



## AUDITORIA AO PROCESSO DE COBRANÇA DA DÍVIDA DA SEGURANÇA SOCIAL

Filipe André Teodoro Esteves Mateus  
filipemateus@mail.telepac.pt

Mestre em Contabilidade e Auditoria  
Licenciado em Gestão  
Inspector da Inspeção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações (IGOPTC)

### RESUMO:

A Segurança Social sofre de grandes constrangimentos no que toca à sua organização e modo de funcionamento, com meios humanos e técnicos insuficientes, e procedimentos de actuação desajustados no que concerne à regularização das dívidas dos contribuintes devedores. Essas dívidas têm evoluído em crescendo, afectando a sustentabilidade financeira do sistema de Segurança Social. Este problema tem tido um destaque cada vez maior nos vários meios de comunicação social, sendo necessário tomar consciência da sua dimensão e das suas consequências nefastas. Trata-se de algo que urge interiorizar decididamente nos comportamentos dos cidadãos, dos governos, das administrações e dos agentes económicos, de modo a que se possa combater eficazmente a prática, demasiado presente, da fraude e da evasão contributiva prestacional.

PALAVRAS-CHAVE: dívida/ cobrança / incumprimento/ evasão contributiva

## 1. INTRODUÇÃO

A dívida à Segurança Social constitui, segundo o IGFSS, pela sua relevância e permanência, um factor estrutural derivado, numa cultura patente em alguns segmentos do tecido empresarial, mas também de um espírito da política de *laissez faire, laissez passer*, por parte do Estado e da própria Segurança Social.

Em alguns sectores do aparelho de Estado tem permanecido ao longo do tempo uma mentalidade paternalista, que de acordo com o IGFSS, conduziu à tolerância das dívidas dos contribuintes devedores para com a Segurança Social e a fazenda pública.

Noutros casos, atitudes de expectativa, apoio e tolerância por parte do Estado, patente nos vários regimes excepcionais de regularização de dívidas, têm permitido aos infractores o fortalecimento da ideia de que no tecido empresarial português existirá, de quando em vez, o perdão de dívidas, o aparecimento de acordos de regularização, entre outros, de forma sistemática, para que se possa fugir às responsabilidades contributivas, no que diz respeito aos seus deveres e obrigações.

Um número considerável das empresas não honra os seus compromissos, não regularizando as suas contribuições, e destas, uma boa parte não entrega a fracção correspondente aos trabalhadores, autofinanciado-se com esses montantes.

A Segurança Social deve assumir um papel com carácter fiscalizador e punitivo em relação aos incumpridores, e ao mesmo tempo chamar a atenção aos contribuintes que a fuga e a evasão contributiva estão a ser combatidas de forma mais incisiva e concisa.

## 2. AS RESPONSABILIDADES CONTRIBUTIVAS

A entidade empregadora é responsável pelo cumprimento da obrigação contributiva, relativamente à qual está obrigada a declarar mensalmente à Segurança Social as remunerações auferidas pelos seus trabalhadores e a pagar as contribuições que sobre as mesmas são devidas, como prescreve o Decreto-Lei nº 103/80.

Por seu lado, o artigo 47º da Lei nº 32/2002, de 20 de Dezembro reforça a ideia da responsabilidade que impende sobre as entidades empregadoras relativamente ao pagamento das contribuições por si devidas e das quotizações correspondentes aos trabalhadores ao seu serviço, devendo descontar nas remunerações a estes pagas o valor dessas quotizações.

As entidades empregadoras devem entregar na Segurança Social as folhas de remunerações do pessoal ao seu serviço com a indicação dos proventos auferidos no mês anterior. A entrega ou envio das folhas de remunerações deve processar-se de 1 a 15 do mês seguinte a que dizem respeito.

A folha de remunerações é um documento da maior importância, dependendo da sua entrega, a atribuição das prestações da Segurança Social aos beneficiários, e do seu correcto preenchimento a determinação das contribuições a pagar.

O pagamento deve ser processado até ao dia 15 do mês seguinte àquele a que as contribuições dizem respeito. As instituições de crédito assumem um papel cada vez mais importante no sistema de contribuições, já que a esmagadora maioria liquida as contribuições aos balcões dessas instituições. Com a adopção do euro, o pagamento das contribuições em relação aos trabalhadores por conta de outrem, o denominado regime geral, continua a ser efectuado nas instituições de crédito, por transferência bancária, numerário, cheque do próprio banco ou através do débito em conta do respectivo banco, ou então nas tesourarias dos serviços de solidariedade e Segurança Social, em numerário ou cheque, quando a quantia a pagar for inferior ao montante fixado anualmente pelo Ministro do Trabalho e da Solidariedade, que presentemente é de 150 euros.

### 3. DÍVIDA À SEGURANÇA SOCIAL

O conceito de dívida à Segurança Social diz respeito habitualmente ao não cumprimento de uma das várias obrigações contributivas das entidades empregadoras e dos trabalhadores independentes perante as instituições que constituem o sistema português da Segurança Social.

Porém, também o Estado se inclui neste conceito, quando não transfere para a Segurança Social as verbas dispendidas por esta relativamente aos regimes não contributivos.

Assim, a Segurança Social portuguesa tem vindo a assumir o estatuto de credora em duas situações específicas:

- enquanto titular de créditos sobre várias entidades quer privadas, quer públicas; e
- enquanto titular de créditos sobre o Estado, num montante estimado pela Comissão do Livro Branco em cerca 9.477 mil euros, créditos esses que têm a sua génese no não cumprimento integral das obrigações decorrentes de dois diplomas legais relativos ao financiamento do regime não contributivo e da acção social, que remontam aos anos de 1975 e 1986.

Tais obrigações vieram a ser clarificadas na antiga Lei de Bases da Segurança Social, de 1984, consistindo na assunção pública através de transferências do Orçamento do Estado das despesas não incluídas no regime contributivo, bem como dos correlativos encargos administrativos<sup>1</sup>.

Porém, nunca os créditos foram contabilizados nas contas anuais da Segurança Social, havendo quem defenda o princípio de que o referido incumprimento terá criado para o Estado, quando muito, uma obrigação de natureza moral e política.

De acordo com os compromissos assumidos em sede de concertação social (Acordo de Concertação Estratégica de 1996-1999), o Estado comprometeu-se a amortizar a dívida à Segurança Social ao longo de 11 anos (exercícios de 2000 a 2010), o que implicaria uma transferência anual de 9.976 milhões de euros.

Com a nova lei de bases, Lei nº32/2002, numa das várias receitas do sistema considera-se o produto de eventuais excedentes da execução do Orçamento do Estado de cada ano. Esta receita vem referida na alínea d) do artigo 11º, do DL nº 331/2001, de 20 de Dezembro “tendo em vista a correcção do subfinanciamento por incumprimento da Lei nº 24/84, de 14 de Agosto”. Neves (2003) refere que está em causa o reconhecimento de uma dívida do Estado à Segurança Social, resultante que no passado terem sido utilizadas receitas dos regimes contributivos para a cobertura de despesas de regimes não contributivos e acção social.

#### 3.1 Dívida versus Incumprimento

A abordagem da problemática das dívidas dos contribuintes à Segurança Social está intimamente ligada ao incumprimento. Este conceito de incumprimento é entendido, na vertente quantificável, como a não satisfação do dever de liquidação pontual e integral das contribuições.

A noção de incumprimento define-se como sendo a diferença calculada período a período (mês ou ano), entre o montante global das contribuições, declaradas nas folhas de remunerações pelas entidades empregadoras ou nas guias de pagamento dos trabalhadores independentes, e o montante global das contribuições efectivamente liquidadas (pagas).

Porém, na óptica do IGFSS, de acordo com Silva (1999), a noção apresentada é limitada, por dois motivos:

Primeiro, porque se reporta unicamente à dívida relevada, desprezando a chamada dívida oculta ou virtual<sup>2</sup>, uma vez que em muitos casos só são detectadas aquando da realização de acções de fiscalização.

---

<sup>1</sup> O cumprimento de forma quase integral apenas se iniciou em 1996, quando a taxa de cobertura superou os 90%, enquanto que a média dos anos anteriores, desde 1984, se situava à volta dos 30%.

Tem-se procurado colmatar esta situação, com destaque para o disposto no artigo 5º do Decreto-Lei nº 103/80, que estabelece a implementação da “auto-regulação”, ou seja, o controlo de regularidade jurídica das actuações, pelos próprios contribuintes e beneficiários, podendo as folhas de remunerações e as guias relativas ao pagamento das contribuições ser conferidas pelas comissões de trabalhadores, ou, na sua falta, pelo representante eleito pelos trabalhadores, que as poderá visar, o que não tem acontecido.

Segundo, as estatísticas sobre o incumprimento incluem apenas a parcela de capital das dívidas, excluindo, por conseguinte, os juros moratórios, para além de outras penalidades de índole pecuniária (multas e coimas) e determinados encargos financeiros.

De acordo com Silva (1999), este conceito de incumprimento pode ser considerado em sentido:

- estático, quando diz respeito à constituição da dívida num determinado momento;
- restrito, se no conjunto das cobranças efectivadas foram incluídos os pagamentos de contribuições em atraso, ou seja, as liquidações relativas a prazos de cobrança anteriores;
- lato, se a mencionada inclusão não for efectuada.

Estas liquidações reportam-se a todas as formas de arrecadação de receitas por débitos de contribuintes: quantias recuperadas pela via de acordo, cobranças coercivas, retenções, etc.

O conceito de dívida acumulada à Segurança Social, abrangendo somente a parte do capital, diverge da do incumprimento por ser um conceito dinâmico, resultante da evolução dos “saldos devedores” dos contribuintes, saldos esses apurados em intervalos regulares, geralmente mês/ano.

De acordo com o artigo 2º do DL nº42/2001 de 9 de Fevereiro consideram-se dívidas à Segurança Social “todas aquelas contraídas perante as instituições do sistema de solidariedade e Segurança Social pelas pessoas singulares e colectivas e outras entidades legalmente equiparadas designadamente as relativas às contribuições sociais, taxas, incluindo os adicionais juros, reembolsos, reposições, restituição de prestações, subsídios e financiamento de qualquer natureza, coimas e outras sanções pecuniárias relativas a contra-ordenações, custas e outros encargos legais.”

### **3.2. Gestão das Contas Correntes**

O lançamento das folhas de remunerações é feito a débito e o pagamento das contribuições é lançado a crédito e traduz a actualização das contas-correntes dos contribuintes. Essa actualização, chamada de fecho de rotina, refere o momento a partir do qual é possível extrair os saldos reportados ao último mês registado, os balancetes da conta de contribuintes, os saldos e extractos de contas, a identificação dos pagamentos fora de prazo, a ausência de pagamentos, a falta de folhas de remunerações, enfim, todo um conjunto de dados de gestão e listagens de importância fundamental.

A análise dos saldos e/ou os “alertas” dos sistemas constituem a base de trabalho para a cobrança das contribuições em dívida. Este processo envolve muitos recursos e desenvolve-se em fases distintas, com complexidade técnica diversificada: análise das contas-correntes e processo administrativo de cobrança voluntária e cobrança coerciva, integrando a exigência das dívidas.

A análise da conta-corrente trata da validação da conformidade dos registos e, por isso, do saldo existente. A importância desta análise torna-se necessária com bastante frequência, sendo fundamental para a notificação e para a elaboração das certidões executivas.

O processo administrativo de cobrança voluntária consiste na exigência da dívida ao contribuinte, consubstanciado numa notificação sobre as contribuições e juros devidos, confirmados através da análise atrás referida.

---

<sup>2</sup> Ver Marques, F. (1997:139), que efectuou uma estimativa dos valores anuais da dívida oculta à Segurança Social para os anos de 1988 a 1994 no âmbito do regime geral contributivo (trabalhadores por conta de outrem).

Só se avança para o processo de execução quando, não se tendo verificado o pagamento voluntário, é elaborada a certidão de dívida, a qual era remetida às repartições de Finanças ou Bairros Fiscais, conforme os casos, prática existente até meados de 2001, passando posteriormente a ser feita nas secções de processos da Segurança Social.

#### **4. COBRANÇA COERCIVA**

A cobrança coerciva num processo de execução fiscal constituía uma atribuição exclusiva da Direcção-Geral dos Impostos, a qual abrangia as receitas administradas por todos os serviços que se integram na disciplina do Orçamento de Estado e, ainda, as receitas administradas por serviços com competência autónoma, neste caso a Segurança Social.

Era e é convicção da Direcção-Geral dos Impostos, no âmbito da cobrança coerciva, que os serviços de finanças têm a preocupação de colocar em situação de igualdade os processos instaurados por dívidas à administração fiscal com os processos instaurados por dívidas a outras entidades, afirmando ainda que não existem orientações no sentido de dar preferência aos processos por dívidas de impostos.

A partir da publicação do Decreto-Lei nº 42/2001 foi atribuído um acréscimo de competências à Segurança Social, permitindo-lhe poder usufruir de uma autonomia a nível do processo executivo, de modo a imprimir-se celeridade na cobrança coerciva. Mas todos os processos relativos a dívidas à Segurança Social, pendentes no momento da entrada em vigor do referido diploma, continuam a sua tramitação nas repartições de finanças.

##### **4.1. Secções de Processo de Execução da Fazenda Pública**

O processo de execução fiscal abrange a cobrança coerciva de dívidas ao Estado, de acordo com o estabelecido na legislação vigente, nomeadamente o artigo 148º do CPPT, e que são as contribuições, os impostos e taxas (incluindo juros e outros encargos legais), reembolsos e reposições. Também são consideradas dívidas ao Estado as coimas e outras sanções pecuniárias fixadas por decisões, sentenças ou acordos relativamente a contra-ordenações, salvo quando aplicadas pelos tribunais comuns.

Poderão também ser cobradas em processo de execução fiscal outras dívidas ao Estado, de qualquer natureza, cuja obrigação de pagamento tenha sido reconhecida por despacho ministerial. Assumem ainda carácter de dívidas, as equiparadas por lei aos créditos do Estado e às receitas parafiscais, onde se incluem as dívidas à Segurança Social.

A cobrança coerciva processa-se com base nos normativos já mencionados, pelo que a tramitação tem que obedecer a um conjunto de procedimentos e actos processuais que à primeira vista parecem revestir simplicidade, eficácia e rapidez.

Porém, constatou-se que, apesar da evolução do processo parecer conter as qualidades atrás referidas, a realidade prática é bem outra, assumindo contornos complexos, com uma lentidão processual e uma efectivação difícil de alcançar.

O estrangulamento dos processos é de tal modo evidente que, na maioria dos casos no que se refere à Segurança Social, quando o contribuinte decide regularizar alguma dívida, a correspondente informação não é sistemática nem atempada, sendo muitas vezes o próprio interessado a informar a Segurança Social e, por conseguinte, a fazer prova documental do seu pagamento, antes de ser a própria repartição de finanças a fazê-lo.

O tempo que medeia entre o pagamento parcial ou total de uma dívida e a informação dada à Segurança Social pela repartição de finanças é em média de 3/4 meses, mas por vezes mais.

A Direcção-Geral dos Impostos, não deixando de reconhecer os estrangulamentos existentes, apresenta como justificação para o atraso o facto de que a prática dos actos processuais ainda ser feita manualmente.

Convém ter presente como eram os procedimentos adoptados no processo de execução fiscal no âmbito da Segurança Social: o contribuinte, ao declarar e entregar as folhas de remunerações à

Segurança Social e ao não proceder à sua regularização efectiva, a Segurança Social aguardava 1 a 2 meses, no máximo, para confirmar se não se verificou algum atraso por parte da banca no envio das guias de pagamento ou se o problema resultava de alguma dificuldade pontual de tesouraria.

Esta possível dificuldade de tesouraria podia não corresponder à verdade da situação da empresa. Porém, grande parte dos funcionários que trabalham com as respectivas terminações já tinham e têm presente qual é o comportamento geral do grupo de contribuintes que lhes são afectos, tendo em conta o seu cadastro em matéria de incumprimento.

Após este período, ao contribuinte era remetido um ofício em que este era instado a regularizar a sua situação dentro do prazo de 15 dias e informado de que a não regularização implicava infracção à lei, a que correspondia uma sanção, e que caso de não proceder ao pagamento da sua dívida, esta seria participada às execuções fiscais.

Decorrido o prazo de 15 dias e se não se tivesse verificado a regularização, a Segurança Social emitia certidões de dívida e enviava-as às respectivas repartições de finanças onde o contribuinte tinha a sua sede ou morada registada na base de dados de cada centro distrital da Segurança Social.

Desde logo se colocava uma questão, a de saber qual o procedimento a adoptar se o contribuinte tivesse trabalhadores em vários centros distritais. Quando isso acontecia, as folhas de remunerações eram enviadas para os vários centros distritais onde o contribuinte tinha os seus trabalhadores, sendo o seu tratamento autonomizado, ou seja, cada centro distrital tratava do seu caso e emitia a respectiva certidão de dívida para a repartição de finanças.

Perante a certidão de dívida recebida da Segurança Social, a repartição de finanças abria um processo e notificava o contribuinte para no prazo de 30 dias pagar a dívida ou requerer o seu pagamento em prestações. Caso o contribuinte não procedesse voluntariamente à regularização, desencadeava-se o processo de penhora dos bens (o que raramente acontecia).

O que se constatava é que não existia uma actuação integrada das repartições de finanças a nível nacional, de forma a tornar viável a execução dos contribuintes com dívidas em mais de um centro distrital.

As repartições de finanças não eram as únicas culpadas desta indesejável situação, queixando-se com razão no que dizia respeito à extracção das certidões de dívidas, de uma total ausência de uniformização de centro distrital da Segurança Social para centro distrital, quer no que se relacionava com a periodicidade de emissão de certidões, quer no que respeitava ao modelo impresso utilizado, quer ainda quanto à forma do cálculo dos juros de mora.

Apontavam as repartições de finanças que existia uma grande diversidade na identificação dos contribuintes, já que, por cada centro distrital, existia uma numeração de contribuinte que não é uniforme a nível nacional<sup>3</sup>. Por exemplo, podia existir um contribuinte inscrito em Santarém com o nº 095-012345 e, em Lisboa, esse mesmo contribuinte ter uma numeração de 133-06789. Para além de mudar o prefixo 095 para 133, o número de contribuinte da Segurança Social era diferente para uma mesma entidade.

Uma outra crítica prendia-se com a não indicação do número de identificação fiscal, dificultando, como é natural, a possível localização dos devedores e conseqüente notificação. Abordada esta questão, o pessoal dirigente do CDSS explicou que no momento da inscrição de um contribuinte para a Segurança Social, não era exigido num passado recente o número de identificação fiscal, e que, por outro lado, nunca houve uma preocupação efectiva quanto à sua obtenção.

Por outro lado, não existia uma base de dados actualizada de contribuintes com os respectivos códigos das actividades económicas, e os que existiam não estavam correctos, pese o facto de em

---

<sup>3</sup> Com adopção do euro, começou a ser indicado apenas o número fiscal de contribuinte e do mês e valor das contribuições a pagar, da entidade empregadora aquando da regularização das contribuições na instituição bancária.

1994 se ter verificado uma actualização nos novos códigos de actividade económica, conforme disposto no Decreto-Lei nº 182/93, de 14 de Maio.

Confrontada a DGCI pelo Tribunal de Contas (2000) no que dizia respeito à tramitação do processo, informou que:

- as rotinas implantadas para a gestão e controlo processuais eram essencialmente manuais;
- a dimensão do universo dos processos a tramitar era enorme;
- existia uma grande dificuldade na localização dos contribuintes, que com grande facilidade mudavam de localidade e de sede, não havendo por isso uma sistema de informação capaz, que fosse eficiente e célere para a identificação dos mesmos, registando-se por vezes um eventual contacto entre as diversas repartições de finanças;
- se verificava uma grande ausência de bens penhoráveis.

O sistema de informação estava caduco e obsoleto, e onde poderia ainda existir algum *feedback* entre os interessados (Segurança Social e repartição de finanças), isso se devia ao conhecimento e contacto pessoal dos intervenientes. Se assim não fosse, existia uma entropia completa no sistema de informação.

O que foi constatado é que muitas vezes tinha que ser a própria Segurança Social a procurar informações sobre o estado evolutivo dos processos (já que era parte interessada), chegando ao ponto de muitas vezes o contribuinte efectuar um acordo com a repartição de finanças para pagar as dívidas em prestações, ao abrigo do artigo 279º do revogado CPT, actual artigo 196º do CPPT e, na esmagadora maioria, para não dizer na quase totalidade, não era enviado atempadamente à Segurança Social o respectivo acordo e o plano prestacional.

O conhecimento desses acordos só era tomado decorridos alguns meses, no momento em que a repartição de finanças informava os serviços enviando para o centro distrital as guias de pagamento, bem como o respectivo comprovativo do pagamento.

Por vezes, quando a repartição de finanças pedia directrizes à Segurança Social para se pronunciar acerca de determinado processo, era notório que existia um interesse da repartição de finanças numa possível venda/penhora dos bens dos exequentes, já que a fazenda pública também era parte interessada nesse processo, cabendo-lhe uma parte do proveito dessa acção.

Como conclusão, assistiu-se à utilização de procedimentos desconcertados, quer por parte da Segurança Social, quer da fazenda pública, o que em abono da verdade não era correcto nem desejável, tudo por não existir uma verdadeira colaboração entre as duas entidades, tendo cada uma a preocupação premente de resolver exclusivamente os seus assuntos.

Não se verificava um aproveitamento das sinergias que resultariam de uma acção concertada, com o aproveitamento das potencialidades de cada entidade, com benefício quer a nível de informação, quer a nível da eficácia e da celeridade, ficando assim prejudicado o Estado.

#### **4.2. Secções de Processo de Execução da Segurança Social**

Pelo disposto no artigo 38º da Lei nº 3-B/2000, de 4 Abril, que aprovou o Orçamento do Estado, o governo ficou com a autorização para a criar, no âmbito da Segurança Social, as secções de processos competentes para a execução das dívidas.

No seguimento da aprovação da nova Lei de Bases da Solidariedade e Segurança Social, pela Lei nº 32/2002, e com a criação das secções de execução, pelo Decreto-Lei nº 42/2001, pretendeu-se conferir uma maior celeridade ao processo de cobrança coerciva, que tanta falta vinha fazendo à Segurança Social, para poder arrecadar, no mais breve espaço de tempo, as contribuições que lhe são devidas e não cobradas.

Com esta aprovação, que consagra a autonomia da execução das contribuições e dívidas para com a Segurança Social, não acontecerá uma ruptura entre a Segurança Social e fazenda pública<sup>4</sup>, antes pelo contrário, permitir-se-á uma coligação como exequentes e apensação dos processos de execução.

Este diploma legal atribui aos serviços distritais do IGFSS, do distrito da sede ou área da residência do devedor, a competência para a instauração e instrução dos processos de execução de dívidas para com a Segurança Social.

As instituições de solidariedade, ao invés de remeterem as certidões de dívida para a fazenda pública, remetê-las-ão às próprias delegações do IGFSS.

Ficou também consagrado que é da competência do tribunal de 1ª instância, a decisão sobre os incidentes, embargos e oposição, mesmo quando incida sobre os pressupostos da responsabilidade subsidiária, a graduação e a verificação dos créditos, bem como sobre as reclamações dos actos materialmente administrativos praticados pelos órgãos de execução.

Ao IGFSS é atribuída a competência para autorizar pagamentos em prestações das dívidas em processo de execução. Esta autorização é expressada através da constituição de uma caução, devendo o interessado (executado) prestá-la por meio de garantia idónea, que pode assumir a forma de fiança, garantia bancária, seguro-caução ou qualquer outra que assegure os créditos da Segurança Social.

Com estas secções de processos previstas na Lei de Orçamento de Estado para 2000 e efectivamente já devidamente consagradas em legislação subsequente, pretende-se conferir maior rapidez aos respectivos processos de execução relativos a contribuintes em situação de incumprimento perante a Segurança Social.

## **5. MEIOS INFORMÁTICOS**

Os meios informáticos revelaram-se primários e obsoletos, em que cada centro distrital possuía várias aplicações e que não eram compatíveis umas com as outras. Para se aceder a determinada informação as aplicações teriam ser vistas isoladamente, tendo o utilizador a preocupação de fazer o cruzamento de dados das informações necessárias e desejáveis. Por outro lado não existia uma aplicação a nível nacional que se pudesse fazer consultas de forma fidedigna e perfeitamente fiável aos diversos contribuintes devedores e que pertenciam a mais de que um centro distrital.

De 1996 até 2002 foram investidos 164 milhões de euros em equipamentos e software informático. Numa auditoria recente realizada por uma entidade independente aos meios informáticos da segurança social, os resultados foram demolidores, antecidos de peripécias reveladoras da total descoordenação, já que os auditores queixaram-se de respostas incompletas e atrasadas nos vários serviços que dificultaram a análise custo/benefício dos investimentos realizados.

Os investimentos realizados no sistema de informação, elementos –chave no combate à fraude e evasão contributiva, foram feitos com baixos níveis de eficiência e controlo. Segundo o Jornal Público, de 9 de Fevereiro de 2004 refere “ *que se tem traduzido em sucessivos adiamentos de prazos, anúncios de novas metas e, conseqüentemente, novos gastos e menores receitas a cobrar. Beneficiam disso, sobretudo, as marcas fornecedoras e as empresas prestadoras de serviços.*”

Os auditores concluíram que a aquisição de equipamento e software foi feito com pouco conhecimento da situação global existindo uma falta de rigor técnico que permita o suporte à tomada de decisão, para além da necessidade de definir uma arquitectura de um novo sistema de informação.

## **6. A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA**

A dívida à Segurança Social tem assumido valores impensáveis e, ao mesmo tempo, muito preocupantes. A dívida é resultante de contribuições não pagas e, segundo o IGFSS, constitui pela

---

<sup>4</sup> Anteriormente era a fazenda pública que dava andamento aos processos de execução das dívidas para com a Segurança Social.



sua relevância e permanência um factor estrutural derivado, numa cultura patente em alguns segmentos do tecido empresarial, conjugado com um alheamento tolerado pelo Estado face ao endividamento das empresas para com a Segurança Social.

Na conta da Segurança Social os montantes da dívida estão limitados por dois factores, ou seja, não revelam juros de mora vencidos, os quais, para dívida com alguma antiguidade, têm dimensão bastante significativa, e não incluem dívidas resultantes de folhas de remunerações sub-avaliadas ou não declaradas.

**Tabela 6.1 Evolução da Dívida Total entre 1991 e 2001 – 10<sup>3</sup> euros**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Variação (%)</b>
1991	1.207.166	-
1992	1.420.218	17,65%
1993	1.713.586	20,66%
1994	1.961.293	14,46%
1995	1.795.358	-8,46%
1996	1.981.769	10,38%
1997	1.944.104	-1,90%
1998	2.122.759	9,19%
1999	2.208.233	4,03%
2000	2.288.929	3,65%
2001	2.839.720	24,06%

Fonte: Conta da Segurança Social

Pelos dados obtidos na conta da Segurança Social, no período compreendido entre 1991-2001<sup>5</sup> a dívida aumentou 1,633 milhões de euros, ou seja, 135,24%.

Numa breve abordagem histórica, a dívida aumentou numa primeira fase até 1994, apesar de algumas medidas terem sido tomadas, nomeadamente a regularização extraordinária de débitos por parte dos contribuintes devedores, através do Decreto-Lei nº 411/91, e pela reorganização dos serviços responsáveis pela cobrança de dívidas.

O resultado apurado em 1995, ano em que se registou um decréscimo da dívida, foi motivado por dois factores preponderantes: a aplicação do regime excepcional de regularização de dívida, introduzido pelo Decreto-Lei nº 225/94, a chamada Lei Catroga, e a cessão de créditos da Segurança Social à Direcção Geral do Tesouro.

De acordo com o IGFSS, a aplicação do referido decreto-lei permitiu um encaixe de 9,2 milhões de euros, enquanto que a referida cessão de créditos atingiu os 349 milhões de euros.

Nos anos seguintes, 1996 e 1997, a dívida manteve-se abaixo dos 2 mil milhões de euros devido à adesão ao Decreto-Lei nº 124/96, mais conhecido pelo Plano Mateus, e legislação conexas, permitindo a arrecadação de 36,6 milhões de euros.

Contudo, em 1998 a dívida total ultrapassou os 2 mil milhões de euros, representando um acréscimo de 9,19% em relação ao ano anterior. Segundo o IGFSS, este aumento deveu-se à dívida constituída pelos contribuintes devedores, apesar da redução da dívida enquadrada nos acordos de regularização concluídos ou rescindidos.

Em 1999 a dívida aumentou 4,03% em relação ao ano anterior e, em 2000, cresceu 3,65%.

---

<sup>5</sup> Ainda não se encontram oficialmente disponíveis dados posteriores a 2001. O Tribunal de Contas na sua apreciação à Conta Geral do Estado de 2002, por indisponibilidade dos dados, não faz qualquer análise sobre as dívidas à segurança social.

Em 2001 a dívida atingiu o seu expoente máximo, com 2,840 milhões de euros, correspondendo a um aumento significativo de 551 milhões de euros, crescendo 24,06% em relação ao ano anterior.

### 6.1. Dívida Com e Sem Acordo

De acordo com os dados obtidos no IGFSS, e apesar desta dívida não incluir os juros de mora vencidos nem os montantes resultantes das folhas de remunerações sub-avaliadas ou não declaradas, a dívida está repartida em duas grandes componentes: a dívida com acordo e a dívida sem acordo.

**Tabela 6.2 Evolução da Dívida com e sem Acordo de 1991 e 2001 – 10<sup>3</sup> euros**

Ano	Com acordo	Sem acordo	Total
1991	197.464	1.009.702	1.207.166
1992	190.626	1.229.592	1.420.218
1993	180.685	1.532.901	1.713.586
1994	174.564	1.786.729	1.961.293
1995	205.435	1.589.923	1.795.358
1996	172.559	1.809.210	1.981.769
1997	675.826	1.268.278	1.944.104
1998	600.822	1.521.937	2.122.759
1999	423.938	1.784.295	2.208.233
2000	272.713	2.016.216	2.288.929
2001	194.356	2.645.364	2.839.720

Fonte: Conta da Segurança Social

Numa análise global até ao ano de 1996, constata-se que a dívida com acordo de regularização se mantém quase inalterada, o que aconteceu até à publicação do Decreto-Lei nº 124/96, revelando a falta de eficácia dos anteriores diplomas, nomeadamente do Decreto-Lei nº 411/91, ainda em vigor, e do Decreto-Lei nº 225/94.

A partir de 1998, com a implementação do Plano Mateus, aplicada aos anos antecedentes, a dívida com acordo começou a diminuir, em virtude da conclusão de alguns acordos e pela rescisão dos planos autorizados e não cumpridos.

### 7. INCUMPRIMENTO E EVASÃO CONTRIBUTIVA

**Tabela 7.1. Evolução do Incumprimento e da Evasão Contributiva – 10<sup>3</sup> euros**

Ano	Contribuições Cobradas			Contribuições declaradas Total (b)	Rácio de Incumprimento [1-(a)/ (b)] *100	Evasão contributiva (b)-(a)
	No ano (a)	anos anteriores	Total			
1991	4.124,6	149,1	4.273,7	4.418,9	6,7	294,3
1992	4.601,4	209,0	4.810,4	4.976,5	7,5	375,1
1993	4.958,5	166,1	5.124,6	5.420,9	8,5	462,4
1994	5.189,0	132,7	5.321,7	5.560,6	6,7	371,6
1995	5.548,1	572,1	6.120,2	5.914,7	6,2	366,6
1996	5.744,8	216,0	5.960,8	6.162,6	6,8	417,8
1997	6.383,6	260,4	6.644,0	6.695,5	4,7	311,9
1998	6.983,9	207,4	7.191,3	7.383,9	5,4	400,0
1999	7.581,6	198,4	7.780,0	7.913,5	4,2	331,9
2000	8.428,7	205,0	8.633,7	8.882,8	5,1	454,1
2001	8.414,4	301,5	8.715,9	9.160,2	8,1	745,8

Fonte: Conta da Segurança Social

Analisando a evolução da dívida, com a tabela 7.1., podem extrair-se algumas ilações:

- A evasão contributiva não representa na sua totalidade nova dívida, já que existe anualmente uma recuperação significativa das contribuições em atraso; e,
- Apesar da recuperação de algumas contribuições em falta, ou seja, contribuições declaradas e não cobradas, registam-se ainda montantes elevados de evasão contributiva.

Comparativamente com a tabela 6.1. regista-se um fenómeno curioso. Nos anos de 1994 e 1995, e após um aumento crescente nos três anos anteriores, a evasão contributiva diminuiu por via da aplicação do regime excepcional de regularização de dívidas, introduzido pelo Decreto-Lei nº 225/94 e pela cedência de créditos à Direcção Geral do Tesouro.

Em 1997 registou-se um abrandamento da evasão contributiva, explicada pela implementação do Plano Mateus e legislação conexas. Em 1999 o rácio de incumprimento atingiu o seu mínimo, fruto da resolução dos acordos ao nível do já mencionado Plano Mateus.

A partir de 1999, com a criação de estruturas para combate à fraude e evasão contributiva prestacional, nomeadamente do NAER, da Fiscalização de Contribuintes e do NAIC, a Segurança Social fez incidir a sua acção nos contribuintes faltosos, visitando as empresas que pura e simplesmente não enviavam as suas declarações de remunerações. Essa visita tinha como propósito a recolha dessa documentação.

Face ao exposto, não é de estranhar que os montantes envolvidos na evasão contributiva tenham vindo a aumentar de forma gradual e crescente ao longo destes três anos de estudo, culminando no ano de 2001 com uma evasão estimada em 745,8 milhões de euros<sup>6</sup>.

### **7.1. Fiscalização**

O serviço de fiscalização promovia visitas aos contribuintes devedores, de modo a que pudesse existir uma verificação *in loco* da realidade das empresas, no que diz respeito à sua localização geográfica, ao *modus operandi*, à sua actividade e aos trabalhadores ao seu serviço.

O serviço de fiscalização exercia igualmente um papel pedagógico, no intuito de sensibilizar o contribuinte devedor para o facto de o não cumprimento das obrigações para com a Segurança Social implicaria, em certos casos, a prática de crimes.

Ao serviço de fiscalização caberia promover a fiscalização dos presumíveis infractores, na perspectiva da recolha e análise de documentos (prova documental), indiciadores da existência de crimes contra a Segurança Social. Essa recolha e análise é feita nas instalações das empresas, após consulta dos elementos contabilísticos e outros.

No que concerne à prática crimes, no caso de abuso de confiança, o tipo é preenchido pela retenção pelas entidades empregadoras do valor das contribuições legalmente imputáveis aos trabalhadores, pela não entrega total ou parcial das mesmas à Segurança Social, decorrido o prazo legal de 90 dias sobre o termo legal do pagamento aos trabalhadores, e pelo intuito de apropriação do montante dessas contribuições.

No que se refere à prova, esta deverá ser constituída pelos recibos de vencimento seleccionados por amostragem; pelos mapas de remunerações e respectivas retenções, os quais discriminam as remunerações auferidas e as importâncias retidas e não entregues à Segurança Social por meses e por montante global; e pelo exame contabilístico tendente à prova do elemento apropriação, tendo em vista nomeadamente o apuramento do saldo da conta-corrente e, no caso de este ser negativo, a identificação dos credores que tenham sido favorecidos por pagamentos efectuados face aos privilégios creditórios da Segurança Social.

No que se refere a situações em que o trabalhador não esteja inscrito na Segurança Social, é útil e imperioso obter a prova da relação jurídico-laboral, juntando os contratos de trabalho ou, na sua ausência, outros elementos que comprovem a relação existente.

---

<sup>6</sup> Estes montantes são valores conhecidos e declarados pelos contribuintes devedores à Segurança Social.

No que diz respeito ao crime de fraude, pelo facto de ocorrerem situações variadas ainda que correspondentes à ocultação ou alteração de factos ou de valores que visem a liquidação, entrega ou pagamento de contribuições à Segurança Social, as provas a reunir serão obtidas caso a caso, de acordo com a situação concreta.

A prova relativamente a este crime deverá ser constituída pelos recibos de vencimentos dos trabalhadores não declarados ou daqueles que auferem remunerações superiores às constantes nas folhas remetidas à Segurança Social, obtidos por amostragem; outros documentos que comprovem pagamentos realizados aos trabalhadores não declarados à Segurança Social ou reportados a valores de remunerações superiores às efectivamente declaradas; mapa que contenha a identificação dos trabalhadores não declarados, as remunerações pagas e não declaradas e as contribuições respectivas, com reporte ao mês, ano e montantes globais; e mapa que contenha a identificação dos trabalhadores declarados, as remunerações declaradas e as efectivamente recebidas, o diferencial entre esses valores e as contribuições respectivas, todas reportadas ao mês, ano e montante global.

## **8. MEIOS DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS**

Um contribuinte devedor, para ter a sua situação contributiva devidamente regularizada, não pode ser devedor de contribuições e/ou de juros para com a Segurança Social, ou então a dívida existente tem que ter sido objecto de uma autorização judicial ou administrativa para o seu pagamento em prestações, desde que se verifique o correcto cumprimento da autorização concedida.

O contribuinte devedor dispõe de vários meios que lhe permitem regularizar a sua dívida e, até extingui-la. Leite (2002) define que esses meios podem ser agrupados em meios de regularização extrajudiciais, judiciais e meios de extinção de dívidas.

Por outro lado existem os regimes excepcionais de regularização de dívidas, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 225/94, o Decreto-Lei n.º 124/96 e o Decreto-Lei n.º 248-A/2002. Porém, só se vai fazer referência a este último regime excepcional de regularização de dívidas. Este diploma veio permitir aos contribuintes com dívidas à fazenda pública e à Segurança Social a sua regularização até 31 de Dezembro de 2002, beneficiando da dispensa de juros de mora e de juros compensatórios, na parte correspondente ao pagamento efectuado.

O contribuinte devedor podia ainda beneficiar da redução de custas e de coimas, conforme se tratasse de processos executivos ou de contra-ordenação. Caso se tratasse de processos executivos, existia uma redução das custas a 1% da quantia exequenda, a título de taxa de justiça, para pagamento em conjunto com a dívida de capital.

Nos processos contra-ordenacionais, existindo auto de notícia ou equiparado, o contribuinte podia beneficiar da redução da coima a 10% do mínimo cominado na lei, desde que até 31 de Dezembro de 2002 se verificasse: o pagamento da totalidade do imposto, com dispensa dos juros de mora e dos juros compensatórios; o pagamento de custas, com a redução referenciada anteriormente, caso existisse processo executivo; e o pagamento reduzido da coima, com dispensa das custas que seriam devidas no processo contra-ordenacional.

Esse diploma contemplava também as dívidas declaradas no acto de pagamento, ainda que desconhecidas, quer da fazenda nacional, quer da Segurança Social. No que concerne à Segurança Social, o diploma abrangia as dívidas cujo prazo legal de cobrança terminasse em 31 de Dezembro de 2002, que no caso eram as dívidas das entidades empregadoras relativas às contribuições vencidas até Novembro de 2002, e que deveriam ser pagas até 15 do mês seguinte.

As dívidas podiam ser regularizadas por intermédio de terceiros, tal como aconteceu relativamente aos outros dois diplomas referidos anteriormente quanto a regimes excepcionais de regularização de dívidas, desde que liquidadas a pronto pagamento, beneficiando igualmente das condições favoráveis previstas neste último diploma.

O contribuinte devedor que se encontrasse a pagar as dívidas à Segurança Social ao abrigo dos regimes de regularização prestacional, nomeadamente o valor das prestações enquadradas nos regimes do Decreto-Lei nº 124/96, ou em outros regimes de regularização prestacional, designadamente ao abrigo do Procedimento Extrajudicial de Conciliação (PEC) ou de um processo

especial de recuperação de empresas, podia proceder à antecipação do valor das prestações, no todo ou em parte, beneficiando das condições previstas neste diploma.

Como exemplo, imaginemos um contribuinte devedor que acordou com a Segurança Social o pagamento da dívida em 150 prestações mensais e que à data da entrada em vigor deste regime excepcional de regularização de dívidas se tinham vencido 80 prestações. As restantes 70 prestações iriam ser recalculadas, pelo que o contribuinte devedor não pagaria os juros, liquidando somente a parte de capital.

De acordo com as informações recolhidas junto do IGFSS, se por acaso uma das prestações não fosse saldada no prazo devido, haveria sempre a possibilidade de regularizar a dívida, sem pagar os juros referentes ao atraso para a Segurança Social. Caso o contribuinte devedor deixasse de pagar o plano prestacional, existia a possibilidade de regularizar a dívida na íntegra, mas sem perdão de juros de qualquer espécie.

No procedimento do pagamento, saliente-se que se o montante envolvido fosse saldado por cheque de valor superior a 150 euros, o mesmo deveria ser previamente visado pela entidade sacada, ou seja, pelo contribuinte devedor.

Apesar das vantagens trazidas com a publicação destes normativos, refira-se que este último diploma voltou à fórmula do Decreto-Lei nº 225/94, em que eram os contribuintes com recursos financeiros que podiam usufruir destas condições excepcionais. Por outro lado, em face da luta contra a evasão e fraude fiscais, foi promovida legislação que tinha em linha de conta a suspensão, extinção, ou impedimento de concessão de múltiplos benefícios, aplicável ao disposto no Decreto-Lei nº 248-A/2002.

Com o incumprimento de dívidas por parte do contribuinte devedor, este deixava de poder aceder ou manter os benefícios fiscais consagrados na legislação fiscal, nomeadamente a nível do IRS, como por exemplo, contas poupanças habitação, planos de reforma/educação e planos de poupança em acções. A nível de IRC, deixava de poder aceder aos créditos fiscais ao investimento, isenções à reorganização empresarial, bem como os benefícios de natureza contratual ou relacionados com as zonas francas, para além das isenções em matéria de imposto municipal, de SISA, (actual imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis) e de contribuição autárquica, (actual imposto municipal sobre imóveis).

A nível de Segurança Social, a situação de incumprimento tinha como consequência a aplicação de regimes sancionatórios de carácter civil, penal e contra-ordenacional, e de limitações de ordem administrativa.

## **9.TITULARIZAÇÃO DOS CRÉDITOS**

No fim do ano de 2003 e para tentar cumprir a meta dos 3% do défice público definida pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, o governo português promoveu a venda de créditos fiscais e da segurança social a uma entidade estrangeira tendo por objectivo o recebimento imediato de verbas por conta de créditos cujo o momento de cobrança seria posterior, tendo o Estado recebido 1,765 mil milhões de euros (equivalente a 1,4% do PIB) por conta de 11,4 mil milhões de euros<sup>7</sup> de dívidas, uma operação a titularizar nos mercados internacionais. À medida que as dívidas forem cobradas pelo Estado, reembolsar-se-à os investidores pelo valor da cotação do momento.

Apesar de esta operação ter sido envolta em grande polémica e secretismo por parte do governo e de acordo com as informações obtidas, o Estado aceitou recomprar as dívidas fiscais e à Segurança Social à entidade estrangeira para serem vendidas nos mercados internacionais, caso as dívidas sejam declaradas inexistentes, ou o Estado faça um acordo com o contribuinte devedor ou este pague a dívida com bens (a chamada dação em cumprimento).

## **10.CONCLUSÃO**

O contribuinte - entidade empregadora – é responsável pelo cumprimento da obrigação contributiva, relativamente à qual está obrigada a declarar mensalmente à Segurança Social as remunerações

---

<sup>7</sup> Esta operação rendeu à Segurança Social um encaixe efectivo de 300 milhões de euros.

auferidas pelos seus trabalhadores e a pagar as contribuições que sobre as mesmas são devidas por via da declaração de remunerações. Este documento é da maior importância dependendo da sua entrega, a atribuição das prestações da Segurança Social aos beneficiários, e do seu correcto preenchimento a determinação das contribuições a pagar.

A nível da cobrança coerciva assiste-se a procedimentos desconcertados entre a fazenda pública e a Segurança Social, não existindo uma verdadeira colaboração entre estas entidades, tendo cada uma a preocupação premente de resolver exclusivamente os seus assuntos. Por outro lado não se verifica um aproveitamento das sinergias que resultariam de uma acção concertada, com o aproveitamento das potencialidades de cada entidade, com benefício quer a nível de informação, quer a nível da eficácia e da celeridade, ficando assim prejudicado o Estado. Com a publicação do Decreto-Lei nº 42/2001, foi atribuído à Segurança Social um acréscimo de competências, permitindo-lhe poder usufruir de uma autonomia a nível de processo executivo, de modo a imprimir a celeridade à cobrança coerciva.

A nível informático o descalabro é notório e flagrante com gravíssimos prejuízos para o Estado português, já que o sistema de informação da Segurança Social continua com graves deficiências de funcionamento e fortemente dependente de empresas fornecedoras, enfermando de eficiência e eficácia no combate à fraude e evasão contributiva.

A nível dos meios de regularização de dívidas, o contribuinte devedor dispõe de meios extrajudiciais, judiciais e de extinção que lhe permitem poder regularizar a sua dívida. Periodicamente o legislador tem permitido a regularização de dívidas em condições sempre mais vantajosas para o contribuinte devedor. Estes meios de regularização excepcionais de dívidas, permitiram uma arrecadação extra para os cofres da fazenda pública e segurança social, sem que, contudo, o avolumar destas dívidas se torne cada vez mais preocupante, criando uma cada vez menor justiça tributária. Nestes regimes excepcionais, estão implícitos benefícios, que o contribuinte devedor em condições normais não poderia usufruir, podendo inclusive atenuar ou mesmo eliminar as penalidades sujeitas ao incumprimento da situação contributiva.

No que respeita à dívida, o Estado é devedor à Segurança Social, já que não transfere para esta as verbas dispendidas em relação aos regimes não contributivos e equiparados. Porém, estes créditos nunca foram contabilizados nas contas anuais da Segurança Social. No que se refere à dívida por parte dos contribuintes devedores, esta tem assumido valores muitíssimo altos e que derivam de um comportamento intrínseco em alguns segmentos do tecido empresarial português e de um alheamento tolerado pelo Estado e pela própria Segurança Social.

Na conta da Segurança Social, os montantes da dívida em análise estão limitados por dois factores, ou seja, não revelam os juros de mora vencidos, que em contribuintes devedores com dívida com alguma antiguidade têm uma dimensão significativa; e não incluem dívidas resultantes de folhas de remunerações sub-avaliadas ou não declaradas.

Ao nível do incumprimento e evasão contributiva, a Segurança Social ao longo dos anos têm conseguido recuperar algumas contribuições em atraso, se bem que as contribuições que sejam declaradas e não cobradas ainda registam montantes elevados de evasão contributiva.

Em síntese, é urgente e necessário que a Segurança Social continue a fazer um esforço para que a dívida não aumente, desiderato por vezes difícil de alcançar devido à escassez de meios técnicos e humanos qualificados. Por força disto impõe-se o reforço de pessoal qualificado sobretudo em áreas fulcrais como a contabilidade, a auditoria, a gestão, o direito e o uso de ferramentas de trabalho de modo a que se possa de uma forma mais rápida e atempada tentar arrecadar as dívidas.

Na Segurança Social faz falta uma legislação ainda mais penalizadora para quem não cumpra com as suas obrigações, e por outro lado com os meios que dispõe actualmente deve procurar rendibilizar num menor espaço de tempo os montantes que lhe são devidos, para poder fazer face à sustentabilidade financeira do sistema, e ao mesmo tempo possa combater o incumprimento ao nível da fraude e da evasão prestacional por parte dos contribuintes devedores.

## BIBLIOGRAFIA

- CABRAL, Nazaré da Costa (2001), *O Financiamento da Segurança Social e as suas Implicações Redistributivas - Enquadramento e Regime Jurídico*, Associação Portuguesa da Segurança Social, Lisboa.
- CAMPOS, António Correia (2000), *Solidariedade Sustentada – Reformar a Segurança Social*, Gradiva, Lisboa.
- COMISSÃO DO LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL (1997), *Livro Branco da Segurança Social - Versão Final*.
- COMISSÃO DO LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL (1997), *Livro Verde da Segurança Social - Versão Preliminar do Livro Branco*.
- CONCEIÇÃO, Apelles J.B. (1999b), *Segurança Social, Manual Prático - Actualização*, 2ª Edição, Editora Rei dos Livros, Lisboa.
- CONCEIÇÃO, Apelles J.B. (1996), *Segurança Social - Sector Privado e Empresarial do Estado - Um Manual Prático*, 6ª Edição, Editora Rei dos Livros, Lisboa.
- LEITE, Luís Ferreira (2002), *Curso de Direito Sancionatório da Segurança Social -A Regularização da Dívida à Segurança Social*, Livraria Almedina, Coimbra.
- MARQUES, Fernando (1997), *Evolução e Problemas da Segurança Social em Portugal no Após 25 de Abril*, Edições Cosmos, Lisboa.
- MARQUES, Madeira (1997), *A Auditoria e a Gestão*, Editorial Presença, Lisboa.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE (1998), *Livro Branco da Segurança Social – Uma síntese – Outubro 1998* – Secretaria de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais.
- NEVES, Ilídio (2003), *Lei de Bases da Segurança Social – Comentada e Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra.
- SANTOS, Boaventura Sousa; BENTO, Maria; GONELHA, Maldonado; COSTA, Alfredo Bruto da (1998), *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social* - Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra - União das Mutualidades Portuguesas.
- SILVA, Fernando A. (2002), “Segurança Social”, *Formação Eventual da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas*, Junho /Julho, Lisboa, pp.66-125.
- SILVA, Henrique (1999), “Dívidas à Segurança Social – Situação Actual e Mudanças Perspectivadas”, *Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social*, Lisboa (Documento não publicado).
- SOUSA, Jorge Lopes (2000), *Código de Procedimento e de Processo Tributário – Anotado*, Vislis Editores, Lisboa.
- TRIBUNAL DE CONTAS (1998), *Auditoria aos Sistemas de Controlo e de Cobrança das Contribuições da Segurança Social*, Lisboa.
- TRIBUNAL DE CONTAS (2000), *Auditoria aos Sistemas de Controlo e de Cobrança das Contribuições da Segurança Social – Acção follow up*, Relatório nº46, Lisboa.