



Tribunal de Contas

Proc.º n.º 1/2014-AEO-SS

Relatório n.º 1 /2014-AEO-SS

**Acompanhamento da
Execução do Orçamento da
Segurança Social**

(janeiro a junho de 2013)

**Lisboa
março/2014**



ÍNDICE

ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS	3
GLOSSÁRIO GERAL	4
ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	5
I. SÍNTESE CONCLUSIVA	7
II. CONSIDERAÇÕES GERAIS	11
II.1 CONTROLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS	11
II.2 METODOLOGIA	11
II.3 LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES	12
II.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	13
III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO OSS DE JANEIRO A JUNHO DE 2013	14
III.1 INTRODUÇÃO	14
III.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL	16
III.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	16
III.3.1 <i>Receitas</i>	16
III.3.2 <i>Despesas</i>	19
III.3.3 <i>Evolução das Receita e Despesa Efetivas</i>	20
III.3.4 <i>Saldo da Execução Efetiva</i>	24
III.4 FONTES DE FINANCIAMENTO E APLICAÇÕES DE FUNDOS	25
III.4.1 <i>Fontes de Receita</i>	25
III.4.2 <i>Aplicações de Fundos</i>	27
III.4.3 <i>Evolução das Pensões e Contribuições</i>	32
III.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR COMPONENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL	39
III.5.1 <i>Enquadramento</i>	39
III.5.2 <i>Sistema Previdencial</i>	39
III.5.3 <i>Sistema de Proteção Social de Cidadania</i>	42
III.5.4 <i>Sistema Regimes Especiais</i>	45
III.5.5 <i>Receita e Despesa Efetivas</i>	45
III.5.6 <i>Saldo de Execução Efetiva</i>	47
ANEXO 1 – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	49
I. INTRODUÇÃO	49
II. EVOLUÇÃO FINANCEIRA	49
II.1 VALOR DA CARTEIRA	50
II.2 DESAGREGAÇÃO DO VALOR ACRESCENTADO	50
II.3 RENDIBILIDADE DO FEFSS	51
II.4 ESTRUTURA DA CARTEIRA	51
II.5 CUMPRIMENTO DOS LIMITES REGULAMENTARES	53

III	EVOLUÇÃO DE MÉDIO PRAZO	53
ANEXO 2 – INDICADORES ECONÓMICOS E SOCIAIS.....		55

Índice de Quadros

QUADRO 01 – SS – RECEITAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – JANEIRO A JUNHO DE 2013.....	17
QUADRO 02 – SS – DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – JANEIRO A JUNHO DE 2013.....	19
QUADRO 03 – SS – ORIGENS DA RECEITA DA SEGURANÇA SOCIAL – JANEIRO A JUNHO DE 2013	26
QUADRO 04 – SS – APLICAÇÕES DE FUNDOS – JANEIRO A JUNHO DE 2013	28
QUADRO 05 – SS – PENSÕES E COMPLEMENTOS (JANEIRO DE 2011 A JUNHO DE 2013)	32
QUADRO 06 – SS – NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SISTEMA PREVIDENCIAL REPARTIÇÃO	38
QUADRO 07 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA PREVIDENCIAL – JANEIRO A JUNHO DE 2013.....	40
QUADRO 08 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA – JANEIRO A JUNHO DE 2013	43
QUADRO 09 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA REGIMES ESPECIAIS – JANEIRO A JUNHO DE 2013	45
QUADRO 10 – SS – SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA POR COMPONENTES E SUBSISTEMAS – JANEIRO A JUNHO DE 2013.....	47
QUADRO 11 – FEFSS – EVOLUÇÃO DA CARTEIRA	50
QUADRO 12 – FEFSS – DESAGREGAÇÃO DO VALOR ACRESCENTADO À CARTEIRA	51
QUADRO 13 – FEFSS – TAXA DE RENDIBILIDADE NOMINAL	51
QUADRO 14 – FEFSS – ESTRUTURA DA CARTEIRA	52
QUADRO 15 – FEFSS – LIMITES REGULAMENTARES	53
QUADRO 16 – IES – INDICADORES ECONÓMICOS E SOCIAIS	55

Índice de Figuras

FIGURA 01 – VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA E DESPESA EFETIVAS (VALORES ACUMULADOS)	22
FIGURA 02 – VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA E DESPESA EFETIVAS (VALORES ISOLADOS DO TRIMESTRE)	23
FIGURA 03 – EVOLUÇÃO TRIMESTRAL E SEMESTRAL DO SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA	24
FIGURA 04 – VARIAÇÃO E PESO RELATIVO DAS ORIGENS DA RECEITA EFETIVA ARRECADADA - JANEIRO A JUNHO DE 2013	27
FIGURA 05 – VARIAÇÃO E PESO RELATIVO DAS APLICAÇÕES DE FUNDOS – JANEIRO A JUNHO DE 2013.....	31
FIGURA 06 – VARIAÇÃO E PESO RELATIVO DA DESPESA COM PRESTAÇÕES SOCIAIS – JANEIRO A JUNHO DE 2013	31
FIGURA 07 – PESO RELATIVO DAS DESPESAS COM PENSÕES (JANEIRO DE 2010 A JUNHO DE 2013).....	32
FIGURA 08 – VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA DESPESA COM PENSÕES E COMPLEMENTOS – NO TRIMESTRE E NO ANO.....	34
FIGURA 09 – VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES – NO TRIMESTRE E NO ANO	34
FIGURA 10 – TVH DAS CONTRIBUIÇÕES E DAS PENSÕES (VALORES ISOLADOS DO TRIMESTRE).....	35
FIGURA 11 – TVH DAS CONTRIBUIÇÕES E DAS PENSÕES (VALORES ACUMULADOS DO TRIMESTRE)	36
FIGURA 12 – EVOLUÇÃO DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO (2008 – 2013).....	38
FIGURA 13 – NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO (VALORES ISOLADOS DO PERÍODO)	38
FIGURA 14 – DESAGREGAÇÃO DA DESPESA E RECEITA EFETIVAS POR COMPONENTES E SUBSISTEMAS	46
FIGURA 15 – CONTRIBUTOS PARA O SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA.....	47
FIGURA 16 – FEFSS – COMPOSIÇÃO NO FIM DO TRIMESTRE (30.06.2013)	52
FIGURA 17 – EVOLUÇÃO DO VALOR DA CARTEIRA DO FEFSS.....	54



ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

%	Em percentagem	M€	Milhões de euros
ASECE	Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia	ME	Ministério da Educação
At.	Atualização	MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
BdP	Banco de Portugal	MSSS	Ministério da Solidariedade e Segurança Social
BT	Bilhetes do Tesouro	n.a.	Não aplicável
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo	NAV, EPE	Navegação Aérea de Portugal, E.P.E.
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade	OE	Orçamento do Estado
CPN	Comparticipação Pública Nacional	OSS	Orçamento da Segurança Social
CSI	Complemento Solidário para Idosos	p.p.	Pontos percentuais
CSS	Conta da Segurança Social	PAE	Políticas Ativas de Emprego
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas	PAEF	Programa Assistência Económica e Financeira
EIRL	Estabelecimento Individual de Responsabilidade Limitada	PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	PES	Programa de Emergência Social
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	PIB	Produto Interno Bruto
FSE	Fundo Social Europeu	PREMAC	Programa de Redução e Melhoria da Administração Central
IAS	Indexante de Apoios Sociais	QCA	Quadro Comunitário de Apoio
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP	QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
IGFCSS	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP	RA	Regiões Autónomas
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP	RAEOSS	Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor	RSI	Rendimento Social de Inserção
INE	Instituto Nacional de Estatística	SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
IPC	Índice de Preços no Consumidor	SIF	Sistema de Informação Financeira
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social	SS	Segurança Social
ISS	Instituto da Segurança Social, IP	SSS	Sistema de Segurança Social
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado	T	Trimestre
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social	TC	Tribunal de Contas
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental	Tvh	Taxa de variação homóloga
LOE	Lei do Orçamento do Estado	TWRR	Time Weighted Rate of Return
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas	UE	União Europeia
m€	Milhares de euros	Δ	Variação

GLOSSÁRIO GERAL

Sistema de Segurança Social – Integra o Sistema de Proteção Social de Cidadania, o Sistema Previdencial e o Sistema Complementar (cfr. art.º 23.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

Sistema de Proteção Social de Cidadania – Engloba o Subsistema de Ação Social, o Subsistema de Solidariedade e o Subsistema de Proteção Familiar e visa garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades e promover o bem-estar e a coesão sociais (cfr. art.º 26.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

Subsistema de Ação Social – Visa a prevenção e reparação de situações de carência e de desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades, sendo assegurado pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos (a maior parcela dos encargos respeitantes a este subsistema resulta da contratualização de acordos de cooperação entre o Estado e as IPSS), de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado e em consonância com princípios e linhas de orientação definidos (cfr. artigos 29.º a 35.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

Subsistema de Solidariedade – Destina-se a assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais, de forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão e a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no Sistema Previdencial, sendo as mais relevantes as prestações do rendimento social de inserção, as pensões sociais, o subsídio social de desemprego e os complementos: solidário para idosos e sociais (cfr. artigos 36.º a 43.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

Subsistema de Proteção Familiar – Abrange a generalidade das pessoas e visa assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas – encargos familiares e encargos no domínio da deficiência e da dependência – por exemplo Abono de Família e complementos por dependência (cfr. artigos 44.º a 49.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

Sistema Previdencial – Visa garantir, assente num princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho, perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas. As suas prestações mais importantes são as pensões de reforma e os subsídios no âmbito do desemprego, das políticas ativas de emprego e formação profissional, da doença e da paternidade, bem como acidentes de trabalho e doenças profissionais (cfr. artigos 50.º a 66.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro). Obedece, em termos de gestão financeira, aos métodos de capitalização (referente à capitalização pública de estabilização) e de repartição, denominando-se estas componentes, respetivamente, Sistema Previdencial Capitalização e Sistema Previdencial Repartição (cfr. art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro, que

estabelece o quadro do financiamento do sistema de segurança social).

Sistema Complementar – O sistema complementar compreende o regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa individual (cfr. art.º 81.º da Lei 4/2007, de 16 de janeiro).

Saldo Efetivo Global – Diferença entre as receitas efetivas arrecadadas no período e as despesas efetivas pagas no período.

Receitas Efetivas arrecadadas no período – Total da receita no período, expurgada dos saldos de anos anteriores e dos ativos e passivos financeiros.

Despesas Efetivas pagas no período – Total da despesa no período, subtraída dos ativos e passivos financeiros.

Orçamento Corrigido – Orçamento inicial modificado pelas posteriores alterações orçamentais.

Varição Homóloga – Compara o nível da variável entre um determinado período e o mesmo período do ano anterior. Não é afetada por oscilações de natureza sazonal (perante um padrão estável), podendo, no entanto, ser influenciada por efeitos não periódicos localizados num (ou em ambos) dos períodos comparados.

Índice de Preços no Consumidor (IPC) – Mede a variação dos preços para um cabaz de bens e serviços julgado representativo do padrão de consumo médio das famílias numa determinada economia. O Índice harmonizado (IHPC) considera o consumo de não residentes, permitindo uma base comparável no espaço europeu.

Produto Interno Bruto (PIB) – Valor dos bens e serviços finais líquidos da sua componente importada, produzidos num determinado país. Bens e serviços finais são aqueles que se destinam a ser consumidos, investidos ou exportados e não a ser utilizados na produção de outros.

PIB a preços correntes (PIB nominal) – Bens e serviços produzidos em cada ano valorizados a preços desse ano.

PIB a preços constantes (PIB real) – Bens e serviços produzidos num dado ano e valorizados a preços de um ano base.

População Ativa – Conjunto de indivíduos com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, constituíam a mão-de-obra disponível para a produção de bens e serviços que entram no circuito económico (empregados e desempregados).

Taxa de Desemprego – Percentagem da população ativa considerada desempregada (não tem trabalho remunerado nem qualquer outro; está disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não; tenha procurado um trabalho, isto é, tenha feito diligências ao longo das últimas 4 semanas para encontrar um emprego remunerado ou não).

Taxa de Emprego – Percentagem da população ativa que se encontra empregada.



ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

A análise da execução do OSS deve ter em conta a evolução económica e social. Segue-se a análise do comportamento de algumas variáveis relevantes para o efeito (cf. dados do INE no **Anexo 3**).

A população residente estagnou em 2010 e 2011. O 1.º trimestre de 2012 iniciou uma tendência de quebra que se foi agravando nos trimestres seguintes (0,4% no ano). Os dois primeiros trimestres de 2013 revelaram diminuições homólogas de 0,8% e 0,9%, existindo no fim do 2.º trimestre menos 148,7 mil residentes que no final de 2011. Este resultado global é consequência de um persistente aumento da população com mais de 35 anos e uma diminuição sensível da população mais jovem: em termos homólogos, menos 4,7% (126 mil) indivíduos entre os 25 e 34 anos, menos 2,9% entre 15 e 24 anos e menos 2,2% com idade inferior a 15 anos. A população residente com menos de 15 anos diminuiu sistematicamente desde o 1.º trimestre de 2006, a entre 25 e 34 anos desde o 3.º trimestre de 2005 e a entre 15 e 24 anos pelo menos desde 1999. Já a população com mais de 65 anos aumentou 0,7% em termos homólogos, abrangendo mais 32,2 mil indivíduos que no fim de 2011, mais 177,7 mil que no fim de 2005 e mais 404,7 mil que no fim do 1.º trimestre de 1998 (data do primeiro valor da série). Assim, a diminuição da população ativa, patente nos últimos anos (0,7% em 2011 e 0,9% em 2012), agravou-se em 2013, com variações homólogas de -1,8% no 1.º trimestre e de -2,2%, no 2.º trimestre (menos 5,4% e -6,2% no intervalo 25-34 anos).

O número de pessoas com emprego cai há vários anos (2,8% em 2011 e 4,2% em 2012). Em 2013, as diminuições em termos homólogos (4,9% no 1.º trimestre e 3,9% no 2.º) estão acima da previsão subjacente ao Orçamento (o Relatório do OE assume uma quebra de 1,7%), embora o 2.º trimestre revele uma recuperação de 1,6% face ao 1.º trimestre. Na economia existiam menos 26,2 mil empregos que no final de 2012, 230 mil que no final de 2011 e 722,5 mil que 5 anos antes.

A taxa de emprego tem-se reduzido significativamente, baixando pela primeira vez os 50% no 1.º trimestre de 2013. Embora tenha recuperado para 50,3% no 2.º trimestre, registava menos 1,7 p.p. em termos homólogos. A taxa de desemprego atingiu um máximo de 17,7% no 1.º trimestre, baixando depois para os 16,4% no 2.º trimestre (mais 1,4 p.p. em termos homólogos), destacando-se os intervalos dos 15-24 e 25-34 anos, onde atingia os 37,1% e 18,6%, respetivamente. O Relatório do OE 2013 previa uma

taxa de desemprego de 16,4%, valor que coincide com o obtido no 2.º trimestre. No fim do segundo trimestre de 2013, o número de cidadãos desempregados apresentava um crescimento homólogo de 7,1% (mais 59 mil), mas uma diminuição de 7% (menos 66 mil), face ao máximo de 952,2 mil, observado no fim do 1.º trimestre de 2013. Registe-se que 42,1% tinham menos de 35 anos.

O 4.º trimestre de 2010 foi o último a apresentar uma variação positiva do PIB, que cresceu 1,9% nesse ano (2,6% em termos nominais). Em 2011 o produto gerado no país diminuiu 1,3%, acentuando-se a queda em 2012 (-3,2%). O 1.º trimestre de 2013 apresentou a maior diminuição homóloga deste período recessivo (-4,1%), mas o 2.º trimestre revelou um desagravamento da quebra do produto (-2,0%), que em termos nominais ficou em 0,2%. O cenário base do OE 2013 prevê uma quebra do PIB de 1,0% e o crescimento de 1,3% no deflator.

O IPC aumentou 1,4% em 2010, 3,7% em 2011 e 2,8% em 2012, num contexto de forte subida dos preços dos produtos energéticos (9,5%, 12,7% e 9,6% respetivamente). Excluindo aqueles produtos, a variação de preços, naqueles anos, foi de 0,3%, 2,3% e 1,7%. O último trimestre de 2012 já foi de desaceleração da variação dos preços dos produtos energéticos (5,5%), tendência que continuou em 2013, a ponto de o 2.º trimestre apresentar quebra naqueles preços (-1,0%), ajudando a situar a subida do IPC nos 0,6%, num período em que a variação dos preços dos produtos alimentares não transformados atingiu os 3,8%. Existe já um afastamento da previsão da variação anual do IPC (0,9% no Relatório do OE para o ano de 2013), e a possibilidade de surgirem variações negativas. O comportamento do IHPC é muito próximo do IPC até 2012, revelando um crescimento dos preços mais acentuado nos dois primeiros trimestres de 2013.

O rendimento disponível bruto das famílias voltou a crescer, ainda que marginalmente (0,2%) no período anual terminado no 2.º trimestre de 2013, algo que não acontecia desde o 3.º trimestre de 2011. No trimestre homólogo havia-se registado mesmo a maior quebra do ciclo (-2,7%), sendo que no ano de 2012 o rendimento disponível diminuiu 1,5%. A taxa de poupança das famílias atingiu um máximo de 13,6% no final do 2.º trimestre de 2013, mantendo uma trajetória de crescimento desde 2011 (ano em que andava abaixo dos 10%), constituindo-se como uma resposta das famílias à instabilidade económica e social, que ocorre paralelamente à diminuição do rendimento disponível e à contração do consumo. O rendimento médio mensal líquido da população empregada por conta de outrem baixou para € 803,0, no final do 2.º

trimestre de 2013, o que representa uma diminuição homóloga de 0,6% e de 0,4% face ao 1.º trimestre.



I. SÍNTESE CONCLUSIVA

O acompanhamento da execução do OSS integra-se nas competências do Tribunal de Contas e tem vindo a ser objeto de análise semestral. O presente trabalho respeita ao 1.º semestre de 2013 e está sustentado na informação fornecida pelo IGFSS. Em síntese, passam a referir-se as seguintes conclusões:

1. A execução das receitas e despesas do OSS depende, em grande medida, do desempenho das variáveis macroeconómicas, da evolução etária, da dinâmica da população residente e das políticas implementadas com impacto no setor.
2. O contexto macroeconómico coloca pressão na área da segurança social, confrontada com menos pessoas a trabalhar (e a contribuir) e mais a recorrer às prestações sociais.
3. O 1.º trimestre de 2013 registou a maior diminuição homóloga do PIB deste período recessivo (-4,1% em termos reais) e embora o 2.º trimestre tenha revelado um desagravamento (menos 2,0%), está ainda longe da previsão do cenário base do OE 2013 (-1,0%). O rendimento médio mensal líquido da população empregada por conta de outrem baixou 0,6%. Entretanto, o rendimento disponível bruto das famílias voltou a crescer no período anual terminado no 2.º trimestre de 2013 (0,2%) e a taxa de poupança continuou a crescer, para 13,6%.
4. Já no que concerne às **medidas de política com impacto no setor**, adotadas para o período de referência, seguiram as linhas orientadoras dos exercícios anteriores (2011 e 2012), reforçando e mantendo as direcionadas para a redução do défice público e sustentabilidade da dívida pública, visando sobretudo a contenção do consumo interno (público e privado), a redução da despesa pública e o aumento da receita fiscal e contributiva. Merecem destaque, no contexto em análise, as medidas direcionadas para a diminuição da massa salarial pública e para o aumento da carga fiscal sobre os rendimentos provenientes do trabalho.
5. Merecem igualmente destaque as que se referem à redução da despesa com prestações sociais, designadamente, a suspensão da regra de atualização das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas, a racionalização da despesa com prestações sociais por via do reforço da aplicação da condição de recursos, as alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego, a suspensão da atualização do Indexante de Apoios Sociais (IAS), mantendo-se o mesmo em € 419,22, a redução/suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente para aposentados e reformados e a suspensão, durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), das normas do regime de flexibilização que regulam a matéria relativa à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice.
6. Também relevantes são as resultantes de alterações ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, por via do alargamento das bases de incidência da receita contributiva a prestações sociais, da introdução/alteração de taxas contributivas para certos grupos de trabalhadores e do alargamento da sujeição a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES), quer em função da qualidade dos contribuintes, quer em função da base de incidência contributiva.
7. Estas medidas não foram suficientes para conter o esforço financeiro do Estado no que respeita ao financiamento do OSS, tendo este vindo a aumentar, não só na parte que se destina a fazer face às despesas do regime não contributivo (e do regime contributivo com suporte no OE), mas também no financiamento do défice do sistema previdencial.
8. De acordo com os dados disponíveis a 30 de junho de 2013, a receita total da SS ascendeu a M€ 22.917,7, mais 37,9% que no período homólogo de 2012 e a despesa total atingiu M€ 21.958,5, mais 41,8%, que no mesmo período de 2012. Já a receita efetiva aumentou, face ao mesmo período, 8,3% (mais M€ 952,8) e a despesa efetiva 7,2% (mais M€ 808,5), colocando o saldo de execução efetiva em M€ 418,1, o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE/2013 consignada ao financiamento do défice do SSS, no valor de M€ 646,5 (mais 52,7% em termos homólogos). As taxas de execução, face ao OSS corrigido, situaram-se abaixo do indicador de referência para o semestre (50%). No período analisado, as receitas e despesas não efetivas do sistema representaram cerca de metade da atividade desenvolvida, o que contrasta com o observado em anteriores exercícios. A frequência

- da rotação das carteiras de ativos esteve na base deste efeito.
9. Os contribuintes (através dos vários tipos de contribuições e quotizações), e a administração central (por via das transferências de várias naturezas e das receitas fiscais consignadas à SS) foram as principais **fontes de financiamento do SSS**, no período em análise. No seu conjunto, estas duas categorias de receita representaram 89,9% da receita efetiva, com a primeira a apresentar-se estagnada face ao período homólogo (mais 0,1%) e a segunda a crescer 20,7%, onde a maior fatia (LBSS) apresentou um crescimento de 22,3%.
 10. Quanto às demais fontes de financiamento, cabe referência ainda para a receita proveniente da União Europeia (fundos comunitários), que aumentou 27,2%, e para a receita proveniente dos jogos sociais, que se expandiu, no período de referência, cerca de 13,7%. Apenas as receitas provenientes da atividade da SS recuaram face a 2012 (menos 9,0%).
 11. Na despesa, são as **prestações sociais** que absorvem a maior parte dos recursos da SS (90,2% da despesa efetiva), sendo a sua execução de 48,5% face ao orçamento corrigido. Estas despesas apresentaram um acréscimo de 7,2% face a igual período de 2012, destacando-se as prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho, que cresceram 11,8% e as prestações sociais diferidas (pensões e complementos) com um aumento de 10,1%, face a igual período de 2012. Já as que consubstanciam as prestações sociais destinadas a elevar o nível de vida das populações acima do limiar da pobreza, apresentaram recuos face ao período homólogo, designadamente: o RSI, menos 25,5%, e o CSI, menos 1,8%. O comportamento destas despesas resulta do efeito conjugado da aplicação de regras de elegibilidade mais restritivas e de fortes medidas de racionalização, por um lado, e do efeito de contração do tecido económico, por outro. Também as prestações sociais de parentalidade, abono de família e morte evidenciam variações homólogas negativas com recuos de 1,6%, 15,7% e 26,0%, respetivamente, reflexo do efeito das políticas implementadas durante o 2.º semestre 2010, mantidas e reforçadas nos anos subsequentes (2011 a 2013), de estreitamento desses benefícios. De um modo geral, as despesas do SSS foram afetadas pelas medidas de contenção da despesa do Estado que vêm sendo aplicadas desde o 2.º semestre de 2010, não tendo os resultados destas, no período de referência, sido suficientes para travar os efeitos da ação dos estabilizadores automáticos nas prestações sociais.
 12. Ainda no que se refere às prestações sociais, merecem destaque as pensões do **sistema de regimes especiais** que passaram a constituir encargo da segurança social a partir de 1/01/2012, mas cujo efeito no sistema é neutro, uma vez que o respetivo financiamento provém exclusivamente de outras entidades (incluindo os custos de administração imputados). No período em referência, esta despesa representou 2,1% da despesa efetiva, menos 2 p.p. que no período homólogo anterior.
 13. Em 30 de junho de 2013, a despesa com **pensões e complementos**, paga pelo SSS, totalizou M€ 7.325,4, mais 10,1% que no período homólogo anterior (61,2% da despesa efetiva e 61,3% da despesa corrente do SSS). Desta, 78,0% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice e 72,9% enquadraram-se no sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, no período de referência, 22,0% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,8%), tendo aumentado 6,3% face a igual período homólogo. As pensões de sobrevivência (13,2%) aumentaram no período de referência 11,4% face a igual período de 2012.
 14. Quando observada num período mais alargado (2008-2012), a **despesa com pensões e complementos**, revelou uma tendência consistente de desaceleração do crescimento tendo passado de uma taxa de variação homóloga de 5,8% em 2008, (5,0% em 2009, 4,1% em 2010, 3,1% em 2011), para menos 0,1% em 2012, em termos comparáveis. Esta tendência de moderação do crescimento das pensões pagas foi congruente com os propósitos da reforma do sistema introduzida pela LBSS em vigor (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), designadamente com os efeitos da introdução do fator de sustentabilidade e de outras normas restritivas no seu cálculo.
 15. Durante o período de vigência do PAEF (2011 – 2013), a **despesa com pensões e complementos** da SS foi sendo objeto de um conjunto de medidas de natureza regressiva 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 precaridade das medidas aplicadas, mais centradas no objetivo de curto prazo, constituíram



- fatores determinantes para que esta despesa não regredisse de forma consistente e continuada, com a execução do 1.º semestre de 2013 já a evidenciar uma tendência de crescimento acelerado face ao período homólogo anterior, em linha com a tendência desenhada no cenário base do OE/2013, o qual previa um crescimento das despesas com pensões na ordem dos 3,6%, posteriormente ajustado para 6,0%. Assim, entre 2012 e 2013, a despesa com pensões inverteu a sua trajetória descendente, apresentando um aumento de 10,1%, pressionado pela reposição em duodécimos do subsídio de Natal e pela atualização do valor das pensões mínimas em 1,1%, não tendo as medidas de contenção aplicadas com permanência no tempo (suspensão da atribuição de pensões antecipadas e constrangimentos nas formulas de cálculo) sido suficientes para manter a tendência regressiva esperada.
16. Já no que diz respeito à **receita contributiva** e não obstante o quadro de contração da economia e as políticas de forte contenção salarial aplicadas ao setor público e ao setor privado (por contágio) e, bem assim, a crescente pressão demográfica sobre o sistema, a evolução prevista para 2013 teve implícito um crescimento de 1,3%, muito acima do verificado para o 1.º semestre onde as receitas contributivas apresentaram um crescimento de 0,1%. Observada num período mais alargado (2008 – 2013), a **receita de contribuições** apresentou uma tendência evolutiva crescente entre 2008 e 2011, invertendo essa tendência em 2012, ano em que registou uma quebra na ordem dos 4,8%.
17. Numa perspetiva intra-anual, as **receitas contributivas** tendem a ter desempenhos mais vigorosos durante os primeiros trimestres dos anos em observação e desempenhos mais modestos nos últimos trimestres. Durante a vigência do PAEF, as previsões superaram sempre as receitas arrecadadas.
18. De referir que o desempenho desta variável (**receita contributiva**) beneficiou do alargamento das bases de incidência da receita contributiva a prestações sociais, da introdução/alteração de taxas contributivas para certos grupos de trabalhadores e do alargamento da sujeição a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES), quer em função da qualidade dos contribuintes, quer em função da base de incidência contributiva. Sem o efeito destas medidas, as receitas contributivas teriam recuado 1% face a igual período de 2012.
19. A LBSS estabelece que o Sistema de Segurança Social abrange o Sistema de Proteção Social de Cidadania, o Sistema Previdencial e o Sistema Complementar. Decompõe ainda o primeiro nos Subsistemas de Solidariedade de Proteção Familiar e de Ação Social. Para efeitos da sua gestão financeira, o Sistema Previdencial é dividido pela Repartição e pela Capitalização. A primeira alteração à LOE/2012 veio estabelecer um novo sistema, que acresce aos anteriores, destinado a acomodar as despesas com as pensões a que se referem os Decretos-Leis n.ºs 127/2011, de 31 de dezembro, e 88/2012, de 11 de abril – Sistema dos Regimes Especiais.
20. A maior movimentação de recursos coube à componente de Repartição do Sistema Previdencial, que acomodou a receita de Contribuições e Quotizações (M€ 6.395,9) e o pagamento de grande parte das Pensões (M€ 5.340,9), para além de outras prestações de carácter contributivo (doença, parentalidade, desemprego). A componente de Capitalização não se apresenta relevante no total da receita e despesa efetivas. O saldo de execução efetiva deste sistema aumentou 131,0% em termos homólogos, para M€ 227,6.
21. No **Sistema de Proteção Social de Cidadania**, a receita efetiva arrecadada totalizou M€ 3.761,6, mais 4,8% que em 2012 (taxa de execução orçamental de 49,0% face ao previsto). De todos os subsistemas deste sistema, foi o da ação social que registou um maior crescimento na sua receita efetiva (mais 19,0%), tendo-se os demais subsistemas mantido ao nível do desempenho do período homólogo de 2012, com o subsistema de solidariedade, que representa a maior fatia deste sistema (59,8%), a aumentar 1,1% face a igual período de 2012. A despesa efetiva, no montante de M€ 3.571,1, sofreu um acréscimo, face a idêntico período homólogo, (mais 4,6%) e apresentou uma execução de 45,8% face ao previsto. Para este acréscimo contribuiu o aumento das transferências correntes para as famílias, na ordem dos 3,3%. O saldo da execução efetiva do Sistema de Proteção Social de Cidadania evoluiu para M€ 190,5 (mais 8,7%), sendo o saldo do Subsistema de Solidariedade o mais representativo.
22. O valor do FEFSS era de M€ 11.276,3 no final do segundo trimestre, mais 3,0% (M€ 332,1) que no

fim de 2012 e equivalente a 6,8% do PIB e a 104,8% do valor gasto com Pensões do Sistema Previdencial no ano anterior. Enfrentando uma progressiva diminuição das entradas de capital, beneficiou de m€ 152,4 em transferências (menos 89,9% em termos homólogos). A gestão dos ativos gerou uma valorização de M€ 331,9 (menos 68,4% em termos homólogos), provenientes de rendimentos (M€ 176,5), da variação das valias potenciais (M€ 89,6), das valias realizadas (M€ 45,3) e do Mercado Monetário Líquido (M€ 28,7), a que se somou um valor negativo em juros corridos (-M€ 8,2). A rentabilidade acumulada no semestre situou-se nos 3,03%. Desde 2007, o Fundo aumentou M€ 3.716,1 (49,2%), tendo neste período beneficiado de M€ 2.131,3 em dotações.

23. Face ao final de 2012, destaca-se uma diminuição da Dívida pública estrangeira (menos M€ 318,9), do Imobiliário e da Reserva Estratégica, que vêm progressivamente a tornar-se menos relevantes (apenas 1,6% e 0,7% da carteira). O valor em Ações aumentou 34,1%, para M€ 1.969,0 (17,5% do total). As componentes de Dívida pública nacional (41,2% da carteira) e de Liquidez (13,9% da carteira) aumentaram 2,1% e 6,7% face ao final de 2012. Assim, cerca de 66,4% do investimento do FEFSS estava aplicado em ativos de rendimento fixo (superando os 79%, considerando os títulos de dívida de curto prazo geridos enquanto liquidez) e 18,2% em ativos de rendimento variável.
24. De acordo com a informação fornecida pelo IGFCCS, no final do 2.º trimestre cumpriam-se os limites regulamentares estipulados para a composição da carteira do Fundo, sendo que os valores aplicados em dívida emitida pelo Estado (ou por ele garantida) estavam acima (54,0%) do limite mínimo permitido, já incluindo os títulos de dívida de curto prazo utilizados como liquidez. Todas as restantes componentes da carteira do FEFSS se encontravam abaixo dos limites máximos fixados.



II. CONSIDERAÇÕES GERAIS

II.1 Controlo da Execução Orçamental pelo Tribunal de Contas

No exercício das competências do TC em matéria de acompanhamento da execução orçamental, apresenta-se a análise da execução do OSS¹ referente ao 1.º semestre de 2013, sustentada na informação apurada até 30 de junho do mesmo ano.

II.2 Metodologia

Esta análise, elaborada com base nos dados fornecidos pelo IGSS, tem periodicidade semestral.

A metodologia seguida implicou a comparação dos montantes executados com os previstos e com a execução do período homólogo anterior, bem como análises específicas de médio prazo, sendo que:

- i. A comparação dos valores executados com os previstos utiliza a informação constante dos documentos oficiais publicados (orçamento inicial e respetivas alterações) e outra informação de natureza previsionial mais detalhada, fornecida pelo IGSS.
- ii. A comparação da execução do período em análise com a execução do período homólogo anterior utiliza a informação fornecida pelo IGSS.
- iii. As receitas e despesas efetivas do SSS, as contribuições e quotizações e as pensões e o saldo global de execução efetiva analisam-se num período de tempo mais alargado (3 a 5 anos), uma vez que o seu comportamento é relevante para caracterizar, no médio prazo, a sustentabilidade financeira do sistema e captar os efeitos das

medidas de política que vão sendo implementadas² (pontos III.3.3, III.3.4 e III.4.3).

- iv. Para além da análise por classificação económica das receitas e despesas, procura-se identificar, agrupar e caracterizar as principais fontes de financiamento do sistema e aplicações dos montantes despendidos (ponto III.4).
- v. Na análise por componentes e subsistemas (nos termos da arquitetura legal do SSS), as transferências entre eles, as rendas pagas e recebidas entre instituições do setor e as contribuições recebidas e pagas a cargo da entidade patronal das entidades do setor³ fazem parte das receitas e despesas respetivas, estando identificadas ao longo da análise. As diferenças entre receitas e despesas por classificação económica (Mapas X e XII, respetivamente) e as que resultariam da soma dos mesmos mapas de todos os componentes e subsistemas (Mapas XIII e XIV, respetivamente) devem-se à neutralização daqueles movimentos financeiros.

Nos quadros e figuras constantes da presente análise, por questões de arredondamento, os totais podem não corresponder à soma das parcelas. As percentagens apresentadas estão calculadas sobre valores não arredondados.

¹ Cfr. artigo 58.º da LEO, na redação introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto. A referida LEO foi ainda, posteriormente, objeto de alteração e republicação pelas Leis n.º 22/2011, de 20 de maio, n.º 52/2011, de 13 de outubro e 37/2013, de 14 de junho. Cfr. também artigo 36.º da LOPTC da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto. Esta Lei foi objeto de sucessivas alterações, introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 6/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro.

² Esta análise sairia reforçada se existisse informação parametrizada dos efeitos das políticas instituídas, carência que não permite concluir, por exemplo, em que medida os impactos financeiros obtidos estão dentro do previsto aquando da sua conceção.

³ Nas vertentes de receita de contribuições e despesas com o pessoal. Sobre esta matéria cfr. Pontos 13.2.1 e 17 (recomendação 58 – PCGE/2011) do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011, (página 288, 289 e 425) e pontos 12.2.1 e 16 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 (páginas 304, 305 e 434), todos disponíveis em www.tcontas.pt.

II.3 Limitações e Condicionantes

A segurança social implementou um Sistema de Informação Financeira (SIF) que se esperava, entre outros objetivos, viesse a refletir, com fidedignidade e tempestividade, a execução orçamental efetiva do sector e a permitir o seu acompanhamento, designadamente por parte do TC.

Os avanços na sua implementação e as debilidades ainda existentes foram alvo de análise em relatórios anteriores e algumas das situações estruturais encontram-se, ainda, em fase de resolução, como a integração no SIF da totalidade da informação financeira que contribui para a execução do OSS ou a criação de *outputs* específicos⁴.

Em sede de contraditório, o II vem reiterar o seguinte:

“a) No que concerne à necessidade de serem concluídas as parametrizações necessárias com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas, informa-se que a solução para as limitações das transferências de saldos para n+1 (contabilização dos mesmos) e dos respetivos lançamentos contabilísticos de créditos especiais (saldos), já se encontra em fase de testes por parte do IGFSS.

b) Quanto à necessidade de ser concluído o processo de integração no SIF da informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS, informamos que desde setembro de 2012, o sistema SIF tem todas as condições criadas para que seja utilizado pela instituição em causa.”

Verifica-se, no entanto, que consultado o SIF ainda não se encontram registadas operações relativas ao IGFCSS e ao FEFSS.

Os dados que serviram de base ao presente relatório foram fornecidos pelo IGFSS e não puderam ser diretamente confirmados através do referido sistema. Nos trabalhos de produção da informação prestada, o IGFSS utiliza essencialmente informação extraída do SIF, que compatibiliza com outra obtida por outras vias, num processo relativamente complexo que não está isento de riscos e que o TC tem considerado fragilizar a qualidade dos dados.

A impossibilidade de analisar a partir do SIF a informação consolidada disponibilizada pelo IGFSS mantém-se, assim, como um condicionamento importante para o exercício do acompanhamento da execução do OSS por parte do TC.

⁴ Sobre esta matéria cfr. Pontos 11.2 e 16 (recomendações 51 e 52 – PCGE/2012) do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 (página 297, 305 e 433), disponível em www.tcontas.pt.



II.4 Exercício do Contraditório

Em cumprimento do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006 de 29 de agosto, foram ouvidas para, querendo, alegar o que houvessem por conveniente acerca do relato de Acompanhamento da Execução do OSS, as seguintes entidades:

- Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social;
- Diretora-Geral do Orçamento;
- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP;
- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP; e
- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Informática, IP.

Das entidades suprarreferidas, apenas se obteve resposta do Instituto de Informática, IP, do Instituto da Segurança Social, IP e da Direção-Geral do Orçamento, este último mencionando não ter nada a referir.

As alegações do Instituto de Informática foram vertidas no ponto II.3 - Limitações e condicionantes, bem como o respetivo comentário. As alegações do Instituto da Segurança Social, IP, pelo seu carácter genérico, foram vertidas neste ponto. Ambas as alegações se encontram em tipo de letra diferente.

O ISS, em sede de contraditório, vem alegar que, “ (...) a análise do TC à execução orçamental da Segurança Social apresenta-se pertinente e merecedora da nossa melhor atenção” destacando algumas conclusões, que corrobora, e referindo que “(...) o período a que respeita a análise do TC foi caracterizado (...) por uma conjuntura socioeconómica claramente adversa e de elevada exigência para um instituto que assegura a quase totalidade da proteção social em Portugal.”

III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO OSS DE JANEIRO A JUNHO DE 2013

III.1 Introdução

O orçamento do Estado para 2013 (OE/2013) foi aprovado pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro⁵, e as respetivas normas de execução orçamental estabelecidas no Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março.

As alterações orçamentais ocorridas durante o 1.º semestre de 2013 - Declaração n.º 96/2013, de 3 de maio, e Declaração n.º 176/2013, de 12 de agosto, 1.º e 2.º trimestres, respetivamente - foram publicadas fora do prazo estabelecido na alínea a) do artigo 52º da LEO⁶.

Na senda das políticas adotadas para os exercícios económicos anteriores (2010, 2011 e 2012), o OE/2013 veio manter e reforçar as medidas direcionadas para a recuperação do défice público e da sustentabilidade da dívida pública⁷. As medidas adotadas visaram a contenção do consumo interno (público e privado), a redução da despesa pública e o aumento da receita fiscal e contributiva. Merecem destaque:

- As medidas direcionadas para a diminuição da massa salarial pública. Estas despesas que têm

vindo a ser sujeitas a várias restrições desde 2010, que foram mantidas e reforçadas nos anos económicos subsequentes de 2011 a 2013, afetaram diretamente a execução do OSS, por conta da redução progressiva das remunerações de titulares de cargos públicos (funcionários públicos, gestores públicos, trabalhadores de empresas de capital exclusiva ou maioritariamente público e militares), da suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente⁸, da suspensão das progressões, promoções e admissões, da redução do número de contratados, da racionalização das situações que impliquem utilização de ajudas de custo, horas extraordinárias e suplementos por prestação de trabalho noturno, do congelamento dos valores do subsídio de refeição e da proibição de revalorizações remuneratórias decorrentes de progressões e promoções (art.º 35 da LOE/2013) e de atribuição de prémios de gestão (art.º 37 da LOE/2013) aos gestores das empresas públicas, entidades reguladoras e institutos públicos, da proibição de acumulação de salários e pensões, da suspensão do abono de pensões (quando aplicável) nas situações em que o pensionista se encontrar a desenvolver uma atividade pública (ou inerente a cargo político) remunerada, da criação de programas de rescisão contratual amigável entre os trabalhadores e a administração (medida que tem em vista uma redução suplementar de efetivos) e do aumento da carga fiscal sobre os rendimentos provenientes do trabalho⁹.

⁵ Alterada pelas Leis n.ºs 51/2013, de 24 de julho, e 83/2013, de 9 de dezembro.

⁶ Nos termos deste artigo da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na versão resultante da Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, as alterações orçamentais introduzidas no Orçamento da Segurança Social devem ser divulgadas com uma periodicidade trimestral. Na versão republicada em anexo à Lei n.º 37/2013, de 14 de julho, estatui-se que "Nos casos em que a respetiva publicidade não seja assegurada através da obrigatoriedade de publicação em Diário da República dos atos que as aprovam as alterações orçamentais e os mapas (...) são divulgados na página eletrónica da entidade encarregue de acompanhar a execução orçamental: a) Até ao final do mês seguinte a cada trimestre, no caso dos três primeiros trimestres do ano económico (...)" Sobre esta matéria cfr. Pontos 13.1 e 16 (recomendação 55 – PCGE/2011) do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011 (página 284 e 424) e Ponto 12.1 (recomendação 53 - PCGE/2012) do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012 (página 302 e 433), disponíveis em www.tcontas.pt.

⁷ "A necessidade imperiosa de continuar o processo de acumulação de credibilidade e confiança junto dos credores, bem como de honrar os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português e, bem assim, de salvaguardar a realização das tarefas fundamentais perante os seus cidadãos, levam o Governo (...) a ter de adotar, para o ano de 2013, medidas suplementares de consolidação orçamental, com vista a respeitar o limite de 4,5% do PIB para o défice orçamental." – Relatório do OE/2013, página 39.

⁸ "A reposição do subsídio de Natal aos trabalhadores das administrações públicas a efetuar mensalmente em regime de duodécimos, representa um acréscimo de despesa face ao ano anterior de cerca de 800 M€ (valor bruto). Para a suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente mantêm-se os termos que vigoraram em 2012: i) para remunerações base mensais inferiores a 600 € não se aplica a suspensão; ii) para remunerações base iguais ou superiores a 600€, mas inferiores a 1.100€, o montante a auferir é calculado nos seguintes termos: $\text{Subsídio/Prestação} = 1.320 - 1,2 \times \text{remuneração base mensal}$; iii) para remunerações base mensais superiores a 1.100€ não há pagamento de subsídio de férias ou equivalente" – Relatório do OE/2013, página 48. A suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente foi, entretanto, levantada para o ano de 2013 e seguintes, na sequência do Acórdão n.º 187/2013 do Tribunal Constitucional, tendo sido adotadas medidas de valor equivalente (redução dos consumos intermédios, combate à evasão fiscal e à economia paralela, redução dos custos de financiamento das administrações públicas e redução de 5% dos encargos com PPP – Relatório do 1.º orçamento retificativo, página 5).

⁹ Sobretaxa de 4% sobre todos os rendimentos sujeitos a IRS, na parte que excede o salário mínimo nacional e reformulação das tabelas de IRS, "de modo a aumentar significativamente a progressão deste imposto" (página 47 do Relatório do OE/2013). Estas medidas fizeram parte de um pacote mais vasto de medidas de caráter fiscal, como o aumento da taxa liberatória sobre rendimentos de capitais, (com efeitos penalizantes diretos no rendimentos do trabalho canalizados



- As que se referem à redução da despesa com prestações sociais, designadamente, a suspensão da regra de atualização das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas¹⁰; a racionalização da despesa com prestações sociais por via do reforço da aplicação da condição de recursos¹¹; as alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego¹², a suspensão da atualização do Indexante de Apoios Sociais (IAS), mantendo-se o mesmo em € 419,22; a redução/suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente para aposentados e reformados¹³ e a suspensão, durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), das normas do regime de flexibilização que regulam a matéria relativa à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice¹⁴.
- As que afetam diretamente a receita do OSS, designadamente as que alteram o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, adiante designado por código contributivo, por via:
 - do alargamento das bases de incidência da receita contributiva a prestações

sociais, como o subsídio de doença e o subsídio de desemprego;

- da introdução/alteração de taxas para certos grupos de trabalhadores (trabalhadores em funções públicas, empresários em nome individual com rendimentos decorrentes do exercício de qualquer atividade comercial ou industrial e os titulares de EIRL, bem como os cônjuges que com eles exerçam efetiva atividade profissional com caráter de regularidade e permanência; membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas que exerçam funções de gerência ou administração);
- do alargamento da sujeição a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES) que tem em atenção a totalidade das pensões pagas a um único titular, quer em função da qualidade dos contribuintes¹⁵, quer em função da base de incidência contributiva¹⁶.

Estas medidas não foram suficientes para impor uma redução do esforço do OE destinado ao financiamento do OSS, muito por conta do abrandamento do ciclo económico que tem vindo a produzir um efeito contrário na arrecadação da receita contributiva àquele que seria de esperar com a aplicação do código contributivo atualmente em vigor.

para poupança), a manutenção da taxa de solidariedade sobre os rendimentos mais elevados e a limitação à dedutibilidade dos gastos financeiros e de outros benefícios fiscais.

¹⁰ No âmbito do processo de consolidação orçamental, o Orçamento do Estado para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro) procedeu à suspensão do regime de atualização do valor do indexante dos apoios sociais, das pensões e outras prestações sociais (artigo 114.º) e ao congelamento do valor nominal das pensões (artigo 115.º).

¹¹ Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho.

¹² Nas prestações de desemprego merece destaque a majoração do subsídio de desemprego para casais ou unidades monoparentais desempregados e com filhos a cargo, inicialmente determinada para 2012 e alargada a 2013 pelo art.º 118.º da LOE/2013, e a extensão destas prestações aos trabalhadores independentes (Decreto-Lei n.º 64/2012 e Decreto-Lei n.º 65/2012, ambos de 15 de março), a redução do prazo contributivo para acesso ao subsídio de desemprego de 15 para 12 meses, a redução do período máximo de concessão do subsídio de desemprego para 18 meses, a definição de um limite máximo para o valor da prestação (2,5*IAS), e a redução do valor da prestação ao fim de seis meses de atribuição (relatório do OE/2012, página 204 e relatório do OE/2013, página 124).

¹³ Artigo 77.º da LOE/2013.

¹⁴ Decreto-Lei n.º 85-A/2012, de 5 de abril, mantendo-se, no entanto, a possibilidade de acesso antecipado à pensão de velhice nas situações de desemprego involuntário de longa duração.

- A arrecadação da receita contributiva encontrou-se ainda pressionada pelas medidas de contenção da despesa pública impositivas de fortes reduções remuneratórias com reflexo direto no recuo das bases de incidência contributiva. O esforço financeiro do Estado para o financiamento da SS tem vindo a aumentar, não só na parte que se destina a fazer face às despesas do regime não contributivo (e do regime contributivo com suporte no OE), mas também no financiamento do défice do sistema previdencial que se prevê venha a atingir os M€ 969,8 em 2013¹⁷.

¹⁵ Artigo 78.º, n.º 3 da LOE/2013.

¹⁶ Artigo 78.º, n.º 1,º da LOE/2013.

¹⁷ "O esforço do Orçamento do Estado, através das transferências correntes para a Segurança Social assume um montante de 8.344,59 M€, o que corresponde a uma variação de 1,36% face a 2012. Desta receita 6.231,5 M€ visam o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, 167,34 M€ asseguram o financiamento da CPN, 969,75 M€, constituem uma

III.2 Execução Orçamental Global

A execução orçamental, objeto da presente análise, foi sustentada no OSS/2013, ajustado das alterações orçamentais relativas ao 1.º semestre¹⁸. Os dados financeiros relativos à execução orçamental do período de referência foram fornecidos pelo IGFSS e não são diretamente confirmáveis com a informação financeira extraída do SIF, uma vez que este sistema ainda não representa a integralidade dos movimentos financeiros que consolidam para o perímetro da CSS.

A este propósito, o Tribunal de Contas tem vindo a acompanhar as alterações introduzidas no SIF e a efetuar recomendações no sentido de que este possa também constituir um instrumento eficaz, não só de gestão, mas também de acompanhamento e fiscalização da execução orçamental.

De acordo com os dados disponíveis, a 30 de junho de 2013, a receita total da SS ascendeu a M€ 22.917,7, mais 37,9% que no período homólogo de 2012 e a despesa total atingiu M€ 21.958,5, mais 41,8% que no mesmo período de 2012. Já a receita efetiva aumentou, face ao mesmo período, 8,3% (mais M€ 952,8) e a despesa efetiva 7,2% (mais M€ 808,5), colocando o saldo de execução efetiva em M€ 418,1, o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE/2013 consignada ao financiamento do défice do SSS, no valor de M€ 646,5 (mais 52,7% em termos homólogos).

As taxas de execução, face ao OSS corrigido, situaram-se abaixo do indicador de referência para o semestre (50%)¹⁹: 41,2% e 47,7% para despesa total e efetiva, respetivamente, e 42,8% e 49,4% para receita total e efetiva.

III.3 Execução Orçamental por Classificação Económica

III.3.1 Receitas

O Quadro 01 evidencia o comportamento da execução orçamental da receita, por classificação económica, em 30 de junho de 2013.

transferência extraordinária para o financiamento do défice do sistema de Segurança Social, 251,0M€ destinam-se ao financiamento do Programa de Emergência Social e do Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia e 725,0 M€ referem-se à transferência do OE relativa ao IVA Social.” – relatório do OE/2013, página 123.

¹⁸ Declarações n.ºs 96 e 176, publicadas em 3 de maio e 12 de agosto de 2013, respetivamente.

¹⁹ A taxa de referência indicativa para o período (padrão de segurança) é um indicador que tem em conta a distribuição da execução da receita ao longo do ano, conjugando linearidade, sazonalidade e peso relativo de cada rubrica de receita. Para efeitos de cálculo deste indicador é considerado o orçamento modificado pelas alterações ocorridas até ao final do período em análise.



Quadro 01 – SS – Receitas por Classificação Económica – janeiro a junho de 2013

(em € e %)						
Capítulo	Designação	OSS Corrigido 30-06-2013	Execução 30-06-2013	Taxa de execução	Tvh (a)	Peso na receita total
	Receitas Correntes	24.749.233.191,00	12.231.972.494,11	49,4	8,4	53,4
02	Impostos Indiretos	0,00	0,00		-100,0	0,0
03	Contribuições para a Segurança Social	13.202.210.316,00	6.389.463.621,38	48,4	0,1	27,9
04	Taxas, multas e outras penalidades	101.093.990,00	49.119.858,89	48,6	-2,6	0,2
05	Rendimentos da propriedade	389.944.863,00	185.782.616,73	47,6	-16,9	0,8
06	Transferências correntes	11.027.915.277,00	5.593.988.612,43	50,7	21,4	24,4
07	Venda de bens e serviços correntes	17.300.671,00	10.293.289,16	59,5	-14,5	0,0
08	Outras receitas correntes	10.768.074,00	3.324.495,52	30,9	-36,0	0,0
	Receitas Capital	27.536.829.278,34	9.764.815.483,48	35,5	143,1	42,6
09	Venda de bens de investimento	20.001.021,00	104.782,80	0,5	-93,0	0,0
10	Transferências de capital	4.591.439,00	1.402.471,91	30,5	32,0	0,0
11	Ativos financeiros	27.251.672.618,34	9.763.306.728,77	35,8	143,3	42,6
12	Passivos financeiros	260.000.000,00	0,00	0,0	n.a	0,0
13	Outras receitas de capital	564.200,00	1.500,00	0,3	-99,7	0,0
	Outras Receitas	1.203.071.619,66	920.928.940,19	76,5	-30,0	4,0
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	315.159.062,00	149.142.190,60	47,3	3,7	0,7
16	Saldo do Ano Anterior	887.912.557,66	771.786.749,59	86,9	-34,1	3,4
	Receita Total	53.489.134.089,00	22.917.716.917,78	42,8	37,9	100,0
	Receita Efetiva	25.089.548.913,00	12.382.623.439,42	49,4	8,3	54,0

Fonte: IGFSS, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e OSS corrigido (Declaração n.º 176, publicada em 12 de agosto de 2013).

O IVA consignado ao OSS, que em 2012 foi contabilizado na rubrica "impostos indiretos - IVA", passou a ser contabilizado como transferências correntes, à semelhança do que já havia acontecido nos anos anteriores a 2012, motivo pelo qual, para efeitos da presente análise, se procedeu ao restabelecimento da série para o período homólogo anterior.

Para a evolução da **receita total**, (mais 37,9%), contribuíram positivamente as "receitas correntes" e as "receitas de capital", com variações homólogas de 8,4% e 143,1%, respetivamente, e negativamente as "outras receitas" (menos 30,0%).

A **receita efetiva** (M€ 12.382,6) apresentou um acréscimo de 8,3% (mais M€ 952,8), face ao período homólogo anterior, e uma taxa de execução, face ao previsto, que rondou os 49,4%, abaixo do indicador de referência para o semestre²⁰.

O conjunto das **receitas correntes** representou cerca 53,4% da receita total (98,8% da receita efetiva), atingindo, em termos absolutos, M€ 12.232,0, valor que configura uma taxa de execução orçamental de 49,4% e um acréscimo de 8,4% face ao período homólogo de 2012. Este comportamento está sustentado na evolução das "contribuições para a segurança social" e das "transferências correntes" que, no seu conjunto, representaram 52,3% da receita total arrecadada.

No 1º semestre de 2013, as "**contribuições para a Segurança Social**" representaram 51,6% das receitas efetivas, correspondendo a M€ 6.389,5. Esta receita apresentou uma taxa de execução na ordem dos 48,4% face à previsão corrigida e um acréscimo de 0,1% face ao período homólogo anterior. Este comportamento está em linha com o previsto, com as medidas de política adotadas e com a evolução do ciclo económico.

As "**transferências correntes**" (M€ 5.594,0) representaram 45,2% da receita efetiva, mais 21,4% quando comparadas com o período homólogo

²⁰ Esta receita, fortemente pressionada pela evolução do ciclo económico, foi sendo, desde 2011, sujeita a medidas que mitigaram esses efeitos (entrada em vigor do novo Código Contributivo, integração dos trabalhadores da banca no RGSS, alteração de taxas contributivas para determinados grupos profissionais), as quais não foram suficientes para os compensar. Este cenário caracterizado por uma forte quebra da receita contributiva que reflete o impacto da quebra da atividade económica sobre as contas da SS e o aumento das despesas do sistema, essencialmente explicado pela ação dos estabilizadores automáticos, teve como consequência um aumento expressivo do esforço financeiro do OE (mais 21,4% no período de referência, que compara com um crescimento de 0,1% das receitas contributivas arrecadadas no mesmo período).

anterior²¹. Estas receitas, maioritariamente provenientes do OE, destinaram-se a suportar as despesas da componente não contributiva do SSS, a qual vem sendo sujeita, desde o segundo semestre de 2010, a uma política fortemente restritiva, as despesas com as pensões do sistema de regimes especiais, a CPN, o Programa de Emergência Social (PES), o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE) e o financiamento do défice do sistema.

O aumento verificado nesta classe de receitas (transferências correntes) foi consistente com as políticas adotadas, designadamente as que respeitam ao reforço da vertente assistencialista do sistema (ação social), e as que se destinaram ao financiamento do sistema de regimes especiais e bem assim com as condições adversas da economia, cujos efeitos no SSS foram contra cíclicos, apesar do efeito contrário exercido pelo esforço de racionalização da despesa pública, consubstanciado sobretudo nas medidas restritivas aplicadas às prestações sociais.

Ainda no que respeita às “transferências correntes”, cerca de 84,8% (M€ 4.742,8.) foram provenientes da **Administração Central do Estado**, mais 20,7%²² que no período homólogo anterior. Destas, M€ 3.824,4 respeitam a transferências do MSSS para cumprimento da LBSS distribuídas pelo Sistema de Proteção Social de Cidadania e pelo Sistema Previdencial - Componente Repartição. Incluídos nas transferências para o sistema previdencial – componente repartição encontram-se M€ 148,4 que se referem a receitas cessantes e M€ 0,7 a salários intercalares²³ e, bem assim, M€ 646,2 destinados ao financiamento do défice do sistema.

Nas transferências correntes estão ainda incluídas transferências provenientes do Ministério da Educação (M€ 77,2, mais 21,5% que no ano anterior), transferências provenientes da SCML (M€ 88,4), e do Resto do Mundo-UE (M€ 762,2), com variações positivas, relativamente ao período homólogo de 2012, de 13,7% e 27,2%, respetivamente.

As receitas fiscais consignadas à SS para financiamento das despesas do Subsistema de Proteção Familiar, **IVA social**, ascenderam a M€ 362,5, mais 0,9%

que no período homólogo²⁴. De referir que, em 2012, o financiamento das despesas do PES esteve por conta das receitas fiscais consignadas à SS sendo que, no período de referência e embora o relatório do OE/2013 faça menção expressa a tal recurso, tal não veio a acontecer tendo o financiamento do PES ficado por conta das transferências do OE destinadas ao financiamento da ação social.

Os **rendimentos da propriedade** registaram um decréscimo de 16,9% e as **vendas de bens e serviços correntes** de 14,5%, quando comparados com o período homólogo anterior. Estas receitas, no seu conjunto, representam apenas 1,6% da receita efetiva.

No agregado das **receitas de capital** foram arrecadados cerca de M€ 9.764,8, valor que constituiu quase metade (42,6%) da receita total do SSS neste 1.º semestre de 2013 e configura uma taxa de execução orçamental na ordem dos 35,5%, mais 143,1% que no período homólogo de 2012. Neste agregado, as receitas arrecadadas por conta da venda de bens de investimento e das transferências de capital (0,01% da receita efetiva do sistema) apresentaram no seu conjunto uma execução inferior à do período homólogo anterior em M€ 1,1, com as vendas de bens de investimento a recuarem 93,0% e as transferências de capital a crescerem 32,0%, respetivamente, e taxas de execução muito abaixo do valor de referência para o semestre (0,5% e 30,5%, respetivamente). Já as receitas não efetivas, designadamente a receita proveniente de ativos financeiros (42,6% da receita total arrecadada), totalizou M€ 9.763,3, 35,8% do previsto, mais 143,3% que o valor executado no período homólogo anterior. Esta execução está influenciada pela rotação das carteiras dos ativos financeiros do FEFSS, e dos ativos de curto prazo (CEDIC) do IGFSS, representando estes últimos cerca de 70,5% dos movimentos de ativos financeiros (M€ 6.887,7)²⁵.

²¹ Neste valor estão incluídos M€ 362,5 de receita fiscal consignada à segurança social (IVA), M€ 254,6 para financiamento das pensões do sistema de regimes especiais, cuja responsabilidade passou para a Segurança Social a partir de 1 de janeiro de 2012, M€ 646,5 destinados ao financiamento do défice do Sistema e M€ 126,5 destinados ao financiamento do PES e ASECE.

²² Considerando o valor das receitas fiscais consignadas à SS (IVA) integrado nas transferências correntes no 1.º semestre de 2012.

²³ Artigo 98º - N aditado ao Código de Processo do Trabalho pelo Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13 de outubro.

²⁴ Sobre a contabilização desta receita no OSS e na Administração Central (Autoridade Tributária e Aduaneira) cfr as recomendações 4 – PCGE/2011 e 82 - PCGE/2011 (páginas 408, 436 e 437) do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011, disponível em www.tcontas.pt. - OE para 2013 acolheu as recomendações, no sentido de a receita do IVA consignado à SS passar a ser transferido do subsetor Estado para o OSS através da classificação económica da despesa 04.06.00 – transferências correntes para a segurança social, (165.º da LEO para 2013 (Lei 66-B/2012, de 31/12) deixando assim de ser contabilizado na classificação económica 02.01.02 – Impostos indiretos- Sobre o consumo-IVA.

²⁵ Este montante foi repartido pelo subsistema de ação social, M€ 2.507,7 (jogos sociais: M€ 856,0; euromilhões: M€ 39,7; outros programas: M€ 1.612,0) e pelo sistema previdencial – repartição, M€ 4.380,1 assim repartidos: FSE/QREN: M€ 1.053,2; CPN/QCA: M€ 75,0; CPN/QREN: M€ 147,5; outros: M€ 3.104,3).



Tribunal de Contas

III.3.2 Despesas

O **Quadro 02** evidencia o comportamento da execução orçamental da despesa, por classificação económica, no período compreendido entre 1 de janeiro e 30 de junho de 2013.

As medidas de forte contenção da despesa pública adotadas a partir do 2.º semestre de 2010 (e reforçadas nos orçamentos do Estado de 2011, 2012 e 2013) não foram suficientes para contrariar o efeito de expansão destas despesas, situação que já se verificou na execução do OSS/ 2012 e que se manteve.

A segunda parcela mais expressiva da despesa

Quadro 02 – SS – Despesas por Classificação Económica – janeiro a junho de 2013

(em € e %)						
Agrup.	Designação	OSS Corrigido 30-06-2013	Execução 30-06-2013	Taxa de execução	Tvh (a)	Peso na despesa total
	Despesas Correntes	25.017.473.140,0	11.955.571.898,9	47,8	7,4	54,4
01	Despesas com o pessoal	261.939.097,0	131.264.127,54	50,1	4,2	0,6
02	Aquisição de bens e serviços	87.615.606,0	29.721.728,85	33,9	-17,4	0,1
03	Juros e outros encargos	7.129.168,0	1.327.265,21	18,6	1,5	0,0
04	Transferências correntes	22.634.809.214,0	10.995.131.456,6	48,6	3,8	50,1
05	Subsídios	1.823.937.410,0	720.498.562,9	39,5	98,0	3,3
06	Outras despesas correntes	202.042.645,0	77.628.757,84	38,4	1.029,5	0,4
	Despesas Capital	28.281.841.655,0	10.002.936.188,6	35,4	129,6	45,6
07	Aquisição de bens de capital	35.046.855,0	1.845.410,0	5,3	-84,3	0,01
08	Transferências de capital	33.929.048,0	7.103.771,6	20,9	-53,7	0,03
09	Ativos financeiros	27.952.865.752,0	9.993.987.007,0	35,8	130,8	45,5
10	Passivos financeiros	260.000.000,0	0,00	0,0	0,0	0,0
	Despesa Total	53.299.314.795,0	21.958.508.087,46	41,2	41,8	100,0
	Despesa Efetiva	25.086.449.043,0	11.964.521.080,44	47,7	7,2	54,5

Fonte: IGFSS, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e OSS corrigido (Declaração n.º 176, publicada em 12 de agosto de 2013).

Atentos os grandes agregados da despesa – correntes e de capital – as despesas correntes, (M€ 11.955,6; 54,4% das despesas totais e 99,9% das despesas efetivas), expandiram-se face ao período homólogo anterior (7,4%) e as despesas de capital apresentaram um crescimento homólogo na ordem dos 129,6%, atingindo o montante de M€ 10.002,9 (45,6% da despesa total).

No agregado das **despesas correntes** é o agrupamento das transferências o mais representativo (M€ 10,995,1), absorvendo 91,9% da despesa efetiva, apresentou uma taxa de execução orçamental de 48,6%, e exibiu uma taxa de variação homóloga de 3,8%. Neste agrupamento, são as **transferências para as famílias** que se apresentam como a parcela materialmente mais relevante (M€ 9.967,9) representando 90,7% da despesa do agrupamento, e cuja evolução, face a igual período de 2012, se consubstanciou num acréscimo de 7,3%. Estas despesas encontram-se fortemente pressionadas pela evolução do ciclo económico, designadamente através da evolução das chamadas prestações imediatas, onde se inserem, entre outras, as prestações sociais substitutivas dos rendimentos do trabalho que, no seu conjunto, apresentaram um crescimento na ordem dos 11,8%.

diz respeito aos **ativos financeiros**, que, no final do 1.º semestre de 2013, totalizavam, aproximadamente, M€ 9.994,0, (45,5% dos gastos totais do sistema). Este montante correspondeu a uma taxa de execução orçamental de 35,8% e evidencia um aumento de 130,8% face ao período homólogo anterior. Esta execução está influenciada pela rotação das carteiras de ativos do FEFSS, cuja análise detalhada consta do anexo I do presente relatório, mas também pela rotação das aplicações de curto prazo (CEDIC) realizadas pelo IGFSS, que representam cerca de 68,5% dos movimentos de ativos financeiros (M€ 6.843,4), assim repartidos: subsistema ação social, M€ 2.507,7 (jogos sociais: M€ 866,0; euromilhões: M€ 39,7; outros programas: M€ 1.602,0) sistema previdencial – repartição, M€ 4.335,7, assim repartidos: FSE/QREN: M€ 990,2; CPN/QCA: M€ 75,0; CPN/QREN: M€ 147,4; outros: M€ 3.123,0)²⁶.

²⁶ "As aquisições de aplicações de tesouraria de curto prazo devem ser tratadas contabilisticamente na execução orçamental procedendo-se ao seu registo em todas as fases do ciclo da despesa pública. Aquando da alienação das aplicações de tesouraria de curto prazo procede-se aos lançamentos contabilísticos inerentes ao registo da receita, proveito (alienação com mais valia) ou custo (alienação com menos valia) e

No agregado das **despesas correntes** apenas as despesas com “aquisições de bens e serviços” apresentaram uma diminuição em comparação com o período homólogo (17,4%) tendo as demais componentes deste agregado registado evoluções positivas: “despesas com pessoal” (mais 4,2% que compara com um recuo de 18,6% em 2012); “subsídios”²⁷ (mais 98,0% que compara com um decréscimo de 15,5% em 2012); “juros e outros encargos” (1,5%), “transferências correntes” (3,8%) e “outras despesas correntes” (1.029,5%). No seu conjunto estas despesas sofreram um aumento de 7,4% quando comparadas com igual período de 2012.

As **despesas de capital** aumentaram 129,6% face a igual período de 2012, por conta da evolução da sua principal componente (ativos financeiros que representaram 99,9% das despesas de capital e aumentaram 130,8%), uma vez que as aquisições de bens de capital e as transferências de capital evoluíram negativamente no período de referência (menos 84,3% e menos 53,7%, respetivamente). As despesas de capital apresentaram, no 1.º semestre de 2013, taxas de execução (35,4%) muito abaixo do indicador de referência para o período e representaram quase metade (45,6%) da despesa total do sistema, sendo que destas apenas 0,04% constituíram despesas efetivas.

III.3.3 Evolução das Receita e Despesa Efetivas

A **receita efetiva** arrecadada no período²⁸ representou pouco mais de metade (54,0%) da receita total e registou uma variação homóloga positiva na ordem dos 8,3% (mais M€ 952,8). A **despesa efetiva** paga no período²⁹ representou 54,5% do total e evidenciou uma variação homóloga positiva de 7,2% (mais M€ 808,5).

recebimento. A rendibilidade das aplicações de tesouraria é objeto de registo contabilístico de acordo com o ciclo da receita. O mapa de Fluxos de Caixa evidencia todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no período. O Mapa de Fluxos de Caixa acolhe os saldos das contas 11 – Caixa, 12 – Depósitos em Instituições financeiras e 13 – Conta no Tesouro.” - http://www.cnc.min-financas.pt/faqs_publico.html

²⁷ Recomendação n.º 66/2011 do TC no sentido de reclassificar os apoios à formação profissional que passaram a integrar a rubrica de subsídios quando em anteriores exercícios integravam a rubrica de transferências correntes.

²⁸ A receita efetiva arrecadada no período corresponde ao total da receita, subtraído dos saldos de anos anteriores e dos ativos e passivos financeiros, e situou-se, no final do 1.º semestre de 2013, em M€ 12.382,6.

²⁹ A despesa efetiva paga no período equivale ao total da despesa, subtraída dos ativos e passivos financeiros, e totalizou, no final de junho de 2013, M€ 11.964,5.

Em 2012, a receita e a despesa efetiva apresentaram comportamentos contrários, (com a despesa a aumentar e a receita a diminuir), consequência dos efeitos da contração do tecido económico sobre a execução do OSS³⁰, que as medidas de política adotadas para o sector não conseguiram compensar³¹.

De facto e pese embora no período de referência esse comportamento pareça ter-se alterado, com a receita efetiva a apresentar um crescimento superior ao da despesa efetiva, com o consequente equilíbrio do sistema, o mesmo foi obtido através de transferências extraordinárias provenientes do OE³².

A queda progressiva das tvh da **despesa efetiva** observada a partir do 4.º trimestre de 2010, resultado do efeito conjugado da evolução do ciclo económico com as medidas de contenção da despesa pública (contra cíclicas), já não se verificou no período de referência, com a despesa efetiva a crescer 7,2% (5,6% em 2012 e 0,3% em 2011), muito por conta do aumento das despesas com prestações sociais, acomodadas na rubrica de transferências correntes, que estruturalmente representam a maior fatia da despesa efetiva do sistema (93,7%, em 2011; 95,0% em 2012 e 91,9% em 2013).

Ainda no que respeita à **despesa efetiva**, merecem referência as despesas com a administração do sistema, onde, face a igual período de 2012, apenas as despesas com aquisição de bens e serviços correntes

³⁰ Sob determinados pressupostos, as despesas sociais diretamente relacionadas com a atividade económica funcionam como estabilizadores automáticos, o que implica uma quebra do volume de prestações quando a economia está a crescer e a criar emprego e um aumento do esforço financeiro quando o produto e o emprego descem ou estagnam, através do aumento do número de beneficiários das prestações sociais. Este efeito tem vindo a ser contrariado com medidas restritivas de acesso às prestações sociais em geral e às prestações sociais indexadas à condição de recursos dos beneficiários em particular, ao mesmo tempo que também o valor das mesmas prestações tem vindo a ser condicionado por via das normas de contenção da despesa pública.

³¹ Medidas com impacto direto na execução do OSS: congelamento do valor das pensões e do indexante de apoios sociais; revisão das regras de atribuição do subsídio de desemprego; reforço da aplicação da condição de recursos que restringe o acesso às prestações sociais do regime não contributivo; suspensão do pagamento do subsídio de férias; proibição da acumulação de rendimentos provenientes de salários e de pensões, entre outras. O total de transferências para as famílias aumentou 7,3% (incluindo o valor das pensões do sistema de regimes especiais) face ao período homólogo anterior, retomando assim a tendência de evolução verificada em 2010, ano em que esta variável cresceu 7,1% em termos homólogos. No mesmo período de 2012, estas despesas apresentaram um crescimento de 5,5%, mitigado pelo impacto das medidas inibidoras do livre funcionamento dos estabilizadores automáticos.

³² A verba prevista para o financiamento do défice do SSS para o ano de 2013 foi de M€ 969,75, tendo sido executados, até ao final do período de referência, mais de metade do previsto (M€ 646,5; 66,7%).



mantiveram uma tendência decrescente, verificando-se uma inversão da tendência anterior nas despesas com o pessoal e nas despesas com juros e outros encargos³³.

Já a **receita efetiva** apresentou uma variação homóloga positiva de 8,3% que compara com uma diminuição 1,8% em igual período de 2012 e crescimentos de 1,4%, e de 5%, em iguais períodos de 2011 e 2010, respetivamente. Esta evolução resulta do efeito combinado das medidas de política inibidoras do funcionamento dos estabilizadores automáticos, que vieram condicionar fortemente a despesa e da contração do tecido económico que veio influenciar negativamente a arrecadação da receita contributiva e, bem assim, do aumento das necessidades de financiamento resultantes da assunção de responsabilidade pelo pagamento das pensões do sistema de regimes especiais. A inversão do comportamento das receitas efetivas da SS ficou a dever-se sobretudo ao aumento das transferências do OE que representaram 38,3% destas receitas e aumentaram 20,7%, face a igual período homólogo, pese embora as receitas provenientes de contribuições, em queda no período homólogo anterior tenham apresentado, no período de referência, já uma evolução positiva, embora ténue (mais 0,1%) e devido sobretudo a variações das taxas contributivas aplicadas a grupos específicos (trabalhadores independentes, representantes estatutários de órgãos sociais e trabalhadores em funções públicas).

As figuras seguintes permitem observar a evolução homóloga da receita e da despesa efetivas, quer na perspetiva acumulada ao longo dos trimestres de cada ano (**Figura 01**) quer isolando a despesa e receita efetivas imputadas apenas a cada período trimestral (**Figura 02**). A primeira permite avaliar o percurso intra-anual destas variáveis, e a segunda o comportamento da receita e despesa efetivas afetas exclusivamente a cada trimestre.

³³ As “despesas com pessoal” que apresentaram poupanças em 2012 face a 2011 (menos 18,6%), no período de referência cresceram 4,2%, face a 2012. Já as despesas com “aquisição de bens e serviços” mantiveram, no período de referência a tendência decrescente recuando 17,4% face a igual período de 2012, ano em que recuaram 11,6%, o mesmo acontecendo com as despesas “juros e outros encargos” que mantiveram a tendência crescente (mais 1,5% em 2013 que compara com um aumento de 7,6% em 2012).

Figura 01 – Variação homóloga da Receita e Despesa Efetivas (valores acumulados)

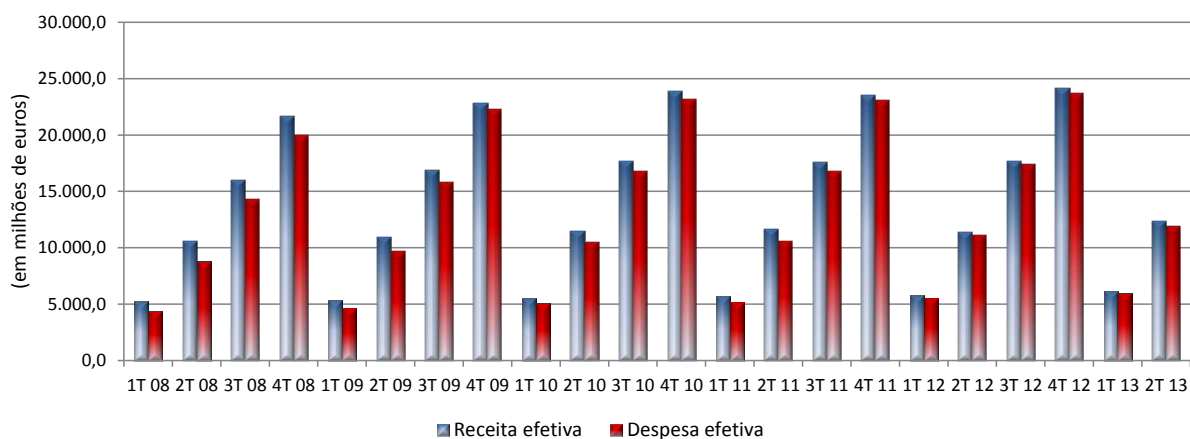
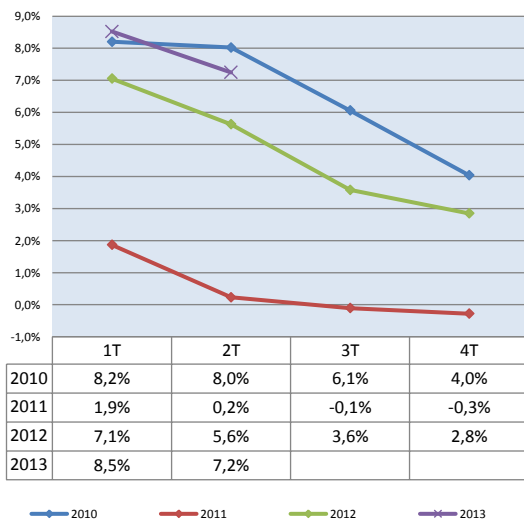
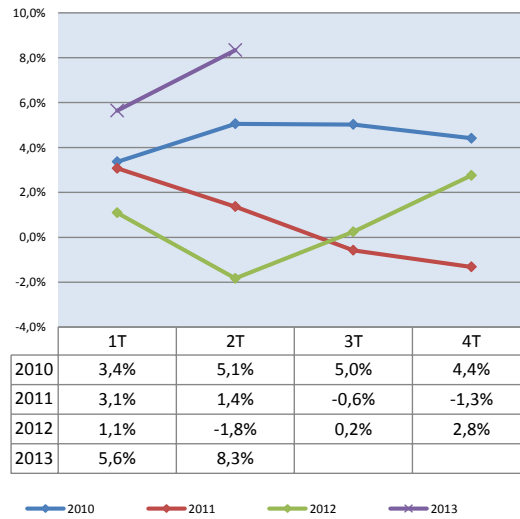


Gráfico 1.1 – Tvh da receita e despesa efetivas



Dados corrigidos no período homólogo seguinte: até ao 2.º trimestre de 2012
Fonte: IGFSS

Gráfico 1.2 – Despesa efetiva



Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 2.º trimestre de 2012
Fonte: IGFSS

Gráfico 1.3 – Receita efetiva



Figura 02 – Variação homóloga da Receita e Despesa Efetivas (valores isolados do trimestre)

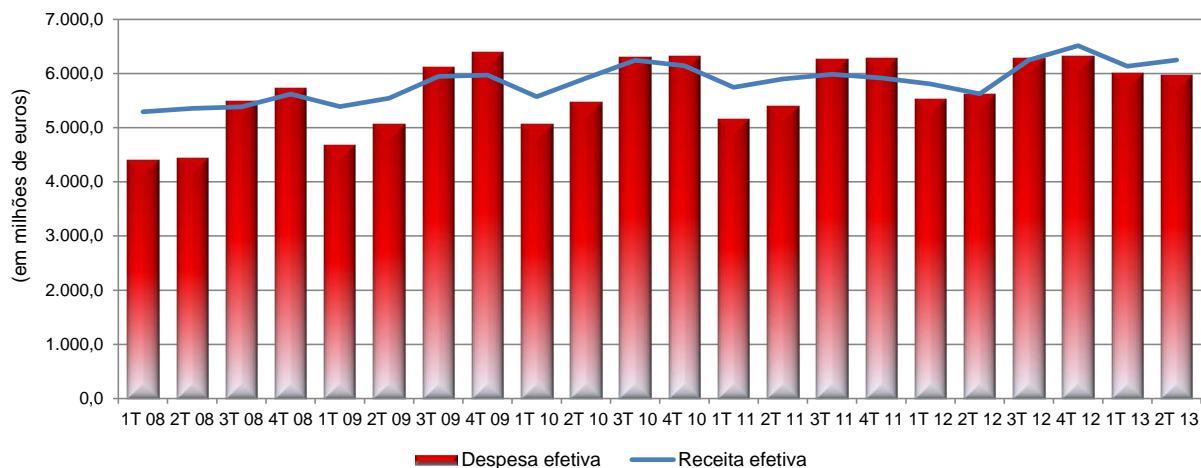
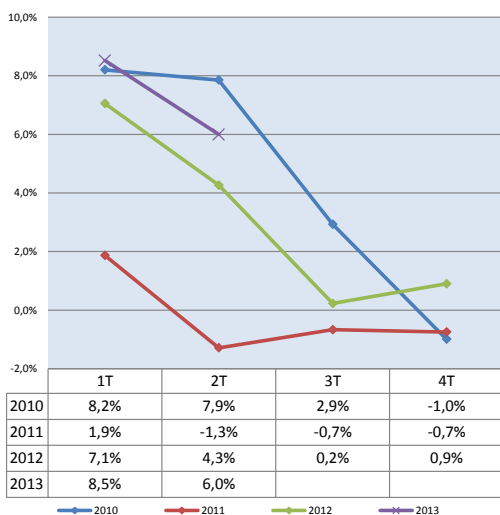
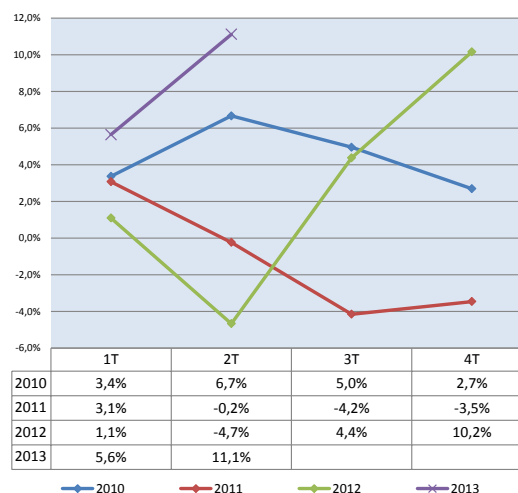


Gráfico 2.1 – Tvh da receita e despesa efetivas



Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 2.º trimestre de 2012
Fonte: IGFSS

Gráfico 2.2 – Despesa efetiva



Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 2.º trimestre de 2012
Fonte: IGFSS

Gráfico 2.3 – Receita efetiva

III.3.4 Saldo da Execução Efetiva

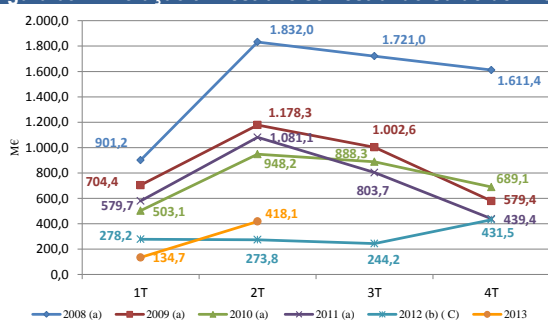
A Figura 03 mostra a evolução homóloga do saldo efetivo global do SSS, na ótica da contabilidade pública.

Numa perspetiva intra-anual, pode verificar-se uma deterioração progressiva dos saldos efetivos apurados, sendo que, tendencialmente, apresentam uma propensão para o crescimento do 1.º para o 2.º trimestre e para o decréscimo nos trimestres subsequentes (Gráfico 3.1).

que em 2012. O défice do SSS, em 30 de junho de 2013, foi de M€ 228,4.

Entre 2008 e 2013, o saldo efetivo global sofreu uma erosão na ordem dos 77,2% (de M€ 1.832,0 para M€ 418,1) a maior parte durante o PAEF (61,3%), traduzindo a forte exposição da execução do OSS à evolução do ciclo económico, cujo comportamento continua a ser de contração, embora menos acentuada.

Figura 03 – Evolução trimestral e semestral do Saldo de Execução Efetiva



(a) Dados corrigido no período homólogo seguinte;
 (b) valores do 1.º e 2.º trimestre corrigidos no período homólogo seguinte;
 (c) valor para o 4T de 2012 é o que consta da CSS respectiva
 Fonte:IGFSS

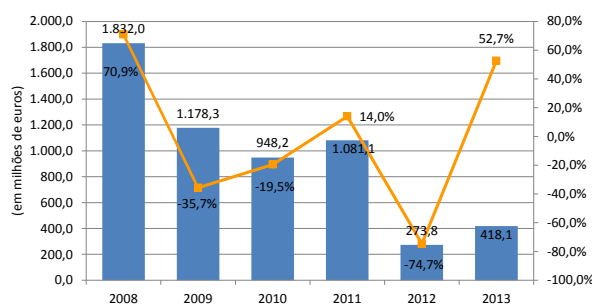


Gráfico 3.1 – Evolução intra-anual (M€)

Gráfico 3.2 – Valor e variação homóloga (1.º semestre) (M€ e %)

Observando especificamente o comportamento homólogo do saldo de execução efetiva nos 1.ºs semestres dos últimos anos (Gráfico 3.2) verifica-se que, depois uma quebra na ordem dos 35,7% em 2009 (de M€ 1.832,0 para M€ 1.178,3), e de 19,5% em 2010 se inverteu aquela tendência em 2011, com o saldo efetivo a crescer cerca de 14,0%, retomando em 2012 uma trajetória de queda acentuada (menos 74,7%), voltando a inverter a tendência de queda no período de referência onde apresentou uma apreciação na ordem dos 52,7%, alavancado pelas transferências do OE que incluíram uma verba específica para esse efeito, à semelhança do que já se verificara em 2012, mas apenas no 2.º semestre (M€ 856,6).

Até ao final do 1.º semestre de 2013 a transferência extraordinária do OE para financiamento do défice do SSS totalizou M€ 646,5, 66,7% da verba prevista para o mesmo fim (M€ 969,8)³⁴, mais 13,2%

³⁴ Cenário base do OE/2013.



III.4 Fontes de Financiamento e Aplicações de Fundos

III.4.1 Fontes de Receita

O **Quadro 03** dispõe as receitas do SSS, organizadas por cinco fontes de financiamento, com destaque, em razão da materialidade, para os “Contribuintes”³⁵ (representando 27,9% do total das receitas e 51,6% da receita efetiva) e a “Administração Central” (20,7% da receita total e 38,3% da receita efetiva).

A **Figura 04** resume, no que concerne à receita efetiva, as taxas de variação homóloga das várias fontes de financiamento do SSS e os pesos relativos de cada uma.

Até ao final do 1.º semestre de 2013, a receita cobrada aos “contribuintes” e aos beneficiários ativos, (contribuições e quotizações), aumentou, em termos homólogos, M€ 4,8 (0,1%), passando a totalizar M€ 6.389,5. Esta tendência foi consistente com o persistente abrandamento do ciclo económico e com as medidas de política aplicadas, designadamente o alargamento da base contributiva às prestações sociais substitutivas do rendimento do trabalho (subsídios por desemprego e por doença) e aplicação da CES aos rendimentos provenientes de pensões dentro dos limites estabelecidos no OE/2013³⁶.

O conjunto de transferências provenientes da administração central sofreu um crescimento na ordem dos 20,7% (mais M€ 813,4), quando comparado com igual período anterior, passando para M€ 4.744,8.

Este incremento é explicado pelo aumento (mais M€ 696,6) das necessidades de financiamento no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social, que representaram 30,9% da receita efetiva, as quais

passaram a totalizar M€ 3.824,4, mais 22,3%, que no período homólogo anterior.

As transferências recebidas da SCML, relativas a jogos sociais, que representaram 0,7 % da receita efetiva, apresentaram no período de referência um crescimento na ordem dos 13,7%, quando comparadas com o período homólogo anterior, tendo sido arrecadado o montante de M€ 88,4 (mais M€ 10,7 que no período homólogo).

As transferências provenientes da União Europeia, FSE, representaram 6,2% da receita efetiva, aumentado 27,2%, face ao período homólogo anterior, passando a M€ 762,2 (mais M€ 163,0).

A receita gerada pela atividade da Segurança Social que resulta, em grande medida, da atividade e gestão corrente do sector, englobando, designadamente, os rendimentos da propriedade (juros, dividendos, participações nos lucros e rendas), as reposições, as taxas e multas e a venda de bens e serviços correntes e de capital e representou, no seu conjunto, 3,2% da receita efetiva, tendo apresentado um decréscimo em termos homólogos na ordem dos 9,0% (menos M€ 39,2, que no período homólogo anterior).

³⁵ Que, neste sentido lato, inclui as receitas de quotizações dos trabalhadores dependentes, dos trabalhadores independentes, do seguro voluntário e as contribuições das entidades empregadoras.

³⁶ Esta receita pode decompor-se do seguinte modo: contribuições e quotizações, M€ 6.321,7; CES, M€ 67,8; contribuições sobre as prestações de desemprego, m€ 32,2 e contribuições sobre o subsídio de doença, m€ 0,4. Em termos comparáveis, isto é, sem as alterações legislativas introduzidas em 2013 sobre esta matéria, a receita de contribuições e quotizações teria recuado 1% face a igual período homólogo. O cenário base do OE/2013 previa um crescimento destas receitas na ordem dos 1,3%.

Quadro 03 – SS – Origens da receita da Segurança Social – janeiro a junho de 2013

(em € e %)

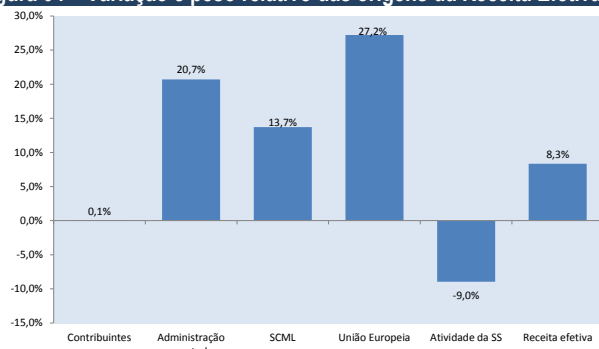
Origens de financiamento	OSS Corrigido 30-06-2013	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso na execução efetiva
Contribuintes	13.202.210.316,00	6.389.463.621,38	48,4	0,1	27,9	51,6
Contribuições e cotizações	13.202.210.316,00	6.389.463.621,38	48,4	0,1	27,9	51,6
Sistema previdencial	13.194.408.773,00	6.386.290.805,55	48,4	0,1	27,9	51,6
Regimes complementares e especiais	7.801.543,00	3.172.815,83	40,7	-1,3	0,0	0,0
Administração Central (a)	9.073.744.059,00	4.744.762.878,35	52,3	20,7	20,7	38,3
Transferências do MSSS para cumprimento da LBSS	7.226.251.096,00	3.824.361.238,16	52,9	22,3	16,7	30,9
Transferências do MSSS - CPN - QCA e QREN	167.340.367,00	83.670.183,48	50,0	-17,1	0,4	0,7
Transferências do M. Educação	154.788.140,00	77.243.289,84	49,9	21,5	0,3	0,6
Transferências do MSSS - Reg Subs Bancário	502.307.395,00	254.433.718,75	50,7	-2,0	1,1	2,1
Transferências do MSSS (PES + ASECE)	251.000.000,00	126.484.071,78	50,4	n.a	0,6	1,0
Transferências do MFAP - IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12)	725.000.000,00	362.500.000,02	50,0	0,9	1,6	2,9
Outras transferências	47.057.061,00	16.070.376,32	34,2	-20,3	0,1	0,1
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	201.072.000,00	88.412.256,49	44,0	13,7	0,4	0,7
Transferências relativas a jogos sociais	201.072.000,00	88.412.256,49	44,0	13,7	0,4	0,7
União Europeia	1.757.600.657,00	762.215.949,50	43,4	27,2	3,3	6,2
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	1.757.580.657,00	762.215.949,50	43,4	27,2	3,3	6,2
Outras transferências	20.000,00	0,00	0,0	-100,0	0,0	0,0
Atividade da Segurança Social	854.921.881,00	397.768.733,70	46,5	-9,0	1,7	3,2
Rendimentos de propriedade	389.944.863,00	185.782.616,73	47,6	-16,9	0,8	1,5
Juros	323.840.943,00	161.809.582,20	50,0	-15,8	0,7	1,3
Dividendos e participações nos lucros	64.029.322,00	22.560.002,30	35,2	-24,2	0,1	0,2
Rendas	2.074.598,00	1.413.032,23	68,1	-3,7	0,0	0,0
Outras receitas	464.977.018,00	211.986.116,97	45,6	-0,7	0,9	1,7
Reposições não abatidas nos pagamentos	315.159.062,00	149.142.190,60	47,3	3,7	0,7	1,2
Taxas, multas e outras penalidades	101.093.991,00	49.119.858,89	48,6	-2,6	0,2	0,4
Venda de bens e serviços (correntes e de capital)	37.301.692,00	10.398.071,96	27,9	-23,2	0,0	0,1
Outras	11.422.273,00	3.325.995,52	29,1	-41,7	0,0	0,0
Receita efetiva	25.089.548.913,00	12.382.623.439,42	49,4	8,3	54,0	100,0
Receita não efetiva	28.399.585.176,00	10.535.093.478,36	37,1	103,2	46,0	
Receita total	53.489.134.089,00	22.917.716.917,78	42,8	37,9	100,0	

Fonte: IGFSS, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e OSS corrigido (Declaração n.º 176, publicada em 12 de agosto de 2013).

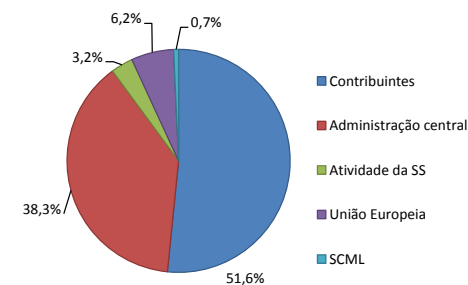
(a) Inclui valores (m€ 602 de previsão e o valor de m€ 552,1 de execução) relativos a transferências do Fundo NAV, EPE registados no mapa X (R.06.01 - Transferências correntes de sociedades e quase sociedades não financeiras).



Figura 04 – Variação e peso relativo das origens da Receita Efetiva arrecadada - janeiro a junho de 2013



Fonte: IGFSS



Fonte: IGFSS

Gráfico 4.1 – Variação homóloga

Gráfico 4.2 – Peso relativo

III.4.2 Aplicações de Fundos

Do **Quadro 04** constam as despesas do SSS, organizadas segundo a natureza da sua aplicação. Com esta análise pretende-se identificar a evolução dos gastos realizados com as prestações sociais e as políticas de emprego e formação profissional, bem como com a administração e a capitalização do SSS. As **Figuras 05** e **06** complementam essa análise.

Quadro 04 – SS – Aplicações de Fundos – janeiro a junho de 2013

(em € e %)

Aplicações de Despesa	OSS corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Prestações Sociais	22.270.630.218,00	10.792.071.264,41	48,5	7,2	49,1	90,2
Pensões e complementos	15.447.625.775,00	7.325.369.617,17	47,4	10,1	33,4	61,2
Sobrevivência	2.048.895.397,00	964.931.603,33	47,1	11,4	4,4	8,1
Invalidez	1.399.269.859,00	646.689.604,61	46,2	6,2	2,9	5,4
Velhice	11.463.555.418,00	5.455.662.563,43	47,6	11,0	24,8	45,6
Benefícios dos Antigos Combatentes (a)	33.646.706,00	3.600.571,46	10,7	156,3	0,0	0,0
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	501.952.395,00	254.345.764,13	50,7	-2,0	1,2	2,1
Pensões do regime substitutivo BPN (a)	306.000,00	139.510,21	45,6	n.a	0,0	0,0
Desemprego e Apoio ao Emprego	2.691.158.057,00	1.422.247.201,28	52,8	11,8	6,5	11,9
Subsídio de Desemprego	2.052.333.842,00	1.104.188.698,67	53,8	14,3	5,0	9,2
Complemento de desemprego	98.491.600,00	44.245.709,55	44,9	-5,6	0,2	0,4
Subsídio social de desemprego	348.064.022,00	171.979.119,91	49,4	4,0	0,8	1,4
Garantia salarial	111.000.000,00	55.642.701,30	50,1	-1,2	0,3	0,5
Indem. compensatória salários em atraso	70.417.329,00	41.078.753,09	58,3	24,9	0,2	0,3
Outras	10.851.264,00	5.112.218,76	47,1	16,7	0,0	0,0
Ação social	1.783.592.606,00	841.700.059,73	47,2	8,0	3,8	7,0
Transf. e subsídios - Instituições sem fins lucrativos	1.473.314.283,00	692.840.180,68	47,0	3,9	3,2	5,8
Transf. e subsídios - Famílias	98.067.142,00	39.989.379,06	40,8	6,1	0,2	0,3
Transf. ME - componente social pre-escolar	95.000.000,00	59.999.998,00	63,2	166,7	0,3	0,5
Outras	117.211.181,00	48.870.501,99	41,7	-6,1	0,2	0,4
Subsídio e complemento de doença	414.186.642,00	200.762.384,95	48,5	-9,3	0,9	1,7
Abono de família	677.793.146,00	335.469.253,70	49,5	-1,6	1,5	2,8
Rendimento Social de Inserção	303.918.168,00	162.416.679,89	53,4	-25,5	0,7	1,4
Complemento Solidário para Idosos	243.255.000,00	133.971.609,32	55,1	-1,8	0,6	1,1
Parentalidade	401.598.205,00	187.797.983,93	46,8	-15,7	0,9	1,6
Subsídio por morte	101.438.856,00	88.026.517,01	86,8	-26,0	0,4	0,7
Deficiência	142.068.236,00	72.373.833,66	50,9	0,8	0,3	0,6
Outras despesas	63.995.527,00	21.936.123,77	34,3	-37,8	0,1	0,2
Formação profissional e PAE	2.753.822.825,00	1.032.629.320,33	37,5	9,0	4,7	8,6
Políticas ativas de emprego	504.802.579,00	248.462.057,00	49,2	-6,9	1,1	2,1
Transf. IEFPP	455.950.000,00	227.974.999,98	50,0	-5,2	1,0	1,9
Transf. Autoridade Condições de Trabalho	22.244.741,00	12.765.993,00	57,4	1,0	0,1	0,1
Transf. Estruturas de Emp. Form. Prof. das RA	18.358.890,00	4.235.446,02	23,1	-56,2	0,0	0,0
Transf. Agência Nacional para a Qualificação	3.800.000,00	1.852.500,00	48,8	-5,0	0,0	0,0
Outras	4.448.948,00	1.633.118,00	36,7	-24,1	0,0	0,0
Subsídios de Formação profissional	1.989.020.246,00	784.167.263,33	39,4	15,2	3,6	6,6
Do Fundo Social Europeu (FSE)	1.795.873.650,00	699.874.949,87	39,0	18,1	3,2	5,8
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	193.146.596,00	84.292.313,46	43,6	-4,1	0,4	0,7
Passivos Financeiros (4)	260.000.000,00	0,00	0,0		0,0	0,0
Administração (b)	316.070.345,00	138.020.819,55	43,7	0,4	0,6	1,2
Despesas com pessoal	214.846.270,00	108.506.487,76	50,5	6,9	0,5	0,9
Aquisição de bens e serviços	68.109.686,00	24.491.735,89	36,0	-17,0	0,1	0,2
Outras	33.114.389,00	5.022.595,90	15,17	-23,2	0,0	0,0
Aplicações Financeiras - IGFSS (3)	15.000.500.000,00	6.843.419.000,00	45,6	n.a	31,2	n.a
Ativos financeiros - CEDIC	15.000.500.000,00	6.843.419.000,00	45,6	n.a	31,2	n.a
Capitalização	12.958.291.407,00	3.152.367.683,17	24,3	-27,2	14,4	0,02
Ativos financeiros - FEFSS (2)	12.952.365.752,00	3.150.568.007,02	24,3	-27,2	14,3	n.a
Despesas de Administração	5.689.655,00	1.790.510,39	31,5	-16,4	0,0	0,0
Despesas de capital - FEFSS	236.000,00	9.165,76	3,9	-5,5	0,0	0,0
Despesa total (1)	53.299.314.795,00	21.958.508.087,46	41,2	41,8	100,0	n.a
Despesa efetiva (5) = (1) - (2) - (3) - (4)	25.086.449.043,00	11.964.521.080,44	47,7	7,2	54,5	100,0

Fonte: IGFSS, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e OSS corrigido (Declaração n.º 176, publicada em 12 de agosto de 2013).

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Exceto despesas com a administração do Sistema Previdencial - Capitalização.



Considerando as grandes funções do SSS, destacam-se as prestações sociais, em razão da materialidade dos recursos absorvidos (M€ 10.792,1; 90,2% da despesa efetiva), e da sua evolução face ao período homólogo anterior (mais M€ 723,2; 7,2%).

No cômputo das **prestações sociais** merece referência a rubrica de pensões e complementos, que apresentou um crescimento de 10,1% (que compara com um crescimento de 7,2% da despesa efetiva), face ao período homólogo (mais M€ 673,3), totalizando M€ 7.325,4 (67,9% das prestações sociais e 61,2% da despesa efetiva). Destas, destacam-se as pensões de velhice, com um crescimento homólogo de 11,0% (mais M€ 539,8), a maior fatia (74,5%) do valor despendido com pensões e complementos. Estas despesas estão fortemente expostas à evolução demográfica da população residente, a qual tem vindo a evidenciar um maior crescimento nas faixas etárias superiores aos 65 anos (0,7%), crescimento que não tem vindo a ser acompanhado pela evolução da população residente (menos 0,9%).

Verificou-se ainda uma redução da despesa com prestações sociais diretamente indexadas à condição de recursos dos potenciais beneficiários cujos critérios de elegibilidade de acesso têm vindo a tornar-se mais exigentes e restringidos os valores associados³⁷: abono de família³⁸ (menos M€ 5,4, 1,6%); complemento solidário para idosos (menos M€ 2,4, 1,8%); subsídio e complemento de doença (menos M€ 20,6, 9,3%); parentalidade (menos M€ 35,0, 15,7%); rendimento social de inserção (menos M€ 55,6, 25,5%); subsídio por morte (menos M€ 30,9, 26,0%).

As verbas destinadas ao **desemprego e ao apoio ao emprego**, com um peso relativo de 11,9% na despesa efetiva, sofreram um aumento na ordem dos 11,8%, passando a M€ 1.422,2 (mais M€ 150,2 que no período homólogo anterior). Esta evolução é consequência do efeito conjugado das alterações às regras de atribuição destas prestações (reposição de regimes temporários e excecionais, de reforço desta tipologia de apoios e da aplicação de regras mais restritivas de acesso às prestações sociais não contributivas) e dos efeitos da contração do ciclo económico. Destacam-se as prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho: subsídio de desemprego, com um crescimento de 14,3% (mais M€ 138,0),

subsídio social de desemprego que aumentou 4,0% (mais M€ 6,6), tendo o complemento de desemprego sido a única prestação deste grupo a apresentar um comportamento regressivo (menos M€ 2,6, 5,6%).

A despesa com **ação social**³⁹ aumentou 8,0% (que compara com um decréscimo de 1,5% em igual período homólogo), passando a M€ 841,7 (7,0% da despesa efetiva do período). Nesta componente, as transferências e subsídios para as instituições sem fins lucrativos, que detêm maior peso relativo (82,3%), apresentaram um acréscimo de 3,9% face ao período homólogo anterior. A mesma tendência verificou-se para as transferências e subsídios pagos às famílias, que cresceram, face ao período homólogo anterior, 6,1%, menos 8,8% em 2012 quando compara com 2011).

Recorde-se que, no âmbito da ação social, foram sendo definidas medidas com vista à melhoria da eficiência na gestão dos recursos que lhe estão consignados – racionalização de alguns programas e prestações, instituição de controlo de frequências dos utentes, definição de regras orçamentais quanto à evolução da despesa associada a novos acordos, bem como a transferência para a SCML da gestão dos estabelecimentos integrados no ISS, IP, localizados no distrito de Lisboa⁴⁰ - medidas suscetíveis de terem contribuído para o alívio destas despesas, as quais mantiveram uma trajetória descendente até ao período homólogo de 2012, não obstante a introdução do programa de emergência social (PES), cuja atuação central recaiu neste segmento. Este programa, que teve no ano de 2012 o seu primeiro ano de funcionamento, no final do 1.º semestre não apresentava ainda execução financeira visível no âmbito do OSS⁴¹. No período de referência, o valor alocado para o financiamento do PES e para apoio social aos consumidores de energia (ASECE) foi de M€ 126,5, 50,4% do previsto⁴², e o aplicado foi M€ 99,7.

³⁷ Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 junho.

³⁸ Consequência da não atualização dos valores do abono, da diminuição do universo de referência, da redução do valor associado às bolsas escolares, bem como das alterações decorrentes das novas regras de acesso a prestações sociais não contributivas.

³⁹ A Ação Social realiza-se através da concessão de prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de exceção, prestações em espécie, acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais e do apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais.

⁴⁰ Artigo 66.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro – Lei do Orçamento do Estado para 2011.

⁴¹ Segundo o IGFSS, no 1.º semestre de 2013, verificou-se “ (...) um aumento da despesa associada ao Programa de Emergência Social (PES) e ao Apoio Social Extraordinário aos Consumidores de Energia (ASECE) que cresceu 66,8% face ao período homólogo anterior (...)”.

⁴² “Em 2012 toda a ação social decorrerá da implementação do Programa de Emergência Social, assente em cinco eixos fundamentais: famílias em maiores dificuldades, idosos, deficiência, voluntariado e instituições. (...) tem como objetivos

A **formação profissional e PAE** consumiram 8,6% da despesa efetiva, mais 9,0% (mais M€ 85,2) face ao período homólogo anterior, atingindo o montante de M€ 1.032,6. Para este comportamento contribuíram ambos os vetores: subsídios à formação profissional⁴³ que registaram, no período de referência, um acréscimo na ordem dos 15,2%, face ao período homólogo anterior, (com suporte FSE mais 18,1% e com suporte na contrapartida pública nacional, menos 4,1%) e políticas ativas de emprego (que representaram apenas 24,1% da despesa alocada a este fim) a recuarem cerca de 6,9%.

As **despesas com a administração** aumentaram 0,4% (mais m€ 490,1) pressionadas pelo aumento das despesas com o pessoal (78,6% das despesas de administração) que conheceram um crescimento de 6,9% no período de referência, muito acima do previsto para o cenário base do OE.⁴⁴ As despesas de administração do FEFSS recuaram 16,4% face a igual período de 2012, (menos m€ 351,9). No cômputo geral, as despesas com administração evidenciaram um crescimento de 138,2 mil euros, quando a meta prevista era de redução na ordem dos M€ 32,4.

Sobre as aplicações em ativos financeiros veja-se o referido no ponto III.3.2 – execução orçamental por classificação económica – despesa.

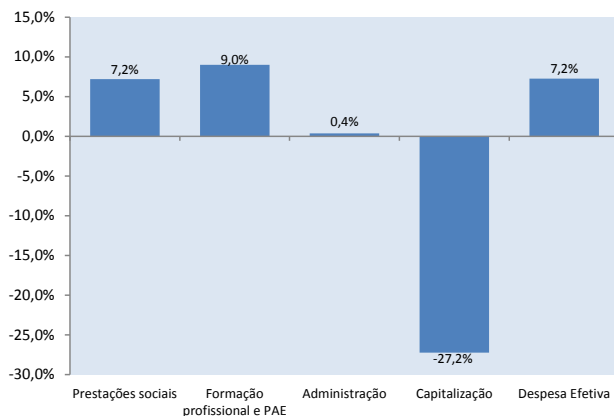
combater a pobreza, reforçar a inclusão e coesão sociais, bem como ativar as pessoas, capacitando-as e incentivando-as através do trabalho socialmente útil, combatendo o desperdício, fomentando a responsabilidade social e dinamizando o voluntariado (...). A implementação do Programa de Emergência Social tendo em vista o apoio ao setor social apresentará um orçamento de 200 milhões de euros. (...) Foi ainda tomado em consideração (...) um apoio extraordinário ao consumidor de energia (ASECE). Criada do âmbito do PES, esta medida visa reduzir o impacto do aumento dos preços da eletricidade e do gás natural no rendimento disponível dos consumidores economicamente vulneráveis.” – Página 95 do relatório do OE/2012. “O PES entende-se como uma resposta extraordinária no contexto da crise económica e financeira atual, com o objetivo de intervenção focada, adaptável e rigorosa sobre fenómenos de pobreza e exclusão. Conta com o contributo essencial das entidades da economia social que, fortalecidas, poderão auxiliar o Estado na constituição de uma rede de solidariedade mais abrangente. O Governo, atento à conjuntura atual, pretende reforçar a dotação financeira do Programa, aumentando a transferência adicional de 200 para 251 M€.” - Página 203 do relatório do OE/2013.

⁴³ Inclui as verbas destinadas às ações de formação profissional contabilizadas nas classificações económicas de transferências correntes e de subsídios.

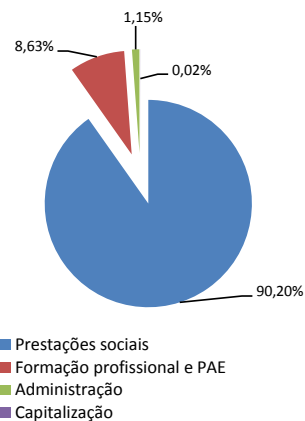
⁴⁴ “Desde o PREMAC e a significativa redução de cargos dirigentes (...) bem como mecanismos de controlo reforçados de contenção da despesa, o MESSS obteve uma redução de cerca de 20% dos gastos de despesas de administração. Ao nível dos consumos intermédios a redução foi estimada nos 30%. Em 2013, prevê-se uma redução nas despesas de administração de cerca de 32,4 M€. Esta redução não será superior devido ao aumento de 5 p.p., das contribuições para a Caixa Geral de Aposentações e à devolução de um dos subsídios.” – Página 203 do relatório do OE/2013.



Figura 05 – Variação e peso relativo das aplicações de fundos – janeiro a junho de 2013



Fonte: IGSSS

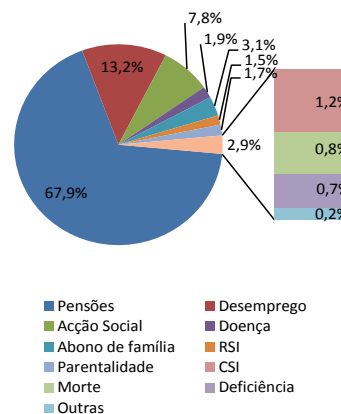
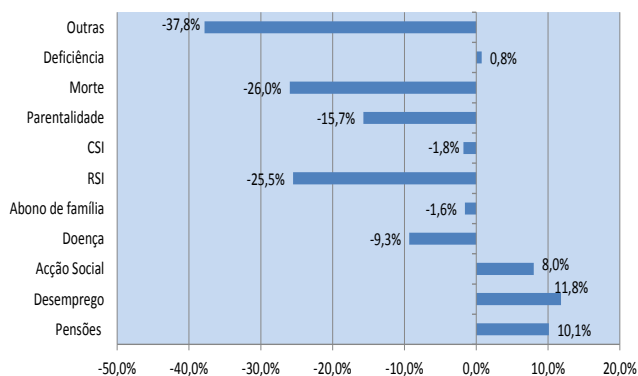


Fonte: IGSSS

Gráfico 5.1 – Tvh das aplicações de fundos

Gráfico 5.2 – Peso relativo na despesa efetiva

Figura 06 – Variação e peso relativo da despesa com prestações sociais – janeiro a junho de 2013



Fonte: IGSSS

Gráfico 6.1 – Tvh das prestações sociais

Gráfico 6.2 – Peso relativo das prestações sociais

III.4.3 Evolução das Pensões e Contribuições

Em 30 de junho de 2013, a despesa com pensões e complementos, (vide quadro 05) paga pelo SSS, totalizou M€ 7.325,4 mais 10,1% que no período homólogo anterior (61,2% da despesa efetiva e 61,3% da despesa corrente do SSS). Desta, 78,0% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice e 72,9% enquadraram-se no sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, no período de

O comportamento da despesa com pensões, no período de referência (1.º semestre de 2013), foi influenciado pelos efeitos conjugados da introdução do fator de sustentabilidade que indexa o valor das novas pensões à evolução da esperança média de vida aos 65 anos, da antecipação da consideração de toda a carreira contributiva para o cálculo do valor das pensões, da definição de uma regra de atualização anual das pensões, da suspensão da concessão de pensões antecipadas, da promoção da cultura do envelhecimento ativo e da evolução do ciclo económico, e do pagamento em duodécimos do subsídio de Natal.

Quadro 05 – SS – Pensões e complementos (janeiro de 2011 a junho de 2013)

Designação	(em Milhões de euros)				
	2011 (1.º Semestre)	2011 (2.º Semestre)	2012 (1.º Semestre)	2012 (2.º Semestre)	2013 (1.º Semestre)
Pensão Invalidez	604,7	793,6	608,9	766,0	647,0
Pensão Sobrevivência	834,2	1.124,2	866,8	1.137,7	965,9
Pensão Velhice	4.698,1	6.394,0	5.176,3	6.387,8	5.712,4
Total	6.136,9	8.311,8	6.652,1	8.291,5	7.325,4
Sistema Previdencial	4.593,7	6.234,9	4.805,0	5.951,4	5.340,9
Sistema de Proteção Social e de cidadania	1.543,3	2.076,9	1.587,5	2.083,7	1.730,0
Subsistema Proteção Familiar	160,3	209,8	160,9	210,5	168,9
Subsistema Solidariedade	1.383,0	1.867,1	1.426,6	1.873,2	1.561,0
Sistema Regimes Especiais	-	-	259,5	256,4	254,5
Total	6.136,9	8.311,8	6.652,1	8.291,5	7.325,4

Fonte: CSS/2011 a 2012 e IGSS

Nota:(1) As pensões pagas aos antigos combatentes e as que respeitam ao sistema de regimes especiais foram desagregadas por eventualidade.

Figura 07 – Peso relativo das despesas com pensões (janeiro de 2010 a junho de 2013)

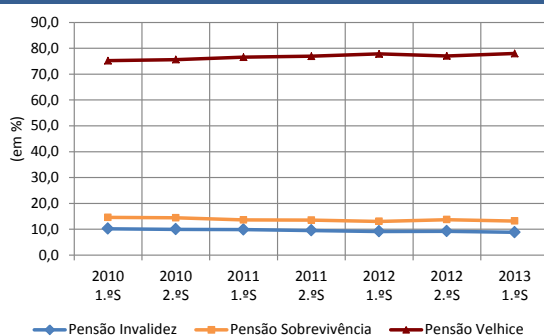


Gráfico 7.1 – Distribuição por eventualidades

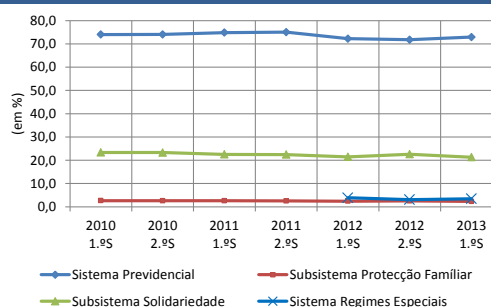


Gráfico 7.2 – Distribuição por sistemas e subsistemas

referência, 22,0% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,8%), tendo aumentado 6,3% face a igual período homólogo. As pensões de sobrevivência (13,2%) aumentaram no período de referência 11,4% face a igual período de 2012.

Quando observada num período mais alargado (2008-2012), a despesa com pensões revelou uma tendência consistente de desaceleração do crescimento, tendo passado de uma taxa de variação homóloga de 5,8% em 2008, (5,0% em 2009, 4,1% em 2010, 3,1% em 2011), para menos 0,1% em 2012, em



termos comparáveis⁴⁵. Esta tendência de moderação do crescimento das pensões pagas foi congruente com os propósitos da reforma do sistema introduzida pela LBSS em vigor (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), designadamente com os efeitos da introdução do fator de sustentabilidade⁴⁶ e de outras normas restritivas no seu cálculo.

Durante o período de vigência do PAEF (2011 – 2013), a despesa com pensões e complementos da SS foi sendo objeto de um conjunto de medidas de natureza regressiva 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 precaridade das medidas aplicadas, mais centradas no objetivo de curto prazo, constituíram fatores determinantes para que esta despesa não regredisse de forma consistente e continuada, com a execução do 1.º semestre de 2013 já a evidenciar uma tendência de crescimento acelerado face ao período homólogo anterior, em linha com a tendência desenhada no cenário base do OE/2013, o qual previa um crescimento das despesas com pensões na ordem dos 3,6%, posteriormente ajustado para 6%, nos retificativos subsequentes.

Assim, entre 2012 e 2013, a despesa com pensões inverteu a sua trajetória descendente, apresentando um aumento de 10,1%⁴⁷, pressionada pela reposição do subsídio de Natal cujo pagamento ocorreu em duodécimos⁴⁸, e pela atualização do valor

das pensões mínimas em 1,1%⁴⁹, não tendo as medidas de contenção aplicadas com permanência no tempo (suspensão da atribuição de pensões antecipadas, constrangimentos nas fórmulas de cálculo) sido suficientes para manter a tendência regressiva esperada.

Da **Figura 08** constam as variações homólogas da despesa realizada com **pensões e complementos**, em termos anuais e trimestrais (valores isolados do trimestre), numa perspetiva sequencial (**Gráfico 8.1**) e intra-anual comparada (**Gráfico 8.2**).

⁴⁵ Não considerando a despesa com pensões do sistema de regimes especiais (Decretos-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro, e 88/2012, de 11 de abril), que foi suportada por terceiras entidades (Orçamento do Estado e Caixa Geral de Aposentações através do Fundo respetivo). Esta despesa totalizou M€ 259,5 no 1.º semestre de 2012 e M€ 254,5 milhões no período de referência (menos 1,9%, entre períodos homólogos).

⁴⁶ O fator de sustentabilidade aplicado às pensões de velhice iniciadas em 2013 foi de 0,9522 – Portaria n.º 429/2012, de 31 de dezembro.

⁴⁷ A taxa de crescimento da despesa com pensões implícita no cenário base do OE/2013 foi de 3,6%.

⁴⁸ Não foi indiferente a opção feita por um sistema de pagamento destas despesas (subsídio de Natal) em regime duodecimal (Lei n.º 3/2013, de 10 janeiro), uma vez que tradicionalmente estas despesas apenas iriam onerar o segundo semestre do ano, com os respetivos pagamentos a ocorrerem em dezembro, modelo que vigorou até ao exercício de 2011, já que em 2012 o pagamento deste subsídio se encontrou suspenso, para os pensionistas com pensões superiores e 1100 euros. O cenário base do OE/2013 tinha implícita a reposição do subsídio de Natal (100%) e de 10% do subsídio de férias, estando, no entanto, o pagamento do primeiro sujeito ao regime duodecimal, com as despesas com pensões a acomodarem, desde o início do ano económico, este acréscimo.

⁴⁹ Portaria n.º 432-A/2012, de 31 de dezembro.

Figura 08 – Variação homóloga da despesa com pensões e complementos – no trimestre e no ano

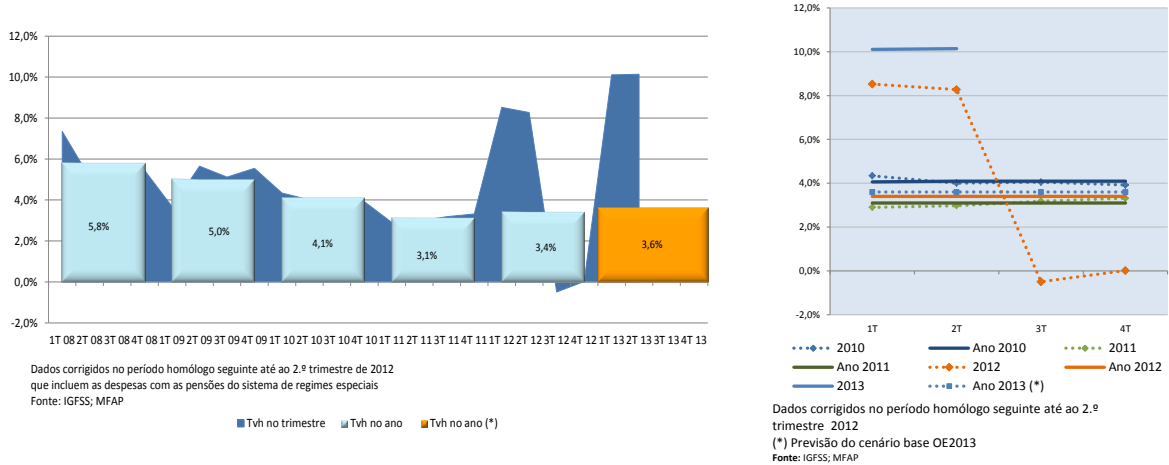


Gráfico 8.1 – Análise sequencial **Gráfico 8.2 – Análise intra-anual**

Já no que diz respeito à **receita contributiva** e não obstante o quadro de contração da economia e as políticas de forte contenção salarial aplicadas ao setor público e ao setor privado (por contágio) e, bem assim, a crescente pressão demográfica sobre o sistema, a evolução prevista⁵⁰ para esta receita, em 2013, teve implícito um crescimento de 1,3%, muito acima do verificado para o 1.º semestre, onde as receitas contributivas apresentaram um crescimento de 0,1%.

Observada num período mais alagado (2008 – 2013), a receita de contribuições e quotizações, apresentou uma tendência evolutiva crescente entre

2008 e 2011 (2008, 5,8%, 2009, 0,4%, 2010, 2,8%, e 2011, 2,0%), invertendo essa tendência em 2012, ano em que registou uma quebra de 4,8%, prevendo-se, em 2013, um crescimento de 1,3%. (**Gráfico 9.1**).

Numa perspetiva intra-anual, as receitas contributivas tendem a ter desempenhos mais vigorosos durante os primeiros semestres dos anos em observação e desempenhos mais modestos nos últimos trimestres. Durante a vigência do PAEF, as previsões superaram sempre as receitas arrecadadas.

A **Figura 9** releva as diferenças nos ritmos de crescimento anuais e respetivos contributos e

Figura 09 – Variação homóloga da receita de Contribuições e Quotizações – no trimestre e no ano

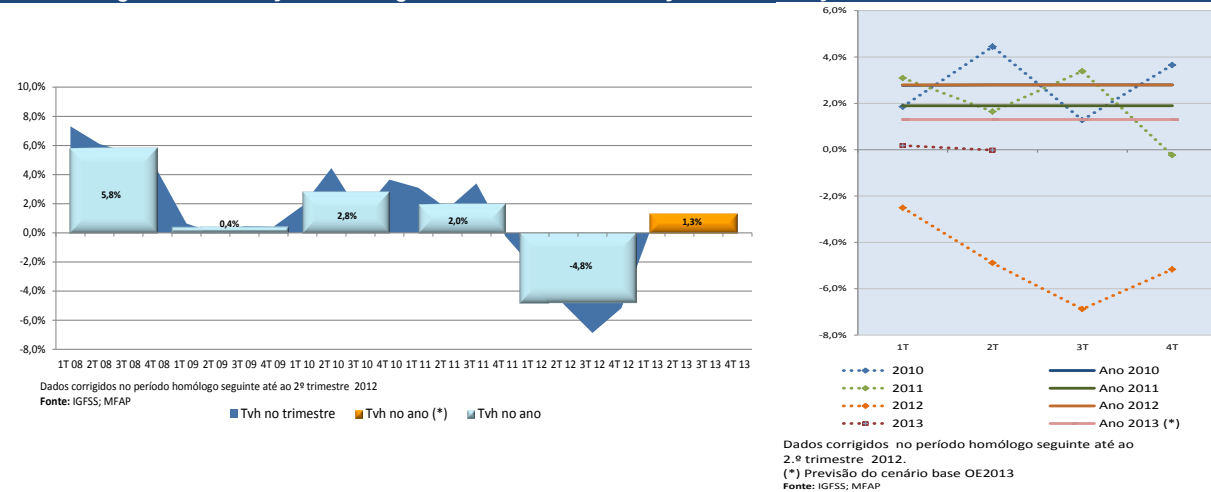


Gráfico 9.1 – Análise sequencial **Gráfico 9.2 – Análise intra-anual**

⁵⁰ Cenário base do OE/2013.

tendências trimestrais deste tipo de receita.



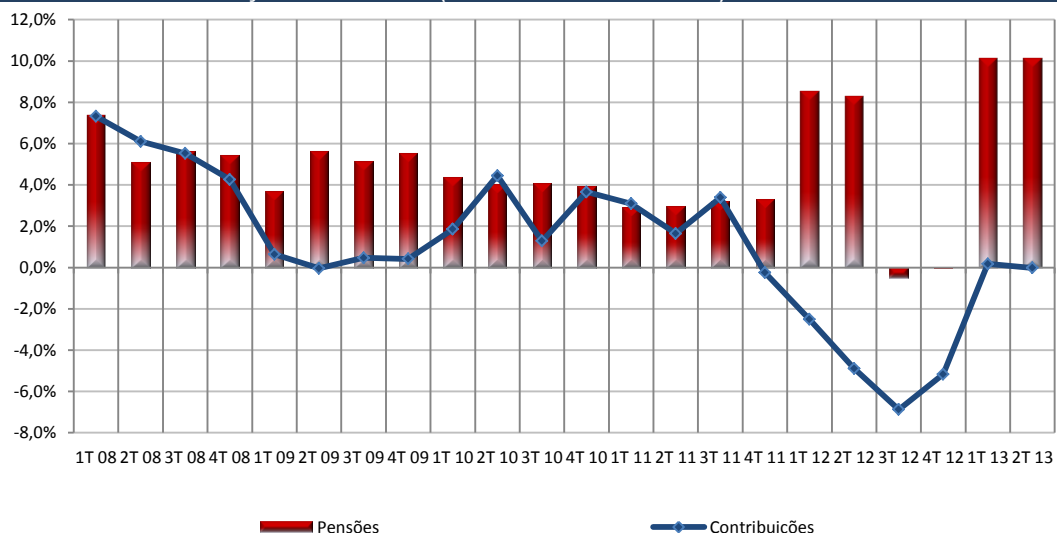
As Figuras 10 e 11 apresentam a comparação dos ritmos de crescimento das contribuições e das pensões, quer relativamente à receita e despesa efetivamente executada em cada trimestre quer em termos acumulados no fim de cada período, para o período 2008-2013.

Em termos isolados do período, o ritmo de crescimento trimestral da despesa com pensões vem sendo superior ao das receitas contributivas cobradas desde o 3º trimestre de 2008. Esta tendência apenas se inverteu em três trimestres: 2.º trimestre de 2010, 1.º trimestre de 2011 e 3.º trimestre de 2011. (Figura 10)

Em 2012 manteve-se a tendência do período, com as taxas de evolução das receitas contributivas e das despesas com pensões a seguirem tendências contrárias, com a receita a recuar 5,0% e a despesa a manter-se estável (mais 0,01%), quando comparadas com o período homólogo anterior. No período de referência, a tendência evolutiva destas variáveis manteve-se, com as pensões a crescerem a uma taxa de 10,1% e as receitas a manterem-se estagnadas (menos 0,02%).

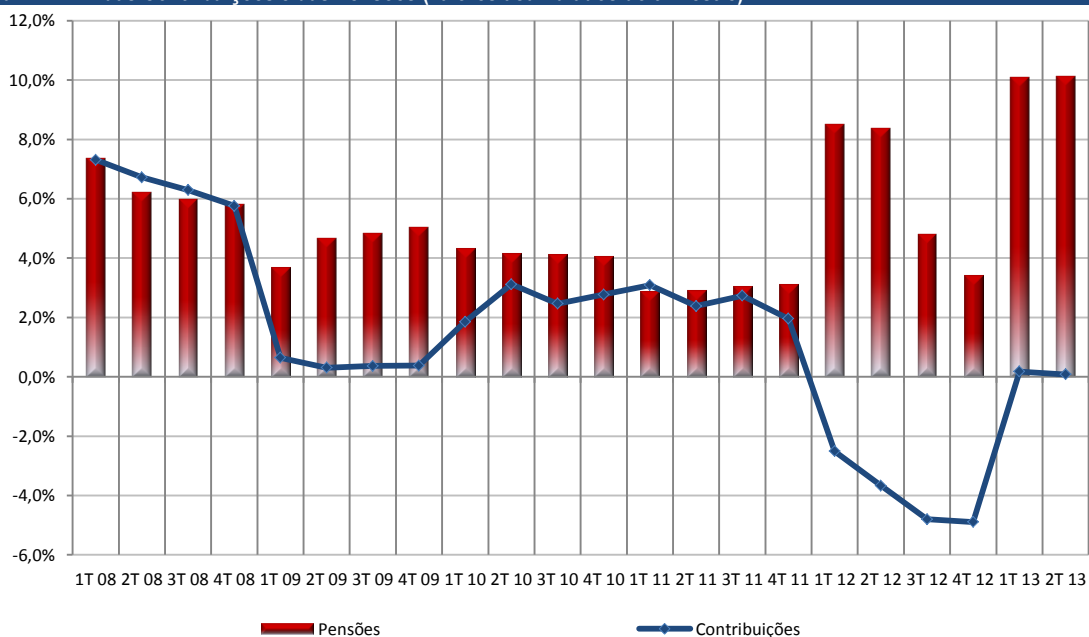
Em termos acumulados, (Figura 11) no período observado, as variáveis observadas seguiram a mesma tendência, mantendo-se a taxa de crescimento da receita contributiva significativamente abaixo da que se verificou para a despesa com pensões, sobretudo a partir do 1.º trimestre de 2009, com esta tendência a acentuar-se durante o PAEF, principalmente entre o 1.º trimestre de 2012 e o 1.º trimestre de 2013.

Figura 10 – Tvh das Contribuições e das Pensões (valores isolados do trimestre)



(a) Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 2.º trimestre 2012. Desde 2012 que os dados das pensões incluem as verbas do Regime Substitutivo Bancário
Fonte: IGFSS

Figura 11 – Tvh das Contribuições e das Pensões (valores acumulados do trimestre)



(a) Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 2.º trimestre 2012.
 Desde 2012 que os dados das pensões incluem as verbas do Regime Substitutivo Bancário.
Fonte: IGSS

Por último cabe uma breve análise, num cotejo mais fino da relação existente entre contribuições e pensões, com enfoque nas necessidades de financiamento das despesas com estas últimas, designadamente as que se enquadram no sistema previdencial – repartição (Quadro 06, Figura 12)

O sistema de pensões da segurança social é financiado por receitas provenientes das quotizações dos futuros beneficiários e das contribuições das entidades empregadoras, por transferências do OE e por receitas fiscais consignadas.

Durante o PAEF, as despesas com pensões suportadas por receita proveniente do OE sofreram um aumento na ordem dos 12,1%.

O volume de receitas gerado pelo sistema (quotizações dos futuros beneficiários e contribuições das entidades empregadoras) depende do crescimento económico (capacidade de a sociedade criar riqueza), do nível de emprego (que determina a relação entre contribuintes líquidos e beneficiários líquidos do sistema) e da duração média da esperança de vida aos 65 anos (período de tempo em que a pensão será paga a um determinado beneficiário).

A sustentabilidade deste sistema (repartição) depende ainda da capacidade que a sociedade tem de assegurar taxas de substituição da população⁵¹ (em cada geração) que devem ser consistentes com as necessidades de financiamento futuras do sistema e da solidariedade intergeracional⁵².

No atual contexto, caracterizado por um forte abrandamento do ciclo económico, baixas taxas de substituição da população (menos população ativa)⁵³, 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 diminuir, tornando incerta a sua capacidade de sustentabilidade financeira, uma vez que as despesas com pensões tendem a aumentar, designadamente as relativas às pensões de velhice e

⁵¹ Segundo os últimos dados publicados pelo INE, entre 2008 e 2012 a taxa sintética de fecundidade em Portugal evoluiu de 1,4 nados vivos por mãe residente para 1,28.

⁵² 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.

⁵³ Entre 2008 e 2012 a população residente decresceu 0,7%, menos 75.725 indivíduos. Fonte: INE.



Tribunal de Contas

de sobrevivência por via do aumento da esperança de vida aos 65 anos⁵⁴.

Tendencialmente deficitário no período observado (que contrasta com o primado da auto sustentabilidade presente na sua génese), o sistema previdencial - repartição foi, pela primeira vez, em 2012, reforçado com verbas provenientes do OE, no valor de M 856,6 €, destinadas ao financiamento do seu défice. A previsão para 2013 (cenário base do OE/2013) apontava para uma transferência extraordinária de M€ 969,75. Até ao final do período de referência já haviam sido transferidos cerca de 66,7% dessa verba (M€ 646,5), que representou 13,9% do esforço do OE/2013 para financiamento do SSS.

Apresenta-se a seguir um gráfico com a evolução, nos últimos 5 anos (2008 – 2013), das pensões do sistema contributivo e das receitas inerentes ao seu financiamento.

As necessidades de financiamento do sistema previdencial – repartição, à semelhança do que aconteceu com o sistema não contributivo, foram sendo tendencialmente mais acentuadas, em parte devido aos efeitos do ciclo económico mas sobretudo devido aos constrangimentos estruturais inerentes ao próprio sistema e suas bases de sustentação.

⁵⁴ Esperança média de vida aos 65 anos, em 2013, era de 18,97 anos para a média da população, segundo o INE (Última atualização de dados: 29 de novembro de 2013).

Quadro 06 – SS – Necessidades de Financiamento do sistema previdencial repartição

(em milhões de euros)

Descrição	2011	2012	2013 (1º Semestre)
Contribuições	10.667,5	10.151,6	4.958,5
Receitas cessantes	200,2	181,7	115,1
Pensões	10.828,6	10.756,4	5.340,9
Invalidez	954,8	913,3	433,2
Sobrevivência	1.622,5	1.654,4	799,9
Velhice	8.251,3	8.188,8	4.107,8
Necessidade de Financiamento	-39,1	423,1	267,4

Fonte: CSS/2011 a 2012 (mapa XIII) e Mapa das pensões

Notas: (1) sem regime substitutivo do setor bancário; (2) Para efeitos desta análise, a receita de contribuições considerada foi expurgada dos valores destinados ao financiamento das prestações sociais imediatas. Cálculos DGTC.

Figura 12 – Evolução das necessidades de financiamento (2008 – 2013)

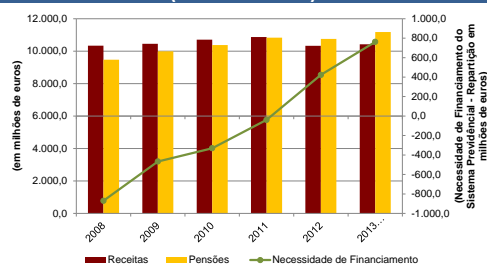


Gráfico 12 – Necessidades de Financiamento 2008 - 2013

Figura 13 – Necessidades de Financiamento (valores isolados do período)

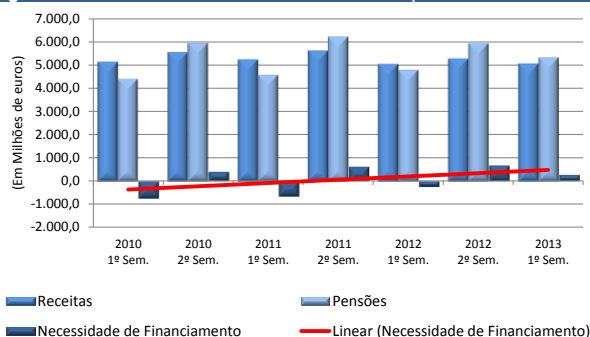


Gráfico 13.1 – Necessidades de financiamento (isolado do trimestre)

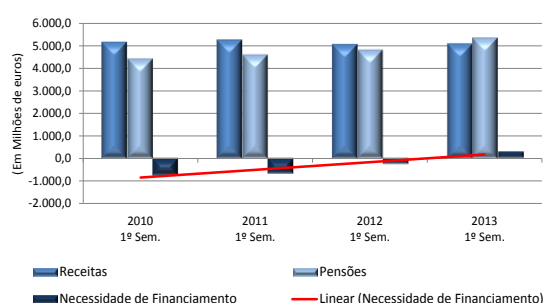


Gráfico 13.2 – Necessidades de Financiamento - 1.º Semestre



III.5 Execução Orçamental por componentes do Sistema de Segurança Social

III.5.1 Enquadramento

Neste ponto efetua-se a análise da execução orçamental das receitas e despesas dos componentes do SSS relativa ao 1.º semestre de 2013.

A LBSS estabelece que o Sistema de Segurança Social abrange o Sistema de Proteção Social de Cidadania, o Sistema Previdencial e o Sistema Complementar. Decompõe ainda o primeiro nos Subsistemas de Solidariedade, de Proteção Familiar e de Ação Social. Para efeitos da sua gestão financeira, o Sistema Previdencial é dividido pela Repartição e pela Capitalização.

A Lei do Orçamento do Estado para 2012, na sua 1.ª revisão, veio estabelecer um novo sistema, que acresce aos anteriores, destinado a acomodar as despesas com as pensões a que se referem os Decretos-Leis n.ºs 127/2011, de 31 de dezembro, e 88/2012, de 11 de abril – Sistema dos Regimes Especiais.

Os Quadros 07, 08 e 09 incluídos nos pontos seguintes, apresentam as receitas e despesas, por classificação económica, dos três sistemas que dão forma à execução orçamental do SSS, o Sistema Previdencial, o Sistema de Proteção Social de Cidadania e o Sistema dos Regimes Especiais, apresentando-se, no caso dos dois primeiros, a desagregação por componentes e subsistemas em que os mesmos se subdividem.

Note-se que o atual funcionamento do SSS produz movimentos financeiros entre os seus componentes, que são registados na classificação económica “segurança social” incluída nas “transferências correntes” e nas “transferências de capital”, na receita ou na despesa, consoante aplicável. Assim, na ótica dos componentes e subsistemas, a soma das suas receitas e despesas totais (e efetivas) é superior ao montante de despesa e receita do sistema como um todo, no montante dessas transferências, mas também das rendas recebidas e pagas entre instituições da segurança social e das contribuições recebidas e pagas relativamente aos encargos patronais das

instituições que integram o perímetro de consolidação do setor⁵⁵.

III.5.2 Sistema Previdencial

No Sistema Previdencial (componentes Repartição e Capitalização), a receita global arrecadada até ao final do 1.º semestre 2013 cifrou-se em M€ 16.411,0, a que corresponde uma execução orçamental de 39,5%, face ao previsto, enquanto a despesa global atingiu os M€ 15.647,3, traduzindo-se numa taxa de execução orçamental de 37,9%. Quando comparadas com o período homólogo anterior, a receita total aumentou 30,0% e a despesa total 32,4%.

Para o comportamento da receita do sistema previdencial, no período de referência, contribuíram positivamente as receitas de capital (mais 80,6%), alavancadas pelo comportamento dos ativos financeiros que apresentaram um crescimento de 80,8% e as receitas correntes (mais 10,5%), estas alavancadas pelo valor das transferências correntes que cresceram 99,7%, quando comparadas com igual período de 2012. Já as outras receitas apresentaram uma evolução negativa, face ao mesmo período do ano anterior (menos 21,5%), influenciadas pela queda do valor do saldo de gerências anteriores integrado (menos 25,0%).

A despesa total do sistema previdencial aumentou 32,4%, alavancada pelo aumento das despesas de capital (mais 72,2%). Estas despesas, apresentaram um comportamento decrescente face a igual período de 2012, em todas as rubricas de natureza efetiva, menos 0,1% para as aquisições de bens de capital e menos 98,4% para as transferências de capital. Já as despesas não efetivas do sistema previdencial apresentaram no período de referência um crescimento na ordem dos 72,9% (ativos financeiros).

⁵⁵ Efetivamente, na despesa e receita do SSS (pontos III.2, III.3 e III.4) não são consideradas as rendas pagas e recebidas entre Instituições da Segurança Social (m€ 615,0), nem as transferências entre os seus subsistemas e componentes (M€ 15,0), nem as contribuições cobradas e pagas entre instituições que integram o perímetro de consolidação da segurança social na parcela correspondente aos encargos patronais (m€ 6.479,3).

Quadro 07 – SS – Execução Orçamental do Sistema Previdencial – janeiro a junho de 2013

(em m€ e %)										
Designação	Sistema Previdencial - Repartição			Sistema Previdencial - Capitalização			Sistema Previdencial			
	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	
Cap.	Receitas Correntes	8.113.701,4	48,9	11,1	175.594,7	47,7	-12,0	8.289.296,1	48,8	10,5
03	Contribuições para a Segurança Social	6.395.942,9	48,4	0,1	-	-	-	6.395.942,9	48,4	0,1
04	Taxas, multas e outras penalidades	49.027,2	48,5	-2,5	-	-	-	49.027,2	48,5	-2,5
05	Rendimentos da propriedade	8.864,3	42,7	-62,7	175.541,8	47,7	-12,0	184.406,1	47,4	-17,4
06	Transferências correntes	1.649.933,0	50,7	99,7	-	-	-	1.649.933,0	50,7	99,7
07	Venda de bens e serviços correntes	7.007,9	70,5	-17,3	52,9	99,8	-7,3	7.060,8	70,7	-17,2
08	Outras receitas correntes	2.926,1	50,0	-41,4	-	-	-	2.926,1	50,0	-41,4
	Receitas de Capital	4.380.158,6	38,9	218.182,4	2.875.715,1	23,4	-28,4	7.255.873,8	30,8	80,6
09	Venda de bens de investimento	104,8	1,0	-93,0	0,0	0,0	n.a	104,8	0,5	-93,0
10	Transferências de capital (a)	-	-	-	152,4	1,5	-89,9	152,4	1,5	-89,9
11	Ativos financeiros	4.380.052,3	39,8	n.a	2.875.562,7	23,5	-28,3	7.255.615,1	31,2	80,8
12	Passivos Financeiros	0,0	0,0	n.a	-	-	-	0,0	n.a	n.a
13	Outras receitas de capital	1,5	0,3	-99,7	-	-	-	1,5	0,3	-99,7
	Outras Receitas	546.464,9	82,4	-22,3	319.313,5	100,0	-20,2	865.778,4	88,1	-21,5
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	98.964,8	45,8	21,5	1,3	134,1	n.a	98.966,2	45,8	21,5
16	Saldo da gerência anterior	447.500,1	100,0	-28,0	319.312,1	100,0	-20,2	766.812,3	100,0	-25,0
	Receita Total	13.040.324,9	45,7	62,8	3.370.623,4	26,0	-27,0	16.410.948,3	39,5	30,0
	Receita Efetiva	8.212.772,5	48,8	11,2	175.748,5	45,3	-12,6	8.388.520,9	48,7	10,5
Agr.	Despesas Correntes	8.157.915,1	47,8	9,2	1.871,4	31,9	-15,6	8.159.786,5	47,8	9,2
01	Despesas com pessoal	79.509,4	51,5	8,8	586,8	47,9	2,6	80.096,3	51,5	8,7
02	Aquisição de bens e serviços	17.376,9	36,4	-16,4	376,3	27,3	-6,9	17.753,2	36,1	-16,2
03	Juros e outros encargos	289,3	9,3	528,8	908,2	27,9	-26,8	1.197,5	18,8	-7,0
04	Transferências correntes	7.273.892,6	49,0	3,7	-	-	-	7.273.892,6	49,0	3,7
05	Subsídios	710.135,8	39,5	100,1	-	-	-	710.135,8	39,5	100,1
06	Outras despesas correntes	76.711,0	38,3	1.091,6	0,0	0,0	n.a	76.711,0	38,3	1.091,6
	Despesas de Capital	4.336.899,8	38,4	22.667,5	3.150.577,2	24,3	-27,2	7.487.477,0	30,9	72,2
07	Aquisição de bens de capital	1.020,1	3,3	-89,4	9,2	3,9	-5,5	1.029,2	3,3	-0,1
08	Transferências de capital (a)	152,4	1,5	-98,4	-	-	-	152,4	1,5	-98,4
09	Ativos financeiros	4.335.727,3	39,4	n.a	3.150.568,0	24,3	-27,2	7.486.295,3	31,3	72,9
10	Passivos Financeiros	0,0	0,0	n.a	-	-	-	0,0	0,0	n.a
	Despesa Total	12.494.814,9	44,1	66,9	3.152.448,5	24,3	-27,2	15.647.263,4	37,9	32,4
	Despesa Efetiva	8.159.087,6	47,7	9,0	1.880,5	30,8	-15,6	8.160.968,1	47,7	9,0
	Saldo Global	545.510,0			218.174,8			763.684,8		
	Saldo Efetivo	53.684,9			173.867,9			227.552,8		

Fonte: IGFSS

(a) Inclui o valor de m€ 152,4 transferido da componente de Repartição para a componente de Capitalização que respeita a alienação de imóveis.



III.5.2.1 SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO

O volume total das **receitas** arrecadado pelo Sistema Previdencial – Repartição foi de M€ 13.040,3 a que correspondeu uma taxa de execução de 45,7% e um crescimento, face ao período homólogo anterior, da ordem dos 62,8%. Nesta componente do sistema previdencial são as receitas efetivas que têm um maior peso (63,0% da receita total arrecadada).

Na **receita corrente**, destacaram-se as contribuições para a Segurança Social, parcela mais significativa da receita do Sistema Previdencial – Repartição (49,0% da receita total), com uma execução orçamental de M€ 6.395,9 (48,4%) e um acréscimo, face a igual período de 2012, de 0,1% e as transferências correntes (12,7% da receita total) com uma execução de 50,7% face ao previsto (M€ 1.649,9) e uma taxa de variação homóloga de 99,7%, alavancada pelo comportamento das receitas provenientes da administração central (M€ 887,2), cuja execução face ao previsto ficou acima dos valores de referência para o semestre (64,3%)⁵⁶.

Até ao final de junho de 2013, a **despesa** total do Sistema Previdencial – Repartição foi de M€ 12.494,8, valor que configura uma taxa de execução orçamental na ordem dos 44,1% e um crescimento de 66,9% face ao período homólogo de 2012.

Para este desempenho concorrem essencialmente as transferências correntes, com uma execução de M€ 7.273,9 (49,0%), mais 3,7% que em igual período de 2012. Destas, 96,6% destinaram-se às famílias, segmento onde se despendeu mais 9,3% que no período homólogo anterior, totalizando o montante de M€ 7.023,2. Não obstante as medidas de racionalização na atribuição de prestações sociais implementadas a partir 2.º semestre de 2010 e reforçadas nos anos seguintes, a contração do ciclo económico e da evolução demográfica tiveram efeitos adversos que impediram que as medidas adotadas fossem suficientes para contrariar a tendência de aumento das despesas com prestações sociais. Também aqui o pagamento do subsídio de Natal teve impacto no aumento da despesa.

III. 5.2.2 SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO

As **receitas** globais obtidas pelo Sistema Previdencial – Capitalização foram no montante de M€ 3.370,6, 26,0% do previsto, menos 27,0% que no período homólogo anterior, influenciado pela rotação da carteira de ativos financeiros, uma vez que a receita efetiva recuou cerca de 12,6%, condicionada pelo comportamento de receita proveniente de Rendimentos da propriedade, que apresentou, no período de referência, um decréscimo de 12,0%.

À semelhança do ocorrido nos anos anteriores, em 2013 também não foram previstas transferências de receitas provenientes de quotizações de trabalhadores para reforço do FEFSS⁵⁷, tal como já ocorreu nos anos anteriores (2010, 2011 e 2012).

Os ativos financeiros representam a principal parcela da receita arrecadada (85,3%) e cujo comportamento determinou o desempenho da receita total no período de referência. Com uma execução face ao previsto de 23,5%, apresentaram um decréscimo de 28,3% face a igual período de 2012, perfazendo o montante de M€ 2.875,6.

O saldo da gerência anterior integrado ascendeu a M€ 319,3 e as transferências de capital a cerca de m€ 152,4, integralmente provenientes da componente de repartição, e com origem na receita obtida na alienação de imóveis.

Quanto às **despesas** do Sistema Previdencial – Capitalização, estas atingiram o montante de M€ 3.152,4, representando uma taxa de execução orçamental na ordem dos 24,3%. Quando comparada com o período homólogo anterior, a despesa total da componente de capitalização recuou 27,2%. A despesa com ativos financeiros representou cerca de 99,9% no cômputo da despesa, totalizando, no final do trimestre, M€ 3.150,6 em termos absolutos.

⁵⁶ Segundo o IGFSS, a evolução das transferências da administração central deve-se também a uma antecipação das transferências mensais do OE previstas até ao final do ano (relatório síntese de junho de 2013, página 3), o que pode justificar uma execução acima dos valores de referência para o semestre.

⁵⁷ "Fruto do impacto desfavorável da conjuntura económica na situação financeira do Sistema Previdencial – Repartição, não se prevê, concretizar em 2013, a transferência de quotizações dos trabalhadores para reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, conforme disposto no n.º 3 do artigo 91.º da Lei de Bases da Segurança Social". (Cfr. pág. 121 do Relatório do OE/2013).

Última referência para as despesas de administração do regime de capitalização e seu comportamento face ao período homólogo anterior: aquisição de bens e serviços (menos 6,9%); despesas com pessoal (mais 2,6%) e “juros e outros encargos” (menos 26,8%).

III.5.3 Sistema de Proteção Social de Cidadania

Apresentam-se no **Quadro 08** as receitas e despesas do Sistema de Proteção Social de Cidadania, distribuídas por cada um dos seus três subsistemas: Solidariedade, Proteção familiar e Ação social.

No Sistema de Proteção Social de Cidadania, a receita arrecadada totalizou M€ 6.274,3, mais 67,8% que em 2012 (taxa de execução orçamental de 53,2% face ao previsto), alavancado pelo aumento da receita de ativos financeiros que representou mais de metade do volume financeiro do subsistema (40,0% da receita total e 41,4% da despesa total).

De todos os subsistemas deste sistema, foi o da ação social que registou um maior crescimento na sua receita efetiva (mais 19,0%), tendo-se os demais subsistemas mantido ao nível do desempenho do período homólogo de 2012 com o subsistema de solidariedade, que representa a maior fatia deste sistema (59,8%), a aumentar 1,1% face a igual período de 2012.

As despesas efetivas, no montante de M€ 3.571,1, sofreram um acréscimo face a idêntico período homólogo, (mais 4,6%) e apresentaram uma execução de 45,8% face ao previsto. Para este acréscimo contribuiu o aumento das transferências correntes para as famílias⁵⁸ (M€ 2.690,2) na ordem dos 3,3%.

⁵⁸ Representam 44,3% da despesa total e 75,3% da efetiva no cômputo do Sistema de Proteção Social de Cidadania.



Quadro 08 – SS – Execução orçamental do Sistema de Proteção Social de Cidadania – janeiro a junho de 2013

(em m € e %)												
Designação	Subsistema Solidariedade			Subsistema Proteção Familiar			Subsistema Ação Social			Sistema de Proteção Social de Cidadania		
	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh
Cap.												
Receitas Correntes	2.233.803,7	49,4	1,1	565.299,1	46,9	1,8	910.925,5	49,3	19,6	3.710.028,3	49,0	5,2
01 Impostos indiretos	-	-	-	0,0	n.a	n.a	0,0	n.a	n.a	0,0	n.a	n.a
04 Taxas, multas e outras penalidades	0,3	5.061,6	-92,5	1,7	16.847,9	1.445,7	90,7	7.412,1	-28,6	92,7	7.478,8	-29,0
05 Rendimentos da propriedade	-	-	-	-	-	-	1.991,5	64,4	92,8	1.991,5	64,4	92,8
06 Transferências correntes a)	2.233.422,2	49,4	1,1	565.297,4	47,1	1,8	905.593,8	49,3	19,6	3.704.313,3	48,2	5,2
07 Venda de bens e serviços correntes	-	-	-	-	-	-	3.232,5	44,2	-7,9	3.232,5	44,2	-7,9
08 Outras receitas correntes	381,3	8,6	92,6	0,0	0,0	-100,0	17,1	8,6	-291,2	398,4	9,0	96,87
Receitas de Capital	-	-	-	-	-	-	2.509.094,1	62,7	236.052,0	2.509.094,1	62,7	236.052,0
10 Transferências de capital	-	-	-	-	-	-	1.402,5	30,5	32,0	1.402,5	30,5	32,0
11 Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	2.507.691,7	62,7	n.a	2.507.691,7	62,7	n.a
13 Outras receitas de capital	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	n.a
Outras Receitas	15.213,0	14,7	3,0	28.566,7	28,4	-25,7	11.370,8	70,4	-92,9	55.150,5	25,0	-74,0
15 Reposições não abatidas nos pagamentos	15.213,0	55,4	3,0	28.566,7	47,1	-25,7	6.396,3	57,2	-30,7	50.176,0	50,5	-19,6
16 Saldo da gerência anterior	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	n.a	4.974,5	100,0	-96,7	4.974,5	4,1	-96,7
Receita Total	2.249.016,7	48,6	1,1	593.865,8	45,5	0,0	3.431.390,5	58,5	272,1	6.274.273,0	53,2	67,8
Receita Efetiva	2.249.016,7	49,4	1,1	593.865,8	46,9	0,0	918.724,3	49,3	19,0	3.761.606,8	49,0	4,8
Agr.												
Despesas Correntes	2.114.922,2	45,8	3,9	585.657,5	44,9	0,4	862.645,7	47,1	9,8	3.563.225,3	45,9	4,6
01 Despesas com pessoal	21.446,4	47,3	3,1	5.822,3	49,1	-0,3	30.378,4	47,9	-4,0	57.647,1	47,8	-1,1
02 Aquisição de bens e serviços	4.622,0	33,8	-20,6	1.274,8	35,2	-23,2	6.686,7	29,2	-18,5	12.583,5	31,3	-19,8
03 Juros e outros encargos	75,5	16,7	519,2	20,9	17,3	499,6	33,4	18,2	570,0	129,7	17,1	528,2
04 Transferências correntes a)	2.088.649,9	45,8	3,9	578.504,0	44,9	0,5	814.430,6	47,4	10,6	3.481.584,5	46,0	4,8
05 Subsídios	0,0	0,0	-100,0	0,0	0,0	-100,0	10.362,7	38,7	14,0	10.362,7	37,9	13,2
06 Outras despesas correntes	128,4	37,0	-31,4	35,5	38,5	-33,5	753,9	65,0	286,7	917,8	57,4	110,8
Despesas de Capital	1.869,9	53,4	-4,3	0,2	88,9	227,2	2.513.741,5	62,3	33.117,9	2.515.611,6	62,3	26.318,3
07 Aquisição de bens de capital	0,7	85,6	153,2	0,2	88,9	227,2	815,3	20,5	-61,2	816,2	20,5	-61,2
08 Transferências de capital	1.869,2	53,4	-4,4	-	-	-	5.234,5	17,2	-4,2	7.103,8	20,9	-4,2
09 Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	2.507.691,7	62,7	n.a	2.507.691,7	62,7	n.a
Despesa Total	2.116.792,1	45,8	3,8	585.657,7	44,9	0,4	3.376.387,2	57,6	325,8	6.078.836,9	51,5	78,0
Despesa Efetiva	2.116.792,1	45,8	3,8	585.657,7	44,9	0,4	868.695,5	46,6	9,6	3.571.145,3	45,8	4,6
Saldo Global	132.224,6			8.208,1			55.003,3			195.436,0		
Saldo Efetivo	132.224,6			8.208,1			50.028,8			190.461,6		

Fonte: IGFSS

a) Os subsistemas de solidariedade e de proteção familiar receberam do subsistema de ação social M€ 13,1 e M€ 1,8, respetivamente.

III.5.3.1 SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE

As **receitas** (total e efetiva) do Subsistema de Solidariedade apresentaram, no final do 1.º semestre de 2013, uma execução orçamental de cerca de M€ 2.249,0, mais M€ 25,1 (1,1%) que em igual período de 2012, comportamento influenciado pela ligeira expansão (em M€ 11,4) das transferências correntes provenientes da administração central e, bem assim, do aumento (em M€ 13,1) das transferências provenientes do subsistema de ação social. As transferências correntes totalizaram M€ 2.233,4 (99,3% da receita total arrecadada e 49,4% do previsto).

O volume global das **despesas** (total e efetiva) pagas pelo subsistema em análise foi de M€ 2.116,8, mais M€ 78,4 (3,8%) do que em igual período de 2012, e refletiu um nível de execução orçamental de 45,8%. Destas, a fatia de despesa mais representativa foi a das transferências correntes (98,7%), com uma execução orçamental de M€ 2.088,6, dos quais cerca de 99,2% foram destinados ao subagrupamento "famílias"⁵⁹, (mais M€ 80,8 que em igual período do ano anterior), totalizando, M€ 2.072,0.

De referir que as despesas do subsistema de solidariedade têm vindo a acomodar restrições financeiras decorrentes das alterações legislativas que foram sendo introduzidas no sistema desde o 2.º semestre de 2010, designadamente as que se referem às condições de elegibilidade de acesso a estas prestações reguladas pela lei da condição de recursos, quadro que justifica o comportamento pouco expansivo destas despesas, apesar do forte efeito que a contração do ciclo económico tende a produzir neste tipo de prestações, sobretudo através do alagamento do universo de referência (mais beneficiários).

III.5.3.2 SUBSISTEMA DE PROTEÇÃO FAMILIAR

As **receitas** (total e efetiva) afetas a este subsistema perfizeram o montante de M€ 593,9, traduzindo uma taxa de execução orçamental de 45,5%, que se traduz na manutenção do nível de despesa face a igual período de 2012. Maioritariamente financiado por receitas fiscais consignadas e por transferências do OE (mais 1,5% que no mesmo período de 2012), as quais representam cerca de 94,9% da receita total arrecadada,

este subsistema beneficiou ainda de uma transferência do subsistema de ação social no valor de M€ 1,8 que representou 0,3% da receita total arrecadada.

As reposições não abatidas nos pagamentos, que haviam registado no período homólogo de 2012 um acréscimo significativo, motivado, segundo o IGFSS, pela "(...) recuperação da dívida no âmbito das Prestações Familiares pelo ISS, IP", registaram, no período de referência, um recuo de 25,7%, menos M€ 9,9, mas ainda assim representaram 4,8% da receita do subsistema.

As **despesas** (total e efetiva) pagas por este subsistema totalizaram M€ 585,7, configurando uma taxa de execução de 44,9% e um aumento de 0,4%, em termos homólogos. Também aqui, foram as transferências correntes que determinaram o comportamento da despesa total do subsistema, sobretudo as respeitantes às prestações pagas às famílias, no seguimento das políticas estabelecidas para o setor, mais 0,5% em termos homólogos (M€ 2,9), totalizando o montante de M€ 578,4.

III.5.3.3 SUBSISTEMA DE AÇÃO SOCIAL

O volume total das **receitas** arrecadadas pelo Subsistema de Ação Social foi de M€ 3.431,4, 58,5% do valor previsto, tendo aumentado 272,1% face aos valores de igual período de 2012. A receita total arrecadada neste subsistema está sobrevalorizada pelo valor das aplicações financeiras (receitas não efetivas que representaram no período de referência 73,1% das receitas totais afetas ao subsistema) que não traduzem o *stock* existente no último dia do semestre, antes incorporando a elevada rotação do papel que lhes está subjacente (curto prazo), sobrevalorizando o valor dos ativos financeiros.

Atenta apenas a receita efetiva, que totalizou, no período de referência, M€ 918,7, mais M€ 146,7 do que no período homólogo de 2012 e traduziu uma execução face ao previsto na ordem dos 49,3%, a evolução foi suportada pelo aumento das transferências do OE (20,3%) e das transferências provenientes de instituições sem fins lucrativos (13,7%) que, no seu conjunto, representaram 98,6% da receita efetiva e 26,4% da receita total.

A **despesa** efetiva totalizou M€ 868,7, valor que corresponde a uma execução orçamental de 46,6% e a uma variação homóloga crescente de 9,6%. O aumento da despesa efetiva ficou a dever-se ao acréscimo verificado no agrupamento das transferências correntes, (mais M€ 78,2; 10,6%) e no agrupamento dos subsídios (mais M€ 1,3; 14,0%).

⁵⁹ Para pagamento de prestações, designadamente: prestações do rendimento social de inserção; pensões sociais; subsídio social de desemprego; complemento solidário para idosos; complementos sociais; e outras prestações ou transferências afetas a finalidades específicas, no quadro da concretização dos objetivos do presente subsistema. Cfr. n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.



Neste subsistema destacam-se as transferências correntes (M€ 677,4) e os subsídios (M€ 10,2) para as instituições sem fins lucrativos que representam 79,2% da despesa efetiva.

A despesa não efetiva representou 74,3% da despesa total, totalizou M€ 2.507,7 e foi integralmente constituída por ativos financeiros.

III.5.4 Sistema Regimes Especiais

O sistema de regimes especiais foi incorporado no SSS pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, e seus anexos e destinou-se a acolher as receitas e despesas inerentes às pensões em pagamento a que respeitam os Decretos-Leis n.ºs 127/2011 e 88/2012, de 31 de dezembro e 11 de abril, respetivamente. Estas despesas passaram, vindas da esfera dos fundos de pensões dos trabalhadores do setor bancário, para a responsabilidade da SS a partir de 1 de janeiro de 2012 e são financiadas inteiramente por transferências do OE consignadas àquele fim. Entre 2012 e 2013 estas despesas sofreram uma redução na ordem dos 1,9%, o mesmo acontecendo à receita que as suporta (**quadro 09**).

Quadro 09 – SS – Execução orçamental do Sistema Regimes Especiais – janeiro a junho de 2013

		(em m€ e %)		
Designação		Sistema dos Regimes Especiais		
		Execução	T.Exec.	Tvh
Cap.	Receitas Correntes	254.573,2	0,0	0,0
06	Transferências correntes	254.573,2	50,6	-1,9
	Receitas de Capital	0,0	0,0	0,0
	Outras Receitas	0,0	0,0	0,0
	Receita Total	254.573,2	50,6	-1,9
	Receita Efetiva	254.573,2	50,6	-1,9
Agr.	Despesas Correntes	254.485,3	0,0	0,0
01	Despesas com pessoal	0,0	0,0	0,0
02	Aquisição de bens e serviços	0,0	0,0	0,0
04	Transferências correntes	254.485,3	50,7	-1,9
	Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0
	Despesa Total	254.485,3	50,6	-1,9
	Despesa Efetiva	254.485,3	50,6	-1,9
	Saldo Global	88,0		
	Saldo Efetivo	88,0		

Fonte: IGFSS

III.5.5 Receita e Despesa Efetivas

A **Figura 14** reproduz a distribuição das receitas e despesas efetivas por cada componente do Sistema

Previdencial, Subsistemas do Sistema de Proteção Social de Cidadania e sistema de regimes especiais executadas até ao final do 1.º semestre de 2013.

Verifica-se que é à componente de Repartição do Sistema Previdencial que cabe a maior fatia de movimentação de recursos financeiros, com natureza efetiva, do SSS, do lado da receita, por conta das “contribuições e quotizações” que representam 77,9% da receita efetiva do Sistema Previdencial-Repartição, totalizando M€ 6.395,9, e do lado da despesa, por conta, designadamente, do pagamento de pensões (prestações diferidas) na ordem dos M€ 5.340,9 (65,5% da despesa efetiva)⁶⁰. Cabe-lhe também o pagamento das prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho, perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas, como sejam os subsídios por doença, desemprego, parentalidade, acidentes de trabalho, entre outros (prestações imediatas). Estas prestações, no seu conjunto, representaram as transferências para as famílias, (M€ 7.023,2) e constituíram a maior fatia de despesa do sistema previdencial – repartição.

Já a componente de Capitalização do mesmo sistema apresenta-se como a menos relevante, com a despesa efetiva a corresponder em grande medida aos custos de administração e gestão do FEFSS e as receitas efetivas aos rendimentos gerados na gestão da carteira de ativos financeiros do Fundo, que, no final do semestre, ascendiam a M€ 175,7⁶¹.

No Sistema de Proteção Social de Cidadania, financiado essencialmente por transferências, o maior volume de receita e despesa efetiva está a cargo do Subsistema de Solidariedade, cuja receita efetiva se deveu, em 98,7% (M€ 2.220,4), a transferências correntes da administração central. Já 97,9% (M€ 2.072,0) dos gastos efetivos do subsistema traduziram-se em transferências correntes para as famílias para financiar situações de necessidade pessoal ou familiar, não abrangidas pelo Sistema Previdencial, incluindo o RSI (M€ 162,4), as pensões sociais (M€ 1.561,0) o subsídio social de desemprego (M€ 172,0), o complemento de desemprego (M€ 44,2) e o CSI (M€ 134,0).

⁶⁰ No 1.º semestre de 2013, as Pensões e complementos pagos pelo Sistema Previdencial representaram 72,9% do total, cabendo ao Subsistema de Solidariedade 21,3% (M€ 1.561,0), ao de Proteção Familiar 2,3% (M€ 168,9) e ao sistema de regimes especiais 3,5% (M€ 254,5) do total das pensões pagas no período de referência.

⁶¹ Para uma análise dos resultados da gestão do FEFSS no 2.º trimestre de 2013 e da sua evolução recente, veja-se o **Anexo 1**.

O subsistema de ação social foi igualmente financiado maioritariamente por transferências correntes da administração central (M€ 817,2, correspondendo a 88,9% da sua receita efetiva). Este subsistema acomoda ainda as transferências provenientes da SCML, M€ 88,4, valor que representa cerca de 9,6% da sua receita efetiva. Da despesa efetiva, 79,8% (M€ 692,8) respeitam a transferências e subsídios para as IPSS e 4,6% (M€ 40,0) a transferências e subsídios para as “famílias”.

No que respeita ao Subsistema de Proteção Familiar, a receita efetiva advém também essencialmente das transferências correntes da administração central (94,9%, M€ 563,5) tendo a despesa com as famílias totalizado M€ 578,4 (98,8% do total) no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência (com Abono de família gastou-se M€ 335,5).

Figura 14 – Desagregação da despesa e receita efetivas por componentes e subsistemas

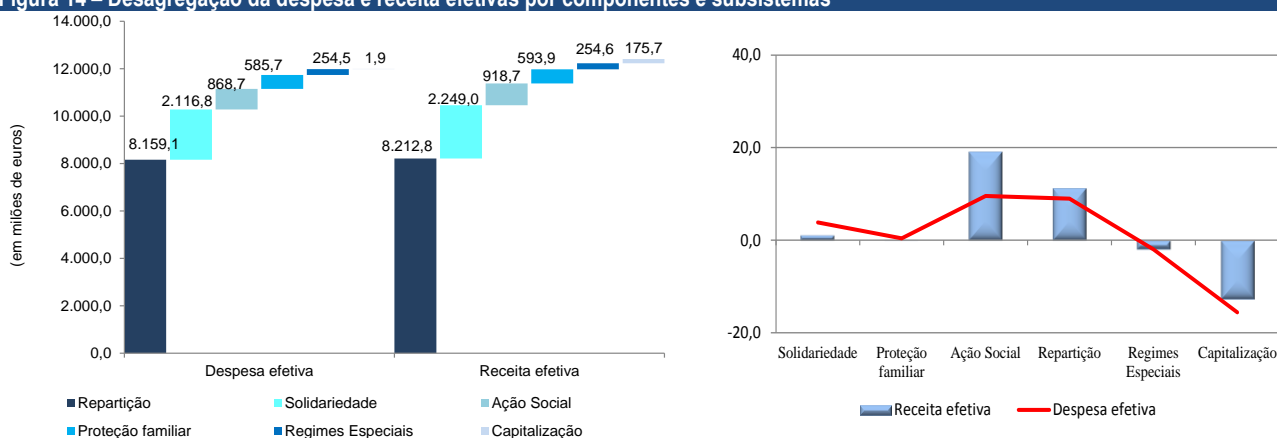


Gráfico 14.1 – Desagregação das despesas e receitas efetivas

Gráfico 14.2 – Variações homólogas da receita e despesa efetiva



III.5.6 Saldo de Execução Efetiva

O **Quadro 10** apresenta o contributo dos vários componentes do SSS para o saldo da execução efetiva.

Quando se compara com o período homólogo anterior, verifica-se uma apreciação deste saldo na ordem dos 52,7% para a qual contribuíram todos os sistemas e subsistemas, como pode observar-se na **Figura 15**.

Quadro 10 – SS – Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas – janeiro a junho de 2013

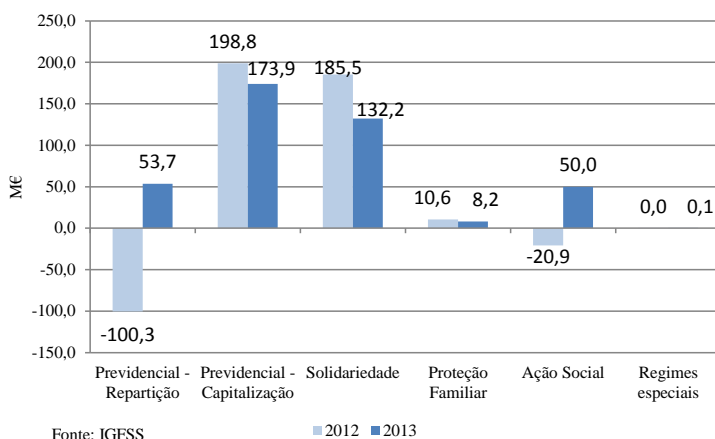
Componentes do Sistema de Segurança Social	Saldo 2013	Saldos de anos anteriores Integrado	Saldo de Activos Financeiros	Saldo de Passivos Financeiros	Saldo de Execução Efetiva	Peso no Total	Tvh
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(2)-(3)-4)	(%)	(%)
Previdencial - Repartição	545,5	447,5	44,3	0,0	53,7	12,8	153,5
Previdencial - Capitalização	218,2	319,3	-275,0	0,0	173,9	41,6	-12,6
Sistema Previdencial	763,7	766,8	-230,7	0,0	227,6	54,4	131,0
Solidariedade	132,2	0,0	0,0	0,0	132,2	31,6	-28,7
Proteção Familiar	8,2	0,0	0,0	0,0	8,2	2,0	-22,8
Ação Social	55,0	5,0	0,0	0,0	50,0	12,0	339,9
Sistema Proteção Social e Cidadania	195,4	5,0	0,0	0,0	190,5	45,6	8,7
Regimes Especiais	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	-
Total	959,2	771,8	-230,7	0,0	418,1	100,0	52,7

Fonte: IGFSS

O saldo de execução efetiva do subsector Segurança Social no final do 1º semestre de 2013 foi de M€ 418,1. Contribuíram para este saldo o Sistema Previdencial com M€ 227,6 (54,4%), com um crescimento na ordem dos 131,0%, com relevância para a componente de Repartição (M€ 53,7), cujo saldo registou um acréscimo na ordem dos 153,5% e o sistema de proteção social de cidadania com M€ 190,5 (45,6%). Deste, M€ 132,2 resultam da execução do subsistema de solidariedade, M€ 8,2 do subsistema de proteção familiar e M€ 50,0 do subsistema de ação social.

De referir que o saldo apurado está influenciado pelo efeito da transferência extraordinária proveniente do OE/2013 consignada ao financiamento do défice do SSS, no valor de M€ 646,5.

Figura 15 – Contributos para o Saldo de Execução Efetiva



Fonte: IGFSS

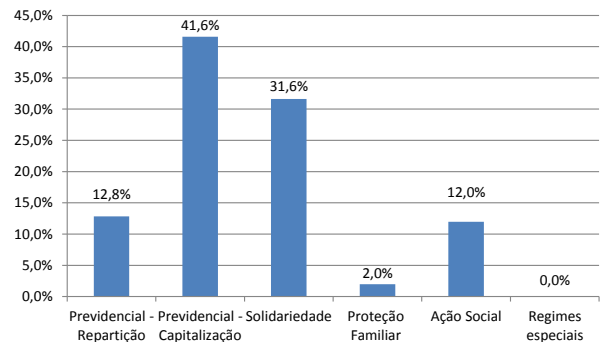


Gráfico 15.1 – Comparação com o período homólogo

Gráfico 15.2 – Contributos (em %)

Tribunal de Contas, 27 em de março de 2014

O Conselheiro Relator



(António Manuel Fonseca da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos



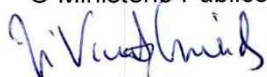
(João Manuel Macedo Ferreira Dias)



(António José Avérous Mira Crespo)

Fui presente

O Ministério Público





Tribunal de Contas

ANEXO 1 – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

I. INTRODUÇÃO

O FEFSS foi criado em 1989 para prosseguir a estabilização estrutural do regime financeiro do sistema de segurança social, face à evolução das condições económicas, sociais e demográficas do país⁶².

A partir de 1997 foi significativamente reforçado pela transferência, pelo IGFSS, dos saldos anuais de execução orçamental excedentários. Em 1999 sucedeu-lhe o IGFSS⁶³, que ficou responsável pela gestão da carteira, em regime de capitalização. A LBSS de 2000⁶⁴ estabeleceu como fontes de financiamento do FEFSS uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem⁶⁵, os saldos anuais do Sistema Previdencial, as receitas resultantes da alienação de património⁶⁶ e os ganhos obtidos nas suas aplicações financeiras. A LOE de 2013 determina a transferência para o Fundo dos saldos anuais do sistema previdencial e das receitas resultantes da alienação de património (artigo 108.º da Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro).

Este anexo apresenta uma análise sintética da evolução do FEFSS⁶⁷, gerido pelo IGFSS⁶⁸. Visa

contribuir para o reforço da transparência da informação relativa ao Fundo, devendo ter-se em atenção as características e especificidades a que está sujeito pelo respetivo quadro regulamentar⁶⁹ e pelas normas de execução orçamental aplicáveis. Evidenciam-se, deste modo, dados sobre a evolução trimestral da carteira, que poderão ser úteis em análises de desempenho do FEFSS.

A análise tem por base a valorização dos ativos do Fundo nos momentos de referência, que é efetuada, em regra, ao justo valor. As entradas de capital e as compras e vendas de ativos estão refletidas nos mapas de classificação económica relativos às receitas e despesas da componente de capitalização do Sistema Previdencial (Mapas XIII e XIV, respetivamente). O montante do OSS executado em Ativos Financeiros até ao final do 1.º semestre de 2013, retirando os recursos aplicados em CEDIC pelo IGFSS, respeita exclusivamente à atividade do Fundo.

II. EVOLUÇÃO FINANCEIRA

Este ponto apresenta a evolução trimestral do valor da carteira, a desagregação do valor acrescentado, a rentabilidade observada, a estrutura por classes de ativos e a verificação do cumprimento dos limites regulamentares, no final do 1.º semestre de 2013.

A sua interpretação terá de considerar o enquadramento regulamentar do Fundo, o impacto das opções tomadas no âmbito da política e estratégia de investimentos prosseguidas, o comportamento dos

⁶² Cfr. Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de agosto, que cria o FEFSS.

⁶³ Cfr. Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de novembro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de maio, diploma também revogado pelo Decreto-Lei n.º 203/2012, de 28 de agosto, atualmente em vigor.

⁶⁴ Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto, revogada pela Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, sendo esta, por sua vez, substituída pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro (entretanto alterada pela Lei 83-A/2013, de 30 de dezembro), mantendo-se, no essencial, a mesma filosofia de financiamento do sistema.

⁶⁵ Financiamento que ocorrerá até que aquele Fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos. Cfr. artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

⁶⁶ Fontes que constituem as entradas de capital, por via de "Dotações", recebidas do IGFSS.

⁶⁷ Os fundamentos desta análise são desenvolvidos no Anexo III do RAEOSS n.º 1/2009, de 12 de fevereiro, disponível em www.tcontas.pt.

⁶⁸ O IGFSS tem por missão gerir fundos de capitalização no âmbito do financiamento do Sistema de Segurança Social do Estado e de outros sistemas previdenciais, podendo ainda prestar a outras entidades, públicas ou privadas, serviços de gestão de fundos, consultoria ou apoio técnico decorrentes da sua experiência e da informação de que dispõe, bem como gerir patrimónios

autónomos suscetíveis de investimento no médio e longo prazo (cfr. Decreto-Lei n.º 203/2012, de 28 de agosto). É também responsável pela gestão do Fundo dos Certificados de Reforma (cfr. Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de fevereiro).

⁶⁹ Os limites à composição da carteira de ativos do FEFSS, bem como as operações autorizadas e níveis de risco a respeitar, estão definidos no Regulamento de Gestão do FEFSS (Portaria n.º 1273/2004, de 7 de outubro), com o propósito genérico de "(...) otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do FEFSS (...)". A Portaria n.º 118/2012, de 30 de Abril 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. A Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, estabelece que o Conselho Diretivo do IGFSS "procede à substituição" dos ativos em outros estados da OCDE por dívida pública portuguesa até ao limite de 90% da carteira.

mercados financeiros onde este pode realizar investimentos, os recursos aplicados na sua gestão e os efeitos gerados pelos seus *stakeholders*.

Deverá ainda ser considerada uma ótica de longo prazo na análise da *performance* do FEFSS, uma vez que a política de gestão tem recorrido a instrumentos de curto e médio prazo mas seguido uma matriz de objetivos de longo prazo baseados na busca da otimização da relação entre rendibilidade e risco, cujo intento último é o de reforçar a estabilização financeira estrutural do sistema de segurança social. Neste contexto, oscilações substanciais no valor de determinadas parcelas da carteira com efeito no curto ou médio prazo podem provocar fortes impactos em análises anuais e até originar ajustes na política de investimentos, prejudicando uma maximização do valor no longo prazo.

II.1 Valor da Carteira

O **Quadro 11** mostra que o valor da carteira do FEFSS no final do 2.º trimestre de 2013 era de M€ 11.276,3, o que equivale a 6,8% do PIB de 2012 e a 104,8% do valor gasto com Pensões do Sistema Previdencial no mesmo ano⁷⁰.

Quadro 11 – FEFSS – Evolução da carteira

(em M€ e %)

31-12-12	31-03-13	30-06-13	Δ 2013 (30.06)
10.944,2	11.296,0	11.276,3	3,0

Fonte: IGFCSS

Este desempenho, embora represente um acréscimo de 3,0% face ao final de 2012 (mais M€ 332,1), é o produto de um aumento de valor no primeiro trimestre e de uma quebra no segundo trimestre que importa analisar de forma mais detalhada.

II.2 Desagregação do Valor Acrescentado

O **Quadro 12** apresenta a decomposição do valor acrescentado à carteira do FEFSS⁷¹ no termo do 2.º trimestre de 2013, tendo como referência o resultado obtido no ano de 2012.

Até final do 2.º trimestre de 2013, foram transferidos m€ 152,4 pelo IGFSS, que correspondem a valores arrecadados com a alienação de património. A quebra de 89,9% face a igual período de 2012 é o culminar de uma diminuição progressiva das entradas de capital no Fundo verificada nos anos mais recentes e que está diretamente relacionada com a não geração de saldos positivos na execução orçamental do Sistema Previdencial.

A componente resultante da atividade de gestão dos ativos e que beneficia do correspondente impacto da evolução dos mercados onde estão efetuadas as aplicações financeiras gerou uma valorização de M€ 331,9, pese embora o segundo trimestre tenha contribuído com um uma quebra de M€ 19,8. Face ao período homólogo, percebe-se uma diminuição de 68,4% nos montantes acrescentados, continuando a verificar-se uma preponderância do impacto das valias potenciais nesta análise, que vêm promovendo uma elevada variação da carteira de período para período sem que exista necessariamente um papel determinante por parte da entidade gestora.

Como o contributo positivo da variação das Valias potenciais⁷² no primeiro trimestre (de M€ 258,8) foi parcialmente anulado no segundo trimestre (- M€ 169,1), o maior efeito foi conseguido nos Rendimentos⁷³ obtidos que chegaram aos M€ 176,5,

⁷¹ A variação do valor da carteira do FEFSS tem por base duas fontes distintas: as entradas de capital através de "Dotações" (montantes originários das fontes legalmente previstas de reforço do Fundo, que são apurados e transferidos pelo IGFSS) e os resultados da gestão da carteira, nos vários mercados onde o IGFCSS opera, enquanto entidade gestora do património do Fundo. Note-se que as entradas de capital ocorrem em vários momentos no tempo, passando a partir daí a constituir novos recursos, ou seja, a contribuir para a componente de valor acrescentado decorrente das decisões de gestão da carteira de ativos.

⁷² A "Variação das valias potenciais" corresponde à variação líquida da diferença entre preço de mercado de um ativo num determinado momento e o seu custo de aquisição, traduzindo o ganho ou a perda que se obteria com a sua alienação ao valor corrente de mercado. Embora correspondam a uma perda ou ganho efetivo apenas quando realizada a operação, traduzem a melhor aproximação ao seu valor presente e influenciam a estratégia de rotação dos ativos e de cobertura do risco.

⁷³ Juros de depósitos a prazo, cupões de títulos de rendimento fixo, diferença entre juro corrido em operações de venda e operações

⁷⁰ Considerando M€ 165.107,5 para o PIB a preços correntes (Base 2006 - INE, Contas Nacionais Trimestrais, atualização de 9 de dezembro de 2013) e € 10.756,4 para as pensões do Sistema Previdencial (CSS 2012).



Quadro 12 – FEFSS – Desagregação do valor acrescentado à Carteira

(em m€)

Descrição	2012	1T 2013	2T 2013	Total 2013
1. Entradas de capital (*)	2.770,0	101,3	51,2	152,4
2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5)	2.068.979,1	351.719,2	-19.770,5	331.948,7
2.1 Rendimentos	321.612,7	20.197,8	156.325,6	176.523,4
2.2 Mercado Monetário Líquido	7.120,9	18.737,6	9.956,4	28.693,9
2.3 Valias Realizadas (a)+(b)	200.919,1	11.115,0	34.201,3	45.316,3
(a) Mais-valias realizadas	258.179,9	23.328,5	60.939,0	84.267,5
(b) Menos-valias realizadas	-57.260,8	-12.213,4	-26.737,7	-38.951,2
2.4 Juro corrido	-15.076,7	42.913,2	-51.136,0	-8.222,8
2.5 Variação das Valias potenciais	1.554.403,0	258.755,6	-169.117,7	89.637,9
3. Δ Total (1+2)	2.071.749,0	351.820,4	-19.719,3	332.101,1

Fonte: IGFCCS

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

mais 75,5% que no semestre homólogo. A variação das valias potenciais fez, ainda assim, subir o valor do FEFSS em M€ 89,6, a que se somaram M€ 45,3 de Valias realizadas⁷⁴ ao longo do semestre (menos 60,9% que no primeiro semestre de 2012) e M€ 28,7 obtidos no Mercado Monetário Líquido⁷⁵, um valor muito superior ao registado ao longo de todo o ano anterior. O Juro corrido⁷⁶ contribuiu com um valor negativo de M€ 8,2, seguindo o que já ocorrera no final do semestre homólogo e no final de 2012.

Continuando a carteira de ativos largamente concentrada em títulos de dívida pública, o maior impacto tenderá a vir das fontes de variação da carteira onde esta gera mais impacto, nomeadamente nos Rendimentos e, no atual contexto de volatilidade nesse mercado, na variação das valias potenciais.

II.3 Rendibilidade do FEFSS

O Quadro 13 apresenta as taxas de rendibilidade do FEFSS registadas a partir do 1.º

trimestre de 2012 (em cada trimestre e desde o início do ano)⁷⁷.

Quadro 13 – FEFSS – Taxa de Rendibilidade nominal

(em %)

	1T12	2T12	3T12	4T12	1T13	2T13
No trimestre	6,20	5,31	5,69	4,33	3,21	-0,18
Desde o início do ano	6,20	11,84	18,20	23,32	3,21	3,03

Fonte: IGFCCS

No final do 2.º trimestre de 2013, a rendibilidade acumulada situou-se nos 3,03%, produto de um desempenho positivo do 1.º trimestre (3,21%) e de uma rendibilidade marginalmente negativa no segundo trimestre.

Este resultado é o reflexo dos contributos analisados no ponto II.2, nomeadamente dos rendimentos obtidos e valias realizadas ao longo do semestre e da variação positiva das valias potenciais no primeiro trimestre, apenas parcialmente contrariada no segundo trimestre⁷⁸.

II.4 Estrutura da Carteira

O Quadro 14 mostra a composição da carteira do FEFSS por classes de ativos no final de 2012 e nos

de compra, acertos associados ao encerramento de *forwards* e dividendos de títulos de rendimento variável.

⁷⁴ Diferenças líquidas entre o preço de venda e o preço de aquisição dos títulos.

⁷⁵ Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas (comissões de gestão do IGFCCS, algumas comissões de intermediários, etc.).

⁷⁶ Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data *n* e o juro corrido dos títulos em carteira na data *n-1*.

⁷⁷ Estas taxas são calculadas pelo IGFCCS numa base diária e por classes de ativos com recurso ao método TWRR (Time Weighted Rate of Return). A forma de cálculo é apresentada no Anexo III do RAEOSS n.º 1/2009, referente ao 2.º Trimestre de 2008, disponível em www.tcontas.pt.

⁷⁸ A realização ou não destas valias dependerá da evolução dos mercados, do risco desses ativos e da estratégia de detenção assumida pela entidade gestora do Fundo.

dois primeiros trimestres de 2013, de acordo com a agregação efetuada pela entidade gestora. A **Figura 01** complementa a análise.

Quadro 14 – FEFSS – Estrutura da Carteira

Descrição	(em M€)			
	31-12-2012	31-03-2013	31-06-2013	Δ% 2013
Dívida pública nacional ^(a)	4.548,9	4.722,5	4.643,0	2,1
Dívida pública estrangeira ^{(a)(b)}	3.160,9	3.055,2	2.842,0	-10,1
Dívida privada ^(a)	0,0	0,0	0,0	—
Ações ^(b)	1.468,7	1.542,4	1.969,0	34,1
Fundos de Investimento Mistos	0,0	0,0	0,0	—
Imobiliário	195,4	179,2	179,3	-8,3
Reserva Estratégica	103,5	106,1	77,7	-25,0
Liquidez	1.465,3	1.689,6	1.564,0	6,7
Provisões e Impostos a Receber	1,4	1,0	1,4	1,7
Total	10.944,2	11.296,0	11.276,3	3,0

Fonte: IGFCSS

(a) Inclui juros corridos.

(b) Inclui futuros e as valias potenciais de *forwards* afectas à cobertura de posições.

Na componente de Liquidez, alegando que a sua natureza eminentemente líquida os distingue em termos de gestão, são normalmente incluídos determinados ativos de dívida (pública e privada) e fundos que, para verificação dos limites à composição da carteira de ativos, são depois considerados nas respetivas rubricas (cfr. II.5 Cumprimento dos limites regulamentares).

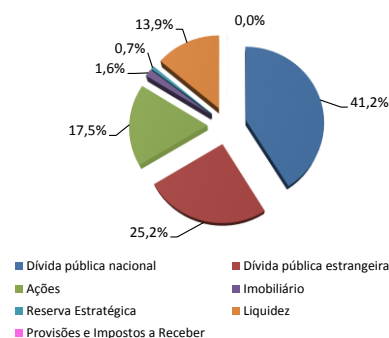
Existem ainda discrepâncias na classificação de um Fundo de Investimento Misto, que em termos de gestão integra a componente de Liquidez e nos futuros e valias potenciais de *forwards* sobre ações, que são agregados à componente de ações da carteira. Estes aspetos estão sinalizados ao longo da análise.

Face à estrutura existente no final de 2012, deteta-se, no final do segundo trimestre de 2013, uma quebra substancial no valor aplicado em dívida pública estrangeira (menos M€ 318,9) que a coloca a representar cerca de ¼ do total dos investimentos. Deu-se também uma diminuição substancial nas componentes de Imobiliário e Reserva Estratégica, que vêm progressivamente a tornar-se menos relevantes na carteira, representando apenas 1,6% e 0,7% respetivamente⁷⁹.

⁷⁹ De acordo com a informação mais recente, estas componentes não beneficiam de uma gestão ativa, estando suspensas as novas aquisições. A diminuição que têm revelado nos últimos anos

A Reserva Estratégica, regulamentarmente uma componente de participações estratégicas e de investimentos com um perfil de longo prazo, perdeu 25%

Figura 16 – FEFSS – Composição no fim do trimestre (30.06.2013)



do valor em seis meses, estando reduzida a cerca de 36% do seu valor de 2009. A diminuição é uma constante desde o 3.º trimestre de 2010, quando se encontrava valorizada em M€ 240,1.

Já o valor da carteira aplicado em Ações aumentou 34,1%, para M€ 1.969, tendo-se verificado, em maior grau, ao longo do segundo trimestre. O valor da carteira nestes ativos era então de 17,5%, o rácio mais elevado desde o 3.º trimestre de 2011. Só no final de 2010 encontramos um montante mais elevado aplicado em ações (M€ 2.239,8).

As componentes de Dívida pública nacional e de Liquidez (constituída em grande parte por dívida pública nacional de curto prazo)⁸⁰ revelaram aumentos no primeiro trimestre, parcialmente anulados no segundo trimestre, ficando, ainda assim, respetivamente, 2,1% e 6,7% acima do valor a 31 de dezembro de 2012. A dívida pública nacional, na aceção da gestão (Obrigações do Tesouro e respetivos juros corridos), representava 41,2% da carteira, enquanto a Liquidez chegava a 13,9%, com mais M€ 98,7 que no final do ano anterior.

reflete essencialmente a perda de valor dos ativos que permanecem na carteira.

⁸⁰ A Liquidez é constituída por ativos facilmente mobilizáveis, incluindo títulos de dívida pública nacional de curto prazo (nomeadamente CEDIC e BT) e de dívida privada (Papel Comercial de Dívida Privada), que para efeitos do cumprimento dos limites regulamentares são incluídos nas respetivas classes.



Tribunal de Contas

A Liquidez ganhou dimensão na carteira a partir de 2011, devido a uma estratégia de aposta na dívida pública de curto prazo, beneficiando de uma menor desvalorização destes ativos no mercado, ao mesmo tempo que ia cobrindo o limite regulamentar de dívida pública (mínimo de 50% da carteira) num contexto de forte desvalorização das Obrigações do Tesouro.

A análise da evolução das componentes de Dívida e de Liquidez deve complementar-se com a análise da composição da carteira considerada para efeito dos limites regulamentares (ponto II.5), pois sendo a liquidez composta, numa parte substancial, por títulos de dívida, não é adequado retirar conclusões acerca da evolução do peso dos ativos de dívida pública ou privada detidos pelo FEFSS sem considerar os que, numa ótica de gestão, estão integrados na componente de Liquidez.

No final do 2.º trimestre de 2013, cerca de 66,4% do investimento do FEFSS estava aplicado em ativos de rendimento fixo (considerando Obrigações do Tesouro e títulos de dívida pública estrangeira) e aproximadamente 18,2% em ativos de rendimento variável, somando os 17,5% afetos a Ações aos 0,7% alocados à Reserva Estratégica. Este balanço entre rendimento fixo e variável só fica completo quando se acrescenta a dívida de curto prazo que constitui grande parte da Liquidez (nomeadamente os Bilhetes do Tesouro) aos ativos de rendimento fixo, o que os fará chegar a mais de 79% da carteira, mesmo sem considerar qualquer valor de dívida privada.

II.5 Cumprimento dos limites regulamentares

A composição da carteira do FEFSS obedece a um conjunto de limites, definidos pela Portaria n.º 1273/2004, de 7 de outubro, cujo princípio orientador é a maximização do valor dos investimentos, salvaguardando as melhores condições de estabilidade e liquidez dentro de um nível de risco considerado desejável. O **Quadro 15** apresenta a situação existente no fim do primeiro semestre de 2013⁸¹:

Conclui-se que os valores aplicados em dívida emitida pelo Estado (ou por ele garantida) estavam acima (54,0%) do limite mínimo permitido, já incluindo os

títulos de dívida utilizados como liquidez (CEDIC e

Quadro 15 – FEFSS – Limites regulamentares

(em M€ e %)

Descrição	30-06-2013	Peso	Limites
Dívida Garantida pelo Estado ^(a)	6.093,6	54,0	min 50%
Dívida Privada ^(b)	201,6	1,8	max 40% e <i>rating</i> min BBB/Baa3
Ações	1.968,8	17,5	max 25%
Fundos de Investimento Mistos ^(b)	1,9	0,0	max 10%
Imobiliário	179,3	1,6	max 10%
Reserva Estratégica	77,7	0,7	max 5%
Ativos em moeda estrangeira não coberta	1.458,8	12,9	max 15%
Derivados	-1.512,6	-13,4	max 100% em valor nacional

Fonte: IGFCSS

(a) Inclui CEDIC e BT considerados em "Liquidez" na desagregação da carteira pela gestão.

(b) Valor considerado em "Liquidez" na desagregação da carteira pela gestão.

Bilhetes do Tesouro).

Todas as restantes componentes da carteira do FEFSS se encontram abaixo dos limites máximos regulamentares, salientando-se a Dívida privada (1,8%), que está muito aquém do limite permitido (40%), o que também acontece com o Imobiliário e a Reserva Estratégica, que têm vindo a perder importância na carteira. Apenas os investimentos em Ações (17,5%) e os Ativos em moeda estrangeira não coberta (12,9%) apresentam alguma proximidade aos limites regulamentares (de 25% e 15%, respetivamente)⁸².

Note-se que o montante considerado em Dívida privada (M€ 201,6) pode dizer respeito a Papel comercial de Dívida Privada e/ou a aplicações nas instituições bancárias privadas, a que se atribui o risco da dívida privada. Na estrutura da carteira, definida numa ótica de gestão, estes investimentos estarão considerados em Liquidez, onde também vem considerado o montante relativo a Fundos de Investimento mistos.

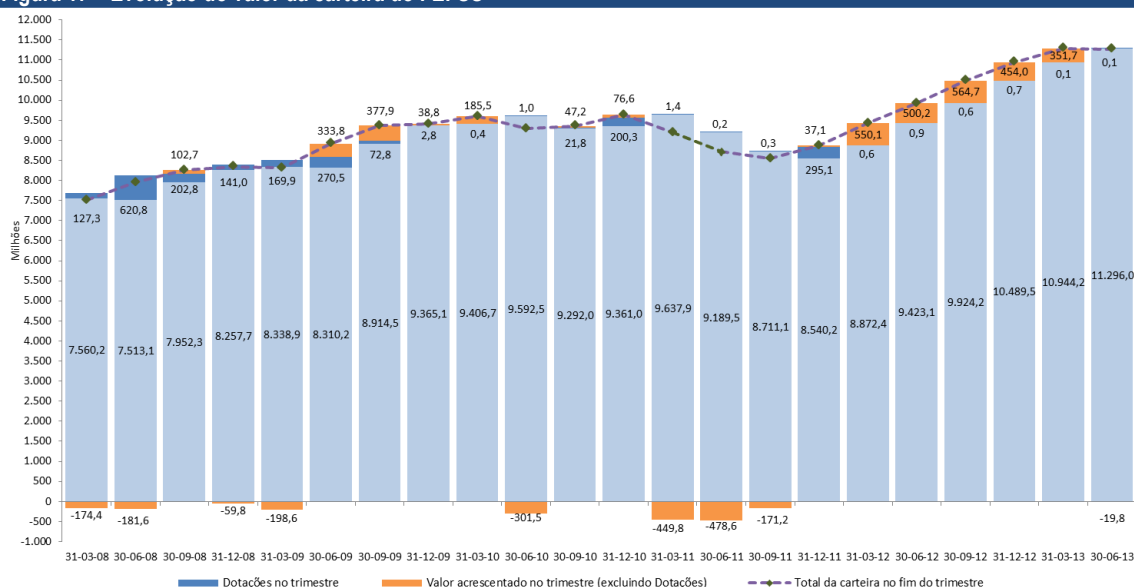
III Evolução de médio prazo

A **Figura 17** exibe a evolução trimestral do FEFSS, das dotações recebidas e do valor acrescentado (líquido de dotações), desde o primeiro trimestre de 2008.

⁸¹ A Portaria n.º 118/2012, de 30 de abril, suspendeu a aplicação das regras previstas na alínea b) do n.º 3 do artigo 4º e no n.º 2 do artigo 9º do regulamento do FEFSS ao sistema bancário português (classificação de risco das instituições bancárias nacionais) durante o período de vigência da assistência financeira da União Europeia ao Estado Português. Na prática, as aplicações detidas em dívida privada das instituições bancárias portuguesas ou a ela equiparadas em termos de risco, não têm de respeitar o *rating* mínimo de BBB/Baa3.

⁸² De acordo com os dados fornecidos pelo IGFCSS, não se procedeu, no semestre em análise, a operações de fixação de custo de aquisições futuras ou a operações de reporte e de empréstimo não efetuadas por câmara de compensação, para as quais também estão estabelecidos limites.

Figura 17 – Evolução do valor da carteira do FEFSS



Em todo o período analisado, verificam-se resultados da gestão negativos em nove trimestres, geralmente compatíveis com períodos de maior impacto de crises nos mercados de capitais. Considerado o efeito das entradas de capital, o FEFSS perdeu valor em seis trimestres (1.º de 2009, 2.º de 2010, 1.º, 2.º e 3.º de 2011 e 2.º de 2013). Considerando períodos anuais, apenas no ano de 2011 se verificou uma perda de valor do Fundo, que não conseguiu acomodar a grande desvalorização no mercado da dívida pública portuguesa, onde tem de aplicar mais de metade do seu valor.

No fim do 1.º trimestre de 2013, a carteira do FEFSS atingiu o valor mais elevado de sempre (M€ 11.296,0), diminuindo depois M€ 19,7 até ao final do segundo trimestre de 2013, arrastada por uma relevante variação negativa das valias potenciais. Terminou assim uma série de cinco trimestres de substancial valorização,

assente na recuperação do valor da componente de dívida pública portuguesa, que domina a carteira e que havia sofrido grandes desvalorizações entre 2010 e 2011.

Os montantes transferidos para o Fundo como Dotações diminuíram substancialmente a partir do 3.º trimestre de 2009 (os últimos trimestres de 2010 e de 2011 foram a exceção). No 2.º trimestre de 2013, o montante transferido foi de apenas m€ 51,2, o valor mais baixo desde que são compilados estes dados (no 1.º trimestre tinham entrado m€ 101,3).

O valor do FEFSS aumentou M€ 3.716,1 (49,2%) desde o final de 2007, sendo que 57,4% (M€ 2.131,3) destes equivalem às Dotações recebidas e 42,6% (M€ 1.584,7) podem considerar-se resultantes da gestão e variação do valor dos seus ativos no mercado.



Tribunal de Contas

ANEXO 2 – INDICADORES ECONÓMICOS E SOCIAIS

Quadro 16 – IES – Indicadores económicos e sociais

	2010	1T 11	2T 11	3T 11	4T 11	2011	1T 12	2T 12	3T 12	4T 12	2012	1T 13	2T 13	(em %) OE 2013 (*)
1. População residente (a)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6	-0,4	-0,8	-0,9	<i>n.d.</i>
2. População residente com 65 e mais anos (a)	1,4	1,7	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	0,8	0,7	<i>n.d.</i>
3. População activa (a)	0,0	-0,8	-0,2	-0,5	-1,1	-0,7	-1,3	-0,9	-0,3	-0,9	-0,9	-1,8	-2,2	<i>n.d.</i>
4. População empregada (a)	-1,5	-2,8	-2,0	-2,2	-4,3	-2,8	-4,2	-4,2	-4,1	-4,3	-4,2	-4,9	-3,9	-1,7
5. Taxa de emprego (b)	55,2	53,9	54,2	53,7	52,4	53,6	51,7	52,0	51,7	50,3	51,4	49,5	50,3	<i>n.d.</i>
6. Taxa de desemprego (b)	10,8	12,4	12,1	12,4	14,0	12,7	14,9	15,0	15,8	16,9	15,7	17,7	16,4	16,4
7. População desempregada (a)	14,0	16,3	14,4	13,2	24,6	17,2	18,9	22,5	26,3	19,7	21,8	16,2	7,1	<i>n.d.</i>
8. PIB nominal (a)	2,6	0,7	-0,3	-1,4	-3,0	-1,0	-2,8	-3,9	-4,1	-3,3	-3,5	-3,3	-0,2	0,3
9. PIB real (a)	1,9	-0,1	-0,7	-1,4	-2,8	-1,3	-2,4	-3,2	-3,6	-3,8	-3,2	-4,1	-2,0	-1,0
10. IPC (c)	1,4	3,7	3,8	3,2	3,9	3,7	3,4	2,8	2,9	2,0	2,8	0,2	0,6	0,9
11. IHPC (c)	1,4	3,7	3,7	3,1	3,8	3,6	3,3	2,8	3,0	2,0	2,8	0,4	0,8	<i>n.d.</i>
12. Rendimento disponível bruto das famílias (d)	3,0	2,4	1,1	0,3	-1,4	-1,4	-1,3	-2,7	-2,2	-1,5	-1,5	-0,8	0,2	<i>n.d.</i>
13. Taxa de poupança das famílias (e)	10,1	9,5	9,8	9,6	9,7	9,7	10,2	10,2	11,2	12,0	12,0	13,3	13,6	<i>n.d.</i>
14. Rendimento médio mensal líquido (a) (**)	1,9	5,2	4,1	3,0	3,1	3,8	-1,0	-0,1	0,6	1,9	0,3	0,1	-0,6	<i>n.d.</i>

Fonte: INE (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 14, act. de 05/02/2014; 8 e 9 act. de 09/12/2013; 10 e 11 act. de 12/02/2014 e 12 e 13 act. 27/12/2013. Para 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 iniciaram-se novas séries em 2011).

(a) tvh, sendo as taxas anuais apuradas a partir dos valores médios dos trimestres (b) taxas anuais apuradas com base em valores médios dos trimestres (c) tvh apuradas a partir dos valores médios mensais dos índices (d) taxa de variação nos últimos 12 meses (e) nos últimos 12 meses.

(*) Relatório do Orçamento de Estado para 2013, MFAP.

(**) Da população empregada por conta de outrem.

FICHA TÉCNICA

Auditora Coordenadora: *Helena Cruz Fernandes*

Auditora Chefe: *Maria Luísa Bispo*

Execução Técnica: *Graciosa Neves*

Ana Godinho Tavares

Luis Martins