

COBRANÇA EXECUTIVA NO ÂMBITO DA SUSTENTABILIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL: O PARADIGMA IBÉRICO¹

Executive collection in the context of social security sustainability: the Iberian case

POR: PEDRO. B. RIBEIRO

Doutorando em Direito pela Universidade de Vigo

*Jurista na Secção de Processo Executivo de Braga, do Departamento de Gestão da
Dívida do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social*

RESUMO: A cobrança coerciva no âmbito da Segurança Social é um processo essencial para garantir o cumprimento das obrigações contributivas e o pagamento das dívidas relacionadas com estes tributos. É um assunto complexo que requer uma abordagem equilibrada. É importante considerar tanto as dificuldades dos executados como a necessidade de garantir a sustentabilidade dos sistemas de Segurança Social de Portugal e Espanha. As autoridades devem trabalhar em conjunto com os cidadãos, promovendo a transparência, a comunicação efetiva, a flexibilidade, analisando as estratégias, os procedimentos e os desafios enfrentados pelas entidades responsáveis por essa atividade. A cobrança executiva na Segurança Social refere-se ao conjunto de medidas tomadas para recuperar as dívidas pendentes de contribuições sociais e garantir o financiamento adequado para o pagamento das prestações aos seus beneficiários.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Social; Dívidas; Acordos bilaterais; Justiça fiscal; Portugal-Espanha; Legislação; Fiscal; Cobrança Coerciva; Penhoras; Modernização; Tributos.

ABSTRACT: Coercive collection under Social Security is an essential process to ensure compliance with contributory obligations and payment of debts related to these taxes. It is a complex subject that requires a balanced approach. It is important to consider both the difficulties of those executed and the need to ensure the sustainability of the Social Security systems of Portugal and Spain. Authorities should work together with citizens, promoting transparency, effective communication, flexibility, analyzing the strategies, procedures and challenges faced by the entities responsible for this activity. The executive collection in Social Security refers to the set of measures taken to recover outstanding debts of social contributions and ensure adequate financing for the payment of benefits to its beneficiaries.

KEYWORDS: Social Security; Dues; Bilateral agreements; Tax justice; Portugal-Spain; Legislation; Fiscal; Coercive Collection; Seizure; Modernization; Taxes.

SUMARIO: I. INTRODUÇÃO.- II. SINERGIAS E PONTOS DE CONTACTO ENTRE AMBOS OS SISTEMAS.- III. A REALIDADE PORTUGUESA.- IV. O CASO ESPANHOL.- V. CONCLUSÕES E PERSPETIVAS.- IV. BIBLIOGRAFÍA.

¹ * Recibido para publicación: 12 de julio de 2024

Aceptado para publicación: 3 de septiembre de 2024

I.- INTRODUÇÃO

A colaboração entre Portugal e Espanha tem sido fundamental na melhoria do processo de cobrança coerciva e na garantia da segurança social em ambos os países. Através de acordos bilaterais e da cooperação entre as autoridades fiscais e de segurança social dos dois países, têm sido implementadas medidas para facilitar a recuperação de dívidas e garantir que os contribuintes cumpram com suas obrigações fiscais e sociais.

Uma das principais medidas de colaboração entre Portugal e Espanha é o intercâmbio de informações fiscais e de segurança social. Os dois países compartilham informações sobre dívidas de contribuintes que possuem obrigações em ambos os países, o que permite uma melhor identificação e acompanhamento dos devedores. Isso facilita a recuperação de dívidas, uma vez que as autoridades podem agir de forma mais eficaz para garantir o pagamento das dívidas em ambos os países. Outra medida importante é a assistência mútua na cobrança coerciva de dívidas. Portugal e Espanha têm acordos que permitem a cooperação entre as autoridades fiscais e de segurança social dos dois países na recuperação de dívidas. Isso significa que, se um devedor se mudar de um país para o outro, as autoridades podem solicitar a cooperação do país para onde o devedor se mudou na cobrança da dívida.

Além disso, os dois países têm trabalhado na harmonização de procedimentos e regulamentos relacionados com a cobrança coerciva e a segurança social. Isso inclui a padronização de formulários e procedimentos, a fim de tornar o processo mais eficiente e eficaz. Também têm sido promovidas ações conjuntas de formação e capacitação para os funcionários das autoridades fiscais e de segurança social, visando aprimorar suas habilidades e conhecimentos nessa área. A colaboração entre Portugal e Espanha na cobrança coerciva e segurança social tem se mostrado benéfica para ambos os países. Através dessa cooperação, têm sido recuperadas dívidas que, de outra forma, poderiam ser de difícil recuperação. Além disso, a cooperação entre os dois países tem contribuído para a promoção da justiça fiscal e para a garantia dos direitos dos contribuintes e beneficiários da segurança social.

Apesar dos avanços na colaboração entre Portugal e Espanha na cobrança coerciva e segurança social, ainda existem desafios a serem enfrentados pelos dois países. Um dos principais desafios é a alta taxa de desemprego e a consequente diminuição da base contributiva. Isso significa que há menos contribuintes pagando impostos e contribuições sociais, o que pode afetar negativamente a capacidade de ambos os países de garantir a segurança social e recuperar dívidas.

II.- SINERGIAS E PONTOS DE CONTACTO ENTRE AMBOS OS SISTEMAS

Outro desafio é a crescente informalidade no mercado de trabalho, que dificulta a identificação e recuperação de dívidas por parte das autoridades fiscais e de segurança social. A economia informal também afeta a arrecadação de impostos e contribuições sociais, o que pode levar a um aumento do déficit orçamentário e a uma redução da capacidade dos países de investir em políticas sociais e econômicas.

Além disso, a crise econômica resultante da pandemia de COVID-19 tem afetado ainda significativamente a arrecadação de impostos e contribuições sociais em Portugal e Espanha. A queda na atividade econômica e o aumento do desemprego podem levar a um

aumento no incumprimento e à necessidade de medidas adicionais para garantir a segurança social e recuperar dívidas.

Para enfrentar esses desafios, é necessário adotar medidas que incentivem a formalização do mercado de trabalho e a criação de empregos de qualidade. Isso pode incluir políticas de incentivo às empresas que cumprem suas obrigações fiscais e de segurança social, bem como a simplificação de procedimentos e regulamentos para as pequenas e médias empresas.

Também é necessário implementar medidas para aprimorar a eficiência e a eficácia da cobrança coerciva e da segurança social. Isso pode incluir a modernização dos sistemas de informação e a implementação de tecnologias avançadas para a recuperação de dívidas. Além disso, é importante promover a formação e capacitação dos funcionários das autoridades fiscais e de segurança social, a fim de melhorar sua eficiência e eficácia.

Também é importante destacar que a colaboração entre Portugal e Espanha na cobrança coerciva e segurança social deve ser continuamente aprimorada e fortalecida. A implementação de novas medidas de cooperação e a harmonização de procedimentos e regulamentos são essenciais para garantir a eficácia do processo de recuperação de dívidas e a promoção da justiça fiscal. Em Portugal, a execução de contribuições em dívida à Segurança Social é regulada pelo Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro. Este código estabelece que a Segurança Social pode usar todos os meios legais disponíveis para cobrar as contribuições em falta, incluindo a cobrança coerciva.

Através da citação, a secção de processo executivo chama pela primeira vez o executado aos autos, comunicando-lhe a origem das dívidas, o período contributivo, o montante em dívida, bem como os prazos de que dispõe para a prática dos atos previstos na lei. Ao valor em dívida acresce juros de mora e custas processuais. Para consulta do extrato de dívida bem como para proceder à emissão de documentos de cobrança, poderá fazê-lo diretamente na sua área da Segurança Social Direta.

Perante a citação, pode o executado pagar a dívida, no prazo de 30 dias (seguidos), com as referências para pagamento disponibilizadas no documento de citação. Ou requerer plano prestacional, nos termos da lei, mediante envio de requerimento de pagamento em prestações. Pode ainda requerer e ter a aprovação imediata online de um plano prestacional, se a totalidade da dívida em execução fiscal for inferior a 100.000€ e cumprir os seguintes requisitos: Pessoas Singulares: dívida inferior a 5.000€ por processo e apensos, Pessoas Coletivas: dívida inferior a 10.000€ por processo e apensos. Os processos não podem ter tido acordos incumpridos, estarem suspensos ou em reversão.

Pode também apresentar oposição judicial, no prazo de 30 dias (seguidos), junto da secção de processo executivo, dirigida ao Tribunal Administrativo e Fiscal competente e remetendo três cópias da mesma. Ou requerer dação em pagamento, no prazo de 30 dias (seguidos), enviando para o efeito um requerimento dirigido à secção de processo executivo. A avaliação e decisão sobre o interesse desta forma de regularização caberá sempre ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS).

Os juros de mora estão calculados com referência ao mês da emissão da citação, continuando a vencer juros por cada mês de calendário ou fração. As custas são

atualizadas em função da fase processual e encargos. Sobre as coimas e multas não incidem juros de mora.

A execução pode ser feita através de penhora de bens do devedor, incluindo bens móveis, imóveis e direitos de propriedade intelectual. Se a penhora de bens não for suficiente para cobrir a dívida, a Segurança Social pode pedir ao tribunal que nomeie um administrador da insolvência para gerir a insolvência do devedor. Em Espanha, a execução da Segurança Social é regulada pela Lei Geral da Segurança Social. Esta lei estabelece que a Segurança Social tem o direito de executar a dívida através da penhora de bens, incluindo contas bancárias, veículos e imóveis.

A Lei n.º 7/2012, de 29 de outubro, introduziu diversas medidas no sistema fiscal destinadas a combater a fraude fiscal. Algumas destas medidas consistem em conferir maiores poderes aos organismos de cobrança da administração fiscal e em aumentar a eficácia das suas medidas de execução. Ao mesmo tempo, foram aumentados os limites de responsabilidade de alguns contribuintes e foi definido um novo caso de responsabilidade subsidiária.

Antes de iniciar o processo de execução, a Segurança Social deve notificar o devedor para que este possa apresentar a sua defesa. Se o devedor não apresentar defesa, a Segurança Social pode iniciar o processo de execução, através da participação às Secções de Processo Executivo, emitindo a correspondente certidão de dívida (título executivo)

Uma vez iniciado o processo de execução, a Segurança Social pode nomear um administrador judicial para gerir a dívida do devedor. Este administrador tem poderes para penhorar bens do devedor, bem como para suspender a atividade económica do devedor até que a dívida seja paga. Em ambos os países, os procedimentos de execução são levados a cabo pelos tribunais. O processo pode levar vários meses ou até anos, dependendo da complexidade do caso e da disponibilidade dos tribunais.

É importante destacar que a cobrança coerciva não é o objetivo final da Segurança Social. O objetivo é garantir que os contribuintes cumpram as suas obrigações e paguem as suas dívidas voluntariamente. Por esta razão, a Segurança Social oferece planos de pagamento em prestações para os contribuintes que estejam a enfrentar dificuldades financeiras. Estes planos permitem que os contribuintes paguem as suas dívidas de forma faseada, evitando assim a cobrança coerciva. Tanto Portugal como Espanha oferecem uma ampla variedade de ajudas e benefícios da Segurança Social para as pessoas que precisam de apoio financeiro. Neste capítulo, vamos dar uma olhada em alguns dos principais programas disponíveis em ambos os países.

Em Portugal, existem vários benefícios que os cidadãos podem solicitar, incluindo o Subsídio de Desemprego, o Rendimento Social de Inserção, a Pensão Social de Velhice, o Complemento Solidário para Idosos, o Subsídio por Doença, o Abono de Família e o Subsídio de Funeral. Além disso, os portugueses também podem ter direito a outras ajudas, como subsídios de habitação, subsídios para estudantes e subsídios para cuidados infantis. Em Espanha, a Segurança Social oferece vários tipos de benefícios, incluindo a Aposentadoria, a Pensão de Invalidez, a Pensão de Viuvez, o Subsídio de Desemprego, o Salário Social, o Subsídio por Doença, o Subsídio de Funeral e o Abono de Família. Além disso, o sistema de Segurança Social espanhol também fornece ajuda para cuidados de saúde, ajuda para pessoas com deficiência, benefícios fiscais para idosos e ajuda para famílias numerosas.

É importante notar que, em ambos os países, muitos dos benefícios e ajudas da Segurança Social estão sujeitos a determinados critérios de elegibilidade e requisitos de renda. Além disso, as quantias de dinheiro recebidas pelos beneficiários podem variar de acordo com a situação financeira individual e outros fatores. No entanto, para aqueles que são elegíveis, essas ajudas e benefícios podem fazer uma enorme diferença em suas vidas. Eles podem ajudar a garantir a estabilidade financeira, a cobrir despesas importantes, como cuidados médicos e habitação, e a garantir que as necessidades básicas sejam atendidas. É importante lembrar que, se você precisar de ajuda financeira da Segurança Social em Portugal ou Espanha, deve entrar em contato com as autoridades competentes para obter informações sobre os programas disponíveis e os requisitos de elegibilidade.

A cobrança coerciva da Segurança Social é um assunto complexo e controverso que afeta muitas pessoas em Portugal e Espanha. Embora a cobrança coerciva possa ser necessária em algumas situações para garantir que as contribuições para a Segurança Social sejam pagas, é importante que seja realizada de maneira justa e transparente. Ambos os países têm leis e procedimentos específicos para lidar com a cobrança coerciva, e é essencial que as autoridades competentes sigam essas leis e procedimentos de maneira rigorosa. Além disso, é importante que haja um diálogo aberto e transparente entre as autoridades da Segurança Social e os cidadãos, de modo que as pessoas possam entender claramente seus direitos e obrigações. Importa salientar que a Segurança Social desempenha um papel vital na proteção dos direitos e bem-estar dos cidadãos, fornecendo uma rede de segurança financeira para aqueles que precisam dela. A cobrança coerciva deve ser vista como um último recurso, e as autoridades da Segurança Social devem trabalhar para ajudar os cidadãos a encontrar maneiras de cumprir suas obrigações sem recorrer a meios coercivos.

Como dissemos anteriormente, é importante lembrar que a situação é complexa e pode variar dependendo da situação individual. Em resumo, a cobrança coerciva da Segurança Social é um tema sensível e importante que deve ser abordado com cautela e transparência. Os cidadãos têm a responsabilidade de cumprir suas obrigações e contribuir para o sistema de Segurança Social, mas também têm o direito de ser tratados de forma justa e equitativa pelas autoridades competentes. É fundamental que as autoridades da Segurança Social forneçam informações claras e precisas sobre as obrigações dos cidadãos e os procedimentos de cobrança coerciva. Os cidadãos, por sua vez, devem estar cientes de seus direitos e responsabilidades e trabalhar em conjunto com as autoridades para encontrar soluções para seus problemas.

Além disso, importa recordar que a Segurança Social é uma parte importante da rede de segurança social que protege os direitos e o bem-estar dos cidadãos. As autoridades da Segurança Social devem trabalhar para garantir que as pessoas recebam os benefícios que lhes são devidos e trabalhar para ajudar aqueles que estão enfrentando dificuldades financeiras a encontrar soluções

III.- A REALIDADE PORTUGUESA

Um diploma legal de relevância inextricável no contexto da Segurança Social é a Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, que instaurou o Código dos Regimes Contributivos da Segurança Social (CRCSS). Antes de adentrarmos na análise dos variados regimes contributivos da Segurança Social, é imperativo examinar primeiramente a natureza das

contribuições instituídas no ordenamento jurídico vigente. De fato, é amplamente aceito que as contribuições obrigatórias para a Segurança Social são tratadas como verdadeiros tributos. Nesse sentido, Freitas Pereira assevera que “não subsistem dúvidas acerca do tratamento das contribuições para a Segurança Social como impostos genuínos.”²

Paralelamente, Glória Teixeira argumenta que as contribuições feitas tanto por trabalhadores assalariados quanto por empregadores possuem uma natureza indivisível. Portanto, seja para o empregado, seja para a entidade empregadora, as contribuições obrigatórias equivalem, em efeito económico, a um tributo.³ Para o trabalhador, este “apenas percebe em seu património o montante do rendimento líquido após as retenções na fonte do IRS e das contribuições obrigatórias.”⁴

Para Apelles J. B. Conceição, “tanto a doutrina quanto a jurisprudência e a legislação têm concebido as relações contributivas da Segurança Social como relações jurídico-tributárias, dada a qualificação das contribuições como tributos parafiscais e, dessa forma, regulamentadas de forma subsidiária pela legislação tributária geral, notadamente a Lei Geral Tributária.”⁵

Em suma, embora as contribuições para a Segurança Social sejam destinadas ao cumprimento das várias incumbências do sistema, é indiscutível que devemos sustentar as teses apresentadas pelos autores acima mencionados. Não surpreende, portanto, que as recentes mudanças neste ramo do direito tenham como propósito primordial a harmonização do regime contributivo da Segurança Social com o próprio regime fiscal.

Desta feita importará desde já referir que a cobrança coerciva deve ser definida como um procedimento legal que permite às autoridades da Segurança Social tomar medidas para recuperar as contribuições e dívidas de segurança social em atraso. Essas medidas podem incluir penhoras de salários, imóveis, contas bancárias e outros bens dos devedores. A cobrança coerciva visa garantir que todas as contribuições devidas à Segurança Social sejam pagas, protegendo, assim, o sistema de segurança social e as pessoas que dependem dele. A cobrança coerciva é uma das principais ferramentas utilizadas pela Segurança Social para garantir o pagamento das contribuições e dívidas de segurança social. Neste artigo, iremos explorar a experiência das Secções de Processo Executivo (SPE) em relação à cobrança coerciva no âmbito da Segurança Social.

Estas secções são constituídas por técnicos especializados em processo executivo e atuam em todo o país. As competências destas prendem-se essencialmente com o objetivo de garantir que a cobrança coerciva seja efetuada de forma eficaz, justa e transparente, protegendo os interesses da Segurança Social e dos seus beneficiários. As principais estratégias de cobrança coerciva utilizadas por estes órgãos de execução fiscal, para recuperar as contribuições e dívidas de segurança social em atraso são essencialmente, as notificações e avisos, assim antes de iniciar a cobrança coerciva, as Secções de Processo Executivo enviam notificações e avisos aos devedores, informando-os sobre a dívida e as medidas que podem ser tomadas para resolvê-la..medidas que podem ser tomadas para resolvê-la.

² FREITAS PEREIRA, H., *Fiscalidade*, Almedina, 2009, pág. 23.

³ TEIXEIRA, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª Edição, Revista e Ampliada, Almedina, 2010, pág. 163.

⁴ *Idem*, *Ibidem*, pág. 159.

⁵ CONCEIÇÃO, Apelles J. B., *Segurança Social*, 9.ª Edição, Almedina, 2014, págs. 99-100.

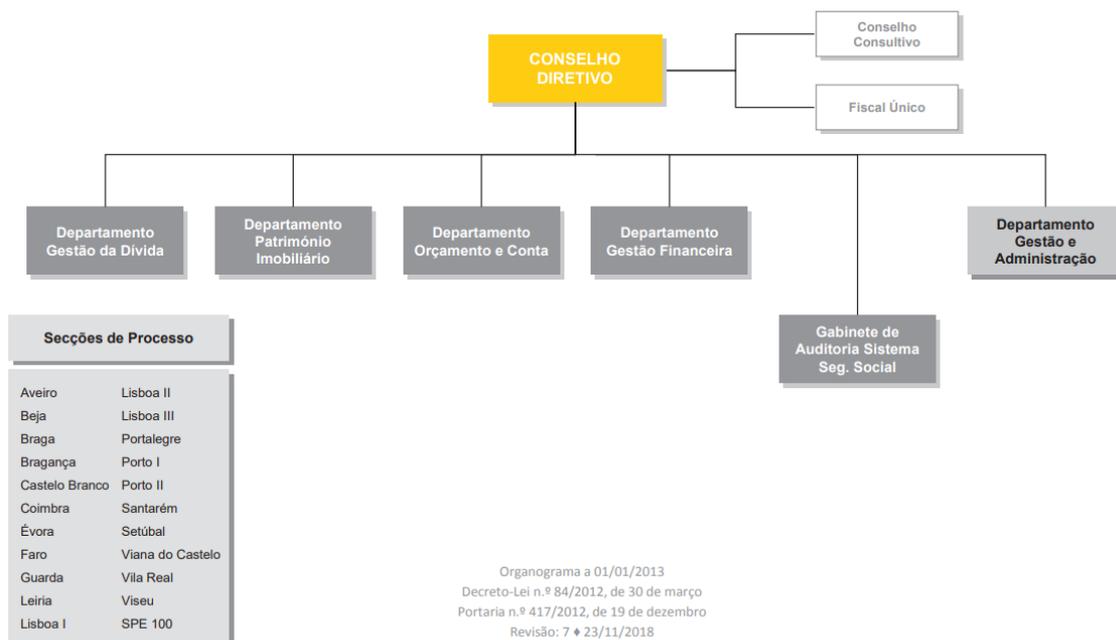


Ilustração 1. Organograma Decreto-Lei nº84/2012

Essas notificações e avisos são importantes para dar aos devedores a oportunidade de regularizar a sua situação antes de serem tomadas medidas mais drásticas. As Secções de Processo Executivo também podem celebrar acordos de pagamento com os devedores em prestações, permitindo-lhes pagar a sua dívida em parcelas ao longo do tempo. Estes acordos de pagamento são vantajosos tanto para os devedores como para a Segurança Social, uma vez que permitem a recuperação da dívida sem penalizar excessivamente os devedores. Se as medidas anteriores não resultarem, podem recorrer a penhoras e execuções. As penhoras podem incluir salários, imóveis, contas bancárias e outros bens dos devedores. As execuções podem incluir a venda dos bens penhorados para recuperar a dívida. É importante salientar que a recuperação de dívidas de segurança social, ou seja, a cobrança coerciva apresenta desafios significativos, destacamos o elevado volume de processos, que estes órgãos de cobrança lidam o que pode dificultar a gestão eficiente da cobrança coerciva. Para lidar com este desafio, as Secções de Processo Executivo têm vindo a adotar tecnologias e processos mais eficientes, com o objetivo de reduzir o tempo e os recursos necessários para cada processo, mormente com a introdução da desmaterialização de processos com o SMARTDOCS, renovação do parque informático, preferência pela comunicação eletrónica, agilizando processos e tomando em linha de conta a redução de custos e da pegada ambiental, com a diminuição do uso do papel.

Obviamente que em alguns casos, os devedores podem mudar de endereço ou deixar de atualizar as suas informações, o que torna difícil a sua localização. Para resolver este problema, têm vindo a colaborar com outras entidades, como as Finanças e a Segurança Social, para obter informações atualizadas sobre os devedores. Pese embora esteja estipulado na nos termos do nº 3 e 4 do artigo 19º da LGT e do artigo 43º do CPPT, a comunicação da alteração do domicílio é obrigatória, sendo que a possível mudança de domicílio é ineficaz enquanto não for comunicada à administração tributária

Outro detalhe que importa ressaltar relaciona-se com o facto de alguns devedores continuarem a resistir à cobrança coerciva, recusando-se a cooperar com as IGFSS, I.P. ou a pagar as suas dívidas, nestes casos tem de recorrer a medidas mais drásticas, como penhoras e execuções, o que pode prolongar o processo de cobrança coerciva e aumentar os custos envolvidos.

Nos últimos 20 anos, as Secções de Processo Executivo têm vindo a enfrentar novos desafios na cobrança coerciva de dívidas de segurança social. Entre as principais mudanças ocorridas neste período, ressalta principalmente o facto de nos últimos anos, a dívida de segurança social em Portugal tem vindo a aumentar, o que tem colocado pressão sobre as Secções de Processo Executivo para recuperar estas dívidas. Para lidar com este aumento da dívida, têm vindo a reforçar as suas estratégias de cobrança coerciva e a adotar tecnologias mais eficientes. Também destacamos que nos últimos anos, têm sido introduzidas várias mudanças legislativas que têm impacto na cobrança coerciva de dívidas de segurança social. Estas mudanças incluem, por exemplo, a simplificação dos procedimentos de execução fiscal e a introdução de novas medidas de combate à fraude e evasão fiscais. As Secções de Processo Executivo têm vindo a adotar tecnologias mais avançadas para a gestão da cobrança coerciva. Estas tecnologias incluem, por exemplo, plataformas digitais para a comunicação com os devedores e sistemas de análise de dados para a identificação de casos de fraude e evasão fiscais e desempenham um papel crucial na cobrança coerciva, enfrentando desafios significativos na gestão eficiente de um elevado volume de processos, na localização de devedores e na resistência destes à cobrança coerciva. O Departamento de Gestão da Dívida encontra-se organizado em 2 direcções e um Núcleo, integrando 22 unidades orgânicas territorialmente desconcentradas, as Secções de Processo Executivo da Segurança Social, que se encontram na dependência da Direcção da Recuperação Executiva.

Frisamos que existe uma Secção de Processo adstrita a cada distrito de Portugal continental⁶, é certo que em que cada uma há um(a) coordenador(a) responsável pelo funcionamento e decisões ali tomadas. Têm sido emitidas variadas orientações internas com vista à uniformização dos procedimentos a nível nacional. No âmbito das orientações internas, existe um manual dedicado exclusivamente à política da qualidade. No referido manual podemos encontrar disposições inerentes, nomeadamente, aos valores desta Instituição, bem como as competências de cada um dos departamentos do IGFSS, I.P. Com a publicação do DL n.º 42/2001, de 09 de fevereiro, as SPE foram criadas e integradas no IGFSS, I.P, o que possibilitou que a cobrança passasse a ser efetuada pela SPE e deixasse de o ser feito em exclusivo centralmente, tal como conhecemos atualmente. No que concerne aos valores deste Instituto, estão em destaque o rigor, imparcialidade, eficiência, ética e inovação.

Às Secções de Processo Executivo da Segurança Social, competem executar as dívidas, instaurando os processos executivos, no âmbito da recuperação executiva da dívida, instruindo os processos executivos, praticando os atos previstos na legislação aplicável à recuperação executiva da dívida à segurança social. As penhoras da Segurança Social são apreensões de bens e/ou rendimentos efetuadas pelo IGFSS na sequência de processos de execução movidos contra um devedor, pessoa singular ou empresa, para pagamento de

⁶ Em cada capital de distrito está uma SPE em funcionamento. Sendo certo que o aglomerado populacional não é igual em todas as capitais, algumas SPE acabam por acumular o seu distrito com parte de outro. A este respeito veja-se o caso de Leiria, em que são tratados os processos dos contribuintes do distrito de Leiria e ainda parte dos contribuintes do Porto.

dívidas contributivas. Ora, essas dívidas contributivas resultam da falta ou atraso no pagamento de contribuições e quotizações à Segurança Social bem como dos respetivos juros de mora (de atraso no pagamento) e demais custos do processo de execução. O processo adequado a proceder à cobrança coerciva de dívidas à Segurança Social é o processo de execução fiscal. Contudo, os processos de execução fiscal que resultam de dívidas por falta de pagamento de contribuições e quotizações para a Segurança Social são iniciados e tramitados não pela Autoridade Tributária, mas sim pelo IGFSS. O rigor e a imparcialidade refletem-se na forma diligente como os processos são tramitados, bem como no cumprimento de todos os procedimentos legais de forma igualitária para com todos os contribuintes e intervenientes no processo; a eficiência e a ética refletem-se nos mecanismos utilizados para atingir os excelentes níveis de desempenho, com base na boa organização de todo o procedimento de cobrança, com vista ao desempenho exemplar da Instituição; por último mas não menos importante temos o valor da inovação, que se baseia na procura constante dos procedimentos e meios que potenciem soluções originais e pioneiras⁷. A estrutura orgânica do instituto, aprovada pela Portaria n.º 417/2012, de 19 de dezembro, divide-se em áreas de negócio e de gestão e administração, complementadas pela existência de serviços desconcentrados na área de gestão da dívida, que correspondem às secções de processo executivo do sistema de Segurança Social.

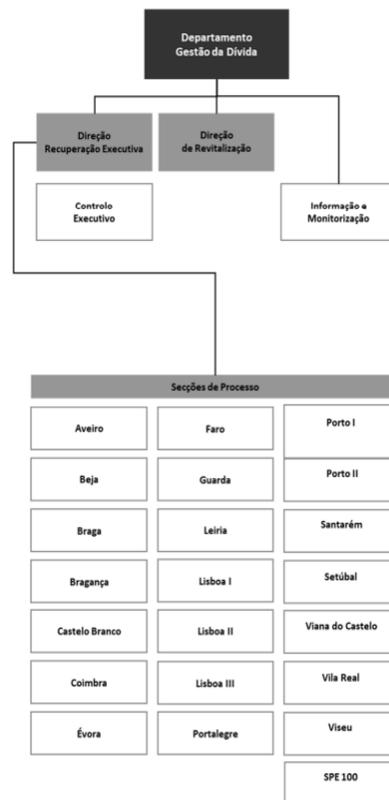


Ilustração 2. Estrutura orgânica do instituto

⁷ Para que haja lugar à inovação, e consequente melhoria dos serviços prestados, o IGFSS, I.P compromete-se a identificar e acompanhar todos os processos de execução de acordo com o Sistema de Gestão da Qualidade. Este sistema, aliado à inovação, tem a finalidade de determinar os critérios e métodos necessários para assegurar a tramitação do processo de forma eficaz, salvaguardando a posição do contribuinte. A inovação prende-se ainda com a disponibilização de recursos materiais e informáticos com vista à cobrança da dívida, implementando as ações necessárias para atingir os resultados planeados e a melhoria contínua dos procedimentos. A gestão dos processos é realizada de acordo com a norma NP EN ISO 9001:2015.

Ao Departamento de Gestão da Dívida (DGD) compete, gerir a atuação das secções de processo, instaurar e instruir os processos executivos, no âmbito da recuperação executiva, analisar e proceder à regularização de dívidas nos termos legais, definir a atuação da segurança social no âmbito dos processos judiciais e extrajudiciais de regularização de dívida, acompanhar, no âmbito da regularização extraordinária, os processos de regularização de dívida em articulação com o Instituto da Segurança Social, I.P., promover e realizar iniciativas centralizadas e nacionais de cobrança de dívida, participar na conceção, implementação, manutenção e atualização dos sistemas informáticos conexos à gestão e recuperação da dívida, em articulação com o Instituto de Informática, I.P.

Quanto à Direção de Recuperação Executiva, tem as competências de gerir a atuação das Secções de Processo, acompanhar, a regularização de dívidas de grandes devedores no âmbito do processo executivo, instaurar e instruir os processos executivos, no âmbito da recuperação executiva, assegurar resposta às solicitações em matérias funcionais e jurídicas, promover iniciativas centralizadas e nacionais de cobrança de dívida, apresentar propostas de adequação do sistema de execuções fiscais às alterações legislativa, gerir os canais de comunicação com os contribuintes em matéria de processo executivo, controlar os riscos associados à atividade, assegurar a uniformização dos procedimentos, propor medidas de combate à fraude e evasão contributivas, a direção de Recuperação Executiva compreende o Núcleo de Controlo Executivo, com as competências de propor medidas de uniformização dos procedimentos, analisar e propor alterações legislativas em matéria de recuperação executiva, gerir e acompanhar as informações, no âmbito da Recuperação Executiva, cuja competência para a autorização seja do Conselho Diretivo, do Departamento de Gestão da Dívida e da Direção de Recuperação Executiva, propor resposta às solicitações em matérias funcionais e jurídicas, propor e acompanhar a implementação de iniciativas centralizadas e nacionais de cobrança de dívida, em articulação com o Núcleo de Informação e Monitorização, gerir e controlar reclamações e identificar e propor melhorias de atuação, preparar a realização de reuniões de alinhamento com as Secções de Processo, identificar e avaliar os riscos associados à atividade das Secções de Processo.

Quanto à Direção de Revitalização Empresarial, compete propor a posição a assumir pela Segurança Social no âmbito dos processos judiciais e extrajudiciais de regularização de dívida, acompanhar, no âmbito da regularização extraordinária, os processos de regularização de dívida em articulação com as Secções de Processo e com o Instituto de Segurança Social, I. P., promover o enquadramento de contribuintes devedores na recuperação extraordinária da dívida, identificando a melhor forma de regularização da dívida, analisar e propor a regularização de dívidas mediante dação em pagamento, participar em iniciativas tendentes à recuperação de articulação de credores públicos e privados, participar em iniciativas de articulação de credores públicos e privados, analisar e propor alterações legislativas em matéria processos judiciais e extrajudiciais de regularização de dívida.

O Departamento de Gestão da Dívida tem na sua dependência direta o Núcleo de Informação e Monitorização, com as competências de Analisar a evolução da dívida à Segurança Social, nomeadamente através de benchmarking, gerir a matriz de indicadores da dívida e listagens, concebendo, implementando e mantendo atualizados o respetivo datawarehouse e intranet, participar na conceção, implementação, manutenção e

atualização dos sistemas informáticos conexos com a gestão e recuperação da dívida, nomeadamente em articulação com o Instituto de Informática, I. P., elaborar relatórios periódicos e estudos especializados, em articulação com os respetivos serviços, apoiar a preparação de reuniões de Secções de Processo, através de estudos específicos para a caracterização da atividade, acompanhar e implementar iniciativas centralizadas e nacionais de cobrança de dívida, em articulação com o Núcleo Controlo Executivo e com a Direção de Recuperação Executiva.

Na verdade, sempre que um devedor, particular ou empresa, entra em incumprimento é instaurado internamente por parte dos serviços um processo de execução fiscal que pode mais tarde culminar na penhora e apreensão dos bens e rendimentos do devedor.

É bastante frequente, na prática, uma empresa ficar em situação de insolvência, ou seja, em situação de impossibilidade de pagar todas as suas dívidas, incluindo as dívidas à Segurança Social. Acontece que depois, nesses casos, as dívidas da empresa à Segurança Social revertem para a esfera jurídica pessoal dos gerentes ou administradores (incluindo sócios-gerentes). É a chamada reversão fiscal.

O devedor pode reagir às penhoras da Segurança Social com a apresentação de uma oposição à execução fiscal ou reclamação para o Tribunal competente, no prazo de 30 dias a contar da citação. Em alternativa, permite-se também que o devedor, pessoa singular ou empresa, possa, mediante requerimento, solicitar o pagamento da dívida em prestações.

Um dos efeitos da declaração de insolvência é a suspensão e levantamento, com efeito imediato, de todos os processos de execução, promovidos pelo Estado (Finanças e/ou Segurança Social) ou por credores privados, e de todas as penhoras pendentes contra o devedor insolvente que visem apreender bens integrados na massa insolvente.

Deste modo, a título de exemplo, se o devedor estiver a ser alvo de uma penhora de vencimento no âmbito de um processo de execução promovido pela Segurança Social a sentença de insolvência tem como efeito, por força da Lei, o seu levantamento imediato.

Por outro lado, com a sentença de insolvência, os credores, públicos ou privados deixam de poder intentar novas ações judiciais (ações declarativas ou ações executivas) para a cobrança coerciva dos respetivos créditos.

Produz o mesmo efeito de suspensão e levantamento de todas as penhoras, e para a hipótese de o devedor se encontrar apenas em situação económica difícil, mas ainda ser suscetível de recuperação, por ter viabilidade económica o início do processo especial para acordo de pagamento (PEAP), para as pessoas singulares; ou do, processo especial de revitalização (PER), para as empresas.

As dívidas à Segurança Social e às Finanças têm um regime diferente (mais exigente) do que o regime das dívidas dos credores privados, uma vez que (entre outras razões) não lhes é aplicável o regime da exoneração do passivo restante; ora, isto significa, na prática, que essas dívidas nunca podem ser perdoadas.

Possibilidade de pagamento em prestações ou de perdão de juros no âmbito de PER, PEAP, RERE e outros, com o pagamento em prestações e/ou isenção ou redução de juros: os créditos/dívidas à Segurança Social não são absolutamente indisponíveis (ao contrário das dívidas às Finanças) e, por isso, podem ser, em certos termos, perdoados ou

reestruturados, ainda que parcialmente. Com efeito, a Lei determina que as dívidas à Segurança Social podem ser objeto de pagamento da dívida em prestações; e/ou, isenção ou redução dos respetivos juros vencidos e vincendos (que ainda não se venceram mas que se irão vencer na pendência do processo de execução fiscal destinado à cobrança coerciva dos créditos da Segurança Social.

Para que o devedor possa beneficiar deste regime excepcional de pagamento é necessário que haja uma autorização especial por parte dos serviços da Segurança Social, que deve ter lugar se se verificarem de forma cumulativa três requisitos o devedor faça um requerimento nesse sentido, essas medidas sejam indispensáveis para a viabilidade económica do devedor e esteja a correr contra o devedor um: processo especial de revitalização (PER), um processo especial para acordo de pagamento (PEAP), um RERE - regime extrajudicial de recuperação de empresas, um plano de insolvência no âmbito de um processo de insolvência de empresas ou ainda um plano de pagamentos no âmbito de um processo de insolvência pessoal. O melhor caminho para o devedor que se encontra em situação de insolvência, ou seja, em situação de impossibilidade de pagar as dívidas à Segurança Social e todas as outras dívidas é a apresentação à insolvência pessoal, com pedido de exoneração do passivo restante ou apresentação à insolvência de empresas, consoante o caso.

IV.- O CASO ESPANHOL

As atuais regras de cobrança da Segurança Social constam da Lei Geral da Segurança Social (LGSS), Texto Consolidado aprovado pelo Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junho (BOE de 29 de junho), sobre o qual assenta o procedimento de cobrança, regulado pelo Real Decreto 1637/1995, de 6 de outubro, pelo qual é aprovado o RGRSS, e desenvolvido, primeiro, pelo Despacho de 22 de fevereiro de 1996 e depois pelo Despacho de 26 de maio de 1999, que substitui o anterior.

Tanto a LGSS como o Real Decreto 1637/1995, desde a sua aprovação, sofreram diversas modificações, operadas por regras extravagantes para a área específica de cobrança da Segurança Social. A primeira, pelas leis 42/1994, de 30 de dezembro, 13/1996, de 30 de dezembro, do MFAO⁸ 42/1997, de 30 de dezembro, dos Orçamentos Gerais do Estado para 1998; 66/1997, de 30 de dezembro de 1997, do MFAO; 42/1997, de 14 de novembro, Gestor orçamental da Inspeção do Trabalho e da Segurança Social; 50/1998 de 30 de dezembro de MFAOS e 55/1999 de 29 de dezembro, do MFAOS; e, a segunda, pela mesma, fixada pelos Decretos Reais 1426/1997, de 15 de setembro, e 2032/1998, de 25 de setembro.

Para a apresentação do atual regulamento de gestão de cobranças, é necessário, portanto, remeter para os regulamentos da LGSS, o texto regulamentar de 1995 e inovações subsequentes. A LGSS regula a cobrança nos seus artigos 18.º a 37.º e 113.º. Constitui o quadro normativo geral da matéria, polarizando o articulado em torno de três secções, a primeira, dedicada às disposições gerais, a segunda, à cobrança em período voluntário e, a terceira, à via executiva. O texto de 1994 foi modificado pelas referidas leis em

⁸ MERCADER UGUINA, J.R., *"Racionalidad del Derecho, técnica legislativa y leyes de acompañamiento. (Modificaciones en materia de procedimientos y acción protectora de la Seguridad Social en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social)"*, RL, 1998-1.

decorrência das contínuas inovações legais que operam na matéria, examinando-as em consonância com sua concretização na norma regulamentadora.

Consiste no exercício da atividade administrativa que tem por objeto a realização dos créditos e direitos da Segurança Social. A arrecadação dos recursos é de competência exclusiva do Tesouro da Segurança Social, e é realizado através da sua cobrança ou colaboradores (instituições financeiras e outros órgãos ou agentes autorizados pelo Ministério do Trabalho e da Segurança Social). A cobrança será realizada através dos procedimentos estabelecidos e nos formulários taxas de contribuição específicas para este efeito. Regulada nos artigos 18.º a 37.º e 113.º da LGSS, com a redação que lhe foi dada por lei 52/2003 e Lei 2/2004, o Regulamento Geral de Cobrança da Segurança Social aprovada pelo RD 1415/2004 de 11 de junho. São estabelecidos dois períodos de recolha, o período voluntário e o período cobrança executiva no caso de não ser paga no período voluntário. Cobrança no período voluntário (ART. 55-83 RGR): Portanto, é o procedimento pelo qual os devedores e responsáveis pelo pagamento com o SS, torná-los efetivos, por sua própria iniciativa, fá-lo-ão dentro do prazo indicado nas regras que regem o pagamento de taxas e outros recursos financeiros dos diferentes regimes que compõem o sistema. Por conseguinte, o período voluntário começa a correr na data em que começa e será prorrogado, se não houver pagamento ou outra causa para a rescisão do a dívida, até à emissão do título executivo período regulamentar: O período regulamentar para a entrada é considerado o estabelecidas nas disposições específicas aplicáveis aos diferentes recursos e, na sua falta, a que começa com o crédito da dívida e que Terminará no último dia útil do mês seguinte ao da referida notificação.

O empregador é responsável pelo pagamento da contribuição própria e da dos seus trabalhadores, pelo que deduzirá do salário dos seus trabalhadores as contribuições correspondentes da mesma no momento do pagamento. O pagamento das taxas pode ser efetuado em qualquer Instituição Financeira (Bancos, Caixas Económicas, Cooperativas de Crédito ou Caixas Económicas Rurais) autorizado a atuar como Escritório de Cobrança. Os documentos a apresentar para o pagamento das taxas são: Boletim de Contribuição (TC-1/4). Lista nominal de trabalhadores (TC-2/4).

Quanto aos prazos, em geral, as contribuições para a segurança social e, se for caso disso, outras Os conceitos que forem recolhidos em conjunto serão liquidados em prestações mensais, e devem ser pagos no mês civil seguinte àquele em que a sua competência. O mesmo período é concedido para os recursos que são liquidados juntamente com as taxas. (56,1 RGR) E o período especial (previsto para regimes especiais ou autorizados) pelo Tesorería General de la Seguridad Social tendo em conta as atividades especiais da empresa ou de circunstâncias do trabalhador). De forma a facilitar o processo de recolha.

Quanto aos métodos de pagamento, normalmente são pagos debitando na conta do Entidade bancária, o que implica pagamento com curso legal. Preveem igualmente outros meios de pagamento possíveis, tais como: cheque, transferência bancária ou débito direto, outros meios autorizados pelo Tesorería General de la Seguridad Social, sendo que os meios de pagamento não podem ser efetuados em simultâneo, salvo autorização expressa da Tesouraria.

Quanto à contagem de prazos, Será regido pelo disposto na LRJPAC (Lei 30/1992 sobre o Regime Jurídico das Administrações Públicas e de Processo Público, com as seguintes particularidades, quando são indicados os prazos regulamentares para o pagamento das

dívidas Por dias, entende-se que são dias úteis. Quando forem indicados por dias de calendário ou fixados por meses ou anos, se o último dia do prazo é dia não útil, entende-se que termina no dia seguinte dia útil do prazo em questão.

Quanto à prescrição, a obrigação de pagar as contribuições expira 4 anos a contar da data em que termina o prazo de pagamento regulamentar. O prazo de prescrição será declarado oficiosamente em qualquer momento durante o processo de recolha.

No que toca ao Diferimento da dívida e moratórias, temos que os montantes das prestações podem ser diferidos pelos órgãos competentes do Tesorería General de la Seguridad Social a pedido das empresas, quando a situação económica e financeira e outras circunstâncias avaliadas por a entidade competente para decidir, impede-os de efetuar o pagamento em vigor. A duração total do diferimento não pode exceder 5 anos, exceto em casos extraordinários. A concessão do adiamento implicará a suspensão do processo e que o devedor seja considerado em dia com as suas obrigações com a Segurança Social. Um caso diferente dos diferimentos são as moratórias. Quando surjam circunstâncias excecionais que dificultem o cumprimento da obrigação contributiva, o Governo, através do DR, pode autorizar genericamente os contribuintes afetados a efetuar o pagamento das contribuições em termos ou condições diferentes dos previstos no regime geral.

Os principais efeitos do não pagamento dentro do prazo regulamentar são a sobretaxa e os juros de mora, que são automaticamente acumulados. Podem constituir contraordenação tipificada e qualificada como grave no TRLISOS (artigo 22.º do RD 5/2000 Legislativo, Texto consolidado da lei das infrações e sanções da ordem social). Quando há apresentação de documentos de contribuição dentro do prazo regulamentar, dará origem à acumulação automática da sobretaxa de 3,5,10 ou 20%. É possível compensar as prestações pagas em pagamento delegado, quando não há apresentação de documentos de contribuição dentro do prazo regulamentar. Dará origem à acumulação automática da sobretaxa de 20 ou 35% e não é possível compensar as prestações pagas em pagamento delegado. A extinção ocorrerá quando os pagamentos tiverem sido efetuados.

A cobrança em processo de execução: é um procedimento que tem por objeto a cobrança coerciva da dívida (artigo 34.º da LGSS), sendo subsidiário ao procedimento de cobrança voluntária. Em caso de não pagamento das dívidas nos prazos estabelecidos para os créditos e liquidação, inicia-se o processo de execução para cobrança, que determina a aplicação automática da sobretaxa correspondente. O órgão competente para processar este procedimento é o Tesorería General de la Seguridad Social, atuando através de suas unidades de cobrança de execução. O processo de execução tem início quando tiverem decorrido 15 dias de calendário desde a notificação do título executivo. É utilizado para cobrar, uma vez decorrido o prazo de pagamento voluntário, dívidas pendentes à Segurança Social.

Através do título executivo e, se for caso disso, da execução das medidas de execução previstas para as pessoas contra as quais deu início a um processo de execução por dívidas à Segurança Social.

O título executivo é o ato da Administração que ordena a execução contra os bens do devedor. O título executivo deve conter: Nome e apelidos ou firma ou nome completo; Número de identificação fiscal e endereço do devedor; Conceito, montante da dívida e

período a que corresponde; Indicação expressa de que a dívida não foi paga, se houver após o período correspondente de entrada no período e o início da acumulação de juros de mora; Liquidação da sobretaxa relativa ao período de execução; Pedido expresso de pagamento da dívida, incluindo a taxa de execução reduzida, dentro do prazo a que se refere Artigo 62. da Lei n.º 8/2003, de 17 de dezembro, Fiscalidade Geral; Advertência de que, no caso de não efetuar o pagamento do montante total da dívida pendente durante esse período, incluindo a sobretaxa se reduziu a execução em 10 por cento, a apreensão dos seus ativos ou à execução de garantias existentes para a cobrança do dívida, incluindo a sobretaxa de 20% e juros de mora vencidos até à data de anulação da dívida; Data de emissão do título executivo.

Os organismos competentes para emitir o título executivo são os estabelecidos pela norma organizativa específica. No caso de a execução de dívidas de outras administrações públicas ser assumida por acordo, o título executivo é emitido pelo órgão competente dessas administrações. No caso de dívidas a favor do Tesouro Público do Estado, que devam ser pagas pelas Comunidades Autónomas, entidades locais, organismos autónomos e outras entidades de direito público, e sem prejuízo da possibilidade de proceder à apreensão dos seus bens, nos seguintes casos: Excluídos por disposição legal, também podem ser utilizados os procedimentos de compensação oficiosa e dedução nas transferências. O pagamento só pode ser efetuado na Instituição Financeira e no número de conta que consta do Título Executivo e com o documento de pagamento que o acompanha.

Caso o pagamento não seja efetuado, é possível interpor recurso, para o qual não existe um modelo oficial definido. Neste recurso, deve ser anexada a documentação que o fundamenta. A parte interessada pode interpor recurso no prazo de 1 mês, uma vez recebido o título executivo pelos seguintes e únicos motivos: Pagamento; Concessão de diferimento, perdão ou suspensão da dívida procedimento; Prescrição; Erro material ou aritmético na determinação da dívida; Não notificação do crédito, se for caso disso, do ato de liquidação ou das deliberações que o mesmo ou o são originárias autoavaliações das contribuições.

A interposição do Recurso pelas razões acima referidas suspenderá o processo de execução, sem necessidade de apresentação de garantias, até à notificação da resolução do mesmo. O pagamento será admitido a qualquer momento durante o processo de execução, antes da adjudicação dos bens penhorados, incluindo sobretaxas, juros e custos acumulados:

- Se o pagamento for efetuado no prazo de 15 dias de calendário a contar da receção do título executivo, não serão devidos juros de mora.
- Se o pagamento for efetuado a partir de 15 dias após a receção do título executivo, serão devidos juros de mora (juros legais acrescidos de 25%) vencidos a partir do final do prazo de pagamento regulamentar, até à data de pagamento da dívida do capital principal e a partir do termo do prazo de pagamento do título executivo relativo à sobretaxa. e o seu cálculo e liquidação devem ser solicitados à Unidade Executiva de Cobrança.
- Se o devedor não interromper o processo de cobrança em processo de execução nos prazos estabelecidos no título executivo, far-se-á o seguinte: Execução

administrativa das garantias existentes; Apreensão de bens; Alienação de bens penhorados.

A penhora é a retenção de bens como forma de garantia para pagar dívidas que possam ter sido contraídas. Ou seja, os bens de um sujeito ou empresa podem ser penhorados para garantir que o pagamento de uma obrigação que o sujeito contraiu anteriormente e não pagou é cumprido e há dúvidas sobre a satisfação futura da dívida. É geralmente declarada por um juiz ou por um órgão competente. Os Cobradores Executivos da Previdência Social e seus colaboradores estão habilitados a praticar os atos materiais necessários à apreensão dos bens objeto de penhora, ainda que nos casos de recusa, obstrução, inibição ou ausência reiterada do devedor ou depositário dos bens. Do mesmo modo, o depositário tem o dever de prestar as contas ordenadas pelos organismos de cobrança e de cumprir as medidas por eles acordadas para uma melhor administração e conservação dos bens.

Os tipos de penhora de acordo com o seu objeto são a apreensão de numerário ou em contas abertas em entidades de crédito, poupança ou financiamento; a penhora de créditos e de direitos executórios; a apreensão de valores mobiliários, valores mobiliários ou outros ativos financeiros; a apreensão de ações e quotas; a penhora de juros, rendimentos e frutos de todos os tipos; a penhora de salários e benefícios; a apreensão de bens móveis e móveis; o mandado de anotação de penhora de bens imóveis; a apresentação de ordens de penhora na Secretaria de propriedade; a penhora de uma empresa.

A venda de bens apreendidos passa pelo processo de serem avaliados com base nos preços de mercado e de acordo com os critérios habituais de avaliação.

Uma vez realizada a avaliação e formação de lotes no caso de bens móveis, serão alienados os bens do mesmo devedor, que serão realizados em hasta pública ou falência: O procedimento ordinário para a realização dos bens penhorados será o de hasta pública. O diretor provincial pode autorizar a venda por concurso, no caso de bens móveis ou móveis, quando as circunstâncias concomitantemente, o volume ou valor do mesmo assim aconselha. Os bens serão entregues ao comprador uma vez que tenha sido feito o montante acordado. Os outros efeitos do incumprimento: a perda de subsídios por falta de atualização e a sanção penal.

O incumprimento da obrigação contributiva acarreta muitas outras consequências negativas para o sujeito faltoso. Entre elas está a privação de acesso a determinados auxílios e subsídios que exigem, como orçamento de acesso, estar em dia com o pagamento de dívidas fiscais e previdenciárias. (por exemplo, prémios sociais e subsídios no domínio do emprego.

Num contexto estritamente punitivo, o incumprimento da obrigação de contribuir, a obtenção indevida de reembolsos por parte da Segurança Social ou o usufruto deduções por qualquer motivo, de forma indevida e com dolo doloso e quando o montante assim defraudado exceda os 120.000 euros (LO15/2003 com efeitos a partir de 1 de outubro de 2004), é classificado como crime de burla contra a Segurança Social (artigo 307.º do CP, título XLV, livro II, sobre crimes contra o Erário Público e a Segurança Social.

A regularização da dívida perante a Segurança Social antes da apresentação de queixa pelo Ministério Público ou pelo advogado da Segurança Social, isenta o sujeito de responsabilidade penal, incluindo as derivadas de eventuais falsidades instrumentais que possa ter cometido para esse fim fraudulento antes da regularização. A extinção ocorre

quando as dívidas reclamadas são resolvidas, incluindo capital, sobretaxa, juros, se aplicável, e custos. A LGSS não fornece uma definição específica de gestão de cobranças, limita-se a atribuir essa competência à Fazenda Geral da Segurança Social, sob a direção, supervisão e tutela do Estado. A definição normativa encontra-se no RGRSS, cujo artigo 1º estabelece o “conceito” de gestão de cobranças como “... o exercício da atividade administrativa destinada à realização de créditos e direitos previdenciários, que incluem os recursos especificados no artigo 4.º”.

O primeiro RGRSS de 1986 já continha a mesma fórmula definidora, embora se referisse aos “créditos e direitos que integram o patrimônio da Segurança Social”. Esta definição foi modificada pelo segundo RGRSS, de 1991, refinando o conceito de gestão de cobranças e eliminando a referência a “ativos da Segurança Social”. Isso porque os créditos e direitos que já fazem parte desse patrimônio dificilmente podem ser considerados rendimentos a serem arrecadados. Além disso, a referência ao patrimônio gerou confusão ao confundir o objeto da gestão da cobrança com os rendimentos gerados pelo patrimônio da Segurança Social, que estão excluídos do âmbito de aplicação do Regulamento de Cobrança e são regidos pelo Direito Privado, apesar de fazerem parte do patrimônio da Segurança Social.

A definição reproduz, em grande parte, a estabelecida pelo artigo 1.º do RGR 26, com exceção da última parte relativa ao objeto de cobrança. Vejamos primeiro a terminologia utilizada nesta definição e, em seguida, examinemos as suas principais características.

Como já foi referido, o artigo 5.º do RGRSS estabelece duas fases do procedimento de cobrança da Segurança Social, denominadas por período voluntário e procedimento de execução e/ou dedução. Estas fases são reguladas nos Títulos II e III, respetivamente, do RGRSS, com exceção do procedimento de dedução incluído no Título I. Começaremos por examinar primeiro a execução e deixaremos o procedimento de dedução para a secção correspondente.

O regulamento geral da execução coerciva do procedimento de cobrança encontra-se estabelecido nos artigos 33.º a 37.º da LGSS, no âmbito do seu Título I sobre “Normas gerais do regime de Segurança Social”, e no Título III do RGRSS, que contém a evolução regulamentar e se intitula “Procedimento de cobrança em processos executivos”.⁹

As dívidas que podem ser objeto de execução pela Administração da Segurança Social são as que integram o objeto da gestão da cobrança, nos termos do artigo 4.º do RGRSS que já foi examinado.

A importância reside no poder da administração credora de tomar medidas agressivas contra o patrimônio do devedor a fim de satisfazer a dívida, através de um procedimento específico baseado num título executivo como orçamento de habilitação. Centrando-se na segunda fase do procedimento de cobrança, a cobrança através da execução através do procedimento de execução, é uma parte muito importante do sistema administrativo¹⁰.

A distinção das regras de cobrança em dois períodos, voluntário e executivo, baseia-se principalmente num critério de temporalidade. Algumas abordagens da doutrina tributária

⁹ Perfilando os estudos do Professor García de Enterría, sob o termo do 'principio da autotutela'.

¹⁰ PALAO TABOADA assinala que “a *via de execução*” ou procedimento administrativo de execução é, sem dúvida, uma das peças-chave da nossa ordem administrativa, como nos sistemas continentais europeus, no sistema que emergiu da Revolução Francesa e se caracterizou pelo poderoso privilégio que se generalizou.

argumentam que essa distinção implica a existência de duas fases temporais na cobrança do imposto: o período de pagamento voluntário e a fase de execução. No entanto, isto é incorreto, uma vez que o prazo de execução não é simplesmente um novo prazo para o devedor cumprir a sua obrigação, mas um procedimento através do qual o credor, que é a entidade pública, procura fazer valer o seu crédito pela via executiva, abordando os bens do devedor em incumprimento.

Por outro lado, outro setor da doutrina reconhece a existência de um período executivo. Além disso, a doutrina tributária também distingue outro critério de estudo na execução coerciva de dívidas tributárias, que é o critério processual. Nesta perspetiva, a execução é realizada através de um procedimento específico, conhecido como procedimento de execução ou procedimento de execução. Ambos os critérios são examinados na secção correspondente à diferenciação do período executivo e do procedimento de execução, uma vez que estes reflexos fiscais são aplicáveis à cobrança da Segurança Social.

Por conseguinte, é necessário analisar a execução como uma fase da gestão da cobrança da segurança social. Como mencionado acima, a execução forçada configura-se como uma atividade ou função administrativa que comporta poderes e limites, derivados do princípio da auto-fiscalização administrativa e do princípio da legalidade que rege a ação da Administração.¹¹

Quanto à Autotutela administrativa, é importante ressaltar que decorre da posição da Administração perante os Tribunais, a Administração está isenta do ónus de submeter os seus pedidos a julgamento declaratórios ou executórios para a sua execução; as suas decisões são executórias por sua própria autoridade. Na perspetiva dos autores GARCIA DE ENTERRIA e TOMAS-RAMON FERNANDEZ distinguem dois aspetos da autoproteção administrativa: o declarativo, segundo o qual os atos das autoridades administrativas são executórias e gozam de uma presunção de legalidade que faz com que sejam cumpridos necessariamente, e o executivo, além do acima, que autoriza a Administração a usar a sua coerção contra Terceiros¹².

Salientam os autores que, por um lado, a administração goza do privilégio de criar os seus direitos através de decisões. A autoproteção executiva é uma faculdade da administração pública que lhe permite definir e reconhecer unilateralmente direitos e obrigações para os indivíduos. Não é necessário recorrer aos tribunais para que estes direitos sejam estabelecidos e reconhecidos. Isto é conhecido como o privilégio do *préalable* na doutrina francesa e o privilégio da decisão executiva na doutrina espanhola. Quando se diz que um ato tem força executória, significa que tem força vinculativa e deve ser cumprido.

A Administração pode utilizar os instrumentos coercitivos que lhe são disponibilizados pelo legislador para fazer valer os direitos que criou unilateralmente. Trata-se do chamado privilégio da ação *ex officio*, da execução do ato administrativo e do privilégio da execução forçada. No domínio fiscal, a Administração pode produzir o seu próprio título

¹¹ Embora aqui estejam expostos em relação à via executiva, é claro, o poder da autotutela administrativo e o princípio da legalidade estão presentes em todo o processo de cobrança, ou seja, dos atos liquidatários aos mais genuinamente cobradores, os de execução forçada.

¹² A expressão "autotutela executiva" foi introduzida por García de Enterría e foi aceite pelo Tribunal Constitucional. No domínio fiscal, López Díaz salienta que a função de liquidação assenta no princípio da autoproteção declarativa da Administração, uma vez que visa determinar um direito ou uma obrigação administrativa. Por outro lado, a cobrança baseia-se no princípio da autoproteção executiva e visa realizar a realização do direito ou obrigação previamente declarada.

executivo e proceder contra os bens e direitos dos devedores sem necessidade de uma resolução judicial prévia.

No procedimento de cobrança da Administração da Segurança Social, a execução é uma manifestação de autoproteção executiva e é necessária para garantir a eficácia dos seus atos administrativos de cobrança. Sem esse poder, esses atos seriam meras obrigações de natureza natural ou moral. O artigo 32.º do RGRSS confirma este poder ao estabelecer que os atos de determinação da dívida à Segurança Social e os atos praticados para alcançar a sua eficácia gozam de presunção de legalidade, só podendo ser afetados por deliberação do órgão administrativo ou judicial competente que declare a sua nulidade. A função administrativa da gestão da cobrança do A segurança social constitui uma atividade conferida pelo direito a Administração de credores, mas delineando os seus contornos ou limites.

O princípio da legalidade da Administração articula-se através de um mecanismo técnico preciso. Nas palavras de GARCIA DE ENTERRIA e TOMAS RAMON FERNANDEZ, a legalidade confere-lhe poderes de ação, poderes, definindo cuidadosamente os seus limites. É um poder atribuído anteriormente pela Lei e por ela delimitada e construída¹³.

A gestão da cobrança no domínio da Segurança Social configura-se como uma atividade administrativa que implica poder e dever por parte da Administração.

Embora os termos utilizados no RGRSS e no RGR diverjam ao referirem-se a esta atividade como “atividade administrativa” e “função administrativa”, respetivamente, o artigo 108.º do RGRSS qualifica-a como função administrativa. De acordo com este artigo, o procedimento para a cobrança obrigatória de dívidas à Segurança Social é exclusivamente administrativo e o Tesouro Geral da Segurança Social (Tesorería General de la Seguridad Social) é competente para resolver todos os seus incidentes enquanto titular desta função de cobrança no Sistema de Segurança Social.

Tanto a cobrança da Fazenda Pública como a da Segurança Social têm a mesma natureza e constituem uma função administrativa de cobrança de natureza formal. Através desta função, é conferido à Administração um poder-dever: poder em virtude dos poderes conferidos e dever de exercer esses poderes para alcançar o interesse público¹⁴.

A execução coerciva de um ato administrativo implica a concretização da declaração contida nesse ato, apesar da resistência, passiva ou ativa, por parte do obrigado a cumpri-lo. Em termos positivos, a execução coerciva de atos administrativos por parte da administração só se aplica quando esses atos impõem obrigações ao administrado (ou a outras administrações sujeitas à supremacia da administração que emitiu o ato) e desde que o devedor se recuse a cumprir essa obrigação.

No âmbito da Segurança Social, a cobrança executiva define-se como a atividade desenvolvida pela Administração para tornar efetivos os seus créditos e direitos no domínio da Segurança Social uma vez decorridos os prazos regulamentares para o seu pagamento sem terem sido cumpridos pelos responsáveis.

¹³ GARCIA DE ENTERRIA, E. e FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., "Curso de Derecho Administrativo" I, Madrid, 1998, p. 433.

¹⁴ SERRANO ANTON, F., "A oposição...", op. cit., p. 32; SANCHEZ SERRANO, L., "A volta do Função verificadora da Administração Pública na gestão dos impostos", REDF nº 3, 1974.

A realização forçada na cobrança do imposto, que também pode ser aplicada à Segurança Social, define-se como o conjunto de operações de alienação dos bens penhorados com o objetivo de aplicar o obtido ao pagamento da dívida reclamada¹⁵.

Portanto, a execução coerciva no domínio da Segurança Social, ou cobrança executiva, é a atividade administrativa desenvolvida pela Administração da Segurança Social, cuja competência cabe ao Tesouro Geral da Segurança Social, para a cobrança coerciva de dívidas sujeitas à sua gestão de cobrança que não tenham sido pagas nos prazos estabelecidos por regulamento pelos responsáveis. Essas dívidas, ou obrigações de pagamento, são previamente declaradas em ato administrativo que constitui o título da execução.

Esta atividade administrativa é obrigatória e é iniciada oficiosamente pela própria administração arrecadadora. A gestão da cobrança da Segurança Social é realizada através de um procedimento que inclui períodos de cobrança voluntária, execução e procedimento de dedução de dívidas. No período de recolha voluntária, o pagamento é efetuado dentro do prazo estabelecido por regulamento, sendo também permitido o pagamento subsequente com sobretaxa de atraso de pagamento.

A cobrança de forma executiva inicia-se uma vez encerrado o período voluntário e permite ainda o pagamento espontâneo do devedor, o que implica um acréscimo de urgência e outros efeitos. A execução coerciva implica a cobrança coerciva de dívidas sujeitas a gestão de cobrança, quando não tenham sido pagas nos prazos estabelecidos. Consiste em pôr em prática a declaração contida no ato administrativo anterior que estabelece o débito (ato de liquidação). Durante muito tempo, a competência para conhecer do processo de execução por falta de pagamento de quotas correspondia aos tribunais do trabalho e não aos órgãos administrativos.

A partir de 1978, a gestão da Segurança Social foi reorganizada e foi estabelecido um procedimento administrativo de cobrança único e completo. No entanto, na prática, a competência transitória dos tribunais prolongou-se até 1 de janeiro de 1990, altura em que foi ordenado que enviassem os processos de cobrança ao Tesouro Geral da Segurança Social, independentemente do seu estado de tratamento. A via executiva na cobrança da Segurança Social tem duas características importantes: inicia-se automaticamente e não é identificada com o processo de execução.

Uma vez expirados os prazos estabelecidos nos documentos administrativos para a reclamação de dívidas sem que o pagamento tenha sido efetuado, inicia-se automaticamente o processo de execução. Isto implica que é promovido oficiosamente em todos os seus procedimentos e não é suspenso, exceto em casos específicos. Além disso, aplica-se automaticamente a sobretaxa de execução, que diz respeito ao seguinte aspeto.

A cobrança executiva da Segurança Social não se limita ao processo de execução, uma vez que este último é apenas um dos meios coercitivos de que dispõe a Administração. O processo de execução começa com o título executivo após o início do processo de execução. A sobretaxa, os juros (se houver) e os custos são os únicos conceitos que

¹⁵ DE LA VILLA, L.E. e DESDENTADO BONETE, A., *"Manual de Seguridad Social"*, Pamplona, 1979, pág. 304. Quanto ao procedimento administrativo especial para a criação do decreto de execução, a que se referem os autores foram realizados pelo Tesorería General de la Seguridad Social, enquanto o processo executivo especial foi seguido antes da Magistratura do Trabalho naquele momento histórico.

umentam a dívida na cobrança executiva da Segurança Social. Não há juros de mora neste procedimento, como no caso da cobrança estatal.

Os procedimentos da via executiva aplicam-se tanto à cobrança de contribuições para a Segurança Social (do Regime Geral e dos Regimes Especiais) como a outros recursos que não contributivos. A regulamentação da cobrança desses recursos é detalhada, tanto no período voluntário quanto nos títulos exigíveis e no início da rota executiva. A dispersão dos preceitos antes da Lei 66/1997, o sector público podia influenciar a situação de coação, mas estava proibido de emitir um título executivo contra o seu património.

Isto levantou a questão de saber se a dívida a deduzir deveria ser acrescida de uma sobretaxa de execução correspondente. A partir de 1 de janeiro de 1998, o sector público deixou de influenciar a situação de coação. Em vez disso, os procedimentos do procedimento de dedução de dívidas substituem os da via executiva, sem gerar uma sobretaxa de urgência.

Na cobrança da Segurança Social, existe uma distinção entre o procedimento de dedução de dívidas e o procedimento de compensação. No entanto, na cobrança do Estado, apenas está previsto um procedimento de compensação oficiosa de dívidas para este sujeito devedor. Para futuras reformas, propõe-se a coordenação de ambas as áreas de cobrança de impostos.

V.- CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Por fim, é importante lembrar que a cobrança coerciva não deve ser vista como uma solução única para todos os casos. Cada situação é única e requer uma abordagem personalizada. As autoridades da Segurança Social devem estar preparadas para trabalhar com os cidadãos para encontrar soluções justas e equitativas que atendam às necessidades de todos os envolvidos.

É fundamental que as autoridades da Segurança Social sejam transparentes em relação aos procedimentos de cobrança coerciva, fornecendo informações claras e compreensíveis aos cidadãos. Além disso, é importante estabelecer canais de comunicação efetivos para que os cidadãos possam esclarecer dúvidas, resolver problemas e obter informações atualizadas sobre sua situação.

As autoridades da Segurança Social devem ser flexíveis na aplicação da cobrança coerciva, considerando a situação financeira dos cidadãos e oferecendo alternativas para o pagamento das contribuições em atraso, como parcelamentos ou acordos de pagamento viáveis.

Parece-nos fundamental garantir que os direitos dos cidadãos sejam protegidos durante o processo de cobrança coerciva, incluindo o respeito à dignidade, privacidade e confidencialidade dos dados pessoais. É importante investir em programas de prevenção e educação para conscientizar os cidadãos sobre a importância do cumprimento das obrigações da Segurança Social, evitando assim a necessidade de cobrança coerciva.

Em Portugal, o IGFSS, I.P., através do Departamento de Gestão da Dívida (DGD), teve um desenvolvimento dos macroprocessos de natureza regular implícita na aplicação legal dos procedimentos internos de aplicação das regras de execução fiscal inerentes ao Código de Procedimento de Processo Tributário, traduziu-se no acompanhamento de

3.027.400 processos, distribuídos por 22 serviços desconcentrados, com representatividade nas 18 capitais de distrito de Portugal Continental. Os resultados atingidos traduzem um desempenho de excelência, de relevar num contexto de particular intensidade e exigência.

A média de cobrança por trabalhador é de 2,2M€, sendo que em termos de desempenho, o balanço global foi muito positivo, só possível devido ao esforço de mobilização das competências e dos valores dos profissionais do PN.01 – Gestão da Dívida. Em 2022, a cobrança coerciva de dívida à Segurança Social atingiu o valor de 514,7M€, o que representa um acréscimo de 18,5% face ao ano anterior. Este resultado é equivalente a uma taxa de realização QUAR de 124,84%, correspondente a uma classificação de “superado”. Refira-se que, tendo presente as alterações de contexto conjunturais decorrentes da retoma das atividades económicas, no primeiro semestre de 2022, e dos níveis de instauração pré pandemia, foi revista em alta, com parecer favorável do GEP e aprovação da Tutela, a meta anual do indicador em apreço do QUAR “Valor cobrado de dívida à Segurança Social” (meta anual alterada de 354M€ para 471M€).

A 31 de dezembro de 2022, o total de recursos humanos afeto ao Departamento de Gestão de Dívida era de 234 trabalhadores. Da totalidade de recursos humanos, 8,55% encontram-se afetos aos serviços centrais e 91,45% aos serviços distritais.

No caso espanhol, e no âmbito da função de cobrança da Tesorería General de la Seguridad Social, relativa ao exercício de 2022, a arrecadação líquida acrescida da cobrança em formalização por compensação de conta ascendeu a 157.099,30 milhões de euros. A cobrança em processo de execução, levada a cabo pelas 250 Unidades Executivas de Cobrança, atingiu o valor de 1.317.649.014,66 milhões de euros. O número de trabalhadores inscritos na Seguridad Social, em 31 de dezembro, era de 20.159.317.

Por sua vez, a situação das contas de contribuição em 31 de dezembro de 2022 compreende um total de 1.432.338. As ações da Tesorería General de la Seguridad Social voltadas para a prevenção de fraudes e controle de atrasos nos negócios foram mantidas, com um total de 1.611 empresas com dívidas acumuladas e 1.717 empresas com primeira dívida gerada, entrevistadas no período.

Os proveitos de ativos financeiros ascenderam a 2 142,40 milhões de euros, num montante orçamentado de 56,43 milhões de euros. A quase totalidade deste montante deveu-se à variação líquida dos ativos financeiros decorrente da venda de títulos afetos ao Fundo de Reserva durante o ano de 2022 (2.137,87 milhões de euros).

Ao longo do ano, manteve-se o compromisso com a qualidade e inovação na gestão pública na Tesorería General de la Seguridad Social, concretizado nos workshops convocados pelo Fórum de Excelência das Administrações Públicas, em conjunto com os organismos da AGE, as Comunidades Autónomas e as administrações locais sobre a transformação institucional das Administrações Públicas.

Para a realização deste trabalho, o número de pessoas a trabalhar na Tesouraria-Geral da Seguridad Social em 31 de dezembro de 2021 era de 9.437 trabalhadores, para os quais foram desenvolvidas 470 ações de formação visando o seu aperfeiçoamento profissional e otimização da sua formação técnica e tecnológica. No total, tanto nos Serviços Centrais como nas Direções Provinciais, foram 8.183 alunos e um total de 6.115 horas letivas dedicadas à formação.

As autoridades da Segurança Social devem realizar avaliações regulares dos procedimentos de cobrança coerciva, identificando possíveis lacunas e áreas de melhoria, e implementando ações corretivas adequadas.

Em resumo, a cobrança coerciva da Segurança Social em Portugal e Espanha é um assunto complexo que requer uma abordagem equilibrada, levando em consideração tanto as necessidades dos cidadãos quanto a necessidade de garantir a sustentabilidade do sistema de Segurança Social.

É importante que as autoridades competentes trabalhem em conjunto com os cidadãos, promovendo a transparência, a comunicação efetiva, a flexibilidade e a proteção dos direitos, visando sempre o cumprimento das obrigações de forma justa e equitativa.

Esperamos que este artigo tenha proporcionado uma compreensão mais aprofundada sobre o tema e contribuído para o debate sobre a cobrança coerciva da Segurança Social em Portugal e Espanha.

IV.- BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO I CUDOLÁ, V., *La presunción de certeza en el Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, 1994.
- ALCANTARA Y COLON, J.M., *Los litigios con la Seguridad Social*, La Ley, I, 1995.
- BARCELONA LLOP, J., *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Santander, 1995.
- BLASCO SEGURA, B., “*El procedimiento ejecutivo en materia de Seguridad Social*”, RSS, nº 20, 1983.
- CABRAL, NAZARÉ DA COSTA, *As contribuições para a segurança social – Natureza, Aspectos de Regime e de Técnica e Perspetivas de Evolução num Contexto de Incerteza*, Cadernos do IDEFF nº 12, Almedina, Coimbra, 2010.
- CALVO ORTEGA, R., “*Curso de Derecho Financiero. I. Derecho Tributario (Parte General)*”, Madrid, 1998.
- CAYGN GALIARDO, A., *La recaudación en vía de apremio de los precios públicos*, IEF, Madrid, 1991.
- CONCEIÇÃO, Apelles J. B., *Segurança Social*, 9.ª Edição, Almedina, 2014
- CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO, *Teoria da Relação Jurídica de Seguro Social*, Estudos Sociais e Corporativos, 27, Ano VII, Lisboa, 1968.
- DE LA VILLA GIL, L.E., DESDENTADO BONETE, A. y JUANES, E., *Leyes de la Seguridad Social*, Madrid, 1985.
- FRANCO, ANTÓNIO LUCIANO DE SOUSA, *Finanças do Sector Público – Introdução aos Subsectores Institucionais*, AAFDL, 1991.
- FREITAS PEREIRA, H., *Fiscalidade*, Almedina, 2009
- GARCIA NINET, J.I., *En torno al procedimiento de recaudación ejecutiva de los recursos del Sistema de la Seguridad Social. Principales novedades que ofrece el RD 1517/1991, de 11 de octubre, tendentes a controlar y restringir la acción de los subasteros profesionales*, Tribuna Social, nº 16, 1992.
- GOMES, NUNO SÁ, *Lições de Direito Fiscal*, Faculdade de Direito de Lisboa (polic.), 1984.

- LAFUENTE BENACHES, M., *La ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración Pública*, Madrid, 1991.
- MAGALLÓN ORTÍN, M., *Modificaciones en materia de recaudación en el Sistema de Seguridad Social (Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social)*, *Tribuna Social*, nº 53, 1995.
- MERCADER UGUINA, J.R., *Racionalidad del Derecho, técnica legislativa y leyes de acompañamiento. (Modificaciones en materia de procedimientos y acción protectora de la Seguridad Social en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social)*, RL, 1998-1.
- MOSCHETTI, FRANCESCO et al. *La capacità contributiva*, CEDAM, 1993
- NABAIS, JOSÉ CASALTA, *Direito Fiscal*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2003
- NEVES, ILÍDIO, *Direito da Segurança Social – Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva*, Coimbra Editora, 1996
- PALOMAR OLMEDA, A., *El principio de legalidad en la actuación tributaria de la Administración de la Seguridad Social en la gestión de los ingresos públicos*, *Impuestos*, nº 4, 1992.
- TEIXEIRA, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª Edição, Revista e Ampliada, Almedina, 2010
- XAVIER, ALBERTO (1973), *Direito Fiscal*, Faculdade de Direito de Lisboa (polic.) AAW, *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Libro Homenaje al Profesor SAGARDOY BENGOCHEA, Madrid, 1999.
- ZABALA RODRIGUEZ-FORNOS, A., LLOPIS GINER, F. Y DAGO ELORZA, I., *Recaudación. Aspectos sustantivos y procedimentales. Comentarios al Real Decreto 1684/1990*, Valencia, 1991.