



*Luís
R. T. L.*

13. ANÁLISES COMPLEMENTARES

13.1. Caracterização do sistema de pensões da responsabilidade da SS

Enquadrado no modelo social europeu, o sistema público de pensões português está ancorado em princípios de repartição da riqueza¹ e de reforço da função redistributiva do Estado². As prestações aqui inseridas destinam-se a cobrir os riscos inerentes às eventualidades de invalidez, velhice e sobrevivência. No sistema previdencial – repartição, a atribuição e o valor das prestações encontram-se dependentes da condição do beneficiário enquanto contribuinte do sistema; já no sistema social de cidadania, a sua atribuição depende exclusivamente das suas condições de vida³.

13.1.1. Caracterização da população alvo

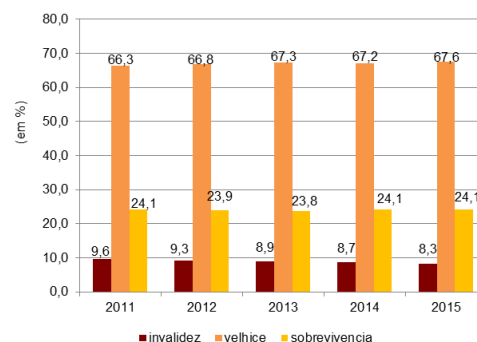
O número total de pensões do SSS atingiu, no final de 2015, 2.992.512 (mais 5.330 que em 2014; 0,2%). Entre 2011 e 2015 o número de pensões apresentou um crescimento de 1,7%. Por eventualidade, destaca-se a velhice, que representou 67,6% do total, seguindo-se-lhe a sobrevivência com 24,1% e a invalidez com 8,3%.

Quadro 20 – Beneficiários de pensões

(em unidades e %)

Anos	Invalidez	vhr	Velhice	vhr	Sobrevivência	vhr	Total	vhr
2011	282.706	-2,3	1.951.031	2,5	709.917	1,0	2.943.654	1,6
2012	277.113	-2,0	1.991.191	2,1	713.340	0,5	2.981.644	1,3
2013	266.880	-3,7	2.018.828	1,4	715.812	0,3	3.001.520	0,7
2014	258.732	-3,1	2.007.143	-0,6	721.307	0,8	2.987.182	-0,5
2015	248.347	-4,0	2.022.849	0,8	721.316	0,0	2.992.512	0,2

Fonte: Estatísticas da SS, dados extraídos a 02.09.2016.



Quando comparado o universo dos beneficiários ativos (contribuintes) com o dos beneficiários passivos (pensionistas⁴) do SSS, constata-se que, enquanto o último manteve uma evolução crescente (1,7%) entre 2011 e 2015, o universo dos contribuintes apresentou um decréscimo de 5,6%, no mesmo intervalo de tempo.

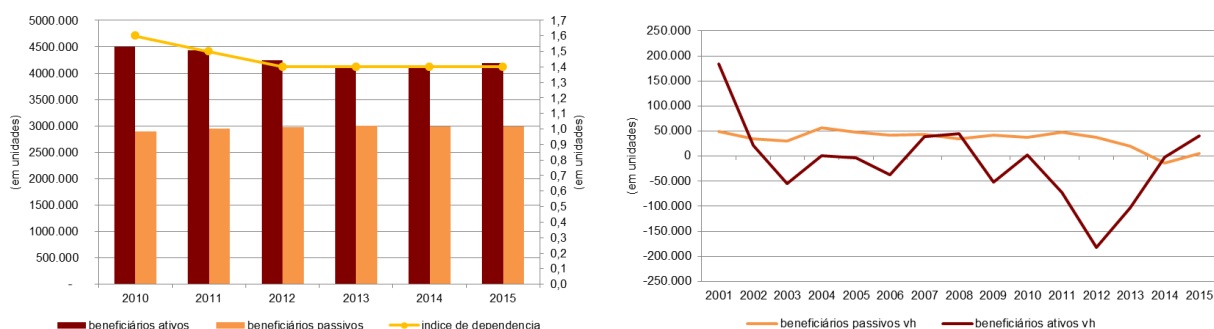
¹ Sistema contributivo, em que a despesa com pensões é suportada pelas contribuições da população ativa empregada e respetivas entidades empregadoras e deve “*ser fundamentalmente autofinanciado*” (art. 54.º da Lei 4/2007, de 16/01) (sistema previdencial – repartição).

² Sistema não contributivo que tem por objetivo assegurar benefícios a camadas da população que não tenham contribuído para o sistema ou que o tenham feito insuficientemente (sistema de proteção social de cidadania – subsistemas de solidariedade e proteção familiar).

³ A atribuição de pensões do regime não contributivo (solidariedade e proteção familiar) encontra-se relacionada com as condições de vida do beneficiário e assenta numa base de repartição da riqueza criada (transferência de recursos entre os cidadãos, de modo a que, num determinado contexto económico e social, todos tenham igualdade de acesso a um conjunto mínimo de bens e serviços básicos).

⁴ Por inexistência de dados fiáveis e por simplificação da análise, considera-se que a cada pensão corresponde um beneficiário passivo (pensionista).

Gráfico 8 – Beneficiários ativos e passivos do SSS – índice de dependência



Fonte: Estatísticas da SS e INE.

Assim, o rácio que compara o número de beneficiários ativos com o número de beneficiários passivos do sistema decresceu de forma gradual e constante (gráfico 8) no período observado. Entre 2011 e 2015, a relação entre beneficiários ativos e passivos passou de 1,5 para 1,4, respetivamente. Esta tendência decorre da conjugação de vários fatores de natureza estrutural, designadamente, do aumento da esperança de vida aos 65 anos (19,19 anos, em 2015), do envelhecimento da população (por cada 100 indivíduos com menos de 15 anos existem 146,5 indivíduos com 65 ou mais anos; 127,6, em 2011, da baixa taxa de substituição geracional (em 2015 o número médio de crianças por mulher em idade fecunda foi de 1,3, que compara com 1,35 em 2011 e com 2,1 para se verificar uma efetiva renovação da população); e de natureza conjuntural, estes relacionados com o ciclo económico, que tendem a pressionar o SSS em dois sentidos: diminuição do número de contribuintes líquidos e aumento precoce do número de beneficiários de pensões de velhice, que, mesmo não dispondo de determinadas condições de acesso a essas prestações, mas no pressuposto de que não voltarão a ser absorvidos pelo mercado de trabalho, o vão sendo pelo sistema.

Alguma recuperação da economia, conjugada com políticas ativas de emprego mais assertivas, inverteram a tendência decrescente do número de beneficiários ativos (mais 1,0% em termos homólogos). Já no que diz respeito ao número de beneficiários passivos, as políticas de restrição de acesso, designadamente o reforço das restrições de acesso às pensões sociais, consubstanciadas na condição de recursos, a alteração da idade de acesso à pensão de velhice e a suspensão da aplicação do regime de acesso antecipado a essa mesma pensão, que parecem ter sido suficientes para inverter a tendência crescente constante até 2014 (menos 0,5% entre períodos homólogos), já não tiveram o mesmo efeito em 2015, com o n.º de beneficiários de pensão de velhice a apresentar um crescimento de 0,8%, em resultado do alargamento do âmbito da suspensão do regime especial de acesso à pensão de velhice¹ e, bem assim, do comportamento do mercado de trabalho que não foi suficientemente dinâmico para integrar desempregados de longa duração das camadas etárias superiores (acima dos 55 anos de idade, desempregados há mais de um ano e baixas qualificações profissionais e académicas) (gráfico 8).

¹ O Decreto-Lei 8/2015, de 14/01, veio permitir, durante o ano de 2015, o acesso antecipado à pensão de velhice de trabalhadores com 60 anos de idade e 40 anos de carreira contributiva. Segundo a PORDATA, entre 2012 (ano em que foi suspenso o regime de flexibilização relativo à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice) e 2014 (últimos dados disponíveis) o n.º de pensões antecipadas atribuídas pela SS evoluiu de 175.088 para 172.540 (menos 1,5%).



Handwritten signature

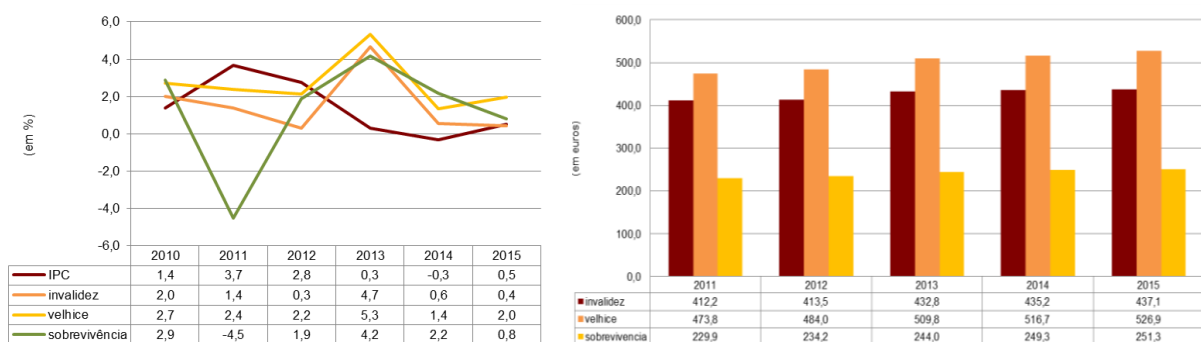
13.1.2. Pensões médias mensais da SS

Nas eventualidades consideradas, foi a pensão de velhice que apresentou os valores médios mensais mais elevados (€ 526,9), sendo a pensão de sobrevivência a que exibiu os valores médios mais baixos (€ 251,3). Em todos os casos, as pensões médias situaram-se acima dos valores mínimos fixados por lei (velhice e invalidez € 262,0, sobrevivência € 157,2) e acima dos valores do limiar da pobreza (€ 422,0 por adulto equivalente¹), com exceção dos valores médios das pensões de sobrevivência que se situaram em 59,5% daquele valor. Já o valor mínimo legalmente estabelecido para as pensões de velhice e invalidez em Portugal rondou, em 2015, 62,1% daquele valor.

Segundo o Eurostat, a partir de 2006, as taxas de substituição do rendimento têm vindo a convergir para a média da UE27, que ronda os 50% dos rendimentos da população ativa com idades próximas da idade da reforma².

Face ao período homólogo, os valores médios mensais das pensões em pagamento pelo CNP sofreram acréscimos em todas as modalidades (invalidez, velhice e sobrevivência, mais 0,4%, mais 2,0% e mais 0,8%, respetivamente) sendo a velhice a única modalidade a divergir significativamente da evolução do índice de preços no consumidor, o qual no mesmo período teve uma evolução positiva (mais 0,5%).

Gráfico 9 – Pensões médias mensais



Nota: Cálculos DGTC (despesa paga/n.º de beneficiários publicado nas estatísticas da segurança social). As pensões dos Antigos combatentes foram desagregadas por eventualidade, de modo a obter comparabilidade com os anos anteriores. Dados estatísticos publicados pelo II, IP, extraídos em 02/09/2016.

Fonte: Estatísticas da SS e INE.

¹ INE – rendimento e condições de vida e rendimento das famílias (UE – SILC) - 2014 – dados provisórios - Linha da pobreza – limiar do rendimento abaixo do qual se considera que uma família ou um indivíduo estão em risco de pobreza. Foi convencionado no âmbito da UE que esse valor corresponde a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente de cada país, indicador em queda desde o início da crise económico-financeira, tendo passado de € 421,0 mensais em 2010 (€ 416,0 em 2011 e € 409,0 em 2012) para € 411,0 em 2013, com o ano de 2014 a apresentar já alguma recuperação: € 422,0.

² “Entre 2004 e 2008 a taxa de substituição na UE27 permaneceu relativamente estável, em torno de 51%, o que significa que os pensionistas dispunham de cerca de metade dos ganhos individuais dos indivíduos que estavam prestes a reformar-se. O indicador em Portugal, desde 2006, regista valores próximos da média da UE27. Até esse ano os valores eram significativamente superiores. Em 2009 e 2010, registaram-se aumentos no valor do indicador, mais acentuados em Portugal (50% em 2008, 53% em 2009 e 56% em 2010), do que na UE27 (51% em 2008, 53% em 2009 e 54% em 2010)” – Taxa de substituição: rácio entre a mediana das pensões individuais das pessoas reformadas na faixa etária 65-74 anos e a mediana dos ganhos individuais das pessoas em atividade na faixa etária 50-59 anos, excluindo outras prestações sociais http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/ilc_esms.htm.

13.1.3. Despesas com pensões

Em 2015, a despesa com pensões e complementos paga pelo SSS totalizou € 15.753 M, menos 1,3% que no período homólogo anterior. Desta, 77,9% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice¹, correspondendo 72,6% ao sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez² e sobrevivência³ representaram, no seu conjunto, 22,1% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,3%). As despesas com pensões recuaram nas eventualidades de invalidez e velhice (menos 3,6% e menos 1,4%, respetivamente)⁴, tendo apenas a eventualidade de sobrevivência registado um aumento (mais 0,8%)⁵ em termos homólogos.

Quadro 21 – Pensões e complementos

(em milhões de euros)

Designação	2011	2012	2013	2014	2015	12/11 %	13/12 %	14/13 %	15/14 %	TCMA 11/15
Pensão Invalidez	1 398	1 375	1 386	1 351	1 303	-1,7	0,8	-2,5	-3,6	-1,8%
Pensão Sobrevivência	1 958	2 005	2 096	2 158	2 175	2,4	4,5	3,0	0,8	2,7%
Pensão Velhice	11 092	11 564	12 350	12 445	12 276	4,3	6,8	0,8	-1,4	2,6%
Total	14 449	14 944	15 832	15 954	15 753	3,4	5,9	0,8	-1,3	2,2%
Sistema Previdencial	10 829	10 756	11 583	11 686	11 437	-0,7	7,7	0,9	-2,1	1,4%
Sistema de Proteção Social e de cidadania	3 620	3 671	3 743	3 771	3 829	1,4	1,9	0,8	1,5	1,4%
Subsistema Proteção Familiar	370	371	361	353	353	0,4	-2,9	-2,1	-0,1	-1,2%
Subsistema Solidariedade	3 250	3 300	3 382	3 418	3 476	1,5	2,5	1,1	1,7	1,7%
Sistema Regimes Especiais		516	506	497	488		-1,8	-1,8	-2,0	-
Total	14 449	14 944	15 832	15 954	15 753	3,4	5,9	0,8	-1,3	2,2%

Nota: (1). As pensões dos antigos combatentes e as que respeitam ao sistema de regimes especiais foram desagregados por eventualidade de acordo com os registos contabilísticos.

(2) Os valores relevados no quadro incluem apenas os valores registados em transferências para as famílias.

Fonte: CSS/2011 a 2015.

¹ Prestação paga aos trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e beneficiários do seguro social voluntário que reúnam as seguintes condições: terem 66 ou mais anos de idade e uma carreira contributiva com um mínimo de 15 anos (ou 144 meses para os beneficiários do seguro social voluntário). Nos casos em que o beneficiário não cumpra o requisito inerente ao prazo de garantia (carreira contributiva), poderá haver lugar à atribuição de uma pensão social de velhice.

² Destinada a proteger os beneficiários em situações de incapacidade permanente para o trabalho, de causa não profissional, sendo modelada de acordo com o grau de incapacidade (relativa ou absoluta), e pode ser acumulada com rendimentos do trabalho, no caso de invalidez relativa, com os limites legalmente fixados.

³ Prestação paga aos familiares do beneficiário falecido, destinando-se a compensar a falta de rendimentos motivada pelo seu falecimento.

⁴ Em termos comparáveis, isto é, sem a alteração de metodologia do registo contabilístico dos encargos com pensões, a variação homóloga das pensões de invalidez foi de menos 1,3% e a das pensões de velhice foi de mais 1,3%.

⁵ Em termos comparáveis, isto é, sem a alteração de metodologia do registo contabilístico dos encargos com pensões, a variação homóloga das pensões de sobrevivência foi de mais 2,2%.



No quinquénio analisado (2011 – 2015), a despesa com pensões e complementos do SSS foi sendo objeto de um conjunto de medidas de natureza regressiva¹, com o objetivo de colocar e manter esta despesa num contexto estrutural sustentável. Porém, a rigidez do sistema e da estrutura social que o sustenta, com uma camada populacional envelhecida relevante e a excecionalidade de algumas das medidas aplicadas, não permitiram que as mesmas fossem suficientes para a obtenção de um comportamento regressivo desta despesa, de forma consistente e continuada, com a execução de 2011 e 2012 a evidenciar apenas uma desaceleração do crescimento (3,1% e 3,4%, respetivamente, que compara com um crescimento de 4,1% em 2010), evolução que já não se verificou no período subsequente, ano em que a despesa com pensões cresceu 5,9%. Em 2014, muito por conta da manutenção da suspensão da aplicação das regras de antecipação da idade de acesso à pensão de reforma por velhice, da alteração da idade normal de acesso a essas mesmas prestações e das alterações introduzidas às regras de formação do valor das pensões (mais penalizantes para as novas), a despesa com pensões apresentou um crescimento bastante mais moderado (0,8%) sendo que em 2015 apresentou mesmo uma evolução regressiva (menos 1,3%), sobretudo influenciada pela alteração de metodologia de registo contabilístico das pensões unificadas que passaram a integrar a rubrica de “*Transferências correntes para a administração central*”, deixando, por esta razão, de estar relevadas em *transferências correntes para as famílias - pensões* (em termos comparáveis esta despesa apresentou um crescimento de 1,2%).

Acresce ainda referir que a aplicação da CES às pensões pagas a um único titular permitiu arrecadar receita no valor de € 15 M, gerando assim uma poupança de cerca de 0,1% da despesa com as pensões do SSS.

13.1.4. Financiamento do sistema de pensões da SS

O sistema de pensões da SS é financiado por receitas provenientes das quotizações dos beneficiários ativos e das contribuições das entidades empregadoras (sistema previdencial - repartição), por transferências do OE e por receitas fiscais consignadas (sistema de proteção social de cidadania - subsistema de solidariedade e subsistema de proteção familiar). O volume de receitas obtido em cada momento varia de acordo com o crescimento económico (capacidade de a sociedade criar riqueza), com o nível de emprego (que determina a relação entre contribuintes líquidos e beneficiários líquidos do sistema) e com a duração média da esperança de vida aos 65 anos (período de tempo em que a pensão será paga a um determinado beneficiário). A sustentabilidade do sistema de repartição depende ainda da capacidade que a sociedade tem de assegurar taxas de substituição da população² (em cada geração) que

¹ Suspensão da regra de atualização das pensões, com exceção das pensões mínimas, suspensão da atualização do IAS, suspensão, durante o PAEF, das normas que regulam a antecipação da idade no acesso à pensão de velhice, com exceção dos desempregados de longa duração e, em 2015, também dos empregados com 60 anos de idade e carreira contributiva de 40 anos, criação e alargamento da CES (em 2015 esta medida foi revertida para os níveis de 2011), revisão do Código Contributivo com a ampliação das bases de incidência contributiva e o aumento das taxas aplicáveis a certos grupos profissionais, aumento da idade normal de acesso à pensão de reforma por velhice, alteração da fórmula de cálculo da pensão, alteração da fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade com agravamento de penalizações por reforma antecipada, reforço da aplicação da condição de recursos na atribuição de pensões e consideração de toda a carreira contributiva para efeitos de determinação do valor da pensão.

² Segundo os últimos dados publicados pelo INE, entre 2011 e 2015 o índice sintético de fecundidade em Portugal evoluiu de 1,35 nados vivos por mulher residente em idade fértil para 1,30. Face a 2013 e 2014, ano em que o índice foi de 1,21 e 1,23, respetivamente, verificou-se uma recuperação deste indicador.

devem ser consistentes com as necessidades de financiamento futuras (equilíbrio atuarial¹) do sistema e da solidariedade intergeracional².

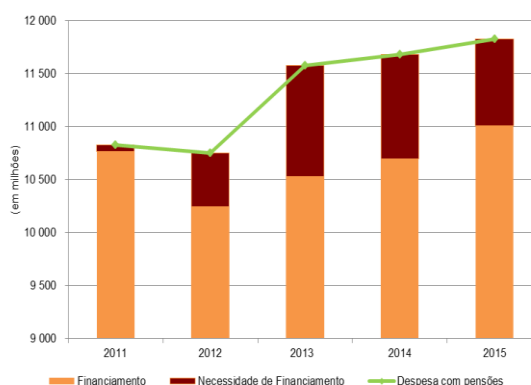
No atual contexto, caracterizado por um forte abrandamento do ciclo económico, baixas taxas de substituição da população (menos população ativa)³, elevadas taxas de desemprego (menos população ativa empregada), com salários mais baixos e crescimento dos fluxos migratórios para o exterior, as receitas inerentes ao financiamento do sistema de pensões tendem a tornar incerta a sua sustentabilidade financeira, uma vez que as despesas com pensões tendem a aumentar, designadamente as relativas às pensões de velhice e de sobrevivência, por via do aumento da esperança média de vida aos 65 anos⁴.

Apresenta-se a seguir (quadro 22) a evolução, dos últimos 5 anos (2011 - 2015), das pensões do sistema contributivo e das receitas inerentes ao seu financiamento. Tendencialmente deficitário no período observado (que contrasta com o primado da autossustentabilidade presente na sua génese), o sistema previdencial - repartição foi, em 2015, reforçado com verbas provenientes do OE destinadas ao financiamento do seu défice no valor de € 894 M, situação que se verificou também em anteriores anos (2012 a 2014, num valor total de € 3.616 M), anos em que os saldos acumulados já não foram suficientes para financiar os défices do sistema⁵.

Quadro 22 – Pensões do regime contributivo (sistema previdencial – repartição)

(em milhões de euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
Financiamento	10 766	10 247	10 528	10 699	11 012
Contribuições	10 552	10 053	10 341	10 543	10 834
Receitas cessantes	198	180	171	140	163
Transferências da CGA	16	14	16	16	15
Despesa com pensões	10 829	10 756	11 583	11 686	11 830
Pensões pagas pela SS	10 829	10 756	11 583	11 686	11 314
Invalidez	955	913	927	901	843
Velhice	8 251	8 189	8 920	8 992	8 664
Sobrevivência	1 623	1 654	1 735	1 793	1 807
Transferências para a CGA - Pensões Unificadas					515
Necessidade de Financiamento	62	509	1 055	987	818



Nota: Cálculos DGTC. Para efeitos desta análise, na receita de contribuições foram apenas considerados os valores destinados ao financiamento das prestações sociais diferidas nas eventualidades de invalidez, velhice e sobrevivência, excluindo o subsídio por morte. A despesa com pensões inclui o valor das transferências para a CGA para pagamento de pensões da responsabilidade da SS e não inclui a quota parte da despesa com pensões unificadas da responsabilidade da CGA.

Fonte: CSS/2011 a 2015.

¹ As receitas atuais e futuras em conjunto com os fundos de reserva devem ser suficientes para financiar a despesa prevista no médio e longo prazos.

² Compromisso entre gerações que estabelece que a geração futura estará disponível para dispor de uma parte do seu rendimento para pagamento das pensões da geração anterior.

³ Segundo o INE, em 31/12/2015 residiam em Portugal 10.341.330 indivíduos, menos 33.492 que em 2014, o que se traduz numa taxa de crescimento efetiva negativa de 0,32% (menos 0,5% em 2014), reflexo da conjugação dos saldos natural e migratório (saldo natural: menos 23.011 pessoas; saldo migratório: menos 10.481 pessoas).

⁴ Segundo o INE, a esperança média de vida aos 65 anos, em 2015, foi de 19,19 anos para a média da população.

⁵ Entre 2012 e 2014, anos em que o défice do sistema previdencial repartição foi financiado através de transferências extraordinárias do OE, as mesmas superaram sempre o valor dos correspondentes défices em € 348 M, € 375 M e € 342 M, respetivamente.



O quadro seguinte evidencia a despesa efetuada com as pensões do sistema de regimes especiais e as receitas inerentes ao seu financiamento. Esta despesa tem um efeito neutro sobre o sistema, uma vez que a responsabilidade do seu financiamento está totalmente cometida ao Ministério das Finanças e à CGA¹.

Quadro 23 – Pensões do Sistema Regimes Especiais

(em milhões de euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
Despesa com pensões	-	516,0	506,5	497,3	487,6
Necessidade de financiamento	-	516,0	506,5	497,3	487,6
Financiamento		516,0	506,5	497,3	487,6
Transferências da CGA - BPN	-	0,1	0,3	0,4	0,6
Transferências do MSSS - Reg Subs. Bancário	-	515,8	506,2	497,0	487,0
Saldo após transferências		0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: CSS/2011 a 2015.

Totalmente financiadas pelo OE, as pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania), ao longo do período observado, oscilaram entre os 25,1% do total das pensões pagas em 2011 e os 24,3% em 2015, apresentando neste quinquénio uma evolução crescente na ordem dos 5,8%, o equivalente a uma taxa média da variação anual na ordem dos 1,4% e consumiram, em 2015, cerca de 42,4% das transferências do OE. Neste segmento também continua a ser a velhice a eventualidade que mais pressão exerce sobre o sistema (78,7% em 2015).

Quadro 24 – Pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania)

(em milhões de euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
Subsistema Proteção Familiar	370	371	361	353	353
Pensão Invalidez	57	60	59	59	60
Pensão Sobrevivência	26	27	27	26	26
Pensão Velhice	286	285	275	268	267
Subsistema Solidariedade	3 250	3 300	3 382	3 418	3 476
Pensão Invalidez	386	402	399	391	388
Pensão Sobrevivência	309	323	334	338	341
Pensão Velhice	2 555	2 574	2 649	2 688	2 746
Despesa com Pensões	3 620	3 671	3 743	3 771	3 829
Necessidade de Financiamento	3 620	3 671	3 743	3 771	3 829

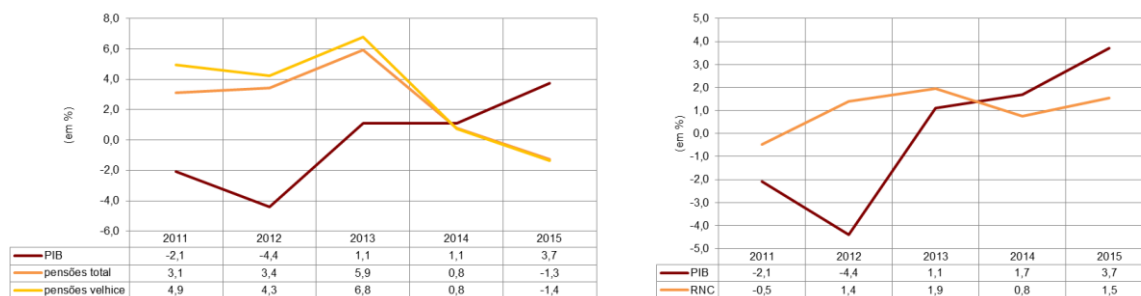
Fonte: CSS/2011 a 2015.

Em matéria de sustentabilidade, tratando-se de um sistema que assenta sobretudo na repartição da riqueza produzida, a mesma revelou-se frágil no período observado, com o PIB a recuar ou a evidenciar uma evolução positiva ténue (mais 1,9% no quinquénio; menos 1,8% durante o PAEF; mais 3,7% em termos homólogos), enquanto a despesa com pensões, no seu conjunto, cresceu no mesmo intervalo (mais 9,0% no quinquénio; mais 10,4% durante o PAEF; mais 1,2% em termos homólogos). Em percentagem do PIB, as despesas com pensões evoluíram dos 8,2% em 2011 para 9,1% em 2015 (9,2% em 2014 e 9,3% em 2013), efeito que decorre quer da evolução crescente da despesa com pensões quer da evolução da variável de comparação.

¹ Decreto-Lei 127/2011, de 31/12, com as alterações introduzidas pelas Leis 20/2012, de 14/05, e 66-B/2012, de 31/12, e Decretos-Lei 88/2012, de 11/04, e 145/2014, de 8/10.

O gráfico 10 compara a evolução da despesa com pensões no quinquénio (2011 – 2015) com a evolução do PIB no mesmo período. Desta observação resulta um desfasamento consistente das variáveis em confronto, entre 2011 e 2013, que já vinha de 2010, com os anos de 2014 e 2015 a apresentar um comportamento de alguma convergência.

Gráfico 10 – Evolução da despesa com pensões no quinquénio



Fonte: CSS/2010 a 2015 e INE.

Entre 2010 e 2012, a evolução da despesa com pensões em termos relativos foi de retração (período de ajustamento da despesa pública), situação que se inverteu em 2013, com as despesas com pensões a retomarem uma tendência evolutiva crescente, próxima daquela que se verificou antes do esforço de ajustamento da despesa pública (mais 5,0% em 2009 que compara com 5,9% em 2013), efeito da reversão da reposição do pagamento dos subsídios de férias e Natal. Já em 2014, a tendência evolutiva crescente manteve-se, mas mais moderada, com a despesa com pensões a crescer a um ritmo inferior ao da riqueza nacional. O abrandamento das despesas com pensões verificado em 2014 deveu-se essencialmente a dois fatores: alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice dos 65 anos em 2013 para os 66 em 2014 e a manutenção da suspensão do regime de flexibilidade de acesso antecipado à pensão de velhice, apenas excecionado para desempregados de longa duração que reunissem determinados requisitos. Em 2015, a evolução da despesa com pensões apresentou mesmo um comportamento regressivo face a 2014 (menos 1,3%), beneficiando das medidas de ajustamento desta despesa que se mantiveram, mas sobretudo da introdução de metodologia de registo contabilístico introduzida para registo das pensões unificadas. Em termos comparáveis verificou-se uma aceleração do crescimento destas despesas (mais 1,2%), motivado pela pressão demográfica sobre o sistema e pela introdução de uma nova exceção à suspensão do regime de flexibilidade de acesso antecipado à pensão de velhice para os beneficiários com 60 ou mais anos e pelo menos 40 anos de carreira contributiva.

A despesa com pensões do sistema não contributivo apresentou uma evolução crescente no mesmo período, apenas recuando em 2011, ano em que os valores das pensões mínimas não foram sujeitos a qualquer atualização. Assim, entre 2011 e 2015 estas pensões apresentaram um crescimento de 5,8% (que compara com um crescimento de 1,9% para o PIB¹, no mesmo período), tendência justificada por uma aplicação mais moderada das medidas de ajustamento da despesa pública a estas pensões, as mais baixas de todo o SSS.

¹ INE – Contas Nacionais Trimestrais, publicadas em 23/09/2016.



13.1.5. Pensões - Análise procedimental e processual

A ação incidiu sobre pensões sociais processadas e pagas no ano de 2015 e sobre pensões antecipadas do regime geral contributivo atribuídas e pagas no mesmo ano e teve como objetivo avaliar o sistema de controlo interno, a conformidade legal e a regularidade na atribuição das pensões, bem como a fiabilidade dos dados que constam das aplicações informáticas da segurança social, designadamente os dados necessários para efeitos de pagamento e de suspensão de pensões e a relevação dos processamentos e pagamentos na Conta da Segurança Social. Os trabalhos foram realizados, para as pensões sociais, nos Centros Distritais de Portalegre e de Viana do Castelo, tendo sido analisada uma amostra de trinta processos em cada um destes Centros, e no Centro Nacional de Pensões, onde igualmente foi analisada uma amostra de 30 processos de pensões antecipadas.

Observações genéricas do trabalho desenvolvido e testes efetuados:

- ◆ Cabe ao centro distrital da área de residência do beneficiário a instrução dos processos de atribuição de pensão social, o montante a atribuir e o respetivo deferimento, sendo o pagamento da competência do CNP. Quanto à pensão antecipada, o requerimento pode ser entregue quer no CNP, quer nos centros distritais, sendo todo o restante procedimento desenvolvido no CNP.
- ◆ O Instituto da Segurança Social aprovou um “Manual de Normas e Procedimentos das Pensões do Regime Não Contributivo”, publicado em julho de 2012, com o objetivo de compilar e uniformizar, num único documento, as normas e procedimentos a seguir pelos centros distritais no âmbito da instrução dos processos da Pensão Social, nas suas vertentes de velhice, invalidez, orfandade e viuvez. Apesar de existir esse manual, disponível na intranet do Instituto, verificou-se que não são uniformes os procedimentos implementados nos dois centros distritais.
- ◆ A instrução, o cálculo e o deferimento dos processos relativos às pensões são efetuados com recurso às aplicações informáticas do CNP: Bndbu, de Cálculo e Base de Dados dos Pensionistas (BDP). A aplicação informática de Cálculo está construída para a intervenção de dois colaboradores, com o preenchimento de dois campos obrigatórios, um pelo organizador/instrutor e o outro pelo conferente, sem o que a aplicação não desenvolve o procedimento necessário. O deferimento informático das pensões ocorre sem que para tanto haja necessidade de intervenção do colaborador com competência para a prática deste tipo de atos, o que não permite assegurar um adequado controlo interno no âmbito do deferimento ou indeferimento da atribuição de pensões, potenciando antes situações de erro, ilegalidade, fraude ou corrupção.
- ◆ Este deferimento informático, mesmo nos casos em que não há intervenção de quem tem competência para a prática do ato, gera automaticamente o processamento da pensão e a sua notificação ao beneficiário. A aplicação informática gera um documento em suporte papel, que integrará o processo da pensão, e no qual deve ser aposto o despacho de deferimento da pensão, devidamente subscrito pelo colaborador com competência para o efeito. Tal despacho nem sempre é emitido antes da data do despacho automático, verificando-se por vezes que é posterior ao início de processamento informático da pensão e mesmo à notificação do deferimento desta ao beneficiário.
- ◆ Regista-se que os processos de pensões sociais e de pensões antecipadas se encontram organizados de forma deficiente, não contendo qualquer índice, os documentos que os instruem não apresentam qualquer ordem, cronológica ou outra, e não são rubricados nem numerados, o que não permite aferir a cada momento da sua integralidade e fiabilidade nem assegura a possibilidade de controlo das operações subjacentes.

- ◆ Da redação conjugada dos art. 14.º e 16.º do Decreto-Lei 464/80, de 13/10, decorre que os titulares de pensão social devem apresentar prova de condição de recursos, de três em três anos, podendo a mesma ser solicitada pelos serviços a todo o tempo, desde que com fundamentação suficiente, a fim de serem identificadas as condições de manutenção do direito à pensão social, determinando a falta da referida prova a suspensão da prestação. Verificou-se que nem a aplicação informática está preparada para esse efeito, nem existem procedimentos instituídos a nível central para o controlo trienal das referidas situações, nomeadamente, um automatismo aplicacional de emissão de notificação para renovação da prova da condição de recursos.

O II alega que “(...) foi definido pelo CNP um processo da Prova Nacional de Rendimentos da Pensão Social (...)” constituído por três etapas, a primeira respeitante a obtenção de listagem com todas as pensões sociais ativas e respetivos rendimentos, a segunda referente ao tratamento da referida informação e a terceira consubstanciada em notificações aos pensionistas sujeitos a provas de rendimentos. As duas primeiras fases foram concluídas e os respetivos resultados comunicados ao CNP em 18/09/2015. De acordo com orientações do CNP, a última etapa só seria executada após análise dos dados comunicados e a pedido expresso do CNP, o que ainda não ocorreu.

Observações específicas do trabalho realizado e dos testes efetuados:

- ◆ Centro Distrital de Portalegre:
 - ◇ Um dos processos selecionados não foi entregue à equipa¹;
 - ◇ Na maioria dos processos analisados (82,8%), a data do despacho de deferimento da pensão pelo dirigente com competência para o efeito é posterior à data do encerramento (deferimento automático) constante da aplicação informática;
 - ◇ Quatro processos não continham quaisquer documentos comprovativos dos rendimentos do requerente, nem evidência da atuação dos serviços no sentido de suprir essa lacuna através, designadamente, da averiguação oficiosa de rendimentos e/ou da situação tributária daquele e do cônjuge respetivo, quando aplicável;
 - ◇ Os relatórios sociais só são solicitados quando há dúvidas sobre a situação social e económica dos requerentes²;
 - ◇ Verifica-se que, para toda a amostra analisada, o instrutor dos processos foi sempre o mesmo colaborador do centro distrital, sendo que só a partir de 2013 intervém também um conferente, o que indicia ausência de rotatividade entre os colaboradores;
 - ◇ Da análise das contas correntes dos beneficiários, em SISS-SICC, verificou-se a existência de débitos no total de € 19.512,46³. Deste montante, € 7.190,29 correspondem a pagamentos de RSI a um beneficiário, em resultado de movimentos retroativos indevidos, gerados no

¹ Relativo a pensão social de velhice atribuída em 2008, que não foi encontrado no arquivo, pelos serviços, durante o trabalho de campo. O centro distrital informou por *email* de 13/10/2016, que o processo já havia sido localizado, não tendo, contudo, enviado documentação comprovativa. O processo só viria a ser disponibilizado em sede de contraditório.

² O relatório dos serviços de ação social sobre as condições económicas e sociais pode ser dispensado sempre que os elementos constantes do processo sejam suficientes para a tomada de decisão, cfr. n.º 3 do art. 12.º do Decreto-Lei 464/80, de 13/10.

³ Dos beneficiários abrangidos pela amostra, 25 têm conta corrente em SICC. Os débitos mencionados reportam-se a 16 beneficiários maioritariamente titulares de prestações de RSI.



âmbito da reavaliação extraordinária da prestação de RSI realizada no 1.º trimestre de 2014¹. A situação descrita gerou pagamentos indevidos, sendo suscetível de fazer incorrer os responsáveis em eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos art. 59.º e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC².

◆ Centro Distrital de Viana do Castelo:

- ◆ Não foram entregues três processos à equipa de auditoria, por não terem sido encontrados no arquivo³.
- ◆ Em dois dos processos analisados a data do despacho de deferimento exarado em papel é posterior à data do encerramento (deferimento automático) na base informática.
- ◆ Dois processos não continham despachos de deferimento, não sendo, por este facto, possível aceder ao ato de autorização da despesa nem conhecer o respetivo autor.

O Centro Distrital alegou que os processos se reportam ao ano de 2011 e que “(...) de acordo com a informação prestada pelos colaboradores que, à data dos factos, desempenhavam funções nesta área, os processos eram expurgados de todos ou quase todos os documentos ao serem enviados para arquivo, nos termos das respetivas regras sobre a matéria, ficando os requerimentos com o registo de entrada, devido à falta de espaço para arquivar os processos, conforme, segundo os mesmos, instruções que lhes eram transmitidas superiormente. Esta situação encontra-se atualmente revista”.

- ◆ Em oito dos processos analisados não consta qualquer documento comprovativo dos rendimentos do requerente nem evidência de averiguação oficiosa dos mesmos por parte dos serviços.

O Centro Distrital alegou que “(...) era procedimento comum o instrutor do processo verificar os rendimentos por consulta ao sistema de informação, nomeadamente às aplicações de GR e CDF do SISS e às bases de dados do CNP, sem imprimir os registos para juntar ao processo, a fim de economizar papel devido aos constrangimentos orçamentais que eram transmitidos superiormente”, mas que atualmente estas situações estão ultrapassadas.

- ◆ Relativamente aos processos com início anterior a 2013, em seis não constam os respetivos relatórios sociais nem existe evidência do respetivo pedido. Os processos com início a partir de 2013 contêm relatórios sociais.

O Centro Distrital justifica a situação com o referido no ponto anterior.

- ◆ Em três processos anteriores a 2013 os relatórios sociais foram emitidos depois de a pensão ter sido deferida e processada, constando da informação subjacente ao despacho de deferimento uma anotação no sentido de manter a pensão face ao parecer do relatório social.

¹ O regime jurídico do RSI, aprovado pela Lei 13/2003, de 21/05, sofreu várias alterações, a última das quais produzida pelo Decreto-Lei 133/2012, de 27/06. Este diploma procedeu à revisão global do regime e republicou a Lei. No âmbito da reavaliação extraordinária decorrente dessa revisão e no caso concreto do processo analisado, foram gerados movimentos retroativos indevidos a 01/05/2006, data do deferimento do processo de RSI, aquando do registo informático da data do Contrato de Inserção, celebrado em 01/04/2014, facto determinante e gerador do crédito também indevido da prestação RSI.

² Lei 98/97, de 26/08, com as alterações introduzidas pelas Leis 87 -B/98, de 31/12, 1/2001, de 4/01, 55 -B/2004, de 30/12, 48/2006, de 29/08, 35/2007, de 13/08, 3-B/2010, de 28/04, 61/2011, de 7/12, 2/2012, de 6/01 e 20/2015, de 9/03.

³ E-mail da Chefe de Equipa Financeira e do Património em resposta ao pedido da Chefe Equipa de Prestações Familiares Deficiência e Diferidas, em 04/07/2016. segundo informação prestada pelos colaboradores afetos ao Arquivo “(...) ocorreram há algum tempo atrás, inundações na cave das nossas instalações de arquivo em Santo António originando bastantes estragos em documentos lá arquivados. Depreende-se que, os processos em causa que não aparecem estivessem incluídos nesses que se deterioraram”.

O Centro Distrital alegou que, à data, “(...) o relatório era solicitado aos técnicos da respetiva área funcional de ação social, mas não se aguardava que fosse emitido, deferindo-se o requerimento provisoriamente para não prejudicar os objetivos fixados no que respeita aos tempos médios de deferimento (...)”.

- ◇ Em 14 processos relativos a pensões atribuídas até 2011¹ a instrução, organização e deferimento na aplicação informática, foram efetuados por uma única pessoa, revelando a inexistência de segregação de funções. Em dois processos, não havia evidência da intervenção do conferente na informação para despacho. Esta situação alterou-se após maio de 2012. Atualmente, o Centro Distrital dispõe de perfil de conferente, altura em que o CNP atribuiu perfil de conferente para quatro colaboradores², os quais exercem alternadamente funções de organizador e de conferente.
- ◇ A análise de um processo relativo a pensão social de velhice, atribuída desde 2009, revelou indícios de que o casal beneficiário não preenchia os requisitos da condição de recursos, por dispor de rendimentos superiores ao limite legalmente definido³, o que foi confirmado pelos serviços, face às provas apresentadas pelo beneficiário decidiram suspender a pensão social em 1/10/2016, situação que gerou pagamentos indevidos e que é suscetível de fazer incorrer os responsáveis em eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos art. 59.º e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC.
- ◇ Num processo relativo a pensão social de invalidez, a reavaliação da incapacidade num prazo de 36 meses, determinada por deliberação da CVI, de 22/07/2009, não foi efetuada atempadamente⁴.
- ◇ A manutenção de uma pensão social de velhice, atribuída em 2012, estava dependente de decisão sobre a atribuição de uma pensão no estrangeiro, requerida nesse ano. Apesar dessa condição, a única evidência que existe de diligências efetuadas pelos serviços com o objetivo de tomar conhecimento daquela decisão, é uma notificação ao beneficiário, datada de 27/06/2016, início do trabalho de campo da equipa de auditoria⁵. A ausência de implementação de procedimentos uniformes de acompanhamento regular de situações desta natureza é suscetível de gerar pagamentos indevidos a beneficiários, eventualmente geradores de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos art. 59.º e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC.

O Centro Distrital alegou que “(...) o beneficiário veio informar que nunca recebeu resposta aos seus pedidos pelo organismo estrangeiro” e que foi decidido notificar de novo o beneficiário para indicar o organismo e apresentar os pedidos enviados, diligência que se encontra em curso.

¹ 8 relativos a pensão social de velhice e 6 a pensão social de invalidez.

² Conforme e-mail do ISS, de 07/07/2016.

³ Do requerimento da pensão e do relatório social decorre que o casal dispunha de alguns rendimentos provenientes de bens imobiliários e que recorria a poupanças que fizera durante a vida ativa. Conforme esclarecimentos prestados pelo ISS, o processo está a ser reanalisado, na sequência de alerta formulado pela equipa de auditoria após o trabalho de campo, tendo sido decidido suspender a pensão social, face aos montantes apurados com base nos extratos bancários apresentados em 26/07/2016. Foi ainda decidido solicitar elementos relativos aos anos anteriores, a fim de se aferir se a pensão deve ser excluída desde a data de início de atribuição por omissão deliberada de rendimentos à data do requerimento. Em sede de contraditório, o Centro Distrital informou que a pensão continua suspensa por falta de apresentação de resposta dos beneficiários.

⁴ A reavaliação só foi solicitada pelos serviços em 27/06/2016, data em que a equipa de auditoria começou os trabalhos no Centro Distrital. Em sede de contraditório, o Centro Distrital informou que a CVI “(...) deliberou pela incapacidade absoluta em 7/11/2016, mantendo-se assim a PSP”.

⁵ Notificação através do ofício 41182, de 27/06/2016.



luis
R. T. L.
H.

◆ Centro Nacional de Pensões:

O cálculo das pensões do regime geral contributivo na aplicação informática cálculo exige a integração de informação constante de diferentes aplicações informáticas, que não é feita de modo totalmente automático, dependendo significativamente do preenchimento manual de vários campos, quer por requisitos da própria aplicação, quer pela dispersão e erros na informação residente em SISS e, ainda, pela diversidade e complexidade de requisitos legais inerentes ao cálculo.

Com o objetivo de verificar o cumprimento dos requisitos legais aplicáveis à área das pensões antecipadas e conferir os dados que concorrem para o respetivo cálculo, resultou o seguinte dos testes efetuados aos processos selecionados:

◆ O deferimento automático na BDP ocorre independentemente da intervenção, para o efeito, de quem tem competência para a prática do ato, inviabilizando o controlo que deveria ser feito aquando da autorização da despesa. O deferimento pelo colaborador competente para o efeito consta apenas de suporte papel, sendo, em cinco processos, a sua emissão posterior ao deferimento automático; num processo, a notificação do deferimento automático ao beneficiário ocorreu mesmo um dia antes do despacho do colaborador com competência para autorizar a despesa, situação que assume particular gravidade, ao evidenciar um controlo interno deficiente e potencialmente permissivo de situações de fraude e corrupção.

◆ Erros no cálculo de pensões devidos à necessidade de introdução manual de dados. Num dos processos o erro¹ foi corrigido através de uma funcionalidade da aplicação informática, num outro houve um erro de cálculo do número de meses a considerar para efeitos de bonificação: foram considerados 14 meses quando o correto seriam 9. O valor pago da pensão atribuída com base em 14 meses de bonificação foi de € 660,55, e o valor correto é de € 640,88, verificando-se uma diferença de mais € 19,68 mês, desde 01/06/2015, data de início da pensão, situação da qual decorre a ocorrência de pagamentos indevidos ao beneficiário, que ainda não cessaram e que é eventualmente geradora de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto nos art. 59.º e 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da LOPTC.

O CNP informou que “(...) foi o processo objeto de uma revisão (...)”, e que “(...) vai ser criado o débito”.

◆ Divergências entre as remunerações que concorreram para a determinação das remunerações de referência e as constantes da aplicação de Gestão de Remunerações (GR), que implicaram diferenças para mais, não havendo nos processos notas explicativas sobre essas divergências, apesar de o cálculo das pensões se ter revelado correto, uma vez que a situação já havia sido detetada.

O CNP informou tratar-se de situações recorrentes originadas por deficientes migrações para GR, já comunicadas ao II.

◆ Divergências da mesma natureza, com diferenças para menos, relativamente a situações de períodos de sobreposição de registo de remunerações de trabalho com registo de remunerações de equivalência, que não foram considerados pela aplicação de Gestão de Remunerações, com prejuízo para os beneficiários, situação igualmente corrigida.

O CNP informou que “A situação é conhecida e está reportada. Aguarda-se que o sistema de GR deixe de originar este tipo de problemas”.

¹ Foi atribuída incorretamente uma bonificação de 39 meses em vez de 19 meses, dado que não foram descontados os meses em que esteve a ser abonado com prestações de desemprego.

- ◇ Em dois casos, pela razão de cada um dos beneficiários ter mais do que um NISS com remunerações associadas, um antigo, inativo, e outro mais recente, resultou ser mais difícil a identificação da informação total relevante para efeitos de cálculo das pensões.

O CNP alegou que quer o ISS quer o II “(...) têm vindo a correr processos de qualidade de dados para corrigir este problema. É espectável que com os processos de qualidade de dados a duplicação seja tendencialmente cada vez menor” e que o beneficiário pode sempre reclamar, sendo o erro sanado se a razão lhe assistir.

- ◇ As situações anómalas referidas nos três pontos anteriores só são resolvidas se forem detetadas, havendo ainda casos em que, apesar de alertados os centros distritais, os mesmos não corrigem os dados relevantes. Alerta-se para o facto de algumas destas situações poderem, no caso de não deteção atempada, conduzir a pagamentos indevidos a beneficiários, eventualmente geradores de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos art. 59.º e 65.º da LOPTC.

O CNP alegou que essas situações se devem a erros de sistemas de origem de dados e que foram detetadas por estarem “(...) implementados sistemas rigorosos de organização e conferência com alto grau de eficácia de deteção de insuficiências ou incoerências nos registos de remunerações”.

13.2. O desemprego

13.2.1. Enquadramento geral

O desemprego, uma das eventualidades cobertas pelo Sistema de Segurança Social Português, assume particular importância nos períodos em que o mercado de trabalho se contrai, como o que teve início em 2008 e se prolongou, de forma mais acentuada, até 2013.

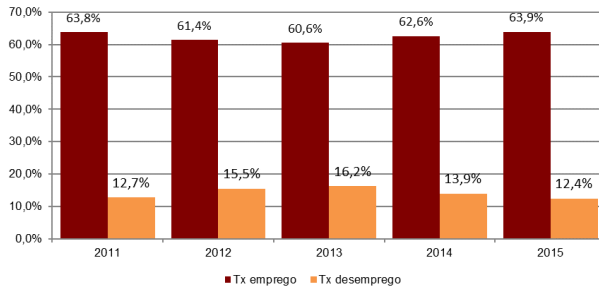
Os gráficos seguintes espelham a dinâmica do mercado de trabalho¹ em Portugal (evolução da população empregada e desempregada²) no quinquénio iniciado em 2011.

¹ Fatores de vulnerabilidade dos indivíduos face ao mercado de trabalho: sexo, idade, baixos níveis de escolaridade e formação, problemas de saúde, redes de contacto limitadas, forte enraizamento local/fraca mobilidade. Fatores de vulnerabilidade do mercado de trabalho: falta de vigor dos mercados locais de emprego/escassez de oferta ou oferta do chamado mau emprego (precário, mal remunerado, desqualificante e sem perspetiva de desenvolvimento profissional e pessoal).

² Desempregado: indivíduo com idade compreendida entre os 15 e os 74 anos que, no período de referência, se encontrava simultaneamente nas seguintes condições: não tinha trabalho remunerado nem qualquer outro; tinha procurado ativamente um trabalho remunerado ou não durante o período de referência ou nas três semanas anteriores; estava disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não. Empregado: indivíduo com idade mínima de 15 anos que, no período de referência (período que antecede a recolha de informação do inquérito ao emprego, que presentemente é mensal), se encontrava simultaneamente numa das seguintes situações: tinha efetuado trabalho de pelo menos uma hora mediante o pagamento de uma remuneração ou com vista ao benefício ou ganho familiar em dinheiro ou géneros; tinha um emprego, não estava ao serviço, mas mantinha uma ligação formal ao seu emprego; tinha uma empresa mas não estava temporariamente ao trabalho por uma razão específica; estava em situação de pré reforma.

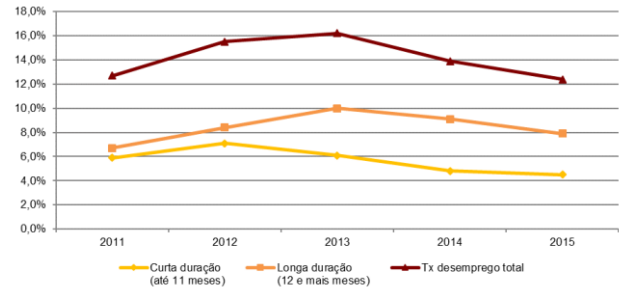


Gráfico 11 – Taxas de emprego e taxas de desemprego



Fonte: INE.

Gráfico 12 – Taxas de desemprego por duração de procura



Fonte: INE.

O universo da população desempregada evoluiu de 12,7% da população ativa residente em 2011 para 12,4% em 2015 (menos 0,3 p.p.), atingindo o seu valor mais elevado em 2013, ano em que 16,2% da população ativa residente em Portugal se encontrava desempregada.

A recuperação deste indicador a partir de 2014 foi influenciado pela diminuição da população residente em idade ativa que, no mesmo período, sofreu um decréscimo, pela dinâmica do mercado de trabalho (criação/destruição de emprego) e pelas alterações legislativas¹ e estatísticas² ocorridas durante o período observado. Num contexto de fraco crescimento económico, essa recuperação pode não refletir uma apreciação significativa do mercado de trabalho, mas estar influenciada por outros fatores, como sejam a passagem dos desempregados de longa duração com idades superiores a 55 anos para a situação de reformados, pelas políticas ativas de emprego e pelos movimentos migratórios da população que influenciaram positivamente o universo da população desempregada, por conta da diminuição ocorrida no indicador de comparação³.

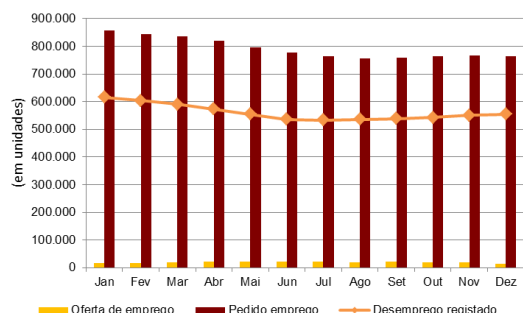
Sustentados em informação disponibilizada pelo IIEFP, os gráficos seguintes ilustram a capacidade do mercado de trabalho na absorção ou não da população desempregada registada ao longo de 2015.

¹ Redução do prazo de garantia para 12 meses, beneficiando os desempregados com menores carreiras contributivas; redução do prazo máximo de concessão do Subsídio de Desemprego (SD) para 18 meses (com salvaguarda dos direitos adquiridos); limitação do valor máximo do SD a 2,5 IAS; redução em 10% do valor do SD, decorridos 180 dias de concessão; majoração em 10% do valor do SD nas situações em que ambos os membros do casal sejam titulares desta prestação e tenham filhos menores a cargo (também para as famílias monoparentais); alargamento da proteção no desemprego aos trabalhadores independentes economicamente dependentes de uma única entidade contratante (Decretos-Leis 64/2012 e 65/2012, de 15/03, que procederam à alteração do regime jurídico de proteção no desemprego a trabalhadores por conta de outrem).

² Principais alterações estatísticas operadas pelo INE em 2012: familiares não remunerados deixaram de ser considerados empregados; as pessoas a frequentar planos ocupacionais de emprego do IIEFP passaram a ser consideradas empregados; as pessoas ausentes do trabalho por mais de três meses passaram a ser consideradas empregadas se a remuneração auferida for pelo menos metade da normal; as pessoas em regime de subemprego passaram a ser consideradas empregadas; o universo de desempregados passou a ser delimitado entre os 15 e os 74 anos de idade.

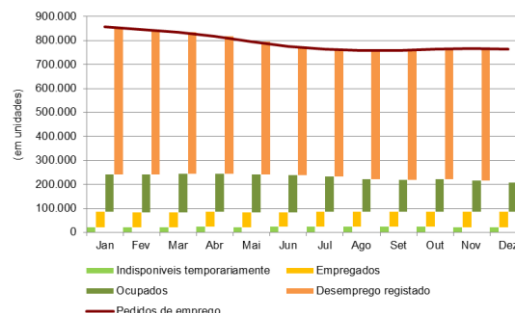
³ Entre 2011 e 2015 a população ativa residente perdeu 231.391 indivíduos (saldo natural: menos 92.939; saldo migratório: menos 138.452 indivíduos). Em 2015 a taxa de atividade da população em idade ativa rondou os 58,6% (50,3% em 2014), Estatísticas do Emprego – 4.º trimestre de 2015, publicadas em 10/02/2016 – www.ine.pt.

Gráfico 13 – Oferta de emprego no ano de 2015



Fonte: IEFP.

Gráfico 14 – Procura de emprego no ano de 2015



Fonte: IEFP.

13.2.2. Beneficiários de prestações de desemprego

Do universo da população desempregada, apenas uma parte foi alvo de apoios institucionais. O quadro seguinte ilustra a evolução do número de prestações de desemprego no quinquénio iniciado em 2011¹.

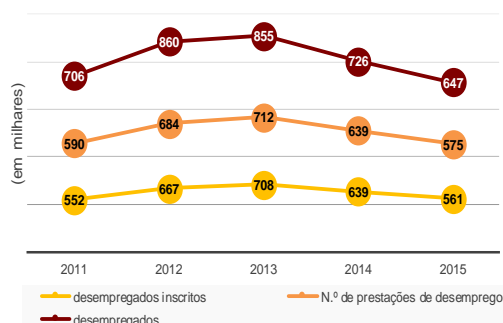
Quadro 25 – N.º de prestações de desemprego no período 2011/2015

Prestações de desemprego	(em número)				
	2011	2012	2013	2014	2015
Sub. de desemprego	453 413	543 615	562 998	495 043	441 354
Sub. social de desemprego	136 620	140 222	148 531	143 837	133 185
Inicial	69 644	62 230	47 826	37 329	33 936
Subsequente	66 908	77 905	100 617	106 415	99 167
Prolongamento	68	87	88	93	82
Total	590 033	683 837	711 529	638 880	574 539

Nota incluída na fonte que divulgou os dados: caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada subsídio. Contabilizados beneficiários só com "Concessão Normal".

Fonte: II, IP - Estatísticas da Segurança Social, tendo sido utilizados os dados da situação da base de dados em 01/03/2016 e extraídos em 18/10/2016.

Gráfico 15 – N.º de desempregados (total e inscritos²) vs N.º de prestações de desemprego



Fonte: INE, IEFP e SS.

Influenciado pelo contexto macroeconómico e pelas medidas adotadas durante o PAEF relativas ao setor, verificou-se, no triénio iniciado em 2013, período em que o mercado de trabalho começou a apresentar alguma recuperação, que todos os indicadores apresentam uma diminuição (n.º de

¹ Subsídio de desemprego: prestação pecuniária substitutiva do rendimento do trabalho perdido, determinada em função da remuneração média de um período legalmente fixado, atribuída mensalmente ao indivíduo que, estando involuntariamente desempregado, cumpra certos requisitos. Esta prestação não pode, em princípio, exceder 2,5 IAS nem ser inferior a 1 IAS, com as exceções legalmente previstas. Subsídio social de desemprego: prestação pecuniária substitutiva do rendimento do trabalho perdido, determinada em função da remuneração mínima do agregado familiar, atribuída mensalmente ao indivíduo que, estando desempregado, não cumpra todos os requisitos para beneficiar do subsídio de desemprego. Modalidades: (1) *inicial*, prestação social atribuída aos desempregados que não permaneceram no mercado de trabalho tempo suficiente para preencherem o requisito do prazo de garantia necessário para que obtivessem o direito ao subsídio de desemprego; (2) *subsequente*, prestação social atribuída, esgotado o prazo de concessão do subsídio de desemprego; (3) *prolongamento*, a atribuir ao beneficiário que, à data do desemprego tenha idade igual ou superior a 52 anos, até atingir a idade de acesso à pensão de velhice antecipada; todos sujeitos a ponderação da condição de recursos do agregado familiar.

² O número de desempregados inscritos foi obtido por cálculo da média simples dos dados mensais publicados pelo IEFP.



Handwritten signature

desempregados registados pelo INE, menos 24,4%, n.º de desempregado inscritos nos centros de emprego, menos 20,8% e n.º de prestações de desemprego atribuídas e pagas, menos 19,3%), o mesmo acontecendo em termos homólogos (menos 11,0%, menos 12,3% e menos 10,1%, respetivamente).

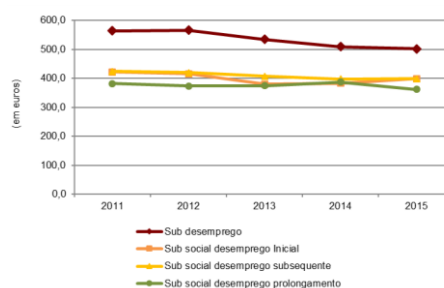
13.2.3. Prestações de desemprego médias mensais

A evolução dos valores das prestações com Subsídio de Desemprego (SD) e Subsídio Social de Desemprego (SSD) no triénio 2013-2015 é a que consta do quadro seguinte.

Quadro 26 – Valor médio mensal processado com SD e SSD por beneficiário no período 2013/2015

(em euros e %)

Prestações de desemprego	2011	2012	2013	2014	2015
Subsídio de desemprego	564,32	565,48	534,83	509,06	501,83
Subsídio social de desemprego Inicial	421,50	415,69	379,40	382,39	398,83
Subsídio social de desemprego subsequente	423,35	419,67	407,33	397,08	398,81
Subsídio social de desemprego prolongamento	381,90	373,07	374,90	387,22	361,31
Total	537,89	541,35	513,41	489,96	482,60



Nota: incluída na fonte que divulgou os dados: caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada subsídio. Contabilizados beneficiários só com "Concessão Normal".

Fonte: II, IP - Estatísticas da Segurança Social, tendo sido utilizados os dados da situação da base de dados em 01/03/2016 e extraídos em 18/10/2016.

A prestação média relativa ao “*subsídio de desemprego*” manteve uma tendência decrescente no período observado, tendo evoluído de € 534,83 em 2013 para € 501,83 em 2015. Este comportamento reflete as alterações legislativas introduzidas ao longo do período de vigência do PAEF, as quais foram no sentido de tornar mais favorável o retorno ao mercado de trabalho, limitando direitos aos beneficiários, ao mesmo tempo que continha a despesa com prestações sociais dentro de limites mais consentâneos com a dimensão do universo, esta, por sua vez, fortemente condicionada pela dinâmica do mercado e com a necessidade de caminhar no sentido da sustentabilidade do sistema, minimizando, por essa via, a despesa pública¹.

Já a prestação média relativa ao “*subsídio social de desemprego inicial*” revelou uma tendência crescente no triénio, tendência que já não se verificou nas demais componentes, subsequente e prolongamento, onde a tendência foi decrescente. Também aqui é visível uma inflexão da tendência evolutiva a partir de 2013, efeito das referidas alterações legislativas operadas durante o PAEF.

13.2.4. Despesa com prestações de desemprego

A despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego totalizou, em 2015, € 1.761 M, repartidos entre “*subsídio de desemprego*” (73,7%), “*subsídio social de desemprego*” (15,7%) e “*outras prestações*” (10,7%). Estas despesas apresentaram-se tendencialmente decrescentes (menos 16,3%) no quinquénio iniciado em 2011, tendência que se acentuou a partir de 2013 (menos 35,7%), comportamento consistente com a evolução de ligeira recuperação do mercado de trabalho no mesmo período e com a evolução do n.º de desempregados subsidiados.

¹ Recorde-se que, desde 2012, que o sistema previdencial – repartição tem vindo a apresentar-se deficitário tendo sido objeto de financiamentos extraordinários do Orçamento do Estado.

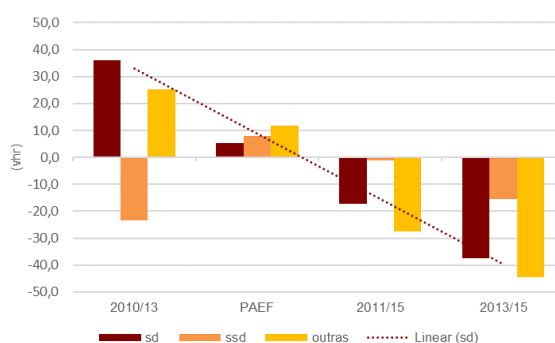
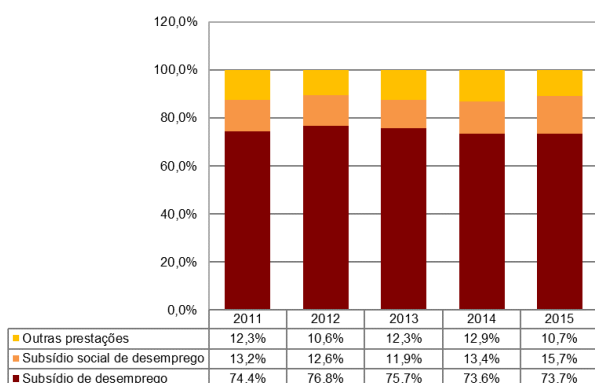
Quadro 27 – Evolução da despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego

(em milhões de euros)

Prestações de desemprego	2011	2012	2013	2014	2015
Subsídio de desemprego	1 565,7	1 992,7	2 073,4	1 648,1	1 296,9
Subsídio social de desemprego	278,5	326,3	326,6	300,7	275,8
Outras prestações	259,4	274,0	337,7	289,9	188,0
Sub. Desemprego por salários em atraso	56,2	69,6	77,9	60,3	42,3
Sub. Social Desemprego por salários em atraso	0,6	0,7	0,5	0,3	0,2
Complemento de desemprego	85,7	93,0	76,5	48,4	37,7
Garantia Salarial	112,5	100,2	174,2	176,2	103,0
Compensação salarial	4,0	10,4	8,1	4,5	4,3
Programas ocupacionais	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
PEPS	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego	0,0	0,1	0,5	0,1	0,5
Total	2 103,6	2 593,0	2 737,7	2 238,7	1 760,6

Nota: As parcelas relativas aos "Programas Ocupacionais" e ao "Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego" estão incluídas no "Subsídio de Desemprego" nos mapas de execução orçamental do ponto 12.2.2.3 - Despesas. Em 2015 a Ind. Compensatória por salários em atraso (SD e SSD) passou a designar-se "Subsídio social de desemprego por salários em atraso".

Fonte: CSS 2013 a 2015 e SIF.



Em detalhe, as despesas com “*subsídio de desemprego*” que, em 2015, ascenderam a € 1.297 M, evidenciaram, no quinquénio considerado, igualmente uma tendência evolutiva decrescente (menos 17,2%), mais relevante entre 2013 e 2015 (menos 37,4%; menos 21,3% em termos homólogos). De referir que as prestações sociais substitutivas do rendimento do trabalho viram o quadro legal que as regula substancialmente alterado durante o período observado, tendo tais alterações produzido impactos relevantes neste tipo de despesas, mormente as relativas a prazos de garantia, prazos de atribuição e redução de tetos máximos na formação do valor da prestação.

Já as despesas com “*subsídio social de desemprego*” (€ 276 M, em 2015), que apresentaram uma tendência crescente durante o PAEF (mais 8,0%), recuaram durante o quinquénio observado (menos 1,0%) e, bem assim, entre períodos homólogos (menos 8,3%), beneficiando do efeito do reforço da aplicação da condição de recursos às prestações sociais de carácter não contributivo.

Nas outras prestações de desemprego, que evidenciaram uma tendência crescente até 2013 (mais 30,2%) invertendo-a a partir daí (menos 44,3% entre 2013 e 2015). Destacaram-se as despesas relativas à “*garantia salarial*”¹ que recuaram 40,9% no triénio (2013/2015), tendo atingido os € 103 M em 2015, o

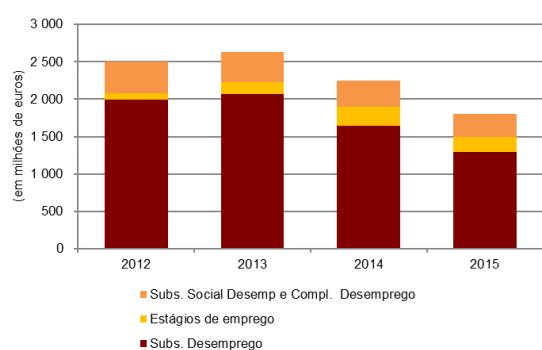
¹ Prestações destinadas ao pagamento das dívidas das entidades empregadoras aos seus trabalhadores, quando aquelas não as podem pagar por estarem em situação de insolvência ou em situação económica difícil, asseguradas pelo Fundo de Garantia Salarial.



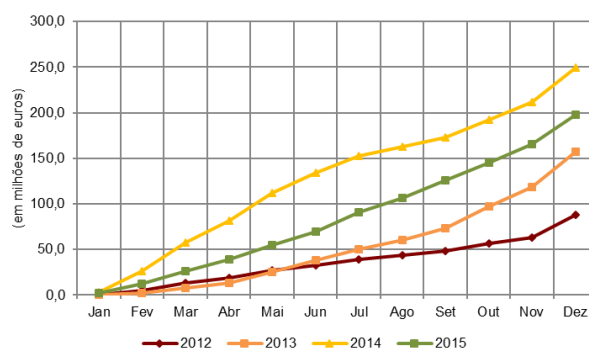
que representou um decréscimo em termos homólogos na ordem dos 41,6% (cerca de 54,8% destas despesas), o “subsídio de desemprego por salários em atraso” € 42 M, que, em 2015, representou 22,5% das outras prestações; menos 24,7% no quinquénio; (menos 45,7% no triénio iniciado em 2013), e as relativas ao “complemento de desemprego”¹, (€ 38 M, em 2015), com uma tendência decrescente ao longo de todo o período observado (menos 56,0% e menos 22,1% em termos homólogos).

Das medidas direcionadas à flexibilização do mercado de trabalho (revisão e reforço das políticas ativas de emprego), merece destaque a criação de estágios profissionais financiados pelo IEFP, apoios destinados ao emprego, mas que influenciaram diretamente as prestações de desemprego, dada a sua relevância material a partir de 2012 (gráfico 16).

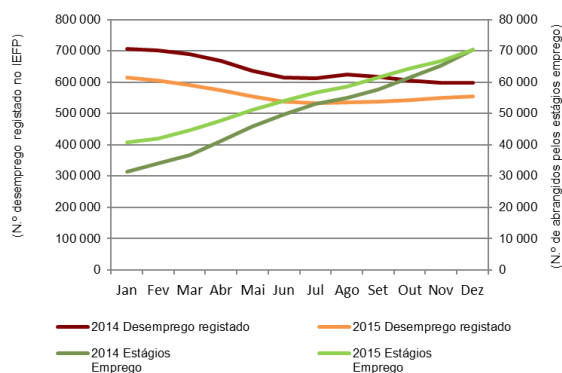
Gráfico 16 – Evolução da despesa com prestações de desemprego e Estágios



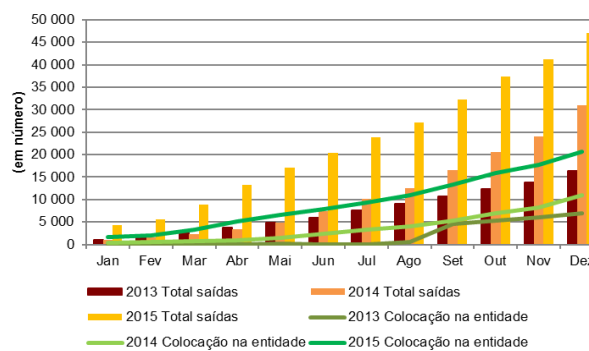
Fonte: IEFP e IGFSS.



Fonte: IEFP.



Fonte: IEFP.



Nota: Apenas foi tido em conta o número de “estágios de emprego”.

Fonte: IEFP.

A redução dos níveis de despesa com prestações de desemprego verificada em 2015 foi também compensada pela criação de estágios profissionais financiados pelo IEFP, componente que pressiona a despesa da segurança social por via das políticas ativas de emprego que sofreram um acréscimo de 2,9%, face ao período homólogo anterior, contribuindo, assim, positivamente para a dinamização do mercado de trabalho, designadamente na parte que respeita à criação de emprego por conta de outrem, que

¹ Corresponde à diferença entre o valor do subsídio de desemprego calculado nos termos legais e o montante mínimo legalmente estabelecido (IAS).

apresentou um crescimento de 0,6% em 2015¹, que compara com um acréscimo de 1,6% para o conjunto do ano de 2014 (menos 2,6% em 2013).

Esta substituição tem o mérito de manter no mercado de trabalho uma parte da população ativa desempregada, com índices de precariedade elevados, aspeto que decorre da própria natureza dos estágios profissionais, ainda que com taxas de integração inferiores a 50% desta população na vida ativa após a finalização do estágio (2013, 42,6%, 2014, 35,6% e 2015, 43,7%). Ao mesmo tempo que produz algum alívio nos custos de trabalho assacados ao setor privado da economia, terá também o demérito de pressionar negativamente a massa salarial deste setor, com consequências diretas na arrecadação da receita contributiva.

13.2.5. Financiamento

Em 2015, da despesa com prestações de desemprego, 82,2% (€ 1.447 M) foram financiados pelo sistema previdencial – repartição e os restantes 17,8% (€ 314 M) pelo sistema de proteção social de cidadania - subsistema de solidariedade.

Quanto ao financiamento das prestações de desemprego suportadas pelo sistema previdencial - repartição, no quinquénio em observação, apenas os anos de 2012 e 2013 apresentaram necessidades de financiamento, as quais totalizaram € 516 M, compensados pelos excedentes verificados nos anos remanescentes (2011, 2014 e 2015), num total de € 1.153 M.

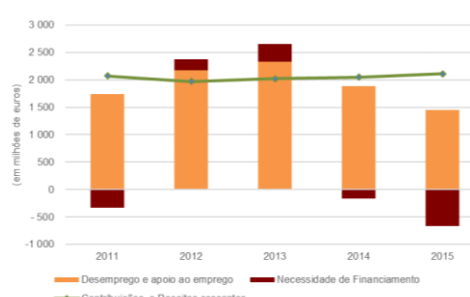
Quadro 28 – Financiamento das prestações de desemprego do sistema previdencial - repartição

(em milhões de euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
Contribuições e Receitas cessantes	2 073	1 972	2 021	2 048	2 108
Desemprego e apoio ao emprego	1 740	2 174	2 335	1 890	1 447
Necessidade de Financiamento	- 334	202	314	- 158	- 661

Nota: O subsídio de desemprego inclui as parcelas relativas aos "Programas Ocupacionais" e ao "Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego". Em 2015 a Ind. Compensatória por salários em atraso (SD e SSD) passou a designar-se "Subsídio social de desemprego por salários em atraso".

Fonte: CSS/2011 a CSS/2015.



Conforme tem vindo a ser referido em anteriores Pareceres, o sistema previdencial - repartição vem beneficiando, desde 2011, de montantes transferidos pelo OE para financiar as situações enquadráveis no art. 98.º N do Código do Processo do Trabalho, na redação dada pelo Decreto-Lei 295/2009, de 13/10 (pagamento de retribuições intercalares, pelo Estado, devidas aos trabalhadores após o decurso de 12 meses desde a apresentação, pelos mesmos, junto do tribunal competente, de declaração de oposição ao despedimento até à notificação da decisão de 1.ª instância). Até 2015 o valor total recebido de € 9 M ainda não teve qualquer execução refletida nas contas da segurança social². Esta matéria foi objeto de análise no PCGE/2013, tendo o ISS alegado, como motivos para a ausência de execução de despesa naquela rubrica, dificuldade na identificação das situações enquadráveis nesta disposição legal, em virtude de as decisões dos tribunais não serem claras por não conterem os dados necessários à efetivação do pagamento desta prestação, motivo pelo qual foi proferida recomendação, dirigida aos então

¹ www.ine.pt – inquérito ao emprego, 4.º trimestre de 2014 e 4.º trimestre de 2015.

² Foram transferidos do OE cerca de € 3 M, € 3 M, € 1 M, € 1 M e € 1 M, em 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, respetivamente.



Ministros da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e da Justiça no sentido de que fossem estabelecidos procedimentos de articulação entre os Tribunais e o ISS que promovessem a célere identificação destas situações por parte do ISS¹. O MTSSS e a Ministra da Justiça vieram informar que se encontram a desenvolver diligências com vista à resolução dos constrangimentos apontados.

13.3. Património financeiro

13.3.1. Comportamento dos mercados financeiros

Em 2015, o crescimento da economia mundial desacelerou para 3,2%, com uma quebra de desempenho das economias emergentes (de 4,6% para 4,0%), e uma melhoria nas economias avançadas (de 1,9% para 2,1%). A Zona Euro manteve a tendência de recuperação económica, com crescimento real do PIB (2,0%) e diminuição do desemprego (para 10,9%). Mas o crescimento menor que o esperado e os receios de deflação levaram à manutenção de uma política monetária expansionista por parte do BCE, aumentando o programa de estímulo à economia². A política orçamental mostrou-se mais ativa, mas o investimento público continuou limitado pela necessidade de consolidar o controlo dos défices e da dívida pública³.

Os EUA mantiveram a sua economia a crescer acima da europeia (2,6%), muito em resultado da expansão do consumo privado (3,2%), apresentando níveis de desemprego historicamente baixos (5,3%). Neste cenário e desvalorizando a tendência de descida da inflação, no fim de 2015, o Banco Central (*Federal Reserve*) subiu as taxas de juro, que se mantinham inalteradas desde 2009, em 25 p.b..

Também o Reino Unido manteve a trajetória de crescimento (2,2%), assente no consumo privado e também nos gastos públicos, adiando a redução dos incentivos de política monetária devido à persistência de baixos níveis de inflação. Em Portugal, o crescimento do PIB, em volume, acelerou para 1,6%, apoiado uma vez mais na procura interna (que aumenta 2,5%), com consumo e investimento a crescerem⁴. A procura externa líquida agravou o seu contributo negativo, com as exportações a crescerem 6,1% e as importações 8,2%. O mercado de trabalho mostrou sinais de recuperação, permitindo, nomeadamente, o alívio da despesa com prestações sociais. Mas 2015 foi ainda um ano com diminuição do crédito concedido à economia⁵.

Muito por efeito da evolução do preço dos produtos energéticos, a inflação continuou em forte desaceleração, agora não apenas na Zona Euro (onde passou de 0,4% para 0,0%)⁶ mas também nos EUA

¹ Recomendação 79 – PCGE/2013, disponível em www.tcontas.pt.

² O BCE estendeu a duração do programa, alargou o leque de ativos abrangidos e reforçou a sua compra. Manteve a taxa de juro de referência (0,05%) e a taxa de juro do crédito *overnight* (0,3%), mas agravou a taxa de juro a cobrar pelos depósitos *overnight* (para 0,3%) (Fonte: BCE).

³ O défice da Zona Euro voltou a baixar, para 2,1%. A Alemanha apresentou um *superavit* (0,7%), tal como o Luxemburgo, a Estónia e a Suécia. Com défice acima de 3%, para além de alguns dos países que beneficiaram de apoio externo (4,4% em Portugal, 5,1% em Espanha e 7,5% na Grécia), encontramos a França (3,5%) e a Croácia (3,3%). Este desempenho compara com os défices de 3,5% nos EUA, de 5,2% no Japão e de 4,2% no Reino Unido (Fonte: FMI e *Eurostat*).

⁴ O consumo aumentou 2,2%, sendo que o privado cresceu 2,6% e o público subiu 0,8%, depois de 5 anos a cair. A formação bruta de capital fixo cresceu 4,5% (Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 23/09/2016).

⁵ Manteve-se a queda, embora menos acentuada, nos empréstimos concedidos pelo setor financeiro: 1,9% às empresas e 2,2% às famílias, embora nas últimas o crédito ao consumo tenha voltado a crescer. (Fonte: BdP).

⁶ As medidas do BCE não estão a conseguir aproximar o crescimento dos preços ao objetivo de 2%, tendo a taxa de inflação continuado a cair de forma generalizada nos países da Zona Euro, tendo mesmo sido negativa na Espanha, Grécia, Finlândia, Lituânia, Eslovénia, Eslováquia e Chipre. (Fonte: FMI).

(de 1,6% para 0,1%), no Japão (de 2,8% para 0,8%), no Reino Unido (de 1,5% para 0,1%) e na maioria das outras economias avançadas.

No mercado da dívida pública, a *yield* dos títulos das principais economias apresentou uma ligeira tendência de crescimento, nomeadamente nos EUA, na Alemanha e no Reino Unido¹. O Japão foi exceção, tal como alguns países europeus, como Portugal e Itália, que, tendo sofrido um forte agravamento das *yield* devido aos efeitos da crise da dívida, se encontram ainda a diminuir o *spread* face ao *Bund*, suportados pela política monetária do BCE². Mas a maioria dos países da Zona Euro, tal como os EUA e o Reino Unido, viram aumentar os *spreads* dos seus títulos face ao título alemão.

Nos mercados de ações, os principais índices norte-americanos apresentaram piores *performances* em termos homólogos (o *S&P500* aumentou 8,4% e o *Nasdaq 100* caiu 0,7%), o mesmo acontecendo com o *FTSE100* (Reino Unido), que desvalorizou 4,9%. Já o japonês *Topix Index* melhorou o desempenho em 2015 (valorizou 9,9%), o mesmo acontecendo com os principais índices da Zona Euro: o *Stoxx Europe600* aumentou 6,8%, o *DAX* (Alemanha) 9,6%, o *CAC 40* (França) 8,5%, o *FTSE MIB* (Itália) 12,7% e o *PSI20* 10,7%.

13.3.2. Desempenho do Fundo de Estabilização

13.3.2.1. Valor acrescentado

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)³ valorizou 4,4% (€ 596 M), representando € 14.100 M no fim de 2015. A volatilidade aumentou para 5,2% e o índice de rotação da carteira voltou a baixar, para 0,86.

A variação do valor do FEFSS em cada ano tem sido resultado das transferências⁴ e da gestão e evolução do mercado, uma vez que as suas reservas ainda não foram utilizadas. No final de 2001, o FEFSS valia € 3.799 M, apresentando a progressão anual que se observa no gráfico 17.

¹ A *yield* dos títulos a 10 anos registava, no final de 2015, 2,269 nos EUA, 0,632 na Alemanha e 1,958 no Reino Unido (Fonte: *The Wall Street Journal*).

² No Japão, a *yield* dos títulos a 10 anos atingiu, no final do ano um valor de apenas 0,265. Em Portugal, baixou para 2,516 e em Itália para 1,596 (Fonte: *The Wall Street Journal*).

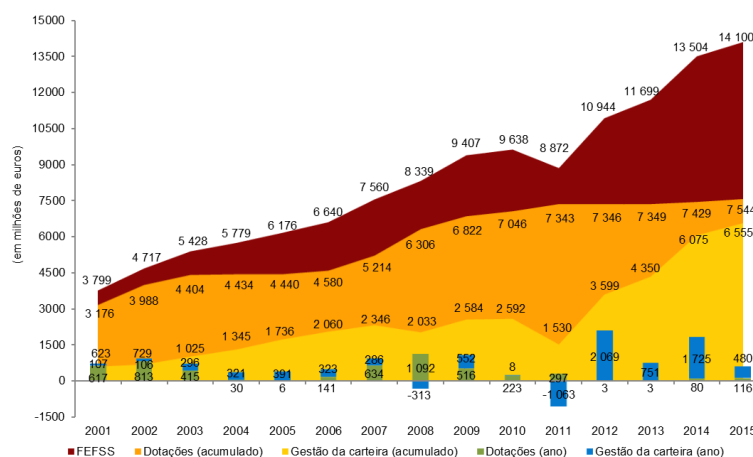
³ Este património autónomo afeto à capitalização pública de estabilização foi criado em 1989 com uma dotação de € 216,0 M, e está sob gestão do IGFCSS. Visa contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade do sistema previdencial, gerando um montante que permita o pagamento de dois anos de pensões. A forma de financiamento consta da LBSS, sendo que o art. 111.º da LOE 2015 determina a transferência para o Fundo dos saldos anuais do Sistema Previdencial e das receitas da alienação de património.

⁴ O IGFSS transfere para o FEFSS os montantes que resultem das fontes de financiamento definidas, pelo que as entradas de capital ocorrem ao longo do ano, passando a integrar os recursos passíveis de gerar valor pela gestão da carteira.



Handwritten signature

Gráfico 17 – Evolução do valor do Fundo



Fonte: IGFSS.

Até 2003 e entre 2007 e 2011, o Fundo foi alimentado essencialmente pela transferência de saldos excedentários do Sistema Previdencial e por receitas de alienação de património. Em 2008, em plena crise financeira, as entradas de capital atingiram um máximo (€ 1.092 M), compensando a perda de valor proveniente da gestão da carteira (a primeira da história). Entre 2004 e 2006, as transferências foram pouco relevantes (mas o contributo da gestão assumiu algum destaque, superando os € 300 M anuais) e em 2012 e 2013, num contexto de forte pressão sobre as prestações sociais e contribuições, foram mesmo insignificantes. Desde então, apresentam uma tendência de crescimento.

Em 2011, o impacto da crise nas dívidas soberanas e a consequente desvalorização da dívida pública portuguesa, contabilizada a preço de mercado, originou uma diminuição de € 1.063 M. Nos anos seguintes, os contributos da gestão resultam em grande parte da recuperação do seu valor de mercado, que, desde 2014, supera largamente o valor de reembolso. Com o aumento da volatilidade nos últimos anos, o valor do Fundo tem sido muito influenciado pela variação de valias potenciais.

No final de 2015, os rendimentos e valias gerados pelo FEFSS atingiram € 6.555 M (46,5% do total). O valor acrescentado em 2015 encontra-se desagregado no quadro 29, onde se percebe que as Dotações (entradas de capital) aumentaram novamente, atingindo € 116 M¹.

Quadro 29 – Desagregação do valor acrescentado à carteira

(em milhões de euros)

Descrição	2013	2014	1T 2015	2T 2015	3T 2015	4T 2015	2015
1. Entradas de capital (a)	3	80	4	3	5	103	116
2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5) (b)	751	1 725	759	-653	287	87	480
2.1 Rendimentos	357	237	-62	261	32	34	265
2.2 Mercado Monetário Líquido	267	15	1	1	0	1	3
2.3 Valias Realizadas	-21	295	101	335	35	5	476
2.4 Juro corrido	2	59	49	-131	90	40	47
2.5 Variação das Valias potenciais	147	1 119	670	-1 118	130	6	-312
3. Δ Total (1+2)	755	1 805	763	-650	292	190	596

(a) Dotações provenientes do IGFSS e que constituem receita do FEFSS de acordo com o estipulado na LBSS.

(b) Resultados da gestão dos ativos da carteira, que incluem as dotações entradas ao longo do ano.

Fonte: IGFSS.

¹ Sendo € 16 M de alienação de imóveis (mais do dobro do valor conseguido no ano anterior) e € 100 M de saldos do Sistema Previdencial.

No valor acrescentado pela gestão da carteira, destacam-se as valias realizadas¹, que aumentaram 61,5%, para € 476 M, e os rendimentos obtidos², que cresceram 11,9%. A variação das valias potenciais³ foi negativa, em € 312 M, algo que não acontecia desde 2011⁴. Os juros corridos⁵ ascenderam a € 47 M e os ganhos no mercado monetário líquido⁶ caíram para apenas € 3 M.

13.3.2.2. Composição da carteira

Os ativos que compõem o FEFSS constam do quadro 30, que resulta do tratamento da informação disponibilizada pela entidade gestora, combinando dados de gestão da carteira com os de apuramento dos limites regulamentares a que o Fundo está sujeito⁷.

Quadro 30 – Composição e variação homóloga dos ativos da carteira

(em milhões de euros)

Descrição	2014		2015		Variação homóloga	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	%
Dívida Garantida pelo Estado Português (a)	10 134	75,0	11 011	78,1	877	8,7
Obrigações do Tesouro	8 972	66,4	9 415	66,8	442	4,9
Não emitida pelas Administrações Públicas (b)	22	0,2	22	0,2	0	1,2
Bilhetes do Tesouro	1 140	8,4	1 002	7,1	-138	-12,1
CEDIC	0	0,0	573	4,1	573	—
Dívida pública estrangeira (a) (c)	1 336	9,9	1 063	7,5	-273	-20,4
Dívida Privada (a)	0	0,0	0	0,0	0	—
Ações (c)	1 471	10,9	1 262	8,9	-209	-14,2
Fundos de Investimento Mistos	1	0,0	1	0,0	0	-28,6
Imobiliário	164	1,2	168	1,2	4	2,5
Reserva Estratégica	20	0,1	4	0,026	-16	-81,8
Liquidez	378	2,8	588	4,2	210	55,7
Provisões e Impostos a Receber	0	0,0	3	0,0	2	867,1
Total	13 504	100,0	14 100	100,0	596	4,4

(a) Inclui juros corridos.

(b) Dívida emitida pela CP – Comboios de Portugal, E.P.E..

(c) Inclui futuros e valias potenciais de *forwards* afetas à cobertura de posições.

Fonte: IGFCSS.

¹ Diferenças líquidas entre o preço de venda e o custo de aquisição dos títulos.

² Juros de depósitos a prazo, cupões de títulos de rendimento fixo, diferença entre juro corrido em operações de venda e operações de compra, acertos associados ao encerramento de *forwards* e dividendos de títulos de rendimento variável.

³ Variação líquida da diferença entre preço de mercado de um ativo num determinado momento e o seu custo de aquisição, traduzindo o ganho ou perda que se obteria com a sua alienação ao valor corrente de mercado.

⁴ A sua natureza específica pode gerar distorções nas análises de desempenho e rendibilidade, uma vez que as oscilações de valor de mercado dos títulos originam impactos elevados no valor da carteira sem que, por um lado, exista necessariamente um papel determinante por parte da entidade gestora e, por outro, se venham a traduzir em valias efetivas. A contabilização das valias potenciais resulta da adoção da regra do justo valor, que tem suporte nas regras contabilísticas aplicáveis a ativos em que não exista intenção de detenção até à maturidade. À gestão cabe o mérito da seleção dos títulos a adquirir, a manter e a vender. Todavia, no caso do FEFSS, a entidade gestora está obrigada a adquirir títulos da dívida pública portuguesa até ao máximo de 90% da carteira (Portaria 216/2013), advindo desta componente o essencial das valias potenciais. A sua realização depende, nomeadamente, da existência de liquidez no mercado e, uma vez que as vendas implicam, à luz da referida Portaria, novas aquisições, a análise do mérito da gestão terá de ter em conta as alternativas de investimento que se colocam entre o momento da aquisição e a data do reembolso.

⁵ Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data *n* e o juro corrido dos títulos em carteira na data *n-1*.

⁶ Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas.

⁷ O IGFCSS gere como Liquidez determinados ativos de dívida (pública e privada) e fundos que, para verificação dos limites à composição da carteira de ativos, são considerados nas rubricas adequadas.



lison.
A. T. L.
H.

Em 2015, o valor investido em Dívida Garantida pelo Estado Português aumentou 8,7% (€ 877 M), atingindo 78,1% da carteira, mais 3,1 p.p. que no ano anterior. Para além do reforço da aquisição de Obrigações do Tesouro, o aumento é ainda explicado pela aquisição de € 573 M em CEDIC. A Dívida Garantida apresentava, no fim do ano, um valor de mercado € 1.452 M acima do valor de reembolso¹ (uma realidade que já vem de 2014), detetando-se uma aproximação nos prazos mais curtos e um aumento da diferença nos prazos mais longos.

Com a continuação do movimento de aquisições líquidas de dívida pública portuguesa (€ 640 M) manteve-se também a redução de outras componentes: a dívida pública estrangeira caiu 20,4%, para € 1.063 M, representando 7,5% do total (face a 21,3% em 2013); a componente investida em ações diminuiu 14,2%, para € 1.262 M, descendo de 23,2% da carteira, no final de 2010, para os 8,9%, cinco anos depois. Na Europa estavam aplicados € 244 M, (€ 107 M no Reino Unido, € 48 M na Suíça e € 89 M na Zona Euro²), nos EUA € 677 M e no Japão € 341 M.

A componente de Imobiliário aumentou 2,5%, para € 168 M, que equivaliam a 1,2% do FEFSS, devido à recuperação de valor na maioria dos Fundos de Investimento Imobiliário³ da carteira, que se manteve relativamente estável, não tendo havido qualquer reforço de investimento, mas sim algumas alienações parciais⁴. O edifício do Hospital de Cascais foi alienado em 2015, com uma menos valia de € 3 M, pelo que o edifício do *Taguspark* foi o único imóvel que permaneceu em carteira, valorizado em € 12 M⁵. O conjunto dos Fundos de Investimento Imobiliário reduziu as menos valias acumuladas para € 5 M, mantendo-se compromissos remanescentes de € 2.544 m⁶.

Na Reserva Estratégica⁷, a participação na *Finpro* deixou de ter qualquer valor, na sequência da declaração de insolvência⁸. A participação na *Pharol* (anterior *Portugal Telecom*) foi reduzida para 1,5%, tendo sido alienadas 33,4% das ações detidas (€ 6,8 M de ações). As que permaneceram em carteira continuaram a perder valor de mercado, que era de apenas € 4 M no fim do ano, demonstrando que a conceção desta componente, que obriga a uma concertação de interesses com a tutela, se revelou ineficaz, pois não foram tomadas, em tempo útil, decisões capazes de minimizar perdas e proteger o património do Fundo.

¹ Esta valorização a mercado vai ter consequências no desempenho futuro do Fundo, dado que tudo o que não for realizado em mais-valias no mercado, tenderá a ajustar-se com a aproximação da data de reembolso, acabando como variação negativa das valias potenciais ou como menos valia realizada.

² Não contém investimentos em Portugal. As únicas ações nacionais estão na Reserva Estratégica.

³ Embora, devido ao risco de crédito, os investimentos em unidades de participação em instrumentos de investimento coletivo não devam ultrapassar 10% do valor patrimonial de cada Fundo, foram aprovadas pelo Conselho Diretivo as participações de 33,3% no *Office Park Expo*, de 12,4% no *FEI Caixagest Imobiliário Internacional* e de 11,2% no *New Energy Fund*, este último incluído na componente de Liquidez da carteira.

⁴ Procedeu-se ao resgate parcial da participação nos fundos *Pan-European Real Estate Fund of Funds*, *Curzon Capital Partners II LP* e *European Strategic Office Fund*, sendo que todos apresentavam valias acumuladas negativas.

⁵ Avaliação efetuada em 2013.

⁶ De € 294 m no *Curzon Capital Partners II* e de € 2.250 m no *Pan-European Real Estate Fund of Funds*.

⁷ Constituída por participações de longo prazo no capital de sociedades que representem interesses estratégicos do Estado Português ou constituam uma vertente complementar de investimento para a carteira, com um perfil temporal mais longo e uma expectativa de rentabilidade superior. Na prática resumiu-se essencialmente à participação na *Portugal Telecom* e, por via dela, na *Zon Multimédia* (entretanto alienada) que resultaram de um pagamento em espécie do Estado à Segurança Social.

⁸ A *Finpro* entrou em processo de falência, sendo que a declaração de insolvência pelo Tribunal ocorreu em agosto de 2015 e a liquidação foi aprovada em outubro, depois de ter sido recusado um segundo Processo Especial de Revitalização.

O montante considerado em Liquidez¹ cresceu 55,7% (€ 210 M) face ao período homólogo, representando 4,2% da carteira (€ 588 M). É nesta componente que são refletidas as margens afetas à réplica de investimentos feitos através de contratos de futuros, pelo que não tem uma leitura independente das outras componentes e da estratégia relativa aos produtos derivados.

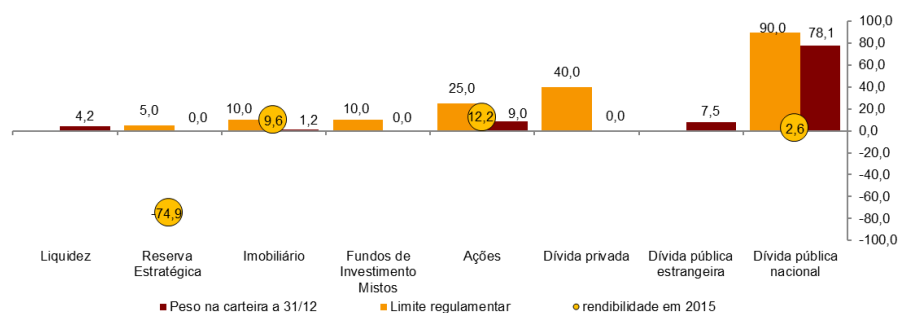
O peso dos ativos de Rendimento Fixo (dívida) subiu para 85,6% (84,9% em 2014) enquanto o peso dos ativos de Rendimento Variável (ações e participações da Reserva Estratégica) baixou para 9,0% (11,0% em 2014).

13.3.2.3. Limites regulamentares e rentabilidade

Os limites, as operações autorizadas e os níveis de risco a respeitar, estão definidos no Regulamento de Gestão (Portaria 1273/2004, de 7/10), devendo enquadrar-se à luz do estipulado na Portaria 118/2012, de 30/04, nas LOE 2014 e 2015 e na Portaria 216-A/2013, de 2/07².

O gráfico 18 compara o peso de cada componente da carteira com os limites regulamentares máximos aplicáveis (no caso da dívida pública portuguesa existe ainda um limite mínimo regulamentar de 50%), permitindo avaliar o seu impacto, tendo em conta a rentabilidade obtida³.

Gráfico 18 – Limites à composição da carteira e rentabilidade



Fonte: IGFCSS.

Dado o conteúdo da Portaria 216-A/2013, constata-se que o limite mínimo regulamentar em dívida pública portuguesa deixou de ser pertinente e o máximo, de 90%, está já a menos de 12 p.p.. A sua taxa de rentabilidade diminuiu substancialmente, para 2,6% (17,9% em 2014), o que, dado o seu peso hegemónico, explica grande parte da taxa de rentabilidade global.

¹ Pode incluir depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, subtraindo-se o valor dos Futuros e as valias potenciais de *forwards*.

² O Regulamento de Gestão apresenta o propósito genérico de “(...) otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do FEFSS (...)”. A Portaria 118/2012, de 30/04, veio suspender temporariamente “(...) as restrições previstas no atual Regulamento de Gestão do Fundo no que se refere à classificação de risco das instituições bancárias nacionais” durante o período da assistência externa a Portugal, mantendo-se em vigor, até ao final de 2014, por via do disposto no n.º 1 do art. 256.º da LOE 2014 (que prolonga “todas as medidas e os efeitos, de natureza temporária, previstos em lei ou regulamentação que se encontrem diretamente dependentes da vigência do PAEF”), e até à decisão de revogação do procedimento por défices excessivos a que Portugal se encontra sujeito, por via do art. 256.º da LOE 2015. A Portaria 216-A/2013, de 02/07, estipula a substituição dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública portuguesa até ao limite de 90% da carteira.

³ Apenas para as componentes em que o IGFCSS disponibilizou os dados da rentabilidade.



As ações apresentaram uma rendibilidade de 12,2% (16,6% em 2014), dinamizada pelo desempenho no mercado japonês, onde atingiu os 23,4% (ficou-se pelos 10,0% nos EUA e 5,6% na Europa). O seu peso na carteira, de 9,0%¹, tem-se vindo a reduzir para permitir o reforço do investimento em dívida pública nacional, pelo que se encontra longe do máximo regulamentar de 25%.

O montante aplicado em dívida pública estrangeira, para a qual não existem limites regulamentares explícitos, tem sido o que mais tem diminuído face à nova estratégia de investimentos, fixando-se em 7,5% da carteira.

O Imobiliário, que regulamentarmente poderia chegar aos 10%, mantém-se nos 1,2% do total. A taxa de rendibilidade, que vinha sendo negativa desde pelo menos 2009, foi positiva em 2014 (6,8%) e continuou em 2015 (9,6%), o que traduz uma recuperação de valor dos investimentos, refletida na diminuição das valias negativas acumuladas. A Reserva Estratégica apresentou, em 2015, e dado o exposto anteriormente, uma rendibilidade negativa de 74,9%, assistindo-se a uma sistemática perda de valor, relegando-a para uma posição cada vez mais residual. Os Fundos de Investimento Mistos também não são representativos.

A Liquidez inclui aplicações de curto prazo, depósitos e outros instrumentos financeiros (que podem apresentar valores negativos) junto de instituições financeiras privadas. Neste contexto, e embora o FEFSS não invista, desde 2012, em títulos de dívida privada, cujo limite máximo é de 40%, possuía, no final de 2014, € 600 M (4,3% da carteira) enquadrados no risco de dívida privada, geridos como liquidez, mas que, dependendo do tipo de produto financeiro, poderão estar a ser considerados em outras componentes, como em dívida pública estrangeira².

De acordo com os dados disponibilizados pelo IGFCCS, os outros limites regulamentares também eram respeitados: a exposição não coberta a moeda estrangeira era inferior a 15% (6,8%); o valor nominal dos Derivados equivalia a 5,1% do valor total do FEFSS³; não existiam montantes aplicados em operações de fixação de custo de aquisições futuras (o limite é de 10%); e os investimentos encontravam-se diversificados⁴, não ultrapassando os limites estabelecidos⁵.

Nos últimos anos, o comportamento dos mercados tem gerado fortes variações no valor dos ativos, afetando a análise do valor gerado pela gestão no médio e longo prazo. O gráfico 19 mostra a evolução da rendibilidade nominal e do risco⁶.

¹ Para efeito da verificação do limite regulamentar de 25% não se inclui o valor nominal dos Futuros e as valias potenciais de *forwards*.

² Para efeitos regulamentares é considerado o risco associado às instituições financeiras com as quais se realizam as operações, podendo incluir, nomeadamente, depósitos à ordem, depósitos a prazo, valias potenciais de *forwards* e fundos de tesouraria.

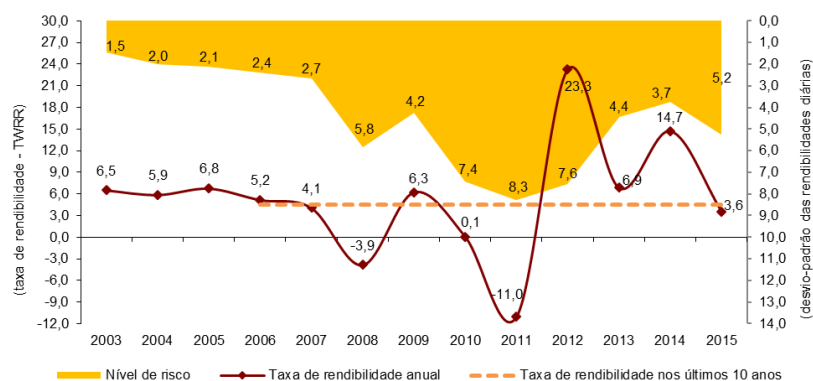
³ O valor nominal das posições líquidas detidas em instrumentos financeiros derivados não pode exceder o valor líquido global do FEFSS (n.º 1 do art. 10.º do Regulamento de Gestão).

⁴ O Regulamento refere que a aplicação de valores em títulos emitidos por uma entidade ou as operações realizadas com a mesma contraparte não pode ultrapassar 20% dos respetivos capitais próprios nem 5% do ativo do Fundo.

⁵ Excluindo os produtos indexados, diversificados por natureza, as maiores posições diretas encontravam-se na *Finpro* (10,0%) e *Pharol* (1,5%), e os títulos com maior peso no FEFSS eram a *Novartis* e a *Nestlé* (ambas com 0,07%).

⁶ A Rendibilidade é apurada pelo método *TWRR*, numa base diária e por classes de ativos e o risco considerando o desvio-padrão anualizado das rendibilidades diárias.

Gráfico 19 – Rendibilidade e Risco



Fonte: IGFCSS.

Até 2007, manteve-se um cenário de rendibilidades elevadas acompanhadas de um nível de risco relativamente baixo. Os anos de 2008 e 2011 absorvem o maior impacto da crise nos mercados financeiros, sendo que os anos que lhes seguiram (2009 e 2012) beneficiaram da reversão daqueles movimentos para apresentar rendibilidades elevadas.

A partir de 2008, o nível de risco sobe para patamares mais elevados (atingiu 8,3% em 2011), primeiro, com o aumento da volatilidade no mercado acionista, depois, com idêntica tendência no mercado de dívida pública. Em 2014, e embora a composição da carteira já não seja comparável, o nível de risco pareceu estar a regressar a valores antes da crise, mas o valor de 2015 (5,2%) traduz um novo aumento da volatilidade de ações e de dívida pública portuguesa.

Depois de, em 2014, ter apresentado uma taxa de rendibilidade excecional, em 2015, o desempenho foi o menos conseguido dos últimos quatro anos, o que se compreende sabendo que a carteira tem de acomodar o efeito que resulta de o valor de mercado da dívida pública nacional superar substancialmente o respetivo valor de reembolso.

O FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 5,05%¹ desde a sua constituição, que baixa para 4,55% nos últimos 10 anos, melhorando para 6,86% nos últimos cinco². Em termos reais, a taxa de rendibilidade nos últimos 10 anos ficou em 2,94%, subindo para 5,63% nos últimos 5 anos³. As grandes oscilações na taxa de rendibilidade dos últimos anos têm afetado substancialmente a análise das suas rendibilidades históricas.

13.3.3. Análise da estratégia e resultados

No final de 2015, o valor do FEFSS equivalia a 119,2% da despesa anual com pensões do Sistema Previdencial (gráfico 20), face a uma proporção de 79,7% dez anos antes. Significa que permitiria suportar 14,3 meses de pensões, ainda aquém do objetivo de dois anos subjacente à sua criação⁴.

¹ Considerando a TIR. O FEFSS esteve sujeito a retenção na fonte de IRC sobre o rendimento de capitais até 2000.

² Para os intervalos a 5 e 10 anos considera-se a TWRR.

³ O IGFCSS considera o IHPC da Zona Euro, historicamente mais baixo que o IHPC em Portugal.

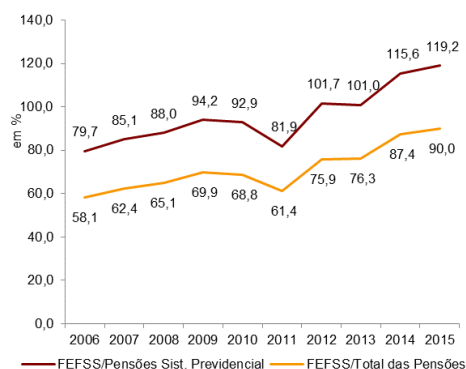
⁴ Apesar deste objetivo quantificado, o FEFSS foi concebido para suprir eventuais défices do Sistema ao longo do tempo e não para se constituir em alternativa ou para substituir o paradigma previdencial atual.



luis
A. T. da
H.

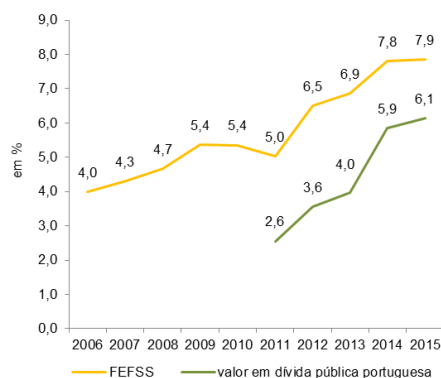
O impacto da crise das dívidas soberanas interrompeu, em 2010 e 2011, uma tendência de valorização do FEFSS acima da progressão do gasto com pensões. Mas a partir de então a dívida pública nacional tem recuperado valor de mercado a um ritmo elevado, contribuindo para variações da carteira superiores às ocorridas nas pensões¹. Em 2015, tal como ocorrera no ano anterior, o crescimento do Fundo (4,4%) superou o aumento registado na despesa com pensões do Sistema Previdencial (1,2%) e total (1,3%).

Gráfico 20 – Cobertura das Pensões pelo FEFSS



Fonte: CSS e IGFCSS.

Gráfico 21 – FEFSS em % do PIB



Fonte: IGFCSS e INE.

Em proporção do PIB (gráfico 21), o valor do FEFSS progrediu de 4,0%, em 2006, para 7,9%, em 2015², num movimento apenas interrompido em 2011. Mas mais impressionante foi o ritmo de crescimento dos investimentos em dívida pública nacional, que passaram de uma proporção de 2,6% do PIB para 6,1% em apenas 4 anos.

Em termos de rendibilidade, o desempenho em 2015 foi de acomodação do resultado excepcional de 2014, pois embora na dívida pública de mais longo prazo tenha continuado a aumentar a diferença entre o valor de mercado e o valor de reembolso, nos prazos menores aquela diferença, não sendo conseguida pela venda dos títulos³, terá de se refletir negativamente nas valias. Embora o desempenho do FEFSS compare favoravelmente, quer com os fundos de poupança reforma nacionais associados da APFIPP, quer com fundos internacionais, a circunstância de dispor de 78,1% da carteira aplicada em títulos de dívida pública portuguesa dificulta qualquer análise relativa credível⁴. Neste cenário, os indicadores de resultados utilizados apresentam-se bastante favoráveis, destacando-se o retorno nominal médio no último triénio (de 8,28%) e a subida das rendibilidades de longo prazo (5,05% desde a constituição, quando era de 3,9% em 2010).

¹ O ano de 2012 conjugou uma valorização do FEFSS com uma diminuição, única, da despesa com Pensões, que logo voltou a crescer. Em 2013 o aumento do FEFSS superou a expansão do total de pensões, mas ficou aquém da variação ocorrida nas pensões do Sistema Previdencial.

² Atente-se ao efeito da evolução recente do PIB nominal, que aumentou 3,7% em 2015, 1,7% em 2014, e 1,1% em 2013, sendo que tinha caído 4,4% em 2012 e 2,1% em 2011 (Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, INE, 23/09/2016).

³ A sua realização integral é pouco provável, pois implicaria uma elevada rotação da carteira, liquidez suficiente no mercado e a substituição por novos títulos de dívida com *yields* eventualmente inferiores, face à sua evolução recente.

⁴ Não se trata apenas de diferenças na composição dos ativos dos vários fundos (que poderia ser mitigada) mas, por exemplo, da aparente ausência de critérios técnicos na decisão estratégica, do impacto das decisões da tutela na gestão, da desconsideração do risco de não diversificação e da inevitável associação do desempenho do Fundo à evolução no mercado de apenas um ativo. Ao estabelecer a concentração do investimento em dívida pública portuguesa, a Portaria 216-A/2013 afeta de forma substancial a sua comparabilidade, pois configura a sujeição das regras de gestão a um arbítrio político e altera radicalmente o equilíbrio das classes de ativos na carteira e o binómio rendibilidade-risco.

No final de 2015, apenas as componentes de dívida pública estrangeira (OCDE) e ações, que representavam 16,5% do Fundo, permaneceram geridas contra o *benchmark* interno (um cabaz de índices de mercado elaborado e aprovado pela entidade gestora), tendo obtido um *excess return* positivo de 0,18%¹. A dívida pública portuguesa é objeto de gestão autónoma e desconhece-se a estratégia de gestão das restantes componentes. Face ao *benchmark* aprovado pela Tutela (*funding ratio*), que incide também nas componentes do *benchmark* interno (a que se acrescenta a liquidez), o FEFSS apresentou um *excess return* positivo, de 1,62%.

A 31 de dezembro de 2015, o Estado Português respondia por 78,1% dos títulos da carteira, mantendo-se a tendência de concentração de investimentos que acarreta dependência e aumento do risco. Na gestão do FEFSS prescindiu-se de aplicar o princípio da diversificação, aceitando assumir um risco que vai muito para além do que resulta da análise da volatilidade dos ativos. O facto da gestão do FEFSS estar condicionada por fatores de constrangimento à execução do OE, pode estar a secundarizar premissas básicas da gestão do Fundo que derivam do seu Regulamento de Gestão, como o compromisso entre risco e rendibilidade, a diversificação ou mesmo a autonomia técnica da equipa de gestão.

Por outro lado, algumas componentes da carteira que não têm sido sujeitas a uma estratégia de gestão ativa têm gerado menos valias substanciais, que surgem dissolvidas no desempenho global, sem que sejam sujeitas a um comparativo de desempenho. Destaque-se o exemplo da Reserva Estratégica que foi utilizada, pela LOE 2001, para permitir, com a entrega de ativos da carteira de títulos do Estado (uma participação na antiga *Portugal Telecom*), compensar a Segurança Social por despesas efetuadas com o RESSAA e RNCE. Subsequentemente, constata-se que: i) o valor de mercado das ações no momento da transferência de titularidade era muito inferior ao montante da dita compensação; ii) a capacidade de tomada de decisão da entidade gestora ficou deliberadamente limitada pelo Regulamento; iii) esta componente permitiu enquadrar alguns investimentos de interesse duvidoso e risco elevado (*Finpro*, *Transurban Group*) com critérios de seleção desconhecidos. Presentemente vale apenas € 4 M² e, mesmo descontando os rendimentos gerados, deixa um rasto de perdas de dezenas de milhões de euros.

Os custos de funcionamento do IGFCSS aumentaram 3,3%, para € 1.981 m, dos quais € 1.249 m são custos com pessoal e € 682 m são fornecimentos e serviços externos³. Como financiamento recebeu € 2.308 m do OSS (€ 2.287 m de transferências correntes e € 21 m de transferências de capital), o que equivale a 0,017% do montante médio sob gestão relativo ao FEFSS⁴. O Fundo suportou ainda € 1.476 m em despesas bancárias (mais 2,6%), entre as quais, € 962 m em comissões de custódia (menos 3,5%) e € 471 m em comissões de transação (mais 16,6%).

¹ O que significa que o retorno obtido pela gestão daqueles ativos, líquido de custos bancários, foi 0,18%, superior à que se obteria se se implementasse a composição do *benchmark* interno.

² A participação na *Finpro* perdeu-se na totalidade com o processo de insolvência. A participação na *Transurban* foi alienada com elevadas menos valias. A participação na *Portugal Telecom* foi mantendo as garantias de investidor institucional com uma participação qualificada, nas várias fases da empresa, desde a autonomização da *PT Multimédia* até às vésperas do nascimento da *Pharol*. A venda de ações, em março de 2015, permitiu ao FEFSS deixar de ter uma participação qualificada, numa fase em que seriam tomadas decisões cruciais para a empresa.

³ Os custos de funcionamento representam 0,014% do montante médio sob gestão. Os custos com pessoal aumentaram 0,3% e os fornecimentos e serviços 13,9%. Nestes, destaque para os encargos com instalações (€ 170 m) e com terminais de acesso a informação financeira (€ 337 m).

⁴ Recebeu ainda € 106 m de prestação de serviços ao Fundo dos Certificados de Reforma (FCR) e € 196 m ao Fundo de Compensação do Trabalho (FCT), também geridos pelo IGFCSS.



luis.
A. T. L.
H.

CAIXA 7 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES (CGA)

A Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA) é o instituto público responsável pela gestão do regime de proteção social, nas eventualidades de velhice, morte e sobrevivência, dos trabalhadores do setor público, atualmente designado por regime de proteção social convergente, onde se enquadram as pensões de aposentação dos ex-trabalhadores em funções públicas e equiparados, pensões de reforma dos ex-membros das forças armadas e da GNR, pensões de sobrevivência e outras de natureza especial, designadamente pensões de preço de sangue e pensões por serviços excepcionais e relevantes prestados ao País. A CGA faz parte integrante da administração indireta do Estado, sob tutela do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social, desde 1 de janeiro de 2015¹, dotada de autonomia administrativa e financeira, património próprio, e com jurisdição sobre todo o território nacional. Desde a sua criação e até 31 de dezembro de 2014 foi tutelada exclusivamente pelo membro do governo responsável pela área das Finanças e da Administração Pública.

Historicamente, o financiamento do sistema de pensões da responsabilidade da CGA assentou em dois pilares principais: contribuições dos funcionários públicos no ativo (quotizações correspondentes a 10% da massa salarial²) e transferências do OE na justa medida das necessidades de financiamento do sistema, onde se incluíam as verbas substitutivas das contribuições das entidades empregadoras públicas (com exceção das entidades integradas na administração pública local e regional que estavam obrigadas a uma contribuição de igual montante ao da quota descontada aos respetivos funcionários). O esforço financeiro do Estado para com a CGA tinha, assim, três objetivos: suprir a falta de contribuições das entidades empregadoras; financiar o pagamento de pensões da sua inteira responsabilidade, e financiar o défice do sistema, caso ele existisse.

A partir de 2006 foram sendo adotados, gradualmente, vários procedimentos de convergência com o RGSS, designadamente no que respeita a taxas contributivas, fórmulas de cálculo de pensões, idades de reforma, carreiras contributivas relevantes e prazos de garantia, entre outros. Ao mesmo tempo, foi dado um novo formato ao modelo de financiamento tradicional da CGA, de forma a separar as transferências do OE nos seguintes termos: as que consubstanciavam as responsabilidades do Estado enquanto entidade empregadora; as que se destinavam a satisfazer as responsabilidades financeiras diretas do Estado no pagamento de pensões que não estavam ancoradas no sistema de repartição previsto para a CGA (as chamadas pensões da responsabilidade do Estado); e as destinadas a suprir as necessidades de financiamento efetivas da CGA (financiamento do défice do sistema). Esta alteração de formato, que teve a bondade de clarificar o financiamento da despesa com as pensões dos trabalhadores do Estado, padeceu, porém, de algumas deficiências, designadamente a de não proporcionar uma plataforma de comparação com o RGSS, para o qual se entendeu dever convergir, uma vez que a cadeia de repartição (“*pay as you go*”) que se encontra na base dos dois sistemas deixou de existir para o sistema de pensões da responsabilidade da CGA desde 2006, ano em que os novos trabalhadores em funções públicas passaram a ser obrigatoriamente inscritos no RGSS, deixando de financiar as pensões em pagamento da CGA e passando a financiar as pensões em pagamento do RGSS. Esta quebra de compromisso geracional, administrativamente imposta, implicou um acréscimo das necessidades de financiamento reais da CGA e, conseqüentemente, do esforço financeiro do Estado.

¹ A CGA, IP passou a estar sob a superintendência e tutela do MTSSS (art. 5.º, n.º 1, alínea h) do Decreto-Lei 167/2013, de 31/12, com a redação introduzida pelo art. 2.º do Decreto-Lei 28/2015); tais poderes passaram a ser exercidos conjuntamente pelo MTSSS e pelo MF em matérias objeto de negociação coletiva ou de participação dos trabalhadores da Administração Pública através das suas associações sindicais e na elaboração de legislação com incidência orçamental (art. 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei 131/2012, de 25/06, com a redação introduzida pelo art. 3.º do Decreto-Lei 28/2015). Esta alteração produz efeitos a partir de 01/01/2015 por força do disposto no art. 9.º do Decreto-Lei 28/2015, de 10/02.

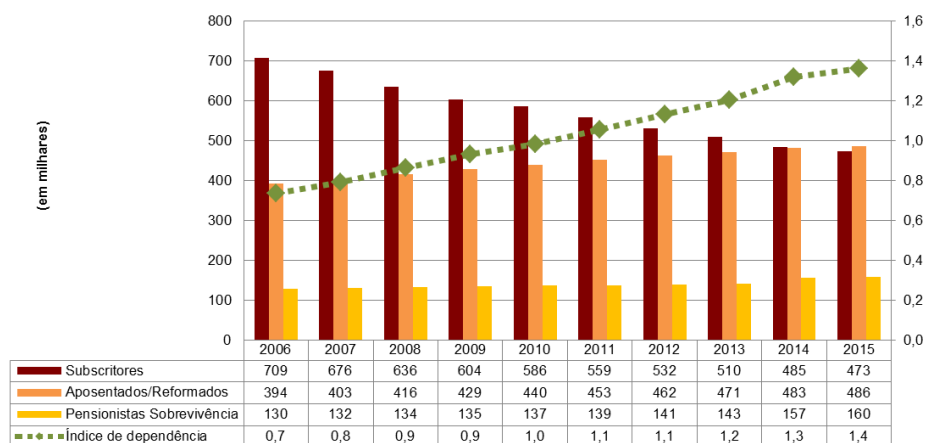
² Atualizadas para 11% da massa salarial em 2011.

Caracterização da população alvo: aposentados e subscritores da CGA

O número total de aposentados da CGA, em 31 de dezembro de 2015, era de 486.269 indivíduos, mais 0,7% face ao período homólogo anterior (mais 3,2% no triénio, 23,5% face a 2006)¹. Em 2015, a média de idades dos subscritores da CGA, à data de aposentação, foi de 61,1 anos² (61,5 em 2014) e à data da morte de 79,1 anos (78,9 em 2014.), indicadores que remetem para que a duração média das pensões em pagamento tenha passado a ser de 18,7 anos (mais 3,2 anos que em 2006), enquanto o tempo médio de serviço relevante para efeitos de formação do valor da pensão (carreira contributiva) foi de 30,3 anos em 2015 (30,9 anos em 2014 e 30,6 anos em 2006). Em 31 de dezembro de 2015, a população considerada era maioritariamente do sexo masculino (53,8%) e a sua média de idades rondava os 71,1 anos (cerca de ¼ dos indivíduos deste universo tinha menos de 65 anos de idade). Já no que respeita aos escalões de rendimento, 21,0% das pensões em pagamento eram iguais ou inferiores a € 500/mês, 28,0% entre € 501 e € 1.000/mês, 27,8% situaram-se entre os € 1.001 e os € 2.000/mês e 23,2% nos escalões superiores de rendimento (superiores a € 2.000/mês). Quanto aos subscritores, o seu número total era, em 31 de dezembro de 2015, de 473.446 indivíduos, menos 2,3% que no período homólogo anterior (menos 33,2% que em 2006), observação que é consistente com a política de recursos humanos estabelecida para o setor público. Esta população pertencia maioritariamente à administração central do Estado (54,3%), era maioritariamente feminina (56,9%) e a sua média de idades rondava os 50 anos.

Assim, o índice de dependência dos aposentados e pensionistas face aos subscritores³ evoluiu, entre 2006 e 2015, de 0,7 para 1,4, o que configura um agravamento acentuado deste indicador, justificado pelo aumento da esperança de vida da população não ativa e pela natureza de universo fechado deste subsistema. De referir que 2015 foi o primeiro ano em que o n.º de beneficiários passivos superou o n.º de beneficiários ativos do sistema (vide gráfico 22).

Gráfico 22 – Grau de dependência do n.º de aposentados/pensionistas face ao n.º de subscritores



Fonte: CGA.

¹ A CGA foi ainda responsável pelo pagamento de pensões de sobrevivência e outras a 159.924 beneficiários passivos (pensionistas), mais 1,7% face a 2014.

² Indicador que diverge do objetivo que, para 2015, foi fixado em 66 anos (idade normal de acesso à pensão de velhice para o RGSS e para o regime convergente).

³ A partir de 1 de janeiro de 2006, todos os novos trabalhadores em funções públicas passaram obrigatoriamente a integrar o RGSS.



*luis
R. T. L.
H.*

Fontes de financiamento da CGA

O comportamento das receitas da CGA, em 2015, foi influenciado pelas medidas de política orçamental com incidência sobre salários e pensões (evolução das taxas contributivas com aumentos sucessivos desde 2009 até 2014, ano em que atingiram a paridade com o RGSS, alargamento da base de incidência contributiva e aumento da massa salarial dos subscritores por via da reversão de algumas das medidas restritivas adotadas durante o período de vigência do PAEF) e, bem assim, pela evolução demográfica dos seus beneficiários, considerada a sua natureza de universo fechado.

Quadro 31 – CGA – Fontes de financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2013	2014	2015	Tvh		Peso relativo
				2015/14	2015/13	
Contribuições e Quotizações	4.026,2	4.421,1	3.869,0	-12,5%	-3,9%	38,4%
Quotas	1.335,2	1.292,8	1.251,2	-3,2%	-6,3%	12,4%
Contribuição de Entidades	2.303,4	2.665,4	2.594,3	-2,7%	12,6%	25,7%
Contribuição extra solidariedade	387,5	462,8	23,5	-94,9%	-93,9%	0,2%
Dotação do Orçamento de Estado	4.364,1	4.130,8	4.858,3	17,6%	11,3%	48,2%
Comparticipação do OE para financiamento do défice	4.078,6	3.870,4	4.603,8	18,9%	12,9%	45,7%
Financiamento de pensões da responsabilidade do Estado	285,6	260,4	254,5	-2,3%	-10,9%	2,5%
Deficientes das Forças Armadas - invalidez	190,1	172,5	171,6	-0,6%	-9,8%	1,7%
Subvenções vitalícias	6,9	0,7	0,7	-9,9%	-90,4%	0,0%
Pensões de preço de sangue	31,1	31,0	30,2	-2,5%	-2,9%	0,3%
Outras	53,5	51,9	50,1	-3,4%	-6,3%	0,5%
Ex-combatentes	4,0	4,3	2,0	-53,2%	-50,0%	0,0%
Comparticipação da SS para pagamento de pensões (1)	487,7	508,8	524,6	3,1%	7,6%	5,2%
Comparticipação do MDN (DL 166-A/2013) (2)	0,0	14,0	27,6	97,1%		0,3%
Comparticipação Entidades por pagamento de pensões e outras prestações (2)	78,5	73,0	87,9	20,3%	11,9%	0,9%
Outras Receitas	13,0	13,7	18,9	37,4%	44,9%	0,2%
Total das receitas dos fundos	48,1	2,8	58,2	1.952,8%	21,0%	0,6%
Transferência DL 30/2013 (IFAP)	48,1	0,4	0,0	-100,0%		0,0%
Transferência DL 166-A/2013 (FP MILITARES)	0,0	2,4	0,0	-100,0%		0,0%
Transferência DL 62/2015 (ENVC)	0,0	0,0	11,2			0,1%
Transferência DL 62/2015 (DGTF)	0,0	0,0	12,7			0,1%
Transferência DL 62/2015 (GESTNAV)	0,0	0,0	34,3			0,3%
Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos	490,9	568,3	579,7	2,0%	18,1%	5,8%
Reembolso de títulos	311,3	306,2	300,2	-2,0%	-3,6%	3,0%
Rendimento de títulos	179,6	262,1	279,5	6,6%	55,7%	2,8%
Transferências de instituições comunitárias	0,0	0,0	0,1			0,0%
Saldo Transitado da gerência anterior	79,4	75,3	53,0	-29,7%	-33,3%	0,5%
Receita Total	9.587,9	9.808,0	10.077,1	2,7%	5,1%	100,0%
Receita Efetiva	9.197,2	9.426,5	9.724,0	3,2%	5,7%	96,5%

(1) Em 2013 e 2014 na informação prestada à DGO e no mapa de controlo orçamental – receita, que integrou a prestação de contas ao Tribunal, estas receitas estão registadas na classificação económica 03.03.99 – contribuições para CGA – outros. Em 2015 estas receitas foram registadas na classificação económica 04.06 – transferências correntes – SS.

(2) Na informação prestada à DGO e no mapa de controlo orçamental – receita, que integrou a prestação de contas ao Tribunal, estas receitas estão registadas na classificação económica 03.03.99 – contribuições para CGA – outros.

Fonte: CGA.

O efeito dos fatores conjunturais, como a apreciação da massa salarial dos trabalhadores em funções públicas devida à retoma do pagamento dos subsídios de férias e Natal, ocorrida em 2013, e da reversão parcial das reduções salariais em vigor durante o PAEF, ocorrida em 2015, e o efeito de base decorrente da aplicação

da convergência gradual entre sistemas¹, não foram suficientes para manter a tendência (ainda que mitigada) da capacidade de autofinanciamento da CGA verificada em 2014, passando os fatores estruturais (diminuição do número de subscritores e a sua capacidade contributiva) a ter um peso preponderante nesta dinâmica, configurada na evolução das receitas provenientes de contribuições e quotizações (onde se incluíram as receitas provenientes da CES, cuja reversão para níveis residuais no ano de 2015 contribuiu para anular a recuperação da capacidade de autofinanciamento da CGA verificada em 2014²) com uma evolução negativa no triénio e em termos homólogos (menos 3,9% e menos 12,5%, respetivamente). Estas receitas foram ainda influenciadas pela alteração do modelo de financiamento da CGA (a partir de 2009), operada no âmbito do processo de convergência para o RGSS. Fortemente indexada ao número de beneficiários ativos, a perda de subscritores, com o ano de 2015 a marcar um ponto de viragem, ano em que pela primeira vez o número de subscritores foi inferior ao número de aposentados/reformados, constituiu a principal limitação estrutural ao crescimento destas receitas. No triénio considerado, o efeito das medidas de convergência aplicadas já não foi suficiente para compensar o efeito da diminuição do número de beneficiários ativos nas receitas próprias do sistema. Consequentemente, o esforço financeiro do Estado no equilíbrio do sistema tende a ser cada vez mais relevante tendo representado, em 2015, 45,7% das receitas totais. Entre períodos homólogos, as receitas provenientes do Estado, para financiamento do défice do sistema, aumentaram 18,9%.

Os fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA evidenciaram uma evolução positiva de € 41 M em 2015, representando, no final do ano, 87,6% das suas reservas iniciais. Em termos estruturais, a evolução do valor destas reservas é pressionada pela diferença entre as responsabilidades (pensões e prestações sociais), que tendem a evoluir no sentido crescente, e os recursos obtidos para fazer face a essas responsabilidades (quotizações, contribuições e rendimentos gerados pelas respetivas carteiras), que tendem a diminuir, quer por via da diminuição das correspondentes populações ativas, quer por via da capacidade de gerar mais ou menos valor através da aplicação dos seus recursos nos mercados financeiros.

¹ No ano de 2014, a taxa contributiva passou para 23,75% (alteração introduzida ao art. 6.º A do Estatuto da Aposentação pelo art. 81.º da LOE/2014), igualando as entidades empregadoras públicas o esforço contributivo das entidades empregadoras privadas (empresas) para o RGSS, mas superando-o em razão das eventualidades cobertas. Na senda da convergência entre sistemas, o esforço dos serviços públicos, na sua qualidade de entidades empregadoras, passou a ser de 20,0% em 2013 (LOE/2013) e de 23,75% em 2014 (LOE/2014). Em termos comparativos com o RGSS, o esforço contributivo total (trabalhadores e entidades empregadoras) para o regime de proteção social convergente, foi de 34,75% que compara com o do RGSS. Já o leque das eventualidades cobertas pelo regime de proteção social convergente difere das eventualidades abrangidas pelo RGSS, cobrindo apenas parte destas (velhice, sobrevivência, invalidez e morte). Nos termos da tabela de desagregação das taxas contributivas, o custeio destas eventualidades do RPSC absorve 26,94%, dos 34,75% arrecadados, acima dos índices de custeio das eventualidades cobertas, pese embora não tenham sido previstas alterações nem quantitativas nem qualitativas no que respeita ao regime de benefícios.

² A CES, que impendeu sobre o conjunto dos rendimentos auferidos a título de pensões por um único titular e gerou uma receita de € 463 M em 2014 (€ 388 M em 2013) passou em 2015 a representar apenas 0,2% da receita total arrecadada pela CGA (€ 24 M). Durante a vigência do PAEF (2011 - 2014) esta receita expandiu-se 15.359,4% e representou uma redução dos fluxos financeiros para os beneficiários de 4,9% na despesa com pensões, minimizando as necessidades de financiamento cobertas por dotações do orçamento do Estado que apresentaram, no mesmo período, um recuo de 7,2%.



lisy.
A. T. L.
H.

Quadro 32 – CGA – Reservas dos Fundos de Pensões

(em milhões de euros)

Fundo	Ano de Constituição	Reserva Constituída	Reserva em		Relação entre Reserva em 31 de Dezembro de 2015 e a Reserva Constituída
			01/01/2015	31/12/2015	
Empresa		(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)
DRAGAPOR	1998	7,7	6,2	6,2	80,4%
RDP I	1999	28,4	9,9	8,8	31,1%
RDP II	2003	47,2	32,0	29,0	61,4%
INCM	2004	137,8	100,7	96,1	69,7%
ANA	2004	173,6	112,1	106,3	61,2%
NAV	2004	235,7	186,0	181,1	76,8%
CGD	2004	2.504,4	1.959,5	1.902,1	75,9%
PT	2011	2.418,4	2.380,6	2.430,8	100,5%
MARCONI	2011	385,4	383,3	391,3	101,5%
BPN	2012	96,8	118,5	123,0	127,1%
IFAP	2013	48,5	47,5	47,4	97,7%
ENVC	2015	23,9	0,0	23,0	96,3%
GESTNAVE	2015	34,3	0,0	32,5	94,9%
Total		6.142,1	5.336,2	5.377,6	87,6%

Fonte: CGA.

No ano de 2015, a diferença entre a constituição e anulação de provisões para fazer face a menos-valias potenciais de investimentos financeiros que reflete a oscilação dos referidos mercados, evidenciou um menor risco de obtenção de menos-valias potenciais e, conseqüentemente, uma revalorização das correspondentes reservas. Ainda assim, dos 18 fundos integrados na CGA, apenas 4 geraram receitas suficientes para suportar os inerentes encargos e valorizar as suas reservas.

Em 2015 foram integrados na CGA mais dois fundos de pensões que deram lugar à constituição de duas reservas especiais: “ENVC - Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA” e “GESTNAVE – Serviços Industriais, SA” no montante global de € 58 M” (Decreto-Lei 62/2015, de 23/04).

Entre 2011 e 2014, as reservas de quatro destes fundos (CTT, BNU, INDEP e Macau) esgotaram-se, passando as inerentes responsabilidades com pagamento de pensões e outros encargos a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do Orçamento do Estado¹. Também os encargos com complementos de pensão pagos aos ex militares por conta do ex Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas se encontram na mesma situação. Entre 2011 e 2015, o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi de € 865 M (€ 209 M em 2015).

Aplicação de recursos

A despesa efetiva da CGA totalizou € 9.692 M, mais 2,1% que em 2014 e mais 4,7% no triénio. Desta, destacam-se as pensões, que representaram, em 2015, cerca de 98,1% da despesa efetiva. Dos encargos suportados com pensões, a maior fatia respeita ao pagamento de pensões de aposentação, as quais apresentaram uma tendência crescente continuada no triénio, mais 4,5%. Esta tendência manteve-se, apesar das alterações legislativas introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das respetivas

¹ A propósito desta matéria, já o TdC, no relatório de auditoria às transferências para a CGA dos fundos de pensões (Relatório n.º 40/2005 – Auditoria Orientada às Transferências para a Caixa Geral de Aposentações das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, CGD, ANA, NAV Portugal e INCM, disponível em www.tcontas.pt) sublinhou que o efeito positivo imediato que se sentiria nas finanças públicas do país com as transferências de fundos de pensões das empresas de capitais públicos para a CGA, daria lugar, no futuro, a um resultado negativo, que se sentiria por um longo período de tempo (cfr. pág. 6 do referido relatório).

pensões que enformam a convergência para o regime geral da segurança social e, bem assim, das medidas de contenção da despesa pública, fortemente suportadas na racionalização da despesa corrente primária (salários e pensões). O recuo destas despesas verificado em 2012, sustentado na política de redução do valor nominal das pensões, consubstanciada sobretudo na suspensão do pagamento dos subsídios de férias e Natal, já não produziu efeito nos anos seguintes, devido ao carácter reversível da medida em causa e ao facto de o impacto das medidas restritivas não ter sido suficiente para anular os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema.

Quadro 33 – CGA – Aplicação de Recursos

(em milhões de euros)

Aplicação de Recursos	2013	2014	2015	tvh		Peso relativo
				2015/14	2015/13	
Pensões	9.097,3	9.326,9	9.504,9	1,9%	4,5%	94,8%
Aposentação/reforma (inclui invalidez)	8.007,1	8.221,5	8.368,7	1,8%	4,5%	83,4%
Sobrevivência	807,9	848,9	884,4	4,2%	9,5%	8,8%
Invalidez (deficientes das forças armadas)	190,6	172,8	171,2	-0,9%	-10,2%	1,7%
Subvenções vitalícias	6,9	0,7	0,6	-13,7%	-90,7%	0,0%
Pensões de preço de sangue	31,2	31,1	30,1	-3,2%	-3,7%	0,3%
Outras pensões	53,5	51,9	50,0	-3,7%	-6,7%	0,5%
Outras Prestações	17,5	16,6	17,3	4,3%	-1,0%	0,2%
Transferências para a SS	115,7	118,5	138,4	16,7%	19,6%	1,4%
Outras Despesas	29,3	30,1	31,0	2,9%	5,8%	0,3%
Encargos Financeiros	0,4	0,3	0,2	-33,1%	-38,0%	0,0%
Transferências Instituições Comunitárias	0,0	0,0	0,2		333,1%	0,0%
Aplicações Financeiras	252,5	262,6	338,6	29,0%	34,1%	3,4%
Total da despesa	9.512,6	9.755,0	10.030,6	2,8%	5,4%	100,0%
Total da despesa efetiva	9.260,1	9.492,5	9.692,0	2,1%	4,7%	96,6%

Fonte: CGA.

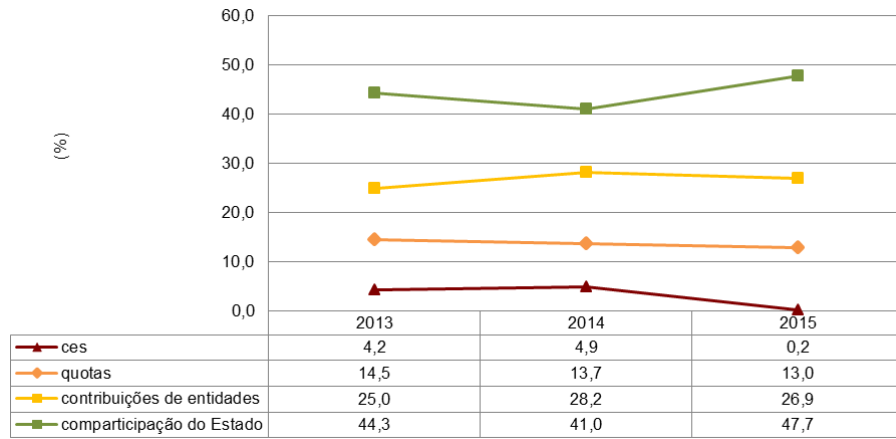
Cobertura das despesas com pensões pelas principais fontes de financiamento

O comportamento dos índices de cobertura das despesas com pensões pelas diferentes fontes de financiamento, espelhados no gráfico 23, resulta, essencialmente, de dois fatores: a dinâmica de crescimento das despesas com pensões, em resultado do aumento do número de beneficiários passivos, associado ao aumento da esperança de vida, e a evolução negativa das receitas provenientes de contribuições (subscritores ativos e entidades empregadoras), decorrente da diminuição do número de contribuintes e correspondentes remunerações, as quais vêm sofrendo, desde 2010, uma pressão adicional, motivada pelo corte administrativo aplicado às remunerações dos trabalhadores do setor público. Consequentemente, as necessidades de financiamento do sistema de pensões gerido pela CGA evoluíram de 44,3% em 2013 para 41,0% em 2014 e para 47,7% em 2015 (mais 6,7 p.p. no período homólogo). A recuperação verificada no período em observação deveu-se essencialmente a dois fatores: introdução de uma nova fonte de financiamento, a CES, aplicada às pensões em pagamento a partir de 2011, cuja receita contribuiu para um abrandamento do esforço financeiro do Estado de idêntica grandeza mas cujo efeito em 2015 já foi diminuto € 24 M; e alteração do formato de financiamento deste subsistema de pensões que passou a considerar as contribuições do Estado na sua qualidade de entidade empregadora de forma isolada do esforço financeiro do Estado para o financiamento do défice do sistema.



Handwritten signature

Gráfico 23 – Índice de cobertura das despesas com pensões



Fonte: CGA.