

Tribunal de Contas

Processos n.ºs: 20/02-AUDIT
06/04-AUDIT



**AUDITORIA AO
SECTOR EMPREGO DO IEFP E A
POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO**

RELATÓRIO N.º 32/04-2ªS

Novembro/2004



ÍNDICES

Geral

	<u>Pág.</u>
ABREVIATURAS UTILIZADAS	4
FICHA TÉCNICA	6
I. SÍNTESE, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	7
I.1. SÍNTESE	7
I.2. CONCLUSÕES.....	10
I.3. RECOMENDAÇÕES	19
I.3.1. Ao DEEP do MSST.....	19
I.3.2. Ao ISS.....	19
I.3.3. Ao IEFP.....	20
II. INTRODUÇÃO	22
II.1. OBJECTIVO E ÂMBITO	22
II.2. METODOLOGIA.....	23
II.3. CONDICIONANTES.....	24
II.4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	25
III. CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO (PAE)	26
III.1. MEDIDAS ACTIVAS DE EMPREGO E POLÍTICAS DE EMPREGO	26
III.1.1. Política de emprego.....	26
III.1.2. O conceito de Política Activa de Emprego (PAE).....	28
III.2. PLANEAMENTO E METAS	29
III.2.1. Estratégia Europeia para o Emprego (EEE).....	29
III.2.2. Plano Nacional de Emprego (PNE).....	30
III.2.2.1. Objectivos e linhas estratégicas.....	30
III.2.2.2. Enquadramento Financeiro	33
III.2.2.3. Metas estabelecidas.....	34
III.2.3. Indicadores estatísticos	35
III.3. ENTIDADES INTERVENIENTES	36
III.3.1. Ao nível da avaliação, concepção e desenvolvimento	37
III.3.1.1. Comissão de Acompanhamento do PNE.....	37
III.3.1.2. Comissão Parlamentar do Trabalho e de Assuntos Sociais	37
III.3.1.3. Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS)	37
III.3.1.4. Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST).....	38
III.3.2. Ao nível do acompanhamento, controlo e implementação	40
III.3.2.1. Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).....	40
III.3.2.2. Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS).....	46
III.3.3. Ao nível do apoio técnico e financeiro	47
III.4. CONTROLO E AVALIAÇÃO	47
III.4.1. Relatórios do órgão de controlo interno – IGMSST.....	47
III.4.2. Avaliação pelo DEEP.....	50
III.4.3. Avaliação pelo IEFP.....	51



nr 7

Tribunal de Contas

IV.	ANÁLISE DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO (PAE)	53
IV.1.	PAE IMPLEMENTADAS POR ENTIDADES DA SEGURANÇA SOCIAL - ISENÇÃO/REDUÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL.....	53
IV.1.1.	<i>Âmbito e Objectivos</i>	53
IV.1.2.	<i>Valores Previstos, Execução Física e Financeira</i>	54
IV.1.2.1.	Valores Previstos.....	54
IV.1.2.2.	Execução física e financeira.....	55
IV.1.3.	<i>Fiabilidade dos Dados</i>	56
IV.1.4.	<i>Procedimentos Administrativos e Análise Processual</i>	60
IV.1.4.1.	Procedimentos Administrativos	61
IV.1.4.2.	Análise dos Processos	65
IV.1.5.	<i>Opinião sobre a tramitação processual</i>	69
IV.1.6.	<i>Apreciação do impacto da medida</i>	70
IV.2.	PAE IMPLEMENTADAS PELO IEFP	70
IV.2.1.	<i>Programas/medidas analisadas</i>	71
IV.2.1.1.	Amostra e critérios de selecção	71
IV.2.1.2.	Resultados da análise	73
IV.2.1.2.1.	Iniciativas Locais de Emprego (ILE).....	73
IV.2.1.2.2.	Estágios Profissionais.....	81
IV.2.1.2.3.	Programas Ocupacionais (POC).....	85
IV.2.1.2.4.	Empresas de Inserção	89
IV.2.1.2.5.	Programa Inserção-Emprego	94
IV.2.1.2.6.	Regime de Incentivos às Micro Empresas (RIME)	97
IV.2.1.2.7.	Opinião global sobre os processos analisados	101
IV.2.1.3.	Apreciação do impacto das PAE.....	102
V.	EMOLUMENTOS.....	105
VI.	DECISÃO.....	105
	ÍNDICE DOS ANEXOS.....	107



nr 7

Tribunal de Contas

Quadros

QUADRO I –	PROGRAMAS, OBJECTIVOS E EIXOS DA POLÍTICA DE EMPREGO	27
QUADRO II –	EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DAS PAE EM 2002	45
QUADRO III –	ENTIDADES EMPREGADORAS BENEFICIÁRIAS DA PAE (ISENÇÃO/REDUÇÃO CONTRIBUTIVA)	55
QUADRO IV –	BENEFICIÁRIOS ABRANGIDOS PELA PAE (ISENÇÃO/REDUÇÃO CONTRIBUTIVA)	56
QUADRO V –	ISENÇÕES/REDUÇÕES CONTRIBUTIVAS – VALORES NÃO ARRECADADOS	56
QUADRO VI –	ISENÇÃO/REDUÇÃO CONTRIBUTIVA – BENEFICIÁRIOS E CONTRIBUINTES DO CDSSS DE LISBOA	57
QUADRO VII –	ISENÇÃO/REDUÇÃO CONTRIBUTIVAS – REQUERIMENTOS TRATADOS	57
QUADRO VIII –	SS – DECLARAÇÕES DE REMUNERAÇÕES POR DISTRITO	58
QUADRO IX –	SS – REMUNERAÇÕES PROCESSADAS, ERRADAS E CORRIGIDAS POR DISTRITO	59
QUADRO X –	SS – CANAIS DE ENTRADA DAS DECLARAÇÕES DE REMUNERAÇÕES	60
QUADRO XI –	PROCESSOS DE 1º EMPREGO E DLD TRATADOS	66
QUADRO XII –	BENEFICIÁRIOS COM PROCESSOS INDEFERIDOS (DL N.º 89/95)	68
QUADRO XIII –	BENEFICIÁRIOS COM PROCESSOS INDEFERIDOS (LEI N.º 103/99)	68
QUADRO XIV –	IEFP – EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DAS PAE – 2002	71
QUADRO XV –	DELEGAÇÕES REGIONAIS – EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DAS PAE – 2002	72
QUADRO XVI –	CE DO CONDE REDONDO – EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DAS PAE EM 2002	72
QUADRO XVII –	AMOSTRA	73
QUADRO XVIII –	ILE – APOIOS TÉCNICOS E FINANCEIROS	74
QUADRO XIX –	AMOSTRA	75
QUADRO XX –	PROGRAMA REDE CURTA DURAÇÃO E ANUAL	80
QUADRO XXI –	APOIOS AOS ESTAGIÁRIOS E ÀS ENTIDADES BENEFICIÁRIAS	82
QUADRO XXII –	PROCESSOS SELECIONADOS	83
QUADRO XXIII –	APOIOS AOS TRABALHADORES E ÀS ENTIDADES PROMOTORAS	85
QUADRO XXIV –	POC – AMOSTRA SELECIONADA	86
QUADRO XXV –	APOIOS AO TRABALHADOR E ÀS EMPRESAS DE INSERÇÃO	90
QUADRO XXVI –	EI – PROCESSOS SELECIONADOS	91
QUADRO XXVII –	EI – VALOR PAGO POR PROCESSO SELECIONADO	91
QUADRO XXVIII –	INSERÇÃO EMPREGO – APOIOS AOS BENEFICIÁRIOS E ÀS ENTIDADES	95
QUADRO XXIX –	INSERÇÃO EMPREGO – PROCESSOS ANALISADOS	95
QUADRO XXX –	RIME – SUBSÍDIOS AO INVESTIMENTO E À CRIAÇÃO DO POSTO DE TRABALHO	99
QUADRO XXXI –	RIME – PROCESSOS ANALISADOS	99
QUADRO XXXII –	RIME – DADOS SOBRE OS PROCESSOS ANALISADOS	100
QUADRO XXXIII –	IEFP – EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DAS PAE – 2002	103



mti

Tribunal de Contas

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ACPE	- Apoio à Criação do Próprio Emprego
BNID	- Base Nacional de Identificação
BNRS	- Base Nacional de Registo de Salários
CACE	- Centro de Apoio à Criação de Empresas
CAPNE	- Comissão de Acompanhamento do PNE
CDSSS	- Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social
CLA	- Comissão Local de Acompanhamento
CMSE	- Comissão para o Mercado Social de Emprego
CPE	- Criação do Próprio Emprego
CTE/CE	- Centros de Emprego
DEEP	- Departamento de Estudos, Estatística e Planeamento (MSST)
DL D	- Desempregados de Longa Duração
DR	- Declarações de Remunerações
DRA	- Delegação Regional do Alentejo do IEFP
DRD	- Declaração de Remuneração via Disquete
DRI	- Declaração de Remunerações via <i>Internet</i>
DRLVT	- Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo do IEFP
EE	- Entidades Empregadoras
EEE	- Estratégia Europeia para o Emprego
EI	- Empresa de Inserção
FEDER	- Fundo Estrutural de Desenvolvimento Regional
FEOGA	- Fundo Estrutural de Orientação e Garantia Agrícola
FORDESQ	- Formação de Desempregados Qualificados
FSE	- Fundo Social Europeu
GOP	- Grandes Opções do Plano
GR	- Gestão de Remunerações
ICP	- Instalação por Conta Própria
IDQ	- Identificação e Qualificação
IEFP	- Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGFSE	- Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IGFSS	- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGMSST	- Inspeção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho
IIES	- Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade
ILE	- Iniciativa Local de Emprego
INE	- Instituto Nacional de Estatística
IPSS	- Instituições Particulares de Solidariedade Social
ISSS	- Instituto de Solidariedade e Segurança Social
IVA	- Imposto sobre o Valor Acrescentado
MSST	- Ministério da Segurança Social e do Trabalho
OE	- Orçamento de Estado
ONG	- Organização não Governamental
OSS	- Orçamento da Segurança Social
PAE	- Políticas Activas de Emprego
PEOE	- Programa de Estímulo à Oferta de Emprego
PEPS	- Programa de Emprego e Protecção Social
PIPPLEA	- Programa Iniciativa Piloto de Promoção Local de Emprego no Alentejo
PNE	- Plano Nacional de Emprego
POC	- Programa Ocupacional



nti

Tribunal de Contas

PPDR	- Promoção do Potencial do Desenvolvimento Regional
PREA	- Plano Regional de Emprego para o Alentejo
PS	- Pessoa Singular
QCA	- Quadro Comunitário de Apoio
RIME	- Regime de Incentivos às Micro Empresas
RSI	- Rendimento Social de Inserção
SCI	- Sistema de Controlo Interno
SEFP	- Serviço de Emprego e Formação Profissional
SGC	- Sistema de Gestão de Contribuintes
SGFOR	- Sistema de Gestão da Formação Profissional
SIEF	- Sistema Informação Económica e Financeira
SIGAE	- Sistema de Informação e Gestão da área do Emprego
SIGOFA	- Sistema de Informação para a Gestão Orçamental, Financeira e Administrativa
SLE	- Serviço Livre Emprego
SPE	- Serviço Público de Emprego
SS	- Segurança Social
UEVRR	- Unidade de Enquadramento, Vinculação e Registo de Remunerações
UNIVA	- Unidade de Inserção na Vida Activa



mti

Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Sob a supervisão geral do Auditor-Coordenador *Dr. António Manuel Fonseca da Silva*, realizaram as auditorias ao “*Sector Emprego do Instituto do Emprego e Formação Profissional*” e às “*Políticas Activas de Emprego*”, os seguintes elementos do Departamento de Auditoria VII:

Função	Nome	Cargo/categoria	Formação de base
Coordenação	José Manuel Barbeita Pereira	Auditor-Chefe	Lic. em Gestão de Empresas
	Jorge Luís Godinho Viegas	Auditor	Lic. em Economia
Execução	Júlia Margarida Gaspar Reis Curado	Técnica Verificadora Superior de 1ª Classe	Lic. em Auditoria



nti

Tribunal de Contas

I. SÍNTESE, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

I.1. Síntese

O presente relatório reporta-se a duas auditorias, de tipo “auditoria orientada”, que visaram:

- A análise do sector emprego do IEFP, centrada no levantamento da actividade desenvolvida, na apreciação do planeamento e orçamentação, na verificação da execução física e financeira e do respeito pelos diplomas legais aplicáveis aos vários programas ou acções implementados na referida área.
- A avaliação de “Políticas Activas de Emprego (PAE)”, executadas por entidades que desenvolvem a sua actividade no âmbito do MSST, nomeadamente o IEFP, o ISSS e o IGFSS, que incidiu nos vários níveis da gestão efectuada pelas entidades intervenientes nas suas fases de programação, execução e supervisão, e recaiu fundamentalmente no ano de 2002.

O trabalho observou a metodologia definida no Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas e teve como principais condicionantes a multiplicidade, complexidade e dispersão geográfica das entidades que integram a área do emprego, assim como o facto de o sistema informático do ISSS/IIES/IGFSS não se encontrar completamente operacional, apresentando um número muito significativo de erros, o que dificultou a obtenção de dados e afectou a fiabilidade dos mesmos.

Entre outros aspectos, a auditoria possibilitou concluir o seguinte:

- Existe consonância entre o PNE e as directrizes comunitárias, integradas em quatro domínios/pilares da estratégia europeia para o emprego (EEE), bem como um esforço financeiro nacional significativo para a implementação das PAE, quer directo, através nomeadamente do OSS, quer indirecto, através da perda de receita pública.
- No âmbito das PAE assumem particular significado os apoios às empresas e outras entidades que se traduzem na concessão de apoios técnicos e financeiros através do desenvolvimento e implementação de programas/medidas (a cargo do IEFP), tendo como objectivo a prevenção e resolução de problemas de emprego, e na dispensa ou redução temporária da obrigação contributiva às entidades empregadoras que contratam, designadamente jovens à procura do 1º emprego, DLD e trabalhadores deficientes (desenvolvidas pelo ISSS).
- Na concepção, implementação, acompanhamento/controlo e avaliação das PAE encontram-se envolvidas múltiplas entidades, sendo de destacar a Comissão de Acompanhamento do PNE, o MSST (através da IGMSST e do DEEP), o IEFP e o ISSS.



nr 7

Tribunal de Contas

- A análise da medida “Isenção/redução de contribuições para a Segurança Social” permitiu inferir que teve eficácia em 2002, embora de forma mitigada, e evidenciou a existência de diversos aspectos negativos:
 - o Ao nível dos dados estatísticos (devido ao número de erros de que enfermam), devido à utilização de programas informáticos antigos em simultâneo com os novos e da desactualização das bases de dados, o que coloca em causa a fiabilidade dos mesmos;
 - o Ao nível processual, cuja análise evidenciou diversas lacunas relacionadas com, designadamente, a deficiente instrução, o não cumprimento de prazos para deferimento, a não confirmação de determinadas informações prestadas pelas EE;
 - o Ao nível do sistema de controlo das situações de indeferimento e cessações de contratos, não estando garantido que sejam, nesses casos, arrecadadas as contribuições que são devidas, o que constitui grave lacuna de controlo interno.
- O IEFP implementou múltiplos programas e medidas no âmbito das PAE, em 2002, os quais apresentaram uma significativa execução física (92%) e financeira (88%), tendo um impacto muito significativo (28%) ao nível dos desempregados (272,3 milhares).
- A análise dos programas e medidas da amostra, implementados pelo CE do Conde Redondo do IEFP, permitiu igualmente detectar um conjunto de pontos fracos, fundamentalmente relacionados com o controlo “*in loco*” das entidades promotoras (devido à escassez de recursos humanos), a instrução de alguns processos e a existência de constrangimentos orçamentais; e, em termos particulares, com:
 - o No que concerne às ILE
 - Ultrapassagem de prazos de aprovação;
 - 1/3 dos processos de reembolso estavam em cobrança coerciva.
 - o No que respeita ao Programa Estágios Profissionais
 - O número de relatórios de acompanhamento e avaliação do estagiário foram em número inferior ao estipulado no regulamento;
 - Inexistência de evidência da integração dos estagiários nos quadros das empresas.
 - o Relativamente aos POC – Subsidiados
 - Dificuldades de interligação com a Segurança Social.



nti

Tribunal de Contas

- No que respeita às Empresas de Inserção
 - Dificuldade em manter preenchidos os postos de trabalho criados;
 - Escassa adesão na área deste CE;
 - Dificuldade de integração dos trabalhadores na vida activa;
 - Pouca exigência na apreciação dos justificativos do investimento (veja-se o caso “A Voz do Operário”, IPSS)

Finalmente, concluiu-se que o efeito conjugado das PAE implementadas pelo ISSS e pelo IEFP teve uma influência muito significativa ao nível da capacidade de intervenção no mercado de emprego, visto que potenciou a criação de postos de trabalho.



nti

Tribunal de Contas

I.2. Conclusões

As duas acções de controlo realizadas consistiram, a efectuada primeiramente, na análise do sector do emprego no IEFP e, a segunda, na avaliação de Políticas Activas de Emprego (PAE), executadas por entidades que desenvolvem a sua actividade no âmbito do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST), nomeadamente o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), o Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS) e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS).

O trabalho desenvolvido – cujo âmbito limitado e natureza genérica condicionam as respectivas conclusões que, no entanto, têm validade analítica suficiente e fundamentação bastante para poderem ser apresentadas e constituírem um primeiro diagnóstico feito pelo Tribunal na área das políticas activas de emprego – permitiu concluir o seguinte:

A. Enquadramento geral

1. A política social ganhou com o Tratado de Amesterdão (1997) uma posição de grande relevância no direito comunitário europeu, aliás, na linha do protocolo sobre a mesma política assinado em Maastricht (1992).

Apesar do Tratado da União Europeia e do subsequente Tratado da Comunidade Europeia explicitarem que a Comunidade e os Estados-membros devem, como objectivo, promover um “elevado nível de emprego” e a “melhoria das condições de vida e de trabalho”, a União Europeia não assumiu directamente a execução da política de emprego, deixando essa matéria a cargo das políticas nacionais.

No entanto, comprometeu-se, através do art.º 125 do Tratado CE, a desenvolver neste âmbito uma “estratégia coordenada”, a qual se consubstancia na análise efectuada pelo Conselho, do relatório apresentado por cada Estado-membro sobre as principais medidas tomadas para executar a sua política de emprego.

Aquele órgão, conjuntamente com a Comissão, apresenta anualmente um relatório sobre a situação do emprego na comunidade, com base no qual se formulam orientações ou directrizes a ter em conta pelos Estados-membros nas suas políticas nacionais (vd. ponto III.2.1).

2. Com este enquadramento, o PNE constitui um plano no qual se consubstanciam os objectivos e metas estabelecidos pela política governamental, em sintonia com os quatro pilares constantes das directrizes europeias para o emprego e numa óptica plurianual, em consonância com o período de 5 anos (1998/2002), durante o qual foi implementada a EEE saída da Cimeira do Luxemburgo, em articulação com os fundos estruturais da União Europeia (vd. ponto III.2.3.1).



nti

Tribunal de Contas

O PNE, para 2002, contempla um conjunto de recursos financeiros para a implementação das PAE (vd. ponto III.2.2.2), no valor de 637 479 milhares de euros, assim como, prevê a perda de receita pública em medidas no âmbito das políticas fiscal e de segurança social no valor de 350 mil milhares de euros.

3. No âmbito mais restrito da área do Emprego e da Segurança Social, as PAE são financiadas, de acordo com a Lei de Bases da Segurança Social, de forma tripartida, através de cotizações de trabalhadores, de contribuições das entidades empregadoras e de transferências do OE e do OSS (III.2.2.2). Assim, em 2002, foi consignado 1% da taxa normal de IVA, no valor de 502,8 milhões de euros ao “Subsistema de Protecção às Famílias e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional”.

De registar, ainda, que, no âmbito do emprego e formação profissional, foram efectuadas transferências correntes no valor de 438 milhões de euros, das quais 423 milhões de euros constituíram receitas próprias do IEFP.

4. O acompanhamento, pela CA do PNE, da execução das directrizes foi realizado, no período 1998/2002, através de indicadores chave e de contexto de monitorização (vd. ponto III.2.3), elaborados pelo DEEP do MSST, os quais evidenciaram, respectivamente:
 - Uma ligeira diminuição dos desempregados de longa duração (entre 1998 e 2001) e do desemprego juvenil (entre 1998 e 2000), e o seu aumento subsequente.
 - A desaceleração no número de empresas criadas e a diminuição de pessoas com emprego nas novas empresas, bem como a diminuição da taxa de crescimento de emprego, situação que perspectivava a eclosão da crise económico-laboral a partir de 2002.
5. No âmbito das PAE assumem particular significado alguns dos apoios existentes e que se traduzem:
 - Na concessão de apoios técnicos e financeiros através do desenvolvimento e implementação de programas/medidas, tendo como objectivo a prevenção e resolução dos problemas de emprego, incluindo a melhoria da qualidade do emprego, a promoção do pleno emprego e o combate ao desemprego (vd. ponto III.1.1);
 - Na dispensa ou redução temporária da obrigação contributiva às entidades empregadoras que contratem, nomeadamente jovens à procura do 1º emprego, DLD e trabalhadores deficientes (vd. ponto IV.1.1).

B. Isenção/redução de contribuições para a Segurança Social



nr 7

Tribunal de Contas

6. No que respeita à isenção/redução de contribuições para a Segurança Social (reguladas essencialmente pelo DL n.º 89/95, de 6 de Maio, e pela Lei n.º 103/99, de 26 de Julho):
- a) Segundo o IIES, no triénio 2001/2003, verificou-se uma diminuição do número de entidades empregadoras (de 81,5 milhares para 69,9 milhares), do número de trabalhadores (de 153,2 milhares para 128,1 milhares) e do valor das contribuições não arrecadadas (de 185,2 milhões de euros para 155,0 milhões de euros) (vd. ponto IV.1.2.2).
 - b) Os dados estatísticos apresentados pelo IIES não podem, contudo, ser considerados globalmente fiáveis, em virtude de a respectiva base de dados enfermar de um conjunto de erros, situação resultante, nomeadamente, da deficiente migração da informação das antigas bases de dados para as actuais e da falta de articulação entre estas (vd. ponto IV.1.3).
 - c) Os serviços continuavam a consultar o sistema antigo CONTES, cuja respectiva base de dados se encontra desactualizada (dados reportados a 2001/11/30, inclusive), em virtude de, à data da auditoria, não terem acesso ao novo sistema (SGC), o que impossibilitava verificar a real situação contributiva das pessoas colectivas necessária à decisão de deferimento/indeferimento dos processos de dispensa/redução de pagamento de contribuições (vd. ponto IV.1.4.1).
 - d) As cessações de contratos não são, nem nunca foram, objecto de controlo pelos serviços do Centro seleccionado. Não se apura, assim, a responsabilidade da cessação dos mesmos, ou seja, os serviços de Segurança Social não instituíram procedimentos que permitam conhecer se ocorrem por iniciativa do empregador, conforme estipula o art.º 10º do DL n.º 89/99, de 6 de Maio (vd. ponto IV.1.4.1).
 - e) Os processos analisados evidenciaram, ainda, o seguinte (vd. ponto IV.1.4.2):
 - i. Deficiente instrução, motivada pela ausência de documentos exigidos por lei (p.e. contratos de trabalho anteriores e declarações do IEFP).
 - ii. Normalmente é ultrapassado o prazo legal de 30 dias de obtenção do despacho de deferimento ou indeferimento, devido, nomeadamente, à demora na circulação interna dos documentos e/ou à sua falta, o que impossibilita a instrução atempada dos processos.
 - iii. Apesar da conta corrente do contribuinte apresentar saldo negativo, isso não impediu o deferimento de alguns processos.
 - iv. O CDSSS Lisboa não tinha acesso ao SGC, o que impossibilitou a confirmação dos respectivos saldos de contribuintes e a regularização das contribuições no caso dos indeferimentos.



nti

Tribunal de Contas

- v. Os Serviços de Incentivos, por regra, não confirmam os dados enviados pelas EE, relativos ao número de trabalhadores ao seu serviço, o que não garante a fidedignidade da informação recolhida e poderá levar à não observação do disposto na alínea c), do art.º 5º, do DL n.º 89/95, de 6 de Maio.
 - vi. As deficiências apresentadas pelo sistema informático da Delegação de Lisboa do IGFSS não permitiram confirmar a situação contributiva dos contribuintes com processos deferidos, nem o pagamento da totalidade do valor das contribuições pelos contribuintes, no caso de indeferimento dos processos analisados (13).
7. Tendo em conta as verificações efectuadas no ISSS/CDSS Lisboa e na Delegação de Lisboa do IGFSS, foi possível concluir sobre a tramitação processual que (vd. ponto IV.1.5):
- A decisão de atribuição da isenção/redução contributiva nem sempre é convenientemente fundamentada;
 - O sistema de informação subjacente possui diversas lacunas, o que coloca em causa a fiabilidade dos dados; e
 - O sistema de controlo apresenta pontos fracos graves, designadamente, no que respeita aos indeferimentos e cessações de contratos, o que pode inviabilizar a possibilidade de arrecadação da receita devida, quer pelo valor das contribuições não pagas pela entidade empregadora, quer pelos juros de mora relativos aos períodos a que as mesmas se referem.
8. Não foi possível isolar o resultado desta política de emprego do efeito agregado do conjunto das políticas implementadas pelas entidades intervenientes que desenvolveram políticas económicas e financeiras que influenciaram, directa ou indirectamente, a criação de emprego (vd. ponto IV.1.6).

C. PAE implementadas pelo IEFP

9. Iniciativas Locais de Emprego – ILE (vd. ponto IV.2.1.2.1)

A auditoria concluiu, em relação a esta medida, que os seus pontos fortes e fracos são os seguintes:



nti

Tribunal de Contas

Pontos Fortes	<ul style="list-style-type: none">✚ Pequenos negócios não avançavam sem os apoios técnicos e financeiros concedidos por este programa, nomeadamente a concessão de subsídios reembolsáveis.✚ Criação líquida de postos de trabalho.
Pontos Fracos	<ul style="list-style-type: none">✚ Legislação difícil de ser compreendida pelo promotor.✚ Prazo de aprovação superior ao legalmente estipulado.✚ 33% dos processos de reembolso encontram-se em cobrança coerciva.✚ Constrangimentos orçamentais.✚ Não evidência e dificuldade em controlar a sua acumulação com outros apoios.✚ Processos com algumas deficiências organizativas.✚ Acompanhamento, fiscalização e controlo deficiente, especialmente por não realização de visitas de acompanhamento da execução e de verificação física.

O trabalho desenvolvido no Centro de Emprego seleccionado (CE do Conde de Redondo) permitiu, ainda, constatar o seguinte:

- Como normalmente não são efectuadas visitas aos promotores, o pagamento final de 15% desrespeita o referido na alínea c), do número 3, do art.º 26º da Portaria n.º 196-A/2001, porque se realiza sem que, no local, seja feita a prévia “... *verificação física, documental e contabilística da totalidade das despesas de investimento*”;
- Existem diversas ILE que injustificadamente não cumpriram o contrato de concessão, o que originou a resolução do mesmo, sendo declarado o vencimento imediato da dívida. À data da realização da auditoria, existiam 54 processos de reembolso, no valor de 677 milhares de euros, dos quais 18 (33%) se encontravam em cobrança coerciva, no valor de 275 mil euros (40,6%).



nti

Tribunal de Contas

10. Programa Estágios Profissionais (vd. ponto IV.2.1.2.2)

Sobre este Programa, os pontos fortes e fracos evidenciados foram os seguintes:

Pontos Fortes	<ul style="list-style-type: none">✚ Procura elevada desta medida.✚ Possibilidade de efectuar candidaturas em qualquer altura do ano.✚ Possibilita uma maior empregabilidade.✚ Currículo e remuneração dos orientadores de acordo com a lei.
Pontos Fracos	<ul style="list-style-type: none">✚ Deficiente organização dos processos.✚ A data do Termo de Aceitação é habitualmente posterior à data de início do estágio.✚ O número de relatórios de acompanhamento e avaliação do estagiário é inferior ao estipulado no regulamento.✚ As visitas de acompanhamento nem sempre são efectuadas, devido à falta de disponibilidade dos técnicos.✚ Não evidencia nos processos da integração dos estagiários nos quadros das empresas.✚ Dificuldades orçamentais dificultam a aprovação mais célere das candidaturas.

11. Programas Ocupacionais (vd. ponto IV.2.1.2.3)

A este respeito os pontos fortes e fracos evidenciados foram:

	POC - Carenciados	POC - Subsidiados
Pontos fortes	<ul style="list-style-type: none">- Os trabalhadores têm ocupação e formação.- Podem ter colocação futura com contrato.	<ul style="list-style-type: none">- Os trabalhadores têm ocupação e formação.- Recebem subsídio de desemprego com majoração.
Pontos fracos	<ul style="list-style-type: none">- Não realização de visitas para acompanhamento e fiscalização.	<ul style="list-style-type: none">- Não realização de visitas para acompanhamento e fiscalização.- A instrução dos processos é deficiente.- Dificuldades de interligação com a Seg. Social.



nti

Tribunal de Contas

12. Empresas de Inserção (vd. ponto IV.2.1.2.4)

A análise empreendida permitiu concluir, em relação a esta medida, o seguinte, em termos genéricos:

Pontos Fortes	<ul style="list-style-type: none">✚ Inserção sócio-profissional de DLD e de pessoas desfavorecidas.✚ Promove a formação profissional e a profissionalização.
Pontos Fracos	<ul style="list-style-type: none">✚ Burocracia inerente à criação e continuidade da EI.✚ As actividades desenvolvidas pelas EI não possibilitam, genericamente, a viabilidade económica e financeira.✚ Existe dificuldade em manter preenchidos os postos de trabalho criados por um período não inferior a sete anos, devido a remunerações não atractivas e população alvo muito problemática.✚ Escassa adesão nos CE analisados¹.✚ Falta de acompanhamento <i>in loco</i> pelo CTE, devido à indisponibilidade dos técnicos para realizar visitas às EI.✚ Não envio atempado pelas EI dos documentos obrigatórios.✚ Dificuldade de integração na vida activa dos trabalhadores após 24 meses de profissionalização.

No caso de uma empresa de inserção, constituída pela Sociedade de Instrução e Beneficência “A Voz do Operário”, IPSS, a análise dos documentos de despesa apresentados permitiu concluir que foram financiadas despesas com a aquisição de 5 000 cartas e blocos, no valor total de 84.240\$00, que não se configuram como elegíveis para efeitos de investimento. Porém, como deste valor foram financiados 70% (58.968\$00), dos quais apenas 42.120\$00 (50% do total) não reembolsáveis, qualquer eventual infracção financeira seria relevável por imaterialidade do valor envolvido, nos termos conjugados do art.º 6º da Lei n.º 98/97, de 26/08, e n.º 2 do art.º 59º do Regulamento da 2ª Secção do Tribunal de Contas.

Igualmente se constatou, por outro lado, que foram aceites pelo IEFP despesas (no valor global de 500.000\$00), facturadas pela “A Voz do Operário”, relativas a um estudo de viabilidade económica e financeira e a anúncios insertos no jornal desta entidade, procedimento que, não sendo ilegal, se apresenta como pouco transparente, pelo que deverá, de futuro, ser evitado.

¹ No entanto, a nível nacional foi uma das medidas que alcançou maior nível de execução física e orçamental.








nr 7

Tribunal de Contas






13. Programa Inserção-Emprego (vd. ponto IV.2.1.2.5)

Em relação a este Programa, a avaliação genérica efectuada permitiu concluir o seguinte:

Pontos Fortes	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento de actividades de interesse social. Formação profissional. Articulação com o RSI.
Pontos Fracos	<ul style="list-style-type: none"> Número reduzido de candidaturas. Não são elaborados relatórios das visitas de acompanhamento.

14. Regime de Incentivos às Micro Empresas (vd. ponto IV.2.1.2.6)

Este regime apresenta, de acordo com a avaliação efectuada, o seguinte:

Pontos fortes	<ul style="list-style-type: none"> Promoveu a criação de empresas.
Pontos fracos	<ul style="list-style-type: none"> Número elevado de entidades intervenientes. Investimentos unitários relativamente elevados. Estrutura de gestão complexa. Limitado acompanhamento pelo Centro de Emprego.

D. Considerações finais globais

15. A análise dos processos permitiu constatar, designadamente (vd. ponto IV.2.1.2.7) a existência de lacunas em termos de acompanhamento e fiscalização (situação justificada pela carência de recursos humanos), demora na aprovação das candidaturas e deficiências de organização interna e de instrução.

16. A execução física e financeira dos programas e medidas implementadas pelo IEFP, em 2002, no âmbito das PAE, representa 92% em termos físicos (76 032) e 88% em termos financeiros (155 510), do total das políticas de emprego desenvolvidas por esta entidade. A análise da sua execução evidenciou o seguinte (vd. ponto IV.2.2.):

- Existe uma grande multiplicidade de programas/medidas que concorreram para a criação de postos de trabalho, nomeadamente, os POC, os Estágios Profissionais, o Programa Inserção-Emprego e Empresas de Inserção, embora haja algumas de efeito muito reduzido, como foi o caso de, nomeadamente, “Apoio à criação de actividade independentes (CPE) – subsidiados”, “Programa de desenvolvimento cooperativo – PRODESCOOP” e “Apoios a ILE”, no âmbito do PEOE;
- O custo médio unitário das PAE situou-se nos 2 045 euros, sendo os POC (subsidiados) a política que apresentou um menor custo.



nti

Tribunal de Contas

17. O efeito conjugado das PAE implementadas pelo ISSS e pelo IEFP tem uma influência muito significativa ao nível da capacidade de intervenção no mercado de emprego, visto que potencia a criação de postos de trabalho, destinados, essencialmente, ao 1º emprego, DLD e deficientes. Tendo como referência o ano de 2002, em termos agregados, constatou-se que as PAE abrangeram cerca de 226 714 beneficiários.



nti

Tribunal de Contas

I.3. Recomendações

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

I.3.1. Ao DEEP do MSST

1. Proceder no âmbito do acompanhamento da execução do PNE à recolha e tratamento de informação financeira, de forma a possibilitar uma mais abrangente avaliação do mesmo.
2. Produzir, de todas as reuniões realizadas, documentos que permitam uma apreciação externa da actividade nelas desenvolvida.

I.3.2. Ao ISS

1. Efectuar a migração completa, para o programa SGC, dos dados do programa CON-
TES, para permitir o seu encerramento, assim como permitir a consulta daquela base de dados pelos funcionários das Secções de Incentivos dos diversos CDSSS, para que estes possam aceder à informação sobre a situação contributiva dos contribuintes necessária à instrução dos processos.
2. Adoptar medidas concretas e automatizáveis para reduzir /eliminar os erros existentes nos diversos sistemas informáticos, ao nível dos Centros Distritais e das Regiões Autónomas.
3. Emanar orientações específicas dirigidas aos Centros Distritais, para que estes, na fase de instrução dos processos:
 - a. Respeitem o prazo legal para apreciação dos pedidos de isenção/redução de contribuições;
 - b. Comuniquem às Entidades Empregadoras o indeferimento dos processos e o valor em dívida, para possibilitar a regularização do respectivo débito.
4. Promover o adequado acompanhamento, controlo e avaliação dos incentivos à contratação (isenções e reduções contributivas).



mti

Tribunal de Contas

5. Instituir procedimentos que permitam conhecer a origem das cessações dos contratos de trabalho, tendo em vista o cumprimento da legislação em vigor sobre esta matéria (DL n.º 89/99, de 6 de Maio).
6. Adotar procedimentos que possibilitem relevar contabilisticamente as alterações provocadas pelas situações de indeferimentos e cessações de contratos de trabalho.
7. Tomar, em coordenação com o IGFSS, as medidas consideradas necessárias tendo em vista promover a arrecadação das contribuições que forem devidas nos casos identificados no ponto **IV.1.4.2** em que se verificou indeferimento dos processos e, bem assim, em todas as situações idênticas, para o que deve ser definido um plano de acção específico para o efeito.

I.3.3. Ao IEFP

1. Continuar a promover as visitas de acompanhamento das entidades beneficiárias, por forma a abranger as medidas/programas, cujo texto legal expressamente o obrigue.
2. Avaliar os programas/medidas, tendo por referência, tanto quanto possível, o mesmo período temporal de execução, para uma avaliação integrada das PAE, de forma a possibilitar uma apreciação global do seu impacto e eventuais medidas correctivas.
3. Integrar, nos processos relativos à medida “Estágios Profissionais”, documentos comprovativos da integração dos estagiários no quadro da entidade empregadora.
4. Elaborar e integrar, nos processos relativos à medida “Inserção Emprego”, os relatórios realizados às visitas de acompanhamento efectuadas.
5. Evitar, de futuro, a aceitação como elegíveis de despesas facturadas a si próprias pelas entidades beneficiárias.
6. Ter maior exigência no tocante aos comprovativos apresentados para justificar o investimento, que deverão satisfazer a todas as exigências que a lei fiscal enuncia relativamente a facturas e documentos equivalentes.



nti

Tribunal de Contas

7. Promover a compatibilização entre a informação disponibilizada pelo Departamento de Emprego, relativa a “Estruturas de Apoio, Programas, Medidas e Prestações Técnicas em Execução no âmbito do Emprego” e pelo Departamento de Planeamento Estratégico, constante dos “Relatórios de Execução Física e Financeira”, tendo em vista facilitar a análise e a avaliação das medidas/programas implementados.
8. Estudar a possibilidade de reafectar os recursos humanos que desempenham funções técnicas, com vista a reforçar os quadros dos serviços locais, em especial os Centros de Emprego, para conciliar o serviço prestado aos utentes com um melhor acompanhamento e controlo das medidas.
9. Acompanhar, recolhendo e mantendo informação sobre o respectivo estado, o andamento dos processos de cobrança coerciva instaurados, por incumprimento dos normativos aplicáveis, a entidades beneficiárias da medida “Empresas de Inserção”, designadamente na área de actuação dos CE de Almada e de Basto.



nr 7

Tribunal de Contas

II. INTRODUÇÃO

II.1. Objectivo e âmbito

O presente relatório reporta-se a duas auditorias, que se complementam entre si, levadas a cabo pelo Departamento de Auditoria VII, em períodos diferentes mas que se podem considerar sucessivos, em cumprimento do Plano de Acção do Tribunal: uma ao “Sector Emprego do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)” e outra às “Políticas Activas de Emprego”.

A primeira acção de controlo desenvolvida consistiu numa auditoria do tipo orientada, que visou a análise do sector do emprego do Instituto supra mencionado, a qual se centrou no levantamento da actividade desenvolvida, na apreciação do planeamento e orçamentação, na verificação da execução física e financeira e do respeito pelos diplomas legais aplicáveis aos vários programas ou acções implementados na referida área.

A segunda auditoria, também orientada, visou analisar as Políticas Activas de Emprego (PAE), executadas por entidades que desenvolvem a sua actividade no âmbito do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST), nomeadamente o IEFP, o Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS) e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS). Esta auditoria incidiu aos vários níveis da gestão efectuada pelas entidades intervenientes nas suas fases de programação, execução e supervisão, e recaiu fundamentalmente no ano de 2002, sendo, no entanto, apresentados dados físicos e financeiros relativos ao último quadriénio do PNE (2000/2003). A auditoria abrangeu os programas/medidas de PAE desenvolvidos no âmbito do PNE, aprovado pela RCM n.º 59/98, de 6 de Maio, em vigor no período compreendido entre 1998 e 2002, não tendo sido, portanto, objecto de análise os programas/medidas implementados na sequência do novo PNE para o período 2003/2006, designadamente o programa de Emprego e Protecção Social (PEPS)², ou da concessão de apoios a projectos ou iniciativas que proporcionem a criação líquida de postos de trabalho, regulamentada pela Portaria n.º 1191/03, de 10 de Outubro.

A consecução dos objectivos definidos no Plano Nacional de Emprego, bem como na sua revisão anual para 2002, estava, no período abrangido pela auditoria, a cargo de múltiplas entidades que desenvolvem a sua actividade no âmbito de diversos Ministérios, nomeadamente o da Economia, o das Finanças e o da Segurança Social e do Trabalho.

Como consequência de o DA VII desenvolver a sua actividade em entidades deste último Ministério, houve uma limitação do âmbito da presente auditoria, que decorreu apenas nos organismos que integravam o referido Ministério, assim como será excluída da auditoria a análise da aplicação dos fundos comunitários envolvidos no financiamento das PAE, centrando-se somente nas fontes de financiamento nacionais, nomeadamente o OSS.

² O qual integra medidas temporárias, de natureza especial, de emprego e de protecção social para os trabalhadores em situação de desemprego.



nr 7

Tribunal de Contas

II.2. Metodologia

Tendo subjacente a informação recolhida e as conclusões obtidas na “Auditoria de Avaliação do Sistema de Controlo Interno existente na Área do Emprego e Formação Profissional”³, conjugada com a informação coligida no “Estudo aprofundado da área emprego e formação profissional”⁴, foi possível realizar o estudo prévio e proceder ao planeamento da “Auditoria ao Sector Emprego do IEFP”.

Tendo como objectivo limitar o tempo do trabalho de campo, a fase de execução decorreu em simultâneo com a da avaliação do SCI.

Nesta fase, foram realizados testes de conformidade e substantivos sobre as amostras relativas a programas/acções (ou apoios), seleccionados de acordo com critérios considerados pertinentes.

A auditoria foi realizada em diversas entidades entre as quais se destaca o IEFP, tendo sido contactados, para além dos seus Serviços Centrais, a Delegação de Lisboa e Vale do Tejo e o Centro de Emprego de Picoas.

O trabalho desenvolvido na segunda auditoria – às Políticas Activas de Emprego –, que teve subjacente o efectuado anteriormente, englobou a actualização da informação recolhida no decurso da citada auditoria orientada, nomeadamente sobre a realização física e financeira dos programas e medidas implementadas no referido sector em 2002.

Assim, com base nos elementos recolhidos no trabalho anterior, nomeadamente legislação e dados físicos e financeiros, na informação disponibilizada pelo IEFP no decurso de reuniões realizadas no Departamento de Emprego, nos sites da Internet desse organismo, da Comissão de Acompanhamento do PNE, do ISSS, do INE e de entidades do MSST, assim como da bibliografia coligida sobre esta matéria e nos documentos que integram os respectivos cadastros, foi realizado um estudo prévio o qual possibilitou a realização do planeamento da auditoria.

Visando uma maior eficiência da auditoria, o aproveitamento de sinergias e a minimização do tempo de trabalho de campo, a fase de execução teve, necessariamente, subjacente o trabalho já realizado no âmbito da “Auditoria ao Sector Emprego”, conforme anteriormente se referiu, tendo decorrido em duas sub-fases:

- A primeira, relacionada com as políticas de isenção e de redução de contribuições (ou de dispensa temporária da obrigação contributiva) para a Segurança Social, desenvolvidas pelo ISSS e pelo IGFSS; e

³ Cujos resultados foram consubstanciados no Relatório n.º 33/03 – 2ª Secção.

⁴ Informação n.º 19/01 – DA VII, de 31 de Julho.



nr 7

Tribunal de Contas

- A segunda, desenvolvida subsequentemente, relacionada com as PAE implementadas pelo IEFP, assim como o acompanhamento às mesmas realizado pelo MSST (Departamento de Estudos, Estatística e Planeamento) e pela Comissão de Acompanhamento do PNE.

A auditoria realizou-se nos serviços centrais e no Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Lisboa do ISSS, na Delegação Regional de Lisboa do IGFSS, assim como nos serviços centrais, na Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo e nos CTE de Picoas e de Conde Redondo do IEFP.

Por outro lado, solicitou-se, por ofício, os relatórios dos trabalhos efectuados e outras informações pertinentes à Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e à Inspeção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (IGMSST), com o intuito de conhecer a actividade destas entidades relativamente a esta matéria.

II.3. Condicionantes

Como principais condicionantes ao desenvolvimento dos trabalhos, destacam-se as seguintes:

1. No que concerne à primeira auditoria:
 - ✚ A multiplicidade, complexidade e dispersão geográfica das entidades que integram a área do emprego; e
 - ✚ A maior dificuldade na percepção dos sistemas de informação, subjacente aos dados recolhidos, devido ao facto de se encontrarem em fase de implementação novos programas informáticos, coexistindo com os anteriores.
2. No que respeita à segunda auditoria:
 - ✚ O sistema informático do ISSS/IIES/IGFSS não estava completamente operacional e apresentava um número elevado de erros, o que dificultou a obtenção de dados e afectou a fiabilidade dos mesmos;
 - ✚ A ausência pontual, por motivos de formação ou laborais, de técnicos do Centro de Emprego de Conde Redondo do IEFP, responsáveis pela implementação de alguns dos programas/medidas, não permitiu a obtenção de esclarecimentos de forma célere; e
 - ✚ A multiplicidade dos organismos onde decorreu o trabalho.

Saliente-se o bom espírito de colaboração demonstrado pelos dirigentes e técnicos contactados, no fornecimento de todos os elementos e informações necessários à realização da acção.



nti

Tribunal de Contas

II.4. Exercício do contraditório

Nos termos e para os efeitos dos artigos 13º e 87º, número 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram ouvidos os responsáveis da Inspeção-Geral da Segurança Social, do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, do Instituto de Solidariedade e Segurança Social e do Departamento de Estudos, Estatística e Planeamento do Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

Os responsáveis das entidades indicadas apresentaram as alegações consideradas pertinentes, as quais foram objecto de análise, tendo-se procedido às actualizações ou correcções consideradas adequadas, sem qualquer referência; e à introdução no texto de eventuais citações e respectivos comentários, em tipo de letra diferente.

Sobre as alegações proferidas, refere-se o seguinte:

1. O Subinspector-Geral da IGMSSFC prestou esclarecimentos sobre os processos relativos a duas entidades inspeccionadas.
2. O Presidente da Comissão Executiva do IEFP teceu diversas considerações relativas às questões suscitadas no relato de auditoria, prestou esclarecimentos relativos a um dos processos analisados e enviou diversos relatórios de estudos/avaliações efectuados.
3. O Vice-Presidente do ISSS, relativamente às PAE implementadas por entidades da Segurança Social (isenção/redução de contribuições para a Segurança Social), informou sobre:
 - a. Valores previstos, execução física e financeira;
 - b. Procedimentos administrativos e análise processual;
 - c. Medidas implementadas.
4. A Subdirectora-Geral do DEEP apresentou os resultados da análise efectuada ao ponto III – Caracterização das PAE do presente relatório, a qual incidiu especialmente sobre a definição de conceitos, o enquadramento do PNE/2003 e as entidades intervenientes ao nível do controlo, acompanhamento e avaliação das Políticas Activas de Emprego.

A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas das entidades referidas são apresentadas integralmente no Anexo III do presente relatório, nos termos dos art.ºs 13º, número 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e 60º, número 3, do Regulamento da 2ª Secção, de 4 de Junho, com as alterações aprovadas pelas Resoluções n.º 2/2002, de 17 de Janeiro, e n.º 3/2002, de 5 de Junho.



nti

Tribunal de Contas

III. CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO (PAE)

III.1. Medidas activas de emprego e políticas de emprego

III.1.1. Política de emprego

A política de emprego, definida no DL 132/99, de 21 de Abril, é um instrumento de garantia do direito ao trabalho e tem por objectivo a prevenção e resolução dos problemas de emprego, incluindo a melhoria da qualidade do emprego, a promoção do pleno emprego e o combate ao desemprego. Esta política deverá ser prosseguida de acordo com, nomeadamente, os seguintes princípios:

- Integração no conjunto das políticas económicas e sociais, dado o seu carácter transversal;
- Co-responsabilização do Estado, dos parceiros sociais, das organizações representativas da sociedade em geral e dos cidadãos individualmente considerados;
- Promoção da igualdade de oportunidades na livre escolha da profissão ou género de trabalho;
- Fomento da iniciativa para a ocupação ou criação de postos de trabalho; e
- Promoção da empregabilidade, através de instrumentos que desenvolvam competências e atitudes positivas em relação à participação do mercado de trabalho.

A consecução destes princípios competia ao MSST, mediante a organização, coordenação e regulação de serviços adequados, através da execução e adopção de programas e medidas destinados, designadamente a:

- Promover e coordenar o desenvolvimento dos serviços de emprego;
- Assegurar o estudo dos problemas e das políticas de emprego e a informação pública relativa ao emprego e formação;
- Preparar as políticas e programas de emprego e elaborar a respectiva legislação, bem como garantir a sua correcta aplicação; e
- Proceder aos estudos preparatórios da ratificação das convenções internacionais sobre o emprego.

O MSST deveria concitar o envolvimento e a parceria dos parceiros sociais, das autarquias locais e de outras entidades que se ocupem dos problemas de emprego.

Por outro lado, cabe aos serviços de emprego (públicos e privados) contribuir para a melhor organização e funcionamento do mercado de emprego, nomeadamente apoiando os trabalhadores na obtenção de emprego adequado e os empregadores no recrutamento de trabalhadores.

A execução da política de emprego é efectuada através de programas de âmbito geral, de intervenção de base ou selectiva, cujos eixos de intervenção estão discriminados, respecti-



nrj

Tribunal de Contas

vamente, nos art.º 8º e 9º do DL citado, e de âmbito especial, conforme define o art.º 16º deste mesmo diploma. No quadro seguinte sintetiza-se o exposto:

Quadro I – Programas, objectivos e eixos da política de emprego

Programas	Objectivos	Eixos de actuação
Âmbito geral	Visam o apoio ao funcionamento básico do mercado de emprego	Programas de intervenção de base, visam o apoio ao funcionamento do mercado de emprego e têm os seguintes eixos: ✚ Informação pública sobre emprego e formação; ✚ Análise do mercado de emprego; ✚ Levantamento das necessidades e das ofertas de formação; e ✚ Participação no diálogo social. Programas de intervenção selectiva: ✚ Estímulo à procura de emprego; ✚ Estímulo à oferta de emprego; ✚ Estímulo ao ajustamento entre a oferta e procura de emprego. Programa de promoção do mercado social de emprego.
Âmbito especial	Visam a resolução de problemas de emprego em regiões carenciadas aonde se verifiquem reestruturações sectoriais ou empresariais, e ainda os que sejam justificados por situações de natureza conjuntural desfavoráveis.	Plano Regional de Emprego para a Área Metropolitana do Porto (PREAMP). Plano Regional de Emprego para o Alentejo (PREA). Plano Regional de Emprego para Trás-os-Montes e Alto Douro (PRETMAD).

Do conjunto de programas de âmbito geral de intervenção selectiva, destaca-se o eixo de intervenção destinado ao estímulo à oferta de emprego, que tem as modalidades específicas de intervenção enunciadas no art.º 11º do mesmo diploma, das quais se destacam:

- Disponibilização de ofertas de emprego;
- Criação de postos de trabalho;
- Fomento da iniciativa empresarial;
- Apoio às micro, pequenas e médias empresas; e
- Apoios à organização e adaptação de postos de trabalho, bem como a adequação da organização do trabalho às novas tecnologias.

Segundo o mesmo texto legal, o Estado deve prestar o apoio técnico e financeiro adequado ao desenvolvimento dos programas, eixos e modalidades específicas de intervenção previstos, tendo em conta a natureza, os objectivos e a especificidade de cada um deles.



nti

Tribunal de Contas

III.1.2. O conceito de Política Activa de Emprego (PAE)

Não existe um conceito único de PAE. No entanto, poderá, de uma forma genérica, definir-se PAE como aquela que concorre directamente de forma activa para a efectiva integração profissional do desempregado.

No plano internacional, há quem considere que as PAE se podem sistematizar em quatro grandes grupos⁵:

- a) Apoio à procura de emprego;
- b) Formação profissional;
- c) Subvenções salariais e de colocação no mercado de trabalho;
- d) Criação de empregos suplementares.

Dado os possíveis efeitos perversos das subvenções salariais em termos de distorções do mercado de trabalho, os especialistas concordam que a prioridade deve ser dada aos dois primeiros grupos de medidas: apoio à procura de emprego e formação profissional, privilegiando o primeiro já que o segundo lhe deve ser instrumental e a sua simples repetição em relação ao mesmo desempregado não lhe resolve o problema de emprego.

Assim, ao nível do desempregado considera-se que as políticas activas devem criar, quer uma valorização das suas qualificações para o mercado de trabalho, quer uma motivação para procurar emprego e abandonar a situação de desempregado. Daí que neste último caso seja essencial a ligação das PAE ao regime das prestações de desemprego e bem assim à inclusão de pessoas em situação de exclusão social, como é muitas vezes o caso dos beneficiários do rendimento social de inserção.

Há ainda que considerar a envolvente mais geral do emprego, que exige, nomeadamente em termos fiscais e de apoios às empresas, que seja criado um ambiente favorável ao investimento em geral e ao emprego em especial.

Por último, é de salientar a necessidade de uma avaliação permanente das PAE criando um painel de indicadores que permitam visualizar os seus efeitos e efectuar a sua melhoria permanente⁶.

⁵ Veja-se KONING, Jaap, «Comment renforcer l'efficacité des politiques actives? Le rôle de l'organisation, de la mise en œuvre et de l'allocation optimal dans une politique active du marché du travail», in Politiques du marché du travail et service publique de l'emploi, Paris, OCDE, 2001, págs. 343-370

⁶ Cf. DIAS, Mário Caldeira, "Avaliação das políticas de emprego e formação", Estudos 20, IEFP/Ministério para a Qualificação e o Emprego, Lisboa, 1997 e MOURA, M^a Margarida, "Avaliação das medidas activas de política de emprego", Colecção: "Cadernos de Emprego" n.º 25, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade / Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional /Comissão Interministerial para o Emprego, Lisboa, 1998.



mti

Tribunal de Contas

Para efeitos deste trabalho, considerou-se uma aceção mais restrita do conceito de PAE, centrando-se nas medidas que implicam a criação líquida de postos de trabalho, nomeadamente, resultante da realização de projectos de investimento.

III.2. Planeamento e Metas

III.2.1. *Estratégia Europeia para o Emprego (EEE)*

A política social ganhou com o Tratado de Amesterdão (1997) uma posição de grande relevância no direito comunitário europeu, aliás, na linha do protocolo sobre a mesma política assinado em Maastricht (1992).

Assim, o art.º 2º do Tratado da União Europeia passou a consagrar como objectivo da União a promoção de um “elevado nível de emprego”, explicitando, na mesma linha, o Tratado CE, no seu art.º 136º, que a Comunidade e os Estados-membros, em matéria de política social, terão por objectivos a “promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria, uma protecção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro, e a luta contra as exclusões”.

Apesar disso, a União Europeia não assumiu directamente a execução da política de emprego, deixando essa matéria a cargo das políticas nacionais. No entanto, nos termos do art.º 125º do Tratado CE, compromete-se a desenvolver uma *“estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma mão-de-obra qualificada, formada e susceptível de adaptação, bem como mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas”*. Para tanto, o art.º 129 do Tratado CE atribuiu-lhe competências no sentido da adopção de *“acções de incentivo destinadas a fomentar a cooperação entre os Estados-membros e apoiar a sua acção no domínio do emprego, por meio de iniciativas que tenham por objectivo desenvolver o intercâmbio de informações e de boas práticas, facultar análises comparativas e consultoria, promover abordagens inovadoras e avaliar a experiência adquirida, em especial mediante o recurso a projectos-piloto”*; mas ressalvando que essas acções não incluirão a harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-membros.

O método a seguir para o efeito está consagrado no art.º 128 do Tratado CE, que foi posto em prática a partir de 1998, e consiste na apresentação anual por parte de cada Estado-membro de um relatório sobre as principais medidas tomadas para executar a sua política de emprego, relatório que é examinado pelo Conselho que poderá formular recomendações aos Estados-membros. Além disso, o Conselho e a Comissão apresentam anualmente um relatório conjunto sobre a situação do emprego da Comunidade, com base no qual se extraem as conclusões pertinentes e se formulam orientações ou directrizes a ter em conta pelos Estados-membros nas suas políticas nacionais.



mti

Tribunal de Contas

Neste contexto, o Conselho Europeu do Luxemburgo, de Novembro de 1997, estudou as melhores práticas nacionais no domínio da luta contra o desemprego e lançou as bases da acção comunitária em matéria de emprego.

O processo dito do Luxemburgo traduziu-se no desenvolvimento de uma coordenação das políticas de emprego dos Estados-membros no âmbito de directrizes para o emprego e de planos de acção nacionais. Estas directrizes assentam sobre 4 pilares:

- I - Melhorar a empregabilidade;
- II - Desenvolver o espírito empresarial;
- III - Incentivar a capacidade de adaptação das empresas e dos seus trabalhadores; e
- IV - reforçar as políticas de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

A transposição destas directrizes para as políticas nacionais é feita através dos planos nacionais de emprego elaborados pelos Estados-membros e seguidamente apresentados à Comissão e ao Conselho para exame. Os resultados da análise dos planos de acção nacionais são consignados cada ano no relatório conjunto sobre o emprego.

E com algumas adaptações e pequenas alterações essas directrizes têm-se mantido ao longo dos últimos anos.

Referência especial deve, no entanto, ser feita ao Conselho extraordinário de Lisboa, de Março de 2000, onde tendo por pano de fundo alcançar o pleno emprego em 2010, se retomaram algumas das directrizes para o emprego de 1998 e 1999, integrando-se em quatro domínios chave:

- Melhorar a capacidade de inserção profissional;
- Atribuir mais importância à educação e à formação ao longo da vida;
- Aumentar o emprego nos serviços, um sector gerador de empregos;
- Promover a igualdade de oportunidades em todos os seus aspectos.

III.2.2. Plano Nacional de Emprego (PNE)

A nível nacional é, assim, elaborado o PNE que constitui um plano no qual se consubstanciam os objectivos e metas estabelecidos pela política governamental para a área do emprego, em consonância com a EEE. Este Plano congrega diversas políticas, designadamente as políticas activas do mercado de trabalho, a política de educação e formação ao longo da vida, a política de protecção social, a política económica, a política fiscal e a política de igualdade de oportunidades.

III.2.2.1. OBJECTIVOS E LINHAS ESTRATÉGICAS



nti

Tribunal de Contas

O PNE a médio prazo, relativo ao período compreendido entre 1998 e 2002, aprovado pela RCM n.º 59/98, de 6 de Maio, estabelece como objectivos para a política de emprego, nomeadamente, os seguintes:

- Promover uma transição adequada dos jovens para a vida activa;
- Promover a inserção sócio-profissional e combater o desemprego de longa duração e a exclusão; e
- Melhorar a qualificação de base e profissional da população activa.

Para a concretização destes objectivos o Plano estabelece um conjunto de linhas estratégicas, entre as quais se destacam:

- Desenvolvimento de políticas macroeconómicas que influenciem favoravelmente a criação de emprego;
- Valorização de abordagens sectoriais, regionais e locais assentes na resolução de problemas sociais e ambientais;
- Promoção do diálogo social;
- Articulação entre a política de protecção social e as políticas de emprego e formação.

Em consonância com os objectivos gerais anteriormente indicados, o PNE estabelece os objectivos específicos a seguir apresentados, que enquadram as medidas de política de emprego implementadas:

- Desenvolver uma lógica de percursos tipificados de inserção;
- Facilitar e apoiar o processo de criação de empresas;
- Promover a criação de empregos, favorecendo o espírito empresarial, facilitando o processo de constituição de empresas, apoiando o respectivo desenvolvimento e explorando as novas fontes de emprego;
- Desenvolver instrumentos de política activa adequados à inserção profissional de grupos sociais desfavorecidos;
- Apoiar a adesão das empresas às políticas activas de emprego e formação;
- Facilitar a gestão integrada das políticas activas e aproximá-las do nível local; e
- Facilitar e estimular a adesão às medidas activas sem prejuízo da manutenção dos níveis de protecção social.

No final da 1ª fase da EEE (2002) foram estabelecidos objectivos horizontais, dos quais se destacam:

- Objectivo A – Mais e Melhor Emprego,
- Objectivo B – Qualidade do Emprego,
- Objectivo C – Aprendizagem ao Longo da Vida.

O PNE desenvolveu-se no quadro da estratégia explicitada, em sintonia com os quatro pilares constantes das directrizes europeias para o emprego e numa óptica plurianual, em consonância com o período de cinco anos, durante o qual se desenvolveu a EEE para o emprego,



nr 7

Tribunal de Contas

saída da Cimeira do Luxemburgo, em articulação com os fundos estruturais da União (em particular o FSE, FEDER e FEOGA).

O PNE de 2002 estrutura-se nos seguintes Pilares e Directrizes:

Pilar	Objectivo	Directrizes
I	Melhorar empregabilidade	<ul style="list-style-type: none">Combater o desemprego dos jovens e prevenir o desemprego de longa duração.Uma abordagem mais favorável ao emprego: sistemas de prestações, fiscalidade e formação.Desenvolver uma política para fomentar o envelhecimento activo.Desenvolver competências para o novo mercado de trabalho no contexto da aprendizagem ao longo da vida.Desenvolver a educação e a formação, em especial no âmbito das tecnologias da informação.Políticas activas para desenvolver a adequação das competências ao mercado de trabalho e prevenir e combater os estrangulamentos emergentes.Combater a discriminação e promover a inclusão social através do acesso ao emprego.
II	Desenvolver o espírito empresarial e a criação de emprego	<ul style="list-style-type: none">Facilitar o arranque e a gestão das empresas.Incentivar o acesso à actividade empresarial.Novas oportunidades de emprego na sociedade do conhecimento e nos serviços.Acção regional e local em prol do emprego.Reformas fiscais ao serviço do emprego e da formação.
III	Incentivar a adaptabilidade das empresas e seus trabalhadores	<ul style="list-style-type: none">Modernizar a organização do trabalho.Rever o quadro legal legislativo em cooperação, sempre que se afigure adequado, com os parceiros sociais ou com base em acordos negociados por estes.Celebrar acordos em matéria de aprendizagem ao longo da vida no domínio das tecnologias da informação e comunicação.
IV	Igualdade de oportunidades	<ul style="list-style-type: none">Integração do objectivo de igualdade entre os sexos.Combater a disparidade entre sexos.Conciliar vida profissional e vida familiar.

Nas revisões anuais do PNE as directrizes de cada um destes pilares sofreram diversos ajustamentos.



nti

Tribunal de Contas

III.2.2.2. ENQUADRAMENTO FINANCEIRO

Ao desenvolvimento do PNE estão afectos recursos dispersos por diversas fontes e sedes institucionais, tendo em conta, nomeadamente, a transversalidade do Plano face a um conjunto de políticas sectoriais. Contando com um importante apoio financeiro de diferentes programas operacionais no quadro do QCA III, a previsão da despesa pública em medidas integradas no PNE estimava-se em 2002, em 1 495 253 milhares de euros, enquanto a perda de receita pública, em medidas no âmbito das políticas fiscal e de segurança social, foi estimada em 350 000 milhares de euros, valor idêntico ao previsto para 2001⁷.

Os recursos financeiros afectos em 2002 às principais prioridades no âmbito do PNE, que se considera estarem enquadradas nas PAE, designadamente o combate ao desemprego e o desenvolvimento do espírito empresarial, ascendem a 637 479 milhares de euros e repartem-se da seguinte forma:

Pilar	Medidas	Orçamento (10 ³ euros)	
1	Combate ao desemprego		
	- Qualificação e inserção de jovens desempregados	98 760	
	- Qualificação e inserção de adultos desempregados	135 999	
	- Mercado social de emprego	46 471	
	- Grupos desfavorecidos e pessoas com deficiência	70 725	351 955
2	Desenvolvimento do espírito empresarial		
	Apoios à criação de empresas e a projectos de investimento na área dos serviços	179 194	
	Desenvolvimento local	106 330	285 524
	Total		637 479

Fonte: PNE/2002

No âmbito mais restrito da Área do Emprego e da Segurança Social, foi possível concluir o seguinte:

1. De acordo com a Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, que aprova as bases da Segurança Social, o financiamento do sistema obedece aos princípios da diversificação das fontes de financiamento e da adequação selectiva. No número 1 do art.º 82º, refere-se que as medidas inseridas em políticas activas de emprego (PAE) são financiadas de forma tripartida, através de cotizações de trabalhadores, de contribuições das entidades empregadoras e da consignação das receitas fiscais. Esta disposição foi posteriormente adoptada no número 3, do art.º 110º, da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, que aprova as actuais Bases da Segurança Social.
2. Assim, na parte correspondente à consignação das receitas fiscais, foi consignado, em 2002, ao “Subsistema de Protecção às Famílias e Políticas Activas de Emprego e

⁷ O PNE (revisto) para 2002, refere que não havia disponível estimativa para aquele ano.

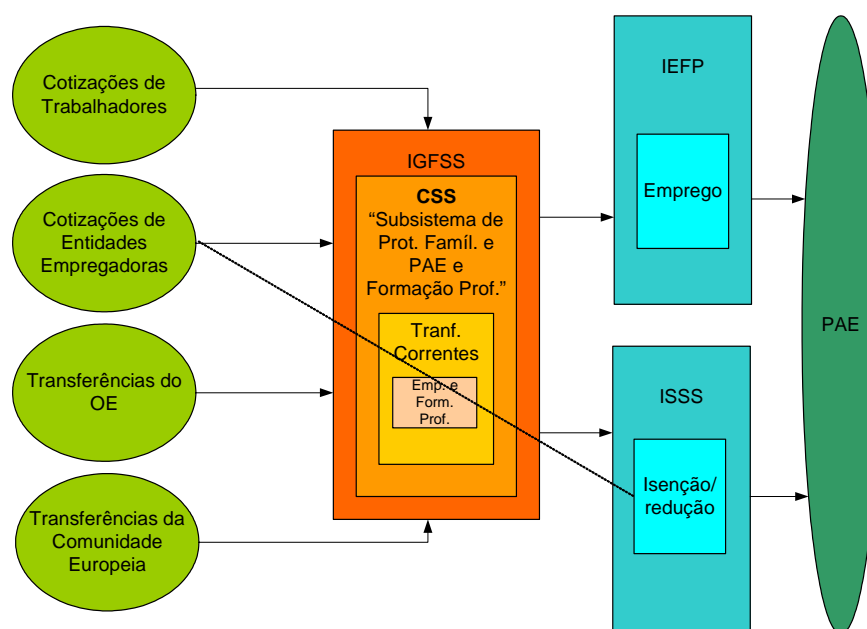
Tribunal de Contas

Formação Profissional” 1% da taxa normal do IVA, no valor de 502,812 milhões de euros.

3. No âmbito do emprego e formação profissional, foram efectuadas transferências correntes de 437 950 milhares de euros, dos quais 422 523 milhares de euros constituem receitas próprias do IEFP.

Os fluxos financeiros inerentes ao financiamento das PAE são, de forma sucinta, apresentados no fluxograma seguinte:

DIAGRAMA I – FINANCIAMENTO DAS PAE



Refira-se ainda que as transferências da União Europeia destinadas a ressarcir o regime geral, no que diz respeito aos esquemas de isenção contributiva, foram de 243 mil contos em 2001, que dizem respeito ao antigo QCA II, não estando prevista no âmbito do QCA III qualquer transferência deste tipo. Assim, os custos desta política passaram tendencialmente a ser integralmente suportados pelo sistema.

III.2.2.3. METAS ESTABELECIDAS

Ao nível macroeconómico o PNE (revisto), que perspectivava um comportamento ainda positivo do mercado do emprego português, estabelecia, como metas para 2002:

- ✚ O crescimento líquido do emprego em 0,5 %,
- ✚ A aproximação da taxa de emprego aos 70 %, e
- ✚ A manutenção da taxa de desemprego abaixo dos 5 %.



mti

Tribunal de Contas

As referidas metas só em parte é que viriam a ser alcançadas, devido à persistência de problemas estruturais e à evolução desfavorável da conjuntura nacional e internacional. A partir de 2001, a economia portuguesa deixou de convergir com a do conjunto da União Europeia (UE), passando o mercado de emprego a ter um comportamento desfavorável, com um aumento significativo do desemprego, cuja taxa passou de 3,9% em 2000, para 5,1% em 2002. E, a taxa de emprego, embora continue acima da meta estabelecida na Cimeira de Estocolmo para 2005 (67%), registou uma quebra de 2001 (68,6%) para 2002 (68,1%).

III.2.3. Indicadores estatísticos

Tendo por base os elementos estatísticos divulgados no PNE 2003, nos indicadores chave e de contexto de monitorização, das Directrizes 1 e 2 do Emprego, para o período 1998/2002, são de destacar os seguintes:

Directriz	Indicador ⁸	1998	1999	2000	2001	2002
1	Chave					
	Taxa de DLD (INE-IE ⁹)	2,3	1,8	1,7	1,6	1,9
	Taxa de não concordância - jovens (IEFP)	33,4	18,7	6,8	23,9	13,0
	Taxa de não concordância - adultos	11,1	21,2	11,6	21,7	14,7
	Contexto					
	Taxa de influxo em DLD (IEFP) - jovens	17,3	20,2	12,1	17,4	18,7
	Taxa de influxo em DLD (IEFP) - adultos	15,9	23,8	14,4	17,6	22,5
	Rácio do desemprego juvenil	5,0	4,2	4,0	4,5	5,6
2	Chave					
	Nascimento de empresas	9,5	8,0	7,6	-	-
	Crescimento do emprego (INE-IE)	-	-	2,0	1,4	0,2
	Taxa de sobrevivência de novas empresas	71,6				
	Contexto					
	% pessoas c/ emprego nas novas empresas (sect. privado)	4,2	3,2	2,7	-	-
Taxa de emprego nos serviços	35,3	36,8	37,5	38,1	38,1	

Fonte: PNE/2003

No quadro anterior é possível constatar o seguinte:

- Uma ligeira diminuição dos desempregados de longa duração entre 1998 e 2001, apresentando um pequeno aumento em 2002, e uma manutenção do desemprego juvenil;
- A desaceleração no número de empresas criadas e a diminuição de pessoas com emprego nas novas empresas, não obstante ter aumentado ligeiramente o emprego nos serviços; e

⁸ No Anexo II disponibiliza-se informação sobre o significado e forma de cálculo dos indicadores que constam deste quadro.

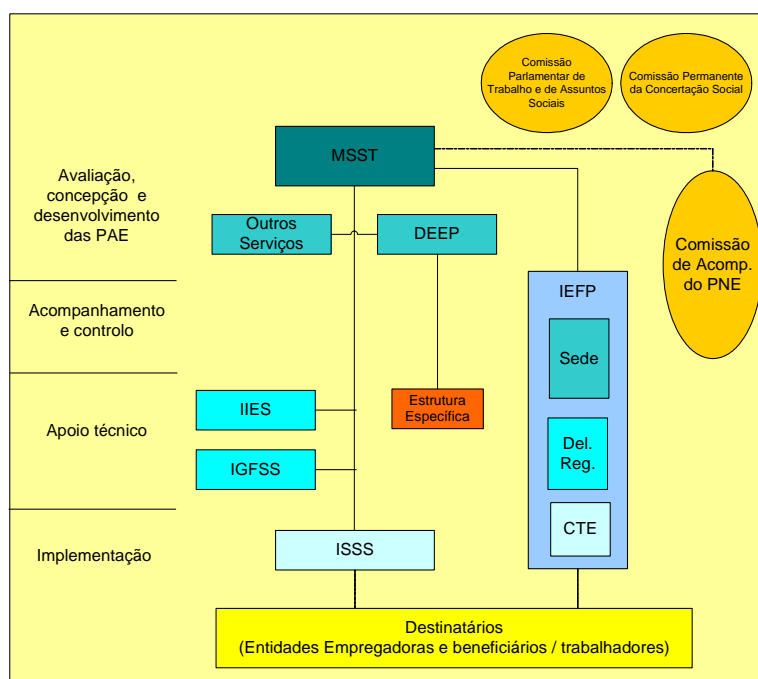
⁹ Instituto Nacional de Estatística – Inquérito ao Emprego.

- A diminuição da taxa de crescimento de emprego, o que traduz a maior dificuldade em criar novos postos de trabalho na economia.

III.3. Entidades Intervinentes

Na concepção, acompanhamento, controlo e implementação do PNE encontram-se envolvidas múltiplas entidades, quer ao nível Parlamentar e Interministerial, quer ao nível dos Parceiros Sociais. No que respeita à área do emprego, as entidades envolvidas na implementação das PAE, que actuam em 2002 no âmbito do MSST, são as apresentadas no diagrama seguinte:

DIAGRAMA II – ENTIDADES INTERVIENTES NAS PAE



Para além destas entidades, merece destaque o IGFSE, devido à relevante participação do FSE no financiamento de vários programas/medidas. A actividade desta entidade não foi objecto de análise por se encontrar fora do âmbito de actuação do Departamento de Auditoria responsável por esta acção.

Das supra mencionadas entidades destacam-se:



nti

Tribunal de Contas

III.3.1. Ao nível da avaliação, concepção e desenvolvimento

III.3.1.1. COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DO PNE¹⁰

Esta Comissão com carácter interministerial, criada pela RCM n.º 20/98, de 6 de Fevereiro, e mantida em funcionamento pela RCM n.º 80/2003, de 11 de Junho, tem por objectivo receber os diferentes contributos sectoriais, bem como acompanhar a execução e o desenvolvimento do PNE, competindo-lhe:

- a) A definição das orientações, metodologia e instrumentos de suporte ao acompanhamento e controlo na execução do Plano;
- b) A decisão sobre os indicadores de acompanhamento da execução do PNE;
- c) O acompanhamento da elaboração dos relatórios e dos documentos necessários para o pleno desenvolvimento e execução do PNE.

Esta Comissão, com responsabilidade na monitoragem do processo, em estreita ligação com os diversos gabinetes ministeriais, é integrada por dezassete elementos, sendo:

- Dois representantes do MSST (competindo a um deles a coordenação);
- Treze representantes de Ministros¹¹; e
- Um representante de cada um dos Governos Regionais.

Aqueles representantes máximos dos diversos departamentos ministeriais, integram um Grupo de Trabalho que dinamiza a actividade desta Comissão, a qual é apoiada técnica e administrativamente pelo Departamento de Estudos, Estatística e Planeamento do MSST.

III.3.1.2. COMISSÃO PARLAMENTAR DO TRABALHO E DE ASSUNTOS SOCIAIS

É a esta Comissão Parlamentar que é apresentado o PNE, que o discute e onde é feita a avaliação periódica da sua execução.

III.3.1.3. CONSELHO PERMANENTE DE CONCERTAÇÃO SOCIAL (CPCS)

¹⁰ Actualmente designada por Comissão Interministerial de Acompanhamento do PNE.

¹¹ Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas; Ministro do Estado e das Finanças; Ministro-adjunto do Primeiro-Ministro; Ministro do Estado e da Defesa Nacional; Ministro da Administração Interna; Ministro da Presidência; Ministro da Economia; Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas; Ministro da Educação; Ministro da Ciência e do Ensino Superior; Ministro da Cultura; Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação; Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.



nti

Tribunal de Contas

Do ponto de vista institucional e paralelamente ao envolvimento directo na execução do PNE, os Parceiros Sociais participam, nesta Comissão, na concepção, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação da estratégia para o emprego.

III.3.1.4. MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL E DO TRABALHO (MSST)

Sendo o MSST, no ano em referência, um departamento governamental responsável pela definição, condução e execução das políticas de emprego, de formação profissional, de relações laborais, de inserção e segurança social, tem um papel de especial relevância no processo de dinamização do PNE.

Para esse efeito, foi criada uma estrutura específica, no âmbito do Departamento de Estudos, Estatística e Planeamento (DEEP), destinada:

- a) A nível interno, a promover a articulação com responsáveis locais pelo desenvolvimento do Plano, para tal mandatados, junto de todos os centros de emprego;
- b) A nível externo, a articular com o Grupo de Trabalho e a Comissão de Acompanhamento do PNE.

Ao referido Departamento compete, nomeadamente, realizar estudos que contribuam para a formulação das políticas do MSST; coordenar e promover a produção de estudos e pesquisas técnicas; promover a elaboração de planos de actividades do MSST e acompanhar e avaliar, em articulação com os demais serviços e organismos, a sua execução; dar parecer sobre os programas de acção elaborados pelos serviços e organismos e avaliar o resultado da sua execução; e desempenhar as funções de planeamento previstas na legislação em vigor, em articulação com o Departamento de Perspectiva e Planeamento do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Nas alegações apresentadas, a responsável do DEEP refere que "...de facto, o PNE tem sido coordenado pela Directora do DEEP, com o apoio técnico de uma equipa do mesmo organismo. Para além disso, ao nível da concepção e acompanhamento, é envolvido um Grupo Interno ao MSST, composto pelos representantes das unidades orgânicas internas ao ministério com impacto na implementação das políticas (IEFP, ISSS, DGERT, IGFSE, CITE, IDICT, IGT), e a Comissão de Acompanhamento Interministerial, constituída pelos representantes dos vários Ministérios cujas políticas contribuem para a consecução dos objectivos do PNE e, ainda, de um Grupo Técnico Tripartido ao nível da Comissão Permanente da Concertação Social. Estes 3 grupos / comissão são coordenados pela Coordenadora do PNE/ Director do DEEP".

Complementando o exposto, a referida responsável esclarece que "...a proposta de PNE ... após vista pela tutela é submetida ao CPCS, à Assembleia da República e aprovada em Conselho de Secretários de Estado e Conselho de Ministros".



mti

Tribunal de Contas

Do contacto estabelecido com a Coordenadora do PNE/ da CN Acompanhamento/ Directora do DEEP, conjugado com a apreciação dos documentos produzidos, foi possível apurar que:

- O PNE não é um documento exaustivo, onde estejam contempladas todas as políticas e medidas levadas a efeito pelos diversos ministérios no âmbito do emprego, mas apenas integra aquelas que são consideradas prioritárias;
- Realiza reuniões semestrais com os parceiros sociais;
- Efectua também reuniões a nível regional, sem periodicidade definida e sempre que haja assuntos para debater, com representantes de diversas entidades, nomeadamente ONG's, Centros de Emprego e de Formação Profissional, Gestores Operacionais e diversos Serviços de Ministérios;
- Não são elaboradas actas das referidas reuniões, que evidenciem o trabalho efectivamente desenvolvido, as dificuldades sentidas e as decisões tomadas, embora disponham das correspondentes folhas de presenças;
- Os resultados dos trabalhos desenvolvidos, apresentados em livros¹², consubstanciam-se nos documentos que corporizam as diversas revisões anuais do PNE, as quais são aprovadas em Conselho de Ministros;
- Estava, à data da entrevista, em elaboração o relatório de execução do PNE de 2003, para apresentar em Outubro/04 à Comissão Europeia e o intermédio (semestral), a enviar aos Parceiros Sociais em Junho/04;
- Não dispõe de dados financeiros que permitam elaborar indicadores financeiros para acompanhar o grau de execução das políticas de emprego, somente recebem dados relativos à execução física, com base nos quais foram apurados, pela primeira vez, indicadores chave de monitorização das directrizes de emprego (1998-2003).

No âmbito do contraditório esta responsável alega que *"...o Exame ao PNE efectuado pela CE e no âmbito dos pares, conta com a participação do Coordenador, equipa técnica DEEP e, em geral, de representantes do Ministério da Educação, da Economia, IEFP (que são alguns dos elementos da CA/PNE) e dos parceiros sociais"*.

¹² Estão entre eles os seguintes:

"Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal – Síntese dos estudos de avaliação", por: vários. Colecção Cogitum n.º 6. Departamento de Estudos e Planeamento do MTSS, Lisboa, 2003.

"Avaliação do Impacto da EEE para Portugal – Estudo econométrico com aferição qualitativa", por: vários. Colecção Cogitum n.º 5. DEPP/MTSS, Lisboa, 2003.

"Avaliação do Impacto da EEE em Portugal – Políticas activas para a empregabilidade". Colecção Cogitum n.º 2. DEPP/MTSS, Lisboa, 2003.



nti

Tribunal de Contas

III.3.2. Ao nível do acompanhamento, controlo e implementação

Para além da Comissão Interministerial de Acompanhamento do PNE anteriormente referida, destacam-se a seguir os organismos de âmbito nacional que prosseguem as atribuições cometidas ao então MSST, sob a superintendência e tutela do respectivo Ministro.

III.3.2.1. INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL (IEFP)

I) Definição e objectivos

Em face dos vários diplomas regulamentadores, conclui-se que o IEFP é um organismo de âmbito nacional que prossegue atribuições cometidas ao actual MSST, nas áreas do emprego e da formação profissional, sob superintendência e tutela do respectivo Ministro.

Trata-se de um entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira e património próprio, que tem por objectivo a execução das políticas de emprego e formação profissional, definidas e aprovadas pelo Governo.

Este Instituto, que tem por objecto a execução das políticas de emprego e formação profissional, tem como atribuições na área do emprego, nomeadamente:

- a) Promover o conhecimento e a divulgação dos problemas do emprego, em ordem a contribuir para a definição e adopção de uma política global de emprego que consubstancie um programa nacional de melhoria progressiva da situação do emprego;
- b) Promover a organização do mercado do emprego como parte essencial dos programas de actividade, tendo em vista a procura do pleno emprego;
- c) Apoiar iniciativas que conduzam à criação de novos postos de trabalho em unidades produtivas, bem como a sua manutenção nos domínios técnico e financeiro;
- d) Em geral, colaborar na concepção, elaboração, definição e avaliação da política global de emprego de que é órgão executor.

II) Organização e Estrutura

Da leitura do Preâmbulo do seu Estatuto (DL n.º 247/85, de 12/07, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.os 58/86, de 20/03, e 374/97, de 23/12) decorrem, como características essenciais do Instituto:



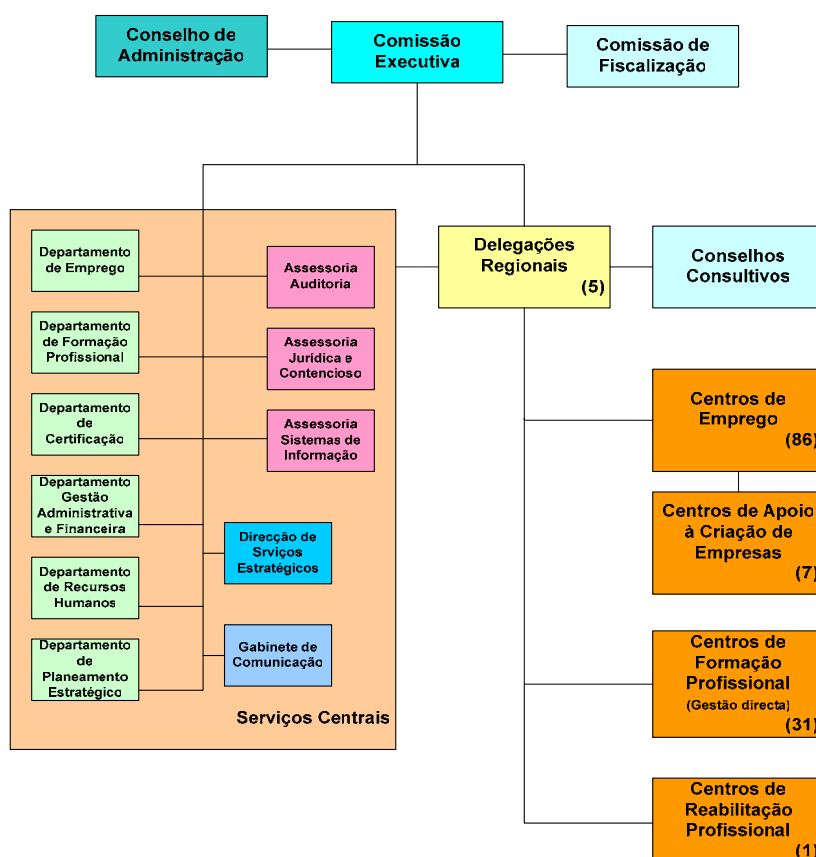
nti

Tribunal de Contas

- ✚ Uma estrutura orgânica e um regime de pessoal mais flexíveis do que os dos outros organismos da "administração pública tradicional", aproximando-se, nalguns aspectos, do regime das empresas públicas;
- ✚ Gestão tripartida, com representação dos parceiros sociais, com assento efectivo no Conselho Permanente de Concertação Social, no Conselho de Administração e na Comissão de Fiscalização;
- ✚ Estrutura desconcentrada, remetendo-se para as estruturas regionais a prossecução das atribuições que não sejam de natureza nacional.

A referida estrutura orgânica, que assegura a prossecução das suas atribuições, configura-se de acordo com o organograma seguinte:

DIAGRAMA III – IIEFP – ESTRUTURA ORGÂNICA



Para a implementação das políticas de emprego, a nível central, destaca-se a actividade desenvolvida pelo Departamento de Emprego e a nível regional pelos serviços de coordenação, normalmente designados Delegações Regionais.



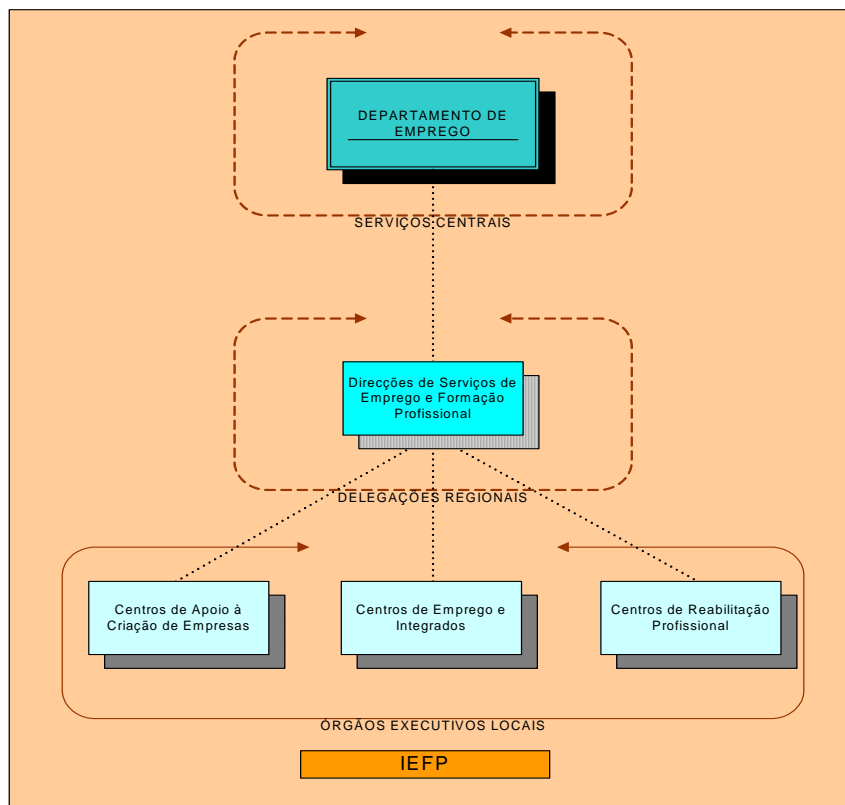
nti

Tribunal de Contas

Ao nível local, os órgãos executivos dos programas/medidas são constituídos por Centros de Emprego, Centro de Reabilitação Profissional e Estruturas de Apoio à Criação de Empresas (CACE)¹³.

Tendo em vista uma melhor compreensão da inter-relação dos serviços e órgãos executivos, apresenta-se o seguinte diagrama:

DIAGRAMA IV – ÁREA EMPREGO – ORGANIZAÇÃO



Nos serviços centrais, o Departamento de Emprego promoveu a realização de estudos de avaliação de alguns programas/medidas, desenvolvidos internamente e por entidades externas contratadas para o efeito, conforme se referirá subsequentemente, e o Departamento de Planeamento Estratégico efectua:

- O acompanhamento da actividade, numa óptica de gestão e de controlo orçamental;
- A avaliação das actividades desenvolvidas, elaborando os respectivos relatórios de actividade em articulação com outros departamentos e delegações regionais;
- A elaboração de indicadores de execução física e orçamental.

¹³ Anteriormente à entrada em vigor da Portaria n.º 1191/97, de 21 de Novembro, as estruturas de apoio à criação de empresas designavam-se NACE.



mti

Tribunal de Contas

Nos serviços regionais e locais, as delegações e os respectivos centros de emprego realizam visitas de acompanhamento às entidades envolvidas nas acções promovidas no âmbito das políticas/medidas de emprego¹⁴. Refira-se a propósito que, ao nível da Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo, no período 2001/02, constatou-se que somente efectuaram visitas (15 e 17, respectivamente) numa única PAE (Empresas de Inserção).

Para a consecução de determinados programas, como é o caso do Programa Iniciativa Piloto de Promoção Local de Emprego no Alentejo (PIPPLEA), que integra o Plano Regional de Emprego para o Alentejo (PREA), foi criada uma Comissão de Acompanhamento, formada pelo Delegado Regional do IEFP (preside) e por um representante dos serviços centrais do IEFP¹⁵, destinada a:

- Analisar e emitir parecer sobre os relatórios apresentados pela Delegação Regional do Alentejo (DRA), apresentando propostas para a solução dos problemas aí identificados;
- Apreciar os relatórios de avaliação do programa piloto¹⁶ (elaborados pela Comissão de Análise¹⁷), submetendo-os à aprovação do Ministro da Segurança Social e do Trabalho.

Segundo o diploma que regula o programa, a sua avaliação compreende uma avaliação intercalar (dos primeiros dois anos) e uma final, a realizar por uma entidade externa com reconhecida competência nesta área.

Refira-se, ainda, que noutras medidas, como por exemplo a “Rotação Emprego-Formação” (DL n.º 51/99, de 20 de Fevereiro), o acompanhamento e a avaliação serão efectuados exclusivamente por uma entidade independente, a definir em articulação com os parceiros sociais.

¹⁴ A título de exemplo, refira-se que os projectos financiados no âmbito do Programa de Estímulo à Oferta de Emprego (PEOE) (Portaria n.º 196-A/2001, de 10 de Março) deverão ser objecto de visitas de acompanhamento e de controlo, por parte do IEFP, entre a data de aprovação da candidatura e a de extinção das obrigações constantes do contrato de concessão de incentivos. A avaliação deste programa será efectuada por uma entidade externa, de reconhecida competência, no prazo de três anos a contar da data da sua aprovação.

¹⁵ Para além destes elementos, poderão ainda fazer parte representantes, quer do PROALENTEJO e da Comissão de Coordenação Regional do Alentejo, quer das associações de municípios, das autarquias locais e das entidades promotoras de projectos.

¹⁶ No relatório final, elaborado pela Comissão de Análise, foi efectuado um balanço final da execução física e financeira do PIPPLEA, assim como uma breve avaliação do programa em termos de gestão e de resultados.

¹⁷ Constituída, nos termos do n.º 11º da Portaria n.º 24-A/99, de 15/01, “*por dois elementos, um dos quais preside, a nomear por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade*”, podendo “*ainda ser integrada por um elemento a nomear por despacho do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.*”



nti

Tribunal de Contas

III) Recursos Financeiros

Toda a actividade do IEFP, em 2002, foi essencialmente financiada por receitas próprias¹⁸ e por subsídios à exploração¹⁹, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Fontes financiamento	Valor (euros)	
Receitas próprias		422 522 787,98
Subsídios à Exploração:		
Fundos comunitários		
FSE	319 052 708,73	
FEDER	4 815 761,21	323 868 469,94
OSS (Comparticipação Nacional)		109 057 668,10
		432 926 138,04
Total		855 448 925,90

Fonte: Conta do IEFP de 2002 (notas 15 e 17 do ABDR).

IV) Execução Física e Financeira

Segundo as estatísticas do IEFP para a área do emprego, a execução física e financeira dos referidos programas/medidas, em 2002, é a apresentada no quadro seguinte:

¹⁸ Constituem receitas próprias do IEFP 4,7% das contribuições arrecadadas, conforme art.º 19º, do DL n.º 140-D/86, 14 de Junho, alterado pela Lei n.º 52-C/96, de 27/12.

¹⁹ Os subsídios à exploração e os valores indicados de receitas próprias encontram-se registados na conta da Segurança Social.



Quadro II – Execução física e financeira das PAE em 2002

(Valores em Euros)

Programa/Medida	Execução Física				Execução Orçamental			
	Metas	Execução	Estrutura (%)	Grau Exec. (%)	Dotação	Execução	Estrutura (%)	Grau Exec. (%)
Prémio de Colocação	53	142	0,17	267,9	340.999	62.428	0,04	18,3
Prog. Estímulo Oferta de Emprego - PEOE								
- Investimento	2.014	1.925	2,33	95,6	19.778.273	14.432.894	8,21	73,0
- Apoio à Contratação	1.587	1.151	1,39	72,5	7.277.960	4.946.438	2,81	68,0
- CPE	1.391	1.824	2,21	131,1	6.736.136	4.277.341	2,43	63,5
Apoio à Contratação - Medidas diversas	643	347	0,42	54,0	3.879.512	3.515.218	2,00	90,6
Apoio à Criação de Actividades Independentes (ACPE)	1	1	0,00	100,0	13.369	13.233	0,01	99,0
Apoio à Criação de Activ. Indep. (CPE) - Subsidiados	107	44	0,05	41,1	636.521	502.370	0,29	78,9
Estágios Profissionais	14.734	13.971	16,91	94,8	36.275.083	31.743.982	18,06	87,5
Programas Ocupacionais - POC's								
- Carenciados	8.663	9.043	10,95	104,4	16.649.581	15.004.506	8,54	90,1
- Subsidiados	32.414	32.093	38,85	99,0	13.699.215	10.921.200	6,21	79,7
Despachos Conjuntos e Protocolos	1.958	2.154	2,61	110,0	7.993.018	7.476.135	4,25	93,5
Protocolo REAPN/IEFP	0	0	0,00		50.037	26.722	0,02	53,4
Empresas de Inserção	4.298	4.693	5,68	109,2	17.195.791	14.548.238	8,28	84,6
Programa Inserção-Emprego	6.606	6.262	7,58	94,8	20.739.776	16.148.716	9,19	77,9
ILE's	81	120	0,15	148,1	695.120	588.064	0,33	84,6
Prog. Estímulo Oferta Emprego - PEOE								
- Apoios a ILE	2.547	1.935	2,34	76,0	17.644.415	13.772.690	7,84	78,1
Prog. Desenv. Cooperativo - PRODESCOOP	262	144	0,17	55,0	1.327.645	551.919	0,31	41,6
Regime de Incentivos às Micro Empresas (RIME)	0	0	0,00		17.457.926	11.031.346	6,28	63,2
Plano Regional - PREAMP								
- Inserção e Form. Emp. Jovem (IFEJ)	120	71	0,09	59,2	320.000	180.800	0,10	56,5
- Nova Oportunidade Profissional - NOP	100	112	0,14	112,0	260.000	187.637	0,11	72,2
Plano Regional - PREA								
- Prog. Inic. Piloto de Prom. Local Emp. (PIPPLEA)	0	0	0,00		2.104.539	1.503.626	0,86	71,4
- Fundo Apoio Invest. Alentejo - FAIA	0	0	0,00		4.615.987	4.075.158	2,32	88,3
Total das PAE	77.579	76.032	92,05	98,0	195.690.903	155.510.661	88,48	79,5
Outros Programas de Emprego	6.562	6.566	7,95	100,1	32.343.782	20.256.622	11,52	62,6
Total Geral	84.141	82.598	100,00	98,2	228.034.685	175.767.283	100,00	77,1

Fonte: Relatório Mensal. Execução Física e Financeira. Dezembro/2002. IEFP.

V) Sistema de informação

Para a prossecução das suas actividades, o IEFP dispõe de um conjunto de sistemas com os quais as equipas de Centros de Emprego, Delegações Regionais e Serviços Centrais trabalham, designadamente o SIGAE (Sistema de Informação e Gestão da Área do Emprego), o SIEF (gestão da implementação dos programas e medidas de emprego e formação) e o SGFOR (gestão da oferta formativa).

Entre as aplicações informáticas referidas destaca-se o SIGAE que tem como objectivo disponibilizar um conjunto de funcionalidades relacionadas com a procura e a oferta de emprego. Este sistema garante a gestão e a disponibilização, em tempo real, dos dados que caracterizam os pedidos e as ofertas de emprego, incluindo a possibilidade de efectuar as tarefas associadas ao ajustamento e permitindo um conjunto variado de consultas e listagens de dados actuais e históricos.

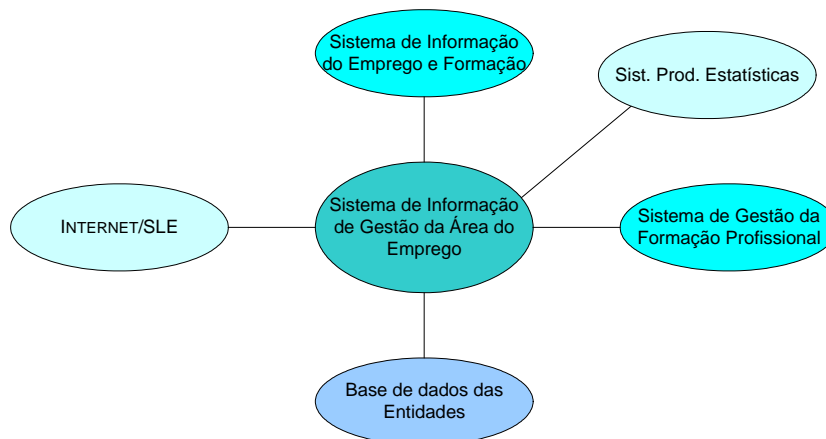
O sistema interage com a Internet e com as seguintes aplicações:



nti

Tribunal de Contas

DIAGRAMA V – SISTEMA DE INFORMAÇÃO E GESTÃO DA ÁREA DO EMPREGO – INTERACÇÕES



A gestão e controlo da base de dados deste sistema estão sob a responsabilidade de uma unidade orgânica denominada “Acompanhamento da Actividade Integrada e Sistemas de Informação do Emprego”, pertencente ao Departamento de Emprego.

O interface com a Internet (LSE²⁰) permite divulgar com maior facilidade a procura e a oferta de emprego, assim como a obtenção de informações neste âmbito.

Para além deste sistema, o IEFP dispõe ainda do Sistema de Informação para a Gestão Orçamental, Financeira e Administrativa (SIGOFA)²¹.

III.3.2.2. INSTITUTO DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL (ISSS)

Este Instituto, que tem por objecto a gestão das prestações do sistema de solidariedade e segurança social, possui como atribuições²², nomeadamente, as seguintes:

- Gerir as prestações do sistema de solidariedade e segurança social e os seus subsistemas de protecção social de cidadania, de protecção à família e de previdência;
- Garantir a realização dos direitos e promover o cumprimento das obrigações dos beneficiários do sistema; e
- Exercer, em articulação com a IGMSST, a acção fiscalizadora do cumprimento dos direitos e obrigações dos beneficiários e das instituições particulares de solidariedade social e outras entidades privadas que exerçam actividades de apoio social.

²⁰ Livre Serviço para o Emprego.

²¹ É um sistema integrado da ORACLE Financial, semelhante ao SAP.

²² Conforme Estatutos do ISSS, publicados em anexo ao DL n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro.



nti

Tribunal de Contas

No decurso do trabalho realizado no âmbito da presente auditoria, constatou-se que esta entidade não efectuou um acompanhamento e controlo directo, assim como não realizou a avaliação dos incentivos à contratação (isenções e reduções contributivas).

Neste âmbito, o controlo das entidades empregadoras e dos beneficiários é realizado por intermédio do actual sistema informático, mediante a qualificação do beneficiário de acordo com a taxa aplicável a cada situação.

III.3.3. Ao nível do apoio técnico e financeiro

Neste nível destaca-se o Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade, que promove a concepção, definição, implementação e avaliação do sistema de informação das áreas da Segurança Social, bem como as políticas de informática e de estatística destas áreas.

Por último, refira-se que de acordo com o disposto na Portaria n.º 409/2000, de 17 de Julho, alterada pela Portaria n.º 346/2001, de 6 de Abril, ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, através das suas delegações, compete, nomeadamente:

- a) A inscrição dos contribuintes e manutenção actualizada da respectiva conta corrente, bem como do cadastro dos mesmos;
- b) A conferência das taxas contributivas aplicáveis que respeitem exclusivamente à actividade ou fins prosseguidos pelo contribuinte;
- c) A decisão sobre os requerimentos de dispensa temporária do pagamento das contribuições, reduções e isenções da taxa, cuja isenção ou redução tenha como fundamento exclusivamente a actividade ou fins prosseguidos pelo contribuinte;
- d) A decisão dos procedimentos de reembolso de contribuições.

Relativamente à competência explicitada na alínea c), constatou-se, no decurso da auditoria, que esta atribuição não foi assumida por esta entidade, continuando a mesma a ser desenvolvida pelos Centros Distritais do ISSS.

III.4. Controlo e Avaliação

III.4.1. Relatórios do órgão de controlo interno – IGMSST

A IGMSST encontra-se actuante nesta área, tendo efectuado auditorias em vários Centros de Emprego e entidades que desenvolveram actividade no âmbito de diversos programas/medidas, evidenciando os relatórios algumas situações detectadas merecedoras de referência:

- i. Relativamente à Medida “Empresas de Inserção”



a) Implementada pelo CE de Almada

1. Existem dificuldades no desenvolvimento da medida devido ao tipo de destinatários (DLD);
2. Há falta de acompanhamento regular das empresas de inserção derivado da escassez de recursos humanos;
3. Verificou-se que uma entidade²³ apresentou a candidatura sem órgãos sociais constituídos, nem indícios de actividade e de pessoal ao seu serviço, mas recebeu do IEFP 64,5 mil contos, entre 1999 e 2001²⁴;
4. Na mesma entidade foram detectadas situações relativas ao incumprimento do normativo da medida e verificada a inexistência de acompanhamento e avaliação da sua actividade por parte deste CE.

Sobre este processo, a IGMSST refere que *“... o Instituto de Emprego e Formação Profissional, através da Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo, accionou os mecanismos legais, para efeitos de cobrança coerciva, enviando o processo em apreço para os Serviços de Finanças de Almada”*.

Nas suas alegações, o IEFP esclarece:

sobre o referido no ponto 3, que no processo *“... constam cópia da escritura de constituição da Associação (...), bem como cópia de uma acta ... onde é deliberada a criação de uma estrutura dotada de autonomia administrativa e financeira.”*

quanto ao exposto no ponto 4, que, *“...dado que a entidade incorreu em incumprimento das obrigações do Termo de Responsabilidade da Empresa de Inserção, foi-lhe retirado o estatuto de Empresa de Inserção por deliberação da CMSE em 18 de Julho de 2003 e foi proferida deliberação da Comissão Executiva do IEFP em 27 de Novembro de 2002, declarando vencimento imediato da dívida e determinando a cobrança coerciva de 28 480,34 €, correspondente a apoio ao investimento, no qual se encontra incluído o montante de 19 140,70 € atribuídos a título de subsídio não reembolsável e que em consequência dos incumprimentos detectados foi convertido em reembolsável”*.

²³ “ECO-Natura, Associação para a Defesa do Ambiente”.

²⁴ Segundo o IEFP, este valor reporta-se a apoios no âmbito de diferentes programas e medidas (Estágios Profissionais, Escolas-Oficina e Empresa de Inserção), sendo o valor atribuído no âmbito desta medida de 9 171 604\$00.



b) Implementadas pelo CE de Basto

1. A entidade²⁵ que apresentou a candidatura desrespeitou o normativo da medida, por não ter elaborado o processo individual de inserção, nem ter apresentado documentos comprovativos do acordo, entre as trabalhadoras admitidas e a empresa de inserção, para dispensa da respectiva fase de formação profissional;
2. A Delegação Regional Norte não realizou neste CE nenhuma visita de acompanhamento.

A este respeito, a IGMSST informou que “... *tem conhecimento, através da Comissão para o Mercado Social de Emprego, de ter sido deliberado a sua extinção*”, acrescentando que “... *de acordo com o Instituto do Emprego e Formação Profissional, estão a ser demandadas em processos de cobrança coerciva cujo desenca-deamento foi entretanto ordenado à Assessoria Jurídica e Contencioso da Delegação Regional daquele Instituto.*”

ii. No tocante à Área de Aprendizagem do CE de S. João da Madeira

- São realizadas visitas esporádicas a entidades com acordos/protocolos, devido a falta de pessoal;
- Questiona-se a legalidade de acumulação de funções de natureza pública e privada dos sócios/gerentes de empresas.

iii. No que respeita ao PEOE implementado pelo CE de Faro

- O grau de execução das ILE foi praticamente nulo devido à tardia regulamentação e implementação do programa, existindo, no entanto, um número considerável de processos pendentes;
- Os processos de candidatura ao PEOE (ILE+CPE) têm deficiências na instrução e os respectivos prazos de análise e decisão foram muito morosos, em 2001/02;
- Nas candidaturas ao PEOE (ILE) verificaram-se diversas anomalias, designadamente:
 1. Os respectivos prazos de análise e decisão também ultrapassaram os previstos na legislação;
 2. Há falta de elementos de suporte ao pagamento de um subsídio de desemprego;
 3. Existe demora na realização de visitas prévias às instalações do promotor e protelamento das visitas de acompanhamento, a realizar somente antes do encerramento de cada projecto;

²⁵ ADESCO.



nti

Tribunal de Contas

4. Constatou-se a existência de empresa a laborar com postos de trabalho não elegíveis no âmbito do programa.

III.4.2. Avaliação pelo DEEP

A análise dos estudos de avaliação do impacto da EEE em Portugal, encomendados externamente pelo DEEP do MSST, permitiu verificar terem sido tecidas algumas conclusões pertinentes, globais e específicas, apresentando-se, seguidamente, apenas aquelas que se consideram mais relevantes.

Assim, nas conclusões globais refere-se:

- A importância da aplicação da EEE em Portugal, em especial o impacto daquela nas políticas no âmbito da empregabilidade e activação, através do aumento significativo do número de medidas previstas no PNE;
- O desigual desempenho obtido na aplicação das medidas contidas no PNE, tendo sido largamente satisfatório no quadro das medidas consideradas prioritárias;
- Apesar das melhorias significativas no dispositivo das medidas, não se pode afirmar que essa evolução tenha idêntica repercussão ao nível dos resultados em termos de inserção no mercado de trabalho;
- O efeito positivo do trabalho desenvolvido na implementação da EEE no desempenho do SPE.

Das conclusões específicas é de realçar:

- A importância das metodologias INSERJOVEM e REAGE, quer a nível do funcionamento dos SPE, através da reorientação daqueles no sentido de adoptarem uma estratégia mais activa, preventiva e personalizada na resolução dos problemas do desemprego, quer na evolução positiva do número de jovens e adultos que iniciaram o respectivo Plano Pessoal de Emprego antes dos prazos estabelecidos para o efeito.
- A avaliação positiva de algumas das medidas em análise na auditoria, conforme se refere nos estudos:

Os Estágios Profissionais apresentam, no período de 1997 a 2000, uma taxa de crescimento de 202%, quando a meta proposta no PNE era de 150%;

No período 1998-2000, os indicadores disponíveis para as medidas de apoio à criação do próprio emprego (CPE, ACPE e ILE) apontam para uma dinâmica positiva entre 1998 e 1999, que não se manteve em 2000;

O Programa Inserção-Emprego, embora seja ainda cedo para avaliar os seus efectivos impactos, tem obtido bons resultados, nomeadamente, pelo número de beneficiários abrangidos.



nti

Tribunal de Contas

É de referir que muitas das conclusões dos estudos em análise não são dirigidas a medidas específicas, mas referem-se genericamente ao conjunto das mesmas, concluindo sobre a actuação dos SPE, alterações sentidas no desemprego/emprego e explicações da evolução verificada no período 1998 a 2001, destacando:

- O papel activo dos SPE na diminuição de desemprego, ainda que a forma mais importante de obtenção de emprego é através de meios próprios, representando mesmo 60% das saídas para o emprego;
- A evolução particularmente positiva do esforço desenvolvido através das medidas de activação previstas na EEE, nomeadamente nas de formação profissional;
- Os significativos progressos verificados na integração no mercado de trabalho dos deficientes adultos, contrariamente aos jovens e aos DLD, que apresentam coeficientes negativos;
- As medidas chave introduzidas para reduzir as diferenças de género no emprego, no desemprego e nos salários, passam essencialmente pela majoração sistemática dos apoios.

III.4.3. Avaliação pelo IEFP

O IEFP estrutura-se em três níveis para realizar o controlo, avaliação e acompanhamento dos programas de emprego: sede, delegações regionais e serviços locais.

Ao nível da sede, e tendo em vista a avaliação dos programas, foram desenvolvidos diversos estudos de avaliação, quer pelos serviços do IEFP (Departamento de Emprego e Departamento de Planeamento Estratégico), quer por entidades externas, contratadas para o efeito, relativos aos programas/medidas indicados no quadro seguinte:



mpj

Tribunal de Contas

Plano /programa/ medida	Estudos	
	IEFP (DE/DPE) ²⁶	Entidade Externa
ILE (regime antigo) ²⁷	-	Avaliação no período 1996 a 2001 ²⁸
Vida Emprego	-	Estudo de Avaliação (início em Fev./01) - 3ª Fase (em curso) ²⁹
Apoio à Contratação	Avaliação (Jul./2004)	-
Estágios Profissionais	Avaliação (Dez./99)	-
UNIVA	Diagnóstico e avaliação – 1997 (Jun./98)	-
Clube de Emprego	Diagnóstico e Avaliação – 1997 (Set./98)	-
FORDESQ	Análise da Vertente Qualidade do Programa (Jan./04) ³⁰	
POC	-	Estudo de Avaliação (Dez./98) ³¹
Escolas-Oficinas	Avaliação às candidaturas de 1998 (3ª fase) (Maio/01)	-
Empresas de Inserção	Avaliação e diagnóstico – 1998/2000	-
Plano Reg. de Emprego Alentejo	Relatório Final (Abr./2003)	-

Estes estudos, normalmente executados no final do período em que estão em vigor os programas/medidas, não abrangeram ainda a sua totalidade³², o que impossibilita ter uma visão integrada da avaliação. Realce-se, igualmente o facto de alguns dos trabalhos mais recentes terem sido executados por entidades externas, o que poderá conferir uma maior independência à avaliação.

No anexo I apresentam-se, em síntese, as principais conclusões dos estudos promovidos pelo IEFP, relativos às PAE analisadas no presente trabalho.

²⁶ Departamento de Planeamento Estratégico.

²⁷ Período de 1996/2001.

²⁸ “CIDECE – Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos”.

²⁹ “Quatenaire Portugal – Consultoria para o Desenvolvimento, SA”.

³⁰ Realizada conjuntamente pelo DE e pelo CEPI - Centro de Estudos de Problemas de Informação, Universidade Católica.

³¹ “GEOIDEIA – Estudos de Organização do Território, Lda.”.

³² Com efeito, a Portaria n.º 196-A/2001, de 10 de Março, que regulamenta as modalidades específicas de intervenção do programa de estímulo à oferta de emprego (PEOE), na sua componente criação de emprego, que abrange, nomeadamente “Apoios à criação de postos de trabalho”, “ILE”, “Apoios a projectos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de emprego” e “Apoios à conversão de contratos a termo em contratos de trabalho sem termo”, dispõe que a avaliação será efectuada por entidade externa, no prazo de três anos a contar da data da sua aprovação.



nrj

Tribunal de Contas

IV. ANÁLISE DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO (PAE)

A auditoria analisou dois grandes grupos de PAE:

- Isenção/redução de contribuições para a Segurança Social, medida que é gerida por instituições da Segurança Social, com destaque para o ISSS;
- Alguns programas e medidas implementadas pelo IEFP, em consonância com o PNE, de acordo com o critério de selecção de que se dá notícia no lugar próprio.

Relatam-se, a seguir, as análises efectuadas e as conclusões que é possível retirar das mesmas.

IV.1. PAE implementadas por Entidades da Segurança Social - Isenção/Redução de Contribuições para a Segurança Social

IV.1.1. *Âmbito e Objectivos*

No sentido de motivar as empresas para a criação de postos de trabalho, foram instituídos diversos incentivos, que se traduzem na dispensa temporária da obrigação contributiva para a Segurança Social às entidades empregadoras.

Assim, na sequência das discussões sobre a promoção do emprego na União Europeia e do Livro Branco sobre Crescimento e Emprego, o DL n.º 89/95, de 6 de Maio, na redacção que lhe foi dada pelo DL n.º 34/96, de 18 de Abril³³, incentiva a contratação de jovens à procura do primeiro emprego e de desempregados de longa duração através da dispensa temporária do pagamento de contribuições para o regime de Segurança Social, na parte relativa à entidade empregadora.

Também no âmbito destas políticas, a Lei n.º 103/99, de 26 de Julho³⁴, concede incentivos à contratação de trabalhadores para partilha de postos de trabalho, à contratação de trabalhadores a tempo parcial, com criação de postos de trabalho e apoios financeiros à contratação a tempo parcial.

Por sua vez, o DL n.º 199/99, de 8 de Junho³⁵, que define as taxas contributivas aplicáveis no âmbito do regime geral da Segurança Social dos trabalhadores por conta de outrem, fixa, igualmente, taxas contributivas mais favoráveis relativas a medidas de estímulo ao aumento de postos de trabalho e ao emprego relativas a trabalhadores que, por razões de idade ou de incapacidade para o trabalho, sejam objecto de menor procura no mercado de emprego,

³³ Este diploma legal foi revogado pela Portaria n.º 255/2002, de 12 de Março.

³⁴ Esta Lei foi revogada pelo n.º 2 do artigo 21º da Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto (Código do Trabalho).

³⁵ Regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 26/99, de 27 de Outubro.



nti

Tribunal de Contas

assim como isenções contributivas temporárias, tendo em vista o aumento de postos de trabalho, a reinserção social de reclusos³⁶ e a redução de encargos não salariais em situações de catástrofe ou de calamidade pública.

Para além destas medidas, destacam-se, também, a isenção/redução temporária do pagamento de contribuições concedidas a entidades empregadoras relativamente:

A contratação por tempo indeterminado de trabalhadores deficientes (DL n.º 299/86, de 19 de Setembro³⁷).

Aos trabalhadores substituídos nas situações de rotação emprego-formação (DL n.º 51/99, de 20 de Fevereiro).

Ao combate à desertificação e recuperação do desenvolvimento nas áreas do interior (Lei n.º 171/99, de 18 de Setembro).

Posteriormente à data de referência deste trabalho (2002), foi criado o Programa de Emprego e Protecção Social (PEPS), pelo DL n.º 84/2003, de 24 de Abril. No âmbito deste Programa, foram instituídas pelo DL n.º 168/2003, de 29 de Julho, medidas temporárias de emprego e formação profissional, as quais dão direito a redução contributiva para a Segurança Social.

A implementação deste programa foi retardada em virtude de subsistirem indefinições e dúvidas acerca da entidade responsável pela sua execução, razão pela qual se acumulou um conjunto de pedidos/requerimentos de isenção, efectuados pelas Entidades Empregadoras (EE) ou trabalhadores (beneficiários), recebidos pelo ISSS, os quais, à data da auditoria, foram remetidos para o IEFP (entidade incumbida de desenvolver o PEPS).

IV.1.2. Valores Previstos, Execução Física e Financeira

IV.1.2.1. VALORES PREVISTOS

Face ao disposto na nova Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, art.º 29.º (mapa XXI) e art.º 34.º, n.º1, alínea r)), o orçamento da segurança social deverá passar a especificar o valor das receitas cessantes decorrentes da isenção/redução contributiva.

Segundo o IGFSS, a perda de receita para o ano de 2002, valor estimado³⁸, corresponde a cerca de 102,8 milhões de euros, montante que teve por base o saldo da conta “7231111200 – Jovens à procura do Primeiro Emprego e Desempregados de Longa Duração”³⁹.

³⁶ Com este objectivo foi emitido o Despacho Conjunto n.º 561/2001, de 22 de Junho.

³⁷ Com a redacção dada pelo DL n.º 125/91, de 21 de Março e DL n.º 199/99, de 8 de Junho.

³⁸ Para 2002, o valor da conta é um valor provisório e foi extraído do sistema à data de 2003/09/26.

³⁹ Estimativa da perda de receita = (Saldo da conta 7231111200 x 23,75%): 11%.



IV.1.2.2. EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA

Solicitada esta informação ao ISSS, constatou-se a manifesta dificuldade que este organismo teve em responder ao pedido. Com efeito, face aos constrangimentos internos sobre a fidedignidade dos dados a fornecer (número total de beneficiários e de contribuintes abrangidos por esta PAE e o valor da correspondente redução/isenção contributiva), foi o referido pedido remetido por aquele Instituto ao IIES.

Segundo os dados facultados por este organismo em 11 de Maio de 2004, estes incentivos abrangeram em 2002, 78 599 entidades empregadoras⁴⁰, 150 682 beneficiários (trabalhadores) e envolveram uma não receita no valor de cerca de 186 milhões de euros, conforme se evidencia nos quadros seguintes, relativos ao triénio 2001/2003.

O número de entidades empregadoras é o constante do Quadro III.

Quadro III – Entidades empregadoras beneficiárias da PAE (Isenção/Redução Contributiva)

REGIMES		ANO			Variação (%)	
		2001	2002	2003	2001/2002	2002/2003
1º emprego	Isenção	69964	68470	60651	-2	-11
	Redução	240	277	268	15	-3
DLD	Isenção	9525	7883	7092	-17	-10
	Redução	92	66	49	-28	-26
Deficientes	Redução	1640	1903	1842	16	-3
Total		81461	78599	69902	-6	-11

Fonte: IIES

Da análise dos números apresentados no Quadro III, conclui-se que o total de entidades empregadoras beneficiárias destas medidas diminuiu nos anos de 2002 e 2003 face aos anos antecedentes. Esta redução tem sido mais acentuada relativamente aos DLD.

Quanto aos beneficiários abrangidos pelas isenções/reduções contributivas a situação é retratada no Quadro IV.

⁴⁰ Relativas a situações de 1.º emprego, desempregados de longa duração e deficientes.



mfi

Tribunal de Contas

Quadro IV – Beneficiários abrangidos pela PAE (Isenção/Redução Contributiva)

ANO REGIME		2001	2002	2003	Variação (%)	Variação (%)
					2001/2002	2002/2003
1º Emprego	Isenção	137307	136250	115632	-0,8	-15,1
	Redução	1029	1030	602	-0,1	-41,6
DLD	Isenção	11882	9928	8716	-16,4	-12,2
	Redução	284	214	139	-0,3	-35,0
Deficientes	Redução	2726	3260	3000	19,6	-7,9
Total		153228	150682	128089	-1,7	-15,0

Fonte: IIES

Este quadro releva em termos globais uma diminuição, no triénio, dos beneficiários em 25 139 (-16,4%) e uma variação positiva dos beneficiários deficientes de 19,6%, entre 2001/02.

Finalmente, quanto ao valor das contribuições não arrecadadas em consequência desta política, o mesmo é o constante, no triénio 2001-2003, do Quadro V.

Quadro V – Isenções/Reduções Contributivas – valores não arrecadados

(Euros)

ANO REGIME		2001	2002	2003	Variação	Variação
					2001/2002	2002/2003
1º Emprego	Isenção	170 643 697	172 434 097	142 554 667	1,05	- 17,32
	Redução	416 706	407 605	524 073	- 2,18	28,57
DLD	Isenção	11 909 395	10 208 756	9 399 756	- 14,28	- 7,92
	Redução	492 169	393 462	283 995	- 20,05	- 27,82
Deficientes	Redução	1 747 549	2 272 853	2 262 292	30,05	- 0,46
Total		185 209 516	185 716 773	155 024 783	0,27	- 16,52

Fonte: IIES

As contribuições não arrecadadas totais oscilaram no período, tendo aumentado ligeiramente entre 2001/02 (+0,27%) e diminuído significativamente no biénio seguinte, 30 692 milhares de euros (-16,5%).

IV.1.3. Fiabilidade dos Dados

Como se constata, a estimativa acima indicada da responsabilidade do IGFSS (102,8 milhões de euros), utilizada como referência para se conhecer a dimensão financeira desta política



nti

Tribunal de Contas

em 2002, difere significativamente dos valores indicados em termos de execução financeira pelo IIES (185,7 milhões de euros).

Esta divergência deve-se, segundo as alegações do ISSS, ao facto de "... as Declarações de Remunerações não se encontrarem todas lançadas, atendendo a que se estava em fase de recuperação, no que se refere aos valores a débito".

De igual modo, no CDSSS de Lisboa não foi possível apurar com precisão os dados relativos a 2002. Efectivamente, foram indicadas quatro versões para o número de beneficiários e de contribuintes abrangidos, sendo as consideradas mais fiáveis, pelo responsável do Núcleo anteriormente referido, as seguintes:

Quadro VI – Isenção/Redução contributiva – Beneficiários e Contribuintes do CDSSS de Lisboa

	Versão 3	Versão 4
Beneficiários c/ dispensa no ano	16 310	16 505
Contribuintes c/ dispensa no ano	7 069	7 124

Fonte: USI/IIES.

Por outro lado, de acordo com a informação disponibilizada directamente pelas Secções de Incentivos integradas naquele Núcleo, o total de requerimentos saídos (correspondente a processos tratados) em 2002, ascenderam a 15 435, com a distribuição evidenciada no Quadro VII.

Quadro VII – Isenção/Redução Contributivas – Requerimentos tratados

Processos	Número	%
Deferidos	8 327	54
Indeferidos	4 942	32
Outras situações	2 166	14
Total	15 435	100

Fonte: Secções de Incentivos/ UEVRR

Comparando estes dados do CDSS de Lisboa sobre o número de beneficiários do regime de 1º Emprego (isenção contributiva), com os fornecidos pelo IIES (37 050), constata-se existir uma enorme divergência, o que evidencia a pouca consistência dos dados.

Refira-se, a propósito, que os responsáveis do CDSSS de Lisboa reconheceram que não dispunham de uma aplicação fiável no que respeita às situações de dispensa ou redução do pagamento de contribuições, pelo facto de "... não haver o mínimo de coerência entre o Código de Regime e Taxa constantes do BNID (identificação do Beneficiário) e a situação de BNRS (Registo de Remunerações) ...", razão pela qual endereçaram o pedido de dados ao IIES.



mpj

Tribunal de Contas

Sobre os dados fornecidos pelo IIES, os citados serviços do ISSS foram incapazes de se pronunciar sobre os mesmos, ao que se julga por uma manifesta falta de comunicação entre os Institutos, de modo a esclarecer as dúvidas suscitadas.

O processamento de dados físicos e financeiros relativos à PAE analisada é garantido pelo Sistema de Gestão de Contribuintes (SGC), implementado pelo IGFSS e pelos subsistemas de Identificação e Qualificação (IDQ) e de Gestão de Remunerações (GR), existentes no IIES.

No que concerne ao subsistema IDQ/GR, e tendo subjacente o Relatório periódico produzido pela Unidade de Estatística do IIES, refere-se que os dados disponibilizados enfermam de um conjunto elevado de erros⁴¹.

Essa possibilidade de ocorrência de erros torna-se manifesta quando se analisa o quadro seguinte, onde se explicita o total de declarações de remunerações (DR) processadas, erradas e corrigidas, por distrito, à data de 2004/02/25:

Quadro VIII – SS – Declarações de remunerações por distrito

CDSSS/RA	Declarações de Remunerações							
	Erradas		Processadas		Taxa Erradas/processadas	Corrigidas		Taxa de recuperação
	N.º	%	N.º	%		N.º	%	
Aveiro	51.539	3,58	438.912	6,92	11,74	77.111	6,70	149,6
Beja	598	0,04	74.515	1,17	0,80	16.885	1,47	2823,6
Braga	114.236	7,94	507.295	8,00	22,52	115.662	10,05	101,2
Bragança	1.749	0,12	59.918	0,94	2,92	14.244	1,24	814,4
Castelo Branco	2.456	0,17	103.016	1,62	2,38	29.839	2,59	1214,9
Coimbra	9.476	0,66	234.314	3,69	4,04	54.512	4,74	575,3
Evora	5.459	0,38	107.077	1,69	5,10	26.492	2,30	485,3
Faro	18.755	1,30	294.602	4,64	6,37	79.908	6,94	426,1
Guarda	6.053	0,42	81.470	1,28	7,43	17.668	1,53	291,9
Leiria	35.052	2,44	333.479	5,26	10,51	64.976	5,64	185,4
Lisboa	723.497	50,27	1.592.166	25,09	45,44	265.737	23,09	36,7
Portalegre	9.630	0,67	69.848	1,10	13,79	10.808	0,94	112,2
Porto	187.110	13,00	1.132.491	17,85	16,52	156.995	13,64	83,9
Santarém	50.556	3,51	277.795	4,38	18,20	70.524	6,13	139,5
Setúbal	110.391	7,67	385.212	6,07	28,66	42.684	3,71	38,7
Viana do Castelo	10.454	0,73	136.516	2,15	7,66	19.621	1,70	187,7
Vila Real	8.867	0,62	105.397	1,66	8,41	27.098	2,35	305,6
Viseu	36.436	2,53	198.017	3,12	18,40	32.128	2,79	88,2
R.A. Madeira	20.940	1,45	118.758	1,87	17,63	17.554	1,53	83,8
R.A. Açores	27.353	1,90	84.622	1,33	32,32	9.982	0,87	36,5
Não definido	8.587	0,60	9.341	0,15	91,93	638	0,06	7,4
Portugal	1.439.194	100,00	6.344.761	100,00	22,68	1.151.066	100,00	80,0

Fonte: IIES - Unidade de Estatística. Iteração corrente de 25/02/2004.

Da informação apresentada conclui-se o seguinte:

1. Existem 1 439 milhares de DR erradas, tendo especial relevância as do CDSSS Lisboa (723 mil) e do CDSSS Porto (187 mil), representando, respectivamente, 50,3% e 13,0% do total de declarações com erros.
2. Os CDSSS/RA que apresentam maiores taxas entre as DR erradas e as processadas, são os de Lisboa (45,5%), Açores (32,3%) e Setúbal (28,7%).

⁴¹ Erros existentes a partir de Abril de 2003, para a aplicação nova, e erros que migraram com os dados dos Centros Distritais a partir de 2000.



mfi

Tribunal de Contas

- Em termos globais, as DR corrigidas são inferiores às erradas (80%), o que demonstra a dificuldade do ISSS em recuperar esta situação. Contudo, verifica-se que 14 CDSSS possuem melhor capacidade para corrigir as DR erradas (taxa ≥ 1), mas os restantes quatro CDSSS e as duas RA têm dificuldade, ou quase impossibilidade de recuperação devido ao acumular constante dos erros nelas gerados, uma vez que não é possível efectuar um “cut-off”.
- Do conjunto dos CDSSS destaca-se o de Lisboa por ter efectuado um maior número de correcções, apresentando, no entanto, uma taxa de recuperação muito baixa (40%).

No que concerne às remunerações, os números de processadas, erradas e corrigidas, por CDSSS/RA, são os seguintes em 2004/02/25:

Quadro IX – SS – Remunerações processadas, erradas e corrigidas por distrito

CDSSS/RA	Remunerações							
	Processadas		Erradas		Taxa	Corrigidas		Taxa de
	N.º	%	N.º	%	Erradas/Processadas	N.º	%	recuperação
Aveiro	3.172.980	6,92	259.389	3,73	8,17	442.057	4,81	1,70
Beja	420.718	0,92	3.515	0,05	0,84	74.318	0,81	21,14
Braga	3.400.997	7,41	611.976	8,79	17,99	705.475	7,68	1,15
Bragança	269.246	0,59	8.829	0,13	3,28	54.253	0,59	6,14
Castelo Branco	622.496	1,36	9.094	0,13	1,46	142.600	1,55	15,68
Coimbra	1.556.946	3,39	83.930	1,21	5,39	325.142	3,54	3,87
Évora	667.386	1,45	23.130	0,33	3,47	138.237	1,50	5,98
Faro	1.893.405	4,13	117.344	1,69	6,20	359.493	3,91	3,06
Guarda	484.056	1,06	32.209	0,46	6,65	87.090	0,95	2,70
Leiria	2.017.756	4,40	152.766	2,19	7,57	302.391	3,29	1,98
Lisboa	13.748.841	29,97	3.568.601	51,27	25,96	3.574.531	38,91	1,00
Portalegre	428.324	0,93	42.521	0,61	9,93	73.684	0,80	1,73
Porto	8.519.472	18,57	777.231	11,17	9,12	1.511.217	16,45	1,94
Santarém	1.756.072	3,83	258.102	3,71	14,70	353.307	3,85	1,37
Setúbal	2.839.715	6,19	552.950	7,94	19,47	428.573	4,66	0,78
Viana do Castelo	760.631	1,66	37.888	0,54	4,98	85.387	0,93	2,25
Vila Real	497.176	1,08	41.584	0,60	8,36	101.608	1,11	2,44
Viseu	1.102.117	2,40	121.205	1,74	11,00	192.271	2,09	1,59
R.A. Madeira	947.118	2,06	93.233	1,34	9,84	131.102	1,43	1,41
R.A. Açores	747.660	1,63	157.212	2,26	21,03	101.275	1,10	0,64
Não definido	26.076	0,06	7.442	0,11	28,54	3.568	0,04	0,48
Portugal	45.879.188	100,00	6.960.151	100,00	15,17	9.187.579	100,00	1,32

Fonte: IIES – Unidade de Estatística. Iteração corrente de 25/02/2004.

Conjugando os dados do quadro supra com a informação disponibilizada pelo organismo, conclui-se igualmente que:

- Existe um valor muito significativo de remunerações erradas, cerca de 7 milhões.
- O CDSSS Lisboa apresenta o maior número de remunerações erradas (3,6 milhões - 51,3%), assim como possui, em termos relativos, o maior número de erros no conjun-



mti

Tribunal de Contas

to das remunerações processadas (26,0%), já que a média nacional se situou em 15,2%.

3. Em termos globais, verifica-se que foi corrigido um número de erros superior aos detectados à data da iteração. Em Lisboa, apesar de terem sido efectuadas correcções em número idêntico ao dos erros detectados, o ritmo de correcção é inferior ao da detecção, uma vez que entre 16/02 (data da penúltima iteração) e 25/02/2004, foram detectados cerca de 100 mil erros e só foram, nesse período, corrigidas 71 mil remunerações, continuando, portanto, a acumular-se os erros.

Saliente-se que os principais canais de entrada de DR e “Remunerações” erradas são as recebidas via *internet* (DRI) e via disquete (DRD), conforme se constata no quadro seguinte:

Quadro X – SS – Canais de entrada das declarações de remunerações

Canais de entrada	DR's erradas		Remunerações erradas	
	N.º	%	N.º	%
CLO	294811	20,5	569452	8,18
DRI	667958	46,4	3809087	54,73
DRD	378737	26,3	2398343	34,46
ON-LINE	86354	6,0	166327	2,39
MANUAL	11334	0,8	16942	0,24
Total	1439194	100,0	6960151	100,00

Fonte: IIES

No que concerne ao CDSSS de Lisboa, saliente-se que a verificação e controlo dos dados informáticos relativos às DR (informação sobre beneficiários e contribuintes), assim como as necessárias correcções directamente no sistema são realizados actualmente pelos funcionários do “Núcleo de Registo de Remunerações” (os que anteriormente efectuavam o registo das referidas declarações).

Sobre esta matéria, o ISSS refere nas suas alegações que “... 9% de remunerações classificadas como erradas, nem todas o são por motivos que estejam directamente relacionados com as variáveis ... consideradas”, dando como exemplo os erros nas remunerações “... que estão relacionados com a data de nascimento do beneficiário”. Adianta-se ainda que “... naturalmente a análise feita tem um erro associado ao facto de haver remunerações cujo erro está associado à qualificação de beneficiário, e, consequentemente, ao regime e à respectiva taxa real”.

Por último, conclui-se que “...embora existe efectivamente um conjunto de remunerações identificadas com erro, este é um problema que não só tem vindo gradualmente a ser resolvido, como afecta actualmente apenas cerca de 9% do total de remunerações processadas”.

IV.1.4. Procedimentos Administrativos e Análise Processual



nti

Tribunal de Contas

Tendo por objectivo avaliar o trabalho realizado pelas entidades envolvidas nesta área, foram efectuadas diligências junto do ISSS/CDSSS Lisboa e IGFSS. Para o efeito, procedeu-se em primeiro lugar ao levantamento dos procedimentos administrativos respeitantes à instrução dos processos inerentes à perda de receita proveniente da isenção/redução contributiva e, subsequentemente, à análise dos processos seleccionados.

IV.1.4.1. PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

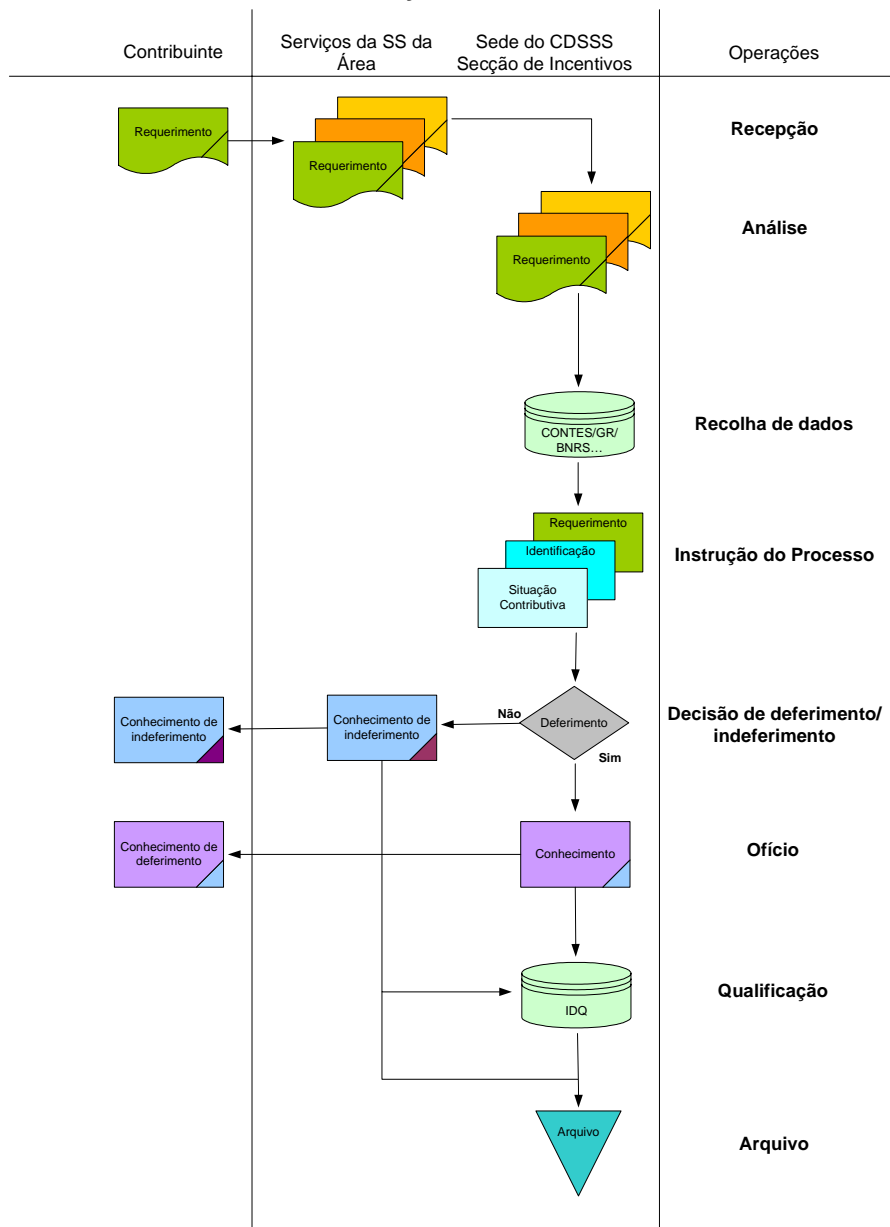
Do trabalho desenvolvido no CDSSS Lisboa, e no que respeita à instrução processual, foi possível elaborar o fluxograma seguinte, que sintetiza os procedimentos administrativos adoptados por aquela entidade.



nti

Tribunal de Contas

DIAGRAMA VI – ISENÇÕES/REDUÇÕES CONTRIBUTIVAS - INSTRUÇÃO PROCESSUAL



Neste Centro Distrital, os pedidos de isenção/redução são efectuados em diversos Serviços da Segurança Social existentes nas várias localidades do Distrito de Lisboa, sendo a instrução desses processos realizada na sede do referido centro, por técnicos das três Secções de Incentivos à Contratação que integram a UEVRR.

Os processos são instruídos respeitando, de uma maneira geral, o disposto nos diplomas citados no ponto 2.1. Sobre esta matéria refere-se o seguinte:



nr 7

Tribunal de Contas

- O requerimento da dispensa do pagamento de contribuições é efectuado pela entidade empregadora através de impresso próprio para o efeito, o qual deve ser apresentado nos serviços de Segurança Social da área que abrange o local de trabalho.
- Dos elementos a incluir no requerimento destacam-se os seguintes:
 - Identificação da entidade empregadora e do beneficiário;
 - Situação laboral àquela data e situação laboral anterior do trabalhador;
 - Número total de trabalhadores subordinados ao serviço no último mês do ano civil anterior ao da admissão do trabalhador;
 - Número de trabalhadores no mês de admissão do trabalhador;
 - Declaração da entidade empregadora em como não concorreu à concessão de apoio financeiro nem a outros apoios em função do mesmo posto de trabalho;
 - Declaração do trabalhador a assumir nunca ter estado vinculado, por contrato sem termo, a nenhuma entidade patronal.
- Com o requerimento devem ser apresentados alguns documentos do trabalhador, designadamente:
 - Fotocópia do Bilhete de Identidade;
 - Cópia do contrato de trabalho;
 - Fotocópia do Cartão de Beneficiário da Segurança Social ou Boletim de Identificação;
 - Documentos comprovativos da actividade profissional anterior (cópias dos contratos de trabalho);
 - Declaração do Centro de Emprego da área de residência do trabalhador.
- De acordo com o disposto na lei, a Segurança Social teria que dar uma resposta de deferimento ou indeferimento no prazo de 30 dias, o que normalmente não acontece, devido a vários factores, designadamente, o tempo que os documentos iniciais necessitam para chegar aos serviços e à falta de documentos.
- Feita a análise dos documentos entrados, podem ocorrer duas situações:
 - No caso de faltar algum dos documentos obrigatórios ou existir alguma inexactidão nos documentos apresentados, o técnico oficia o requerente.
 - No caso de a documentação estar completa e conforme o exigido por lei, o técnico procede à confirmação de determinados dados através da informação existente nos serviços da Segurança Social, tais como: situação contributiva da pessoa colectiva (entidade empregadora) e situação da pessoa singular (beneficiário).

No que respeita à situação da pessoa colectiva (PC), apesar de a informação estar muito desactualizada, é consultado o antigo sistema de gestão de contribuintes (CONTES), cujos últimos registos se reportam a 30 de Novembro de 2001. Em caso de saldo negativo ou de dúvida, solicitam informação ao



nti

Tribunal de Contas

IGFSS (disponibilizada pelo SGC). Relativamente à situação da pessoa singular (PS) esta pode ser obtida através de diversas bases de dados, quer das antigas (BNRS e BNID), quer das actuais (IDQ e GR)⁴².

- Com base na análise de todos os documentos, o técnico informa sobre as condições de deferimento ou indeferimento do processo, pertencendo o despacho à chefe de equipa, que, em caso de dúvida, remete o mesmo para o director de núcleo.
- Através de ofício é dado a conhecer à entidade requerente o deferimento ou indeferimento. Nesta última situação informam sobre os motivos do indeferimento, sendo os mais usuais:
 - Falta de comprovativos da anterior situação laboral (cópia dos contratos);
 - Contrato não efectivo;
 - Existência de débito; e
 - Não haver aumento de postos de trabalho.
- Nos casos em que o pedido é objecto de deferimento é dado a conhecer o prazo de dispensa temporária do pagamento de contribuições.
- Na sequência da decisão, os serviços organizadores dos processos de dispensa temporária do pagamento de contribuições procedem, actualmente, à qualificação⁴³ adequada do trabalhador e à indicação do prazo de isenção/redução através do IDQ, deixando de ser necessário remeter aos serviços de Registo de Remunerações as cópias dos ofícios endereçados às entidades empregadoras relativas aos deferimentos ou indeferimentos. Por conseguinte, o controlo destas situações passa a ser efectuado pelo próprio sistema informático.

Como foi referido anteriormente, a informação constante nas bases de dados IDQ e GR, relativa a esta matéria não é fiável, dado que existiu um período em que estas situações não foram controladas, nem manualmente (procedimento anterior), nem através do sistema informático, por este não estar, ainda, preparado para o fazer.

De acordo com o que foi transmitido pelos utilizadores dos sistemas, o problema surgiu devido ao processo de modernização da Segurança Social, sendo de relevar o seguinte: em 2000 a entrega das declarações de remunerações passou a ser efectuada electronicamente; por conseguinte, os técnicos deixaram de ter o contacto directo com os valores apresentados pelos contribuintes e, nos finais de 2001, a gestão das contas correntes dos mesmos passou para o IGFSS, a qual é feita através do SGC.

⁴² Das bases de dados referidas o técnico faz um *print* dos dados relativamente à identificação e situação da entidade empregadora e do trabalhador e integra os mesmos no processo.

⁴³ A qualificação consiste na introdução de um código, o qual informa o sistema sobre a taxa associada àquele beneficiário.



nrj

Tribunal de Contas

Relativamente às situações que abrangem o período anterior à entrada em utilização do SGC, até 30 de Novembro de 2001, os serviços de incentivos à contratação do Centro Distrital de Lisboa procederam à elaboração de documentos rectificativos (modelo 916) e enviaram os mesmos à delegação de Lisboa do IGFSS para que aquelas correcções ainda fossem incluídas no sistema CONTES, o que se afigurava muito difícil, já que se tratava de centenas de alterações e aquele sistema estava em vias de ser fechado⁴⁴.

As contas correntes dos contribuintes, disponibilizadas pelo SGC, não evidenciam os saldos anteriores a 1 de Dezembro de 2001, o que impossibilita verificar a situação contributiva das pessoas colectivas (obrigando, neste caso, à consulta da base antiga).

Esta situação deve-se ao facto de o sistema CONTES não ter ainda sido na sua totalidade descontinuado e os respectivos dados migrados para o sistema SGC.

Ainda no que concerne a esta matéria, não são apenas os indeferimentos que apresentam lacunas de controlo, verificou-se também que as cessações dos contratos não são nem nunca foram objecto de controlo pelos serviços do Centro seleccionado. Não se apura, assim, a responsabilidade da cessação dos mesmos, ou seja, os serviços de Segurança Social não instituíram procedimentos que permitam conhecer se ocorrem por iniciativa do empregador⁴⁵.

A falta de controlo e de regularização destas situações inviabiliza a possibilidade de arrecadação de receita devida, quer pelo valor das contribuições não pagas pela entidade empregadora, quer pelos juros de mora relativos aos períodos a que as mesmas se referem.

IV.1.4.2. ANÁLISE DOS PROCESSOS

Face às lacunas do sistema informático, seleccionaram-se processos instruídos por beneficiários, e não por contribuintes, como inicialmente se previa (devido à sua inexistência), através de fichas individuais arquivadas nas três secções da UEVRR.

No âmbito do Decreto-Lei n.º 89/95, de 6 de Maio (incentivos ao 1.º emprego e desempregados de longa duração), a actividade desta Unidade em 2002 foi a seguinte:

⁴⁴ À data da auditoria o Instituto previa efectuar o fecho do CONTES em 2004/03/15.

⁴⁵ Despedimento sem justa causa, despedimento colectivo, extinção do posto de trabalho ou despedimento por inadaptação, como estipula o art.º 10.º do D.L. 89/99, de 6 de Maio.



Quadro XI – Processos de 1º emprego e DLD tratados

Processos	Número
Transitados de 2001	9 486
Entrados	8 816
Saídos	
Deferidos	8 327
Indeferidos	4 942
Outras situações	2 166
	15 435
Em curso e por trabalhar	2 867

Dos dados apresentados constata-se que esta unidade recuperou significativamente os processos entrados relativos a estes incentivos.

Assim, face à natureza da auditoria, à similitude dos procedimentos de instrução dos processos e tendo em conta o trabalho já desenvolvido nesta unidade, considerou-se razoável a análise de 42 processos⁴⁶ (cerca de 0,3% do total do número de processos saídos).

Para a sua selecção, utilizou-se um método empírico de extracção aleatória das fichas de beneficiários em cada uma das Secções.

Tendo como objectivo completar a análise dos processos seleccionados, considerou-se necessário efectuar o cruzamento da informação junto do IGFSS, relativamente a:

- Situação contributiva das entidades empregadoras;
- Pagamento da totalidade do valor das contribuições pelo contribuinte, no caso de indeferimento dos processos;
- Eventuais dívidas geradas pela não entrega dos referidos valores ocasionados por indeferimento e procedimentos adoptados na sua cobrança.

Da análise dos processos seleccionados conclui-se o seguinte:

- Os procedimentos adoptados pelas três secções da UEURR na instrução dos processos de incentivos à contratação são homogéneos e têm por base o estipulado na lei;
- Alguns dos processos não apresentam todos os documentos exigidos por lei, nomeadamente declaração do IAFP, contratos anteriores ou declaração do trabalhador em como se trata do primeiro contrato por tempo indeterminado;

⁴⁶ Dois destes processos reportam-se a “Trabalho a tempo parcial” (Lei n.º 103/99). Não foram analisados processos relativos a desempregados de longa duração (DLD) em virtude dos serviços não disporem de arquivos autónomos.



nti

Tribunal de Contas

- Não foi respeitado o prazo estipulado por lei no que respeita à apreciação do pedido de isenção de contribuições por parte da entidade empregadora, ultrapassando largamente os 30 dias (em regra demoraram 4 meses);
- Foram deferidos processos apesar da conta corrente do contribuinte, extraída do antigo sistema CONTES, à data de 2001/11/30, incluída no respectivo processo, apresentar saldo negativo;
- Devido à impossibilidade de acesso ao SGC pelos serviços do CDSSS Lisboa, não foi possível confirmar:
 - Se à data dos deferimentos os contribuintes apresentavam correctamente saldo devedor ou credor;
 - O pagamento da totalidade do valor das contribuições pelo contribuinte, no caso de indeferimento dos processos.
- Os Serviços de Incentivos, em regra, não confirmam os dados enviados pelas EE relativos ao número de trabalhadores ao seu serviço, o que não garante a fidedignidade da informação recolhida e, conseqüentemente, poderá não se verificar o requisito de que as empresas “... *tenham ao seu serviço um número de trabalhadores subordinados superior ao que se verifique no último mês do ano civil anterior*”, conforme alínea c), do art.º 5º, do DL n.º 89/95, de 6 de Maio.

Interpelados os responsáveis dos serviços sobre as deficiências referidas, foi por eles explicado que:

- Nem sempre são exigidos certos documentos, nomeadamente a cópia dos contratos anteriores do trabalhador, porque a entidade requerente não é responsável pela situação;
- A entrega da declaração do IEFP apenas é considerada necessária no caso de desempregado de longa duração (DLD);
- A existência de saldo negativo em contas correntes só pode ser explicada pelo facto de, relativamente àquele contribuinte concreto, terem sido tratados vários processos na mesma altura e, por lapso, não terem incluído cópia da declaração do IGFSS em como a respectiva situação estava regularizada perante a Segurança Social, ou então, o contribuinte apresentar um saldo negativo tão diminuto que não justificava o indeferimento do processo;
- O não cumprimento do prazo deve-se, por um lado, ao número elevado de processos e, por outro, ao facto de nem sempre chegarem atempadamente aos serviços centrais, o que inviabiliza a análise e decisão sobre os mesmos dentro do prazo definido no diploma legal.



mti

Tribunal de Contas

As diligências efectuadas junto da Delegação de Lisboa do IGFSS, com o intuito de cruzar a informação, não permitiram verificar, relativamente à amostra seleccionada:

- A situação contributiva dos contribuintes, com processos deferidos, de acordo com a informação veiculada pela Secção de Cobranças.
- O pagamento da totalidade do valor das contribuições pelo contribuinte, no caso de indeferimento dos processos, devido à falta de informação do sistema. São os seguintes os beneficiários com processos indeferidos que faziam parte da amostra seleccionada:

Quadro XII – Beneficiários com processos indeferidos (DL n.º 89/95)

Nome	Número
Sónia Maria Matos Silva Lopes	113 206 492
Maria Carlos Mota Almeida	133 913 945
Bruno Manuel Costa Fernandes	180 501 250
André Costa Oliveira	133 927 609
Alexandra Sofia Santos Bastos	133 318 380
Jignesh Rishore Rumar Mathuradas	133 865 117
Rui Edgar Gonçalves Branco	133 909 673
Paula Sobral Martins	118 177 875
Maria Joana Marques Bartolomeu	133 852 460
Jorge António Pereira Esteves	133 077 890
Artur Jorge Duarte Ribeiro Oliveira	133 646 949

Quadro XIII – Beneficiários com processos indeferidos (Lei n.º 103/99)

Nome	Número
Carla Maria Costa Florentino	133 994 265
Alicia Cristina Pereira Sousa	133 674 837

O facto de não ter sido regularizada a situação contributiva, pelas entidades empregadoras, ou adoptadas medidas para dar a conhecer o débito (p.e. emissão e envio de nota de débito) pelos responsáveis do ISSS, é lacuna grave que, no limite, pode configurar eventual responsabilidade financeira pelas importâncias não arrecadadas. Isso justifica a implantação dos procedimentos adequados para correcção desta lacuna.

Segundo as alegações do Instituto vão ser “... *novamente alertados os Centros Distritais, para que na situação de indeferimento tem que ser comunicado tal facto à Entidade Empregadora para regularizar o correspondente débito*”.

- Não foram constituídas garantias reais relativamente àqueles contribuintes e também não existem processos de ilícitos criminais, de acordo com as informações prestadas pelas Secções de Processo e de Ilícitos Criminais.



nrj

Tribunal de Contas

IV.1.5. Opinião sobre a tramitação processual

Tendo em conta as verificações efectuadas no ISSS/CDSS Lisboa e na Delegação de Lisboa do IGFSS, e apenas na exacta medida das mesmas, é possível concluir que:

1. Os procedimentos adoptados relativos à instrução processual são efectuados em conformidade com a lei.
2. A decisão de atribuição da isenção/redução contributiva nem sempre é convenientemente fundamentada, devido a deficiências do sistema informático, que se reflectem no saldo apresentado pela conta corrente das EE.
3. O sistema de informação, que se encontra ainda em fase de implementação, possui diversas lacunas, evidenciadas pelo volume muito significativo de erros, as quais colocam em causa a fiabilidade dos dados.
4. O sistema de controlo apresenta alguns pontos fracos, designadamente no que respeita:

Aos indeferimentos, que deixaram de ser controlados manualmente (devido aos dados sobre remunerações passarem a ser recebidos por via electrónica) e a impreparação do sistema informático para essa tarefa; e
Às cessações de contratos, que não são, nem nunca foram objecto de controlo pelos serviços competentes.

Como foi referido anteriormente, a falta de controlo e de regularização destas situações inviabiliza a possibilidade de arrecadação de receita devida.

Sobre esta matéria, o ISSS alega que "...o actual Sistema de Informação, tem já disponível a funcionalidade que permite o controlo automático do período de isenção/redução, indo ser implementada a curto prazo a funcionalidade que possibilite alertar na situação, em que deixam de existir salários naquela Entidade Patronal, antes de terminus do contrato (cessação)".

5. As rubricas contabilísticas relativas a contribuintes e contribuições para a Segurança Social⁴⁷, não reflectem (nos movimentos e correspondentes saldos), as alterações provocadas pelas situações de indeferimentos e cessações de contratos anteriormente indicadas.

⁴⁷ Nomeadamente as contas: 212111 – Contribuintes, c/c – Contribuições – Regime de Segurança Social de Trabalhadores por conta de outrem; 212121 – Contribuintes, c/c – Juros de Mora - Regime de Segurança Social de Trabalhadores por conta de outrem; 72311112 – Contribuições para a Segurança Social – Jovens à procura do 1º emprego e desempregados de longa duração; e 79511 – Juros de mora – De contribuições.



mti

Tribunal de Contas

Nas suas alegações o ISSS apresenta, neste âmbito, as “...medidas implementadas:

Têm sido efectuadas campanhas junto das Entidades Empregadoras, de modo a diminuir o volume de anomalias a tratar.

Têm sido sensibilizadas as Entidades Empregadoras, para enviarem as Declarações de Remunerações, através da Internet, dadas as vantagens que resultam para os serviços.

Têm sido criadas novas funcionalidades por parte do IIES, de modo a aumentar a produtividade dos serviços.

Têm sido periodizadas as tarefas a desenvolver.”

O alegado não altera o que já foi relatado e, em particular, com se referiu atrás, a necessidade de acautelar a arrecadação das importâncias devidas nos casos de indeferimentos e cessações de contratos de trabalho.

IV.1.6. Apreciação do impacto da medida

Com os elementos estatísticos actualmente disponíveis, não foi possível isolar o efeito desta política de emprego do efeito agregado (e das sinergias obtidas) do conjunto das políticas implementadas, não só ao nível das entidades que actuam no âmbito do MSST (designadamente do IIEFP), como também ao nível de todas as entidades (públicas e privadas) que, ao desenvolverem políticas económicas e financeiras, influenciam directa ou indirectamente a criação de emprego.

É possível, no entanto, emitir opinião de que, em termo de número de beneficiários contemplados, a medida teve eficácia no ano de 2002. Contudo, esta eficácia apresenta algumas limitações, designadamente:

- Por se encontrar desligada da criação líquida de postos de trabalho na sequência de um projecto de investimento, podendo, eventualmente, ocorrer situações de não redução efectiva do desemprego, mas de simples substituição de trabalhadores afastados antes da apresentação das candidaturas ao apoio financeiro oferecido pela lei.
- Ter-se verificado que cessaram, durante o período de dispensa de pagamento de contribuições (≤ 36 meses), diversos contratos de trabalho sem termo celebrados com EE.

Limitações que não contribuíram para a criação de novos empregos e para a estabilidade do emprego em geral, conforme estipulado no preâmbulo do DL n.º 89/95, de 6 de Maio.

IV.2. PAE implementadas pelo IIEFP



O IIEFP implementou um conjunto de programas/medidas no âmbito das PAE, em consonância com o PNE.

IV.2.1. Programas/medidas analisadas

IV.2.1.1. AMOSTRA E CRITÉRIOS DE SELECÇÃO

Tendo por base a informação sobre a execução física e financeira das PAE, em 2002, foram seleccionados:

a) Os **programas e medidas** que constam do quadro seguinte:

Quadro XIV – IIEFP – Execução física e financeira das PAE – 2002

(Valores em Euros)

Programa/Medida	Execução Física				Execução Orçamental			
	Metas	Execução	Estrutura (%)	Grau Exec. (%)	Dotação	Execução	Estrutura (%)	Grau Exec. (%)
Prog. Estímulo Oferta de Emprego - PEOE								
- ILE (Investimento)	2.014	1.925	2,53	95,6	19.778.273	14.432.894	9,28	73,0
- ILE (Postos de Trabalho)	2.547	1.935	2,54	76,0	17.644.415	13.772.690	8,86	78,1
Estágios Profissionais	14.734	13.971	18,38	94,8	36.275.083	31.743.982	20,41	87,5
Programas Ocupacionais - POC's								
- Carenciados	8.663	9.043	11,89	104,4	16.649.581	15.004.506	9,65	90,1
- Subsidiados	32.414	32.093	42,21	99,0	13.699.215	10.921.200	7,02	79,7
Empresas de Inserção	4.298	4.693	6,17	109,2	17.195.791	14.548.238	9,36	84,6
Programa Inserção-Emprego	6.606	6.262	8,24	94,8	20.739.776	16.148.716	10,38	77,9
Regime de Incentivos às Micro Empresas (RIME)	0	0	0,00		17.457.926	11.031.346	7,09	63,2
Total das PAE seleccionadas	71.276	69.922	91,96	98,1	159.440.060	127.603.572	82,05	80,0
Outras PAE	6.303	6.110	8,04	96,9	36.250.843	27.907.089	17,95	77,0
Total Geral das PAE	77.579	76.032	100,00	98,0	195.690.903	155.510.661	100,00	79,5

Fonte: Relatório Mensal. Execução Física e Financeira. Dezembro/2002. IIEFP.

Esta selecção teve subjacente a conjugação dos seguintes critérios:

- ✚ Expressão financeira;
- ✚ Grau de execução física e financeira;
- ✚ Objecto e fins prosseguidos.

As 8 PAE seleccionadas no seu conjunto representam mais de 80 % do total da execução financeira.

b) A Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo, em virtude da sua proximidade geográfica conjugada com o volume de execução física (26,8%) e financeira (22,3%) muito significativa, conforme se pode constatar no quadro seguinte.



Quadro XV – Delegações Regionais – Execução física e financeira das PAE – 2002

(Amostra)

(Valores em euros)

Delegações	Execução Física				Execução Orçamental			
	Metas	Execução	Estrutura (%)	Grau Exec. (%)	Dotação	Execução	Estrutura (%)	Grau Exec. (%)
S. Centrais	0	0	0	0	31.157.141	21.952.546	17,2	70,5
D. R. Norte	22.050	20.741	29,7	94,1	47.060.988	38.989.560	30,6	82,8
D. R. Centro	14.552	14.479	20,7	99,5	23.591.999	18.889.318	14,8	80,1
D. R. Lisboa	20.611	18.772	26,8	91,1	33.108.097	28.446.902	22,3	85,9
D. R. Alentejo	11.638	13.461	19,3	115,7	19.280.565	15.550.623	12,2	80,7
D. R. Algarve	2.425	2.469	3,5	101,8	5.241.270	3.774.623	3,0	72,0
Total	71.276	69.922	100,0	98,1	159.440.060	127.603.572	100,0	80,0

Fonte: Relatório Mensal. Execução Física e Financeira. Dezembro/2002. IEFP.

Dos centros de emprego que integram esta delegação regional, seleccionou-se o Centro de Emprego do Conde Redondo, devido à significativa dimensão financeira da actividade desenvolvida no âmbito das políticas activas de emprego e ao facto de o Centro de Emprego de Picoas ter sido já incluído numa auditoria anterior.

Relativamente às medidas seleccionadas, a actividade daquele Centro foi, em 2002, a seguinte:

Quadro XVI – CE do Conde Redondo – Execução física e financeira das PAE em 2002

Programas/Medidas	Execução Física ⁴⁸		Execução Financeira	
	Número	%	Valor (euros)	%
Prog. Estímulo Oferta de Emprego – PEOE				
- ILE (Investimento)	25	10,5	406.596,69	23,3
- ILE (Postos de trabalho)	5	2,1	51.386,81	2,9
Estágios Profissionais	135	56,4	791.975,69	45,5
Programas Operacionais – POC's				
- Carenciados	5	2,1	87.071,66	5,0
- Subsidiados	59	24,7	- ⁴⁹	-
Empresas de Inserção	5	2,1	121.951,10	7,0
Programa Inserção-Emprego	5	2,1	282.899,93	16,3
Regime de Incentivos às Micro Empresas (RIME)	- ⁵⁰	-	- ⁵¹	-
Total das PAE seleccionadas	239	100,0	1.741.881,88	100,0

Fonte: Relatório Mensal relativo à Síntese da Execução Física – Dezembro de 2002

Assim, relativamente às medidas seleccionadas, considerou-se razoável a análise de 25 processos, tendo subjacente o valor percentual relativo à execução física de cada uma das PAE seleccionadas.

⁴⁸ Entidades (pessoas e/ou empresas).

⁴⁹ As pessoas abrangidas por esta política recebem um complemento ao subsídio de desemprego (20%), pago pelas Instituições da Segurança Social.

⁵⁰ Segundo informação do CE, deram entrada, nos últimos três anos de vigência deste programa, os seguintes processos: 122 (em 1997), 100 (em 1998) e 4 (em 1999).

⁵¹ No âmbito deste programa, o CE do Conde Redondo apenas dá parecer sobre a criação do posto de trabalho, quando solicitado, desconhecendo, portanto, os valores pagos.



nr 7

Tribunal de Contas

O valor dos pagamentos relativo aos processos que constituíam a amostra ascende a cerca de € 340 183,62, conforme se apresenta no quadro seguinte, correspondente a cerca de 20% do valor da respectiva execução financeira deste Centro:

Quadro XVII – Amostra

Programas/Medidas Seleccionadas	%	N.º de processos	Valor (Euros)	%
Prog. Estímulo Oferta de Emprego – PEOE				
- ILE (Investimento)	10	3	81 979,37	24,1
- ILE (Postos de trabalho)	20	1	27 379,02	8,0
Estágios Profissionais	5	7	53 945,65	15,9
Programas Operacionais – POC's				
- Carenciados	20	1	65 575,35	19,3
- Subsidiados	10	6	-	-
Empresas de Inserção	20	1	39 322,91	11,6
Programa Inserção - Emprego	20	1	71 981,32	21,1
Regime de Incentivos às Micro Empresas (RIME)	10	5 ⁵²	-	-
Total Geral		25	340 183,62	100,0

A percentagem apresentada teve em consideração o número de processos existentes em cada medida, variando a mesma de forma inversa com o seu número.

Os referidos processos foram seleccionados segundo um critério não estatístico, do tipo amostragem sistemática (ou por intervalos).

IV.2.1.2. RESULTADOS DA ANÁLISE

IV.2.1.2.1. INICIATIVAS LOCAIS DE EMPREGO (ILE)

Tendo por objectivo promover a criação de emprego e de empresas, foi implementado o Programa de Estímulo a Oferta de Emprego (PEOE), cujas modalidades específicas de intervenção foram regulamentadas pela Portaria n.º 196-A/2001, de 10 de Março, a qual reúne e condensa, num só diploma os apoios a projectos que originem a criação líquida de postos de trabalho⁵³.

Desse conjunto de apoios foram apenas seleccionados e analisados processos relativos a Iniciativas Locais de Emprego apresentados ao abrigo da Portaria indicada (designadas ILE -

⁵² O número de processos a analisar corresponde a 10% do número de processos em que o CE procedeu à verificação de postos de trabalho: em 1997 (40), em 1998 (11) e em 1999 (0).

⁵³ Para além dos apoios indicados, o referido diploma e a Portaria n.º 255/2002, de 12 de Março, contemplam ainda as seguintes modalidades: apoios à contratação, apoios a iniciativas locais de emprego, apoios a projectos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de desemprego e apoios à conversão de contratos de trabalho a termo em contratos de trabalho sem termo.



nti

Tribunal de Contas

Investimento) e do DL n.º 189/96, de 8 de Outubro que anteriormente regulamentava esta medida de política activa de emprego (designada ILE - Postos de Trabalho).

Esta modalidade (ILE) tem por objectivo apoiar projectos que dêem lugar à criação de novas entidades, independentemente da respectiva forma jurídica, e que originem a criação líquida de postos de trabalho, contribuindo para a dinamização das economias locais, mediante a realização de investimentos de pequena dimensão.

São destinatários destes apoios os promotores, individuais ou associados, seguintes:

- ✚ Desempregados;
- ✚ Jovens à procura de 1º emprego; e
- ✚ Trabalhadores empregados, mas em risco de desemprego.

Os apoios técnicos e financeiros⁵⁴ concedidos às ILE, são fundamentalmente os sintetizados no quadro infra.

Quadro XVIII – ILE – Apoios técnicos e financeiros

Apoios Técnicos	
O apoio técnico prestado directamente pelo IEFP incide nas seguintes áreas:	
✚ Formação na área empresarial de dirigentes;	
✚ Consultoria especializada nas áreas financeira, comercial, de recursos humanos, marketing, publicidade e de gestão da produção ⁵⁵ .	
Apoios Financeiros	
À criação de postos de trabalho	Ao investimento
Subsídio não reembolsável, igual a 18 vezes a remuneração mínima mensal mais elevada garantida por lei, por cada posto de trabalho criado e preenchido, com as seguintes majorações, cumuláveis entre si:	Subsídio não reembolsável, até ao limite de 40% do investimento total admissível (€ 150 000), o que equivale a € 59 855,64, não podendo exceder € 12 500 por cada posto de trabalho criado e preenchido por desempregado ou jovem à procura de 1º emprego.
✚ 20% por cada posto de trabalho preenchido por: <ul style="list-style-type: none">○ Desempregados de longa duração;○ Desempregados, com idade igual ou superior a 45 anos;○ Jovens à procura do 1º emprego;○ Beneficiários do RMG.	
✚ 25% por cada posto de trabalho preenchido por pessoa com deficiência.	
✚ Outros (majoração de 50% para profissões com discriminação de género e prémios de igualdade de oportunidades).	

⁵⁴ O valor dos apoios financeiros não pode exceder, por entidade, o montante máximo total do auxílio *de minimis* (100 000 euros), definido pela Comissão Europeia.

⁵⁵ No caso de apoio técnico ser prestado por entidades exteriores ao IEFP, pode ser concedido um subsídio, não reembolsável, até ao limite de 5% do investimento elegível.



Apoios especiais a outras ILE (DL n.º 189/96)	
À criação de postos de trabalho	Apoio ao investimento
Podem ainda ser apoiados os projectos de ILE em que, pelo menos metade dos promotores não sejam desempregados ou jovens à procura do 1º emprego, ou que não constem das áreas de actividade previstas, quando sejam considerados excepcionalmente relevantes para a prossecução dos objectivos de política de emprego e demonstrem particular dificuldade em aceder a formas de financiamento alternativas.	Empréstimos sem juros a 5 anos com 2 anos de carência.

Análise processual

O número de entidades beneficiárias, em 2002, foi de 30, no valor de € 457 983,5, correspondendo 25 a ILE (Investimento), no montante de € 406 596,69 e 5 a ILE (Posto de trabalho), no montante de € 51 386,81.

Para a análise foram seleccionados⁵⁶ quatro processos, no valor de 109 mil euros, sendo, três (10%) de ILE (Investimento), correspondente a 82 mil euros (20% do total) e um (20%) de ILE (Posto de trabalho), no valor de 27 mil euros (53% do total).

Quadro XIX – Amostra

ILE	Entidade	Valor (euros)
Investimento	Adelino Anjos Faria	10 397,02
	ESTECONFOR – Estudos Consultadoria e Formação	18 441,51
	Luís Filipe Melo Silva Pinheiro	53 140,84
	Subtotal	81 979,37
Postos de trabalho	Francisco Vitorino Crespo Santos	27 379,02
	Total	109 358,39

A análise dos processos seleccionados, conjugada com as informações e esclarecimentos obtidos junto dos técnicos e dirigentes do Centro de Emprego, permitiu concluir o seguinte:

- ✚ Diversas candidaturas foram objecto de decisão (deferimento ou indeferimento) no prazo superior a 60 dias úteis, após a sua entrega, ou mesmo de 90 dias úteis, no caso de haver necessidade de entrega de elementos adicionais, desrespeitando o estipulado no art.º 24º da Portaria n.º 196-A/2001, de 10 de Março.

Segundo os responsáveis, a demora verificada na aprovação deveu-se a insuficiências/dificuldades na instrução dos processos de candidatura por parte dos promotores e a constrangimentos orçamentais, relacionados com a necessidade de esperar por reforços orçamentais. Refira-se que à data da auditoria (Abril/2004) e não abrangidos pela amostra, ainda se encontravam pendentes 3 processos que entraram anteriormen-

⁵⁶ Os processos seleccionados tiveram subjacente o método de amostragem sistemática.



mti

Tribunal de Contas

te a Setembro de 2002, assim como em análise/reformulação e em audição prévia existiam, em Fevereiro de 2004, respectivamente, 9 e 3 processos.

Quanto às implicações, a nível orçamental, da aprovação de projectos fora dos prazos legalmente estipulados, o IEFP confirma que *“...afecta também o planeamento orçamental da execução das medidas, visto que é desejável ter um mínimo grau de certeza quanto às responsabilidades financeiras que o CTE mensalmente vai assumir, para assegurar a respectiva disponibilidade financeira através de orçamentos de tesouraria mensais e evitar saldos de tesouraria mensais muito elevados, acrescendo o facto de que existe, em geral, uma maior concentração de candidaturas no último semestre, levando a que algumas delas transitem para o exercício seguinte”*.

Constando que as diversas alterações legais dificultaram o entendimento da legislação por parte dos promotores, o IEFP alega que *“...consciente desta dificuldade, produziu Manuais de Procedimentos para os técnicos e promotores envolvidos, de modo a facilitar a percepção do modo de operacionalização da medida”*.

- ✚ Nos processos não existe evidência de que os apoios financeiros concedidos não foram cumuláveis com quaisquer outros que revistam a mesma natureza e finalidade, designadamente a dispensa de contribuições para a segurança social, nos termos do DL n.º 89/95, de 6 de Maio⁵⁷.

O IEFP refere nas alegações que *“... exige aos seus promotores que, no formulário de candidatura, identifiquem os apoios recebidos anteriormente, obrigando-os a declarar que concorrem a outros incentivos que revistem a mesma natureza e finalidade” e que “...colabora estreitamente com a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional no controlo dos apoios concedidos ao abrigo da regra de minimis, sendo esta última entidade a emitir o parecer vinculativo sobre o cumprimento ou não daquela regra pelo projecto”*.

- ✚ Os apoios financeiros não excederam, por entidade, o montante máximo total do auxílio de *minimis* e os subsídios ao investimento não ultrapassaram o limite máximo definido para cada posto de trabalho que declararam ter criado.
- ✚ Os processos encontram-se adequadamente instruídos, neles constando, nomeadamente:
 - Os pareceres sobre o projecto da Câmara Municipal de Lisboa e da respectiva Comissão de Coordenação Regional⁵⁸;
 - O Contrato de Concessão de Incentivos Financeiros;
 - O Formulário de Candidatura;

⁵⁷ Note-se que, de acordo com o número 3 do art.º 21º da Portaria n.º 196-A/2001, *“... o presente regime é cumulável com apoios de natureza fiscal”*, mas não é cumulável com quaisquer outros que revistam a mesma natureza e finalidade.

⁵⁸ Quando estas entidades não respondem no prazo de 15 dias úteis, é considerado que emitiram parecer favorável, nos termos da alínea a), do número 2, do artigo 24º, da Portaria n.º 196-A/2001.



mti

Tribunal de Contas

- O Projecto de ILE;
- Comprovativos de inscrições na Segurança Social, de declaração de início de actividade e de situação regularizada perante a Segurança Social e as Finanças.

✚ Há um limitado acompanhamento e fiscalização dos projectos, designadamente por não serem realizadas as visitas de acompanhamento e controlo (nomeadamente para confirmação de realização de obras⁵⁹, aquisição de serviços e equipamentos) aos locais onde os projectos se desenvolvem, entre a data de aprovação da candidatura e a extinção das obrigações constantes do contrato de concessão de incentivos, conforme exige o art.º 30º da Portaria n.º 196-A/2001. O Centro de Emprego apenas tem efectuado as visitas prévias às instalações do promotor, para se aferir da existência de condições para o seu desenvolvimento.

A não realização destas visitas deve-se à carência de recursos humanos, segundo os responsáveis do Centro de Emprego, limitação que não permite efectuar um adequado controlo, nomeadamente, em termos de “... *viabilização e consolidação (do projecto) e, igualmente, a verificação do cumprimento das normas aplicáveis e obrigações assumidas, mormente, a obrigação de manutenção dos postos de trabalho*”⁶⁰.

O controlo desta última obrigação é efectuado pelos técnicos do Centro através dos documentos enviados pelos promotores, nomeadamente das folhas de remuneração dos trabalhadores abrangidos e de contribuições para a Segurança Social, bem como “... *dos relatórios elaborados pelos consultores-formadores do REDE, sempre que existam, como forma de obviar ao défice de visitas de acompanhamento e fiscalização*”.

Refira-se ainda que, dos processos analisados, apenas uma ILE⁶¹ foi visitada por um consultor-formador, contratado para o efeito no âmbito do programa “REDE – Consultoria, Formação e Apoio à Gestão de Pequenas Empresas”. Das duas visitas efectuadas foram elaborados os respectivos relatórios padronizados, denominados “Relatório de implementação de iniciativa” e “Avaliação diagnóstico da situação”. No primeiro destes documentos caracteriza-se a situação da ILE quanto ao funcionamento, instalações, equipamento e pessoal ao serviço, assim como se regista a opinião do promotor quanto ao lançamento da iniciativa, sustentabilidade de postos de trabalho, evolução prevista e necessidades de mais encomendas e dificuldades encontradas no recrutamento de pessoal, sobretudo os quadros básicos. No segundo, indica-se a avaliação/diagnóstico da situação, a estratégia recomendada e os resultados esperados.

✚ Os pagamentos dos apoios têm como suporte os necessários documentos comprovativos de despesa e respeitam, no caso de se tratar de apoios ao investimento, os requi-

⁵⁹ Refira-se a título de exemplo que no processo n.º 11/01, foram comparticipadas obras no valor de € 2 500, em que a respectiva factura/recibo não identifica a natureza dos trabalhos realizados.

⁶⁰ Art.º 30º da Portaria n.º 196-A/2001, de 10 de Março.

⁶¹ Proc.º n.º 19/2000. Iniciativa empresarial de Francisco Creso dos Santos. Actividade: construção civil e obras públicas.



nti

Tribunal de Contas

sitos relativos aos adiantamentos e reembolsos. Contudo, como normalmente não são efectuadas visitas aos promotores, o pagamento final de 15% desrespeita o referido na alínea c), do número 3, do artigo 26º da Portaria n.º 196-A/2001, porque se realiza sem que, no local, seja feita a prévia “... verificação física, documental e contabilística da totalidade das despesas de investimento”.

- ✚ Os processos são supervisionados/controlados pelo responsável do Centro de Emprego, através de mapas em EXCEL, nos quais consta, entre outra informação, a aprovação (datas e valores dos apoios), os pagamentos efectuados, a situação da entidade e os reembolsos.
- ✚ Os processos apresentam algumas deficiências organizativas, estando os documentos arquivados de forma cronológica e sequencial, e não por assuntos, designadamente tipo de apoios prestados (ao investimento e para criação de postos de trabalho), facto que dificulta uma consulta mais expedita dos mesmos.
- ✚ Nos processos analisados não foram detectadas situações de incumprimento do contrato de concessão.

No entanto, no CE existem diversas ILE que injustificadamente não cumpriram o contrato de concessão, o que originou a resolução do mesmo, sendo declarado o vencimento imediato da dívida (conversão do subsídio não reembolsável em reembolsável) e, conseqüentemente, exigida a devolução das importâncias concedidas ou obtida cobrança coerciva nos termos do DL n.º 437/78, de 28 de Dezembro (caso não seja efectuado voluntariamente no prazo fixado)⁶². À data da realização da auditoria existiam 54 processos de reembolsos, no valor de € 676 625,43, dos quais 18 (33%) se encontram em cobrança coerciva, no valor de 275 mil euros (40,6%):

Em síntese, os pontos fortes e fracos deste programa e as dificuldades sentidas pelo CE do Conde Redondo são as seguintes:

⁶² Conforme Cláusula XII (Resolução do contrato), do Contrato de Concessão.



nti

Tribunal de Contas

Pontos Fortes	<ul style="list-style-type: none">✚ Pequenos negócios não avançavam sem os apoios técnicos e financeiros concedidos por este programa, nomeadamente a concessão de subsídios reembolsáveis.✚ Criação líquida de postos de trabalho.
Pontos Fracos	<ul style="list-style-type: none">✚ Legislação difícil de ser compreendida pelo promotor.✚ Prazo de aprovação superior ao legalmente estipulado.✚ 33% dos processos de reembolso encontram-se em cobrança coerciva.✚ Constrangimentos orçamentais.✚ Não evidência e dificuldade em controlar a sua acumulação com outros apoios.✚ Processos com algumas deficiências organizativas.✚ Acompanhamento, fiscalização e controlo deficiente, especialmente por não realização de visitas de acompanhamento da execução e de verificação física.

Embora não fazendo parte da amostra e, conseqüentemente, não ter sido objecto de análise, obteve-se a informação que foi implementado, com o objectivo de prestar consultoria, formação e apoio à gestão de pequenas empresas, a partir de 1997, o Programa REDE, que visa o reforço da capacidade competitiva das pequenas empresas (até 49 trabalhadores) através de metodologia consultoria-formativa e qualificação do emprego, com destaque para:

- ✚ A promoção do espírito empresarial e melhoria da capacidade de gestão;
- ✚ A formação de pessoal activo e disponibilização de consultoria específica;
- ✚ A promoção do emprego qualificado; e
- ✚ A consolidação das empresas emergentes.

Este programa subdivide-se em REDE – Anual e em REDE – Curta Duração, que têm por objectivo, respectivamente, a intervenção aprofundada para o reforço da capacidade competitiva das empresas e a consolidação de iniciativas empresariais promovidas pelo IEFP.

Os objectivos específicos e o modelo de intervenção/organização e funcionamento de cada uma delas são os seguintes:



nr 7

Tribunal de Contas

Quadro XX – Programa REDE Curta Duração e Anual

REDE Curta Duração	REDE Anual
Objectivos específicos	
Consolidação das empresas emergentes resultantes dos programas de incentivo ao emprego promovidos pelo IEFP, nomeadamente o PEOE, concretizando-se na prestação de serviços de consultoria-formativa de apoio à gestão às iniciativas empresariais que os solicitem.	<ul style="list-style-type: none">✚ Apoiar a gestão das pequenas empresas.✚ Proporcionar serviços de aconselhamento e formação.✚ Proporcionar formação aos trabalhadores.✚ Promover o emprego qualificado de jovens recém-diplomados.
Modelo de intervenção/organização e funcionamento	
Através da intervenção dos consultores-formadores afectos às Delegações Regionais do IEFP disponibiliza serviços de conselho/formação e apoio à gestão das micro e pequenas empresas criadas no âmbito de programas de apoio ao emprego. A sua organização é a seguinte: <ul style="list-style-type: none">✚ Estrutura de gestão do REDE no IEFP.✚ Consultores Formadores em gestão afectos às Delegações Regionais do IEFP.✚ Empresários/dirigentes de micro e pequenas empresas.✚ Consultores especialistas.	Pressupõe a utilização de metodologias de consultoria-formativa flexíveis e ajustadas à realidade e às necessidades concretas de cada empresa. A sua organização é a seguinte: <ul style="list-style-type: none">✚ Estrutura de gestão do REDE no IEFP.✚ Entidades executoras (parceiros institucionais) protocolados com o IEFP.✚ Consultores Formadores em gestão contratados pelos parceiros institucionais.✚ Empresários/dirigentes de micro e pequenas empresas.✚ Consultores especialistas.

A Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo dispõe, para a edição 2004 da REDE de Curta Duração, iniciada em Fevereiro do corrente ano, do mesmo número de técnicos (três) de que dispunha para as edições anteriores (2002/2003) deste programa.

Tendo em vista o desenvolvimento deste programa, a Delegação Regional solicitou ao Centro de Emprego o envio mensal de 1-2 processos de iniciativas empresariais apoiadas pelo IEFP, no âmbito dos Programas ILE/CPE/ICP e/ou PEOE (ILE/APE/APE equiparados a ILE). Dando cumprimento ao solicitado este Centro remeteu 14 processos, sendo quatro de ILE antiga, nove relativos ao PEOE e um de ACPE.

O trabalho desenvolvido por estes técnicos consubstancia-se na elaboração de relatórios, que são apresentados na delegação e, posteriormente, enviados para os Centros de Emprego das áreas das entidades apoiadas, permitindo um melhor acompanhamento e controlo das mesmas.



IV.2.1.2.2. ESTÁGIOS PROFISSIONAIS

O Programa Estágios Profissionais foi instituído através da Portaria n.º 268/97, de 18 de Abril, alterado pelas Portarias n.º 1271/97, de 26 de Dezembro, n.º 814/98, de 24 de Setembro e n.º 286/2002, de 15 de Março.

Este Programa tem como objectivos:

- Complementar e aperfeiçoar as competências sócio-profissionais dos jovens qualificados;
- Facilitar o recrutamento e a integração de novos quadros nas entidades;
- Facilitar a inserção de diplomados de áreas de formação com maiores dificuldades de integração na vida activa;
- Dinamizar o reconhecimento, por parte das entidades, de novas formações e novas competências profissionais.

Os destinatários são pessoas com deficiência e jovens com idade compreendida entre os 16 e os 30 anos, possuidores de uma qualificação de nível superior ou intermédio, numa das seguintes situações:

- Desempregados à procura do 1.º emprego que não tenham exercido uma ou mais actividades profissionais por um período de tempo, no seu conjunto, superior a 1 ano;
- Desempregados à procura de novo emprego, desde que tenham, entretanto, adquirido formação qualificante que lhes permita o acesso a nível de formação distinto e não tenham tido ocupação profissional, nessa área, por período superior a 1 ano.

O estágio tem a duração de 9 meses que pode ser seguido de um período complementar de 3 meses, a realizar em território nacional ou no estrangeiro.

A este Programa podem candidatar-se Entidades Beneficiárias e/ou Organizadoras.

As Entidades Beneficiárias são entidades públicas e privadas que apresentem condições técnicas e pedagógicas para facultar estágios profissionais, com qualidade reconhecida, aos destinatários desta medida.

As Entidades Organizadoras são os organismos definidos no art.º 5.º da Portaria n.º 268/97, de 18 de Abril (Associações empresariais, profissionais, sindicais, de estudantes de instituições do ensino superior e entidades sem fins lucrativos que desenvolvam actividades de reabilitação profissional, acreditadas nos termos da Portaria n.º 728/97, de 29 de Agosto), que reúnam candidaturas à realização de um mínimo de 10 estágios num mesmo processo, numa ou mais entidades beneficiárias.



mti

Tribunal de Contas

As candidaturas podem ser efectuadas ao longo do ano e as entidades beneficiárias devem estar regularmente constituídas e terem a situação regularizada perante a Administração Fiscal, a Segurança Social, o FSE e o IEFP.

Os candidatos são seleccionados e recrutados pelo IEFP em articulação com as entidades beneficiárias, os quais celebram um contrato de formação em posto de trabalho com a entidade beneficiária.

Quadro XXI – Apoios aos Estagiários e às Entidades Beneficiárias

Apoios	
Aos Estagiários	Às Entidades Beneficiárias
Bolsa de estágio, tendo por referência o nível de qualificação; Subsídio de alimentação; Subsídio para despesas de transporte; Seguro contra acidentes de trabalho; Ajudas de custo, despesas de transporte e seguro de assistência em viagem (quando o período de estágio complementar decorre no estrangeiro).	Selecção dos estagiários Acompanhamento técnico e avaliação do estágio; Comparticipação na bolsa de estágio: <ul style="list-style-type: none"> ✚ Pessoas Colectivas de direito privado, sem fins lucrativos – 67%; ✚ Pessoas Colectivas de direito privado, com fins lucrativos e com menos de 100 trabalhadores – 50%; ✚ Pessoas Colectivas de direito privado, com fins lucrativos e com 100 ou mais trabalhadores – 20%; ✚ Entidades da Administração Pública (até à entrada em vigor da regulamentação prevista no DL n.º 326/99, de 18/08) – 67%. Compensação financeira ao Orientador de estágio.
	Às Entidades Organizadoras
	Compensação financeira no montante de € 225 por cada estágio aprovado.
A comparticipação do IEFP no valor da bolsa será majorada quando os destinatários se enquadram no n.º 2 do art.º 14.º da Portaria anteriormente referida ⁶³ .	

Análise processual

O número de entidades beneficiárias em 2002 foi de 135 e o valor total pago 791.975,69 euros.

Para a selecção da amostra utilizou-se como método a amostragem sistemática, optando-se por seleccionar o primeiro e, quanto aos restantes, cumprindo o intervalo apurado de acordo com aquele método.

Os 7 processos que compõem a amostra são os seguintes:

⁶³ “Nos Estágios de jovens mulheres que procurem uma inserção em áreas profissionais inovadoras ou nas quais se encontrem sub-representadas, a comparticipação do IEFP será majorada em 10% do total da bolsa no 2º e 3º trimestres de estágio, independentemente da natureza da entidade beneficiária”.



Quadro XXII – Processos seleccionados

Entidade Beneficiária	Valor pago em 2002
Abalada Matos, Lorena de Séves e Cunhal, Lda.	1052,30
Associação Nacional para Jovens para a Acção Familiar	20.673,85
Colectividade Cultural Recreativa de Santa Catarina	13.998,92
Environment - Transp & Planning, Lda.	950,19
INSA- Ingenieria de Software Avanzado, S.A.	2.635,88
MERCAL – Gestão e Marketing, Lda.	3.496,09
Secretaria do Ministério da Ciência e Tecnologia	11.138,42

Da análise dos mesmos conclui-se o seguinte:

A organização dos processos apresenta algumas deficiências, o que dificultou o exame dos mesmos;

O prazo para aprovação de candidaturas é, em regra, respeitado, não obstante, alguns impressos da candidatura nem sempre apresentam o carimbo de entrada, o que não permite comprovar o prazo da tomada de decisão, conforme refere o n.º 4 do artigo 8º da Portaria n.º 268/97, de 18 de Abril (republicada em anexo à Portaria n.º 286/2002 de 15 de Março);

A data do Termo de Aceitação é habitualmente posterior à data de início do estágio, não respeitando o prazo máximo de 15 dias consecutivos, de acordo com o disposto no artigo 9º da citada portaria;

Apesar de todos os processos integrarem relatórios de acompanhamento e avaliação do estagiário e fichas de avaliação do estágio, o número de relatórios apresentados é inferior ao estipulado no regulamento do programa;

As visitas de acompanhamento da responsabilidade do CTE nem sempre são realizadas, desrespeitando o referido no artigo 18º do diploma referido;

Não foi concedida a prorrogação dos estágios, apesar de ter sido solicitada, o que poderá ter contribuído para uma mais breve admissão do estagiário, pela entidade empregadora;

Apenas um dos processos apresenta provas de integração do estagiário nos quadros da empresa, o que impossibilita avaliar o efectivo impacto desta medida;

Os orientadores de estágio, pelo menos segundo o currículo apresentado, reúnem as condições necessárias e os valores por eles auferidos respeitam o estipulado na lei.

Das questões colocadas à técnica responsável pelos processos é de referir o seguinte:

As entidades são normalmente conhecidas dos técnicos do CE sendo, nessa base, emitido o parecer;

Os candidatos são, de uma maneira geral, escolhidos pelas entidades empregadoras;

Muitos dos contactos entre o CTE e as entidades são feitos telefonicamente;



nti

Tribunal de Contas

A média dos prazos de aprovação das candidaturas é de um mês, e, nas situações em que a candidatura não apresenta deficiências, a decisão poderia ser muito célere, só que, como esta medida tem muita procura e o orçamento não integra verba suficiente para as necessidades, é adiada a decisão de aprovação, enquanto não ocorre a alteração orçamental.

Refira-se ainda que a Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo do IEFP não efectuou, neste ano, qualquer visita de acompanhamento no âmbito desta medida.

Os Estágios Profissionais foram considerados, pelos responsáveis e técnicos do Centro, como uma das melhores medidas, porque possibilita uma maior empregabilidade (i.e. integração de estagiários nos quadros das entidades beneficiárias). Contudo, não foi possível confirmar o exposto por nos processos não constarem elementos comprovativos a este respeito com excepção de um único caso.

Em síntese, os pontos fortes e fracos deste programa, são as seguintes:

Pontos Fortes	<ul style="list-style-type: none">✚ Procura elevada desta medida.✚ Possibilidade de efectuar candidaturas em qualquer altura do ano.✚ Possibilita uma maior empregabilidade.✚ Currículo e remuneração dos orientadores de acordo com a lei.
Pontos Fracos	<ul style="list-style-type: none">✚ Deficiente organização dos processos.✚ A data do Termo de Aceitação é habitualmente posterior à data de início do estágio.✚ O número de relatórios de acompanhamento e avaliação do estagiário é inferior ao estipulado no regulamento.✚ As visitas de acompanhamento nem sempre são efectuadas, devido à falta de disponibilidade dos técnicos.✚ Não evidência nos processos, da integração dos estagiários nos quadros das empresas.✚ Dificuldades orçamentais dificultam a aprovação mais célere das candidaturas.

Corroborando o exposto, o IEFP, nas suas alegações, refere que estes pontos fracos “...são *parcialmente explicados pelas mesmas razões já antes apontadas para as ILE, sendo de notar que procuraremos desenvolver medidas no sentido da progressiva melhoria destes aspectos e da sua prevenção futura*”.



nrj

Tribunal de Contas

IV.2.1.2.3. PROGRAMAS OCUPACIONAIS (POC)

Estes programas, regulamentados pela Portaria n.º 192/96, de 30 de Maio, têm como objectivo proporcionar aos desempregados uma ocupação socialmente útil (trabalho necessário), enquanto não lhes surgirem alternativas de trabalho ou de formação profissional, mantendo-os em contacto com outros trabalhadores e outras actividades, prevenindo, assim, o seu isolamento social e a tendência para desmotivação e marginalização.

Os POC que têm uma duração igual à do projecto ocupacional, ou 12 meses consecutivos (podendo ser prorrogados, excepcionalmente, até ao máximo de 12 meses⁶⁴), destinam-se a desempregados subsidiados e a desempregados em comprovada situação de carência económica; podendo candidatar-se entidades públicas ou privadas, tais como: autarquias, serviços públicos e Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e outras, sem fins lucrativos.

Estas entidades podem apresentar, em qualquer altura do ano, um projecto ocupacional que responda a necessidades colectivas, de carácter temporário e que não consista no preenchimento de postos de trabalho existentes.

Os apoios definidos, concedidos aos trabalhadores carenciados e às entidades promotoras, revestem as seguintes formas:

Quadro XXIII – Apoios aos Trabalhadores e às Entidades Promotoras

Aos trabalhadores	Às entidades promotoras
Subsidiados: <ul style="list-style-type: none">✚ Subsídio complementar, até 20% da prestação mensal de desemprego, durante o período de concessão dos subsídios de desemprego ou social de desemprego;✚ Subsídio de refeição;✚ Subsídio de transporte ou transporte, igual aos dos trabalhadores ao serviço da respectiva entidade promotora;✚ Um dia por semana para efectuarem diligências de procura de emprego;✚ Seguro de acidentes de trabalho.	<ul style="list-style-type: none">✚ Comparticipação no subsídio ocupacional, em percentagens variáveis, de acordo com a natureza das entidades promotoras, bem como de situações específicas de determinadas zonas ou sectores económicos. <p>Os apoios concedidos às entidades promotoras apenas se referem aos POC para trabalhadores carenciados, visto que para os restantes trabalhadores (subsidiados), o IEFP não concede o apoio directamente às entidades, efectuando o pagamento do subsídio complementar previsto à Segurança Social, que se responsabiliza pelo pagamento directo aos trabalhadores ocupados.</p>
Em situação de comprovada carência: <ul style="list-style-type: none">✚ Subsídio mensal, de montante igual ao valor máximo do salário mínimo nacional;✚ Subsídio de refeição;✚ Subsídio de transporte ou transporte, igual aos dos trabalhadores ao serviço da respectiva entidade promotora;✚ Um dia por semana para efectuarem diligências de procura de emprego;✚ Seguro de acidentes de trabalho.	

⁶⁴ Este período de tempo apenas diz respeito aos POC para trabalhadores em carência económica.



mti

Tribunal de Contas

Análise processual

Em 2002, foram apoiadas 64 entidades, sendo 5 no âmbito dos POC (Carenciados), no valor de € 87 071,55, e 59 no dos POC (Subsidiados)⁶⁵.

Para a análise foram seleccionados sete processos, sendo, um (10%) de POC (Carenciados)⁶⁶, correspondente a 65,6 mil euros (75% do total) e seis (10%) de POC (Subsidiados)⁶⁷.

Quadro XXIV – POC – Amostra seleccionada

POC	Entidade	Valor (euros)
Carenciados	Fundação Obra do Ardina	65 575,35
Subsidiados	Serviços Sociais do Ministério da Justiça	-
	16º Cartório Notarial de Lisboa	-
	Escola E B 1 n.º 26 de Lisboa	-
	CNJ – Confed. Nac. Jovens Agricultores	-
	Junta de Freguesia de S ^{ta} . Engrácia	-
	FEQUIMETAL ⁶⁸	-

A análise dos processos seleccionados, conjugada com as informações e esclarecimentos obtidos junto dos técnicos afectos ao programa e dirigentes do Centro de Emprego, permitiu concluir o seguinte:

i) Relativamente ao POC (Carenciado)

- ✚ O processo encontrava-se convenientemente instruído com os documentos necessários relativos à entidade promotora e ao IEFP, designadamente a candidatura (ficha do projecto), comprovação de carência económica⁶⁹, o Acordo de Actividade Ocupacional, listagem extraída do SIGAE com os elementos pessoais dos candidatos (desempregados PNE), comprovativos de pagamento do subsídio de refeição, de transporte e do seguro de acidentes de trabalho, assim como a autorização do projecto, da inerente assumpção da despesa (subsídio) e o respectivo cabimento.
- ✚ Os pagamentos efectuados foram superiormente aprovados, conferidos pela área financeira e possuem os respectivos documentos justificativos apresentados pelas entidades promotoras, nomeadamente mapas de pagamentos ao trabalhador (subsí-

⁶⁵ O CE não contabiliza qualquer valor, porque as pessoas abrangidas por esta política recebem um complemento ao subsídio de desemprego (20%), pago pelas Instituições da Segurança Social.

⁶⁶ Critério de selecção utilizado: maior expressão financeira.

⁶⁷ Os processos seleccionados tiveram subjacente o método de amostragem sistemática.

⁶⁸ Federação Intersindical da Metalurgia, Metalomecânica, Minas, Química, Farmacêutica, Petróleo e Gás.

⁶⁹ Através de atestado emitido pela respectiva Junta de Freguesia.



nrj

Tribunal de Contas

dios ocupacional, de transporte e de alimentação), mapa de assiduidade, de pagamento da taxa social única e o recibo de quitação relativo às verbas recebidas do IEFP.

- ✚ O período de duração do Acordo de Actividade Ocupacional é controlado, para que decorridos seis meses o IEFP reduza o seu apoio para 80%, sendo o remanescente suportado pela entidade promotora. Embora sem aplicação no processo seleccionado, segundo informações obtidas, algumas das entidades promotoras (Juntas de Freguesias e Câmaras Municipais) efectuaram contratos de 6 meses para não suportarem os referidos 20%.

ii) No que concerne aos POC (Subsidiados)

- ✚ O Centro de Emprego comunicou sempre ao Centro Regional de Segurança Social de Lisboa a data em que terminou a actividade ocupacional e a partir da qual o trabalhador não tem direito a receber a majoração de 20% do subsídio de desemprego. Contudo, nos processos não existem comprovativos do termo da majoração, o que não permite avaliar a eficácia deste procedimento, já que, em situação inversa, foi referido pelos técnicos que os trabalhadores, por vezes, têm solicitado ao Centro uma segunda via da comunicação de início do POC, para poderem beneficiar da referida majoração paga pela Segurança Social.
- ✚ Nem todos os processos se encontravam convenientemente instruídos, como por exemplo o Proc. n.º 37/SUB/02 – Escola EB 1 n.º 26 de Lisboa, no qual não constavam, nomeadamente, as folhas de assiduidade do trabalhador⁷⁰, a apólice do seguro de acidentes de trabalho e comprovativos do pagamento do subsídio de transporte e de refeição.

Em termos globais, refere-se ainda o seguinte:

- ✚ O acompanhamento e a fiscalização exigidos pelo programa são somente efectuados por via telefónica e através dos documentos enviados pela entidade promotora, uma vez que o Centro de Emprego em regra não realiza visitas (e quando ocorrem não são efectuados os respectivos relatórios), o que limita, ou mesmo impossibilita, avaliar e verificar, nomeadamente:
 - Se a actividade ocupacional constante do projecto não consiste na ocupação, ainda que transitória, de postos de trabalho existentes e que podem ser preenchidos no mercado normal de trabalho;
 - Se os trabalhadores estão afectos a fins diferentes dos acordados por parte das entidades promotoras;
 - O cumprimento dos projectos de candidatura aprovados.

⁷⁰ Neste caso o controlo de assiduidade é efectuado pela entidade promotora.



nrj

Tribunal de Contas

- ✚ O Centro de Emprego não detectou, pelas razões expostas, situações de incumprimento injustificado, que implicassem a suspensão da comparticipação financeira, a reposição de verbas ou a exclusão das entidades, procedendo sempre o IEFP ao pagamento dos subsídios após as entidades comprovarem os pagamentos por elas efectuados.
- ✚ São respeitados os prazos de duração dos acordos de actividade ocupacional e de renovação, sendo os respectivos trabalhadores, por vezes, contratados pelas entidades promotoras, conforme se constatou em diversos dos casos analisados, o que evidencia a eficácia do programa.
- ✚ Os processos analisados, provenientes do arquivo morto, não estavam suficientemente organizados (mais do que um processo na mesma pasta de arquivo sem separadores e os documentos estão por ordem cronológica e não temática), o que impossibilitou uma consulta mais expedita.

Em síntese, os principais pontos forte e fracos deste programa e as mais significativas dificuldades sentidas pelo Centro de Emprego de Conde Redondo são as seguintes:

	POC – Carenciados	POC – Subsidiados
Pontos fortes	-Os trabalhadores têm ocupação e formação. -Podem ter colocação futura com contrato.	-Os trabalhadores têm ocupação e formação. -Recebem subsídio de desemprego com majoração.
Pontos fracos	-Não realização de visitas para acompanhamento e fiscalização.	-Não realização de visitas para acompanhamento e fiscalização. -A instrução dos processos é deficiente. -Dificuldades de interligação com a Seg. Social.

O IEFP reconhece nas alegações que os serviços locais não têm realizado visitas de acompanhamento, esclarecendo contudo que estes serviços *“...tentam, por outras vias, assegurar que o desenvolvimento do Programa seja efectuado de acordo com a respectiva regulamentação, designadamente, por uma análise rigorosa dos projectos de candidatura e de outros elementos fornecidos pelas entidades – sendo igualmente assegurado todo o apoio técnico por estas solicitado”*.



nti

Tribunal de Contas

IV.2.1.2.4. EMPRESAS DE INSERÇÃO

“Empresas de Inserção” são pessoas colectivas sem fins lucrativos, criadas ao abrigo da Resolução de Conselho de Ministros n.º 104/96, de 9 de Julho e Portaria n.º 348-A/98, de 18 de Junho.

Estas “empresas” têm por finalidade a inserção sócio-profissional de desempregados de longa duração, ou de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho, procurando combater a pobreza e a exclusão social, promovendo a aquisição e desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais adequadas ao exercício de uma actividade e favorecendo a criação de postos de trabalho, a satisfação de necessidades sociais não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado e a promoção do desenvolvimento sócio-local.

Os destinatários são os desempregados de longa duração inscritos nos Centros de Emprego e os desempregados em desfavorecimento face ao mercado de trabalho, designadamente, beneficiários do RSI, deficientes, ex-reclusos, toxicodependentes e alcoólicos em processo de recuperação, vítimas de prostituição e pessoas sem abrigo.

O Plano Individual de Inserção que a “empresa” obrigatoriamente elabora para cada um dos trabalhadores admitidos, pode incluir duas fases:

- Formação Profissional – 6 meses
- Profissionalização – exercício de uma actividade profissional na Empresa de Inserção, regulada por um contrato de trabalho a termo certo, não inferior a 6 meses nem superior a 24 meses.

As entidades que se candidatam à criação de uma “empresa de inserção” têm de reunir determinadas condições, tais como:

- O projecto de constituição a apresentar deve ter viabilidade económica e financeira e abranger entre 5 a 20 trabalhadores em processo de inserção;
- Estar regularmente constituída e registada;
- Ter a situação regularizada perante a Fazenda Pública e a Segurança Social;
- Não se encontrar em situação de incumprimento em relações a anteriores apoios financeiros do IEFP, IGFSE ou Segurança Social;
- Ter idoneidade para desenvolver as acções para as quais solicita os apoios.

Estas candidaturas podem ser realizadas em dois períodos anuais, que têm ocorrido nos meses de Abril/Maio e Setembro/Outubro.

Durante a fase de formação profissional, são celebrados contratos de formação, visados pelo IEFP, que regula as relações entre as pessoas em processo de inserção e a empresa de inser-



mti

Tribunal de Contas

ção e, durante a fase de profissionalização, são celebrados contratos de trabalho, igualmente visados pelo IEFP.

Os apoios destinam-se aos trabalhadores e às empresas de inserção, os quais, de acordo com a legislação aplicável, são:

Quadro XXV – Apoios ao Trabalhador e às Empresas de Inserção

Apoios ao trabalhador	
Fase de Formação	Bolsa de formação no valor de 70% do salário mínimo nacional. Seguro de acidentes pessoais.

Apoios às Empresas de Inserção	
Apoios técnicos	Na identificação das necessidades locais. Na formação em gestão. Na preparação e acompanhamento do processo de inserção.
Apoios financeiros	Ao investimento <ul style="list-style-type: none">✚ Subsídio não reembolsável, correspondendo a 50% do montante das despesas de investimento elegíveis, até ao limite de 18 vezes o salário mínimo nacional, por cada posto de trabalho criado;✚ Empréstimo sem juros, reembolsável num prazo máximo de 7 anos (incluindo 2 anos de carência), podendo atingir 20% das despesas de investimento elegíveis, até ao limite de 18 vezes o salário mínimo nacional, por cada posto de trabalho criado. Ao funcionamento <ul style="list-style-type: none">✚ Comparticipação na remuneração de 80% do salário mínimo nacional e nas contribuições para a Segurança Social, decorrentes do contrato de trabalho na fase de profissionalização;✚ Prémio de Integração às entidades empregadoras que admitam pessoas em processo de inserção, com contrato de trabalho sem termo, no prazo de 3 meses após conclusão do processo de inserção, de valor igual a 12 vezes o salário mínimo nacional;✚ Comparticipação nas contribuições para a segurança social cujos encargos são da responsabilidade da empresa.

No Centro do Conde de Redondo esta medida teve uma aderência reduzida e apenas em 1999 e 2000, como se pode verificar pelo seguinte quadro:



Quadro XXVI – EI – Processos seleccionados

N.º Processo	Entidade
01/EI/99	Fundação da Obra do Ardina
02/EI/99	A Voz do Operário
03/EI/99	Escola Profissional Almirante Reis
04/EI/99	Fundação AMI – Assist. Médica Internacional
05/EI/99	Fundação da Obra do Ardina
01/EI/00	Associação Cabo-verdiana

Dado o número diminuto de processos existentes no Centro e o número significativo de documentos que integram cada um, foi apenas seleccionado o processo relativo à entidade “A Voz do Operário”, processo com maior número de postos de trabalhos e cujos pagamentos efectuados pelo IEFP apresentam maior valor, como se pode constatar:

Quadro XXVII – EI – Valor pago por processo seleccionado

Entidade	Período	Montante Pago
Fundação da Obra do Ardina	De 27/08/1999 a 02/12/2003	98.592,33
A Voz do Operário	De 26/08/1999 a 02/12/2003	190.874,98
Escola Profissional Almirante Reis	De 26/08/1999 a 11/12/2003	101.629,61
Fundação AMI – Assist. Médica Internacional	De 26/08/1999 a 26/11/2003	105.276,47
Fundação da Obra do Ardina	De 30/12/1999 a 02/12/2003	83.603,49
Associação Caboverdiana	De 27/12/2001 a 31/10/2003	32.687,35

A análise processual permitiu constatar que:

O montante pago à entidade respeita a despesas de funcionamento e despesas de investimento, no valor de 158.428,33 e 32.446,66 euros, respectivamente.

O relativo a despesas de investimento inclui o montante de apoios do IEFP não reembolsáveis e empréstimo sem juros, sendo, respectivamente, no valor de 23.176,19 e 9.270,47 euros.

O apoio financeiro ao funcionamento teve como objectivo a comparticipação mensal de 80% do salário mínimo nacional e, na mesma proporção, nas contribuições para a Segurança Social devidas pela entidade empregadora, por cada trabalhador em processo de inserção.

Esta “empresa de inserção” é uma estrutura dotada de autonomia administrativa e financeira, sendo constituída pela Sociedade de Instrução e Beneficência “A Voz do Operário”, IPSS, com o objectivo de promover a reinserção sócio-profissional de desempregados de longa duração e desenvolvendo como actividade a prestação de serviços na área da manutenção e reparação de espaços públicos, tendo sido aprovada por despacho do Delegado Regional da Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo, em 22/06/1999, e reconhecida pela Comissão para o Mercado Social de Emprego em 28/06/1999.



Entre os diversos documentos que integram o processo é de realçar o Relatório da visita de acompanhamento n.º 141/DL – SEFP/NAC/2003, de 2003/09/04, o qual refere algumas lacunas, designadamente relacionadas com despesas de investimento subsidiadas pelo IEFP.

Este Instituto, em sede de contraditório, apresenta documentos comprovativos de que “... o investimento ... foi integralmente realizado e comprovado no momento devido”. Contudo, a análise dos documentos de despesa apresentados permitiu concluir que foram financiadas despesas com a aquisição de 5 000 cartas e blocos, no valor total de 84.240\$00, que não se configuraram como elegíveis para efeitos de investimento. Porém, como deste valor foram financiados 70% (58.968\$00), dos quais apenas 42.120\$00 (50% do total) não reembolsáveis, qualquer eventual infracção financeira poderia se relevável por imaterialidade do valor envolvido, nos termos conjugados do art.º 6º da Lei n.º 98/97, de 26/08, e n.º 2 do art.º 59º do Regulamento da 2ª Secção do Tribunal de Contas.

Igualmente se constatou, por outro lado, que foram aceites pelo Instituto despesas (no valor global de 500.000\$00), facturadas pel’ “A Voz do Operário”, relativas a um estudo de viabilidade económica e financeira e a anúncios insertos no jornal desta entidade, procedimento que se apresenta como pouco transparente, pelo que deverá, de futuro, ser evitado.

Por outro lado, em face do verificado relativamente aos documentos apresentados relativos ao fornecedor Vítor Oliveira, importa ser mais exigente no tocante aos comprovativos apresentados para justificar o investimento, que deverão satisfazer as todas as exigências que a lei fiscal enuncia relativamente a facturas e documentos equivalentes.

Além dos problemas constatados na análise deste processo, os técnicos que acompanham as EI referiram que:

- Gostariam de poder fazer um maior número de visitas, para melhor complementar o acompanhamento efectuado internamente através dos documentos, telefonemas ou por contactos directos com os trabalhadores;
- O acompanhamento é muito longo;
- As actividades, de uma maneira geral, não são viáveis economicamente;
- Se as empresas durante o período em que são acompanhadas (7anos), manifestam dificuldades económico-financeiras, não se poderá esperar que, posteriormente, a sua situação venha a sofrer melhoras significativas;
- Rotação elevada nos postos de trabalhos o que dificulta a manutenção do número aprovado;
- A dificuldade de integração na vida activa dos trabalhadores após os 24 meses de profissionalização.

Para além destes factos, confirmaram o seguinte:

- O atraso no envio dos documentos obrigatórios pelas EI cria dificuldades na instrução dos processos e ocasiona demora nos pagamentos e na respectiva contabilização,



mti

Tribunal de Contas

já que aqueles somente são enviados na sequência da insistência dos técnicos, realizada por escrito;

- As baixas remunerações que praticam estas entidades, normalmente o salário mínimo nacional, não contribuem para a manutenção dos postos de trabalho.

A escassa adesão a esta medida nos dois Centros de Emprego analisados, resulta, segundo o responsável do CTE do Conde Redondo, da burocracia inerente à criação e continuidade da entidade e aos problemas que os destinatários da medida apresentam (saúde, sociais e educação).

Os principais pontos fortes e fracos deste programa são pois os seguintes:

Pontos Fortes	<ul style="list-style-type: none">✚ Inserção sócio-profissional de DLD e de pessoas desfavorecidas.✚ Promove a formação profissional e a profissionalização.
Pontos Fracos	<ul style="list-style-type: none">✚ Burocracia inerente à criação e continuidade da EI.✚ As actividades desenvolvidas pelas EI não possibilitam, genericamente, a viabilidade económica e financeira.✚ Existe dificuldade em manter preenchidos os postos de trabalho criados por um período não inferior a sete anos, devido a remunerações não atractivas e população alvo muito problemática.✚ Escassa adesão nos CE analisados⁷¹.✚ Falta de acompanhamento <i>in loco</i> pelo CTE, devido à indisponibilidade dos técnicos para realizar visitas às EI.✚ Não envio atempado pelas EI dos documentos obrigatórios.✚ Dificuldade de integração na vida activa dos trabalhadores após 24 meses de profissionalização.

Não questionando as observações/ilacões retiradas do trabalho de campo efectuado, nas suas alegações o IEFP refere que *“...a dificuldade de auto-sustentação financeira de algumas iniciativas não pode, contudo e em nosso parecer, ser interpretada como um insucesso generalizado desta medida activa”*. Esclarece ainda que, visando aperfeiçoar a execução desta medida, *“...se encontra em fase de finalização a elaboração de um Manual de orientações sobre a aplicabilidade das normas que regem esta Medida...”*.

No que concerne à falta de acompanhamento regular, através de visitas, nesta medida activa, o IEFP alegou que *“...existe um acompanhamento documental relativamente ao investimento e aos postos de trabalho e como também existe um fácil relacionamento entre as entidades e o Centro...”*.

⁷¹ No entanto, a nível nacional foi uma das medidas que alcançou maior nível de execução física e orçamental.



nti

Tribunal de Contas

IV.2.1.2.5. PROGRAMA INSERÇÃO-EMPREGO

Este Programa, criado no âmbito do mercado social de emprego e regulamentado pela Portaria n.º 1109/99, de 27 de Dezembro, tem por objectivo apoiar o desenvolvimento de actividades de interesse social desempenhadas por beneficiários do RSI.

Os destinatários deste programa são os beneficiários do RSI, com idade igual ou superior a 18 anos, e membros do seu agregado familiar que não se encontrem dispensados da disponibilidade activa para a inserção profissional e que tenham celebrado Acordo de Inserção, prevendo o respectivo encaminhamento para as áreas do emprego e/ou formação.

Este Programa compreende duas fases distintas:

Formação Específica – mínimo de 250 H.

Exercício de uma actividade específica, de interesse social, desenvolvendo e validando as competências adquiridas na formação, com duração de 12 meses, podendo ser prorrogados até 6 meses.

As entidades promotoras têm que ser pessoas colectivas de direito público e privado, sem fins lucrativos, designadamente:

Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS).

Autarquias e serviços públicos personalizados.

Associações, Fundações e Cooperativas.

O processo de candidatura está aberto ao longo do ano, tendo o projecto a apresentar que respeitar a uma das seguintes áreas:

Serviços de apoio social e de proximidade;

Reabilitação do património;

Animação turística e de tempos livres;

Melhoria de infra-estruturas e desenvolvimento rural.



Quadro XXVIII – Inserção Emprego – Apoios aos Beneficiários e às Entidades

Apoios aos Beneficiários	
Fase de formação	Bolsa de formação
	Seguro de acidentes pessoais
Fase de exercício da actividade	Subsídio equivalente ao salário mínimo nacional, ou 20% do subsídio de desemprego, caso o beneficiário aufera prestações de desemprego. Alimentação e transporte. Seguro de acidentes de trabalho. 2 dias úteis de descanso por mês.

Apoios às Entidades	
Apoios técnicos (em articulação com as CLA)	Seleção dos beneficiários do RSI. Seleção das entidades promotoras. Desenvolvimento dos objectivos e conteúdos da formação e disponibilização de material didáctico. Seleção dos formadores.
Apoios financeiros	Totalidade dos encargos com a Formação Profissional. Relativamente ao desenvolvimento da actividade social, subsídio não reembolsável para a comparticipação mensal de 100% do salário mínimo nacional e a totalidade dos encargos das contribuições para a Segurança Social, devidas pela entidade empregadora. Prémio de Integração, igual a 18 vezes a remuneração mínima mensal, às entidades de direito privado que, no final do projecto de actividade, admitam beneficiários com contrato sem termo, nos 6 meses subsequentes à conclusão do projecto. Majoração de 50% do total dos apoios para a criação de postos de trabalho em profissões significativamente marcadas por discriminação de género.

A adesão a este Programa foi pequena, como se pode verificar pela totalidade das entidades com processos no Centro de Emprego Conde de Redondo:

Quadro XXIX – Inserção Emprego – Processos analisados

Entidade	Processo	(Euros)
		Pagamentos em 2002
AGIR XXI – Assoc. P/Inclusão Social	N.º 02/02 e N.º 03/02	71.981,32
Associação Nacional Jovens para a Acção Familiar	N.º 01/02	71.974,66
Escola Secundária Luísa de Gusmão	N.º 02/01	31.094,34
Fundação AMI-Assist. Médica Internacional	N.º 02/01	37.895,44
Fundação Obra do Ardina	N.º03/01 e N-º04/01	69.954,17

Foi seleccionado o primeiro processo da entidade AGIR XXI – Associação para a Inclusão Social, porque foi aprovado em 2002 e aquela entidade é promotora de dois projectos.

A análise processual permitiu constatar o seguinte:



nr 7

Tribunal de Contas

- O promotor observa os requisitos do programa, quer quanto à sua natureza jurídica (associação de direito privado sem fins lucrativos), quer quanto ao domínio da sua actividade (inserção social) e quanto à finalidade do projecto de actividade desenvolvido (acompanhamento de idosos).
- O projecto foi concretizado de acordo com o estabelecido, nomeadamente:
 - o Foi ministrada a formação específica, cuja respectiva área de incidência foi escolhida a partir do trabalho realizado pelas assistentes sociais de terreno, que constatarem a necessidade de preparar profissionalmente pessoas para acompanhar idosos; e
 - o Foi realizada uma actividade específica de interesse social, que consistiu na reintegração sócio-profissional de 12 beneficiários do RSI com idades compreendidas entre os 30 e 60 anos, residentes na área de intervenção, em parceria entre o CTE Conde de Redondo, a CLA 9, a AGIR XXI e o Centro Paroquial da Penha de França.

À AGIR XXI competiu organizar e gerir o projecto e ministrar a formação profissional e ao Centro Paroquial da Penha de França competiu o desenvolvimento da actividade.
- Elaboraram o necessário Acordo de Formação/Inserção, que regula as relações entre as entidades promotoras e os beneficiários, tendo em vista o exercício de actividades de interesse social.
- A candidatura deu entrada no CTE em Outubro de 2002 e iniciou-se em Junho do mesmo ano, estando previsto o seu término para 2004/04/30, devido a uma prorrogação de 6 meses (autorizada pelo IEFP), pelo que foi respeitado o disposto na Portaria n.º 1109/99, de 27 de Dezembro, no que concerne ao período de actividade.
- O processo encontra-se bem organizado, embora com deficiências na instrução, nomeadamente:
 - o Não inclui prova em como se tratam de pessoas beneficiárias de RSI;
 - o Apenas consta o Programa e a documentação necessária à realização dos pagamentos relativos à formação;
 - o Não constam comprovativos das visitas de acompanhamento realizadas pelos técnicos do CTE.
- Os pagamentos são realizados com base nos documentos obrigatórios para o efeito, no entanto, não existe no processo um resumo dos pagamentos já realizados.

Confrontada a técnica com as conclusões anteriormente referidas, explicou a mesma que:

- Para aferir da situação dos beneficiários são consultadas as bases de dados, SIEF e SIGAE;



nr7

Tribunal de Contas

- Os documentos relativos à formação profissional encontram-se no *dossier* pedagógico (que está na posse da entidade), o qual é consultado sempre que se considera necessário;
- Não elaboram relatórios das visitas de acompanhamento, o que impossibilita comprovar a realização das mesmas; e
- Não sente necessidade de elaborar um resumo dos pagamentos já realizados, porque ultrapassa qualquer dúvida que se lhe apresente, consultando o processo sempre que seja necessário.

Os principais pontos fortes e fracos deste programa são os seguintes:

Pontos Fortes	<ul style="list-style-type: none">Desenvolvimento de actividades de interesse social.Formação profissional.Articulação com o RSI.
Pontos Fracos	<ul style="list-style-type: none">Número reduzido de candidaturas.Não são elaborados relatórios das visitas de acompanhamento.

Confirmando os aspectos positivos indicados, o IEFP referiu, nas suas alegações, que este programa foi “... *criado no âmbito das respostas concebidas para beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido (RMG) com acordo de inserção para as áreas do emprego e da formação, alcançou ao nível nacional, para o período em análise, uma execução física de 94,8% e uma execução orçamental de 77,9% – enquadrando-se no grupo das PAE com maior nível de execução*”.

IV.2.1.2.6. REGIME DE INCENTIVOS ÀS MICRO EMPRESAS (RIME)

O Regime de Incentivos às Microempresas, implementado através da RCM n.º 154/96, de 17 de Setembro, destinava-se a apoiar a criação e desenvolvimento de iniciativas locais de investimento, abrangia todo o território nacional e projectos de investimento que tinham por objecto actividades da indústria, do turismo ou do comércio e serviços, que criassem directamente postos de trabalho e dinamizassem económica e socialmente as regiões menos desenvolvidas.

Integrado no programa PPDR – Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional, sub-programa “Programa de Incentivos Regionais”, foi executado através de uma vasta estrutura, com gestão:

- A nível nacional, exercida por um Coordenador Nacional e um Conselho Coordenador; e
- A nível regional, exercida pelas Comissões de Coordenação Regional, Coordenador Regional e Comissões Regionais de Selecção, dispondo de serviços,



nti

Tribunal de Contas

a qual era integrada, a nível local, pelos CTE do IEFP, Núcleos Regionais do IAPMEI, Instituições Financeiras protocoladas e Associações Empresariais Regionais credenciadas.

Como acções previstas destacavam-se:

- ✚ Organização, modernização e desenvolvimento da produção de base local, nomeadamente artesanal;
- ✚ Organização, modernização e desenvolvimento do comércio, dos métodos e técnicas de comercialização e distribuição de bens e serviços de base local;
- ✚ Criação e desenvolvimento de serviços de base local e proximidade, de natureza social, ambiental, cultural e recreativa.

Os promotores destes projectos foram, nomeadamente:

- ✚ Empresas até 9 trabalhadores que revistam a forma de empresário em nome individual, estabelecimento individual de responsabilidade limitada ou sociedade comercial;
- ✚ Pequenas empresas já existentes com mais de 9 e menos de 50 trabalhadores;
- ✚ Instituições sem fins lucrativos já existentes; e
- ✚ Promotores individuais.

Foram admitidos ao RIME “projectos de investimento produtivo, em capital fixo”, até ao montante de 20 000 contos, ou até 75 000 contos no caso de dizerem respeito a serviços nos domínios do apoio social e do ambiente e serem propostos por instituições sem fins lucrativos; assim como “projectos de investimento (em activos) incorporado” desde que associados a projectos de investimento produtivo e fossem apresentados simultaneamente com estes pelo mesmo promotor, não podendo o valor somado dos dois investimentos ultrapassar o montante de 20 000 contos.

Os incentivos concedidos no âmbito deste programa consistiam em subsídios a fundo perdido ao investimento e à criação de posto de trabalho, conforme se apresentam nos quadros seguintes:



Quadro XXX – RIME – Subsídios ao investimento e à criação do posto de trabalho

Subsídio a fundo perdido ao investimento			
Promotores	Geral	Actividades prioritárias	Localizações prioritárias
Microempresas (ME)	40%	50%	50%
ME criadas por desempregados	60%	70%	70%
Pequenas empresas já existentes	-	50%	50%
Instituições s/ fins lucrativos	-	60%	60%

Subsídios a fundo perdido à criação de postos de trabalho		
Postos de Trabalho (PT)	Não qualificados	Qualificados (majorados)
Preenchidos por empregados	12 X remuneração mínima nacional / PT	10%, 30%, 40% ou 50%
Preenchidos por desempregados, jovens à procura do 1º emprego ou por deficientes.	18 X remuneração mínima nacional / PT	10%, 30%, 40% ou 50%
No caso de PT preenchido por mulheres, o subsídio seria majorado em mais 20% dos valores anteriormente referidos.		

Os subsídios para investimento foram suportados pelo orçamento do PPDR, enquanto que os subsídios para a criação de postos de trabalho foram suportados pelo orçamento do IEFP⁷². Esta entidade efectua transferências para as CCR, após a recepção de listagens comprovativas dos postos criados pelos promotores, recebendo estes os subsídios directamente das referidas Comissões.

Do conjunto de processos recepcionados neste CTE, foram seleccionados cinco, segundo um critério não estatístico, do tipo amostragem sistemática (ou por intervalos):

Quadro XXXI – RIME – Processos analisados

N.º	Entidade	Valor (contos)
3/97	Visão Plus – Material Óptico, Lda.	12 441
29/97	Soexporta – Soc. Exportadora Portuguesa, Lda.	19 329
62/97	Blanco & Dominguez, Lda.	18 770
102/97	Cafeteria Snack Bar O Cocas, Lda.	11 669
3/98	Reconte Soc. Contab., Rep. Imp., Lda.	10 599
	TOTAL	72 808 (€363 164,77)

⁷² De acordo com o artigo único do DL n.º 228/99, de 22 de Junho.



mti

Tribunal de Contas

A análise dos processos seleccionados, conjugada com as informações e esclarecimentos obtidos junto dos técnicos afectos ao programa e dirigentes do Centro de Emprego, permitiu concluir o seguinte:

- Desde o seu início, em 1997, foram comunicados ao referido Centro 226 projectos, relativos à criação de 779 postos de trabalho, cuja discriminação anual se apresenta seguidamente:

Ano	Número	PT criados
1997	122	414
1998	100	351
1999	4	14
	226	779

- No âmbito deste programa, o Centro de Emprego de Conde Redondo tem uma intervenção limitada na implementação dos projectos, porque apenas deu parecer sobre a criação dos postos de trabalho, quando solicitado, o qual é baseado em verificações documentais, designadamente, de folha de remunerações, guias de pagamento e certidões da Segurança Social e da Administração Fiscal, assim como em visitas de controlo às entidades realizadas pelos técnicos. Periodicamente, foram enviados relatórios contendo esta informação ao coordenador do RIME.

- Foram elaborados relatórios de acompanhamento.

- Dos processos retiraram-se as informações apresentadas no quadro seguinte:

Quadro XXXII – RIME – Dados sobre os processos analisados

N.º	Data			PT	Investi- mento (contos)	Invest ^{to} . Unitário
	Entrada	Contrato	Verificação			
3/97	97/02/20	97/07/31	97/11/17	3	12 441	4 147
29/97	97/05/26	99/10/19	00/03/03	3	19 329	6 443
62/97	97/08/06	98/04/08	98/04/06	1	18 770	18 770
102/97	97/11/24	98/04/17	98/05/29	4	11 669	2 917
3/98	98/01/08	- ⁷³	99/10/12	1 ⁷⁴	10 599	10 599

A sua apreciação permitiu constatar o seguinte:

- A instrução, apreciação, aprovação dos projectos e celebração dos respectivos contratos variou entre 5 meses e um ano (havendo casos em que este

⁷³ A cópia existente no processo não estava assinada nem datada.

⁷⁴ Não garantiu a permanência do trabalhador na empresa.








nti

Tribunal de Contas

- prazo foi largamente ultrapassado, segundo informações dos responsáveis);
- O Centro de Emprego apenas realizou uma única verificação nas entidades seleccionadas;
 - Os projectos analisados geraram um reduzido número de postos de trabalho, sendo o investimento necessário à criação de cada um deles, muito variável.

Em síntese, os principais pontos fortes e fracos deste programa são os apresentados:

Pontos fortes	 Promoveu a criação de empresas.
Pontos fracos	 Número elevado de entidades intervenientes.  Investimentos unitários relativamente elevados.  Estrutura de gestão complexa.  Limitado acompanhamento pelo Centro de Emprego.

IV.2.1.2.7. OPINIÃO GLOBAL SOBRE OS PROCESSOS ANALISADOS

Tendo em conta as verificações efectuadas no referido Centro do IEFP e apenas na exacta medida das mesmas e considerando que o sistema de informático, assente fundamentalmente no SIGAE (Sistema de Informação e Gestão da Área do Emprego), SIEF (Sistema de Informação Económica e Financeira) e SIGOFA (Sistema de Informação para a Gestão Orçamental, Financeira e Administrativa), não foi objecto de análise, é possível concluir que:

1. Os procedimentos adoptados relativos à instrução processual são em geral efectuados em conformidade com a lei e com as normas internas estabelecidas para a execução dos programas/medidas, as quais possibilitam uma uniformização dos procedimentos em toda a estrutura do Instituto.
2. Os processos analisados evidenciaram lacunas em termos, nomeadamente, de:
 - 2.1. Acompanhamento e fiscalização, devido ao número limitado de visitas aos beneficiários por escassez de recursos humanos;
 - 2.2. Demora na aprovação das candidaturas, ultrapassando o prazo legalmente estabelecido para o efeito, situação verificada nos POC;
 - 2.3. Organização interna dos processos;
 - 2.4. Inexistência de relatórios de acompanhamento e avaliação, nomeadamente nos Programas Estágios Profissionais, Inserção-Emprego e Empresas de Inserção;
 - 2.5. Recepção não atempada de documentos provenientes de beneficiários, designadamente de Empresas de Inserção;
 - 2.6. Deficiente instrução, por não existência de documentos relevantes, como é o caso da prova de beneficiário de RSI no Programa Inserção-Emprego;



nti

Tribunal de Contas

- 2.7. Financiamento (não reembolsável) à entidade “Voz do Operário” de despesas de investimento de elegibilidade questionável, relativas a 5 000 cartas e blocos, no valor de 42 contos, e da aceitação pelo IEFP de despesas relativas a um estudo de viabilidade económica e financeira efectuado por aquela entidade e à inserção de anúncios no seu jornal, no valor total de 500 contos.
3. A atribuição dos apoios técnicos e financeiros aos beneficiários e entidades, de uma forma geral, estava convenientemente fundamentada e os respectivos pagamentos encontravam-se superiormente autorizados, correctamente classificados e cabimentados.

No que se refere ao exposto no ponto 2.1, o IEFP alegou que *“...este défice de acompanhamento e fiscalização “in loco” dos projectos e acções apoiados constitui um aspecto que o IEFP tem procurado melhorar, embora este se mostre particularmente difícil de colmatar, face ao elevado número de processos individuais em causa no conjunto das PAE, conjugado com a insuficiência relativa dos meios necessários, designadamente em termos de recursos humanos para este efeito”*.

Sobre este assunto foi ainda referido que *“...em meados de 2002, (foram criados) ... núcleos específicos nos serviços regionais e a atribuição de funções, neste âmbito a um núcleo dos serviços centrais”* e que a Delegação de Lisboa e Vale do Tejo procedeu à contratação de serviços externos com essa finalidade.

IV.2.1.3. APRECIÇÃO DO IMPACTO DAS PAE

A execução física e financeira dos programas e medidas implementadas no âmbito do emprego, em 2002, ascendeu, respectivamente a 82 598 apoios e a 175 767 milhares de euros. Deste conjunto, as PAE representam 92% (76 032) em termos físicos e 88% (155 510 milhares de euros) em termos financeiros.

Os resultados alcançados pelo Departamento de Emprego do IEFP, por programa e medida que integram as PAE, em 2002, são os apresentados no Quadro seguinte:



Quadro XXXIII – IEFP – Execução física e financeira das PAE – 2002

Programa/Medida	Execução Física			Execução Orçamental			Custo Unitário
	Metas	Execução	Grau Exec. (%)	Dotação	Execução	Grau Exec. (%)	
Prémio de Colocação	53	142	267,9	340.999	62.428	18,3	439,6
Prog. Estímulo Oferta de Emprego - PEOE							
- Investimento	2.014	1.925	95,6	19.778.273	14.432.894	73,0	7.497,6
- Apoio à Contratação	1.587	1.151	72,5	7.277.960	4.946.438	68,0	4.297,5
- CPE	1.391	1.824	131,1	6.736.136	4.277.341	63,5	2.345,0
Apoio à Contratação - Medidas diversas	643	347	54,0	3.879.512	3.515.218	90,6	10.130,3
Apoio à Criação de Actividades Independentes (ACPE)	1	1	100,0	13.369	13.233	99,0	13.233,0
Apoio à Criação de Activ. Indep. (CPE) - Subsidiados	107	44	41,1	636.521	502.370	78,9	11.417,5
Estágios Profissionais	14.734	13.971	94,8	36.275.083	31.743.982	87,5	2.272,1
Programas Ocupacionais - POC's							
- Carenciados	8.663	9.043	104,4	16.649.581	15.004.506	90,1	1.659,2
- Subsidiados	32.414	32.093	99,0	13.699.215	10.921.200	79,7	340,3
Despachos Conjuntos e Protocolos	1.958	2.154	110,0	7.993.018	7.476.135	93,5	3.470,8
Protocolo REAPN/IEFP	0	0		50.037	26.722	53,4	
Empresas de Inserção	4.298	4.693	109,2	17.195.791	14.548.238	84,6	3.100,0
Programa Inserção-Emprego	6.606	6.262	94,8	20.739.776	16.148.716	77,9	2.578,8
ILE's	81	120	148,1	695.120	588.064	84,6	4.900,5
Prog. Estímulo Oferta Emprego - PEOE							
- Apoios a ILE	2.547	1.935	76,0	17.644.415	13.772.690	78,1	7.117,7
Prog. Desenv. Cooperativo - PRODESCOOP	262	144	55,0	1.327.645	551.919	41,6	3.832,8
Regime de Incentivos às Micro Empresas (RIME)	0	0		17.457.926	11.031.346	63,2	
Plano Regional - PREAMP							
- Inserção e Form. Emp. Jovem (IFEJ)	120	71	59,2	320.000	180.800	56,5	2.546,5
- Nova Oportunidade Profissional - NOP	100	112	112,0	260.000	187.637	72,2	1.675,3
Plano Regional - PREA							
- Prog Inic. Piloto de Prom. Local Emp. (PIPPLEA)	0	0		2.104.539	1.503.626	71,4	
- Fundo Apoio Invest. Alentejo - FAIA	0	0		4.615.987	4.075.158	88,3	
Total das PAE	77.579	76.032	98,0	195.690.903	155.510.661	79,5	2.045,3

Fonte: Relatório Mensal. Execução Física e Financeira. Dezembro/2002. IEFP.

Do quadro supra infere-se o seguinte:

1. Existe uma grande multiplicidade de programas/medidas que, no âmbito das PAE, concorrem para a criação de postos de trabalho.
2. Existem diversas medidas/programas de efeito muito restrito, conforme se pode constatar pela reduzida execução física evidenciada.
3. Dois dos programas indicados não apresentam realização física. No caso do RIME, o IEFP não tem responsabilidade na implementação do programa, intervindo apenas ao nível do financiamento e, no caso do PREA, a existência de uma multiplicidade de objectivos impossibilita a apresentação de uma única meta.
4. Os programas com maior execução física e financeira são, por ordem decrescente, os POC (carenciados e subsidiados), os Estágios Profissionais, o Programa Inserção-Emprego, Empresas de Inserção e PEOE/Investimento.

Os estudos de avaliação do impacto para a EEE em Portugal, promovidos pelo DEEP do MSST, referem, relativamente aos programas/medidas analisados o seguinte:

a) No que concerne aos Estágios Profissionais

- A taxa de crescimento no período de 1997 a 2000 foi de 202%, ultrapassando largamente a meta proposta no PNE de 150%;



nti

Tribunal de Contas

- O seu sucesso na inserção profissional de jovens qualificados no mercado de trabalho;
- A sua influência positiva no aumento de qualificação nas empresas beneficiárias.

b) Relativamente ao Programa Inserção – Emprego

- O bom resultado obtido devido ao número de beneficiários abrangidos.
5. Os graus de execução física e financeira total registaram um nível bastante significativo, sendo o primeiro de 98% e o segundo de 79,5%, sendo os programas que evidenciaram uma execução superior à média, nomeadamente, em termos de execução física, as ILE (148,1%)⁷⁵, o PEOE/CPE (131,1%) e Empresas de Inserção (109,2%) e em termos de execução financeira os apoios à criação de actividades independentes (ACPE) (99%), os apoios à contratação (medidas diversas) (90,6%) e os POC (carenciados) (90,1%).
6. O custo médio unitário das PAE situou-se nos 2 045 euros, sendo os POC (subsidiados) a política que apresenta um menor custo. As que registaram um maior dispêndio para a criação de postos de trabalho foram os apoios à criação de actividades independentes (ACPE) e os apoios à contratação (medidas diversas).

Sobre as situações expostas nos antecedentes pontos 1 e 2 o IEFP alega que “o Instituto tem estado atento a esta realidade, procurando contribuir com informações para a função legislativa em matéria de políticas activas de emprego, tanto mais que esta apresenta implicações muito concretas sobre a eficácia do funcionamento dos serviços públicos de emprego. Nesse sentido, a racionalização das medidas de PAE, visando um aumento da sua eficácia e eficiência, apresenta-se actualmente, no novo ciclo do PNE (2003-06), como uma das prioridades de actuação”.

Refere, ainda, que “...encontra-se presentemente em fase de implementação um sistema global e permanente de observação, baseado numa metodologia de inquirição, após terem decorrido três meses (da colocação ou da conclusão da intervenção de emprego ou formação profissional), quanto à situação face ao emprego dessas pessoas, ao nível de satisfação com o emprego e à qualidade do mesmo”.

⁷⁵ Segundo os estudos referidos no ponto anterior, os indicadores disponíveis (1998-2000) apontam para uma dinâmica positiva entre 1998 e 1999, a qual não se manteve em 2000.



nti

Tribunal de Contas

V. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos, nos termos do n.º 1 do art.º 10º e do art.º 2º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, a suportar por:

✚ Instituto do Emprego e Formação Profissional	€11 637,38
✚ Instituto da Segurança Social	€3 879,12
	<hr/>
	€15 516,50

VI. DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido:
 - ✚ Ao Presidente da Assembleia da República e ao Presidente da Comissão Parlamentar do Trabalho e dos Assuntos Sociais;
 - ✚ Ao Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança;
 - ✚ Ao Ministro de Estado e das Actividades Económicas e do Trabalho;
 - ✚ Às entidades ouvidas no âmbito do contraditório;
- c) Determinar a sua remessa ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto no n.º 4 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97;
- d) Determinar que o Instituto da Segurança Social envie ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, informação sobre o estado de implementação da recomendação 7 constante do ponto **I.3.2** do presente relatório;



Tribunal de Contas

- e) Determinar que o Instituto do Emprego e Formação Profissional proceda, no mesmo prazo, a idêntica remessa no tocante à recomendação **9** constante do ponto **I.3.3** do presente relatório;
- f) Determinar que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as entidades às quais são endereçadas outras recomendações informem o Tribunal da sequência dada às mesmas;
- g) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, colocar o presente relatório e seus anexos à disposição dos órgãos de Comunicação Social, bem como proceder à respectiva divulgação via *Internet*;
- h) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto **V**.

Tribunal de Contas, em **11** de Novembro de 2004.

O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

(António José Avérous Mira Crespo)

(João Pinto Ribeiro)



Tribunal de Contas

ÍNDICE DOS ANEXOS

N.º	Conteúdo
I	– Síntese das conclusões dos estudos de avaliação das PAE promovidos pelo IEFP
II	– Significado e forma de cálculo dos indicadores PNE 2003 utilizados
III	– Alegações dos responsáveis do DEEP, do IEFP e do ISS



Síntese das conclusões dos estudos de avaliação das PAE promovidos pelo IEFP

A) “Estudo de avaliação dos Programas Ocupacionais” – Relatório final

Do trabalho desenvolvido ao nível dos responsáveis pela gestão dos POC, as Delegações Regionais e os Centros de Emprego do IEFP, concluíram o seguinte:

1. No que concerne aos objectivos centrais dos POC – inserção no mercado de emprego e integração social
 - a. O desenvolvimento dos POC tem garantido, sobretudo, um apoio social relevante aos desempregados carenciados.
 - b. As entidades que mais aderiram a este programa são, por ordem decrescente, as IPSS, as Juntas de Freguesia e as Câmaras Municipais.
 - c. Quanto à empregabilidade, os resultados são pouco satisfatórios, na grande maioria dos casos os POC não proporcionam um emprego.
 - d. A condição de não constituírem um modo de substituição de postos de emprego não é cumprida, em especial nos serviços públicos, onde se verifica serem imprescindíveis para o funcionamento de, nomeadamente, cantinas escolares, centros de saúde e centros regionais de segurança social.
2. No que respeita à adesão, perfil e comportamento das entidades promotoras
 - a. Aumento progressivo do número de candidaturas ao longo dos quatro anos em estudo.
 - b. É insignificante o número de candidaturas recusadas, embora hajam casos pontuais com base no critério da inibição de criação de emprego.
 - c. O acompanhamento das entidades promotoras por parte dos Centros de Emprego é bastante insatisfatório, sendo este essencialmente de natureza administrativa (informação estatística, esclarecimento de dúvidas, etc.) e assume um carácter pontual (quando existem problemas), situação que se deve à falta de recursos humanos que possam assegurar um acompanhamento efectivo e regular.



3. Relativamente ao perfil e acompanhamento dos indivíduos beneficiários

- a. A ocupação de mulheres é geralmente menos problemática que a dos homens, especialmente no caso dos subsidiados, os quais manifestam uma reacção de desagrado que indicia situações de desemprego fictícias ou a consideração que um suplemento de 20% no subsídio de desemprego não compensa as exigências da actividade ocupacional.
- b. Os carenciados aceitam, na maioria dos casos, com bastante agrado a integração nos POC, sendo frequente exercerem um certa pressão junto dos Centros de Emprego ou das principais entidades promotoras para voltarem a ser seleccionados.
- c. Falta de correspondência entre as qualificações e a experiência profissional dos indivíduos ocupados e as tarefas que desenvolvem nos POC (as pessoas mais valorizadas têm dificuldade em efectuar trabalhos que consideram menos valorizados do que aqueles que efectuaram no passado), situação que indicia alguma desarticulação entre os perfis dos indivíduos a ocupar e o tipo de tarefas que lhe são atribuídas nas actividades ocupacionais.
- d. Existem alguns aspectos negativos quanto ao relacionamento dos ocupados com a entidade promotora, designadamente:
 - i. Exigência de cumprimento dos horários mais penosos que os empregados não querem assegurar;
 - ii. Execução de tarefas que não compete aos ocupados;
 - iii. Sentimentos pouco definidos de marginalização face aos trabalhadores da entidade.
- e. A remuneração dos POC carenciados, embora baixa numa óptica de qualidade de vida desejável, é excessiva na medida em que suplanta os salários possíveis nas actividades agrícolas ou nalguns segmentos da economia social, dificultando por essa via a integração no mercado de emprego ou a frequência de acções de formação.
- f. A inexistência de uma relação contratual entre a entidade promotora e o indivíduo ocupado conduz a uma desresponsabilização de ambas as partes, contexto que pode ser prejudicial ao nível dos efeitos do POC, tanto para a entidade como, principalmente, para o ocupado.
- g. Os melhores resultados em termos de empregabilidade não correspondem a um perfil específico de ocupados, dependendo o sucesso, essencialmente, do empenhamento pessoal.
- h. Globalmente, as mulheres obtêm mais facilmente emprego na sequência dos POC, o que deriva essencialmente do facto de as oportunidades de emprego



Tribunal de Contas

surgirem maioritariamente nas IPSS em tarefas assumidas tradicionalmente pela população feminina.

B) Avaliação do Programa ILE no período de 1996 a 2001 – Relatório final

1. Trata-se de uma iniciativa **pertinente** porque:
 - a. Promove o combate ao desemprego, pela via da criação de micro-empresas (e do fomento do empreendedorismo);
 - b. Abre oportunidades para um segmento da população activa, que aspira criar o seu próprio negócio ou empresa.
2. Apresenta **coerência**, quer numa perspectiva vertical, porque se integra na estratégia, na política e nas medidas de emprego definidas no PNE, quer numa perspectiva horizontal, com o conjunto de outras medidas de criação de empresas e fomento de empreendedorismo.
3. O modelo de gestão das ILE é considerado geralmente **eficiente**, sobretudo se comparado com os referentes a instrumentos análogos, existindo, contudo:
 - a. Problemas em alguns passos do processo, com relevo para questões relacionadas com o acompanhamento e avaliação das iniciativas;
 - b. Diversas insuficiências do sistema de informação que suporta a gestão do Programa, as quais reduzem a eficiência dos processos de gestão.
4. As taxas de realização financeira e física, entre 1996 e 2001 sofreram algumas quebras pontuais (depois de 1999) e o número de postos de trabalho criados em ILE apresentou uma tendência crescente ao longo do período em avaliação, em termos de valores acumulados.
5. O programa demonstrou ter sido eficaz em termos de integração de grupos vulneráveis, mas **menos eficaz** na promoção do desenvolvimento local e no estímulo ao surgimento de novas actividades ou produtos, de cariz inovador; nem se trata de uma “fábrica” de empreendedores “ por excelência, dependendo o sucesso das iniciativas mais das qualidades de base dos promotores do que propriamente de efeitos induzidos pelo próprio programa.
6. Em termos de **eficiência**, o programa ILE apresentou um custo por posto de trabalho apoiado (€5 747) aproximado ao que se verifica em Espanha e não muito diferente dos valores associados a outros programas de apoio à criação de emprego promovido pelo IEFP.



7. No tocante aos efeitos **multiplicadores**, os apoios concedidos não tiveram um impacto muito significativo na criação de emprego não apoiado.

C) Empresas de Inserção

De acordo com o inscrito no relatório, o objectivo central que fundamentou a decisão de avançar para uma avaliação exploratória, prendeu-se com o empenho em antecipar problemas.

As principais fontes de informação utilizadas na execução desta avaliação foram o SIEF, os inquéritos e a informação resultante do acompanhamento técnico dos serviços centrais e regionais ao longo dos três anos de aplicação da medida.

Os inquiridos foram, os gestores da EI, coordenadores da equipa de enquadramento, trabalhadores em processo de inserção e técnicos dos CE.

Entre as diversas conclusões são de relevar as seguintes:

1. As entidades promotoras são principalmente as IPSS e as Associações que desenvolvem o tipo de actividades promovidas pelas EI;
2. Os trabalhadores das EI são, de uma maneira geral, pessoas em risco de exclusão, com idades compreendidas entre 35 e 49 anos, maioritariamente mulheres e com baixa escolaridade;
3. Alguns atrasos no arranque das actividades das EI, devido, segundo os CE, às dificuldades sentidas na selecção e recrutamento dos trabalhadores em processo de inserção;
4. Dificuldades na viabilização económica das EI, as quais, de acordo com a opinião dos gestores, se devem ao baixo rendimento dos trabalhadores em processo de inserção, enquanto os CE justificam aquelas pela má organização e gestão das EI;
5. Os CE têm, maioritariamente, uma opinião favorável no que respeita à existência de condições para a aprovação de mais EI;
6. A articulação entre a equipa de enquadramento e o CTE é considerada satisfatória por parte dos coordenadores das EI;
7. Os CE apresentam algumas dificuldades em garantir um acompanhamento mais regular, associado à insuficiência de recursos humanos;
8. A colocação dos trabalhadores no mercado de trabalho apresenta algumas dificuldades, sendo a principal estratégia adoptada pelas entidades promotoras a integração dos trabalhadores na própria instituição;



Tribunal de Contas

9. Na opinião dos técnicos dos CE, as principais causas para a não colocação dos trabalhadores no mercado de trabalho, são o abandono do processo de inserção e dificuldades de adaptação à vida activa.



Tribunal de Contas

Direcção - Geral

Anexo II

Indicadores PNE/2003

Taxa de Desemprego de Longa Duração (DLD)	Total da população em situação de desemprego de longa duração (12 meses e mais de desemprego) expresso em percentagem da população activa total. Tanto o numerador como o denominador são obtidos com informação fornecida pelo Inquérito ao Emprego do Instituto Nacional de Estatística (IE-INE).
Taxa de não concordância – Jovens e Adultos	Percentagem de jovens ou de adultos que ficaram desempregados no mês X e continuam desempregados no mês X+6 (jovens) ou X+12 (adultos) e que não iniciaram um Plano Pessoal de Emprego. Quer o numerador, quer o denominador são obtidos com base na informação do desemprego registado no IEFP. Este indicador, entretanto, foi substituído.
Taxa de influxo em DLD – Jovens e Adultos	Percentagem de jovens ou adultos que ficaram desempregados no mês X e continuam desempregados no mês X+6 (jovens) ou X+12 (adultos) sem qualquer interrupção do desemprego. Tal como o indicador anterior, este também é obtido com a informação do desemprego registado no IEFP.
Rácio de desemprego juvenil	Total de jovens (15-24 anos) desempregados em percentagem da população total do mesmo grupo etário. Tanto o numerador como o denominador são obtidos com informação do IE-INE.
Nascimento de empresas (Criação de novas empresas)	Taxa bruta de criação de novas empresas, isto é, criação de novas empresas num determinado ano expressa em percentagem do número total de empresas activas. Este indicador é disponibilizado pelo Eurostat/ Structural Business Statistics (SBS).
Crescimento do emprego (anual)	Evolução anual do número de pessoas empregadas. Calcula-se com base no número de pessoas empregadas num dado ano relativamente ao ano anterior. A fórmula de cálculo é: $\frac{(\text{População empregada no ano } n - \text{população empregada no ano } n-1) * 100}{\text{População empregada no ano } n-1}$ Tanto o numerador como o denominador são obtidos com informação do IE-INE.
Taxa de sobrevivência de novas empresas	Percentagem de empresas recém criadas no ano n e que ainda estão activas no ano n+3. Este indicador é disponibilizado pelo Eurostat (SBS).
Percentagem de pessoas com emprego nas novas empresas (sector privado)	Número de pessoas empregadas em empresas recém-criadas (no ano n) e em empresas sobreviventes (em fase de arranque nos anos n-3, n-2 e n-1) em relação ao número de pessoas empregadas em todas as empresas activas (no ano n). Este indicador é disponibilizado pelo Eurostat (SBS).
Taxa de emprego nos serviços	Número de pessoas com emprego no sector dos serviços (como actividade principal) no grupo etário dos 15-64 anos em percentagem da população total do mesmo grupo etário. Tanto o numerador como o denominador são obtidos com informação do IE-INE.

De referir que estes indicadores, utilizados para acompanhamento do PNE, são acordados a nível da UE, pelo que as fontes de informação utilizadas são, sempre que possível, as que se encontram harmonizadas a nível europeu.



ANEXO III

Alegações produzidas no exercício do contraditório

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

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
Procs. n.º 20/02 e 06/04 – DA VII	Of. n.º 15235, de 19/07/2004	CD	

Assunto: AUDITORIAS AO SECTOR EMPREGO DO IEFP E ÀS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO

Dando satisfação ao solicitado no ofício em referência informa-se:

A matéria que versou a Auditoria, realizada por esse douto Tribunal, poderá ser dividida em quatro grandes áreas.

1. Valores previstos, execução física e financeira
2. Procedimentos Administrativos e Análise Processual
3. Medidas implementadas
4. Conclusões

1. Valores previstos, execução física e financeira

No que se refere à fiabilidade dos dados, deverão ser considerados os apurados pelo IIIES, que resultam da aplicação da taxa de 34,75% ou da taxa de regime, sobre as remunerações declaradas.

Todos estes dados foram obtidos a partir da base de dados do Sistema de Gestão de Remunerações da Segurança Social, onde estão registadas todas as linhas de remunerações entregues pelas entidades empregadoras.



Por outro lado, dessas 9% de remunerações classificadas como erradas, nem todas o são por motivos que estejam directamente relacionados com as variáveis agora consideradas.

A título de exemplo pode-se referir que existem dois tipos de erros bastante frequentes nas remunerações e que estão relacionados com a data de nascimento do beneficiário, os quais são erros que não têm qualquer relevância para estes dados. No entanto, uma remuneração com um erro desse tipo está classificada como remuneração errada.

Naturalmente que a análise feita tem um erro associado ao facto de haver remunerações cujo erro está associado à qualificação do beneficiário, e, conseqüentemente, ao regime e à respectiva taxa real.

No entanto importa lembrar que o estudo feito reporta-se a um universo de cerca de 150 mil beneficiários/ano, ou seja, menos de 4% do total de beneficiários com pelo menos uma remuneração num ano.

Relativamente aos dados obtidos, embora exista efectivamente um conjunto de remunerações identificadas com erro, este é um problema que não só tem vindo gradualmente a ser resolvido, como afecta actualmente apenas cerca de 9% do total de remunerações processadas.

No que concerne ao valor fornecido pelo IGF, é o mesmo estimado, uma vez que as Declarações de Remunerações não se encontravam todas lançadas, atendendo a que se estava em fase de recuperação, no que se refere aos valores a débito.

Assim, podemos concluir que os quadros

III – Entidades Empregadoras beneficiárias da PAE (Isenção/Redução Contributiva)

IV – Beneficiários abrangidos pela PAE (Isenção/Redução Contributiva)

V – Isenções/Reduções Contributivas – valores não arrecadadas

indicam valores reais com uma percentagem não significativa de erro.



SEGURANÇA SOCIAL
INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.
CONSELHO DIRECTIVO

2. Procedimentos Administrativos e Análise Processual

A instrução dos processos de isenção/redução é realizada a nível da sede, havendo, deste modo, uma uniformidade de tratamento.

A situação que provoca mais constrangimentos no desenrolar do processo, é a não existência de uma conta-corrente actualizada, de modo a permitir a informação atempada, sobre a situação contributiva da Entidade Empregadora.

Para ultrapassar este problema, era, à data, necessária solicitar a respectiva informação ao IGFSSS.

Refere-se ainda, que, o actual Sistema de Informação, tem já disponível a funcionalidade que permite o controlo automático do período de isenção/redução, indo ser implementada a curto prazo a funcionalidade que possibilite alertar na situação, em que deixam de existir salários naquela Entidade Patronal, antes de terminus do contrato (cessação).

3. Medidas implementadas

- Têm sido efectuadas campanhas junto das Entidades Empregadoras, de modo a diminuir o volume de anomalias a tratar.
- Tem sido sensibilizadas as Entidades Empregadoras, para enviarem as Declarações de Remunerações, através da Internet, dadas as vantagens que resultam para os serviços.
- Têm sido criadas novas funcionalidades por parte do IIES, de modo a aumentar a produtividade dos serviços.
- Têm sido priorizadas as tarefas a desenvolver.



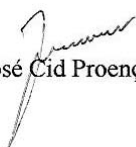
SEGURANÇA SOCIAL
INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.
CONSELHO DIRECTIVO

4. Conclusões

1. Compete ao IIES, o fornecimento de dados estatísticos (junta-se anexo)
2. Os dados fornecidos pelo IGFSS eram apenas uma estimativa.
3. A nível do Centro Distrital de Lisboa vai ser criada uma Task-force apenas para tratamento das remunerações erradas.
4. Vão ser dadas directrizes aos Centros Distritais, para que os processos sejam devidamente instruídos, devendo ter em atenção o prazo fixado na lei, para apreciação do pedido.
5. O sistema informação existente possibilita o controlo do período máximo de atribuição de isenção.
6. O sistema de informação irá dispor de funcionalidade que permitirá alertar para as situações da falta de salários, antes de terminar o prazo do contrato.
7. Vão ser também novamente alertados os Centros Distritais, para que na situação de indeferimento tem que ser comunicado tal facto à Entidade Empregadora para regularizar o correspondente débito.

Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente


(José Cid Proença)

Anexo: 1 documento

Pág. 4/4

Ex.mo Senhor
Dr. António Manuela Fonseca da Silva
Auditor-Coordenador
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage,61
1069-045 Lisboa

Sua referência

Sua Comunicação de

Nossa referência

001803

-5. ABO. 2004

ASSUNTO: Relatório do Tribunal de Contas sobre a auditoria efectuada às denominadas Políticas Activas de Emprego (PAE): Análise da relação apresentada com o Plano Nacional de Emprego (PNE)

Em resposta ao vosso ofício de 19 de Julho de 2004, envio a análise efectuada do documento supracitado que incidirá quase que exclusivamente na ligação apresentada entre as denominadas Políticas Activas de Emprego e o PNE, já que sobre a avaliação propriamente dita dos programas/ medidas que foram objecto de análise, outras instituições com maior competência na matéria certamente se pronunciarão. Note-se que o período de análise se insere no final da 1ª fase da EEE (1998-2002), tendo a 2ª fase- que se iniciou em 2003 e se consubstanciou no PNE que abrange o período 2003-2006- uma estruturação algo diferenciada.

A primeira nota, ainda preliminar ao objectivo enunciado, liga-se com a **necessidade de se precisarem bem os conceitos e âmbito da auditoria, ficando bem claro que incidiu unicamente sobre algumas das medidas/ programas** que enformam o conjunto das medidas activas do mercado de trabalho, isto é restringe-se às ILE, Programa de Estágios Profissionais, POC, Empresas de Inserção, Programa Inserção - Emprego, Regime de Incentivos às Micro Empresas, isenção/ redução das contribuições para a segurança social no sentido de incentivar o recrutamento de grupos vulneráveis no mercado de emprego. Refere o documento que o objectivo das PAE em análise é a criação de postos de trabalho (pág. 5, ponto 2), o que não está de todo correcto.

O PNE é o documento programático da política integrada de emprego a nível nacional, que consubstancia os objectivos e metas da EEE, através de políticas nacionais que de uma forma articulada e concordante contribuem para a consecução daqueles objectivos. **Incluem-se desde as políticas activas do mercado de trabalho, à política de educação e formação ao longo da vida, política de protecção social, política económica, política fiscal, política de igualdade de oportunidades, etc.** No seguimento da Cimeira do Luxemburgo surge a 1ª fase da EEE, tendo em 1998 sido elaborado o 1º PNE estruturado em 4 pilares, com objectivos específicos¹ enunciados ao longo de múltiplas directrizes. Em cada ano dessa 1ª fase (1998-2002) foram elaborados PNE, que para além de um balanço da execução apresentavam redireccionamentos/ ajustamentos das políticas, nomeadamente em face dos resultados alcançados e dos

¹ Mais tarde, mas ainda no âmbito da 1ª fase, foram fixados objectivos horizontais.

ajustamentos às Directrizes estipulados a nível de Conselho Europeu. Em 2002 são apresentados resultados da avaliação dessa 1ª fase efectuada por peritos independentes e desencadeados tanto ao nível da Comissão, como dos EM². Em face desses resultados e dos desafios futuros foi desenhada a 2ª fase da EEE, tendo sido apresentados em 2003 os correspondentes planos estratégicos de emprego por todos os países. *Assim é demasiado simplista a forma como se entrecruza as denominadas PAE e o PNE, assumindo as PAE um papel especialmente relevante no então denominado Pilar I “Empregabilidade” e as dirigidas aos desempregados na então denominada Directriz 1 “Combater o desemprego dos jovens e prevenir o DLD”, mas não a esgotando.*

Daí ser, também, incorrecto dizer que o PNE não é abrangente (ponto 4 pág 5; pág. 30) por não envolver todos os Ministérios, pois envolve todas as políticas e instituições que contribuem para a consecução dos objectivos da estratégia integrada, quer a nível do Governo quer dos parceiros. Não é finalidade do PNE fazer uma identificação exaustiva de todas as medidas em curso, mas só as de maior impacto. Foi esta a visão que a Coordenadora do PNE e da CN acompanhamento procurou transmitir na reunião realizada.

Também existem incorrecções sérias quanto às entidades envolvidas na concepção, acompanhamento e avaliação do PNE , o que implica a necessidade de reescrever o ponto 10 de I.2 e seus parágrafos, onde se misturam situações de vários níveis (pág. 7 e 8) e o III.3.1.1. (pág. 29 e 30). Salienta-se, ainda, que nem o DEEP e muito menos a Comissão de Acompanhamento do PNE têm competência para fazer a supervisão das PAE implementadas pelo IEFP, ao contrário do referido no 2.º§ da pág. 18.

No ponto 10 do documento (pág. 7..), ao pretender-se identificar de um modo sintético as entidades envolvidas na concepção, acompanhamento e avaliação do PNE , enumera-se em 10.1 a Comissão de Acompanhamento (com referências totalmente erradas às suas actividades), em 10.2 a IGMSST pelas auditorias efectuadas e o DEEP por ter desencadeado os estudos de avaliação, em 10.3 o IEFP por lhe incumbir a execução das políticas de emprego e formação, em 10.4 o ISSS, por gerir a medida isenções/ reduções para a SS para estimular o recrutamento de jovens, DLD, pessoas com deficiência e em 10.5 o IIES por ter promovido o sistema de informação da área da SS e o IGFSS. Trata-se de uma mistura não lógica de participações e algumas só muito marginais (caso IIES e IGFSS).

De facto, o PNE tem sido coordenado pela Directora do DEEP , com o apoio técnico de uma equipa do mesmo organismo. Para além disso, ao nível da concepção e acompanhamento, é envolvido um Grupo Interno ao MSST, composto pelos representantes das unidades orgânicas internas ao ministério com impacto na implementação das políticas (IEFP, ISSS, DGERT, IGFSE, CITE, IDICT, IGT), e a Comissão de Acompanhamento Interministerial, constituído pelos representantes dos vários Ministérios cujas políticas contribuem para a consecução dos objectivos do PNE e, ainda, de um Grupo Técnico Tripartido ao nível da

² Vários estudos de avaliação foram desencadeados a nível nacional, que cobrem as várias vertentes da estratégia, destacando-se o das políticas activas para a empregabilidade (é este o objectivo principal destas políticas) e o do impacto da estratégia na criação de empregos que chegou a resultados bastante favoráveis, com destaque no subperíodo de ritmo de crescimento económico menos intenso.



DEPARTAMENTO DE ESTUDOS, ESTATÍSTICA E PLANEAMENTO

Comissão Permanente da Concertação Social. Estes 3 grupos/ comissão são coordenados pela Coordenadora do PNE/ Director do DEEP. Nota-se, ainda, que sendo a participação do FSE muito relevante no financiamento de vários programas/medidas, a participação do IGFSE é muito assinalável, neste quadro, ao contrário da dos organismos referenciados em 10.4. Como resultado foca-se em 1º lugar a proposta de PNE que após vista pela tutela é submetida ao CPCS, à Assembleia da República e aprovada em Conselho de Secretários de Estado e Conselho de Ministros.

Não é a Comissão de Acompanhamento que tem reuniões periódicas com a CE (10.1 e, nem com os parceiros sociais(10.1), etc. com os Parceiros Sociais (Grupo Técnico). Estas últimas reuniões são em geral realizadas com a Coordenadora/or do PNE e elementos do DEEP mais directamente ligados com os assuntos em debate, o mesmo acontecendo no caso das reuniões regionais. O Exame ao PNE efectuado pela CE e no âmbito dos pares, conta com a participação do Coordenador, equipa técnica DEEP e, em geral, de representantes do Ministério da Educação, da Economia, IEFP (que são alguns dos elementos da CA/PNE) e dos parceiros sociais. Sugere-se a reformulação do ponto 10 de I.2 e o III.3.1.

Os indicadores de acompanhamento inseridos no PNE são muito mais abrangentes que os indicados em III.2.4

Também os objectivos estratégicos do PNE, descritos em III.2.3.1 não contemplaram os denominados objectivos horizontais, estabelecidos no final da 1ª fase da EEE.

Maiores esclarecimentos e precisões sobre os objectivos horizontais e específicos, estratégia, Governação, Financiamento podem ser encontradas no PNE, 2002, que se envia juntamente com este ofício, o Relatório de Acompanhamento, 2002, enviado e discutido com os parceiros sociais e o PNE, 2003.

Com os melhores cumprimentos.

Pel' A Directora Geral

(Maria Henriqueta Almeida)
(Subdirectora- Geral)

DETC 05 08 04 23765



Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança
Inspeção-Geral

RECEBIDO

Departamento de Auditoria VII
Em 06/08/04

g

5-43084-3027

Digmº
Juiz Conselheiro José Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av.ª. Barbosa de Bocage , n.º. 61
1069-045 LISBOA

Na resposta indicar sempre a data,
n.º de ofício e nossa referência

Nossa referência
Proc.º. 215/02
Proc.º. 437/02

Sua referência
Proc.º. N.º. 06/04-DA VII

Sua comunicação de
Of.º. n.º. 15311 de
20.07.04

ASSUNTO: **AUDITORIA ÀS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO.**

Acusando a recepção do V/ofício acima identificado, vimos informar V. Ex.ª. do seguinte:

- 1.- Relativamente à Empresa de Inserção “Apoio Domiciliário”, criada pela “ADESCO” (Proc.º. 437/02) esta Inspeção-Geral tem conhecimento, através da Comissão para o Mercado Social de Emprego de ter sido deliberado a sua extinção.
Acresce que, de acordo com o Instituto do Emprego e Formação Profissional, estão ser demandadas em processos de cobrança coerciva cujo desencadeamento foi entretanto ordenado à Assessoria Jurídica e Contencioso da Delegação Regional daquele Instituto.
- 2.- Quanto ao Processo n.º. 215/02, somos de esclarecer que face ao não cumprimento das recomendações por parte da Empresa de Inserção “Eco-Natura” criada pela “Eco-Natura, Associação para a Defesa do Ambiente”, concretamente, a não devolução voluntária dos apoios, o Instituto de Emprego e Formação Profissional, através da Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo, accionou os mecanismos legais, para efeitos de cobrança coerciva, enviando o processo em apreço para os Serviços de Finanças de Almada.



Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança
Inspeção-Geral

Face ao exposto, e para melhor esclarecimento, junto se envia cópia de peças processuais respeitantes aos Processos n.ºs. 437/02 e 215/02 respectivamente, ficando esta Inspeção-Geral disponível para mais esclarecimentos.

Com os melhores cumprimentos

O Subinspector-Geral,

Pedro Ministro

MCF/MCF.



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Recebido em D.A.T.J.
e 24/8/04.
J. Costa

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência

20/02 e 06/04 DA VII

Sua comunicação de

2004.07.19

Nossa referência

1005 /CE -IEFP

Av. José Malhoa, 11-1099-018 LISBOA
Tel. 21 861 41 00 Fax 21 722 70 13
Rua Xabregas, 52 - 1949-003 LISBOA
Tel. 21 861 41 00 Fax 21 861 46 12
e-mail: iefp.info@iefp.pt

04.08.16

ASSUNTO: **Auditorias ao sector Emprego do IEFP e às políticas activas de emprego.**

No seguimento do V/ Ofício nº 15234/2004, de 19 de Julho, V/ Refª a Procs. n.ºs 20/02 e 06/04 – DA VII, sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

1 – Considerações face às questões suscitadas no relato das auditorias

Submetem-se, em **Anexo 1**, algumas considerações que se nos afiguram pertinentes face à análise apresentada no relato e, em particular, às questões suscitadas pelas auditorias no que concerne à área de responsabilidade deste Instituto.

2 – Esclarecimentos relativos ao processo da Empresa de Inserção “Voz do Operário”

Junto se remete, em **Anexo 2**, a documentação e informações solicitadas, no referente ao processo em questão, para efeitos do esclarecimento da situação, informando que a Divisão de Emprego da Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo e o Centro de Emprego do Conde Redondo se encontram disponíveis para quaisquer eventuais informações adicionais.

3 – Disponibilização de relatórios de estudos/avaliações mencionados na pg. 43 do relato das auditorias

Foram já enviados por este Instituto, através do Ofício nº 895/CE/04, de 15 de Julho (**Anexo 3**), os seguintes relatórios:

- Estudo de Avaliação do Programa Vida-Emprego (Relatório de Progresso)
- Empresas de Inserção (Avaliação e Diagnóstico)
- Iniciativas Locais de Emprego (Avaliação do programa no período 1996-2001)
- FORDESQ (Relatório Final)
- Estágios Profissionais (Relatório de Avaliação)
- Programas Ocupacionais (Estudo de Avaliação – Relatório Final)

..... /



Neste sentido e tendo em conta os estudos mencionados na pg. 43 do relato da auditoria, junto se remete o Relatório Final da Avaliação da Medida Apoio à Contratação.

Relativamente às UNIVA, Clubes de Emprego e Escolas-Oficina, enviam-se também as cópias solicitadas, fazendo porém notar que estes processos não constituem estudos de avaliação na acepção aqui considerada, mas sim uma análise e apreciação destas medidas activas, realizadas pelos serviços do IEFP com base em dados de execução e outros instrumentos já previstos na respectiva regulamentação, nomeadamente relatórios elaborados e apresentados pelas entidades apoiadas.

Quanto ao Plano Regional de Emprego para o Alentejo, esclarece-se que o mesmo não foi objecto de estudo de avaliação.

Com os melhores cumprimentos,

 O Presidente da Comissão Executiva,



(Mário Caldeira Dias)

DETC 17/08/04 24622



ANEXO 1

Auditorias do Tribunal de Contas ao sector Emprego do IEFP e às Políticas Activas de Emprego

- Algumas Considerações -

Neste documento, tecem-se algumas considerações que se nos afiguram pertinentes, face à análise apresentada no relato destas auditorias, procurando responder, em particular, às questões suscitadas no que concerne às medidas de política activa de emprego (PAE) implementadas pelo IEFP que foram objecto de observação.

Foram analisados com especial atenção os pontos fracos detectados, tanto no respeitante a cada medida em particular, como no que concerne às preocupações percepcionadas, de forma transversal, na eficácia e eficiência de implementação do conjunto das medidas, aguardando-se com interesse as recomendações que venham a ser enunciadas nesta matéria.

Foram ainda integradas algumas observações pontuais no sentido de precisar determinados aspectos de caracterização dos programas e medidas que, pensamos, poderão contribuir para um melhor resultado final deste exercício de avaliação, apesar de não se situarem no centro da análise destas auditorias:

- ✓ No referente à Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) e ao Plano Nacional de Emprego (PNE), tratados nas pgs. 23 a 25 do relato, convém, por um lado, mencionar que a EEE manteve a estrutura de 4 pilares até 2002, tendo adoptado a partir de 2003 uma estrutura assente em 10 directrizes, não agrupadas por pilares como até então; por outro lado, as 13 Directrizes apresentadas em quadro na pg. 25 reportam à versão de 1998 do PNE, tendo o número de directrizes variado ao longo dos anos – sendo que em 2001 e 2002 este número era de 18. Uma vez que esta auditoria se reportou ao ano de 2002, sugere-se a ponderação da integração da versão das directrizes em vigor naquele ano.
- ✓ No que se refere aos Sistemas de Informação (pgs. 37-38) será de fazer notar que o IEFP dispõe de um conjunto de sistemas com os quais as equipas de Centros de Emprego, Delegações Regionais e Serviços Centrais trabalham, no âmbito do que se destaca o SIGAE (gestão da procura e oferta de emprego), mas onde existem também outros sistemas importantes, designadamente ao nível do suporte directo às áreas de intervenção junto dos públicos-alvo que o IEFP serve, nomeadamente o SIEF (gestão da implementação dos programas e medidas de emprego e formação) e o SGFOR (gestão da oferta formativa). Por outro lado, ao nível do interface com a Internet (pg. 25), refira-se que o sistema se designa por LSE – sigla de Livre Serviço para o Emprego.



- ✓ Relativamente ao PEOE - “Iniciativas Locais de Emprego”, no parágrafo de introdução dos “Resultados da Análise” (pg.63) faz-se referência ao PEOE como programa aglutinador das modalidades de “(...) apoios a projectos que originem a criação líquida de postos de trabalho”, onde se inclui a modalidade ILE. No entanto, parece-nos que a análise feita abarca também as ILE que vigoraram anteriormente ao PEOE, uma vez que a amostra de projectos ILE’s que serviu de base para a análise/tratamento feito é composta por 25 ILE’s aprovadas ao abrigo da Portaria n.º 196-A/2001, com a redacção dada pela Portaria n.º 255/2002 de 12 de Março, e por 5 ILE’s aprovadas ao abrigo do DL n.º 189/96 de 8 de Outubro, sendo as primeiras designadas abreviadamente por “ILE (Investimento)” e estas últimas por “ILE (Postos de trabalho)”. Por outro lado, na nota de rodapé 22 da pg. 43 é referido o período de 1991/2001 quando pensamos que se pretendia referir 1996/2001.
- ✓ Relativamente ao cálculo do apoio ao investimento, abordado no “Quadro XVIII – ILE – Apoios técnicos e financeiros” (pg. 64), será de referir que o montante máximo do Investimento Total Admissível é de 150.000,00 € e o limite por posto de trabalho criado e preenchido por desempregados e jovens à procura de 1º emprego é de 12.500,00 €. Por outro lado, este mesmo quadro faz referência aos “Apoios especiais a outras ILE”, definindo as condições/requisitos de acesso, parecendo-nos que deveria aqui ser feita também uma alusão ao facto de o “Apoio ao Investimento” ser atribuído, nestes casos, sob a forma de empréstimo sem juros a 5 anos, com 2 de carência - visto que, no quadro, só existe uma menção à forma de subsídio não reembolsável.
- ✓ No que diz respeito ao Programa de Estágios Profissionais refere-se, na pg. 70, que as entidades beneficiárias são as entidades privadas, acrescentando-se em nota de rodapé que “... anteriormente às alterações à Portaria nº 268/97, as entidades públicas poderiam também ser entidades beneficiárias desta medida.” Acontece que, de facto, se bem que o n.º 1 da Portaria nº 286/2002, de 15 de Março, refira que são aquelas as entidades beneficiárias, através do nº 3 desta mesma Portaria é definido que “A Portaria nº 268/97, de 18 de Abril, com as alterações introduzidas pelas Portarias nºs 1271/97, de 26 de Dezembro, e 814/98, de 27 de Setembro, continua a aplicar-se aos estágios profissionais de entidades da Administração Pública até à entrada em vigor da regulamentação prevista no Decreto-Lei nº 326/99, de 18 de Agosto.”
- ✓ Relativamente aos POC, sugere-se que, na pág. 74, onde é referido que “Os POC que têm uma duração igual à do projecto ocupacional, ou 12 meses consecutivos (podendo ser prorrogados, excepcionalmente, até ao máximo de 12 meses)...”, seja igualmente acrescentado que este período de tempo apenas diz respeito aos POC para trabalhadores em carência económica, uma vez que, no caso dos trabalhadores subsidiados, a duração do Programa prende-se com o período de atribuição do subsídio de desemprego ou do subsídio social de desemprego, ou ainda com a duração do projecto se esta for inferior.
- ✓ Quanto ao Quadro XXIII, constante da mesma página 74, faz-se notar que os apoios concedidos às entidades promotoras apenas se referem aos POC para trabalhadores carenciados, visto que para os restantes trabalhadores (subsidiados), o IEFP não concede o apoio directamente às entidades, efectuando o pagamento do subsídio



complementar previsto à Segurança Social, que se responsabiliza pelo pagamento directo aos trabalhadores ocupados.

- ✓ No que se refere à "Apreciação do Impacto das PAE", efectuada no ponto IV 2.2 do Relatório em apreço, tendo em conta o Quadro XXXIII (pg. 90), terá sido referido por lapso que a política com menor custo unitário é os POC (carenciados), já que na realidade são os POC (subsidiados).

Por outro lado - e apesar de alguns dos pontos fracos (e também dos pontos fortes) aqui evidenciados serem 'grosso modo' verificáveis na implementação das PAE em todo o IEFP, cumpre-nos alertar para a necessidade de relativização de uma eventual generalização das conclusões e recomendações desta auditoria à implementação das PAE ao todo nacional. Com efeito, há que ter em atenção que a execução dos diversos programas e medidas de PAE apresenta, nos diferentes Centros de Emprego (CTE) do país, uma heterogeneidade considerável, fruto da especificidade das realidades sócio-locais em que estes intervêm e das situações conjunturais que as afectam em particular. A pertinência e viabilidade de aplicação de determinado tipo de programas num CTE que intervêm em ambiente metropolitano é, em muitos casos, distinta da que se constata num CTE actuante em meio rural, ou numa cidade média com algum nível de urbanização e industrialização. Isso mesmo reflectem os desvios, em termos de níveis de execução física e financeira, apresentados pelo CTE seleccionado para observação face às médias nacionais, no que concerne aos programas e medidas de PAE escolhidos para análise

Quanto aos aspectos concretos que se situam no centro da análise destas auditorias, tecem-se de seguida algumas considerações.

Acompanhamento, Controlo e Avaliação da Implementação dos Programas e Medidas; Opinião Global dos Processos Analisados e Apreciação do Impacto das PAE

(ponto III.3.2.1, pgs. 32-37; ponto III.4.3, pgs. 42-43; ponto IV.2.1.7, pgs. 89-90; ponto IV.2.2, pgs. 90-92)

No relato refere-se, por diversas oportunidades - e, de uma forma geral, para as várias medidas activas verificadas - a existência de algumas lacunas em termos de acompanhamento e fiscalização. Este défice de acompanhamento e fiscalização "in loco" dos projectos e acções apoiados constitui um aspecto que o IEFP tem procurado melhorar, embora este se mostre particularmente difícil de colmatar, face ao elevado número de processos individuais em causa no conjunto das PAE, conjugado com a insuficiência relativa dos meios necessários, designadamente em termos de recursos humanos, para este efeito.

Não obstante, tem-se procurado reforçar esta vertente na medida do possível, sendo de assinalar, em meados de 2002, a criação de núcleos específicos nos serviços regionais e a atribuição de funções neste âmbito a um núcleo dos serviços centrais, no sentido de possibilitar que sejam progressivamente equacionadas e implementadas melhorias e, por outro lado, a opção - que tem vindo a ser ensaiada mais recentemente, nomeadamente pela



Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo - de recurso à contratação de serviços externos.

No tocante a esta Delegação Regional, que foi visitada no âmbito das presentes auditorias, será ainda de assinalar que as visitas realizadas no período de 2001/2002 não incidiram apenas nas Empresas de Inserção (pg. 13), já que recaíram também no Programa Constelação, em 2001, e nas Escolas-Oficina, em 2002, já incluindo em 2003 Estágios Profissionais, FORDESQ, Formação Especial e PEOE. De notar, aliás, que o Núcleo de Acompanhamento dos Serviços de Coordenação tem vindo a incrementar desde 2001 o número de acções de acompanhamento que realiza:

Ano	Área de intervenção	Nº Visitas
2001	Formação Profissional	53
	Emprego	17
2002	Formação Profissional	60
	Emprego	86
2003	Formação Profissional	60
	Emprego	239

Por outro lado, é também mencionado no relato destas auditorias, ao nível da apreciação do impacto das PAE, que, não obstante existir “uma grande multiplicidade de programas/medidas que, no âmbito das PAE, concorrem para a criação de postos de trabalho”, “existem diversas medidas/programas de efeito muito restrito, conforme se pode constatar pela reduzida execução física enunciada” (pg. 91). É ainda afirmado, a propósito da avaliação das PAE pelo IEFP (pgs. 42-43), que o facto de os exercícios de avaliação das medidas e programas não terem ainda coberto a sua totalidade inviabiliza uma visão integrada da avaliação das PAE.

O Instituto tem estado atento a esta realidade, procurando contribuir com informações para a função legislativa em matéria de políticas activas de emprego, tanto mais que esta apresenta implicações muito concretas sobre a eficácia do funcionamento dos serviços públicos de emprego. Neste sentido, a racionalização das medidas de PAE, visando um aumento da sua eficácia e eficiência, apresenta-se actualmente, no novo ciclo do PNE (2003-06), como uma das prioridades de actuação.

Por outro lado, e com vista a acompanhar a integração efectiva dos destinatários das medidas de emprego e formação e da colocação no mercado de trabalho, encontra-se presentemente em fase de implementação um sistema global e permanente de observação, baseado numa metodologia de inquirição, após terem decorrido três meses (da colocação ou da conclusão da intervenção de emprego ou formação profissional), quanto à situação face ao emprego dessas pessoas, ao nível de satisfação com o emprego e à qualidade do mesmo



Iniciativas Locais de Emprego (ILE)

(ponto I.2., par. 11.2, pg. 11; ponto IV.2.1.2.1, pgs. 63-69)

É reconhecido no relato que a medida ILE desempenhou e desempenha um papel fundamental no desenvolvimento de pequenos negócios. Cabe-nos acrescentar que esta mais-valia da medida é tanto maior devido ao público-alvo a que se destina, pois aos desempregados involuntários, aos jovens à procura de 1º emprego e aos trabalhadores que estão em risco de desemprego são vedadas muitas oportunidades e facilidades para criarem o seu próprio emprego e/ou se (re)integrarem no mercado de trabalho. É por essa razão que a criação líquida de postos se constitui como um dos principais objectivos da medida, não se apresentando apenas como um requisito. Deve ainda salientar-se que actualmente todos os apoios ILE são subsídios não reembolsáveis - à excepção do apoio ao investimento no caso das ILE's que, não cumprindo os requisitos específicos de acesso, podem aceder aos apoios especiais (podendo nestes casos revestir a forma de empréstimo sem juros, nas condições acima descritas).

Quanto à constatação sobre a dificuldade de entendimento da legislação por parte dos promotores, de facto, as alterações introduzidas nos diplomas legais num curto espaço de tempo (do Decreto-Lei n.º89/95, para a Portaria n.º 196-A/2001, de 10 de Março, e depois para a Portaria n.º 255/2002, de 12 de Março) podem ter dificultado a assimilação das normas e suas consequências para a elaboração/preparação de candidaturas - e, posteriormente, nos requisitos a cumprir até ao final do processo de acompanhamento. O IEFP, consciente desta dificuldade, produziu Manuais de Procedimentos (MP) para os técnicos e promotores envolvidos, de modo a facilitar a percepção do modo de operacionalização da medida. Estes MP são periodicamente revistos, tendo em vista o seu aperfeiçoamento à luz da experiência entretanto acumulada.

Relativamente ao facto de se observar com alguma frequência a aprovação de projectos fora dos prazos legalmente estipulados, será de referir que fica a dever-se também às insuficiências na instrução dos processos de candidatura por parte dos promotores, o que dificulta a sua análise e decisão, implicando até muitas vezes a necessidade de reformulação parcial ou total das iniciativas, com todos os custos materiais e temporais que isso implica.

Esta situação afecta também o planeamento orçamental da execução das medidas, visto que é desejável ter um mínimo grau de certeza quanto às responsabilidades financeiras que o CTE mensalmente vai assumir, para assegurar a respectiva disponibilidade financeira através de orçamentos de tesouraria mensais (elaborados com um mês e meio de antecedência) e evitar saldos de tesouraria mensais muito elevados, acrescendo o facto de que existe, em geral, uma maior concentração de candidaturas no último semestre, levando a que algumas delas transitem para o exercício seguinte.

Ora, a conjugação destas causas e consequências são a razão principal que explica, em nosso entender, os constrangimentos detectados.

Um outro ponto fraco identificado relaciona-se com a "(...) dificuldade em controlar a acumulação com outros apoios". Note-se que o IEFP exige aos seus promotores que, no



formulário de candidatura, identifiquem os apoios recebidos anteriormente, obrigando-os a declarar que não concorrem a outros incentivos que revistam a mesma natureza e finalidade. Portanto, os promotores estão conscientes de que, se incorrerem em qualquer infracção a esta exigência legal, serão penalizados. Além disso, o IEFP colabora estreitamente com a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional no controlo dos apoios concedidos ao abrigo da regra *de minimis*, sendo esta última entidade a emitir o parecer vinculativo sobre o cumprimento ou não daquela regra pelo projecto.

Outro aspecto desfavorável aludido refere-se ao acompanhamento e fiscalização, sobre o qual será de acrescentar ao já supra exposto, no caso desta medida activa, o facto desde ser também feito através das folhas de remuneração e de contribuições para a Segurança Social, de modo a verificar se os postos de trabalho estão todos preenchidos, bem como dos relatórios elaborados pelos consultores-formadores do REDE, sempre que existam, como forma de obviar ao défice de visitas acompanhamento e fiscalização.

Estágios Profissionais

(ponto I.2., par. 11.2, pg. 11; ponto IV.2.1.2.2, pgs. 70-73)

Quanto às questões relacionadas com a insuficiência ou inexistência de relatórios de acompanhamento e de avaliação dos estágios, bem como sobre a insuficiente e/ou deficiente instrução dos processos e inexistência de evidência da integração dos estagiários, estas são parcialmente explicadas pelas mesmas razões já antes apontadas para as ILE, sendo de notar que procuraremos desenvolver medidas no sentido da progressiva melhoria destes aspectos e da sua prevenção futura, o que é válido também para as restantes medidas activas.

Programas Ocupacionais (POC's)

(ponto I.2., par. 11.2, pg. 12; ponto IV.2.1.2.3, pgs. 73-77)

Relativamente aos POC, a respectiva legislação enquadradora (Portaria n.º 192/96, de 30 de Maio) prevê que o acompanhamento do Programa, bem como os métodos prosseguidos na sua implementação, sejam da responsabilidade dos Centros de Emprego, incidindo na verificação de que a actividade ocupacional não consista no preenchimento de postos de trabalho existentes e/ou que possam ser preenchidos no mercado normal de trabalho e de que os trabalhadores não estejam afectos a actividades distintas das acordadas por parte das entidades promotoras.

No relato em apreço foi considerado que, no CTE visitado, o facto de, em regra, não serem realizadas visitas de acompanhamento junto das entidades dificultava a verificação dos aspectos acima mencionados, bem como do cumprimento dos objectivos dos projectos de candidatura aprovados. A este respeito será de referir, para além das razões já antes mencionadas para outras medidas activas, que os serviços locais tentam, por outras vias, assegurar que o desenvolvimento do Programa seja efectuado de acordo com a respectiva regulamentação, designadamente, por uma análise rigorosa dos projectos de candidatura e



de outros elementos fornecidos pelas entidades - sendo igualmente assegurado todo o apoio técnico por estas solicitado.

Empresas de Inserção

(ponto I.2., par. 11.2, pg. 12; ponto IV.2.1.2.1, pgs. 77-82)

O funcionamento da medida “Empresas de Inserção” encontra alguns pontos de maior fragilidade, decorrentes da sua especificidade no combate à exclusão social e profissional, algumas já expectáveis aquando da concepção da medida, mas avaliadas positivamente em termos da relação custo/benefício, outras apenas identificadas ao longo da sua implementação e que, sempre que possível, em função do actual quadro legal, têm vindo a ser minimizadas ou corrigidas.

As questões relativas ao público-alvo da medida decorrem do próprio modelo de formação/profissionalização das Empresas de Inserção, bem como a rotatividade que as caracteriza, entendendo-se que a sua principal missão é precisamente a de possibilitar a preparação para a (re)integração no mercado de trabalho pela aquisição/manutenção de novas competências pessoais, sociais e profissionais.

Simultaneamente, a aposta na criação de Empresas de Inserção em segmentos de mercado não cobertos, em condições normais, pelo mercado concorrencial, característica essencial do Mercado Social de Emprego (MSE), pode de facto significar, em alguns casos, a intervenção em áreas de menor viabilidade económica. A dificuldade de auto-sustentação financeira de algumas iniciativas não pode, contudo e em nosso parecer, ser interpretada como um insucesso generalizado desta medida activa. Refira-se que, em 2003, se encontravam em funcionamento 529 EI, que correspondiam a 4330 postos de trabalho, o que, em nosso entender, mostra uma boa adesão a esta medida activa e o seu sucesso. A leitura do quadro XXXIII – IEF – Execução Física e Financeira (pg. 90) permite verificar que esta medida integra, a nível nacional, o grupo das PAE com níveis mais elevados de execução face ao previsto, alcançando uma execução física de 109.2% e uma execução orçamental de 84.6%. Sobre esta mesma questão refira-se, também, a possibilidade de ocorrerem processos de modificação das empresas de inserção, também com o objectivo de facilitar a cada momento uma melhor adequação ao mercado.

Em termos de apreciação geral desta medida activa, gostaríamos ainda de salientar a elaboração de um “Manual” de orientações sobre a aplicabilidade das normas que regem esta Medida, que se encontra em fase de finalização, o qual vem procurar um maior aperfeiçoamento da execução desta medida activa, reforçando alguns aspectos que no entender do IEF devem merecer uma atenção acrescida.

Por se considerar que pode igualmente constituir informação adicional pertinente, fornecem-se ainda alguns esclarecimentos sobre as questões referidas no presente relato relativamente a auditoria da Inspeção-Geral do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (IGMSST) à medida Empresas de Inserção no CTE de Almada.

Ao aludido incumprimento do normativo estará subjacente a Empresa de Inserção promovida pela entidade Eco-Natura - Associação para a Defesa do Ambiente, aprovada



pelo Sr. Delegado Regional em 28 de Junho 2000 e reconhecida pela Comissão para o Mercado Social de Emprego (CMSE) em 29 de Junho de 2000, e que tem por base o relatório da auditoria realizada em 2002 pela IGMSST, no âmbito do MSE.

Relativamente à candidatura, consultado o processo constam cópia da escritura de constituição da Associação datada de 1-6-1998 com os Estatutos em anexo, e a respectiva publicação no D.R. nº 189,III série, de 18-8-1998, bem como cópia de uma acta nº 8, datada de 23 de Maio de 2000, onde é deliberada a criação de uma estrutura dotada de autonomia administrativa e financeira. Veio a IGMSST a considerar que não possui conformidade legal e estatutária.

Também os órgãos sociais são mencionados no artº 10º dos Estatutos, mas a IGMSST refere a existência de situações irregulares na sua composição e funcionamento, constando das conclusões que “os órgãos sociais não se encontram constituídos, porquanto não se realizou a eleição e consequente posse dos membros que os compõem”.

O valor mencionado de 64,5 mil contos entre 1999 e 2001 refere-se a apoios no âmbito de diferentes programas e medidas (Estágios Profissionais, Escolas-Oficina) e não apenas à Empresa de Inserção. O valor referente à Empresa de Inserção é consideravelmente inferior - 9.171.604\$00.

Porém e dado que a entidade incorreu em incumprimento das obrigações do Termo de Responsabilidade da Empresa de Inserção, foi-lhe retirado o estatuto de Empresa de Inserção por deliberação da CMSE em 18 de Julho de 2003 e foi proferida deliberação da Comissão Executiva do IEFP em 27 de Novembro de 2002, declarando o vencimento imediato da dívida e determinando a cobrança coerciva de 28 480,34 €, correspondente a apoio ao investimento, no qual se encontra incluído o montante de 19.140,70 Euros atribuídos a título de subsídio não reembolsável e que, em consequência dos incumprimentos detectados, foi convertido em reembolsável.

Quanto à falta de acompanhamento regular nesta medida activa, através de visitas, note-se, porém, que existe um acompanhamento documental relativamente ao investimento e aos postos de trabalho e como também existe um fácil relacionamento entre as entidades e o Centro, tem-se prestado todo o apoio possível na resolução dos problemas detectados.

Programa Inserção-Emprego

(ponto I.2., par. 11.2, pg. 13; ponto IV.2.1.2.5, pgs. 82-86)

O programa Inserção-Emprego, criado no âmbito das respostas concebidas para os beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido (RMG) com acordo de inserção para as áreas do emprego e da formação, alcançou ao nível nacional, para o período em análise, uma execução física de 94.8% e uma execução orçamental de 77.9% - enquadrando-se no



grupo das PAE com maior nível de execução, como pode verificar-se através da consulta ao quadro XXXIII – IEFP - Execução Física e Financeira deste relatório.

O diagnóstico efectuado, no âmbito deste relatório, relativamente a este programa poderá fornecer algumas indicações úteis para a concepção de programa a desenvolver, com condições de maior eficácia, destinado a públicos-alvo semelhantes - na sequência da criação do Rendimento Social de Inserção.

Regime de Incentivos às Micro-Empresas (RIME)

(ponto I.2., par. 11.2, pg. 13; ponto IV.2.1.2.6, pgs. 86-89)

Às situações descritas no presente relato relativamente ao RIME aplica-se genericamente o supra exposto para outras medidas activas, com uma importante diferenciação, que consiste no facto deste regime ter tido um quadro institucional e um sistema de gestão bastante vasto, envolvendo uma multiplicidade de entidades, onde o IEFP detinha uma intervenção bastante limitada, que procurou sempre levar a cabo cabalmente.



ANEXO 2

Auditorias do Tribunal de Contas ao sector Emprego do IEFP e às Políticas Activas de Emprego

- Empresa de Inserção “A Voz do Operário” –

Tendo em conta as questões apontadas no relato destas auditorias relativamente a esta Empresa de Inserção, bem como o pedido de envio de documentação e esclarecimentos adicionais apresentado pelo Tribunal de Contas, foi feita uma reanálise a todo o processo associado a este financiamento.

Constatou-se assim que efectivamente o investimento, ao contrário do que é afirmado no Relatório de uma Visita de Acompanhamento realizada pelo Núcleo de Acompanhamento dos Serviços de Coordenação (nº 141/DL-SEFP/NAC/2003 de 2003.09.04), foi integralmente realizado e comprovado no momento devido.

Com efeito e como se comprova pela listagem anexa e pelas cópias dos documentos de despesa, houve lapso do Técnico que efectuou a análise aos documentos no momento da elaboração do relatório, que nos documentos 10 e 11, por erro de simpatia, considerou valores significativamente inferiores aos que efectivamente constituem a despesa:

- No documento 10, a despesa efectiva é 563.300\$ e apenas foi considerado 56.330\$;
- No documento 11, a despesa efectiva é 175.065\$, e apenas foi considerado 17.506\$.

Resulta deste lapso que o montante do investimento que a Voz do Operário comprovou é 9.575.380\$ (47.761,79 Euros) e não apenas 8.910.851\$ (44.4477,14 Euros).

Em candidatura, a Voz do Operário prevê um montante de 9.292.816\$ de investimento. O IEFP suporta 70% da despesa de investimento.

Demonstra-se no quadro anexo que a entidade comprovou a realização de um investimento no valor de 9.575.380\$. O Centro de Emprego pagou, correctamente, 70% do montante aprovado em candidatura, ou seja, 6.504.971\$ (70% do investimento).

Verifica-se, portanto, que o procedimento do Centro de Emprego no pagamento dos montantes foi efectuado nos termos previstos na legislação do Programa, sendo que o Núcleo de Acompanhamento efectuará uma Nota explicativa de correcção, em aditamento ao Relatório da Visita supra identificado, para que conste do processo.

Outra situação a esclarecer prende-se com uma eventual incorrecção na contabilização dos investimentos nesta Empresa de Inserção. Esta questão terá a sua origem também no supra identificado Relatório nº 141/DL-SEFP/NAC/2003, de 2003.09.04, uma vez que, quando se realizou a visita de acompanhamento que deu lhe origem, verificou-se que os balancetes contabilísticos (que se anexam) não totalizavam nas contas 42 e 43 o montante total do investimento comprovado, afirmando-se nesse relatório que os originais dos



documentos tinham sido solicitados à entidade e que esta ainda não os tinha facultado, para verificação.

O Centro de Emprego do Conde Redondo, seguindo a prática normal, deu conhecimento à entidade do conteúdo do Relatório (em 2003.11.27) e solicitou a resolução da situação e, em resposta, a entidade remeteu o ofício que também se anexa (2003.12.15), onde justifica a diferença na contabilização, assim como apresentou os originais de todos os documentos que comprovam a despesa de investimento, cujas cópias já constavam do processo, como reitera uma vez mais o Director do Centro de Emprego, em Nota de Serviço de 2004.01.15.

Julga-se que os documentos são suficientemente esclarecedores quanto ao facto de ser inquestionável a realização do investimento, tendo a entidade assumido e justificado o porquê da contabilização que efectuou.

Sobre o tratamento dado ao IVA, considerando o disposto no Decreto-Lei nº 20/90, de 13 de Janeiro (nomeadamente no artº 2º), verifica-se que nos casos em que as aquisições de bens e serviços relacionados com a construção, manutenção e conservação de imóveis utilizados na prossecução dos fins estatutários das instituições particulares de solidariedade social, desde que constantes de facturas com valor não inferior a 200.000\$, com exclusão do IVA, o Serviço de Administração do IVA procede à restituição do IVA respectivo.

Como se comprova pela análise dos documentos anexos, as facturas que foram numeradas com 5, 6 e 19, referem a despesas com bens deste tipo e são em valor superior ao montante referido. Por este facto, o carimbo que comprova o financiamento, nestas 3 situações, refere expressamente SEM IVA. Ou seja, nestes casos, o IEFP não suportou a despesa de IVA.

Face ao exposto, solicita-se que o relato das auditorias, no que refere à Voz do Operário, seja alterado/complementado com a informação agora disponibilizada, para reposição da verdade dos factos.