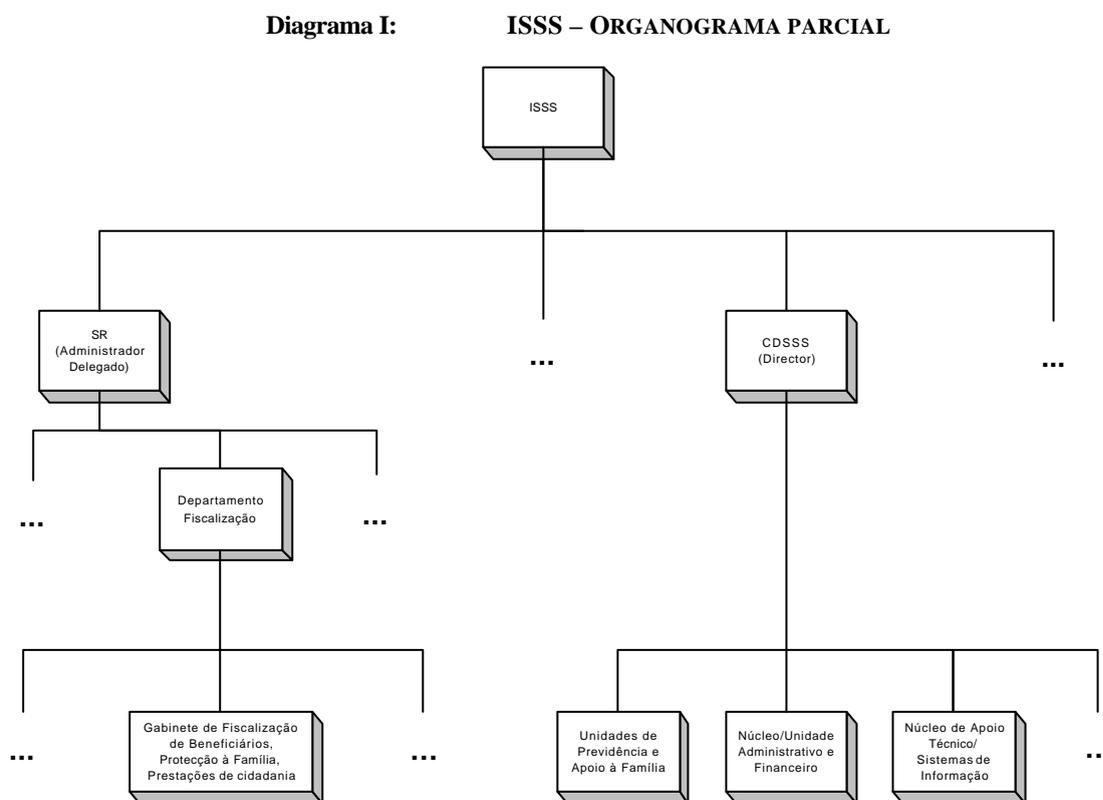
## V. DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

De acordo com o programa de auditoria, os trabalhos na fase de execução desenvolveram-se nos CDSSS de Évora, Setúbal, Vila Real e Viseu, pelo que, neste capítulo, se incluem os comentários decorrentes das análises efectuadas, numa primeira abordagem em termos gerais e, seguidamente, as questões relevantes, em relação a cada um dos centros.

### V.1. ASPECTOS GERAIS

#### V.1.1. Estrutura orgânica

Na nova estrutura do sistema de solidariedade e segurança social (ver Anexo II), é ao Instituto da Solidariedade e Segurança Social que cabem as atribuições principais em matéria de prestações de desemprego. É o seguinte o organograma parcial deste organismo:





reij

## Tribunal de Contas

---

Assim, o ISSS exerce a sua actividade em todo o território nacional e, de entre as atribuições previstas nos respectivos estatutos (aprovados pelo Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro), destacam-se as seguintes (art.º 4º):

- gerir as prestações do sistema de solidariedade e segurança social e seus subsistemas, designadamente o de previdência;
- garantir a realização dos direitos e promover o cumprimento das obrigações dos beneficiários do sistema de solidariedade e segurança social;
- exercer, em articulação com a Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, a acção fiscalizadora do cumprimento dos direitos e obrigações dos beneficiários.

Aos *Serviços Regionais de Planeamento e Fiscalização*, nomeadamente através do departamento de fiscalização, compete (Portaria n.º 543-A/2001, de 30 de Maio – art.º 45.º):

- desenvolver acções de esclarecimento e orientação dos beneficiários acerca dos seus direitos e obrigações para com a segurança social;
- vigiar o cumprimento das obrigações dos beneficiários no âmbito dos regimes de segurança social;
- verificar se os beneficiários reúnem os requisitos necessários à atribuição e manutenção do direito às prestações;
- elaborar autos de notícia e participações respeitantes às actuações ilegais detectadas no exercício das suas funções;
- programar, no âmbito do sistema de solidariedade e segurança social, as acções de fiscalização e avaliar os seus resultados.

Por último, aos *Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social* compete, mormente através (Portaria n.º 543-A/2001, de 30 de Maio – Capítulo V):

- da Unidade de Previdência e Apoio à Família:
  - ✓ promover as acções necessárias ao enquadramento e vinculação no regime de solidariedade e segurança social e à inscrição das pessoas singulares;
  - ✓ realizar as acções necessárias ao registo dos elementos de remunerações e demais dados constantes das declarações de remunerações;



reij

# Tribunal de Contas

---

- ✓ detectar períodos de sobreposição de remunerações ou quaisquer outras anomalias e providenciar pela sua regularização;
  - ✓ apreciar reclamações sobre remunerações omitidas ou declaradas incorrectamente pelos contribuintes, bem como, omissões ou anomalias salariais dos beneficiários e proceder ao seu adequado tratamento;
  - ✓ promover todas as acções conducentes ao processamento das prestações;
  - ✓ organizar os processos e decidir sobre a atribuição, suspensão e cessação das prestações de desemprego.
- do Núcleo/Unidade Administrativo-Financeiro:
- ✓ cabimentar as despesas e proceder ao controlo de execução orçamental, bem como assegurar o controlo financeiro e contabilístico do centro distrital;
  - ✓ efectuar recebimentos e pagamentos, em conformidade com as respectivas autorizações.
- do Núcleo de Apoio Técnico/Sistemas de Informação:
- ✓ efectuar estudos destinados a obter melhoria nos níveis de funcionamento;
  - ✓ proceder a estudos de racionalização de procedimentos, de impressos e outros suportes de informação;
  - ✓ colaborar na concepção e lançamento de sistemas de informação e garantir o sigilo e segurança da mesma;
  - ✓ conceber e desenvolver novas aplicações e assegurar a sua manutenção;
  - ✓ prestar apoio na área da informática e assegurar a instalação, condições de arranque e normal funcionamento dos pequenos sistemas, prestando o apoio necessário aos utilizadores.

## *V.1.2. Circuito documental*

Não obstante algumas diferenças encontradas entre os CDSSS objecto de visita, relativamente às rotinas implantadas com vista ao pagamento de prestações de desemprego, decorrentes, em parte,



reij

## Tribunal de Contas

---

das aplicações informáticas em uso, pode, todavia, e de uma forma genérica, fazer-se menção ao circuito e respectivo conjunto de rotinas observadas para aquele fim.

Deste modo, reunidas que estejam as condições para a percepção de prestações de desemprego, face às exigências legais explanadas no ponto **III.4.2. Enquadramento Legal**, o beneficiário acede ao direito mediante requerimento em modelo próprio<sup>17</sup>, acompanhado da declaração do centro de emprego da área de residência, que atesta a capacidade e disponibilidade para o trabalho, e de documento comprovativo da situação de desemprego emitido pela entidade empregadora (Modelo n.º 346, exclusivo da INCM, S.A.)<sup>18</sup>. Esta é obrigada a entregar a referida declaração no prazo de cinco dias úteis a partir da data em que o trabalhador a solicite.

O fluxograma que segue espelha, sinteticamente, o circuito relativo à tramitação processual desde a entrada do requerimento da prestação até ao pagamento.

---

<sup>17</sup> Através do Despacho n.º 17 195/2001, de 19 de Julho, publicado no Diário da República, 2.ª série, procedeu-se às adaptações necessárias, em conformidade com as orientações nacionais para a introdução do EURO, ao modelo 346 “*Declaração da situação de desemprego*”, aprovado pelo Despacho n.º 13 428/99, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 14 de Julho de 1999.

<sup>18</sup> A situação de desemprego involuntário decorre da cessação do contrato de trabalho nos seguintes termos:

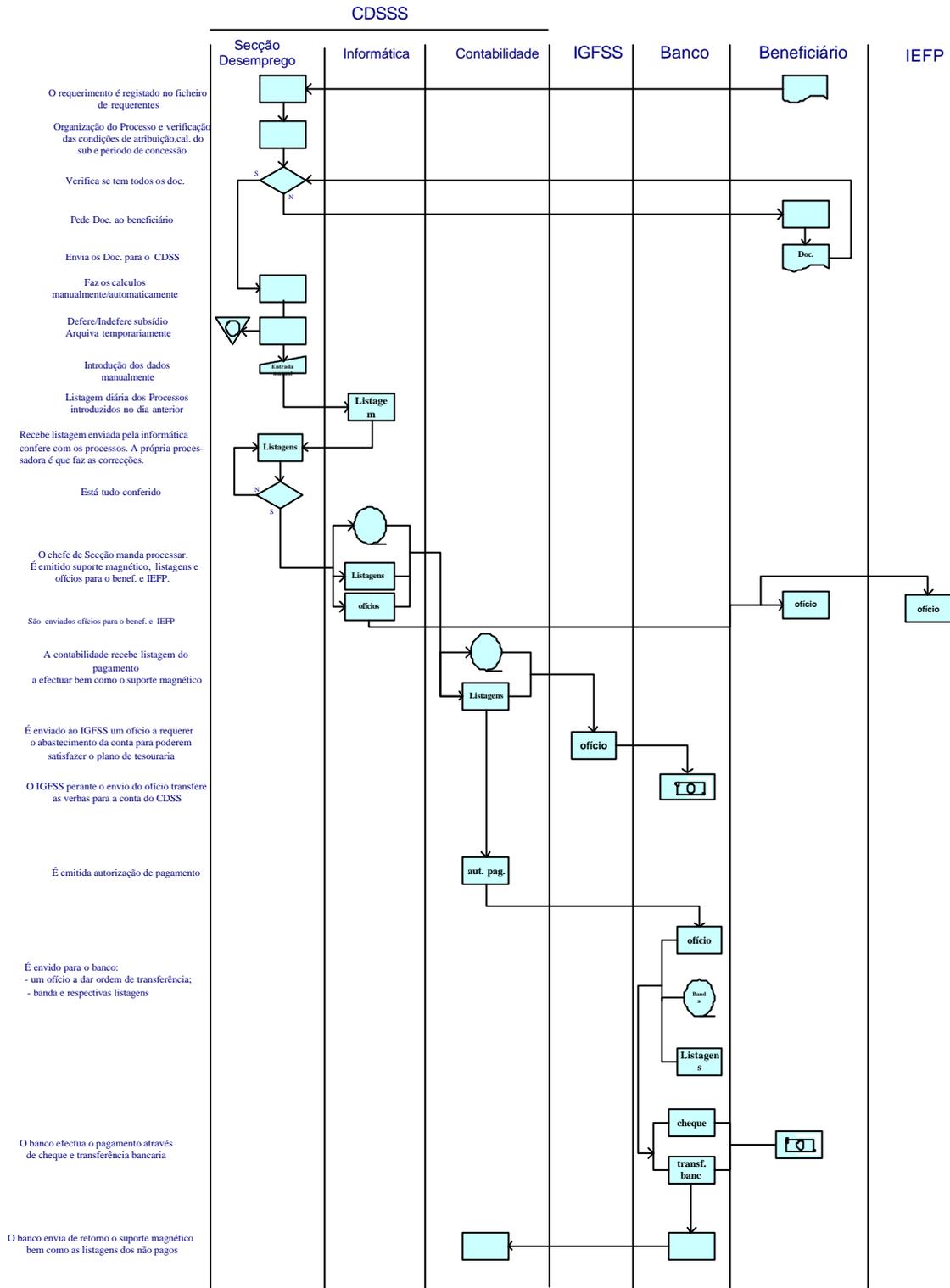
- decisão unilateral da entidade empregadora;
- caducidade do contrato;
- rescisão com justa causa por iniciativa do trabalhador;
- mútuo acordo celebrado com empresas em processo de redução de efectivos (transitoriamente enquanto as situações não forem definidas em diploma próprio);
- beneficiários reformados por invalidez considerados aptos para o trabalho em exame de revisão de incapacidade.



mfj

# Tribunal de Contas

## Diagrama II: TRAMITAÇÃO PROCESSUAL, PROCESSAMENTO E PAGAMENTO





reij

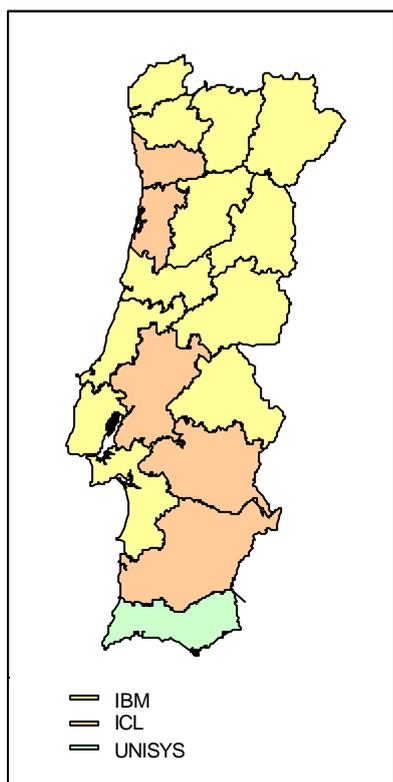
## Tribunal de Contas

Os pontos divergentes que actualmente se verificam nas rotinas conducentes ao processamento das prestações de desemprego advêm, em parte, da inexistência, até recentemente, de um manual de procedimentos.

Ora, transcorridos cerca de dois anos sobre a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 119/99 e dando resposta às necessidades sentidas e relatadas pela Inspeção Geral da Segurança Social nos relatórios produzidos na sequência das acções inspectivas realizadas durante os anos de 1997 a 2000, foi recentemente divulgado o manual de procedimentos das prestações de desemprego, que tem por objectivo “... condensar num só documento toda a informação sobre procedimentos, circuitos administrativos e suportes de informação, por forma a facultar, aos organizadores de processos de prestações de desemprego, um instrumento de apoio à correcta aplicação da legislação e à harmonização de procedimentos”. O presente manual será objecto de reformulação/actualização com a implementação da aplicação de desemprego no âmbito do Novo Sistema de Informação, com vista à integração das transacções informáticas necessárias à concretização dos processos organizacionais.

### V.1.3. Os sistemas informáticos

De acordo com informações obtidas, nomeadamente junto do ISSS, e das verificações efectuadas, apurou-se que, basicamente, existem em uso nos diversos Centros três tipos diferentes de aplicações informáticas para o processamento das prestações de desemprego:



- uma, IBM, utilizada por 10 CDSSS – Bragança, Viana do Castelo, Vila Real, Aveiro, Viseu, Coimbra, Castelo Branco, Guarda, Setúbal e Portalegre – que foi adquirida em 1998, tendo posteriormente sido objecto de actualizações desenvolvidas pela empresa fornecedora, uma após a publicação do Decreto-Lei n.º 119/99 e outra em Janeiro de 2000. Esta última versão, no entanto, não se encontra em uso em todos os centros mas apenas naqueles que decidiram adquiri-la, dado que não existe uma política concertada em matéria de equipamentos informáticos, no que respeita à aquisição, actualização e gestão; o CDSSS de Lisboa, embora dispondo, igualmente, de equipamento IBM, utiliza uma aplicação diferente no processamento das prestações de desemprego;
- os Centros Distritais de Porto, Braga, Leiria, Santarém, Évora e Beja dispõem de equipamento ICL;



mfj

# Tribunal de Contas

---

- o equipamento em uso no CDSSS de Faro é UNYSIS.

Por outro lado, cabe recordar que são igualmente de âmbito distrital as bases de dados de beneficiários que registam, nomeadamente, os salários mensais declarados pelas respectivas entidades patronais.

Em sede de alegações, o Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade informa que já se encontra em funcionamento uma “... *Base Nacional de Beneficiários da Segurança Social, e espera-se ter em funcionamento já no terceiro trimestre do corrente ano uma aplicação informática única para o processamento do subsídio de desemprego, a nível nacional.*”

O IIES esclarece que uma Base Nacional de Beneficiários existe desde o início de 2002 “... *estando já a servir de suporte à aplicação nacional de Gestão de Tesourarias, posta em exploração em 2 de Janeiro próximo passado.*”

A este propósito cumpre, porém, referir que se encontra em desenvolvimento e a decorrer faseadamente, o Novo Sistema de Informação da Segurança Social, de âmbito nacional, cuja conclusão se prevê no decorrer de 2005 conforme informação recente do IIES (*vide* Anexo III).

## *V.1.4. Metodologias de controlo em curso*

Ora, sendo, no período a que se reporta a presente auditoria, as bases de dados de beneficiários e aplicações gestoras das prestações de desemprego de âmbito distrital, não é do conhecimento de cada centro a situação dos beneficiários face aos demais, tornando-se, assim, possíveis situações de fraude, designadamente pela existência de beneficiários a acumular prestações de desemprego com outras ou com registo de remunerações em simultâneo.

Face a esta realidade, na sequência de deliberação do Conselho Directivo do ISSS, de Fevereiro de 2001, foi criado um grupo de trabalho que, após a análise da informação disponível, decidiu constituir uma base de dados nacional de beneficiários a receber prestações de desemprego, residente em servidor nos Serviços Regionais do Alentejo. Pretende-se, assim, efectuar o confronto desses dados com o registo de remunerações de todos os centros distritais para a detecção de ocorrências de sobreposição.

Genericamente, os procedimentos adoptados podem resumir-se como segue:

- Mensalmente, os centros distritais remetem os ficheiros de processamento das prestações de desemprego;
- procede-se à “colagem” dos mesmos, constituindo um único ficheiro;
- por sua vez, este vai correr, em cada distrito, sobre a base de dados de salários;



## Tribunal de Contas

---

- donde resulta um ficheiro de sobreposições, objecto de tratamento e análise;
- é feita a partição por distrito e remetida aos correspondentes CDSSS;
- estes imprimem listagens de sobreposições que são apreciadas, remetendo os resultados desta avaliação ao grupo de trabalho;
- o conjunto de todos estes elementos permitirá efectuar uma avaliação genérica a nível nacional.

À data da realização dos trabalhos de campo em Évora (Junho de 2001) o grupo de trabalho que está a levar a cabo esta tarefa não dispunha, ainda, de dados para sustentar uma opinião acerca dos resultados da operação.

Recentemente, estabeleceram-se novos contactos, com vista à obtenção daqueles elementos; no entanto, até ao presente, apenas foram facultados os dados produzidos com vista a sustentar as declarações do Ministro do Trabalho e da Solidariedade referenciadas no ponto seguinte (V.1.5. *Fiscalização*).

Para além do que acaba de se referir, e de acordo com informações recolhidas, nomeadamente junto do IEFP, tomou-se conhecimento de que está em desenvolvimento um sistema que permitirá o cruzamento das bases de dados deste instituto com as da segurança social, o que proporcionará um maior e melhor controlo das eventuais situações de fraude; contudo, não era, à data da recolha destas informações, ainda possível levar por diante tal projecto, face à inexistência de uma base nacional de beneficiários, que se encontrava em construção.

Neste mesmo sentido se pronunciou o Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, afirmando “... *o combate às situações de acesso indevido às prestações de desemprego tem sido objecto de melhorias substanciais, no que respeita ao cruzamento de informação das diversas fontes do sistema de segurança social, bem como no que toca à articulação com os serviços do IEFP ... a aplicação de metodologias rigorosas de cruzamento da informação ... permitiu aumentar substancialmente o número de possíveis casos de percepção indevida da prestação, e que o processo de aferição rigorosa da real situação perante o mercado de trabalho destes beneficiários tem vindo a decorrer com resultados encorajadores*”.

Relativamente a este ponto o Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, em sede de alegações, vem, mais uma vez, fazer referência aos procedimentos adoptados com vista a reforçar o controlo na área do desemprego, acrescentando, apenas, que “... *foi iniciado igualmente um processo de cruzamento das declarações de admissão de um novo trabalhador com os sistemas de atribuição da prestação por desemprego, a partir de Maio de 2001.*”



reij

# Tribunal de Contas

---

## V.1.5. Fiscalização

A questão da fiscalização na área do desemprego tem-se revelado tarefa pouco eficaz na medida em que:

- ☑ pela lógica, o desempregado não deverá ser encontrado na sua residência pois se pressupõe estar a desenvolver diligências para a procura de novo emprego, o que implica deslocações;
- ☑ por outro lado, as acções de fiscalização desenvolvidas junto das entidades empregadores, em regra, são igualmente mal sucedidas, uma vez que, perante a eventualidade da existência de trabalhadores em situação irregular, os elementos da fiscalização são confrontados com a explicação de que aqueles trabalhadores se encontram a cumprir o seu primeiro dia de trabalho, não existindo, portanto, qualquer irregularidade.

Esta circunstância encontra acolhimento na legislação em vigor – Decreto-Lei n.º 124/84, de 18 de Abril, com nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 330/98, de 2 de Novembro – que impõe às entidades empregadoras a obrigação de comunicar, por qualquer meio escrito, a admissão de novos trabalhadores. Esta comunicação “... *deve ser efectuada no início da produção de efeitos do contrato de trabalho, até ao fim da primeira metade do período normal de trabalho diário ...*”. Deste modo, revela-se tarefa quase impossível a detecção de situações de incumprimento, pelo que a única via que se afigura idónea para ultrapassar a questão passa pela obrigação de comunicar, previamente ao início do primeiro período de trabalho, a admissão de novos trabalhadores.

Na fase de elaboração do relato solicitou-se, quer ao Instituto de Solidariedade e Segurança Social, quer ao gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, comentários e informação relativos a dados divulgados na comunicação social pelo Ministro (em Agosto último), em declarações que conheceram ampla divulgação nos órgãos de comunicação social.

Segundo aquelas declarações, a fraude assume duas vertentes importantes: por um lado, há aquelas situações que decorrem, fundamentalmente, da inexistência de um sistema de informação adequado apoiado em meios informáticos e cuja detecção se pretende mediante o conjunto de rotinas a que atrás se aludiu; a outra vertente engloba os beneficiários que, embora subsidiados pelo desemprego, desenvolvem, concomitantemente, uma actividade profissional sem descontar. Ora, são estas situações que urge minorar, mediante adequadas alterações legislativas.

Ainda de acordo com as mesmas declarações, o número de situações fraudulentas, detectadas na operação que consistiu na verificação da situação dos beneficiários de desemprego entre Maio de 2000 e Abril de 2001, ronda os 7,7%, ou seja, cerca de 11 mil beneficiários receberam indevidamente prestações de desemprego, num valor aproximado de 3,5 milhões de contos.



# Tribunal de Contas

---

Em resposta, o ISSS remeteu um conjunto de elementos, desagregados a nível distrital, que sustentam as declarações veiculadas pelos órgãos de comunicação social e que foram obtidos a partir do cruzamentos de dados distritais a que acima se fez referência.

Quanto à resposta do Gabinete do Ministro, para além da remessa dos dados a que se aludiu no parágrafo anterior, contém diversas referências aos grandes esforços que têm vindo a ser envidados no combate à fraude, afirmando, designadamente que “... *parece resultar claro que o controlo da fraude no acesso às prestações da segurança social, e, em particular, ao subsídio de desemprego, conheceu novo fôlego no 2.º semestre do ano transacto (2001). O controlo tem sido efectuado com o maior rigor, e de forma regular, uma vez que é entendimento do Governo que estas são situações de fraude em que o combate tem que assumir um carácter permanente, sob pena de se perderem rapidamente os resultados positivos de uma qualquer acção pontual que se possa desenvolver num momento temporal circunscrito.*”

Por outro lado, é ainda de ter em atenção a opinião transmitida por alguns dos responsáveis dos serviços de fiscalização relativamente à escassez de meios humanos adstritos a estes serviços. Com efeito, os Departamentos de Fiscalização (que compreendem Gabinetes) integram os Serviços Regionais do ISSS (Diagrama I), e estão-lhe cometidas atribuições nas diversas áreas - beneficiários, contribuintes, IPSS, estabelecimentos de apoio social, etc. – o que representa um grande volume de trabalho a requerer a intervenção de um número significativo de técnicos e equipas multidisciplinares.

## V.2. PROCESSO DE ATRIBUIÇÃO DAS PRESTAÇÕES

### V.2.1. *Seleção da amostra*

A metodologia adoptada no desenrolar dos trabalhos de campo assentou, basicamente, na obtenção de informações, através de reuniões com os responsáveis pelos vários departamentos intervenientes no processo de atribuição das prestações de desemprego, e na análise de um conjunto de 251 processos de beneficiários, dos quais 132 respeitantes a SD, 113 a SSD, 1 SDP e 5 a subsídio de desemprego pago numa única prestação/projecto de emprego, seleccionados a partir da última listagem nominal de processamentos disponível; esta análise foi complementada com informação obtida por consulta à aplicação informática gestora das prestações de desemprego e das bases de dados de beneficiários.

Para a selecção dos processos de beneficiários, dada a dimensão do universo (variável, conforme os Centros, entre cerca de 2 000 e 13 000 beneficiários/mês), a equipa, após estipulação prévia do número de processos, considerado adequado, a seleccionar, recorreu a um misto de critérios, que considerava, designadamente:



mfj

# Tribunal de Contas

---

- o valor processado (ou muito elevado ou muito baixo);
- processamentos que incluíam deduções ou acréscimos;
- beneficiários incluídos na lista de processamento sem qualquer montante.

Por outro lado, com o objectivo de conhecer as situações geradoras de pagamentos indevidos e as causas determinantes dos seu elevado volume procedeu-se, no CDSSS de Setúbal a análise de um conjunto de 32 processos, conforme se especifica no ponto *V.3.1. Dados Financeiros*.

Não obstante os trabalhos de campo desenvolvidos nos Centros Distritais seleccionados ter obedecido a idêntica metodologia, assente em duas vertentes:

- verificação de casos concretos através dos processos de beneficiários seleccionados, complementada com consultas aos respectivos suportes informáticos;
- levantamento das rotinas implantadas nos diversos departamentos intervenientes no processo,

nos pontos que se seguem optou-se por referenciar, apenas, os aspectos que, em cada um, se consideraram dignos de registo.

## *V.2.2. Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora*

No CDSSS de Évora foram objecto de análise 90 processos – o que corresponde a uma amostra de 5% - dos quais 42 respeitantes a Subsídio de Desemprego e 48 a Subsídio Social de Desemprego; a análise dos mesmos suscitou um conjunto de observações, a que seguidamente se alude.

### **V.2.2.1. Análise processual**

Em primeiro lugar, cabe assinalar que a aplicação informática em uso neste centro encerra inúmeras limitações, obrigando a uma forte intervenção manual; isto é, todas as rotinas conducentes ao apuramento do valor a pagar ao beneficiário são efectuadas manualmente, desde a contagem dos períodos de trabalho relevantes para o prazo de garantia, à identificação das remunerações a incluir no cálculo até ao próprio cálculo.

Face às limitações evidenciadas pela aplicação informática, a equipa de auditoria decidiu efectuar um teste, com vista a extrair conclusões, que decorreu da seguinte forma:



reij

## Tribunal de Contas

---

- ☑ seleccionaram-se 3 processos que se encontravam em análise, na secção;
- ☑ procedeu-se à introdução dos respectivos dados na aplicação informática, do seguinte modo:
  - ✓ Um, correspondente a subsídio de desemprego e, outro, a subsídio social de desemprego, na opção automático;
  - ✓ Um, respeitante a subsídio de desemprego, na modalidade semiautomático.
- ☑ aguardou-se pela listagem de rotina, a emitir no dia seguinte:
  - ✓ por incapacidade temporária de impressão, a esperada listagem não foi facultada, inviabilizando, assim, a visualização dos códigos de erro a fornecer pela aplicação;
  - ✓ do que foi possível observar através do écran, constatou-se:
    - relativamente ao subsídio de desemprego com a indicação de **automático**, a aplicação atribuiu um montante incorrecto de remunerações relevantes para o cálculo do subsídio (superior ao que era devido); apesar dos esforços envidados, não foi possível entender a lógica subjacente ao apuramento do valor apresentado. Obviamente que, partindo deste pressuposto errado, todos os demais cálculos estavam incorrectos;
    - o número de dias a considerar para o prazo de garantia foi correctamente identificado;
  - ✓ quanto ao subsídio social de desemprego, também automático, não foi efectuada qualquer tarefa (pelo que foi informado só a referida listagem, de que não se dispunha, poderia esclarecer esta situação);
  - ✓ o subsídio de desemprego semiautomático foi correctamente calculado; cabe esclarecer que, relativamente a este processo, se introduziu, manualmente, o valor correspondente às remunerações relevantes para o cálculo.

Posto isto, a conclusão a extrair vai no sentido de confirmar o que havia sido transmitido, quer pela responsável pela secção, quer pelos próprios funcionários: que, por razões que desconhecem, a aplicação informática, em regra, não efectua correctamente os cálculos, obrigando a permanentes e rigorosas conferências, situação que se traduziria em maior sobrecarga de trabalho e maior probabilidade de ocorrência de erros, preferindo-se, por isso, proceder à realização de todas as rotinas por processo manual.



rfj

# Tribunal de Contas

---

Apesar das insuficiências da aplicação informática, que obrigam à intervenção manual nas tarefas conducentes ao processamento, cumpre assinalar que não foram detectados erros nos 90 processos analisados pela equipa.



reij

# Tribunal de Contas

---

## V.2.3. Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Setúbal

A amostra seleccionada consistiu na verificação de 60 processos, dos quais 32 respeitantes a subsídio de desemprego, 26 de subsídio social de desemprego, 1 de subsídio de desemprego parcial e 1 correspondente a um projecto de emprego com pagamento das prestações de desemprego por uma só vez.

### V.2.3.1. Análise processual

A análise processual revelou-se uma tarefa pouco profícua, na medida em que, em regra, a documentação exibida se cingia às peças essenciais, como o requerimento e as respectivas declarações legalmente exigidas (do centro de emprego e da entidade patronal e, no caso do subsídio social de desemprego, elementos de prova respeitantes à composição do agregado familiar e rendimentos do mesmo), e fotocópia do bilhete de identidade, não contendo, portanto, informação relevante respeitante a cálculos efectuados, nem, tão pouco, indicação do montante mensal da prestação deferida; o processo exibia, igualmente, um documento interno, identificando o beneficiário e o tipo de prestação, com a assinatura dos funcionários responsáveis pela elaboração, conferência e deferimento.

Nessa medida, o trabalho desenvolvido pela equipa centrou-se na recolha de informação junto dos responsáveis e dos processadores, no sentido de apreender o modo de funcionamento da aplicação informática, cabendo evidenciar o seguinte:

- Na quase totalidade dos processos, as rotinas inerentes ao processamento são automáticas; isto é:
  - ✓ ao introduzir o número de beneficiário, a aplicação abre um écran que alerta para a idade do beneficiário; seguidamente, é necessário introduzir um de três códigos para o prosseguimento do processamento: A (automático), M (manual) ou S (semiautomático); só excepcionalmente são usados os códigos de manual ou semiautomático;
  - ✓ colocam-se as datas: do desemprego, do requerimento e do início do pagamento, bem como o código do centro de emprego e número de utente do centro de emprego;
  - ✓ no passo seguinte é introduzido o código SD (subsídio de desemprego), o que vai desencadear a contagem do período de trabalho relevante para o prazo de garantia;



reij

## Tribunal de Contas

---

- ✓ se o beneficiário não dispuser de prazo de garantia suficiente para o subsídio de desemprego, a aplicação apresenta o écran anterior para que seja introduzido o código SS (subsídio social de desemprego);
  - ✓ fornecidos que sejam estes elementos, a aplicação procede aos respectivos cálculos, apresentando: o total de salários considerados, o número de dias relevantes e respectivo salário médio e o montante de subsídio a pagar;
  - ✓ caso o beneficiário conte mais de 45 anos de idade, torna-se necessário consultar a base de dados do CNP, em vista à contagem de anos de contribuições para além das constantes da base de dados distrital; a aplicação procede ao cálculo automático do número de meses a acrescer, nos termos legais (2 meses por cada grupo de 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos civis que precedem o do desemprego);
  - ✓ ao longo deste processo de introdução de dados, a aplicação vai dando alertas sobre situações passíveis de averiguação e confirmação, com vista a assegurar um cálculo correcto das respectivas prestações;
  - ✓ concluídas todas as operações, é apresentado um écran com os elementos essenciais para conferência e competente validação.
- Quando não é possível o processamento automático, havendo, por isso, que recorrer à introdução manual dos dados (código M), é utilizado, para cálculo do salário médio e da remuneração diária, um programa autónomo que efectua os respectivos cálculos, bastando, para tanto, indicar o número de beneficiário, a data do desemprego e o tipo de prestação.

Pelo sistema aqui descrito, pode perceber-se que é possível o pagamento de prestação sem o prévio despacho de deferimento, já que, como se disse, é o próprio funcionário que, ao terminar a introdução dos dados, valida a informação no sistema informático que fica, assim, pronto a incluí-la na próxima rotina de processamento e pagamento. Apesar disso, no entanto, os processos objecto de análise continham os respectivos despachos de deferimento exarado em data anterior à do pagamento, tendo, mesmo, sido informado pela chefe de secção que é o procedimento regular despachar todos os processos antes do dia aprazado para a emissão das listas a enviar para pagamento (em regra, 15 de cada mês).

Relativamente ao subsídio social de desemprego subsequente ao subsídio de desemprego, há a observar o seguinte:

- com 90 dias de antecedência a aplicação informática emite um ofício para o beneficiário indicar a composição do agregado familiar e respectivos rendimentos;



reij

# Tribunal de Contas

---

- recebida a resposta, procede-se à introdução daqueles elementos; sublinha-se que é feita a confirmação dos dados fornecidos, ou através da base dados regional (secção de registo de remunerações) ou, inexistindo registos, mediante elementos adicionais solicitados;
- a partir daqui, a aplicação informática elabora os competentes cálculos e inicia os pagamentos em conformidade.

O processo respeitante ao subsídio de desemprego pago numa única prestação continha os elementos correspondentes ao projecto de emprego aprovado pelo centro de emprego, indicação do montante correspondente ao subsídio a fundo perdido a suportar pelo IEFP e evidência da diligência levada a cabo pelos serviços de fiscalização.

## V.2.3.2. Outros aspectos

### V.2.3.2.1. FUNCIONAMENTO DA SECÇÃO DE DESEMPREGO

Como é sabido, todo o sistema de atribuição de benefícios assenta no registo das remunerações, mensalmente lançadas na base de dados distrital de beneficiários. Nesta medida, o desempenho das secções de registo de remunerações, nomeadamente quanto ao nível de actualização que conseguem manter, influencia inevitavelmente o funcionamento das secções processadoras de prestações de desemprego, já que, para o cálculo destas prestações, são relevantes as remunerações que antecedem (doze ou seis meses civis, conforme se trate de subsídio de desemprego ou subsídio social de desemprego, respectivamente) o segundo mês anterior ao da data do desemprego. Convém, a este propósito, recordar que as folhas de remunerações de beneficiários devem ser entregues nos serviços de segurança social até ao dia 15 do mês seguinte àquele a que as remunerações dizem respeito (Decreto Regulamentar n.º 26/99, de 27 de Outubro).

Tendo presentes estes pressupostos, regista-se o seguinte:

- à data dos trabalhos de campo (Julho de 2001), a secção estava a tratar os requerimentos entrados em Abril;
- por seu turno, a secção de registo de remunerações estava a lançar as folhas de salários entradas em Fevereiro;
- em regra, e até para que seja possível o processamento automático a que já se aludiu, o tratamento dos processos de desemprego está dependente do registo de salários;



reij

# Tribunal de Contas

---

- há, todavia, algumas excepções, casos em que a entidade patronal envia um documento com indicação dos salários auferidos pelo beneficiário nos últimos meses;
- perante estes salários, é efectuada uma análise sumária, designadamente por comparação com os registos anteriores na base de dados, e, se se verificar consonância, procede-se ao tratamento do processo em conformidade;
- é, no entanto, de referir que os processos nestas circunstâncias não são objecto de revisão posterior, com vista à validação dos elementos facultados em matéria de salários, junto da secção respectiva.

Um outro aspecto a referenciar prende-se com o facto de não existir um ficheiro de requerentes, por forma a registar e numerar os requerimentos entrados; estes são arquivados por ordem alfabética, aguardando, na secção, disponibilidade para o seu tratamento. Os elementos correspondentes a alterações que tenham lugar na vida contributiva do beneficiário e que sejam remetidos à secção durante esse período de espera são anexados ao requerimento, de forma a poderem ser considerados em conjunto na fase de processamento.

Por último, refira-se que as rotinas cometidas à secção de desemprego constituem o trabalho diário dos funcionários, designados de processadores, dispoendo a secção de 2 outros elementos com funções de conferência, que se processa da seguinte forma:

- diariamente, é emitida uma lista dos processos introduzidos, que contém: nome e número do beneficiário, valor a pagar e tipo de prestação;
- feita a conferência e confirmados os dados, os processos são entregues à chefe de secção para deferimento.

## V.2.3.2.2. CONTABILIDADE

Como se vê do Diagrama II, o processo de atribuição e pagamento das prestações de desemprego culmina com a intervenção da contabilidade, através do pedido de abastecimento financeiro ao IGFSS, e do envio, ao banco, do processamento e respectiva autorização para a movimentação de fundos e emissão dos competentes meios de pagamento.

Pelo levantamento das rotinas desenvolvidas por este departamento, designadamente no que concerne aos documentos e actos produzidos internamente para suporte dos registos contabilísticos, constatou-se que o processo de pagamento das prestações não inclui o acto de autorização de pagamento por parte do Director. Pelo que foi informado, tem sido prática corrente dispensar esta formalidade, por ser considerado suficiente para a documentação da despesa o acto que autoriza o banco a proceder aos pagamentos.



relj

# Tribunal de Contas

---

Deste modo, os serviços abstêm-se de praticar um acto de capital importância em qualquer processo de realização de despesas públicas. Da conjugação da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado com o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, resultam, como princípios de execução orçamental das despesas, a *autorização da despesa*, a *autorização de pagamento*, da competência do dirigente do organismo, e o *pagamento*.

É certo que o procedimento adoptado pelos serviços constitui violação aos princípios instituídos para a realização de despesas públicas, o que pode assumir contornos de infracção financeira. No entanto, de acordo com os responsáveis pelos serviços financeiros, o que está em falta é uma mera formalidade, já que a assinatura (por dois responsáveis) do ofício, acompanhado da lista de processamento (em suporte magnético e papel), remetido ao banco autorizando os pagamentos aos beneficiários, é considerado autorização de pagamento.

Em rigor, este ofício constitui um mero expediente administrativo e não consubstancia a autorização de pagamento, mas, atendendo a que é assinado por dois responsáveis, faz menção dos valores envolvidos no processamento e acompanha, posteriormente, o processo contabilístico com vista à documentação da despesa, afigura-se aceitável o entendimento dos serviços, sem deixar de recomendar que, futuramente, deve ser incluído na rotina mensal a formalidade da autorização de pagamento, numa fase prévia à remessa da ordem ao banco.

### V.2.3.2.3. APLICAÇÃO INFORMÁTICA

No âmbito do tema dos pagamentos indevidos, a equipa deparou-se com a seguinte situação:

- a lista de beneficiários cujos débitos foram identificados em Novembro de 2001 (para servir de base ao desenvolvimento do trabalho a que se alude no ponto V.3.1 *Dados Financeiros*) encontrava-se organizada por modalidades de prestações de desemprego;
- ao proceder à respectiva análise processual verificou-se que, nalguns casos, a modalidade de prestação havia sido alterada aquando do apuramento do débito e ao ser incluída na referida lista; ou seja, por exemplo, fora pago indevidamente um montante correspondente a subsídio de desemprego que, entretanto, foi considerado, nesta lista, como subsídio social de desemprego;
- tal ocorrência tem consequências no que respeita à correcção da informação, quer ao nível da contabilização, quer ao da informação estatística e para o exterior;
- interpelados os responsáveis, nomeadamente da área dos serviços financeiros, constatou-se que o problema não era conhecido, ao mesmo tempo que foi manifestada preocupação quanto à fidedignidade da informação até então prestada;



reij

# Tribunal de Contas

---

- ☑ na sequência, aqueles responsáveis desenvolveram contactos junto do departamento de informática no sentido de encontrar explicações mas, ao que foi informado, apenas foi dada a garantia que o problema seria sanado nos futuros processamentos;
- ☑ resta concluir que se tratará, eventualmente, de mais uma deficiência, a acrescer às genericamente apontadas neste capítulo, relativamente à aplicação informática que gere as prestações de desemprego.

## V.2.4. Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Vila Real

As verificações neste CDSSS centraram-se na análise de 55 processos, dos quais 34 respeitantes a subsídio de desemprego (incluindo 7 de subsídio social de desemprego subsequente ao subsídio de desemprego), 20 relativos a subsídio social de desemprego e 1 de subsídio de desemprego pago numa única prestação.

### V.2.4.1. Análise processual

Pelo que foi observado, é muito variável o período que medeia entre a entrada do requerimento e o deferimento da respectiva prestação, podendo ir desde 1 mês até 1 ano e meio, não tendo sido adiantados esclarecimentos adequados para essa circunstância.

Relativamente ao processamento, cabe sublinhar:

- ☑ Genericamente, os processos encontravam-se bem organizados e suficientemente documentados, contendo os extractos de salários, os despachos de deferimento, de suspensão/reinício e de desemprego sequencial, assim como outro tipo de informação relevante, nomeadamente relativa a erros detectados e respectivos débitos criados;
- ☑ de entre os processos analisados, detectou-se uma situação que não fora objecto de despacho de deferimento. A este propósito, afigura-se oportuno introduzir o seguinte comentário: de facto, pela forma como estão implantadas as rotinas de processamento de prestações, a operação que determina o pagamento das prestações em cada mês é a validação feita por cada processador, após a conferência dos dados fornecidos pela aplicação informática na sequência da introdução dos elementos relativos ao beneficiário; o despacho de deferimento só tem lugar posteriormente, com carácter de acto sancionador dos actos já praticados e que conduzem, caso nenhuma alteração seja introduzida, ao processamento das prestações na data estipulada. Esta ideia é reforçada com o facto de que o ofício, emitido automaticamente pela aplicação informática, comunicando ao beneficiário o deferimen-



reij

# Tribunal de Contas

---

to do seu requerimento, menciona a data de carregamento da informação como data do deferimento, o que não é correcto, já que este ocorre posteriormente.

Do exposto, pode extrair-se a conclusão de que, também neste centro, as prestações de desemprego são passíveis de pagamento sem prévio despacho de deferimento, o que, aliás, ficou demonstrado através de um caso concreto.

A reflexão efectuada pela equipa e o diálogo com responsáveis dos serviços sobre este assunto permitiram vislumbrar uma possível solução para o problema, que passaria pela introdução de uma rotina que consubstanciasse um deferimento provisório por parte dos funcionários processadores, a carecer de confirmação de quem tem competência para deferir o pedido de prestações de desemprego; e só após esta confirmação o sistema informático estaria autorizado a efectuar o processamento respectivo.

## V.2.4.2. Outros aspectos

Quanto ao comportamento da aplicação informática:

- o processamento é automático na quase totalidade dos requerimentos, isto é, após a introdução dos elementos chave (números de beneficiário e de utente do centro de emprego, código do centro de emprego e datas do desemprego e do requerimento), a aplicação procede à contagem do tempo relevante e aos respectivos cálculos;
- o apuramento do número de meses a pagar aos beneficiários com idade superior a 45 anos é feito manualmente, através dos registos da base de dados do CNP;
- a passagem para o subsídio social de desemprego subsequente ao subsídio de desemprego, quando o beneficiário tenha direito, não é automática, tornando-se necessário proceder à cessação do subsídio de desemprego e à introdução, novamente, dos dados relevantes com vista ao cálculo da nova prestação, este sim, automático;
- a dedução dos débitos dos beneficiários é feita na totalidade, independentemente da existência de acordo para pagamento da dívida em prestações; tal circunstância obriga a um controlo caso a caso, da responsabilidade da secção de contabilidade, mediante a anulação daquele débito através do correspondente crédito, seguido da criação mensal de um débito equivalente ao montante da prestação acordada. Este controlo é realizado através de uma ficha manual, devendo referir-se que, aquando da visita da equipa de auditoria, existiam, apenas, três beneficiários a efectuar reposições com acordo prestacional.



reij

# Tribunal de Contas

---

## V.2.5. Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Viseu

### V.2.5.1. Análise processual

A análise processual centrou-se em 46 processos, dos quais 24 respeitantes a subsídio de desemprego, 19 a subsídio social de desemprego e 3 correspondentes a subsídio de desemprego pago numa única prestação.

O período de pendência dos requerimentos na secção, em regra, não vai além de três meses, havendo casos em que o despacho é proferido dentro do mesmo mês. O processamento é automático, havendo apenas algumas exceções, reportadas a casos pontuais, em que há necessidade de recurso a processamento manual.

Quanto à rotina de processamento, salienta-se o seguinte:

- o tratamento do processo começa pela verificação dos diversos documentos legalmente exigidos;
- seguidamente, procede-se ao registo, na aplicação informática, dos elementos constantes do requerimento;
- ainda nesta fase, é consultado o *écran* de cálculos, que a aplicação já realizou, sendo os respectivos resultados transcritos para um impresso próprio que integrará, igualmente, o processo;
- após verificação, o funcionário processador põe o seu parecer no sentido de deferir ou indeferir;
- o processo assim organizado é entregue à chefe de secção que, após conferência, profere o respectivo despacho;
- na sequência do deferimento, o processo regressa ao funcionário para, então, proceder ao carregamento dos elementos conducentes ao processamento.

Esta metodologia, muito embora possa acarretar alguma morosidade acrescida pelo facto de exigir a intervenção dos funcionários processadores em dois momentos distintos e separados no tempo – registo do requerimento e, após deferimento, processamento e validação das operações - afigura-se tratar-se de uma forma capaz de evitar processamentos de prestações sem a prévia conferência e deferimento.



reij

# Tribunal de Contas

---

## V.2.5.2. Outros aspectos

Cumprir registrar que, em matéria de pagamentos indevidos e respectivas reposições, é a secção processadora que defere os pedidos e efectua o controlo do cumprimento do respectivo acordo; de harmonia com o que se averiguou, não está instituído nenhum procedimento de controlo assíduo e regular por parte dos serviços de contabilidade, no que respeita a reposições em prestações.



mfj

# Tribunal de Contas

## V.3. PAGAMENTOS INDEVIDOS/REPOSIÇÕES

### V.3.1. Dados financeiros

O quadro a seguir apresentado espelha o volume de verbas envolvidas no quinquénio 1996/2000, relativamente a prestações indevidamente pagas e reposições efectuadas, de cuja apreciação se pode extrair o seguinte:

### Quadro XIII: PAGAMENTOS INDEVIDOS – DISTRIBUIÇÃO DISTRITAL

(em contos)

CDSSS	Anos	Pagamentos Indevidos					Reposições Efectuadas					%Reposições Efectuadas				
		1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
Aveiro	SD															
	SSD															
	Total	312.903	461.258	460.068	554.407	911.566	119.715	223.678	192.289	230.503	296.548	38,3	48,5	41,8	41,6	32,5
Beja	SD															
	SSD															
	Total	69.845	77.475	47.507	77.644	102.737	25.064	32.677	35.239	37.904	74.525	35,9	42,2	74,2	48,8	72,5
Braga	SD															
	SSD															
	Total	281.975	338.335	442.397	380.760	500.544						0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bragança	SD															
	SSD															
	Total	17.956	19.563	18.251	29.227	71.162	38.031	17.533	19.803	21.561	42.597	211,8	89,6	108,5	73,8	59,9
Castelo Branco	SD															
	SSD															
	Total	41.469	33.764	35.654	54.120	63.872	39.744	37.327	39.886	44.894	63.304	95,8	110,6	111,9	83,0	99,1
Coimbra	SD															
	SSD															
	Total	136.118	139.961	169.289	236.176	210.577	103.645	102.398	153.560	152.942	137.290	76,1	73,2	90,7	64,8	65,2
Évora	SD	28.300	27.054	34.642	32.250	40.033	24.524	28.821	27.722	24.260	38.723					
	SSD	39.045	49.863	63.471	47.525	69.441	41.741	41.388	47.628	42.728	68.250					
	Total	67.345	76.917	98.113	79.775	109.474	66.265	70.209	75.350	66.988	106.973	98,4	91,3	76,8	84,0	97,7
Faro	SD															
	SSD															
	Total	423.600	574.355	440.942	484.463	745.405	387.203	430.010	343.447	400.052	606.774	91,4	74,9	77,9	82,6	81,4
Guarda	SD															
	SSD															
	Total	41.993	60.926	55.395	49.567	72.812	18.038	34.564	35.168	64.104	63.726	43,0	56,7	63,5	129,3	87,5
Leiria	SD															
	SSD															
	Total	148.569	76.061	82.491	100.981	276.663										
Lisboa	SD	939.029	897.981	964.264	961.408	1.181.255	663.643	721.386	783.690	746.672	783.669					
	SSD	505.307	501.047	533.763	557.434	597.711	341.523	375.519	385.031	380.052	330.658					
	Total	1.444.336	1.399.028	1.498.027	1.518.842	1.778.966	1.005.166	1.096.905	1.168.721	1.126.724	1.114.327	69,6	78,4	78,0	74,2	62,6
Portalegre	SD	8.072	19.284	24.660	29.809	36.116	12.105	14.599	21.908	20.664	31.457					
	SSD	16.445	32.207	31.691	38.961	52.103	16.447	20.449	25.108	23.484	40.801					
	Total	24.517	51.491	56.351	68.770	88.219	28.552	35.048	47.016	44.148	72.258	116,5	68,1	83,4	64,2	81,9
Porto	SD															
	SSD															
	Total	713.005	792.388	1.146.269	998.466	1.488.718										
Santarém	SD															
	SSD															
	Total	183.179	206.468	217.885	294.441	339.326	166.404	144.573	147.708	116.398	320.587	90,8	70,0	67,8	39,5	94,5
Setúbal	SD															
	SSD															
	Total	412.133	427.419	439.578	614.266	1.006.352	334.590	334.022	324.149	504.457	901.622	81,2	78,1	73,7	82,1	89,6
Viana do Castelo	SD	38.673	71.467	65.915	75.646	118.763	30.572	41.821	41.722	67.794	112.185					
	SSD															
	Total	38.673	71.467	65.915	75.646	118.763	30.572	41.821	41.722	67.794	112.185	79,1	58,5	63,3	89,6	94,5
Vila Real	SD															
	SSD															
	Total	44.234	33.211	54.165	53.574	87.823	30.697	44.373	36.510	74.643	92.168	69,4	133,6	67,4	139,3	104,9
Viseu	SD	35.627	23.047	30.148	33.302	35.383										
	SSD	25.092	33.125	24.947	37.770	42.443										
	Total	60.719	56.172	55.095	71.072	77.826	50.758	54.362	42.773	48.164	57.922	83,6	96,8	77,6	67,8	74,4
<b>Total Geral</b>		<b>4.462.569</b>	<b>4.896.259</b>	<b>5.383.392</b>	<b>5.742.197</b>	<b>8.050.834</b>	<b>2.444.444</b>	<b>2.699.500</b>	<b>2.703.341</b>	<b>3.001.276</b>	<b>4.062.806</b>	<b>54,8</b>	<b>55,1</b>	<b>50,2</b>	<b>52,3</b>	<b>50,5</b>

Fonte: CDSSS



mfj

# Tribunal de Contas

- a maioria dos serviços não facultou a informação desagregada por subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego;
- os Centros Distritais de Braga, Leiria e Porto não forneceram informação sobre os montantes de reposições efectuadas;

No global:

- os montantes relativos a pagamentos indevidos registam um gradual crescimento ao longo de todo o período em consideração, com especial destaque para o ano de 2000, em que o aumento, face ao ano anterior, ultrapassa os 2,3 milhões de contos;
- já no que concerne às reposições efectuadas, o aumento verificado não é tão significativo, acentuando-se, assim, a diferença entre os pagamentos indevidos e as reposições efectuadas, diferencial que, relativamente aos centros que forneceram elementos sobre reposições, ronda os 50% no ano 2000.

O quadro a seguir evidencia o peso relativo dos pagamentos indevidos face às prestações pagas, nos cinco anos em confronto.

**Quadro XIV: PAGAMENTOS INDEVIDOS/PRESTAÇÕES PAGAS - EVOLUÇÃO**

CDSSS	Prestações Pagas (em contos)					Pagamentos Indevidos (em contos)					%				
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
Aveiro	6.979.915	6.317.641	6.074.482	7.270.647	8.364.703	312.903	461.258	460.068	554.407	911.566	4,5	7,3	7,6	7,6	10,9
Beja	1.846.758	1.954.200	1.541.900	2.296.362	2.783.679	69.845	77.475	47.507	77.644	102.737	3,8	4,0	3,1	3,4	3,7
Braga	11.250.751	11.173.152	11.161.486	11.555.199	12.347.658	281.975	338.335	442.397	380.760	500.544	2,5	3,0	4,0	3,3	4,1
Bragança	607.877	660.528	903.208	889.927	1.131.536	17.956	19.563	18.251	29.227	71.162	3,0	3,0	2,0	3,3	6,3
C. Branco	1.799.169	1.879.384	1.858.949	2.339.607	3.010.509	41.469	33.764	35.654	54.120	63.872	2,3	1,8	1,9	2,3	2,1
Coimbra	2.646.986	3.414.865	3.461.068	3.749.918	4.333.714	136.118	139.961	169.289	236.176	210.577	5,1	4,1	4,9	6,3	4,9
Évora	2.121.559	2.284.463	2.513.270	2.526.469	2.967.151	67.345	76.917	98.113	79.775	109.474	3,2	3,4	3,9	3,2	3,7
Faro	5.620.919	5.359.973	4.929.715	4.708.994	5.750.016	423.600	574.355	440.942	484.463	745.405	7,5	10,7	8,9	10,3	13,0
Guarda	1.408.103	1.443.138	1.519.790	1.707.619	1.791.915	41.993	60.926	55.395	49.567	72.812	3,0	4,2	3,6	2,9	4,1
Leiria	4.057.882	3.912.512	3.839.973	4.022.433	4.401.358	148.569	76.061	82.491	100.981	276.663	3,7	1,9	2,1	2,5	6,3
Lisboa	41.125.106	40.638.096	38.656.220	41.680.482	46.182.600	1.444.336	1.399.028	1.498.027	1.518.842	1.778.966	3,5	3,4	3,9	3,6	3,9
Portalegre	1.590.655	1.741.255	2.030.603	2.104.727	2.467.933	24.517	51.491	56.351	68.770	88.225	1,6	3,0	2,8	3,3	3,6
Porto	27.281.756	26.652.484	26.608.607	29.764.580	33.680.566	713.005	792.388	1.146.269	998.466	1.488.718	2,6	3,0	4,3	3,4	4,4
Santarém	5.206.286	5.057.786	5.161.331	5.752.293	5.907.177	183.179	206.468	217.885	294.441	339.326	3,5	4,1	4,2	5,1	5,7
Setúbal	12.126.693	10.992.373	10.569.089	11.905.395	13.054.801	412.133	427.419	439.578	614.266	1.006.352	3,4	3,9	4,2	5,2	7,7
V. Castelo	705.844	1.417.124	2.638.662	2.006.108	2.493.048	38.673	71.467	65.915	75.646	118.769	5,5	5,0	2,5	3,8	4,8
Vila Real	1.185.052	1.301.059	1.364.595	1.408.544	1.687.119	44.234	33.211	54.165	53.574	87.828	3,7	2,6	4,0	3,8	5,2
Viseu	2.322.124	2.381.070	2.536.385	2.781.660	3.579.925	60.719	56.172	55.095	71.072	77.838	2,6	2,4	2,2	2,6	2,2
<b>Total</b>	<b>129.873.435</b>	<b>128.581.103</b>	<b>127.369.333</b>	<b>138.470.964</b>	<b>155.935.408</b>	<b>4.462.569</b>	<b>4.896.259</b>	<b>5.383.392</b>	<b>5.742.197</b>	<b>8.050.834</b>	<b>3,4</b>	<b>3,8</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>	<b>5,2</b>

Fonte: CDSSS

Ao observar os dados respeitantes ao total, constata-se que o montante de pagamentos indevidos vem registando uma tendência de subida ao longo dos anos em análise.



reij

## Tribunal de Contas

---

Ao nível distrital, a tendência generalizada é, igualmente, de subida, destacando-se, com maior volume de pagamentos indevidos, os CDSSS de Faro e Aveiro, a atingir, em 2000, 13% e 10,9% do total de prestações pagas, respectivamente. A menor percentagem daqueles pagamentos é apresentada pelos CDSSS de Castelo Branco e Viseu, a situar-se entre 1,8% e 2,6%.

O Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, em sede de alegações, vem informar “... *que o grau de recuperação dos montantes indevidamente pagos é de 92% ...*”, sem indicar, porém, o período a que se reporta.

A propósito da percentagem de pagamentos indevidos face ao valor de prestações de desemprego, o Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade informa que, segundo “...*dados mais recentes se detecta um montante de prestações indevidamente pagas de cerca de 4% do valor de prestações de desemprego.*”

Por seu turno, as alegações do ISSS, esclarecem que “*Relativamente às prestações de desemprego indevidamente processadas, que representam, conforme dados disponíveis de Janeiro de 2002, cerca de 4% do valor globalmente processado em prestações de desemprego, refere-se que o grau de recuperação foi de 92%*”; tais informações não contrariam as constantes dos quadros que antecedem, facultadas pelos CDSSS, já que se reportam a datas diferentes.

Como se constata, existe coerência entre a informação constante do quadro XIV e a veiculada nas alegações, relativamente à percentagem de pagamentos indevidos face ao total de prestações pagas; já no que concerne ao grau de recuperação, evolui de cerca de 50%, conforme dados (não contestados) constantes do quadro XIII, para 92% em Janeiro de 2002, de acordo com a informação prestada. Ora, como não foram facultados outros elementos para além do valor percentual, torna-se impossível proceder a qualquer apreciação sobre a bondade das medidas entretanto adoptadas e conducentes a tais resultados.

Perante estas constatações, a equipa de auditoria quis conhecer as razões subjacentes a esta realidade, pelo que desenvolveu um conjunto de tarefas de que, a seguir, se dá conta:

- De entre os Centros objecto de visita entendeu-se ser o de Setúbal aquele que reunia as melhores condições para pôr em prática aquelas tarefas, não só porque ocupa, no contexto nacional, um dos primeiros lugares em volume de prestações de desemprego pagas, mas também porque a percentagem de pagamentos indevidos é significativa;
- Os objectivos foram:
  - ✓ conhecer os motivos determinantes das situações geradoras de pagamentos indevidos;
  - ✓ determinar o período que medeia entre o momento em que o beneficiário perde o direito à prestação e aquele em que é dada a ordem ao sistema informático no sentido de interromper os pagamentos, criando, simultaneamente, o respectivo débito;



reij

# Tribunal de Contas

---

- ✓ identificar as fontes de informação.
- ☑ Para a consecução destes objectivos, adoptou-se a seguinte metodologia:
  - ✓ Seleccionar um conjunto de beneficiários, cujos débitos foram identificados no processamento de Novembro de 2001; para tal solicitou-se a competente lista nominal, que contém os seguintes elementos: número e nome do beneficiário, período a que respeita o débito e respectivo montante;
  - ✓ A amostra, constituída por 32 beneficiários, foi seleccionada com recurso ao seguinte método: escolha de 2 beneficiários em cada uma das páginas que compõem a referida lista, sendo 1 deles o posicionado em décimo terceiro lugar e o outro aquele a que corresponde o débito de valor mais elevado;
  - ✓ Relativamente aos beneficiários seleccionados procedeu-se à análise do processo respectivo e, bem assim, à consulta dos elementos constantes nas bases de dados correspondentes;
  - ✓ A título informativo refira-se que a lista em causa contém 757 beneficiários e totaliza o montante de 152 524 894\$ de débitos correspondentes a pagamentos indevidos.
- ☑ Perante os elementos recolhidos é possível extrair o seguinte:
  - ✓ Os motivos geradores de débitos são a suspensão e a cessação, que operam em função do legalmente estabelecido e a que já se aludiu. No quadro seguinte evidencia-se, dentro da amostra, o peso relativo de cada um daqueles motivos:

Suspensão			Cessação				
ST	SQ	SC	CA	CO	CV	CS	CN
40,6	3,1	6,3	12,5	21,9	3,1	9,4	3,1

Nota: utilizou-se no título das colunas o código informático, cuja tradução integra a lista de siglas

- ✓ O montante dos débitos<sup>19</sup> correspondente aos beneficiários objecto de análise distribui-se da seguinte forma, em função dos motivos:

---

<sup>19</sup> Pela análise efectuada através da aplicação informática constatou-se que, à data da realização dos trabalhos de campo (Janeiro de 2002), já tinham sido efectuadas reposições no valor de 3.892.227\$.



ufj

## Tribunal de Contas

Suspensão		Cessação	
Valor em débito	% s/ total da amostra	Valor em débito	% s/ total da amostra
6.274.088\$	26,9	17.043.823\$	73,1

- ✓ No que concerne às fontes de informação estabeleceu-se uma divisão, quanto à origem, em dois grupos - **interna** (por tal se entendendo como oriunda do sector da segurança social) e **externa** -, donde se concluiu pela seguinte distribuição relativamente aos 32 beneficiários constantes da amostra:

		Suspensão	Cessação
<b>Interna</b>	Registo de Remunerações	2	8
	CNP	-	4
	Outros	-	3
<b>Externa</b>	Beneficiário	11	-
	Centro de Emprego	3	1

Para além destas fontes acabadas de referir, afigura-se existir uma outra, de origem externa, mas que, no CDSSS de Setúbal, não se constitui como tal; trata-se da comunicação que as entidades empregadoras estão obrigadas a prestar relativamente à admissão de novos trabalhadores (a que se alude no ponto *V.1.6. Fiscalização*).

Estas comunicações, não obstante o seu interesse mais imediato para outras secções, mormente *Registo de Remunerações*, poderiam ser objecto de uma triagem no sentido de averiguar se o beneficiário em causa é subsidiado por desemprego, e, deste modo, proceder-se à suspensão da respectiva prestação. Recorde-se que esta comunicação deve ser efectuada num prazo muito curto, o que constituiria um bom contributo para a diminuição de pagamentos indevidos.

- ☑ Finalmente, no que respeita ao tempo que medeia entre a ocorrência do facto gerador da perda do direito à prestação e o momento em que cessam os pagamentos, constatou-se uma grande diversidade; assim:
  - ✓ Na suspensão aqueles períodos variam entre 13 meses, quando a informação é oriunda da secção de *Registo de Remunerações*, e 20 dias quando deriva de comunicação do beneficiário.
  - ✓ As situações de cessação revelam períodos que vão de 60 a 6 meses; os mais elevados respeitam a situações detectadas pelo CNP aquando da atribuição de pensão, ao verificar que os beneficiários em causa eram pensionistas da Caixa Geral de Aposentações em simultâneo com a percepção de prestações de desemprego; por outro lado, os detectados através de sobreposição de desemprego com outras



mfj

# Tribunal de Contas

---

situações, designadamente entrada de contribuições, com origem na secção de *Registo de Remunerações*, mostram uma média de 15,8 meses de intervalo;

Em conclusão:

A amostra seleccionada revelou que:

- ☑ Cada um dos motivos determinantes da perda de direito à prestação - cessação e suspensão - representa cerca de 50% do total de processos analisados;
- ☑ As fontes de informação de origem interna, nomeadamente a secção de *Registo de Remunerações*, são as que determinam um maior período de tempo entre a ocorrência do facto gerador da perda do direito à prestação e o seu conhecimento e tratamento adequado por parte da secção de *Desemprego*, gerando, por isso, maior volume de valores em débito.

A este propósito cumpre referir que, face aos prazos estabelecidos para a entrega das folhas de remunerações – até ao dia 15 do mês seguinte aquele a que respeitam<sup>20</sup> – e adicionando-lhe o período de tempo para o processamento da informação de que os serviços necessitam, sempre decorreria, inevitavelmente, um lapso de tempo a rondar, no mínimo, os dois meses, o que se traduziria em débitos correspondentes a esse período. Assim, tendo-se constatado, através da análise da amostra seleccionada, que o período mais curto encontrado foi de 6 meses, pode, com segurança, concluir-se que uma parte significativa dos pagamentos indevidos tem origem na ineficiência dos serviços;

Em sede de alegações, o Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade dá conta da adopção de um novo conjunto de medidas a partir de Janeiro do corrente ano, com vista ao controlo do pagamento das prestações de desemprego, com destaque para o registo de remunerações. De entre aquelas medidas, refere “... *a entrada em funcionamento do Projecto CLO – Centro de Leitura Óptica, que consiste na recolha das declarações de remunerações em papel e na sua leitura ‘inteligente’...*” e destaca, igualmente, que um conjunto de contribuintes (cerca de 60% dos beneficiários activos) está legalmente obrigado a enviar as declarações de remunerações via Internet ou em suporte magnético, o que torna o carregamento dos dados mais célere. Como meta a atingir a muito curto prazo indica a redução, para 30 dias, do tempo médio de carregamento de dados relativos a remunerações no sistema informático da segurança social.

No que respeita à sobreposição da prestação de desemprego com trabalho remunerado, aquele Gabinete informa que “... *o IIES já dispõe também, no âmbito do sistema de ‘datawarehouse’ de um mecanismo vocacionado para este controlo, actualmente ainda só no âmbito de um CDSSS (piloto), mas que a curto prazo terá aplicabilidade nacional*”.

---

<sup>20</sup> Decreto Regulamentar n.º 26/99, de 27 de Outubro - art.º 6.º.



reij

# Tribunal de Contas

---

- ☑ Quanto às fontes de origem externa, designadamente a comunicação do beneficiário, é importante sublinhar que é dever deste comunicar à instituição de segurança social, no prazo de cinco dias, qualquer facto susceptível de produzir alterações na prestação de desemprego<sup>21</sup>. A falta de cumprimento desta obrigação pode dar lugar a responsabilidade contra-ordenacional.

Para ilustrar a situação, a equipa de auditoria solicitou, ao serviço de contra-ordenações do Centro, informações sobre esta matéria, pelo que, por um lado, foram fornecidos elementos relativos ao número de processos de contra-ordenação instaurados durante o ano de 2001 – 135<sup>22</sup>; por outro, foi transmitida a ideia de que não se verifica, genericamente, o efeito dissuasor esperado deste instrumento, o que se deve, sobretudo, ao baixo valor das coimas aplicáveis, previstas no Decreto-Lei n.º 64/89, de 25 de Fevereiro [al. b) e d) do art.º 9.º].

Afigura-se, por isso, importante a revisão daquele preceito legal e, bem assim, o desenvolvimento de todo o tipo de mecanismos vocacionados para inculcar nos beneficiários o sentido dos deveres que têm para com o sistema de segurança social, num clima de direitos/obrigações.

## V.3.2. *Controlo*

Face a estas constatações e à informação colhida no decorrer dos trabalhos de campo, tendo presente as normas jurídicas referentes à situação de concessão indevida de prestações<sup>23</sup>, sublinham-se os seguintes aspectos, relativamente ao controlo existente nesta vertente:

- ☑ Em primeiro lugar, é de recordar o facto de que o sistema informático da segurança social, genericamente considerado, dispõe de mecanismos que permitem, automaticamente, efectuar em qualquer processamento, com excepção das prestações familiares<sup>24</sup>, a dedução de quaisquer débitos criados a um beneficiário, independentemente da prestação a que respeitem;
- ☑ Nesta medida, nos processamentos das prestações de desemprego são deduzidos os débitos identificados pelo sistema;

---

<sup>21</sup> Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril – art.º 50.º.

<sup>22</sup> 48 correspondentes à contra-ordenação prevista na al. b) do art.º 9.º do D.L. n.º 64/89, de 25/02, e 87 respeitantes à al. d) do mesmo dispositivo legal.

<sup>23</sup> O Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de Abril define o regime jurídico da responsabilidade emergente do recebimento indevido de prestações de segurança social e da revogação dos actos de atribuição das mesmas.

<sup>24</sup> De acordo com o Desp. 105/SESS/90, de 30/12/90, publicado no DR II S, de 18/01/91.



reij

## Tribunal de Contas

---

- ☑ Estes débitos, de acordo com o observado nos Centros analisados, são objecto de tratamento contabilístico diferenciado; assim:
  - ✓ Nalguns casos, os débitos são contabilizados, na sua totalidade, nas contas correspondentes a subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, sem cuidar de destringir qual a prestação que lhes deu origem, com vista a efectuar uma correcta contabilização dos mesmos; este procedimento pode conduzir a situações em que o valor das reposições, contabilizado nessas contas, seja superior aos pagamentos indevidamente efectuados destas prestações.

Veja-se os casos concretos dos seguintes centros distritais (**Quadro XIII**):

- Bragança – 1996 e 1998;
  - Castelo Branco – 1997 e 1998;
  - Guarda – 1999;
  - Portalegre – 1996;
  - Vila Real – 1997 e 2000.
- ✓ Em regra, não é efectuado um controlo assíduo e regular aos débitos gerados pelos pagamentos das prestações de desemprego; ao contrário, tal controlo ou não é, de todo, efectuado ou é-o apenas esporadicamente;
  - ✓ No caso das reposições efectuadas em prestações, nos termos do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, a atitude é um pouco diferente já que a maioria dos centros visitados dispõe de rotinas implantadas com vista ao controlo do pagamento das prestações, quer recorrendo a meios informáticos, quer manualmente;

A matéria dos pagamentos indevidos e respectivo controlo tem, igualmente, sido objecto de tratamento no âmbito do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta da Segurança Social, cujas conclusões gerais estão em sintonia com o que se acaba de descrever. Assim, no âmbito do Parecer sobre a conta de 1998, com o objectivo de conhecer as razões subjacentes à existência destas prestações indevidas de subsídio de desemprego foram inquiridos os ex-CRSS, de cujas respostas foram extraídas as seguintes conclusões:

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



reij

# Tribunal de Contas

---

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

O Parecer da CSS de 1999 volta a dedicar atenção a este problema, na senda do que fora feito no ano anterior.

Relativamente às questões suscitadas neste ponto o Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade vem esclarecer, nas suas alegações, que, quanto ao sistema de consolidação de contas resultante das reposições de pagamentos indevidos, “... com a entrada em exploração, no início do corrente ano, do novo Sistema de Informação Financeira (SIF), os mecanismos de controlo passaram a ser efectivamente assegurados com maior eficácia”.

### V.3.3. Reposições

Para além dos aspectos acima referenciados, a questão das reposições suscita algumas reflexões:

- por um lado, perante a afirmação de alguns responsáveis no sentido de que os débitos dos beneficiários acabam, quase sempre, por ser objecto de dedução em alguma prestação, em última análise na pensão a que venham a ter direito no final da vida contributiva, há que ter em consideração o instituto da prescrição que, de acordo com a legislação em vigor (Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de Abril), opera decorridos dez anos após o recebimento das quantias indevidas;
- por outro lado, e no que concerne às reposições efectuadas com recurso à compensação com prestações, sublinha-se o seguinte:
  - ✓ de acordo com o art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de Abril, a compensação com prestações só terá lugar na falta de restituição directa, a qual deverá ser efectuada no prazo de 30 dias a contar da data da interpelação do devedor;
  - ✓ face ao preceituado naquele Decreto-Lei, o Despacho n.º 143-I/SESS/92, de 24/07, veio explicitar e definir os procedimentos a observar pelas entidades competentes, admitindo, como regra geral, a compensação total das prestações devidas, excepto se se tratasse de pensões de invalidez, velhice e sobrevivência e correspondentes complementos e suplementos;
  - ✓ contudo, perante a evolução normativa no domínio da protecção social, pautada pela salvaguarda do princípio do mínimo de subsistência como condição de dignidade de vida e de cidadania e pela preocupação de garantir a inexistência de situa-



reij

# Tribunal de Contas

---

ções de desprotecção social, o Despacho n.º 2-I/SESSS/2001, de 06/04, determina o seguinte, no que às prestações de desemprego diz respeito:

- *“A compensação efectua-se até um terço do valor das prestações devidas, salvo expressa autorização do devedor de dedução por valor superior, sem prejuízo do disposto nos números seguintes;*
- *É garantido um montante mensal igual ao do valor da pensão social, quando a compensação for efectuada com prestações compensatórias da perda ou redução de rendimentos de trabalho por ocorrência das eventualidades”.*

- ☑ Através das verificações efectuadas, constatou-se a inexistência de limites nas deduções mensais nas prestações de desemprego a que os beneficiários tenham direito, havendo casos em que a dedução abrange a totalidade do montante mensal a receber, o que se pode traduzir em indesejáveis situações de desprotecção dos beneficiários, multiplicando os problemas sociais.

Em sede de alegações, o Gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade vem informar que, no âmbito da aplicação informática única para o processamento do subsídio de desemprego (conforme referência no ponto **V.1.3**), a entrar em funcionamento no terceiro trimestre deste ano, será feita a gestão integral das reposições referentes ao sistema prestacional, o que garantirá, futuramente, de forma automática, o controlo do cumprimento do Despacho n.º 2-I/SESSS/2001, de 06/04.

## V.4. EM SÍNTESE

As verificações efectuadas e o diálogo com os responsáveis pelas diversas áreas envolvidas, nos quatro CDSSS seleccionados, permitem extrair as seguintes conclusões com referência ao período abrangido por esta auditoria:

- ☑ a inexistência de bases de dados de âmbito nacional inviabiliza a implantação de um sistema de controlo adequado, já que cada centro funciona como ilha, sem acesso à informação constante nos restantes 17 centros;
- ☑ o funcionamento das secções de registo de remunerações e, bem assim, o seu grau de actualização, influencia o bom e atempado funcionamento das secções de desemprego;
- ☑ é muito variável o período que medeia entre a entrada do requerimento e o deferimento da respectiva prestação, podendo ir desde 1 mês até 1 ano e meio;
- ☑ as acções de fiscalização empreendidas pelos respectivos serviços de fiscalização revelam-se, em regra, pouco eficazes, na medida em que é difícil estabelecer pressupostos e méto-



reij

## Tribunal de Contas

---

dos de actuação razoáveis por forma a detectar eventuais situações de fraude, tendo em conta, designadamente, a circunstância de a entidade empregadora ser obrigada a comunicar a admissão dos trabalhadores após o início de actividade – numa situação de confronto, o trabalhador poderá sempre dizer que havia iniciado momentos antes a sua actividade;

- ☑ a inexistência de um manual de procedimentos, só recentemente produzido, tem inviabilizado a adopção de critérios e a implantação de rotinas uniformes em todos os CDSSS. Cabe, no entanto, sublinhar que esta uniformidade só poderá ocorrer quando todos os centros puderem contar com um sistema informático idêntico em todos eles;
- ☑ é insuficiente ou inexistente um adequado controlo dos pagamentos indevidos e respectivas reposições;
- ☑ quanto às causas geradoras de pagamentos indevidos, concluiu-se que um aparte significativa daqueles pagamentos tem origem em ineficiência dos serviços; por outro lado, o baixo valor das coimas a aplicar aos beneficiários incumpridores da obrigação legal de comunicar qualquer facto susceptível de produzir alterações na prestação, impede o efeito dissuasor do respectivo instrumento legal;
- ☑ é, ao menos potencialmente, possível a ocorrência de pagamentos sem que a respectiva prestação tivesse sido objecto de despacho de deferimento; para obviar a este problema afigura-se que o sistema mais eficaz passaria pela introdução de uma rotina em que a validação dos dados e, por conseguinte o respectivo processamento, exigisse o recurso a uma *password*, alheia à do funcionário processador;
- ☑ nalguns casos, a contabilização das deduções dos débitos por compensação, não é feita correctamente;
- ☑ nas reposições efectuadas por compensação não é respeitado o limite legalmente estabelecido.

### VI. AVALIAÇÃO DO CONTROLO INSTITUÍDO

Dada a diversidade de sectores intervenientes na atribuição, processamento e controlo das prestações de desemprego, considerou-se mais apropriado, ao invés de uma avaliação global do sistema subjacente, individualizar alguns aspectos essenciais.

Assim, novamente com referência ao período objecto desta auditoria:



reij

# Tribunal de Contas

---

- ☑ No que respeita à atribuição e processamento das prestações, pode ser qualificado de regular, já que a única situação anómala detectada não se reveste de materialidade, face ao universo;
- ☑ Porém, as limitações identificadas em relação às aplicações informáticas e às fontes de informação, designadamente as decorrentes de eventuais atrasos no lançamento das folhas de remunerações conduzem a um elevado volume de pagamentos indevidos;
- ☑ Já no tocante ao controlo das reposições, originadas por pagamentos indevidos, o sistema instituído é de considerar fraco ou inexistente;
- ☑ Quanto às rotinas implantadas no âmbito da fiscalização e prevenção de eventuais situações de fraude o sistema de controlo é, igualmente, fraco, face:
  - ✓ às limitações no controlo através do cruzamento de dados, pela inexistência de uma base de dados nacional de beneficiários;
  - ✓ às dificuldades, designadamente as referentes à detecção de situações irregulares, com que se debatem os serviços de fiscalização, reduzindo a eficácia da respectiva actuação.

## VII. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos, nos termos do n.º 1 do art.º 10º e do art.º 2º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, a suportar pelo Instituto da Solidariedade e Segurança Social, no valor de **€15 516,50**.



relj

# Tribunal de Contas

---

## VIII. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.<sup>a</sup> Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido:
  - Ao Presidente da Assembleia da República, ao Presidente da Comissão Parlamentar de Execução Orçamental e aos Líderes de todos os Grupos Parlamentares;
  - Ao Ministro da Segurança Social e do Trabalho;
  - Às entidades ouvidas no âmbito do contraditório;
- c) Determinar a sua remessa ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto no n.º 4 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97;
- d) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, colocar o presente relatório e seus anexos I a IV à disposição dos órgãos de Comunicação Social, bem como proceder à respectiva divulgação via *Internet*;
- e) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto **VII**.

Tribunal de Contas, em 9 de Maio de 2002.



relj

# Tribunal de Contas

---

O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

(Lia Oliveira Ferreira Videira de Jesus Correia)

(Manuel Raminhos Alves de Melo)



relj

# Tribunal de Contas

---

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo	Conteúdo
I	Plano Nacional de Emprego e Medidas de Combate ao Desemprego
II	A nova estrutura do Sistema de Solidariedade e Segurança Social
III	Programa da Nova Situação da Segurança Social Séc. XXI
IV	Alegações produzidas no exercício do contraditório
V	Índice dos documentos de trabalho



# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

---

### Anexo I

#### PLANO NACIONAL DE EMPREGO

A fim de operacionalizar o acordo europeu celebrado no Conselho Extraordinário do Luxemburgo sobre o Emprego, foi aprovado, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/98, de 6 de Maio, o Plano Nacional de Emprego (PNE), que visa adoptar as directrizes para o emprego em 1998.

O PNE assenta em quatro pilares, constantes das directrizes para o emprego:

- Empregabilidade – a melhoria das condições de empregabilidade é um poderoso instrumento na adequação entre a oferta e a procura de trabalho e visa elevar os níveis e a qualidade do emprego; com este pilar articula-se a generalidade dos objectivos específicos do PNE;
- Promoção do espírito empresarial – visando alcançar um quadro mais favorável à criação de empresas;
- Reforço da adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas – através de parcerias sociais, promover a formação de activos no seio da unidades empresariais;
- Igualdade de oportunidades – através, designadamente, do combate à discriminação entre homens e mulheres.

O Plano Nacional de Emprego, como instrumento que incorpora as linhas directrizes para a política de emprego na UE, das observações da Comissão e das recomendações a Portugal constantes do relatório conjunto relativas à execução do PNE, é objecto de revisão anual, tendo a última sido aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2001, de 21 de Junho.

De acordo com a estratégia europeia em que se integra, o PNE encontra-se subordinado a uma lógica plurianual no horizonte de cinco anos. As linhas directrizes para a política de emprego para 2001 foram objecto de alterações cuja aprovação teve lugar no Conselho Europeu de Nice, realizado em Dezembro de 2000.

Sinteticamente, esta revisão, respeitando a coerência, a estrutura e as ambições do PNE, visa dar resposta aos novos desafios da estratégia europeia, tendo em conta a evolução recente dos indicadores do mercado de emprego e os acordos assinados com os parceiros sociais relativamente à



# Tribunal de Contas

## *Direcção-Geral*

---

política de emprego, mercado de trabalho, educação e formação e condições de trabalho, higiene e segurança e combate à sinistralidade.

### **MEDIDAS DE COMBATE AO DESEMPREGO**

O Decreto-Lei n.º 132/99, de 21 de Abril, que define os princípios da política de emprego, elenca, no seu art.º 11.º, as modalidades específicas de intervenção no que respeita ao estímulo à oferta de emprego, designadamente: criação de postos de trabalho, fomento da iniciativa empresarial, de cooperativismo e do trabalho associado, apoios às micro, pequenas e médias empresas e apoios ao desenvolvimento do artesanato.

A Portaria n.º 196-A/2001, de 10 de Março, dando continuidade ao previsto no Decreto-Lei n.º 132/99, no domínio dos incentivos ao emprego, vem congregar num único instrumento as medidas que se encontravam dispersas por diversos instrumentos normativos.

Nesta portaria dispõe-se, em síntese, o seguinte, em matéria de medidas de combate ao desemprego:

- no âmbito do programa de estímulo à oferta de emprego, regulamenta a componente de criação de emprego, aplicando-se a projectos que se enquadrem nas modalidades de apoios:
  - ✓ à contratação;
  - ✓ a iniciativas locais de emprego,
  - ✓ a projectos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de desemprego.
- O apoio dos projectos depende da criação líquida de postos de trabalho, ficando os promotores obrigados à manutenção do nível de emprego atingido por via do apoio concedido pelo prazo mínimo de quatro anos;
- No que às prestações de desemprego diz directamente respeito, destaca-se a terceira modalidade de apoios, que consiste no pagamento do montante global a que tenha direito, por uma só vez, desde que o beneficiário apresente um projecto que assegure o seu emprego a tempo inteiro;
- A estes beneficiários pode, ainda, ser concedido um apoio sob forma de subsídio a fundo perdido até ao montante de 12 vezes o salário mínimo nacional (a cargo do IEFP), com a finalidade de custear as despesas envolvidas na respectiva concretização;



# Tribunal de Contas

## *Direcção-Geral*

---

- ☑ As candidaturas à concessão dos apoios devem ser apresentadas nos centros de emprego da área da residência do promotor, competindo ao IEFP a instrução, análise e decisão dos procedimentos de candidatura ao programa, bem como o acompanhamento dos projectos.

### **MEDIDAS EXCEPCIONAIS**

Obedecendo, embora, aos quatro pilares estruturantes das directrizes para o emprego definidas no PNE, as políticas de promoção de emprego e de combate ao desemprego implicam respostas às realidades regionais e locais que, tendo em atenção os problemas concretos de cada região, se torna possível maximizar através do aproveitamento dos recursos existentes e garantir uma melhor coordenação e co-responsabilização, respectivamente, das iniciativas e instituições públicas e privadas envolvidas.

### **PLANO REGIONAL DE EMPREGO DO ALENTEJO**

Em sentido contrário da evolução registada no resto do território nacional, o Alentejo apresenta uma situação de desemprego elevado e persistente, o que implica a necessidade de reflectir, ao nível regional, a adaptação necessária de algumas linhas de estratégia, designadamente no que respeita à articulação entre a política de protecção social e as políticas de emprego e formação.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/98, de 8 de Junho, para além da adopção de medidas imediatas de combate ao desemprego dos jovens e de prevenção de longa duração, de promoção local de emprego, de criação e apetrechamento de infra-estruturas destinadas ao apoio à criação de emprego e ao desenvolvimento de acções de formação profissional e de avaliação do impacte regional dos programas de emprego e formação, determinou a elaboração de um plano regional para o emprego no Alentejo, para vigorar até 2003.

Este plano, como instrumento destinado a minorar o impacte social dos desajustamentos resultantes do actual contexto sócio-económico regional, viria a ter concretização pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/99, de 9 de Fevereiro, tendo como objectivo central dar resposta às necessidades de desenvolvimento através de um conjunto de intervenções estruturadas em torno da redução do desemprego e do aumento de oportunidades de emprego geradas pela região.

O Despacho Conjunto n.º 482/99, publicado no Diário de República II Série, de 17 de Junho, aprova um conjunto de medidas, destinadas a jovens desempregados, para levar à prática o Plano Regional de Emprego do Alentejo.



# Tribunal de Contas

## *Direcção-Geral*

---

A Portaria n.º 600/99, de 2 de Agosto, institui o pagamento de um subsídio suplementar, não reembolsável, correspondente a 50% das prestações de desemprego devidas ao beneficiário, destinado, exclusivamente, ao financiamento do projecto de criação do próprio emprego pelo beneficiário.

### **CONCELHO DE CASTANHEIRA DE PÊRA**

O concelho de Castanheira de Pêra tem uma forte tradição industrial nos ramos têxtil e de lanifícios, tendo sofrido, nas últimas décadas, os efeitos da crise por que passaram aquelas indústrias, agravados, ainda, pela ausência de alternativas à criação de emprego não industrial, o que tem conduzido ao declínio das condições sócio-económicas do concelho. Regista, assim, no contexto regional e nacional, uma elevada taxa de desemprego, com maior incidência na população feminina.

Nestes termos, torna-se necessário adoptar medidas especiais de apoio ao emprego e à formação profissional, bem como protecção social no desemprego, o que tem lugar através da Portaria n.º 766/99, de 30 de Agosto, que define as medidas especiais, a vigorar desde 1 de Julho até 31 de Dezembro de 1999,<sup>1</sup> aplicáveis aos trabalhadores do sector têxtil deste concelho que se encontrem em risco de perder o posto de trabalho ou em situação de desemprego involuntário. Basicamente, estas medidas traduzem-se na redução dos prazos de garantia para atribuição das prestações de desemprego.

### **CONCELHOS DA COVILHÃ, GOUVEIA, GUARDA, MANTEIGAS E SEIA E FREGUESIAS DE CEBO-LAIS DE CIMA E DE RETAXO, DO CONCELHO DE CASTELO BRANCO**

Regiões fortemente dependentes da indústria têxtil e a registar grandes dificuldades no desenvolvimento, face às fragilidades económicas e sociais geradas pela reestruturação das várias empresas locais do sector têxtil, aconselham a adopção de um conjunto de medidas especiais de protecção social no desemprego.

Tais medidas traduzem-se na redução dos prazos de garantia para atribuição das prestações de desemprego e encontram-se vertidas na Portaria n.º 566/97, de 29 de Julho, que produziu efeitos até 1 de Agosto de 1997; este prazo, todavia, foi sendo sucessivamente prorrogado até Junho de 2000.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Alargado até 30 de Junho de 2000 – Portaria n.º 26/2000, de 26 de Janeiro.

<sup>2</sup> Portaria n.º 56/98, de 05/02 – prorrogação até 30/06/98.  
Portaria n.º 470/98, de 30/07 – prorrogação até 31/12/98.  
Portaria n.º 79/99, de 29/01 – prorrogação até 30/06/99.  
Portaria n.º 639/99, de 11/08 – prorrogação até 31/12/99.  
Portaria n.º 48/2000, de 04/02 – prorrogação até 30/06/2000.



# **Tribunal de Contas**

## *Direcção-Geral*

---



# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

---

### BORDADEIRAS DE CASA

A Lei n.º 43/96, de 3 de Setembro, regulamentada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/97/M, de 13 de Março, garante às bordadeiras de casa, que, mediante comprovação do Instituto do Bordado, Tapeçaria e Artesanato da Madeira, estiverem há mais de três meses sem trabalho, um subsídio de desemprego, independentemente de terem efectuado descontos para a segurança social e fundo de desemprego, calculado nos termos do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, com um limite mínimo de 10 contos.

### SECTOR ADUANEIRO

A instituição do mercado único europeu, que determinou a abolição das fronteiras e dos controlos aduaneiros, relativamente às trocas intercomunitárias, teve um impacte negativo no sector aduaneiro.

O Decreto Lei n.º 93/98, de 14 de Abril<sup>3</sup> estabelece as seguintes medidas especiais para os despachantes ajudantes e praticantes de despachos e trabalhadores administrativos ao serviço de despachantes oficiais que tivessem iniciado actividade antes de 1987 e estivessem ao serviço em Dezembro de 1992:

- apoios à formação;
- apoios ao emprego;
- compensação remuneratória;
- antecipação da idade de acesso à pensão de velhice.

### MILITARES

O Decreto-Lei n.º 336/91, de 10 de Setembro, define um conjunto de incentivos de natureza sócio-económica a propor aos jovens como contrapartida da sua adesão à prestação de serviço militar nos regimes de voluntariado e de contrato, concretizando na alínea c) do art.º 8.º, a habilitação ao subsídio de desemprego. A Portaria n.º 227-A/92, de 24 de Julho, regulamenta esta matéria, determinando a inscrição obrigatória dos militares como beneficiários no regime geral de segurança social para os trabalhadores por conta de outrem e do Ministério da Defesa Nacional, através dos Ramos das Forças Armadas, como contribuinte.

---

<sup>3</sup> O sector aduaneiro já havia sido objecto de regulamentação, neste sentido, através dos Decretos-Leis n.º 46/95, de 3 de Março, e n.º 25/93, de 5 de Fevereiro.



# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

---

A actual Lei do Serviço Militar, Lei n.º 174/99, de 21 de Setembro, consagra, nos artigos 23.º e 30.º, respectivamente, as regras para a prestação de serviço efectivo em regime de contrato e em regime de voluntariado.

### DOCENTES

O Decreto-Lei n.º 67/2000, de 26 de Abril, define o enquadramento do pessoal contratado para o exercício de funções docentes nos estabelecimentos de educação e ensino públicos no âmbito do regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem, relativamente à eventualidade desemprego, em conformidade com o estipulado no art.º 5.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril.

Nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 199/99, de 8 de Junho, as taxas contributivas são fixadas de harmonia com o âmbito material das eventualidades protegidas, pelo que, através da Portaria n.º 989/2000, de 14 de Outubro, aquela taxa, para o pessoal em questão, foi fixada em 4,90%.

### SALÁRIOS EM ATRASO

Têm direito ao subsídio de desemprego ou social de desemprego os trabalhadores que optem pelo exercício do direito à rescisão unilateral com justa causa<sup>4</sup> do seu contrato de trabalho, de acordo com as normas estabelecidas na Lei n.º 17/86, de 14 de Junho.

---

<sup>4</sup> Art.º 3.º – “Quando a falta de pagamento pontual da retribuição se prolongue por período superior a 30 dias sobre a data do vencimento da primeira retribuição não paga e o montante em dívida seja equivalente ao valor de uma retribuição mensal ou a mora se prolongue por período superior a 90 dias, qualquer que seja o montante em dívida, podem os trabalhadores, isolada ou conjuntamente, rescindir o contrato com justa causa...”



# Tribunal de Contas

*Direcção-Geral*

---

## Anexo II

### **A NOVA ESTRUTURA DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL**

Face às amplas transformações que têm vindo a operar-se no seio do sistema de segurança social, com o objectivo de *“definitivamente substituir o velho paradigma assistencialista por um modelo novo de protecção social capaz de dar satisfação aos seus direitos”*, considerando, para tal, cinco níveis de actuação – o lançamento das bases para uma segurança social financeiramente sustentada, a melhoria quantitativa e qualitativa das prestações, a modernização tecnológica do sistema, a edificação de um ordenamento jurídico consentâneo com a necessidades actuais e a reforma institucional do sistema –, afigura-se pertinente a introdução de algumas alusões à legislação recentemente publicada e que, necessariamente, tem reflexos no tema em análise.

Assim, a primeira referência é para a Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, que aprova as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social, cujas linhas genéricas se representam no esquema seguinte:



# Tribunal de Contas

## Direcção-Geral

(Lei n.º 17/2000, de 08/08)

SUBSISTEMA	REGIMES	EVENTUALIDADES	PRESTAÇÕES
Previdencial	Segurança Social	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Doença</li><li>◆ Maternidade, paternidade e adopção</li><li>◆ Desemprego</li><li>◆ Acidentes de trabalho e doenças profissionais</li><li>◆ Invalidez</li><li>◆ Velhice</li><li>◆ Morte</li></ul> <b>Art.º 49º</b>	<input type="checkbox"/> Prestações pecuniárias substitutivas dos rendimentos da actividade profissional perdidos e da perda de capacidade de ganho <b>Art.º 53º</b>
		<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Invalidez</li><li>◆ Velhice</li><li>◆ Morte</li></ul> <b>Art.º 26º al. b) a d)</b>	<input type="checkbox"/> Pensões <b>Art.º 31º</b>
Protecção social de cidadania	Regime de solidariedade	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Ausência ou insuficiência de recursos económicos para satisfação de necessidades mínimas</li></ul> <b>Art.º 26º al. a)</b>	<input type="checkbox"/> Rendimento Mínimo Garantido <b>Art.º 31º</b>
		<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Ausência ou insuficiência de prestações substitutivas dos rendimentos de actividade profissional</li></ul> <b>Art.º 26º al. e)</b>	<input type="checkbox"/> Complementos sociais <b>Art.º 31º</b>
	Acção social		<input type="checkbox"/> Prestações pecuniárias eventuais <input type="checkbox"/> Prestações em espécie <input type="checkbox"/> Utilização ou financiamento à rede de serviços e equipamentos <input type="checkbox"/> Apoio de programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão social <b>Art.º 36º</b>
Protecção à família		<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Encargos familiares</li><li>◆ Deficiência</li><li>◆ Dependência</li></ul>	<input type="checkbox"/> Prestações pecuniárias <input type="checkbox"/> Prestações em espécie <b>Art.º 45º</b>



# Tribunal de Contas

## *Direcção-Geral*

---

A organização institucional do sistema assenta em institutos de âmbito nacional, que poderão dispor de delegações regionais e distritais:

- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, ao qual compete a gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no orçamento da segurança social;
- Instituto de Solidariedade e Segurança Social, que tem por objectivo a gestão das prestações do sistema de solidariedade e segurança social (com excepção das da competência do CNPRP);
- Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais (CNPRP), destinado à prevenção e reparação das eventualidades decorrentes de riscos profissionais<sup>1</sup>;
- Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade, a quem cabe a concepção, definição, implementação e avaliação do sistema de informação das áreas de solidariedade e segurança social, bem como as políticas de informática e estatística;
- Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, com o objectivo da gestão de fundos de capitalização;
- Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, responsável pela gestão nacional do Fundo Social Europeu.

Assim, em matéria de prestações, as atribuições e competências cometidas anteriormente às instituições de âmbito regional e distrital (CRSS e SSR) e, também, ao Centro Nacional de Pensões, foram agregadas no Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS), criado pelo Decreto-Lei n.º 45-A/2000, de 22 de Março.

O Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, aprova os Estatutos do ISSS, donde cumpre destacar:

- O ISSS tem sede em Lisboa e exerce a sua actividade em todo o território nacional, sem prejuízo das competências atribuídas às RA;
- Compete-lhe, designadamente, gerir as prestações do sistema de solidariedade e segurança social, garantir a realização dos direitos e promover o cumprimento das obrigações dos beneficiários e exercer, em articulação com a Inspecção Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, a acção fiscalizadora do cumprimento dos direitos e obrigações dos beneficiários;

---

<sup>1</sup> Sobre este Centro veja-se o Relatório de Auditoria, deste Tribunal, n.º 57/01 – 2.ª Secção.



# Tribunal de Contas

## *Direcção-Geral*

---

- ☑ São órgãos do Instituto: o conselho directivo, o conselho consultivo, a comissão de fiscalização e os conselhos consultivos distritais de solidariedade e segurança social;
- ☑ Os serviços do ISSS são: os estabelecimentos integrados, os centros distritais de solidariedade e segurança social, os serviços regionais de planeamento e fiscalização, os serviços centrais e o CNP;
- ☑ Aos centros distritais de solidariedade e segurança social, serviços responsáveis, ao nível distrital, pela execução das medidas necessárias ao desenvolvimento, concretização e gestão das prestações do sistema de solidariedade e segurança social, compete, nomeadamente:
  - ✓ Dinamizar e gerir as prestações do sistema de solidariedade e segurança social;
  - ✓ Efectuar o enquadramento obrigatório nos regimes e proceder à inscrição de pessoas singulares e colectivas;
  - ✓ Assegurar o registo de remunerações e a informação relativa à carreira contributiva dos beneficiários;
  - ✓ Proceder ao reconhecimento de direitos, à atribuição e pagamento de prestações, com excepção daquelas que são da competência do CNP e do CNPRP;
  - ✓ Colaborar na acção inspectiva e fiscalizadora do cumprimento dos direitos e obrigações dos beneficiários;
  - ✓ Desenvolver as acções necessárias à aplicação dos regimes sancionatórios às infracções de natureza contra-ordenacional relativas a beneficiários e contribuintes.

A Portaria n.º 543-A/2001, de 30 de Maio, define e regulamenta a estrutura orgânica do ISSS, elencando, no art.º 2.º, os serviços que compõem o ISSS, já definidos nos respectivos estatutos. De acordo com o art.º 3.º, a orgânica destes serviços assenta em cinco tipos de estruturas: Departamentos, Unidades, Núcleos, Sectores e Equipas; poderão, ainda, ser criadas outras estruturas com a denominação de Gabinetes, equiparadas, por deliberação do CD, a uma das referidas estruturas.

Os departamentos, as unidades, os gabinetes e os núcleos são dirigidos por um director e os sectores e as equipas por um chefe.



# Tribunal de Contas

## *Direcção-Geral*

---

O Capítulo V daquela Portaria define a estrutura tipo dos Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social, vindo as respectivas estruturas orgânicas de cada um deles a ser aprovadas por portarias do Ministro do Trabalho e Solidariedade, publicadas na I Série do Diário da República, de 17 e 18 de Agosto de 2001<sup>2</sup>, com entrada em vigor e produção de efeitos a partir de 1 de Julho.

Do conteúdo destas portarias cabe destacar a organização dos Centros Distritais, que se estrutura nas seguintes áreas funcionais e orgânicas:

- Unidade de Previdência e Apoio à Família;
- Unidade de Protecção social de Cidadania;
- Gabinete de Coordenação dos Centros de Recurso e Apoio aos Estabelecimentos Integrados;
- Unidade de Atendimento ao Cidadão e Comunicação;
- Unidade Administrativo-Financeira;
- Gabinete de Recursos Humanos;
- Gabinete de Planeamento e Estatística;
- Gabinete de Sistema de Informação;
- Gabinete Jurídico.

Nos Centros de maior dimensão as unidades poderão ser integradas em departamentos.

---

<sup>2</sup> CDSSS de Aveiro – Portaria n.º 988/2001; CDSSS de Beja – Portaria n.º 989/2001; CDSSS de Braga – Portaria n.º 990/2001; CDSSS de Bragança – Portaria n.º 991/2001; CDSSS de Castelo Branco – Portaria n.º 992/2001; CDSSS de Coimbra – Portaria n.º 993/2001; CDSSS de Évora – Portaria n.º 994/2001; CDSSS de Faro – Portaria n.º 995/2001; CDSSS de Guarda – Portaria n.º 996/2001; CDSSS de Leiria – Portaria n.º 997/2001; CDSSS de Lisboa – Portaria n.º 998/2001; CDSSS de Portalegre – Portaria n.º 999/2001; CDSSS de Porto – Portaria n.º 1000/2001; CDSSS de Santarém – Portaria n.º 1001/2001; CDSSS de Setúbal – Portaria n.º 1002/2001; CDSSS de Viana do Castelo – Portaria n.º 1003/2001; CDSSS de Vila Real – Portaria n.º 1004/2001; CDSSS de Viseu – Portaria n.º 1009/2001.



# Tribunal de Contas

---

**Anexo III**

*Programa da Nova Situação da Segurança Social Séc. XXI*



# *Programa da Nova Situação da Segurança Social Séc. XXI*

- Sumário -

1 de Março de 2002



## CONTEÚDO

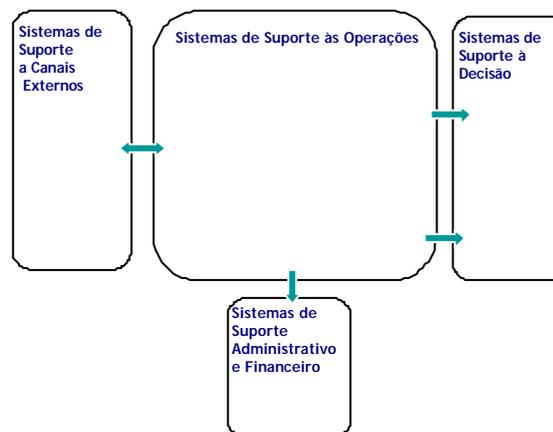
<b>Apresentação do Sistema .....</b>	<b>4</b>
<b>Arquitectura Global .....</b>	<b>5</b>
<b>Base de Dados Única de Âmbito Nacional.....</b>	<b>6</b>
<b>Benefícios do Novo Sistema de Informação da Segurança Social.....</b>	<b>7</b>
<b>Clareza de Conceitos .....</b>	<b>7</b>
<b>Imagem, Relação com Cidadãos e com outras Entidades .....</b>	<b>8</b>
<b>Recursos Humanos.....</b>	<b>9</b>
<b>Sistemas Informáticos.....</b>	<b>9</b>
<b>Implicações do Novo Sistema de Informação da Segurança Social .....</b>	<b>11</b>
<b>Sistema de Informação.....</b>	<b>11</b>
<b>Procedimentos e Suportes.....</b>	<b>11</b>
<b>Pessoas .....</b>	<b>12</b>
<b>Organização e Logística.....</b>	<b>12</b>
<b>Legislação .....</b>	<b>12</b>
<b>Entidades Terceiras .....</b>	<b>13</b>
<b>Cronograma de Actividades Macro .....</b>	<b>13</b>

## APRESENTAÇÃO DO SISTEMA

O novo Sistema de Informação, designado por “Nova Situação Segurança Social Séc. XXI”, tem, como objectivo de longo prazo, que a Segurança Social se constitua como uma organização exemplar no contexto da sociedade da informação e um paradigma da administração ao serviço da sociedade. Mais concretamente, pretende-se que:

1. A protecção social, missão da Segurança Social, seja concretizada de forma justa, rápida e eficaz, garantindo-se que as prestações são efectivamente pagas a quem a elas tem direito, e só a essas entidades, no montante correcto e sem descontinuidade de rendimento;
2. O cumprimento das obrigações de terceiros para com a Segurança Social seja garantido atempadamente, evitando a todo o custo situações de irreversibilidade;
3. Seja adoptada uma nova postura de actuação e de interacção com os cidadãos, empresas e instituições, que se concretize em transparência nos processos, optimização da eficiência dos canais de interacção e fácil acesso à informação relevante, para que se possam cumprir os deveres e zelar pelos direitos;
4. Seja instituída uma cultura de melhoria incremental e contínua da eficácia, eficiência, rapidez de resposta e boa imagem da Organização;
5. A origem e aplicação de contribuições e transferências do OE, no funcionamento da Segurança Social, seja clara e transparente;
6. Existam modelos e processos que permitam, com base em dados atómicos, simular e avaliar propostas de novas medidas e políticas para a Segurança Social.

### Arquitectura Global do Sistema Informação



## ARQUITECTURA GLOBAL

O Sistema de Informação Global da Segurança Social é composto pelos seguintes Sistemas:

- Suporte às Operações
- Suporte à Decisão
- Suporte Administrativo e Financeiro
- Suporte aos Canais Externos para troca de informação

O Sistema de Informação Global da Segurança Social pretende-se que seja o instrumento estratégico, através do qual os objectivos da Nova Situação possam ser concretizados.

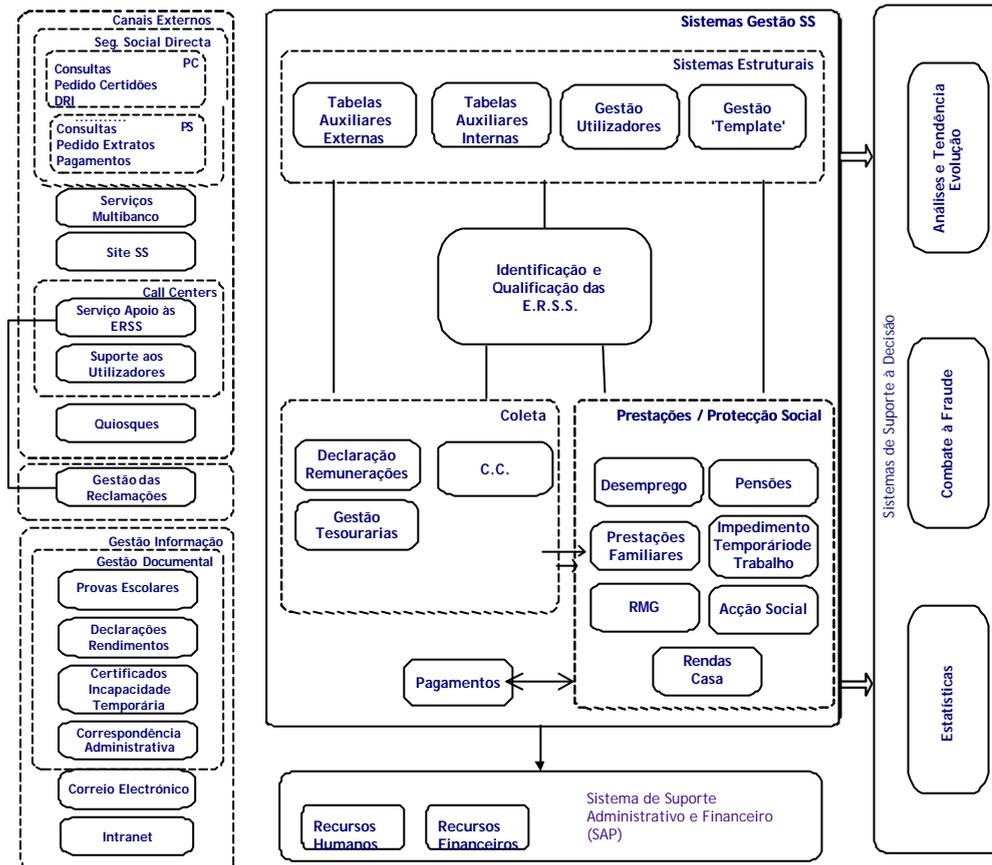
Sendo a espinha dorsal da organização, deverá estar estruturado de forma a poder acompanhar facilmente novas realidades, derivadas quer dos planos gestionários da organização, devidos a novas necessidades operacionais e/ou de gestão, quer de planos de orientação estratégica e política. O sistema deverá ser independente de aspectos estruturais da organização e, assim, estar preparado para se enquadrar com flexibilidade em quaisquer formas orgânicas que sejam decididas.

Os sistemas aplicativos nucleares previstos na arquitectura global do sistema de informação, para suporte às Operações, são:

- O subsistema de **Identificação**, que se decompõe em módulos de pessoas colectivas e de pessoas singulares e que identifica todas as entidades relevantes para a Segurança Social;
- O subsistema de **Qualificação**, que qualifica as entidades relevantes para a Segurança Social e a forma como se relacionam com a Segurança Social;
- O subsistema de **Gestão de Remunerações**, que trata as remunerações declaradas e as situações de equivalência;
- O subsistema de **Gestão de Contribuições**, que fornece mecanismos de gestão que permitem controlar, de forma eficaz, a obrigação contributiva dos contribuintes da Segurança Social;
- O subsistema de **Gestão de Tesourarias**, que dota as Tesourarias da Segurança Social de mecanismos de suporte a todos os processos funcionais de *front office* e *back office*;
- O subsistema de **Prestações**, que gere a atribuição de prestações, tanto as imediatas como as diferidas (onde se incluem as pensões), tratando os pedidos de prestações dos beneficiários, calculando os montantes de prestações e alimentando a conta de prestações usufruídas pelos beneficiários;
- O subsistema de **Acção Social**, que dota a Segurança Social de mecanismos de gestão que permitem tornar célere, eficaz e eficiente o acolhimento, identificação e prestação de apoio,

no âmbito da acção social, a pessoas e grupos em situação de carência e a instituições parceiras.

## Arquitectura Global do Sistema Informação



Estas aplicações são construídas sobre plataformas técnicas abertas, isto é, baseadas em normas *standard*, quer por via normativa quer por reconhecimento e aceitação no mercado.

### BASE DE DADOS ÚNICA DE ÂMBITO NACIONAL

O elemento fundamental de todo este sistema é uma base de dados de âmbito nacional, comum a todos os subsistemas aplicativos e que serve de articulação entre eles. Nesta arquitectura, cada subsistema é responsável por uma determinada área de negócio e a informação que gera é armazenada numa base de dados, sendo que os outros subsistemas que necessitam dessa informação recorrem à base de dados para a obterem.

O projecto de **Migração e Sincronismo de Dados** é responsável por fornecer os dados necessários, a partir dos sistemas actuais da Segurança Social, para os Sistemas da Nova Situação.

Os Sistemas da Nova Situação serão implementados por fases, ao longo de alguns anos. Devido a esta razão, o projecto de Migração e Sincronismo de Dados terá de garantir que os requisitos

relativos aos dados são preenchidos na implementação da base de dados de âmbito nacional (Migração) e numa base continuada durante a coexistência dos Sistemas Actuais e dos Sistemas da Nova Situação, garantindo que estes se mantêm sincronizados.

## **BENEFÍCIOS DO NOVO SISTEMA DE INFORMAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL**

### **Clareza de Conceitos**

O modelo estrutura com grande clareza os conceitos base da Segurança Social: separa identificação das entidades dos seus enquadramentos (qualificação) e das implicações dessa qualificação, entre elas, os actuais papéis de beneficiário e/ou contribuinte.

Esta estruturação acarreta benefícios extremamente interessantes nos vários níveis identificados.

No primeiro nível, ao manter a identificação das identidades num subsistema autónomo das restantes partes do modelo, permite proceder à evolução desse subsistema sem que daí haja qualquer perturbação dos restantes subsistemas. Também permite que haja a partilha/articulação/sincronização dos sistemas de identificação de diferentes órgãos públicos, possibilitando-se, assim se pretenda, desburocratizar este aspecto da relação dos cidadãos com o Estado e suas instituições.

Num segundo nível, ao isolar a qualificação das relações das entidades com o sistema da Segurança Social (as causas) dos papéis que as entidades passam a assumir (consequências), dota-se o sistema de informação da flexibilidade necessária para poder acompanhar com rapidez as mudanças e inovações ditadas por necessidades sociais e políticas. Para o efeito, bastará parametrizar o sistema com as situações (causas) pretendidas e respectivas implicações em termos de papéis que as entidades envolvidas adquirirão (consequências) e isso é o suficiente para que o sistema de informação passe a enquadrar uma nova situação de regime.<sup>(1)</sup>

Surge também um benefício importante do facto de se parametrizarem as causas e não as consequências, como actualmente. É que são aquelas que ditam estas e assim elimina-se a possibilidade de situações inconsistentes entre a situação base e os direitos e deveres das entidades envolvidas.

Um outro aspecto que merece destaque são os benefícios que advêm de, aliando à clareza conceptual o âmbito nacional do sistema, resultar um sistema de conceitos comum a todas as entidades, promovendo-se a eficácia da comunicação entre elas. Um caso particular, mas muito elucidativo, é o que se verificará na área das estatísticas, quando todos os envolvidos discutirem dados com um entendimento comum do que eles representam e significam.

Um último benefício do modelo é a sua independência relativamente à implantação física e administrativa do sistema de informação. O modelo numa vertente, não depende de qualquer solução tecnológica; noutra vertente, não depende de qualquer solução particular nem de organização da instituição, nem de ordenamento do território.

---

<sup>1</sup> - Pelos casos analisados, percebeu-se a existência de um conjunto limitado de casos tipos que podem resultar da qualificação. Estes casos tipo estabelecem os parâmetros que o sistema de informação terá de ter definidos para poder incorporar uma nova situação de classificação.

## Imagem, Relação com Cidadãos e com outras Entidades

Uma organização com o âmbito da Segurança Social lida com entidades distribuídas por todo o país. Estas entidades podem ter presença em diferentes locais simultaneamente, como muitas empresas; outras haverá que circulam pelo território de forma ocasional ou não. Isto conduz a que, com o objectivo de dotar a organização de capacidade de resposta imediata, qualquer ponto de atendimento de público seja capaz de lidar com as solicitações que lhe sejam colocadas.

O modelo proposto responde inteiramente aos requisitos derivados da situação descrita: em primeiro lugar porque não é dependente de aspectos geográficos, isto é, a informação é de âmbito nacional; em segundo lugar, o subsistema relativo à identificação da entidades garante que cada entidade tem identificação única e universal, no âmbito de competências do sistema; em terceiro lugar, garante que toda a informação relativa a uma entidade pode ser obtida com base na sua identificação.

Com estas características é possível garantir a cada cidadão acesso à informação que lhe respeita, independentemente do local onde se dirija para resolver as suas questões.

Por outro lado, torna-se possível dotar de muita flexibilidade a forma de interacção com entidades com presença dispersa pelo território, dando-lhes opção de escolha do ou dos serviços de atendimento onde pretendam resolver as suas questões.

Se do ponto de vista da interacção física o modelo permite maior flexibilidade, ele adquire pleno potencial quando se estabelecer o conceito de organização virtual. Esta visão, passível de implementação a curto prazo, baseia a organização no sistema de informação e utiliza com predominância sobre outros canais, as trocas de informação/interacções em comunicações electrónicas. Pensamos sobretudo na utilização da *World Wide Web*, mas outras possibilidades existem. O modelo possibilita assim que o sistema se articule eficazmente com outros sistemas da administração pública ou privados.

Um benefício importante surge quando a Segurança Social, em complemento ao referido antes, pretender que o seu sistema de informação seja um espelho da realidade envolvente (desde que relevante para a sua missão). Este objectivo passa por captar junto da origem dos acontecimentos, a informação necessária para caracterizar essa realidade. Torna-se um agente pró-activo, o que possibilita a redução do esforço das entidades no fornecimento de informação necessária para a missão da Segurança Social.

Complementarmente, do ponto de vista interno à Segurança Social, os benefícios do modelo podem fazer-se sentir em vários aspectos: sendo o modelo de âmbito nacional, as aplicações informáticas são as mesmas em todos os serviços com as mesmas competências; os procedimentos podem também ser normalizados, o que é reforçado com o facto das aplicações informáticas serem as mesmas.

Um último aspecto prende-se com a possibilidade de se aferir da eficácia das actividades realizadas, numa base nacional. Isso é extremamente importante para se poder gerir a qualidade da prestação de serviços da organização.

Como conclusão, o modelo possibilita uma nova atitude do sistema perante o “mercado”, conquistando créditos de boa-vontade da opinião pública, ao mesmo tempo que aumenta a eficiência do sistema em que é entidade fulcral, garantindo eficácia na concretização da sua missão.



## **Recursos Humanos**

Em consequência do descrito nos pontos anteriores, verifica-se que o modelo permitirá libertar pessoas da organização de processos burocráticos, desnecessários na nova situação, para actividades de maior valor.

Por outro lado, ao permitir o acesso à informação relevante de cada entidade de forma simples, o modelo possibilita o “*empowerment*” dos funcionários, ou seja, permite que as decisões sejam feitas mais proximamente do cidadão.

Isto contribui para o aumento do sentimento de utilidade dos Recursos Humanos, sua satisfação e motivação, conseguindo-se melhores desempenhos e maior sentimento de relação (envolvimento) com os utentes.

Conforme poderá ser visto na parte relativa às implicações, o modelo obriga a um tipo de recursos humanos mais qualificados, multi-disciplinares e polivalentes; o grande benefício é a maior flexibilidade na gestão de Recursos Humanos que advém de se poder alocar dinamicamente as pessoas aos serviços com maiores solicitações.

## **Sistemas Informáticos**

O modelo permite que os sistemas informáticos sejam mais facilmente geridos e desenvolvidos. Como benefício mais importante identifica-se a capacidade potencial de acompanhar com rapidez a evolução dos requisitos novos ou das alterações aos existentes.

## **PROCESSOS**

### Inscrição de Entidades

O modelo garante que toda a informação relevante das entidades, necessária para que as várias áreas funcionais da Segurança Social procedam ao exercício das suas atribuições, seja definida num único procedimento, assegurando-se desta forma a visão integral, a nível nacional, de toda a informação associada a uma entidade. O modelo está preparado para conhecer (atribuindo-lhe existência) todo o universo de entidades relevantes.

### Registo de Remunerações

Com este modelo a informação relativa a remunerações é de âmbito nacional. Disso decorrem vários benefícios. Em primeiro lugar, permite obter de forma imediata uma imagem global da carreira contributiva de cada beneficiário, mesmo que ela se origine de fontes dispersas, o que permite o processamento das prestações com os valores realmente devidos pela Segurança Social. Em segundo lugar, o sistema pode ser pró-activo no apuramento das taxas contributivas aplicáveis em cada caso, em cada período de tempo, o que permite diminuir erros e pode permitir, a prazo, que as Entidades Empregadoras possam deixar de ser responsáveis por esse aspecto. Um conjunto de situações em que este benefício é importante é o controle de benefícios concedidos com limitação temporal (como por exemplo alguns tipos de redução de taxa contributiva). Em terceiro lugar, possibilita a detecção ou mesmo impossibilita esquemas abusivos ao espírito da lei que se baseiam (actualmente) na

dispersão e desintegração da informação. Em quarto lugar, possibilita ao sistema mecanismos imediatos e fiáveis de previsão de receitas.

#### Pagamento de Contribuições / Controlo da Dívida

Por consequência do novo sistema ser de âmbito nacional, a informação relativa à situação contributiva dos contribuintes é de âmbito nacional. Disto decorrem vários benefícios: Primeiro, permite obter de forma imediata uma imagem global da situação contributiva de cada contribuinte, mesmo que ela se origine de fontes dispersas. Segundo, permite obter informação sobre o total de contribuições arrecadadas pela Segurança Social. Terceiro, possibilita a redução do esforço na articulação com outros organismos (como por exemplo entidades fiscais para controlo da dívida). Possibilita assim uma melhor gestão financeira.

#### Prestações

O modelo permite assegurar o processamento de prestações de forma eficaz, célere e eficiente. Eficaz, porque a informação necessária é nacional e está associada à identificação do beneficiário, sendo assim possível garantir plenamente os seus direitos. Célere, porque a informação está imediatamente disponível, não sendo necessário articulação de quaisquer organismos, e assim é possível rapidez no processamento e pagamento das prestações. Eficiente porque, por um lado, permite agregar num único documento de pagamento, valores de prestações, que, actualmente, constam de documentos diversos, consoante os Centros Distritais de Solidariedade e Segurança Social (CDSSS) com competência para a respectiva atribuição. Por outro lado, a informação para o processamento das prestações está disponível a onde for necessária dispensando a articulação intra-Serviços e inter-Organismos da Segurança Social levando, portanto, à eliminação de custos associados a esses processos.

O modelo permite ainda a visão nacional das prestações pagas ou a pagar pela Segurança Social, possibilitando a optimização da gestão financeira.

#### Estatística e Suporte à Decisão

O modelo permite obter todo o tipo de informações, de âmbito nacional, para suporte a decisões políticas, estratégicas e operacionais. Para tal, recorre à sua base de informação fiável e actualizada.

O modelo prevê que seja possível a realização de análises e simulações “*what if*” de cenários relativos a regimes e contribuições, com condições que se pretendam avaliar, recorrendo a dados reais do universo de Entidade Relevantes/ Beneficiários/ Contribuintes/ outros, podendo-se desta forma testar opções com grande exactidão e rapidez. A título de exemplo veja-se uma possível questão que o modelo poderá ajudar a responder: se se diminuir a taxa contributiva das empresas com menos de 20 trabalhadores quanto é que isso me custará? Que população irá ser afectada?

Outro aspecto importante para vários domínios é a possibilidade de obter informação sobre migrações de trabalhadores, obtida directamente do registo de remunerações.

O modelo possibilita, enfim, um sistema estatístico nacional mais completo, nomeadamente servindo de base para censos e outras operações estatísticas.

## **IMPLICAÇÕES DO NOVO SISTEMA DE INFORMAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL**

### **Sistema de Informação**

O novo sistema é de âmbito nacional. Pelo facto de os sistemas actuais serem de âmbito distrital, à excepção do sistema do CNP, será necessário converter a informação actual para informação de âmbito nacional, por mapeamentos, conversões e migrações dos dados existentes. De salientar a necessidade de integrar sobre um mesmo sistema de identificação entidades actualmente classificadas em sistemas diferentes (contribuintes e beneficiários). O novo sistema tem mais informações que os actuais, pelo que será ainda necessário recolher informação exterior (enriquecimento de dados). O novo sistema trabalha com base em informação canónica. Por isso, será necessário normalizar as referências às diversas situações encontradas nos Regimes. O novo sistema vai coexistir durante um período transitório, medido em anos, com os sistemas actuais, apenas suportando parte do negócio. É essencial que a parte remanescente do negócio seja devidamente suportada pelas aplicações actuais sem que existam lacunas nem sobreposições.

Face ao exposto conclui-se que os Sistemas da Nova Situação não poderão ser implementados sem que:

- Se definam regras de mapeamento/requisitos para popular o novo modelo de dados, para purificação, enriquecimento e deduplicação dos dados.
- Se construam sistemas para preparar os dados para implementação
- Se construam sistemas para criação de interfaces de sincronização

A abordagem adoptada pelo programa assume que nenhuma aplicação existente será descontinuada em termos físicos até ao fim do programa da Nova Situação.

Em vez disso, as aplicações substituídas pelas aplicações equivalentes da Nova Situação serão desactivadas, ou seja, tornadas inacessíveis para os utilizadores e as bases de dados actuais serão colocadas em modo de “só de leitura” para acesso restrito.

As bases de dados dos Sistemas Actuais irão sendo actualizadas com os dados mais recentes das bases de dados da Nova Situação, procedendo-se a uma sincronização efectiva de ambas.

Os sistemas existentes activos serão capazes de obter os seus dados, como faziam anteriormente, mas a partir dos sistemas existentes substituídos. Os sistemas activos não poderão actualizar os dados dos sistemas substituídos.

### **Procedimentos e Suportes**

Por consequência do novo sistema ser de âmbito nacional, suportado em novas aplicações informáticas de âmbito nacional, os procedimentos administrativos e operacionais deverão passar a ter impacto de âmbito nacional com a consequente cascata até aos serviços locais. Disto e da necessidade de novas informações de base, deriva a necessidade de reformular os suportes de informação.

## **Pessoas**

O novo modelo conceptual para a Segurança Social permite que a partir da chave de identificação das entidades, sejam obtidas todas as informações que lhes respeitam ou com elas estejam relacionadas. Desta forma, pode-se perspectivar que, em prol de uma melhor prestação de serviços, um mesmo funcionário responda a praticamente todas as solicitações das entidades externas bastando para tal fornecer-lhe acesso à informação necessária. Esta visão implica que os Recursos Humanos da Segurança Social sejam multi-disciplinares e polivalentes. Isto determina a necessidade de Recursos Humanos qualificados nas várias áreas do sistema. Esta qualificação só pode ser conseguida com formação: formação de base para dotar os indivíduos de instrumentos intelectuais que lhes confirmam flexibilidade; formação técnica (contínua) que os prepare para responderem aos problemas do quotidiano. Esta necessidade tem de ser equacionada e gerida de forma estratégica, a longo prazo. Assim, dada a situação actual, quer em termos de idade média dos funcionários, quer em termos da sua formação e preparação, julgamos ser necessário definir objectivos de curto, médio e longo prazo relativos à quantidade e perfil de necessidades de Recursos Humanos. Entendemos também ser necessário estabelecer e executar um plano de evolução de cada indivíduo, caso a caso, após avaliação do seu potencial.

Os recursos humanos da área informática estão a ser envolvidos nos processos de implementação das novas aplicações e irão ser preparados para a utilização de novas ferramentas de desenvolvimento nomeadamente para o desenvolvimento de aplicações do âmbito restrito da gestão de cada CDSSS. Para além destas competências estão previstas acções de desenvolvimento de competências pedagógicas em *e-learning* que permitam torná-los parceiros em projectos de formação de utilizadores do novo sistema de informação.

## **Organização e Logística**

Em conformidade com o referido no ponto relativo aos Recursos Humanos, tendo em vista uma filosofia de trabalho mais próximo dos cidadãos torna-se necessário rever a política de espaços físicos destinados à prestação dos serviços, nomeadamente poderá inflectir-se a política de espaços para lojas de atendimento (*front-offices*) quase personalizadas, destinadas a uma população bem definida. Estas são complementadas por centros de processamento de retaguarda para tratamento de situações mais complexas e/ou processamentos massificados (*back-offices*). Este modelo pressupõe uma reestruturação organizacional que já está em curso e que tem a sua expressão nas novas Lojas da Solidariedade.

## **Legislação**

Para se atingirem os estádios de desburocratização que o novo modelo conceptual do sistema permite, para além das mudanças físicas e processuais já referidas, torna-se necessário actuar ao nível legislativo. Com efeito, é necessário que a legislação formalize o modelo de conceitos e permita e acompanhe aquelas mudanças.



Um aspecto intrínseco ao modelo é a identificação do universo de Entidades Relevantes. Este aspecto obriga à definição e regulamentação do Registo Nacional do Sistema de Segurança Social, no qual estarão registadas todas as entidades exteriores (Pessoas Colectivas e Pessoas Singulares), incluindo entidades estrangeiras.

Por fim, com a mudança para um sistema de âmbito nacional torna-se necessário resolver as questões que se levantam relativamente à distribuição das competências de realização de actos jurídicos.

### **Entidades Terceiras**

O modelo permite uma mudança na Segurança Social, cujos efeitos ultrapassarão as suas fronteiras, nomeadamente nos procedimentos, nos suportes e nos canais de comunicação com entidades terceiras.

Aliás, o acesso via Internet pelas entidades empregadoras para entrega da declaração de remunerações é já uma realidade com expressão muito significativa (25.000 empresas aderentes) e tenderá a desenvolver-se muito mais num futuro próximo.

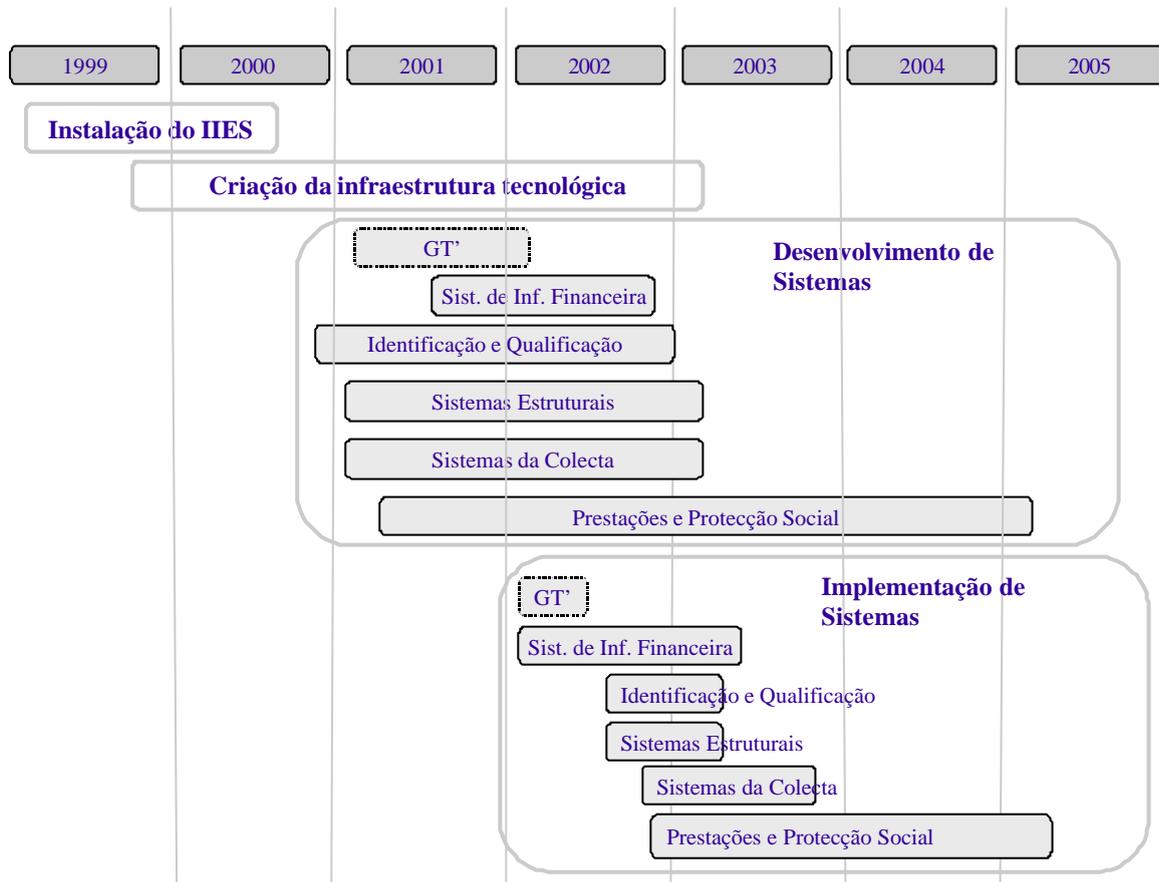
O número de pagamentos via Multibanco excede já os 60.000 pagamentos mensais prevendo-se para breve um alargamento do universo de entidades para quem ficará disponível este serviço.

Para que a mudança se concretize eficazmente torna-se necessário envolver os cidadãos, as empresas, as instituições, os parceiros sociais, enfim, todos aqueles que com ela interagem, com objectivos de sensibilização, mobilização e cooperação na sua adaptação à nova situação.

### **CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES MACRO**



Neste cronograma não estão representados os sistemas de migração e sincronismo de dados. O programa da Nova Situação aborda os requisitos da migração e sincronização de dados numa base de *release a release*. Para cada *release* será necessário desenvolver os processos que garantam uma adequada migração e sincronismo face aos requisitos funcionais a implementar.





## *Alegações produzidas no exercício do contraditório*



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE

Gabinete do Ministro

2692 04 03 01774 -

RECEBIDO

Departamento de Auditoria VII

Em 05/05/02

Exmo Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

**Assunto:** Auditoria aos sistemas de atribuição e controlo das prestações de desemprego

Na sequência do envio por V.Exa. de cópia do relato da auditoria em epígrafe, somos a pronunciar-nos nos seguintes termos:

Em primeiro lugar, começaríamos por nos reportar ao n.º Ofício n.º 554, de 30 de Janeiro do corrente ano, para referir que também achamos muito importante o controlo interno do processamento das prestações de desemprego. Foi por partilharmos este entendimento que tomámos um conjunto de medidas nos últimos anos, e em particular a partir do segundo semestre do ano transacto, que respondem à globalidade das preocupações agora manifestadas pelo Tribunal de Contas.

Passemos então a enquadrar devidamente a evolução desta prestação nos últimos seis anos, donde se pode extrair que o controlo tem existido, e mais, tem sido uma preocupação permanente das autoridades competentes do Ministério.

Assim, é de registar que, num primeiro período temporal, entre 1996 e 1998, em paralelo com a redução permanente do número de desempregados registados no país, se assistiu a uma redução nominal da despesa com os subsídios de desemprego e social de desemprego. Apesar da evolução nominal sempre positiva dos salários na economia portuguesa, que como se sabe, servem de referência ao cálculo do montante das prestações de desemprego, foi possível reduzir substancialmente a despesa global com estas prestações, porque se reduziu permanentemente o número de subsidiados, em virtude da redução do desemprego, mas também do forte controlo das situações de fraude no acesso à prestação, como aliás se pode constatar do Relatório desse Tribunal, que aponta um decréscimo nominal da despesa global de 140,2 milhões de contos para 133,1 milhões de contos, entre 1995 e 1998.

Neste contexto, e dada a opção tomada de melhorar a protecção no desemprego, foi possível produzir em 1999 uma alteração legislativa, no sentido do aumento da protecção aos beneficiários, com efeitos a partir de 1 de Julho do mesmo ano, e que se traduziu, em termos práticos, num alargamento da protecção concedida aos trabalhadores, nomeadamente em sede de Subsídio de Desemprego. Ocorreu, aliás, um fenómeno de redução dos beneficiários de Subsídio Social de Desemprego, o que, ainda assim, acarretou globalmente um aumento da despesa nos anos de 1999 e 2000, pois a prestação média de Subsídio de Desemprego é substancialmente superior. Isto é, a evolução da despesa com as prestações de desemprego não reflecte apenas a evolução da população desempregada, mas encontra uma explicação clara na alteração legislativa ocorrida, e no conseqüente aumento dos níveis de protecção.



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE

*Gabinete do Ministro*

Em qualquer caso, havia o entendimento de que o aumento da protecção teria que avançar em concomitância com o aperfeiçoamento dos mecanismos de controlo do acesso às prestações por desemprego, e nomeadamente no que respeitava ao controlo da situação do beneficiário perante a segurança social. Desenvolvemos, por isso, a partir de meados do ano transacto, um plano global de aumento da eficiência e eficácia do controlo interno do sistema de segurança social, que só foi possível levar à prática em virtude da profunda reforma orgânica implementada nos últimos dois anos, designadamente através da criação de um único organismo nacional responsável pelo processamento das prestações (ISSS) e de um outro com a tutela de todo o sistema informático da segurança social (IIES).

Fazendo recurso do Ofício n.º 9646, de 30 de Janeiro, remetido a esse tribunal pelo ISSS, recordaríamos que já no segundo semestre de 2001 lançámos um plano de aprofundamento dos mecanismos de controlo da informação existente sobre a situação dos beneficiários. Permitimo-nos recordar que a partir de Abril do ano transacto, e por deliberação do Conselho Directivo do ISSS, foi aplicado um cruzamento da informação registada sobre os beneficiários nos vários centros distritais, procurando identificar registos de remunerações com a percepção de subsídios de desemprego noutros centros distritais.

A metodologia utilizada assentou na constituição de uma base de dados nacional de beneficiários a receber prestações de desemprego e no desenvolvimento de aplicações para as quatro plataformas informáticas existentes de processamento de subsídios de desemprego. Com estes elementos foi constituída uma base de dados nacional, na qual foram os dados submetidos a tratamento, eliminando-se os registos não relevantes.

Na sequência desse trabalho, foi possível detectar o pagamento indevido de prestações em montante anual que poderia ascender a 3,5 milhões de contos, conforme oportunamente informámos o Tribunal de Contas. Através de Deliberação do Conselho Directivo do ISSS de 24 de Maio de 2001, foi alargado este sistema de cruzamento de dados aos beneficiários de subsídio de doença, o que permitiu inclusivamente detectar um número superior de sobreposições, tendo sido efectuados pedidos de reposição de € 2.929.320 e € 2.785.215 nos meses de Outubro e Novembro, respectivamente.

Foram igualmente reforçados os mecanismos de interligação entre a segurança social e os serviços de emprego (IEFP), através de experiências-piloto, o que permitiu encurtar significativamente o tempo de suspensão das prestações, após alteração da situação profissional dos beneficiários, estimando-se que tal procedimento possa induzir uma poupança de aproximadamente dois milhões de Euros por mês. Finalmente, foi iniciado igualmente um processo de cruzamento das declarações de admissão de um novo trabalhador com os sistemas de atribuição da prestação por desemprego, a partir de Maio de 2001. Em suma, foram postas em prática medidas muito concretas destinadas já então à identificação mais correcta e posterior recuperação de prestações indevidamente pagas.

Em qualquer caso, há que referir que nos dados mais recentes se detecta um montante de prestações indevidamente pagas de cerca de 4% do valor de prestações de desemprego. Vale a pena registar, contudo, que o conjunto de medidas adoptadas



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE

*Gabinete do Ministro*

e as novas medidas levadas à prática desde o início do corrente ano, que enunciaremos de seguida, são tendentes a reduzir aquela percentagem.

Ainda assim, é importante referir que o grau de recuperação dos montantes indevidamente pagos é de 92%, o que evidencia um grau muito apreciável de controlo sobre a recuperação de dívidas à segurança social e de eficácia na cobrança de tais dívidas, no que à prestação em análise diz respeito.

Mas, como referimos, o controlo da fraude e o aumento da eficiência no funcionamento dos sistemas e dos serviços da segurança social deve ser, no nosso entender, um processo dinâmico. E é por isso que podemos igualmente informar o Tribunal de Contas da adopção de um novo conjunto de medidas a partir de Janeiro do corrente ano, e que dizem respeito essencialmente a um dos outros grandes problemas que se verificaram no passado no controlo do pagamento das prestações por desemprego: o registo de remunerações.

Em primeiro lugar, registe-se a entrada em funcionamento do Projecto CLO – Centro de Leitura Óptica, que consiste na recolha das declarações de remunerações em papel e na sua leitura “inteligente”, digitalização e produção de um ficheiro electrónico para actualização de registo de remunerações nos sistemas informáticos. Mas, por outro lado, é de assinalar que, por força do diploma que tornou obrigatório, para um conjunto de contribuintes (cerca de 60% dos beneficiários activos), o envio via Internet ou em suporte magnético das declarações de remunerações, o carregamento dos dados tronou-se muito mais célere.

Deste modo, é nosso propósito reduzir para 30 dias a muito curto prazo o tempo médio de carregamento de dados relativos a remunerações no sistema informático da segurança social, obviando assim aos problemas que se verificavam até agora na identificação atempada de registo de remunerações de beneficiários do subsídio de desemprego, sendo certo que, neste momento, já estão registadas as remunerações relativas a Dezembro.

Por outro lado, estes novos mecanismo de carregamento da informação relativa a remunerações permitirão ter disponível a curto prazo (ainda durante o corrente ano) um registo nacional de remunerações, com o necessário repositório nacional da informação passada, garantindo-se finalmente a muito justamente ambicionada consolidação das remunerações dos beneficiários a nível de todo o território nacional.

Já está em funcionamento uma Base Nacional de Beneficiários da Segurança Social, e espera-se ter em funcionamento já no terceiro trimestre do corrente ano uma aplicação informática única para o processamento do subsídio de desemprego, a nível nacional. É igualmente importante que se refira que essa mesma aplicação fará a gestão integral das reposições referentes ao sistema prestacional, e que será através da mesma que se garantirá no futuro, de modo automático, o controlo do cumprimento do Despacho n.º 2-I/SESSS/2001, de 06 de Abril.

Ainda quanto a sobreposições da prestação de desemprego com trabalho remunerado, o IIES já dispõe também, no âmbito do sistema de “datawarehouse” de um mecanismo vocacionado para este controlo, actualmente ainda só no âmbito de um CDSSS (piloto), mas que a curto prazo terá aplicabilidade nacional.



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE

*Gabinete do Ministro*

Finalmente, quanto ao sistema de consolidação de contas resultante das reposições de pagamentos indevidos, esclarece-se que, com a entrada em exploração, no início do corrente ano, do novo Sistema de Informação Financeira (SIF), os mecanismos de controlo passaram a ser efectivamente assegurados com maior eficácia.

Da descrição necessariamente sumária das medidas adoptadas e em execução, parece-nos possível concluir:

- a) A redução nominal da despesa de 1995 a 1998 deveu-se a um acréscimo de eficácia no controlo do acesso indevido à prestação, conjugado com a redução consistente do número de pessoas desempregadas;
- b) A variação acrescida da despesa a partir de 1999 resultou de um acréscimo da protecção, necessário por razões de justiça social e possível pela evolução física e financeira anterior;
- c) A organização herdada em 1995 do sistema de segurança social, com a dispersão de estruturas e a diversidade de plataformas informáticas, determinou grandes dificuldades no estabelecimento imediato dos melhores mecanismo de controlo, sobretudo os de controlo interno; a reorganização estrutural e orgânica entretanto operada permitiu o lançamento de um ambicioso plano de reforço do controlo interno, cuja necessidade resultou de um diagnóstico que contemplava preocupações como as expostas no Relatório do Tribunal de Contas, e cuja execução permite já resultados visíveis, mas cujo integral desenvolvimento e aplicação responderá mesmo à totalidade das preocupações e questões colocadas.

A terminar, queremos ainda afirmar, a propósito das dúvidas sobre os procedimentos de realização de despesa públicas, que temos também o entendimento desse tribunal, quando refere, a páginas 64 do relato que «(...) afigura-se aceitável o entendimento dos serviços (...)», sem prejuízo da recomendação emitida sobre a formalidade da autorização de pagamento. Finalmente, e no que respeita ao teor da Portaria n.º 196-A/2001, de 10 de Março, e às questões sobre a legalidade de alguns dos preceitos contidos na mesma, solicita S. Exa. o Ministro do Trabalho e da Solidariedade que informe esse Tribunal do teor da informação MTS/2002, de 2002.04.01, constante no Anexo IV a este ofício, sobre a qual exarou o despacho "Concordo. Remeta-se ao T.C. para os devidos efeitos".

Com os meus melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE  


(Bernardo Azevedo)

DGTC 04 04'02 08561



### Nota sobre a evolução da Despesa com o Subsídio de Desemprego em 1999 e 2000

O Tribunal de Contas no seu relatório "Auditoria aos sistemas de atribuição e controlo das prestações de desemprego" afirma no ponto IV.4 que "tem sido objecto de alguma controvérsia a evolução em sentido divergente do número de desempregados e da despesa com prestações de desemprego" ilustrando depois esta afirmação com alguns pontos de que destacamos "... a população desempregada apresenta nos últimos anos uma evolução global no sentido da baixa ..., ou seja baixou nesse período 39,5 %" (refere-se ao período 1995 a 2000); "...a despesa com subsídios de desemprego... subiu 16,6 %" (refere-se ao mesmo período) e ainda "... beneficiários subsidiados baixaram ... 8,1 %" ( aqui o período referido é 1995 a 1998).

Procura depois uma justificação para esta situação afirmando "uma possível explicação poderia encontrar-se num aumento de número de desempregados que acede ao subsídio de desemprego... mas tal explicação não é corroborada pelos dados do Inquérito ao Emprego do INE, em que o número de desempregados que recebem subsídio de desemprego apresenta uma certa estabilidade." Concluindo no parágrafo seguinte que "parece que a principal razão estará no facto de os subsídios de desemprego abrangerem um número considerável de pessoas que nas "Estatísticas do Emprego" não são consideradas desempregadas, porque, designadamente, não procuram activamente emprego nas últimas quatro semanas".

O Tribunal de Contas nesta análise da evolução em sentido divergente do número de desempregados e da despesa com as prestações de desemprego omite a razão fundamental dessa divergência: a entrada em vigor de legislação que aumentou a protecção no desemprego.

Na realidade o Decreto-Lei 119/99 de 14 de Abril visou rever e aperfeiçoar o regime de protecção no desemprego, aumentando a duração da respectiva concessão por duas vias:

- Reduzindo de 8 para 4 escalões em função da idade do beneficiário à data do requerimento, aumentando para a esmagadora maioria os prazos de concessão;
- Acrescentando ao período inerente à idade do beneficiário uma bonificação por extensão da carreira contributiva para os beneficiários com mais de 45 anos.

Este diploma entrou em vigor em 1 de Julho de 1999 e os seus efeitos começaram a sentir-se no imediato. Na verdade enquanto no primeiro semestre de 1999 ainda se assistiu a uma diminuição de 3.292, menos 4%, de beneficiários subsidiados do Subsídio de Desemprego relativamente a igual período de 1998, já no segundo semestre de 1999 houve um acréscimo de 5.295 subsidiados do Subsídio de Desemprego, mais 6 %.



## SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

Assim assistiu-se em 2000 a um acréscimo do número médio de subsidiados do Subsídio de Desemprego pois passaram de 88.148 em 1999 para 98.152 em 2000, ou seja um acréscimo de 10.004, mais 11%, e a uma diminuição de 6.506 (74.993 em 1999 e 68.487 em 2000), menos 9%, do número médio de subsidiados do Subsídio Social de Desemprego pois parte destes últimos resultam do esgotamento do prazo de concessão do Subsídio de Desemprego.

Como o Subsídio por beneficiário registou um acréscimo de 6% (resultante do crescimento nominal dos salários) ao passar de 92,8 contos em 1999 para 98,5 contos em 2000, o crescimento global da despesa com o Subsídio de Desemprego foi de 18%, passando de 98 milhões de contos em 1999 para 116 milhões de contos em 2000.

Já o Subsídio Social de Desemprego viu o seu valor praticamente estagnar em 2000 (43,1 e 43,6 milhões de contos em 1999 e 2000, respectivamente) uma vez que o decréscimo de beneficiários foi mais de que compensado pelo aumento de 11% do Subsídio pago por beneficiário. Este crescimento anormal do montante pago por beneficiário resulta também de uma alteração mais favorável à sua forma de cálculo introduzida pelo Decreto-Lei 199/99 (antes era necessário o trabalhador ter 4 ou mais pessoas a cargo para o montante ser 100% da remuneração mínima do sector agora basta ter agregado familiar, antes era de 70% da remuneração mínima do sector para trabalhadores sem pessoas a cargo e agora essa percentagem subiu para 80%).

A conjugação destes factores resultou assim num acréscimo quer do número global de beneficiários, mais 3.598, mais 2%, quer do montante pago por beneficiário, mais 7.596\$, mais 11%, do que resultou um acréscimo global de 18,3 milhões de contos, mais 13%, nos valores pagos com o Subsídio de Desemprego e Subsídio Social de Desemprego em 2000 relativamente a 1999.

Como nota final diremos ainda que o facto de na População Desempregada ter diminuído a percentagem de Desempregados à procura do 1º Emprego de 18,2% em 1998 para 13,8% em 2000 (Quadro IV do Relatório citado) que não estão abrangidos pelo Subsídio de desemprego e dos desempregados de longa duração terem aumentado de 40,6% para 43,7% (página 35 do relatório) mostram à evidência que existia nesse período um maior número de candidatos com direito ao Subsídio de Desemprego.

Lisboa 1 de Abril de 2002.

Nota: Todos os valores aqui referidos resultam da informação prestada em 1998, 1999 e 2000 com os processamentos brutos desta despesa fornecida ao IGFSS pelos diversos serviços distritais do continente e que são objecto da elaboração de uma brochura mensal de acompanhamento da execução orçamental.

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social  
Conselho Directivo



ANEXO IV

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE

Gabinete do Ministro

Concordo. Remete-se ao  
Tribunal de Contas para os  
devidos efeitos.

*[Handwritten signature]*  
1.4.2002

INFORMAÇÃO/MTS/2002

**ASSUNTO:** Auditoria do Tribunal de Contas aos sistemas de atribuição e controlo das prestações de desemprego

Questiona-se o Douto Tribunal, a págs. 24 do projecto de relatório de auditoria, relativamente ao teor do n.º 1 do n.º 33.º da Portaria n.º 196-A/2001, de 10 de Março, na parte em que revoga os Decretos-Lei n.ºs. 34/96 e 189/96, respectivamente de 18 de Abril e de 8 de Outubro. Aí se afirma que "*sendo a portaria um diploma com natureza jurídica de regulamento (...) não se vê como possa, sem que esteja ferida de inconstitucionalidade [diríamos, de ilegalidade], a Portaria n.º 196-A/2001, revogar decretos-lei que de acordo com o art.º 112.º da CRP, são actos legislativos, e estes apenas podem ser revogados por outros de igual valor (leis e decretos-lei)*" [diríamos, de valor igual ou superior].

Sucede que, qualquer juízo relativo à legalidade do referido preceito da portaria em causa não pode ser correctamente efectuado alheando-se o intérprete do seu concreto enquadramento sistemático no plano das fontes.

E o que numa leitura desenquadrada do ponto de vista sistemático pode parecer resultar numa ilegalidade da portaria, porque contrariando directamente um acto normativo situado num plano hierarquicamente superior, resulta, afinal, de um processo de deslegalização operado entretanto, deliberada, clara e transparentemente pelo art.º 17.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 132/99, de 21 de Abril.

Com efeito, o problema suscitado obriga-nos a revisitar o art.º 112.º, n.º 6 da Lei Fundamental e a questão dogmática aí subjacente, que nos projecta para a distinção entre regulamentos delegados e deslegalização. De acordo com a unanimidade da



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE

*Gabinete do Ministro*

doutrina nacional, se o preceito referido proíbe reenvios normativos feitos pela lei, que impliquem a elevação de um acto de natureza regulamentar ao “estalão legislativo”, não proíbe o fenómeno inverso, ou seja o da deslegalização. Como explica o Professor Jorge Miranda “*são fenómenos inconfundíveis e até inversos. No regulamento delegado, é o regulamento que é elevado a função e força de lei; na deslegalização, é a matéria de lei que é degradada a matéria regulamentar*” (Cfr. Manual de Direito Constitucional, Tomo V, Coimbra, 1997, pág. 209).

Ora, é tão somente isto que se passa no nosso caso: o art.º 17.º do DL 132/99 estabelece expressamente que “a criação e modificação de Programas, bem como a regulamentação dos seus eixos e modalidades específicas de intervenção, far-se-á através de portaria, sempre que a natureza das matérias a regular não exija forma diversa” (como seria, neste último caso, se as matérias a regular se integrassem no domínio da reserva de lei da Assembleia da República, ou, mesmo, da reserva de lei constitucional), e, repare-se, no que se refere à “modificação” de Programas, independentemente da forma que estes anteriormente revestiam.

E, do que se trata na Portaria n.º 196-A/2001, é da regulação e modificação de um “Programa de âmbito geral de intervenção selectiva”, de estímulo à oferta de emprego, como resulta da conjugação dos n.º 1, do art.º 9.º, das alíneas b) a e), do art.º 11.º do DL 132/99 e do n.º 1.º da Portaria n.º 196-A/2001, que por essa via, e porque outra coisa não decorre da natureza das matérias a regular (quando muito, outra coisa resultaria da forma por que até então as matérias eram reguladas), teriam sempre que ser efectuadas sob forma de Portaria, em obediência ao disposto no já citado art.º 17.º, n.º 1, do DL 132/99.

Não temos portanto qualquer violação da hierarquia de actos normativos cristalizada no art.º 112º da Constituição, já que a Portaria 196-A/2001 vem regular matérias que, não obstante algumas delas terem revestido, em determinado momento, a forma de lei, foram, num momento posterior, degradadas em matérias de natureza regulamentar, com



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE

*Gabinete do Ministro*

a entrada em vigor do art.º 17.º, n.º 1, do DL 132/99 que operou a respectiva deslegalização.

Estamos, assim, sem margem para hesitações, perante a hipótese de "heterodeslegalização" de que nos fala o Professor Jorge Miranda, a pág. 211, da obra citada: *"a heterodeslegalização consiste em a lei subtrair força legal às disposições de outras leis (...) já publicadas (...). Donde, ao que se crê, a revogação formal ou a novação do título destas disposições: os diplomas até esse momento vigentes a título de leis passam a vigorar a título de regulamentos, e nesta qualidade ficam sujeitos a ser revogados (materialmente) por regulamentos futuros."*

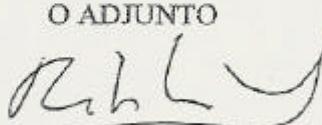
Também Gomes Canotilho e Vital Moreira, a este propósito afirmam que *"o n.º 5 [do art.º 115.º da Constituição, hoje correspondente ao n.º 6, do art.º 112.º] porém não exclui naturalmente a possibilidade de deslegalização, desde que uma lei determine que certa matéria, anteriormente regulada por acto legislativo (com o consequente congelamento da hierarquia normativa), deixe de o estar, devolvendo-a para o âmbito da disciplina regulamentar."* (Constituição da República Portuguesa anotada, 3ª edição revista, 1993, Coimbra, nota XXI, pág. 512).

É exactamente este fenómeno que, em suma, se desenha em torno do problema em apreço. O legislador do DL 132/99, que assume expressamente um propósito unificador e sistematizador, prosseguindo *"como objectivo dotar a política de emprego de um quadro que lhe empreste maior racionalidade e transparência, reduzindo, por essa forma, a sua actual complexidade e fragmentariedade"* (cfr. 5.º parágrafo do respectivo preâmbulo), dispôs no sentido de todas as matérias relacionadas com a criação e modificação de Programas de emprego e respectiva regulamentação passarem a revestir, uniformemente, a forma de Portaria, independentemente da forma que revestiam anteriormente.

Com isto operou, deliberada e expressamente, a deslegalização das matérias relacionadas com estes Programas que anteriormente revestiam a forma de lei, como era o caso dos Programas regulados pelos Decretos-Lei n.ºs 34/96 e 189/96.

Assim, a partir da entrada em vigor do DL 132/99, estes diplomas passam a poder ser modificados por acto de natureza regulamentar, na medida em que eles próprios, por força da deslegalização operada pelo art.º 17.º, n.º1 citado, passam a revestir essa natureza, no que nos conduz ao fenómeno de “novação de título” de que nos dava conta Jorge Miranda, na frase acima citada.

O ADJUNTO

 1.4.02

(Mark Kirkby)



SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

RECEBIDO

Departamento de Auditoria VI

Em 08/09/02

*Y*

11

-3ABR02 012132

Exmo. Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

ASSUNTO: AUDITORIA AOS SISTEMAS DE ATRIBUIÇÃO E CONTROLO DAS PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO

Na sequência da auditoria do Tribunal de Contas relativa ao processo em referência e tendo em atenção as conclusões e recomendações aí expressas, remete-se a V.Exa relatório de avaliação do controlo instituído no âmbito das prestações de desemprego.

Com os melhores cumprimentos

O PRESIDENTE DO CD

(Manuel António Martins Alves)

Instituto de Solidariedade e Segurança Social  
Conselho Directivo



SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

**Assunto: Atribuição, processamento e controlo das prestações de desemprego.**

Da análise às conclusões e recomendações do Tribunal de Contas, sobre o assunto referenciado, cumpre tecer as seguintes considerações e esclarecimentos:

O ISSS tem implementado um sistema de tratamento estatístico mensal, centralizado nos seus serviços centrais, produzindo um conjunto de indicadores de gestão para análise do Conselho Directivo.

Estes indicadores são obtidos mensalmente dos CDSSS, que até ao dia 20 de cada mês enviam os elementos estatísticos que compreendem:

- ✓ Os tempos médios de processamento – desde a data do requerimento até ao processamento;
- ✓ O tratamento de processos, pela análise da eficácia e eficiência;
- ✓ O número de beneficiários activos – trabalhadores por conta de outrém, independentes e desempregados;
- ✓ O número de beneficiários abrangidos pelas prestações sociais;
- ✓ O controlo do RMG;
- ✓ O Serviço de Verificação de Incapacidades – permanentes e temporárias;
- ✓ O tratamento de sobreposições de remunerações com doença e desemprego;
- ✓ As prestações processadas indevidamente;
- ✓ As despesas correntes com prestações sociais, acção social e administração;
- ✓ Os recursos humanos – a nível de gestão e administração de pessoal.



## SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

É com base neste sistema de tratamento estatístico que se obtém um tempo médio de processamento das prestações de desemprego de 53,8 dias – média nacional.

Deste modo, forçoso é concluir que, os dados obtidos directamente dos CDSSS são os analisados no quadro dos indicadores a obter a nível nacional junto do Conselho Directivo do ISSS.

Convictos que “o funcionamento das secções de registo de remunerações e o seu grau de actualização influencia o bom e atempado funcionamento das secções de desemprego”, foi já implementado um projecto inovador – Projecto CLO – que consiste na recolha das declarações de remunerações em papel e consequente digitalização num Centro de Leitura Óptica que, através do reconhecimento inteligente de caracteres, produz e envia um ficheiro electrónico para actualização do registo de remunerações nos sistemas informáticos distritais.

Este projecto permite reduzir substancialmente o prazo para pagamento das prestações, constituindo-se como objectivo essencial a curto prazo o pagamento destas em 30 dias.

Com a implementação dos projectos em curso, nomeadamente a detecção de ocorrências de sobreposição de salários com prestações de desemprego e doença, através da constituição de uma base de dados de beneficiários a receber estas prestações e o cruzamento da informação dentro da própria segurança social e com entidades externas, como o IEFP, o processamento indevido de prestações diminuirá drasticamente e de forma automática.



## SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

Com efeito, a implementação de centros conjuntos ISSS/IEFP vem constituir uma nova resposta na instituição de um sistema de controlo interno para evitar a atribuição indevida das prestações de desemprego.

Este sistema pressupõe uma estreita articulação entre o ISSS e o IEFP, no sentido de assegurar uma gestão eficaz do sistema, permitindo maior eficácia no controlo das situações de desemprego pelo tratamento imediato da informação, permitindo simultaneamente prestar um serviço de melhor qualidade ao cidadão, com atendimento especializado evitando-se circuitos desnecessários.

É também ponto assente que urge constituir um sistema de informação integrado e consolidado a nível nacional, sistema este em curso da responsabilidade do Instituto de Informática e Estatística.

Só assim será possível a obtenção de um verdadeiro sistema de tratamento estatístico cujos inputs sejam automáticos e imediatos, numa perspectiva nacional, garantindo-se assim a coerência e uniformidade da informação.

Enquanto tal desiderato não for realidade, as aplicações informáticas reflectem naturalmente diversas limitações porque residentes em cinco tipos de plataformas de equipamentos informáticos diferentes nos CDSSS – IBM Mainframe, IBM AS/400, ICL/ADABAS, ICL/IDMS, Unisys – com fornecedores diversos.

Relativamente às prestações de desemprego indevidamente processadas, que representaram, conforme dados disponíveis de Janeiro de 2002, cerca de 4% do valor globalmente processado em prestações de desemprego, refere-se que o seu grau de recuperação foi de 92%.

Por último e referindo o controlo interno da atribuição das prestações de desemprego, a Deliberação do Conselho Directivo nº 93/2001 de 24 de Maio,



SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

veio estabelecer um conjunto de procedimentos relativamente às comunicações efectuadas pela entidade patronal na admissão de trabalhadores, nomeadamente a verificação se o beneficiário constante da Declaração está a receber prestações de desemprego ou doença comunicando-se à respectiva área de atribuição de prestações para o tratamento adequado na existência ou não de registo de remunerações.

Lisboa, 28 de Março de 2002

**IIES - Instituto de Informática  
e Estatística da Solidariedade**

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE



RECEBIDO  
Departamento de Contas VII  
Em 15/04/02

*Diário*  
*JVII*  
*VIII*

Ex.mo Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Conselheiro José Tavares  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

V/Ref.  
02745 de 19/03/02

Procº

N/Ref.

0877

Data:  
2002-04-11

**ASSUNTO: "Auditoria aos sistemas de atribuição e controlo das prestações de desemprego"**

Em cumprimento do despacho exarado pelo Ex.mo Conselheiro Relator relativamente ao processo referenciado, vimos por este meio remeter a V. Exa. os esclarecimentos que nos parecem adequados à clarificação dos aspectos que se inserem no âmbito das atribuições e competências deste Instituto, que também remetemos ao Gabinete de Sua Excelência o Ministro do Trabalho e da Solidariedade.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo,

(Manuel da Cruz Pires)



**NOTA**

**Auditoria aos sistemas de atribuição e controlo das prestações  
de desemprego, feita pelo Tribunal de Contas.**

Relativamente às questões levantadas pelo Tribunal de Contas, no relatório preliminar, no que concerne às áreas de intervenção que se inserem na esfera das atribuições e competências do IIES, impõem-se os seguintes esclarecimentos/comentários:

1. A inexistência de uma Base Nacional de Beneficiários é uma situação que, entretanto, foi alterada. Efectivamente, desde o início de 2002, que existe uma Base Nacional de Beneficiários, estando já a servir de suporte à aplicação nacional de Gestão de Tesourarias, posta em exploração em 2 de Janeiro próximo passado;
2. Quanto à falta de uma única aplicação informática para o processamento do subsídio de desemprego, a nível nacional, importa referir que está em curso o desenvolvimento de uma aplicação única, para todo o Sistema de Segurança Social, cuja implementação vai acontecer no último trimestre do corrente ano, dotando-se, assim, o Sistema de um instrumento eficaz de controlo e apoio à gestão processual desta prestação;
3. Do mesmo modo e no tocante ao cumprimento do Despacho nº 2-I/SESS/2001, de 06/04, que salvaguarda o princípio do mínimo de subsistência como condição de dignidade de vida e cidadania, informa-se que está em curso o desenvolvimento de um subsistema, com entrada em exploração simultânea com a aplicação informática referida no ponto anterior, que efectuará a gestão integral das reposições referentes ao sistema prestacional, dando cumprimento ao estabelecido na norma em causa;
4. No que respeita à existência de uma base de dados nacional que permita efectuar o confronto dos dados processados, em todos os centros distritais de solidariedade e segurança social, de modo a detectar sobreposições de atribuição da prestação, refere-se que, neste momento, o IIES dispõe, no âmbito do seu novo Plano de Estatística, de um Repositório de Dados Nacionais estatísticos de Desemprego que possibilita a verificação de eventuais irregularidades, nomeadamente a ocorrência de sobreposições;
5. Sendo assim, a informação estatística que, na altura, o IIES não pode integralmente fornecer ao Tribunal de Contas, encontra-se, hoje, disponível, podendo ser fornecida, em qualquer momento;



6. Ainda quanto à sobreposições desta prestação com trabalho remunerado, o IIES já dispõe também, no âmbito do sistema de “datawarehouse” de um mecanismo vocacionado para este controlo, actualmente só no âmbito de um CDSSS (piloto), mas que a curto prazo terá aplicabilidade nacional;
7. Por outro lado, importa referir que, quanto aos atrasos verificados no registo de remunerações que, conseqüentemente, originavam demoras no processamento do subsídio, a situação, em breve, terá uma evolução muito positiva;
8. Com efeito, está em curso a entrada em produção um novo sistema de registo de remunerações baseado num dispositivo de leitura óptica das declarações de remunerações e suportado pela base de dados nacional de beneficiários, cujos dados, para efeitos de verificação das condições para a atribuição do subsídio (p.e.verificação do prazo de garantia e cálculo do salário médio), ficam disponíveis até ao final do mês seguinte ao mês de referência;
9. Acresce ainda que, por força do diploma que tornou obrigatório, para certos contribuintes, o envio das declarações de remunerações via internet ou por suporte magnético (os números de contribuintes a usar estes canais representam, neste momento, cerca de 60% dos beneficiários activos), o carregamento de remunerações dos beneficiários constantes das referidas declarações se tornou muito mais célere e, praticamente, imediato;
10. De referir que a recolha das remunerações, pelas três vias atrás indicadas, permitem tornar disponível um registo nacional de remunerações e, conseqüentemente, a existência de um repositório nacional. Assim, fica garantida a consolidação das remunerações dos beneficiários a nível de todo o território nacional;
11. Quanto ao sistema de consolidação de contas resultante das reposições de pagamentos indevidos, esclarece-se que, com a entrada em exploração, no início do corrente ano, do novo Sistema de Informação Financeira (SIF), os mecanismos de controlo serão efectivamente assegurados com maior eficácia;
12. Aproveita-se esta oportunidade para precisar que o Cronograma de Actividades Macro constante no Programa da Nova Situação da Segurança Social Séc. XXI, elaborado pelo IIES e anexo ao relatório do Tribunal de Contas, quando refere que a Implementação de Sistemas estará concluída em 2005, tem em vista apontar um horizonte para a estabilização global de todo o sistema de informação nacional único da Solidariedade e Segurança Social, sem prejuízo da concretização de acções prévias a este horizonte temporal, quando estejam em causa subsistemas identificados como críticos ao bom desempenho da missão do sistema de solidariedade e segurança social.

---