

**CES**  
COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOCIAL  
Núm. 36 (2014), páxs. 331-339  
ISSN: 1130-2682

**SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO DE REESTRUTURAÇÃO  
DO SECTOR SOLIDÁRIO EM PORTUGAL**

*ON THE ESTABLISHMENT OF THE THIRD SECTOR  
RESTRUCTURING FUND IN PORTUGAL*

ANA PAULA QUELHAS<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mestre em Sociologia. Professora Adjunta do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra. Correio eletrónico: [aquelhas@iscac.pt](mailto:aquelhas@iscac.pt).

## RESUMO

O objectivo deste estudo é o de caracterizar e discutir os aspectos essenciais inerentes à criação do Fundo de Reestruturação do Sector Solidário em Portugal, através do DL n.º 165-A/2013, de 23 de Dezembro. Essa discussão estruturou-se em torno de quatro pontos fundamentais: entidades participantes, condições de acesso e benefícios; questões financeiras; modo de gestão; e procedimentos e avaliação das candidaturas. Sem prejuízo dos benefícios associados à criação de um fundo desta natureza, a reflexão conduzida permitiu evidenciar a complexidade da informação que uma candidatura ao fundo exige, o que poderá constituir um constrangimento ao acesso por parte das instituições de menor dimensão.

**PALAVRAS-CHAVE:** Fundo de Reestruturação do Sector Solidário; sector solidário; indicadores económico-financeiros; reestruturação financeira.

## ABSTRACT

The aim of this report is to characterize and discuss the main features related with the establishing of the Third Sector Restructuring Fund in Portugal, through the DL n° 165-A/2013 of 23 December. This discussion was structured around four key points: Beneficiaries, conditions of application and proposed coverage; financial issues; governance; and procedures and evaluation. Notwithstanding the benefits involved in the creation of such a fund, this work allowed us to highlight the complexity of the information that an application requires, which may be a constraint for smaller institutions.

**KEYWORDS:** Third Sector Restructuring Fund; third sector; economic and financial ratios; financial restructuring.

**SUMÁRIO:** 1. INTRODUÇÃO. 2. ENTIDADES PARTICIPANTES, CONDIÇÕES DE ACESSO E COBERTURAS PROPOSTAS. 3. QUESTÕES FINANCEIRAS. 4. MODO DE GESTÃO. 5. PROCEDIMENTOS E AVALIAÇÃO DAS CANDIDATURAS. 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

**CONTENTS:** 1. INTRODUCTION. 2. BENEFICIARIES, CONDITIONS OF APPLICATION AND PROPOSED COVERAGE. 3. FINANCIAL ISSUES. 4. GOVERNANCE. 5. PROCEDURES AND EVALUATION. 6. CONCLUDING REMARKS.

## I INTRODUÇÃO

O Decreto-Lei n.º 165-A/2013, de 23 de Dezembro, criou o Fundo de Reestruturação do Sector Solidário, doravante designado por FRSS, o qual tem como objectivo fundamental o apoio à reestruturação económica e financeira das Instituições Particularidades de Solidariedade Social (IPSS) e equiparadas, conducente à sustentabilidade que o regular funcionamento dos serviços prestados naturalmente exige.

Com efeito, logo no Preâmbulo do referido DL, as entidades do sector social e solidário são entendidas como «parceiros de excelência do Governo» no desenvolvimento de respostas eficientes e adequadas às necessidades dos cidadãos.

Este diploma não deve, todavia, ser entendido de modo isolado, inserindo-se antes no âmbito da preocupação mais vasta, oportunamente evidenciada pelo Governo português, no sentido de reforçar a colaboração entre o Estado e o sector social da economia, que culminou com a aprovação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social (PADES), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2010, de 4 de Março.

Para além disso, o poder de alcance desta medida deve ser discutido à luz da Portaria n.º 31/2014, de 5 de Fevereiro, a qual, como aliás se previa no art. 18.º do DL 165-A/2013, veio operacionalizar o funcionamento do FRSS, estabelecendo os critérios de acesso, os termos e as condições de concessão dos apoios financeiros previstos, bem como a política de investimento do fundo.

Desde logo, a criação de um fundo com tais propósitos suscita um conjunto de reflexões de carácter transversal, as quais sistematizaremos em torno de quatro tópicos nodais: entidades participantes, condições de acesso e coberturas propostas; questões financeiras; modo de gestão; e procedimentos e avaliação das candidaturas. Estes tópicos dão o título aos quatro pontos que seguem no presente estudo, sendo que o mesmo inclui ainda um sexto ponto, destinado a considerações finais.

## 2 ENTIDADES PARTICIPANTES, CONDIÇÕES DE ACESSO E COBERTURAS PROPOSTAS

Nos termos estabelecidos pelo art. 5.º do DL n.º 165-A/2013, são entidades participantes no FRSS as IPSS e equiparadas — ou seja, as Misericórdias e as Associações de Socorros Mútuos — que tenham acordos de cooperação celebrados com o Instituto de Segurança Social.

Já as condições de acesso ao fundo surgem definidas por intermédio do art. 2.º da Portaria n.º 31/2014. Para além dos requisitos por norma exigidos por lei — mormente no que se refere à situação perante a segurança social e o fisco, bem como a existência de contabilidade organizada e de autorização para exercício das respectivas actividades —, as instituições candidatas ao FRSS devem estar regularmente constituídas e registadas há mais de 3 anos e terem, pelo menos, 55% das actividades desenvolvidas abrangidos por um acordo de cooperação.

Como de início se referiu, o FRSS tem como objectivo primordial a reestruturação económica e financeira das entidades beneficiárias, daí que as medidas susceptíveis de apoio se prendam com a optimização das metodologias de gestão destas organizações, tal como resulta do elenco de alíneas que compõem o número 5 do art. 3.º da Portaria n.º 31/2014.

Por seu turno, a concessão de apoio financeiro no âmbito do FRSS obedece ao cumprimento dos requisitos definidos no art. 6.º da Portaria n.º 31/2014, entre os quais destacamos: o montante a atribuir terá o limite máximo de 500.000 € por entidade beneficiária, ao mesmo tempo que esse montante deve ser distribuído de modo fraccionado, de acordo com o grau de execução definido no plano de reestruturação<sup>2</sup>; acresce que o mesmo montante não deve exceder 45% das necessidades de financiamento de médio e longo prazo, com um prazo máximo de 4 anos para efeitos de carência de juros<sup>3</sup>.

## 3 QUESTÕES FINANCEIRAS

No âmbito das matérias financeiras atinentes ao FRSS, importa, desde logo, sublinhar, tal como decorre do art. 3.º do DL n.º 165-A/2013, que se trata de um fundo autónomo, dotado de autonomia administrativa financeira, não se inscrevendo, desta sorte, no orçamento da segurança social<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. *infra* ponto 5.

<sup>3</sup> Atenda-se a que, nos termos definidos pelo art. 4.º, n.º 2, do DL n.º 165-A/2013, os apoios a atribuir no âmbito do FRSS têm um carácter reembolsável.

<sup>4</sup> O art. 10.º do DL n.º 165-A/2013 estabelece ainda que o saldo do FRSS é «intransmissível e impenhorável».

Para além disso, deter-nos-emos sobre três aspectos essenciais: capital do fundo; fontes de financiamento; e política de investimento.

Relativamente ao capital correspondente ao FRSS, de acordo com a redacção do art. 6.º do DL n.º 165-A/2013, este resultará da retenção de uma percentagem da actualização anual da comparticipação atribuída às IPSS e equiparadas, estabelecida nos protocolos celebrados entre a tutela, por um lado, e a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade Social, a União das Misericórdias Portuguesas e a União das Mutualidades Portuguesas. Essa percentagem fixar-se-á nos 0,5% no primeiro ano de vigência do fundo, sendo, nos anos subsequentes, determinada através de Portaria, pelo membro do Governo responsável pelas áreas da solidariedade e da segurança social.

No que se refere às fontes de financiamento, estas surgem identificadas através das várias alíneas que compõem o art. 7.º do DL n.º 165-A/2013. Para além da percentagem anual da contribuição atribuída às entidades do sector solidário anteriormente apontada (al. *a*), importa atender ao estabelecido pela al. *b*) do mesmo artigo, no sentido em que constituem fontes de financiamento do FRSS os proveitos resultantes dos investimentos realizados. Sucede, porém, que art. 18.º do DL 165-A vem remeter para regulamentação através de Portaria a matéria concernente à política de investimento a conduzir no seio do fundo.

Entre as fontes de financiamento do FRSS constam, outrossim, outras receitas que lhe sejam atribuídas por entidades públicas ou privadas (al. *c*)<sup>5</sup>, bem como soluções financeiras decorrentes do ciclo de programação de fundos comunitários 2014-2020 (al. *d*). Neste contexto, é de assinalar ainda o facto de não serem definidos quaisquer limites para os quatro tipos de fontes de financiamento consideradas.

Retomando o tópico da política de investimento, o art. 10.º da Portaria n.º 31/2014 limita-se a enunciar regras de âmbito genérico, apontado apenas no sentido da maximização do retorno e da salvaguarda das condições de estabilidade e de liquidez das entidades beneficiárias. Já a definição do elenco de activos a compor a carteira correspondente ao fundo surge remetida para o Regulamento Interno do Conselho de Gestão do FRSS, previsto no art. 15.º do DL n.º 165-A/2013, aprovado em reunião de 11 de Fevereiro de 2014 e alterado em 28 de Março do mesmo ano.

O art. 16.º do referido Regulamento Interno vem, contudo, conferir um teor bastante restrito a essa política de investimentos, indicando apenas os depósitos a prazo a 6 meses como o único activo financeiro a incluir no *portfolio*, desta sorte, aplicações financeiras de baixo risco, mas de retorno também reduzido.

<sup>5</sup> Insere-se neste âmbito a contribuição inicial para o FRSS por parte do Governo de Portugal, no montante de 30 milhões de euros, transferidos do subsistema de acção social, tal como descreve o Relatório e Contas referente ao exercício de 2013.

#### 4 MODO DE GESTÃO

O FRSS é gerido por um conselho de gestão, composto nos termos definidos pelos números 1 e 2 do art. 11.º do diploma em apreço. Assim sendo, o referido conselho é presidido pelo presidente do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), para além de integrar três vogais, representantes dos três tipos de IPSS e equiparadas que o fundo se propõe apoiar<sup>6</sup>.

A epígrafe do art. 12.º remete-nos para as competências do conselho de gestão, entre as quais relevam as que se encontram definidas na al. e) e na al. f), referentes, respectivamente, ao poder de decisão sobre os pedidos de apoio a conceder no âmbito do FRSS e ao estabelecimento de critérios de avaliação e de acompanhamento das entidades apoiadas. A este propósito, retenha-se ainda o disposto pelo art. 16.º, número 1, do DL 165-A/2013, de acordo com o qual o acompanhamento da execução dos planos de reestruturação das instituições alvo de apoio do fundo deve ser realizado pelas entidades mencionadas nas alíneas b), c) e d) do art. 11.º, ou seja, pela Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade Social, pela União das Misericórdias Portuguesas e pela União das Mutualidades Portuguesas.

#### 5 PROCEDIMENTOS E AVALIAÇÃO DAS CANDIDATURAS

Em todo o processo de candidatura, relevam três peças fundamentais: o relatório de diagnóstico, o plano de reestruturação e o parecer.

O relatório de diagnóstico, tal como resulta do número 4 do art. 3.º da Portaria n.º 31/2014, envolve a caracterização exaustiva da entidade candidata, desde a descrição das actividades desenvolvidas, a situação patrimonial, a existência de ofertas similares, os Relatórios de Gestão, a descrição dos processos de funcionamento e de gestão e a identificação dos recursos humanos existentes.

A realização de um relatório de diagnóstico adequado permitirá identificar mais facilmente identificar e quantificar as medidas a adoptar no futuro, as quais deverão constar no plano de reestruturação. Para além disso, este plano de reestruturação deve definir e fixar objectivos, descrever pormenorizadamente as medidas a adoptar, bem como estabelecer calendários e medidas complementares de monitorização orçamental e operacional.

Já o parecer é emitido pela entidade representativa do sector solidário indicada pelo Conselho de Gestão do FRSS, o qual, nos termos do art. 4.º da Portaria n.º

---

<sup>6</sup> Estes vogais são designados pelas entidades que representam – ou seja, um vogal designado pela Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade Social, um vogal designado pela União das Misericórdias Portuguesas e um vogal designado pela União das Mutualidades Portuguesas. Uma vez indicados, os membros assim definidos têm um mandato de três anos, o qual, de acordo com o previsto no art. 3.º do Regulamento Interno do Conselho de Gestão do FRSS, pode ser renovado por igual período de tempo, sendo que as respectivas entidades devem designar também um vogal suplente.

31/2014 deverá conter os seguintes elementos: quadro síntese das necessidades de financiamento e sua distribuição ao longo do período pretendido, bem como a enunciação das medidas correctivas a adoptar no sistema de gestão da entidade.

Sem prejuízo da relevância dos aspectos de carácter formal, neste ponto, detemo-nos preferencialmente nos aspectos relacionados com a avaliação das candidaturas, sendo que a definição dos critérios a observar, como anteriormente se referiu, constitui uma das competências do Conselho de Gestão do fundo. Esse modelo de avaliação assenta, essencialmente, na análise económico-financeira, histórica e previsional, da entidade candidata aos benefícios, resultando da aplicação daquele uma classificação entre 0 e 100 pontos<sup>7</sup>.

O modelo de avaliação aprovado pelo Conselho de Gestão do FRSS envolve 7 critérios, repartidos por 4 grandes grupos, os quais passamos a descrever e que surgem ponderados com coeficientes diversos.

Os critérios subjacentes ao grupo 1 têm uma ponderação global de 60% e compreendem, essencialmente, o emprego de indicadores económico-financeiros, que permitem avaliar a situação económico-financeira da entidade candidata, bem como a consecução dos objectivos enunciados no plano de reestruturação.

Nesse sentido, o grupo 1 inclui um conjunto de indicadores económicos, com o propósito de avaliar a situação da entidade no ano anterior ao da candidatura (critério 1) e têm uma ponderação no grupo de 20%, com um coeficiente de ponderação, no total, de 12%. Entre esses indicadores constam o peso dos subsídios à exploração no total de rendimentos (ponderação de 5%), o peso dos fornecimentos e serviços externos no total de rendimentos (ponderação de 25%), peso dos gastos com o pessoal no total de rendimentos (ponderação de 30%), peso dos gastos financeiros no total de rendimentos (ponderação de 10%) e peso dos resultados líquidos no total de rendimentos (ponderação de 30%). Enquanto para os quatro primeiros indicadores será atribuído um número crescente de pontos em função do menor peso relativo, para o último será, como facilmente se entende, atribuído um número crescente de pontos consoante maior for o peso relativo dos resultados.

O grupo 1 inclui ainda um conjunto de indicadores financeiros destinados à avaliação do equilíbrio financeiro da entidade candidata no ano n-1 (critério 2), com uma ponderação no grupo de 15%, donde resulta uma ponderação total de 9%. Esses indicadores são: a liquidez geral (ponderação de 5%), a autonomia financeira (ponderação de 40%), a solvabilidade (ponderação de 30%), o nível de endividamento (ponderação de 10%) e a capacidade de endividamento da entidade (ponderação de 15%). Será atribuído um número crescente de pontos consoan-

<sup>7</sup> As candidaturas são hierarquizadas de modo decrescente com base na pontuação obtida. Em caso de empate, a data de entrega da candidatura constitui factor de diferenciação.

te os indicadores assumirem maior expressão, exceção feita, necessariamente, do nível de endividamento, onde se observa uma relação inversa.

Ainda no grupo 1, consta um conjunto de indicadores económicos que pretendem avaliar o impacto das medidas adoptadas no plano de reestruturação ao nível da redução e da racionalização da despesa corrente (critério 3). Este grupo de indicadores tem uma ponderação de 35% no grupo, donde resultará uma ponderação global de 21%. Neste grupo, cuja mensuração se reportará à variação observada entre o ano  $n$  e o ano  $n+3$ , inclui os seguintes indicadores: peso dos subsídios à exploração no total de rendimentos (ponderação de 5%), peso dos fornecimentos e serviços externos no total de rendimentos (ponderação de 15%), peso dos gastos com o pessoal no total de rendimentos (ponderação de 20%), peso dos gastos financeiros no total dos rendimentos (ponderação de 10%), peso dos resultados operacionais no total de rendimentos (ponderação de 15%), lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização, indicador este normalmente designado pela sigla anglo-saxónica EBITDA (ponderação de 15%) e nível de cobertura dos encargos financeiros (ponderação de 20%).

Por fim, o grupo 1 contempla um último elenco de indicadores, referentes ao efeito das medidas a adoptar sobre o saneamento financeiro da entidade candidata (critério 4), a medir também para o período entre os anos  $n$  e  $n+3$ . Estes indicadores têm um peso relativo no grupo de 30%, donde resulta uma ponderação total para este critério de 18%. Entre esses indicadores considera-se a liquidez geral (ponderação de 5%), o fundo de maneo líquido (ponderação de 10%), a autonomia financeira (ponderação de 40%), a solvabilidade (ponderação de 25%), o nível de endividamento (ponderação de 10%) e a capacidade de endividamento (ponderação de 15%).

O grupo 2 corresponde ao critério 5 e reporta-se ao aumento do nível de qualificação que os colaboradores da entidade de apoio poderão atingir. Este critério tem um coeficiente de ponderação no total de 25%, sendo atribuído um número crescente de pontos pelo maior número de horas de formação por colaborador. Este indicador tem também natureza prospectiva, ou seja, refere-se aos anos  $n$  a  $n+3$ .

O grupo 3 inclui o critério 6, relativo aos empréstimos bancários em vigor e que deve ser mensurado para o ano  $n-1$ . Com um coeficiente de ponderação no total de 10%, será atribuída pontuação maior às entidades que não tenham recorrido a capitais alheios.

Por fim, o grupo 4 reporta-se ao critério 7, relativo à implementação de sistemas de gestão pela entidade candidata. Este critério tem um coeficiente de ponderação no total de 5% e pode ser avaliado retrospectiva ou prospectivamente, sendo válidos os casos em que a entidade já tenha colocado ou venha a colocar em prática um sistema de gestão.

Impõem-se, ainda, neste ponto, duas notas finais, uma relativa à existência de penalizações em caso de incumprimento do plano de plano de reembolso, tal como definido no número 1 do art. 8.º da Portaria n.º 31/2014, e o acompanhamento facultado pelo Conselho de Gestão ao plano de reestruturação, nos termos do art. 9.º do mesmo diploma.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que concerne à pertinência da proposta em apreço, bastará recordarmos o papel que a economia social representa em termos nacionais, sendo responsável por 5,5% do emprego total remunerado.

É ainda extemporânea a realização de qualquer tipo de avaliação em torno da eficácia e do poder de alcance desta iniciativa, dado que os elementos contabilísticos e os indicadores de actividade referentes ao FRSS remontam ao termo de 2013, quando o fundo contava com escassos dias de existência. Nesse curto lapso de tempo, não apoiou quaisquer entidades e não obteve quaisquer rendimentos, tendo sido registados apenas, de acordo com o Relatório e Contas para o exercício de 2013, dois movimentos contabilísticos.

Esse exercício deve, contudo, ser exercido em tempo oportuno, sendo que a primeira fase de candidatura ocorreu entre 2 e 23 de Maio do corrente ano, com uma dotação financeira de 15 milhões de euros<sup>8</sup>, prevendo-se a realização de uma segunda fase de candidatura, entre 17 de Setembro e 10 de Outubro, com uma dotação financeira de 10 milhões de euros.

Atenda-se, sobretudo, à qualidade e à quantidade de informação requerida não só pelo relatório de diagnóstico, como pelo próprio modelo de avaliação. Sem prejuízo da bondade associada ao estabelecimento de um fundo desta natureza, é de assinalar que apenas as entidades de maiores dimensões, dotadas de estruturas mais complexas, poderão cumprir todos os requisitos que a candidatura exige.

---

<sup>8</sup> As candidaturas referentes à primeira fase estão ainda pendentes de decisão, prevendo-se a celebração dos respectivos acordos de apoio financeiro para o período que decorrerá entre 21 de Julho e 14 de Agosto.