

Tribunal de Contas

Proc.º n.º 1/2015-AEO-SS

Relatório n.º 2/2015

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

(janeiro a dezembro de 2014)

**Lisboa
julho/2015**



ÍNDICE

| | |
|---|----|
| ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS | 4 |
| GLOSSÁRIO GERAL..... | 5 |
| ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO | 7 |
| I. SÍNTESE CONCLUSIVA | 9 |
| II. CONSIDERAÇÕES GERAIS | 14 |
| II.1 CONTROLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS | 14 |
| II.2 METODOLOGIA..... | 14 |
| II.3 LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES | 15 |
| II.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO | 15 |
| III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO OSS DE JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014 | 16 |
| III.1 INTRODUÇÃO | 16 |
| III.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL..... | 18 |
| III.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA | 19 |
| III.3.1 <i>Receitas</i> | 19 |
| III.3.2 <i>Despesas</i> | 21 |
| III.3.3 <i>Evolução das Receita e Despesa Efetivas</i> | 22 |
| III.3.4 <i>Saldo de Execução Efetiva</i> | 26 |
| III.4 FONTES DE FINANCIAMENTO E APLICAÇÕES DE FUNDOS | 27 |
| III.4.1 <i>Fontes de Receita</i> | 27 |
| III.4.2 <i>Aplicações de Fundos</i> | 29 |
| III.4.3 <i>Evolução das Pensões e Contribuições</i> | 35 |
| III.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR COMPONENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL..... | 42 |
| III.5.1 <i>Enquadramento</i> | 42 |
| III.5.2 <i>Sistema Previdencial</i> | 42 |
| III.5.3 <i>Sistema de Proteção Social de Cidadania</i> | 44 |
| III.5.4 <i>Sistema Regimes Especiais</i> | 47 |
| III.5.5 <i>Receita e Despesa Efetivas</i> | 47 |
| III.5.6 <i>Saldo de Execução Efetiva</i> | 49 |
| ANEXO 1 – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL..... | 51 |
| I. INTRODUÇÃO..... | 51 |
| II. EVOLUÇÃO FINANCEIRA | 52 |
| II.1 VALOR DA CARTEIRA..... | 52 |
| II.2 DESAGREGAÇÃO DO VALOR ACRESCENTADO | 52 |
| II.3 RENDIBILIDADE DO FEFSS | 53 |
| II.4 ESTRUTURA DA CARTEIRA | 54 |
| II.5 CUMPRIMENTO DOS LIMITES REGULAMENTARES | 55 |

| | | |
|-------|---|----|
| III | EVOLUÇÃO DE MÉDIO PRAZO..... | 56 |
| | ANEXO 2 – INDICADORES ECONÓMICOS E SOCIAIS | 59 |
| | ANEXO 3 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES | 61 |
| | GLOSSÁRIO | 61 |
| I. | INTRODUÇÃO..... | 62 |
| II. | EVOLUÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO E DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DA CGA | 64 |
| II.1 | FONTES DE FINANCIAMENTO | 64 |
| II.2 | APLICAÇÃO DE RECURSOS | 67 |
| II.3 | PRINCIPAIS FLUXOS FINANCEIROS DA CGA EM PERCENTAGEM DO PIB | 68 |
| II.4 | PESO RELATIVO DAS PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO NAS DESPESAS COM PENSÕES | 68 |
| II.5 | DÍVIDA..... | 69 |
| III. | CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DOS APOSENTADOS, PENSIONISTAS E SUBSCRITORES DA CGA | 71 |
| III.1 | APOSENTADOS DA CGA – NÚMERO E IDADE..... | 72 |
| III.2 | SUBSCRITORES DA CGA – NÚMERO E IDADE | 73 |
| IV. | PENSÕES MÉDIAS | 74 |
| V. | EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO DOS FUNDOS DE PENSÕES CONSTITUÍDOS | 76 |

Índice de Quadros

| | |
|---|----|
| QUADRO 01 – SS – RECEITAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014..... | 19 |
| QUADRO 02 – SS – DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014..... | 21 |
| QUADRO 03 – SS – ORIGENS DA RECEITA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014 | 28 |
| QUADRO 04 – SS – APLICAÇÕES DE FUNDOS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014 | 30 |
| QUADRO 05 – SS – PENSÕES E COMPLEMENTOS – 2008 A 2014 | 35 |
| QUADRO 06 – SS – NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DAS PENSÕES DO SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO (PENSÕES) – 2008 A 2014 | 40 |
| QUADRO 07 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA PREVIDENCIAL – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014 | 43 |
| QUADRO 08 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014 | 45 |
| QUADRO 09 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA REGIMES ESPECIAIS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014 | 47 |
| QUADRO 10 – SS – SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA POR COMPONENTES E SUBSISTEMAS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014 | 49 |
| QUADRO 11 – FEFSS – EVOLUÇÃO DA CARTEIRA | 52 |
| QUADRO 12 – FEFSS – DESAGREGAÇÃO DO VALOR ACRESCENTADO À CARTEIRA | 53 |
| QUADRO 13 – FEFSS – TAXA DE RENDIBILIDADE NOMINAL | 53 |
| QUADRO 14 – FEFSS – ESTRUTURA DA CARTEIRA | 54 |
| QUADRO 15 – FEFSS – LIMITES REGULAMENTARES | 55 |
| QUADRO 16 – IES – INDICADORES ECONÓMICOS E SOCIAIS | 59 |
| QUADRO 17 – CGA – FONTES DE FINANCIAMENTO | 65 |
| QUADRO 18 – CGA – APLICAÇÃO DE RECURSOS | 67 |
| QUADRO 19 – CGA – ESCALÕES ETÁRIOS DOS APOSENTADOS DA CGA | 72 |
| QUADRO 20 – CGA – ESCALÕES ETÁRIOS DOS SUBSCRITORES DA CGA..... | 73 |
| QUADRO 21 – CGA – EVOLUÇÃO DOS FUNDOS DE PENSÕES INTEGRADOS NA CGA | 77 |
| QUADRO 22 – CGA – NÚMERO TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PASSIVOS FUNDOS DE PENSÕES..... | 79 |
| QUADRO 23 – CGA – PENSÕES PAGAS A BENEFICIÁRIOS DOS FUNDOS DE PENSÕES | 81 |



| | |
|--|----|
| QUADRO 24 – CGA – CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS PELOS FUNDOS DE PENSÕES | 81 |
| QUADRO 25 – CGA – RENDIMENTOS OBTIDOS PELOS FUNDOS DE PENSÕES | 82 |
| QUADRO 26 – CGA – VALOR DAS MAIS - VALIAS ASSUMIDAS PELOS FUNDOS DE PENSÕES | 83 |
| QUADRO 27 – CGA – VALOR DAS MENOS - VALIAS ASSUMIDAS PELOS FUNDOS DE PENSÕES | 84 |

Índice de Figuras

| | |
|---|----|
| FIGURA 01 – VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA E DESPESA EFETIVAS (VALORES ACUMULADOS) | 24 |
| FIGURA 02 – VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA E DESPESA EFETIVAS (VALORES ISOLADOS DO TRIMESTRE) | 25 |
| FIGURA 03 – EVOLUÇÃO TRIMESTRAL E SEMESTRAL DO SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA | 26 |
| FIGURA 04 – RECEITA CONTRIBUTIVA | 27 |
| FIGURA 05 – VARIAÇÃO E PESO RELATIVO DAS ORIGENS DA RECEITA EFETIVA ARRECADADA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014 | 29 |
| FIGURA 06 – VARIAÇÃO E PESO RELATIVO DAS APLICAÇÕES DE FUNDOS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014 | 31 |
| FIGURA 07 – VARIAÇÃO E PESO RELATIVO DA DESPESA COM PRESTAÇÕES SOCIAIS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014 | 31 |
| FIGURA 08 – DESEMPREGO E ESTÁGIOS PROFISSIONAIS – JANEIRO A DEZEMBRO | 33 |
| FIGURA 09 – PESO RELATIVO DAS DESPESAS COM PENSÕES – 2008 A 2014 | 35 |
| FIGURA 10 – TVH DAS CONTRIBUIÇÕES E DAS PENSÕES (VALORES ISOLADOS DO TRIMESTRE) – 2008 A 2014 | 38 |
| FIGURA 11 – TVH DAS CONTRIBUIÇÕES E DAS PENSÕES (VALORES ACUMULADOS DO TRIMESTRE) – 2008 A 2014 | 38 |
| FIGURA 12 – PENSÕES - EVOLUÇÃO DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO - 2008 A 2014 | 40 |
| FIGURA 13 – PENSÕES - NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO (VALORES ISOLADOS DO SEMESTRE) – 2011 A 2014 | 40 |
| FIGURA 14 – SS - DESPESA COM PENSÕES POR SISTEMA E SUBSISTEMA (2011-2014) – EVOLUÇÃO MENSAL | 41 |
| FIGURA 15 – DESAGREGAÇÃO DA DESPESA E RECEITA EFETIVAS POR COMPONENTES E SUBSISTEMAS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014 | 48 |
| FIGURA 16 – CONTRIBUTOS PARA O SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014 | 49 |
| FIGURA 17 – FEFSS – COMPOSIÇÃO NO FIM DE 2014 | 54 |
| FIGURA 18 – EVOLUÇÃO DO VALOR DA CARTEIRA DO FEFSS | 56 |
| FIGURA 19 – CGA – PRINCIPAIS FLUXOS FINANCEIROS EM % DO PIB | 68 |
| FIGURA 20 – CGA – TAXA DE COBERTURA DAS DESPESAS COM PENSÕES | 69 |
| FIGURA 21 – CGA – DÍVIDA: EVOLUÇÃO | 69 |
| FIGURA 22 – DÍVIDA EM 31 DE DEZEMBRO DE 2014, POR ANTIGUIDADE | 70 |
| FIGURA 23 – NÚMERO DE DEVEDORES EM 31 DE DEZEMBRO DE 2014 | 70 |
| FIGURA 24 - JUROS DE MORA | 70 |
| FIGURA 25 – CGA – SUBSCRITORES, APOSENTADOS, PENSIONISTAS | 71 |
| FIGURA 26 – CGA – IDADE MÉDIA DOS SUBSCRITORES À DATA DE ATRIBUIÇÃO DA PENSÃO DE APOSENTAÇÃO | 72 |
| FIGURA 27 – CGA – DURAÇÃO MÉDIA DAS PENSÕES DE APOSENTAÇÃO | 73 |
| FIGURA 28 – CGA – CARREIRA CONTRIBUTIVA RELEVANTE | 73 |
| FIGURA 29 – CGA – PENSÕES MÉDIAS DE APOSENTADOS/REFORMADOS | 74 |
| FIGURA 30 – CGA – PENSÕES MÉDIAS DE SOBREVIVÊNCIA | 75 |
| FIGURA 31 – CGA – PENSÕES MÉDIAS DE PENSÕES DE PREÇO DE SANGUE E OUTRAS | 75 |
| FIGURA 32 – PENSÕES MÉDIAS ATRIBUÍDAS EM 2014 VS IAS | 75 |
| FIGURA 33 – CGA – RELAÇÃO ENTRE RESERVA NO FINAL DE 2011, 2012, 2013 E 2014 E A RESERVA CONSTITUÍDA | 78 |

ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

| | |
|---------------|--|
| ASECE | Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia |
| At. | Atualização |
| BdP | Banco de Portugal |
| BT | Bilhetes do Tesouro |
| CEDIC | Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo |
| CES | Contribuição Extraordinária de Solidariedade |
| CNIS | Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade |
| CPN | Comparticipação Pública Nacional |
| CRP | Constituição da República Portuguesa |
| CSI | Complemento Solidário para Idosos |
| CSS | Conta da Segurança Social |
| DGTC | Direção-Geral do Tribunal de Contas |
| EIRL | Estabelecimento Individual de Responsabilidade Limitada |
| FEDER | Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional |
| FEFSS | Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social |
| FSE | Fundo Social Europeu |
| IAS | Indexante de Apoios Sociais |
| IEFP | Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP |
| IGFCSS | Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP |
| IGFSS | Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP |
| IHPC | Índice Harmonizado de Preços no Consumidor |
| INE | Instituto Nacional de Estatística |
| IPC | Índice de Preços no Consumidor |
| IPSS | Instituições Particulares de Solidariedade Social |
| ISS | Instituto da Segurança Social, IP |
| IVA | Imposto sobre o Valor Acrescentado |
| LBSS | Lei de Bases da Segurança Social |
| LEO | Lei de Enquadramento Orçamental |
| LOE | Lei do Orçamento do Estado |
| LOPTC | Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas |
| m€ | Milhares de euros |
| M€ | Milhões de euros |
| ME | Ministério da Educação |

| | |
|-----------------|--|
| MFAP | Ministério das Finanças e da Administração Pública |
| MSESS | Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social |
| n.a. | Não aplicável |
| NAV, EPE | Navegação Aérea de Portugal, E.P.E. |
| OE | Orçamento do Estado |
| OSS | Orçamento da Segurança Social |
| p.p. | Pontos percentuais |
| PAE | Políticas Ativas de Emprego |
| PAEF | Programa de Assistência Económica e Financeira |
| PCGE | Parecer sobre a Conta Geral do Estado |
| PEA | Programa de Emergência Alimentar |
| PES | Programa de Emergência Social |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PREMAC | Programa de Redução e Melhoria da Administração Central |
| QCA | Quadro Comunitário de Apoio |
| QREN | Quadro de Referência Estratégico Nacional |
| RA | Regiões Autónomas |
| RAEOSS | Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social |
| RERD | Regime Excecional de Regularização de Dívidas |
| RSI | Rendimento Social de Inserção |
| SCML | Santa Casa da Misericórdia de Lisboa |
| SEE | Sector Empresarial do Estado |
| SIF | Sistema de Informação Financeira |
| SS | Segurança Social |
| SSS | Sistema de Segurança Social |
| T | Trimestre |
| TC | Tribunal de Contas |
| Tvh | Taxa de variação homóloga |
| TWRR | Time Weighted Rate of Return |
| UE | União Europeia |
| UM | União das Misericórdias |
| UMP | União das Mutualidades Portuguesas |



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 n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

Sistema de Regimes Especiais – Introduzido pela LOE/2012, incorpora a receita e a despesa referentes às pensões a que aludem os Decretos-Leis n.º 127/2011, de 31 de dezembro, e 88/2012, de 11 de abril.

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

Este ponto mostra a evolução de algumas variáveis que formam a matriz económica e social portuguesa e que geram impacto na execução do Orçamento da Segurança Social (cf. **Anexo 3**).

A população residente diminuiu em todos os trimestres de 2014, face ao trimestre anterior e ao homólogo, perfazendo 10.367,8 mil indivíduos no fim do ano, menos 0,6% que um ano antes. Não era tão reduzida desde o 2.º trimestre de 2001. Por grupo etário, manteve-se a quebra na população com menos de 45 anos: 2,4% na idade inferior a 15 anos, 0,7% entre 15 e 24, 3,5% entre os 25 e 34 e 1,0% entre os 35 e 44 anos. No intervalo entre os 45 e 54 anos, inverteu-se, na segunda metade de 2014, a quebra iniciada no 4.º trimestre de 2013, mas só a população com mais de 55 anos se expandiu claramente, sendo que 2.105,4 mil (20,3% do total) já apresentavam idade superior a 65 anos (mais 522,0 mil que no 1.º trimestre de 1998). A diminuição da população ativa registada nos últimos anos (1,1% em 2011, 0,8% em 2012 e 1,8% em 2013), continuou em 2014 (1,1%), fixando-se em 5.189,8 mil (50,1% da população residente).

O número de pessoas com emprego retomou o crescimento a partir do 4.º trimestre de 2013 (depois de um longo período de diminuições homólogas), registando 1,6% na média de 2014, sendo que o Relatório do OE 2014 antecipava uma quebra de 0,4%. Embora em queda face ao trimestre anterior, no 4.º trimestre de 2014 tinham emprego 4.491,6 mil pessoas, mais 22,7 mil que um ano antes, mas ainda muito abaixo do nível de emprego já registado no passado, com menos 375,5 mil que quatro anos antes, por exemplo. Também a taxa de emprego, depois de um mínimo de 48,8% no 1.º trimestre de 2013, tem mostrado sinais de recuperação (49,7% na média do ano), situando-se nos 50,7% em 2014 (registou 50,6% no 4.º trimestre e um máximo de 51,4% no 3.º trimestre).

A taxa de desemprego vinha a diminuir desde o máximo de 17,5% registado no 1.º trimestre de 2013, situando-se no 3.º trimestre de 2014 nos 13,1%. No 4.º trimestre subiu para 13,5%, sendo que nos intervalos entre os 15-24 e 25-34 anos atingia os 34,0% e 14,5%, respetivamente. Em termos anuais, a taxa baixou de 16,2% em 2013 para 13,9% em 2014, bastante menos que a considerada no Relatório do OE 2014 (17,7%). O 4.º trimestre de 2014 foi o sexto em que se verificou uma diminuição homóloga do número de desempregados (em 13,6%), calculados então em 698,3 mil (40,9% dos quais com menos de 35 anos),

sendo que chegaram a ser 926,8 mil no 1.º trimestre de 2013. Ainda assim, existiu um ligeiro aumento do número de desempregados do 3.º para o 4.º trimestre de 2014. Em termos anuais, 2014 regista uma diminuição de 15,1% no número de desempregados, depois dos aumentos sensíveis verificados nos últimos anos.

O primeiro crescimento homólogo do PIB, em termos reais, desde o 4.º trimestre de 2010, ocorreu no 4.º trimestre de 2013 (1,6%), tendência que continua ao longo dos vários trimestres de 2014 (1,0%, 0,9%, 1,1% e 0,7%). Considerando o período anual, 2013 ainda foi de diminuição (1,4%), mas 2014 já registou um crescimento de 0,9%, ligeiramente acima do que previa o cenário base do OE 2014 (0,8%) e que não foi maior devido à desaceleração sentida no 4.º trimestre. Ainda assim, o valor do PIB de 2014 (M€ 169.572,1) é inferior ao que se registava em 2001. A preços de mercado, o PIB apresenta variações homólogas positivas desde o 2.º trimestre de 2013 e cresceu 1,9% em 2014.

O rendimento disponível bruto das famílias, que diminuía desde o período anual terminado no 2.º trimestre de 2011 (culminando em 3,7% nesse ano e em 3,6% em 2012), voltou a crescer a partir de 2013 (0,5%), melhorando o desempenho em 2014 (0,8%). O rendimento médio mensal líquido da população empregada por conta de outrem situou-se nos € 818,0 no final de 2014, traduzindo um aumento homólogo de 0,6%. No entanto, as despesas de consumo final retomaram o crescimento a partir do período anual terminado no 1.º trimestre de 2014 e fizeram-no a um ritmo superior (2,8% no ano) ao do rendimento disponível. A taxa de poupança das famílias, que atingiu um máximo de 9,4% no período anual terminado no 3.º trimestre de 2013 (partindo de 7,4% no 2.º trimestre de 2012), entrou depois numa tendência de quebra (apenas contrariada no período terminado no 3.º trimestre de 2014) que culmina numa taxa de apenas 6,9% no final de 2014, o valor mais baixo em seis anos.

Depois do elevado crescimento dos preços em 2011 e 2012, o IPC começou a desacelerar no final de 2012 e a diminuir a partir do 4.º trimestre de 2013 (0,1%), ano em que ainda cresceu 0,3%. Pressionados pelo comportamento dos produtos energéticos e alimentares não transformados, os preços continuaram a cair nos vários trimestres de 2014 (0,1%, 0,3%, 0,5% e 0,1%) registando o ano uma quebra, em termos homólogos, de 0,3%, algo que não acontecia desde 2009. Este comportamento dos preços diferiu do cenário do Relatório do OE para 2014 (crescimento de

1,0%), afastando-se substancialmente dos 2,0% considerados como objetivo pela UE. Considerando o IHPC, a tendência de queda de preços é idêntica, mas menos intensa.



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 a 2014 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. A análise das variáveis socioeconómicas permite contextualizar a pressão orçamental na área da segurança social, onde se combina uma dificuldade em incrementar receitas com um aumento da necessidade de prestações, num equilíbrio difícil entre a capacidade dos contribuintes e a manutenção de níveis de apoio social adequados.
3. No fim de 2014, a população residente continuava em declínio (0,6%), principalmente no estrato com menos de 35 anos. Só os estratos com mais de 55 anos mantiveram algum crescimento, sendo que os indivíduos com mais de 65 anos representavam já 20,3% do total. Continuou a diminuição da população ativa (1,1%), mas verificou-se uma recuperação no número de pessoas com emprego (1,6%), a subida da taxa de emprego (para 50,7%), a quebra significativa da taxa de desemprego (para 13,5%), apesar de se manter mais elevada nos intervalos entre os 15-24 e 25-34 anos (34,0% e 14,5%), e do número de desempregados, que baixou 15,1%, para 698,3 mil, 40,9% dos quais com menos de 35 anos.
4. A retoma do crescimento do PIB, iniciada no 4.º trimestre de 2013 (1,6%), continuou ao longo dos trimestres de 2014 (1,0%, 0,9%, 1,1% e 0,7%) fixando-se em 0,9% no total do ano. O rendimento disponível bruto das famílias retomou o crescimento em 2013 (0,5%), reforçando o desempenho em 2014 (0,8%), mas as despesas de consumo cresceram a um ritmo superior. A taxa de poupança das famílias atingiu um máximo de 9,4% no período anual terminado no 3.º trimestre de 2013 e entrou depois numa tendência

de quebra que culmina em 6,9% no final de 2014, o valor mais baixo em seis anos. O rendimento médio mensal líquido da população empregada por conta de outrem situou-se nos € 818,0. Os preços continuaram a cair ao longo de 2014, registando no ano uma quebra de 0,3%.

5. As medidas de política com impacto no setor, adotadas para o período de referência, seguiram as linhas orientadoras dos exercícios anteriores (2011 e 2013), 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.
6. 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, 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, bem como a alteração da idade normal de acesso à mesma (Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro).
7. Também relevantes foram 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, da introdução/alteração de taxas contributivas para certos grupos de trabalhadores e da sujeição das prestações sociais diferidas a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES).
8. Estas medidas não foram suficientes para fazer regredir o esforço financeiro do Estado no que respeita ao financiamento do OSS, mantendo-se a

- necessidade de financiamento do défice do sistema previdencial - repartição.
9. De acordo com os dados reportados a 31 de dezembro de 2014, a receita efetiva recuou, face ao período homólogo, 2,8% (menos M€ 713,9), o mesmo acontecendo com a despesa efetiva, que recuou 2,6% (menos M€ 644,1), tendo as taxas de execução, face ao OSS corrigido, ficado abaixo do indicador de referência para o ano (97,2% e 98,5%, respetivamente), colocando o saldo de execução efetiva em M€ 419,3 (menos 14,3%, em termos homólogos), o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição, no valor de M€ 1.329,1 (menos 7,1% em termos homólogos), sem o qual o saldo efetivo da SS seria negativo em M€ 909,8. As receitas e despesas não efetivas do sistema representaram cerca de um terço da atividade desenvolvida, influenciadas pela frequência da rotação das carteiras de ativos ao longo do ano.
 10. 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 93,2% da receita efetiva, com a primeira a apresentar um aumento de 1,8% face ao período homólogo e a segunda a recuar 3,7%, influenciada pelo recuo de 3,3% da sua maior componente, a LBSS, que compara com o objetivo implícito no cenário base do OE/2014 que apontava para uma redução de 0,4%.
 11. Na despesa, são as prestações sociais que absorvem a maior parte dos recursos da SS (91,3% da despesa efetiva), com uma execução de 99,6% face ao previsto. Estas despesas apresentaram uma variação homóloga negativa de 2,1%, influenciadas pelo decréscimo acentuado das prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho, que recuaram 18,3%, já que as prestações sociais diferidas (pensões e complementos) continuaram a apresentar uma variação homóloga positiva crescente (0,8%), acima do objetivo previsto no cenário base do OE/2014 (variação nula entre períodos homólogos). As demais prestações sociais, designadamente as que consubstanciaram as políticas destinadas ao combate à pobreza e à exclusão social, cujos indicadores se agravaram, durante o período entre 2008 e 2014, cerca de 1,6 p.p., apresentaram recuos em termos homólogos (RSI, 6,6%, CSI, 20,9%), assim como as prestações destinadas ao apoio familiar (deficiência, 3,3%, subsídio por morte, 36,2%, e abono de família, 3,7%). O comportamento destas despesas resultou do efeito conjugado da aplicação de regras de elegibilidade mais restritivas e de fortes medidas de racionalização destes apoios e do efeito do ciclo económico. De um modo geral, as despesas do SSS foram afetadas pelas medidas de contenção da despesa pública que vêm sendo aplicadas desde o 2.º semestre de 2010, mas cujos resultados não foram suficientes para reintroduzir o equilíbrio financeiro no sistema.
 12. Entre 2011 e 2014 (PAEF) as despesas com prestações sociais apresentaram um crescimento de 6,4%, sendo que uma parte deste aumento está diretamente relacionada com a estrutura do sistema e do contexto social que o sustenta (mais população idosa, menos população ativa residente, menos população residente empregada, elevada contenção da massa salarial, elevada precariedade do mercado de trabalho, fraca taxa de substituição geracional, carreiras contributivas pouco consistentes com a formação dos rendimentos de substituição, fraco crescimento económico).
 13. Até 31 de dezembro de 2014, a despesa com pensões e complementos paga pelo SSS, totalizou M€ 15.954,1, mais 0,8% que no período homólogo anterior (65,8% da despesa efetiva), na sua maior parte (78,0%) destinada a fazer face aos encargos com pensões de velhice; 73,2% 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 (8,5%), menos 2,5% em termos homólogos. As pensões de sobrevivência (13,5%) aumentaram no ano de 2014 3,5% face a 2013.
 14. Durante o período de vigência do PAEF (2011 – 2014), a despesa com pensões e complementos da SS foi sendo objeto de um conjunto de medidas de natureza regressiva com o objetivo de a colocar e manter num contexto estrutural sustentável. Porém, a rigidez do sistema e o contexto social e económico que o envolve e a precariedade das medidas aplicadas, mais centradas no objetivo de curto prazo, constituíram fatores determinantes para que esta despesa não regredisse de forma consistente e continuada. Assim, entre 2011 e 2014, a despesa com pensões e complementos sofreu um incremento de 10,4%, pressionada pela reversão das medidas temporárias aplicadas ao longo do período de



- vigência do PAEF (reposição do pagamento dos subsídios e férias e de Natal e reposição da regra de atualização do valor das pensões mínimas), apesar da suspensão da atribuição de pensões antecipadas e não tendo as medidas de natureza estrutural (alteração da idade legal de acesso à pensão de reforma, sujeição das subvenções à ponderação da condição de recursos dos beneficiários e alterações nas fórmulas de cálculo) sido suficientes para obter a tendência regressiva esperada.
15. Já no que diz respeito à receita contributiva, pressionada pela redução da massa salarial e, bem assim, pela crescente pressão demográfica sobre o sistema, evoluiu negativamente no mesmo período (2011 – 2014), 0,6%, não obstante o seu desempenho ter beneficiado do alargamento das bases de incidência contributiva, da introdução/alteração de taxas contributivas para certos grupos de trabalhadores, do reforço de cobrança decorrente da aplicação do RERD à SS e da sujeição dos rendimentos provenientes de pensões a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES).
 16. 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.
 17. No sistema previdencial, a maior movimentação de recursos coube à componente de repartição, que acomodou a receita de Contribuições e Quotizações (M€ 13.658,4) e o pagamento de grande parte das Pensões (M€ 11.685,6), para além de outras prestações imediatas de carácter contributivo (doença, parentalidade, desemprego). O saldo de execução efetiva deste sistema diminuiu 147,8% em termos homólogos, para menos M€ 58,9, beneficiando já da transferência extraordinária para financiamento do défice da componente repartição, sem a qual o sistema previdencial teria apresentado um défice de M€ 1.388,0.
 18. No sistema de proteção social de cidadania, a receita efetiva arrecadada totalizou M€ 7.408,6, menos 1,8% que em 2013, 98,0% do previsto. Todos os subsistemas deste sistema, apresentaram variações homólogas negativas dessa mesma receita. A despesa efetiva, no montante de M€ 7.339,3, sofreu um decréscimo, face a idêntico período homólogo (2,2%) e apresentou uma execução de 99,0% face ao previsto. O saldo da execução efetiva do sistema de proteção social de cidadania evoluiu para M€ 69,3 (mais 87,8%), sendo o saldo do subsistema de solidariedade o mais representativo (10,3%).
 19. O FEFSS valia M€ 13.504,0 no final de 2014, mais 15,4% (M€ 1.805,0) que no fim de 2013, equivalentes a 7,8% do PIB e a 115,6% dos gastos anuais com pensões do Sistema Previdencial. Dos M€ 79,6 de entradas de capital neste ano, 91,4% (M€ 72,8) respeitam a saldos de anos anteriores do Sistema Previdencial (transferência que não acontecia desde 2011) e os restantes M€ 6,9 são provenientes da alienação de património, o dobro do registado em 2013. A gestão dos ativos originou uma valorização de M€ 1.725,3, a maior parte proveniente da variação de valias potenciais (M€ 1.119,1), mas também de rendimentos (M€ 236,8), de valias realizadas (M€ 294,9), do Mercado Monetário Líquido (M€ 15,5) e de Juro Corrido (M€ 59,1). A rentabilidade acumulada no final de 2014 era de 14,74%. Nos últimos 5 anos, o Fundo aumentou M€ 4.097,3 (43,6%) e beneficiou de M€ 606,3 em dotações.
 20. Face ao final de 2013, destaca-se o aumento de 68,7% (M€ 3.663,9) em dívida pública portuguesa, para 66,6% da carteira, que chega aos 75,0% (M€ 10.134,1), considerando os títulos de curto prazo e a dívida garantida, equivalendo a 5,9% do PIB. As restantes componentes viram o seu valor e relevância diminuir, por desinvestimento para servir de contrapartida ao avanço da dívida pública portuguesa, como a dívida pública estrangeira (menos 46,3%) e as ações (menos 19,4%), ou porque estão num processo de alienação e desvalorização de ativos no mercado, como a Reserva Estratégica e o Imobiliário, que representam apenas 0,1% e 1,2% do total. A Liquidez é essencialmente constituída por títulos de dívida pública nacional de curto prazo e passou

- a segunda componente mais relevante da carteira, com 11,2%.
21. Os limites e condições de constituição da carteira do FEFSS constam do Regulamento de Gestão (Portaria n.º 1273/2004, de 7 de outubro). Entretanto, a Portaria n.º 118/2012, de 30 de Abril, suspendeu, temporariamente, as restrições previstas na classificação de risco das instituições bancárias nacionais, e a Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, ordenou a substituição dos ativos de outros Estados da OCDE por dívida pública portuguesa, até 90% da carteira. Neste cenário, os limites constantes do Regulamento são obviamente cumpridos, porquanto a dívida pública nacional tende a afastar-se do limite mínimo de 50% e as outras componentes, alvo de desinvestimento, tendem a afastar-se dos limites máximos.
 22. Em 2014, as receitas efetivas da CGA totalizaram M€ 9.426,5 (mais 2,5% que em 2013) e as despesas efetivas M€ 9.492,5 (mais 2,5% que em 2013). Esta evolução acomoda o efeito das políticas de contenção da despesa pública, fortemente direcionadas para a contenção salarial e para a contenção das despesas com pensões e outros abonos e o efeito do aumento de beneficiários passivos, incluindo os pertencentes aos fundos integrados. No triénio 2011 – 2014 estas variáveis sofreram acréscimos de 3,0% e 5,9%, respetivamente, evolução mais consistente com a realidade estrutural da CGA.
 23. Na receita merecem destaque as comparticipações de entidades, com uma evolução positiva na ordem dos 15,7%, que decorreu do efeito conjugado de três fatores: aumento das taxas contributivas em 3,75% e alargamento da base de incidência contributiva, não tendo a diminuição do número de subscritores (menos 25.343) no ano de 2014 sido suficiente para contrariar este efeito. Estas receitas foram influenciadas pela alteração do modelo de financiamento da CGA operada a partir de 2009, com a obrigatoriedade de as entidades públicas contribuírem para o financiamento da CGA, na qualidade de entidades empregadoras, no âmbito do processo de convergência para o RGSS. Esta alteração foi implementada de modo faseado com taxas contributivas que evoluíram de 5% para 7,5%, para 15%, para 20% e já no ano de 2014 para 23,75%, ao mesmo tempo que se foram estendendo gradualmente a todas as entidades empregadoras públicas, sendo que, os últimos a serem abrangidos por estas medidas, foram os serviços integrados do Estado. Em 2013 procedeu-se também ao alargamento das bases de incidência contributiva. Até 2010, o efeito destas medidas foi suficiente para contrariar o efeito decorrente da diminuição do número de subscritores e a contração das inerentes remunerações, tendência que já não se verificou em 2011 e 2012, com a taxa contributiva estável nos 15%, regressando-se a uma trajetória decrescente, consistente com a diminuição do número de subscritores e respetivas remunerações, estas fortemente condicionadas pelas restrições impostas à despesa pública corrente primária. Nos anos subsequentes, 2013 e 2014, a introdução de novas medidas como sejam o alargamento das bases de incidência contributiva e alteração da taxa até aos 23,75%, a receita arrecadada junto das entidades empregadoras públicas voltou a apresentar um comportamento crescente, eventualmente alavancado por alguma recuperação da massa salarial pública ocorrida em 2013, através da reposição dos subsídios de férias e de Natal.
 24. Já as transferências do Estado têm vindo a apresentar uma evolução decrescente (menos 7,9% entre 2011 e 2014). Destas, destacam-se pela materialidade as que se destinam ao financiamento do défice da CGA, onde se verificou um decréscimo na ordem dos 5,1% em 2014, em termos homólogos, e menos 7,9% no quadriénio. Estas receitas, destinadas a suprir as necessidades de financiamento da CGA, evidenciam uma tendência estrutural crescente desde 2006. A inversão desta tendência no período considerado decorre do melhor desempenho das receitas de comparticipações de entidades (mais 37,9% no período de vigência do PAEF) e, bem assim, do abrandamento das necessidades de financiamento da CGA, justificado pela poupança obtida na despesa com pensões, gerada pela aplicação da CES às pensões em pagamento que, entre 2011 e 2014, apresentou uma taxa de crescimento na ordem dos 15.359,4%. Acresce que as necessidades de financiamento da CGA, no período, foram pressionadas pela extinção das reservas de 4 dos fundos integrados na CGA (CTT; Macau, BNU e INDEP) e pela integração do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas para o qual não foi constituída qualquer reserva, tendo as respetivas responsabilidades passado a ser financiadas por verbas provenientes do OE. Tendencialmente, estas receitas foram influenciadas pelo efeito das medidas de contenção das despesas com pensões e outros abonos e pela política restritiva que impendeu sobre o nível da massa salarial pública, fazendo recuar também as receitas contributivas que lhe estão indexadas e pela diminuição do número de subscritores.
 25. O valor pago em pensões (99,5% da despesa efetiva) aumentou 2,5%, entre períodos homólogos



- (mais 8,4% entre 2011 e 2014), pressionando a evolução da despesa efetiva, que apresentou um acréscimo de 5,9% no período de vigência do PAEF e 2,5% entre períodos homólogos. Destas, destacam-se as pensões de velhice (M€ 8.536,8, em 2014) com um crescimento de 2,3% face a 2013 (8,2% entre 2011 e 2014). As medidas tomadas, durante a vigência do PAEF, com o objetivo de fazer regredir as despesas com pensões no curto prazo não foram suficientes para produzir o desejado efeito (o valor das pensões pagas pela CGA apenas diminuiu entre 2011 e 2012, voltando, em 2013, à sua tendência crescente).
26. O valor médio das pensões de aposentação e reforma atribuídas no ano (€ 1.081,6) foi inferior ao de 2010 (€ 1.225,83), efeito dos condicionamentos impostos pelas alterações legislativas tendentes a efetuar a convergência entre este regime e o RGSS e, bem assim, as que se destinaram a restringir a despesa pública. Entre 2006 e 2014, o valor médio calculado sobre o total das pensões evoluiu de € 1.138,74 (2006) para € 1.278,95 (2014). Estes valores estão pressionados pelo valor das pensões atribuídas no 2.º semestre de 2013 a aposentados provenientes do Ministério da Educação e Ciência e do Ministério da Saúde. A média das pensões de sobrevivência evoluiu positivamente desde 2006 e a média das pensões de preço de sangue, no mesmo período, exibiu um comportamento irregular, com acréscimos substanciais no triénio 2008-2010 e quedas acentuadas no triénio subsequente, com o valor mais baixo registado em 2011 e uma ligeira recuperação em 2012 e 2013, seguida de uma nova queda em 2014, motivada pela inclusão dos complementos de pensão pagos aos militares das Forças Armadas beneficiários do Fundo de Pensões, nesta categoria.
27. Em 2014, a receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 13,7% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006 (21,9%), ano em que o sistema de pensões da CGA adquiriu a natureza de grupo fechado. Desta dinâmica resulta uma comparticipação efetiva do Estado (incluindo dotações do OE e comparticipações das entidades) cada vez mais relevante, passando de M€ 4.132,9 em 2006 para M€ 6.535,9 em 2014.
28. A dívida à CGA, no final de 2014, era de M€ 412,2, menos 2,2% que no período homólogo. Destacam-se as dívidas do Ministério da Saúde pela sua antiguidade e valor (mais de 3 anos e M€ 104,2), por pagamento de pensões nos anos de 2011 e 2012 (sobre esta dívida não foram contabilizados juros de mora) e as do Ministério da Defesa Nacional por pagamento de prestações a ex-combatentes (M€ 64,7), sobre os quais impenderam juros no valor de M€ 11,0.
29. As reservas relativas aos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA evidenciaram uma apreciação em 2014, representando estas, no final do ano, 73,2% (que compara com 58,7% em 2011) das suas reservas iniciais, apreciação justificada pela melhoria dos mercados de títulos, consubstanciada na diferença entre a constituição e anulação de provisões para fazer face a menos valias potenciais de investimentos financeiros. Não obstante as condições mais favoráveis dos mercados financeiros, a questão da sustentabilidade destes fundos mantém-se, dada a evolução das suas responsabilidades (M€ 555,7), não tendo, no ano de 2014, a sua capacidade em gerar valor na aplicação dos seus recursos sido suficiente para suprir as suas necessidades de financiamento. Entre 2011 e 2013, foram esgotadas 4 das reservas destes fundos (Macau, BNU, CTT e INDEP), passando as suas responsabilidades para a esfera da CGA. Apenas 5 dos 16 fundos de pensões integrados na CGA geraram, em 2014, rendimento suficiente para suportar os inerentes encargos e valorizar as suas reservas.

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 provisória do OSS¹ referente a 2014, sustentada na informação disponível até 31 de dezembro do mesmo ano.

II.2 Metodologia

Esta análise, elaborada com base nos dados fornecidos pelo IGFSS, 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 previsional mais detalhada, fornecida pelo IGFSS.
- ii. A comparação da execução do período em análise com a execução do período homólogo anterior utiliza a informação fornecida pelo IGFSS.
- 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, 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 e as rendas pagas e recebidas entre instituições do setor 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.

Por último cabe referir que, para efeitos da presente análise, não foram efetuados procedimentos de recomposição das séries de informação disponibilizada, podendo, em alguns casos a comparação entre exercícios estar afetada pelos efeitos das quebras de série.

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, 37/2013, de 14 de junho, e Lei n.º 41/2014, de 10 de julho. Cfr. também artigo 36.º 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, e 20/2015, de 9 de março.

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.



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* específicos³.

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.

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;
- Ministra de Estado e das Finanças;

- 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;
- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Informática, IP; e
- Presidente do Conselho Diretivo da Caixa Geral de Aposentações.

Das entidades suprarreferidas, apenas se obteve resposta da Direção-Geral do Orçamento, do Instituto da Segurança Social, IP e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP. As alegações encontram-se em tipo de letra diferente.

A Direção-Geral do Orçamento mencionou não ter comentários a tecer.

O Instituto de Segurança Social, IP, alegou, designadamente, que a despesa com pessoal decresceu no Instituto, em termos homólogos, 3,7%, devido a fatores como a redução remuneratória prevista na LOE, as aposentações ocorridas e o Programa de Rescisões por Mútuo Acordo e que a despesa com ação social aumentou sobretudo nas transferências e subsídios para as entidades sem fins lucrativos, destacando a relativa a acordos de cooperação e ao Programa de Emergência Alimentar, tendo ainda destacado algumas outras conclusões do Relatório.

As alegações produzidas pelo IGFSS encontram-se sumariadas e analisadas no pertinente ponto deste Relatório.

³ Sobre esta matéria cfr. Pontos 12 e 16 (recomendações 58 e 59 – PCGE/2013) do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013, disponível em www.tcontas.pt.

III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO OSS DE JANEIRO A DEZEMBRO DE 2014

III.1 Introdução

O orçamento do Estado para 2014 (OE/2014) foi aprovado pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro⁴, e as respetivas normas de execução orçamental estabelecidas no Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril.

As alterações orçamentais ocorridas durante o 2.º semestre de 2014 foram publicadas na página eletrónica do IGFSS, dentro dos prazos legalmente estabelecidos para o efeito⁵.

Na senda das políticas adotadas para os exercícios económicos anteriores (2011, 2012 e 2013), o OE/2014 veio manter e reforçar as medidas direcionadas para a recuperação do défice público e da sustentabilidade da dívida pública⁶. Mantiveram-se,

assim, as medidas anteriormente estabelecidas que 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. As despesas com pessoal, sujeitas a várias restrições desde 2010, as quais foram mantidas e reforçadas nos anos económicos subsequentes (de 2011 a 2014), afetaram diretamente a execução do OSS, por conta da redução progressiva das remunerações⁷ de titulares de cargos públicos (funcionários públicos, gestores públicos, trabalhadores de empresas de capital exclusiva ou maioritariamente público e militares), da suspensão das progressões, promoções e admissões, da redução do número de contratados, da racionalização das situações que implicassem 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 e de atribuição de prémios de gestão 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 encontra a desenvolver uma atividade pública (ou inerente a cargo político) remunerada, da criação de programas de rescisão

⁴ Alterada pelas Leis n.ºs: 13/2014, de 14 de março, na sequência da decisão do TC de dezembro de 2013 sobre a convergência das pensões da CGA com as da SS, refletindo a substituição da medida de convergência por um aumento da receita decorrente do alargamento da incidência da CES a pensões de valor mais baixo e do agravamento da mesma contribuição para os escalões mais elevados; e 75-A/2014, de 30 de setembro que veio acomodar as alterações decorrentes da decisão do TC de maio de 2014 relativa a 3 normas (nova redução remuneratória entre 2,5% e 12% aplicada aos trabalhadores das administrações públicas, contribuição sobre prestações sociais de doença e desemprego e redução das pensões de sobrevivência).

⁵ As alterações orçamentais relativas ao 2.º semestre constam das Declarações publicadas em 29 de outubro de 2014 e 26 de fevereiro de 2015, respetivamente. Sobre esta matéria foi produzida a Recomendação 61 no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013, disponível em www.tcontas.pt. Em sede de contraditório, vem o IGFSS mencionar que tem vindo a publicar o OSS corrigido com declaração assinada por membro do Conselho Diretivo autenticada com o selo branco institucional e que passará a proceder à certificação eletrónica dessa mesma assinatura, salientando-se que o autor da declaração deverá mencionar, se for o caso, a sua qualidade de delegado ou subdelegado, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 48.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015.

⁶ "A persistência de défices elevados conduz à acumulação de dívida pública, que por sua vez, gera mais défice (...). Cada ponto percentual do PIB a mais no défice representa um aumento da dívida pública em aproximadamente 1.600 milhões de euros. Se se considerar um financiamento a uma taxa de juro de 5%, tal equivale a 80 milhões de euros em juros todos os anos que não poderão ser gastos em funções do Estado que os cidadãos valorizam ou que terão de ser obtidos cobrando mais impostos. (...) Interromper o ritmo de consolidação orçamental significa pôr em risco a equidade entre gerações, a previsibilidade do sistema fiscal e a estabilidade económica e

financeira de Portugal. O ajustamento do setor público é, por isso, inevitável (...). Para concretizar a redução do défice orçamental nominal (...) para 4% em 2014 terão que ser tomadas medidas de consolidação orçamental de 2,3% do PIB. Este esforço é calculado tendo em conta o défice orçamental de 2013 excluindo medidas pontuais, as pressões que fazem aumentar a despesa pública em 2014 e por fim a revisão do cenário macroeconómico." – in Relatório do OE/2014, página 38 e 39.

⁷ "Para 2014, dado que a recuperação económica e, em particular no mercado de trabalho está a ser mais lenta do que a prevista aquando do início do programa de ajustamento, entende-se que na atual conjuntura a redução remuneratória a aplicar deve manter a progressividade mas tendendo a ser mais equitativa quer dentro das administrações públicas quer face ao setor privado (...). Acresce ainda o facto de a previsão de um prazo máximo de duração do sistema de requalificação deixar de ser possível para a esmagadora maioria dos trabalhadores em funções públicas, impossibilitou o Governo de atuar sobre o número de trabalhadores (...). Este facto corrobora a necessidade de atuar ao nível das remunerações para atingir os objetivos da redução das despesas com pessoal". – in relatório do OE/2014, páginas 49 e 50. O valor estimado para esta medida foi de 643 milhões de euros. A redução remuneratória, prevista no orçamento inicial de 2014 com uma parametrização mais acentuada (2,5% - 12%) que a que vinha sendo aplicada desde 2011, viria a ser suspensa entre junho e agosto, por decisão do TC, que a considerou inconstitucional em maio, voltando a ser reposta em setembro ajustada à parametrização aplicada desde 2011.



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 trabalho⁸.

- As que se referem à redução da despesa com prestações sociais, designadamente, suspensão do pagamento de pensões ou remunerações equivalentes nos casos do exercício de funções públicas por pensionista ou equiparado (art.º 78.º e 82.º da LOE/2014); suspensão da regra de atualização das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas⁹; racionalização da despesa com prestações sociais por via do reforço da aplicação da condição de recursos¹⁰; suspensão/redução das subvenções vitalícias por via da sua sujeição à condição de recursos (art.º 77.º da LOE/2014); sujeição da atribuição de complementos de reforma à condição dos resultados dos últimos três exercícios, nos casos das entidades do SEE (art.º 75.º da LOE/2014); alteração da fórmula de cálculo das pensões unificadas (art.º 80.º da LOE/2014); ajustamento da idade de acesso à pensão de velhice com base no fator de sustentabilidade¹¹; alterações ao

regime jurídico das prestações de desemprego¹², suspensão da atualização do Indexante de Apoios Sociais (IAS), mantendo-se o mesmo em € 419,22 (art.º 113.º); e 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 velhice¹³.

- As que afetam diretamente a receita do OSS, designadamente a manutenção da sujeição a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES) sobre a totalidade das pensões, devidas pela CGA, fundos de pensões, seguradoras, CNP e Caixa de Previdência dos Solicitadores e Advogados¹⁴, pagas a um único titular (art.º 76.º

⁸ Manutenção da Sobretaxa de 3,5% sobre todos os rendimentos sujeitos a IRS, na parte que excede o salário mínimo nacional e reformulação das tabelas de IRS. 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 nos rendimentos do trabalho canalizados para poupança), a manutenção da taxa de solidariedade sobre os rendimentos mais elevados e a limitação à dedutibilidade dos benefícios fiscais, políticas que se mantiveram em 2014.

⁹ No âmbito do processo de consolidação orçamental, no Orçamento do Estado para 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, art.º 114.º) manteve-se a suspensão do regime de atualização do valor do indexante dos apoios sociais, das pensões e outras prestações sociais (e ao congelamento do valor nominal das pensões, à semelhança do que já acontecera em anteriores orçamentos, a exceção dessa medida as pensões mínimas).

¹⁰ Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho.

¹¹ O fator de sustentabilidade, aplicado desde 2008 às novas pensões do regime geral da SS e da CGA (Decreto-lei n.º 187/2007, de 10 de maio, e Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto), veio introduzir um mecanismo automático de ajustamento do valor das pensões de velhice à esperança média de vida entre o ano anterior ao da reforma e 2006. A partir de 2014 (Decreto-lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro) foram introduzidas alterações significativas quer no cálculo do fator de sustentabilidade quer na idade normal de acesso à pensão de velhice, com o rácio antes referido a ponderar a esperança média de vida em 2000 (novo ano base) com a do ano anterior ao da reforma. Assim, entre 2008 e 2013, os trabalhadores

dependentes do RGSS ou da CGA, podiam optar por reformar-se depois da idade normal da reforma (65 anos), compensando a penalização imposta pela aplicação do fator de sustentabilidade. A partir de 2014 também a idade normal de acesso à pensão de velhice (e já não só a formação do valor da pensão) passou a depender do fator de sustentabilidade.

¹² Nas prestações de desemprego merecem destaque a manutenção da majoração do subsídio de desemprego para casais ou unidades monoparentais desempregados e com filhos a cargo, inicialmente determinada para 2012 e alargada a 2014 pelo art.º 116.º da LOE/2014, 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, e art.º 116.º da LEO/2014, com a nova redação dada pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro), 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^aIAS), e a redução do valor da prestação ao fim de seis meses de atribuição.

¹³ 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.

¹⁴ A CES, destinada a aliviar o peso da despesa pública com pensões, que em 2013 representou 30,1% da despesa pública e 15% do PIB, foi utilizada pela primeira vez em 2011, mantida e alargada na sua base e âmbito de aplicação nos anos seguintes, foi apreciada pelo Tribunal Constitucional pela primeira vez em 2013 (acórdão n.º187/2013), tendo aí sido classificada como uma verdadeira contribuição para a SS. Tratou-se de convocar os atuais beneficiários de pensões a suportar, ainda que em partilha, os custos dos seus próprios benefícios. O seu caráter provisório e o contexto de emergência económica e financeira do país constituíram a base da sua manutenção durante o PAEF. A alteração da base de incidência preconizada para vigorar durante o ano de 2014 viria a ser contemplada na 1.ª alteração ao OE/2014 – Lei n.º 13/2014, de 14 de março, na sequência da necessidade de substituir as poupanças perdidas por conta da consideração da inconstitucionalidade das normas de convergência (redução de 10% a partir de determinado montante, aplicável apenas às pensões do subsistema público (CGA).

da LOE/2014) e as que alteram o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, adiante designado por código contributivo, 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 estatutários¹⁵ das pessoas coletivas que exerçam funções de gerência ou administração).

Estas medidas que, a par com alguma recuperação do ciclo económico, no período de referência, parecem ter contribuído para uma redução do esforço do OE¹⁶ destinado ao financiamento do OSS (menos 2,8% face a 2013), não foram suficientes para evitar o recurso, por três exercícios consecutivos, ao financiamento extraordinário do OE para fazer face aos compromissos assumidos no âmbito do sistema previdencial – repartição, muito por conta da rigidez da estrutura social onde a referida despesa se encontra ancorada, que não permitiu que a redução da mesma se enquadrasse dentro dos limites da capacidade de autofinanciamento gerada pelo sistema.

- A arrecadação da receita contributiva foi ainda negativamente pressionada pelos ajustamentos salariais ocorridos no mercado de trabalho, consequência da crise económica e financeira, com reflexo direto no recuo das bases de incidência contributiva, e pela decisão do TC que impediu a aplicação de uma taxa contributiva sobre as prestações sociais substitutivas dos

rendimentos do trabalho (desemprego e doença) durante o período de referência.

III.2 Execução Orçamental Global

A execução orçamental objeto da presente análise foi sustentada no OSS/2014 corrigido final. Os dados financeiros relativos à execução orçamental foram fornecidos pelo IGFSS e não são suscetíveis de serem confirmados 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 31 de dezembro de 2014, a receita total da SS ascendeu a M€ 38.690,3, menos 17,6% em termos homólogos e a despesa total atingiu M€ 37.522,3, menos 17,8% que no mesmo período de 2013. Também a receita e a despesa efetivas decresceram face a igual período homólogo, menos 2,8% para M€ 24.669,5 e menos 2,6% para M€ 24.250,2, respetivamente, colocando o saldo de execução efetiva em M€ 419,3 (menos 14,3, em termos homólogos), o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE/2014 consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, no valor de M€ 1.329,1 (menos 7,1% em termos homólogos).

As taxas de execução, face ao OSS corrigido, situaram-se abaixo do indicador de referência para o ano¹⁷: 66,7% e 98,5% para despesa total e efetiva, e 68,2% e 97,2% para receita total e efetiva, respetivamente.

¹⁵ O alargamento da base de incidência contributiva mensal para os membros dos órgãos estatutários que, em 2013, estava limitada a um máximo de 12 IAS (€ 5.030,64), para o valor das remunerações efetivamente auferidas em cada uma das entidades em que exerçam mandato, sem qualquer limite máximo para o conjunto.

¹⁶ “O esforço do Orçamento do Estado, através das transferências correntes para a Segurança Social, assume um montante de 9.332,0 milhões de euros, o que corresponde a uma variação negativa de 0,4% face a 2013. Desta receita, 6.243,2 milhões de euros visam o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, 1.391,0 milhões de euros constituem uma transferência extraordinária para o financiamento do défice do sistema, 725,0 milhões de euros referem-se à transferência do OE relativa ao IVA social, 219,6 milhões de euros asseguram o financiamento da CPN e 251,0 milhões de euros destinam-se ao financiamento do Programa de Emergência Social (PES) e do Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE) e 502,2 milhões de euros garantem a cobertura da despesa com as pensões do regime substitutivo bancário.” – in relatório do OE/2014, página 116.

¹⁷ Indicador de referência para o ano (100%) - 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.



III.3 Execução Orçamental por Classificação Económica

O Quadro 01 evidencia o comportamento da execução orçamental da receita, por classificação económica, em 31 de dezembro de 2014.

III.3.1 Receitas

Quadro 01 – SS – Receitas por Classificação Económica – janeiro a dezembro de 2014

| (em € e %) | | | | | | |
|------------|--|-------------------------|-------------------------|------------------|--------------|-----------------------|
| Capítulo | Designação | OSS Corrigido Final | Execução | Taxa de execução | Tvh | Peso na receita total |
| | Receitas Correntes | 25.153.029.411,0 | 24.473.682.366,1 | 97,3 | -2,6 | 63,3 |
| 02 | Impostos Indiretos | 177.000.000,0 | 174.068.901,7 | 98,3 | -1,9 | 0,4 |
| 03 | Contribuições para a Segurança Social | 13.774.613.432,0 | 13.658.414.654,9 | 99,2 | 1,8 | 35,3 |
| 04 | Taxas, multas e outras penalidades | 90.491.774,0 | 97.569.940,0 | 107,8 | -5,7 | 0,3 |
| 05 | Rendimentos da propriedade | 348.999.925,0 | 346.521.232,0 | 99,3 | -0,6 | 0,9 |
| 06 | Transferências correntes | 10.726.664.429,0 | 10.166.586.151,9 | 94,8 | -7,9 | 26,3 |
| 07 | Venda de bens e serviços correntes | 23.604.251,0 | 17.686.734,0 | 74,9 | -2,7 | 0,0 |
| 08 | Outras receitas correntes | 11.655.600,0 | 12.834.751,7 | 110,1 | -5,4 | 0,0 |
| | Receitas Capital | 30.670.920.201,8 | 13.288.365.976,5 | 43,3 | -36,0 | 34,3 |
| 09 | Venda de bens de investimento | 8.351.135,0 | 6.918.646,1 | 82,8 | 104,2 | 0,0 |
| 10 | Transferências de capital | 4.420.000,0 | 2.577.115,8 | 58,3 | -9,4 | 0,0 |
| 11 | Ativos financeiros | 30.397.648.936,8 | 13.278.856.201,1 | 43,7 | -36,0 | 34,3 |
| 12 | Passivos financeiros | 260.000.000,0 | 0,0 | 0,0 | n.a | 0,0 |
| 13 | Outras receitas de capital | 500.130,0 | 14.013,5 | 2,8 | -97,6 | 0,0 |
| | Outras Receitas | 946.153.269,3 | 928.277.854,1 | 98,1 | -15,5 | 2,4 |
| 15 | Reposições não abatidas nos pagamentos | 204.188.023,0 | 186.312.607,8 | 91,2 | -27,8 | 0,5 |
| 16 | Saldo do Ano Anterior | 741.965.246,3 | 741.965.246,3 | 100,0 | -11,8 | 1,9 |
| | Receita Total | 56.770.102.882,1 | 38.690.326.196,6 | 68,2 | -17,6 | 100,0 |
| | Receita Efetiva | 25.370.488.699,0 | 24.669.504.749,2 | 97,2 | -2,8 | 63,8 |

Fonte: IGFSS.

O IVA consignado ao OSS, que em 2012 foi contabilizado na rubrica "impostos indiretos - IVA", passou a ser contabilizado como transferências correntes (M€ 725), à semelhança do que já havia acontecido nos anos anteriores a 2012. Em 2013, as verbas provenientes da SCML que até ao 3.º trimestre estavam contabilizadas em "Transferências correntes - Instituições sem fins lucrativos" passaram a ser contabilizadas como "Impostos Indiretos" (M€ 177,4). As contribuições para a SS provenientes de entidades empregadoras integradas no perímetro do OSS que, entre 2010 e 2013, haviam sido eliminadas em sede de consolidação da CSS, por terem sido consideradas fluxos financeiros inter instituições, passaram, em 2014, a ser consideradas na sua integralidade como fazendo parte dessa mesma receita.

Para a evolução da **receita total** (menos 17,6%) contribuíram todos os agrupamentos: "receitas correntes", "receitas de capital" e "outras receitas", com variações homólogas de menos 2,6%, 36,0% e 15,5%, respetivamente.

O conjunto das **receitas correntes** que representou 99,2% da receita efetiva, atingiu, em termos absolutos, M€ 24.473,7, valor que configura uma taxa de execução orçamental de 97,3% e um decréscimo de 2,6% face ao período homólogo de 2013. Este comportamento está sustentado na evolução das "contribuições para a segurança social" (mais 1,8%) e das "transferências correntes" (menos 7,9%) que, no seu conjunto, representaram 61,6% da receita total arrecadada no ano.

Em 2014, as **contribuições para a segurança social** representaram 55,4% das receitas efetivas, perfazendo um total de M€ 13.658,4, 99,2% do previsto e mais 1,8% do que o arrecadado no período homólogo anterior. Este comportamento está em linha com as

medidas de política adotadas¹⁸ e com a evolução do ciclo económico. De referir ainda que a receita contributiva beneficiou, em 2013, do reforço da cobrança por efeitos da aplicação do RERD¹⁹ à SS (mais M€ 234), da receita de contribuições sobre as prestações sociais (M€ 35,1) e do efeito regressivo da consolidação das receitas contributivas cobradas às entidades que integraram o perímetro do OSS (M€ 14,6), o que já não veio a verificar-se em 2014.

¹⁸ Esta receita, fortemente pressionada pela evolução do ciclo económico, foi sendo, desde 2011, sujeita a medidas tendentes ao alívio dessa pressão: alterações ao Código Contributivo, integração dos trabalhadores da banca no RGSS, alteração de taxas contributivas para determinados grupos profissionais, e imposição de uma contribuição extraordinária de solidariedade, de caráter progressivo e a partir de certos montantes (que em 2014 viu alargada a sua base de incidência) sobre os rendimentos provenientes de pensões.

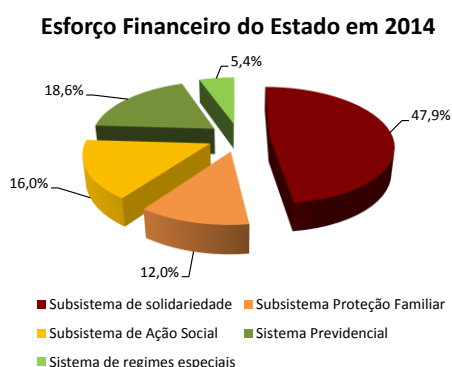
¹⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro.

As “transferências correntes” (M€ 10.166,6)²⁰ representaram 41,2% da receita efetiva, menos 7,9% quando comparadas com o período homólogo anterior. 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), a despesa com as pensões do sistema de regimes especiais, com a CPN, o Programa de Emergência Social (PES), o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE) e o financiamento do défice do sistema.

Cerca de 91,7% (M€ 9.327,7) das “transferências correntes”, foram provenientes da **Administração Central do Estado**, menos 3,7% que no período homólogo anterior. Destas, M€ 6.143,2 respeitam a transferências do MESS para cumprimento da LBSS, distribuídas pelo Sistema de Proteção Social de Cidadania e pelo Sistema Previdencial - Repartição. Incluídos nas transferências para o sistema previdencial – repartição encontram-se M€ 181,3 que se referem a receitas cessantes e M€ 1,4 a salários intercalares²¹ e, bem assim, M€ 1.329,1 destinados ao financiamento do défice do sistema.

Nas transferências correntes estão ainda incluídas transferências provenientes do Ministério da Educação (M€ 159,2), e do Resto do Mundo-UE (M€ 837,2) com variações, face ao período homólogo anterior, de mais 0,2% e menos 37,8%, respetivamente.

As receitas fiscais consignadas à SS para financiamento das despesas do Subsistema de Proteção Familiar, **IVA social**, ascenderam a M€ 725,0, valor que não sofreu alterações face a igual período de 2013.



Fonte: IGFSS.

²⁰ Neste valor estão incluídos M€ 497,3 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€ 251,0 destinados ao financiamento do PES e do ASECE e M€ 1.329,1 para financiamento do défice do sistema previdencial – repartição.

²¹ Artigo 98º- N aditado ao Código de Processo do Trabalho pelo Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13 de outubro. Nos casos em que seja determinada pelo tribunal a ilicitude do despedimento, o pagamento das retribuições devidas ao trabalhador (sob determinadas condições e no período aí previsto) cabe à segurança social, através de dotação orçamental destinada a suportar tais encargos e inscrita anualmente no Orçamento do Estado, em rubrica própria.



Quadro 02 – SS – Despesas por Classificação Económica – janeiro a dezembro de 2014

(em € e %)

| Agrup. | Designação | OSS Corrigido Final | Execução | Taxa de execução | Tvh | Peso na despesa total |
|--------|------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|--------------|-----------------------|
| | Despesas Correntes | 24.555.914.964,00 | 24.213.548.501,3 | 98,6 | -2,6 | 64,5 |
| 01 | Despesas com o pessoal | 285.745.109,00 | 278.257.879,2 | 97,4 | 1,6 | 0,7 |
| 02 | Aquisição de bens e serviços | 87.007.812,00 | 71.906.571,7 | 82,6 | 0,1 | 0,2 |
| 03 | Juros e outros encargos | 7.485.794,00 | 3.704.674,8 | 49,5 | 52,1 | 0,0 |
| 04 | Transferências correntes | 23.170.827.182,00 | 22.923.958.233,8 | 98,9 | -1,7 | 61,1 |
| 05 | Subsídios | 994.909.980,00 | 926.354.694,9 | 93,1 | -16,2 | 2,5 |
| 06 | Outras despesas correntes | 9.939.087,00 | 9.366.447,0 | 94,2 | -88,6 | 0,0 |
| | Despesas Capital | 31.666.132.991,00 | 13.308.709.630,8 | 42,0 | -35,9 | 35,5 |
| 07 | Aquisição de bens de capital | 40.827.695,00 | 25.556.111,6 | 62,6 | 34,6 | 0,1 |
| | Investimentos | 40.827.695,00 | 25.556.111,6 | 62,6 | 34,6 | 0,1 |
| 08 | Transferências de capital | 13.545.747,00 | 11.094.994,1 | 81,9 | -22,1 | 0,0 |
| 09 | Ativos financeiros | 31.350.759.549,00 | 13.272.058.525,2 | 42,3 | -36,0 | 35,4 |
| 10 | Passivos financeiros | 261.000.000,00 | 0,00 | 0,0 | n.a | 0,0 |
| | Despesa Total | 56.222.047.955,00 | 37.522.258.132,2 | 66,7 | -17,8 | 100,0 |
| | Despesa Efetiva | 24.610.288.406,00 | 24.250.199.607,0 | 98,5 | -2,6 | 64,6 |

Fonte: IGFSS.

A parcela dos encargos patronais com as contribuições para a SS, integradas nas despesas com pessoal, de entidades empregadoras integradas no perímetro do OSS que, entre 2010 e 2013, haviam sido eliminadas em sede de consolidação da CSS por terem sido consideradas fluxos financeiros inter instituições, passaram, em 2014, a ser consideradas na sua integralidade como fazendo parte dessa mesma despesa.

III.3.2 Despesas

Atentos os grandes agregados da despesa – corrente e de capital – as despesas correntes, (M€ 24.213,5; 64,5% das despesas totais e 99,8% das despesas efetivas), recuaram 2,6% face ao período homólogo anterior e as despesas de capital decresceram 35,9%, atingindo o montante de M€ 13.308,7 (35,5% da despesa total).

No agregado das **despesas correntes** é o agrupamento das transferências o mais representativo (M€ 22.924,0, 98,9% do previsto), absorvendo 94,5% da despesa efetiva, e exibindo uma taxa de variação homóloga de menos 1,7%. Neste agrupamento, são as **transferências para as famílias** que se apresentam como a parcela materialmente mais relevante (89,2% da despesa do agrupamento; M€ 20.458,5), e cuja evolução, face a igual período de 2013, se consubstanciou num recuo de 2,4%.

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 decréscimo na ordem dos 18,3%.

Ainda no agregado das **despesas correntes** apresentaram aumentos, face a 2013: as despesas com pessoal, que aumentaram 1,6% (menos 16,8% em 2012, mais 9,0% em 2013) em linha com as alterações introduzidas nas políticas salariais do setor público, designadamente a reversão parcial da redução remuneratória prevista na LOE/2014, a qual vigorou até maio, aumento da taxa contributiva das entidades empregadoras públicas para a CGA, I:P:²², e a despesa realizada no âmbito do Programa de Rescisões por Mutuo Acordo (PRMA); as despesas com aquisição de bens e serviços (mais 0,1% que compara com poupanças de 18,5% em 2012 e 9,6% em 2013); e as despesas com juros e outros encargos (mais 52,1% que compara com os comportamentos regressivos em 2012, menos 7,3% e expansivo em 2013, 9,9%). Todas as demais despesas deste agregado apresentaram comportamentos regressivos face ao período homólogo anterior

As **despesas de capital** recuaram 35,9% face a 2013, por conta da evolução da sua principal componente (ativos financeiros) que representou 99,7% das despesas deste agrupamento e recuou 36,0%. As despesas de capital apresentaram, em 2014, taxas de execução (42,0%) muito abaixo do indicador de referência para o período e representaram 35,5% da despesa total do

²² Alteração da taxa contributiva para a CGA de 20% para 23,75%.

sistema, sendo que destas apenas 0,1% constituíram despesas efetivas.

Integrada nas despesas de capital encontra-se a segunda parcela mais expressiva da despesa, diz respeito aos **ativos financeiros** que, no final de 2014, totalizavam, aproximadamente, M€ 13.272,1, (35,4% dos gastos totais do sistema). Este montante correspondeu a uma taxa de execução orçamental inferior a 50% (42,3%) e evidenciou um recuo de 36,0% 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 IGFSS²³, que representam um pouco mais de metade (50,7%) dos movimentos de ativos financeiros (M€ 6.727,3), assim repartidos: subsistema ação social, M€ 2.327,0 (jogos sociais: M€ 965,0; euro milhões: M€ 466,0; outros programas: M€ 896,0); sistema previdencial – repartição, M€ 4.400,3 assim repartidos: FSE/QREN: M€ 1.020,3; CPN/QCA: M€ 260,0; CPN/QREN: M€ 510,0; outros: M€ 2.610,0.

III.3.3 Evolução das Receita e Despesa Efetivas

A **receita efetiva** arrecadada no período²⁴ representou 63,8% da receita total e registou uma variação homóloga negativa na ordem dos 2,8% (menos M€ 713,9). A **despesa efetiva** paga no período²⁵ representou 64,6% do total e evidenciou uma variação homóloga negativa de 2,6% (menos M€ 644,1).

Ao contrário do verificado no período homólogo de 2013, em que receitas e despesas efetivas, embora apresentando comportamentos expansivos, convergiram para o equilíbrio do sistema, em 2014, estas variáveis apresentaram comportamentos regressivos,

consequência das medidas de contenção da despesa pública, dos efeitos do ciclo económico²⁶ e das políticas adotadas, mas onde a tendência para o equilíbrio já não se verificou, com a receita efetiva a recuar 2,8% enquanto a despesa efetiva regrediu apenas a uma taxa de 2,6%.

De facto e pese embora no ano de 2013 a dinâmica de evolução das despesas e das receitas efetivas parecesse ter-se alterado, com a evolução da receita a compensar, ainda que ligeiramente o da despesa, com o consequente equilíbrio do sistema, o mesmo foi obtido sobretudo através de transferências extraordinárias provenientes do OE e do reforço da cobrança da receita contributiva obtida pela aplicação do RERD às dívidas à SS.

Em 2014, ano em que já não se verificou o efeito do reforço da cobrança de receita contributiva decorrente do RERD, a transferência extraordinária do OE²⁷ recuou 7,1% e teve lugar a reversão da aplicação de uma taxa contributiva sobre as prestações sociais substitutivas dos rendimentos do trabalho (desemprego e doença)²⁸, a diminuição verificada na despesa efetiva foi suficiente para manter o sistema a convergir para o equilíbrio.

Durante o período de vigência do PAEF (2011-2014) a **despesa efetiva**, influenciada por fortes medidas de contenção da despesa pública (contra cíclicas), pela evolução do ciclo económico e pela pressão demográfica, apresentou uma evolução crescente na ordem dos 5,0%, enquanto a **receita efetiva**, no mesmo período, cresceu 4,8%, fortemente pressionada pela evolução do ciclo económico e pelas medidas que impenderam sobre a cobrança destas receitas, designadamente o RERD e a CES.

Na **despesa efetiva** apenas as despesas relativas à administração do sistema e as despesas com

²³ “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 recebimento. A rentabilidade 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-financas.pt/faqs_publico.html.

²⁴ Corresponde ao total da receita subtraído dos saldos de anos anteriores e dos ativos e passivos financeiros, e situou-se, no final de 2014, em M€ 24.669,5.

²⁵ Equivale ao total da despesa, subtraída dos ativos e passivos financeiros, e totalizou M€ 24.250,2.

²⁶ 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.

²⁷ A verba transferida do OE para o financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, em 2014, foi M€ 1.329,1, menos 7,1% em termos homólogos.

²⁸ Considerada inconstitucional pelo acórdão (TC) n.º 413/2014, de 30 de maio, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014, a receita arrecadada durante o primeiro semestre de 2014 (M€ 42,4) viria a ser devolvida na segunda metade do ano, na quase totalidade (M€ 41,7).



ação social se expandiram, em termos homólogos. Todas as demais recuaram quando comparadas com igual período de 2013, com particular destaque para as prestações sociais que recuaram 2,1%²⁹ e para as despesas com formação profissional, menos 15,2%. No seu conjunto estes dois grupos representaram 96,5% da despesa efetiva.

Ainda no que respeita à **despesa efetiva**, merecem referência as despesas com a administração do sistema, onde, face a igual período de 2013, todas apresentaram um comportamento expansivo: despesas com pessoal, mais 1,6%; aquisição de bens e serviços, mais 0,1% e juros e outros encargos, mais 52,1%.

Já a **receita efetiva** apresentou uma variação homóloga negativa de 2,8%, sobretudo devido ao efeito base do reforço de cobrança de receita contributiva obtido em 2013, pela aplicação do RERD às dívidas à SS, da reversão da aplicação de taxas contributivas às prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho (desemprego e doença) e da diminuição das necessidades de financiamento do sistema, consubstanciadas nas transferências do OE.

Um fator que também contribuiu bastante para a variação negativa da receita efetiva foi o decréscimo da receita proveniente da U.E. que recuou 509 milhões de euros (-37,8%).

As figuras seguintes permitem observar a evolução homóloga da receita e da despesa efetivas, quer nas perspetivas 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.

²⁹ Pressionada pelas medidas restritivas aplicadas à despesa pública 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; proibição da acumulação de rendimentos provenientes de salários e de pensões, entre outras, mitigando o impacto do livre funcionamento dos estabilizadores automáticos.

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

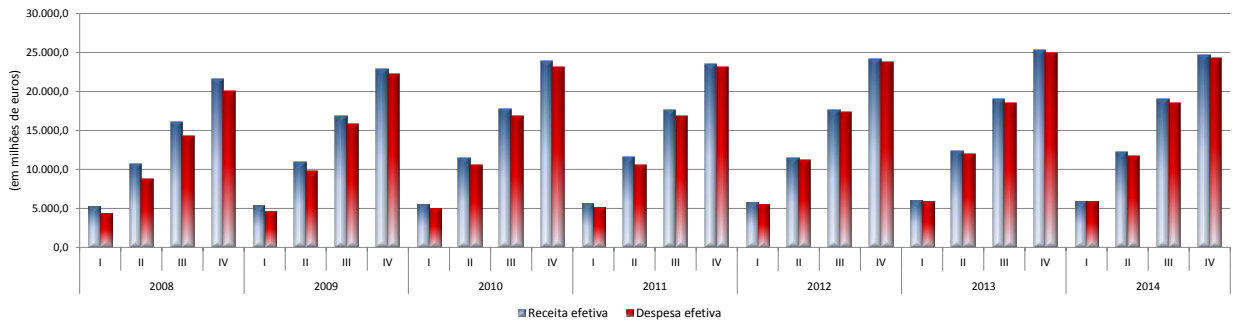
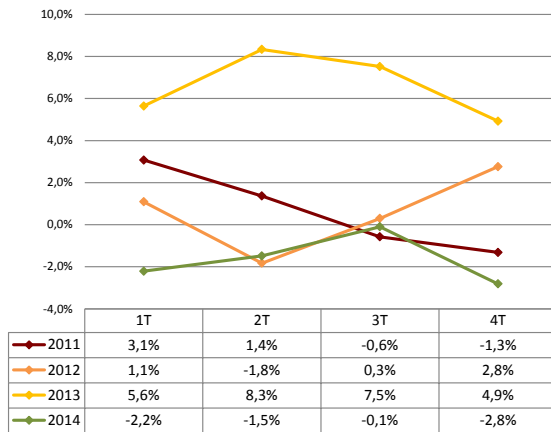
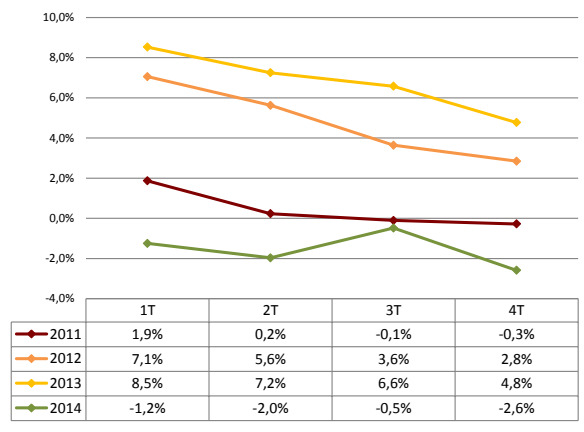


Gráfico 1.1 – Tvh da receita e despesa efetivas



Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 4T de 2013.
Fonte: IGFSS



Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 4T de 2013.
Fonte: IGFSS

Gráfico 1.2 – Receita efetiva

Gráfico 1.3 – Despesa efetiva



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

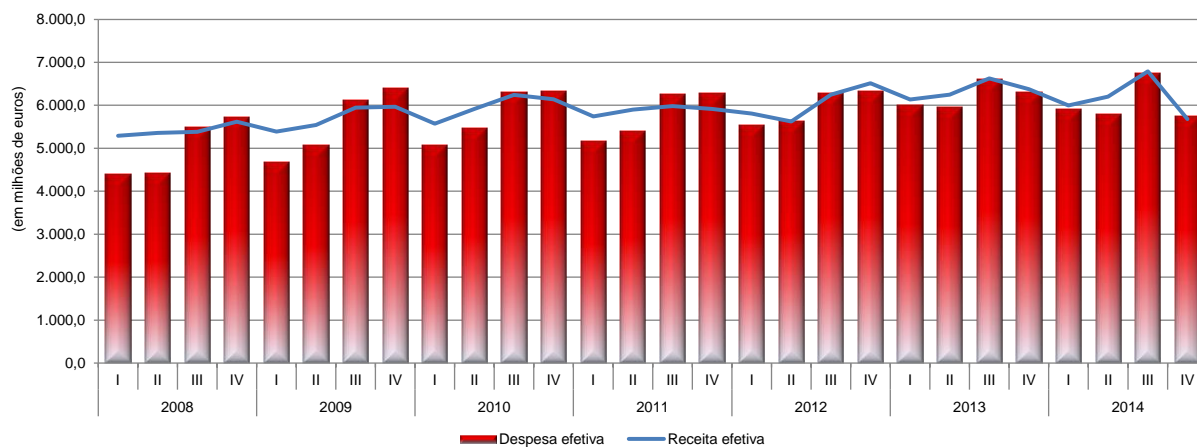
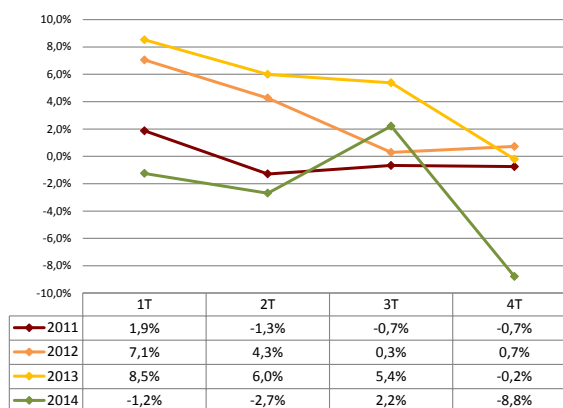
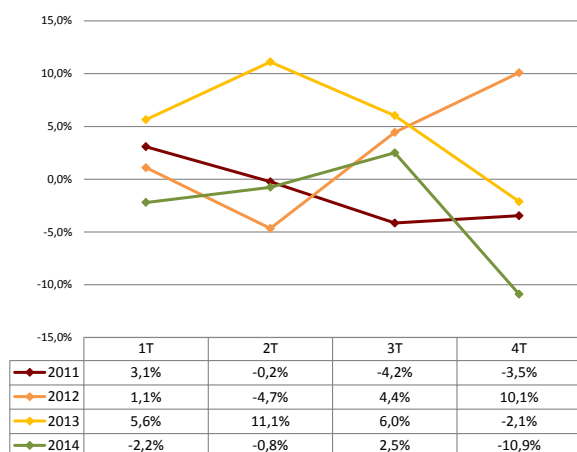


Gráfico 2.1 – Tvh da receita e despesa efetivas



Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 4T de 2013.
Fonte: IGFSS

Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 4T de 2013.
Fonte: IGFSS

Gráfico 2.2 – Receita efetiva

Gráfico 2.3 – Despesa efetiva

III.3.4 Saldo de 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).

rendimentos do trabalho e pelo RERD, mas voltando a recuar em 2014 face a 2013, 14,3%, não obstante se ter mantido o financiamento extraordinário do défice do sistema previdencial - repartição, no valor de M€ 1.329,1, sem o qual o saldo da execução efetiva, em 31 de dezembro de 2014, teria sido deficitário em M€ 909,8 (M€ 941,2, em 2013).

Entre 2008 e 2014, o saldo efetivo global sofreu uma erosão na ordem dos 74,0% (de M€ 1.611,4 para M€ 419,3), traduzindo a forte exposição da execução do OSS à evolução do ciclo económico.

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

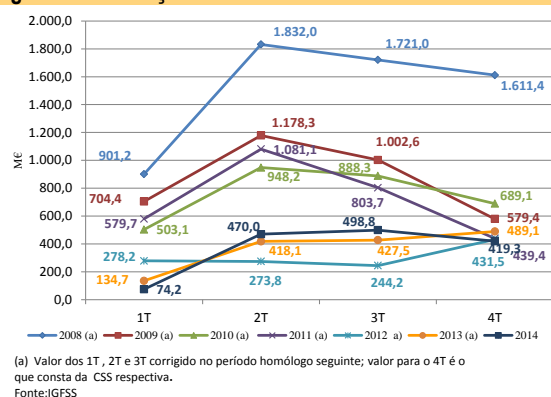


Gráfico 3.1 – Evolução intra-anual (M€)

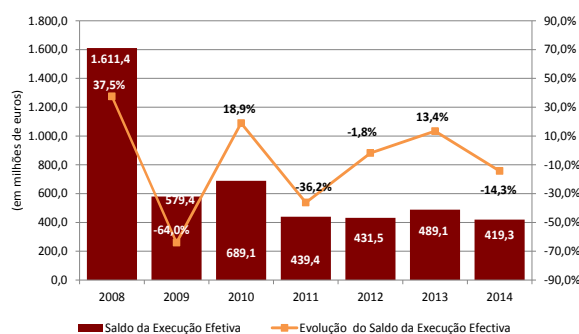


Gráfico 3.2 – Valor e variação homóloga (1.º semestre) (M€ e %)

Observando especificamente o comportamento homólogo do saldo de execução efetiva dos últimos anos (Gráfico 3.2), verifica-se que o comportamento deste indicador foi irregular ao longo do período observado. Depois de uma quebra na ordem dos 64,0% em 2009 (de M€ 1.611,4 para M€ 579,4), e de uma apreciação de 18,9% em 2010, voltou a inverter a tendência em 2011, com um recuo de 36,2%, tendência que ainda se manteve em 2012 (menos 1,8%), retomando em 2013 uma trajetória de recuperação (mais 13,4%), alavancado pelas transferências do OE que incluíram uma verba específica para financiamento do saldo do sistema previdencial - repartição, à semelhança do que já se verificara em 2012, pela aplicação de uma taxa contributiva às prestações sociais substitutivas dos

Na vigência do PAEF (2011-2014), este indicador evidenciou uma depreciação na ordem dos 4,6%, apesar das transferências extraordinárias do OE que tiveram lugar desde 2012. Neste período, o esforço do Estado para o financiamento do défice do sistema previdencial - repartição da SS foi de M€ 3.616,0.



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 Contribuintes³⁰ (55,4% da receita efetiva) e a Administração Central (37,8% da receita efetiva).

A Figura 05 resume, no que concerne à receita efetiva, as taxas de variação homóloga das receitas provenientes das várias fontes de financiamento do SSS e os pesos relativos de cada uma.

Em 2014, a receita cobrada aos contribuintes e aos beneficiários do SSS (contribuições e quotizações) aumentou, em termos homólogos, M€ 235,6 (1,8%), passando a totalizar M€ 13.658,4. Esta tendência foi consistente com a evolução do ciclo económico³¹ e com as medidas de política aplicadas, das quais merecem destaque as alterações introduzidas à LOE/2014 (1.^a e 2.^a alterações), na sequência das decisões do Tribunal Constitucional de dezembro de 2013 e de maio de 2014, que vieram determinar a inconstitucionalidade das medidas de convergência das pensões da CGA com as da SS³² e de mais 3 normas (nova redução remuneratória entre 2,5% e 12%, aplicada aos trabalhadores em funções públicas, contribuição sobre prestações sociais substitutivas do rendimento do trabalho e redução das pensões de sobrevivência).

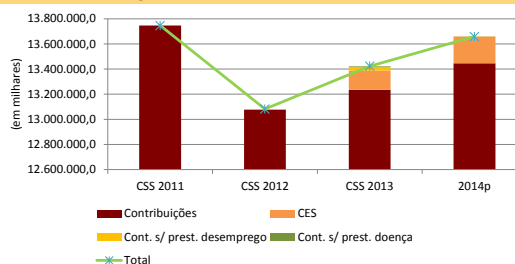
³⁰ Que, neste sentido lato, inclui as receitas de quotizações dos trabalhadores dependentes, dos trabalhadores independentes, do seguro voluntário e as contribuições das entidades empregadoras. Incluiu também a CES e as contribuições sobre prestações sociais, subsídio desemprego e doença, estas últimas apenas em 2013.

³¹ "Em termos de média anual, a taxa de desemprego fixou-se em 13,9% em 2014, o que representa uma diminuição de 2,3 pontos percentuais em relação a 2013. A população desempregada foi de 726,0 mil pessoas, tendo diminuído 15,1% em relação ao ano anterior (menos 129,2 mil pessoas). A população empregada estimada em 4.449,5 mil pessoas registou um acréscimo anual de 1,6% (mais 70,1 mil pessoas" - (...) no ano de 2014. - in INE - estatísticas de emprego - 4.º trimestre de 2014, publicadas em 4 de fevereiro de 2015. www.ine.pt.

³² As medidas de convergência das pensões foram substituídas pelo alargamento da base de incidência da CES a pensões de valor mais baixo e pelo agravamento da mesma contribuição para os escalões de rendimento mais elevados.

Esta receita pode decompor-se do seguinte modo: contribuições e quotizações, M€ 13.445,3; CES, M€ 212,4; contribuições sobre as prestações de desemprego, M€ 0,3 (M€ 30,1 em 2013) e contribuições sobre o subsídio de doença, M€ 0,5 (M€ 5,0 em 2013).

Figura 04 – Receita contributiva



Fonte: IGFSS

Considerando apenas a receita contributiva proveniente dos rendimentos do trabalho, durante o período de vigência do PAEF, estas receitas teriam apresentado um decréscimo na ordem dos 2,2%.

O conjunto de transferências provenientes da administração central sofreu um recuo na ordem dos 3,7% (menos M€ 358,7), quando comparado com igual período anterior, passando para M€ 9.332,0. Neste grupo merecem destaque as receitas que se destinaram a prover as necessidades de financiamento no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social, que representaram 30,3% da receita efetiva e recuaram no período de referência 3,3% (menos M€ 253,9, passando para M€ 7.472,3)³³.

As receitas provenientes da SCML, relativas a jogos sociais (reclassificadas no 2.º semestre de 2013 como impostos indiretos), que representaram 0,7% da receita efetiva, apresentaram no período de referência uma diminuição na ordem dos 1,9%³⁴ quando comparadas com 2013, tendo sido arrecadado o montante de M€ 174,1 (menos M€ 3,3 que no período homólogo).

As transferências da União Europeia, FSE, representaram 3,4% da receita efetiva, recuando 37,8%, face ao período homólogo anterior, passando a M€ 837,2 (menos M€ 509,6).

³³ Este valor acomoda já as verbas destinadas ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição (M€ 1.329,1).

³⁴ No período homólogo anterior, as receitas provenientes dos jogos sociais apresentaram um crescimento de 3,7%.

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, representou, no seu conjunto, 2,7% da receita efetiva, tendo recuado, em termos homólogos, 10,4% (menos M€ 77,9).

Quadro 03 – SS – Origens da receita – janeiro a dezembro de 2014

(em euros e %)

| Origens de financiamento | OSS Corrigido | Execução | Taxa de execução | Tvh | Peso no total | Peso na execução efetiva |
|---|-------------------------|-------------------------|------------------|--------------|---------------|--------------------------|
| Contribuintes | 13.774.613.432,0 | 13.658.414.654,9 | 99,2 | 1,8 | 35,3 | 55,4 |
| Contribuições e cotizações | 13.774.613.432,0 | 13.658.414.654,9 | 99,2 | 1,8 | 35,3 | 55,4 |
| Sistema previdencial | 13.766.811.889,0 | 13.651.627.204,4 | 99,2 | 1,8 | 35,3 | 55,3 |
| Regimes complementares e especiais | 7.801.543,0 | 6.787.450,5 | 87,0 | -0,5 | 0,0 | 0,0 |
| Administração Central (a) | 9.529.260.744,0 | 9.331.950.368,6 | 97,9 | -3,7 | 24,1 | 37,8 |
| Transferências do MSESS para cumprimento da LBSS e do défice do SSS | 7.572.313.158,0 | 7.472.313.158,0 | 98,7 | -3,3 | 19,3 | 30,3 |
| Transferências do MSESS - CPN | 189.638.500,0 | 189.638.500,0 | 100,0 | 13,3 | 0,5 | 0,8 |
| Transferências do M. Educação | 158.925.699,0 | 159.183.138,8 | 100,2 | 0,2 | 0,4 | 0,6 |
| Transferências do MSESS - Reg Subs Bancário | 498.088.065,0 | 497.219.805,6 | 99,8 | -1,8 | 1,3 | 2,0 |
| Transferências do MSESS (PES + ASECE) | 251.000.000,0 | 251.000.000,0 | 100,0 | -0,4 | 0,6 | 1,0 |
| Transferências do MFAP - IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12) | 725.000.000,0 | 725.000.000,0 | 100,0 | 0,0 | 1,9 | 2,9 |
| Outras transferências | 134.295.322,0 | 37.595.766,3 | 28,0 | -75,7 | 0,1 | 0,2 |
| Santa Casa da Misericórdia de Lisboa | 177.000.000,0 | 174.068.901,7 | 98,3 | -1,9 | 0,4 | 0,7 |
| Transferências relativas a jogos sociais | 177.000.000,0 | 174.068.901,7 | 98,3 | -1,9 | 0,4 | 0,7 |
| União Europeia | 1.184.114.297,0 | 837.212.899,0 | 70,7 | -37,8 | 2,2 | 3,4 |
| Transferências do Fundo Social Europeu (FSE) | 1.184.094.297,0 | 837.212.899,0 | 70,7 | -37,8 | 2,2 | 3,4 |
| Outras transferências | 20.000,0 | 0,0 | 0,0 | -100,0 | 0,0 | 0,0 |
| Atividade da Segurança Social | 705.500.226,0 | 667.857.925,0 | 94,7 | -10,4 | 1,7 | 2,7 |
| Rendimentos de propriedade | 348.999.925,0 | 346.521.232,0 | 99,3 | -0,6 | 0,9 | 1,4 |
| Juros | 304.210.371,0 | 305.671.417,8 | 100,5 | 1,0 | 0,8 | 1,2 |
| Dividendos e participações nos lucros | 40.652.397,0 | 37.823.176,4 | 93,0 | -11,9 | 0,1 | 0,2 |
| Rendas | 4.137.157,0 | 3.026.637,8 | 73,2 | 4,6 | 0,0 | 0,0 |
| Outras receitas | 356.500.301,0 | 321.336.693,1 | 90,1 | -19,1 | 0,8 | 1,3 |
| Reposições não abatidas nos pagamentos | 204.188.023,0 | 186.312.607,8 | 91,2 | -27,8 | 0,5 | 0,8 |
| Taxas, multas e outras penalidades | 90.491.774,0 | 97.569.940,0 | 107,8 | -5,7 | 0,3 | 0,4 |
| Venda de bens e serviços (correntes e de capital) | 31.955.386,0 | 24.605.380,1 | 77,0 | 14,1 | 0,1 | 0,1 |
| Outras | 29.865.118,0 | 12.848.765,2 | 43,0 | -9,2 | 0,0 | 0,1 |
| Receita efetiva | 25.370.488.699,0 | 24.669.504.749,2 | 97,2 | -2,8 | 63,8 | 100,0 |
| Receita não efetiva | 31.399.614.183,1 | 14.020.821.447,4 | 44,7 | -35,1 | 36,2 | |
| Receita total | 56.770.102.882,1 | 38.690.326.196,6 | 68,2 | -17,6 | 100,0 | |

Fonte: IGFSS

(a) Inclui valores (m € 1.167,0 de previsão e o valor de m € 1.649,2 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).

As contribuições para a SS provenientes de entidades empregadoras integradas no perímetro do OSS que, entre 2010 e 2013, haviam sido eliminadas em sede de consolidação da CSS, por terem sido consideradas fluxos financeiros inter instituições, passaram, em 2014, a ser consideradas na sua integralidade como fazendo parte dessa mesma receita.



Figura 05 – Variação e peso relativo das origens da Receita Efetiva arrecadada – janeiro a dezembro de 2014

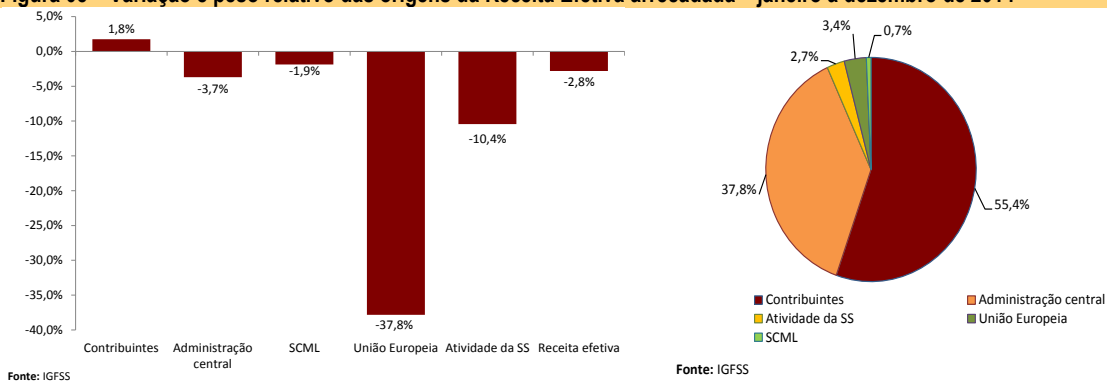


Gráfico 5.1 – Variação homóloga

Gráfico 5.2 – 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 06 e 07** complementam essa análise.

Quadro 04 – SS – Aplicações de Fundos – janeiro a dezembro de 2014

(em euros e %)

| Aplicações de Despesa | OSS corrigido | Execução | Taxa de execução | Tvh | Peso no total | Peso no total efetivo |
|--|-------------------------|-------------------------|------------------|--------------|---------------|-----------------------|
| Prestações Sociais | 22.241.903.595,0 | 22.145.988.424,0 | 99,6 | -2,1 | 59,0 | 91,3 |
| Pensões e complementos | 15.960.314.464,0 | 15.954.066.862,2 | 100,0 | 0,8 | 42,5 | 65,8 |
| Sobrevivência | 2.154.465.869,0 | 2.153.488.230,5 | 100,0 | 3,0 | 5,7 | 8,9 |
| Invalidez | 1.351.169.776,0 | 1.349.847.785,3 | 99,9 | -2,5 | 3,6 | 5,6 |
| Velhice | 11.920.263.163,0 | 11.917.293.201,6 | 100,0 | 0,9 | 31,8 | 49,1 |
| Benefícios dos Antigos Combatentes (a) | 36.180.020,0 | 36.091.195,1 | 99,8 | -6,0 | 0,1 | 0,1 |
| Pensões do regime substitutivo Bancário (a) | 497.839.636,0 | 496.980.082,6 | 99,8 | -1,8 | 1,3 | 2,0 |
| Pensões do regime substitutivo BPN (a) | 396.000,0 | 366.367,1 | 92,5 | 8,8 | 0,0 | 0,0 |
| Desemprego e Apoio ao Emprego | 2.252.278.359,0 | 2.237.996.004,8 | 99,4 | -18,3 | 6,0 | 9,2 |
| Subsídio de Desemprego | 1.657.561.601,0 | 1.647.542.359,1 | 99,4 | -20,6 | 4,4 | 6,8 |
| Complemento de desemprego | 48.660.656,0 | 48.396.664,0 | 99,5 | -36,8 | 0,1 | 0,2 |
| Subsídio social de desemprego | 302.064.495,0 | 300.737.062,4 | 99,6 | -7,9 | 0,8 | 1,2 |
| Garantia salarial | 177.500.000,0 | 176.209.269,8 | 99,3 | 1,2 | 0,5 | 0,7 |
| Indem. compensatória salários em atraso | 61.485.416,0 | 60.582.810,2 | 98,5 | -22,7 | 0,2 | 0,2 |
| Outras | 5.006.191,0 | 4.527.839,4 | 90,4 | -44,0 | 0,0 | 0,0 |
| Ação social | 1.775.489.542,0 | 1.725.603.115,0 | 97,2 | 1,9 | 4,6 | 7,1 |
| Transf. e subsídios - Instituições sem fins lucrativos | 1.497.401.859,0 | 1.461.669.303,0 | 97,6 | 5,3 | 3,9 | 6,0 |
| Transf. e subsídios - Famílias | 91.172.989,0 | 84.415.795,9 | 92,6 | 0,3 | 0,2 | 0,3 |
| Transf. ME - componente social pré-escolar | 70.000.000,0 | 70.000.000,0 | 100,0 | -26,3 | 0,2 | 0,3 |
| Outras | 116.914.694,0 | 109.518.016,0 | 93,7 | -13,5 | 0,3 | 0,5 |
| Subsídio e complemento de doença | 414.922.144,0 | 409.614.333,2 | 98,7 | 5,6 | 1,1 | 1,7 |
| Abono de família | 636.765.475,0 | 635.147.233,5 | 99,7 | -3,7 | 1,7 | 2,6 |
| Rendimento Social de Inserção | 296.206.744,0 | 294.447.972,1 | 99,4 | -6,6 | 0,8 | 1,2 |
| Complemento Solidário para Idosos | 214.853.000,0 | 210.892.782,5 | 98,2 | -20,9 | 0,6 | 0,9 |
| Parentalidade | 395.060.146,0 | 391.061.670,7 | 99,0 | 4,1 | 1,0 | 1,6 |
| Subsídio por morte | 98.444.139,0 | 98.241.435,8 | 99,8 | -36,2 | 0,3 | 0,4 |
| Deficiência | 140.082.802,0 | 139.006.172,7 | 99,2 | -3,3 | 0,4 | 0,6 |
| Outras despesas | 57.486.780,0 | 49.910.841,5 | 86,8 | -2,1 | 0,1 | 0,2 |
| Formação profissional e PAE | 2.010.708.601,0 | 1.779.691.014,9 | 88,5 | -9,3 | 4,7 | 7,3 |
| Políticas ativas de emprego | 524.231.938,0 | 523.709.605,0 | 99,9 | 8,7 | 1,4 | 2,2 |
| Transf. IEFPP | 478.555.000,0 | 478.555.000,0 | 100,0 | 9,9 | 1,3 | 2,0 |
| Transf. Autoridade Condições de Trabalho | 21.820.267,0 | 21.749.297,0 | 99,7 | 2,9 | 0,1 | 0,1 |
| Transf. Estruturas de Emp. Form. Prof. das RA | 16.523.001,0 | 16.523.001,0 | 100,0 | -10,0 | 0,0 | 0,1 |
| Transf. Agência Nacional para a Qualificação | 3.420.000,0 | 3.420.000,0 | 100,0 | -7,7 | 0,0 | 0,0 |
| Outras | 3.913.670,0 | 3.462.307,0 | 88,5 | 10,8 | 0,0 | 0,0 |
| Transf. e Subsídios de Formação profissional | 1.486.476.663,0 | 1.255.981.409,9 | 84,5 | -15,2 | 3,3 | 5,2 |
| Do Fundo Social Europeu (FSE) | 1.289.866.663,0 | 1.149.471.928,5 | 89,1 | -12,4 | 3,1 | 4,7 |
| Da Contrapartida Pública Nacional (CPN) | 196.610.000,0 | 106.509.481,4 | 54,2 | -37,4 | 0,3 | 0,4 |
| Administração (b) | 351.962.727,0 | 321.234.430,7 | 91,3 | 3,6 | 0,9 | 1,3 |
| Despesas com pessoal | 236.743.143,0 | 233.902.972,9 | 98,8 | 2,6 | 0,6 | 1,0 |
| Aquisição de bens e serviços | 62.961.933,0 | 53.342.666,4 | 84,7 | -7,8 | 0,1 | 0,2 |
| Outras | 52.257.651,0 | 33.988.791,5 | 65,0 | 40,4 | 0,1 | 0,1 |
| Passivos Financeiros (4) | 261.000.000,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | n.a |
| Empréstimos de curto prazo | 260.000.000,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | n.a |
| Outros Passivos Financeiros | 1.000.000,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | n.a |
| Aplicações Financeiras - IGFSS (3) | 15.252.423.684,0 | 6.727.308.490,6 | 44,1 | -47,2 | 17,9 | n.a |
| Ativos financeiros - Títulos de curto prazo | 15.251.923.684,0 | 6.727.300.000,0 | 44,1 | -47,2 | 17,9 | n.a |
| Outros Ativos Financeiros | 500.000,0 | 8.490,6 | 1,7 | -15,1 | 0,0 | n.a |
| Capitalização | 16.104.049.348,0 | 6.548.035.771,9 | 40,7 | -18,2 | 17,5 | 0,01 |
| Ativos financeiros - FEFSS (2) | 16.098.335.865,0 | 6.544.750.034,6 | 40,7 | -18,2 | 17,4 | n.a |
| Despesas de Administração | 5.460.983,0 | 3.276.716,5 | 60,0 | -21,1 | 0,0 | 0,0 |
| Despesas de capital - FEFSS | 252.500,0 | 9.020,8 | 3,6 | -56,8 | 0,0 | 0,0 |
| Despesa total (1) | 56.222.047.955,0 | 37.522.258.132,2 | 66,7 | -17,8 | 100,0 | n.a |
| Despesa efetiva (5) = (1) - (2) - (3) - (4) | 24.610.288.406,0 | 24.250.199.607,0 | 98,5 | -2,6 | 64,6 | 100,0 |

Fonte: IGFSS.

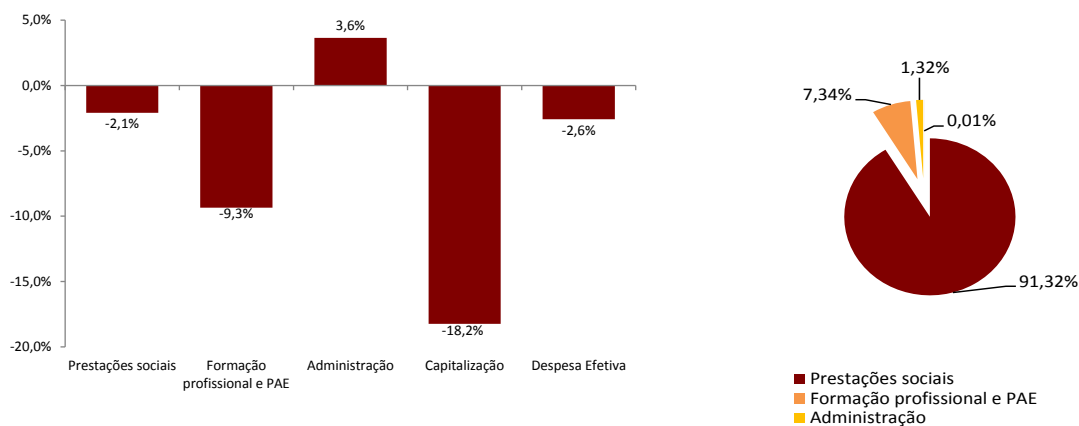
(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

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

A parcela dos encargos patronais com as contribuições para a SS, integradas nas despesas com pessoal ainda que incluídas em rubricas de prestações sociais, de entidades empregadoras integradas no perímetro do OSS que, entre 2010 e 2013, haviam sido eliminadas em sede de consolidação da CSS por terem sido consideradas fluxos financeiros inter instituições, passaram, em 2014, a ser consideradas na sua integralidade como fazendo parte dessa mesma despesa.



Figura 06 – Variação e peso relativo das aplicações de fundos – janeiro a dezembro de 2014



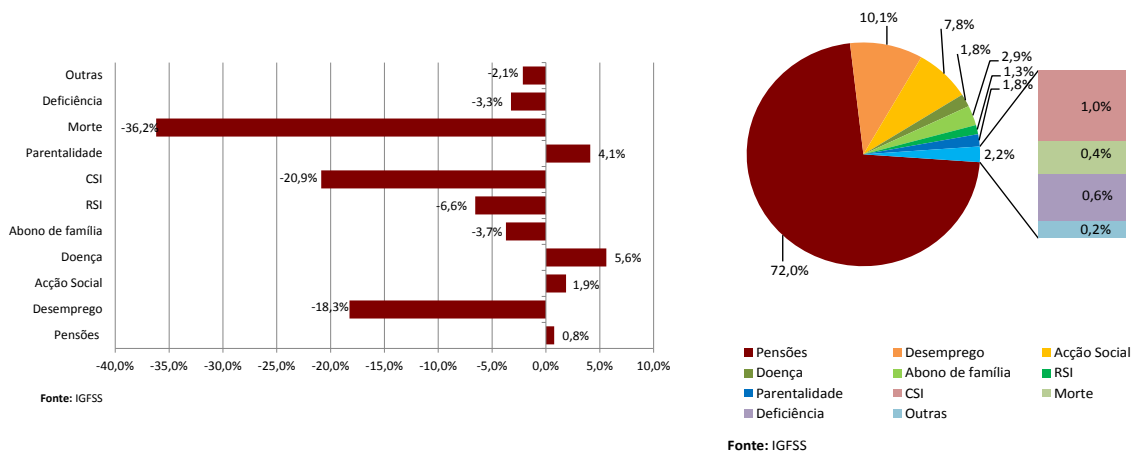
Fonte: IGFSS

Fonte: IGFSS

Gráfico 6.1 – Tvh das aplicações de fundos

Gráfico 6.2 – Peso relativo na despesa efetiva

Figura 07 – Variação e peso relativo da despesa com prestações sociais – janeiro a dezembro de 2014



Fonte: IGFSS

Fonte: IGFSS

Gráfico 7.1 – Tvh das prestações sociais

Gráfico 7.2 – Peso relativo das prestações sociais

Considerando as grandes funções do SSS, destacam-se as prestações sociais, em razão da materialidade dos recursos absorvidos (M€ 22.146,0; 91,3% da despesa efetiva), e da sua evolução face ao período homólogo anterior (menos M€ 471,0; 2,1%).

No cômputo das prestações sociais merece referência a rubrica de pensões e complementos, que apresentou um crescimento de 0,8% (que compara com

uma diminuição de 2,6% da despesa efetiva), face ao período homólogo, totalizando M€ 15.954,1 (72,0% das prestações sociais e 65,8% da despesa efetiva). Destas, destacam-se as pensões de velhice, com um crescimento homólogo de 0,9% (mais M€ 104,8), a maior fatia (74,7%) 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 (1,8%), crescimento que não tem vindo a ser acompanhado pela evolução da população residente (menos 0,6%). O abrandamento do crescimento das despesas com pensões de velhice verificado no período de referência decorreu da suspensão da atribuição de pensões antecipadas que se encontra em vigor desde abril de 2012 que, conjugada com o aumento da idade normal de acesso à pensão de velhice para os 66 anos em 2014, veio mitigar os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema.

Verificou-se ainda uma redução da despesa com prestações sociais diretamente indexadas à condição de recursos dos potenciais beneficiários³⁵ cujos critérios de acesso têm vindo a tornar-se mais exigentes e restringidos os valores associados³⁶: abono de família³⁷ (menos M€ 24,5, 3,7%); complemento solidário para idosos (menos M€ 55,6, 20,9%); rendimento social de inserção (menos M€ 20,7, 6,6%); subsídio por morte (menos M€ 55,8, 36,2%); deficiência (menos M€ 4,7; 3,3%).

As verbas destinadas ao **desemprego e ao apoio ao emprego**, com um peso relativo de 9,2% na despesa efetiva, sofreram uma diminuição na ordem dos 18,3%, passando a M€ 2.238,0 (menos M€ 499,7 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, por um lado, e da aplicação de regras mais restritivas de acesso a estas prestações

sociais, por outro) e dos efeitos do ciclo económico³⁸. Para este resultado contribuíram todas as componentes deste grupo de despesas, com destaque para o subsídio de desemprego, com um recuo de 20,6% (menos M€ 426,4), componente que representa a maior fatia destas despesas (73,6%).

Acresce referir que a redução dos níveis de desemprego verificada no período foi, em grande medida, compensada pela criação de estágios profissionais financiados pelo IEFP (**figura 08**), componente que pressiona a despesa da segurança social por via das políticas ativas de emprego que sofreram um acréscimo de 8,7%, face ao período homólogo anterior, contribuindo, assim, positivamente para a dinamização do mercado de trabalho, designadamente na parte que respeita à criação de emprego por conta de outrem que apresentou um crescimento de 1,6% em 2014³⁹, que compara com uma queda de 2,6% para o conjunto do ano de 2013.

35 "Portugal possui uma das distribuições de rendimento mais desiguais da Europa, bem como elevados níveis de pobreza. A crise económica interrompeu um declínio gradual de longo prazo em termos de desigualdade e de pobreza, com o número de famílias pobres a aumentar, afetando especialmente crianças e jovens. É provável que as recentes reformas fiscais tenham aumentado a progressividade dos impostos, porém os pagamentos das transferências favorecem os trabalhadores mais velhos, o que não constitui o meio mais eficaz para reduzir a desigualdade e a pobreza. De forma contrária, os níveis de benefícios no programa de apoio de rendimento mínimo são baixos e a cobertura das prestações de desemprego é reduzida. De um modo global, os programas de transferência apresentam sobreposições e uma orientação insuficiente. (...) Estão a ser desenvolvidos cursos de formação profissional (...) mas ainda não desempenham um papel primordial em Portugal, apesar de poderem conduzir a uma distribuição mais equitativa do rendimento" in relatórios económicos da OCDE – outubro de 2014.

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

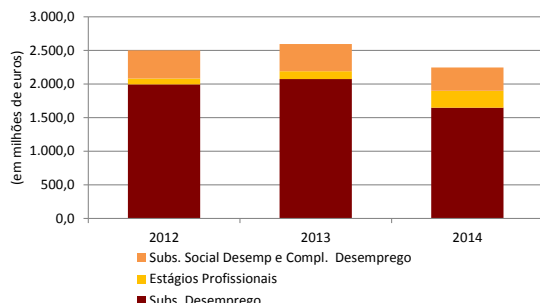
37 Consequência da não atualização dos valores do abono, da diminuição do universo de referência, da redução do valor associado às bolsas escolares, bem como das alterações decorrentes das novas regras de acesso a prestações sociais não contributivas.

38 "Com efeito, o maior crescimento do emprego e a recuperação da procura interna têm influenciado positivamente a receita fiscal e as contribuições para a Segurança Social, enquanto a queda do desemprego tem resultado na redução de despesa com prestações sociais. Assim, tendo em conta a execução orçamental no período janeiro – julho de 2014, bem como a melhoria das perspetivas macroeconómicas – particularmente significativa quando comparada com o cenário subjacente ao Orçamento do Estado -, a estimativa da receita fiscal para 2014 foi revista em alta em aproximadamente 0,7% do PIB e a previsão de saldo da Segurança Social foi melhorada em cerca de 0,3% do PIB, ambas em comparação com os valores inscritos na Primeira Alteração do OE2014." - In relatório da 2.ª alteração à LOE/2014.

39 www.ine.pt – inquérito ao emprego, 4.º trimestre de 2014 e 4.º trimestre de 2013.

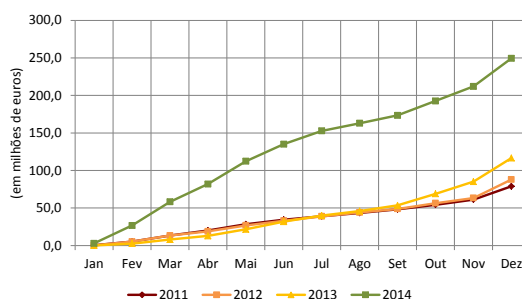


Figura 08 – Desemprego e Estágios Profissionais – janeiro a dezembro



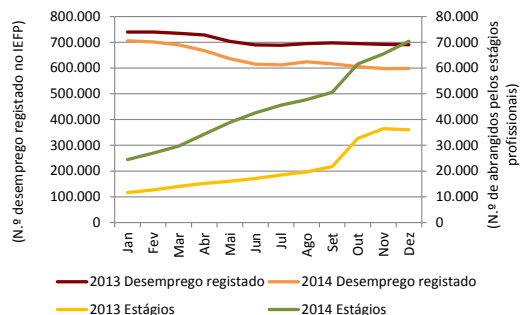
Fonte: IGFSS e IEFP

Gráfico 8.1 – Desemprego e Estágios Profissionais – janeiro a dezembro



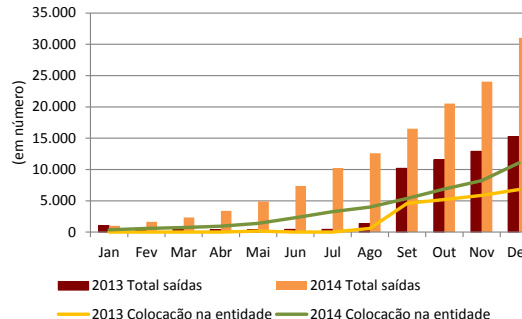
Fonte: IEFP, IP

Gráfico 8.2 – Estágios profissionais financiados pelo IEFP – 2011 a 2014



Fonte: IEFP, IP

Gráfico 8.3 – Número de desempregados registados e número de abrangidos pelos estágios profissionais



Fonte: IEFP, IP

Gráfico 8.4 – Colocação nas entidades e total de saídas de estágios profissionais

Esta substituição, que tem o mérito de manter no mercado de trabalho uma parte da população ativa desempregada, ainda que com índices de precariedade elevados, aspeto que decorre da própria natureza dos estágios profissionais, não se cuidando aqui de levar em conta a taxa de integração desta população na vida ativa após a finalização do estágio (em 2013, 42,4% dos estagiários foram integrados no mercado de trabalho após estágio e em 2014 apenas 33,3%) ao mesmo tempo que produz algum alívio nos custos de trabalho assacados ao setor privado da economia, terá também o demérito de pressionar negativamente a massa salarial do setor privado⁴⁰, com consequências diretas na arrecadação da receita contributiva.

A despesa com **ação social**⁴¹ aumentou 1,9% (que compara com um acréscimo de 5,6% em igual período homólogo), passando a M€ 1.725,6 (7,1% da despesa efetiva). Nesta componente, as transferências e subsídios para as instituições sem fins lucrativos, que detêm maior peso relativo (84,7%), apresentaram um acréscimo de 5,3% face ao período homólogo anterior. Já as transferências e subsídios pagos às famílias não apresentaram variações significativas no período em análise, tendo aumentado moderadamente (0,3%,) face ao período homólogo anterior (menos 0,04%, em 2013).

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

⁴⁰ Remuneração dos empregados: total das remunerações, em dinheiro ou em espécie, a pagar pelos empregadores aos empregados como retribuição pelo trabalho prestado por estes últimos no período de referência. As remunerações dos empregados subdividem-se em: (i) ordenados e salários: ordenados e salários em dinheiro; (ii) ordenados e salários em espécie; (iii) contribuições sociais dos empregadores; (iv) contribuições sociais efetivas dos empregadores e (v) contribuições sociais imputadas dos empregadores. - Sistema Europeu de Contas.

⁴¹ 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.

como a transferência para a SCML da gestão dos estabelecimentos integrados no ISS, IP, localizados no distrito de Lisboa⁴², ao mesmo tempo que foram sendo estabelecidos com as instituições do terceiro setor protocolos financeiramente mais generosos, dentro de uma relação de confiança e parceria, assentes no primado da partilha de responsabilidades da eficácia e da eficiência da intervenção social de proximidade, estabelecimento de um quadro legal da economia social - medidas suscetíveis de vir a tornar mais eficaz e eficiente o esforço financeiro do Estado para o combate à pobreza e exclusão social. O aprofundamento da crise financeira e económica, com o consequente agravamento das condições de vida da população (a taxa de risco de pobreza, que mede a proporção da população com rendimento inferior a 60% da mediana do rendimento por adulto registado no ano, evoluiu de 17,9% em 2011 para 19,5% em 2013) e a necessidade de acorrer a situações de emergência social determinaram ainda o estabelecimento de outras medidas, estas de carácter transitório como sejam o programa de emergência alimentar (PEA)⁴³ e criação de condições para o saneamento financeiro das instituições do terceiro setor e os apoios reembolsáveis para requalificação/adaptação de instalações, com vista ao acolhimento de mais utentes ou valências diversificadas⁴⁴. Outros apoios destinaram-se ainda a soluções inovadoras e à qualificação dos recursos humanos dessas entidades. Entre outras estruturas de apoio à prossecução destas políticas, no âmbito da ação social, merece destaque o FRSS⁴⁵ pelas

características que encerra, entre elas o facto de não consolidar para o perímetro da CSS, embora tenha sido maioritariamente constituído com fundos provenientes do OSS. Até julho de 2014 este fundo concedeu apoios a 99 instituições, num total de cerca de 25 milhões de euros (Relatório e Contas do FRSS, exercício de 2014). Em 18 de dezembro do mesmo ano foi aprovado em Conselho de Ministros um reforço da dotação deste fundo em 3,5 milhões de euros⁴⁶, a coberto da Resolução do Conselho de Ministros n.º 77-A/2014, publicada em 19 de dezembro (I série).

A **formação profissional e PAE** consumiram 7,3% da despesa efetiva, menos 9,3% (M€ 183,5) face ao período homólogo anterior, atingindo o montante de M€ 1.779,7. Para este comportamento contribuíram os subsídios à formação profissional⁴⁷ que registaram no período, um decréscimo na ordem dos 15,2%, face ao período homólogo anterior (com suporte FSE menos 12,4% e com suporte na contrapartida pública nacional, menos 37,4%), tendo as políticas ativas de emprego (que representaram apenas 29,4% da despesa alocada a este fim) contribuído com um aumento de 8,7%.

As **despesas com a administração** aumentaram 3,6% (mais M€ 11,3) pressionadas pelo aumento das despesas com o pessoal (72,8% das despesas de administração) que conheceram um crescimento de 2,6% no período, sem cuidar porém do efeito nestas despesas decorrente da alteração da forma de contabilização das receitas contributivas a cargo das entidades empregadoras situadas dentro do perímetro da SS, operada em 2014⁴⁸. As despesas de

⁴² Artigo 66.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro – Lei do Orçamento do Estado para 2011.

⁴³ A comparticipação do ISS, IP no que diz respeito ao PEA é de 2,5€ por refeição. Em regra de acesso gratuito, não exclui a possibilidade de aos utentes das cantinas sociais poder ser cobrado até 1€ por refeição em função da sua capacidade financeira.

⁴⁴ “Atendendo a que (i) muitas destas instituições se encontram atualmente numa situação de fragilidade económica e financeira e com diminuta capacidade de intervenção junto das populações a que assistem; (ii) face às dificuldades que aquelas enfrentam, o FRSS se apresenta como um importante recurso para reestruturação e apoio imediato à sobrevivências destas instituições; e que (iii) (...) o Estado apoia nos termos da lei o funcionamento das IPSS e, outras de reconhecido interesse público sem caráter lucrativo (...)” – in RCM n.º 77-A/2014, de 18 de dezembro.

⁴⁵ O FRSS foi criado em 2013, dotado de autonomia administrativa e financeira e personalidade jurídica, com uma dotação inicial de 30 milhões de euros provenientes de verbas destinadas à ação social, tendo como missão apoiar a reestruturação e a sustentabilidade económica e financeira das IPSS e equiparadas, permitindo a manutenção do regular desenvolvimento das respostas e serviços prestados, tomando-as assim mais sustentáveis, sendo a gestão do mesmo realizada em articulação com as entidades do setor social (1 representante da CNIS, 1 representante da UMP, 1 representante da UM e um

representante do MSESS) – Decreto-Lei n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro, alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 44/2015, de 1 de abril, e Portarias n.º 31/2014, de 5 de fevereiro, e n.º 4/2015, de 6 de janeiro.

⁴⁶ “6. O Conselho de Ministros aprovou a atribuição de 3,5 milhões de euros para reforço do financiamento do Fundo de Reestruturação do Setor Solidário (FRSS). O FRSS tem como objetivo fortalecer a atuação das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e equiparadas no desenvolvimento de respostas e programas, potenciadores da economia social, através do acesso criterioso a instrumentos de reestruturação financeira que permitam o equilíbrio e a sustentabilidade económica dessas entidades” – in Comunicado do Conselho de Ministros de 18 de dezembro de 2014.

⁴⁷ Inclui as verbas destinadas às ações de formação profissional contabilizadas nas classificações económicas de transferências correntes e de subsídios.

⁴⁸ Evolução que contrasta com a previsão inicial para o ano: “(...) o MSESS antevê, para o ano de 2014, um contributo por via da redução (...) nas despesas com pessoal, que se prevê entrem em vigor no 1.º trimestre de 2014 na sequência da publicação do OE/2014. Prevê-se igualmente (...) a redução do número de efetivos ao longo do ano em resultado de situações de



administração do FEFSS recuaram 21,1% face a igual período de 2013 (menos m€ 875,5).

III.4.3 Evolução das Pensões e Contribuições

Em 2014, a despesa com pensões e complementos (quadro 05), paga pelo SSS, totalizou M€ 15.954,1⁴⁹, mais 0,8% que no período homólogo anterior (65,8% da despesa efetiva). Desta, 78,0%

destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice; 73,2% enquadraram-se no sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, no período, 22,0% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,5%), menos 2,5% que em igual período homólogo. As pensões de sobrevivência (13,5%) aumentaram 3% no período.

O comportamento da despesa com pensões, ao longo do ano, foi influenciado pelos efeitos conjugados

Quadro 05 – SS – Pensões e complementos – 2008 a 2014

| Designação | (em Milhões de euros) | | | | | | |
|---|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Pensão Invalidez | 1.426,3 | 1.421,2 | 1.411,1 | 1.398,3 | 1.374,9 | 1.386,0 | 1.351,2 |
| Pensão Sobrevivência | 1.840,6 | 1.956,8 | 2.030,9 | 1.958,4 | 2.004,6 | 2.095,6 | 2.157,8 |
| Pensão Velhice | 9.551,3 | 10.086,6 | 10.569,9 | 11.092,1 | 11.564,1 | 12.350,3 | 12.445,1 |
| Total | 12.818,2 | 13.464,7 | 14.011,9 | 14.448,7 | 14.943,6 | 15.832,0 | 15.954,1 |
| Sistema Previdencial | 9.470,9 | 9.987,7 | 10.374,7 | 10.828,6 | 10.756,4 | 11.582,7 | 11.685,6 |
| Sistema de Proteção Social e de cidadania | 3.347,2 | 3.476,9 | 3.637,2 | 3.620,2 | 3.671,2 | 3.742,7 | 3.771,1 |
| Subsistema Proteção Familiar | 336,2 | 357,1 | 367,2 | 370,1 | 371,4 | 360,8 | 353,2 |
| Subsistema Solidariedade | 3.011,0 | 3.119,8 | 3.270,1 | 3.250,1 | 3.299,8 | 3.381,9 | 3.418,0 |
| Sistema Regimes Especiais | - | - | - | - | 516,0 | 506,5 | 497,3 |
| Total | 12.818,2 | 13.464,7 | 14.011,9 | 14.448,7 | 14.943,6 | 15.832,0 | 15.954,1 |

Fonte: CSS/2011 a 2013 e IGFSS

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

Figura 09 – Peso relativo das despesas com pensões – 2008 a 2014

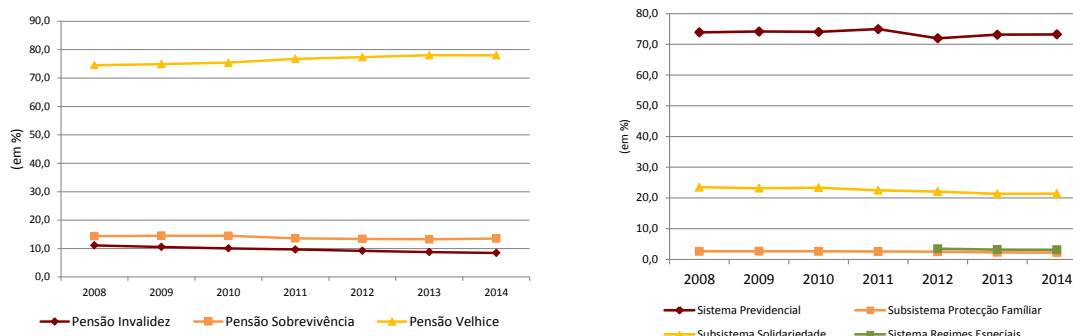


Gráfico 09.1 – Distribuição por eventualidades

Gráfico 09.2 – Distribuição por sistemas e subsistemas

aposentação que se traduzirá na quebra de despesa.” – in página 199 do relatório do OE/2014.

⁴⁹ No âmbito dos trabalhos do Parecer sobre a CSS/2013 foi realizada uma análise ao universo das pensões suspensas pelo ISS, IP por motivo de falecimento dos beneficiários tendo-se verificado a existência de situações irregulares que poderiam configurar, entre outros, pagamentos indevidos. Em sede de contraditório do mencionado Parecer, o ISS, IP veio dizer que iniciou procedimentos de atualização, correção de dados e regularização das situações anómalas. O impacto destas diligências na despesa com pensões não foi objeto de análise nesta sede.

da introdução do fator de sustentabilidade que indexa o valor das novas pensões à evolução da esperança média de vida à idade da reforma, 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 alteração da idade normal da reforma para os 66 anos, da introdução da consideração da condição de recursos no cálculo das pensões de sobrevivência, do pagamento em duodécimos do subsídio de Natal, da evolução

demográfica⁵⁰, da promoção da cultura do envelhecimento ativo e da evolução do ciclo económico.

Quando observada num período mais alargado (2008-2014), 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; 3,4% em 2012; 5,9%, em 2013)⁵¹ para 0,8%, em 2014.

Durante o período de vigência do PAEF (2011 – 2014), 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 precariedade das medidas aplicadas, mais centradas no objetivo de curto prazo, constituíram fatores determinantes para que esta despesa regredisse mas não da forma preconizada, com a execução do 1.º semestre de 2013 já a evidenciar uma tendência de crescimento acelerado face ao período homólogo anterior.

Assim, entre 2011 e 2014, a despesa com pensões expandiu-se 10,4%⁵², o que corresponde a uma taxa média de crescimento anual na ordem dos 3,4%, pressionada sobretudo pela reposição do pagamento dos subsídios de férias e de Natal,⁵³ e pela

atualização do valor das pensões mínimas⁵⁴, não tendo as medidas de contenção aplicadas com permanência no tempo (suspensão da atribuição de pensões antecipadas, constrangimentos nas fórmulas de cálculo de formação do valor da pensão e alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice) sido suficientes para manter a tendência regressiva desejada.

No ano de 2014, a despesa com pensões manteve uma tendência de crescimento, porém mais moderado do que o verificado no período homólogo anterior, beneficiando dos efeitos das medidas de carácter estrutural aplicadas ao sistema, designadamente, a suspensão da atribuição de pensões antecipadas, medida que, conjugada com o aumento da idade legal da reforma para os 66 anos⁵⁵, veio minimizar os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema. Ainda assim, o aumento da despesa com pensões (0,8%) foi superior ao previsto no cenário base do OE/2014, onde não se previa qualquer crescimento.

As medidas preconizadas no cenário base do OE/2014, para manter a despesa com pensões com um crescimento zero face a 2013, foram alteradas ainda durante o 1.º trimestre do ano (Lei n.º 13/2014 de 14 de março), na sequência da declaração de inconstitucionalidade das mesmas. Em causa, estava um conjunto de mecanismos de convergência de proteção social, designadamente a redução transversal de 10% nas pensões em pagamento devidas aos trabalhadores em funções públicas⁵⁶, medida que, no entendimento expandido no Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional, não se encontrava em conformidade com a CRP.

As medidas de substituição adotadas para o alcance de tal desiderato, com enfoque na receita contributiva (alargamento da base de incidência da CES a pensões de valor mais baixo e pelo agravamento da mesma contribuição para os escalões de rendimento mais elevados), não foram suficientes para colocar a despesa com pensões numa rota descendente e de ajustamento à capacidade de financiamento do sistema.

⁵⁰ Índice de envelhecimento da população – 136 em 2013: por cada 100 residentes com 15 ou menos anos há 136 residentes com 65 ou mais anos (INE – anuário estatístico 2013, publicação de 1 de dezembro 2014).

⁵¹ As taxas apresentadas para 2012 e anos seguintes estão influenciadas pela despesa proveniente do pagamento de pensões do sistema de regimes especiais.

⁵² No cenário base do OE/2014 previa-se uma taxa variação homóloga nula, que compara com uma taxa de crescimento da despesa com pensões de 3,6% implícita no cenário base do OE/2013.

⁵³ Tradicionalmente o pagamento das despesas com subsídio de férias e de Natal ocorria em julho e em dezembro, modelo que vigorou até ao exercício de 2011, já que em 2012 o pagamento destes subsídios 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. A reposição destes pagamentos, tal como se encontrava preconizada para o exercício de 2013 não chegou a efetuar-se, tendo estas prestações sido repostas a 100%, mas com o pagamento do subsídio de férias a ter lugar apenas em novembro daquele ano. Em 2014 manteve-se o modelo de um dos subsídios a ser pago em regime duodecimal

(Natal) e o de férias a ser pago em julho, à semelhança do que vinha acontecendo antes do PAEF.

⁵⁴ Portaria n.º 378-B/2013, de 31 de dezembro.

⁵⁵ Portaria 378- G/2013, de 31 de dezembro.

⁵⁶ “*Pretendia-se, portanto, (...) convocar os atuais pensionistas da Caixa Geral de Aposentações (CGA) para o esforço nacional de sustentabilidade financeira do Estado e em particular do sistema público de pensões, restabelecendo-se, por essa via, a equidade e a solidariedade intrageracional e intergeracional rompidas ao longo dos anos com a consolidação de regimes previdenciais distintos para os trabalhadores do setor público e do setor privado.*” – in exposição de motivos da 1.ª alteração ao OE/2014.



A **receita contributiva**, 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, evoluiu positivamente no ano de 2014 (1,8%).

Observada num período mais lato (2008 – 2014), a receita de contribuições e quotizações apresentou uma evolução crescente entre 2008 e 2011 (2008, 5,8%, 2009, 0,4%, 2010, 2,8%, e 2011, 2,0%), invertendo esta tendência em 2012, ano em que registou uma quebra de 4,8%. Já em 2013, com as alterações aplicadas aos regimes contributivos em vigor, deu-se uma inversão ao verificado em 2012, apresentando a receita contributiva um crescimento (2,6%) que se manteve para os anos subsequentes, beneficiando, em 2014, já de alguma recuperação do ciclo económico. Cabe no entanto referir que o desempenho desta receita contributiva continua a beneficiar da receita obtida pela aplicação da CES que, no mesmo período, apresentou crescimentos na ordem dos 39,0%, enquanto as receitas contributivas provenientes exclusivamente dos rendimentos do trabalho, apenas se expandiram 1,6%. No cômputo geral das receitas contributivas a CES representou cerca de 1,6%, em 2014.

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 pontualmente (**Figura 10**).

Em termos acumulados (**Figura 11**), no período observado, estas variáveis 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, mitigada no período de referência por conta do alívio da pressão demográfica sobre o sistema, decorrente da restrição de acesso às pensões de velhice motivado pela reconfiguração do fator de sustentabilidade e da suspensão do acesso a reformas antecipadas.

Contribuições (valores isolados do semestre)

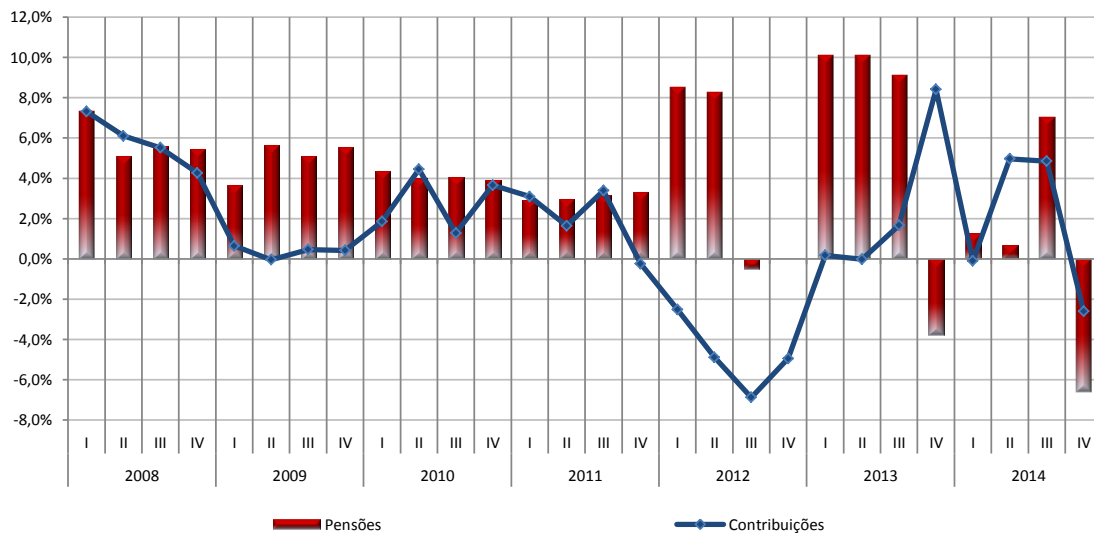
| (em M€) | | |
|---------|-------------|----------|
| 2011 | I semestre | 6.634,07 |
| | II semestre | 7.125,96 |
| 2012 | I semestre | 6.390,62 |
| | II semestre | 6.704,01 |
| 2013 | I semestre | 6.395,94 |
| | II semestre | 7.041,56 |
| 2014 | I semestre | 6.545,74 |
| | II semestre | 7.112,68 |

Fonte: IGFSS

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.

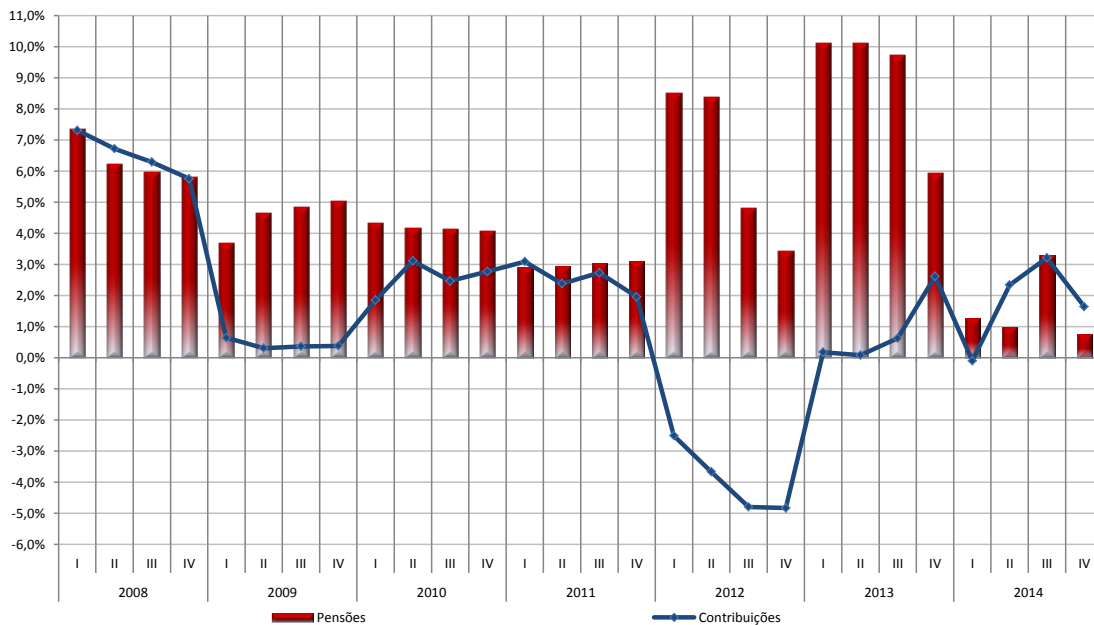
As **Figuras 10 e 11** apresentam a comparação dos ritmos de crescimento das contribuições e das pensões, quer relativamente à receita e despesa efetivamente executada em cada trimestre quer em termos acumulados no fim de cada período, para o período 2008-2014.

Figura 10 – Tvh das Contribuições e das Pensões (valores isolados do trimestre) – 2008 a 2014



(a) Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 3.º trimestre 2013, o valor para o 4T é o que consta da CSS respetiva. Desde 2012 que os dados das pensões incluem as verbas do Sistema de Regimes Especiais.
 Fonte: IGFSS

Figura 11 – Tvh das Contribuições e das Pensões (valores acumulados do trimestre) – 2008 a 2014



(a) Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 3.º trimestre 2013, o valor para o 4T é o que consta da CSS respetiva. Desde 2012 que os dados das pensões incluem as verbas do Sistema de Regimes Especiais.
 Fonte: IGFSS



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, Figuras 12 e 13**).

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 a suportar por receitas geradas pelo sistema (provenientes de contribuições) sofreram um aumento na ordem dos 7,9%.

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 população⁵⁷ (em cada geração) que devem ser consistentes com as necessidades de financiamento futuras do sistema e da solidariedade intergeracional⁵⁸.

No atual contexto, caracterizado por um forte abrandamento do ciclo económico, baixas taxas de substituição da população (menos população ativa)⁵⁹, 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 de sobrevivência por via do aumento da esperança de vida aos 65 anos⁶⁰.

Durante o PAEF, a capacidade de financiamento do sistema para fazer face às despesas com pensões sofreu uma erosão na ordem dos 0,7%.

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.

No ano de 2014 esta tendência manteve-se com o esforço do Estado para financiamento do sistema previdencial - repartição a apresentar um recuo de 7,1% quando comparado com igual período de 2013.

As necessidades de financiamento do sistema previdencial – repartição, 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.

Durante o PAEF, o esforço do OE para financiamento do défice do sistema previdencial – repartição (para pagamento de pensões) foi de M€ 2.372,0.

Apresenta-se a seguir um gráfico com a evolução (2008 – 2014) das pensões do sistema contributivo e das receitas inerentes ao seu financiamento.

⁵⁷ Segundo os últimos dados publicados pelo INE, entre 2008 e 2013 a taxa sintética de fecundidade em Portugal evoluiu de 1,4 nados vivos por mãe residente para 1,21, in www.ine.pt.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Entre 2008 e 2013 a população residente decresceu 1,3%, menos 135.713 indivíduos, www.ine.pt.

⁶⁰ A esperança média de vida aos 65 anos, em 2013, era de 18,97 anos para a média da população, segundo o INE (29 de novembro de 2013); para 2014, era 19,1 anos (INE, 29 de novembro de 2014). www.ine.pt.

Quadro 06 – SS – Necessidades de Financiamento das Pensões do Sistema Previdencial – Repartição (Pensões) – 2008 a 2014
Necessidades de Financiamento do sistema previdencial repartição – esforço do OE

| Descrição | (em milhões de euros) | | | | | | | |
|------------------------------|-----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|--|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | |
| Contribuições | 10.142,0 | 10.180,4 | 10.462,8 | 10.667,5 | 10.151,6 | 10.417,4 | 10.588,7 | |
| Receitas cessantes | 199,2 | 274,2 | 242,8 | 200,2 | 181,7 | 172,6 | 140,6 | |
| Pensões | 9.470,9 | 9.987,7 | 10.374,7 | 10.828,6 | 10.756,4 | 11.582,7 | 11.685,6 | |
| Invalidez | 985,7 | 972,5 | 959,3 | 954,8 | 913,3 | 927,5 | 900,7 | |
| Sobrevivência | 1.522,0 | 1.623,7 | 1.689,7 | 1.622,5 | 1.654,4 | 1.735,2 | 1.793,2 | |
| Velhice | 6.963,3 | 7.391,5 | 7.725,6 | 8.251,3 | 8.188,8 | 8.920,0 | 8.991,7 | |
| Necessidade de Financiamento | -870,2 | -466,9 | -330,9 | -39,1 | 423,1 | 992,7 | 956,3 | |

Fonte: CSS/2008 a 2013 e IGFSS (2014), (mapa XIII) e Mapa das pensões

Nota: Para efeitos desta análise, a receita de contribuições considerada foi expurgada dos valores destinados ao financiamento das prestações sociais imediatas. Cálculos DGTc.

Figura 12 – Pensões - Evolução das necessidades de financiamento - 2008 a 2014

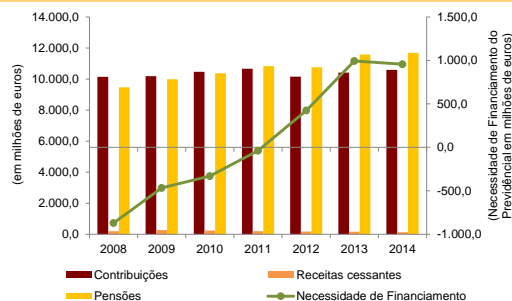


Gráfico 12 – Necessidades de Financiamento 2008 - 2014

Figura 13 – Pensões - Necessidades de financiamento do sistema previdencial – repartição (valores isolados do semestre) – 2011 a 2014

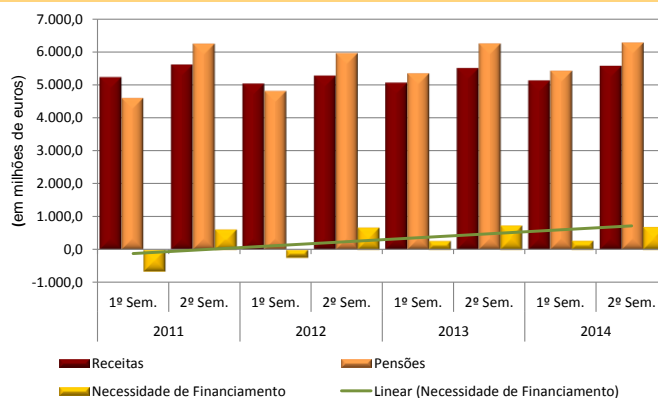


Gráfico 13.1 – Necessidades de financiamento (isolado do semestre)

Os gráficos seguintes ilustram, num cotejo mais fino (por subsistema), a evolução das despesas com pensões entre 2011 e 2014. Como se pode verificar, os efeitos das medidas de contenção da despesa pública, fortemente centradas nas políticas remuneratórias e de atribuição de prestações sociais, incluídas as pensões, apresentaram-se mitigados, sugerindo a execução orçamental que as medidas de consolidação operadas do lado da despesa não produziram os efeitos estimados. Entre 2008 e 2014 a despesa com pensões apresentou uma tendência crescente (de M€ 9.470,9 para M€ 11.685,6), ancorada na evolução das despesas com as pensões de velhice e sobrevivência, impulsionadas pela evolução demográfica (evolução crescente da população com

mais de 65 anos e aumento da esperança média de vida da mesma) que as medidas aplicadas (designadamente as que incidiram sobre a idade normal de acesso a este tipo de prestações e bem assim sobre o cálculo de formação das mesmas) não compensaram.



Figura 14 – SS - Despesa com Pensões por sistema e subsistema (2011-2014) – evolução mensal

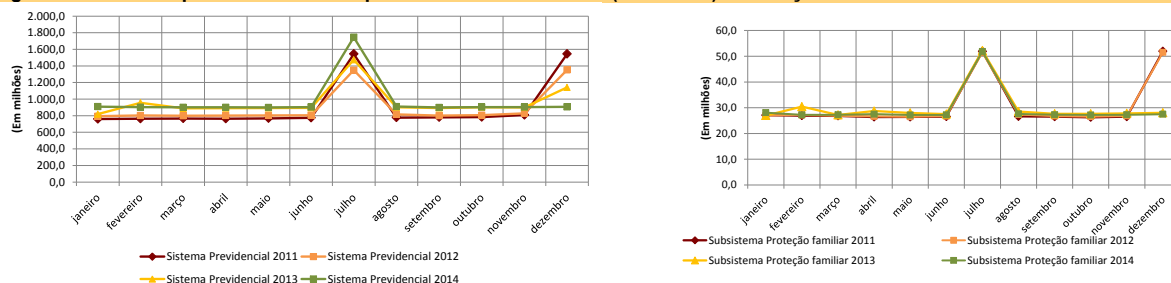


Gráfico 14.1 – Despesa mensal do Sistema Previdencial

Gráfico 14.2 – Despesa mensal do Subsistema Proteção Familiar

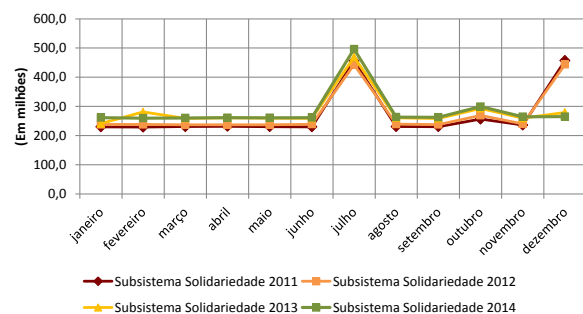


Gráfico 14.3 – Despesa mensal do Subsistema Solidariedade

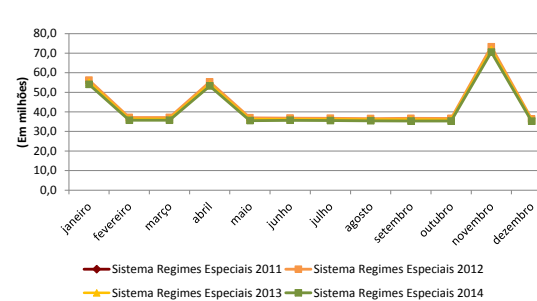


Gráfico 14.4 – Despesa mensal do Sistema de Regimes Especiais

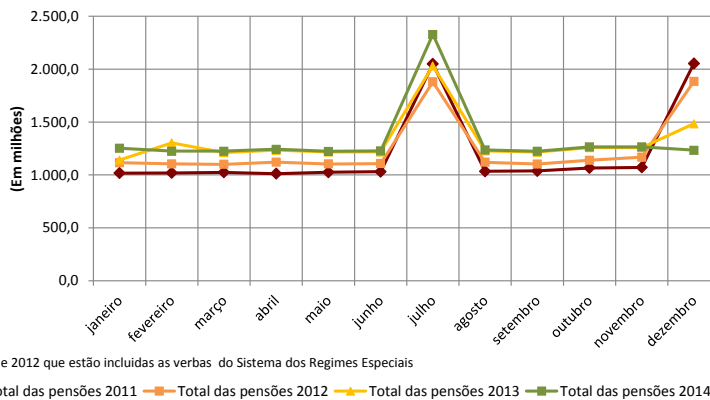


Gráfico 14.5 – Despesa total - mensal

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 ano de 2014.

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 social⁶¹.

III.5.2 Sistema Previdencial

No Sistema Previdencial (componentes Repartição e Capitalização) a receita global arrecadada em 2014 cifrou-se em M€ 28.479,4, 65,3%, do previsto, enquanto a despesa global atingiu os M€ 27.522,5, traduzindo-se numa taxa de execução orçamental de 63,6%. Quando comparadas com o período homólogo anterior, a receita e a despesa total diminuiram 16,4%.

Para o comportamento da receita do sistema previdencial, no ano de 2014, contribuíram todos os agrupamentos, com as receitas de capital a liderarem as quebras em termos relativos (menos 30,7%), pressionadas pelo decréscimo do valor relevado de ativos financeiros (menos 31,2%), seguidas das outras receitas, que sofreram uma diminuição de 16,5%, evolução influenciada pela queda do valor do saldo de gerências anteriores integrado e das reposições não abatidas nos pagamentos (menos 12,3% e menos 34,3%, respetivamente) e das receitas correntes, com uma quebra de 3,4%, face a igual período de 2013, esta influenciada pelo comportamento das transferências correntes que recuaram 23,6%, quando comparadas com igual período de 2013.

A despesa total do sistema previdencial, como referido, recuou também 16,4%, alavancada pela diminuição das despesas de capital (30,5%) e das despesas correntes (3,2%), que apresentaram um comportamento decrescente face a igual período de 2013 em todas as rubricas, com exceção das despesas com juros e outros encargos, que sofreram um acréscimo na ordem dos 64,5%, e das transferências de capital por conta das transferências dos saldos de anos anteriores (2008 e 2009) para capitalização, no valor de M€ 72,8.

⁶¹ 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€ 949,9), nem as transferências entre os seus subsistemas e componentes (M€ 163,0).



Tribunal de Contas



Quadro 07 – SS – Execução Orçamental do Sistema Previdencial – janeiro a dezembro de 2014

(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 | 16.383.526,3 | 96,9 | -3,4 | 332.500,0 | 100,6 | 0,8 | 16.716.026,3 | 97,0 | -3,4 |
| 03 Contribuições para a Segurança Social | 13.658.414,7 | 99,2 | 1,6 | - | - | - | 13.658.414,7 | 99,2 | 1,6 |
| 04 Taxas, multas e outras penalidades | 97.303,2 | 107,6 | -5,9 | - | - | - | 97.303,2 | 107,6 | -5,9 |
| 05 Rendimentos da propriedade | 12.676,6 | 75,8 | -19,7 | 332.325,5 | 100,6 | 0,7 | 345.002,1 | 99,4 | -0,2 |
| 06 Transferências correntes | 2.591.032,8 | 86,3 | -23,6 | - | - | - | 2.591.032,8 | 86,3 | -23,6 |
| 07 Venda de bens e serviços correntes | 12.625,9 | 74,7 | 7,5 | 174,5 | 221,1 | 228,9 | 12.800,3 | 75,4 | 8,5 |
| 08 Outras receitas correntes | 11.473,1 | 182,6 | 47,8 | - | - | - | 11.473,1 | 182,6 | 47,8 |
| Receitas de Capital | 4.694.932,7 | 46,6 | -41,7 | 6.243.496,4 | 40,3 | -19,2 | 10.938.429,0 | 42,8 | -30,7 |
| 09 Venda de bens de investimento | 6.918,6 | 83,9 | 104,2 | 0,0 | 0,0 | n.a | 6.918,6 | 82,8 | 104,2 |
| 10 Transferências de capital (a) | 0,0 | n.a | n.a | 79.640,2 | 98,3 | 2.219,3 | 79.640,2 | 98,3 | 2.219,3 |
| 11 Ativos financeiros | 4.688.000,0 | 47,8 | -41,8 | 6.163.856,2 | 40,0 | -20,2 | 10.851.856,2 | 43,1 | -31,2 |
| 12 Passivos Financeiros | 0,0 | 0,0 | n.a | - | - | - | 0,0 | n.a | n.a |
| 13 Outras receitas de capital | 14,0 | 2,8 | -97,6 | - | - | - | 14,0 | 2,8 | -97,6 |
| Outras Receitas | 454.296,8 | 96,0 | -32,1 | 370.634,0 | 100,0 | 16,1 | 824.930,9 | 97,8 | -16,5 |
| 15 Reposições não abatidas nos pagamentos | 124.800,2 | 86,9 | -34,3 | 3,0 | 75,2 | 3,7 | 124.803,2 | 86,9 | -34,3 |
| 16 Saldo da gestão anterior | 329.496,6 | 100,0 | -31,2 | 370.631,0 | 100,0 | 16,1 | 700.127,7 | 100,0 | -12,3 |
| Receita Total | 21.532.755,8 | 78,4 | -16,2 | 6.946.630,4 | 42,9 | -17,1 | 28.479.386,2 | 65,3 | -16,4 |
| Receita Efetiva | 16.515.259,1 | 96,8 | -3,8 | 412.143,2 | 100,1 | 23,6 | 16.927.402,3 | 96,9 | -3,2 |
| Agr. | | | | | | | | | |
| Despesas Correntes | 16.468.977,3 | 98,4 | -3,2 | 3.276,7 | 60,0 | -24,2 | 16.472.254,0 | 98,4 | -3,2 |
| 01 Despesas com pessoal | 156.583,0 | 99,9 | -5,2 | 1.242,0 | 79,3 | 0,0 | 157.825,0 | 99,7 | -5,1 |
| 02 Aquisição de bens e serviços | 36.130,9 | 85,4 | -10,5 | 622,9 | 49,0 | -51,0 | 36.753,8 | 84,3 | -11,7 |
| 03 Juros e outros encargos | 2.271,9 | 61,4 | 429,4 | 1.411,8 | 54,0 | -22,0 | 3.683,7 | 58,3 | 64,5 |
| 04 Transferências correntes | 15.366.575,9 | 98,7 | -1,8 | - | - | - | 15.366.575,9 | 98,7 | -1,8 |
| 05 Subsídios | 900.403,1 | 94,8 | -16,6 | - | - | - | 900.403,1 | 94,8 | -16,6 |
| 06 Outras despesas correntes | 7.012,6 | 93,8 | -91,2 | 0,0 | 0,0 | -100,0 | 7.012,6 | 93,7 | -91,2 |
| Despesas de Capital | 4.505.468,6 | 43,2 | -42,9 | 6.544.759,1 | 40,7 | -18,2 | 11.050.227,6 | 41,7 | -30,5 |
| 07 Aquisição de bens de capital | 24.065,8 | 66,1 | 41,8 | 9,0 | 3,6 | -56,8 | 24.074,8 | 65,6 | -0,05 |
| 08 Transferências de capital (a) | 81.094,3 | 98,3 | 2.261,6 | - | - | - | 81.094,3 | 98,3 | 2.261,6 |
| 09 Ativos financeiros | 4.400.308,5 | 43,8 | -44,1 | 6.544.750,0 | 40,7 | -18,2 | 10.945.058,5 | 41,9 | -31,1 |
| 10 Passivos Financeiros | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | - | - | 0,0 | 0,0 | n.a |
| Despesa Total | 20.974.445,9 | 77,2 | -15,8 | 6.548.035,8 | 40,7 | -18,2 | 27.522.481,7 | 63,6 | -16,4 |
| Despesa Efetiva | 16.574.137,4 | 98,4 | -2,7 | 3.285,7 | 57,5 | -24,4 | 16.577.423,2 | 98,4 | -2,7 |
| Saldo Global | 558.309,9 | | | 398.594,6 | | | 956.904,5 | | |
| Saldo Efetivo | -58.878,3 | | | 408.857,4 | | | 349.979,1 | | |

Fonte: IGFSS

(a) Inclui o valor de M€ 79,6 transferido da componente de Repartição para a componente de Capitalização que respeita a alienação de imóveis (M€ 6,9 do ano de 2014) e a saldos de anos anteriores (M€ 72,8).

III.5.2.1 SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO

O volume total das **receitas** arrecadado pelo Sistema Previdencial – Repartição foi de M€ 21.532,8 a que correspondeu uma taxa de execução de 78,4% e uma evolução negativa, face ao período homólogo anterior, na ordem dos 16,2%. Nesta componente do sistema previdencial são as receitas efetivas que têm um maior peso (76,7% da receita total arrecadada).

Na **receita corrente**, destacaram-se as contribuições para a Segurança Social, parcela mais significativa da receita do Sistema Previdencial – Repartição (63,4% da receita total), com uma execução orçamental de M€ 13.658,4 (99,2%) e um acréscimo, face a igual período de 2013, de 1,6% e as transferências correntes (12,0% da receita total) com uma execução de 86,3% (M€ 2.591,0) face ao previsto e uma taxa de variação homóloga negativa de 23,6%, alavancada pelo comportamento das receitas provenientes da administração central (M€ 1.720,1), 96,4% do previsto.

Em 2014, a **despesa** total do Sistema Previdencial – Repartição foi de M€ 20.974,4, valor que configura uma taxa de execução orçamental na ordem dos 77,2% e um decréscimo de 15,8% face a 2013.

Para este desempenho concorrem, essencialmente, as transferências correntes, com uma execução de M€ 15.366,6 (98,7%), menos 1,8% em termos homólogos e que representaram 92,7% da despesa efetiva deste subsistema. Destas, 94,2% destinaram-se às famílias, segmento onde se gastou menos 2,4% que no período homólogo anterior, totalizando o montante de M€ 14.478,3. As medidas de racionalização na atribuição de prestações sociais implementadas a partir 2.º semestre de 2010 e reforçadas nos anos seguintes parecem ter compensado, pelo menos momentaneamente, os efeitos adversos da evolução demográfica e do ciclo económico.

III. 5.2.2 SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO

As **receitas** globais obtidas pelo Sistema Previdencial – Capitalização foram no montante de M€ 6.946,6, 42,9% do previsto, menos 17,1% que no período homólogo anterior. Já a receita efetiva apresentou um aumento de cerca de 23,6%,

alavancada pelo comportamento positivo da generalidade das suas componentes.

À semelhança do ocorrido nos anos anteriores (2010 a 2013), em 2014 também não foram previstas transferências de receitas provenientes de quotizações de trabalhadores para reforço do FEFSS.

Os ativos financeiros representam a principal parcela da receita arrecadada (88,7%) e cujo comportamento determinou o desempenho da receita total no período de referência. Com uma execução face ao previsto de 40,0%, apresentaram um decréscimo de 20,2% face a 2013, perfazendo o montante de M€ 6.163,9.

O saldo da gerência anterior integrado ascendeu a M€ 370,6 e as transferências de capital a cerca de M€ 79,6, integralmente provenientes da componente de repartição, maioritariamente com origem em saldos de exercícios anteriores (M€ 72,8) e na receita obtida na alienação de imóveis (M€ 6,9).

Quanto às **despesas** do Sistema Previdencial – Capitalização, estas atingiram o montante de M€ 6.548,0, representando uma taxa de execução orçamental na ordem dos 40,7%. Quando comparada com o período homólogo anterior, a despesa total da componente de capitalização recuou 18,2%. A despesa com ativos financeiros representou cerca de 99,9% no cômputo da despesa, totalizando, no final do trimestre, M€ 6.544,8 em termos absolutos.

Última referência para as despesas de administração do regime de capitalização e seu comportamento face ao período homólogo anterior: despesas com pessoal (mais 0,05%); aquisição de bens e serviços (menos 51,0%) e “juros e outros encargos” (menos 22,0%).

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€ 9.877,5, menos 21,3% que em 2013 (77,1% do previsto) e a despesa realizada M€ 9.666,3, 76,6% do previsto e menos 21,9% quando comparada com o mesmo período



Tribunal de Contas



homólogo. Cerca de ¼ desta execução está ancorada em valores não efetivos.

Todos os subsistemas deste sistema tiveram comportamentos regressivos face a 2013 no que respeita às suas receitas efetivas: solidariedade (menos 1,7%); ação social (menos 2,0%); proteção familiar (menos 1,7%). O mesmo aconteceu com as despesas efetivas, que também sofreram recuos em todos os

subsistemas, tendo sido a despesa do subsetor de proteção familiar a que mais recuou em 2014 (menos 3,4%). No subsistema de ação social, onde a despesa total diminuiu 38,1%, foram as despesas não efetivas que mais contribuíram para esse decréscimo (menos 52,2%).

Quadro 08 – SS – Execução Orçamental do Sistema de Proteção Social de Cidadania – janeiro a dezembro de 2014

| 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. | 4.415.410,9 | 97,2 | -1,6 | 1.134.111,2 | 99,9 | -1,0 | 1.795.012,6 | 98,6 | -2,3 | 7.344.534,7 | 98,0 | -1,7 |
| 01 Impostos indiretos | - | - | - | 0,0 | n.a | n.a | 174.068,9 | 98,3 | -1,9 | 174.068,9 | 98,3 | -1,9 |
| 04 Taxas, multas e outras penalidades | 1,9 | 382,8 | 40,9 | 0,3 | 52,0 | -70,3 | 264,5 | 263,5 | 260,3 | 266,7 | 263,1 | 252,5 |
| 05 Rendimentos da propriedade | - | - | - | - | - | - | 2.469,0 | 88,4 | -34,4 | 2.469,0 | 88,4 | -34,4 |
| 06 Transferências correntes a) | 4.414.219,9 | 97,3 | -1,6 | 1.134.110,9 | 100,0 | -0,8 | 1.612.967,1 | 98,8 | -2,2 | 7.161.297,9 | 98,1 | -1,6 |
| 07 Venda de bens e serviços correntes | - | - | - | - | - | - | 4.886,4 | 73,7 | -23,3 | 4.886,4 | 73,7 | -23,3 |
| 08 Outras receitas correntes | 1.189,1 | 43,7 | -57,5 | 0,0 | 0,0 | -100,0 | 356,7 | 25,1 | -63,3 | 1.545,8 | 53,2 | -74,02 |
| Receitas de Capital | - | - | - | - | - | - | 2.429.577,1 | 46,7 | -51,1 | 2.429.577,1 | 46,7 | -51,1 |
| 10 Transferências de capital | - | - | - | - | - | - | 2.577,1 | 58,3 | -9,4 | 2.577,1 | 58,3 | -9,4 |
| 11 Ativos financeiros | - | - | - | - | - | - | 2.427.000,0 | 46,7 | -51,2 | 2.427.000,0 | 46,7 | -51,2 |
| 13 Outras receitas de capital | - | - | - | - | - | - | 0,0 | 0,0 | n.a | 0,0 | 0,0 | n.a |
| Outras Receitas | 38.424,7 | 99,9 | 0,6 | 27.912,8 | 102,5 | -29,7 | 37.009,5 | 101,0 | 12,3 | 103.347,0 | 101,0 | -6,8 |
| 15 Reposições não abalidas nos pagamentos | 17.928,3 | 99,8 | -19,0 | 27.912,8 | 102,5 | -25,1 | 15.668,4 | 102,5 | 83,1 | 61.509,4 | 101,7 | -9,5 |
| 16 Saldo da gerência anterior | 20.496,5 | 100,0 | 27,6 | - | n.a | -100,0 | 21.341,1 | 100,0 | -12,6 | 41.837,6 | 100,0 | -2,5 |
| Receita Total | 4.453.835,6 | 97,3 | -1,6 | 1.162.023,9 | 100,0 | -1,9 | 4.261.599,2 | 60,3 | -37,7 | 9.877.458,8 | 77,1 | -21,3 |
| Receita Efetiva | 4.433.339,2 | 97,2 | -1,7 | 1.162.023,9 | 100,0 | -1,7 | 1.813.258,1 | 98,5 | -2,0 | 7.408.621,2 | 98,0 | -1,8 |
| Agr. | 4.387.943,7 | 99,6 | -2,7 | 1.145.419,1 | 99,6 | -3,4 | 1.794.817,2 | 97,2 | -0,1 | 7.328.180,0 | 99,0 | -2,2 |
| 01 Despesas com pessoal | 47.935,9 | 93,9 | 1,0 | 12.413,0 | 95,9 | 0,4 | 59.851,3 | 94,7 | -3,6 | 120.200,2 | 94,5 | -1,4 |
| 02 Aquisição de bens e serviços | 10.906,5 | 82,7 | -4,1 | 2.879,1 | 82,9 | -4,3 | 22.317,0 | 80,5 | 32,8 | 36.102,7 | 81,3 | 15,8 |
| 03 Juros e outros encargos | 12,5 | 1,8 | -89,3 | 3,3 | 1,8 | -89,4 | 5,2 | 1,8 | -89,3 | 21,0 | 1,8 | -89,3 |
| 04 Transferências correntes a) | 4.328.881,7 | 99,8 | -2,7 | 1.130.068,9 | 99,8 | -3,4 | 1.684.415,9 | 98,6 | -0,4 | 7.143.366,6 | 99,5 | -2,3 |
| 05 Subsídios | 0,0 | 0,0 | -100,0 | 0,0 | 0,0 | -100,0 | 26.135,7 | 58,8 | 5,4 | 26.135,7 | 58,4 | 4,2 |
| 06 Outras despesas correntes | 207,1 | 81,8 | -11,8 | 54,7 | 82,0 | -12,1 | 2.092,0 | 98,0 | 6,7 | 2.353,9 | 95,9 | 4,3 |
| Despesas de Capital | 2.067,1 | 100,0 | -30,0 | - | n.a | -100,0 | 2.336.055,1 | 44,8 | -52,1 | 2.338.122,2 | 44,8 | -52,1 |
| 07 Aquisição de bens de capital | - | - | -100,0 | - | n.a | -100,0 | 1.481,3 | 35,7 | -25,6 | 1.481,3 | 35,7 | -25,6 |
| 08 Transferências de capital | 2.067,1 | 100,0 | -30,0 | - | - | - | 7.573,8 | 75,9 | -32,9 | 9.640,9 | 80,0 | -32,3 |
| 09 Ativos financeiros | - | - | - | - | - | - | 2.327.000,0 | 44,8 | -52,2 | 2.327.000,0 | 44,8 | -52,2 |
| 10 Passivos Financeiros | - | - | - | - | - | - | 0,0 | 0,0 | n.a | 0,0 | 0,0 | n.a |
| Despesa Total | 4.390.010,8 | 99,6 | -2,7 | 1.145.419,1 | 99,6 | -3,4 | 4.130.872,3 | 58,5 | -38,1 | 9.666.302,2 | 76,6 | -21,9 |
| Despesa Efetiva | 4.390.010,8 | 99,6 | -2,7 | 1.145.419,1 | 99,6 | -3,4 | 1.803.872,3 | 97,0 | -0,3 | 7.339.302,2 | 99,0 | -2,2 |
| Saldo Global | 63.824,8 | | | 16.604,9 | | | 130.726,9 | | | 211.156,6 | | |
| Saldo Efetivo | 43.328,3 | | | 16.604,9 | | | 9.385,8 | | | 69.319,0 | | |

Fonte: IGFSS

a) Os subsistemas de solidariedade e de proteção familiar receberam do subsistema de ação social M€ 27,3 e M€ 3,5, respetivamente.

III.5.3.1 SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE

A receita total do subsistema de solidariedade apresentou, no final de 2014, uma execução de cerca de M€ 4.453,8, menos M€ 72,6 (menos 1,6%) que em igual período de 2013. A receita efetiva registou, no final de 2014, M€ 4.433,3, menos M€ 77,0 (menos 1,7%) que em 2013, comportamento influenciado pela variação das transferências correntes provenientes da administração central que totalizaram M€ 4.387,0 (99,0% da receita efetiva arrecadada e 97,3% do previsto).

O volume global das despesas (total e efetiva) pagas pelo subsistema em análise foi de M€ 4.390,0, menos M€ 120,5 (menos 2,7%) que em 2013, e refletiu um nível de execução orçamental de 99,6%. Destas, a fatia mais representativa foi a das transferências correntes (98,6%), com uma execução orçamental de M€ 4.328,9, dos quais cerca de 98,6% foram destinados ao subagrupamento "famílias"⁶², (menos M€ 94,7 que em igual período do ano anterior), totalizando M€ 4.268,6.

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 acesso a estas prestações reguladas pela lei da condição de recursos, quadro que justifica o comportamento regressivo destas despesas, apesar do forte efeito que a contração do ciclo económico tende a produzir neste tipo de prestações, sobretudo através da alteração do universo de referência (mais beneficiários e mais pobres)⁶³.

III.5.3.2 SUBSISTEMA DE PROTEÇÃO FAMILIAR

As receitas (total e efetiva) afetas a este subsistema perfizeram o montante de M€ 1.162,0, traduzindo uma taxa de execução orçamental de 100%, menos 1,9% que em 2013. Maioritariamente financiado por receitas fiscais consignadas e por transferências do OE (menos 0,7%), as quais representam cerca de 97,3%

da receita total arrecadada, este subsistema beneficiou ainda de uma transferência do subsistema de ação social no valor de M€ 3,5 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 mesmo período de 2013, um recuo de 23,2% e no período de referência de 25,1%, menos M€ 11,3 e M€ 9,4, respetivamente, mas mantendo, ainda que com uma ligeira diminuição, a proporção face à receita total arrecadada (3,1% e 2,4%, em 2013 e 2014, respetivamente).

As despesas (total e efetiva) pagas por este subsistema totalizaram M€ 1.145,4, configurando uma taxa de execução de 99,6% e um decréscimo de 3,4%, em termos homólogos. Também aqui, foram as transferências correntes (M€ 1.130,0) 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, menos 3,2% em termos homólogos (M€ 37,3).

III.5.3.3 SUBSISTEMA DE AÇÃO SOCIAL

O volume total das receitas arrecadadas pelo Subsistema de Ação Social foi de M€ 4.261,6, 60,3% do valor previsto, tendo recuado 37,7% face aos valores de igual período de 2013. A receita total arrecadada neste subsistema está sobrevalorizada pelo valor das aplicações financeiras (receitas não efetivas que representaram no período de referência 57,0% das receitas totais afetas ao subsistema) que não traduzem o stock existente no último dia do ano, 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€ 1.813,3, menos M€ 36,3 do que no período homólogo de 2013, e traduziu uma execução face ao previsto na ordem dos 98,5%, foi suportada pela diminuição das transferências do OE (menos 3,1%), que representaram a maior fatia da receita deste subsistema (87,8%), e das transferências provenientes de instituições sem fins lucrativos (menos 1,9%, M€ 174,1), que, no seu conjunto, representaram 97,4% da receita efetiva e 41,5% da receita total.

A despesa efetiva totalizou M€ 1.803,9, valor que corresponde a uma execução orçamental de 97,0% e a uma variação homóloga negativa de 0,3%. O comportamento da despesa efetiva ficou a dever-se ao

⁶² 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.

⁶³ Taxas de risco de pobreza entre 2008 e 2013 aumentaram de 17,9% para 19,5% - in Inquérito às condições de vida e rendimento - UE- SILC. www.ine.pt.



decrécimo verificado no agrupamento das transferências correntes (menos M€ 6,7; 0,4%).

Neste subsistema destacam-se as transferências (correntes e de capital) e os subsídios para as instituições sem fins lucrativos que representam, no seu conjunto, 81,0% da despesa efetiva.

A despesa não efetiva representou 56,3% da despesa total, totalizou M€ 2.327,0 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 integralmente por transferências do OE consignadas àquele fim. Entre 2013 e 2014 estas despesas sofreram uma redução na ordem dos 1,8%, o mesmo acontecendo à receita que as suporta (quadro 09).

Quadro 09 – SS – Execução Orçamental do Sistema Regimes Especiais – janeiro a dezembro de 2014

| | | (em m€ e %) | | |
|------------|------------------------------|-------------------------------|-------------|-------------|
| Designação | | Sistema dos Regimes Especiais | | |
| | | Execução | T.Exec. | Tvh |
| Cap. | Receitas Correntes | 497.586,2 | 99,8 | -1,8 |
| 06 | Transferências correntes | 497.586,2 | 99,8 | -1,8 |
| | Receitas de Capital | - | n.a | n.a |
| | Outras Receitas | - | n.a | n.a |
| | Receita Total | 497.586,2 | 99,8 | -1,8 |
| | Receita Efetiva | 497.586,2 | 99,8 | -1,8 |
| Agr. | Despesas Correntes | 497.579,2 | 99,8 | -1,8 |
| 01 | Despesas com pessoal | 232,7 | 93,7 | 0,1 |
| 02 | Aquisição de bens e serviços | - | n.a | n.a |
| 04 | Transferências correntes | 497.346,4 | 99,8 | -1,8 |
| | Despesas de Capital | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | Despesa Total | 497.579,2 | 99,8 | -1,8 |
| | Despesa Efetiva | 497.579,2 | 99,8 | -1,8 |
| | Saldo Global | 7,0 | | |
| | Saldo Efetivo | 7,0 | | |

Fonte: IGFSS

III.5.5 Receita e Despesa Efetivas

A Figura 15 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 em 2014.

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 82,7% da receita efetiva do Sistema Previdencial-Repartição, totalizando M€ 13.658,4, e do lado da despesa, por conta, designadamente, do pagamento de pensões (prestações diferidas) na ordem dos M€ 11.685,6 (70,5% da despesa efetiva)⁶⁴. 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€ 14.478,3) e constituíram a maior fatia de despesa do sistema previdencial – repartição (87,4%).

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 (M€ 412,1) aos rendimentos gerados na gestão da carteira de ativos financeiros do Fundo⁶⁵.

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 99,0% (M€ 4.387,0), a transferências correntes da administração central. Já 97,2% (M€ 4.268,6) 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€ 294,4), as pensões sociais

⁶⁴ Em 2014, as Pensões e complementos pagos pelo Sistema Previdencial representaram 73,2% do total, cabendo ao Subsistema de Solidariedade 21,4% (M€ 3.418,0), ao de Proteção Familiar 2,2% (M€ 353,2) e ao sistema de regimes especiais 3,1% (M€ 497,3) do valor total das pensões pagas no período de referência.

⁶⁵ Para uma análise dos resultados da gestão do FEFSS no 1.º semestre de 2014 e da sua evolução recente, veja-se o Anexo 1.

(M€ 3.418,0), o subsídio social de desemprego (M€ 300,7), o complemento de desemprego (M€ 48,4) e o CSI (M€ 210,9).

O subsistema de ação social foi igualmente financiado maioritariamente por transferências correntes da administração central (M€ 1.592,5, correspondendo a 87,8% da sua receita efetiva). Este subsistema acomoda ainda as transferências provenientes da SCML, M€ 174,1, valor que representa cerca de 9,6% da sua receita efetiva. Da despesa efetiva, 81,0% (M€ 1.461,7) respeitam a transferências e subsídios para as IPSS e 4,7% (M€ 84,4) 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 (97,3%, M€ 1.130,6) tendo a despesa com as famílias totalizado M€ 1.129,9 (98,6% do total) no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência (com Abono de família gastou-se M€ 635,1).

Figura 15 – Desagregação da despesa e receita efetivas por componentes e subsistemas – janeiro a dezembro de 2014

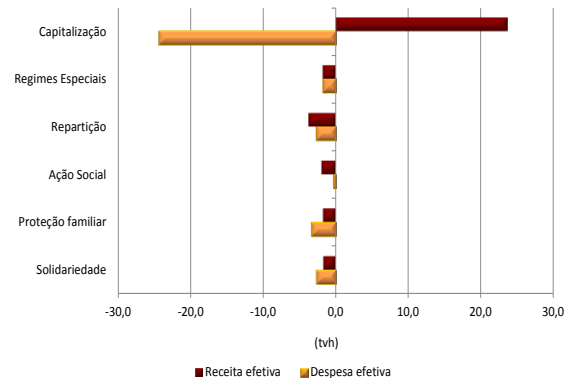
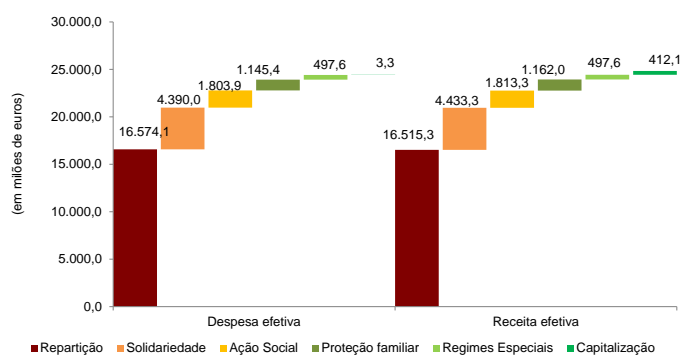


Gráfico 15.1 – Desagregação das despesas e receitas efetivas

Gráfico 15.2 – 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.

O saldo de execução efetiva do subsector Segurança Social foi, em 2014, de M€ 419,3. Contribuíram para este saldo o Sistema Previdencial com M€ 350,0 (83,5%), com um decréscimo na ordem

Quando se compara com o período homólogo anterior, verifica-se uma depreciação deste saldo na ordem dos 14,3% para a qual contribuíram negativamente o sistema previdencial – repartição, e o subsistema de ação social, tendo os restantes componentes e subsistemas apresentado uma evolução positiva que não foi suficiente para compensar a evolução negativa dos primeiros (**Figura 16**).

De referir que o saldo apurado está influenciado pelo efeito da transferência extraordinária proveniente do OE

Quadro 10 – SS – Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas – janeiro a dezembro de 2014

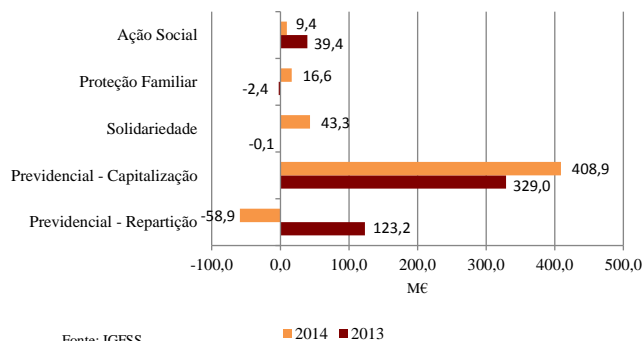
| Componentes do Sistema de Segurança Social | Saldo 2014 | Saldos de anos anteriores Integrado | Saldo de Ativos Financeiros | Saldo de Passivos Financeiros | Saldo de Execução Efetiva | Peso no Total | Tvh |
|--|----------------|-------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------|---------------|--------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5)=(1)-(2)-(3)-(4) | (%) | (%) |
| Previdencial - Repartição | 558,3 | 329,5 | 287,7 | 0,0 | -58,9 | -14,0 | -147,8 |
| Previdencial - Capitalização | 398,6 | 370,6 | -380,9 | 0,0 | 408,9 | 97,5 | 24,3 |
| Sistema Previdencial | 956,9 | 700,1 | -93,2 | 0,0 | 350,0 | 83,5 | -22,6 |
| Solidariedade | 63,8 | 20,5 | 0,0 | 0,0 | 43,3 | 10,3 | 45.970,0 |
| Proteção Familiar | 16,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 16,6 | 4,0 | 780,3 |
| Ação Social | 130,7 | 21,3 | 100,0 | 0,0 | 9,4 | 2,2 | -76,2 |
| Sistema Proteção Social e Cidadania | 211,2 | 41,8 | 100,0 | 0,0 | 69,3 | 16,5 | 87,8 |
| Regimes Especiais | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - |
| Total | 1.168,1 | 742,0 | 6,8 | 0,0 | 419,3 | 100,0 | -14,3 |

Fonte: IGFSS

dos 22,6%, com relevância para a componente de Repartição (menos M€ 58,9), cujo saldo registou um decréscimo na ordem dos 147,8% e o sistema de proteção social de cidadania com M€ 69,3 (16,5% do total). Deste último, M€ 43,3 resultam da execução do subsistema de solidariedade, M€ 16,6 do subsistema de proteção familiar e M€ 9,4 do subsistema de ação social.

consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, no valor de M€ 1.329,1.

Figura 16 – Contributos para o Saldo de Execução Efetiva – janeiro a dezembro de 2014



Fonte: IGFSS

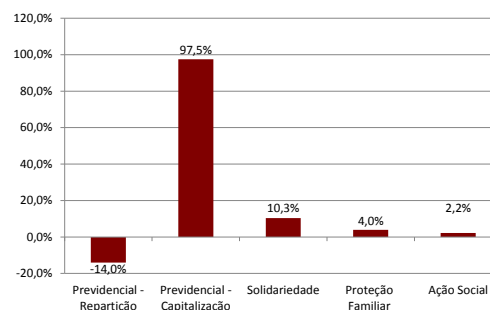


Gráfico 16.1 – Comparação com o período homólogo

Gráfico 16.2 – Contributos (em %)

Tribunal de Contas, em 2 de julho de 2015

O Conselheiro Relator



(António Manuel Fonseca da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos



(António José Avérous Mira Crespo)



(José Luís Pinto Almeida)

Fui presente
O Ministério Público





Tribunal de Contas

ANEXO 1 – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

I. INTRODUÇÃO

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), criado em 1989 com o propósito de prosseguir a estabilização estrutural do regime financeiro do sistema de segurança social, face à evolução das condições económicas, sociais e demográficas do país⁶⁶, só começou a receber entradas de capital de relevo a partir de 1997, beneficiando da transferência dos saldos anuais de execução orçamental excedentários do Sistema de Segurança Social.

O Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), criado em 1999, fica, desde então, responsável pela gestão em regime de capitalização da carteira do FEFSS⁶⁷. Em 2000, a Lei de Bases da Segurança Social⁶⁸ estabeleceu as fontes de financiamento do Fundo: uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem⁶⁹, os saldos anuais

do Sistema Previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos nas suas aplicações financeiras. A Lei do Orçamento de Estado (LOE) para 2014 determina a transferência para o Fundo dos saldos anuais do Sistema Previdencial e das receitas resultantes da alienação de património⁷⁰.

Apresenta-se uma análise sintética da evolução trimestral da carteira do FEFSS⁷¹, que poderá ser útil a eventuais análises de desempenho. Visa contribuir para o reforço da transparência da informação, devendo a interpretação destes dados ter em atenção as características e especificidades a que o Fundo está sujeito pelo respetivo quadro regulamentar⁷² e pelas normas de execução orçamental aplicáveis.

A análise tem por base a valorização dos ativos do FEFSS no fim de trimestre, que é efetuada, em regra, ao justo valor. As entradas de capital e as compras e vendas de ativos constam dos 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 em 2014, excluindo os

⁶⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de agosto, que cria o FEFSS.

⁶⁷ Cfr. Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de novembro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de maio, por sua vez revogado pelo Decreto-Lei n.º 203/2012, de 28 de agosto, atualmente em vigor. O IGFCSS 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) e pelo Fundo de Compensação do Trabalho (cfr. Lei 70/2013, de 30 de agosto).

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Cfr. artigo 107.º da Lei 83 - C/2013, de 31 de dezembro.

⁷¹ Os fundamentos desta análise são desenvolvidos no Anexo III do RAEOSS n.º 1/2009, de 12 de fevereiro, disponível em www.tcontas.pt.

⁷² 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 Lei do Orçamento de Estado para 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro), no n.º1 do artigo 256.º, faz vigorar até 31 de dezembro de 2014 "todas as medidas e os efeitos, de natureza temporária, previstos em lei ou regulamentação que se encontrem diretamente dependentes da vigência do PAEF", situação em que se enquadra a Portaria n.º 118/2012. Por outro lado, a Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, estabelece que o Conselho Diretivo do IGFCSS "procede à substituição" dos ativos em outros Estados da OCDE por dívida pública portuguesa até ao limite de 90% da carteira.

recursos aplicados pelo IGFSS junto do IGCP para gestão de tesouraria, respeita exclusivamente à atividade deste Fundo.

II. EVOLUÇÃO FINANCEIRA

Este ponto mostra a evolução trimestral do valor da carteira, a desagregação do valor acrescentado, a rendibilidade observada, a estrutura por classes de ativos e a verificação do cumprimento dos limites regulamentares no final de 2014.

Ao ser constituído tendo por base uma perspetiva de longo prazo, a análise da sua *performance* deverá ainda ter em consideração a evolução do enquadramento regulamentar, o impacto das opções tomadas no âmbito da política e estratégia de investimentos, o comportamento dos mercados financeiros onde este pode intervir, os recursos aplicados na sua gestão e os efeitos gerados pelas ações dos seus *stakeholders*.

Ao estabelecer a concentração do investimento em dívida pública portuguesa (até 90% da carteira), a Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, afeta de forma substancial a sua comparabilidade, não apenas porque configura a sujeição das regras de gestão a preferências de política económica, mas porque altera as proporções das tipologias de ativos na carteira, afetando o binómio rendibilidade risco.

II.1 Valor da Carteira

O **Quadro 11** mostra que o valor da carteira do FEFSS no final de 2014 era de M€ 13.504,0, o que equivale a 7,8% do PIB e a 115,6% do valor gasto com Pensões do Sistema Previdencial em 2014⁷³.

Quadro 11 – FEFSS – Evolução da carteira

(em M€)

| 31-12-13 | 31-03-14 | 30-06-14 | 30-09-14 | 31-12-14 |
|----------|----------|----------|----------|----------|
| 11.699,0 | 12.480,8 | 12.792,6 | 13.173,1 | 13.504,0 |

Fonte: IGFCSS

⁷³ Considerando M€ 173.053,0 para o PIB a preços correntes (Base 2011 - INE, Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, atualização de 26 de março de 2015) e € 11.685,6 para as pensões do Sistema Previdencial (execução provisória de 2014).

Este resultado traduz um acréscimo de 15,4% face ao final de 2013 (mais M€ 1.805,0), gerado ao longo do ano, embora com o maior contributo do 1.º trimestre (M€ 781,8).

II.2 Desagregação do Valor Acrescentado

O **Quadro 12** apresenta a decomposição do valor acrescentado à carteira do FEFSS⁷⁴ no fim de 2014, tendo como referência o resultado do ano anterior.

Durante 2014 foram transferidos para o FEFSS M€ 79,6, sendo que 91,4% daqueles (M€ 72,8), relativos a saldos de anos anteriores (de 2008 e 2009) da componente de Repartição do Sistema Previdencial, foram-no apenas em dezembro. A transferência de saldos não ocorria desde 2011, em face dos resultados da execução orçamental dos últimos anos⁷⁵. Os restantes M€ 6,9 respeitam a valores arrecadados com a alienação de património da segurança social e representam cerca do dobro do montante obtido, por essa via, em 2013.

A atividade de gestão dos ativos, a par da evolução dos mercados pertinentes, gerou uma valorização de M€ 1.725,3⁷⁶, com a desagregação que consta do **Quadro 12**. Por esta via, obtiveram-se mais M€ 973,9 que em 2013, um desempenho apenas superado no ano excecional de 2012.

O maior destaque vai para o contributo da variação das valias potenciais⁷⁷ que atinge os

⁷⁴ 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. As entradas de capital ocorrem ao longo do ano, passando a partir daí a constituir novos recursos, ou seja, a contribuir para a componente de valor acrescentado decorrente das decisões de gestão.

⁷⁵ Durante vários anos e até 2011, o Fundo recebeu anualmente várias centenas de milhões de euros, originários principalmente dos saldos do sistema previdencial, mas também, em alguns períodos, da parcela de quotizações dos trabalhadores por conta de outrem.

⁷⁶ Distribuídos pelo 1.º (M€ 780,1), 2.º (M€ 310,7), 3.º (M€ 377,0) e 4.º trimestre (M€ 257,6).

⁷⁷ A "Variação das valias potenciais" corresponde à variação líquida da diferença entre o 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



Quadro 12 – FEFSS – Desagregação do valor acrescentado à Carteira

(em m€)

| Descrição | 2013 | 3T 2014 | 4T 2014 | 2014 |
|--|------------------|------------------|------------------|--------------------|
| 1. Entradas de capital (*) | 3.433,8 | 3.428,4 | 73.310,6 | 79.626,3 |
| 2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5) | 751.375,1 | 377.010,6 | 257.588,9 | 1.725.324,3 |
| 2.1 Rendimentos | 356.789,7 | -12.520,9 | 64.677,0 | 236.769,6 |
| 2.2 Mercado Monetário Líquido | 267.101,8 | 1.798,7 | 3.727,7 | 15.495,2 |
| 2.3 Valias Realizadas (a)+(b) | -21.319,6 | 63.743,2 | 157.056,3 | 294.886,3 |
| (a) Mais-valias realizadas | 301.047,8 | 68.164,2 | 166.966,4 | 348.332,0 |
| (b) Menos-valias realizadas | -322.367,4 | -4.421,0 | -9.910,1 | -53.445,7 |
| 2.4 Juro corrido | 2.124,0 | 76.728,0 | -10.586,8 | 59.051,8 |
| 2.5 Variação das Valias potenciais | 146.679,2 | 247.261,6 | 42.714,7 | 1.119.121,4 |
| 3. Δ Total (1+2) | 754.808,9 | 380.439,0 | 330.899,5 | 1.804.950,6 |

Fonte: IGFCSS

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

M€ 1.119,1, e representa 62,0% do valor acrescentado total⁷⁸. Em 2013 tinha registado um valor positivo, mas bastante menor (M€ 146,7).

Os outros contributos para a carteira (todos positivos) são provenientes de Rendimentos⁷⁹, que somaram M€ 236,8, (menos 33,6% em termos homólogos), das valias realizadas⁸⁰, que totalizaram M€ 294,9 (em 2013 foram negativas), do Mercado Monetário Líquido⁸¹, que gerou M€ 15,5 (menos M€ 251,6 que no ano anterior) e de Juro corrido⁸², que acumulou M€ 59,1, face a apenas M€ 2,1 em 2013.

Constatando-se o processo de concentração da carteira de ativos em títulos de dívida pública portuguesa, os maiores contributos tenderão a vir das fontes de variação da carteira onde esta tem mais impacto, nomeadamente nos Rendimentos e, num contexto de alguma volatilidade, na variação das valias potenciais.

II.3 Rendibilidade do FEFSS

O Quadro 13 apresenta as taxas de rendibilidade do FEFSS registadas nos últimos cinco trimestres (em cada trimestre e desde o início do ano)⁸³.

Quadro 13 – FEFSS – Taxa de Rendibilidade nominal

| | (em %) | | | | |
|-----------------------|--------|------|------|-------|-------|
| | 4T13 | 1T14 | 2T14 | 3T14 | 4T14 |
| No trimestre | 3,02 | 6,67 | 2,49 | 2,95 | 1,96 |
| Desde o início do ano | 6,86 | 6,67 | 9,32 | 12,54 | 14,74 |

Fonte: IGFCSS

melhor aproximação ao seu valor presente e influenciam a estratégia de rotação dos ativos e de cobertura do risco.

⁷⁸ Deve ter-se em consideração o potencial de distorção da variação das valias potenciais nesta análise, originando uma elevada variação da carteira sem que exista necessariamente um papel determinante por parte da entidade gestora. Depois da queda abrupta do valor de mercado da dívida pública portuguesa em 2011, que gerou menos valias potenciais superiores a M€ 1.535, em 2012 verificou-se uma substancial valorização daquele ativo, que continuou nos anos seguintes.

⁷⁹ Juros de depósitos a prazo, cupões de títulos de rendimento fixo, diferença entre juro corrido em operações de venda e operações de compra, acertos associados ao encerramento de *forwards* e dividendos de títulos de rendimento variável.

⁸⁰ Diferenças líquidas entre o preço de venda e o preço de aquisição dos títulos.

⁸¹ Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas (comissões de gestão do IGFCSS, algumas comissões de intermediários, etc.).

⁸² Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data *n* e o juro corrido dos títulos em carteira na data *n-1*.

⁸³ Estas taxas são calculadas pelo IGFCSS 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.

Em 2014, a rentabilidade acumulada situou-se nos 14,74%, apenas atrás do ano excecional de 2012. Resultou do contributo positivo de todos os períodos, mas em especial do 1.º trimestre (6,67%), que registou o melhor desempenho trimestral desde que estes dados são objeto de análise (2008).

Este comportamento está relacionado com as especificidades da constituição da carteira de ativos, devendo ser enquadrado à luz dos contributos analisados no ponto II.2, nomeadamente da variação substancial ocorrida em termos de valias potenciais⁸⁴.

II.4 Estrutura da Carteira

O Quadro 14 mostra a composição da carteira do FEFSS, por classes de ativos, no final de 2013 e de 2014, de acordo com a agregação efetuada pela entidade gestora. A Figura 17 complementa a análise⁸⁵.

Quadro 14 – FEFSS – Estrutura da Carteira

| Descrição | (em M€) | | |
|----------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 31-12-2013 | 30-09-2014 | 31-12-2014 |
| Dívida pública nacional(a) | 5.330,1 | 8.045,7 | 8.994,0 |
| Dívida pública estrangeira(a)(b) | 2.488,1 | 1.629,8 | 1.336,0 |
| Dívida privada(a) | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Ações(b) | 1.825,1 | 1.563,7 | 1.470,7 |
| Fundos de Investimento Mistos | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Imobiliário | 169,3 | 172,2 | 163,9 |
| Reserva Estratégica | 74,2 | 43,8 | 20,1 |
| Liquidez | 1.811,2 | 1.715,9 | 1.518,8 |
| Provisões e Impostos a Receber | 0,9 | 2,0 | 0,3 |
| Total | 11.699,0 | 13.173,1 | 13.504,0 |

Fonte: IGCSS

(a) Inclui juros corridos.

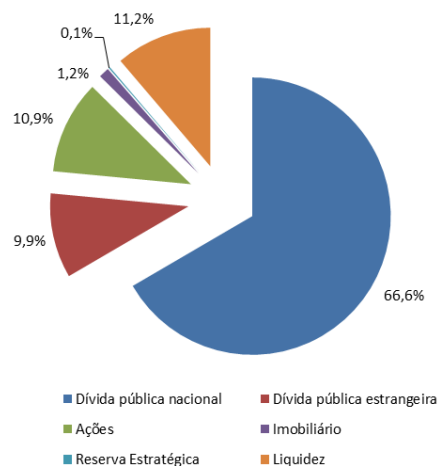
(b) Inclui futuros e as valias potenciais de forwards afetas à cobertura de posições.

No final de 2014, a dívida pública nacional (nesta ótica constituída apenas por Obrigações do Tesouro e respetivos juros corridos) apresentou um aumento de 68,7% face a 2013 (mais M€ 3.663,9), atingindo 66,6% da carteira (face a 45,6% no final do ano anterior), consolidando o processo de reforço dos investimentos em títulos de dívida pública portuguesa definido pela Portaria 216-A/2013, de 2 de julho.

Neste contexto, teria necessariamente de se registar um desinvestimento em outras componentes, constatando-se que o valor aplicado em dívida pública estrangeira diminuiu M€ 1.152,0 em termos homólogos (46,3%), passando a representar 9,9% da carteira (M€ 1.336,0)⁸⁶.

A componente de Liquidez, que reúne ativos líquidos de natureza diversa⁸⁷, manteve uma dimensão substancial e, apesar de ter diminuído 16,1% (M€ 292,4) face a 2013, tornou-se a segunda parcela mais relevante da carteira (11,2%), ultrapassando as ações e a dívida

Figura 17 – FEFSS – Composição no fim de 2014



pública estrangeira. Constitui-se como uma opção de aplicação do estipulado na Portaria 216-A/2013, de 2 de

84 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.

85 Nesta agregação, que resulta das características de gestão dos ativos, são normalmente incluídos em Liquidez determinados ativos de dívida de curto prazo (pública e privada) e fundos que, para verificação dos limites à composição da carteira, são depois considerados nas respetivas rubricas, como é o caso do Fundo de Investimento Misto detido. (cfr. II.5 Cumprimento dos limites regulamentares). Os futuros e valias potenciais de *forwards* sobre ações são considerados na componente de ações da carteira.

86 Esta tem sido a componente que mais serviu de contrapartida ao reforço do investimento em títulos de dívida pública nacional e já havia diminuído 21,3% em 2013.

87 A Liquidez é constituída por ativos facilmente mobilizáveis, podendo incluir 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

julho, recorrendo, neste caso, a títulos da dívida pública portuguesa de curto prazo⁸⁸.

Em 2014, o valor aplicado em ações caiu 19,4% (M€ 354,4) e valia 10,9% da carteira (M€ 1.470,7), sendo que esta componente chegou a atingir os 23,2%, no final de 2010. Dadas as suas características em termos de diversificação, risco e rentabilidade, é especialmente exigente em termos de competências de gestão, algo que tende a mitigar-se com o recurso a produtos estruturados.

A Reserva Estratégica (componente de participações estratégicas e de investimentos com um perfil de longo prazo) manteve a tendência dos últimos anos e encolheu 72,9% em 2014, valendo apenas M€ 20,1, o que lhe confere um peso residual na carteira (0,1%). A componente de Imobiliário apresentou ligeiras oscilações de valor ao longo dos trimestres de 2014, acabando por registar uma quebra de 3,2% no ano, fixando-se em M€ 163,9 e equivalendo a 1,2% do Fundo⁸⁹.

No final de 2014, cerca de 76,5% do investimento do FEFSS estava aplicado em Obrigações do Tesouro Português e títulos de dívida pública estrangeira (que são ativos de rendimento fixo) e 11,0% em ativos de rendimento variável (Ações e Reserva Estratégica). A parcela da carteira aplicada em ativos de rendimento fixo sobe para os 84,9% quando somados os Bilhetes do Tesouro, que são utilizados como Liquidez e constituem uma parte substancial dessa componente⁹⁰.

⁸⁸ 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 num contexto de forte desvalorização das Obrigações do Tesouro. A análise da evolução das componentes de Dívida e de Liquidez complementa-se com a análise da composição da carteira considerada para efeito dos limites regulamentares (ponto II.5).

⁸⁹ De acordo com a informação existente, a Reserva Estratégica e o Imobiliário não beneficiam de uma gestão ativa, estando suspensas as aquisições. A diminuição que têm revelado nos últimos anos resulta de alienações e da perda de valor dos ativos que permanecem na carteira.

⁹⁰ Os ativos de rendimento fixo incluem também os investimentos em títulos de dívida privada, que, no entanto, não entram no portefólio do FEFSS há já alguns anos.

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 o da 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 final de 2014⁹¹.

Quadro 15 – FEFSS – Limites regulamentares

(em M€ e %)

| Descrição | 31-12-2014 | Peso | Limites |
|--|------------|------|--------------------------------------|
| Dívida Garantida pelo Estado ^(a) | 10.134,1 | 75,0 | min 50% |
| Dívida Privada ^(b) | 383,2 | 2,8 | max 40% e <i>rating</i> min BBB/Baa3 |
| Ações | 1.476,8 | 10,9 | max 25% |
| Fundos de Investimento Mistos ^(b) | 0,8 | 0,0 | max 10% |
| Imobiliário | 163,9 | 1,2 | max 10% |
| Reserva Estratégica | 20,1 | 0,1 | max 5% |
| Ativos em moeda estrangeira não coberta | 1.203,9 | 8,9 | max 15% |
| Derivados | -851,9 | -6,3 | max 100% em valor notional |

Fonte: IGFCSS

(a) Inclui títulos de curto prazo considerados em "Liquidez" na desagregação da carteira pela gestão.

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

O montante aplicado em dívida emitida pelo Estado Português ou por ele garantida (que inclui os títulos de dívida utilizados como liquidez) atingiu 75,0% da carteira (M€ 10.134,1)⁹². O aumento de M€ 3.366,3 face a 2013, que equivale a 17,2 p.p., reflete a aplicação do disposto na Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, ou seja, o reforço deste tipo de investimentos até ao limite de 90% do Fundo.

⁹¹ 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 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. Também a Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, ao ordenar a substituição de ativos de outros Estados da OCDE por títulos da dívida pública nacional, introduz um condicionamento aos princípios da diversificação do risco e de maximização do valor dos investimentos inicialmente previstos no Regulamento de Gestão.

⁹² Um valor que representa 5,9% do PIB gerado em 2014.

Esta reafectação do investimento em dívida pública portuguesa faz-se em prejuízo das outras componentes relevantes da carteira, daí o progressivo afastamento do peso das ações do limite máximo de 25% (ficou-se pelos 10,9%, quando um ano antes ainda estava em 15,5%), o mesmo acontecendo com a dívida privada que representava apenas 2,8%⁹³.

As restantes componentes têm vindo a ser sujeitas a perdas de valor de mercado e/ou a alienações, existindo um grande desfasamento entre o seu peso na carteira e os respetivos limites regulamentares: o Imobiliário representa 1,2%, a Reserva Estratégica 0,1% e os Fundos de Investimento Mistos são inexpressivos.

Nos limites transversais a várias classes de ativos, verifica-se que os Ativos denominados em moeda estrangeira não coberta (8,9%) se afastam, face ao final de 2013, do limite máximo de 15% (o que também decorre da substituição dos investimentos em outros países da OCDE por dívida pública portuguesa) e os Derivados representam apenas 6,3% (em módulo) do

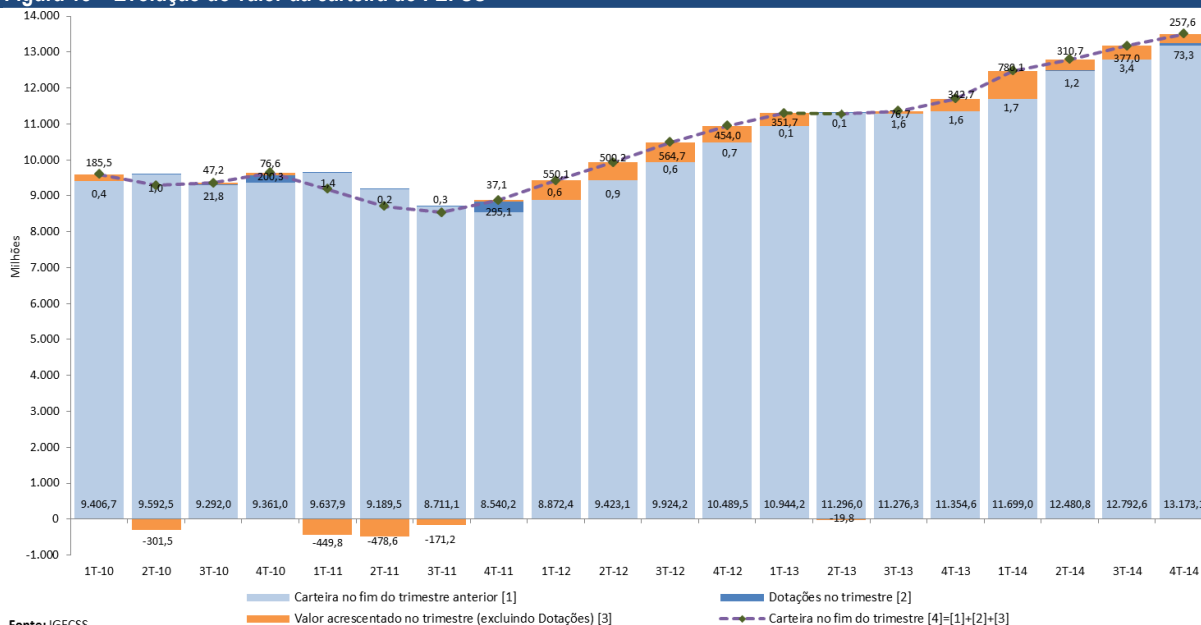
valor do FEFSS. De acordo com os dados fornecidos pelo IGFCSS, não se procedeu, no período em análise, a operações de fixação de custo de aquisições futuras ou a operações de reporte e de empréstimo não efetuadas por câmara de compensação, para as quais também estão estabelecidos limites.

III EVOLUÇÃO DE MÉDIO PRAZO

A evolução trimestral do FEFSS nos últimos cinco anos (Figura 18) mostra uma valorização de 43,6% (M€ 4.097,3), período em que obteve Dotações (entradas de capital) de M€ 606,3 (14,8% do acréscimo), pelo que M€ 3.491,0 resultaram das decisões de gestão e da variação do valor dos seus ativos no mercado.

No período de maior impacto da crise financeira (2010 e 2011), o FEFSS apresentou resultados de gestão negativos em quatro trimestres (2.º de 2010, 1.º, 2.º e 3.º de 2011) que não foram totalmente compensados por entradas de capital. Esta combinação de efeitos ocorreu também no 2.º trimestre de 2013. Em

Figura 18 – Evolução do valor da carteira do FEFSS



Fonte: IGFCSS

93 O montante considerado como Dívida Privada para cumprimento dos limites (M€ 383,2) pode incluir aplicações em instituições bancárias (depósitos e *forwards*), que assumem, para este efeito, o nível de risco da dívida privada. Na estrutura da carteira, definida numa ótica de gestão, estes investimentos estarão considerados em Liquidez, onde também está o montante relativo a Fundos de Investimento Mistos.

termos anuais, o FEFSS apenas perdeu valor em 2011, não conseguindo acomodar a substancial desvalorização da dívida pública portuguesa, onde tem obrigatoriamente de aplicar uma parte substancial da carteira.

Desde o final de 2011 que retomou uma tendência de valorização, devido, em grande medida, ao impacto da recuperação do valor da dívida pública



Tribunal de Contas

portuguesa. Destacam-se os períodos de 2012 até ao 1.º trimestre de 2013 (em que valorizou M€ 2.423,6) e de 2014, onde já beneficia do efeito do reforço dos investimentos em dívida pública portuguesa, obtendo valores substanciais de rendimentos e valias e acumulando valias potenciais superiores a M€ 1.119,1, M€ 667,0 dos quais no 1.º trimestre, que registou a maior valorização do período analisado (M€ 781,8).

A partir do 3.º trimestre de 2009, os montantes de Dotações transferidos para o Fundo passaram, com poucas exceções, a ser quase irrelevantes. A partir de 2012, entraram apenas receitas provenientes da alienação do património da Segurança Social, situação que se alterou no 4.º trimestre de 2014, quando obteve M€ 72,8 de saldos de anos anteriores da componente Repartição do Sistema Previdencial.



Tribunal de Contas

ANEXO 2 – INDICADORES ECONÓMICOS E SOCIAIS

Quadro 16 – IES – Indicadores económicos e sociais

| | (em %) | | | | | | | | | | | |
|--|--------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|
| | 2012 | 1T 13 | 2T 13 | 3T 13 | 4T 13 | 2013 | 1T 14 | 2T 14 | 3T 14 | 4T 14 | 2014 | OE 2014 (*) |
| 1. População residente (a) | -0,4 | -0,5 | -0,5 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | <i>n.d.</i> |
| 2. População residente com 65 e mais anos (a) | 1,3 | 1,5 | 1,7 | 1,8 | 2,0 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | <i>n.d.</i> |
| 3. População activa (a) | -0,8 | -1,8 | -2,1 | -2,3 | -1,1 | -1,8 | -1,3 | -0,9 | -0,7 | -1,6 | -1,1 | <i>n.d.</i> |
| 4. População empregada (a) | -4,1 | -5,0 | -3,9 | -2,1 | 0,7 | -2,6 | 1,7 | 2,0 | 2,1 | 0,5 | 1,6 | -0,4 |
| 5. Taxa de emprego (b) | 50,8 | 48,8 | 49,6 | 50,2 | 50,2 | 49,7 | 49,8 | 50,8 | 51,4 | 50,6 | 50,7 | <i>n.d.</i> |
| 6. Taxa de desemprego (b) | 15,6 | 17,5 | 16,4 | 15,5 | 15,3 | 16,2 | 15,1 | 13,9 | 13,1 | 13,5 | 13,9 | 17,7 |
| 7. População desempregada (a) | 21,4 | 16,3 | 7,8 | -3,2 | -9,8 | 2,3 | -15,0 | -15,9 | -16,0 | -13,6 | -15,1 | <i>n.d.</i> |
| 8. PIB nominal (a) | -3,7 | -2,2 | 0,2 | 1,9 | 3,8 | 0,9 | 3,0 | 2,0 | 1,7 | 0,9 | 1,9 | 1,7 |
| 9. PIB real (a) | -3,3 | -3,8 | -2,1 | -1,0 | 1,6 | -1,4 | 1,0 | 0,9 | 1,1 | 0,7 | 0,9 | 0,8 |
| 10. IPC (c) | 2,8 | 0,2 | 0,6 | 0,3 | -0,1 | 0,3 | -0,1 | -0,3 | -0,5 | -0,1 | -0,3 | 1,0 |
| 11. IHPC (c) | 2,8 | 0,4 | 0,8 | 0,4 | 0,1 | 0,4 | -0,1 | -0,2 | -0,3 | 0,0 | -0,2 | <i>n.d.</i> |
| 12. Rendimento disponível bruto das famílias (d) | -3,6 | -2,8 | -1,0 | -0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 1,4 | 0,8 | 0,8 | <i>n.d.</i> |
| 13. Taxa de poupança das famílias (e) | 7,7 | 8,6 | 9,4 | 9,4 | 8,7 | 8,7 | 8,0 | 7,9 | 8,2 | 6,9 | 6,9 | <i>n.d.</i> |
| 14. Rendimento médio mensal líquido (a) (**) | 0,2 | 0,0 | -0,6 | 0,1 | -2,1 | -0,6 | -0,7 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 0,6 | <i>n.d.</i> |

Fonte: INE (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 14, atualização de 06/05/2015; 8 e 9 atualização de 27/02/2015; 10 e 11 atualização de 13/05/2015 e 12 e 13 atualização de 26/03/2015. Para 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 14 iniciaram-se novas séries em 2011, tendo os valores sido, inclusivamente os anteriores, "calibrados tendo por referência as estimativas da população calculadas a partir dos resultados definitivos dos Censos 2011". Esta alteração afeta a comparabilidade destes dados com os utilizados nos anteriores relatórios.

(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 2014, MFAP.

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



Tribunal de Contas

ANEXO 3 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

GLOSSÁRIO

Aposentação – cessação do exercício de funções, com a consequente atribuição de uma prestação pecuniária mensal vitalícia, designada por pensão;

Aposentado – utente que adquiriu o direito a uma pensão atribuída pela CGA, em função do tempo de subscritor ou de situação equiparada;

Contribuinte – entidade pública na qualidade de entidade empregadora;

Pensão de sobrevivência – prestação pecuniária mensal, cujo montante é determinado em função da pensão de aposentação correspondente ao tempo com desconto de quota para efeito de sobrevivência;

Pensão de preço de sangue – cfr. Decreto-Lei n.º 466/99, de 6 de Novembro;

Pensão unificada – pensão aplicável aos trabalhadores que tenham estado abrangidos pelo regime geral de segurança social (CNP) e pelo regime de previdência da função pública (CGA) e é calculada com base na junção do tempo com descontos para aqueles dois regimes, sendo que os períodos com descontos simultâneos para ambos os regimes apenas contam uma vez;

Pensionista – utente que adquiriu o direito a uma pensão, seja na qualidade de herdeiro hábil do contribuinte falecido, seja na qualidade de titular de pensão de preço de sangue ou outra de natureza especial;

Quota – contribuição mensal do subscritor ou contribuinte para a aposentação e para a pensão de sobrevivência que corresponde a uma percentagem 11% (8% para aposentação e 3% para pensão de sobrevivência) da remuneração relevante do cargo pelo qual se encontra inscrito na CGA;

Reformado – utente que adquiriu o direito a uma pensão, na qualidade de militar ou equiparado, atribuída pela CGA, em função do tempo de serviço contado para esse efeito ou de situação equiparada;

Subscritor – utente que paga quota para efeito de aposentação ou reforma;

Titular de outros benefícios – utente que adquiriu o direito a uma prestação pecuniária, paga normalmente de uma só vez, como, por exemplo, o subsídio por morte;

Titular de subvenção mensal vitalícia – utente que adquiriu o direito a um subsídio mensal, atribuído pela CGA, ao abrigo de legislação especial, por tempo de serviço prestado no exercício de certos cargos políticos.

I. INTRODUÇÃO

A Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA), é um instituto público integrado na administração indireta do Estado sob tutela do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social⁹⁴, dotado de autonomia administrativa e financeira, património próprio e jurisdição sobre todo o território nacional, responsável pela gestão do regime de segurança social dos funcionários públicos e trabalhadores equiparados admitidos até 31.12.2005, atualmente designado por regime de proteção social convergente, que abrange os funcionários públicos e trabalhadores equiparados em matéria de pensões de aposentação, de reforma (forças armadas e GNR), de sobrevivência e outras de natureza especial, designadamente pensões de preço de sangue e pensões por serviços excepcionais e relevantes prestados ao País. A CGA é ainda responsável pelo pagamento de outras prestações, designadamente abono de família para crianças e jovens, subsídio de funeral, subsídio por morte e reembolso de despesas de funeral.

Os atuais subscritores da CGA são, na sua grande maioria, funcionários e agentes, civis e militares, da Administração Pública Central, Local e Regional, estando, no entanto, também abrangidos pelo regime de previdência da CGA, magistrados, eleitos locais e deputados (por opção), professores do ensino particular e cooperativo e trabalhadores de algumas empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos⁹⁵,

cujo estatuto tenha sido adquirido até 31 de dezembro de 2005.

Criada em 1929⁹⁶, pelo Decreto-Lei n.º 16 667, de 27 de março, a CGA encontrava-se em 2014 regulada pela lei orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 131/2012, de 25 de junho⁹⁷. Desde a sua criação e até 31 de dezembro de 2005, a CGA foi a única entidade com responsabilidades nestas matérias, exclusividade que perdeu com a aprovação do Orçamento de Estado para 2006, consubstanciada na Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro⁹⁸, por força da qual os funcionários públicos admitidos a partir de 1 de janeiro de 2006, passaram, obrigatoriamente, a ser inscritos no Regime Geral da Segurança Social (RGSS), deixando, a partir dessa data, a CGA de poder receber novos subscritores.

O regime de proteção social do sector público⁹⁹ foi sendo alterado desde 1993, no sentido da sua convergência para o Regime Geral da Segurança Social. Neste contexto, a Lei n.º 11/2014, de 6 de março, posteriormente alterada pela Lei n.º 71/2014, de 1 de setembro, veio aprofundar estes mecanismos de convergência, designadamente no que respeita à alteração da fórmula de cálculo das pensões, à alteração da idade de acesso à pensão de velhice, ao cálculo do fator de sustentabilidade e à eliminação do mecanismo de bonificações de tempo de serviço para efeitos de aposentação.

Das medidas legislativas com influência na atividade da CGA, no ano de 2014, merecem destaque:

- A contribuição das entidades empregadoras passou a ser, desde 1 de janeiro de 2014, de 23,75% sobre o valor da remuneração do trabalhador ao seu serviço sujeita a desconto de quotização por parte do mesmo trabalhador (LOE/2014)¹⁰⁰;

⁹⁴ A partir de 1 de janeiro de 2015 (artigo 9.º do DL 28/2015, de 10 de fevereiro), a CGA passou a estar sob superintendência e tutela do MESS (alteração ao artigo 1.º, n.º2, do DL 131/2012, de 25 de junho, pelo artigo 3.º do DL 28/2015, de 10 de fevereiro).

⁹⁵ Desde 1996 foram integrados na CGA fundos de pensões de várias empresas, tendo os mais recentes sido integrados em 2015 (Decreto-Lei n.º 62/2015, de 23 de abril – ex trabalhadores da Gestnav e ex trabalhadores dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo). Foi ainda constituído (1997) um fundo com as verbas então recebidas do Território de Macau, no âmbito do processo de integração do pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República, junto da CGA destinado ao pagamento das pensões desses funcionários. A reserva deste fundo esgotou-se em agosto de 2012, tendo as responsabilidades inerentes ficado a cargo da CGA. A partir de julho de 2014 e nos termos de Decreto-Lei n.º 166-A/2013, de 27 de dezembro, passaram para a gestão da CGA as responsabilidades do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas (pagamento de complementos de pensão), para o qual não foi criada qualquer reserva, ficando os encargos inerentes a ser suportado por verbas transferidas do Ministério da Defesa Nacional para o efeito. Entre 2011 e 2012 esgotaram-se as reservas de mais dois destes fundos: CTT em abril de 2011 e BNU em fevereiro do mesmo ano. As responsabilidades inerentes a estes fundos passaram, a partir dessa data, a serem suportadas pela CGA com verbas provenientes das suas próprias reservas complementadas com transferências do OE. O mesmo aconteceu com o fundo de reservas do INDEP que se esgotou em dezembro de 2014 não tendo já sido suficiente para suportar

a totalidade das pensões daquele mês. Em 2014, os encargos com pensões dos fundos extintos totalizaram M€ 216,0, aos quais acrescem M€ 14,0 respeitantes ao Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas.

⁹⁶ Em 1934, foi instituído o Montepio dos Servidores do Estado (MSE) com o objetivo de assegurar o pagamento de pensões de sobrevivência aos herdeiros dos funcionários públicos. Com a reestruturação da CGA operada pelo DL n.º 277/93, de 10 de agosto, o MSE foi integrado na CGA.

⁹⁷ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 28/2015, de 10 de fevereiro, que veio transferir, a partir de 1 de janeiro do mesmo ano, os poderes de superintendência e tutela da CGA do Ministério das Finanças e da Administração Pública para o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.

⁹⁸ Complementarmente Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março.

⁹⁹ Atualmente designado por regime de proteção social convergente.

¹⁰⁰ Lei n.º 83 – C/2013, de 31 de dezembro.



Tribunal de Contas

- A contribuição devida pelos estabelecimentos de ensino superior privados, particulares e cooperativos, na qualidade de entidades empregadoras, com pessoal abrangido pelo RGSS relativamente a eventualidades não abrangidas pela CGA passou a ser de 15,95% a partir de 7 de março de 2014¹⁰¹;
- Sobre as pensões pagas a um único titular (incluindo prestações pecuniárias vitalícias), independentemente da natureza da entidade processadora, foi mantida e reforçada a aplicação de uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES)¹⁰²;
- Manutenção da redução remuneratória imposta aos trabalhadores do setor público, que afetou a arrecadação de quotas e contribuições, entre 1 de janeiro e 29 de maio e entre 13 de setembro e 31 de dezembro de 2014¹⁰³, mas também a despesa com pensões dos aposentados/reformados provenientes de grupos profissionais que beneficiam de regimes especiais de atualização de pensão por indexação aos vencimentos;
- Congelamento dos valores nominais da generalidade das pensões de aposentação, reforma, invalidez, sobrevivência e outras, com exceção para as dos dois escalões com tempo de serviço inferior (de 5 a 12 anos e de mais de 12 a 18 anos) em 1%¹⁰⁴;
- Manutenção, para o período de referência, do valor do IAS fixado para 2009 (€ 419,22);
- Reconfiguração do regime de pensão unificada, passando a contabilizar-se, além dos descontos para a CGA e para a SS, o tempo de serviço com contribuições para o regime de pensões do Espaço Económico Europeu e da Confederação Helvética, a partir de 1 de janeiro de 2014¹⁰⁵;
- Sujeição das subvenções mensais vitalícias e das subvenções de sobrevivência à condição de recursos com o limite de € 2000, nos mesmos termos do acesso a prestações sociais não contributivas¹⁰⁶;
- Suspensão obrigatória do pagamento de pensão de aposentação, de reforma ou de invalidez ou de subvenção aos beneficiários destas prestações que iniciem o exercício de funções políticas ou atividade profissional remunerada no setor público¹⁰⁷, a partir de 7 de março de 2014;
- A idade legal para acesso à pensão de velhice passou, a partir de 1 de janeiro de 2014, a ser de 66 anos¹⁰⁸;
- Eliminação dos acréscimos de tempo de serviço para efeitos de aposentação e reforma no âmbito da CGA (exceção para o acréscimo de 15% aplicado aos militares das forças armadas)¹⁰⁹;
- Confirmação obrigatória pela junta médica da CGA da incapacidade relevante para efeitos de atribuição de pensões de invalidez¹¹⁰;
- Diminuição da percentagem de remuneração considerada no cálculo da 1.ª parcela da pensão de aposentação, relativa ao tempo de serviço prestado em data anterior a 2006 pelos subscritores inscritos até 31 de agosto de 1993, de 89% para 80%¹¹¹;
- A aposentação voluntária que não dependa de verificação de incapacidade passou a ser fixada de acordo com a lei em vigor à data do despacho que reconhecer o direito à aposentação¹¹²;
- Agravamento do fator de sustentabilidade aplicado aos subscritores da CGA com idade inferior à idade normal de acesso à pensão de velhice de 5,43% para 12,34%¹¹³;
- Abolição do mecanismo de redução da penalização global de 6% por cada 3 anos de serviço completos para além dos 30 anos aos 55 de idade¹¹⁴;

¹⁰¹ Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

¹⁰² Em 2014 e com efeitos a partir de 15 de março, a CES foi objeto de reformulação, abrangendo um leque maior de pensões com a sua aplicação a pensões de menor valor (redução dos limites mínimos de incidência para € 1.000,00, € 4.611,42 e € 7.126,74); ao mesmo tempo que as de maior valor foram objeto de uma maior penalização (Lei n.º 13/2014, de 11 de março).

¹⁰³ LOE/2014, Acórdão n.º 413/2014, do TC e Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro.

¹⁰⁴ A Portaria n.º 378-B/2013, de 31 de dezembro, veio estabelecer, designadamente para o regime de proteção social convergente, a atualização transitória para o ano de 2014, das pensões mínimas de aposentação, reforma e invalidez atribuídas pela CGA, em função do tempo de serviço considerado no respetivo cálculo.

¹⁰⁵ Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

¹⁰⁶ Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e Lei n.º 75-A/2014.

¹⁰⁷ Lei n.º 11/2014, de 6 de março, alterada pela Lei n.º 71/2014, de 1 de setembro.

¹⁰⁸ Lei n.º 11/2014, de 6 de março.

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ Idem.

¹¹² Alteração do n.º 1 do artigo 43.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo DL n.º 498/72, de 9 de dezembro, operada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

¹¹³ Lei n.º 11/2014, de 6 de março.

¹¹⁴ Idem.

- Utilização dos 66 anos (em detrimento dos 65) como condição de bonificação da pensão não antecipada¹¹⁵;
- Eliminação da possibilidade de contagem para efeitos de aposentação ou reforma dos períodos correspondentes a licenças sem remuneração dos trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas, relativamente às licenças concedidas a partir de 1 de agosto de 2014¹¹⁶;
- Transferência para a CGA do encargo com as pensões complementares atribuídas aos aposentados dos estabelecimentos de ensino superior que tenham sido inscritos na CGA nos termos do Decreto-Lei n.º 301/79, de 18 de agosto (pessoal das carreiras hospitalares), do Decreto-Lei n.º 124/79, de 10 de maio, e do Decreto-Lei n.º 295/90, de 21 de setembro (trabalhadores dos serviços médico-sociais), com efeitos a partir de 1 de outubro de 2014 e apenas no que respeita às prestações vencidas a partir daquela data¹¹⁷;
- Transferência do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas para a CGA¹¹⁸.

O presente anexo vem na sequência dos anteriormente publicados¹¹⁹, tendo como principal objetivo apresentar, em termos gerais, sustentado apenas em elementos fornecidos pela entidade, a realidade da CGA no período 2011-2014, quer ao nível da sua situação económico-financeira, quer no que respeita à evolução dos seus dados físicos.

II. EVOLUÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO E DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DA CGA

Nos subcapítulos que se seguem apresentam-se as fontes de financiamento de onde são originárias as principais receitas da CGA e as despesas mais significativas onde são aplicados os seus recursos financeiros.

II.1 Fontes de financiamento

No **Quadro 17** exibem-se, relativamente ao período considerado, as principais fontes de financiamento da CGA.

¹¹⁵ Lei n.º 11/2014, de 6 de março.

¹¹⁶ Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

¹¹⁷ Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro.

¹¹⁸ Decreto-lei n.º 166-A/2013 de 27 de dezembro.

¹¹⁹ Cfr. RAE0 - SS n.ºs 2/2005, de 25 de maio, 2/2006, de 4 de maio, 2/2007, de 14 de junho, 2/2008, de 3 de julho, 5/2010, de 27 de outubro, 6/2011, de 29 de setembro, 6/2012, de 26 de setembro, 3/2013, de 29 de julho, e 2/2014, de 10 de julho, publicados em www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

Quadro 17 – CGA – Fontes de financiamento

Unidade: euros

| Fontes de Financiamento | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | tvh | PAEF | peso na receita total |
|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------|-----------------|-----------------------|
| | | | | | 2013/14 | 2011/14 | |
| Quotizações | 3.360.358.552,93 | 2.826.605.521,28 | 3.638.621.341,26 | 3.958.270.635,16 | 8,8 | 17,8 | 40,4 |
| Quotas | 1.427.884.476,44 | 1.204.799.042,21 | 1.335.200.416,67 | 1.292.822.542,70 | -3,2 | -9,5 | 13,2 |
| Comparticipação de Entidades | 1.932.474.076,49 | 1.621.806.479,07 | 2.303.420.924,59 | 2.665.448.092,46 | 15,7 | 37,9 | 27,2 |
| Contribuição extra solidariedade | 2.993.961,42 | 20.257.427,18 | 387.548.421,23 | 462.848.022,13 | 19,4 | 15.359,4 | 4,7 |
| Dotação do Orçamento de Estado | 4.452.564.710,00 | 4.468.604.472,00 | 4.364.146.366,00 | 4.130.842.669,00 | -5,3 | -7,2 | 42,1 |
| Comparticipação do OE | 4.202.226.912,00 | 4.214.632.652,00 | 4.078.574.366,00 | 3.870.437.069,00 | -5,1 | -7,9 | 39,5 |
| Responsabilidade Estado Pag. Pensões | 244.627.798,00 | 248.361.820,00 | 281.572.000,00 | 256.130.600,00 | -9,0 | 4,7 | 2,6 |
| Ex-combatentes | 5.710.000,00 | 5.610.000,00 | 4.000.000,00 | 4.275.000,00 | 6,9 | -25,1 | 0,04 |
| Entidades por pagamento de Pensões e Outras Prestações | 565.136.250,62 | 500.785.902,31 | 566.195.958,42 | 595.862.022,14 | 5,2 | 5,4 | 6,1 |
| Outras Receitas | 24.701.282,73 | 12.539.888,24 | 13.025.428,81 | 13.734.582,10 | 5,4 | -44,4 | 0,1 |
| Total das receitas dos fundos | 620.916.907,66 | 572.928.513,04 | 48.101.246,19 | 2.834.513,43 | -94,1 | -99,5 | 0,0 |
| Transferência DL n.º 140-B/2010 (PT/MARCONI) | 44.049.895,54 | 476.160.509,04 | 0,00 | 0,00 | | -100,0 | - |
| Transferência DL n.º 88/2012 (BPN) | 0,00 | 96.768.004,00 | 0,00 | 0,00 | | | - |
| Transferência DL n.º 30/2013 (IFAP) | 0,00 | 0,00 | 48.101.246,19 | 396.992,23 | -99,2 | | 0,0 |
| Transferência DL n.º 166-A/2013 (FP MILITARES) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 2.437.521,20 | | | 0,0 |
| Cessão de créditos (PT/MARCONI) | 576.867.012,12 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | -100,0 | - |
| Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos | 651.158.897,18 | 447.734.418,96 | 490.869.202,33 | 568.286.068,39 | 15,8 | -12,7 | 5,8 |
| Ativos financeiros | 529.451.350,15 | 278.228.636,85 | 311.307.949,22 | 306.152.209,82 | -1,7 | -42,2 | 3,1 |
| Rendimento de títulos | 121.707.547,03 | 169.505.782,11 | 179.561.253,11 | 262.133.858,57 | 46,0 | 115,4 | 2,7 |
| Empréstimos bancários | 67.617.737,51 | 135.543.298,20 | 0,00 | 0,00 | | -100,0 | - |
| Transferências de instituições comunitárias | 71.260,19 | 127.113,16 | 0,00 | 0,00 | | -100,0 | - |
| Saldo Transitado da gestão anterior | 202.109.246,92 | 14.534.525,13 | 79.415.735,28 | 75.300.359,48 | -5,2 | -62,7 | 0,8 |
| Receita Total | 9.947.628.807,16 | 8.999.661.079,50 | 9.587.923.699,52 | 9.807.978.871,83 | 2,3 | -1,4 | 100,0 |
| Receita Efetiva | 9.148.450.472,58 | 8.571.354.619,32 | 9.197.200.015,02 | 9.426.526.302,53 | 2,5 | 3,0 | 96,1 |

Fonte: CGA

Durante o PAEF (2011 – 2014), as receitas totais da CGA recuaram 1,4%, enquanto as receitas efetivas apresentaram um crescimento de 3,0%, evolução fortemente condicionada pelo comportamento das necessidades de financiamento decorrentes da política orçamental adotada, designadamente a que se refere à contenção/redução da despesa corrente primária (salários e pensões) e à alteração do modelo de financiamento da CGA.

A receita de **quotizações** (quotas de subscritores e participação de entidades) que representou, em 2014, 42,0% da receita efetiva da CGA, aumentou 8,8% em termos homólogos e 17,8% entre 2011 e 2014, influenciada, designadamente, pelo aumento das taxas contributivas e alargamento das bases de incidência contributiva, medidas cujos efeitos foram suficientes para compensar a diminuição do número de subscritores e correspondentes remunerações.

Já as **quotas**, receita cobrada aos subscritores, vêm registando valores cada vez menores, situação que decorre da condição de universo fechado que a CGA

adquiriu a partir de 2006¹²⁰. Durante o período de vigência do PAEF (2011 – 2014), esta receita foi ainda pressionada pelo efeito da redução salarial e bem assim pelo efeito do ajustamento das taxas aplicáveis que evoluíram de 10%, em 2010 e anos anteriores para 11% em 2011 e seguintes, o que permitiu, nesse período (2010/2011), uma ligeira apreciação desta receita (na ordem dos 1,7%), quando comparada com igual período homólogo.

Este efeito já não se verificou em 2012 quando a tendência regressiva desta receita se voltou a verificar (menos 15,6%), justificada pela queda do número de subscritores e pela contração das suas remunerações (suspensão parcial ou total do pagamento dos subsídios de férias e Natal e manutenção da redução aplicada para 2011), não tendo estes efeitos sido compensados por nenhuma medida de valor contrário, suscetível de mitigar este efeito, diferentemente do que se verificou em 2011.

¹²⁰ Entre 31 de dezembro de 2005, momento em que a CGA deixou de aceitar subscritores, e 31 de dezembro de 2014 o número de subscritores da CGA diminuiu 255.138 (34,5%).

Em 2014, a receita proveniente de quotas de subscritores manteve a tendência regressiva que lhe é inerente (menos 3,2%). Durante o PAEF (2011 – 2014), do efeito conjugado das medidas adotadas resultou que o valor arrecadado em receita proveniente de quotas de subscritores recuou M€ 135,1 (menos 9,5%).

Comportamento inverso teve a receita arrecadada por conta da **comparticipação das entidades** com crescimentos muito significativos até 2010 (64,7% e 43,9% em 2009 e 2010, respetivamente), refletindo a alteração do modelo de financiamento da CGA iniciada com a Lei do Orçamento do Estado de 2009¹²¹, a qual veio impor aos diversos organismos e serviços integrados do Estado a obrigação de contribuir, na qualidade de entidades empregadoras, com 7,5% sobre o valor das remunerações dos funcionários inscritos na CGA. A Lei do Orçamento do Estado para 2010¹²² veio reforçar esta medida com o aumento da taxa contributiva das entidades que até 31/12/2006 contribuíam com uma taxa inferior a 15,0%. A taxa contributiva das entidades empregadoras públicas, para a CGA, manteve-se nos 15,0% da massa salarial respetiva durante os anos de 2011 e 2012 tendo evoluído, no ano de 2013, dos 15,0% para os 20,0% (LOE/2013). No ano de 2014 a taxa contributiva passou para 23,75% (LOE/2014), igualando as entidades empregadoras públicas o esforço contributivo das entidades empregadoras privadas (empresas) para o RGSS¹²³ mas superando-o em razão das eventualidades cobertas¹²⁴.

¹²¹ Cfr. artigo 41.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.

¹²² Cfr. artigo 29.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril.

¹²³ Nos últimos anos, a obrigação de contribuir para a CGA foi sendo imposta às entidades de forma gradual, iniciando com uma taxa mais reduzida e passando depois para 15%. Em 2009 concluiu-se o desenho deste modelo de financiamento, com a atribuição aos organismos e serviços integrados na administração direta do Estado da qualidade de entidades empregadoras, à semelhança do que já acontecia com os demais. Em 2010 continuou-se o ciclo de harmonização de taxas contributivas, com a elevação da taxa para 15% para os organismos e serviços integrados e outras entidades que não estavam abrangidas pela obrigação de contribuir em 31/12/2006 (cfr. LOE de 2006 a 2010), situação que se manteve até 2012. Em 2013 e 2014 a taxa contributiva das entidades públicas na sua qualidade de entidades empregadoras voltou a sofrer novas alterações (LOE de 2013 e LEO de 2014).

¹²⁴ Na senda da convergência entre sistemas, o esforço dos serviços públicos, na sua qualidade de entidades empregadoras, passou a ser de 20,0% em 2013 (LOE/2013). Em termos comparativos com o RGSS, cabe referir que, o esforço contributivo total (trabalhadores e entidades empregadoras) para o regime de proteção social convergente, em vigor em 2013, foi de 31,0%, que compara com 34,75% praticados no RGSS. Também o leque das eventualidades cobertas pelo regime de proteção social convergente difere das eventualidades abrangidas pelo RGSS, cobrindo apenas parte destas (velhice, sobrevivência, invalidez e morte). Nos termos da tabela de desagregação das taxas contributivas, o custeio destas eventualidades absorve 26,94%, dos 34,75% arrecadados. Com a atualização operada em 2013 e 2014, o esforço contributivo total no regime de proteção social convergente ficou acima dos índices de custeio das eventualidades cobertas, pese embora não tenham sido previstas

O comportamento desta receita (crescente entre período homólogos, 15,7%, e durante o período de vigência do PAEF, 37,9%) decorreu apenas de fatores conjunturais como a apreciação da remuneração dos trabalhadores públicos devida à reposição dos subsídios de férias e Natal e da aplicação das medidas de convergência gradual entre sistemas, mas tenderá a retomar a sua tendência estrutural decrescente em linha com a redução do número de subscritores, uma vez harmonizadas as condições de convergência, ainda que se opte por manter uma política de aplicação de taxas contributivas para a CGA mais onerosas do que as que se vêm aplicando no RGSS (matriz de convergência), como já aconteceu em 2013 e 2014.

A **contribuição extraordinária de solidariedade (CES)** que impendeu sobre o conjunto dos rendimentos auferidos a título de pensões gerou, em 2014, uma receita de M€ 462,8. Durante o PAEF, esta receita expandiu-se 15.359,4%. Tratou-se aqui de chamar ao financiamento deste sistema de pensões os beneficiários das mesmas, através de uma medida de natureza fiscal. Em 2014, a receita proveniente da CES contribuiu em 4,9% para o financiamento da despesa com pensões do sistema de proteção social convergente.

As **dotações do orçamento do Estado** apresentaram um recuo de 5,3% em 2014, face ao período homólogo anterior e de 7,2% durante o período de vigência do PAEF. Este grupo de receitas constitui a mais relevante fonte de financiamento (43,8% da receita efetiva) e integra 3 componentes, das quais a mais expressiva é a participação do Estado para o financiamento do défice (41,1% da receita efetiva), com um decréscimo de 5,1%, face ao ano anterior, e de 7,9% entre 2011 e 2014, comportamento que se ficou a dever ao abrandamento das necessidades de financiamento, decorrentes das medidas de contenção da despesa pública aplicadas às pensões de aposentação, sobrevivência e outras e, bem assim, ao aumento da receita gerada pela arrecadação da CES e das contribuições das entidades. Cabe, no entanto, referir que o esforço do Estado para financiamento do sistema de pensões gerido pela CGA está dependente da capacidade de autofinanciamento do próprio sistema que tenderá a agravar-se no futuro, por falta de beneficiários ativos (sistema fechado desde 2006).

Ainda no âmbito da receita proveniente do orçamento do Estado, as demais componentes (verbas destinadas ao pagamento das pensões da responsabilidade do Estado incluindo as dos ex-combatentes), representaram, em 2014, cerca de 2,8%

alterações nem quantitativas nem qualitativas no que respeita ao regime de benefícios (34,75% que compara eventualidades cujo custeio se manteve nos mencionados 26,94%).



Tribunal de Contas

da receita efetiva e evidenciaram comportamentos, face ao período homólogo, de menos 9,0% e mais 6,9%, respetivamente.

A receita proveniente de **outras entidades para pagamento de pensões e outras prestações** (6,3% da receita efetiva) registou, entre 2009 e 2011 um decréscimo de 19,8%, tendo invertido esta tendência entre 2011 e 2014, mais 5,4%. Integram-se neste grupo, entre outros, os montantes provenientes da segurança social com vista ao financiamento de parte das pensões unificadas, do Ministério da Defesa e do Ministério da Saúde para pagamento de pensões da sua responsabilidade, e os oriundos de outras entidades para fazer face a encargos com pensões decorrentes de situações de aposentação antecipada sustentada em dispositivo legal permissivo, cujo financiamento esteja a cargo de entidades específicas. A evolução desta receita está dependente do número de subscritores da CGA que

estejam abrangidos pelas situações específicas enumeradas e do poder discricionário dos decisores políticos no que respeita à determinação ou não de ocorrências que gerem a necessidade deste tipo de receita destinada a financiar despesa específica.

Os **ativos financeiros** (3,1% da receita total) registaram, em 2014, um decréscimo de 1,7% quando comparados com o período homólogo anterior e no período de vigência do PAEF, uma quebra de 42,2%. Já o **saldo da gerência anterior** sofreu uma erosão na ordem dos 62,7% durante o PAEF (2011 – 2014) e de 5,2% em termos homólogos.

II.2 Aplicação de Recursos

No **Quadro 18** estão evidenciadas, relativamente ao período considerado, as principais despesas da CGA.

Quadro 18 – CGA – Aplicação de Recursos

Unidade: euros

| Aplicação de Recursos | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | vhr | PAEF | peso na despesa total |
|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------|--------------|-----------------------|
| | | | | | 2013/14 | 2011/14 | |
| Pensões | 8.713.545.928,25 | 7.950.816.997,33 | 9.212.975.873,37 | 9.445.452.359,24 | 2,5 | 8,4 | 96,8 |
| Aposentação | 7.889.244.483,44 | 7.142.218.908,70 | 8.348.798.736,45 | 8.536.799.842,28 | 2,3 | 8,2 | 87,5 |
| Sobrevivência | 824.301.444,81 | 808.598.088,63 | 864.177.136,92 | 908.652.516,96 | 5,1 | 10,2 | 9,3 |
| Outras Prestações | 43.553.009,35 | 33.260.129,93 | 17.465.045,20 | 16.576.738,79 | -5,1 | -61,9 | 0,2 |
| Outras Despesas | 42.489.841,61 | 28.829.485,84 | 29.265.811,43 | 30.098.145,53 | 2,8 | -29,2 | 0,3 |
| Encargos Financeiros | 18.319.143,01 | 6.519.443,19 | 362.279,45 | 335.983,04 | -7,3 | -98,2 | 0,0 |
| Aplicações Financeiras | 903.215.653,40 | 764.762.098,82 | 252.509.185,92 | 262.553.286,54 | 4,0 | -70,9 | 2,7 |
| Amortizações empréstimos bancários | 67.617.737,51 | 135.543.298,20 | | - | | | |
| Despesa Total | 9.933.094.290,03 | 8.920.245.344,22 | 9.512.623.340,04 | 9.755.016.513,14 | 2,5 | -1,8 | 100,0 |
| Despesa Efetiva | 8.962.260.899,12 | 8.019.939.947,20 | 9.260.114.154,12 | 9.492.463.226,60 | 2,5 | 5,9 | 97,3 |

Fonte: CGA

Ao longo do período de vigência do PAEF (2011 – 2014), a **despesa total** da CGA apresentou uma evolução decrescente (menos 1,8%). Já a **despesa efetiva** evidenciou um crescimento de 5,9% no mesmo período. Quando comparadas com o período homólogo, a tendência foi crescente para ambas as variáveis (mais 2,5%).

Na despesa, destacam-se as **pensões**, que representaram, no período em análise, 99,5% da despesa efetiva. Destas, a maior fatia respeita ao pagamento de pensões de aposentação e reforma (89,9% das despesa efetivas), as quais apresentaram uma tendência crescente entre 2011 e 2014 (mais 8,2%). Esta tendência manteve-se apesar das alterações legislativas

introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das mesmas¹²⁵, que consubstanciaram a convergência para o regime geral da segurança social e impuseram penalizações mais severas na formação destes rendimentos e bem assim das medidas de contenção da despesa pública, fortemente suportadas na redução da despesa corrente primária (salários e pensões). O facto de as novas pensões

¹²⁵ Em 2014 as pensões de aposentação antecipadas foram as mais afetadas pelas alterações efetuadas pois, além da formação da pensão ser obtida a partir de uma nova fórmula, sobre elas recaiu um aumento de penalização por duas vias: acréscimo de um ano na idade normal de acesso a estas pensões (de 65 para 66 anos), ao mesmo tempo que foi eliminado o mecanismo de despenalização por tempo de serviço igual ou superior a 33 anos e 55 anos de idade.

atribuídas pela CGA no ano em apreço terem tido origem maioritariamente nos pedidos apresentados antes de 31 de dezembro de 2012, beneficiando de condições restritivas menos penalizadoras (penalização de 12,3% em 2014 que compara com uma penalização de 14,6% em 2013), a decisão de inconstitucionalidade do artigo 33.º da LOE/2014 justificaram o comportamento destas despesas e a fraca resposta às políticas restritivas das mesmas.

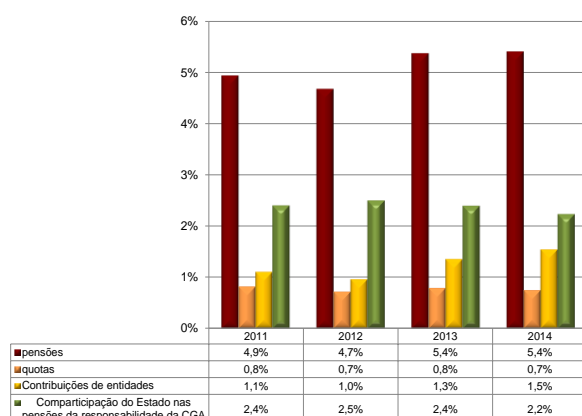
As **outras prestações** e as **outras despesas**, com pesos reduzidos no total da despesa (0,5%), inverteram a sua tendência evolutiva em 2010, com uma despesa inferior à suportada no ano de 2009. Em 2014, manteve-se a tendência decrescente da despesa alocada ao pagamento das outras prestações, que sofreu uma redução na ordem dos 5,1%, face a 2013 e de 61,9% entre 2011 e 2014, o mesmo se verificando com as outras despesas correntes, que diminuíram 29,2% entre 2011 e 2014, tendo porém apresentado uma evolução crescente entre 2013 e 2014 (mais 2,8%).

O valor dos **encargos financeiros** pagos em 2014 apresentou um decréscimo, face a igual período de 2011, na ordem dos 98,2%, tendo totalizado em 2014 M€ 0,3, que compara com M€ 0,4, despendidos no período homólogo de 2013.

II.3 Principais Fluxos Financeiros da CGA em percentagem do PIB

Confrontam-se, na **Figura 19**, os principais fluxos financeiros da CGA com o Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes (2011 a 2014).

Figura 19 – CGA – Principais Fluxos Financeiros em % do PIB



Fonte: CGA

A evolução, em percentagem do PIB¹²⁶, das despesas com **pensões** apresentou uma tendência crescente no período de vigência do PAEF, evoluindo entre 4,9% e 5,5% da riqueza produzida em Portugal nesses mesmos anos (com ligeiro recuo entre períodos homólogos: 0,1p.p.). Esta evolução está sustentada na conjugação de três fatores: a alteração ao regime de pensões gerido pela CGA, designadamente pela influência da introdução de mecanismos de convergência do regime de proteção social do sector público com o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões, a evolução do PIB, que no mesmo período recuou 1,0%, e a pressão da evolução demográfica sobre o sistema.

Já no que se refere aos fluxos de financiamento das mesmas, relevam as receitas provenientes do OE destinadas ao financiamento do défice da CGA que apresentaram uma tendência decrescente entre 2011 e 2014, explicável pela diminuição das necessidades de financiamento da CGA, facto que se ficou a dever mais ao recuo a outras fontes de financiamento e menos ao recuo das despesas com pensões e outros abonos.

Efetivamente, uma parte das medidas adotadas para controlo da despesa com pensões da responsabilidade da CGA foram de carácter fiscal, dando origem a um incremento de receita, mas não a um recuo da despesa. Assim, e considerando exclusivamente a receita proveniente da CES, que no quadriénio sofreu um aumento na ordem dos 15.359,4%, passando de M€ 3,0 em 2011 para M€ 462,8 em 2014, a poupança gerada nas pensões pagas pela CGA foi da ordem dos 4,9%.

II.4 Peso relativo das principais Fontes de Financiamento nas Despesas com Pensões

Na **Figura 20** estão refletidos, para o período de 2006 a 2014, os índices de cobertura das pensões pelas principais fontes de financiamento (receitas provenientes das quotas pagas pelos subscritores, subsídio atribuído anualmente pelo Estado para cobertura do défice, receita de contribuições e CES).

¹²⁶ PIB a preços correntes (Base 2011 – INE, Contas Nacionais Trimestrais, atualização a 26/03/2015).



Tribunal de Contas

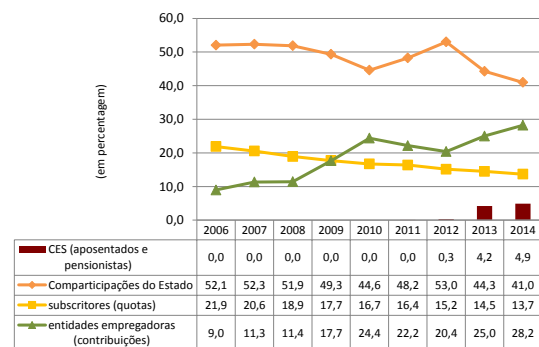
Conforme se infere do gráfico, a capacidade de fazer face às despesas com pensões com receitas provenientes de subscritores tem registado, ao longo do tempo, um progressivo enfraquecimento, passando de 21,9% em 2006 para 13,7% em 2014, efeito que decorre, como já referido, da natureza de sistema fechado, adquirida pela CGA a partir de 2006. Entre 2011 e 2014 a taxa de cobertura das pensões com receitas provenientes de quotas sofreu uma degradação de 2,7 p.p., não obstante as alterações introduzidas nas taxas aplicadas e nas bases de incidência contributiva e, bem assim, a reposição integral dos subsídios de férias e de Natal, cujo pagamento esteve suspenso em 2012, medidas que não foram suficientes para compensar a perda de subscritores no mesmo período.

A comparticipação do Estado para cobertura do défice do sistema de pensões gerido pela CGA evoluiu de 52,1% em 2006 para 41,0%, em 2014, (tendo atingido o seu máximo em 2012, 53,0%), menos 11,1 p.p. O comportamento deste indicador está influenciado pela poupança gerada pela aplicação da CES aos rendimentos provenientes de pensões, a qual representou 4,9% do valor das pensões em pagamento em 2014 e pelas receitas contributivas cobradas às entidades públicas na sua qualidade de entidades empregadoras, que, por conta das normas de convergência para o RGSS, tiveram uma evolução de 9% em 2006 para 28,2%, em 2014.

No mesmo período (2006 – 2014) as despesas com pensões expandiram-se 39,4% (8,4% durante o período de vigência do PAEF) e a massa salarial alocada aos subscritores da CGA contraiu-se 20,8% (9,5% entre 2011 e 2014).

Esta dinâmica, de crescimento das despesas com pensões e decréscimo das receitas provenientes de quotas e contribuições, que conduz a necessidades de financiamento cada vez mais relevantes, tem vindo a ser mitigada pelas medidas de política que impenderam sobre as despesas com pensões, designadamente o aprofundamento da contribuição extraordinária de solidariedade (maximização da receita) e a alteração das fórmulas de cálculo no que respeita à formação do valor da pensão (minimização da despesa). Destas medidas, as que motivaram a apreciação destes indicadores para a obtenção do equilíbrio do sistema, têm natureza provisória ou potencialmente provisória, motivo pelo qual a dinâmica de degradação, visível para o período mais alargado, deve ser prevalente no futuro, considerada a rigidez do contexto social que a suporta (mais beneficiários passivos, com maior esperança de vida e menos beneficiários ativos, com remunerações menos relevantes).

Figura 20 – CGA – Taxa de cobertura das despesas com pensões



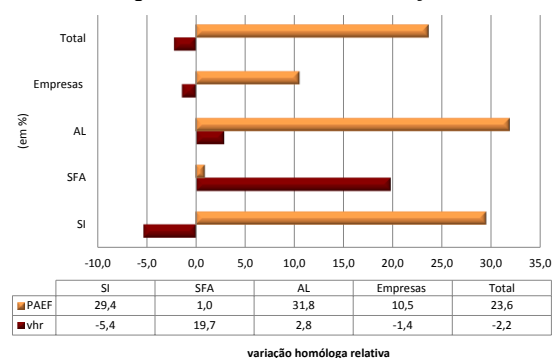
Nota: Nas responsabilidades do Estado no pagamento de pensões só foram consideradas as receitas fiscais consignadas à CGA e as verbas destinadas ao financiamento do défice.

II.5 Dívida

Os montantes devidos à CGA por parte de organismos da Administração Central e Local e Sector Empresarial do Estado ascendiam, em 31 de dezembro de 2014, a M€ 412,2, valor que compara com M€ 421,7 registados no período homólogo anterior (menos 2,2%).

Em detalhe, podemos observar que as autarquias locais e os SFA viram a sua dívida para com a CGA aumentar em 2014, face ao período homólogo de 2013, enquanto os restantes grupos de entidades apresentaram reduções no mesmo período. Entre 2011-2014 nenhum dos setores viu a sua dívida à CGA diminuir.

Figura 21 – CGA – Dívida: Evolução



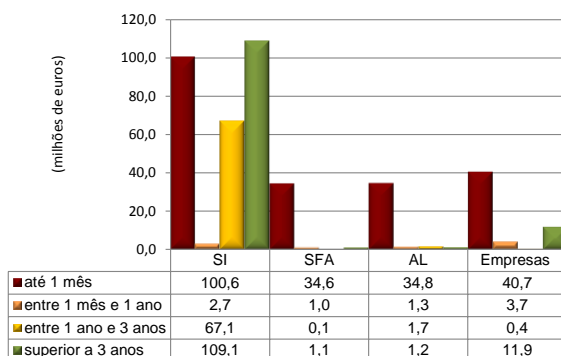
Fonte: CGA

Em razão da antiguidade e se considerarmos que se trata de dívida de natureza corrente, sendo expectável que a mesma apresente um *rollover* inferior a um ano, pode constatar-se (figura seguinte) que cerca de

metade das importâncias em dívida (51,1%) tinham uma antiguidade inferior a um mês, podendo considerar-se em situação regular. As dívidas mais antigas (antiguidade superior a 3 anos) representavam, em 31 de dezembro de 2014, cerca de 29,9% do total, das quais 88,4% respeitavam aos serviços integrados, incluindo-se neste setor dívidas do Ministério da Defesa Nacional e do Ministério da Saúde à CGA.

Estas dívidas (superiores a 1 ano e superiores a 3 anos) referem-se na sua maior parte a duas situações particulares: dívida da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde (M€ 104,1) por pagamento de pensões¹²⁷ e respeitante a encargos com antigos combatentes¹²⁸.

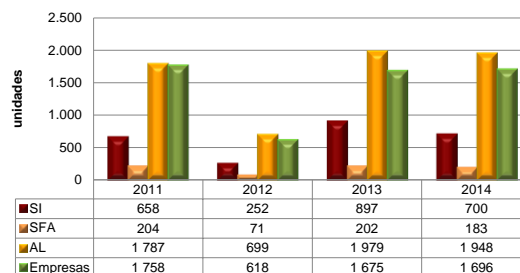
Figura 22 – Dívida em 31 de dezembro de 2014, por antiguidade



Fonte: CGA

O número de devedores diminuiu no ano de 2014 (de 4.753 para 4.527), com todos os grupos a recuarem (serviços integrados, menos 22%; SFA, menos 9,4% e autarquias locais, menos 1,6%) com exceção das empresas que apresentaram um aumento de 1,3%, face a 2013.

Figura 23 – Número de devedores em 31 de dezembro de 2014



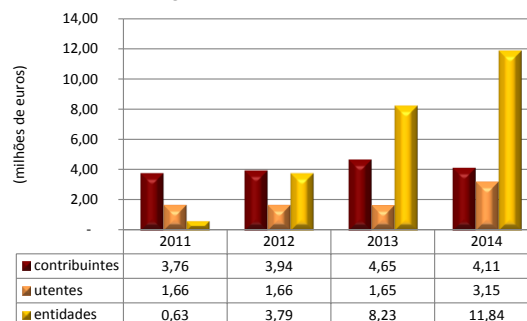
Fonte: CGA

De referir a propósito desta matéria que, o Decreto-Lei n.º 131/2012, de 25 de junho, que aprovou a atual orgânica da CGA, IP, veio determinar o alargamento do âmbito da aplicação de juros de mora, à taxa consagrada na lei fiscal, à generalidade das dívidas à CGA, independentemente da natureza (institucional, associativa ou empresarial) do âmbito territorial (nacional, regional ou municipal) e grau de independência ou autonomia dos devedores, incluindo entidades reguladoras, de supervisão e controlo e pessoas singulares.

Segundo dados constantes do relatório do Revisor Oficial Contas (ROC) sobre as contas de 2014, por comparação com o período homólogo anterior, os juros de mora cresceram 31,5%, com particular ênfase para os relativos às dívidas de entidades por conta de encargos com pensões, onde o acréscimo foi na ordem dos 43,9%, estes últimos explicados pela alteração legislativa supra referida.

Refere o mesmo relatório que nos juros de mora de entidades, M€ 11,0 (M€ 4,3 respeitantes ao ano de 2014), é devido pelo Ministério da Defesa Nacional por conta da dívida que em 31 de dezembro do mesmo ano era de M€ 64,7.

Figura 24 - Juros de mora



Fonte: CGA

Sobre a dívida do Ministério da Saúde à CGA, que se reporta aos exercícios de 2012 e de 2011, no valor de M€ 104,1, cujo pagamento deverá ser suportado por

¹²⁷ Decreto-Lei n.º 124/79, de 10 de maio, Decreto-Lei n.º 210/79, de 12 de julho, e Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho.

¹²⁸ Lei n.º 9/2002, de 11 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 303/2002, de 13 de dezembro, pela Lei n.º 21/2004, de 5 de junho, pelo DL n.º 160/2004, de 2 de julho, e pela Lei n.º 3/2009, de 13 de janeiro.



Tribunal de Contas

verbas provenientes da alienação dos imóveis do Estado afetos àquele Ministério, não foram calculados juros de mora, situação que já se havia verificado em 2013.

Já os utentes, cuja dívida apresentou um crescimento, em termos homólogos, de cerca de 5,6%, refletem o valor das pensões processadas indevidamente e cuja devolução foi solicitada. Refere ainda o mesmo relatório que parte desses valores correspondem a pensões e prestações sociais pagas a utentes já falecidos, consideradas por tal motivo de difícil recuperação. Os juros de mora neste segmento quase duplicaram (91,7%) em termos homólogos.

Uma última nota para referir que, destes abonos indevidos, uma parte, relevada contabilisticamente, mas nunca recuperada, refere-se ao IRS retido e entregue ao Estado, uma vez que a administração fiscal não reconhece à CGA o direito à sua recuperação. No final de 2014 o valor de IRS a recuperar com relevância nas contas da CGA era de M€ 1,3 e respeitava aos anos de 2012 (apenas uma parte), 2013 e 2014. Decorridos dois anos após a entrega destes valores ao Estado, a CGA procede à sua anulação.

III. CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DOS APOSENTADOS, PENSIONISTAS E SUBSCRITORES DA CGA

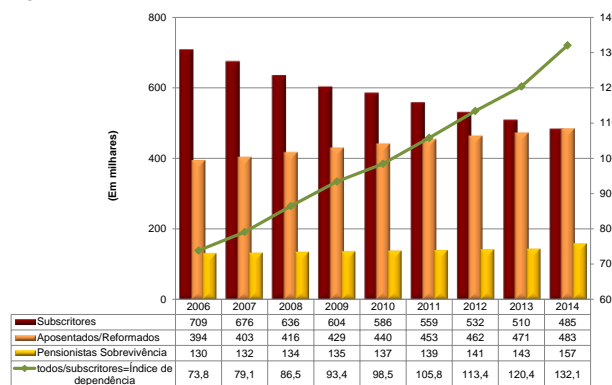
A Figura 25 inclui, no que respeita aos anos compreendidos entre 2006 e 2014, o número de subscritores, de aposentados e pensionistas e bem assim a taxa de dependência e sua evolução ao longo do mesmo período, correspondente ao rácio entre o número total de aposentados e pensionistas de sobrevivência e o número total de subscritores inscritos neste organismo.

No decurso do período considerado (2006-2014) manteve-se o agravamento do índice de dependência, que passou de 73,8% em 2006, para 132,1% em 2014, o que configura uma subida de 58,3 p.p. neste período.

Esta tendência resulta do aumento gradual do número de aposentados e pensionistas¹²⁹, face ao decréscimo continuado do número de subscritores (pontos III.1 e III.2 deste anexo), circunstância que decorre quer de fenómenos de natureza demográfica, designadamente do aumento da esperança de vida após a passagem à condição de aposentado, quer dos efeitos da aplicação de medidas de política, designadamente as que determinam a obrigatoriedade, a partir de 1 de Janeiro de 2006, de inscrição de todos os novos trabalhadores da Administração Pública no RGSS¹³⁰.

Sublinhe-se, por último, que apesar de o quadro legal ter vindo, gradualmente, a impor medidas de contenção à passagem à situação de aposentados dos atuais subscritores da CGA ainda no ativo, designadamente através da alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice e da alteração dos parâmetros de penalização por antecipação, tornando-os cada vez mais severos, ao mesmo tempo que foram sendo eliminados outros mecanismos de apetência pela vida inativa, pode constatar-se que o número de aposentados novos no período em análise se manteve relativamente estável face ao total, registando até uma ligeira subida no ano de 2014 (7,0%, 6,4%, 6,1% e 9,2% em 2011, 2012, 2013 e 2014, respetivamente).

Figura 25 – CGA – Subscritores, Aposentados, Pensionistas



Fonte: CGA

¹²⁹ Entre 2006 e 2014, o número de novos pensionistas (aposentados/reformados – a grande maioria –, pensionistas de sobrevivência e de preço de sangue e outras) cifrou-se em 288.093 indivíduos (mais 33.066 em 2006, 27.025 em 2007, 31.634 em 2008, 31.526 em 2009, 30.348 em 2010, 31.559 em 2011, 29.519 em 2012, 28.890 em 2013 e 44.526 em 2014). Destes, 59,6% abandonaram o sistema no horizonte temporal (171.644 indivíduos).

¹³⁰ Cfr. art.º 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, conjugado com as normas constantes do Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março. Entre 2006 e 2014, o número de subscritores da CGA recuou 224.471 indivíduos.

III.1 Aposentados da CGA – Número e Idade

No **Quadro 19** apresenta-se a distribuição etária dos aposentados da CGA, verificada no período 2011/2014.

Quadro 19 – CGA – Escalões Etários dos Aposentados da CGA

| Escalões etários | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | vhr | PAEF | 2006/2014 | peso relativo |
|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------|------------|-------------|---------------|
| | | | | | 2013/2014 | 2011/2014 | | |
| Menos de 30 anos | 1 | 3 | 3 | 1 | -66,7 | 0,0 | -98,1 | 0,0 |
| Entre 30 e 39 anos | 341 | 322 | 287 | 240 | -16,4 | -29,6 | -67,5 | 0,0 |
| Entre 40 e 49 anos | 2.976 | 2.704 | 2.452 | 2.165 | -11,7 | -27,3 | -56,5 | 0,4 |
| Entre 50 e 59 anos | 48.367 | 42.235 | 37.610 | 34.337 | -8,7 | -29,0 | -52,6 | 7,1 |
| Entre 60 e 69 anos | 116.450 | 200.227 | 202.783 | 205.984 | 1,6 | 76,9 | 34,7 | 42,7 |
| Entre 70 e 79 anos | 162.310 | 148.702 | 154.999 | 161.791 | 4,4 | -0,3 | 38,3 | 33,5 |
| Mais de 79 anos | 63.504 | 68.253 | 73.015 | 78.188 | 7,1 | 23,1 | 71,8 | 16,2 |
| Total | 453.129 | 462.446 | 471.149 | 482.706 | 2,5 | 6,5 | 22,6 | 100,0 |

Fonte: CGA

O total de aposentados da CGA ascendeu, em 2014, a 482.706 indivíduos, mais 22,6% que em 2006. No período de vigência do PAEF, o número de aposentados aumentou 6,5% (2,5% entre períodos homólogos).

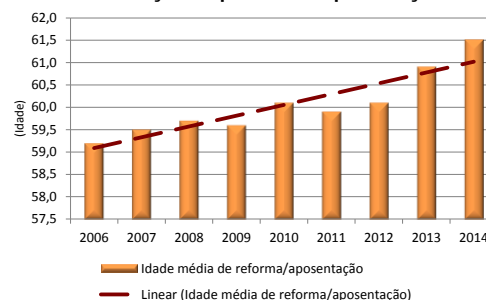
Segundo o relatório e contas da CGA de 2014, das novas pensões atribuídas, 55,4% foram antecipadas¹³¹, valor que compara com 52,0% em 2013 e apenas 36,3% em 2012¹³².

Ainda no que se refere às pensões novas (atribuídas em 2014), 16,5% respeitaram a pensões voluntárias não antecipadas e cuja atribuição não dependeu de junta médica¹³³, rácio visivelmente inferior ao verificado nos anos anteriores (25,5% em 2013; 40,9% em 2012).

Considerando a distribuição etária dos aposentados da CGA, em 31 de dezembro de 2014, a média de idades dos subscritores à data de aposentação foi de 61,5 anos, indicador que em

2011 se situou em 59,9 anos tendo subido 1,6 anos durante o período de vigência do PAEF, mas que continua a estar muito abaixo da idade normal de acesso à pensão de aposentação/reforma (66 anos para 2014), influenciado pelo quadro legal em que foram atribuídas a generalidade das pensões em pagamento, uma vez que os efeitos das normas de convergência, dado o seu caráter estrutural, apenas se farão sentir no médio/longo prazo.

Figura 26 – CGA – Idade média dos subscritores à data de atribuição da pensão de aposentação



Fonte: CGA

Assim, parece poder concluir-se que os fatores inibidores de passagem à aposentação que vêm sendo implementados nos últimos anos têm produzido um reduzido efeito no universo em análise, designadamente no que concerne ao prolongamento da vida ativa, que parecem ter sido mitigados pelas sucessivas alterações do quadro legal que regula estas matérias e que sobretudo durante o PAEF se revelou bastante instável, com reflexo direto no comportamento da população ativa com idades próximas dos 60 anos, que preferiu não prolongar a sua vida ativa¹³⁴.

¹³¹ Podem requerer aposentação antecipada, sem necessidade de submissão a junta médica, os subscritores da CGA que tenham pelo menos 55 anos e que à data em que perfaçam essa idade tenham completado pelo menos 30 anos de serviço.

¹³² No ano de 2014, a taxa de penalização aplicada no cálculo destas pensões foi de 12,3%, inferior à aplicada em 2013 (14,6%; 12,2% em 2012) e próxima da aplicada em 2012.

¹³³ Podiam requerer aposentação voluntária não antecipada e sem necessidade de submissão a junta médica, os subscritores da CGA que tenham: 60 anos de idade e 36 anos de serviço ou 36 anos de serviço em 31 de dezembro de 2005; 63,5 anos de idade e pelo menos 21 anos de serviço ou 65 anos de idade e pelo menos 15 anos de serviço. Em 2014 as regras de acesso a estas pensões alteraram-se, passando a ser permitido o pedido de aposentação antecipada apenas aos subscritores com 66 ou mais anos, com a eliminação do mecanismo de despenalização por tempo de serviço igual ou superior a 33 anos aos 55 de idade.

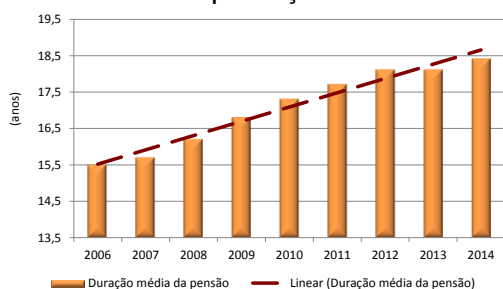
¹³⁴ Em 2012 foram formulados à CGA 47.797 novos pedidos de aposentação/reforma, mais 49,9% que em 2011. A maior parte destes pedidos deram entrada no último trimestre do



Tribunal de Contas

Consequentemente, a duração média das pensões de aposentação e reforma é tendencialmente crescente, efeito que resulta da combinação do aumento da esperança de vida da população com a passagem precoce à situação de aposentado. Entre 2006 e 2014 este indicador evoluiu de 15,5 anos para 18,4 anos (estável entre 2012 e 2013).

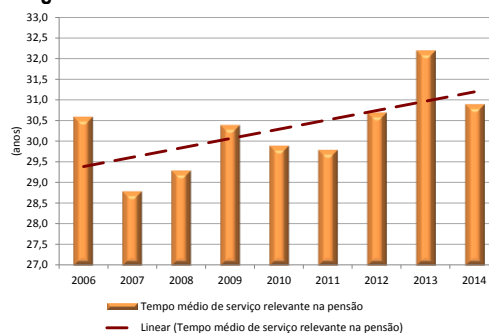
Figura 27 – CGA – Duração média das pensões de aposentação



Fonte: CGA

Em 2014 o tempo médio de serviço relevante para efeitos de formação da pensão de aposentação e reforma foi de 30,9 anos, menos 1,3 anos em termos homólogos. Este indicador, que em 2006 era de 30,6 anos, revelou alguma rigidez de ajustamento face ao objetivo de sustentabilidade.

Figura 28 – CGA – Carreira contributiva relevante



Fonte: CGA

III.2 Subscritores da CGA – Número e Idade

No Quadro 20 estão patentes, relativamente ao período 2011 - 2014, os dados respeitantes aos subscritores da CGA.

Quadro 20 – CGA – Escalões Etários dos Subscritores da CGA

| escalões etários | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | vhr | PAEF | 2006/14 | peso no total |
|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|--------------|--------------|---------------|
| | | | | | 2013/14 | 2011/14 | | |
| Menos de 30 anos | 9.324 | 3.847 | 2.182 | 1.191 | -45,4 | -87,2 | -98,3 | 0,2 |
| Entre 30 e 39 anos | 114.323 | 97.090 | 81.219 | 65.700 | -19,1 | -42,5 | -63,8 | 13,6 |
| Entre 40 e 49 anos | 199.167 | 190.571 | 182.500 | 174.860 | -4,2 | -12,2 | -26,8 | 36,1 |
| Entre 50 e 59 anos | 204.313 | 206.139 | 206.570 | 203.389 | -1,5 | -0,5 | 9,6 | 42,0 |
| Entre 60 e 69 anos | 31.931 | 34.090 | 37.353 | 39.341 | 5,3 | 23,2 | 17,7 | 8,1 |
| Mais de 69 anos | 106 | 77 | 45 | 45 | 0,0 | -57,5 | -91,8 | 0,0 |
| Total | 559.164 | 531.814 | 509.869 | 484.526 | -5,0 | -13,3 | -31,7 | 100,0 |

Fonte: CGA

ano (62,4%), reportando-se na sua maioria a pensões antecipadas. Ainda segundo o relatório e contas de 2012, "(...) este afluxo excepcional (...) foi desencadeado pelo conhecimento prévio do agravamento das condições de passagem à aposentação a partir de 2013, previsto na Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2013, sendo que deste modo, os pedidos entrados em 2012 têm garantidas as condições de aposentação vigentes no ano". Em 2013, este valor baixou para menos de metade, tendo sido apresentados à CGA 21.379 novos pedidos de aposentação. Assim, o número de novas pensões atribuídas atualmente pela CGA durante o PAEF aumentou de 31.559 (2011) para 44.526 (2014). Neste período foram atribuídas pela CGA 134.494 novas pensões.

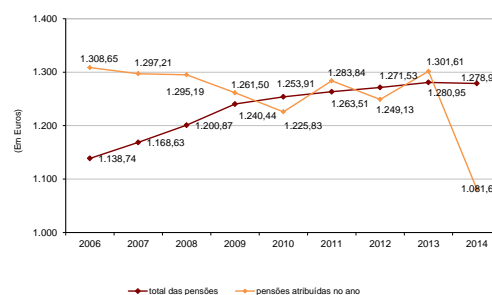
Em 2014, o número total de subscritores era de 484.526, menos 224.471 que em 2006 (31,7%).

Sobre o universo dos subscritores da CGA, a distribuição por escalões etários evidencia que as maiores perdas de subscritores, em termos relativos, ocorreram no escalão etário mais baixo (menos de 30 anos), o que está em linha com a política de segurança social adotada para as novas admissões de trabalhadores em funções públicas, os quais já não estão integrados neste regime de pensões. A evolução destes elementos estatísticos é consistente com a evolução dos correspondentes elementos financeiros, designadamente no que respeita à receita proveniente de quotas, que vem apresentando um comportamento evolutivo decrescente. A maior parte dos subscritores da CGA situa-se no escalão etário entre os 50 e os 59 anos (42,0%), logo seguido do escalão imediatamente abaixo (entre os 40 e os 49 anos), que acomoda 36,1% dos mesmos. Entre períodos homólogos, o único grupo etário que apresentou uma tendência crescente foi o que se situou entre os 60-69 (5,3%), refletindo, apesar de tudo, a alteração da idade de acesso à pensão de aposentação e o agravamento das condições de formação da mesma pensão, enquanto os demais apresentaram recuos face a 2013, tendo-se verificado a mesma tendência para o período 2011 – 2014.

IV. PENSÕES MÉDIAS

As figuras seguintes mostram a evolução, nos últimos anos, das pensões médias dos Aposentados/Reformados, dos Pensionistas de Sobrevivência e dos Beneficiários de Pensões de Preço de Sangue e Outras, distinguindo-se os valores médios que consideram o total das pensões em pagamento dos valores médios que consideram apenas as pensões atribuídas *ex novo* em cada um dos anos¹³⁵.

Figura 29 – CGA – Pensões Médias de aposentados/reformados



Fonte:CGA

São as pensões de aposentação e reforma que exibem os valores mais elevados, sendo que para a média dos valores das novas pensões (atribuídas no ano) se verifica uma tendência decrescente durante o período considerado, de € 1.308,65 em 2006 para € 1.081,60 em 2014. Já os valores médios das pensões em pagamento evidenciaram uma tendência inversa para o mesmo período, passando-se de € 1.138,74 em 2006 para € 1.278,95 em 2014.

No seu conjunto, estas pensões aumentaram, entre 2006 e 2014, 12,3% e durante a vigência do PAEF, 1,2%, enquanto a média das pensões atribuídas no ano sofreu decréscimos nos mesmos períodos (17,3% e 15,8%).

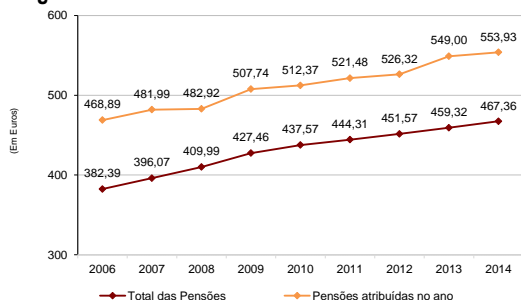
Estas tendências incorporam as alterações que foram sendo introduzidas no quadro legal regulador destas matérias, designadamente as que se referem ao cálculo das pensões (taxas de penalização por antecipação e remuneração relevante para efeito de atribuição de pensões) visíveis no efeito de contração gerado no valor das novas pensões (23.300) a influenciarem a média global, não obstante no período observado (2006 – 2014) apenas em três anos (2010, 2012 e 2014) o valor médio das pensões atribuídas no ano ter sido inferior ao valor médio global das pensões de aposentação e reforma.

¹³⁵ Esta análise tem por base dois indicadores: média face ao total das pensões em pagamento pela CGA, dentro do grupo respetivo, e a média calculada face aos valores de pensões atribuídas em cada ano.



Tribunal de Contas

Figura 30 – CGA – Pensões Médias de sobrevivência



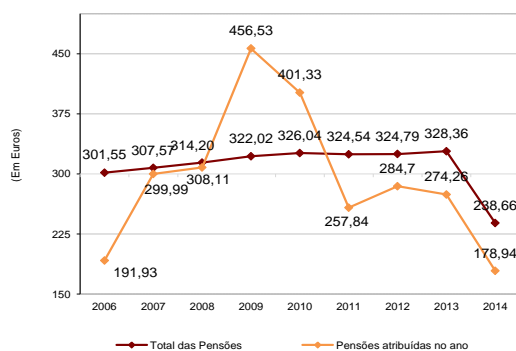
Fonte: CGA

Já nas **pensões de sobrevivência**, o valor médio das pensões atribuídas em cada ano variou entre os € 468,89 em 2006 e os € 553,93 em 2014, apresentando um aumento de 18,1% nesse mesmo período (6,2% durante o período de vigência do PAEF). No seu conjunto a média das pensões de sobrevivência em pagamento no período observado expandiu-se 22,2% (5,2%, entre 2011 e 2014)

Ao contrário do que se verificava no anterior grupo, aqui a tendência comportamental foi sempre crescente, quer na média das pensões atribuídas no ano quer na média face ao total, sendo que as novas pensões apresentaram, em todos os anos observados, valores superiores aos da média global, tendo a diferença entre ambas mantido sensivelmente estável, no período observado.

Segundo o relatório e contas de 2014, o número de pensões de sobrevivência atribuídas pela CGA foi de 8.274 (que compara com 7.420, em 2011), das quais 88,9% tiveram origem no falecimento de aposentados e reformados e 11,1% em subscritores no ativo.

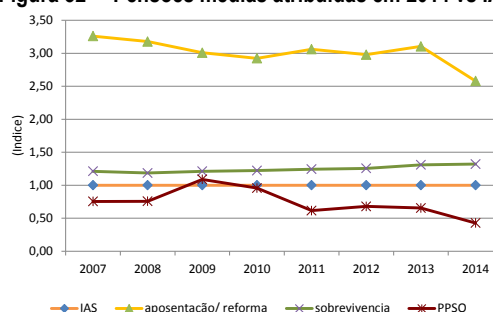
Figura 31 – CGA – Pensões Médias de pensões de preço de sangue e outras



Fonte: CGA

No grupo das **pensões de preço de sangue e outras**, os valores médios das pensões pagas foram os mais baixos do conjunto aqui considerado, variando, nos anos observados, entre os € 191,93 em 2006 e os € 178,94 em 2014, no que se refere à média das pensões atribuídas em cada ano, sendo este o grupo que exhibe maiores flutuações comportamentais. Até 2008, a média das pensões atribuídas no ano foi inferior à média global, situação que se inverteu em 2009, ano em que atingiu o seu maior valor, com a média das pensões atribuídas no ano a ultrapassar significativamente a média face ao total (mais € 134,51). Entre 2009 e 2011, ocorreu nova inversão desta tendência com o decréscimo exponencial deste indicador (de € 456,53, em 2009 para € 257,84, em 2011). Durante o período de vigência do PAEF, este indicador sofreu um novo recuo para € 178,84. No seu conjunto, a média global destas pensões diminuiu 20,9% entre 2006 e 2014, tendo recuado 26,5% durante o período de vigência do PAEF.

Figura 32 – Pensões médias atribuídas em 2014 vs IAS



Fonte: CGA

Das pensões atribuídas no ano, apenas o valor médio das pensões de preço de sangue se situou abaixo do valor do IAS, havendo um ano em que o superou (2009) ligeiramente e outro em que quase o igualou (2010).

No que se refere à distribuição das pensões em pagamento pela CGA em 2014 por escalões de rendimento, constata-se que cerca de 49,2% não excederam os € 1.000,00, sendo que cerca de 20,8% estão abaixo de metade desse valor. Com valores entre os € 1.001,00 e os € 2.000,00 são cerca de 27,6% e acima destes valores situam-se 23,2% das pensões pagas em 2014.

V. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO DOS FUNDOS DE PENSÕES CONSTITUÍDOS

No **Quadro 21** apresentam-se os montantes correspondentes às reservas iniciais constituídas na CGA na sequência da integração de fundos de pensões de empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos, o valor dessas mesmas reservas no início e no final de 2014 e a percentagem que, nesta última data, as mesmas representavam face ao montante constituído inicialmente.

O valor total das reservas constituídas na CGA, após a transferência das responsabilidades de entidades públicas para este organismo, ascendeu a cerca de M€ 7.287,1, representando, no final de 2014, cerca de 73,2 % desse valor (M€ 5.336,2).

No ano de referência, a valorização ocorrida nas diversas carteiras deveu-se à melhoria das condições do mercado, com a apreciação do valor dos títulos que as compõem (reversão das provisões constituídas no ano anterior).

Ainda assim, cabe salientar que das reservas dos fundos especiais alocadas ao pagamento de pensões e outros abonos transferidos para a CGA, 4 das reservas constituídas esgotaram-se entre 2011 e 2014, tendo as inerentes responsabilidades sido pagas por receitas próprias da CGA e por verbas transferidas do OE e em 6 outros casos as reservas não foram capazes de gerar rendimento suficiente para satisfazer os inerentes compromissos, tendo sido necessário recorrer à venda de ativos financeiros dessas mesmas carteiras (RDP I; RDP II; INCM; ANA; NAV e CGD). Apenas em 5 casos os rendimentos gerados pelas carteiras foram suficientes para suportar os encargos com pensões, sendo que nesses casos verificou-se ainda uma valorização da respetiva reserva.

A este propósito, o Tribunal de Contas no relatório de auditoria às transferências para a CGA dos fundos de pensões¹³⁶ sublinhou que o efeito positivo imediato que se sentiria nas finanças públicas do país com as transferências de fundos de

*pensões das empresas de capitais públicos para a CGA, daria lugar, no futuro, a um resultado negativo, que se sentiria, por um longo período de tempo, uma vez que as "(...) receitas não serão suficientes para suportar o valor das despesas (...)", acrescentando o mesmo documento que "de acordo com as previsões efetuadas, estima-se que a partir de 2033 deixarão de existir contribuições e quotizações, muito embora haja ativos que apenas estarão reformados em 2038 (estão neste caso os ativos da CGD) e que as despesas com pensões, relativamente às responsabilidades transferidas, apenas terminem em 2071"*¹³⁷.

¹³⁶ Relatório n.º 40/2005 - Auditoria Orientada às Transferências para a Caixa Geral de Aposentações das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, CGD, ANA, NAV Portugal e INCM, disponível em www.tcontas.pt.

¹³⁷ Cfr. pág. 6 do referido Relatório.



Tribunal de Contas

Quadro 21 – CGA – Evolução dos Fundos de Pensões integrados na CGA

(Unidade: M€)

| Fundo | Ano de Constituição | Reserva Constituída | Reserva em | | Relação entre Reserva em 31 de Dezembro de 2014 e a Reserva Constituída |
|------------------|---------------------|---------------------|----------------|----------------|---|
| | | | 01/01/2014 | 31/12/2014 | |
| Empresa | | (1) | (2) | (3) | (4)=(3)/(1) |
| BNU | 1996 | 254,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| DRAGAPOR | 1998 | 7,7 | 6,1 | 6,2 | 80,3 |
| RDP I | 1999 | 28,4 | 10,6 | 9,9 | 34,7 |
| MACAU | 1997 | 115,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| INDEP | 2002 | 26,0 | 1,6 | 0,0 | 0,0 |
| CTT | 2003 | 807,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| RDP II | 2003 | 47,2 | 33,8 | 32,0 | 67,8 |
| INCM | 2004 | 137,8 | 102,4 | 100,7 | 73,1 |
| ANA | 2004 | 173,6 | 116,8 | 112,1 | 64,6 |
| NAV | 2004 | 235,7 | 187,3 | 186,0 | 78,9 |
| CGD | 2004 | 2.504,4 | 1.967,6 | 1.959,5 | 78,2 |
| PT | 2011 | 2.418,4 | 2.352,6 | 2.380,6 | 98,4 |
| MARCONI | 2011 | 385,4 | 378,3 | 383,3 | 99,5 |
| BPN | 2012 | 96,8 | 111,5 | 118,5 | 122,4 |
| IFAP | 2013 | 48,5 | 47,2 | 47,5 | 97,9 |
| FP Militares (*) | 2014 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Total | | 7.287,1 | 5.316,0 | 5.336,2 | 73,2 |

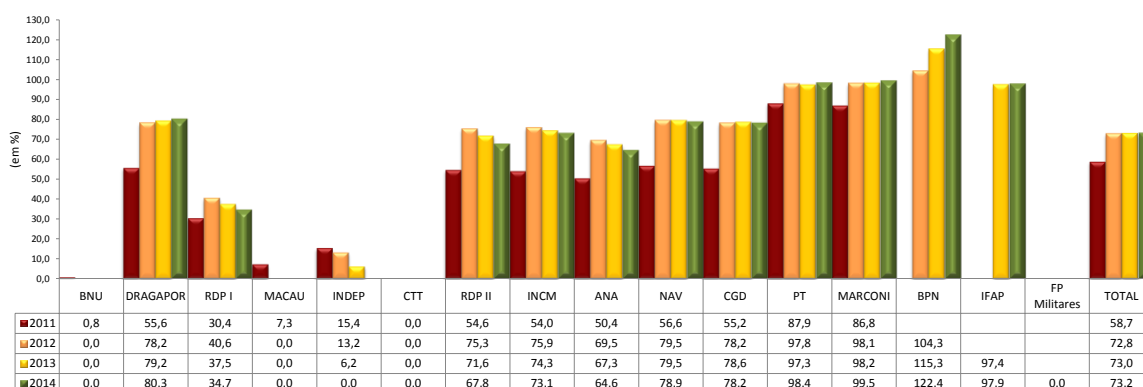
Fonte: CGA

(*)DL n.º 166-A/2013, de 27 de dezembro, veio transferir para a CGA, a partir de 1 de julho de 2014 a responsabilidade pelo processamento e pagamento dos complementos de pensão a cargo do extinto Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, cujo encargo passou a ser da responsabilidade do MDN. A verba transferida para a CGA foi de €2.434.521,2, alocada ao pagamento dos encargos respeitantes ao mês de outubro e parte do mês novembro, motivo pelo qual não houve lugar à constituição de qualquer reserva constituída.

A Figura 33 permite uma apreciação mais detalhada da evolução ocorrida nas reservas de cada um dos seus fundos de pensões transferidos para a CGA até 2014, mostrando a proporção do

fundo existente no final dos anos 2011, 2012, 2013 e 2014, comparativamente ao valor no momento da sua constituição.

Figura 33 – CGA – Relação entre Reserva no final de 2011, 2012, 2013 e 2014 e a Reserva Constituída



Fonte: CGA

Da análise da referida imagem gráfica podem retirar-se as seguintes conclusões:

- Todos os fundos, entre 2011 e 2014, evidenciam apreciação das suas reservas, pese embora no ano de 2014, quando comparadas com o período homólogo, algumas dessas reservas tenham sofrido algum tipo de depreciação. No seu conjunto, estas reservas sofreram um incremento de 0,3 p.p. entre 2013 e 2014, e 14,5 p.p. entre 2011 e 2014;
- Em 2014, as percentagens mais elevadas dos fundos respeitam à PT com 98,4%, à MARCONI com 99,5%, ao BPN com 122,4% e ao IFAP com 97,9%. No mesmo período, apenas a reserva do fundo da RDP I se encontrava abaixo dos 50% do seu valor inicial (34,7%);
- Dos 16 fundos integrados na CGA, quatro viram as suas reservas esgotadas;
- A reserva do fundo dos CTT esgotou-se em abril de 2011, mas já não suportou a totalidade das pensões e outros abonos relativos a março. Em 2011, o montante total das pensões e outros abonos pago aos pensionistas dos CTT foi de M€ 176,7, dos quais apenas M€ 25,2 foram suportados pelo fundo de reserva dos CTT, tendo o restante sido suportado por receitas próprias da CGA e por transferências do OE. Em 2012 o valor das pensões e outros abonos pagos aos ex-trabalhadores dos CTT foi de M€ 156,0, integralmente suportado por receitas próprias da CGA, onde se incluíram o montante das quotas pagas pelos subscritores do fundo e a comparticipação de entidades, após a extinção do respetivo fundo, receita que, em 2012 foi de M€ 28,6. Em 2013, o valor das pensões e outros abonos pagos aos ex-trabalhadores dos CTT foi de M€ 180,4, integralmente suportado por receitas próprias da CGA, tendo o valor das correspondentes receitas (quotas pagas pelos subscritores do fundo e a comparticipação de entidades) sido, no ano de referência, M€ 31,8. Em 2014, os encargos com pensões e outros abonos dos ex-trabalhadores dos CTT totalizaram M€ 182,0, integralmente suportados por receitas próprias da CGA. O valor das receitas cobradas foi de M€ 31,7. Entre 2011 e 2014, o esforço do Estado para cobertura destes encargos foi de M€ 552,8;
- Já as reservas dos fundos do BNU e de Macau esgotaram-se em fevereiro e agosto de 2012, respetivamente, tendo as inerentes responsabilidades sido apenas parcialmente suportadas pelos respetivos fundos: BNU, M€ 2,0 dos M€ 19,2 pagos em 2012 e Macau, M€ 9,7 dos M€ 12,8 pagos em 2012, tendo o remanescente sido suportado por receitas provenientes do OE, no caso do BNU e por receitas próprias da CGA no caso de Macau. Em 2013, as despesas com pensões pagas a ex-trabalhadores do BNU e da ex-administração de Macau totalizaram M€ 20,7 e M€ 14,1, respetivamente, suportadas por verbas provenientes do OE e por receitas próprias da CGA, o mesmo acontecendo no ano de referência com o esforço do Estado e da CGA, no seu conjunto a perfazer um total de M€ 34,8. Entre 2012 e 2014 o esforço do Estado para fazer face a estes encargos foi de M€ 89,6;
- Em 2014 esgotou-se a reserva do fundo de pensões do INDEP que já não foi suficiente para pagar a totalidade dos encargos do mês de dezembro, tendo o remanescente (m€ 64,7) sido suportado por receitas próprias da CGA;



Tribunal de Contas

- Também em 2014 foi integrado na CGA o FP dos Militares para o qual não foi constituída qualquer reserva, dado que a verba transferida para a CGA (M€ 2,4) com vista à satisfação dos encargos deste fundo se esgotou ainda no decurso do mesmo ano. Os encargos deste fundo, em 2014, totalizaram M€ 16,4.

Os Quadros que seguidamente se apresentam dão uma perspetiva transversal desta realidade, mostrando, por um lado, a evolução do número de beneficiários (Quadro 22), do valor das pensões pagas (Quadro 23), dos montantes das contribuições recebidas (Quadro 24), e, por outro, do volume de rendimentos obtidos (Quadro 25), e das mais e menos-valias realizadas por cada um dos fundos (Quadros 26 e 27), no decurso do período analisado.

Quadro 22 – CGA – Número total de beneficiários passivos Fundos de Pensões

unidades

| Fundo | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | vhr | PAEF | peso relativo |
|------------------------|--------|--------|--------|--------|------|-------|---------------|
| BNU** | 3.250 | 3.189 | 3.125 | 3.042 | -2,7 | -6,4 | 5,5 |
| DRAGAPOR | 78 | 74 | 65 | 61 | -6,2 | -21,8 | 0,1 |
| RDP I – DL n.º 90/99 | 672 | 648 | 618 | 598 | -3,2 | -11,0 | 1,1 |
| MACAU** | 3.021 | 2.945 | 2.873 | 2.821 | -1,8 | -6,6 | 5,1 |
| INDEP** | 1.067 | 1.027 | 989 | 949 | -4,0 | -11,1 | 1,7 |
| CTT** | 15.763 | 15.739 | 15.998 | 15.831 | -1,0 | 0,4 | 28,4 |
| RDP II – DL n.º 291/03 | 211 | 217 | 233 | 233 | 0,0 | 10,4 | 0,4 |
| INCM | 878 | 871 | 864 | 857 | -0,8 | -2,4 | 1,5 |
| ANA | 1.260 | 1.253 | 1.240 | 1.219 | -1,7 | -3,3 | 2,2 |
| NAV | 505 | 500 | 505 | 499 | -1,2 | -1,2 | 0,9 |
| CGD | 7.382 | 7.721 | 8.054 | 8.319 | 3,3 | 12,7 | 14,9 |
| PT | 8.142 | 7.935 | 7.700 | 7.545 | -2,0 | -7,3 | 13,6 |
| MARCONI | 1.050 | 1.287 | 1.183 | 1.126 | -4,8 | 7,2 | 2,0 |
| BPN | | 29 | 38 | 49 | 28,9 | | 0,1 |
| IFAP | | | 154 | 209 | 35,7 | | 0,4 |
| FP Militares*** | | | | 12.309 | | | 22,1 |
| Total | 43.279 | 43.435 | 43.639 | 55.667 | 27,6 | 28,6 | 100,0 |

Fonte: CGA

** Fundos cujas reservas se esgotaram

*** Fundo sem reserva

O número total de beneficiários passivos originários de empresas públicas ou de capitais públicos e outros cujas pensões são, desde a sua integração na CGA, pagas por este organismo,

atingiu, em 2014, 55.667 indivíduos, mais 27,6% que no ano anterior (43.639). De entre estes há ainda a considerar 7.338 indivíduos¹³⁸ beneficiários de

¹³⁸ Fundos que pagaram, nos anos aqui analisados, pensões de sobrevivência: BNU com 1012 beneficiários; Macau com

pensões de sobrevivência, mais 148,8% que em 2013 – 4.389 indivíduos.

Dos beneficiários constantes deste universo, o destaque vai para quatro grupos que, no seu conjunto, representam 79,0%: os ex-trabalhadores dos CTT que, em 2014, representavam cerca de 28,4% do total do universo aqui considerado, 15.831 indivíduos, os beneficiários da PT, 7.545 indivíduos em 2014 (13,6%), os beneficiários da CGD, 8.319 indivíduos (14,9%) e os beneficiários do FP dos militares, 12.309 (22,1%). De referir que a reserva dos CTT extinguiu-se em abril de 2011, passando os encargos com estes pensionistas a ser suportados por verbas provenientes do Estado ou com receitas próprias da CGA, encargos que no ano de referência totalizaram M€ 182,0 e que para o FP dos Militares, integrado em 2014, não houve lugar à constituição de qualquer reserva.

Em 2014 apenas os fundos da CGD, do BPN e do IFAP viram aumentado o número dos seus beneficiários (mais 3,3%, 28,9% e 35,7%, respetivamente).



Tribunal de Contas

Quadro 23 – CGA – Pensões pagas a beneficiários dos Fundos de Pensões

unidades:m€ e %

| Fundo | Pensões Pagas* | | | | vhr | PAEF | peso relativo |
|--------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------|------------|---------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | | | |
| BNU ** | 21.960,0 | 19.162,6 | 20.697,2 | 20.121,7 | -2,8 | -8,4 | 3,6 |
| DRAGAPOR | 348,6 | 321,5 | 330,9 | 307,8 | -7,0 | -11,7 | 0,1 |
| RDP I – DL n.º 90/99 | 1.709,3 | 1.464,4 | 1.639,9 | 1.595,8 | -2,7 | -6,6 | 0,3 |
| MACAU ** | 14.699,9 | 12.785,5 | 14.129,2 | 13.870,2 | -1,8 | -5,6 | 2,5 |
| INDEP ** | 2.286,3 | 2.077,2 | 2.123,2 | 2.041,3 | -3,9 | -10,7 | 0,4 |
| CTT** | 176.749,2 | 155.977,8 | 180.397,2 | 181.983,4 | 0,9 | 3,0 | 32,7 |
| RDP II – DL n.º 291/2003 | 3.959,9 | 3.508,8 | 4.392,8 | 4.504,2 | 2,5 | 13,7 | 0,8 |
| INCM | 8.822,4 | 8.178,4 | 9.327,6 | 9.506,7 | 1,9 | 7,8 | 1,7 |
| ANA | 11.597,6 | 10.691,5 | 12.637,4 | 13.516,6 | 7,0 | 16,5 | 2,4 |
| NAV | 13.528,7 | 11.754,2 | 14.096,9 | 14.220,0 | 0,9 | 5,1 | 2,6 |
| CGD | 127.463,9 | 115.732,4 | 133.423,7 | 138.288,3 | 3,6 | 8,5 | 24,9 |
| PT | 129.007,1 | 109.335,2 | 122.641,8 | 121.199,6 | -1,2 | -6,1 | 21,8 |
| MARCONI | 16.341,0 | 14.333,3 | 15.854,1 | 15.660,9 | -1,2 | -4,2 | 2,8 |
| BPN | | 179,3 | 336,6 | 366,4 | 8,8 | 104,4 | 0,1 |
| IFAP | | | 1.875,8 | 2.123,8 | 13,2 | 13,2 | 0,4 |
| FP Militares *** | | | | 16.426,6 | | | 3,0 |
| Total | 528.474,19 | 465.502,07 | 533.904,41 | 555.733,16 | 4,1 | 5,2 | 100,0 |

Fonte: CGA

* Inclui pensões e prestações sociais.

** Fundos cujas reservas se esgotaram

*** Fundo sem reserva

No que respeita à evolução da despesa com pensões e outros abonos pagos por conta das reservas dos fundos integrados na CGA, em 2014 verificou-se um aumento de 4,1%, que compara com um acréscimo de 14,7% em 2013, e com um decréscimo de 11,9% em 2012. Esta evolução acomoda toda a despesa com pensões da

responsabilidade dos fundos, incluindo a despesa com pensões da responsabilidade dos fundos cujas reservas já se esgotaram, mas cujos encargos continuam a ser suportados pela CGA e/ou pelo OE (BNU, Macau, CTT e INDEP e ainda as despesas inerentes ao FP dos Militares) que no ano de 2014 totalizaram M€ 234,4.

Quadro 24 – CGA – Contribuições Recebidas pelos Fundos de Pensões

Unidades: m€ e %

| Fundo | contribuições recebidas* | | | | vhr | PAEF | peso relativo |
|--------------------------|--------------------------|------------------|------------------|------------------|-------------|-------------|---------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | | | |
| BNU** | | | | | | | |
| DRAGAPOR | | | | | | | |
| RDP I – DL n.º 90/99 | | | | | | | |
| MACAU** | | | | | | | |
| INDEP** | | | | | | | |
| CTT** | 33.083,95 | 28.594,67 | 31.832,74 | 31.740,20 | -0,3 | -4,1 | 54,4 |
| RDP II – DL n.º 291/2003 | 523,11 | 366,65 | 293,45 | 247,36 | -15,7 | -52,7 | 0,4 |
| INCM | 900,04 | 567,97 | 567,08 | 490,98 | -13,4 | -45,4 | 0,8 |
| ANA | 1.117,73 | 618,06 | 610,54 | 502,29 | -17,7 | -55,1 | 0,9 |
| NAV | 1.626,80 | 1.108,91 | 970,13 | 814,48 | -16,0 | -49,9 | 1,4 |
| CGD | | | | | | | |
| PT | 24.277,23 | 24.163,26 | 24.404,63 | 24.548,32 | 0,6 | 1,1 | 42,1 |
| MARCONI | | | | | | | |
| BPN | | | | | | | |
| IFAP | | | | | | | |
| FP Militares*** | | | | | | | |
| Total | 61.528,86 | 55.419,52 | 58.678,57 | 58.343,63 | -0,6 | -5,2 | 100,0 |

Fonte: CGA

* Inclui quotas de subscritores e contribuições de entidades.

** Fundos cujas reservas se esgotaram

*** Fundo sem reserva

Dos 16 fundos de pensões integrados na CGA, apenas 6 (**Quadro 24**) continuam a canalizar para este organismo as respetivas **contribuições**, verificando-se, neste período, um decréscimo destas receitas na ordem dos 0,6% (menos 5,2% durante a vigência do PAEF). O montante total arrecadado, em 2014, ascendeu a cerca de M€ 58,3 sendo que 42,1% desse montante foi arrecadado pelo fundo da PT.

Acresce referir que 54,4% destas receitas respeitam aos CTT e constituem receitas gerais da CGA, uma vez que o respetivo fundo foi extinto.

Quadro 25 – CGA – Rendimentos obtidos pelos Fundos de Pensões

(em m€ e %)

| Fundo | Rendimentos (juros) | | | | v hr | PAEF | peso relativo |
|-----------------|---------------------|------------------|------------------|------------------|------------|------------|---------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | | | |
| MACAU* | 777,70 | 153,66 | 0,00 | 0,00 | | -100,0 | 0,0 |
| BNU* | 649,00 | 12,29 | 0,00 | 0,00 | | -100,0 | 0,0 |
| DRAGAPOR | 215,56 | 202,42 | 217,60 | 218,19 | 0,3 | 1,2 | 0,1 |
| RDP I | 472,71 | 407,26 | 400,00 | 363,35 | -9,2 | -23,1 | 0,2 |
| INDEP | 251,65 | 155,89 | 100,92 | 34,63 | -65,7 | -86,2 | 0,0 |
| RDP II | 1.357,30 | 1.228,84 | 1.255,89 | 1.166,46 | -7,1 | -14,1 | 0,6 |
| CTT* | 121,43 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | -100,0 | 0,0 |
| INCM | 3.777,58 | 3.463,66 | 3.614,50 | 3.538,78 | -2,1 | -6,3 | 1,8 |
| ANA | 4.546,91 | 4.153,25 | 4.310,93 | 4.112,83 | -4,6 | -9,5 | 2,1 |
| NAV | 6.838,18 | 6.347,02 | 6.778,17 | 6.665,72 | -1,7 | -2,5 | 3,4 |
| CGD | 90.447,56 | 75.893,71 | 71.733,91 | 71.667,34 | -0,1 | -20,8 | 36,3 |
| PT | 67.952,95 | 56.857,62 | 82.937,88 | 89.192,36 | 7,5 | 31,3 | 45,1 |
| MARCONI | 11.097,23 | 11.342,64 | 13.535,88 | 14.321,05 | 5,8 | 29,1 | 7,2 |
| BPN | | 2.386,43 | 4.329,83 | 4.572,55 | 5,6 | 91,6 | 2,3 |
| IFAP | | | 1.126,23 | 1.752,41 | 55,6 | 55,6 | 0,9 |
| FP Militares*** | | | | 0,00 | | | 0,0 |
| Total | 188.505,7 | 162.604,7 | 190.341,8 | 197.605,7 | 3,8 | 4,8 | 100,0 |

Fonte: CGA

** Fundos cujas reservas se esgotaram

*** Fundo sem reserva

O montante global de rendimentos obtidos em 2014 (**Quadro 25** pelos fundos de pensões ascendeu a M€ 197,6, que compara com M€ 190,3 obtidos no período homólogo anterior (mais 3,8%). Entre 2011 e 2014, a tendência foi crescente (mais 4,8%). Em 2014, cerca de 88,7% do valor total destes proveitos foram obtidos pelos fundos da CGD, da PT e da MARCONI, no seu conjunto.



Tribunal de Contas

Quadro 26 – CGA – Valor das Mais - Valias assumidas pelos Fundos de Pensões

unidade: m€ e%

| Fundo | Mais-Valias | | | | vhr | PAEF | peso relativo |
|-----------------|-------------|-----------|-----------|-----------|--------|----------|---------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | | | |
| MACAU** | 16,52 | 31,96 | 0,00 | 0,00 | | -100,0 | 0,0 |
| BNU** | 13,90 | 0,78 | 0,00 | 0,00 | | -100,0 | 0,0 |
| DRAGAPOR | 6,37 | 7,50 | 6,59 | 41,98 | 536,6 | 559,0 | 0,1 |
| RDP I | 7,32 | 5,14 | 8,81 | 132,90 | 1408,4 | 1715,7 | 0,2 |
| INDEP** | 3,76 | 9,09 | 12,95 | 192,22 | 1384,6 | 5013,8 | 0,3 |
| RDP II | 30,11 | 20,29 | 38,90 | 295,33 | 659,2 | 880,8 | 0,4 |
| CTT** | 20,74 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | -100,0 | 0,0 |
| INCM | 53,75 | 92,01 | 35,58 | 798,38 | 2144,1 | 1385,5 | 1,1 |
| ANA | 110,11 | 88,65 | 105,94 | 1.601,54 | 1411,8 | 1354,5 | 2,3 |
| NAV | 152,90 | 195,73 | 249,55 | 1.569,50 | 528,9 | 926,5 | 2,2 |
| CGD | 1.484,87 | 1.566,16 | 5.103,59 | 21.731,24 | 325,8 | 1363,5 | 30,8 |
| PT | 151,18 | 7.098,17 | 9.921,90 | 34.361,30 | 246,3 | 22629,2 | 48,7 |
| MARCONI | 6,66 | 2.274,08 | 3.224,96 | 6.733,82 | 108,8 | 100965,1 | 9,5 |
| BPN | | 2.064,07 | 6.829,68 | 2.924,66 | -57,2 | 41,7 | 4,1 |
| IFAP | | | 176,25 | 224,21 | 27,2 | 27,2 | 0,3 |
| FP Militares*** | | | | 0,00 | | 0,0 | 0,0 |
| Total | 2.058,18 | 13.453,63 | 25.714,72 | 70.607,06 | 174,6 | 3330,6 | 100,0 |

Fonte: CGA

** Fundos cujas reservas se esgotaram

*** Fundo sem reserva

O produto arrecadado com **mais-valias** registou, entre 2013 e 2014, um acréscimo de 174,6% (**Quadro 26**). Assim, o montante das mais-valias obtido com a alienação de património financeiro afeto a cada um dos fundos totalizou, em 2014, M€ 70,6, valor que compara com M€ 2,1 arrecadados em 2011. Durante o PAEF o produto de mais-valias arrecadado cresceu M€ 68,5.

Quadro 27 – CGA – Valor das Menos - Valias assumidas pelos Fundos de Pensões

unidade: m€ e%

| Fundo | Menos-Valias | | | | vhr | PAEF | peso relativo |
|-----------------|--------------|-----------|----------|--------|-------|---------|---------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | | | |
| MACAU** | 6.608,96 | 1.082,84 | 0,00 | 0,00 | | -100,0 | 0,0 |
| BNU** | 7.719,88 | 319,12 | 0,00 | 0,00 | | -100,0 | 0,0 |
| DRAGAPOR | 24,87 | 23,10 | 13,44 | 1,61 | -88,0 | -93,5 | 0,7 |
| RDP I | 288,18 | 73,38 | 38,18 | 4,10 | -89,3 | -98,6 | 1,7 |
| INDEP** | 905,64 | 88,78 | 39,40 | 0,54 | -98,6 | -99,9 | 0,2 |
| RDP II | 207,96 | 67,32 | 185,38 | 5,22 | -97,2 | -97,5 | 2,1 |
| CTT** | 2.517,10 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | -100,0 | 0,0 |
| INCM | 479,31 | 147,29 | 388,60 | 31,51 | -91,9 | -93,4 | 13,0 |
| ANA | 700,71 | 307,29 | 694,77 | 1,59 | -99,8 | -99,8 | 0,7 |
| NAV | 1.687,11 | 787,83 | 927,46 | 21,19 | -97,7 | -98,7 | 8,7 |
| CGD | 0,01 | 11.465,24 | 6.546,25 | 4,80 | -99,9 | 63538,5 | 2,0 |
| PT | 722,87 | 223,14 | 41,82 | 12,42 | -70,3 | -98,3 | 5,1 |
| MARCONI | 678,40 | 34,84 | 8,84 | 5,65 | -36,1 | -99,2 | 2,3 |
| BPN | | 22,49 | 13,06 | 42,04 | 221,9 | 87,0 | 17,3 |
| IFAP | | | 43,05 | 112,55 | 161,5 | 161,5 | 46,3 |
| PF Militares*** | | | | 0,00 | | | 0,0 |
| Total | 22.540,98 | 14.642,64 | 8.940,23 | 243,23 | -97,3 | -98,9 | 100,0 |

Fonte: CGA

** Fundos cujas reservas se esgotaram

*** Fundo sem reserva

Entre 2013 e 2014, as menos-valias assumidas (Quadro 27) sofreram uma queda de 97,3%.

De referir que os CTT deixaram de alienar títulos em março de 2011 por esgotamento da reserva, o mesmo acontecendo com Macau e o BNU, já durante o ano de 2012 (agosto e fevereiro, respetivamente). Durante o período observado esgotou-se ainda a reserva que suportava as pensões dos ex trabalhadores do

INDEP (2014) e foi integrado na CGA o Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas para o qual não foi constituída qualquer reserva.

Em 2014, os ganhos (mais-valias) decorrentes da alienação de património financeiro ficaram acima das perdas (menos-valias) assumidas nessas operações, dinâmica que se deve exclusivamente à recuperação dos mercados de títulos.



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Auditora Coordenadora: *Helena Cruz Fernandes*

Auditora Chefe: *Maria Luísa Bispo*

Execução Técnica: *Graciosa Neves*

Ana Godinho Tavares

Luis Martins