

Tribunal de Contas

Processo n.º 42/07-AUDIT



AUDITORIA FINANCEIRA AO FUNDO DE GARANTIA SALARIAL (FGS)

RELATÓRIO N.º 25/2008

Julho/2008



Índice Geral

Relação de siglas	3
Ficha técnica	4
1. Conclusões e Recomendações.....	5
1.1. Conclusões	5
1.2. Recomendações	11
2. Introdução	15
2.1. Natureza, âmbito e objectivos	15
2.2. Metodologia	16
2.3. Condicionantes e limitações.....	16
2.4. Exercício do Contraditório	16
3. Caracterização do Fundo de Garantia Salarial.....	17
3.1. Enquadramento Legal.....	17
3.2. Organização e Estrutura	21
3.3. Sistema Contabilístico e de Informação.....	23
3.4. Actividade desenvolvida.....	23
3.5. Recursos Humanos.....	26
3.6. Recursos financeiros e sua aplicação	26
3.7. Análise económico-financeira.....	30
3.7.1 Balanço	30
3.7.2 Demonstração de resultados	32
4. Resultados da Análise	35
4.1 Avaliação do sistema de controlo interno.....	35
4.1.1. Avaliação do ambiente de controlo interno.....	35
4.1.2. Avaliação dos procedimentos de controlo	36
4.2 Prestação de contas de 2006	40
4.3 Análise das demonstrações financeiras de 2006.....	40
4.3.1 Mapa de Fluxos de Caixa	40
4.3.1.1 Recebimentos	42
4.3.1.2 Pagamentos	44
4.3.2 – Balanço	52
4.3.3 – Demonstração de resultados.....	55
5. Demonstração numérica das operações	57
6. Juízo sobre a Conta.....	58
7. Emolumentos	59
8. Decisão	60

Índice de Quadros

Quadro I – Requerimentos.....	24
Quadro II – Requerimentos deferidos pelo FGS	25
Quadro III – Requerimentos deferidos e pagos	25
Quadro IV – Receitas e Despesas	27
Quadro V – Financiamento do FGS	28
Quadro VI – Balanços	31
Quadro VII – Demonstrações de Resultados	33
Quadro VIII – Mapa de Fluxos de Caixa - 2006	41
Quadro IX – Receitas Orçamentais e de Operações de Tesouraria	42
Quadro X – Créditos Recuperados – 2005 e 2006	44
Quadro XI – Despesas orçamentais e de Operações de Tesouraria.....	44

Quadro XII – Créditos Pagos.....	46
Quadro XIII – Créditos Pagos.....	47
Quadro XIV – TSU paga ao IGFSS.....	52



RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
CDSS	Centro Distrital de Segurança Social
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
FGS	Fundo de Garantia Salarial
OSS	Orçamento da Segurança Social
OE	Orçamento de Estado
IGFSS, IP	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
CD	Centros Distritais
ISS, IP	Instituto da Segurança Social, IP
CEE	Comunidade Económica Europeia
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
CPEREF	Código dos Processos Especiais de Recuperação de Empresa e de Falência
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
SIF/SAP	Sistema de Informação Financeira/Systems and Application Products
TSU	Taxa Social Única
IRS	Imposto sobre o Rendimento de pessoas Singulares
TC	Tribunal de Contas
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
PGA	Plano Global de Auditoria
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
OT	Operações de Tesouraria
CIRS	Código do Imposto sobre o Rendimento de pessoas Singulares
SESS	Secretário de Estado da Segurança Social
DGCI	Direcção Geral dos Impostos
CPA	Código do Processo Administrativo
SS	Segurança Social
CG	Conselho de Gestão
SMN	Salário Mínimo Nacional

FICHA TÉCNICA

Realizaram a Auditoria financeira ao **Fundo de Garantia Salarial (FGS)** os seguintes elementos do Departamento de Auditoria VII:

Função	Nome	Cargo/Categoria	Formação de base
Supervisão Geral	António Manuel Fonseca da Silva	Auditor-Coordenador	Licenciado em Gestão de Empresas
Coordenação	Maria Luísa Rato Bispo	Auditora-Chefe	Licenciada em Auditoria
Execução	Isilda Maria Pereira Soares Gallois Albuquerque Costa	T. V. Assessora	Licenciada em Direito
	Maria Teresa Santos	T.V.S. Principal	Licenciada em Contabilidade



1. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1.1. Conclusões

A presente acção, inserida na fiscalização sucessiva desenvolvida pelo Tribunal de Contas, revestiu a forma de auditoria financeira à conta apresentada pelo Fundo de Garantia Salarial (FGS), relativa à gerência de 2006.

Das verificações efectuadas é possível concluir o seguinte:

Caracterização do FGS

1. De modo a compatibilizar a legislação nacional com a Directiva comunitária 80/787/CEE, de 20.10, alterada pela Directiva 2002/74/CE, o Decreto-Lei n.º 219/99, de 15.06, criou o Fundo de Garantia Salarial (FGS), entidade dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa, patrimonial e financeira que tem por finalidade assegurar o pagamento de créditos emergentes de contratos de trabalho e da sua violação ou cessação, pertencentes ao trabalhador, que não possam ser pagos pelo empregador por motivo de insolvência ou de situação económica difícil, nas situações e termos actualmente previstos no capítulo XXVI da Lei n.º 35/2004, de 29.07, capítulo que regulamenta o art. 380.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 99/20003, de 27.08 (cf. ponto 3.1.);
2. O Fundo está sob a tutela e superintendência do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social e o seu Regulamento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139/2001, de 24.04, estabelece que: o funcionamento é assegurado através da estrutura orgânica do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P (actualmente também pelo Instituto da Segurança Social, IP); é gerido por um conselho de gestão, composto por representantes do Estado – o do Ministério das Finanças há 3 anos que não é designado – e das confederações empresariais e sindicais; o Presidente tem competência para contrair empréstimos bancários, sempre que tal se revelar necessário à prossecução das suas atribuições; constituem receitas as que lhe forem atribuídas pelo Orçamento do Estado, pelo Orçamento da Segurança Social e as provenientes da recuperação de créditos pagos aos trabalhadores no exercício das suas atribuições; constituem despesas, entre outras, os pagamentos de créditos emergentes de contratos de trabalho e os encargos com o seu funcionamento; os saldos apurados em cada exercício transitarão para o ano seguinte; e dispõe de um fiscal único.

Salienta-se que a competência antes referida ao Presidente, para contrair empréstimos bancários, conflitua com o normativo constante da Lei de Enquadramento Orçamental, a qual refere que o recurso ao crédito no âmbito do sistema de segurança social só é permitido ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. No entanto, a possibilidade prevista no Regulamento do Fundo revela-se adequada para que seja assegurado o estabelecido, em termos de princípios, na legislação comunitária (cf. pontos 3.1. e 3.2);

3. Nos termos do art. 321.º da Lei n.º 35/2004, o financiamento do Fundo é assegurado pelos empregadores através de verbas respeitantes à parcela dos encargos de solidariedade laboral da taxa contributiva global, na quota-parte devida por aqueles, e pelo Estado em termos a fixar por portaria dos ministros das Finanças e da área laboral. Até ao presente, a portaria não foi publicada. Todavia, o IGFSS tem incluído os encargos com o Fundo de Garantia Salarial no Subsistema da Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego, cujos encargos, a partir de 2005, são cobertos em 50% por receitas fiscais e por transferências do Orçamento do Estado para a segurança social (cf. pontos 3.1 e 3.6);
4. Na prática, o Fundo tem sido financiado pelo IGFSS apenas e à medida das suas necessidades anuais para satisfazer os seus encargos, devolvendo a este Instituto os excedentes que apura e, por isso, não possui quaisquer fundos próprios. Não funciona assim como um Fundo dotado das receitas específicas previstas na lei afectas exclusivamente “(...) à prossecução das respectivas atribuições”, pelo que embora venha assegurando o cumprimento das suas responsabilidades, o seu funcionamento não está de acordo com as normas legais e regulamentares que o suportam (cf. pontos 3.1 e 3.6);
5. O sistema contabilístico e de informação baseia-se na contabilidade orçamental e patrimonial, nos termos do POCISSSS e encontra-se inserido no Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF). O FGS integra o perímetro da consolidação da segurança social (cf. ponto 3.3);
6. A actividade principal do FGS desenvolve-se em duas vertentes, a apreciação dos requerimentos e o processamento dos correspondentes pagamentos e diligências com vista à recuperação dos créditos pagos pelo Fundo. No triénio 2004 a 2006 deram entrada 34.346 requerimentos e foram apreciados 27.569. O ano de 2006 foi aquele em que se verificou maior número de requerimentos entrados e apreciados, no entanto, ficaram ainda pendentes 10.423. O número de processos pendentes tem vindo a aumentar de ano para ano, facto sintomático do incumprimento do prazo estabelecido na lei para apreciação dos requerimentos, preterindo-se a finalidade social de protecção dos trabalhadores assalariados, face à extemporaneidade na sua atribuição. Em 2007, o número de processos pendentes foi reduzido para 7.342, ficando, contudo, aquém de uma situação desejável, dado que deram entrada 11.946 requerimentos (cf. ponto 3.4);
7. A despesa global do Fundo realizada com o pagamento de créditos aos trabalhadores teve um aumento muito significativo de 2004 (€ 22 milhões) para 2005 (€ 40 milhões), 81,9%, mantendo-se praticamente estável em 2006 (€ 40,2 milhões). As recuperações de créditos, embora com acréscimos significativos em termos relativos, ao longo do triénio, 114,5%, de 2004 (€ 219 milhares) para 2005 (€ 471 milhares) e 42,5%, de 2005 para 2006 (€ 671 milhares), significam, em termos globais cerca de 1,3% do total gasto (cf. ponto 3.4);



Sistema de controlo interno

8. O controlo interno do Fundo é exercido pelo fiscal único que anualmente emite a Certificação Legal de Contas, o Parecer e o Relatório anual de acompanhamento da Gestão e a revisão de contas. A opinião emitida nestes documentos, para 2006, é no sentido de que as demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, nos aspectos materialmente relevantes, a posição financeira do Fundo, salientando, no entanto, que a realização da despesa pelo valor líquido deve ser devidamente ponderada, e que se aguarda a “*clarificação do procedimento a adoptar quanto ao tratamento dos impostos e encargos (IRS e Segurança Social)*”, matéria sobre a qual já fez referência no relatório anterior (cf. ponto 4.1);
9. Os pontos fracos encontrados no sistema de controlo interno assumem grande relevância na área financeira, designadamente, porque as deduções efectuadas de quotizações para a segurança social (TSU) e de IRS nas importâncias pagas aos trabalhadores, nos termos do art.º 320.º da Lei n.º 35/2004, não são relevadas nas contas do Fundo, nem entregues às entidades competentes (IGFSS e Estado), influenciando todo o processo que decorre desde a elaboração do orçamento inicial do Fundo até à apresentação das respectivas demonstrações financeiras, que se encontram subavaliadas quer ao nível da despesa quer ao nível da dívida de terceiros. Também as importâncias indicadas pelos Centros Distritais, que suportam os pagamentos realizados, revelam deficiências de controlo quer dos próprios Centros quer do Gabinete Técnico do Fundo de Garantia Salarial, uma vez que os valores líquidos nem sempre correspondem aos valores ilíquidos deduzidos dos montantes de TSU e IRS (na amostra analisada, o montante líquido pago, de acordo com os mapas de crédito, é inferior ao valor devido em € 100.388,43 – 1,4% do valor ilíquido), pelo que se considera o sistema de controlo interno, apenas, como **regular** (cf. pontos 4.1. e 4.3.1.2);
10. Com a transição das atribuições que estavam cometidas às delegações do IGFSS para os centros distritais do ISS, IP é questionável se a responsabilidade pela gestão corrente deste Fundo não deveria passar para a esfera do ISS, uma vez que é a esta entidade que compete o processamento e pagamento de prestações de segurança social. Por outro lado, a gestão dos excedentes do Fundo, incluindo a sua rentabilização, poderiam, eventualmente, ser entregues ao IGFCSS, entidade competente para gerir fundos (cf. ponto 4.1.);

Mapa de Fluxos de Caixa

11. O Mapa de Fluxos de Caixa não se encontra elaborado nos termos do POCISSSS, designadamente quanto à desagregação de saldos de acordo com a sua proveniência (execução orçamental e operações de tesouraria) e não reflecte as receitas orçamentais oriundas das recuperações de créditos anteriormente pagos aos beneficiários, no âmbito da sub-rogação, que ascendeu a € 1.139,4 milhares. Este montante inclui quantias cobradas em 2005 (€ 470, 8 milhares) e em 2006 (€ 670,9 milhares) deduzido de uma importância paga ao IGFSS de quotizações (€ 2,3 mil) descontadas (TSU) aos

- beneficiários num processo do Centro Distrital de Aveiro, procedimento que subavaliou a receita orçamental e, conseqüentemente, a despesa orçamental e violou o princípio da não compensação fixado no art.º 6.º da Lei n.º 91/2001, de 20.08, e no POCISSSS (cf. pontos 4.3.1 e 4.3.1.1 e 4.3.1.2);
12. O valor dos créditos recuperados em 2006 (€ 670,9 milhares) encontra-se incorrectamente relevado em recebimentos de operações de tesouraria, dado tratar-se de uma receita orçamental, conforme dispõe o art. 14.º do Regulamento do Fundo (cf. ponto 4.3.1.1);
 13. São também incorrectamente registados como recebimentos de operações de tesouraria os valores devolvidos pelo Banco na sequência da detecção de erros nos NIB dos trabalhadores constantes das listagens de pagamentos, inviabilizando a transferência bancária. Posteriormente, são também registados como pagamentos de operações de tesouraria os cheques emitidos à ordem dos mesmos trabalhadores, para suprir este constrangimento. Esta prática não é consentânea com o registo em contabilidade orçamental, dado que determinada despesa pode ser incorrectamente considerada num ano quando o seu pagamento só tem lugar no ano seguinte (cf. pontos 4.3.1.1 e 4.3.1.2);
 14. As transferências efectuadas pelo IGFSS, para fazer face aos encargos a suportar pelo Fundo, não distingue as fontes de financiamento, Segurança Social e Estado, e o seu valor ficou aquém do que efectivamente deveria ser transferido nos termos legais (cf. ponto 4.3.1.1);
 15. Encontra-se relevada como despesa orçamental a devolução ao IGFSS do saldo do exercício de 2005, procedimento que viola, por um lado, o disposto no n.º 2 do art. 14.º do Regulamento, dado que aquele saldo deverá transitar para o ano seguinte, e, por outro, o classificador económico das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, ao se considerar como despesa a devolução do saldo (cf. ponto 4.3.1.2);
 16. É inquestionável que o Fundo está obrigado a proceder à retenção das quantias referentes ao IRS e às quotizações para a segurança social, devendo proceder à sua entrega nos prazos estipulados na Lei, quer ao IGFSS quer ao Estado, já que a entidade fica subrogada nas quantias ilíquidas, ou seja, incluindo os montantes relativos a impostos e taxas. No sentido de ultrapassar esta situação foi aprovada pelo Presidente do Fundo, em 31.07.2007, uma proposta para que o Fundo assumia todas as obrigações que impendem sobre as entidades que estejam obrigadas a efectuar a retenção de IRS, sendo a mesma solução aplicável à TSU, com efeitos retroactivos à data de início da actividade do Fundo. Esta proposta foi remetida ao Secretário de Estado da Segurança Social, em 03.08.2007, não tendo sido tomada qualquer posição sobre o assunto até à presente data (cf. ponto 4.3.1.2);
 17. Com introdução de toda a tramitação do processo, com vista ao pagamento de créditos aos trabalhadores, em suporte informático, no último trimestre de 2006, estes foram efectuados sem que o cabimento, o compromisso e o processamento se encontrassem



registados atempadamente no Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), contrariando as regras estabelecidas nos arts. 42.º e 45.º da Lei 91/2001 (Lei enquadramento orçamental), de 20/08, (com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 24/08) e do ponto 2.6 das notas técnicas do POCISSSS. Contudo, este procedimento teve em vista dar resposta aos pedidos de pagamento dos beneficiários que, face à sua situação de desemprego, se encontravam em situação económica difícil e uma vez que estão reunidos os pressupostos mencionados no n.º 8 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, com a nova redacção introduzida pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, é relevada a inerente responsabilidade financeira sancionatória (cf. ponto 4.3.1.2);

18. As classificações económicas utilizadas para a inclusão de algumas despesas nem sempre foram as mais adequadas à sua natureza. São exemplo as despesas realizadas com as senhas de presença dos membros do Conselho de Gestão, com o Revisor Oficial de Contas e com as taxas de justiça e custas de processos, todas relevadas na classificação económica residual “06. 02. 03 – Outras despesas correntes – Outras” (cf. ponto 4.3.1.2);
19. Foi pago ao IGFSS, por operações de tesouraria, a quantia de € 2.347,35, relativa a quotizações descontadas nas importâncias pagas aos trabalhadores de uma empresa sediada em Aveiro. Este tipo de despesa foi a primeira e única vez que ocorreu e o seu pagamento foi solicitado pelo Centro Distrital de Aveiro, com vista à emissão de uma certidão de dívida à empresa em causa, dado que a importância relativa às quotizações dos trabalhadores se encontrava relevada na conta corrente do contribuinte e não na conta corrente do Fundo, por inexistência desta, situação que actualmente ainda se mantém. De referir que a despesa em causa é uma despesa orçamental e não uma operação de tesouraria, dado que este valor ainda não tinha sido considerado despesa orçamental em virtude de o Fundo não ter como procedimento a entrega dos valores retidos às entidades competentes (cf. ponto 4.3.1.2);

Balanço e demonstração de resultados

20. Ao nível do Balanço o seu activo líquido resume-se apenas às disponibilidades (€ 557,5 milhares, em 2006), que ficaram por entregar ao IGFSS. O activo bruto tem vindo a aumentar ao longo do triénio (€ 51,3 milhões, em 2004, € 91,3 milhões, em 2005 e € 130,2 milhões, em 2006) devido exclusivamente ao aumento das dívidas de terceiros, aliás integralmente provisionadas, observando-se uma evolução muito significativa de 2004 para 2005 (acréscimo de 77,95%) e a manutenção da tendência de crescimento em 2006, embora não tão acentuada (incremento de 42,73%). Este facto deve-se ao elevado crescimento de pagamentos efectuados, conjugado com a reduzidíssima taxa de recuperação de créditos (cf. pontos 3.6. e 4.3.2);
21. O valor das dívidas relevadas no Balanço, em 2006, encontra-se subavaliado, uma vez que as mesmas são registadas pelo valor líquido e não pelo valor ilíquido, conforme já referido. Ao nível da conta consolidada da segurança social, o montante subavaliado corresponde ao valor de IRS, dado que o valor das contribuições (23,75%) e das quotizações dos trabalhadores (11%) são relevadas nas contas correntes dos contribuintes

e, conseqüentemente, no Balanço do IGFSS, enquanto que o valor líquido pago aos trabalhadores é relevado no Balanço do Fundo de Garantia Salarial. No entanto, não existe garantia de que esta metodologia se tenha aplicado ao longo de todo o ano de 2006 e em anos anteriores, dado que a informação prestada pelo Instituto da Segurança Social, IP não é esclarecedora e a sua análise extravasa o âmbito desta auditoria (cf. ponto 4.3.2);

22. A utilização da conta “76 – *Outros proveitos operacionais*” para registar proveitos derivados da sub-rogação de créditos não é a mais adequada, uma vez que a mesma se destina a registar operações que não se enquadrem na actividade principal do Fundo e a sub-rogação faz parte sua actividade principal. A utilização desta conta trouxe como consequência a utilização da conta “268 – *Outros devedores*”, para registo dos respectivos direitos a receber, conta que também não se mostra adequada (cf. pontos 4.3.2 e 4.3.3);
23. As provisões para cobrança duvidosas não são constituídas de acordo com as percentagens referidas no POCISSSS, mas pelo valor correspondente ao total dos pagamentos efectuados no exercício, em virtude do elevado risco de cobrança que tem caracterizado a recuperação de créditos nos anos anteriores (cerca de 1%) (cf. ponto 4.3.3);
24. O resultado líquido do exercício é nulo em virtude do valor do proveito relevado na conta “742131 – *Transferências e Subsídios correntes obtidos – IGFSS*” não corresponder ao montante total transferido mas apenas ao valor correspondente ao necessário para, conjuntamente com os restantes proveitos, suportar os custos. Este procedimento, conjugado com o incumprimento da afectação ao Fundo do financiamento estabelecido no art.º 321.º da Lei 35/2004 e no art. 14.º do Regulamento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º139/2001, não tem permitido a relevação de reservas, inviabilizando a existência de quaisquer Fundos Próprios e desse modo não promove a exclusiva afectação dos seus recursos financeiros à prossecução das suas atribuições, conforme refere o preâmbulo do Decreto-Lei que aprovou o seu Regulamento (cf. pontos 3.1, 3.6 e 4.3.3.);

Demonstração numérica e juízo sobre a conta

25. Tendo presente a não relevação nas demonstrações financeiras dos valores correspondentes às deduções efectuadas ao longo exercício de 2006 de TSU e IRS, no montante de € 2.017.949,07, e à receita orçamental de € 1.139.379,80, relativa a recuperação de créditos, e tudo o que consta deste relatório, incluindo as lacunas evidenciadas, a apreciação final respeitante à fiabilidade da conta da gerência de 2006 apresentada pelo Fundo de Garantia Salarial é **desfavorável**, com o sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites (cf. pontos 5 e 6);



1.2. Recomendações

Face às conclusões que antecedem e tomando em linha de conta as respostas obtidas no exercício do contraditório, formulam-se as seguintes recomendações:

1. Aos Ministros de Estado e das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social

- a. Providenciar pela regulamentação do financiamento, por parte do Estado, do Fundo de Garantia Salarial de acordo com o estipulado no art. 321.º da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho;
- b. Promover a conciliação do disposto no art. 29.º da Lei de Enquadramento Orçamental, Lei n.º 91/2001, de 20/08, com a nova redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24/08 – recurso ao crédito no âmbito do sistema de segurança social só permitido ao IGFSS – e o estabelecido na alínea k) do n.º1 do art. 9.º do Regulamento do FGS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139/2001, de 24 /04 – possibilidade de contracção de empréstimos pelo Presidente do FGS – que consigna um dos princípios enunciados na legislação comunitária.

2. Ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social

- a. Assegurar que o Fundo funcione de acordo com a legislação que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afectos à prossecução das finalidades que lhe são próprias;
- b. Ponderar a hipótese da gestão corrente do Fundo de Garantia Salarial ser atribuída ao Instituto da Segurança Social, IP e a gestão dos seus excedentes ao Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP;
- c. Definir procedimentos que permitam ao Fundo cumprir o estabelecido na legislação em vigor quanto à entrega às entidades competentes das importâncias descontadas e retidas nos pagamentos efectuados aos trabalhadores.

3. Ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e ao Fundo de Garantia Salarial

- a. Garantir que:
- i. Seja reflectido de forma transparente e inequívoca no orçamento e nos mapas de execução do orçamento do Fundo as importâncias, anualmente, atribuídas pelo Orçamento do Estado;
 - ii. Sejam transferidos para o Fundo os montantes correspondentes à parcela dos encargos de solidariedade laboral da taxa contributiva global assegurada pelos empregadores, com vista a promover a exclusiva afectação dos seus recursos financeiros à prossecução das suas atribuições;
 - iii. As receitas cobradas de recuperações de créditos não utilizadas e os excedentes anuais constituam património do Fundo.

4. Ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Diligenciar pela emissão de instruções para contabilização dos proveitos oriundos da sub-rogação de créditos pagos aos trabalhadores e respectivas dívidas, incluindo as de cobrança duvidosa, de acordo com as regras estabelecidas no POCISSSS.

5. Ao Fundo de Garantia Salarial

- a. Observar o princípio da não compensação definido no art. 6.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, e no POCISSSS;
- b. Garantir que os proveitos derivados da sub-rogação de créditos e os correspondentes direitos a receber sejam registados pelos valores ilíquidos;
- c. Assegurar que a receita cobrada oriunda de recuperação de créditos inscrita no orçamento do FGS seja devidamente reflectida como receita orçamental no Mapa de Fluxos de Caixa;
- d. Adotar códigos de classificação económica mais consentâneos com a natureza das despesas incorridas com as senhas de presença dos membros do Conselho de Gestão, com o Revisor Oficial de Contas e com as taxas de justiça e custas de processos;



- e. Zelar pela correcção da informação que suporta os pagamentos efectuados aos trabalhadores de forma a garantir que os valores líquidos correspondem aos valores ilíquidos deduzidos das importâncias descontadas e retidas de TSU e de IRS, respectivamente;
- f. Proceder à anulação dos pagamentos das despesas quando disponha de informação de que os mesmos não se tornaram efectivos.



2. INTRODUÇÃO

A auditoria ao Fundo de Garantia Salarial (FGS), localizado em Lisboa, foi realizada de acordo com os Programas de Fiscalização de 2007/2008, aprovados pelo Tribunal de Contas.

2.1. Natureza, âmbito e objectivos

A presente auditoria é de natureza financeira, incide sobre a gerência de 2006, e visa apreciar, designadamente:

- A legalidade e a regularidade das operações efectuadas;
- A fiabilidade do sistema de controlo interno;
- O reflexo fidedigno nas demonstrações financeiras das receitas e despesas, bem como da situação financeira e patrimonial;
- A elaboração das demonstrações financeiras de acordo com as regras contabilísticas fixadas.

Para concretização dos objectivos gerais foram definidos os seguintes objectivos específicos:

- Análise e avaliação da evolução da situação financeira e patrimonial do Fundo no triénio 2004-2006;
- Confirmação do cumprimento das disposições constantes da Instrução n.º1/2004-2ª S. do Tribunal de Contas, de 14.02, na elaboração da conta de gerência de 2006, bem como a verificação de que:
 - As operações foram correctamente autorizadas, liquidadas, ordenadas, pagas e registadas;
 - Foram tomadas medidas apropriadas de forma a registar com exactidão os activos e os passivos;
 - As operações registadas estão em conformidade com a legislação geral e específica;
 - As despesas e as receitas são, respectivamente, efectuadas e arrecadas com observância dos limites financeiros e do período autorizado;
 - Todos os direitos e obrigações são apurados e geridos segundo as normas aplicáveis.

2.2. Metodologia

A metodologia adoptada baseou-se no que se estabelece no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas e nas Normas da INTOSAI, para trabalhos desta natureza, revestindo três fases: planeamento, execução e relato.

A fase do planeamento contemplou o estudo da entidade a auditar, mediante a recolha, apreciação e análise de elementos e informações existentes na DGTC, designadamente, a legislação de enquadramento da entidade e da sua actividade, bem como, toda a documentação financeira disponível¹, culminando com a elaboração do Plano Global de Auditoria.

A fase de execução decorreu junto da entidade auditada, onde se recolheram outros elementos, realizaram-se reuniões e entrevistas com os responsáveis e técnicos e realizaram-se testes de procedimento e de conformidade a fim de conhecer e avaliar o sistema de controlo interno.

Definiram-se em seguida os critérios de selecção e as áreas a analisar, a dimensão e os elementos das respectivas amostras (anexo I), para efeitos dos testes substantivos, elementos que consubstanciaram o Programa de Auditoria.

Após a execução do mencionado Programa, elaborou-se o relato, evidenciando as situações detectadas e consideradas relevantes, incluindo a apreciação das demonstrações financeiras apresentadas pelo Fundo, consubstanciado neste documento.

2.3. Condicionantes e limitações

A inexistência de contas correntes por empresa e o arquivo da documentação, que suporta a instrução dos processos, junto dos centros distritais, limitaram as verificações.

Salienta-se a colaboração e a disponibilidade prestadas pelos responsáveis e técnicos contactados pela equipa, durante todo o trabalho efectuado junto do Gabinete Técnico do Fundo de Garantia Salarial integrado na Direcção de Fundos do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

2.4. Exercício do Contraditório

Nos termos e para os efeitos do disposto no art. 13^o da Lei n.º 98/97, de 26.08, foram citados para se pronunciarem sobre o relato de auditoria:

¹ Relatório e Contas; Demonstrações financeiras do triénio 2004-2006 (Mapas de controlo orçamental; Mapa de fluxos de caixa; Balanço; Demonstração de resultados), Relatórios e pareceres do fiscal único.

² Com a redacção alterada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08.



- O Presidente do Conselho de Gestão do Fundo de Garantia Salarial;
- Os membros do Conselho de Gestão do Fundo de Garantia Salarial responsáveis pela gerência de 2006 (7 elementos);
- O Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.;
- O Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Segurança Social, I.P.;

Foram informados do conteúdo do relato, para efeitos da mesma norma, o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social e o Fiscal Único do Fundo de Garantia Salarial.

Decorrido o prazo fixado, não exerceram o seu direito o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, o Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e o Fiscal Único.

Os membros do Conselho de Gestão do Fundo de Garantia Salarial subscreveram as alegações produzidas pelo Presidente do Conselho de Gestão.

Sobre o relato, o Instituto da Segurança Social, I.P. sublinha apenas o papel desenvolvido pelos respectivos Centros Distritais, no âmbito da actividade do Fundo, “(...) *em articulação directa com o Gabinete que, no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, detém a responsabilidade de coordenação das actividades do Fundo de Garantia Salarial*”, de acordo com os procedimentos estabelecidos no protocolo de cooperação e coordenação de procedimentos celebrado entre os dois Institutos.

As alegações foram objecto de análise, tendo-se procedido às actualizações ou correcções consideradas adequadas. Procedeu-se também à introdução no texto de eventuais citações e respectivos comentários, em cor e tipo de letra diferente, nos pertinentes pontos do relatório.

A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas das entidades são apresentadas integralmente no anexo III do presente relatório, nos termos do n.º 4 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a nova redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

3. CARACTERIZAÇÃO DO FUNDO DE GARANTIA SALARIAL

3.1. Enquadramento Legal

A Directiva Comunitária n.º 80/787/CEE, de 20.10³, estabelece regras sobre a constituição de instituições de garantia que assegurem o pagamento dos créditos em dívida aos trabalhadores assalariados emergentes de contrato de trabalho ou de relações de trabalho, em

³ Actualmente alterada pela Directiva 2002/74/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Setembro de 2002.

caso de insolvência do empregador, com o objectivo de aproximar as legislações dos Estados-membros respeitantes à protecção dos trabalhadores nestas condições.

Esse sistema de protecção impõe-se fundamentalmente, nos termos da Directiva, como forma de se atingir um “*desenvolvimento económico e social equilibrado na Comunidade*” e como meio de reduzir os impactos negativos que as diferenças legislativas entre os Estados-membros sobre a matéria poderiam ter sobre o funcionamento do mercado comum.

Nos termos do art. 5.º da Directiva “*Os Estados-membros estabelecem as modalidades da organização do financiamento e do funcionamento das instituições de garantia observando, nomeadamente, os seguintes princípios:*”

- a) *O património das instituições deve ser independente do capital de exploração dos empregadores e ser constituído por forma que não possa ser apreendido no decurso de um processo de insolvência;*
- b) *Os empregadores devem contribuir para o financiamento, a menos que este seja assegurado integralmente pelos poderes públicos;*
- c) *A obrigação de pagamento das instituições existirá independentemente da execução das obrigações de contribuir para o seu financiamento.”*

Na legislação nacional, em pleno processo de integração comunitária e visando acolher os princípios estabelecidos na Directiva, o Decreto-Lei n.º 50/85, de 27.02, instituiu um sistema de garantia salarial, destinado a assegurar o pagamento aos trabalhadores de retribuições devidas e não pagas pela entidade empregadora declarada extinta, falida ou insolvente, desde que tal declaração implicasse a cessação dos contratos de trabalho, cabendo ao orçamento do Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego suportar os encargos com o financiamento respectivo.

O sistema veio a ser profundamente revisto pelo Decreto-Lei n.º 219/99, de 15.06, que criou o Fundo de Garantia Salarial, instituição de garantia, cuja gestão cabe ao Estado e a representantes dos trabalhadores e das entidades patronais (n.º 1 do art.º 5.º) determinando que “*O financiamento do Fundo é assegurado pelas entidades patronais através de verbas respeitantes à parcela dos encargos de solidariedade laboral da taxa contributiva global, nos termos do estabelecido no Decreto-lei n.º 200/99, de 8 de Junho, na quota-parte por aquelas devida, e pelo Estado em termos a fixar por despacho dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade*”⁴.” (n.º 2 do art.º 5.º).

Com a revisão efectuada pelo Decreto-Lei n.º 219/99 o legislador visou “*...para além de compromissos decorrentes do acordo de concertação estratégica de 1996-1999, (...) compatibilizar a lei nacional com o regime constante da Directiva n.º 80/987/CEE, relativa à aproximação das legislações dos Estados membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, uma vez que algumas*

⁴ Este despacho nunca foi publicado.



das disposições do Decreto-Lei n.º 50/85 não respeitavam integralmente o regime da referida directiva”.

O Decreto-Lei n.º 50/85 manteve-se em vigor até 30 dias após a publicação da regulamentação do Decreto-Lei n.º 219/99, nos termos do art. 9.º deste diploma, ou seja, até 30 dias após a publicação do Regulamento do Fundo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139/2001, de 24.04, que introduziu algumas alterações ao diploma que regulamentou.

O Regulamento dotou o Fundo de personalidade jurídica e autonomia administrativa, patrimonial e financeira (art.º 1.º); estabeleceu que o seu funcionamento é assegurado pela estrutura orgânica do IGFSS, prestando-lhe apoio financeiro, administrativo e logístico (art.º 5.º); determinou que a sua gestão é realizada por um conselho de gestão composto por representantes do Estado e das confederações empresariais e sindicais (at.º 6.º); atribuiu um vasto leque de competências ao seu Presidente (representante do Estado) designadamente, a contracção de empréstimos, sempre que se revelar necessário à prossecução das suas atribuições (alínea k) do n.º 1 do art.º 9.º); elencou as receitas do Fundo das quais se destacam as que lhe forem atribuídas pelo Orçamento do Estado e pelo orçamento da segurança social e as provenientes da recuperação de créditos pagos aos trabalhadores no exercício das suas atribuições referindo, ainda, que os saldos apurados em cada exercício transitarão para o ano seguinte (art. 14.º); e definiu que constituem despesas do Fundo, entre outras, os pagamentos de créditos emergentes de contratos de trabalho e os encargos com o seu funcionamento (art.º 15.º).

Por sua vez, a Lei n.º 99/2003, de 27.08, que aprovou o Código do Trabalho, revogou expressamente o Decreto-Lei n.º 219/99, nos termos da alínea m), do n.º 2, do art. 21.º, com efeitos a partir da entrada em vigor das normas regulamentares sobre a matéria, ou seja 29 de Agosto de 2004, data de entrada em vigor da Lei n.º 35/2004, de 29.07, diploma que regulamenta o Código⁵.

Assim, o novo enquadramento normativo do Fundo de Garantia Salarial é, presentemente, o constante do art. 380.º do Código do Trabalho e do capítulo XXVI⁶ da Lei n.º 35/2004, de 29.07, que regulamenta o referido Código e o Regulamento do Fundo⁷, tendo também interesse para a matéria as alterações legais verificadas no âmbito do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18.03.

Nos termos da legislação referida, aplicável actualmente, o FGS está sob a tutela e superintendência do MTSS e tem por finalidade assegurar o pagamento de créditos emergentes de contratos de trabalho e da sua violação ou cessação, pertencentes ao trabalhador, que não possam ser pagos pelo empregador por motivo de insolvência ou de

⁵ Com a aprovação da Lei n.º 35/2004 foi transposta a Directiva n.º 80/987/CEE, do Conselho, de 20 de Outubro, alterada pela Directiva n.º 2002/74/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Setembro (n.º 1 do art.º 2.º).

⁶ Artigos 316.º a 326.º.

⁷ O Regulamento do FGS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139/2001, mantém-se em vigor quer porque não foi expressamente revogado, ao contrário do Decreto-Lei n.º 219/99, quer pela remissão implícita feita pelo n.º 3 do art. 321.º da Lei n.º 35/2004 (ver art. 7.º do Código Civil).

situação económica difícil, nas situações e termos previstos nos arts. 316.º a 326.º da Lei n.º 35/2004.

O Fundo assegura o pagamento dos créditos⁸ que se tenham vencido nos seis meses que antecedem a data da propositura da acção judicial de insolvência ou do requerimento de conciliação. Se nesse período não houver créditos vencidos ou, havendo, o seu montante seja inferior a seis meses de retribuição (não podendo ultrapassar o triplo da remuneração mínima garantida), o Fundo assegura até este limite o pagamento dos créditos vencidos após o referido período de referência. Só é assegurado o pagamento dos créditos reclamados até três meses antes da respectiva prescrição⁹. Os créditos são pagos até um valor equivalente a seis meses de retribuição, não podendo o montante desta exceder o triplo da retribuição mínima mensal garantida. Se o trabalhador for titular de créditos relativos a prestações diversas, o pagamento é imputado prioritariamente à retribuição.

Às importâncias pagas são deduzidos os valores correspondentes às contribuições para a segurança social (TSU) e à retenção na fonte do IRS que forem devidos.

O empregador não fica liberado da obrigação do pagamento do valor correspondente à taxa contributiva por ele devida pelo facto de o FGS ter satisfeito os créditos do trabalhador.

O Fundo fica sub-rogado nos direitos de crédito e respectivas garantias, nomeadamente privilégios creditórios dos trabalhadores, na medida dos pagamentos efectuados acrescidos dos juros de mora vincendos.

No que diz respeito ao financiamento do Fundo determina o art.º 321.º da Lei n.º 35/2004, à semelhança do 5.º do Decreto-Lei n.º 219/99, que o mesmo “(...) é assegurado pelos empregadores, através de verbas respeitantes à parcela dos encargos de solidariedade laboral da taxa contributiva global, nos termos do diploma¹⁰ que regula a desagregação da taxa contributiva dos trabalhadores por conta de outrem, na quota-parte por aqueles devida, e pelo Estado em termos a fixar por portaria dos ministros responsáveis pelas áreas das finanças e laboral”. Até ao presente, a portaria não foi aprovada. Todavia, o IGFSS tem incluído os encargos com o Fundo de Garantia Salarial no Subsistema da Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego. De acordo com art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20.12, alterado pelo art.º 25.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31.12, conjugado com o art. 132.º da Lei n.º 32/2002, de 20.12, a satisfação de 50% dos encargos deste subsistema, a partir de 2005¹¹, é garantida por receitas fiscais e, no remanescente, por transferências do Orçamento do Estado para a segurança social.

⁸ Emergentes do contrato de trabalho e da sua violação ou cessação: art. 317.º da Lei n.º 35/2004.

⁹ Os prazos de prescrição estão estabelecidos no art. 381.º do Código do Trabalho.

¹⁰ Decreto-Lei n.º 200/99, de 08.06. A parcela definida no diploma é de 0,36 para a eventualidade de desemprego. O n.º 2 do art. 4.º estabelece uma revisão quinquenal da taxa contributiva global desagregada, com base em estudos actuariais, sem prejuízo da sua adequação intercalar.

¹¹ 30% em 2003 e 40% em 2004.



Do exposto, entende-se que a lei nacional consagra o estabelecido nas directivas comunitárias nos seguintes aspectos:

- Foi constituída uma instituição de garantia – Fundo de Garantia Social – com personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial;
- O funcionamento do Fundo é assegurado por estruturas orgânicas do Estado (actualmente IGFSS e ISS), referindo o diploma que aprovou o seu regulamento que a sua constituição jurídica tem em vista, entre outros factores, a exclusiva afectação dos seus recursos financeiros à prossecução das suas atribuições, o que garante a independência do seu património do capital de exploração dos empregadores por forma a que não possa ser apreendido no decurso de um processo de insolvência;
- Os empregadores contribuem para o seu financiamento, através da parcela dos encargos de solidariedade laboral (0,36), cujo montante se encontra incluído na taxa contributiva global arrecadada pelo IGFSS, estando prevista a comparticipação do Estado, embora não de forma tão clara quanto o desejável;
- Está assegurada a obrigação de pagamento por parte do Fundo, dado que o Regulamento consagra até a possibilidade de contracção de empréstimos bancários, sempre que tal se revelar necessário à prossecução das suas atribuições¹²;
- É assegurado aos trabalhadores, em caso de incumprimento pelo empregador, o pagamento dos créditos emergentes de contratos de trabalho e da sua violação ou cessação, encontrando-se o limite máximo fixado no art.º 320.º da Lei n.º 35/2004, em conformidade com as opções permitidas aos Estados-membros;

Todavia, embora as disposições legais apontem para o cumprimento dos princípios definidos nas directivas comunitárias constata-se que, na prática, o Fundo não tem sido financiado de acordo com o previsto na lei nem possui qualquer património, dado que devolve todos os excedentes ao IGFSS.

3.2. Organização e Estrutura

O funcionamento do FGS é assegurado pela estrutura orgânica do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS, I.P.) e, a nível distrital, pelos Centros Distritais

¹² A Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20.08, com a nova redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24/08) refere, no entanto, que “*O recurso ao crédito no âmbito do sistema de segurança social só é permitido ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, e desde que não dê origem a dívida fundada*”. A possibilidade prevista no Regulamento do Fundo de contracção de empréstimos revela-se, porém, adequada para que seja assegurado o estabelecido, em termos de princípios, na legislação comunitária.

(CD)¹³. Este modelo de funcionamento prende-se com “razões de racionalidade de gestão de recursos públicos e de celeridade de estruturação institucional”¹⁴.

Nos termos do respectivo Regulamento, a gestão do FGS cabe a um conselho de gestão¹⁵, de natureza tripartida, composto por um presidente e sete vogais, todos eles nomeados por despacho do ministro da tutela. Nele têm assento quatro representantes do Estado¹⁶, dois representantes das confederações empresariais e dois representantes das confederações sindicais. O presidente do Fundo é, por inerência, o presidente do conselho directivo do IGFSS.

Nas suas alegações, o Presidente do Conselho de Gestão informa que desde a nomeação do Conselho, “(...) em Março de 2002, pelo Despacho n.º 8300/2002 (2.ª série), publicado no DR n.º 95, 2.ª série, de 23 de Abril de 2002(...)” verificaram-se várias alterações na sua composição. Acrescentando que em Março de 2008 “(...) foi solicitado ao Gabinete de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado da Segurança Social (...) a emissão de despacho de nomeação dos membros do referido Conselho”. Mais informa que, à data das alegações, não se encontrava designado o representante do Ministro das Finanças.

O conselho de gestão exerce as competências próprias elencadas no art. 7.º do Regulamento, devendo reunir-se de acordo com a periodicidade definida no art. 8.º do mesmo diploma, isto é, ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente sempre que o respectivo presidente o convoque, por iniciativa própria ou quando para tal solicitado por metade dos membros do conselho. Apesar dessa disposição, conclui-se da leitura das actas das reuniões efectuadas pelo conselho de gestão que a periodicidade mensal¹⁷ não é cumprida.

A justificação apresentada à equipa foi de que se torna difícil conjugar a agenda dos oito membros do conselho de gestão de modo a possibilitar as reuniões mensais. No entanto, as mesmas reuniões têm lugar aproximadamente de dois em dois meses.

Refira-se, contudo, que um dos pontos da Ordem de Trabalhos de cada reunião do conselho de gestão é sempre o Relatório da Actividade Mensal do Fundo reportado obviamente ao mês transacto.

O presidente do conselho de gestão dispõe de um número elevado de competências, enumeradas no n.º 1 do art. 9.º do Regulamento, salientando-se que, ao abrigo do n.º 2 do mesmo artigo, pode delegar, de entre elas, a competência para “estabelecer relações com as

¹³ Integrados no ISS, I.P.

¹⁴ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 139/2001.

¹⁵ Os membros do conselho de gestão que não desempenham actividades no âmbito da Administração Pública auferem senhas de presença de montante a definir por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social (designação actualizada), conforme o disposto no art. 6.º/6 do Regulamento.

¹⁶ Os representantes do Estado são: o presidente do IGFSS, que também preside ao conselho de gestão do Fundo; um representante do Ministro das Finanças, que há 3 anos não é designado; um representante do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social na área do trabalho; um representante do Ministro da Economia (art. 6.º/3 do Regulamento).

¹⁷ O mesmo estabelece o art. 10.º do regulamento interno.



instituições do sistema bancário, designadamente para a contracção de empréstimos, sempre que tal se revelar necessário à prossecução das suas atribuições” e a competência para “assegurar o pagamento dos créditos garantidos nos termos do Decreto-Lei n.º 219/99”. Aqui terá que ser feita uma interpretação actualista face à revogação deste diploma, nos termos supra referidos.

Nas suas ausências e impedimentos o presidente é substituído pelo representante do Ministro da tutela.

Ao abrigo do mesmo art. 9.º foi elaborado um regulamento interno necessário à organização e funcionamento do Fundo. A norma exige a sua sujeição à aprovação do ministro da tutela após o conselho de gestão se ter pronunciado, acto não evidenciado no exemplar fornecido à equipa de auditoria.

A entidade dispõe também de um fiscal único, previsto no art. 10.º do Regulamento, designado pelo Despacho Conjunto n.º 392/2004, de 08.06, dos Ministros das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade. De entre as suas competências, definidas no art. 11.º do mesmo diploma, consta a emissão de parecer sobre o orçamento, o relatório e contas e o balanço anuais, previamente à apreciação desses instrumentos pelo conselho de gestão.

3.3. Sistema Contabilístico e de Informação

O sistema contabilístico e de informação da entidade baseia-se na contabilidade orçamental e patrimonial, nos termos do POCISSSS e encontra-se inserido no Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), no qual o IGFSS carrega o respectivo orçamento. A requisição de fundos é efectuada por via electrónica, através do SIF, e a contabilização das receitas e das despesas orçamentais e extra – orçamentais (operações de tesouraria) é, também, registada no SIF.

A prestação de contas é efectuada no final do ano ao IGFSS e integra o perímetro de consolidação da segurança social.

O FGS elabora os orçamentos anuais sob orientação do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS), o plano de actividades e o respectivo relatório de gestão.

3.4. Actividade desenvolvida

A actividade do Fundo é desenvolvida no âmbito do regime estabelecido nas normas supra referidas no ponto 3.1. Isto é, destina-se ao pagamento dos créditos emergentes do contrato de trabalho e da sua violação ou cessação, pertencentes ao trabalhador, que não possam ser pagos pelo empregador por motivo de insolvência ou de situação económica difícil. É

requisito essencial que tenha havido declaração judicial de insolvência ou que se tenha iniciado o procedimento de conciliação previsto no Decreto-Lei n.º 316/98, de 20.10¹⁸.

A actividade principal desenvolve-se em duas vertentes de actuação¹⁹:

- Apreciação dos requerimentos e processamento dos correspondentes pagamentos; e
- Diligências com vista à recuperação dos créditos pagos pelo Fundo.

No triénio 2004 a 2006 deram entrada 34.346 requerimentos e foram apreciados 27.569. O ano de 2006 foi aquele em que se verificou maior número de requerimentos entrados e apreciados, no entanto, ficaram ainda pendentes 10.423. O número de processos pendentes tem vindo a aumentar de ano para ano, facto sintomático do incumprimento do prazo estabelecido na lei para apreciação dos requerimentos²⁰, preterindo-se a finalidade social de protecção dos trabalhadores assalariados, face à extemporaneidade na sua atribuição.

Quadro I – Requerimentos

Ano	Transitados	Entrados	Apreciados	Pendentes
2004	3.646	11.610	6.734	8.522
2005	8.522	10.649	9.102	10.069
2006	10.069	12.087	11.733	10.423
Total		34.346	27.569	-----

Fonte: Relatórios de Actividades de 2004, 2005 e 2006

No âmbito do contraditório, o Presidente do Conselho de Gestão do FGS informa que a partir de 2007 se inverteu a tendência de crescimento do número de requerimentos pendentes. Nesse ano entraram 11.496 requerimentos, foram apreciados 14.487 e, transitaram para o ano seguinte 7.432 requerimentos.

Do total de requerimentos apreciados foram deferidos total ou parcialmente cerca de 23.621, o que representa cerca de 85,7%, no triénio. O ano de 2005 foi o que apresentou a taxa mais elevada de deferimentos e o de 2006 a taxa mais baixa.

¹⁸ Regula o procedimento extrajudicial de conciliação, da competência do IAPMEI (Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento). Pode ser requerido por qualquer empresa em condições de solicitar judicialmente a sua recuperação nos termos do CPEREF (Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e da Falência), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 132/93, de 23.04, ou qualquer credor que, nos termos do CPEREF, tenha legitimidade para requerer a aplicação a uma empresa da providência de recuperação.

¹⁹ Os dados utilizados neste ponto foram retirados dos relatórios de actividades de 2004, 2005 e 2006 e nem sempre os mesmos coincidem com os valores constantes das demonstrações financeiras ou do relatório e contas. Todavia, estas diferenças são imateriais e não põem em causa as conclusões das análises efectuadas.

²⁰ Nos termos do art. 325.º da Lei 35/2004, de 29 de Julho, o requerimento deve ser objecto de decisão final no prazo de 30 dias, suspendendo-se a contagem do prazo até à data da notificação do Fundo pelo tribunal judicial ou pelo IAPMEI, nos termos do n.º 4 do art. 318.º. A Portaria n.º 1177/2001, de 9 de Outubro, refere no art.º 5.º que o requerimento de é apreciado no prazo máximo de 30 dias, sem prejuízo da suspensão atrás referida.



Quadro II – Requerimentos deferidos pelo FGS

Ano	Requerimentos apreciados	Requerimentos deferidos	% Deferimentos
2004	6.734	5.705	84,7
2005	9.102	8.386	92,1
2006	11.733	9.530	81,2
Total	27.569	23.621	85,7

Fonte: Relatórios de Actividades de 2004, 2005 e 2006

No quadro seguinte encontram-se distribuídos por Centros Distritais o número de requerimentos deferidos e os montantes pagos:

Quadro III – Requerimentos deferidos e pagos

Centros Distritais	Número de Requerimentos			Valores pagos (milhares €)		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Aveiro	449	560	915	1.911,2	1.622,1	4.561,2
Beja	0	0	1	0,0	0,0	6,4
Braga	750	1.702	2.772	3.922,0	8.589,3	10.031,5
Castelo Branco	2.320	618	470	5.700,2	2.601,7	2.443,2
Coimbra	110	392	413	427,4	1.893,2	1.921,1
Faro	21	0	1	38,8	0,0	4,8
Guarda	0	36	306	0,0	211,0	1.684,7
Leiria	262	20	1.233	1.477,5	112,8	3.579,8
Lisboa	506	678	574	2.433,9	3.514,7	2.837,8
Portalegre	207	110	0	1.183,9	273,4	0,0
Porto	876	3.830	2.224	4.083,9	18.774,7	10.305,3
Santarém	9	0	0	41,6	0,0	0,0
Setúbal	43	82	226	224,9	444,6	1.078,0
Viana do Castelo	37	255	314	156,6	1.555,7	1.377,2
Viseu	115	103	81	378,8	396,0	367,7
Total	5.705	8.386	9.530	21.980,7	39.989,2	40.198,7

Fonte: Relatórios de Actividades de 2004, 2005 e 2006

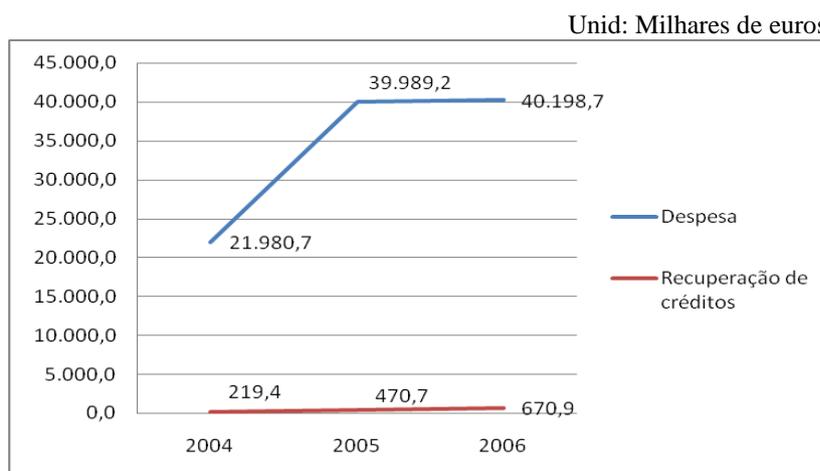
Ao longo do triénio não se verificam quaisquer pagamentos nos distritos de Bragança, Évora e Vila Real.

Em 2004, em Beja e Guarda também não ocorre qualquer pagamento e a maior concentração de requerimentos verifica-se em Castelo Branco, com cerca de 25,9%, seguido do Porto, com 15,4%, e de Braga, com 13,1%, representando, estes 3 distritos 13.706,1 milhares de euros do total da despesa (62,4%).

Em 2005, grande parte dos requerimentos tiveram origem no Porto (45,7%) e em Braga (20,3%) com um montante atribuído de despesa de 27.364 milhares de euros (68,4%), enquanto Beja, Faro e Santarém não têm qualquer despesa imputada.

Em 2006, o número mais elevado de requerimentos é de Braga (29,1%) seguido do Porto (23,3%) e de Leiria (12,9%). Porém, Aveiro embora com menor número de requerimentos do que Leiria (8,7%) absorveu um volume superior de despesa. Os encargos com Beja e Faro correspondem apenas a um requerimento e Portalegre e Santarém não contribuíram para a despesa neste ano.

A despesa global do Fundo teve um aumento muito significativo de 2004 para 2005 (81,9%), mantendo-se praticamente estável em 2006. As recuperações de créditos, embora com acréscimos significativos em termos relativos, ao longo do triénio, 114,5%, de 2004 para 2005, e 42,5%, de 2005 para 2006, significam, em termos globais cerca de 1,3% do total gasto.



Fonte: Relatórios de Actividades de 2004, 2005 e 2006

3.5. Recursos Humanos

Nos termos do art. 5.º do Regulamento, o funcionamento do Fundo é assegurado através da estrutura orgânica do IGFSS que também lhe presta apoio financeiro, administrativo e logístico.

Actualmente, esse apoio é assegurado pelo Núcleo do Fundo de Garantia Salarial, da Direcção de Gestão dos Fundos do Departamento de Gestão Financeira – Serviços jurídicos: 4 técnicos; Serviços Financeiros: 2 técnicos; e 1 administrativo –, de acordo com o estabelecido no art. 4.º, n.º 6, dos Estatutos do IGFSS, I.P., aprovados pela Portaria n.º 639/2007, de 30.05.

Para além do apoio referido, há recursos humanos afectos ao Fundo nos vários centros distritais de segurança social.

3.6. Recursos financeiros e sua aplicação

No triénio em análise as receitas e as despesas do Fundo foram as seguintes:



Quadro IV – Receitas e Despesas

Unid: euros

	Rubrica		2004	2005	2006	Δ 2005/2004	Δ 2006/2005
Receita							
1	05.02	Rendimentos da propriedade/Juros-sociedades financeiras	15.087,93	22.485,01	38.273,34	49,03	70,22
2	06.06	Transferências Correntes/Segurança Social	22.000.000,00	40.019.000,00	39.511.950,67	81,90	-1,27
3	07.02	Venda de bens e serviços	0,00	0,00	1.139.379,80		100,00
4	08.01	Outras Receitas Correntes	1.334,61			-100,00	
5	15.01	Reposições não abatidas nos pagamentos	241.741,02	15.761,58	37.344,01	-93,48	136,93
6		Total	22.258.163,56	40.057.246,59	40.726.947,82	79,97	1,67
Despesa							
7	02.02	Aquisição de bens e serviços	6.664,00			-100	
8	03.06	Juros e outros encargos	305,01	698,6	627,41	129,04	-10,19
9	04.06	Transferências Correntes/Segurança Social/IGFSS	2.628.698,33	255.406,69	63.609,84	-90,28	-75,09
10	04.08	Transferências Correntes - Famílias	21.986.097,21	39.974.464,54	40.134.190,03	81,82	0,4
11	06.02	Outras Despesas Correntes/Diversos	9.690,65	18.473,61	34.873,15	90,63	88,77
12		Total	24.631.455,20	40.249.043,44	40.233.300,43	63,41	-0,04
13=12-9	Total da despesa efectiva		22.002.756,87	39.993.636,75	40.169.690,59	81,77	0,44
14=6-13	Saldo orçamental		255.406,69	63.609,84	557.257,23	-75,09	776,06

Fonte: Mapas de Fluxo de Caixa e Balançotes do Razão

De acordo com o quadro supra constata-se que os recursos financeiros aumentaram 79,97% de 2004 para 2005, enquanto que em 2006 o seu crescimento foi muito reduzido (1,67%). O acentuado crescimento verificado em 2005 deve-se, essencialmente, às “Transferências correntes – Segurança Social”, que em 2006 tiveram ligeira redução (1,27%). Os “Rendimentos de propriedade”, em termos relativos, têm obtido crescimentos significativos ao longo do triénio 49,03%, de 2004 para 2005, e 70,22%, para 2006.

A contabilização das importâncias oriundas de recuperação de créditos²¹ não tem tido o mesmo tratamento ao longo do triénio, dado que: em 2004 aquelas importâncias foram contabilizadas como “Reposições não abatidas nos pagamentos”, rubrica que não se mostra apropriada à receita em apreço, pois não resulta de pagamentos indevidos, ocorridos em anos anteriores, nem de devolução de saldos; em 2005 os valores recuperados (470,8 mil euros) não foram relevados como receita orçamental (e por conseguinte não foram relevados no mapa supra), sendo apenas registados como “operações de tesouraria” (operações extra-orçamentais), integrando o saldo de disponibilidades relevado no Balanço e no Mapa de

²¹ Importâncias recebidas na sequência da sub-rogação nos direitos de crédito originados pelos pagamentos efectuados aos trabalhadores.

Fluxos de Caixa; e em 2006 as quantias recuperadas (670,9 mil euros) têm reflexo, e bem (dada a inexistência de outra mais adequada), em receitas orçamentais na classificação económica “*Vendas de bens e serviços*”. Neste último ano, foram ainda reflectidas como receitas orçamentais, nesta classificação económica, as importâncias cobradas em 2005 e contabilizadas como “*operações de tesouraria*” nesse mesmo ano²².

De referir que em “*Transferências correntes*” apenas se reflectem os montantes transferidos, pelo IGFSS, do orçamento da segurança social. Não se encontram evidenciadas quaisquer receitas oriundas do Orçamento de Estado e mesmo as atribuídas pelo orçamento da segurança social ficam aquém das que legalmente lhe deveriam estar afectas. Com efeito, de acordo com o referido no ponto 3.1 o financiamento do Fundo “*(...) é assegurado pelos empregadores, através de verbas respeitantes à parcela dos encargos de solidariedade laboral da taxa contributiva global, nos termos do diploma que regula a desagregação da taxa contributiva dos trabalhadores por conta de outrem, na quota parte por aqueles devida (...)*”. A parcela da taxa contributiva correspondente aos encargos de solidariedade social para a eventualidade de desemprego é de 0,36%. Assim, constata-se que existe uma diferença significativa entre as quantias transferidas pelo IGFSS e a que corresponde àquela parcela da taxa contributiva:

Quadro V – Financiamento do FGS

Unid: euros

Ano	Contribuições das Entidades Empregadoras*	Financiamento da Segurança Social aplicando a parcela da taxa contributiva (0,36%)**	Transferências do IGFSS	Diferença
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)
2004	5.522.301.008,09	57.209.499,29	22.000.000,00	35.209.499,29
2005	5.842.191.540,29	60.523.423,15	40.019.000,00	20.504.423,15
2006	5.817.460.930,73	60.267.221,15	39.511.950,67	20.755.270,48

*Cfr. 2004, Parecer sobre a CSS, pág. XII.66; 2005 e 2006, Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado Volume II, págs. XII.24 e XII.22, respectivamente.

** Corresponde à aplicação do coeficiente de 1,03597...% às contribuições das entidades empregadoras.

Admite-se, contudo, que o valor do financiamento obtido, através da aplicação da parcela da taxa contributiva, 0,36%, possa ser ligeiramente inferior ao valor indicado, dado que a desagregação da taxa global (34,75%), constante do Decreto-Lei n.º 200/99, corresponde à taxa contributiva das entidades empregadores de 23,75% (taxa normal), existindo, no entanto, entidades que estão sujeitas a taxas mais baixas²³.

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho de Gestão do FGS considera os montantes apurados pelo Tribunal de Contas, na coluna 2 do quadro V, desadequados por utilizar naquele apuramento “*(...) a totalidade da parcela da taxa contributiva global – 34,75% - incluindo responsabilidade dos «empregadores e dos trabalhadores – que se refere à solidariedade laboral» (0,36%) da eventualidade relativa ao «Desemprego»*”.

²² Para mais desenvolvimento sobre esta matéria cfr. Ponto 4.3.1.1.

²³ As que beneficiam de taxas reduzidas de acordo com disposições legais específicas.



Por outro lado, sobre as transferências efectuadas pelo IGFSS não distinguirem as fontes de financiamento, Segurança Social e Estado, alega que “(...) à semelhança do que acontece relativamente ao ISS, IP e a outras ISS’s, o financiamento concedido pelo IGFSS para garantir os pagamentos das prestações sociais incluídas no SPFPAPF não inclui autonomizada a parcela obtida do Estado. Tal apuramento é feito em sede de OSS (consolidado) e conta da Segurança Social consolidada (...)”. Alega, ainda, que “(...) tendo em atenção que o Fundo de Garantia Salarial faz parte do perímetro de consolidação orçamental da Segurança Social, anualmente é assegurado o equilíbrio do respectivo orçamento – à semelhança do que acontece com as restantes ISS’s – através da rubrica Transferências Correntes – Segurança Social – por forma a que em sede de orçamento inicial e corrigido final aquele apresente saldo orçamental nulo.”

No que respeita aos valores apurados, os mesmos estão correctos já que o coeficiente proporcional a aplicar ao valor cobrado das entidades empregadoras é idêntico conforme se explicita nos quadros seguintes para um dos anos (2006):

Taxa global	Parcela da solidariedade social	Coeficiente a aplicar ao valor cobrado	Valor cobrado das entidades empregadoras	Montante a financiar
1	2	3	4	5=3x4
34,75%	0,36%	1,03597..% ⁽¹⁾	5.817.460.930,73	60.267.221,15

(1) $1,03597..% = (0,36\% \times 100\%) / 34,75\%$

Taxa entidade empregadora	Parcela da solidariedade social	Coeficiente a aplicar ao valor cobrado	Valor cobrado das entidades empregadoras	Montante a financiar
1	2	3	4	5=3x4
23,75%	0,246..% ⁽¹⁾	1,03597..% ⁽²⁾	5.817.460.930,73	60.267.221,15

(1) $0,246..% = (23,75\% \times 0,36\%) / 34,75\%$

(2) $1,03597..% = (0,246..% \times 100\%) / 23,75\%$

Quanto à não inclusão de parcela autonomizada de receitas oriundas do Orçamento do Estado convém ter presente as leis orgânicas de cada instituição. Assim, enquanto os Estatutos do ISS, IP, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7/12, referem que constituem receitas daquela Instituição “As transferências do orçamento da segurança social a efectuar pelo IGFSS” e, actualmente, a sua lei orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 214/2007, de 29/05, menciona que aquele Instituto dispõe de “(...) receitas provenientes de dotações que lhe forem atribuídas pelo orçamento da segurança social”, o Regulamento do Fundo de Garantia Salarial refere que constituem receitas daquele Fundo “As que lhe forem atribuídas pelo Orçamento do Estado e pelo orçamento da segurança social”. Por outro lado, a Lei de Enquadramento Orçamental determina que para o equilíbrio do OSS “as receitas efectivas (...) têm que ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas do mesmo orçamento”, o que não significa que o orçamento de cada Instituição, que faz parte do perímetro de consolidação daquele orçamento, tenha que, necessariamente, ter saldo nulo.

O valor da despesa total aumentou significativamente de 2004 para 2005 (63,41%), enquanto que em 2006 houve um ténue decréscimo (0,04%). A classificação económica com maior significado diz respeito às “transferências correntes – famílias” com um crescimento muito

acentuado de 2004 para 2005 (81,82%) e um ligeiro acréscimo em 2006 (0,4%), fruto do aumento muito significativo de trabalhadores abrangidos ao longo do triénio. Segue-se o subagrupamento das “*Transferências correntes – segurança social*”, que tem vindo a manter reduções significativas, no triénio em análise, no entanto, estas não representam verdadeiras despesas porque dizem respeito a devoluções de excedentes ao IGFSS. Observando a linha das despesas efectivas do quadro, que não incluem as transferências acabadas de referir, constata-se que o crescimento da despesa (efectiva) é muito mais significativo de 2004 para 2005 (81,77%) do que de 2005 para 2006, dado que apresenta um ligeiro acréscimo (0,44%).

Conforme referido no ponto 3.1, de acordo com a lei, os saldos apurados em cada exercício transitarão para o ano seguinte, todavia, conforme se mencionou, o valor do saldo que transita, anualmente, é devolvido ao IGFSS.

Deste modo, o princípio consagrado no regulamento do Fundo quer no que se refere à afectação dos recursos financeiros atribuídos por lei quer no que respeita à utilização dos saldos não está a ser cumprido, o que impede que se constitua um verdadeiro fundo para fazer face à eventualidade abrangida, afastando-se, desde modo, da génese que esteve na origem da sua criação e do diploma que aprovou o seu Regulamento, plasmada no preâmbulo deste último, a “*(...) exclusiva afectação dos seus recursos financeiros à prossecução das respectivas atribuições*”.

Com efeito, a criação do Fundo visou fundamentalmente compatibilizar a legislação nacional com o regime constante da Directiva n.º 80/987/CEE sobre a protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, constituindo essa protecção o cerne das atribuições do FGS definidas no art. 3.º do Regulamento e também no art. 380.º do Código do Trabalho. E é para garantir essa protecção que o financiamento do Fundo é assegurado por uma verdadeira consignação de receitas nos precisos termos descritos no ponto 3.1.

A prática seguida de devolução dos saldos, conforme descrita acima, para além de não respeitar a norma supracitada sobre a transição dos saldos, não parece ser compatível com toda a filosofia subjacente à constituição e finalidade do Fundo.

3.7 Análise económico-financeira

3.7.1 Balanço

A situação financeira do Fundo no último triénio é a seguinte:



Quadro VI – Balanços

Unid: euros

Activo	2004		2005		Δ 2005/2004	2006		Δ 2006/2005
	Valor	%	Valor	%		Valor	%	
Dívidas de terceiros curto prazo	51.279.316,25	98,86	91.251.404,39	99,40	77,95	130.246.214,62	99,57	42,73
218 Clientes Contribuintes e Utentes Cobrança Duvidosa.	0,00	0,00	90.572.076,13	98,66	100,00	0,00	0,00	-100,00
262+263 + 267+268 Outros Devedores	51.279.316,25	98,86	679.328,26	0,74	-98,68	130.246.214,62	99,57	19.072,79
Depósitos bancários e caixa	590.763,86	1,14	554.257,41	0,60	-6,18	559.584,04	0,43	0,96
12 Depósitos em Instituições Financeiras	590.763,86	1,14	554.257,41	0,60	-6,18	559.584,04	0,43	0,96
Total activo bruto	51.870.080,11	100,00	91.805.661,80	100,00	76,99	130.805.798,66	100,00	42,48
Total das provisões	50.597.611,59	97,55	90.572.076,13	0,01	79,00	130.246.214,62	99,57	43,80
Total do activo líquido	1.272.468,52	2,45	1.233.585,67	1,34	-3,06	559.584,04	0,43	-54,64
Passivo e Fundos Próprios								
Passivo								
29 Provisões p/ riscos de encargos	679.328,26	53,39	679.328,26	55,07	0,00	0,00	0,00	-100,00
Dívidas a terceiros-curto prazo	593.140,26	46,61	554.257,41	44,93	-6,56	559.584,04	100,00	0,96
266 Prestações Sociais	0,00	0,00	19.858,90	1,61	100,00	2.043,33	0,37	-89,71
262+263 + 267+268 Outros credores	593.140,26	46,61	534.398,51	43,32	-9,90	557.540,71	99,63	4,33
Total do Passivo	1.272.468,52	100,00	1.233.585,67	100,00	-3,06	559.584,04	100,00	-54,64
Fundos Próprios	0,00		0,00		0,00	0,00		
Total do Passivo e dos Fundos Próprios	1.272.468,52	100,00	1.233.585,67	100,00	-3,06	559.584,04	100,00	-54,64

Fonte: Balanços

De acordo com os dados do quadro supra realça-se o seguinte:

- Ao nível do activo nota-se alguma instabilidade na definição das contas que relevam as dívidas de curto prazo. O motivo da alteração da conta, ocorrida em 2005, não foi objecto de qualquer menção no Anexo às demonstrações financeiras e o relatório do ROC menciona como saldo de “*Outros devedores*” o montante de € 91.251.404 (90.572.076,13+679.328,36). Comparando o total das dívidas de terceiros ao longo do triénio observa-se uma evolução muito significativa de 2004 para 2005 (77,95%) que manteve a tendência de crescimento em 2006, embora não tão acentuada (42,73%). Este facto, deve-se ao elevado crescimento de pagamentos efectuados, conjugado com a reduzidíssima taxa de recuperação;

- Em 2006, o valor das provisões para cobranças duvidosas, reflectidas no activo do Balanço, corresponde ao valor das dívidas de terceiros. Nos anos anteriores, esta situação não se verifica porque o valor das provisões que foram constituídas em 2001²⁴, para as dívidas desse ano, encontram-se reflectidas no passivo do Balanço em provisões para riscos e encargos. Na sequência de recomendação do ROC, esta situação foi corrigida em 2006. No Anexo às demonstrações financeiras é referido que a constituição de provisões pelo valor de 100% das dívidas se deve à característica do Fundo e ao elevado risco de cobrança;
- Em dívidas a terceiros encontram-se, essencialmente, relevados valores a devolver ao IGFSS. Como já referido, o IGFSS transfere para o Fundo apenas as quantias necessárias ao pagamento dos encargos, devolvendo o Fundo, no próprio ano ou no ano seguinte, os excedentes ao Instituto;
- Os montantes reflectidos em disponibilidades incluem os excedentes de saldos orçamentais e ainda o resultado dos movimentos realizados por “*operações de tesouraria*”.
- Não existem Fundos Próprios.

3.7.2 *Demonstração de resultados*

O quadro infra representa a forma de repartição dos proveitos e custos do “*Fundo*” no triénio 2004/2006:

²⁴ Primeiro ano de funcionamento do Fundo.



Quadro VII – Demonstrações de Resultados

Unid: euros

Proveitos		2004		2005		Δ 2005/2004	2006		Δ 2006/2005
		Valor	%	Valor	%		Valor	%	
74	Transferências e Subsídios Correntes Obtidos	21.744.593,31	49,43	39.955.390,16	49,96	83,75	38.954.693,44	48,10	-2,50
76	Outros Proveitos e Ganhos Operacionais	21.986.097,21	49,98	39.974.464,54	49,99	81,82	40.134.190,03	49,56	0,40
78	Proveitos e ganhos financeiros.	15.087,93	0,03	22.485,03	0,03	49,03	38.273,34	0,05	70,22
79	Proveitos e ganhos Extraordinários	243.075,63	0,55	15.761,56	0,02	-93,52	1.856.052,07	2,29	11.675,81
Totais		43.988.854,08	100,00	79.968.101,29	100,00	81,79	80.983.208,88	100,00	1,27
Custos e perdas									
62	Fornecimentos e serviços externos.	6.664,00	0,02	0,00	0,00	-100,00	0,00	0,00	0,00
63	Transferências correntes e prestações sociais	21.986.097,21	49,98	39.974.464,54	49,99	81,82	40.134.190,03	49,56	0,40
67	Provisões do exercício	21.986.097,21	49,98	39.974.464,54	49,99	81,82	40.813.518,29	50,40	2,10
65	Outros custos e perdas operacionais	3.017,59	0,01	18.473,61	0,02	512,20	34.872,55	0,04	88,77
68	Custos e perdas financeiras	305,01	0,00	698,60	0,00	129,04	627,41	0,00	-10,19
69	Custos e perdas extraordinárias	6.673,06	0,02	0,00	0,00	-100,00	0,60	0,00	0,00
88	Resultado líquido do exercício	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totais		43.988.854,08	100,00	79.968.101,29	100,00	81,79	80.983.208,88	100,00	1,27

Fonte: Demonstrações de Resultados

Da análise dos dados constantes do quadro supra, salienta-se que:

- Houve um acréscimo do total dos proveitos e dos custos, ao longo do triénio considerado, com variação positiva de 81,79% de 2004 para 2005 e 1,27% de 2005 para 2006;
- Os pesos das “Transferências e Subsídios correntes obtidos” e dos “Outros proveitos operacionais” representam, em média, mais de 99,9% dos proveitos, o mesmo acontecendo com as “Transferências correntes concedidas e prestações sociais” e as “Provisões do exercício” relativamente aos custos;
- Em “Transferências e subsídios correntes obtidos” encontram-se reflectidas verbas disponibilizadas pelo IGFSS para suportar os encargos com o Fundo;
- O valor reflectido em “Outros proveitos e ganhos operacionais” resulta da metodologia de contabilização seguida para reflectir a actividade do Fundo. Assim, o

valor aí reflectido corresponde ao montante dos “custos incorridos” com o deferimento dos requerimentos apresentados pelos trabalhadores (*prestações sociais*) e que se encontram relevados em “*Transferências correntes concedidas e prestações sociais*”. Esta coincidência é consequência do Fundo ficar sub-rogado nos direitos dos créditos dos trabalhadores na medida dos pagamentos efectuados e, por isso, a conta de proveitos é movimentada por contrapartida de uma conta de dívidas de terceiros²⁵;

- O valor das “*Provisões do exercício*” de cada ano corresponde ao valor dos custos incorridos com as prestações sociais processadas, em virtude da sua constituição se efectuar pelo valor total das dívidas de terceiros, devido ao elevado grau de incobrabilidade, como já foi mencionado. No ano de 2006, o valor das provisões constituídas é superior ao montante relevado como custo de prestações sociais no montante de € 679.328,86, facto que se deve à alteração da relevação contabilística das provisões constituídas em 2001 de “*provisões para outros riscos e encargos*” para “*provisões para cobrança duvidosa*”;
- Os “*Proveitos e ganhos extraordinários*” reflectem a variação relativa mais elevada em 2006. Este acréscimo resulta, essencialmente, da redução das provisões de cobranças duvidosas originada pela recuperação de créditos²⁶ e da anulação da provisão para outros riscos e encargos que até 2005 se encontrava relevada numa conta do Passivo;
- Os proveitos e custos encontram-se subavaliados em virtude de, respectivamente, o IGFSS não transferir os valores efectivamente atribuídos ao Fundo, em cumprimento das normas que fixam o seu financiamento, mas apenas em função das necessidades, e de não se encontrarem reflectidos como custos os valores correspondentes ao desconto para a segurança social e à retenção de IRS, mas tão só o valor líquido dos créditos processados;
- O “*resultado líquido do exercício*” é sistematicamente nulo em virtude do montante transferido pelo IGFSS, relevado como proveito do exercício, não corresponder ao montante total transferido mas apenas à diferença entre o total dos custos e o total dos restantes proveitos.

²⁵ Para mais desenvolvimentos cfr. pontos 3.7.1 e 4.3.2 e 4.3.3.

²⁶ Em 2006 foram contabilizadas as recuperações de créditos cuja cobrança ocorreu em 2006 e também aquelas que em termos de fluxo financeiro já tinham ocorrido em 2005 e que apenas foram relevadas como operações de tesouraria.



4. RESULTADOS DA ANÁLISE

4.1 Avaliação do sistema de controlo interno

4.1.1. Avaliação do ambiente de controlo interno

O controlo interno do Fundo é exercido pelo fiscal único, nos termos do art. 11.º do Regulamento do FGS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139/2001, de 24/04, que emite, anualmente, os seguintes documentos:

- Certificação legal de contas;
- Parecer;
- Relatório anual do Revisor Oficial de Contas sobre o acompanhamento da Gestão e a revisão de contas.

Em 2006, a opinião emitida na certificação legal de contas é a de que *“(...) as demonstrações financeiras apresentam de forma verdadeira e apropriada, nos aspectos materialmente relevantes, a posição financeira do FUNDO DE GARANTIA SALARIAL, em 31/12/2006, e o resultado das suas operações no exercício findo naquela data, em conformidade com os diplomas de enquadramento referidas no parágrafo 2²⁷ e com os princípios contabilísticos do POCISSSS.”*

No que respeita ao Parecer o mesmo refere que *“(...) o Relatório de Gestão, o Balanço em 31/12/2006, a Demonstração de resultados, o Mapa de execução orçamental (receita e despesa), o Mapa de fluxos de caixa do exercício de 2006 e os respectivos Anexos reúnem as condições para a devida aprovação.”*

Por fim, o Relatório anual salienta que:

- As dívidas de terceiros registam *“(...) os valores pagos referentes a créditos de contratos de trabalho ou da sua cessação, nos casos em que as entidades patronais se encontram nas condições previstas na Lei (...) e que “Face à manutenção de baixa probabilidade de recuperação, os valores históricos apontam para valores percentuais inferiores a 1%, os montantes pagos são provisionadas pela totalidade.”;*
- *“Aguarda-se ainda a clarificação sobre o procedimento a adoptar quanto ao tratamento dos impostos e encargos (IRS e Segurança Social), matéria sobre a qual*

²⁷ Decreto-Lei n.º 219/99, de 15 de Junho (encontrando-se o actual regime previsto no art.º 380.º da Lei 99/2003, de 27 de Agosto), Regulamento aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 139/2001, de 24 de Abril, e Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro (POCISSSS).

já deixamos referências no relatório anterior²⁸, dado que o Fundo de Garantia Salarial faz os pagamentos pelo valor líquido”.

- *“A parametrização contabilística gera um proveito operacional por contrapartida da provisão constituída, anulando o resultado, o qual, em nossa opinião, deveria reflectir uma perda pelo total de provisões constituídas deduzidas das recuperações ocorridas”;*

O Fundo nunca foi objecto de qualquer auditoria por outro órgão de controlo.

4.1.2. Avaliação dos procedimentos de controlo

Conforme referido no ponto 3.2 o Fundo não possui uma estrutura administrativa própria sendo a sua actividade inicialmente sustentada através de recursos do IGFSS, designadamente pelas respectivas delegações regionais. No entanto, em 2004, com a extinção destas unidades, as suas atribuições foram integradas nos centros distritais do ISS, passando o IGFSS a deferir e a realizar os pagamentos com base na informação remetida por aqueles centros.

No sentido de conhecer o âmbito de intervenção de cada uma destas instituições, descreve-se de forma sucinta o contributo de cada uma tendo por base o manual de procedimentos:

1. Os CD têm por competência a recepção dos requerimentos, a análise e instrução dos processos, a elaboração de informação e sua submissão ao Gabinete Técnico do FGS, integrado na Direcção de Gestão de Fundos do IGFSS. Quando necessário, elaboram mapas de créditos com as quantias a pagar e as deduções a efectuar;
2. Esse Gabinete Técnico faz a análise da informação/processo e remete-o para decisão final do Presidente do Conselho de Gestão do Fundo. Esta decisão é sempre comunicada aos CD;
3. Se a decisão do presidente tiver sido de deferimento parcial ou de indeferimento, os CD procedem à audiência dos interessados e elaboram o respectivo relatório, nos termos do art.º 105.º do CPA;
4. A decisão proferida após a apreciação do relatório atrás referido, ou de deferimento total das quantias requeridas será notificada aos interessados pelos CD.

Para além do papel desempenhado pelos CD nos processos de pagamento dos créditos, compete-lhes ainda:

²⁸ *“O Fundo de Garantia Salarial faz os pagamentos pelo valor líquido, questão que deve ser devidamente ponderada, uma vez que ao pagamento assim efectuado não corresponde um processamento formal, com geração dos créditos por imposto e encargos e respectiva entrega às entidades destinatárias.”*



- A análise jurídica de reclamações ou recursos, a elaboração de pareceres jurídicos no âmbito do contencioso do Fundo, a remeter a apreciação e decisão do Presidente do Conselho de Gestão;
- Acompanhar e intervir em acções administrativas especiais, praticar actos necessários quer à reclamação judicial das quantias pagas quer à sub-rogação de créditos, em representação do Presidente do Conselho de Gestão do FGS;
- Acompanhar a dívida ao Fundo, nas suas várias vertentes, em articulação com a área de recuperação de créditos e com o Gabinete Técnico;
- Remeter ao Gabinete Técnico os elementos e informações necessários à elaboração dos relatórios de actividades e outros instrumentos de gestão do Fundo.

De referir que o âmbito da presente auditoria abrangeu apenas a análise dos procedimentos e circuitos administrativos, financeiros e contabilísticos implementados no IGFSS, enquanto serviço de apoio ao Fundo. A realização de testes de procedimento e de conformidade permitiu identificar os pontos fortes e fracos do sistema a seguir indicados e proceder à sua avaliação.

Área	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Caracterização genérica da entidade	<ul style="list-style-type: none"> • Elabora orçamentos anuais sob orientação do IGFSS; • Elabora plano de actividades e respectivo relatório de gestão; • Utiliza o POCISSSS e o SIF/SAP; • Integra o perímetro de consolidação da Segurança Social; • Produz mapas mensais de execução orçamental; • Proceda a requisições de fundos por via electrónica, através do SIF; • Possui manual de procedimentos; • Tem protocolo com o ISS para harmonização de procedimentos; • Utiliza uma aplicação informática específica para processamento das prestações (a partir de Setembro 2006). 	<ul style="list-style-type: none"> • No sistema contabilístico registam-se os pagamentos efectuados aos trabalhadores pelo valor líquido e, por consequência, não se procede à entrega dos valores de IRS e de contribuições ao Estado e à Segurança Social.
Disponibilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Pagamentos efectuados após autorização do Presidente do CG; • Pagamentos efectuados por transferência bancária ou por cheque; • Reconciliações bancárias efectuadas regularmente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Quem regista é quem procede ao pagamento (a).
Dívidas de Terceiros	<ul style="list-style-type: none"> • São constituídas provisões para cobranças duvidosas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dívidas apuradas pelo valor global das prestações pagas, que correspondem ao valor líquido.
Dívidas a Terceiros	<ul style="list-style-type: none"> • Retenção dos valores relativos a IRS e TSU nos créditos pagos aos trabalhadores (b). 	<ul style="list-style-type: none"> • As retenções dos valores de IRS e de TSU não são contabilizadas nas contas do Fundo.

(a) Tal deve-se à inexistência de pessoal suficiente para que a segregação de funções possa ser cumprida.

(b) Os cálculos relativos à retenção são efectuados pelos CD no âmbito da instrução dos processos de acesso ao FGS.

Ponderando o conteúdo do quadro que antecede é possível concluir que os pontos fracos encontrados no sistema de controlo interno assumem grande relevância na área financeira, influenciando todo o processo que decorre desde a elaboração do orçamento inicial do Fundo até à apresentação das respectivas demonstrações financeiras, pelo que se considera o sistema de controlo interno, apenas, como **regular**²⁹.

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho de Gestão do Fundo refere que a resolução da situação derivada da não entrega às entidades competentes (IGFSS e Estado) das importâncias deduzidas aos trabalhadores e conseqüente reflexo no orçamento e nas demonstrações financeiras se encontra "(...) *dependente de tomada de posição por parte da tutela.*"

²⁹ De acordo com o Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, Vol. I, o sistema de controlo interno é classificado de: Bom, Regular e Deficiente.



Por outro lado, com a transição das atribuições que estavam cometidas às delegações do IGFSS para os centros distritais do ISS, IP as competências do Fundo passaram a ser partilhadas por estruturas de duas entidades diferentes, o que pode dificultar o seu funcionamento, para além de implicar, em determinadas fases dos processos, uma duplicação de tarefas, designadamente a elaboração de informações pelo Gabinete Técnico do FGS, integrado na Direcção de Gestão de Fundos do IGFSS, quando este se limita a utilizar a informação remetida pelos centros distritais³⁰ e a submetê-la a despacho do Presidente do Fundo, competindo, de novo, aos centros distritais proceder a todas as diligências necessárias ao desenvolvimento dos processos.

É questionável, face à extinção das delegações distritais do IGFSS, se a responsabilidade pela gestão corrente deste Fundo não deveria passar para a esfera do ISS, uma vez que é esta entidade que compete o processamento e pagamento de prestações de segurança social. Por outro lado, a gestão dos excedentes do Fundo, incluindo a sua rentabilização, poderiam, eventualmente, ser entregues ao IGFCSS, entidade competente para gerir fundos.

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho de Gestão do FGS alega que o Gabinete Técnico daquele Fundo assume a coordenação das suas actividades, destaca o “(...) o facto de recentemente terem sido publicadas as Leis orgânicas do IGFSS, IP e do Instituto de Segurança Social, IP, tendo-se mantido a actual estrutura de funcionamento (...)” e, ainda, de ter sido celebrado e de se “(...) manter em vigor um Protocolo de Cooperação e Colaboração, entre IGFSS, IP e ISS, IP, no sentido de promover a uniformização e normalização de procedimentos nesta matéria (...)” e, bem assim, de se encontrar em “(...) produção um sistema de informação do Fundo de Garantia Salarial parametrizado para o actual modelo de funcionamento do Fundo nos moldes actuais”, concluindo que é seu “(...) entendimento que se mostra adequada a actual orgânica que suporta o tratamento e pagamento de créditos no âmbito do Fundo.”

Entende-se, no entanto, que sendo toda a actividade operacional do Fundo desenvolvida pelo ISS, IP, nada obsta a que a coordenação das suas actividades seja transferida para aquele Instituto, conforme se verifica no âmbito de outras atribuições pecuniárias a beneficiários. Veja-se, a título de exemplo, a recente inclusão naquele Instituto das competências antes atribuídas ao ex-Departamento dos Acordos Internacionais de Segurança Social, IP e ex-Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais, IP, através do Decreto-Lei n.º 214/2007, de 29 de Maio.

³⁰ Toda a documentação para instrução dos processos está na posse dos centros distritais, o Gabinete Técnico apenas tem acesso à informação elaborada pelos CD a qual inclui já a proposta de deferimento ou indeferimento e a sua fundamentação, bem como o total dos montantes a pagar a cada beneficiário.

4.2 Prestação de contas de 2006

A conta de gerência do FGS é prestadas nos termos das Instruções n.º 1/2004, – 2ª Secção, do Tribunal de Contas³¹.

Efectuada a verificação dos documentos e analisadas as componentes contabilísticas integrantes da conta de gerência de 2006, verifica-se o seguinte:

- Não foi apresentada a certidão de receita relativa às transferências obtidas do IGFSS, todavia no decurso da auditoria a mesma foi disponibilizada;
- A acta³² da reunião de apreciação de contas pelo órgão competente não foi elaborada de acordo com as notas técnicas constantes do ponto IV das instruções, isto é, não identifica os recebimentos/pagamentos, receita/despesa; proveitos/custos, saldos iniciais e finais; saldos de gerência e de exercício.

4.3 Análise das demonstrações financeiras de 2006

A análise das demonstrações financeiras incidiu sobre os valores mais significativos reflectidos no Mapa de Fluxos de Caixa (Mapa 7.3) e nas contas espelhadas no Balanço e na Demonstração de Resultados, assim como sobre as notas relevadas no Anexo às Demonstrações Financeiras, apresentando-se nos pontos subsequentes as observações consideradas significativas.

De acordo com o programa de auditoria, foram efectuados testes substantivos aos documentos registados nas classificações económicas, nas operações de tesouraria e nas contas das referidas Demonstrações, encontrando-se os critérios de selecção da amostra no anexo I.

4.3.1 Mapa de Fluxos de Caixa

O Mapa de Fluxos de Caixa constante da conta de gerência é o seguinte:

³¹ Publicadas no DR n.º 38, II Série, de 14/02/04.

³² Acta n.º 34, de 27.04.07.



Quadro VIII – Mapa de Fluxos de Caixa - 2006

Unid: euros

Descrição		2006	
Recebimentos		Valor	%
Saldo Inicial		554.257,41	
Receitas		39.587.568,02	97,14
R05.02.01	Rendimentos Propriedade/Juros/Bancos	38.273,34	0,09
R.06.06.01.01.05	Transferências Correntes/SSS/IGFSS/Desemprego.	39.481.950,67	96,98
R.06.06.01.01.08	Transferências correntes/SSS/IGFSS/Administração	30.000,00	0,07
R.15.01.01	Reposições não abatidas aos pagamentos.	37.344,01	0,09
	Entradas em O.T. (T.13+T.23+T.30)	1.125.847,43	2,77
Subtotal Receitas +OT		40.713.415,45	100
Total SI+Receitas+OT		41.267.672,86	
Pagamentos			
Despesa		40.233.300,43	98,83
D.03.06.01.01	Juros, Outros encargos/Serviços Bancários.	627,41	0
D.04.06.00.01.99	Transferências Correntes – Segurança Social - IGFSS	63.609,84	0,16
D.04.08.08.01.03	Transferências Correntes/Subsistema de Protecção a Famílias/Políticas Activas Emprego de Formação Profissional/Garantia Salarial	40.134.190,03	98,59
D.06.02.01	Outras despesas correntes/diversas/Impostos e Taxas	7.654,69	0,02
D.06.02.03	Outras despesas correntes/Outras	27.218,46	0,07
	Saídas em O.T. (T.13+T.23+T.30)	474.788,39	1,17
Subtotal Despesas +OT		40.708.088,82	100
Saldo Final		559.584,04	
Total despesa. +OT+SF		41.267.672,86	

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa de 2006 (com fluxo financeiro)

O mapa supra não se encontra elaborado nos termos do POCISSSS, designadamente quanto à desagregação de saldos de acordo com a sua proveniência (execução orçamental e operações de tesouraria) e não reflecte as receitas orçamentais oriundas da recuperação de créditos anteriormente pagos aos beneficiários. Esta omissão deve-se ao facto de os serviços registarem, inicialmente, a cobrança de receita oriunda da recuperação de créditos como “operações de tesouraria” e só posteriormente procederem à sua transferência para receita orçamental³³.

³³ Para relevar o registo do fluxo financeiro ocorrido através da realização do depósito de cheques ou de valores recepcionados por transferência bancária são realizados os seguintes movimentos: crédito da conta de terceiros “268- Outros devedores” por contrapartida da conta “251 - Operações de tesouraria - com fluxo financeiro”, pela liquidação; débito da conta de disponibilidades “12- Bancos” e crédito da conta “251 - Operações de tesouraria - com fluxo financeiro”. Posteriormente, a conta “252 – Operações Tesouraria - Regularizações – sem fluxo financeiro” é debita por contrapartida da conta “251 – Devedores pela execução do orçamento – Operações sem fluxo financeiro”.

No âmbito do contraditório o Presidente do Conselho de Gestão do Fundo alega que “O Mapa de Fluxos de Caixa (...) corresponde ao modelo implementado para a Segurança Social, no contexto da aplicação SAP/SIF.”

O Tribunal reitera a recomendação já formulada noutros relatórios de auditoria a instituições da segurança social, no sentido de se proceder à correcção do modelo disponível na aplicação informática.

O valor relevado no Mapa de Fluxos de Caixa como “Transferências correntes – IGFSS” (€ 39.481.950,67 + € 30.000,00 = € 39.511.950,67) não corresponde ao montante inscrito na certidão de receita emitida pelo IGFSS (€ 39.448.340,83), sendo a diferença (€ 63.609,84) relativa à devolução do saldo do ano anterior (vd. rubrica da despesa “04.06.00 – Transferências correntes – Segurança Social – IGFSS”).

A receita mais relevante tem origem nas transferências do IGFSS (97%), seguindo-se as operações de tesouraria com 2,77%. Os rendimentos de propriedade e as reposições não abatidas nos pagamentos completam as restantes receitas do ano de 2006 com 0,9% cada uma.

A despesa foi praticamente toda absorvida com transferências correntes para as famílias – pagamento de créditos aos trabalhadores – 68,58%. As operações de tesouraria, apresentam a segunda parcela mais significativa (1,7%) seguindo-se as transferências para a segurança social (0,16%), e as outras despesas correntes com 0,9%. Os juros e encargos bancários têm uma expressão muito reduzida.

4.3.1.1 RECEBIMENTOS

Quadro IX – Receitas Orçamentais e de Operações de Tesouraria

				Unid: euros
Código	Designação	Universo	Amostra	% Amostra
	Receitas orçamentais	39.481.950,67	13.693.000,00	34,68
06.06.01.	Transferências correntes/SS/IGFSS	39.481.950,67	13.693.000,00	34,68
15.01.01	Reposições não abatidas nos pagamentos	37.344,01	22.726,75	60,70
	Operações de Tesouraria	1.125.847,10	733.547,44	60,7
T.13	Valores não pagos	454.503,85	62.604,61	13,77
T.23	Outros	671.343,25	670.942,83	99,94
	Total	40.645.237,78	14.449.274,19	35,55

Fonte: Mapa de fluxos de caixa com fluxo financeiro

Das verificações efectuadas salienta-se o seguinte:

- Os montantes registados na classificação económica “06.06.01 – Transferências correntes – Segurança Social” respeitam às verbas transferidas periodicamente pelo IGFSS para fazer face aos encargos a suportar pelo Fundo. De referir que se desconhece se o financiamento é da segurança social ou do Estado, ou de ambos, nem a certidão emitida pelo IGFSS faz essa distinção. Por outro lado, os montantes transferidos, em 2006, tal como em anos anteriores, ficam aquém



daqueles que efectivamente deveriam ser transferidos nos termos legais, enunciados no ponto 3.6;

- Em “*T.13 – Operações de tesouraria – Valores não pagos*” são registados os valores devolvidos pela CGD na sequência da detecção de erros nos NIB dos trabalhadores constantes das listagens de pagamentos, inviabilizando, desse modo, as transferências pela instituição bancária. Posteriormente, estes valores são pagos aos trabalhadores por meio de cheque também por operações de tesouraria.

Relativamente a este procedimento veja-se o contraditório e, bem assim, os comentários produzidos na sequência do mesmo, no ponto 4.3.1.2 – Pagamentos.

- O Código “*T23 – Operações de tesouraria – Outros*” reflecte os montantes recuperados pelo Fundo no âmbito da sub-rogação legal prevista no art. 322.º da Lei n.º 35/2004³⁴. Este valor é posteriormente relevado como receita orçamental no código “*07.02.99 – Venda de bens e serviços – Outros*”, contudo, porque o movimento contabilístico efectuado no segundo momento não reflecte um fluxo financeiro, mas um mero registo contabilístico³⁵, o mesmo não é visível no mapa de fluxos de caixa apresentado ao Tribunal. A contabilização inicial desta receita como operações de tesouraria é incorrecta, dado que se trata de uma receita orçamental do Fundo, atribuída nos termos do art. 14.º do Regulamento.

O Presidente do Conselho de Gestão do Fundo, em sede de contraditório, alega que “*Os valores referentes a créditos recuperados, apesar de registados como operações de tesouraria, são posteriormente regularizados no mesmo ano como receita orçamental*” e que “*Este facto, bem como outros de natureza contabilística, decorre de não existir plano de contabilização definido, para o Fundo de Garantia Salarial, de acordo com as regras do POCISSSS. Situação que só poderá ser ultrapassada após a definição de procedimentos quanto aos valores retidos aos trabalhadores, a título de IRS e TSU (...)*”

A ausência de definição de procedimentos quanto aos valores retidos aos trabalhadores em nada interfere com a contabilização directa dos montantes recuperados como receita orçamental.

As recuperações analisadas, num total de € 670.942,83, resultaram de créditos pagos aos trabalhadores nos anos de 2002 a 2006, no montante de € 3.098.815,20 (valor líquido). O valor ilíquido destes créditos é € 3.260.465,56³⁶, o que

³⁴ “*O Fundo de Garantia Salarial fica sub-rogado nos direitos de crédito e respectivas garantias, nomeadamente privilégios creditórios dos trabalhadores, na medida dos pagamentos efectuados acrescidos dos juros de mora vincendos*”.

³⁵ A aplicação informática SIF/SAP também gera um mapa de fluxos de caixa onde são relevados todos os movimentos contabilísticos com e sem fluxo financeiro.

³⁶ O valor registado como despesa do Fundo no momento do pagamento dos créditos aos trabalhadores corresponde ao valor líquido, não sendo registada qualquer despesa relativa aos montantes descontados de TSU e de IRS. Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto 4.3.1.2.

representa uma taxa de recuperação de 20,58% (a taxa de recuperação relativamente a cada processo variou entre 100% e 0,8%, num total de 24 empresas).

O valor relevado como receita orçamental em 2006³⁷ inclui o valor dos créditos recuperados em 2006 e em 2005³⁸ deduzido da importância paga ao IGFSS de quotizações descontadas (TSU) aos beneficiários num processo do Centro Distrital de Aveiro³⁹, conforme se verifica no quadro seguinte:

Quadro X – Créditos Recuperados – 2005 e 2006

Unid: euros				
Recuperado 2005 (1)	Recuperado 2006 (2)	Total recuperado (3) =(1) +(2)	TSU paga ao IGFSS (4)	Receita orçamental relevada (5) =(3) - (4)
470.784,32	670.942,83	1.141.727,15	2.347,35	1.139.379,80

Este procedimento subavaliou a receita orçamental e violou o princípio da não compensação fixado no art.º 6.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08 (lei de enquadramento orçamental), uma vez que as receitas devem ser registadas pela sua importância integral sem dedução alguma de encargos de qualquer natureza, e o princípio contabilístico da não compensação estabelecido no POCISSSS, dado que em caso algum se deverão compensar contas de despesa com contas de receita.

4.3.1.2 PAGAMENTOS

Quadro XI – Despesas orçamentais e de Operações de Tesouraria

Unid: euros				
Código	Designação	Universo	Amostra	% Amostra
	<i>Despesas orçamentais</i>	40.232.673,02	6.831.082,04	16,98
04.06.00.	Transferências correntes – SS - IGFSS	63.609,84	63.609,84	100,00
04.08.08	Transferências Correntes – Famílias - PAEFP	40.134.190,03	6.748.583,47	16,82
06.02.01	Outras despesas correntes – Impostos e taxas	7.654,69	7.654,69	100
06.02.03	Outras despesas correntes - Outras	27.217,86	11.234,04	41,27
	<i>Operações de Tesouraria</i>	474.788,06	65.073,25	13,71
T.13	Valores não pagos	472.319,42	62.604,61	13,25
T.23	Outros	2.468,64	2.468,64	100,00
	Total	40.704.991,84	6.893.686,65	16,94

Fonte: Mapa de fluxos de caixa com fluxo financeiro.

³⁷ Valor que se encontra relevado no mapa de controlo orçamental e no mapa de fluxos de caixa com e sem fluxo financeiro.

³⁸ Valor recebido por operações de tesouraria em 2005 (Informação do FGS n.º 10, de 10/02/2006), cfr. n.º 2 do Anexo II.

³⁹ Valor registado em operações de tesouraria no momento do pagamento ao IGFSS. Este valor respeita à dedução da quotização para a segurança social (11%) nas importâncias pagas aos trabalhadores. O pagamento ao IGFSS só se verificou neste caso. Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto 4.3.1.2.



Das verificações efectuadas salienta-se o seguinte:

- A classificação económica “04.06.00 – Transferências correntes – IGFSS” reflecte a devolução ao IGFSS do valor do saldo de gerência de 2005. Este procedimento viola, por um lado, o disposto no n.º 2 do art.º 14.º do Regulamento do Fundo, dado que o saldo de cada exercício transita para ano seguinte⁴⁰, e, por outro, o classificador económico das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, ao se considerar como despesa a devolução do saldo. A existir esta devolução a mesma deverá ser realizada por operações extra-orçamentais como “reposição não abatida nos pagamentos”.

Sobre a contabilização da devolução do saldo o Presidente do Conselho de Gestão do FGS, em sede de contraditório, alega que “(...) esta matéria já havia sido objecto de apreciação por parte do Tribunal de Contas no relatório de acompanhamento de execução do Orçamento da Segurança Social referente ao período de Janeiro a Junho de 2006, relativamente à devolução ao Estado do saldo registado no PIDDAC/OE, sendo que sobre a mesma a Direcção-Geral do Orçamento emitiu o parecer constante dos anexos ao ofício n.º 4401, de 13 de Março de 2007 (...)”, acrescentando que “ Como se constata o registo contabilístico – contabilidade orçamental e patrimonial – preconizado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, substantivamente idêntico ao que está implementado no FGS, mereceu parecer concordante daquela Direcção-Geral” e que “Quanto à devolução do saldo do FGS entendemos que esta matéria se enquadra na Tesouraria Única do Sistema (...)”

Sobre a forma de registo da devolução do saldo o Tribunal reitera a sua posição constante dos relatórios de acompanhamento da execução do orçamento da segurança social relativamente aos períodos de Janeiro a Junho de 2006 e de Janeiro a Setembro de 2007⁴¹, dado que quando se trata de um excesso de financiamento, gerador de um saldo, este deve ser devolvido à entidade financiadora e registado em agrupamento extra-orçamental (12.00.00 – Operações extra-orçamentais). No caso concreto do FGS, não deve sequer haver lugar a essa devolução, face ao seu Regulamento.

Quanto à Tesouraria Única da Segurança Social o Tribunal reitera a recomendação formulada em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005 e 2006 (Recomendação n.º 97-PCGE2006 e Recomendação 144-PCGE/2005) e Conta da Segurança Social de 2004, sobre a publicação de diploma legal que defina as regras porque se deve pautar este regime, já que a gestão centralizada das disponibilidades do sistema não implica necessariamente a devolução de saldos, podendo ser feita através da existência num organismo de contas em nome dos seus titulares.

- Na classificação económica “04.08.08 – Transferências correntes – famílias” encontram-se relevados os créditos pagos aos trabalhadores, cujos requerimentos

⁴⁰ Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto 3.6.

⁴¹ Disponíveis em www.tcontas.pt

foram objecto de deferimento. A análise realizada a 40 registos permitiu verificar que os mesmos correspondem a importâncias líquidas de contribuições para a segurança social e de retenções de IRS, conforme quadro seguinte:

Quadro XII – Créditos Pagos

				Unid: euros
Tipo de créditos	Valor ilíquido	TSU	IRS	Valor líquido
Sujeitos a descontos e retenções	122.709,77	7.417,53	3.079,35	112.212,89
Não sujeitos a descontos e retenções	30.180,87	0,00	0,00	30.180,87
TOTAL	152.890,64	7.417,53	3.079,35	142.393,76

Os registos seleccionados dizem respeito ao pagamento individualizado a cada trabalhador, no entanto, cada um daqueles pagamentos está incluído num conjunto que contempla vários trabalhadores de uma empresa. Em 2006, coexistiram dois sistemas: de Janeiro a Agosto os pagamentos foram realizados com base em informação suporte papel, e de Setembro a Dezembro todo o processo se desenvolve em suporte informático incluindo o despacho autorizador, do Presidente do Conselho de Gestão do Fundo, para o pagamento. Esta nova metodologia permite que a contabilização da despesa se realize automaticamente a partir de ficheiros SICC. No entanto, esta operação decorreu com algum atraso, dado que só em Março de 2007 o Instituto de Informática disponibilizou a informação com vista àquela contabilização.

Este facto originou que os pagamentos fossem efectuados sem que o cabimento, o compromisso e o processamento se encontrassem registados, contrariando as regras estabelecidas nos art.º 42.º e 45.º da Lei 91/2001 (Lei de Enquadramento Orçamental) de 20/08 (com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 24/08) e do ponto 2.6 das notas técnicas do POCISSSS. O incumprimento do disposto nestas normas configura uma infracção financeira, nos termos da alínea b), do n.º 1, do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, de que decorre, eventualmente, responsabilidade financeira de natureza sancionatória por parte do Presidente do Conselho de Gestão do Fundo, que autorizou os pagamentos.

Nas suas alegações o Presidente do Conselho de Gestão do FGS justifica o incumprimento das normas supra referidas com os "(...) *constrangimentos informáticos (...)*" decorrentes da entrada "(...) *em funcionamento a nível nacional de uma nova aplicação informática (...)*" com ligação ao SICC (Prestações), em Setembro de 2006, a qual visa uniformizar procedimentos e automatizar o tratamento dos processos.

Esses constrangimentos impediram durante um determinado período "(...) *que, em tempo oportuno, fossem fornecidos os elementos necessários para se proceder ao cabimento/compromisso dos valores a pagar através da aplicação SAP/SIF*". Com o propósito de ultrapassar essa situação "(...) *e de forma a não penalizar os trabalhadores que reclamaram créditos salariais no âmbito do Fundo de Garantia Salarial, cuja situação económica se pressupõe grave face ao contexto laboral em que se inserem – desemprego-*



, optou-se por efectuar o pagamento dos valores devidos aos trabalhadores, efectuando previamente e de forma manual os respectivos cabimentos/compromissos utilizando para o efeito um documento de controlo". Informa ainda que a situação foi "(...) regularizada, logo que houve condições para tal, no sistema SAP/SIF, ainda dentro do ano económico a que dizia respeito".

E mais acrescenta que a situação esteve sempre sob controlo, não tendo havido ultrapassagem do limite máximo das dotações do orçamento da despesa nem foi posta "(...) em causa a gestão global da execução orçamental da segurança social do ano económico a que diz respeito, assim como não pôs em causa os planos de tesouraria, elaborados pelo IGFSS". A intenção do alegante foi tão só a de "(...) dar resposta atempada aos pedidos de pagamento, que de outra forma, poderia originar graves problemas sociais a uma população que no momento se encontra com graves carências económicas".

Considerando os argumentos aduzidos pelo alegante, as circunstâncias que determinaram a violação das normas supra citadas, e uma vez que estão reunidos os pressupostos mencionados no n.º 8 do art. 65.º da Lei n.º 98/97, com a redacção introduzida pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, é relevada a responsabilidade financeira de natureza sancionatória supra referida.

O valor global das informações objecto de análise foi o seguinte, por Centro Distrital:

Quadro XIII – Créditos Pagos

Unid: euros					
Tipo Informação	CDSS	Valor Ilíquido	TSU retida	IRS retido	Valor Líquido
Suporte papel	Aveiro	426.292,57	11.209,38	43,93	415.039,26
	Braga	1.635.696,83	34.616,86	11.270,15	1.535.791,23
	C. Branco	116.557,31	861,57	50,83	115.644,91
	Guarda	878.469,32	0,00	0,00	878.469,32
	Leiria	2.057.368,97	120.294,65	91.781,45	1.799.939,99
	Porto	417.400,23	5.852,67	529,11	411.142,46
	Setúbal	339.773,40	79.202,21	31.482,94	229.088,25
	Sub-total	5.871.558,63	252.037,34	135.158,41	5.385.115,42
Suporte informático	Aveiro	206.974,16	5.544,11	1.325,41	198.963,65
	Lisboa	27.733,60	2.114,15	1.347,50	24.271,95
	Porto	1.194.857,89	37.173,92	17.451,57	1.140.232,45
	Sub-total	1.429.565,65	44.832,18	20.124,48	1.363.468,05
Total	7.301.124,28	296.869,52	155.282,89	6.748.583,47	

Não obstante, o valor pago aos trabalhadores dever corresponder ao valor líquido, a despesa realizada pelo FGS deveria ser igual ao valor ilíquido, uma vez que é este o valor que o Fundo apresenta na sub-rogação de créditos junto dos Tribunais ou das empresas. Assim, os valores correspondentes à TSU e ao IRS deveriam ser registados como despesa orçamental no momento do pagamento aos trabalhadores e relevados como recebimentos em receitas do Estado e operações de tesouraria. Posteriormente,

estas importâncias deveriam ser entregues às entidades competentes (TSU ao IGFSS e IRS ao Estado) relevando-se o seu pagamento também em operações de tesouraria e receitas do Estado.

De referir que os montantes indicados pelos Centros Distritais, que suportam os pagamentos realizados, revelam deficiências de controlo quer dos próprios Centros quer do Gabinete Técnico do Fundo de Garantia Salarial, uma vez que os valores líquidos nem sempre correspondem aos valores ilíquidos deduzidos dos montantes de TSU e IRS⁴² (na amostra analisada, o montante líquido pago, de acordo com os mapas de crédito, é inferior ao valor devido em € 100.388,43 – 1,4% do valor ilíquido).

Sobre a situação o Presidente do Conselho de Gestão do FGS alega que *“(...) dos créditos abrangidos e assegurados nem sempre são totalmente sujeitos a deduções legais de TSU e IRS, como é o caso das indemnizações que, na grande maioria dos casos analisados pelo Fundo, o não são. Por outro lado, importa também realçar que os mapas de créditos são elaborados pelos órgãos instrutores através de somas automáticas, pelo que não se compreende o alcance da situação referida.”* Informando que *“(...) actualmente a margem de erro é praticamente nula na medida em que a grande maioria dos requerimentos são tratados no sistema de informação do FGS, e consequentemente todos os cálculos são efectuados automaticamente.”*

Independentemente das importâncias devidas aos trabalhadores estarem os não sujeitas a deduções legais é incontestável que o valor líquido tem que corresponder ao valor ilíquido deduzido dos montantes calculados de TSU e de IRS, o que nem sempre aconteceu conforme se demonstra no quadro XIII, relativamente aos centros distritais de Aveiro, Braga, Leiria e Porto. Por outro lado, competindo ao actual Gabinete Técnico do FGS a coordenação das actividades do Fundo e responsabilidade pelo pagamento e contabilização das despesas é também da sua competência zelar pela correcção da documentação que suporta aquelas despesas.

A prática que o Fundo tem vindo a adoptar (registo da despesa pelo valor líquido) viola o princípio da não compensação definido no art.º 6.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08, dado que *“todas as despesas são inscritas pela sua importância integral sem dedução de qualquer espécie”*.

A obrigatoriedade de o Fundo entregar às entidades competentes os valores correspondentes às deduções que a lei manda efectuar (IRS e TSU) tem sido uma questão controversa, objecto de opiniões contraditórias por parte daquelas, sendo o elemento fulcral para a resolução deste problema o entendimento sobre a natureza das prestações garantidas pelo Fundo.

Da leitura das várias informações produzidas colhe-se fundamentalmente que, até 2007, foi entendimento do Conselho de Gestão do Fundo, órgão que inclui um representante do Ministério das Finanças, de que *“o Fundo só se constitui na*

⁴² De acordo com o quadro XIII estão nesta situação os Centros Distritais de Aveiro, Braga, Leiria e Porto.



*obrigação de proceder à entrega de tais quantias se e quando, por via da sub-rogação, as vier a obter” sendo essa entrega feita “...se, e na medida em que o Fundo é reembolsado, fará reverter os respectivos montantes para a Segurança Social e para o Fisco”.*⁴³

A posição da Direcção-Geral dos Impostos foi sempre no sentido de que o Fundo deveria proceder mensalmente à entrega das verbas deduzidas, uma vez que, nos termos da sua legislação própria⁴⁴, ficou “...consagrado, (...) a dedução da contribuição para a segurança social e a retenção na fonte de IRS e sendo essas importâncias deduzidas sobre a quantia a pagar ao trabalhador, deverá o Fundo, que fica sub-rogado nos direitos dos trabalhadores à obtenção do rendimento, cumprir as obrigações inerentes à retenção do imposto, quer a nível de entrega das importâncias deduzidas (n.ºs 2 e 3 do art. 98.º CIRS), quer a nível das obrigações acessórias de declaração, previstas no artigo 119.º CIRS”⁴⁵.

Submetida a matéria à consideração do SESS, foi proposto pelo seu Gabinete e exarado o respectivo despacho de concordância, em 22.07.2005, que “em conjunto com o Ministério das Finanças e da Administração Pública se analisasse a matéria da liquidação, ou não, das quantias referentes ao IRS, fixadas orientações de modo a definir em matéria de cumprimento da obrigação de comunicação de rendimentos e retenções e os procedimentos a adoptar pelo Fundo, nomeadamente se deve ou não anualmente proceder” à entrega da declaração exigida pela DGCI. Até à data não foi produzido qualquer documento dessa natureza.

Continuando a DGCI a reiterar o pedido da entrega da declaração relativa aos rendimentos e retenções, e iniciado um processo de contra-ordenação contra o Fundo, por violação do art. 119.º, n.º 1, alínea c) do CIRS⁴⁶, foi submetida e aprovada pelo Presidente do Fundo, em 31.07.2007, a Informação n.º 108/MFM/2007 contendo uma proposta com o objectivo de ultrapassar este impasse. Nos termos dessa proposta deve o Fundo assumir “todas as obrigações que impendem sobre as entidades que estejam obrigadas a efectuar a retenção de IRS, por um lado, dada a natureza que o Fundo reveste, por outro lado, tendo em conta que a retenção do IRS se encontra expressamente prevista na lei”. A mesma solução será aplicável à TSU. Defende-se ainda que o procedimento deverá ser aplicado com efeitos retroactivos à data do início da actividade do Fundo.

A Informação foi remetida ao SESS, em 03.08.2007, não tendo sido tomada qualquer posição sobre o assunto até à presente data.

⁴³ Informações n.ºs 24/LG/2002 e 26/LG/2002 e acta n.º 5, de 31.10.2002 (reuniões do conselho de gestão do FGS).

⁴⁴ Art.º 4.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 219/99 e 320.º/3 da Lei n.º 35/2004.

⁴⁵ Ofício n.º 31195 da DGI, de 12.10.2004. Aviso n.º 731788 da DGI, de 08.04.2005.

⁴⁶ De acordo com o Relatório anual do Fiscal Único sobre o acompanhamento da gestão e a revisão das contas do exercício de 2007, o Fundo foi sancionado com multa, no valor de € 253,00, por incumprimento do art. 119.º do CIRS (comunicação de rendimentos e retenções) que liquidou em 27/11/2007.

Apesar de toda a controvérsia gerada é inquestionável que, nos termos das normas citadas⁴⁷, o Fundo está obrigado a proceder à retenção das quantias referentes ao IRS e às cotizações para a segurança social, devendo proceder à sua entrega nos prazos estipulados na Lei, quer ao IGFSS quer ao Estado, já que a entidade fica sub-rogada nas quantias ilíquidas, ou seja, incluindo os montantes relativos a impostos e taxas.

Embora os serviços também argumentem⁴⁸ que o Fundo é exclusivamente financiado pelo OSS, os encargos respectivos subsumem-se no *Subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional*, cujos encargos são também financiados por receitas fiscais e, no remanescente, por transferências do Orçamento do Estado para a Segurança Social nos termos conjugados do art. 9.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20.12, alterado pelo art. 25.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31.12 e do art. 132.º da Lei n.º 32/2002, de 20.12, conforme referido no ponto 3.1.

De referir, ainda, que o Fundo não tem procedido às entregas dos valores retidos de IRS e de TSU às entidades competentes, mesmo nos casos em que recupera total ou parcialmente o valor pago aos trabalhadores, com excepção de um único caso (CD de Aveiro) a seguir referido nos pagamentos por “*T.23 - Operações de tesouraria*”. Ao montante recuperado em 2006 de € 670.942,83 correspondia um montante ilíquido de € 3.260.465,56, no qual foram realizados descontos de TSU e retenções de IRS, nas quantias de € 109.557,91 e € 44.119,31, respectivamente, nos anos de 2002 e 2006.

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho de Gestão do FGS refere que tem “(...) *envidado esforços no sentido de clarificar e apoiar a gestão de forma a ser adoptada uma posição relativamente aos procedimentos a adoptar em matéria de IRS e TSU*” e envia, em anexo, a informação n.º 362/MFM/2008, que contém propostas que estão a ser equacionadas superiormente.

- A classificação económica “*06. 02. 03 – Outras despesas correntes – Outras*” inclui as despesas realizadas com senhas de presença dos membros do Conselho de Gestão, que não desempenham funções no âmbito da Administração Pública, com o ROC e, ainda, taxas de justiça e custas de processos. Questiona-se a inclusão de todas estas despesas nesta classificação económica, dado que existem classificações económicas mais adequadas. Assim, as senhas de presença dos membros do Conselho de Gestão, nomeados para o efeito pelo Ministro do Trabalho e da Solidariedade, abonos variáveis, com processamento nominalmente individualizado, devem ser contabilizadas em “*01.02.13 – Abonos variáveis ou eventuais – Outros suplementos e prémios*”; o serviço prestado pelo ROC, cuja factura é emitida ao Fundo, deve ser contabilizado em “*02.02.20 – Aquisição de serviços – Outros trabalhos especializados*”; e, por último, as taxas de justiça e as custas nas classificações

⁴⁷ Ver 320.º/3 e 326.º da Lei n.º 35/2004, que reproduzem o regime anteriormente em vigor.

⁴⁸ Ver, por exemplo, Inf. n.º 28/LG/2004 e Nota Informativa do Gabinete do SESS, de 17.07.2005, também o mesmo argumento foi referido no decurso das entrevistas efectuadas com responsáveis do Fundo.



económicas “06.02.01 – Outras despesas correntes – Impostos e taxas” e “02.02.25- Aquisição de serviços – Outros serviços”

- Em “T13 – Operações de tesouraria” são registados os valores pagos aos trabalhadores por meio de cheque quando o primeiro pagamento por transferência bancária não é realizado, em virtude de erros detectados nos NIB de trabalhadores constantes das listagens de pagamentos, após o que os montantes são devolvidos pela CGD ao Fundo.

Esta prática não é consentânea com o registo em contabilidade orçamental, devendo antes o cabimento, o compromisso e o processamento dessa despesa serem anulados, libertando-se, deste modo, verba na respectiva rubrica orçamental. A não ser assim, e a título de exemplo, poder-se-á correr o risco de ser considerada determinada despesa num ano (n) quando o seu pagamento só tenha lugar no ano seguinte (n+1);

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho de Gestão do Fundo, alega que “(...) se na data de devolução ao FGS por parte do Banco se se procedesse à anulação da despesa orçamental, tal teria que em termos do POCISSSS, ser concretizado através da contabilização de uma «Reposição abatida nos pagamentos» o que implicaria a anulação do custo e ainda do cabimento e compromissos iniciais – procedimento absolutamente incorrecto porquanto (...) nos termos legais, as instituições de Segurança Social se mantêm devedores durante período e condições legalmente previstos para a prescrição de prestações sociais, sendo que, apenas, decorrido o prazo legal para tal definido se processa à regularização patrimonial e orçamental correspondente.”

Nunca se pretendeu pôr em causa o direito à prestação do beneficiário, dado que o mesmo só prescreve findo o prazo definido na lei, mas antes o adequado registo contabilístico face à situação ocorrida.

A contabilidade não deve revelar uma despesa paga quando, na realidade, tem conhecimento que esse facto não se consumou.

Caso o pagamento ainda ocorra no ano económico em causa, aceita-se a manutenção dos registos de cabimento e de compromisso e, bem assim, o processamento da despesa, mas, se aquele não se concretizar até ao final do exercício, então, os referidos registos e o processamento são anulados, devendo aquele encargo, no(s) ano(s) seguinte(s), ser objecto de reorçamentação e de novos registos de cabimento e de compromisso, bem como, caso seja previsível efectuar o pagamento, de novo processamento da despesa.

- Em “T23 – Operações de tesouraria” destaca-se o pagamento ao IGFSS, através do cheque da CGD n.º 9171808, emitido em 30/05/06, registado com o n.º de documento 54/1284, no valor de € 2.347,35, referente à TSU (cotizações - taxa de 11%) descontada aos trabalhadores de uma empresa sedeada em Aveiro, nos anos de 2004 e 2005, conforme se indica:

Quadro XIV – TSU paga ao IGFSS

Unid: euros

N.º Informação/ Ano	Proporcionais Férias, Sub. Férias e Natal de 2002	Indemnizações	IRS	TSU	Valor líquido pago aos trabalhadores	TSU paga ao IGFSS
63/2004	21.031,94	150.937,98	56,98	2.313,51	170.042,98	
129/2005	307,66	2.109,90	0,00	33,84	2.151,63	
Total	21.339,60	153.047,88	56,98	2.347,35	172.194,61	2.347,35

Fonte: Cópia dos “Mapas de Créditos” enviados ao Tribunal de Contas em sede alegações produzidas pelos responsáveis nos termos do disposto no art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26/08, com a nova redacção dada pela Lei n.º 48/06, de 29/08.

A solicitação do CD de Aveiro, alegando a emissão de uma certidão de dívida à empresa em causa, o Fundo realizou, pela primeira vez, um pagamento ao IGFSS de TSU descontada aos trabalhadores. Esta situação ocorreu porque a dívida da quotização descontada ao trabalhador encontrava-se relevada na conta corrente do contribuinte e não numa conta corrente do Fundo de Garantia Salarial⁴⁹. De referir que este pagamento é uma despesa orçamental e não uma operação de tesouraria, conforme foi classificada, dado que este valor ainda não tinha sido considerado despesa orçamental em virtude de o Fundo não ter como procedimento a entrega dos valores retidos às entidades competentes. Este procedimento subavaliou a despesa orçamental, por um lado, e subavaliou a receita orçamental, por outro, conforme foi referido no ponto 4.3.1.1.

Sobre o pagamento ao IGFSS, IP, do montante de € 2.347,35, o Presidente do Conselho de Gestão, em sede de contraditório, refere “ (...) que esta situação não tinha sido prevista uma vez que a recuperação de créditos era praticamente nula, o pagamento foi efectuado por operações de tesouraria.”

O alegado não justifica o procedimento, uma vez que, de acordo com o entendimento do Conselho de Gestão, até 2007 existia a obrigação de proceder à entrega destas quantias se por via da sub-rogação as viesse a obter.

4.3.2 – Balanço

Ao nível do Balanço o seu activo líquido resume-se apenas às disponibilidades, no montante de 559 milhares de euros. O activo bruto ascende a cerca de 130,8 milhões de euros, dos quais 130,2 milhões respeitam a dívidas de terceiros. Estas dívidas encontram-se subavaliadas, uma vez que as mesmas são registadas pelo valor líquido pago aos trabalhadores. Como já referido no ponto 4.3.1.2., o Fundo não procede à entrega das quotizações dos trabalhadores (11%) ao IGFSS nem do IRS ao Estado. Este facto faz com que a dívida de terceiros originada pelo montante pago aos trabalhadores seja apenas reflectida pelo valor líquido, quando na verdade as empresas são devedoras do valor ilíquido.

Quanto a esta matéria, mas ao nível da conta consolidada da segurança social, o montante subavaliado corresponde ao valor de IRS, dado que as *Declarações de Remunerações*, resultantes dos processamentos realizados pelo Fundo nos períodos contributivos, são

⁴⁹ Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto 4.3.2.



registadas na conta corrente da entidade empregadora, quer quanto às contribuições (23,75%) quer quanto às quotizações dos trabalhadores (11%), descontadas pelo Fundo⁵⁰.

Assim, a conta consolidada da segurança social reflecte, através do Balanço do IGFSS, a dívida de contribuições (34,75%) e o valor líquido pago aos trabalhadores, através do Balanço do Fundo de Garantia Salarial. No entanto, não existe garantia de que esta metodologia se tenha aplicado ao longo de todo o ano de 2006 e em anos anteriores, dado que a informação prestada pelo Instituto da Segurança Social, IP, através dos ofícios n.ºs 2512, de 25/01/2008, e 5699, de 19/02/2008, não é esclarecedora e a sua análise extravasa o âmbito desta auditoria

Em 2006, de acordo com o relatório de actividades, foram suportados encargos com 9530 requerimentos, correspondendo a 533 entidades empregadoras. A dívida de cada uma destas entidades não se encontra relevada em “*conta corrente*”, na aplicação informática SIF/SAP, mas em ficheiros Excel⁵¹. No final do ano foi realizado um único lançamento com o valor total da dívida, no montante de € 40.134.190,03, na conta “2683... – *Outros devedores diversos – Devedores por garantia salarial*” por contrapartida da conta “76 – *Outros proveitos operacionais*”, valor correspondente ao montante dos pagamentos efectuados aos trabalhadores.

A utilização da conta “2683... – *Outros devedores diversos – Devedores por garantia salarial*” e a conta “268992 – *Outros devedores diversos de cobrança duvidosa - Devedores por garantia salarial*” para registar dívidas da actividade principal do Fundo é questionável do ponto de vista contabilístico⁵². A actividade principal de uma organização, em regra, baseia-se nas operações com os seus “*clientes*” registando em contas residuais de “*outros devedores*” operações pontuais ou outras que não fazem parte da sua actividade principal⁵³. Tratando-se de uma dívida que resulta do incumprimento de contribuintes para com os seus trabalhadores e não para com a segurança social, a conta mais adequada, existente no POCISSSS, para registar as dívidas do Fundo seria, inicialmente, a conta 211 – *Clientes c/c*, dado que a dívida é originada por remunerações/indemnizações e não por contribuições, estas últimas relevadas, segundo aquele Plano, em “212 – *Contribuintes c/c*”, e, posteriormente, na conta correspondente “218 – *Clientes....de cobrança duvidosa*”, e nunca

⁵⁰ De acordo com a informação prestada pelo ISS, IP (ofício n.º 5699, de 19/02/2008) relativamente aos montantes pagos seleccionados na amostra (cfr. anexo I) a contabilização do montante correspondente aos 11% na conta corrente dos contribuintes deve-se ao facto de não existir, ainda, uma conta corrente do FGS para imputação destes valores, estando o IGFSS e o II a analisar a questão para efeitos de solucionar o problema. Salientam ainda que nas referidas contas correntes não se encontra registada a totalidade dos valores indicados no mapa de créditos, uma vez que há valores pagos pelo FGS que por não assumirem natureza retributiva (tais como subsídio de alimentação, juros de mora, indemnização) não constituem base de incidência para a segurança social.

⁵¹ Estes mapas servem apenas para controlo de arquivo da documentação e de pagamentos por empresa e não para registo da dívida no SIF/SAP.

⁵² Contas recomendadas pelo Conselho Directivo do IGFSS na circular do n.º 13/2006, de 11/08/2006.

⁵³ As notas explicativas ao POCISSSS dispõem que a conta “268 – *Devedores e credores diversos – Respeita às operações com terceiros e entidades do sistema, relativas, nomeadamente, a investimentos financeiros, à alienação de imóveis, a subsídios e transferências atribuídos à entidade, à posse temporária de fundos de terceiros e a fora do orçamento*”.

a conta “268992 – *Outros devedores diversos de cobrança duvidosa - Devedores por garantia salarial*”, uma vez que, segundo o POCISSSS, as contas para cobrança duvidosa devem ser contabilizadas no grupo “218 – *Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa*”⁵⁴

Quanto a esta leitura do POCISSSS o Presidente do Conselho de Gestão, em sede de contraditório, alega que se concordará que “(...)«no balanço, as contas de provisões acumuladas de cobrança duvidosa surjam na mesma linha das correspondentes dívidas que se afigurem como sendo igualmente de cobrança duvidosa, isto é, abatendo a estas últimas as primeiras» (circular normativa do IGFSS n.º 13/2006 de 11 de Agosto) e assim sendo, reconhecerá que as dívidas de beneficiários que se afigurem de cobrança duvidosa, não são contabilizadas no grupo «218 – clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa», como confirmará que as dívidas de cobrança duvidosa de «outros devedores» (outras dívidas de terceiros) não são igualmente contabilizadas no grupo «218-Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa» e que da nota explicativa do POCISSSS referente à conta 218 efectivamente não se poderá concluir que todas as contas para cobrança duvidosa devem de ser contabilizadas nesse grupo. Assim, a utilização da conta 268992 – *Outros devedores de cobrança duvidosa – Devedores por garantia salarial* encontra-se em consonância com a conta 2683... *Outros devedores diversos – Devedores por garantia salarial (...)*. Entendendo-se que esta não será a melhor interpretação do POCISSSS. Se assim fosse, as operações relativas a transferências do OE, porque na Segurança Social são muito mais significativas que as operações com clientes provenientes de prestações de serviços⁵⁵, seriam registadas em conta diferente da «conta residual» - «outros devedores». Mas de facto não é assim o que se encontra disposto na nota explicativa ao POCISSSS da conta «268-Devedores e credores diversos», ao referir que inclui, nomeadamente os movimentos com as referidas transferências.”

Sobre a questão da apresentação no balanço das contas de provisões acumuladas de cobrança duvidosa concorda-se que as mesmas devem surgir na mesma linha das correspondentes dívidas que se afigurem como sendo igualmente de cobrança duvidosa, por isso, foi criada, no POCISSSS, a conta “218 .- *Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa*” para onde são transferidos os valores que inicialmente se encontravam em conta corrente, mas porque preenchem os requisitos necessários à constituição de provisões são para aquela transferidos. Assim, as provisões acumuladas devem surgir na mesma linha das contas que contemplam os valores que são considerados de cobrança duvidosa e não na mesma linha de contas onde no balanço não é feita qualquer distinção entre os valores que estão em conta corrente e os valores que estão em cobrança duvidosa. É isso que acontece com as contas incluídas no grupo da conta “268 – *Devedores e credores diversos*”, o que não é permite evidenciar no balanço o valor registado na conta “268992 - *Outros devedores e credores de cobrança duvidosa*” e apreciar o montante provisionado e o montante considerado duvidoso como acontece com os valores registados na conta 218. Por outro lado, no ponto 2.5 das notas técnicas do POCISSSS “*Admite-se, por ser*

⁵⁴ As notas explicativas do Plano de Contabilidade referem que esta conta “*Respeita às dívidas de clientes, contribuintes, utentes ou outros devedores cuja cobrança se apresente duvidosa, quer estejam ou não em litígio com a entidade.*”

⁵⁵ “*A harmonização contabilística, no seio do sector da Segurança Social, poderá prejudicar a liberdade das instituições em classificarem uma determinada prestação de serviços atendendo aos seus objectivos primordiais ou secundários.*”



inviável contemplar todas as situações possíveis, que, em muitas contas da classificação orçamental e patrimonial, as instituições do sistema de solidariedade e de segurança social possam criar subcontas de acordo com as suas necessidades, desde que respeitem sempre o conteúdo da conta principal.” Ora, no caso presente, a conta “268992 - Outros devedores e credores de cobrança duvidosa” não consta da lista do plano de contas aprovado pelo POCISSSS, logo foi criada ao abrigo desta norma, contudo, a mesma não respeitou o conteúdo da conta principal mais desagregada que consta naquele plano de contas e que se destina a contabilizar dívidas de conta corrente “2689 – Outros devedores e credores diversos c/c.”

Sobre as razões apresentadas para a utilização da conta “211 – Clientes c/c.” em substituição da conta “2683...- Outros devedores diversos – Devedores por garantia salarial” esclarece-se que o que se pretende transmitir é que, não existindo no plano de contas aprovado pelo POCISSSS uma conta específica para registo deste tipo de dívidas, como acontece com as contas destinadas a movimentar as transferências do OE – “26821 – Devedores por transferências do OE” – então terão que se enquadrar estes registos de acordo com as regras gerais. Aliás, não tendo sido contestada a utilização da conta “71- Venda e prestações de serviços”, sugerida no ponto seguinte, para registo dos proveitos oriundos da sub-rogação de créditos, em substituição da conta “76 – Outros proveitos operacionais”, que tem vindo a ser utilizada pelo Fundo, faz todo o sentido que para este tipo de proveitos seja utilizada como contrapartida a conta “211- Clientes c/c”, na falta de conta específica para o efeito.

As dívidas a terceiros no montante de € 559,6 milhares de euros dizem respeito, na sua maioria, ao IGFSS e resultam de excedentes de tesouraria. Tal como já foi referido no ponto 3.6, este procedimento não respeita o Regulamento do Fundo.

4.3.3 – Demonstração de resultados

O Fundo utiliza a conta “76 – Outros proveitos operacionais” para reflectir o direito que lhe assiste, nos termos da lei, da sub-rogação dos créditos pagos aos trabalhadores. Todavia, este proveito, como já foi referido, é relevado apenas pelo valor líquido. Este registo não é correcto porque as certidões de dívida emitidas pelo Fundo para instrução do processo de sub-rogação de créditos a apresentar em Tribunal são emitidas pelo valor ilíquido, logo o proveito a relevar também deve corresponder ao valor ilíquido. Por outro lado, a utilização da conta “76 – Outros proveitos operacionais” não se afigura a mais adequada⁵⁶, já que as sub-rogações fazem parte da actividade principal. Assim, tendo presente as contas disponíveis no POCISSSS, este proveito, seria melhor enquadrado numa das contas em aberto (716, 718, ou 719) da “classe 7 – Proveitos e Ganhos” - conta “71 – Vendas e prestações de serviços” - pois de certa forma poderá ser considerada uma prestação de serviços às entidades empregadoras, consubstanciada no pagamento das suas dívidas aos trabalhadores.

⁵⁶ De acordo com as notas explicativas do POCISSSS na conta 76 – Outros proveitos e ganhos operacionais “(...) registam-se os proveitos, alheios ao valor acrescentado, das actividades que não sejam próprias dos objectivos principais da entidade”.

As provisões para cobrança duvidosa são constituídas, anualmente, pelo valor total dos montantes pagos aos trabalhadores. Este procedimento não se encontra de acordo com o disposto no ponto 2.7.1 das considerações técnicas do POCISSSS no que respeita às percentagens a aplicar para cálculo do montante anual acumulado da provisão⁵⁷. Todavia, face à natureza do Fundo e ao elevado risco de cobrança traduzido na reduzidíssima taxa de recuperação de créditos, justifica-se a derrogação do estabelecido no POCISSSS em virtude do procedimento utilizado dar uma imagem mais verdadeira e apropriada das demonstrações financeiras.

O valor das provisões constituídas em 2006 (€ 40.813.518,29) é superior ao valor pago aos trabalhadores (€ 40.134.190,03), devido à correcção realizada na sequência da recomendação do ROC, relativamente às provisões para outros riscos e encargos relevadas no passivo do Balanço até 2005. A metodologia utilizada para a concretização desta correcção passou pela anulação do saldo da conta “292- *Provisões para outros riscos e encargos*”, no valor de € 679.328,26, por contrapartida da conta “7962 – *Proveitos e Ganhos extraordinários - Redução de provisões*”, e pela constituição de uma provisão de valor correspondente ao montante pago aos trabalhadores, em 2006, acrescido do valor das provisões para outros riscos e encargos, entretanto anulado. Embora, sem qualquer impacto no resultado líquido do exercício, este procedimento sobreavaliou os proveitos extraordinários e os custos do exercício. Para a referida correcção, bastaria proceder à transferência do saldo da conta “292- *Provisões para outros riscos e encargos*” para a conta “291 – *Provisões para cobranças duvidosas*”, uma vez que a constituição da provisão em 2001 também visou relevar nas demonstrações financeiras o princípio da prudência, devido ao grau de incerteza na cobrança de dívidas de terceiros, não tendo, no entanto, sido utilizada a conta mais adequada.

Como já referido no ponto 3.7.2., o resultado líquido do exercício é nulo em virtude do valor do proveito relevado na conta “742131 – *Transferências e Subsídios correntes obtidos – IGFSS*” não corresponder ao montante total transferido mas apenas à diferença entre o total dos custos e o total dos restantes proveitos. Este procedimento, conjugado com o incumprimento da afectação ao Fundo do financiamento estabelecido no art. 321.º da Lei 35/2004 e no art. 14.º do Regulamento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º139/2001, não tem permitido a relevação de reservas, inviabilizando o conhecimento do valor do Fundo, e não promove a exclusiva afectação dos seus recursos financeiros à prossecução das suas atribuições, conforme refere o preâmbulo do Decreto-Lei que aprovou o seu Regulamento.

⁵⁷ “O montante anual acumulado da provisão para cobertura dos créditos (...) é determinado de acordo com as seguintes percentagens:

- a) 25% para créditos em mora há mais de 6 meses e até 12 meses consecutivos;
- b) 50% para créditos em mora há mais de 12 meses e até 18 meses consecutivos;
- c) 75% para créditos em mora há mais de 18 meses e até 24 meses consecutivos;
- d) 100% para créditos em mora há mais de 24 meses consecutivos.”



5. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DAS OPERAÇÕES

Nos termos da alínea c), do n.º 3, do art. 54º da Lei nº 98/97, a demonstração numérica das operações inclui os montantes constantes do mapa de fluxos de caixa da “*Gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2006*”, elaborado pelos Serviços do IGFSS afectos ao FGS, e reflecte a execução do orçamento mas, na sua componente de receita, tão só a identificada na gerência como tal. Assim, o montante de € 1.139.379,80, relativo a recuperação de créditos, não se encontra reflectido “*Mapa 7.3 - Fluxos de caixa*” apresentado ao Tribunal, em virtude de ter sido contabilizado inicialmente como operações de tesouraria e só posteriormente como receita orçamental⁵⁸. Este facto originou que a segunda operação apenas desse origem a registos contabilísticos sem fluxo financeiro e por conseguinte sem reflexo naquele mapa.

As receitas e despesas realizadas para a cobertura dos créditos pagos aos trabalhadores encontram-se apenas registadas pelos valores líquidos (apurados pelos CD). Nas operações de tesouraria (entradas e saídas) não são reflectidas, de facto, as deduções efectuadas ao longo deste exercício de TSU e IRS, no montante de € 2.017.949,07⁵⁹.

Unid: euros

Débito		
Saldo de Abertura	554.257,41	
Receitas	39.587.568,02	
Entradas em O.T.	1.125.847,43	41.267.672,86
Crédito		
Despesas	40.233.300,43	
Saídas em OT	474.788,39	
Saldo Final	559.584,04	41.267.672,86

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa – com fluxos financeiros

Face ao exposto, o mapa de fluxos de caixa não reflecte correctamente e na sua plenitude as operações financeiras ocorridas na gerência de 2006.

⁵⁸ Valor correspondente à soma da recuperação de créditos registado em operações de tesouraria, em 2005, na quantia de € 470.784,32, e, em 2006, no montante € 670.942,83, este último deduzido da importância de € 2.347,35 relativo à TSU paga ao IGFSS. O valor de € 1.139.379,80 apenas foi reflectido no mapa 7.2 – “Controlo Orçamental – Receita”.

⁵⁹ Apurado pelos Serviços Financeiros efectuados ao à margem dos registos contabilísticos (em mapas de Excel);

6. JUÍZO SOBRE A CONTA

Tendo em conta as verificações efectuadas à gerência de 2006, do Fundo de Garantia Salarial, e apenas na exacta medida das mesmas é possível concluir que:

- 1 As operações efectuadas, na sua generalidade, incluindo as constantes deste relatório, são, apenas, em parte legais e regulares;
- 2 O sistema de controlo interno apresenta situações díspares, decorrentes da própria lei orgânica do FGS, com pontos fracos que se reflectiram, directamente, nas demonstrações financeiras;
- 3 As demonstrações financeiras apresentadas pelo Fundo de Garantia Salarial **não** reflectem fidedignamente as receitas e despesas, as entradas e saídas em Operações de Tesouraria, os proveitos e os custos, nem as suas dívidas de/a terceiros.

Assim, de tudo o que consta deste relatório e das lacunas evidenciadas, a apreciação final respeitante à fiabilidade da conta da gerência de 2006 apresentada pelo Fundo de Garantia Salarial é **desfavorável**, com o sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria financeira, pelas normas de auditoria geralmente aceites.



7. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos nos termos do n.^{os} 1 e 5 do art. 9º e do art. 2.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, a suportar pelo Fundo de Garantia Salarial no valor de € 1.668,05 (mil seiscientos e sessenta e oito euros e cinco cêntimos).

8. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.^a Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art. 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:
 - À Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças;
 - À Comissão Parlamentar de Trabalho e Segurança Social;
 - Ao Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social;
 - Ao Fundo de Garantia Salarial;
 - Ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
 - Às outras entidades e responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
- c) Determinar que os Ministros de Estado e das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social, no prazo de 180 dias, informem este Tribunal da sequência dada às recomendações ora formuladas;
- d) Em igual prazo, e para os mesmos efeitos, deverão o Fundo de Garantia Salarial e o Instituto de Gestão Financeira, IP remeter a este Tribunal a citada informação;
- e) Determinar a sua remessa ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto no n.º 4 do art. 29.º e 54.º da referida Lei n.º 98/97;
- f) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à respectiva divulgação via *Internet*;
- g) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto 7.



Tribunal de Contas, em 10 de Julho de 2008

O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

(António José Avérous Mira Crespo)

AUDITORIA FINANCEIRA AO FUNDO DE GARANTIA SALARIAL



Índice de anexos

Anexo I - Critério de selecção de amostras

Anexo II – Recuperação de créditos

Anexo III – Alegações recebidas no âmbito do contraditório

AUDITORIA FINANCEIRA AO FUNDO DE GARANTIA SALARIAL



Anexo I

Critérios de Selecção de Amostras

A definição dos critérios de selecção da amostra baseou-se na abrangência da actividade do FGS (primeira vez que é auditado), no volume financeiro das rubricas, no volume dos registos em SIF/SAP (de recebimentos e pagamentos) e no nível de risco associado às operações registadas nas “Demonstrações Financeiras”. Também se consideraram as rubricas com elevado número de documentos (quer relativos a processos judiciais e extrajudiciais, quer a documentação de suporte aos registos em SIF/SAP).

Foram aprovados os seguintes métodos de selecção:

Receitas orçamentais:

Considerando que as operações registadas são de baixo risco, foram seleccionados 6 e 8 registos do SIF/SAP das respectivas rubricas.

Despesas orçamentais:

Para efeitos de abrangência da actividade do Fundo, em virtude de nunca ter sido auditado, foram verificadas quase todas as rubricas do universo da despesa paga, com excepção de:

- D.03.06.01.01: “Juros e outros encargos/serviços bancários”, com pagamentos no montante de € 627,41;
- D.06.02.03: “Outras despesas correntes – Diversas - Outras” (conta 697800000, cujo pagamento registado no Mapa de Fluxos de Caixa é apenas no valor de 0,60 cêntimos).

Operações de Tesouraria:

- Valores não pagos: quer nas entradas como nas saídas, foram verificados 17 registos SIF/SAP de valores devolvidos e novamente pagos, em Janeiro, Junho e Novembro, meses seleccionados aleatoriamente;
- Outros: nas entradas foram verificados 25 registos de valores referentes às sub-rogações do FGS, nos processos judiciais e extrajudiciais, e 4 registos nas saídas.

Nos quadros seguintes apresenta-se por rubrica seleccionada, o total em valor e número de documentos registados no SIF/SAP e por apuramentos dos “Mapas de Créditos” do universo e a amostra correspondente, que foi objecto de testes substantivos.

As amostras seleccionadas encontram-se identificadas nos quadros abaixo.

AUDITORIA FINANCEIRA AO FUNDO DE GARANTIA SALARIAL

1.1 – Por registos no “*Mapa de Fluxos de Caixa*”:

Receita/Despesa Orçamental

em: euros

Rubrica		Universo		Amostra seleccionada		
Código	Designação	Valor (€)	Reg. SIF.	Valor (€)	Reg. SIF	% do total (em valor)
	Receita					
R.0.,06.01.01.05	Tranf. Corr./SS/IGFSS/Desemprego	39.481.950,67	27	13.693.000,00	6	34,7
R.15.01.01	Rep.não Abatidas nos Pagamentos	37.344,01	68	22.726,75	8	60,86
	Despesas					
D.04.06.00.01.99	Tranf.Corr./SS/IGFSS/Outros	63.609,84	2	63.609,84	2	100,00
D.04.08.08.01.03	Idem/Pol.Act.Emp.FP Garantia Salarial	40.134.190,03	9543	(*) 6.748.583,47	40	16,82
D.06.02.01	Outros Desp.Corr./Diver.Impostos e Taxas	7.654,69	11	7.654,69	11	100,00
D.06.02.03.	Idem/Outros	27.217,86	31	11.234,04	11	41,27
Total das rubricas seleccionadas		79.751.967,10				
Total Amostra				20.592.784,92		

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa e do SIF – Mapas auxiliares – análise dos movimentos de execução orçamental – Ano 2006.

(*) Montante apurado pela equipa a partir da verificação de documentos por empresa. Nele se inclui o valor de 142.393,76, referente aos 40 registos (por trabalhador) seleccionados pelo IDEA a partir do SIF/SAP.

Operações de Tesouraria

em: euros

Código de OT	Designação	Universo				Amostra seleccionada					
		Entradas		Saídas		Entradas			Saídas		
		Valor (€)	Reg.SIF.	Valor (€)	RegSIF	Valor (€)	Reg SIF.	% do total (em valor)	Valor (€)	Reg.Sif	% do total (em valor)
T.13	Valores não pagos	454.503,85	108	472.319,42	111	62.604,61	17	13,8	62.604,61	17	13,3
T.23	Outros	671.343,25	29	2.468,64	4	670.942,83	25	99,9	2.468,64	4	100,0
Total das rubricas seleccionadas		1.125.847,10	137	474.788,06	115						
Total amostra						733.547,44	42		65.073,25	21	

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa e Mapas auxiliares – Análise dos movimentos de operações de tesouraria no SIF/SAP – Ano 2006.



Tribunal de Contas

1.2 – Por registos no SIF/SAP, através da contabilidade orçamental e por apuramentos realizados pelos “mapas de créditos pagos e pelos ficheiros do SICC”:

1 - Receita:		
Rubrica	Doc. SIF/SAP	Montante
R.06.06.01.01.05	60/01	300.000,00
	60/05	1.000.000,00
	60/07	2.000.000,00
	60/13	3.000.000,00
	60/22	1.593.000,00
	60/27	5.800.000,00
	Total	13.693.000,00
R.15.01.01	24/145	5.904,94
	24/11	2.088,74
	24/11	1.752,71
	24/11	2.416,65
	24/12	1.711,17
	24/33	1.327,06
	24/53	1.695,63
	24/130	5.829,85
	Total	22.726,75
2 - Despesa:		
Rubrica	Doc. SIF/SAP	Montante
D.04.06.00.01.99	25/01	48.546,86
	25/02	15.062,98
	Total	63.609,84
D.04.08.08.01.03	(*)	(*)
	Total	(a) 6.748.583,47
D.06.02.01	67/01	401,74
	67/03	402,78
	67/05	844,74
	67/11	755,06
	67/13	544,21
	67/16	711,36
	67/17	1.159,07
	67/25	886,41
	67/26	543,32
	67/29	756,21
	67/32	649,79
	Total	7.654,69
D.06.02.03 (**)	54/186	232,18
	55/09	1.129,33
	54/187	1.780,00
	54/1194	133,50
	55/19	1.129,33
	55/43	1.721,78
	55/43	1.483,25
	55/43	1.086,12
	55/43	718,37
	55/43	1.028,17
	55/42	1.129,33
	Total	11.571,36

(*) 40 Registos seleccionados aleatoriamente pelo sistema IDEA, conforme alíneas a) e b) do ponto 1.2. do anexo.

(**) Corresponde a valores pagos nos meses de Janeiro, Junho e Dezembro – Ano 2006 (Seleção aleatória).

(a) Montante apurado pela equipa a partir da verificação de documentos por empresa. Nele se inclui o valor de 142.393,76, referente aos 40 registos (por trabalhador) seleccionados a partir do SIF/SAP, pelo IDEA

AUDITORIA FINANCEIRA AO FUNDO DE GARANTIA SALARIAL

a) Da rubrica D.04.08.08.01.03 (por registo do SIF/por trabalhador):

Conta	Data	N.º doc. SIF	Rubrica	Conta	Data	Montante
2521100001	29.12.2006	5500000050	D.04.08.08.01.03	6332413000	25.01.2007	527,01
2521100001	29.12.2006	5400002262	D.04.08.08.01.03	6332413000	01.02.2007	6.231,46
2521100001	29.12.2006	5400002126	D.04.08.08.01.03	6332413000	01.02.2007	6.345,54
2521100001	04.08.2006	5500000024	D.04.08.08.01.03	6332413000	07.08.2006	2.654,89
2521100001	14.06.2006	5500000017	D.04.08.08.01.03	6332413000	21.06.2006	5.990,64
2521100001	12.04.2006	5500000008	D.04.08.08.01.03	6332413000	13.04.2006	1.460,83
2521100001	19.05.2006	5500000015	D.04.08.08.01.03	6332413000	31.05.2006	441,78
2521100001	19.05.2006	5500000015	D.04.08.08.01.03	6332413000	31.05.2006	456,6
2521100001	19.09.2006	5500000029	D.04.08.08.01.03	6332413000	09.10.2006	6.029,89
2521100001	18.07.2006	5500000021	D.04.08.08.01.03	6332413000	03.08.2006	6.428,22
2521100001	04.08.2006	5500000024	D.04.08.08.01.03	6332413000	07.08.2006	2.203,20
2521100001	29.12.2006	5500000050	D.04.08.08.01.03	6332413000	25.01.2007	474,95
2521100001	27.04.2006	5500000013	D.04.08.08.01.03	6332413000	22.05.2006	2.026,95
2521100001	29.12.2006	5500000048	D.04.08.08.01.03	6332413000	25.01.2007	6.580,80
2521100001	15.12.2006	5400001701	D.04.08.08.01.03	6332413000	30.01.2007	2.845,23
2521100001	12.04.2006	5500000008	D.04.08.08.01.03	6332413000	13.04.2006	874,79
2521100001	27.04.2006	5500000013	D.04.08.08.01.03	6332413000	22.05.2006	3.828,00
2521100001	29.12.2006	5500000054	D.04.08.08.01.03	6332413000	01.02.2007	6.553,84
2521100001	29.12.2006	5400001398	D.04.08.08.01.03	6332413000	22.01.2007	6.170,77
2521100001	29.12.2006	5500000050	D.04.08.08.01.03	6332413000	25.01.2007	231,41
2521100001	14.06.2006	5400000756	D.04.08.08.01.03	6332413000	29.06.2006	210,95
2521100001	20.12.2006	5500000052	D.04.08.08.01.03	6332413000	31.01.2007	6.517,70
2521100001	29.12.2006	5400002372	D.04.08.08.01.03	6332413000	02.02.2007	2.753,93
2521100001	18.07.2006	5500000021	D.04.08.08.01.03	6332413000	03.08.2006	6.428,22
2521100001	02.06.2006	5400000715	D.04.08.08.01.03	6332413000	28.06.2006	4.003,71
2521100001	29.12.2006	5400002533	D.04.08.08.01.03	6332413000	02.02.2007	2.097,09
2521100001	18.07.2006	5500000021	D.04.08.08.01.03	6332413000	03.08.2006	198,41
2521100001	27.04.2006	5500000013	D.04.08.08.01.03	6332413000	22.05.2006	4.015,98
2521100001	18.07.2006	5500000021	D.04.08.08.01.03	6332413000	03.08.2006	5.443,78
2521100001	29.12.2006	5400001449	D.04.08.08.01.03	6332413000	25.01.2007	194,83
2521100001	02.06.2006	5500000016	D.04.08.08.01.03	6332413000	21.06.2006	477,74
2521100001	15.12.2006	5400001579	D.04.08.08.01.03	6332413000	30.01.2007	6.058,14
2521100001	29.12.2006	5500000054	D.04.08.08.01.03	6332413000	01.02.2007	6.786,82
2521100001	04.08.2006	5500000033	D.04.08.08.01.03	6332413000	23.10.2006	1.921,69
2521100001	19.05.2006	5400000575	D.04.08.08.01.03	6332413000	30.05.2006	2.711,09
2521100001	19.09.2006	5500000029	D.04.08.08.01.03	6332413000	09.10.2006	4.901,29
2521100001	19.05.2006	5400000459	D.04.08.08.01.03	6332413000	26.05.2006	6.580,80
2521100001	18.07.2006	5500000021	D.04.08.08.01.03	6332413000	03.08.2006	6.744,60
2521100001	29.12.2006	5500000050	D.04.08.08.01.03	6332413000	25.01.2007	383,02
2521100001	28.06.2006	5500000020	D.04.08.08.01.03	6332413000	24.07.2006	5.607,17
Total						142.393,76



Tribunal de Contas

b) Da Rubrica D.04.08.08.01.03 (por empresa) apuramentos efectuados pelos “*mapas de créditos e pelos ficheiros do SICC*” dos valores pagos pelo fundo:

N.º Informação (*) e n.º AUT (**)	CDSS	Montante
1017/JCF/2006	Braga	55.722,88
1021/Idem/Idem	Braga	77.342,76
706/MFM/Idem	Leiria	170.758,85
436/MT/2006	Leiria	131.522,30
257/MFM/Idem	Leiria	555.714,18
350/Idem/Idem	Braga	52.819,96
378/JCF/Idem	Porto	71.362,13
830/Idem/Idem	Leiria	455.370,38
611/Idem/Idem	Aveiro	415.039,26
574/Idem/Idem	Braga	46.490,03
607/Idem/Idem	Castelo Branco	110.743,62
609/Idem/Idem	Leiria	225.496,02
287/Idem/Idem	Braga	1.121.868,00
268/MT/Idem	Setúbal	229.088,25
273/JCF/Idem	Porto	211.054,90
1000/Idem/Idem	Guarda	878.469,32
1001/Idem/Idem	Braga	54.018,64
456/Idem/Idem	Braga	14.497,82
357/MT/Idem	Braga	21.728,89
650/Idem/Idem	Porto	128.725,43
324/JCF/Idem	Braga	23.422,43
303/Idem/Idem	Braga	121.898,46
421/MFM/Idem	Leiria	261.078,26
836/JCF/Idem	Castelo Branco	4.901,29
	(*) Sub total	5.385.115,42
13832	Lisboa	24.271,95
13831	Aveiro	174.384,99
13831	Porto	22.736,78
14486	Porto	476.303,55
14486	Porto	159.112,63
14485	Aveiro	24.578,66
14485	Porto	372.454,98
	(**) Sub total	1.363.468,05
	Total geral	6.748.583,47

(*) Dos serviços jurídicos do FGS

(**) Dos ficheiros do SICC

1.3 – Por registos no SIF/SAP em “Operações de Tesouraria”:

Rubrica	Doc. SIF/SAP	Montante
T.23 (***) Entradas	24/71	866,50
	24/72	108.873,61
	24/73	10.696,00
	24/74	10.216,14
	24/75	70.192,37
	54/76	11.693,08
	24/77	1.753,60
	24/78	1.545,85
	24/79	40.596,00
	24/81	2.104,84
	24/82	15.389,30
	24/83	101.268,06
	24/84	12.031,00
	24/85	4.981,78
	24/86	20.162,31
	24/100	10.187,54
	24/101	17.006,74
	24/102	18.024,30
	24/104	6.048,75
	24/117	49.348,49
	24/118	69.140,24
	24/119	12.088,77
	24/122	74.899,50
	24/123	828,06
	24/138	1.000,00
	Total	670.942,83

Rubrica	Doc. SIF/SAP	Montante
	<i>Entradas - Saídas</i>	
T.13 (****) Entradas e saídas	26/03 – 54/88	6.580,80
	26/05 – 54/89	631,05
	26/07 – 54/91	327,95
	26/09 – 54/90	3.081,26
	26/11 – 54/92	6.744,60
	26/109 – 54/1243	274,08
	26/111 – 54/1244	258,05
	26/113 – 54/1245	6.643,96
	26/115 – 54/1246	2.652,68
	26/117 – 54/1247	5.646,26
	26/119 – 54/1248	5.990,64
	26/121 – 54/1249	4.340,19
	26/123 – 54/1250	3.596,46
	26/125 – 54/1251	3.094,25
	26/211 – 54/1367	3.062,00
	26/213 – 54/1368	6.540,38
	26/215 – 54/1369	3.140,00
	Total	62.604,61

Rubrica	Doc. SIF/SAP	Montante
T.23 – Saídas	77/31	111,94
	77/21	0,35
	77/32	9,00
	54/1284	2.347,35
	Total	2.468,64

(***) Correspondem às sub-rogações efectuadas no exercício de 2006.

(****) De valores devolvido e pagos em Janeiro, Junho e Novembro.



Anexo II

Recuperações de créditos

1 – Verificações realizadas de “*Recuperação dos Créditos*”, em 2006:

em: euros

Centro Distrital	Valor recuperado (°)	Valor Ilíquido	TSU	IRS	Valor Líquido	% de recuperações em 2006(°°)
Braga	866,50	31.641,51	1.284,83	1.246,83	29.109,85	2,74
Porto	110.419,46	436.741,28	12.593,78	5.470,14	418.317,40	25,28
Braga	10.696,00	194.557,42	5.561,95	1.681,84	187.313,65	5,50
Porto	10.216,14	121.476,06	2.670,00	256,34	118.569,63	8,41
Lisboa	70.192,37	72.160,26	3.396,19	1.596,64	67.169,42	92,27
Viana do Castelo	11.693,08	79.013,98	3.712,70	1.877,72	73.423,56	14,80
Castelo Branco	1.753,60	19.256,40	0,00	0,00	19.256,40	9,11
Braga	40.596,00	179.458,28	4.592,58	1.017,45	173.848,25	22,62
Porto	2.104,84	18.792,58	1.049,15	416,65	17.326,78	11,20
Porto	15.389,30	61.337,70	381,38	233,67	60.722,65	25,09
Braga	101.268,06	267.951,39	9.065,76	616,72	258.268,91	37,79
Lisboa	12.031,00	18.295,18	1.848,64	3.558,78	12.888,25	65,76
Coimbra	4.981,78	632.822,98	15.921,21	6.050,77	610.851,00	0,79
Castelo Branco	20.162,31	34.424,56	1.723,25	306,75	32.394,56	58,57
Viana do Castelo	10.187,54	88.623,68	5.828,83	4.189,83	76.041,04	11,50
Braga	17.006,74	92.446,71	2.013,60	0,00	90.433,11	18,40
Castelo Branco	18.024,30	124.293,65	2.105,81	269,69	119.290,15	14,50
Aveiro	6.048,75	270.484,63	4.694,55	625,76	265.164,32	2,24
Porto	49.348,49	51.551,04	2.625,32	2.430,94	46.494,79	95,73
Braga	69.140,24	123.831,27	7.827,58	5.393,24	110.610,45	55,83
Castelo Branco	12.088,77	12.088,77	913,91	373,35	10.801,51	100,00
Braga	74.899,50	311.211,57	18.616,75	5.671,51	286.293,36	24,07
Viseu	828,06	3.876,61	426,43	498,61	2.951,57	21,36
Braga	1.000,00	14.128,05	703,71	336,08	11.274,59	7,08
Total	670.942,83	3.260.465,56	109.557,91	44.119,31	3.098.815,20	20,58

(°) Valores recebidos pelo FGS por sub-rogação nos processos que decorreram judicialmente;

(°°) Sobre os valores ilíquidos.

AUDITORIA FINANCEIRA AO FUNDO DE GARANTIA SALARIAL

2 – Apuramentos de “créditos recuperados”, através da Informação n.º 10, de 02/02/06, da responsável dos serviços financeiros do FGS, por CD e por empresas, em 2005:

Centro Distrital	Valor recuperado	Data	N.º Infor/Ano	Valores				%
				Líquido (*)	TSU	IRS	Ílquido	
Braga	17.104,93	05-04-2005	123/03	69.251,22	2.560,31	1.618,11	73.429,64	
	17.104,93			69.251,22	2.560,31	1.618,11	73.429,64	23,29
Leiria	34.946,20	23-03-2005	09-Fev	3.664,44	689,40	1.910,52	6.264,36	
			17-Fev	3.664,44	689,40	1.910,52	6.264,36	
			48/02	4.547,68	813,37	2.033,26	7.394,31	
			67/02	5.308,15	845,86	1.535,61	7.689,62	
			122/02	2.996,63	413,09	345,63	3.755,35	
			151/02	2.890,79	393,68	294,45	3.578,92	
			34.946,20	23.072,13	3.844,80	8.029,99	34.946,92	100,00
Braga	1.411,20	11-02-2005	160/03	58.557,60	0,00	0,00	58.557,60	
	1.411,20			58.557,60	0,00	0,00	58.557,60	2,41
C. Branco	11.288,61	21-03-2005	133/02	58.259,87	2.308,23	256,23	60.824,33	
			91/03	5.752,96	310,92	38,67	6.102,55	
			121/03	61.609,35	2.358,79	379,10	64.347,24	
	11.288,61		125.622,18	4.977,94	674,00	131.274,12	8,60	
Porto	29.505,77	14/03 e 17/07/05	42/03	40.664,48	0,00	0,00	40.664,48	
	29.505,77	40.664,48		0,00	0,00	40.664,48	72,56	
C. Branco	9.431,83	26-04-2005	154/04	133.591,04	9.251,37	1.182,71	144.025,11	
	9.431,83			133.591,04	9.251,37	1.182,71	144.025,11	6,55
Aveiro	721,07	14-07-2005	328/03	11.522,64	417,68	90,68	12.031,00	
	721,07			11.522,64	417,68	90,68	12.031,00	5,99
Aveiro	126.097,61	15-07-2005	130/04	158.883,60	2.185,23	135,76	161.204,59	
			189/04	155.343,28	2.231,92	1.175,61	158.750,81	
			554/04	5.585,56	229,69	448,93	6.264,18	
			197/05	5.818,54	209,61	390,64	6.418,79	
	126.097,61		325.630,98	4.856,45	2.150,94	332.638,37	37,91	
Coimbra	14.515,15	21-07-2005	15/02	34.440,02	3.906,72	0,00	38.346,74	
	14.515,15			34.440,02	3.906,72	0,00	38.346,74	37,85
Lisboa	62.641,80	23-09-2005	174/03	5.967,52	167,35	129,31	6.264,18	
			238/03	47.943,88	1.069,19	1.100,37	50.113,14	
			326/03	6.213,77	33,61	16,80	6.264,18	
	62.641,80		60.125,17	1.270,15	1.246,48	62.641,80	100,00	
Aveiro	85.490,86	29/08 e 17/10/05	63/04	170.042,98	2.313,51	56,98	171.969,92	
			129/05	2.151,63	33,84	0,00	2.417,56	
	85.490,86	(^c) 172.194,61	(^c) 2.347,35	(^c) 56,98	(^c) 174.387,48	49,02		



Tribunal de Contas

Centro Distrital	Valor recuperado	Data	N.º Infor/Ano	Valores				%
				Líquido (*)	TSU	IRS	Ílíquido	
Porto	23.593,67	30-11-2005	84/03	44.724,44	1.898,71	201,07	46.824,22	
			195/MFM/05	2.900,58	57,42	0,00	2.958,00	
	23.593,67			47.625,02	1.956,13	201,07	49.782,22	47,39
Porto	54.035,62	23-12-2005	24/03r	12.490,00	38,36	0,00	12.528,36	
			68/03	6.264,18	0,00	0,00	6.264,18	
			151/03	93.213,01	105,51	31,36	93.349,88	
			259/03	18.792,54	0,00	0,00	18.792,54	
	54.035,62			130.759,73	143,87	31,36	130.934,96	41,27
Total	470.784,32			1.233.056,82	35.532,77	15.282,32	1.283.660,44	36,67

(*) Montantes pagos pelo FGS, de 2002 a 2005

(*) Valores rectificadados de acordo com os das Cópias dos "Mapas de Créditos" enviados ao Tribunal de Contas em sede alegações produzidas pelos responsáveis nos termos do disposto no art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26/08, com a nova redacção dada pela Lei n.º 48/06, de 29/08.

AUDITORIA FINANCEIRA AO FUNDO DE GARANTIA SALARIAL



ANEXO III

Alegações recebidas no âmbito do contraditório



CONFEDERAÇÃO DO COMÉRCIO
E SERVIÇOS DE PORTUGAL (CCP)

RECEBIDO

Departamento de Auditoria VII

Em 6 / 6 / 2008

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/Ref^o 746/08

V/Ref^o Proc. N^o 42/08-DA VII

Data: 05 Junho 2008

ASSUNTO: Auditoria Financeira ao Fundo de Garantia Salarial

Exmo. Senhor Director Geral

Relativamente ao assunto em epígrafe, na qualidade de vogal do Conselho de Gestão do Fundo Garantia Salarial, no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2006, não obstante o facto de ter apenas participado numa reunião em representação da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (em virtude de ter estado ausente por incapacidade temporária para o trabalho, durante seis meses), cumpre-me informar a V.Exa. que subscrevo, na íntegra a resposta elaborada pelo Fundo de Garantia Salarial à auditoria financeira realizada pelo Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos.

A Ex-Vogal do F.G.S.

DGTC 06 06*08 13088



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP



RECEBIDO

Departamento de Auditoria VII
Em 6 / 6 / 2008

SERVIÇO: DGF/NFGS

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, n.º.61
1069-045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
Proc.n.º.42/07-DA VII		PS-9916/2008	/ /

Assunto: **Auditoria financeira ao Fundo de Garantia Salarial – Gerência de 2006**

Nos termos do art.º. 13.º. Da Lei n.º. 98/97, de 26 de Agosto, com a nova redacção dada pela Lei n.º. 48/06, de 29/08, remetemos alegações, relativas às questões suscitadas no relato da auditoria em epígrafe, que se anexa.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Gestão do Fundo Garantia Salarial



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP



Sobre: Relato do Tribunal de Contas (Proc. n.º 42/07-DA VII)

Conclusões

Auditoria ao Fundo de Garantia Salarial

Com referência ao processo de auditoria supra identificado, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/06, de 28 de Agosto, vimos aduzir em sede de contraditório a seguinte argumentação:

QUESTÕES PRÉVIAS

- i. Os membros do Conselho de Gestão do Fundo de Garantia Salarial, nomeados na gerência do período compreendido entre 2004 e 2006 prescindiram do exercício individual do contraditório, aderindo às alegações que serão produzidas no âmbito do presente documento.
- ii. Por outro lado, o Fundo de Garantia Salarial regista com agrado os aspectos positivos evidenciados no Relatório, aproveitando desde já para reafirmar o seu empenho em desenvolver a sua actividade orientado por princípios de Qualidade, pelo que as conclusões apontadas no relatório em apreço são de imediato encaradas como oportunidades para a melhoria do desempenho do serviço.

DOS FACTOS

2. Do Relato da Auditoria financeira ao Fundo de Garantia Salarial importa mencionar que os membros do Conselho de Gestão do Fundo de Garantia Salarial foram nomeados, em Março de 2002, pelo Despacho n.º 8300/2002 (2.ª série), publicado no Diário da República n.º 95, 2.ª série, de 23 de Abril de 2002, alterado pelo Despacho n.º 24 962/2002, de 4 de Outubro de 2002 (2.ª série), publicado no Diário da República n.º 270, 2.ª série, de 22 de Novembro de 2002, sendo, contudo, que desde então se verificaram diversas alterações na respectiva composição.

Com efeito, os representantes do Ministro do Trabalho e da Segurança Social, da Confederação do Comércio e Serviço de Portugal, da Confederação da Indústria Portuguesa e da União Geral de Trabalhadores já não são os designados nos mencionados despachos, sendo estas entidades actualmente representadas pelo Licenciado _____ (MTSS), Licenciada _____ (CCP), Licenciado _____ (CIP), respectivamente.



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP



Por outro lado, no que concerne ao representante do Ministro das Finanças, o mesmo não se encontra actualmente designado, sendo também de referir que o representante da União de Trabalhadores, licenciado , foi substituído, recentemente, pela Licenciada

Neste contexto, e tendo presente a necessidade de formalizar a composição do Conselho de Gestão do Fundo de Garantia Salarial, foi solicitado ao Gabinete de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado da Segurança Social, mediante ofício n.º CD-3682/2008, de 4 de Março de 2008, em anexo como **documento n.º I**, nos termos do disposto no número 4 do artigo 6.º do Regulamento do Fundo de Garantia Salarial e ao abrigo da competência constante da alínea l) do n.º 1.1 do Despacho n.º 10847/2005 (2.ª série), de 28 de Abril de 2005, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 93, de 13 de Maio de 2005, a emissão de despacho de nomeação dos membros do referido Conselho.

3. Resposta a esta questão *vide* n/ofício 7 759 de 16 Maio de 2008 (**documento I-A**).

6. Relativamente à evolução dos requerimentos pendentes, anexamos quadro infra.

Evolução do volume de requerimentos do Fundo de Garantia Salarial 2001-2007

Ano	Transitados do ano anterior	Entrados	Tratados	A transitar	Req. Pagos
2001*		841	841	0	841
2002**		4.689	3.875	814	3.875
2003	814	7.983	5.151	3.646	4.503
2004	3.646	11.610	6.734	8.522	5.812
2005	8.522	10.649	9.102	10.069	8.386
2006	10.069	12.087	11.733	10.423	9.534
2007	10.423	11.496	14.487	7.432	12.220

* Foi declarado em Dezembro de 2001 o início da actividade do Fundo.

** Apenas em Dezembro de 2002 foi elaborado Relatório da Actividade Mensal

De salientar que o número de requerimentos pendentes inverteu a tendência de crescimento a partir do ano de 2007.

9. Refere-se que «os pontos fracos encontrados nos sistema interno assumem grande relevância na área financeira, designadamente, porque as deduções efectuadas de cotizações para a segurança social (TSU) e de IRS nas importâncias pagas aos trabalhadores, nos termos do artigo 320 da Lei n.º 35/2004, não são relevadas nas contas do fundo, nem entregues às entidades competentes (IGFSS e Estado), influenciando todo o processo que decorre desde a elaboração do orçamento inicial do Fundo até à apresentação das



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP



respectivas demonstrações financeiras, que se encontram subavaliadas quer ao nível da despesa quer ao nível da dívida de terceiros.

A resolução desta situação está dependente da tomada de posição por parte da tutela.

Por outro lado, menciona-se ainda que «os valores líquidos nem sempre correspondem aos valores ilíquidos deduzidos dos montantes de TSU e IRS (na amostra analisada, o montante líquido pago, de acordo com os mapas de crédito, é inferior ao valor devido em €100.388,43 – 1,4% do valor ilíquido), pelo que se considera o sistema de controlo interno apenas, como regular.»

A nosso ver, importa mencionar que dos créditos abrangidos e assegurados nem sempre são totalmente sujeitos a deduções legais de TSU e IRS, como é caso das indemnizações que, na grande maioria dos casos analisados pelo Fundo, o não são. Por outro lado, importa também realçar que os mapas de créditos são elaborados pelos órgãos instrutores através de somas automáticas, pelo que não se compreende o alcance da situação referida.

Acresce ainda referir, que actualmente a margem de erro é praticamente nula na medida em que a grande maioria dos requerimentos são tratados no sistema de informação do FGS, e conseqüentemente todos os cálculos são efectuados automaticamente.

10. O funcionamento do Fundo assentou, desde 2001, momento em que entrou em vigor o novo regime jurídico, e contrariamente ao que sucedia até aí, unicamente nas estruturas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, nomeadamente das suas Delegações. A própria Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho prevê, ainda, que os requerimentos para pagamento de créditos pelo Fundo sejam apresentados em qualquer serviço ou delegação do IGFSS, IP (vide n.º 3 do artigo 323.º).

Esta é uma situação, contudo, que só fazia sentido até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 112/2004, o qual, como se sabe, procedeu à extinção das Delegações distritais do IGFSS, IP, tendo as atribuições das mesmas relativas ao Fundo transitado para os Centros Distritais. Desde então, o funcionamento do Fundo, a nível distrital, tem vindo a ser assegurado pelos Centros Distritais de Segurança Social. A nível central, as actividades relacionadas com o Fundo continuam a ser exercidas pelo IGFSS, IP, assumindo o Núcleo do Fundo de Garantia Salarial, a este nível, a coordenação de tais actividades.



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP



Destaca-se ainda o facto de recentemente terem sido publicadas as Leis orgânicas do IGFSS, IP, e do Instituto de Segurança Social, IP, tendo-se mantido a actual estrutura de funcionamento do Fundo de Garantia Salarial.

De resto, foi celebrado e mantém-se em vigor um Protocolo de Cooperação e Colaboração, entre IGFSS, IP e ISS, IP, no sentido de promover a uniformização e normalização de procedimentos nesta matéria, acrescentando-se ainda o facto de se encontrar em produção um sistema de informação do Fundo de Garantia Salarial parametrizado para o actual modelo de funcionamento do Fundo nos moldes actuais.

Reitera-se, pois, que é nosso entendimento que se mostra adequada a actual orgânica que suporta o tratamento e o pagamento de créditos no âmbito do Fundo.

11. O Mapa de Fluxos de Caixa, do Fundo Garantia Salarial corresponde ao modelo implementado para a Segurança Social, no contexto da aplicação SAP/SIF.

Quanto ao valor € 2,3 mil, pagos ao IGFSS, referente à TSU, e como esta situação não tinha sido prevista uma vez que a recuperação de créditos era praticamente nula, o referido pagamento foi efectuado através de operações de tesouraria.

12. Os valores referentes aos créditos recuperados, apesar de serem registados como operações de tesouraria, são posteriormente regularizados no mesmo ano como receita orçamental.

Este facto, bem como outros de natureza contabilística, decorre de não existir plano de contabilização definido, para o Fundo Garantia Salarial, de acordo com as regras do POCISSS. Situação que só poderá ser ultrapassada após a definição de procedimentos quanto aos valores retidos aos trabalhadores, a título de IRS e TSU, **documento 3**.

13. Sobre a opinião formulada pelo T.C. e de que se reproduz excerto “ São também incorrectamente registados como recebimentos de operações de tesouraria os valores devolvidos pelo Banco na sequência da detecção de erros nos NIB dos trabalhadores das listagens, inviabilizando a transferência bancária (...) Esta prática não é consentânea com o registo em contabilidade orçamental, dado que determinada despesa pode ser incorrectamente considerada num ano quando o seu pagamento só tem lugar no ano seguinte (...)” cumpre-nos esclarecer os princípios subjacentes e as etapas definidas relativamente ao procedimento contabilístico adoptado na Segurança Social para os referidos factos:

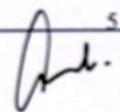


SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP



- a) Aprovação e contabilização do orçamento inicial e alterações subsequentes, movimentando apenas as contas da classe 0 – Contas 01, 021 e 023;
- b) Avaliação do pedido de concessão da prestação social, o que implica que verificadas que estão reunidas todas as condições para o exercício do direito àquele, a Segurança Social reconhece o respectivo custo (princípio da especialização) e a consequente obrigação de pagar o valor correspondente.
Nesta fase, movimentam-se ao nível da contabilidade patrimonial as contas 6 e 26 respectivas e no âmbito da contabilidade orçamental as contas 023, 026 e 027;
- c) Simultaneamente ou num momento subsequente é emitida a autorização de pagamento e dada ordem de transferência bancária acompanhada de contabilização da liquidação da despesa e do pagamento respectivo, movimentando as c/252 e c/12 (princípio de caixa). O Banco com base na ordem de transferência do FGS debita a c/ titulada por este pela totalidade da ordem de transferência, no cumprimento dos procedimentos acordados previamente, pelo que os movimentos contabilísticos às c/252 e 12 estão absolutamente correctos;
- d) Alguns dias mais tarde, constatando impossibilidade de concretizar a transferência para a conta bancária do beneficiário, por incorrecção do NIB por exemplo, o Banco credita a conta titulada pelo FGS pelo valor respectivo;
- e) Considerando que o beneficiário mantém o direito à prestação social em causa:
- e.1) Mantêm-se todos os registos contabilísticos realizados o que implica considerar orçamentalmente executada a referida despesa .
- e.2) Regista-se na contabilidade do FGS a entrada temporária do valor devolvido na conta bancária do FGS como fundos alheios na posse de Segurança Social, cuja entrega ao seu titular (beneficiário) se efectuará logo que corrigido o NIB respectivo ou acordado outro meio de pagamento, contabilizando estes factos através das contas 12, 26, 25 119 e 25 219;
- e.3) Por força deste procedimento as demonstrações financeiras reflectem o custo incorrido (DR) e a responsabilidade da segurança social em entregar o valor na sua posse ao beneficiário (Balanço) – c/12 e c/26. O saldo de gerência (MFC) coincidindo com o saldo

 5



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP



das contas da classe 1, subdividir-se-á num saldo orçamental que reflecte a emissão inicial do meio pagamento e saída inicial dos fundos da conta titulada pelo FGS e o saldo das operações de tesouraria inclui o valor que voltou a entrar na conta bancária do FGS mas que lhe não pertence (fundos alheios);

f) Adicionalmente, refira-se, ainda, que se na data de devolução ao FGS por parte do Banco se se procedesse à anulação da despesa orçamental, tal teria que nos termos do POCISSSS, ser concretizado através da contabilização de uma “ Reposição abatida aos pagamentos” o que implicaria a anulação do custo e ainda do cabimento e compromisso iniciais – procedimento absolutamente incorrecto porquanto como atrás se viu, nos termos legais, as instituições de Segurança Social se mantêm devedores durante período e condições legalmente previstos para a prescrição de prestações sociais, sendo que, apenas, decorrido o prazo legal para tal definido se processa à regularização patrimonial e orçamental correspondente.

14. Sobre a conclusão expressa neste ponto e mais detalhada no ponto 3.6 e 4.3.1.1 do relatório do Tribunal de Contas, de que se transcrevem os seguintes excertos:

“ As transferências efectuadas pelo IGFSS para fazer face aos encargos a suportar pelo Fundo, não distingue as fontes de financiamento, Segurança Social e Estado, e o seu valor ficou aquém do que efectivamente deveria ser transferido nos termos legais (cfr ponto 4.3.1.1)”

“(…) em “ transferências correntes” apenas se reflectem os montantes transferidos pelo IGFSS, do orçamento da segurança social. (...) e mesmo as atribuídas pelo orçamento da segurança social ficam aquém das que legalmente lhe deveriam estar afectas. (...)”

1. Cumpre-nos esclarecer que nos termos do artigo 321º da Lei nº 35/2004 de 29 de Julho, o **financiamento** do Fundo é assegurado através de verbas respeitantes à parcela dos encargos da solidariedade laboral da taxa contributiva global e pelo Estado em termos a fixar por portaria dos ministros responsáveis pelas áreas das finanças e laboral.
2. Considerando ainda que o citado artigo 321º define apenas e genericamente o quadro de financiamento do FGS, isto é identifica as fontes de financiamento referindo que este é “(...) assegurado pelos **empregadores** através de verbas respeitantes à



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP



parcela dos encargos de solidariedade laboral da taxa contributiva global, nos termos do diploma que regula a desagregação da taxa, contributiva dos trabalhadores por conta de outrem, na quota parte por aqueles devida (...).”

Importará clarificar alguns aspectos que se nos afiguram relevantes:

3. O citado artigo 321º da Lei nº35/2004 de 29 de Julho, remete para “ (...) portaria dos ministros responsáveis pelas áreas das finanças e laboral” a definição dos termos em que se deverá operacionalizar aquele financiamento – diploma legal não publicado – mas deixa claro no que concerne à parcela da taxa contributiva que apenas parte da mesma financiará o Fundo Garantia Salarial ao definir expressamente:

“ O financiamento (...) é assegurado pelos **empregadores** através de verbas respeitantes (...)

Neste contexto, afiguram-se-nos desadequados os valores apurados pelo Tribunal de Contas (pag. 23 do relatório) ao utilizar naquele apuramento, a totalidade da parcela da taxa contributiva global - 34,75% - incluindo responsabilidade dos “ empregadores e dos trabalhadores) - que se refere à solidariedade laboral ” (0,36%) da eventualidade relativa ao “ Desemprego”;

4. Para a avaliação em curso importará ainda ter presente que nos termos da LBSS e do respectivo quadro de financiamento aprovado pelo Decreto – Lei nº 331/2001 de 31 de Dezembro, o financiamento do Subsistema de Protecção Familiar e de Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional, do qual o Fundo Garantia Salarial é no período em análise uma pequena parte , é constituído por :
 - a) “ As cotizações dos beneficiários;”
 - b) As contribuições das entidades empregadoras (...).”



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP



“As receitas a que se referem as alíneas a) e b) (...) correspondem à percentagem resultante da desagregação da taxa contributiva global ou de outra, quando aplicável (...);”

5). Concorrendo para reforçar a nossa convicção expressa no nosso ofício nº 7 759 de 16 de Maio e, também, à semelhança do que acontece relativamente ao ISS,IP e a outras ISS's, o financiamento concedido pelo IGFSS para garantir os pagamentos das prestações sociais incluídas no SPFPAFP não inclui autonomizada a parcela obtida do Estado. Tal apuramento é feito em sede de OSS (consolidado) e conta da Segurança Social consolidada, como V. Exa poderá constatar no relatório analítico desta a partir de 2003.

6). Finalmente, tendo em atenção que o Fundo Garantia Salarial faz parte do perímetro de consolidação orçamental da Segurança Social, anualmente é assegurado o equilíbrio do respectivo orçamento – à semelhança do que acontece com as restantes ISS's – através da rubrica Transferências Correntes – Segurança Social – por forma a que em sede de orçamento inicial e corrigido final aquele apresente saldo orçamental nulo.

15. Especificamente sobre a componente das conclusões expressas pelo Tribunal de Contas neste ponto e de que se reproduz o excerto seguinte:

“ Encontra-se relevada como despesa orçamental a devolução ao IGFSS do saldo do exercício de 2005, procedimento que viola (...) o classificador económico das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de Fevereiro, ao considerar como despesa a devolução do saldo (c.f.r ponto 4.3.1.12)” (...)” “(...) a existir esta devolução a mesma deverá ser realizada por operações extra – orçamentais como “ reposição não abatida aos pagamentos (...)”



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP



Importa lembrar que em substância, esta matéria já havia sido objecto da apreciação por parte do Tribunal de Contas no relatório de acompanhamento da execução do Orçamento da Segurança Social referente ao período de Janeiro a Junho de 2006, relativamente à devolução ao Estado do saldo registado no PIDDAC/OE, sendo que sobre a mesma a Direcção-Geral do Orçamento a emitiu o parecer constante dos anexos ao ofício nº 4 401 de 13 de Março de 2007, de que foi entregue presencialmente, ao Tribunal de Contas uma cópia, mas dos quais se anexa mais uma fotocópia.

Como se constata o registo contabilístico – contabilidade orçamental e patrimonial - preconizado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, substantivamente idêntico ao que está implementado no FGS, mereceu parecer concordante daquela Direcção - Geral .

Quanto à devolução ao IGFSS do saldo do FGS entendemos que a matéria se enquadra na Tesouraria Única do Sistema pelo que caberá ao Departamento de Gestão Financeira pronunciar-se sobre a mesma.

Conta “2683 .. – Outros devedores diversos – Devedores por garantia salarial” e conta “268992 – Outros devedores diversos de cobrança duvidosa – Devedores por garantia salarial”

No anteprojecto de relatório de auditoria refere-se que “(...) segundo o POCISSSS as contas para cobrança duvidosa devem ser contabilizadas no grupo “218 – Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” (página 44 anteprojecto de Relatório de Auditoria), sustentando tal observação com a transcrição da nota explicativa da referida conta.

Quanto a esta leitura do POCISSSS, o Tribunal de Contas certamente concordará que “no balanço, as contas de provisões acumuladas de cobrança duvidosa surjam na mesma linha das correspondentes dívidas que se afigurem como sendo igualmente de cobrança duvidosa, isto é, abatendo a estas últimas as primeiras” (circular normativa IGFSS nº 13/2006 de 11 Agosto) e assim sendo, reconhecerá que as dívidas de beneficiários que se afigurem de cobrança duvidosa, não são contabilizadas no grupo “218 – Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa”, como confirmará que as dívidas de cobrança duvidosa de “outros devedores” (outras dívidas de terceiros) não são igualmente contabilizadas no grupo “218 – Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” e que da nota explicativa do POCISSSS referente à conta 218,



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP



efectivamente não se poderá concluir que todas as contas para cobrança duvidosa devem ser contabilizadas nesse grupo. Assim, a utilização da conta 268992 – *Outros devedores diversos de cobrança duvidosa – Devedores por garantia salarial* encontra-se em consonância com a conta “2683 ... - *Outros devedores diversos – Devedores por garantia salarial*”.

Quanto à movimentação pelo FGS da conta “2683 ... - *Outros devedores diversos – Devedores por garantia salarial*”, o Tribunal de Contas entende ser “questionável do ponto de vista contabilístico” dado que regista as “dívidas da actividade principal do Fundo” referindo que a “*actividade principal de uma organização, em regra, baseia-se nas operações com os seus “clientes” registando em contas residuais de “outros devedores” operações pontuais ou outras que não fazem parte da sua actividade principal*” (página 44 do anteprojecto de Relatório de Auditoria). Entende-se que esta não será a melhor interpretação do POCISSSS. Se assim fosse, as operações relativas a transferências do OE, porque na Segurança Social são muito mais significativas que as operações com os clientes provenientes de prestações de serviços¹, seriam registadas em conta diferente da “conta residual” - “outros devedores”. Mas de facto não é assim o que se encontra disposto na nota explicativa ao POCISSSS da conta “268 – Devedores e credores diversos”, ao referir que inclui, nomeadamente, os movimentos com as referidas transferências.

Provisões para outros riscos e encargos relevadas no passivo do balanço até 2005.

De referir que as “provisões para outros riscos e encargos” relevadas no passivo do Balanço do FGS até 2005, foram sucessivamente corrigidas na Conta Consolidada da Segurança Social, transferindo-se o referido saldo para a respectiva conta de “provisões para cobranças duvidosas” (veja-se, para o período mais recente, os verbetes nº 04/2004 e nº 03/2005).

16. Sobre este ponto importa referir que o FGS têm envidado esforços no sentido de clarificar e apoiar a gestão de forma a ser adoptada uma posição relativamente aos procedimentos a adoptar em matéria de IRS e TSU.

Remete-se, assim, para a informação n.º 362/MFM/2008, em anexo como **documento n.º 2**, cujo teor se dá aqui como integralmente reproduzido para todos os efeitos legais, e contém propostas que estão a ser equacionadas superiormente no sentido de se definir os procedimentos a adoptar nesta matéria.

¹ A harmonização contabilística, no seio do sector da Segurança Social, poderá prejudicar a liberdade das instituições em classificarem uma determinada prestação de serviços atendendo aos seus objectivos primordiais ou secundários



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP



17. Em Setembro de 2006, entrou em funcionamento a nível nacional uma nova aplicação informática, que permite a uniformização de procedimentos e automatização no tratamento dos processos, com ligação desta aplicação ao SICC (Prestações).

Foi ainda desenvolvido o interface FGS/ SICC (Prestações) que gera automaticamente os ficheiros de processamento que posteriormente o Instituto de Informática, I.P., remete ao Núcleo de Gestão de Fundos e Programas do Departamento de Gestão Financeira, do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP para a efectivação do pagamento.

Dado tratar-se de uma nova aplicação houve necessidade de proceder a alguns ajustes, nomeadamente quanto à extracção de informação dos valores registados na conta corrente do beneficiário no Sistema de Informação da Segurança Social (SISS), que permite a integração automática no SAP/SIF. A utilização deste automatismo leva a que com aquela integração seja efectuado em simultâneo o respectivo cabimento, compromisso e processamento dos valores a pagar.

Aconteceu porém que devido a constrangimentos informáticos daquela aplicação, não foi possível durante algum tempo que, em tempo oportuno, fossem fornecidos os elementos necessários para se proceder ao cabimento/compromisso dos valores a pagar através da aplicação SAP/SIF.

No sentido de ultrapassar aquela situação, e de forma a não penalizar os trabalhadores que reclamaram créditos salariais no âmbito do Fundo Garantia Salarial, cuja situação económica se pressupõe grave face ao contexto laboral em que se inserem – desemprego -, optou-se por efectuar o pagamento dos valores devidos aos trabalhadores, efectuando previamente e de forma manual os respectivos cabimentos/compromissos utilizando para o efeito um documento de controlo (suporte Excel-**documento4**).

Aquela situação, controlada que estava, acabou por ser regularizada, logo que houve condições para tal, no sistema SAP/SIF, ainda dentro do ano económico a que dizia respeito.

De tal forma a situação se encontrava sob controlo que:

- As dotações do orçamento da despesa não ultrapassaram o limite máximo na realização desta;



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, IP



- Aquele procedimento não pôs em causa a gestão global da execução orçamental da segurança social do ano económico a que diz respeito, assim como não pôs em causa os planos de tesouraria, elaborados pelo IGFSS.

Em conclusão, não foi intenção do Presidente do Conselho de Gestão do Fundo Garantia Salarial, violar as normas da lei de enquadramento orçamental, mas tão só dar resposta atempada aos pedidos de pagamento, que de outra forma, poderia originar graves problemas sociais a uma população que no momento se encontra com graves carências económicas.

18. Quanto às classificações económicas de algumas despesas, irá ser efectuada avaliação das sugestões feitas por esse Tribunal.
19. Através de email de 30/05/2008, o Centro Distrital de Segurança Social de Aveiro, enviou mapas, onde explica a divergência de valores relativo à TSU entre os montantes constantes das informações e o valor pago pelo FGS ao IGFSS, **documento 5**.

IGFSS, 2008/06/05

Anexos : Doc. 1-A (12 fls.)
Doc. 1 (4 fls.)
Doc. 2 (10 fls.)
Doc. 3 (3 fls.)
Doc. 4 (2 fls.)
Doc. 5 (9 fls.)



RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 12/06/08

CONSELHO DIRECTIVO

C/c

Exmo. Senhor

Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
Proc. 42/07 - DA VII	8430, de 23.05.2008		

Assunto: **Auditoria financeira ao Fundo de Garantia Salarial - Gerência de 2006**

Em resposta ao ofício de V.Exa, sobre o assunto em epígrafe, permitimo-nos apenas sublinhar que a intervenção dos Centros Distritais deste Instituto, no que respeita especificamente às actividades relacionadas com o Fundo de Garantia Salarial, é desenvolvida em articulação directa com o Gabinete que, no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, detém a responsabilidade de coordenação das actividades do Fundo de Garantia Salarial.

Este procedimento encontra-se estabelecido no Protocolo de Cooperação e Coordenação de Procedimentos celebrado entre este Instituto e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, que se anexa.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo

Presidente

Vice-Presidente
(Em Substituição do
de Presidente do CD)

BCTC 12 06 08 13318

AS



SEGURANÇA SOCIAL

PROTOCOLO

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ENTRE O INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P E O INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

O Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, determina transferência de atribuições entre os Institutos do sistema da Segurança Social agora designados, após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 5/2005, de 5 de Janeiro, Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS) e Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS), procedendo, assim, a uma nova repartição de responsabilidades e funções.

Em síntese, e considerando a área funcional em que se verificou a partilha, cabe ao primeiro a gestão de contribuições e de contribuintes, quer sejam pessoas singulares, quer sejam pessoas colectivas (na sistematização actualmente mais usada) e ao segundo a gestão da dívida.

Na organização dos serviços e na articulação entre eles, deve vigorar o princípio da economia de recursos e, portanto, mostra-se indispensável a simplificação de tarefas e a clara definição de funções, responsabilidades e circuitos.

Neste sentido, importa, entre outros aspectos, definir normas procedimentais, identificar interlocutores, agilizar os modos de intervenção das referidas entidades e acompanhar, de modo permanente, a execução.

Assim, no seguimento do preconizado no referido Decreto-Lei, entre

O Instituto da Segurança Social, I.P. adiante designado ISS, neste acto representado pelo Presidente do Conselho Directivo, e

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. adiante designado IGFSS, neste acto representado pelo Presidente do Conselho Directivo,

é estabelecido o seguinte protocolo:

1 - Sistema de Informação

Constitui pressuposto necessário da permanente articulação entre o ISS e o IGFSS, indispensável, neste âmbito, ao regular funcionamento do sistema de segurança social, a disponibilidade no sistema de informação, acessível aos dois Institutos, de todos os conteúdos necessários à tomada de decisão.

F. J. M. M.



SEGURANÇA SOCIAL

PROTOCOLO

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

O sistema de informação integrado e nacional, em desenvolvimento, permite já, e permitirá cada vez mais, à medida que se eliminem os bloqueios resultantes da existência de sistemas parcelares fechados e de outras situações do passado próximo, ultrapassar os constrangimentos associados à dispersão ou inexistência de informação coerente.

Os dois Institutos assumem, assim, o compromisso de, em estreita articulação com o Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social, I.P. (IESS), promover todas as diligências indispensáveis ao permanente aperfeiçoamento do sistema e à sua alimentação com a informação necessária ao processo decisório.

II – Regularização da situação contributiva

A verificação da regularidade da situação contributiva é uma função de exercício permanente que se traduz na avaliação da conformidade do montante global pago pelos contribuintes com o valor global por eles assumido ou apurado oficiosamente em cada declaração de remunerações.

Mas traduz-se, igualmente, nas operações de qualificação das várias situações, referentes a beneficiários, por forma a verificar a conformidade das declarações com a lei.

Desta rotina, nascem inúmeras situações de acerto, de créditos e débitos, sendo que só após o seu tratamento podem começar a identificar-se presumíveis dívidas.

Assim, pelo lado dos serviços, a actividade de recuperação de créditos compreende a gestão de duas realidades:

- a) A identificação de situações de incumprimento;
- b) A gestão da dívida à Segurança Social.

A primeira, da responsabilidade do ISS, nos termos do n.º 2 do art.º 4º do Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, implica uma grande proximidade e actuação célere junto dos contribuintes, por forma a que a dívida, se existe, não chegue a avolumar-se, privilegiando o seu pronto reconhecimento pelos contribuintes, o seu pagamento voluntário após notificação, ou a sua imediata participação, decorridos os prazos legais, às Secções de Processo do IGFSS, para actuação célere junto dos contribuintes em sede de processo executivo.



SEGURANÇA SOCIAL

PROTOCOLO

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

A segunda compreende a situação de incumprimento contributivo de forma reiterada, do qual resulta uma dívida acumulada cujo enquadramento justifica uma actuação com recurso a instrumentos de natureza jurídico-financeira de cariz extraordinário.

Esta actividade incumbe ao IGFSS, nos termos da alínea b) do n.º 2 do art.º 3º do Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio.

Nos termos do referido dispositivo legal, compete, ainda ao IGFSS, a articulação institucional com contribuintes em situação de incumprimento, objectivando a reposição da sua situação contributiva.

Os dois Institutos comprometem-se, assim, utilizando todos os meios de que possam dispor, a promover a criação e desenvolvimento dos circuitos e dos métodos de trabalho e a utilização dos instrumentos necessários à prossecução dos objectivos assim definidos.

1. Apuramento da dívida

A dívida à Segurança Social resulta da falta de pagamento de contribuições, da discrepância entre as remunerações declaradas e as contribuições pagas e, ainda, de irregularidades nas situações declaradas ou apuradas oficiosamente.

A dívida liquidada que não seja objecto de regularização voluntária é participada, pelo ISS, através do envio da respectiva certidão de dívida às Secções de Processo do IGFSS, nos termos da alínea m) do n.º 2 do art.º 4º do Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, para efeitos de cobrança coerciva, nos termos do Código do Procedimento e Processo Tributário (CPPT).

Neste sentido o ISS após a verificação da dívida, actua tendo em conta os critérios enunciados na orientação técnica n.º 06/05, de 2 de Março (anexo 1 ao protocolo), com o objectivo de maximizar a eficiência na recuperação dos correspondentes créditos.

2. Garantias

2.1. Competência

A constituição de garantias é da competência do ISS, nos termos do n.º 2 do art.º 4º do Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio. Excluem-se as garantias constituídas no âmbito de processo executivo que são da competência do IGFSS.

F. J. M. M. M.



SEGURANÇA SOCIAL

PROTOCOLO

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

2.2. Constituição de garantias.

Logo que detectada uma situação de incumprimento, o ISS diligencia pela constituição de hipotecas legais, nos termos do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio, que acautelem o ressarcimento dos respectivos créditos, em função do montante da dívida e respectivo risco financeiro.

Para efeitos do parágrafo anterior, o IGFSS compromete-se a dotar financeiramente o ISS dos valores necessários inerentes à constituição de tais garantias, designadamente, os decorrentes da constituição de hipotecas legais, nos termos do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio.

Até à criação de uma base de dados a partilhar entre as duas Instituições, qualquer registo de hipoteca efectuado pelo ISS é comunicado ao IGFSS aquando da participação de dívida à Secção de Processo correspondente. Por solicitação do ISS, o IGFSS, através das Secções de Processo informa das garantias constituídas em sede de processo executivo fiscal.

O IGFSS informa ainda o ISS das hipotecas voluntárias decorrentes do enquadramento de dívida efectuado.

2.2. Distrate de hipotecas

O distrate de hipoteca só pode ocorrer quando a dívida garantida se encontre totalmente liquidada.

Pode, também, ocorrer quando a hipoteca em causa seja substituída por garantia idónea de equivalente ou superior grau de liquidez ou, ainda, quando tal resulte de medida de recuperação aprovada judicialmente, em que a Segurança Social se tenha pronunciado favoravelmente quanto à mesma.

Até que seja implementada a aplicação informática de partilha de informação quanto às garantias que vem sendo referida, os cancelamentos de garantias autorizados nos termos do parágrafo anterior serão comunicados ao IGFSS, com a periodicidade que vier a ser definida, sem prejuízo de ser dado cumprimento ao definido na alínea b) ii) do n.º 2 do art.º 3º do Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio.

A autorização para o cancelamento de hipotecas legais é da competência do respectivo Conselho Directivo.

F. Dias
m. m. m.



SEGURANÇA SOCIAL

PROTOCOLO

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Sempre que essa competência pertença ao ISS, e se verificar a existência de débito posterior ao período da dívida garantida, que não tenha sido, entretanto regularizado, deverá o ISS diligenciar pela constituição prévia de nova garantia com idêntico grau de liquidez.

3. Processo Executivo

Tendo em vista a regular execução das competências que lhe são reconhecidas, o ISS carece de informação permanente e actualizada sobre a situação das execuções fiscais.

Para esse efeito, deve ser concluído, o mais rapidamente possível o interface SGC/SEF (Sistema de Gestão de Contribuintes/Sistema de Execuções Fiscais).

Enquanto não estiver concluído o interface referido, o IGFSS compromete-se a disponibilizar ao ISS, com carácter prioritário, os seguintes elementos, cuja informação é tida por relevante para a conta corrente, nos termos de minuta anexa (ANEXO 2) que fica a fazer parte integrante do presente protocolo.

4. Processos de Execução Cível, Laboral e Fiscal

O ISS dá conhecimento ao IGFSS do início do processo de execução cível, no momento da citação, após consulta às bases de dados disponíveis.

No caso de existirem propostas de regularização de dívida efectuadas no âmbito de processos de execução cível, compete ao IGFSS, nos termos da alínea b) iv) do n.º 2 do art.º 3º do Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, apreciar e decidir a posição a assumir pela Segurança Social, bem como proceder à definição das condições de regularização da dívida, transmitindo-as ao ISS para que este possa fazer-se representar em tribunal e posteriormente elaborar um plano de pagamento.

Para este efeito, previamente o ISS, compromete-se a remeter ao IGFSS, para análise e decisão, toda a informação relevante à instrução do respectivo processo.

5. Regularização Extraordinária

Em todos os procedimentos relacionados com regularização extraordinária da dívida (Processo Especial de Recuperação de Empresa, Processos de Insolvência, Procedimento Extrajudicial de Conciliação, Dação, Contrato de Consolidação Financeira e de Reestruturação



SEGURANÇA SOCIAL

PROTOCOLO

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Empresarial, procedimento de Alienação de Créditos emergentes de contribuições em dívida à segurança social) o ISS:

- presta ao IGFSS a informação relevante que este solicite;
- procede à constituição de garantias, nos termos do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio;
- representa a segurança social em sede judicial, executando as orientações definidas em articulação com o IGFSS, nos termos do n.º 3 do art.º 4º do Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio.

O IGFSS informa o ISS da finalização do processo e, nomeadamente, dos termos de um eventual acordo de regularização.

Para efeitos deste número, considera-se informação relevante a que não está registada nas bases de dados actualmente disponíveis, como sejam as dívidas actuais, discriminadas por meses, capital e juros, o número de trabalhadores, o total de dívida participada aos serviços de execução fiscal, discriminadas por montante, natureza e com a identificação do respectivo número de processo executivo, garantias constituídas, a informação sobre ilícitos e inspecções, ou aspectos contidos no historial do contribuinte.

Os competentes serviços do ISS devem, sempre que solicitados, informar sobre a existência de ilícitos e/ou inspecções efectuadas ou em curso relacionadas com contribuintes em fase de regularização extraordinária de dívidas, bem como das conclusões emergentes de tais acções inspectivas.

6. Controle e Acompanhamento dos Acordos de Regularização de Dívida

A gestão dos acordos, fora do processo executivo, deverá ser unificada e da responsabilidade do ISS, sendo efectuada na área da conta corrente (elaboração de planos prestacionais e respectivo acompanhamento).

Quando se verifique o incumprimento de acordo de regularização de dívidas oportunamente autorizado pelo IGFSS, o ISS disponibilizará informação individualizada por contribuinte com todos os elementos relevantes por forma a possibilitar que o IGFSS elabore a informação à tomada de decisão, a ser submetida à apreciação do Conselho Directivo do IGFSS, nos termos de documento em anexo (anexo 3) que fica a fazer parte integrante do presente protocolo.



SEGURANÇA SOCIAL

PROTOCOLO

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Aquando da celebração e rescisão de acordo, compete ao ISS comunicar o facto às seguintes entidades:

- contribuinte;
- órgãos de execução (Serviços de Finanças e Secção de Processos);

No caso de rescisão de acordo, o ISS remeterá ao IGFSS todos os elementos necessários, a fim daquele Instituto proceder ao enquadramento do contribuinte devedor, desde que não sejam do conhecimento daquele Instituto.

É da competência do ISS a rescisão dos acordos celebrados ao abrigo do Decreto-Lei nº 124/96, de 10 de Agosto, autorizados pelos ex-Serviços-Sub Regionais (SSR's) ou ex-Centros Regionais.

7. Emissão de Declaração de Situação Contributiva

Para efeitos de emissão de declaração de situação contributiva regularizada, deve o serviço de contas correntes do ISS, no caso de ter dúvidas acerca da situação do contribuinte, consultar previamente o IGFSS, através de meio expedito.

8. Acções Inspectivas

Sempre que da prossecução das suas atribuições dos serviços de Inspeção ou de Fiscalização do ISS sejam apuradas dívidas superiores a 250.000€, devem tais situações ser comunicadas ao IGFSS, ao mesmo tempo que são desenvolvidas pelo ISS diligências tendentes à participação do valor em dívida e de constituição de garantias.

Devem ainda, mediante autorização do Conselho Directivo do ISS, ser comunicadas ao IGFSS o resultado de acções inspectivas relativas a grupos empresariais, sectores de actividade, clubes desportivos e acções concertadas com outros organismos.

Pontualmente, sempre que o IGFSS necessite, no exercício das suas competências, de informação respeitante a contribuintes devedores, que não possa obter por outra via, solicitará ao ISS, para que diligencie em acções imediatas que visem a recolha de tais elementos.

O IGFSS transmite ao ISS os contributos e sugestões que advenham da análise de evolução de dívida efectuada pelo IGFSS, para efeitos de planeamento de actividades inspectivas futuras.

F. Dias



SEGURANÇA SOCIAL

PROTOCOLO

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Objectivando a maximização dos canais existentes para este efeito, ficam desde já designados interlocutores os Chefes de Equipa Distritais dos Departamentos de Fiscalização que articularão com os Coordenadores das Secções de Processo do IGFSS.

9. Cheques Sem Provisão

No caso de devolução de cheques por falta de provisão, o IGFSS, pelo Departamento Financeiro, procede ao seu envio para os Centros Distritais.

Os Centros Distritais adoptam sucessiva ou cumulativamente, consoante os casos, os seguintes procedimentos:

- a) Notificação do contribuinte para regularização da situação, através do pagamento voluntário;
- b) Participação criminal, através dos serviços jurídicos, caso se verifiquem os correspondentes requisitos legais;
- c) Participação da dívida à Secção de Processo do IGFSS;

Na situação em que o cheque devolvido se refira a pagamentos efectuados no âmbito do processo executivo, cabe à Secção de Processo competente "constituir mandatário forense, entre os trabalhadores da respectiva secção" - *cf.* Ponto 3.8 da ordem de serviço n.º 40/CD/2004, de 20 de Maio do IGFSS - relativa à delegação de competência nos responsáveis das Secções de Processos.

III – PECD – Programa de Enquadramento de Contribuintes Devedores

O IGFSS procederá ao enquadramento de contribuintes devedores sem acordo com dívidas superiores a 250.000€, de acordo com a metodologia do Programa de Enquadramento de Contribuintes Devedores, aprovado por Deliberação do Conselho Directivo do IGFSS, de 19 de Outubro de 2002.

Para a execução do enquadramento, o IGFSS articulará, directamente, com os serviços competentes do ISS de forma a definir, em conjunto, as propostas de enquadramento a serem adoptadas.

Objectivando a maximização dos canais existentes e de modo a facilitar a partilha de informações entre os serviços, será nomeado um interlocutor distrital que fique responsável pelo cumprimento das deliberações definidas em termos de enquadramento pelo Conselho



SEGURANÇA SOCIAL

PROTÓCOLO

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Directivo, relativamente a propostas instruídas pelos próprios serviços distritais do ISS, com o qual a Coordenação do Programa terá contacto permanente e privilegiado para quaisquer esclarecimentos tidos por relevantes, no âmbito do Programa PECD – Programa de Enquadramento de Contribuintes Devedores.

A implementação das medidas definidas no âmbito do Programa de Enquadramento de Contribuintes Devedores será assegurada pelo ISS, através dos seus mandatários, sempre que tal implementação implique a intervenção judicial.

IV – Acompanhamento e Evolução da Dívida à Segurança Social

Compete ao IGFSS, no âmbito das alíneas b) i) e b) ii) do n.º 2 do art.º 3º do Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio:

- a) Analisar a evolução Dívida à Segurança Social;
- b) Acompanhar e Controlar a actuação das instituições de Segurança Social relativamente à regularização de dívidas de contribuições e cotizações, emitindo recomendações que se afigurem adequadas e necessárias para uma maior eficiência nesta matéria;

Para o efeito, o ISS, enquanto as bases de dados não tiverem a necessária informação, compromete-se a colaborar estreitamente, fornecendo toda a informação disponível nos serviços e considerada relevante que permita a prossecução das competências supra enunciadas, elementos esses que serão oportunamente solicitados.

O IGFSS, nos termos da alínea b) ii) do n.º 2 do art.º 3º do Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, e sempre que considerar conveniente para uma maior eficiência e eficácia na actuação dos serviços, emitirá as recomendações que se afigurem necessárias, no âmbito da supervisão da dívida.

V - Titularização da Dívida

Compete ao IGFSS, nos termos da alínea b) iii) do n.º 2 do art.º 3º do Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, o relacionamento com as outras instituições e a promoção da substituição da dívida cedida.

O IGFSS e o ISS comprometem-se, também para este efeito, e enquanto as bases de dados não tiverem a necessária informação, a colaborar estreitamente, sempre que necessário.



SEGURANÇA SOCIAL

PROTOCOLO

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

V – Fundo de Garantia Salarial

A garantia de pagamento de créditos laborais, actualmente prevista no artigo 380º do Código do Trabalho e regulamentada nos artigos 316º a 326º da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, é assegurada pelo Fundo de Garantia Salarial. Razões de racionalidade de gestão de recursos públicos determinaram que o funcionamento deste Fundo autónomo, criado em 1999, assentasse, numa primeira fase, unicamente na estrutura orgânica do IGFSS e, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 112/2004, também nas estruturas desconcentradas do ISS.

— Para o desenvolvimento das actividades relacionadas com o Fundo de Garantia Salarial, é essencial uma articulação permanente entre os serviços competentes do ISS e do IGFSS, que salvaguarde a eficácia e celeridade de procedimentos, a adequada actuação judicial e extra-judicial tendo em vista a recuperação pelo Fundo dos créditos pagos, e o correcto desenvolvimento das actividades de acompanhamento e apoio à gestão que, por lei, estão cometidas ao Presidente do Conselho de Gestão do Fundo.

— Neste contexto, compete aos serviços competentes ISS, de acordo com os procedimentos estabelecidos na ordem de serviço em anexo ao presente Protocolo, proceder à análise e praticar os demais actos procedimentais relativos à instrução dos requerimentos, dar apoio jurídico no âmbito do contencioso do Fundo, acompanhar os processos de insolvência em que o Fundo é Parte, desenvolvendo, neste contexto, as diligências necessárias com vista à recuperação de créditos pelo Fundo e disponibilizar a informação necessária com vista ao acompanhamento da actividade do Fundo e de apoio à sua gestão.

Por seu lado, compete ao Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, que é, por inerência, Presidente do Conselho de Gestão do Fundo, decidir sobre os requerimentos, bem como sobre eventuais reclamações e recursos, dando conhecimento aos serviços competentes do ISS das decisões adoptadas, assegurar o pagamento dos créditos, assegurar a representação do Fundo, em juízo e fora dele, bem como conferir mandato para esse efeito, e disponibilizar aos serviços competentes do ISS os modelos da informação necessária à elaboração dos Planos e Relatórios de actividade do Fundo.

Os procedimentos de articulação entre o IGFSS e ISS relativamente a esta matéria são objecto da orientação técnica n.º 07/05, de 2 de Março (anexo 4 ao protocolo).

VI – Plataforma de Integração

O IGFSS garante ao ISS o acesso à informação veiculada pela Plataforma de Integração, desde que solicitada, sob a forma de relatórios extraídos directamente da aplicação (ex. Guias



SEGURANÇA SOCIAL

PROFOCOLO

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

do Tesouro, bem como o acesso à aplicação denominada "Gestão de Processos", até estarem criadas as condições técnicas que habilitem a importação de informação relacionada com a área de contribuintes que transitou para a esfera jurídica do ISS, para uma aplicação específica, criada para o efeito).

O IGFSS garante, ainda, a integração da informação dos diversos protocolos em vigor, resultantes da actividade diária de Gestão da Plataforma de Integração a saber:

- Protocolo cobrança contribuições de Entidades Empregadoras com a Banca;
- Protocolo de cobrança contribuições de Entidades Não Empregadoras com os CTT;
- Protocolo de cobrança contribuições de Entidades Não Empregadoras com o SIBS/ MB;
- Integração da Informação de cobrança de contribuições da rede tesourarias da Segurança Social;
- Protocolo Integração da Emissão de Avisos e Cobrança e de Prestações de Acordos;
- Protocolo com a DGITA da Cobrança Coerciva dos Serviços de Finanças.

Quando solicitado pelo ISS, poderão ser executados os procedimentos de pesquisa de movimentos não detectados em conta corrente, tendo em vista assegurar uma gestão eficaz e eficiente da informação

VII – Modelo de articulação

Deve manter-se o modelo que se verificava antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio, que permitia a interacção entre os diversos serviços envolvidos, independentemente da Instituição a que pertencem.

Assim, relativamente aos Sistemas de Informação e SGC:

1. Quando a matéria a tratar tiver impacto sobre a área de contribuintes, financeira ou orçamental, o ISS e o IGFSS devem articular-se através de interlocutores para o efeito designados pelos respectivos Conselhos Directivos.
2. Os pedidos remetidos à equipa de missão do SGC (EMSGC) devem sê-lo com simultâneo conhecimento aos interlocutores mencionados no número anterior, por forma a evitar sobreposições e a serem definidas prioridades.



SEGURANÇA SOCIAL

PROTÓCOLO

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

3. Se a definição de prioridades não reunir consenso, a decisão cabe aos Conselhos Directivos.
4. Os pedidos de intervenção, por parte dos dois Institutos, devem, sempre que necessário, ser acompanhados de procedimentos e/ou esclarecimentos do POCISSSS.
5. Caso se suscitem dúvidas nos pedidos formulados à EMSGC, devem as mesmas ser comunicadas aos interlocutores, no prazo de 48 horas, devidamente sistematizadas.
6. As dúvidas devem ser esclarecidas pelos interlocutores no mais curto prazo de tempo, se possível 48 horas.

VII - Entrada em Vigor

O presente protocolo entra em vigor à data da homologação por Sua Excelência o Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança.

Lisboa, 10 de Maio de 2005

O Presidente do Conselho Directivo do ISS

O Presidente do Conselho Directivo do IGFSS

Presidente



Assunto: **Apuramento da dívida**

Área Funcional: Contribuintes

N/ Referência

Data 2005/03/02

N.º de Páginas

Nº de Anexos

Exposição:

A dívida à segurança social resulta da falta de pagamento de contribuições, da discrepância entre as remunerações declaradas e as contribuições pagas e, ainda, de irregularidades nas situações declaradas ou apuradas oficiosamente.

A dívida liquidada, que não seja objecto de regularização voluntária, é participada pelo ISS, através do envio da certidão de dívida às Secções de Processo do IGFSS, para efeitos de cobrança coerciva.

Importa, no entanto, definir critérios de apuramento da dívida por parte do ISS, tendo como objectivo maximizar a eficiência na recuperação dos correspondentes créditos. Nestes termos, o Conselho Directivo determina o seguinte:

Orientação:

1. Na verificação da dívida, serão tidos em linha de conta os seguintes critérios de apuramento:
 - a) **Critério de valor:** Sempre que a dívida apurada ultrapasse os 5.000€;
 - b) **Critério temporal:** Quando o valor acumulado, embora não ultrapasse os 5.000€ se refira a três meses consecutivos ou ao não pagamento num período de cinco meses;
 - c) **Critério de antiguidade da dívida:** Quando se observe, sem prejuízo do referido nos pontos anteriores, a existência de qualquer dívida não regularizada há mais de seis meses;
 - d) **Critério de relação de grupo:** Qualquer dívida de devedor em relação de grupo com outras sociedades em relação à qual se verifique alguns dos pressupostos supra enunciados.
2. Verificados os critérios supra enunciados, será de oficiar o contribuinte para, nos prazos legalmente estipulados, proceder ao respectivo pagamento ou dizer o que tiver por conveniente.
3. Decorrido o prazo legalmente estipulado, os CDSS emitem as certidões de dívida respectivas, remetendo-as para a Secção de Processo competente, nos termos do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 19 de Fevereiro.

O Conselho Directivo



PROTÓCOLO

SEGURANÇA SOCIAL

ANEXO 2

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

INFORMAÇÃO NECESSÁRIA A DISPONIBILIZAR PELO SEF AO SGC

- Identificação do executado:
 - NIF;
 - Nome;

- Dados da Participação:
 - Número de processo;
 - Número da certidão de dívida;

- Planos prestacionais:
 - Acordos prestacionais em vigor: activo/inactivo;
 - Identificação de todos os pagamentos do acordo;
 - Identificação dos pagamentos por conta;

- Em caso de rescisão de acordo:
 - Devem identificar o remanescente não pago

Handwritten signature



INFORMAÇÃO NECESSÁRIA A DISPONIBILIZAR PELO SEF AO SGC

- Identificação do executado:
 - NIF;
 - Nome;

- Dados da Participação:
 - Número de processo;
 - Número da certidão de dívida;

- Planos prestacionais:
 - Acordos prestacionais em vigor: activo/inactivo;
 - Identificação de todos os pagamentos do acordo;
 - Identificação dos pagamentos por conta;

- Em caso de rescisão de acordo:
 - Devem identificar o remanescente não pago

F. João
mm



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

ANEXO 3

**INFORMAÇÃO NECESSÁRIA A DISPONIBILIZAR PELO ISS PARA PROPOSTA
DE RESCISÃO DE ACORDO A ELABORAR PELO IGSS**

1. Identificação do Contribuinte:

- a. Designação Social;
- b. NIF;
- c. Número de Trabalhadores (quando possível);

2. Acordo

a. Valor Acordado:

- i. Capital;
- ii. Período temporal de dívida englobada no acordo;
- iii. Juros
 - 1. Vencido
 - a. Valor;
 - b. Taxa;
 - 2. Vincendo
 - a. Valor;
 - b. Taxa;

b. Condições Autorizadas:

- i. Data do Despacho de Autorização;
- ii. Enquadramento Legal do Acordo: (Processo Especial de Recuperação de Empresa, Procedimento Extrajudicial de Conciliação, Processo de Insolvência, etc.)
- iii. Número de prestações;
- iv. Data de vencimento da primeira prestação;

3. Garantias associadas

- a. Tipo (Hipoteca Legal, Hipoteca Voluntária, Garantia Bancária, Penhor, etc)
- b. Valor Garantido;
- c. Grau de hipoteca legal e valor de ónus anteriormente registados (caso aplicável);
- d. Entidade emissora (sociedade, sócios, particulares, banco)

Handwritten signature



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

ANEXO 3

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

4. Incumprimento

- a. Data do Incumprimento
- b. Objecto do Incumprimento
 - i. Contribuições
 - 1. Valor;
 - 2. Período;
 - ii. Prestações
 - 1. Valor;
 - 2. N.º de Prestações em falta

[Handwritten signature]



Assunto: **Fundo de garantia salarial: harmonização de procedimentos** Área Funcional: Contribuintes

N/ Referência: Área de contribuintes, GAPN Data: 2005/03/02 N.º de Páginas: N.º de Anexos:

Exposição:

A garantia de pagamento de créditos laborais, actualmente prevista no artigo 380º do Código do Trabalho e regulamentada nos artigos 316º a 326º da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, é assegurada pelo Fundo de Garantia Salarial. Inicialmente assente unicamente na estrutura orgânica do IGFSS, a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio determinou a transferência das competências que até aqui eram desenvolvidas, ao nível desconcentrado, pelas Delegações distritais do IGFSS, para as estruturas desconcentradas do ISS.

Para o desenvolvimento das actividades relacionadas com o Fundo de Garantia Salarial, é essencial uma articulação permanente entre os serviços competentes de ambos os Institutos, que salvaguarde a eficácia e celeridade de procedimentos, a adequada actuação judicial e extra-judicial tendo em vista a recuperação pelo Fundo dos créditos pagos, e o correcto desenvolvimento das actividades de acompanhamento e apoio à gestão que, por lei, estão cometidas ao Presidente do Conselho de Gestão do Fundo.

Neste contexto, compete aos serviços competentes do ISS, proceder à análise e praticar os demais actos procedimentais relativos à instrução dos requerimentos, dar apoio jurídico no âmbito do contencioso do Fundo, acompanhar os processos de insolvência em que o Fundo é Parte, desenvolvendo, neste contexto, as diligências necessárias com vista à recuperação de créditos pelo Fundo e disponibilizar a informação necessária com vista ao acompanhamento da actividade do Fundo e de apoio à sua gestão.

Por seu lado, compete ao Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, que é, por inerência, Presidente do Conselho de Gestão do Fundo, decidir sobre os requerimentos, bem como sobre eventuais reclamações e recursos, dando conhecimento aos serviços competentes do ISS das decisões adoptadas, assegurar o pagamento dos créditos, assegurar a representação do Fundo, em juízo e fora dele, bem como conferir mandato para esse efeito, disponibilizar aos serviços competentes do ISS os modelos da informação necessária à elaboração dos Planos e Relatórios de actividade do Fundo.

Nestes termos, e de forma a garantir a uniformidade de procedimentos, o Conselho Directivo determina o seguinte:

**Orientação:**

1. Na apreciação dos requerimentos apresentados no âmbito do Fundo de Garantia Salarial, compete aos CDSS a:
 - a) Recepção dos requerimentos;
 - b) Análise e instrução dos processos;
 - c) Elaboração de informação e, se for o caso, mapa de créditos, contendo as quantias a pagar e deduções a efectuar;
 - d) Submeter a informação sobre o processo ao Gabinete Técnico do IGFSS;
2. Após comunicação do despacho do Presidente do Conselho de Gestão, os CDSS promovem as seguintes actividades:
 - a) Audiência dos interessados, nos casos de deferimento parcial e de indeferimento do requerido, bem como elaboração do correspondente Relatório, nos termos do artigo 105º do CPA;
 - b) Notificação dos interessados nos termos do artigo 326º da Lei nº 35/2004, nos casos de deferimento total das quantias requeridas ou, nos restantes casos, após decisão do Presidente do Conselho de Gestão, a qual terá por base o Relatório referido na alínea anterior;
 - c) Análise jurídica de reclamações e recursos, bem como a elaboração de pareceres jurídicos no âmbito do contencioso relacionado com o Fundo, tendo em vista a sua apreciação e decisão pelo Presidente do Conselho de Gestão do Fundo;
 - d) Acompanhamento e intervenção, em representação do Presidente do Conselho de Gestão do Fundo, em acções administrativas especiais;
 - e) Praticar, em representação do Presidente do Conselho de Gestão do Fundo, os actos com vista à reclamação judicial das quantias pagas, caso estas não tenham já sido reclamadas pelos trabalhadores, ou com vista à sub-rogação de créditos, nos restantes casos.
3. Os CDSS efectuem o acompanhamento da dívida ao Fundo e respectivos processos em que o Fundo é parte, em estreita articulação com a área de recuperação de créditos e com o Gabinete Técnico do IGFSS.
4. Os CDSS desenvolvem, ainda, as actividades necessárias à elaboração de Relatórios – mensais, semestrais e anuais – bem como aos demais instrumentos de apoio à gestão previstos na lei, de acordo com os seguintes procedimentos:



Orientação:

1. Na apreciação dos requerimentos apresentados no âmbito do Fundo de Garantia Salarial compete aos CDSS a:
 - a) Recepção dos requerimentos;
 - b) Análise e instrução dos processos;
 - c) Elaboração de informação e, se for o caso, mapa de créditos, contendo as quantias a pagar e deduções a efectuar;
 - d) Submeter a informação sobre o processo ao Gabinete Técnico do IGFSS;
2. Após comunicação do despacho do Presidente do Conselho de Gestão, os CDSS promovem as seguintes actividades:
 - a) Audiência dos interessados, nos casos de deferimento parcial e de indeferimento do requerido, bem como elaboração do correspondente Relatório, nos termos do artigo 105º do CPA;
 - b) Notificação dos interessados nos termos do artigo 326º da Lei nº 35/2004, nos casos de deferimento total das quantias requeridas ou, nos restantes casos, após decisão do Presidente do Conselho de Gestão, a qual terá por base o Relatório referido na alínea anterior;
 - c) Análise jurídica de reclamações e recursos, bem como a elaboração de pareceres jurídicos no âmbito do contencioso relacionado com o Fundo, tendo em vista a sua apreciação e decisão pelo Presidente do Conselho de Gestão do Fundo;
 - d) Acompanhamento e intervenção, em representação do Presidente do Conselho de Gestão do Fundo, em acções administrativas especiais;
 - e) Praticar, em representação do Presidente do Conselho de Gestão do Fundo, os actos com vista à reclamação judicial das quantias pagas, caso estas não tenham já sido reclamadas pelos trabalhadores, ou com vista à sub-rogação de créditos, nos restantes casos.
3. Os CDSS efectuem o acompanhamento da dívida ao Fundo e respectivos processos em que o Fundo é parte, em estreita articulação com a área de recuperação de créditos e com o Gabinete Técnico do IGFSS.
4. Os CDSS desenvolvem, ainda, as actividades necessárias à elaboração de Relatórios – mensais, semestrais e anuais – bem como aos demais instrumentos de apoio à gestão previstos na lei, de acordo com os seguintes procedimentos:



SEGURANÇA SOCIAL

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.
CONSELHO DIRECTIVO

N.º 07/05

- a) Disponibilizar ao Gabinete Técnico do IGFSS, até à penúltima 3ª feira de cada mês, informação respeitante aos Quadros I e III do Modelo de Relatório Mensal da Actividade do Fundo (RAM);
- b) Disponibilizar ao mesmo Gabinete, os elementos necessários para a elaboração dos Relatórios Anual e Semestral, bem como os respeitantes ao Plano de Actividades do Fundo de Garantia Salarial, tendo por base modelo ao fornecer pelo Gabinete Técnico do IGFSS.

O Conselho Directivo

Alas *mm*