

## **REDUZIDA EFICÁCIA DO COMBATE À EVASÃO E A FRAUDE NO PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES À SEGURANÇA SOCIAL: só nos dois anos de governo de Sócrates a Segurança Social perdeu 5.200 milhões de euros de receita**

### **RESUMO DESTE ESTUDO**

Como mostramos no último estudo, o governo pretende aprovar uma lei que determinará reduções muito significativas nas pensões dos trabalhadores que se reformarem no futuro. Utilizando o caso real de um trabalhador cuja pensão foi calculada pelos serviços da Segurança Social, tendo como base toda a carreira contributiva e os 10 melhores anos dos 15 anos anteriores à idade de reforma, e variando o número de anos de descontos feitos antes e depois de 2001, a aplicação do projecto de lei do governo pode reduzir a pensão a apenas 44% daquela que o trabalhador receberia se ela fosse calculada com base nas remunerações dos 10 melhores anos dos 15 anos anteriores à data da reforma do trabalhador e sem aplicar o “factor de sustentabilidade” do governo. A justificação dada pelo governo para uma redução tão grande das pensões é que a Segurança Social não suportaria os encargos resultantes se isso não fosse feito

No entanto, os dados oficiais da DGO mostram que a Segurança Social, diferentemente dos outros organismos do Estado, tem encerrado os últimos anos sempre com saldo positivo e os excedentes têm sido cada vez maiores. Efectivamente, a Segurança Social encerrou o ano de 2004 com um saldo positivo de 276,6 milhões de euros; em 2005 o saldo foi de 297,8 milhões de euros e, em 2006, o saldo positivo atingiu 715,8 milhões de euros, ou seja, mais 140% do que em 2005. Por outro lado, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, que é uma reserva para fazer frente a qualquer dificuldade financeira, atingiu em 2006 cerca de 7.000 milhões de euros (1.400 milhões de contos na moeda antiga).

Para além disso, o combate à evasão e à fraude no pagamentos das contribuições por parte do actual governo continua a ter uma eficácia reduzida apesar das manifestações de satisfação de “missão cumprida” do ministro Vieira da Silva (DN, 3.3.2007). Por ex. em 2004, estima-se que a Segurança Social tenha perdido, devido à evasão, fraude e isenções, cerca de 3.087 milhões de euros de receita; em 2005, a perda deverá ter atingido 2.699 milhões de euros e, em 2006, cerca de 2.505 milhões de euros. Portanto, se somarmos a perda verificada nos dois anos de governo de Sócrates obtém-se já 5.204 milhões de euros (cerca de 1.040 milhões de contos na antiga moeda). Comparemos estes valores de receita perdida com a receita cobrada como resultado do combate à fraude e evasão levado a cabo pelo actual governo. De acordo com os dados divulgados pelo ministro a recuperação da dívida em execução atingiu apenas 65,7 milhões de euros em 2004; em 2005, cerca 129,4 milhões de euros e, em 2006, rondou 238,5 milhões de euros. Mesmo se juntarmos a dívida recuperada resultante de acordos com empresas – 88,6 milhões de euros em 2006 – atingir-se-á para 2006 somente 416,8 milhões de euros, que representa 16,6% da receita potencial perdida pela Segurança Social só nesse mesmo ano. No fim de 2005, a dívida declarada já atingia 3.400 milhões (680 milhões de contos) e estava a crescer cerca de 500 milhões de euros por ano. E como já confessou o próprio ministro, este governo nem conhece a totalidade da dívida declarada à Segurança Social pelas empresas, e muito menos a que não é declarada. É evidente que se o combate à fraude e a evasão fosse verdadeiramente eficaz, não seria necessário reduzir as pensões como este governo pretende fazer

Um combate verdadeiramente eficaz exige não apenas cruzamento de dados e declarações oficiais de contribuições como o governo está ou pretende fazer. Tem de passar fundamentalmente por trabalho no terreno, ou seja, por inspecções às empresas para detectar as que não declaram as contribuições devidas. Mas para que esse trabalho de campo possa ser realizado são necessários mais meios humanos e materiais. E o governo não os quer disponibilizar. A prova-lo está o facto que, em 2006, de acordo com informações do ministro na Assembleia da República, apenas entraram 30 novos inspectores que mal deram para compensar aqueles que saíram por se terem aposentado. A provar isso está também o facto de que o quadro da Inspeção Geral do Trabalho tem 550 lugares mas estão preenchidos apenas 252. Até parece que o governo não está muito interessado em tornar mais eficaz esse combate, não dando meios, talvez para não incomodar muito os patrões.

No estudo anterior mostramos as consequências para os trabalhadores quando se reformarem da entrada em vigor, já a partir de 2007, da nova fórmula de cálculo das pensões e da aplicação, a partir de 2008, do chamado factor de sustentabilidade, como consequência da lei que o governo pretende aprovar.

Até 31.12.2006, um trabalhador quando se reformava a sua pensão era calculada de três formas: (1) Com base em toda a carreira contributiva, ou seja, desde que começou a descontar para a Segurança Social; (2) Com base nos 10 melhores anos dos 15 anos anteriores à data de reforma, que era o único regime que vigorou até 2001; (3) E com base numa média ponderada das duas pensões anteriores, tomando como pesos, respectivamente, os anos de descontos até 2006 e os anos de descontos posteriores a 2006. E a pensão de reforma que era atribuída ao trabalhador era, dos três valores obtidos anteriormente, o mais elevado.

O governo PS, com um projecto de lei que pretende aprovar, tenciona alterar já partir de 2007 aquela forma de atribuir a pensão aos trabalhadores que se reformarem.

Para os que se inscreveram na Segurança Social depois de 2001, a forma de cálculo da pensão passará a ser com base toda a carreira contributiva. E para os que se inscreveram antes de 2001, obtém-se calculando a média ponderada das pensões calculadas com base em toda a carreira contributiva e com base nos 10 melhores anos dos últimos 15 anos anteriores à data de reforma. E depois à pensão assim obtida ainda aplica-se o “factor de sustentabilidade do governo” que reduz ainda mais a pensão.

Para o leitor poder avaliar as consequências desta mudança de cálculo da pensão, que se traduz na eliminação do período de transição que devia vigorar até 2017, utilizamos o caso real de um trabalhador, com 39 anos de descontos até 2006, que segundo os cálculos feitos pela própria Segurança, a sua pensão calculada com base nos 10 melhores anos dos últimos 15 anos anteriores à data de reforma era de 1652 euros e com base em toda a carreira contributiva era apenas de 827,8 euros, ou seja, praticamente metade da obtida com base nos 10 melhores anos. Depois fizemos uma série de simulações, em que aumentamos o número de anos de descontos feitos depois de 2001 e reduzindo, na mesma proporção, o número de anos descontos feitos antes de 2001, calculando depois a média ponderada e aplicando seguidamente o “factor de sustentabilidade” utilizando a formula do governo. E chegamos à conclusão que quanto maior fosse o número de anos de descontos feitos depois de 2001 tanto menor era a pensão. No caso extremo do trabalhador ter descontado apenas um ano antes de 2001, e 39 anos depois de 2001, a pensão reduzia-se apenas a 44% da pensão que receberia se fosse calculada com base nos 10 melhores anos dos 15 anos anteriores a 2001 e sem “factor de sustentabilidade”, ou seja, do regime que foi aplicado até ao fim de 2006 para a maioria dos trabalhadores que se reformaram.

Essa simulação feita com base num caso real de um trabalhador, em que a Segurança Social tinha calculada a pensão de duas formas, mostrou de uma forma clara a dimensão da redução que poderá sofrer a pensão de muitas centenas de milhares de trabalhadores quando se reformarem se o projecto de lei elaborado pelo governo for aprovado e entrar em vigor. A dimensão da redução das pensões de reforma poderá mesmo gerar no futuro uma situação socialmente intolerável, o que obriga já a repensar toda a reforma da Segurança Social feita pelo governo de Sócrates.

A razão que o actual utiliza para justificar a redução das pensões com esta dimensão que pretende impor é que ela é necessária para garantir a sustentabilidade da Segurança Social. No entanto, uma análise mais profunda desta questão mostra que existiam outras soluções para garantir essa sustentabilidade sem penalizar com aquela dimensão os trabalhadores no fim da vida.

#### A SEGURANÇA SOCIAL TEM APRESENTADO EXCEDENTES CADA VEZ MAIORES

Um dos argumentos utilizados para justificar as medidas que estão a ser tomadas é que a Segurança Social enfrenta dificuldades cada vez maiores para pagar as pensões. O próprio ministro das Finanças foi mesmo à RTP dizer que se não fossem tomadas estas medidas a Segurança Social entraria em “falência” daqui a 15 anos. As contas dos últimos anos da Segurança Social mostram o alarmismo e a irresponsabilidade de tais afirmações.

Os dados do quadro seguinte, que são dados oficiais publicados pelo governo, revelam que, diferentemente dos outros organismos do Estado, a Segurança Social tem fechado todos os anos com saldos positivos e sempre crescentes, tendo mesmo acumulado até ao fim de 2006 importantes reservas no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

#### QUADRO I - Os excedentes e as reservas da Segurança Social

DESIGNAÇÃO	2004	2005	2006
	Milhões euros	Milhões euros	Milhões euros
<b>SALDO ANUAL (Excedente) (*)</b>	<b>276,6</b>	<b>297,8</b>	<b>715,8</b>
Fundo de Estabilização da Segurança Social	<b>5.900,0</b>	<b>6.200,0</b>	<b>7.000,0 (**)</b>

FONTE: (\*) Boletim da DGO - Janeiro 2006 e Janeiro de 2007 ; (\*\*) Estimativa

Nos últimos anos, a Segurança Social tem fechado os anos com um excedente cada vez maior, sendo o de 2006 superior em 140% ao excedente de 2005. Por outro lado, o Fundo de

Estabilização Financeira da Segurança Social, que é uma reserva que tem a Segurança Social para fazer face a qualquer dificuldade financeira, tem crescido de uma forma contínua, tendo atingido no fim de 2006 cerca de 7.000 milhões de euros (mais de 1.400 milhões de euros).

Estes dados oficiais mostram de uma forma clara o alarmismo e mesmo a irresponsabilidade como o actual governo tem tratado os problemas da Segurança Social com o objectivo de justificar, perante a opinião pública, as medidas que está a introduzir na Segurança Social visando reduzir ainda mais e de uma forma significativa o valor das pensões. E isto num país, onde de acordo com os próprios dados do governo, 85% dos pensionistas ainda recebem pensões inferiores a um salário mínimo nacional.

#### A REDUZIDA EFICÁCIA DO COMBATE À EVASÃO E FRAUDE DAS CONTRIBUIÇÕES

O ministro do Trabalho apresentou na semana passada, com pompa e circunstância, os resultados do combate à evasão e fraude no pagamento das contribuições à Segurança Social, manifestando grande contentamento pelos resultados obtidos. Interessa por isso analisar esta importante questão para fundamental para garantir a sustentabilidade da Segurança Social, não ficando apenas pelos dados divulgados pelo ministro, como fizeram muitos órgãos de comunicação social, mas comparando esses dados com o que ficou por fazer, ou seja, com aquilo que devia ser recebido pela Segurança Social e o não foi. No quadro seguinte apresenta-se uma estimativa da receita potencial em 2004, 2005 e 2006, ou seja, daquela que devia ter sido recebida pela Segurança Social, comparando depois com aquela que foi efectivamente recebida, e calculando depois a que ficou por receber, ou seja, a perda devido à falta de eficácia do combate à evasão e fraude.

#### QUADRO II – Estimativa das receitas perdidas pela Segurança Social devido à evasão, fraude e isenções em 2004, 2005 e 2006

DESIGNAÇÃO	2004 Milhões euros	2005 Milhões euros	2006 Milhões euros
<b>REMUNERAÇÕES</b>	<b>72.099,00</b>	<b>74.099,0</b>	<b>76.322,0</b>
Contribuições Patronais (-)	14.581,47	15.136,4	15.590,5
<b>SALÁRIOS 1</b>	<b>57.517,53</b>	<b>58.962,6</b>	<b>60.731,4</b>
Vencimentos Função Pública (Não descontam para a Segurança Social)	14.621,00	14.926,0	15.100,0
Outros salários (Banca e outros que não descontam para a Segurança Social)	4.000,00	4.500,0	5.000,0
<b>SALÁRIOS 2</b> (que deviam descontar para a Segurança Social)	<b>38.896,53</b>	<b>39.536,56</b>	<b>40.631,44</b>
<b>CONTRIBUIÇÕES POTENCIAIS</b> ( de trabalhadores e patronais que deviam ser pagas à Segurança Social)	<b>13.516,54</b>	<b>13.739,0</b>	<b>14.119,4</b>
<b>CONTRIBUIÇÕES EFECTIVAS</b> (aquelas que foram recebidas pela Segurança Social)	<b>10.429,20</b>	<b>11.040,0</b>	<b>11.614,4</b>
<b>PERDA POR “FUGA+EVASÃO+ISENÇÕES”</b>	<b>3.087,34</b>	<b>2.699,0</b>	<b>2.505,0</b>

FONTE: 2004 e 2005: Banco de Portugal e CGA; 2006 : Estimativas calculadas com base dados da CGA e BP

Os dados de “Remunerações “ que incluem as contribuições patronais para a Segurança Social (por isso tivemos depois de as deduzir), são os que constam dos Relatórios do Banco de Portugal com excepção do referente a 2006, que tivemos de estimar pois o Banco Portugal ainda não publicou o seu relatório relativo ao ano de 2006. Para calcular os salários da banca utilizamos os dados constantes do Relatório de Estabilidade Financeira publicado também pelo Banco de Portugal. Os vencimentos da função pública foram calculados a partir dos descontos dos trabalhadores para a CGA, com excepção de 2006 que foram estimadas. As “Contribuições Potenciais” foram calculadas utilizando a Taxa Social Única, e as Contribuições Efectivas são as que constam das Informações da Direcção Geral do Orçamento (DGO).

E a conclusão que se tira é a seguinte: embora de tenha observado uma redução na receita perdida pela Segurança Social devido à evasão, à fraude e a isenções, muitas delas injustificáveis, ainda assim a perda atinge níveis preocupantes e intoleráveis. Efectivamente, em 2004, estima-se que a Segurança Social tenha perdido 3.087 milhões de euros de receita; em 2005 cerca de 2.699 milhões de euros e, em 2006, estima-se que a perda de receita tenha atingido 2.505 milhões de euros. Portanto, só nos dois anos de governo de Sócrates a perda de receita deverá ter atingido 5.204 milhões de euros ( 1.040 milhões de contos na antiga moeda).

Comparemos estes valores de receita estimada perdida com a receita cobrada como resultado do combate à fraude e evasão levado a cabo pelo actual governo.

De acordo com os dados divulgados pelo ministro Vieira da Silva em conferencia de imprensa a recuperação da dívida em execução atingiu apenas 65,7 milhões de euros em 2004; 129,4 milhões

de euros em 2005 e, em 2006, 238,5 milhões de euros. Mesmo se juntarmos a dívida recuperada resultante de acordos com empresas – 88,6 milhões de euros em 2006 – atingir-se-á, para 2006, somente 416,8 milhões de euros, que representa 16,6% da receita potencial perdida pela Segurança Social nesse ano. O objectivo para 2007 é recuperar apenas 550 milhões de euros, o que face aos números de receita potencial perdida não deixam de ser muito modestos. Mas parece que este governo, e nomeadamente o ministro Vieira da Silva, já está muito satisfeito com estes resultados.

#### **UM GOVERNO NEM CONHECE A DÍVIDA DECLARADA PELAS EMPRESAS À SEGURANÇA SOCIAL**

Para de poder compreender a reduzida eficácia do combate à fraude e evasão do actual governo é importante distinguir a dívida declarada à Segurança Social pelas próprias empresas daquilo não é pago nem é declarado à Segurança Social pelas empresas que deviam fazer mas não o fazem.

A dívida declarada é aquela resulta das declarações que as empresas fazem por sua própria iniciativa à Segurança Social mensalmente, relativas às suas contribuições e aos descontos feitos nos salários dos trabalhadores, mas que depois não entregam mesmo a parte dos trabalhadores à Segurança Social. Esta dívida é fácil de calcular pois basta comparar o declarado com o pago e a diferença é a dívida declarada que tem aumentado todos os anos, pois tem crescido mais depressa do que tem sido recuperado pelo governo com o seu combate à evasão e fraude.

De acordo com informação que obtivemos contida na resposta a um requerimento que fizemos ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social enquanto estivemos como deputado na Assembleia da República, no final de 2004, a dívida declarada à Segurança Social atingia 2.978 milhões e, no fim de 2005, a dívida declarada já atingia 3.400 milhões de euros, ou seja, num ano aumentou em 422 milhões de euros. Portanto, aumentou muito mais do que o recuperado. Em 2006, enquanto estivemos na Assembleia da República no debate do OE2007 fizemos a mesma pergunta ao Ministro do Trabalho e da Segurança Social e tivemos a surpreendente resposta: o governo não sabia qual era a dívida declarada. E de acordo com declarações feitas pelo ministro na conferência de imprensa realizada em Março de 2007, o Ministério “notificou todos os contribuintes com dívida no sistema, estando neste momento a tratar a informação apurada, que deverá depois ser introduzida no sistema corrente e permitirá saber a situação contributiva de qualquer empresa em qualquer momento” (DN, 3.3.2007). Portanto, o governo confessa que não conhece a dívida das empresas, e então perguntou às empresas quanto devem, e são os dados assim obtidos que são introduzidos no sistema para calcular a dívida das empresas. Não resta dúvida que é um “método insólito” para apurar a dívida, mas ele dá bem um ideia do tipo de combate deste governo.

#### **A DIFERENÇA ENTRE DÍVIDA DECLARADA E DÍVIDA TOTAL E A FALTA DE EFICÁCIA DO COMBATE À EVASÃO E FRAUDE DO GOVERNO DE SÓCRATES**

Como é evidente a dívida declarada não coincide com a dívida total das empresas, ou seja, com aquilo que deviam entregar à Segurança Social. A dívida declarada corresponde, como próprio nome indica, apenas à parte que informam a Segurança Social, declarando-a pois, como vimos, uma parcela significativa nem declaram. A estimativa que fizemos da receita potencial que é perdida pela Segurança Social – no período 2004/2006 perdeu em média, por ano, 2.430 milhões de euros de receita – dá bem uma ideia da parte que não é declarada pois a dívida declarada está a crescer cerca de 500 milhões de euros por ano, o que significa que apenas 20% da receita perdida é declarada indo aumentar a dívida declarada.

É evidente que a redução da receita perdida pela Segurança Social que não é declarado passa fundamentalmente por inspecções às empresas e não, como afirmou o ministro, pelo cruzamento de dados e declaração oficiosa de contribuições

Para que esse trabalho de campo – ida às empresas - possa ser feito são necessários meios humanos e materiais. E o governo não os quer disponibilizar. A prová-lo está o facto, que em 2006, de acordo com informações dadas pelo ministro na Assembleia da República, apenas entraram 30 novos inspectores que mal deram para compensar aqueles que saíram por se terem aposentado. Por outro lado, o quadro da Inspecção Geral do Trabalho tem 550 lugares mas estão preenchidos apenas 252, continuando por preencher mais de metade.

Tudo isto mostra que o governo não está interessado em desenvolver um combate verdadeiramente eficaz contra a evasão e fraude no pagamentos das contribuições à Segurança Social talvez para não incomodar muito as entidades patronais, preferindo tomar medidas que determinarão no futuro reduções socialmente intoleráveis das pensões dos trabalhadores.

**Eugénio Rosa**

**Economista**

[edr@mail.telepac.pt](mailto:edr@mail.telepac.pt)

**4.3.2007**

---

**Eugénio Rosa – Economista**