



Tribunal de Contas

Proc.º n.º 2/2014-AEO-SS

Relatório n.º 2/2014-AEO-SS

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

(janeiro a dezembro de 2013)

**Lisboa
julho/2014**



ÍNDICE

ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS	4
GLOSSÁRIO GERAL	5
ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	6
I. SÍNTESE CONCLUSIVA	7
II. CONSIDERAÇÕES GERAIS	13
II.1 CONTROLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS	13
II.2 METODOLOGIA	13
II.3 LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES	14
II.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	15
III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO OSS DE JANEIRO A DEZEMBRO DE 2013	16
III.1 INTRODUÇÃO	16
III.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL	18
III.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	18
III.3.1 <i>Receitas</i>	18
III.3.2 <i>Despesas</i>	20
III.3.3 <i>Evolução das Receita e Despesa Efetivas</i>	22
III.3.4 <i>Saldo da 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>	34
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>	45
III.5.4 <i>Sistema Regimes Especiais</i>	48
III.5.5 <i>Receita e Despesa Efetivas</i>	48
III.5.6 <i>Saldo de Execução Efetiva</i>	50
ANEXO 1 – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	53
I. INTRODUÇÃO	53
II. EVOLUÇÃO FINANCEIRA	53
II.1 VALOR DA CARTEIRA	54
II.2 DESAGREGAÇÃO DO VALOR ACRESCENTADO	54
II.3 RENDIBILIDADE DO FEFSS	55
II.4 ESTRUTURA DA CARTEIRA	56
II.5 CUMPRIMENTO DOS LIMITES REGULAMENTARES	57

III	EVOLUÇÃO DE MÉDIO PRAZO	58
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	68
II.3	PRINCIPAIS FLUXOS FINANCEIROS DA CGA EM PORCENTAGEM DO PIB	68
II.4	PESO RELATIVO DAS PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO NAS DESPESAS COM PENSÕES	70
II.5	DÍVIDA.....	70
III. CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DOS APOSENTADOS, PENSIONISTAS E SUBSCRITORES DA CGA		72
III.1	APOSENTADOS DA CGA – NÚMERO E IDADE.....	73
III.2	SUBSCRITORES DA CGA – NÚMERO E IDADE	75
IV. PENSÕES MÉDIAS		75
V. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO DOS FUNDOS DE PENSÕES CONSTITUÍDOS.....		78

Índice de Quadros

QUADRO 01 – SS – RECEITAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2013	19
QUADRO 02 – SS – DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2013	21
QUADRO 03 – SS – ORIGENS DA RECEITA DA SEGURANÇA SOCIAL – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2013.....	28
QUADRO 04 – SS – APLICAÇÕES DE FUNDOS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2013.....	30
QUADRO 05 – SS – PENSÕES E COMPLEMENTOS (2008 A 2013)	34
QUADRO 06 – SS – NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SISTEMA PREVIDENCIAL REPARTIÇÃO	40
QUADRO 07 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA PREVIDENCIAL – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2013	43
QUADRO 08 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2013.....	46
QUADRO 09 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA REGIMES ESPECIAIS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2013	48
QUADRO 10 – SS – SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA POR COMPONENTES E SUBSISTEMAS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2013.....	50
QUADRO 11– FEFSS – EVOLUÇÃO DA CARTEIRA.....	54
QUADRO 12 – FEFSS – DESAGREGAÇÃO DO VALOR ACRESCENTADO À CARTEIRA	55
QUADRO 13 – FEFSS – TAXA DE RENDIBILIDADE NOMINAL	55
QUADRO 14 – FEFSS – ESTRUTURA DA CARTEIRA.....	56
QUADRO 15 – FEFSS – LIMITES REGULAMENTARES	57
QUADRO 16 – IES – INDICADORES ECONÓMICOS E SOCIAIS	59
QUADRO 17 – CGA – FONTES DE FINANCIAMENTO.....	65
QUADRO 18 – CGA – APLICAÇÃO DE RECURSOS	68
QUADRO 19– CGA – ESCALÕES ETÁRIOS DOS APOSENTADOS DA CGA	74
QUADRO 20 – CGA – ESCALÕES ETÁRIOS DOS SUBSCRITORES DA CGA	75
QUADRO 21 – CGA – EVOLUÇÃO DOS “FUNDOS DE PENSÕES” INTEGRADOS NA CGA.....	78
QUADRO 22 – CGA – NÚMERO TOTAL DE APOSENTADOS/REFORMADOS DE FUNDOS DE PENSÕES.....	81
QUADRO 23 – CGA – PENSÕES PAGAS A BENEFICIÁRIOS DE FUNDOS DE PENSÕES	82
QUADRO 24 – CGA – CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS PELOS FUNDOS DE PENSÕES E PELA CGA.....	82
QUADRO 25 – CGA – RENDIMENTOS OBTIDOS PELOS FUNDOS DE PENSÕES	83



Tribunal de Contas

QUADRO 26 – CGA – VALOR DAS MAIS - VALIAS ASSUMIDAS PELOS FUNDOS DE PENSÕES	84
QUADRO 27 – CGA – VALOR DAS MENOS - VALIAS ASSUMIDAS PELOS FUNDOS DE PENSÕES	84

Índice de Figuras

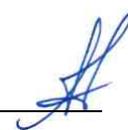
FIGURA 01 – SS - VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA E DESPESA EFETIVAS (VALORES ACUMULADOS).....	24
FIGURA 02 – SS - VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA E DESPESA EFETIVAS (VALORES ISOLADOS DO TRIMESTRE).....	25
FIGURA 03 – SS - EVOLUÇÃO TRIMESTRAL E ANUAL DO SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA.....	26
FIGURA 04 – SS - VARIAÇÃO E PESO RELATIVO DAS ORIGENS DA RECEITA EFETIVA ARRECADADA - JANEIRO A DEZEMBRO DE 2013	29
FIGURA 05 – SS - VARIAÇÃO E PESO RELATIVO DAS APLICAÇÕES DE FUNDOS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2013.....	33
FIGURA 06 – SS - VARIAÇÃO E PESO RELATIVO DA DESPESA COM PRESTAÇÕES SOCIAIS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2013.....	33
FIGURA 07 – PESO RELATIVO DAS DESPESAS COM PENSÕES (JANEIRO DE 2010 A DEZEMBRO DE 2013).....	34
FIGURA 08 – SS - VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA DESPESA COM PENSÕES E COMPLEMENTOS – NO TRIMESTRE E NO ANO	36
FIGURA 09 – SS - VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES E QUOTIZAÇÕES – NO TRIMESTRE E NO ANO	36
FIGURA 10 – SS - TVH DAS CONTRIBUIÇÕES E DAS PENSÕES (VALORES ISOLADOS DO TRIMESTRE)	37
FIGURA 11 – SS - TVH DAS CONTRIBUIÇÕES E DAS PENSÕES (VALORES ACUMULADOS DO TRIMESTRE).....	38
FIGURA 12 – SS - EVOLUÇÃO DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO (2008 – 2013)	40
FIGURA 13 – SS - NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO (VALORES ISOLADOS DO PERÍODO)	40
FIGURA 14 – SS - DESPESA COM PENSÕES POR SISTEMA E SUBSISTEMA.....	41
FIGURA 15 – SS - DESAGREGAÇÃO DA DESPESA E RECEITA EFETIVAS POR COMPONENTES E SUBSISTEMAS.....	49
FIGURA 16 – SS - CONTRIBUTOS PARA O SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA	50
FIGURA 17 – FEFSS – COMPOSIÇÃO NO FIM DE 2013.....	56
FIGURA 18 – FEFSS - EVOLUÇÃO DO VALOR DA CARTEIRA DO FEFSS	58
FIGURA 19 – CGA – PRINCIPAIS FLUXOS FINANCEIROS EM % DO PIB.....	69
FIGURA 20 – CGA – TAXA DE COBERTURA DAS DESPESAS COM PENSÕES	70
FIGURA 21 – CGA - DÍVIDA EM 31 DE DEZEMBRO DE 2013	71
FIGURA 22 – CGA- DÍVIDA SEGUNDO A ANTIGUIDADE	71
FIGURA 23 – CGA - NÚMERO DE DEVEDORES	72
FIGURA 24 – CGA – SUBSCRITORES, APOSENTADOS, PENSIONISTAS	72
FIGURA 25 – CGA – IDADE MÉDIA DOS SUBSCRITORES À DATA DE ATRIBUIÇÃO DA PENSÃO DE APOSENTAÇÃO	74
FIGURA 26 – CGA – DURAÇÃO MÉDIA DAS PENSÕES DE APOSENTAÇÃO	74
FIGURA 27 – CGA – PENSÕES MÉDIAS DE APOSENTADOS/REFORMADOS	75
FIGURA 28 – CGA – PENSÕES MÉDIAS DE SOBREVIVÊNCIA	76
FIGURA 29 – CGA – PENSÕES MÉDIAS DE PENSÕES DE PREÇO DE SANGUE E OUTRAS.....	76
FIGURA 30 – CGA – NÚMERO DE PENSÕES POR ESCALÃO DE RENDIMENTO	77
FIGURA 31 – CGA – RELAÇÃO ENTRE RESERVA NO FINAL DE 2011, 2012 E 2013 E A RESERVA CONSTITUÍDA.....	80
FIGURA 32 – CGA - FINANCIAMENTO DE PENSÕES DE FUNDOS EXTINTOS	81

ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

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



Tribunal de Contas



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 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.

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

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

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

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

Orçamento Corrigido – Orçamento inicial modificado pelas posteriores alterações orçamentais.

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

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

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

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

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

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

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

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

ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

A execução do OSS deve ser enquadrada no contexto económico e social do país. De seguida apresenta-se a análise do comportamento de algumas variáveis relevantes para o efeito (cf. dados do INE no Anexo 2).

A população residente estagnou em 2010 e 2011, iniciando no 1.º trimestre de 2012 um ciclo de quebra, em termos homólogos, que se tem agravado período após período e se traduziu na perda de 176,0 mil residentes em dois anos. A diminuição progrediu de -0,4% em 2012 para -0,9% em 2013, registando-se -1,1% no 4.º trimestre de 2013. A quebra da população com menos de 35 anos, que se faz sentir há vários anos, agravou-se no final de 2013: 2,3% no intervalo de idade inferior a 15 anos, 2,9% entre 15 e 24 anos e 4,8% (154,6 mil) entre os 25 e 34 anos. O crescimento da população com mais de 35 anos revelou-se mais ténue: apenas 0,4% entre os 35 e os 44 anos (face a 1,1% no ano anterior) e 0,7% nos indivíduos com mais de 45 anos. No final de 2013 existiam mais 43,8 mil indivíduos com idade superior a 65 anos que um ano antes e mais 416,3 mil que no fim do 1.º trimestre de 1998 (data do primeiro valor da série), representando já 19,0% da população residente. A diminuição da população ativa, patente nos últimos anos (0,7% em 2011 e 0,9% em 2012), agravou-se para 1,9% em 2013, afetando todos os intervalos exceto o dos 45-64 anos. No intervalo dos 25-34 anos a diminuição foi de 5,4%.

O número de pessoas com emprego, que caía há vários anos (2,8% em 2011 e 4,2% em 2012) cresceu 0,7% no 4.º trimestre de 2013, colocando a diminuição de 2013 em 2,6% (o Relatório do OE assumia uma quebra de 1,7%). Observam-se crescimentos face ao trimestre anterior desde o 2.º trimestre de 2013. Na economia existiam mais 29,7 mil empregos que no final de 2012, mas ainda menos 173,9 mil que no final de 2011 ou 614,8 mil que 5 anos antes.

A taxa de emprego, que atingiu um mínimo de 49,5% no 1.º trimestre de 2013, começou a recuperar a partir do trimestre seguinte, registando um crescimento homólogo de 0,8% no 4.º trimestre. A média de 2013 fixou-se em 50,5%, que compara com 51,4% em 2012. Depois de um máximo de 17,7% no 1.º trimestre de 2013, a taxa de desemprego diminuiu sistematicamente, fixando-se em 15,3% no 4.º trimestre, a mais baixa desde o 2.º trimestre de 2012. Devem destacar-se os intervalos entre os 15-24 e 25-34 anos, onde atingia os 35,7% e 18,2%, respetivamente. Já a taxa média no ano foi de 16,3% (mais 0,6 p.p. que em 2012), abaixo da previsão contida no Relatório do OE 2013 (16,4%).

Invertendo um ciclo iniciado em 2008, o número de desempregados começou a baixar no fim do 3.º trimestre de 2013, apresentando o 4.º trimestre uma diminuição homóloga de 10,5% (menos 96,5 mil). Em termos médios o ano de 2013 ainda apresentou um crescimento de 1,8%. Note-se que 43,8% dos desempregados registados tinham menos de 35 anos.

O crescimento real do PIB obtido no 4.º trimestre de 2013 (1,7%) é o primeiro desde o final de 2010, não tendo sido suficiente para inverter o resultado do ano, que apresentou uma diminuição homóloga de 1,4%, mais grave que a antecipada no cenário base do OE 2013, que ficava por 1,0%. É preciso recuar ao ano de 2000 para encontrar um produto real inferior aos M € 153.609,5 registados em 2013. Em termos nominais o PIB apresentou variações homólogas positivas em todos os trimestres de 2013 (0,5% no total do ano).

Após dois anos com elevado crescimento dos preços (3,7% em 2011 e 2,8% em 2012), muito suportado na subida do preço dos produtos energéticos (12,7% e 9,6% respetivamente), o IPC apresenta desde o final de 2012 uma tendência de desaceleração generalizada, que culminou com uma queda de 0,1% no 4.º trimestre de 2013, embora no cômputo do ano os preços ainda tenham crescido ligeiramente (0,3%). Este resultado afasta-se da variação positiva de 0,9% prevista no Relatório do OE para 2013 e ainda mais dos 2% considerados no alinhamento da estratégia europeia. Considerando o IHPC, a tendência de queda é idêntica mas menos intensa, apresentando um crescimento marginal dos preços no 4.º trimestre de 2013 (0,1%) e de 0,4% na média do ano.

Depois de um crescimento marginal do rendimento disponível bruto das famílias no período anual terminado no 2.º trimestre de 2013 (0,1%) retomou-se a tendência de quebra que vinha desde o 4.º trimestre de 2011, com uma diminuição de 0,4% no 3.º trimestre, agravada para 0,7% no período coincidente com o ano de 2013. A taxa de poupança das famílias atingiu um máximo de 13,5% no final do 2.º trimestre de 2013 (culminando uma trajetória de crescimento que partiu de valores próximos de 10% em 2011), baixando para 13,3% no final do 3.º trimestre e para 12,6% no total do ano de 2013. Perspetiva-se uma inversão no comportamento das famílias, pois o ritmo de diminuição do consumo já não compensa a perda de rendimento disponível. O rendimento médio mensal líquido da população empregada por conta de outrem fixou-se em € 808,0 no final do 4.º trimestre de 2013, o que representa uma diminuição homóloga de 1,9% (que foi de 0,5% no ano).



I. SÍNTESE CONCLUSIVA

O acompanhamento da execução do OSS integra-se nas competências do Tribunal de Contas e tem vindo a ser objeto de análise semestral. O presente trabalho respeita ao ano de 2013 e está sustentado na informação fornecida, para esse efeito, pelo IGFSS e pelo IGFSS. Integra ainda um anexo relativo à CGA que, com elementos por ela fornecidos, apresenta a sua realidade no triénio 2011-2013, ao nível da sua situação económico-financeira e da evolução dos seus indicadores. Em síntese, referem-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. Os indicadores socioeconómicos permitem contextualizar a pressão orçamental na área, onde tendem a diminuir os contribuintes e a aumentar a necessidade de prestações. A quebra da população residente tem-se agravado e regista menos 176,0 mil indivíduos em dois anos (-1,1% no 4.º trimestre de 2013), combinando a diminuição das pessoas com menos de 35 anos com o atenuar do crescimento da restante população. Em 2013, a população com mais de 65 anos aumentou 0,7% (43,8 mil) representando já 19,0% dos residentes. A diminuição da população ativa, patente nos últimos anos, agravou-se em 1,9% em 2013.
3. No 2.º trimestre de 2013 iniciou-se a recuperação na taxa de emprego e a diminuição da taxa de desemprego, mas os valores anuais (50,5% e 16,3%, respetivamente) ainda são piores que em 2012. O número de desempregados começou a baixar no 3.º trimestre (aumentou 1,8% no ano) e o número de pessoas com emprego, que vinha diminuindo sistematicamente, cresceu 0,7% no 4.º trimestre (-2,6% em 2013).
4. O último trimestre de 2013 revelou também a primeira variação positiva do PIB real desde 2010, embora o ano ainda apresente uma diminuição de 1,4%. No 2.º semestre, o rendimento disponível bruto das famílias retomou a tendência de quebra (-0,7% em 2013) e a taxa de poupança caiu para 12,6%. O rendimento médio mensal líquido da população empregada por conta de outrem caiu 1,9% no 4.º trimestre e 0,5% no ano. O crescimento dos preços atenuou-se, tendo sido marginalmente negativo no 4.º trimestre (0,3% em 2013).
5. Já no que concerne às **medidas de política com impacto no setor**, adotadas para 2013, seguiram as linhas orientadoras dos exercícios anteriores (2011 e 2012), reforçando e mantendo as direcionadas para a redução do défice público e sustentabilidade da dívida pública, visando sobretudo a contenção do consumo interno (público e privado), a redução da despesa pública e o aumento da receita fiscal e contributiva. Merecem destaque, no contexto em análise, as medidas direcionadas para a diminuição da massa salarial pública e para o aumento da carga fiscal sobre os rendimentos provenientes do trabalho.
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.
7. Também relevantes são as resultantes de alterações ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, por via do alargamento das bases de incidência da receita contributiva a prestações sociais, da introdução/alteração de taxas contributivas para certos grupos de trabalhadores e do alargamento da sujeição a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES), quer em função da qualidade dos contribuintes, quer em função da base de incidência contributiva.
8. Estas medidas não foram suficientes para conter o esforço financeiro do Estado no que respeita ao financiamento do OSS, tendo este

- vindo a aumentar, não só na parte que se destina a fazer face às despesas do regime não contributivo (e do regime contributivo com suporte no OE), mas também no financiamento do défice do sistema previdencial - repartição.
9. De acordo com os dados disponíveis a 31 de dezembro de 2013, a receita total da SS ascendeu a M€ 46.931,2, mais 26,0% que no período homólogo de 2012 e a despesa total atingiu M€ 45.603,0, mais 25,5% que no mesmo período de 2012. Já a receita efetiva aumentou, face ao mesmo período, 4,7% (mais M€ 1.144,2) e a despesa efetiva 4,6% (mais M€ 1.097,1), colocando o saldo de execução efetiva em M€ 478,6, o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE/2013 consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição, no valor de M€ 1.430,3 (mais 67,0% em termos homólogos). Sem o efeito desta transferência, a execução do OSS teria registado um défice de M€ 951,7, mais M€ 526,6 do que em 2012. Em 2013, as receitas e despesas não efetivas do sistema representaram cerca de metade da atividade desenvolvida, o que contrasta com o observado em anteriores exercícios. A frequência da rotação das carteiras de ativos esteve na base deste efeito.
10. Os contribuintes (através dos vários tipos de contribuições e quotizações), e a administração central (por via das transferências de vária natureza 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 91,2% da receita efetiva, com a primeira a apresentar um crescimento face ao período homólogo de 2,5% e a segunda de 8,4%, onde a maior fatia (LBSS) apresentou um crescimento de 8,3%. A tendência crescente das receitas provenientes de contribuições e quotizações no período de referência justifica-se pelo ajustamento operado nas taxas contributivas de alguns grupos profissionais e extensão da sua aplicação a rendimentos provenientes de prestações sociais, pelo efeito do RERD e por alguma recuperação do mercado de trabalho. Já as receitas provenientes da administração central foram influenciadas pelo valor da transferência extraordinária consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição.
11. Quanto às demais fontes de financiamento, cabe referência ainda para a receita proveniente da União Europeia (fundos comunitários), que aumentou 14,5%, e as receitas fiscais (participação da SS nos resultados de exploração dos jogos) que se expandiram cerca de 3,7%. Apenas as receitas provenientes da atividade da SS recuaram face a 2012 (menos 14,1%)
12. Na despesa, são as **prestações sociais** que absorvem a maior parte dos recursos da SS (90,8% da despesa efetiva). Estas despesas apresentaram um acréscimo de 4,0% face a igual período de 2012, destacando-se as prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho, que cresceram 5,1% e as prestações sociais diferidas (pensões e complementos) com uma aumento de 5,7%, face a igual período de 2012. Já as que consubstanciam as prestações sociais destinadas a elevar o nível de vida das populações acima do limiar da pobreza, apresentaram recuos face ao período homólogo, designadamente: o RSI, menos 18,8% e o CSI, menos 2,0%. O comportamento destas despesas resulta do efeito conjugado da aplicação de regras de elegibilidade mais restritivas e de fortes medidas de racionalização, por um lado, e do efeito de contração do tecido económico, por outro. Também as prestações sociais de parentalidade, abono de família e morte evidenciam variações homólogas negativas com recuos de 12,5%, 0,6% e 22,4%, respetivamente, reflexo do efeito das políticas implementadas durante o 2.º semestre 2010, mantidas e reforçadas nos anos subsequentes (2011 a 2013), de estreitamento desses benefícios. De um modo geral, as despesas do SSS foram afetadas pelas medidas de contenção da despesa do Estado que vêm sendo aplicadas desde o 2.º semestre de 2010, não tendo os resultados destas, no ano de 2013, sido suficientes para travar os efeitos da ação dos estabilizadores automáticos nas prestações sociais.
13. Ainda no que se refere às prestações sociais, merecem destaque as pensões do **sistema de regimes especiais** que passaram a constituir encargo da segurança social a partir de 1/01/2012, mas cujo efeito no sistema é neutro, uma vez que o respetivo financiamento provém exclusivamente de outras entidades (incluindo os custos de administração imputados). No período, esta despesa representou 2,0% da despesa efetiva, menos 1,8% (cfr. Ponto III.5.4) que no período homólogo anterior.



Tribunal de Contas

14. Em 31 de dezembro de 2013, a **despesa com pensões e complementos**, paga pelo SSS, totalizou M€ 15.802,4 mais 5,7% que no período homólogo anterior (63,6% da despesa efetiva e 63,7% da despesa corrente do SSS). Desta, 78,0% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice e 73,1% enquadraram-se no sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, no período de referência, 22,0% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,8%). As despesas com pensões subiram em todas as eventualidades: mais 0,7% na invalidez, mais 4,4% na sobrevivência e mais 6,6% na velhice, face a igual período de 2012 (cfr. Ponto III.4.3). Apenas as pensões de sobrevivência excederam a variação homóloga implícita na OE/2013 revisto, cujo incremento previsto era apenas de 0,3%.
15. Quando observada num período mais alargado (2008-2011), a **despesa com pensões e complementos** revelou uma tendência crescente embora de desaceleração consistente do crescimento, tendo passado de uma taxa de variação homóloga de 5,8% em 2008, (5,0% em 2009, 4,1% em 2010) para 3,1% em 2011. Esta tendência de moderação do crescimento das pensões pagas foi congruente com os propósitos da reforma do sistema introduzida pela LBSS em vigor (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), designadamente com os efeitos da introdução do fator de sustentabilidade e de outras normas restritivas no seu cálculo.
16. Durante o período de vigência do PAEF (2011 – 2013), a **despesa com pensões e complementos** da SS foi sendo objeto de um conjunto de medidas de natureza regressiva com o objetivo de colocar e manter esta despesa num contexto estrutural sustentável. Porém, a rigidez do sistema e da estrutura social que o sustenta, com uma camada populacional envelhecida relevante e a precaridade das medidas aplicadas, mais centradas no objetivo de curto prazo, constituíram fatores determinantes para que esta despesa não regredisse de forma consistente e continuada, com a execução de 2012 a evidenciar um decréscimo de 0,1% face a 2011, evolução que já não se verificou no período subsequente, com estas despesas já a demonstrar uma tendência de crescimento acelerado face ao período homólogo anterior, em linha com a tendência desenhada no cenário base do OE/2013, o qual previa um crescimento das despesas com pensões na ordem dos 3,6%, posteriormente ajustado para 6,6%. Assim, entre 2012 e 2013, a despesa com pensões inverteu a sua trajetória descendente, apresentando um aumento de 5,7%, (próxima da verificada em 2008, ano em que estas despesas não tinham sido ainda objeto de qualquer medida restritiva) pressionada pela reposição do pagamento dos subsídios de férias e de Natal e pela atualização do valor das pensões mínimas em 1,1%, não tendo as medidas de contenção aplicadas com permanência no tempo (suspensão da atribuição de pensões antecipadas e constrangimentos nas formulas de cálculo) sido suficientes para manter a tendência regressiva esperada. Acresce referir que a aplicação da CES às pensões pagas a um único titular permitiu arrecadar receita no valor de M€ 152,8, gerando assim uma poupança de cerca de 1% da despesa com as pensões do SSS.
17. Já no que diz respeito à **receita contributiva** e não obstante o quadro de contração da economia e as políticas de forte contenção salarial aplicadas ao setor público e ao setor privado (por contágio) e, bem assim, a crescente pressão demográfica sobre o sistema, a evolução prevista para esta receita, em 2013, teve implícito um crescimento de 2,0%, ainda assim abaixo do verificado para o ano, onde as receitas contributivas apresentaram um crescimento de 2,5%. Quando observada num período mais alargado (2008 – 2013), a receita de contribuições e quotizações apresentou uma tendência evolutiva crescente entre 2008 e 2011 (2008, 5,8%, 2009, 0,4%, 2010, 2,8%, e 2011, 2,0%), invertendo essa tendência em 2012, ano em que registou uma quebra de 4,8%, mas retomando a tendência crescente em 2013 (mais 2,6%, não consolidado). A recuperação da receita contributiva verificada esteve sustentada numa ligeira recuperação do ciclo económico; na reposição do pagamento dos subsídios de férias e Natal; no produto da receita arrecadada por conta da aplicação do RERD à SS; nas receitas decorrentes da aplicação da CES e na alteração de regime legal contributivo, designadamente a alteração das taxas contributivas aplicáveis a determinados grupos profissionais e imposição de uma taxa contributiva às prestações sociais de desemprego e doença, sendo que, parte destas medidas tiveram natureza extraordinária, provisória ou não repetível, sendo espetável

- que num futuro próximo essa recuperação seja mais mitigada.
18. 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.
19. A maior movimentação de recursos coube à componente de Repartição do Sistema Previdencial, que acomodou a receita de Contribuições e Quotizações (M€ 13.428,6) e o pagamento de grande parte das Pensões (M€ 11.553,2), para além de outras prestações de carácter contributivo (doença, parentalidade, desemprego). A componente de Capitalização não se apresenta relevante no total da receita e despesa efetivas. O saldo de execução efetiva do Sistema Previdencial recuou 21,4% em termos homólogos, para M€ 385,7, com as duas componentes a registarem decréscimos, ainda que o saldo da componente repartição (M€ 56,7) seja alavancado pela transferência extraordinária do OE, sem a qual o sistema previdencial – repartição teria exibido um défice de M€ 951,7, mais M€ 526,6 que em 2012.
20. No Sistema de Proteção Social de Cidadania, a receita arrecadada totalizou M€ 12.551,0, mais 45,0% que em 2012 alavancado pelo aumento da receita de ativos financeiros que representou 39,6% da receita total. De todos os subsistemas deste sistema, foi o da ação social que registou um maior crescimento na sua receita efetiva (mais 3,5%), tendo o subsistema de solidariedade, que representa a maior fatia deste sistema (59,8%), mantido o nível do desempenho do período homólogo de 2012 (mais 0,2%) e o subsistema de proteção social apresentado um recuo de 1,6%. As despesas efetivas, no montante de M€ 7.443,7, recuaram face a idêntico período homólogo (menos 1,3%) para o que contribuíram as transferências correntes para as famílias (M€ 5.614,5), menos 0,4% que em 2012. O saldo da execução efetiva do Sistema de Proteção Social de Cidadania ficou-se pelos M€ 92,9 (menos 257,3%), sendo o saldo do Subsistema de Solidariedade o que mais recuou no período.
21. O FEFSS valia M€ 11.699,0 no final de 2013, mais 6,9% (M€ 754,8) que no fim de 2012, sendo equivalente a 7,1% do PIB e a 101,3% do valor gasto com Pensões do Sistema Previdencial. As entradas de capital (M€ 3,4) aumentaram face a 2012 mas mantêm-se em níveis muito inferiores aos registados até 2011. A gestão dos ativos gerou uma valorização de M€ 751,4, proveniente de rendimentos (M€ 356,8), do Mercado Monetário Líquido (M€ 267,1), da variação das valias potenciais (M€ 146,7) e dos juros corridos (M€ 2,1), a que se junta o valor negativo obtido com as valias realizadas (-M€ 21,3). A rentabilidade em 2013 situou-se nos 6,86%. Nos últimos 5 anos, o Fundo aumentou M€ 3.360,1 (40,3%), tendo nesse período beneficiado de M€ 1.042,7 em dotações.
22. Face ao final de 2012, destaca-se a diminuição da Dívida pública estrangeira (menos M€ 672,8), do Imobiliário e da Reserva Estratégica, que vêm progressivamente a tornar-se menos relevantes (apenas 1,4% e 0,6% da carteira). O valor em Ações aumentou 24,3%, para € 1.825,1 (15,6% do total). As componentes de Dívida pública nacional (45,6% da carteira) e de Liquidez (15,5% da carteira) aumentaram respetivamente, 17,2% e 23,6%. Cerca de 66,8% do investimento do FEFSS estava aplicado em ativos de rendimento fixo (79,1% considerando os Bilhetes do Tesouro, geridos na componente de liquidez) e 16,2% em ativos de rendimento variável.
23. No final de 2013, segundo informação disponibilizada pelo IGFCSS, cumpriam-se os limites regulamentares estipulados para a composição da carteira do FEFSS: os 57,8% aplicados em dívida emitida ou garantida pelo Estado português (incluindo os títulos de dívida de curto prazo) estavam acima do limite mínimo permitido (50%) mas longe do máximo de 90% preconizado pela Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, sendo que as restantes componentes da carteira se encontravam abaixo dos limites máximos fixados.
24. Para os funcionários públicos e trabalhadores equiparados admitidos até 31 de dezembro de 2005, a responsabilidade da gestão do regime de segurança social em matéria de pensões de aposentação, reforma (forças armadas e GNR), sobrevivência e outras de natureza especial, designadamente pensões de preço de sangue e



Tribunal de Contas

pensões por serviços excecionais e relevantes prestados ao País, pertence à CGA. Estes funcionários e trabalhadores equiparados passaram a constituir um grupo fechado a partir de 1 de janeiro de 2006.

25. Em 2013, as **receitas efetivas** da CGA totalizaram M€ 9.197,2 (mais 7,3% que em 2012) e as **despesas efetivas** M€ 9.260,1 (mais 15,5% que em 2012). Esta evolução que 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 é justificada em grande parte pela reposição do pagamento dos 13.º e 14.º meses, que esteve suspenso em 2012. No triénio 2011 – 2013 estas variáveis sofreram acréscimos mais moderados, 0,5% e 3,3%, respetivamente, evolução mais consistente com a realidade estrutural da CGA, expurgado o efeito de suspensão/reposição do pagamento dos subsídios de férias e de Natal.
26. Na receita merecem destaque as **comparticipações de entidades** com uma evolução positiva na ordem dos 42,0%, que compara com decréscimo de 16,1% e de 5,7% em 2012 e 2011, respetivamente. A evolução destas receitas decorreu do efeito conjugado de três fatores: aumento das taxas contributivas em 5%, alargamento da base de incidência contributiva e aumento da massa salarial dos subscritores por via da reposição do pagamento dos subsídios de férias e de Natal. A diminuição do número de subscritores no período de referência não foi suficiente para contrariar este efeito. Estas receitas foram influenciadas pela 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, a qual foi implementada, de modo faseado (taxas contributivas que evoluíram de 5% para 7,5%, para 15% e já no período de referência para 20%, ao mesmo tempo que se foram estendendo gradualmente a todos as entidades empregadoras públicas, sendo que, os últimos a serem abrangidos por estas medidas, foram os serviços integrados do Estado, e que se procedeu também no ano de 2013 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, anos em que se regressou 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.
27. Já as **transferências do Estado** têm vindo a apresentar uma evolução decrescente (menos 2,0% no triénio observado). Destas, destacam-se pela materialidade as que se destinam ao financiamento do défice da CGA, onde se verificou um decréscimo na ordem dos 3,2% em 2013, que compara com o período homólogo anterior e menos 2,9% no triénio. Estas receitas, destinadas a suprir as necessidades de financiamento da CGA, têm vindo a apresentar valores crescentes ao longo dos anos, comportamento que decorre da natureza de sistema fechado que a CGA adquiriu a partir de 1 de janeiro de 2006, não tendo sido admitidos, a partir daquela data, novos subscritores. A inversão desta tendência no período considerado decorre do melhor desempenho das receitas de quotizações (mais 28,7% entre períodos homólogos e mais 8,3% no triénio) 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 2013, apresentou uma taxa de crescimento na ordem dos 12.844,3%. Acresce que as necessidades de financiamento da CGA, no período, foram pressionadas: pela extinção das reservas de 3 dos fundos integrados na CGA (CTT; Macau e BNU), 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.
28. O valor pago em **pensões** (99,5% da despesa efetiva) aumentou 15,9%, entre períodos homólogos (mais 5,7% no triénio), pressionando a evolução da despesa efetiva que apresentou um acréscimo de 3,3% no triénio e 15,5% entre períodos homólogos. Destas, destacam-se as pensões de velhice (M€ 8348,7, em 2013) com um crescimento de 16,9% face a 2012 (5,8% no triénio). 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)

29. O **valor médio das pensões** de aposentação e reforma atribuídas no ano (€ 1.301,61) foi superior ao de 2010 (€ 1.225,83), apesar 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 2012, o valor médio calculado sobre o total das pensões evoluiu de € 1.138,74 (2006) para € 1.280,95 (2013). 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.
30. Em 2013, a receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 14,5% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006 (21,9%), ano em que a 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€ 5.836,4 em 2012 e M€ 6.382,0 em 2013.
31. A **dívida à CGA da AC e SE**, no final de 2013, foi de M€ 421,7, mais 124,1% 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 impenderam juros de mora.
32. As reservas relativas aos **fundos de pensões** das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA evidenciaram uma apreciação em 2013, representando estas, no final do ano, 73,0% (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 (M€ 88,6). Não obstante as condições mais favoráveis dos mercados financeiros, a questão da sustentabilidade destes fundos mantém-se dada a evolução das suas responsabilidades (M€ 533,9), não tendo no ano de referência, 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 extintos três destes fundos (Macau, BNU e CTT), passando as suas responsabilidades para a esfera da CGA.



Tribunal de Contas

II. CONSIDERAÇÕES GERAIS

II.1 Controlo da Execução Orçamental pelo Tribunal de Contas

No exercício das competências do TC em matéria de acompanhamento da execução orçamental, apresenta-se a análise da execução do OSS¹ referente ao 2.º semestre de 2013, sustentada na informação apurada até 31 de dezembro do mesmo ano.

II.2 Metodologia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.3 Limitações e Condicionantes

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

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

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

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

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



Tribunal de Contas

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:

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

Das entidades suprarreferidas, apenas se obteve resposta da Ministra do Estado e das Finanças, da Direção-Geral do Orçamento, do Instituto de Informática, IP e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.

A Ministra de Estado e das Finanças, a Direção-Geral do Orçamento e o Instituto de Informática mencionaram não ter nada a referir.

As alegações do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social incidiram sobre os III.1 e III.3.2 do relato e foram tomadas em consideração no presente relatório, tendo conduzido à reformulação de quadros e à supressão ou reformulação de texto nas situações em que tal se revelou pertinente, ou, num caso, à inserção de síntese daquelas, seguida das observações do Tribunal sobre a mesma, nos pontos correspondentes.

Sintetizam-se seguidamente as alegações formuladas – com exceção de uma, sumariada e comentada no ponto III.1 (em tipo de letra diferente) – que deram lugar à reformulação referida, com indicação dos pontos do relato a que respeitam:

- Se comparada a execução orçamental da receita e da despesa decorrente dos registos efetuados

até 31 de dezembro de 2013 e exportados de SIF em 10 de janeiro de 2014 com as previsões orçamentais corrigidas e aprovadas até 2 de janeiro de 2014, *“o grau de execução orçamental registado em cada uma das divisionárias dos diferentes agrupamentos é sempre inferior ou igual a 100%”*, sendo tal grau de 76,99% para a rubrica funcional “Formação Profissional” e de 88,26% para o agrupamento “Subsídios”;

- A mesma situação ocorre na comparação entre os valores do orçamento corrigido final e a execução orçamental da despesa paga na rubrica funcional “Formação Profissional” (grau de execução de 89,02%) e no agrupamento “Subsídios” (grau de execução de 94,12%) vertidos na CSS;
- A taxa de execução referida no relato para “Subsídios”, 121,2%, deveu-se ao facto de existir um desfaseamento temporal – aliás expressamente mencionado no relato – entre o orçamento corrigido utilizado (o publicado no *site* do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social em 27 de fevereiro de 2014) e a execução orçamental provisória espelhada (remetida pelo IGFSS em 25 de janeiro de 2014), sendo que o primeiro continha alterações orçamentais que vieram a permitir requalificações em matéria de classificação económica ainda não evidenciadas na segunda, o que o IGFSS não considera adequado.

Atentas as considerações supra enunciadas, o Tribunal entendeu, para obviar ao desfaseamento temporal invocado pelo Instituto, substituir os dados do orçamento corrigido inseridos no relato pelos referentes aos do orçamento corrigido remetido pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social conjuntamente com a execução espelhada naquele documento.

O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social remeteu igualmente cópias das alterações orçamentais contidas no orçamento corrigido final publicado no seu *site* em 27 de fevereiro de 2014, sendo tal documentação oportunamente analisada em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2013.

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

III.1 Introdução

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

O orçamento modificado pelas alterações orçamentais ocorridas durante o 1.º e o 2.º trimestres de 2013 foi publicado no Diário da República fora do prazo estabelecido na alínea a) do artigo 52.º da LEO⁶. Já o orçamento modificado pelas alterações orçamentais respeitantes aos 3.º e 4.º trimestres de 2013 foi publicado no *site* da segurança social dentro do prazo estabelecido pelo diploma legal atrás referido⁷. Contudo, a publicação em análise contém apenas os mapas orçamentais X a XIV, não antecedidos ou seguidos de qualquer declaração subscreta por órgão legalmente habilitado que ateste a existência das alterações orçamentais inseridas nos referidos mapas. Acresce que tal declaração deverá ser devidamente datada e assinada por membro de órgão com competência para o efeito, devendo, preferencialmente, tal assinatura ser devidamente certificada.

Em sede de contraditório, o IGFSS enviou fotocópias das “(...) *declarações relativas à publicação no site da Segurança Social do OSS/2013 corrigido, referentes ao 3.º e 4.º trimestre daquele ano (...), elaboradas na data devida*”.

A disponibilização pelo IGFSS das declarações referidas em nada invalida as

observações oportunamente formuladas no sentido da necessidade de publicação daquelas no mesmo meio de difusão onde são publicados os mapas orçamentais. Salienta-se igualmente que as declarações devem ser subscretas pela entidade legalmente habilitada para o efeito, devendo fazer-se menção expressa de eventual delegação de competências, nos termos do disposto no artigo 38.º do Código do Procedimento Administrativo. Por razões de segurança dos dados publicados, tal declaração deverá, ainda preferencialmente, fazer uso de uma assinatura digital, devidamente certificada.

Na senda das políticas adotadas para os exercícios económicos anteriores (2010, 2011 e 2012), o OE/2013 veio manter e reforçar as medidas direcionadas para a recuperação do défice público e da sustentabilidade da dívida pública⁸. As medidas adotadas visaram a contenção do consumo interno (público e privado), a redução da despesa pública e o aumento da receita fiscal e contributiva. Merecem destaque:

- As medidas direcionadas para a diminuição da massa salarial pública. Estas despesas, que têm vindo a ser sujeitas a várias restrições desde 2010, que foram mantidas e reforçadas nos anos económicos subsequentes de 2011 a 2013, afetaram diretamente a execução do OSS, por conta da redução progressiva das remunerações de titulares de cargos públicos (funcionários públicos, gestores públicos, trabalhadores de empresas de capital exclusiva ou maioritariamente público e militares), da suspensão das progressões, promoções e admissões, da redução do número de contratados, da racionalização das situações que impliquem utilização de ajudas de custo, horas extraordinárias e suplementos por prestação de trabalho noturno, do congelamento dos valores do subsídio de refeição e da proibição de revalorizações remuneratórias decorrentes de progressões e promoções (artigo 35.º da LOE/2013) e de atribuição de prémios de gestão (artigo 37.º da LOE/2013) aos gestores das empresas públicas, entidades reguladoras e

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

⁶ Declaração n.º 96/2013, publicada em 3 de maio, e Declaração n.º 176/2013, publicada em 12 de agosto. Nos termos da Lei n.º 91/2001, na redação resultante da Lei n.º 37/2013, de 14 de junho, as alterações orçamentais introduzidas no Orçamento devem ser divulgadas com uma periodicidade trimestral até final do mês seguinte a cada trimestre, no caso dos primeiros três trimestres do ano económico, e até ao final do mês de fevereiro no caso do 4.º trimestre.

⁷ Alterações relativas aos 3.º e 4.º trimestres divulgadas em 29/10/2013 e 27/02/2014, respetivamente. A partir de junho de 2011 a LEO permitiu a divulgação das alterações orçamentais na página eletrónica da entidade encarregue de acompanhar a execução orçamental.

⁸ “A necessidade imperiosa de continuar o processo de acumulação de credibilidade e confiança junto dos credores, bem como de honrar os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português e, bem assim, de salvaguardar a realização das tarefas fundamentais perante os seus cidadãos, levam o Governo (...) a ter de adotar, para o ano de 2013, medidas suplementares de consolidação orçamental, com vista a respeitar o limite de 4,5% do PIB para o défice orçamental.” – Relatório do OE/2013, página 39.



Tribunal de Contas

institutos públicos, da proibição de acumulação de salários e pensões, da suspensão do abono de pensões (quando aplicável) nas situações em que o pensionista se encontrar a desenvolver uma atividade pública (ou inerente a cargo político) remunerada, da criação de programas de rescisão contratual amigável entre os trabalhadores e a administração (medida que tem em vista uma redução suplementar de efetivos) e do aumento da carga fiscal sobre os rendimentos provenientes do trabalho⁹.

- As que se referem à redução da despesa com prestações sociais, designadamente, a suspensão da regra de atualização das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas¹⁰; a racionalização da despesa com prestações sociais por via do reforço da aplicação da condição de recursos¹¹; as alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego¹², a suspensão da atualização do Indexante de Apoios Sociais (IAS), mantendo-se o mesmo em € 419,22; e a suspensão, durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), das normas do regime de flexibilização que regulam a

materia relativa à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice¹³.

- As que afetam diretamente a receita do OSS, designadamente as que alteram o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, adiante designado por código contributivo, por via:
 - do alargamento das bases de incidência da receita contributiva a prestações sociais, como o subsídio de doença e o subsídio de desemprego;
 - da introdução/alteração de taxas para certos grupos de trabalhadores (trabalhadores em funções públicas, empresários em nome individual com rendimentos decorrentes do exercício de qualquer atividade comercial ou industrial e os titulares de EIRL, bem como os cônjuges que com eles exerçam efetiva atividade profissional com caráter de regularidade e permanência; membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas que exerçam funções de gerência ou administração);
 - do alargamento da sujeição a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES) que tem em atenção a totalidade das pensões pagas a um único titular, quer em função da qualidade dos contribuintes¹⁴, quer em função da base de incidência contributiva¹⁵.

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

- A arrecadação da receita contributiva encontrou-se ainda pressionada pelas medidas de contenção da despesa pública impositivas de fortes reduções remuneratórias com reflexo direto no recuo das bases de incidência contributiva. O esforço

⁹ Sobretaxa de 4% sobre todos os rendimentos sujeitos a IRS, na parte que excede o salário mínimo nacional e reformulação das tabelas de IRS, “de modo a aumentar significativamente a progressão deste imposto” (página 47 do Relatório do OE/2013). Estas medidas fizeram parte de um pacote mais vasto de medidas de caráter fiscal, como o aumento da taxa liberatória sobre rendimentos de capitais, (com efeitos penalizantes diretos no rendimentos do trabalho canalizados para poupança), a manutenção da taxa de solidariedade sobre os rendimentos mais elevados e a limitação à dedutibilidade dos gastos financeiros e de outros benefícios fiscais.

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

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

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

¹³ 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 Artigo 78.º, n.º 3 da LOE/2013.

¹⁵ Artigo 78.º, n.º 1,º da LOE/2013.

financeiro do Estado para o financiamento da SS tem vindo a aumentar, não só na parte que se destina a fazer face às despesas do regime não contributivo (e do regime contributivo com suporte no OE), mas também no financiamento do défice do sistema previdencial que se previa, no cenário base do OE/2013 viesse a atingir os M€ 969,8¹⁶, mas que viria a ultrapassar largamente esse valor, tendo-se situado nos M€ 1430,3.

- As revisões orçamentais consubstanciadas no 1.º e 2.º orçamentos rectificativos tiveram impacto no OSS por duas vias: na despesa, com a acomodação da reposição do pagamento de 90% do 14.º mês no que respeita às pensões; e na receita, por via do RERD – regime extraordinário de regularização de dívidas fiscais¹⁷ que rendeu à SS uma receita extraordinária na ordem dos 234 M€.

III.2 Execução Orçamental Global

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

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

De acordo com os dados disponíveis, a 31 de dezembro de 2013, a receita total da SS ascendeu a M€ 46.931,2, mais 26,0% que no período homólogo de 2012 e a despesa total atingiu M€ 45.603,0, mais 25,5% que no mesmo período de 2012.

Já a receita efetiva aumentou, face ao mesmo período 4,7% (mais M€ 1.144,2) e a despesa efetiva 4,6% (mais M€ 1.097,1), colocando o saldo de execução efetiva em M€ 478,6, o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE/2013 consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição, no valor de M€ 1.430,3 (mais 67,0% em termos homólogos). Sem o efeito desta transferência, a execução do OSS teria registado um défice de M€ 951,7, mais M€ 526,6 do que em 2012.

As taxas de execução, face ao OSS corrigido, situaram-se abaixo do indicador para o ano (100%)¹⁸: 85,1% e 98,1% para despesa total e efetiva, respetivamente, e 87,3% e 99,8% para receita total e efetiva.

III.3 Execução Orçamental por Classificação Económica

III.3.1 Receitas

O Quadro 01 evidencia o comportamento da execução orçamental da receita, por classificação económica, em 31 de dezembro de 2013.

¹⁶ "O esforço do Orçamento do Estado, através das transferências correntes para a Segurança Social assume um montante de 8.344,59 M€, o que corresponde a uma variação de 1,36% face a 2012. Desta receita 6.231,5 M€ visam o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, 167,34 M€ asseguram o financiamento da CPN, 969,75 M€, constituem uma transferência extraordinária para o financiamento do défice do sistema de Segurança Social, 251,0M€ destinam-se ao financiamento do Programa de Emergência Social e do Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia e 725,0 M€ referem-se à transferência do OE relativa ao IVA Social." – relatório do OE/2013, página 123.

¹⁷ Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro.

¹⁸ A taxa de referência indicativa para o período (padrão de segurança) é um indicador que tem em conta a distribuição da execução da receita ao longo do ano, conjugando linearidade, sazonalidade e peso relativo de cada rubrica de receita. Para efeitos de cálculo deste indicador é considerado o orçamento modificado pelas alterações ocorridas até ao final do período em análise.



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

(em € e %)						
Capítulo	Designação	OSS Corrigido	Execução 31-12-2013	Taxa de execução	Tvh	Peso na receita total
	Receitas Correntes	25.048.175.660,00	25.102.296.037,33	100,2	5,0	53,5
02	Impostos Indiretos	176.372.000,00	177.368.889,92	100,6	n.a	0,4
03	Contribuições para a Segurança Social	13.336.492.143,00	13.413.932.472,72	100,6	2,5	28,6
04	Taxas, multas e outras penalidades	102.750.095,0	100.426.362,01	97,7	-0,7	0,2
05	Rendimentos da propriedade	369.925.148,00	348.490.723,33	94,2	-15,4	0,7
06	Transferências correntes	11.031.767.524,00	11.037.215.796,48	100,0	7,3	23,5
07	Venda de bens e serviços correntes	20.100.671,00	18.175.411,70	90,4	-20,3	0,0
08	Outras receitas correntes	10.768.079,00	6.686.381,17	62,1	-42,1	0,0
	Receitas Capital	27.517.935.288,34	20.758.405.063,04	75,4	89,2	44,2
09	Venda de bens de investimento	3.401.021,0	3.369.489,75	99,1	27,3	0,0
10	Transferências de capital	4.402.695,00	3.212.773,23	73,0	-37,5	0,0
11	Ativos financeiros	27.249.567.362,34	20.751.819.260,39	76,2	89,3	44,2
12	Passivos financeiros	260.000.000,00	0,00	0,0	0,0	0,0
13	Outras receitas de capital	564.210,0	3.539,67	0,6	-99,8	0,0
	Outras Receitas	1.175.429.253,04	1.070.454.364,42	91,1	-54,7	2,3
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	332.574.632,00	227.599.743,38	68,4	-15,4	0,5
16	Saldo do Ano Anterior	842.854.621,04	842.854.621,04	100,0	-59,8	1,8
	Receita Total	53.741.540.201,38	46.931.155.464,79	87,3	26,0	100,0
	Receita Efetiva	25.389.118.218,00	25.336.481.583,36	99,8	4,7	54,0

Fonte: IGFSS

(a) O IVA consignado ao OSS, que em 2012 foi contabilizado na rubrica "impostos indiretos - IVA", passou a ser contabilizado como transferências correntes, à semelhança do que já havia acontecido nos anos anteriores a 2012, motivo pelo qual, para efeitos da presente análise, se procedeu ao restabelecimento da série para o período homólogo anterior. 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", por indicação da DGO em novembro de 2013.

Para a evolução da **receita total** (mais 26,0%), contribuíram positivamente as "receitas correntes" e as "receitas de capital", com variações homólogas de 5,0% e 89,2%, respetivamente, e negativamente as "outras receitas" (menos 54,7%).

A **receita efetiva** (M€ 25.336,5) apresentou um acréscimo de 4,7% (mais M€ 1.144,2), face ao período homólogo anterior, e uma taxa de execução, face ao previsto, que rondou os 99,8%, próximo do indicador de referência para o período¹⁹. Esta receita representou mais de metade (54,0%) da receita total do SSS.

O conjunto das **receitas correntes** representou cerca 53,5% da receita total (99,1% da receita efetiva), atingindo, em termos absolutos, M€ 25.102,3, valor que configura uma taxa de execução orçamental de 100,2% e um acréscimo de 5,0% face ao período homólogo de 2012. Este comportamento está sustentado na evolução das "contribuições para a segurança social" e das "transferências correntes" que, no seu conjunto, representaram 52,1% da receita total arrecadada.

Em 2013, as "**contribuições para a Segurança Social**" representaram 52,9% das receitas efetivas, correspondendo a M€ 13.413,9. Esta receita apresentou uma taxa de execução na ordem dos 100,6% face à previsão corrigida e um acréscimo de 2,5% face ao período homólogo anterior. Este comportamento está em linha com o previsto, com as medidas de política adotadas e com a evolução do ciclo económico. A superação da previsão desta receita é justificada pela receita extraordinária obtida por aplicação do RERD à SS (M€ 234).

As "**transferências correntes**" (M€ 11.037,2) representaram 43,6% da receita efetiva, mais 7,3%

¹⁹ Esta receita, fortemente pressionada pela evolução do ciclo económico, foi sendo, desde 2011, sujeita a medidas que mitigaram esses efeitos (entrada em vigor do novo Código Contributivo, integração dos trabalhadores da banca no RGSS, alteração de taxas contributivas para determinados grupos profissionais), as quais não foram suficientes para os compensar. Este cenário, caracterizado por uma forte quebra da receita contributiva que reflete o impacto da quebra da atividade económica e consequente deterioração do mercado de trabalho sobre as contas da SS e o aumento das despesas do sistema, essencialmente explicado pela ação dos estabilizadores automáticos, teve como consequência um aumento expressivo do esforço financeiro do OE (mais 8,4% no período de referência, que compara com um crescimento de 2,5% das receitas contributivas arrecadadas no mesmo período).

quando comparadas com o período homólogo anterior²⁰. Estas receitas, maioritariamente provenientes do OE, destinaram-se a suportar as despesas da componente não contributiva do SSS (que vêm sendo sujeitas, desde o segundo semestre de 2010, a uma política fortemente restritiva), as despesas com as pensões do sistema de regimes especiais, a CPN, o Programa de Emergência Social (PES), o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE) e o financiamento do défice do sistema previdencial - repartição.

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

Ainda no que respeita às “transferências correntes”, cerca de 87,8% foram provenientes da **Administração Central do Estado**, mais 8,4% que no período homólogo anterior. Destas, M€ 9.689,4 respeitam a transferências do MSESS para cumprimento da LBSS distribuídas pelo Sistema de Proteção Social de Cidadania e pelo Sistema Previdencial - Componente Repartição. Incluídos nas transferências para o sistema previdencial – componente repartição – encontram-se M€ 222,7 que se referem a receitas cessantes e M€ 1,4 a salários intercalares²¹ e, bem assim, M€ 1430,3 destinados ao financiamento do défice do sistema.

Nas transferências correntes estão ainda incluídas transferências provenientes do Ministério da Educação (M€ 158,8) mais 0,3% que no ano anterior, e do Resto do Mundo-UE (M€ 1.346,8) mais 14,5% face ao período homólogo de 2012.

As receitas fiscais consignadas à SS para financiamento das despesas do Subsistema de Proteção Familiar, **IVA social**, ascenderam a M€ 725,0, mais 0,9% que no período homólogo²². De referir que, em 2012, o

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

Os **rendimentos da propriedade** registaram um decréscimo de 15,4% e as **vendas de bens e serviços correntes** de 20,3%, quando comparados com o período homólogo anterior. Estas receitas, no seu conjunto, representam apenas 1,4% da receita efetiva.

No agregado das **receitas de capital** foram arrecadados cerca de M€ 20.758,4, valor que constituiu quase metade (44,2%) da receita total do SSS em 2013 e configura uma taxa de execução orçamental na ordem dos 75,4%, mais 89,2% que no período homólogo de 2012. Neste agregado, as receitas arrecadadas por conta da venda de bens de investimento e das transferências de capital (0,03% da receita efetiva do sistema) apresentaram no seu conjunto uma execução inferior à do período homólogo anterior em M€ 1,2, com as vendas de bens de investimento a aumentarem 27,3% e as transferências de capital a recuarem 37,5%. Já as receitas não efetivas, designadamente a receita proveniente de ativos financeiros (44,2% da receita total arrecadada), totalizou M€ 20.751,8, 76,2% do previsto, mais 89,3% que o valor executado no período homólogo anterior. Esta execução está influenciada pela rotação das carteiras dos ativos financeiros do FEFSS e dos ativos de curto prazo (CEDIC) do IGFSS, representando estes últimos cerca de 62,8% dos movimentos de ativos financeiros (M€ 13.024,2)²³.

III.3.2 Despesas

O **Quadro 02** evidencia o comportamento da execução orçamental da despesa, por classificação económica, no período compreendido entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2013.

²⁰ Neste valor estão incluídos M€ 725,0 de receita fiscal consignada à segurança social (IVA), M€ 506,4 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€ 1430,3 destinados ao financiamento do défice do Sistema e M€ 252,0 destinados ao financiamento do PES e ASECE.

²¹ Artigo 98º- N aditado ao Código de Processo do Trabalho pelo Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13 de outubro.

²² Sobre a contabilização desta receita no OSS e na Administração Central (Autoridade Tributária e Aduaneira) cfr as recomendações 4 – PCGE/2011 e 82 - PCGE/2011 (páginas 408, 436 e 437) do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011, disponível em

www.tcontas.pt. O OE para 2013 acolheu as recomendações, no sentido de a receita do IVA consignado à SS passar a ser transferido do subsector Estado para o OSS através da classificação económica da despesa 04.06.00 – transferências correntes para a segurança social (165.º da Lei 66-B/2012, de 31/12), deixando assim de ser contabilizado na classificação económica 02.01.02 – Impostos indiretos- Sobre o consumo-IVA.

²³ Este montante foi repartido pelo subsistema de ação social, M€ 4.969,7 (jogos sociais: M€ 1.736,0; euromilhões: M€ 119,7; outros programas: M€ 3.114,0) e pelo sistema previdencial – repartição, M€ 8.054,6 assim repartidos: FSE/QREN: M€ 2.478,2; CPN/QCA: M€ 75,0; CPN/QREN: M€ 387,4; outros: M€ 5.113,8).



Tribunal de Contas

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

(em € e %)						
Agrup.	Designação	OSS Corrigido	Execução 31-12-2013	Taxa de execução	Tvh	Peso na despesa total
	Despesas Correntes	25.259.564.706,08	24.824.673.809,0	98,3	4,7	54,4
01	Despesas com o pessoal	278.562.543,00	273.845.983,10	98,3	9,0	0,6
02	Aquisição de bens e serviços	89.957.525,00	71.750.533,57	79,8	-9,7	0,2
03	Juros e outros encargos	4.512.719,00	2.429.182,64	53,8	9,6	0,0
04	Transferências correntes	23.184.248.013,08	22.970.972.420,5	99,1	3,9	50,4
05	Subsídios	1.612.812.359,00	1.423.537.164,1	88,3	13,8	3,1
06	Outras despesas correntes	89.471.547,00	82.138.525,09	91,8	605,1	0,2
	Diversas	89.471.547,00	82.138.525,09	91,8	605,1	0,2
	Despesas Capital	28.310.558.007,10	20.778.319.141,8	73,4	64,5	45,6
07	Aquisição de bens de capital	39.964.387,00	18.958.889,9	47,4	-30,4	0,0
08	Transferências de capital	31.076.923,00	14.238.028,3	45,8	-29,4	0,0
09	Ativos financeiros	27.979.516.697,10	20.745.122.223,6	74,1	64,9	45,5
10	Passivos financeiros	260.000.000,00	0,00	0,0	0,0	0,0
	Despesa Total	53.570.122.713,18	45.602.992.950,86	85,1	25,5	100,0
	Despesa Efetiva	25.330.606.016,08	24.857.870.727,29	98,1	4,6	54,5

Fonte: IGFSS.

Atentos os grandes agregados da despesa – correntes e de capital – as despesas correntes, (M€ 24.824,7; 54,4% das despesas totais e 99,9% das despesas efetivas), expandiram-se face ao período homólogo anterior (4,7%) e as despesas de capital apresentaram um crescimento homólogo na ordem dos 64,5%, atingindo o montante de M€ 20.778,3 (45,6% da despesa total).

No agregado das **despesas correntes** é o agrupamento das transferências o mais representativo (M€ 22.971,0), absorvendo 92,4% da despesa efetiva, com uma taxa de execução orçamental de 99,1%, e uma taxa de variação homóloga de 3,9%. Neste agrupamento, são as **transferências para as famílias** que se apresentam como a parcela materialmente mais relevante (M€ 20.912,2) representando 91,0% da despesa do agrupamento, e cuja evolução, face a igual período de 2012, se consubstanciou num acréscimo de 3,9%. Estas despesas encontram-se fortemente pressionadas pela evolução do ciclo económico, designadamente através da evolução das prestações imediatas, onde se inserem, entre outras, as prestações sociais substitutivas dos rendimentos do trabalho, mas também pela reposição do pagamento dos subsídios de férias e de Natal aos pensionistas. As medidas de forte contenção da despesa pública adotadas a partir do 2.º semestre de 2010 (e reforçadas nos orçamentos do Estado de 2011, 2012 e 2013) não foram suficientes para contrariar o efeito de expansão destas despesas, situação que já se verificou na execução do OSS/ 2012 e que se manteve.

A segunda parcela mais expressiva da despesa do SSS diz respeito aos **ativos financeiros**, que, no final do ano de 2013, totalizavam, aproximadamente,

M€ 20.745,1, (45,5% dos gastos totais do sistema). Este montante correspondeu a uma taxa de execução orçamental de 74,1% e evidencia um aumento de 64,9% face ao período homólogo anterior.

Esta execução está influenciada pela rotação das carteiras de ativos do FEFSS, cuja análise detalhada consta do anexo I do presente relatório, mas também pela rotação das aplicações de curto prazo (CEDIC) realizadas pelo IGFSS, que representam cerca de 61,4% dos movimentos de ativos financeiros (M€ 12.739,8), assim repartidos: subsistema ação social, M€ 4.866,0 (jogos sociais: M€ 1.726,0; euromilhões: M€ 119,7; outros programas: M€ 3.020,3) sistema previdencial – repartição, M€ 7.873,8, assim repartidos: FSE/QREN: M€ 2.478,2; CPN/QCA: M€ 75,0; CPN/QREN: M€ 387,4; outros: M€ 4.933,1)²⁴.

Ainda no agregado das **despesas correntes**, apenas as despesas com aquisições de bens e serviços apresentaram uma diminuição em comparação com o

²⁴ “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 rendibilidade das aplicações de tesouraria é objeto de registo contabilístico de acordo com o ciclo da receita. O mapa de Fluxos de Caixa evidencia todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no período. O Mapa de Fluxos de Caixa acolhe os saldos das contas 11 – Caixa, 12 – Depósitos em Instituições financeiras e 13 – Conta no Tesouro.” - http://www.cnc-min-fincas.pt/faq_publico.html

período homólogo (9,7%), tendo as demais componentes deste agregado registado evoluções positivas: despesas com pessoal (mais 9,0%); “subsídios”²⁵ (mais 13,8%); juros e outros encargos (9,6%), transferências correntes (3,9%) e outras despesas correntes (605,1%). No seu conjunto, estas despesas sofreram um aumento de 4,7% quando comparadas com igual período de 2012.

As **despesas de capital** aumentaram 64,5% face a igual período de 2012, por conta da evolução da sua principal componente (ativos financeiros, que representaram 99,8% das despesas de capital e aumentaram 64,9%), uma vez que as aquisições de bens de capital e as transferências de capital representaram apenas 0,1% das despesas do agrupamento. As despesas de capital apresentaram, em 2013, uma taxa de execução (74,1%) e representaram quase metade (45,6%) da despesa total do sistema, sendo que destas apenas 0,16% constituíram despesas efetivas.

III.3.3 Evolução das Receita e Despesa Efetivas

A **receita efetiva** arrecadada no período²⁶ representou pouco mais de metade (54,0%) da receita total e registou uma variação homóloga positiva na ordem dos 4,7% (mais M€ 1.144,2). A **despesa efetiva** paga no ano²⁷ representou 54,5% do total e evidenciou uma variação homóloga positiva de 4,6% (mais M€ 1.097,1), pressionada pela reposição do pagamento dos 13.º e 14.º meses que esteve suspenso em 2012 e pelos efeitos da contração do tecido económico sobre a execução do

OSS²⁸, que as medidas de política adotadas para o sector não conseguiram compensar²⁹.

De facto e pese embora no ano de 2013 a dinâmica de evolução das despesas e das receitas efetivas pareça ter-se alterado, com a receita efetiva a apresentar um crescimento ligeiramente superior ao da despesa efetiva, com o conseqüente equilíbrio do sistema, o mesmo foi obtido através de transferências extraordinárias provenientes do OE e do reforço da cobrança da receita contributiva obtida pela aplicação do RERD às dívidas à SS. Sem este efeito as receitas efetivas apresentariam um decréscimo de 2,1% que compara com a taxa de crescimento da despesa efetiva na ordem dos 4,6%.

O aumento da despesa efetiva verificado no ano de 2013 foi justificado pela reposição dos subsídios de férias e de Natal aos pensionistas da SS, visível no comportamento das despesas com pensões, que apresentaram um crescimento de 5,7% no mesmo período. Este crescimento foi atenuado pela aplicação da CES, cuja receita gerada permitiu uma poupança de 1% na despesa com pensões, colocando a sua expansão real nos 4,7%. Já os encargos com as outras prestações sociais, sujeitas a políticas fortemente restritivas, mantiveram o nível do período homólogo anterior (mais 0,2%), contribuindo assim para mitigar o aumento das despesas efetivas realizadas no período de referência.

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

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

26 A receita efetiva arrecadada no período corresponde ao total da receita, subtraído dos saldos de anos anteriores e dos ativos e passivos financeiros, e situou-se, no final do 2.º semestre de 2013, em M€ 25.336,5.

27 A despesa efetiva paga no ano equivale ao total da despesa, subtraída dos ativos e passivos financeiros, e totalizou, no final de dezembro de 2013, M€ 24.857,9.

28 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.

29 Medidas com impacto direto na execução do OSS: congelamento do valor das pensões e do indexante de apoios sociais; revisão das regras de atribuição do subsídio de desemprego; reforço da aplicação da condição de recursos que restringe o acesso às prestações sociais do regime não contributivo; proibição da acumulação de rendimentos provenientes de salários e de pensões, entre outras. O total de transferências para as famílias aumentou 3,9% (incluindo o valor das pensões do sistema de regimes especiais) face ao período homólogo anterior, mitigado pelo impacto das medidas inibidoras do livre funcionamento dos estabilizadores automáticos.



Tribunal de Contas

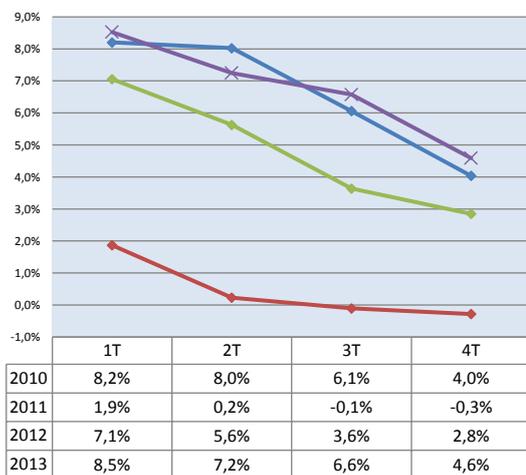
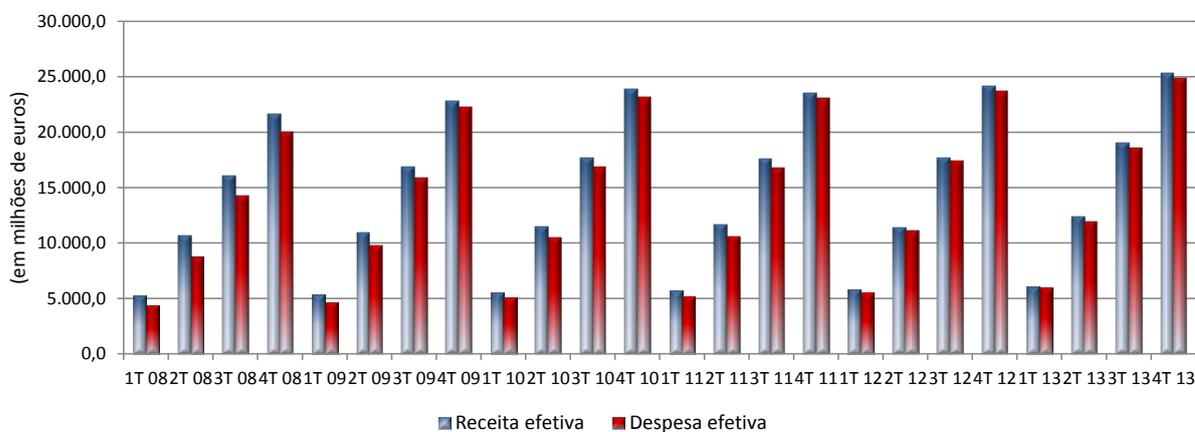
uma inversão da tendência anterior nas despesas com o pessoal e nas despesas com juros e outros encargos³⁰.

Já a **receita efetiva** apresentou uma variação homóloga positiva de 4,7%. O aumento das receitas efetivas da SS ficou a dever-se sobretudo ao reforço das transferências do OE que representaram 38,3% destas receitas e aumentaram 8,4%, face a igual período homólogo, à evolução positiva (mais 2,5%) das receitas provenientes de contribuições, em queda no período homólogo anterior, devido sobretudo a variações das taxas contributivas, aplicadas a grupos específicos (trabalhadores independentes, representantes estatutários de órgãos sociais e trabalhadores em funções públicas), ao reforço da cobrança ocorrido decorrente da aplicação do RERD, à aplicação da CES e das contribuições sobre as prestações de desemprego, medidas que ajudaram a manter o nível destas receitas em patamares mais favoráveis do triénio.

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.

³⁰ As “despesas com pessoal” e os “juros e outros encargos” que apresentaram poupanças em 2012 face a 2011 (menos 16,8% e menos 7,3%, respetivamente), no ano de 2013 cresceram 9,0% e 9,6%, respetivamente, face a 2012. Já as despesas com “aquisição de bens e serviços” mantiveram, a tendência decrescente recuando 9,7% face a igual período de 2012, ano em que recuaram 18,5%.

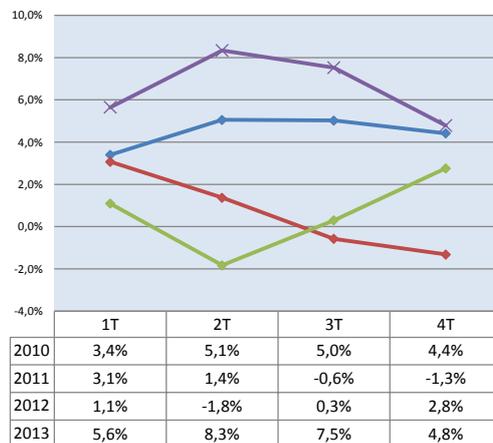
Figura 01 – SS - Variação homóloga da Receita e Despesa Efetivas (valores acumulados)



Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 4.º T de 2012.

Fonte: IGFSS

Gráfico 1.2 – Despesa efetiva



Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 4.º T de 2012.

Fonte: IGFSS

Gráfico 1.3 – Receita efetiva

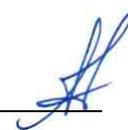


Figura 02 – SS - Variação homóloga da Receita e Despesa Efetivas (valores isolados do trimestre)

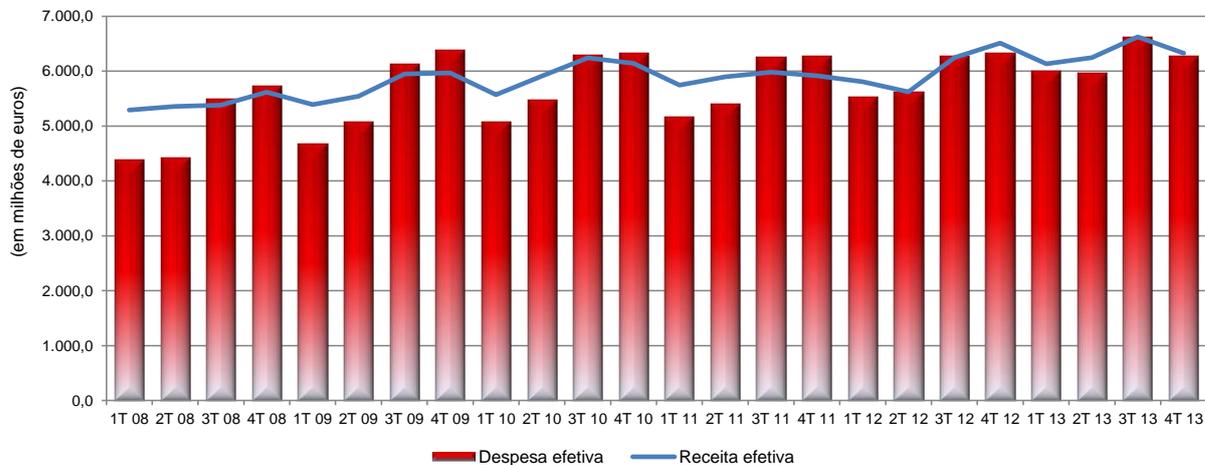
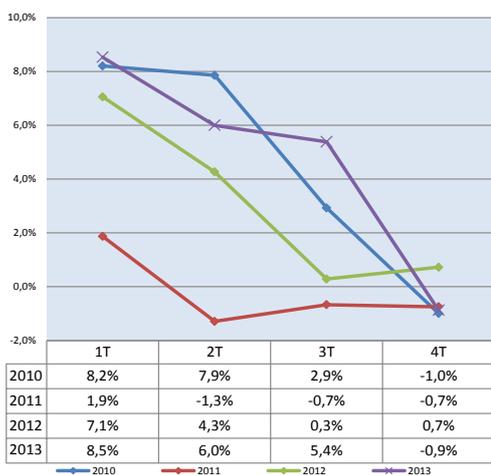
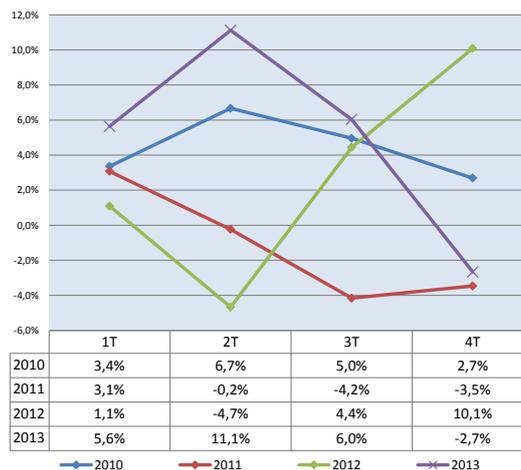


Gráfico 2.1 – Tvh da receita e despesa efetivas



Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 4.º T de 2012.
Fonte: IGFSS

Gráfico 2.2 – Despesa efetiva



Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 4.º T de 2012.
Fonte: IGFSS

Gráfico 2.3 – Receita efetiva

III.3.4 Saldo da Execução Efetiva

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

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

comportamento continua a ser de contração, embora menos acentuada.

Na vigência do PAEF, este indicador evidenciou uma apreciação na ordem dos 8,9%, devido às transferências extraordinárias do OE que no ano de 2013, foram de M€ 1.430,3, mais 66,7% que no período homólogo anterior. Sem transferência extraordinária, a execução efetiva da SS seria deficitária em M€ 951,7. Entre 2011 e 2013 (na vigência do PAEF) o esforço do Estado para o financiamento do défice do sistema previdencial - repartição da SS foi de M€ 2.287,0.

Figura 03 – SS - Evolução trimestral e anual do Saldo de Execução Efetiva



(a) Valor dos 1T, 2T e 3T corrigido no período homólogo seguinte; valor para o 4T é o que consta da CSS respectiva
Fonte:IGFSS

Gráfico 3.1 – Evolução intra-anual (M€)

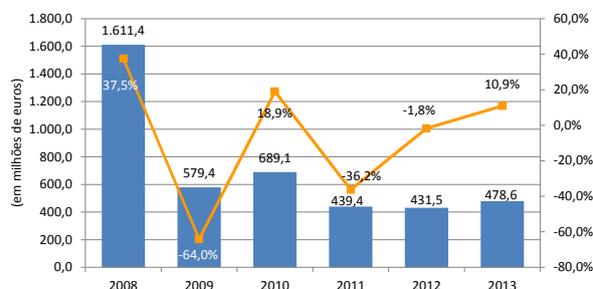


Gráfico 3.2 – Valor e variação homóloga (anual) (M€ e %)

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 o saldo efetivo a recuar cerca de 36,2%, tendência que ainda se manteve em 2012 (menos 1,8%) retomando em 2013 uma trajetória de recuperação (mais 10,9%), 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 e pelo RERD.

Entre 2008 e 2013, o saldo efetivo global sofreu uma erosão na ordem dos 70,3% (de M€ 1.611,4 para M€ 478,6), traduzindo a forte exposição da execução do OSS à evolução do ciclo económico, cujo

No ano de 2013, o esforço financeiro do Estado foi de M€ 9.377,0, mais 7,2% que no mesmo período de 2012, assim distribuídos:

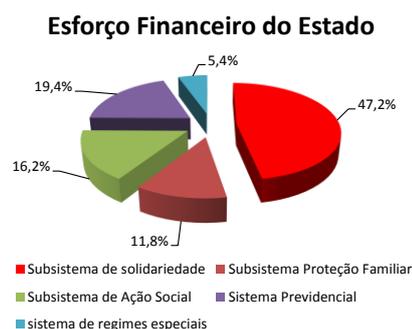


Gráfico 3.3 – Esforço financeiro do Estado entre janeiro e dezembro de 2013



Tribunal de Contas

III.4 Fontes de Financiamento e Aplicações de Fundos

III.4.1 Fontes de Receita

O **Quadro 03** dispõe as receitas do SSS, organizadas por cinco fontes de financiamento, com destaque, em razão da materialidade, para os “Contribuintes”³¹ (representando 28,6% do total das receitas e 52,9% da receita efetiva) e a “Administração Central” (20,7% da receita total e 38,3% da receita efetiva).

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

Até ao final de 2013, a receita cobrada aos “contribuintes” e aos beneficiários ativos, (contribuições e quotizações), aumentou, em termos homólogos, M€ 331,8 (2,5%), passando a totalizar M€ 13.413,9. Esta tendência foi consistente com o comportamento do ciclo económico e com as medidas de política aplicadas, designadamente o alargamento da base contributiva às prestações sociais substitutivas do rendimento do trabalho (subsídios por desemprego e por doença) e aplicação da CES aos rendimentos provenientes de pensões dentro dos limites estabelecidos no OE/2013³².

O conjunto de **transferências** provenientes da **administração central** sofreu um crescimento na ordem dos 8,4% (mais M€ 751,0), quando comparado com igual período anterior, passando para M€ 9.693,6, alavancado pelo aumento de 8,3% (mais M€ 589,1, passando para M€ 7.726,2) das necessidades de financiamento no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social, que representaram 30,5% da receita efetiva.

Ainda no que a estas receitas concerne refira-se que, no período de referência, apenas as verbas destinadas à CPN e as do regime substitutivo dos bancários que também registam decréscimo, apresentaram um recuo face a igual período homólogo, tendo todas as demais componentes apresentado evoluções crescentes face a 2012.

As transferências recebidas da SCML (reclassificadas no 2.º semestre de 2013 como impostos indiretos), relativas à participação da SS nos resultados da exploração dos jogos sociais, que representaram 0,7 % da receita efetiva, apresentaram no período de referência um crescimento na ordem dos 3,7%, quando comparadas com o período homólogo anterior, tendo sido arrecadado o montante de M€ 177,4 (mais M€ 6,3 que no período homólogo anterior).

As transferências provenientes da União Europeia, FSE, representaram 5,3% da receita efetiva, aumentado 14,5%³³, face ao período homólogo anterior, passando a M€ 1.346,8 (mais M€ 170,7).

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, 2,8% da receita efetiva, tendo apresentado um decréscimo em termos homólogos na ordem dos 14,1% (menos M€ 115,5, que no período homólogo anterior).

³¹ Que, neste sentido lato, inclui as receitas de quotizações dos trabalhadores dependentes, dos trabalhadores independentes, do seguro voluntário, e as contribuições das entidades empregadoras. No período de vigência do PAEF foram ainda incluídas neste grupo de receitas as “contribuições” aplicadas aos beneficiários de prestações sociais (pensões e subsídios de desemprego e de doença).

³² Esta receita pode decompor-se do seguinte modo: contribuições e quotizações, M€ 13.240,1; CES, M€ 152,8; contribuições sobre as prestações de desemprego, M€ 18,2 e contribuições sobre o subsídio de doença, M€ 2,7. Em termos comparáveis, isto é, sem as alterações legislativas introduzidas em 2013 sobre esta matéria, a receita de contribuições e quotizações teria aumentado apenas 1,3% face a igual período homólogo.

³³ A componente nacional recuou 17,1%.

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

(em € e %)

Origens de financiamento	OSS Corrigido 31-12-2013	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso na execução efetiva
Contribuintes	13.336.492.143,00	13.413.932.472,72	100,6	2,5	28,6	52,9
Contribuições e cotizações	13.336.492.143,00	13.413.932.472,72	100,6	2,5	28,6	52,9
Sistema previdencial	13.328.690.600,00	13.407.363.256,28	100,6	2,5	28,6	52,9
Regimes complementares e especiais	7.801.543,00	6.569.216,44	84,2	7,8	0,0	0,0
Administração Central (a)	9.640.404.270,00	9.693.630.105,09	100,6	8,4	20,7	38,3
Transferências do MSSS para cumprimento da LBSS	7.726.251.096,00	7.726.251.096,04	100,0	8,3	16,5	30,5
Transferências do MSSS - CPN - QCA e QREN	167.340.367,00	167.340.366,96	100,0	-17,1	0,4	0,7
Transferências do M. Educação	154.788.140,00	158.824.278,88	102,6	0,3	0,3	0,6
Transferências do MSSS - Reg Subs Bancário	506.961.466,00	506.392.609,38	99,9	-1,8	1,1	2,0
Transferências do MSSS (PES + ASECE)	251.000.000,00	251.984.071,76	100,4	45,6	0,5	1,0
Transferências do MFAP - IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12)	725.000.000,00	725.000.000,00	100,0	0,9	1,5	2,9
Outras transferências	109.063.201,00	157.837.682,07	144,7	318,8	0,3	0,6
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	176.372.000,00	177.368.889,92	100,6	3,7	0,4	0,7
Transferências relativas a jogos sociais	176.372.000,00	177.368.889,92	100,6	3,7	0,4	0,7
União Europeia	1.395.675.949,00	1.346.798.464,62	96,5	14,5	2,9	5,3
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	1.395.655.949,00	1.346.765.648,07	96,5	14,5	2,9	5,3
Outras transferências	20.000,00	32.816,55	164,1	111,6	0,0	0,0
Atividade da Segurança Social	840.173.856,00	704.751.651,01	83,9	-14,1	1,5	2,8
Rendimentos de propriedade	369.925.148,00	348.490.723,33	94,2	-15,4	0,7	1,4
Juros	316.624.550,00	302.681.126,30	95,6	-16,9	0,6	1,2
Dividendos e participações nos lucros	51.226.000,00	42.916.109,95	83,8	-3,5	0,1	0,2
Rendas	2.074.598,00	2.893.487,08	139,5	1,5	0,0	0,0
Outras receitas	470.248.708,00	356.260.927,68	75,8	-12,8	0,8	1,4
Reposições não abatidas nos pagamentos	332.574.632,00	227.599.743,38	68,4	-15,4	0,5	0,9
Taxas, multas e outras penalidades	102.750.095,00	100.426.362,01	97,7	-0,7	0,2	0,4
Venda de bens e serviços (correntes e de capital)	23.501.692,00	21.544.901,45	91,7	-15,4	0,0	0,1
Outras	11.422.289,00	6.689.920,84	58,6	-48,8	0,0	0,0
Receita efetiva	25.389.118.218,00	25.336.481.583,36	99,8	4,7	54,0	100,0
Receita não efetiva	28.352.421.983,38	21.594.673.881,43	76,2	65,4	46,0	
Receita total	53.741.540.201,38	46.931.155.464,79	87,3	26,0	100,0	

Fonte: IGFSS.

(a) Inclui valores (m€ 602,0 de previsão e o valor de M€ 1,0 de execução) relativos a transferências do Fundo NAV, EPE registados no mapa X (R.06.01 - Transferências correntes de sociedades e quase sociedades não financeiras).



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

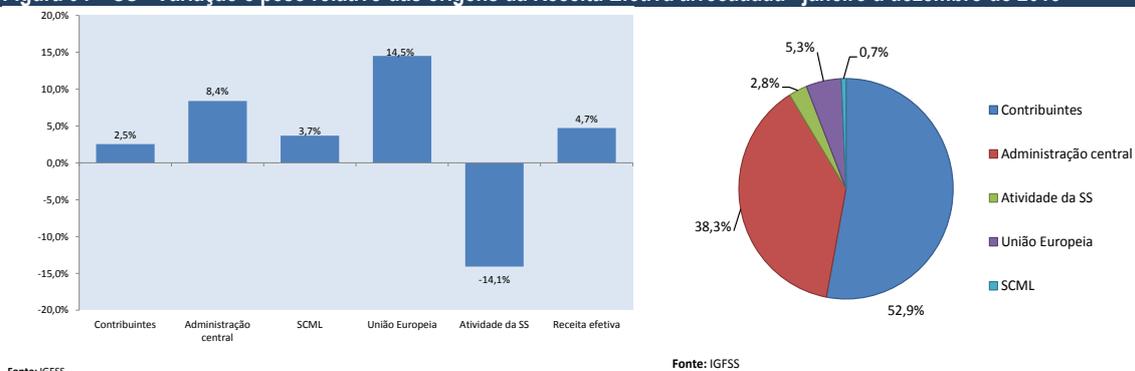


Gráfico 4.1 – Variação homóloga

Gráfico 4.2 – Peso relativo

III.4.2 Aplicações de Fundos

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

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

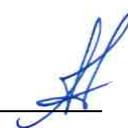
(em € e %)

Aplicações de Despesa	OSS corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Prestações Sociais	22.850.297.579,08	22.581.018.030,25	98,8	4,0	49,5	90,8
Pensões e complementos	15.882.168.739,00	15.802.370.646,16	99,5	5,7	34,7	63,6
Sobrevivência	2.091.357.001,00	2.088.416.501,82	99,9	4,3	4,6	8,4
Invalidez	1.396.086.658,00	1.382.951.750,71	99,1	0,7	3,0	5,6
Velhice	11.847.855.541,00	11.786.114.654,92	99,5	7,0	25,8	47,4
Benefícios dos Antigos Combatentes (a)	39.934.628,00	38.391.065,56	96,1	14,2	0,1	0,2
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	506.597.953,00	506.160.029,23	99,9	-1,9	1,1	2,0
Pensões do regime substitutivo BPN (a)	336.958,00	336.643,92	99,9	147,7	0,0	0,0
Desemprego e Apoio ao Emprego	2.768.232.425,00	2.725.791.438,80	98,5	5,1	6,0	11,0
Subsídio de Desemprego	2.087.024.031,00	2.062.462.283,74	98,8	3,5	4,5	8,3
Complemento de desemprego	79.305.072,00	76.541.871,62	96,5	-17,7	0,2	0,3
Subsídio social de desemprego	336.772.191,00	326.549.392,53	97,0	0,1	0,7	1,3
Garantia salarial	175.000.000,00	174.187.030,70	99,5	73,9	0,4	0,7
Indem. compensatória salários em atraso	79.708.631,00	77.958.533,85	97,8	11,0	0,2	0,3
Outras	10.422.500,00	8.092.326,36	77,6	-22,3	0,0	0,0
Ação social	1.804.882.250,00	1.699.958.864,01	94,2	5,9	3,7	6,8
Transf. e subsídios - Instituições sem fins lucrativos	1.459.033.905,00	1.387.596.779,65	95,1	2,7	3,0	5,6
Transf. e subsídios - Famílias	93.586.936,00	84.146.539,25	89,9	-0,1	0,2	0,3
Transf. ME - componente social pré-escolar	95.000.000,00	95.000.000,00	100,0	35,7	0,2	0,4
Outras	157.261.409,00	133.215.545,11	84,7	33,7	0,3	0,5
Subsídio e complemento de doença	392.771.888,00	385.622.667,26	98,2	-6,9	0,8	1,6
Abono de família	662.482.230,00	659.667.573,61	99,6	-0,6	1,4	2,7
Rendimento Social de Inserção	319.400.000,00	315.143.004,33	98,7	-18,8	0,7	1,3
Complemento Solidário para Idosos	268.582.207,00	266.533.871,78	99,2	-2,0	0,6	1,1
Parentalidade	379.885.351,00	375.577.740,28	98,9	-12,5	0,8	1,5
Subsídio por morte	157.291.505,00	153.880.389,07	97,8	-22,4	0,3	0,6
Deficiência	145.207.863,00	143.681.011,27	98,9	2,9	0,3	0,6
Outras despesas	69.393.121,08	52.790.823,68	76,1	-15,3	0,1	0,2
Encargos com doenças profissionais	17.833.578,00	17.637.522,94	98,9	4,7	0,0	0,1
Transferências para o INATEL	8.292.737,00	8.292.737,00	100,0	10,6	0,0	0,0
Restituição de contribuições e outras receitas	6.679.780,00	4.918.831,90	73,6	-36,7	0,0	0,0
Despesas de capital	21.222.015,00	8.141.452,05	38,4	-54,4	0,0	0,0
Outras	15.365.011,08	13.800.279,79	89,8	11,9	0,0	0,1
Formação profissional e PAE	2.406.865.329,00	1.963.198.099,30	81,6	11,7	4,3	7,9
Políticas ativas de emprego	482.598.533,00	481.626.090,00	99,8	-6,9	1,1	1,9
Transf. IEFPP	435.301.917,00	435.301.917,00	100,0	-7,4	1,0	1,8
Transf. Autoridade Condições de Trabalho	21.276.653,00	21.134.196,00	99,3	1,7	0,0	0,1
Transf. Estruturas de Emp. Form. Prof. das RA	18.358.890,00	18.358.890,00	100,0	-5,0	0,0	0,1
Transf. Agência Nacional para a Qualificação	3.705.000,00	3.705.000,00	100,0	-5,0	0,0	0,0
Outras	3.956.073,00	3.126.087,00	79,0	-12,6	0,0	0,0
Transferências e Subsídios de Formação profissional	1.664.266.796,00	1.481.572.009,30	89,0	19,5	3,2	6,0
Do Fundo Social Europeu (FSE)	1.471.120.200,00	1.311.478.948,44	89,1	21,1	2,9	5,3
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	193.146.596,00	170.093.060,86	88,1	8,8	0,4	0,7
Passivos Financeiros (4)	260.000.000,00	0,00	0,0	n.a	0,0	n.a
Administração (b)	327.862.453,00	309.481.546,09	94,4	6,5	0,7	1,2
Despesas com pessoal	231.195.808,00	227.848.324,62	98,6	12,3	0,5	0,9
Aquisição de bens e serviços	61.711.087,00	57.422.060,94	93,0	-11,5	0,1	0,2
Outras	34.955.558,00	24.211.160,53	69,26	6,2	0,1	0,1
Aplicações Financeiras - IGFSS (3)	15.062.994.445,10	12.739.803.004,56	84,6	324,7	27,9	n.a
Ativos financeiros - CEDIC + Depósitos, certificados de depósito e poupança	15.062.494.445,10	12.739.793.000,00	84,6	324,7	27,9	n.a
Outros Ativos Financeiros	500.000,00	10.004,56	2,0	-5,3	0,0	n.a
Capitalização	12.922.102.907,00	8.009.492.270,66	62,0	-16,4	17,6	0,02
Ativos financeiros - FEFSS (2)	12.916.522.252,00	8.005.319.219,01	62,0	-16,4	17,6	n.a
Despesas de Administração	5.344.655,00	4.152.189,22	77,7	9,0	0,0	0,0
Despesas de capital - FEFSS	236.000,00	20.862,43	8,8	-11,8	0,0	0,0
Despesa total (1)	53.570.122.713,18	45.602.992.950,86	85,1	25,5	100,0	n.a
Despesa efetiva (5) = (1) - (2) - (3) - (4)	25.330.606.016,08	24.857.870.727,29	98,1	4,6	54,5	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.



Considerando as grandes funções do SSS, destacam-se as prestações sociais, em razão da materialidade dos recursos absorvidos (M€ 22.581,0; 90,8% da despesa efetiva), e da sua evolução face ao período homólogo anterior (mais M€ 871,8; 4,0%).

No cômputo das **prestações sociais** merece referência a rubrica de pensões e complementos, que apresentou um crescimento de 5,7% (que compara com um crescimento de 4,6% da despesa efetiva), face ao período homólogo (mais M€ 858,8), totalizando M€ 15.802,4 (70,0% das prestações sociais e 63,6% da despesa efetiva). Destas, destacam-se as pensões de velhice, com um crescimento homólogo de 7,0% (mais M€ 768,0), a maior fatia (74,6%) do valor despendido com pensões e complementos. Estas despesas estão fortemente expostas à evolução demográfica da população residente, a qual tem vindo a evidenciar um maior crescimento nas faixas etárias superiores aos 65 anos (0,7%), crescimento que não tem vindo a ser acompanhado pela evolução da população residente (menos 0,9%). Estas despesas foram sujeitas a um forte condicionamento durante a vigência do PAEF, através da sua sujeição a um regime fiscal específico (CES) que permitiu arrecadar receitas na ordem dos M€ 152,8 em 2103 e de M€ 158,4 no horizonte temporal do PAEF.

Verificou-se ainda uma redução da despesa com prestações sociais diretamente indexadas à condição de recursos dos potenciais beneficiários, cujos critérios de elegibilidade de acesso têm vindo a tornar-se mais exigentes e restringidos os valores associados³⁴: abono de família³⁵ (menos M€ 4,2, 0,6%); complemento solidário para idosos (menos M€ 5,6, 2,0%); subsídio e complemento de doença (menos M€ 28,7, 6,9%); parentalidade (menos M€ 53,7, 12,5%); rendimento social de inserção (menos M€ 72,8, 18,8%); subsídio por morte (menos M€ 44,4, 22,4%).

As verbas destinadas ao **desemprego e ao apoio ao emprego**, com um peso relativo de 11,0% na despesa efetiva, sofreram um aumento na ordem dos 5,1%, passando a M€ 2.725,8 (mais M€ 132,8 que no período homólogo anterior). Esta evolução é consequência do efeito conjugado das alterações às regras de atribuição destas prestações (reposição de regimes temporários e excecionais, de reforço desta

tipologia de apoios e da aplicação de regras mais restritivas de acesso às prestações sociais não contributivas) e dos efeitos da contração do ciclo económico. Destacam-se as prestações substitutivas dos rendimentos do trabalho: subsídio de desemprego, com um crescimento de 3,5% (mais M€ 69,6), subsídio social de desemprego que aumentou 0,1% (mais M€ 0,3), tendo o complemento de desemprego sido a única prestação deste grupo a apresentar um comportamento regressivo (menos M€ 16,5, 17,7%). Para a evolução das despesas destinadas ao desemprego e ao apoio ao emprego contribuiu ainda o acentuado acréscimo ocorrido nas prestações pagas pelo Fundo de Garantia Salarial (mais M€ 74,0; 73,9% que em 2012), resultante da recuperação da análise e deferimento destas prestações que se encontravam em atraso³⁶.

A despesa com **ação social**³⁷ aumentou 5,9%, passando a M€ 1.700,0 (6,8% da despesa efetiva do período). Nesta componente, as transferências e subsídios para as instituições sem fins lucrativos, que detêm maior peso relativo (81,6%), apresentaram um acréscimo de 2,7% face ao período homólogo anterior. A mesma tendência já não se verificou com as transferências e subsídios pagos às famílias, que se mantiveram estáveis (menos 0,1%) face ao período homólogo anterior. As transferências para sociedades e quase sociedades não financeiras exibem um significativo acréscimo face ao período homólogo (1.347,2%), em virtude da transferência de M€ 30,0 para o Fundo de Reestruturação do Sector Solidário³⁸.

³⁴ Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 junho.

³⁵ 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.

³⁶ De acordo com o relatório de gestão do Fundo de Garantia Salarial de 2013, neste ano foram pagas prestações relativas a 29.093 requerimentos que compara com 15.098 em 2012, reflexo do reforço dos recursos humanos. No Parecer sobre a CGE de 2012 foi referido que análise de processos apresentava atrasos significativos. Em janeiro de 2013, no Centro Distrital de Lisboa estavam em análise os processos entrados em abril de 2012 e no Centro Distrital do Porto existiam cerca de 5.800 processos a aguardar análise (cf. Pág. 368, disponível em www.tcontas.pt).

³⁷ A Ação Social realiza-se através da concessão de prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excecionalidade, 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.

³⁸ O Decreto-Lei n.º 165-A/2013, de 23 de dezembro, criou o Fundo de Reestruturação do Sector Solidário (FRSS), destinado a apoiar a reestruturação e a sustentabilidade económica e financeira das IPSS. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 95-A/2013, publicada no DR, 1.ª S, de 27 de dezembro, determinou que o Estado atribua a título de contribuição inicial um montante de 30 milhões de euros para financiamento do FRSS e que essa contribuição seria "(...) integralmente

Recorde-se que, no âmbito da ação social, foram sendo definidas medidas com vista à melhoria da eficiência na gestão dos recursos que lhe estão consignados – racionalização de alguns programas e prestações, instituição de controlo de frequências dos utentes, definição de regras orçamentais quanto à evolução da despesa associada a novos acordos, bem como a transferência para a SCML da gestão dos estabelecimentos integrados no ISS, IP, localizados no distrito de Lisboa³⁹ - medidas suscetíveis de ter contribuído para o alívio destas despesas, as quais mantiveram uma trajetória descendente até 2012, não obstante a introdução do programa de emergência social (PES), cuja atuação central recaiu neste segmento. Este programa teve início em outubro de 2011 e em 2012 o seu primeiro ano de funcionamento. Segundo IGFSS⁴⁰, em 2013 o PES e o ASECE tiveram, no seu conjunto, uma execução de M€ 233,9, mais M€ 79,1, face a 2012 (mais 51,1%).

A **formação profissional e PAE** consumiu 7,9% da despesa efetiva, mais 11,7% (mais M€ 206,0) face ao período homólogo anterior, atingindo o montante de M€ 1.963,2. Para este comportamento contribuíram ambos os vetores: subsídios à formação profissional⁴¹ que registaram, no período de referência, um acréscimo na ordem dos 19,5%, face ao período homólogo anterior (com suporte FSE mais 21,1% e com suporte na contrapartida pública nacional, mais 8,8%), e políticas ativas de emprego (que representaram apenas 24,5% da despesa alocada a este fim), a recuarem cerca de 6,9%.

As **despesas com a administração** aumentaram 6,5% (mais M€ 18,9) pressionadas pelo aumento das despesas com o pessoal (73,6% das despesas de administração) que conheceram um crescimento de 12,3% no período de referência, muito acima do previsto para o cenário base do OE⁴². As despesas de

administração do FEFSS aumentaram 9,0% face a igual período de 2012 (mais m€ 344,2). No cômputo geral, as despesas com administração evidenciaram um crescimento de 19,2 milhões euros, quando a meta prevista era de redução na ordem dos M€ 32,4. Estas despesas foram pressionadas pelo aumento das despesas com o pessoal que acomodaram ao longo do ano a reposição dos subsídios de férias e de Natal.

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

transferida da verba de ação social do orçamento da segurança social para o ano de 2013”.

³⁹ Artigo 66.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro – Lei do Orçamento do Estado para 2011.

⁴⁰ Relatório sintético da execução orçamental de janeiro a dezembro de 2013.

⁴¹ Inclui as verbas destinadas às ações de formação profissional contabilizadas nas classificações económicas de transferências correntes e de subsídios.

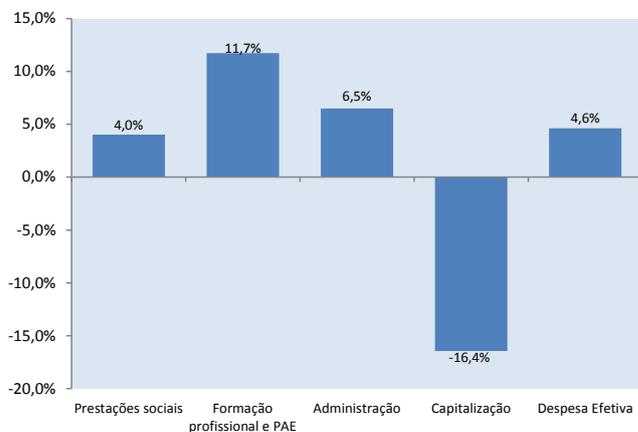
⁴² “Desde o PREMAC e a significativa redução de cargos dirigentes (...) bem como mecanismos de controlo reforçados de contenção da despesa, o MESSS obteve uma redução de cerca de 20% dos gastos de despesas de administração. Ao nível dos consumos intermédios a redução foi estimada nos 30%. Em 2013, prevê-se uma redução nas despesas de administração de cerca de 32,4 M€. Esta redução não será superior devido ao aumento de 5

p.p., das contribuições para a Caixa Geral de Aposentações e à devolução de um dos subsídios.” – Página 203 do relatório do OE/2013.



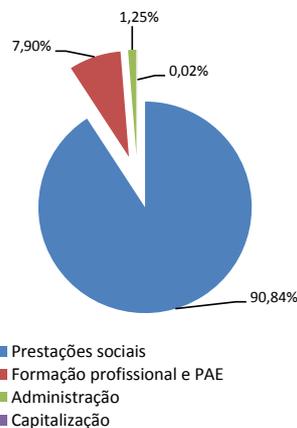
Tribunal de Contas

Figura 05 – SS - Variação e peso relativo das aplicações de fundos – janeiro a dezembro de 2013



Fonte: IGFSS

Gráfico 5.1 – Tvh das aplicações de fundos



Fonte: IGFSS

Gráfico 5.2 – Peso relativo na despesa efetiva

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

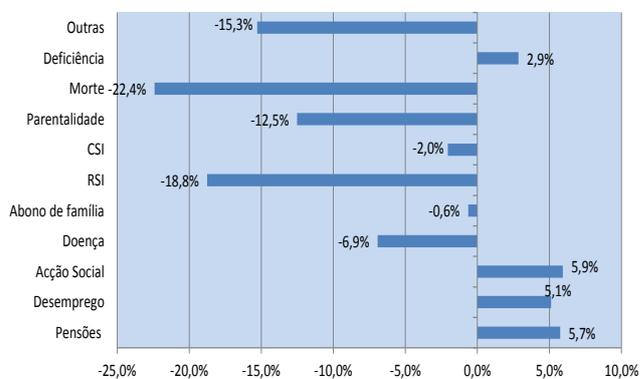
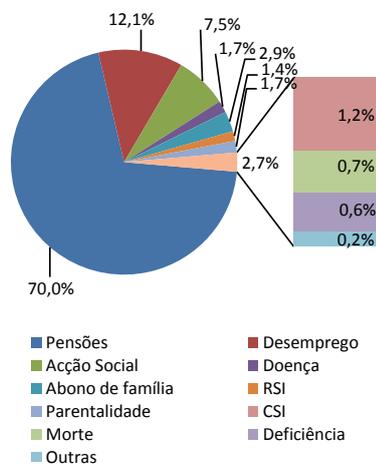


Gráfico 6.1 – Tvh das prestações sociais



Fonte: IGFSS

Gráfico 6.2 – Peso relativo das prestações sociais

III.4.3 Evolução das Pensões e Contribuições

Em 31 de dezembro de 2013, a despesa com pensões e complementos, (Quadro 05) paga pelo SSS, totalizou M€ 15.802,4 mais 5,7% que no período homólogo anterior (63,6% da despesa efetiva e 63,7% da despesa corrente do SSS). Desta, 78,0% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice e 73,1% enquadraram-se no sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, no período de

pensões de sobrevivência excederam a variação homóloga implícita na OE/2013 revisto, cujo incremento previsto era apenas de 0,3%.

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

Quadro 05 – SS – Pensões e complementos (2008 a 2013)

Designação	(em Milhões de euros)					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pensão Invalidez	1.426,3	1.421,2	1.411,1	1.398,3	1.374,9	1.385,2
Pensão Sobrevivência	1.840,6	1.956,8	2.030,9	1.958,4	2.004,6	2.093,3
Pensão Velhice	9.551,3	10.086,6	10.569,9	11.092,1	11.564,1	12.323,9
Total	12.818,2	13.464,7	14.011,9	14.448,7	14.943,6	15.802,4
Sistema Previdencial	9.470,9	9.987,7	10.374,7	10.828,6	10.756,4	11.553,2
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
Subsistema Proteção Familiar	336,2	357,1	367,2	370,1	371,4	360,8
Subsistema Solidariedade	3.011,0	3.119,8	3.270,1	3.250,1	3.299,8	3.381,9
Sistema Regimes Especiais	-	-	-	-	516,0	506,5
Total	12.818,2	13.464,7	14.011,9	14.448,7	14.943,6	15.802,4

Fonte: CSS/2008 a 2012 e IGSS

Nota: (1) Valores não consolidados. (2) As pensões dos Antigos combatentes foram desagregadas por eventualidade de modo a obter comparabilidade com os anos anteriores. (3) Foram desagregados por eventualidades os regimes especiais.

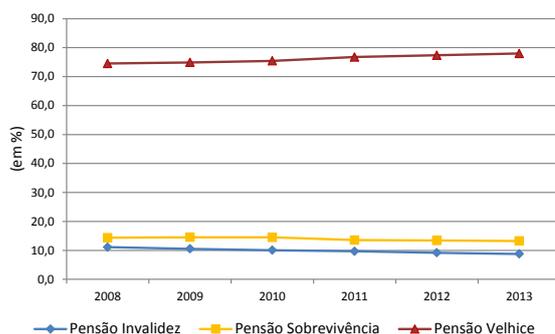


Gráfico 7.1 – Distribuição por eventualidades

referência, 22,0% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,8%). As despesas com pensões subiram em todas as eventualidades: mais 0,7% na invalidez, mais 4,4% na sobrevivência e mais 6,6% na velhice, face a igual período de 2012. Apenas as

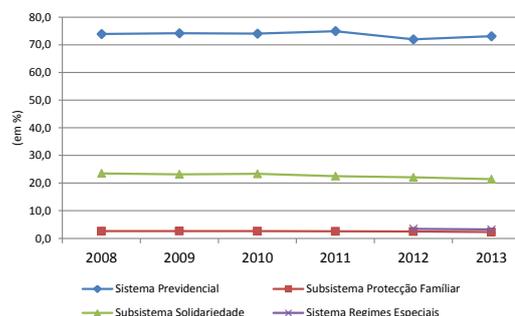


Gráfico 7.2 – Distribuição por sistemas e subsistemas

económico e reposição dos subsídios de férias e de Natal cujos pagamentos se encontravam suspensos.

Quando observada num período mais alargado (2008-2012), a despesa com pensões revelou uma tendência crescente, embora de desaceleração



Tribunal de Contas

consistente do crescimento, tendo passado de uma taxa de variação homóloga de 5,8% em 2008, (5,0% em 2009, 4,1% em 2010, 3,1% em 2011), para menos 0,1% em 2012, em termos comparáveis⁴³. Esta tendência de moderação do crescimento das pensões pagas foi congruente com os propósitos da reforma do sistema introduzida pela LBSS em vigor (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), designadamente com os efeitos da introdução do fator de sustentabilidade⁴⁴ e de outras normas restritivas no seu cálculo.

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

Assim, entre 2012 e 2013, a despesa com pensões inverteu a sua trajetória de crescimento descendente, apresentando um aumento de 5,7%, pressionada pela reposição dos subsídios de Natal e de Férias, pela atualização do valor das pensões mínimas em 1,1%⁴⁵, e pela evolução demográfica, não tendo as medidas de contenção aplicadas com permanência no tempo (suspensão da atribuição de pensões antecipadas e constrangimentos nas fórmulas de cálculo) sido suficientes para manter a tendência regressiva esperada, uma vez que, no período de referência, a taxa de evolução das despesas com pensões ficou próxima da verificada em 2008, ano em que estas despesas não tinham sido ainda objeto de

qualquer medida restritiva. Acresce referir que a aplicação da CES às pensões pagas a um único titular, medida de caráter fiscal, permitiu arrecadar receita no valor de M€ 152,8, gerando assim uma poupança de cerca de 1% do valor despendido em pensões pelo SSS.

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

⁴³ Não considerando a despesa com pensões do sistema de regimes especiais (Decretos-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro, e 88/2012, de 11 de abril), que foi suportada por terceiras entidades (Orçamento do Estado e Caixa Geral de Aposentações através do Fundo respetivo). Esta despesa totalizou M€ 516,0 em 2012 e M€ 506,5 milhões no período de referência (menos 1,8%, entre períodos homólogos).

⁴⁴ O fator de sustentabilidade aplicado às pensões de velhice iniciadas em 2013 foi de 0,9522 – Portaria n.º 429/2012, de 31 de dezembro.

⁴⁵ Portaria n.º 432-A/2012, de 31 de dezembro.

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

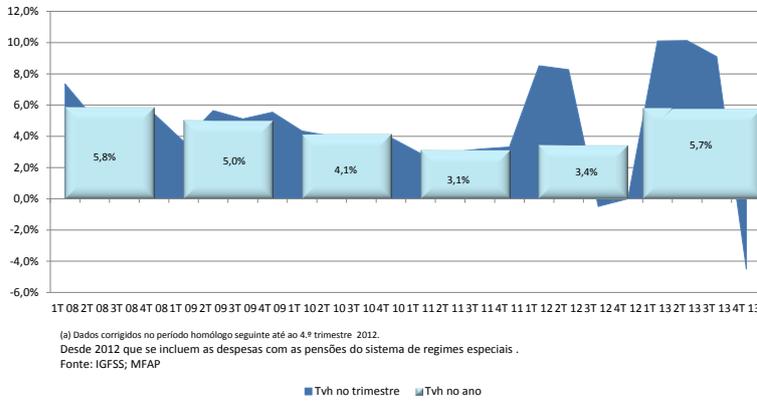


Gráfico 8.1 – Análise sequencial

Já no que diz respeito à **receita contributiva** e não obstante o quadro de contração da economia e as políticas de forte contenção salarial aplicadas ao setor público e ao setor privado (por contágio) e, bem assim, a crescente pressão demográfica sobre o sistema, a evolução prevista⁴⁶ para esta receita, em 2013, teve implícito um crescimento de 2,0%, ainda assim abaixo do verificado para o ano, onde as receitas contributivas apresentaram um crescimento de 2,6% (não consolidado).

Observada num período mais alargado (2008 – 2013), a receita de contribuições e quotizações, apresentou uma tendência evolutiva crescente entre 2008 e 2011 (2008, 5,8%, 2009, 0,4%, 2010, 2,8%, e

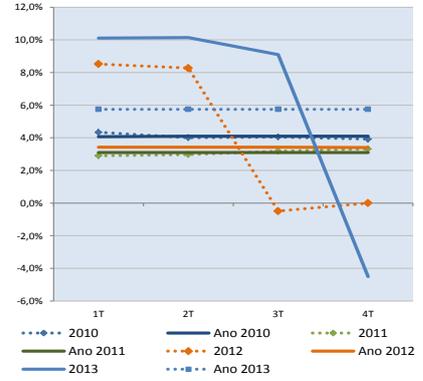


Gráfico 8.2 – Análise intra-anual

2011, 2,0%), invertendo essa tendência em 2012, ano em que registou uma quebra de 4,8%, mas retomando a tendência crescente em 2013 (mais 2,6%, não consolidado). (Gráfico 9.1). Cabe, no entanto, referir que a recuperação desta variável foi influenciada, em 2013, por: introdução de taxas contributivas mais elevadas para determinados grupos profissionais; regularização extraordinária de dívidas (RERD); CES e contribuição das prestações sociais (doença e desemprego). Sem estas alavancagens a sua recuperação teria apresentado valores mais mitigados.

Numa perspetiva intra-anual, as receitas contributivas tenderam a ter desempenhos mais

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

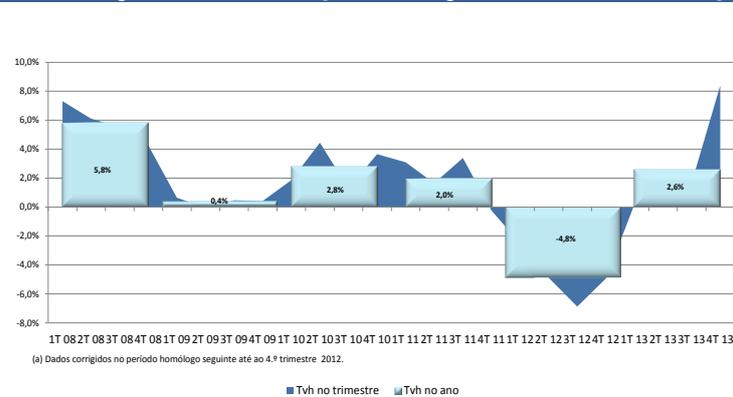


Gráfico 9.1 – Análise sequencial

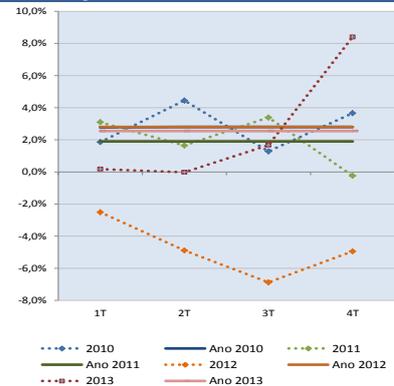


Gráfico 9.2 – Análise intra-anual

vigorosos durante os primeiros semestres dos anos em observação e desempenhos mais modestos nos últimos

⁴⁶ Cenário base do OE/2013.



Tribunal de Contas

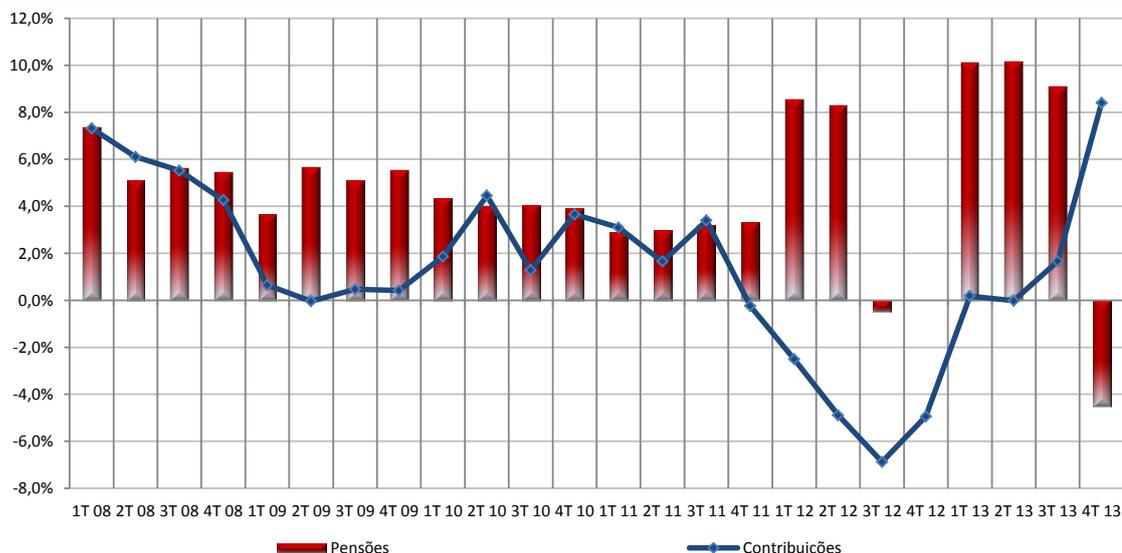
trimestres. Durante a vigência do PAEF, as previsões superaram sempre as receitas arrecadadas, com exceção do ano de 2013, em que a receita contributiva arrecadada superou a receita prevista no cenário base do OE/2013.

A **Figura 9** releva as diferenças nos ritmos de crescimento anuais e respetivos contributos e tendências trimestrais deste tipo de receita.

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

determinados grupos profissionais e imposição de uma taxa contributiva às prestações sociais de desemprego e doença, sendo que, parte destas, tiveram natureza extraordinária, provisória ou não repetível, sendo espectável que num futuro próximo essa recuperação não seja sustentável.⁴⁷

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



(a) Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 3.º trimestre 2012, 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

Em termos isolados do período, o ritmo de crescimento trimestral da despesa com pensões vem sendo superior ao das receitas contributivas cobradas desde o 3º trimestre de 2008. Esta tendência apenas se inverteu em quatro trimestres: 2.º trimestre de 2010, 1.º trimestre de 2011, 3.º trimestre de 2011 e 4.º trimestre de 2013. (**Figura 10**)

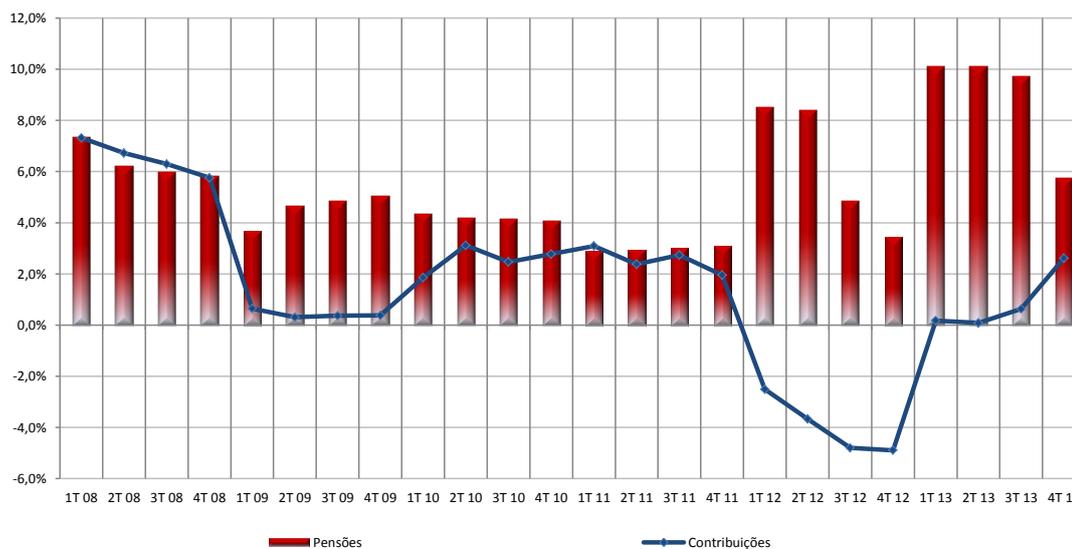
A recuperação da receita contributiva verificada em 2013 está sustentada em: ligeira recuperação do ciclo económico; produto da receita arrecadada por conta da aplicação do RERD à SS; receitas decorrentes da aplicação da CES e alteração de regime legal contributivo, designadamente a alteração das taxas contributivas aplicáveis a

⁴⁷ No 1.º trimestre de 2014, esta receita manteve-se estável entre períodos homólogos (0,0%)

Em termos acumulados, (Figura 11) no período observado, as variáveis observadas seguiram a mesma tendência, mantendo-se a taxa de crescimento da receita contributiva significativamente abaixo da que se verificou para a despesa com pensões, sobretudo a

partir do 1.º trimestre de 2009, com esta tendência a acentuar-se durante a vigência do PAEF.

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



(a) Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 3.º trimestre 2012, 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, Figura 13)

O sistema de pensões da segurança social é financiado por receitas provenientes das quotizações dos futuros beneficiários e das contribuições das entidades empregadoras (sistema previdencial – repartição), por transferências do OE e receitas fiscais consignadas, estas últimas destinadas preferencialmente ao financiamento do sistema de proteção da cidadania (não contributivo).

Durante a vigência do PAEF (2011-2013), as despesas com pensões do regime não contributivo, cujo financiamento provém exclusivamente do OE sofreram um aumento na ordem dos 3,4%, evolução que compara com a evolução das despesas com pensões

do regime contributivo que aumentaram 6,7%, no mesmo período.

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) e do nível de emprego (que determina a relação entre contribuintes líquidos e beneficiários líquidos do sistema).

A sustentabilidade deste sistema (repartição) depende da capacidade que a sociedade tem de assegurar taxas de substituição da população⁴⁸ (em cada geração) e da duração média da esperança de vida aos 65 anos (período de tempo em que a pensão será paga a um determinado beneficiário) que devem

⁴⁸ Segundo os últimos dados publicados pelo INE, entre 2008 e 2012 a taxa sintética de fecundidade em Portugal evoluiu de 1,4 nados vivos por mãe residente para 1,28.



Tribunal de Contas

ser consistentes com as necessidades de financiamento futuras do sistema e da solidariedade intergeracional⁴⁹.

No atual contexto, caracterizado por um forte abrandamento do ciclo económico, baixas taxas de substituição da população (menos população ativa)⁵⁰, 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 anos⁵¹.

A introdução de fatores estruturais inibidores do aumento da despesa com pensões, que tem vindo a acontecer desde 2008 no quadro da última LBSS, cujo objetivo é reenquadrar uma nova realidade social que sustenta este conceito de sistema, vem tentando relacionar de forma progressiva os valores pagos sob a forma de pensões com indicadores de natureza económica (PIB e IPC), a par com os de natureza social, sendo de esperar que, num futuro mais longínquo, possam conduzir a um equilíbrio mais sustentado dos sistemas de segurança social. No curto prazo, as pressões já enumeradas ao longo deste texto, conjugadas com alguma rigidez do sistema, não contêm o crescimento da despesa com pensões, sobretudo as que respeitam à eventualidade de velhice, motivo pelo qual o sistema previdencial – repartição se manteve tendencialmente deficitário no período observado (que contrasta com o primado da auto sustentabilidade presente na sua génese), tendo sido, pela primeira vez, em 2012, reforçado com verbas provenientes do OE, no valor de M 856,6 €, destinadas ao financiamento do seu défice. No final do 2.º semestre de 2013, o esforço do OE para o financiamento do défice do SSS foi de M€ 1.430,3, mais 67,0% que no período homólogo anterior. No triénio, o esforço financeiro do Estado foi de M€ 2.286,9, dos quais M€ 1.393,1 se destinaram ao pagamento de pensões⁵².

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

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

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Entre 2008 e 2012 a população residente decresceu 0,7%, menos 75.725 indivíduos. Fonte: INE.

⁵¹ Esperança média de vida aos 65 anos, em 2013, era de 18,97 anos para a média da população, segundo o INE (Última atualização de dados: 29 de novembro de 2013).

⁵² A previsão para 2013 (cenário base do OE/2013) apontava para uma transferência extraordinária de M€ 969,75.

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

Descrição	(em milhões de euros)					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Contribuições	10.142,0	10.180,4	10.462,8	10.667,5	10.151,6	10.410,5
Receitas cessantes	199,2	274,2	242,8	200,2	181,7	172,6
Pensões	9.470,9	9.987,7	10.374,7	10.828,6	10.756,4	11.553,2
Invalidez	985,7	972,5	959,3	954,8	913,3	926,6
Sobrevivência	1.522,0	1.623,7	1.689,7	1.622,5	1.654,4	1.732,9
Velhice	6.963,3	7.391,5	7.725,6	8.251,3	8.188,8	8.893,6
Necessidade de Financiamento	-870,2	-466,9	-330,9	-39,1	423,1	970,0

Fonte: CSS/2011 a 2013 (mapa XIII) e Mapa das pensões

Notas: (1) sem o sistema de regimes especiais; (2) Para efeitos desta análise, a receita de contribuições considerada foi expurgada dos valores destinados ao financiamento das prestações sociais imediatas. Cálculos DGTC.

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

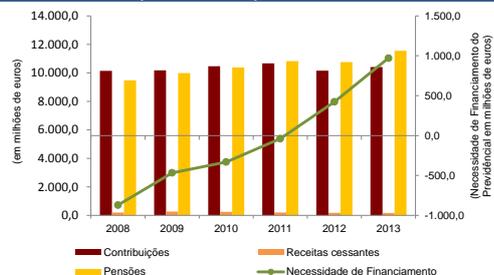


Gráfico 12 – Necessidades de Financiamento 2008 - 2013

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

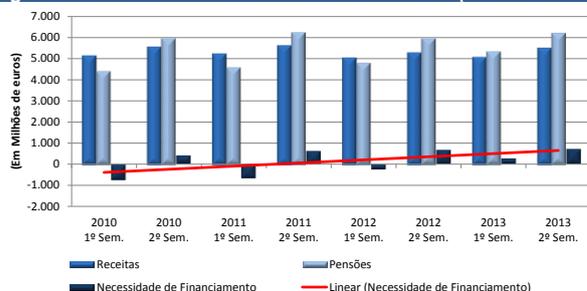


Gráfico 13.1 – Necessidades de financiamento (isolado do período)

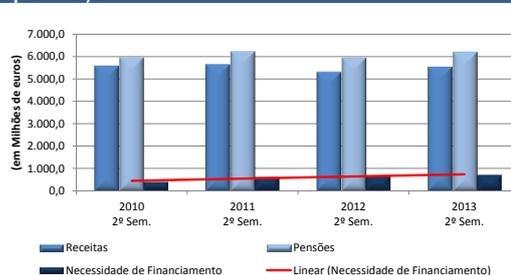


Gráfico 13.2 – Necessidades de Financiamento - 2.º Semestre

Os gráficos seguintes ilustram, num cotejo mais fino (por subsistema), a evolução das despesas com pensões entre 2011 e 2013. 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, apresentam-se mitigados por conta da sua aplicação progressiva, podendo concluir-se que a poupança decorrente da suspensão progressiva dos pagamentos do 13.º e 14.º meses apenas gerou poupanças nas pensões do sistema previdencial (contributivo), as de valor mais elevado, sendo que a maior parte (cerca de 2/3) se situa numa

faixa não abrangida pelo regime de suspensão destes pagamentos.

A execução da despesa com pensões sugere que as medidas de consolidação operadas do lado da despesa não produziram os efeitos estimados.

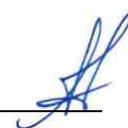


Figura 14 – SS - Despesa com Pensões por sistema e subsistema

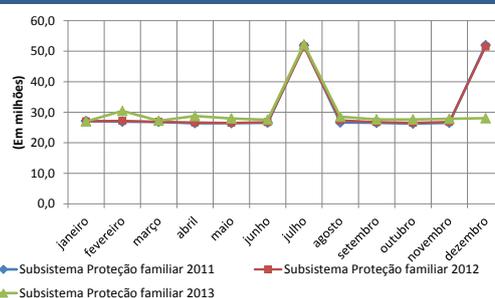
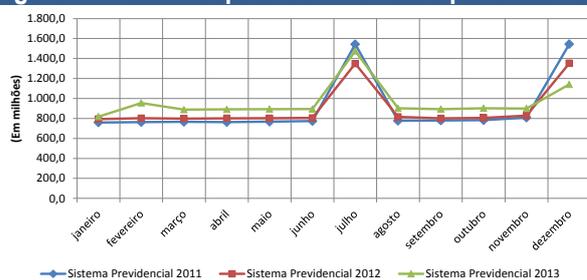


Gráfico 14.1 – Despesa mensal do Sistema Previdencial

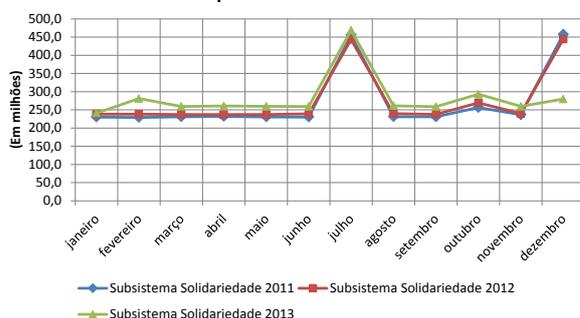


Gráfico 14.2 – Despesa mensal do Subsistema Proteção Familiar

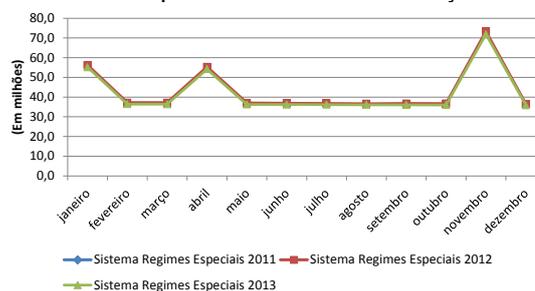
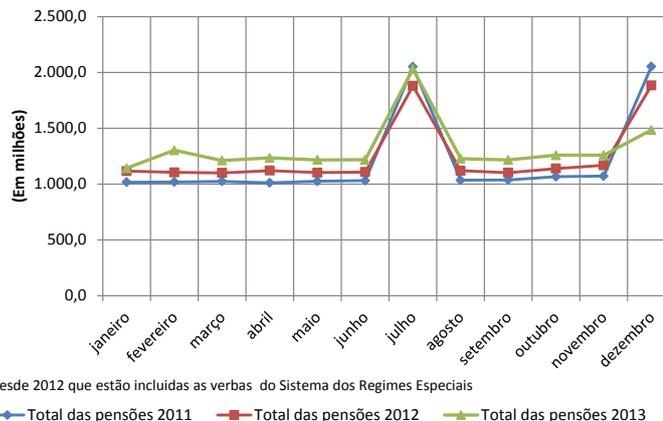


Gráfico 14.3 – Despesa mensal do Subsistema Solidariedade

Gráfico 14.4 – Despesa mensal do Sistema de Regimes Especiais



Desde 2012 que estão incluídas as verbas do Sistema dos Regimes Especiais

— Total das pensões 2011 — Total das pensões 2012 — Total das pensões 2013

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 2013.

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

A Lei do Orçamento do Estado para 2012, na sua 1.^a revisão, veio estabelecer um novo sistema, que acresce aos anteriores, destinado a acomodar as despesas com as pensões a que se referem os Decretos-Leis n.ºs 127/2011, de 31 de dezembro⁵³, e 88/2012, de 11 de abril – Sistema dos Regimes Especiais.

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

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

instituições que integram o perímetro de consolidação do setor⁵⁴.

III.5.2 Sistema Previdencial

No Sistema Previdencial (componentes Repartição e Capitalização), a receita global arrecadada até ao final do ano 2013 cifrou-se em M€ 33.963,1, a que corresponde uma execução orçamental de 84,2% face ao previsto, enquanto a despesa global atingiu os M€ 32.876,3, traduzindo-se numa taxa de execução orçamental de 82,0%. Quando comparadas com o período homólogo anterior, a receita total aumentou 19,9% e a despesa total 19,4%.

Para o comportamento da receita do sistema previdencial, no período de referência, contribuíram positivamente as receitas de capital (mais 52,2%), alavancadas pelo comportamento dos ativos financeiros, que apresentaram um crescimento de 52,2%, e as receitas correntes (mais 5,9%), estas alavancadas pelo valor das transferências correntes, que cresceram 26,3%, quando comparadas com igual período de 2012. Já as outras receitas apresentaram uma evolução negativa, face ao mesmo período do ano anterior (menos 43,6%), influenciadas pela queda do valor do saldo de gerências anteriores integrado (menos 47,4%).

A despesa total do sistema previdencial aumentou 19,4%, alavancada pelo aumento das despesas de capital (mais 37,0%). Estas despesas apresentaram um comportamento decrescente face a igual período de 2012, em todas as rubricas de natureza efetiva, menos 0,02% para as aquisições de bens de capital e menos 1,6% para as transferências de capital. Já as despesas não efetivas do sistema previdencial apresentaram no período de referência um crescimento na ordem dos 37,1% (ativos financeiros).

⁵³ Atualizado pela LOE/2013.

⁵⁴ 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€ 958,7), nem as transferências entre os seus subsistemas e componentes (M€ 74,1), nem as contribuições cobradas e pagas entre instituições que integram o perímetro de consolidação da segurança social na parcela correspondente aos encargos patronais (M€ 13,7) ver nota de rodapé n.º 3.



Tribunal de Contas

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

(em m€ e %)

Designação	Sistema Previdencial - Repartição			Sistema Previdencial - Capitalização			Sistema Previdencial		
	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh
Cap.									
Receitas Correntes	16.886.006,3	100,4	6,3	329.954,8	94,1	-12,8	17.215.961,1	100,3	5,9
03 Contribuições para a Segurança Social	13.428.572,7	100,6	2,6	-	-	-	13.428.572,7	100,6	2,6
04 Taxas, multas e outras penalidades	100.269,1	97,6	-0,7	-	-	-	100.269,1	97,6	-0,7
05 Rendimentos da propriedade	15.784,2	87,3	-52,5	329.901,7	94,1	-12,8	345.685,9	93,8	-16,0
06 Transferências correntes (b)	3.324.368,0	100,1	26,3	-	-	-	3.324.368,0	100,1	26,3
07 Venda de bens e serviços correntes	11.749,5	92,2	-28,1	53,0	100,1	-7,6	11.802,5	92,3	-28,1
08 Outras receitas correntes	5.262,8	90,0	-24,7	-	-	-	5.262,8	90,0	-24,7
Receitas de Capital	8.058.299,8	80,1	556,6	7.731.024,1	63,1	-15,5	15.789.323,9	70,8	52,2
09 Venda de bens de investimento	3.369,5	99,1	27,3	0,0	0,0	n.a	3.369,5	99,1	27,3
10 Transferências de capital (a)	365,5	3.654.525,3	-79,8	3.433,8	97,7	24,0	3.799,3	108,1	-17,1
11 Ativos financeiros	8.054.561,3	82,2	559,5	7.727.590,3	63,1	-15,5	15.782.151,6	71,6	52,2
12 Passivos Financeiros	0,0	0,0	n.a	-	-	-	0,0	n.a	n.a
13 Outras receitas de capital	3,5	0,6	-99,8	-	-	-	3,5	0,6	-99,8
Outras Receitas	638.522,5	87,9	-51,7	319.315,0	100,0	-15,2	957.837,6	91,6	-43,6
15 Reposições não abatidas nos pagamentos	159.794,4	64,5	-11,9	2,9	289,9	n.a	159.797,3	64,5	-11,9
16 Saldo da gerência anterior	478.728,2	100,0	-58,1	319.312,1	100,0	-15,2	798.040,3	100,0	-47,4
Receita Total	25.582.828,6	92,7	38,8	8.380.293,9	64,9	-15,4	33.963.122,5	83,8	19,9
Receita Efetiva	17.049.539,1	99,9	6,1	333.391,5	94,1	-12,5	17.382.930,6	99,8	5,7
Agr.									
Despesas Correntes	16.972.453,8	98,3	6,5	4.322,8	78,3	9,3	16.976.776,6	98,3	6,5
01 Despesas com pessoal	165.015,6	98,6	14,7	1.241,4	97,3	10,2	166.257,0	98,6	14,7
02 Aquisição de bens e serviços	40.020,0	91,9	-10,7	1.270,0	90,1	61,3	41.290,0	91,9	-9,4
03 Juros e outros encargos	424,2	36,6	244,3	1.810,2	64,1	-10,9	2.234,5	56,1	3,7
04 Transferências correntes	15.278.815,7	99,4	5,4	-	-	-	15.278.815,7	99,4	5,4
05 Subsídios	1.408.328,3	88,8	13,6	-	-	-	1.408.328,3	88,8	13,6
06 Outras despesas correntes	79.849,9	91,8	744,6	1,1	10,1	-86,7	79.851,0	91,8	743,8
Despesas de Capital	7.894.209,4	77,6	289,9	8.005.340,1	62,0	-16,4	15.899.549,5	68,9	37,0
07 Aquisição de bens de capital	16.965,2	46,8	-19,2	20,9	8,8	-11,8	16.986,1	46,5	-0,2
08 Transferências de capital (a)	3.433,8	97,7	-1,6	-	-	-	3.433,8	97,7	-1,6
09 Ativos financeiros	7.873.810,3	79,8	n.a	8.005.319,2	62,0	-16,4	15.879.129,6	69,7	37,1
10 Passivos Financeiros	0,0	0,0	n.a	-	-	-	0,0	0,0	n.a
Despesa Total	24.866.663,2	90,6	38,5	8.009.662,9	62,0	-16,4	32.876.326,1	81,5	19,4
Despesa Efetiva	16.992.852,9	98,2	6,5	4.343,6	75,5	9,2	16.997.196,5	98,2	6,5
Saldo Global	716.165,4			370.631,0			1.086.796,5		
Saldo Efetivo	56.686,3			329.047,8			385.734,1		

Fonte: IGSSS

- (a) Inclui o valor de M€ 3,4 transferido da componente de Repartição para a componente de Capitalização que respeita a alienação de imóveis (M€ 3,3 do ano de 2013 e m€ 115,3 de anos anteriores).
- (b) Inclui o valor de M€ 37,7 transferido dos subsistemas de solidariedade (M€ 16,1), de proteção familiar (M€ 2,2) e de ação social (M€ 19,4).

III.5.2.1 SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO

O volume total das **receitas** arrecadado pelo Sistema Previdencial – Repartição foi de M€ 25 582,8 a que correspondeu uma taxa de execução de 92,7% e um crescimento, face ao período homólogo anterior, da ordem dos 38,8%. Nesta componente do sistema previdencial são as receitas efetivas que têm um maior peso (66,6% da receita total arrecadada).

Na **receita corrente**, destacaram-se as contribuições para a Segurança Social, parcela mais significativa da receita do Sistema Previdencial – Repartição (52,5% da receita total), com uma execução orçamental de M€ 13.428,6 (100,6%) e um acréscimo, face a igual período de 2012, de 2,6% e as transferências correntes (13,0% da receita total) com uma execução de 100,1% face ao previsto (M€ 3.324,4) e uma taxa de variação homóloga de 26,3%, alavancada pelo comportamento das receitas provenientes da administração central (M€ 1.938,9), cuja execução face ao previsto ficou acima dos valores de referência para o ano (102,8%)

Até ao final de 2013, a **despesa** total do Sistema Previdencial – Repartição foi de M€ 24.866,7, valor que configura uma taxa de execução orçamental na ordem dos 90,6% e um crescimento de 38,5% face ao período homólogo de 2012.

Para este desempenho concorrem essencialmente as transferências correntes, com uma execução de M€ 15.278,8 (99,4%), mais 5,4% que em igual período de 2012. Destas, 96,8% destinaram-se às famílias, segmento onde se despendeu mais 5,9% que no período homólogo anterior, totalizando o montante de M€ 14.791,3. Não obstante as medidas de racionalização na atribuição de prestações sociais implementadas a partir 2.º semestre de 2010 e reforçadas nos anos seguintes, a contração do ciclo económico e a evolução demográfica tiveram efeitos adversos que impediram que as medidas adotadas fossem suficientes para contrariar a tendência de aumento das despesas com prestações sociais.

III. 5.2.2 SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO

As **receitas** globais obtidas pelo Sistema Previdencial – Capitalização foram no montante de

M€ 8.380,3, 64,9% do previsto, menos 15,4% que no período homólogo anterior, influenciado pela rotação da carteira de ativos financeiros. A receita efetiva recuou cerca de 12,5%, condicionada pelo comportamento de receita proveniente de rendimentos da propriedade, que apresentou, no período de referência, um decréscimo de 12,8%.

À semelhança do ocorrido nos anos anteriores, em 2013 também não foram previstas transferências de receitas provenientes de quotizações de trabalhadores para reforço do FEFSS⁵⁵, tal como já ocorreu nos anos anteriores (2010, 2011 e 2012).

Os ativos financeiros representaram a principal parcela da receita arrecadada (92,2%) e cujo comportamento determinou o desempenho da receita total no período de referência. Com uma execução face ao previsto de 63,1%, apresentaram um decréscimo de 15,5% face a igual período de 2012, perfazendo o montante de M€ 7.727,6.

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

Quanto às **despesas** do Sistema Previdencial – Capitalização, estas atingiram o montante de M€ 8.009,7, representando uma taxa de execução orçamental na ordem dos 62,0%. Quando comparada com o período homólogo anterior, a despesa total da componente de capitalização recuou 16,4%. A despesa com ativos financeiros representou cerca de 99,9% no cômputo da despesa, totalizando, no final do ano, M€ 8.005,3, em termos absolutos.

Última referência para as despesas de administração do regime de capitalização e seu comportamento face ao período homólogo anterior: aquisição de bens e serviços (mais 61,3%); despesas com pessoal (mais 10,2%) e “juros e outros encargos” (menos 10,9%). Estas despesas não seguiram a tendência das demais despesas de administração, tendo apresentado valores tendencialmente mais

⁵⁵ “Fruto do impacto desfavorável da conjuntura económica na situação financeira do Sistema Previdencial – Repartição, não se prevê, concretizar em 2013, a transferência de quotizações dos trabalhadores para reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, conforme disposto no n.º 3 do artigo 91.º da Lei de Bases da Segurança Social”. (Cfr. pág. 121 do Relatório do OE/2013).



Tribunal de Contas

elevados. Este aumento deveu-se a obras de conservação de um dos imóveis do FEFSS, pois as despesas com pessoal tiveram um acréscimo inferior à componente de repartição.

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€ 12.551,0, mais 45,0% que em 2012 (taxa de execução orçamental de 96,7% face ao previsto), alavancado pelo aumento da receita de ativos financeiros que representou 39,6% da receita total.

De todos os subsistemas deste sistema, foi o da ação social que registou um maior crescimento na sua receita efetiva (mais 3,5%), tendo o subsistema de solidariedade, que representa a maior fatia deste sistema (59,8%), mantido o nível do desempenho do período homólogo de 2012 (mais 0,2%) e o subsistema de proteção familiar apresentado um recuo de 1,6%.

As despesas efetivas, no montante de M€ 7.443,7, recuaram face a idêntico período homólogo, (menos 1,3%) e apresentaram uma execução de 95,6% face ao previsto. Para este decréscimo contribuíram as transferências correntes para as famílias⁵⁶ (M€ 5.614,5), menos 0,4% que em 2012.

⁵⁶ Representam 45,6% da despesa total e 75,4% da efetiva no cômputo do Sistema de Proteção Social de Cidadania.

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

(em m. € e %)													
Designação	Subsistema Solidariedade			Subsistema Proteção Familiar			Subsistema Ação Social			Sistema de Proteção Social de Cidadania			
	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	
Cap.	Receitas Correntes	4.486.291,9	98,8	0,3	1.145.400,1	93,0	-0,7	1.834.225,9	98,2	3,9	7.465.917,9	97,7	1,0
01	Impostos indiretos	-	-	-	0,0	n.a	n.a	177.368,9	n.a	n.a	177.368,9	n.a	n.a
04	Taxas, multas e outras penalidades	1,4	27.164,2	-77,0	0,6	6.458,4	257,1	155,3	12.686,5	111,0	157,3	12.694,6	97,4
05	Rendimentos da propriedade	-	-	-	-	-	-	3.763,5	121,7	95,5	3.763,5	121,7	95,5
06	Transferências correntes a)	4.485.448,8	98,8	0,3	1.145.347,4	93,3	-0,6	1.646.035,5	97,9	-6,3	7.276.831,7	96,7	-1,4
07	Venda de bens e serviços correntes	-	-	-	-	-	-	6.372,9	87,2	-0,5	6.372,9	87,2	-0,5
08	Outras receitas correntes	841,8	99,1	-67,8	52,0	1,3	-96,9	529,8	268,1	102,5	1.423,6	32,8	-68,79
	Receitas de Capital	-	-	-	-	-	-	4.972.515,0	95,5	732,7	4.972.515,0	95,5	732,7
10	Transferências de capital	-	-	-	-	-	-	2.847,3	64,7	-14,4	2.847,3	64,7	-14,4
11	Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	4.969.667,7	95,6	736,9	4.969.667,7	95,6	736,9
13	Outras receitas de capital	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	n.a
	Outras Receitas	40.005,2	88,1	-62,0	39.678,6	81,7	-55,1	32.933,0	92,5	-93,0	112.616,8	86,9	-83,1
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	22.041,4	80,3	-10,0	37.237,7	80,7	-23,2	8.523,3	76,2	-41,7	67.802,5	80,0	-22,6
16	Saldo da gerência anterior	17.963,8	100,0	-77,8	2.440,9	100,0	-93,9	24.409,7	100,0	-94,7	44.814,3	100,0	-92,2
	Receita Total	4.526.291,1	98,7	-1,1	1.185.078,7	92,5	-4,6	6.839.673,9	96,2	141,4	12.551.049,6	96,7	45,0
	Receita Efetiva	4.508.333,3	98,7	0,2	1.182.637,8	92,5	-1,6	1.845.596,5	98,0	3,5	7.536.567,7	97,5	0,7
Agr.	Despesas Correntes	4.478.588,5	97,7	-1,7	1.185.078,5	92,5	-4,4	1.763.813,1	93,6	2,4	7.427.480,1	95,8	-1,2
01	Despesas com pessoal	47.247,6	98,9	6,9	12.345,3	99,9	6,1	62.403,7	95,9	-0,7	121.996,6	97,4	2,8
02	Aquisição de bens e serviços	11.237,7	92,4	-17,1	2.983,8	93,3	-17,4	17.197,7	54,7	-6,8	31.419,2	67,2	-11,8
03	Juros e outros encargos	115,1	36,6	222,6	30,6	37,0	221,4	48,9	37,1	219,3	194,7	36,8	221,6
04	Transferências correntes b)	4.419.512,0	97,7	-1,7	1.169.592,2	92,5	-4,4	1.667.269,0	94,8	2,7	7.256.373,3	96,1	-1,2
05	Subsídios	223,0	89,9	0,1	59,3	90,8	-0,3	14.926,6	55,9	-6,2	15.208,8	56,3	-6,1
06	Outras despesas correntes	253,0	95,5	-43,8	67,3	96,5	-44,0	1.967,2	91,1	21,8	2.287,5	91,7	4,6
	Despesas de Capital	2.952,2	100,0	-9,4	0,2	92,4	-18,3	4.879.251,1	93,4	377,2	4.882.203,5	93,4	376,0
07	Aquisição de bens de capital	0,7	91,7	-18,0	0,2	92,4	-18,3	1.971,9	57,3	-68,3	1.972,8	57,3	-68,3
08	Transferências de capital	2.951,5	100,0	-9,4	-	-	-	11.286,6	40,1	-30,3	14.238,0	45,8	-26,8
09	Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	4.865.992,7	93,8	386,6	4.865.992,7	93,8	386,6
	Despesa Total	4.481.540,7	97,7	-1,7	1.185.078,7	92,5	-4,4	6.643.064,2	93,5	142,1	12.309.683,6	94,9	44,1
	Despesa Efetiva	4.481.540,7	97,7	-1,7	1.185.078,7	92,5	-4,4	1.777.071,5	92,7	1,9	7.443.690,9	95,6	-1,3
	Saldo Global	44.756,4			0,0			196.609,7			241.366,0		
	Saldo Efetivo	26.792,6			-2.440,9			68.525,0			92.876,7		

Fonte: IGFSS

- a) O subsistema de solidariedade recebeu do subsistema de ação social M€ 26,1 e o subsistema de proteção familiar recebeu M€ 6,9 do subsistema de solidariedade (M€ 3,3) e do subsistema de ação social (M€ 3,6).
- b) O subsistemas de solidariedade transferiu M€ 19,4 para o subsistema de proteção familiar (M€ 3,3) e para a componente de repartição do sistema previdencial (M€ 16,1). O subsistema de proteção familiar transferiu para a componente de repartição do sistema previdencial M€ 2,2. O subsistema de ação social transferiu M€ 49,1, para o subsistema de solidariedade (M€ 26,1), para o subsistema de proteção familiar (M€ 3,6) e para a componente de repartição do sistema previdencial ((M€ 19,4).



III.5.3.1 SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE

A **receita total** do subsistema de solidariedade apresentou, no final do 2.º semestre de 2013, uma execução orçamental de cerca de M€ 4.526,3, menos M€ 52,5 (1,1%) que em igual período de 2012, comportamento influenciado pelo recuo (em M€ 65,3) das outras receitas, menos 62,0%. Já as **receitas efetivas** apresentaram um ligeiro acréscimo (0,2%), impulsionado pela execução das transferências correntes que, no período de referência, cresceram 0,3%. As transferências correntes totalizaram M€ 4.485,4 (99,1% da receita total arrecadada e 98,8% do previsto).

O volume global das **despesas** (total e efetiva) pagas pelo subsistema em análise foi de M€ 4.481,5, menos M€ 76,6 (1,7%) do que em igual período de 2012, e refletiu um nível de execução orçamental de 97,7%. Destas, a fatia de despesa mais representativa foi a das transferências correntes (98,6%), com uma execução orçamental de M€ 4.419,5, dos quais cerca de 98,7% foram destinados ao subagrupamento "famílias"⁵⁷, (menos M€ 11,7 que em igual período do ano anterior), totalizando, M€ 4.363,3.

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

III.5.3.2 SUBSISTEMA DE PROTEÇÃO FAMILIAR

A **receita total** afeta a este subsistema perfaz o montante de M€ 1.185,1, traduzindo uma taxa de execução orçamental de 92,5%, menos 4,6% face a igual período de 2012. Maioritariamente financiado por receitas fiscais consignadas e por transferências do OE (menos 0,2% que no mesmo período de 2012), as quais representam cerca de 96,1% da receita total arrecadada.

⁵⁷ 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.

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 ano um recuo de 23,2%, menos M€ 11,3, mas representando, ainda assim, 3,1% da receita do subsistema.

As **despesas** (total e efetiva) pagas por este subsistema totalizaram M€ 1.185,1, configurando uma taxa de execução de 92,5% e uma diminuição de 4,4%, em termos homólogos. Também aqui, foram as transferências correntes que determinaram o comportamento da despesa total do subsistema, sobretudo as respeitantes às prestações pagas às famílias, no seguimento das políticas estabelecidas para o setor, menos 1,0% em termos homólogos (M€ 11,3), totalizando o montante de M€ 1.167,2.

III.5.3.3 SUBSISTEMA DE AÇÃO SOCIAL

O volume total das **receitas** arrecadadas pelo Subsistema de Ação Social foi de M€ 6.839,7, 96,2% do previsto, tendo aumentado 141,4% face aos valores de igual período de 2012. A receita total arrecadada neste subsistema está sobrevalorizada pelo valor das aplicações financeiras (receitas não efetivas que representaram no período de referência 72,7% das receitas totais afetas ao subsistema) que não traduzem o *stock* existente no último dia do semestre, antes incorporando a elevada rotação do papel que lhes está subjacente (curto prazo), sobrevalorizando o valor dos ativos financeiros.

Atenta apenas a receita efetiva, que totalizou, no período de referência, M€ 1.845,6, mais M€ 62,6 do que no período homólogo de 2012 e traduziu uma execução face ao previsto na ordem dos 98,0%, a evolução foi suportada pelo aumento das transferências correntes do OE (3,8%) e as verbas provenientes da SCML (3,7%) que, no seu conjunto, representaram 98,8% da receita efetiva e 26,7% da receita total.

A **despesa** efetiva totalizou M€ 1.777,1, valor que corresponde a uma execução orçamental de 92,7% e a uma variação homóloga crescente de 1,9%. O aumento da despesa efetiva ficou a dever-se ao acréscimo verificado no agrupamento das transferências correntes, (mais M€ 44,1; 2,7%).

Neste subsistema destacam-se as transferências (correntes e de capital) e os subsídios para as instituições sem fins lucrativos, no valor total de M€ 1.387,6, que representam 78,1% da despesa efetiva.

A despesa não efetiva representou 73,2% da despesa total, totalizou M€ 4.866,0 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 inteiramente por transferências do OE consignadas àquele fim. Entre 2012 e 2013 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 2013

		(em m€ e %)		
Designação		Sistema dos Regimes Especiais		
		Execução	T.Exec.	Tvh
Cap.	Receitas Correntes	506.729,3	99,9	-1,8
06	Transferências correntes	506.729,3	99,9	-1,8
	Receitas de Capital	0,0	0,0	0,0
	Outras Receitas	0,0	0,0	0,0
	Receita Total	506.729,3	99,9	-1,8
	Receita Efetiva	506.729,3	99,9	-1,8
Agr.	Despesas Correntes	506.729,3	99,9	-1,8
01	Despesas com pessoal	232,6	71,2	n.a
02	Aquisição de bens e serviços	0,0	0,0	0,0
04	Transferências correntes	506.496,7	99,9	-1,8
	Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0
	Despesa Total	506.729,3	99,9	-1,8
	Despesa Efetiva	506.729,3	99,9	-1,8
	Saldo Global	0,0		
	Saldo Efetivo	0,0		

Fonte: IGFSS

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 78,8% da receita efetiva do Sistema Previdencial-Repartição, totalizando M€ 13.428,6, e do lado da despesa, por conta, designadamente, do pagamento de pensões (prestações diferidas) na ordem dos M€ 11.553,2 (68,0% da despesa efetiva)⁵⁸. 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€ 14.791,3) e constituíram a maior fatia de despesa do sistema previdencial – repartição.

Já a componente de Capitalização do mesmo sistema apresenta-se como a menos relevante, com a despesa efetiva a corresponder em grande medida aos custos de administração e gestão do FEFSS e as receitas efetivas aos rendimentos gerados na gestão da carteira de ativos financeiros do Fundo, que, no final do ano, ascendiam a M€ 329,9⁵⁹.

No Sistema de Proteção Social de Cidadania, financiado essencialmente por transferências, o maior volume de receita e despesa efetiva está a cargo do Subsistema de Solidariedade, cuja receita efetiva se deveu, em 98,9% (M€ 4.459,3), a transferências correntes da administração central. Já 97,4% (M€ 4.363,3) 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€ 315,1), as pensões sociais (M€ 3.381,9) o subsídio social de desemprego (M€ 326,5), o complemento de desemprego (M€ 76,5) e o CSI (M€ 266,5).

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 até ao final de 2013.

⁵⁸ No ano de 2013, as Pensões e complementos pagos pelos Sistema Previdencial representaram 73,1% do total, cabendo ao Subsistema de Solidariedade 21,4% (M€ 3.381,9), ao de Proteção Familiar 2,3% (M€ 360,8) e ao sistema de regimes especiais 3,2% (M€ 506,5) do total das pensões pagas.

⁵⁹ Para uma análise dos resultados da gestão do FEFSS no 2.º semestre de 2013 e da sua evolução recente veja-se o Anexo 1.



Tribunal de Contas



O subsistema de ação social foi igualmente financiado maioritariamente por transferências correntes da administração central (M€ 1.646,0, correspondendo a 89,2% da sua receita efetiva). Este subsistema acomoda ainda as transferências provenientes da SCML, M€ 177,4, valor que representa cerca de 9,6% da sua receita efetiva. Da despesa efetiva, 78,1% (M€ 1.387,6) respeitam a transferências e subsídios para as IPSS e 4,7% (M€ 84,1) 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 (96,3%, M€ 1.138,5) tendo a despesa com as famílias totalizado M€ 1.167,2 (98,5% do total) no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência (com Abono de família gastou-se M€ 659,7).

Figura 15 – SS - Desagregação da despesa e receita efetivas por componentes e subsistemas

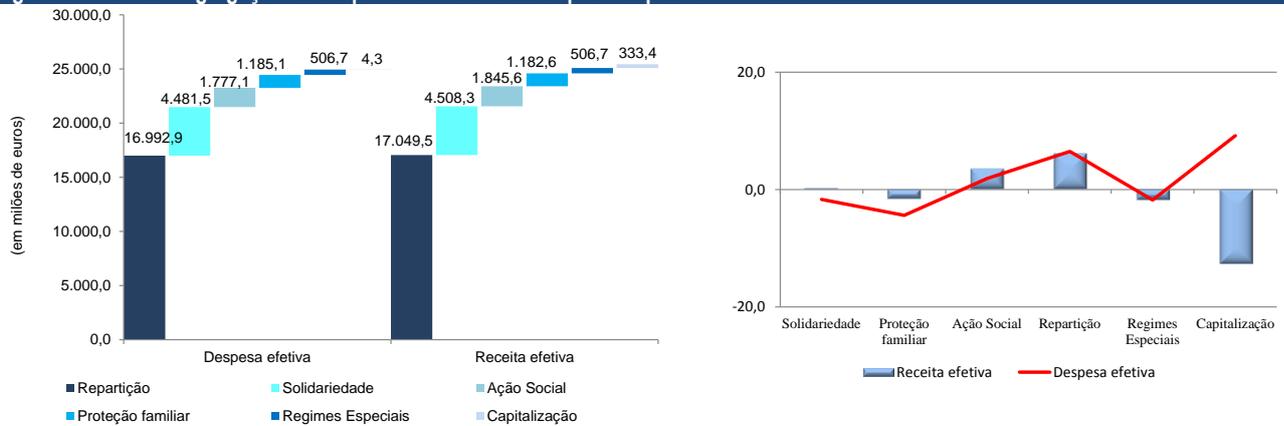


Gráfico 15.1 – Desagregação das despesas e receitas efetivas

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.

ordem dos 10,9% para a qual contribuíram todos os sistemas e subsistemas, com exceção do subsistema de proteção familiar (-M€ 2,4) (**Figura 16**).

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

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

Componentes do Sistema de Segurança Social	Saldo 2013 (1)	Saldos de anos anteriores Integrado (2)	Saldo de Activos Financeiros (3)	Saldo de Passivos Financeiros (4)	Saldo de Execução Efetiva (5)=(1)-(2)-(3)-(4)	(em milhões de euros)	
						Peso no Total (%)	Tvh (%)
Previdencial - Repartição	716,2	478,7	180,8	0,0	56,7	11,8	-50,0
Previdencial - Capitalização	370,6	319,3	-277,7	0,0	329,0	68,8	-12,8
Sistema Previdencial	1.086,8	798,0	-97,0	0,0	385,7	80,6	-21,4
Solidariedade	44,8	18,0	0,0	0,0	26,8	5,6	144,5
Proteção Familiar	0,0	2,4	0,0	0,0	-2,4	-0,5	93,5
Ação Social	196,6	24,4	103,7	0,0	68,5	14,3	77,6
Sistema Proteção Social e Cidadania	241,4	44,8	103,7	0,0	92,9	19,4	257,3
Regimes Especiais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Total	1.328,2	842,9	6,7	0,0	478,6	100,0	10,9

Fonte: IGFSS

O saldo de execução efetiva do subsector Segurança Social no final de 2013 foi de M€ 478,6. Contribuíram para este saldo o Sistema Previdencial com M€ 385,7 (80,6%), com um recuo na ordem dos 21,4%, com as duas componentes a registarem decréscimos, e o sistema de proteção social de cidadania com M€ 92,9 (19,4%). Deste, M€ 26,8 resultam da execução do subsistema de solidariedade, M€ 68,5 do subsistema de ação social, tendo o subsistema de proteção familiar apresentado um saldo negativo de M€ 2,4.

proveniente do OE/2013 consignada ao financiamento do défice do SSS, no valor de M€ 1.430,3, mais 67,0% que no período homólogo de 2012.

Quando se compara com o período homólogo anterior, verifica-se uma apreciação deste saldo na

Figura 16 – SS - Contributos para o Saldo de Execução Efetiva



Gráfico 16.1 – Comparação com o período homólogo

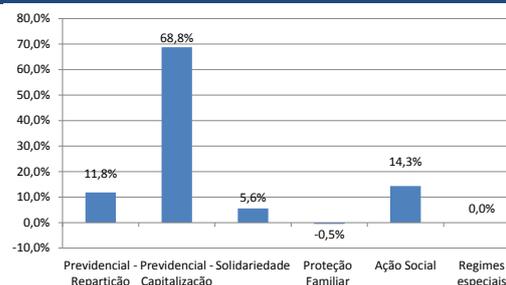


Gráfico 16.2 – Contributos (em %)



Tribunal de Contas

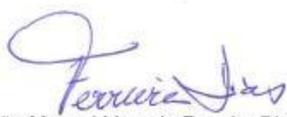
Tribunal de Contas, em 10 de julho de 2014

O Conselheiro-Relator



(António Manuel Fonseca da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos



(João Manuel Macedo Ferreira Dias)



(António José Avérous Mira Crespo)

Fui Presente
O Ministério Público





Tribunal de Contas

ANEXO 1 – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

I. INTRODUÇÃO

O FEFSS foi criado em 1989 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 país⁶⁰, mas só a partir de 1997 começou a ser significativamente reforçado, pela transferência pelo IGFSS dos saldos anuais de execução orçamental excedentários do sistema.

O IGFCSS sucedeu-lhe em 1999, ficando responsável pela gestão da carteira em regime de capitalização⁶¹. A LBSS de 2000⁶² estabeleceu como fontes de financiamento do FEFSS uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem⁶³, os saldos anuais do Sistema Previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos nas suas aplicações financeiras. A LOE de 2013 determina a transferência para o Fundo dos saldos anuais do sistema previdencial e das receitas resultantes da alienação de património⁶⁴.

Este anexo apresenta uma análise sintética da evolução do FEFSS⁶⁵. Visa contribuir para o reforço da transparência da informação relativa ao Fundo, devendo ter-se em atenção as características e especificidades a que está sujeito pelo respetivo quadro regulamentar⁶⁶ e pelas normas de execução orçamental aplicáveis. Apresentam-se dados sobre a evolução trimestral da carteira, que poderão ser úteis em análises de desempenho do FEFSS.

A análise tem por base a valorização dos ativos do FEFSS nos momentos de referência, que é efetuada, em regra, ao justo valor. As entradas de capital e as compras e vendas de ativos estão refletidas nos mapas de classificação económica relativos às receitas e despesas da componente de capitalização do Sistema Previdencial (Mapas XIII e XIV, respetivamente). O montante do OSS executado em Ativos Financeiros no ano de 2013, excluindo os recursos aplicados pelo IGFSS junto do IGCP para gestão de tesouraria, respeita exclusivamente à atividade deste Fundo.

II. EVOLUÇÃO FINANCEIRA

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

⁶⁰ Cfr. Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de agosto, que cria o FEFSS.

⁶¹ 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 n.º 70/2013).

⁶² 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.

⁶³ 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.

⁶⁴ Cfr. artigo 108.º da Lei 66 - B/2012, de 31 de dezembro.

⁶⁵ Os fundamentos desta análise são desenvolvidos no Anexo III do RAEOSS n.º 1/2009, de 12 de fevereiro, disponível em www.tcontas.pt.

⁶⁶ Os limites à composição da carteira de ativos do FEFSS, bem como as operações autorizadas e níveis de risco a respeitar, estão definidos no Regulamento de Gestão do FEFSS (Portaria n.º 1273/2004, de 7 de outubro), com o propósito genérico de "(...) otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do FEFSS (...)". A Portaria n.º 118/2012, de 30 de Abril, veio suspender temporariamente "(...) as restrições previstas no atual Regulamento de Gestão do Fundo no que se refere à classificação de risco das instituições bancárias nacionais" durante o período da assistência externa a Portugal. A Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, estabelece que o Conselho Diretivo do IGFCSS "procede à substituição" dos ativos em outros estados da OCDE por dívida pública portuguesa até ao limite de 90% da carteira.

A sua interpretação terá de considerar o enquadramento regulamentar do Fundo, o impacto das opções tomadas no âmbito da política e estratégia de investimentos prosseguidas, o comportamento dos mercados financeiros onde este pode realizar investimentos, os recursos aplicados na sua gestão e os efeitos gerados pelos seus *stakeholders*.

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

II.1 Valor da Carteira

O **Quadro 11** mostra que o valor da carteira do FEFSS no final do 4.º trimestre de 2013 era de M€ 11.699,0, o que equivale a 7,1% do PIB e a 101,3% do valor gasto com Pensões do Sistema Previdencial⁶⁷.

Quadro 11– FEFSS – Evolução da carteira

(em M€)

31-12-12	31-03-13	30-06-13	30-09-13	31-12-13	Δ 2013
10.944,2	11.296,0	11.276,3	11.354,6	11.699,0	6,9%

Fonte: IGFCSS

Este resultado traduz um acréscimo de 6,9% face ao final de 2012 (mais M€ 754,8), que resulta dos contributos substanciais do 1.º trimestre (M€ 351,8) e do 4.º trimestre (M€ 344,4), do desempenho também positivo no 3.º trimestre (M€ 78,3) e de uma perda de valor no 2.º trimestre (-M€ 19,7).

⁶⁷ Considerando M€ 165.853,7 para o PIB a preços correntes (Base 2006 - INE, Contas Nacionais Trimestrais, atualização de 11 de março de 2014) e € 11.553,2 para as pensões do Sistema Previdencial (execução provisória de 2013).

II.2 Desagregação do Valor Acrescentado

O **Quadro 12** apresenta a decomposição do valor acrescentado à carteira do FEFSS⁶⁸ no fim de 2013, tendo como referência o resultado obtido no ano de 2012.

Nos dois últimos trimestres de 2013, foram transferidos M€ 3,3 pelo IGFSS, respeitantes a valores arrecadados com a alienação de património. O total recebido no ano (M€ 3,4), embora se mantenha longe dos verificados até 2011⁶⁹, representou um crescimento de 24,0% em termos homólogos, invertendo a tendência de queda nas entradas de capital no Fundo verificada nos anos mais recentes, que não têm proporcionado saldos positivos na execução orçamental do Sistema Previdencial.

Em 2013, a componente resultante da atividade de gestão dos ativos (que beneficia do correspondente impacto da evolução dos mercados onde estão efetuadas as aplicações financeiras) gerou uma valorização de M€ 751,4, com os contributos trimestrais observáveis no **Quadro 12**.

Face ao período homólogo, percebe-se uma diminuição de 63,7% nos montantes acrescentados por aquela via. Em 2012 deu-se uma substancial recuperação do valor de mercado da dívida pública nacional, um movimento que já foi menos intenso em 2013. Deve ter-se em consideração o potencial de distorção da variação das valias potenciais nesta análise, que vêm promovendo uma elevada variação da carteira de período para período sem que exista necessariamente um papel determinante por parte da entidade gestora.

No cômputo do ano de 2013, os maiores contributos positivos para a carteira provieram de

⁶⁸ A variação do valor da carteira do FEFSS tem por base duas fontes distintas: as entradas de capital através de "Dotações" (montantes originários das fontes legalmente previstas de reforço do Fundo, que são apurados e transferidos pelo IGFSS) e os resultados da gestão da carteira, nos vários mercados onde o IGFCSS opera, enquanto entidade gestora do património do Fundo. Note-se que as entradas de capital ocorrem em vários momentos no tempo, passando a partir daí a constituir novos recursos, ou seja, a contribuir para a componente de valor acrescentado decorrente das decisões de gestão da carteira de ativos.

⁶⁹ O valor transferido em 2013 equivale a apenas 1,2% do transferido em 2011, ano em que já se tinha verificado uma importante redução das entradas de capital.



Tribunal de Contas

Quadro 12 – FEFSS – Desagregação do valor acrescentado à Carteira

(em m€)

Descrição	2012	1T 2013	2T 2013	3T 2013	4T 2013	Total 2013
1. Entradas de capital (*)	2.770,0	101,3	51,2	1.643,9	1.637,5	3.433,8
2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5)	2.068.979,1	351.719,2	-19.770,5	76.705,8	342.720,6	751.375,1
2.1 Rendimentos	321.612,7	20.197,8	156.325,6	28.976,5	151.289,9	356.789,7
2.2 Mercado Monetário Líquido	7.120,9	18.737,6	9.956,4	234.629,3	3.778,6	267.101,8
2.3 Valias Realizadas (a)+(b)	200.919,1	11.115,0	34.201,3	-165.140,8	98.504,8	-21.319,6
(a) Mais-valias realizadas	258.179,9	23.328,5	60.939,0	109.063,3	107.717,0	301.047,8
(b) Menos-valias realizadas	-57.260,8	-12.213,4	-26.737,7	-274.204,1	-9.212,2	-322.367,4
2.4 Juro corrido	-15.076,7	42.913,2	-51.136,0	58.191,6	-47.844,8	2.124,0
2.5 Variação das Valias potenciais	1.554.403,0	258.755,6	-169.117,7	-79.950,8	136.992,1	146.679,2
3. Δ Total (1+2)	2.071.749,0	351.820,4	-19.719,3	78.349,6	344.358,1	754.808,9

Fonte: IGFSS

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

Rendimentos⁷⁰ que atingiram M€ 356,8 (mais 10,9% em termos homólogos) e do Mercado Monetário Líquido⁷¹, que gerou M€ 267,1 (contra apenas M€ 7,1 em 2012). O efeito positivo da variação das Valias potenciais⁷² manteve-se relevante, representando M€ 146,7, mas muito aquém do efeito excecional de 2012. O Juro corrido⁷³ contribuiu com um valor positivo de M€ 2,1, ao contrário do que tinha acontecido no ano anterior e no final do 1.º semestre de 2013. As Valias realizadas⁷⁴ registaram um valor negativo de M€ 21,3, que compara com M€ 200,9 positivos no ano anterior.

Continuando a carteira de ativos largamente concentrada em títulos de dívida pública, o maior

impacto tenderá a vir das fontes de variação da carteira onde esta gera mais impacto, nomeadamente nos Rendimentos e, no atual contexto de volatilidade nesse mercado, na variação das valias potenciais.

II.3 Rendibilidade do FEFSS

O Quadro 13 apresenta as taxas de rendibilidade do FEFSS registadas a partir do 1.º trimestre de 2012 (em cada trimestre e desde o início do ano)⁷⁵.

Quadro 13 – FEFSS – Taxa de Rendibilidade nominal

(em %)

	1T12	2T12	3T12	4T12	1T13	2T13	3T13	4T13
No trimestre	6,20	5,31	5,69	4,33	3,21	-0,18	0,68	3,02
Desde o início do ano	6,20	11,84	18,20	23,32	3,21	3,03	3,73	6,86

Fonte: IGFSS

No final de 2013, a rendibilidade acumulada situou-se nos 6,86%, produto essencialmente dos desempenhos do 1.º trimestre (3,21%) e do 4.º trimestre (3,02%), sendo que o Fundo apresentou uma rendibilidade marginalmente negativa no segundo

70 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.

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

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

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

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

75 Estas taxas são calculadas pelo IGFSS 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.

trimestre. As rendibilidades excepcionalmente elevadas dos trimestres homólogos de 2012 devem-se essencialmente à recuperação do valor da dívida pública no mercado, que, ainda assim, se mantinha abaixo do valor de reembolso.

Estes resultados refletem os contributos analisados no ponto II.2, nomeadamente dos Rendimentos obtidos, dos valores obtidos no Mercado Monetário Líquido e da variação positiva das valias potenciais⁷⁶.

II.4 Estrutura da Carteira

O Quadro 14 mostra a composição da carteira do FEFSS por classes de ativos no final de 2012 e no fim dos quatro trimestres de 2013, de acordo com a agregação efetuada pela entidade gestora. A Figura 17 complementa a análise.

Quadro 14 – FEFSS – Estrutura da Carteira

Descrição	(em M€)					Δ2013 (%)
	31-12-2012	31-03-2013	30-06-2013	30-09-2013	31-12-2013	
Dívida pública nacional ^(a)	4.548,9	4.722,5	4.643,0	5.130,1	5.330,1	17,2
Dívida pública estrangeira ^{(a)(b)}	3.160,9	3.055,2	2.842,0	2.405,5	2.488,1	-21,3
Dívida privada ^(a)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	—
Ações ^(b)	1.468,7	1.542,4	1.969,0	1.860,3	1.825,1	24,3
Fundos de Investimento Mistos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	—
Imobiliário	195,4	179,2	179,3	178,4	169,3	-13,4
Reserva Estratégica	103,5	106,1	77,7	83,6	74,2	-28,3
Liquidez	1.465,3	1.689,6	1.564,0	1.695,5	1.811,2	23,6
Provisões e Impostos a Receber	1,4	1,0	1,4	1,3	0,9	-31,2
Total	10.944,2	11.296,0	11.276,3	11.354,6	11.699,0	6,9

Fonte: IGFCSS

(a) Inclui juros corridos.

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

Nesta ótica, na componente de Liquidez são normalmente incluídos determinados ativos de dívida de curto prazo (pública e privada) e fundos que, para verificação dos limites à composição da carteira de ativos, são depois considerados nas respetivas rubricas (cfr. II.5 Cumprimento dos limites regulamentares). Esta diferente agregação fundamenta-se nas características dos títulos em termos de gestão, pelo que dá mais relevância à sua natureza eminentemente líquida que à sua classificação.

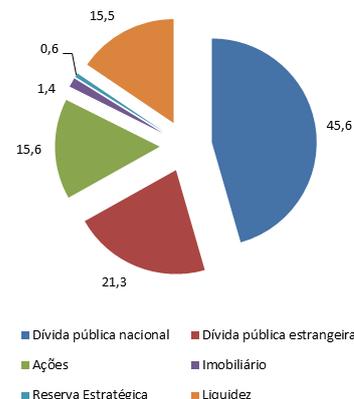
⁷⁶ A realização ou não destas valias dependerá da evolução dos mercados, do risco desses ativos e da estratégia de detenção assumida pela entidade gestora do Fundo.

Existem também discrepâncias relativamente à classificação do Fundo de Investimento Misto detido (que aqui integra a componente de Liquidez) e nos futuros e valias potenciais de *forwards* sobre ações, que aqui são agregados à componente de ações da carteira.

No final de 2013, o valor aplicado em dívida pública estrangeira apresentava uma diminuição de 21,3% em termos homólogos (menos M€ 672,8), representando 21,3% do total da carteira. As componentes de Imobiliário e Reserva Estratégica, continuaram a perder relevância na carteira, representando apenas 1,4% e 0,6% respetivamente⁷⁷.

A componente de participações estratégicas e de investimentos com um perfil de longo prazo (Reserva Estratégica) diminuiu 28,3% num ano⁷⁸, estando reduzida a cerca de 34,7% do seu valor de 2009.

Figura 17 – FEFSS – Composição no fim de 2013



Já o valor aplicado em Ações aumentou 24,3% em termos homólogos, para M€ 1.825,1, embora represente uma diminuição de 7,3% relativamente ao fim do primeiro semestre (quando atingiu 17,5% da carteira).

⁷⁷ De acordo com a informação mais recente, estas componentes não beneficiam de uma gestão ativa, estando suspensas as novas aquisições. A diminuição que têm revelado nos últimos anos reflete essencialmente a perda de valor dos ativos que permanecem na carteira.

⁷⁸ Durante 2013 foi alienada a participação na Zon.



Tribunal de Contas

As componentes de Dívida pública nacional e de Liquidez⁷⁹ aumentaram em termos homólogos e face ao fim do 2.º trimestre. A dívida pública nacional, na aceção da gestão (Obrigações do Tesouro e respetivos juros corridos), apresentou um aumento homólogo de 17,2% e representava 45,6% da carteira (face a 41,6% em 2012), enquanto a Liquidez chegava a 15,5%, mais M€ 345,9 (23,6%) que no final do ano anterior.

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

No final do 4.º trimestre de 2013, cerca de 66,8% do investimento do FEFSS estava aplicado em ativos de rendimento fixo (considerando Obrigações do Tesouro e títulos de dívida pública estrangeira) e aproximadamente 16,2% em ativos de rendimento variável, somando os 15,5% afetos a Ações aos 0,6% alocados à Reserva Estratégica. Acrescentando aos ativos de rendimento fixo os Bilhetes do Tesouro, que constituem uma parte substancial da Liquidez, obtém-se 79,1% da carteira, mesmo sem considerar qualquer valor de dívida privada (sendo que em 2012 chegava aos 83,6%).

II.5 Cumprimento dos limites regulamentares

A composição da carteira do FEFSS obedece a um conjunto de limites, definidos pela Portaria n.º 1273/2004, de 7 de outubro, cujo princípio orientador é a maximização do valor dos investimentos, salvaguardando as melhores condições de estabilidade e liquidez dentro de um nível de risco considerado desejável. O **Quadro 15** apresenta a situação existente no final de 2013⁸⁰.

⁷⁹ A Liquidez é constituída por ativos facilmente mobilizáveis, incluindo títulos de dívida pública nacional de curto prazo (nomeadamente CEDIC e BT) e de dívida privada (Papel Comercial de Dívida Privada), que para efeitos do cumprimento dos limites regulamentares são incluídos nas respetivas classes.

⁸⁰ Note-se que 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

Quadro 15 – FEFSS – Limites regulamentares

(em M€ e %)

Descrição	31-12-2013	Peso	Limites
Dívida Garantida pelo Estado ^(a)	6.767,8	57,8	min 50%
Dívida Privada ^(b)	386,3	3,3	max 40% e <i>rating</i> min BBB/Baa3
Ações	1.816,7	15,5	max 25%
Fundos de Investimento Mistos ^(b)	1,8	0,0	max 10%
Imobiliário	169,3	1,4	max 10%
Reserva Estratégica	74,2	0,6	max 5%
Ativos em moeda estrangeira não coberta	1.302,0	11,1	max 15%
Derivados	-1.405,4	-12,0	max 100% em valor nacional

Fonte: IGFCSS

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

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

Constata-se que os valores aplicados no final de 2013 em dívida emitida pelo Estado português (ou por ele garantida) estavam claramente acima (57,8%) do limite mínimo de 50%, considerando a inclusão dos títulos de dívida utilizados como liquidez (no caso apenas Bilhetes do Tesouro). O acréscimo de M€ 674,3 face ao final do 1.º semestre (que se traduz num aumento de 3,8 p.p. na carteira) parece ir ao encontro do conteúdo da Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, que estabelece a substituição dos ativos em outros estados da OCDE por dívida pública portuguesa, até ao limite de 90% da carteira.

O investimento em Ações (15,5%) e o conjunto dos Ativos denominados em moeda estrangeira não coberta (11,1%) apresentam alguma proximidade aos limites regulamentares respetivos (fixados em 25% e 15%)⁸¹, embora revelem uma quebra (em termos relativos e absolutos) face à situação existente no fim do 2.º trimestre.

As restantes componentes da carteira do FEFSS encontram-se dentro dos limites regulamentares, apresentando algum relevo a Dívida privada (3,3%, face a um máximo permitido de 40%) e as componentes de Imobiliário (1,4% que compara com um máximo de 10%) e de Reserva Estratégica (0,6% para 5%), que, no

no n.º 2 do artigo 9º do regulamento do FEFSS ao sistema bancário português (classificação de risco das instituições bancárias nacionais) durante o período de vigência da assistência financeira da União Europeia ao Estado Português. Na prática, as aplicações detidas em dívida privada das instituições bancárias portuguesas ou a ela equiparadas em termos de risco, não têm de respeitar o *rating* mínimo de BBB/Baa3.

⁸¹ De acordo com os dados fornecidos pelo IGFCSS, não se procedeu, no semestre em análise, a operações de fixação de custo de aquisições futuras ou a operações de reporte e de empréstimo não efetuadas por câmara de compensação, para as quais também estão estabelecidos limites.

entanto, têm vindo a perder importância na carteira nos últimos anos.

O montante considerado para cumprimento dos limites como Dívida Privada (M€ 386,3) diz respeito a aplicações em instituições bancárias (depósitos e *forwards*), que assumem o nível de risco da dívida privada. Na estrutura da carteira, definida numa ótica de gestão, estes investimentos estarão considerados em Liquidez, onde também vem considerado o montante relativo a Fundos de Investimento Mistos.

III Evolução de médio prazo

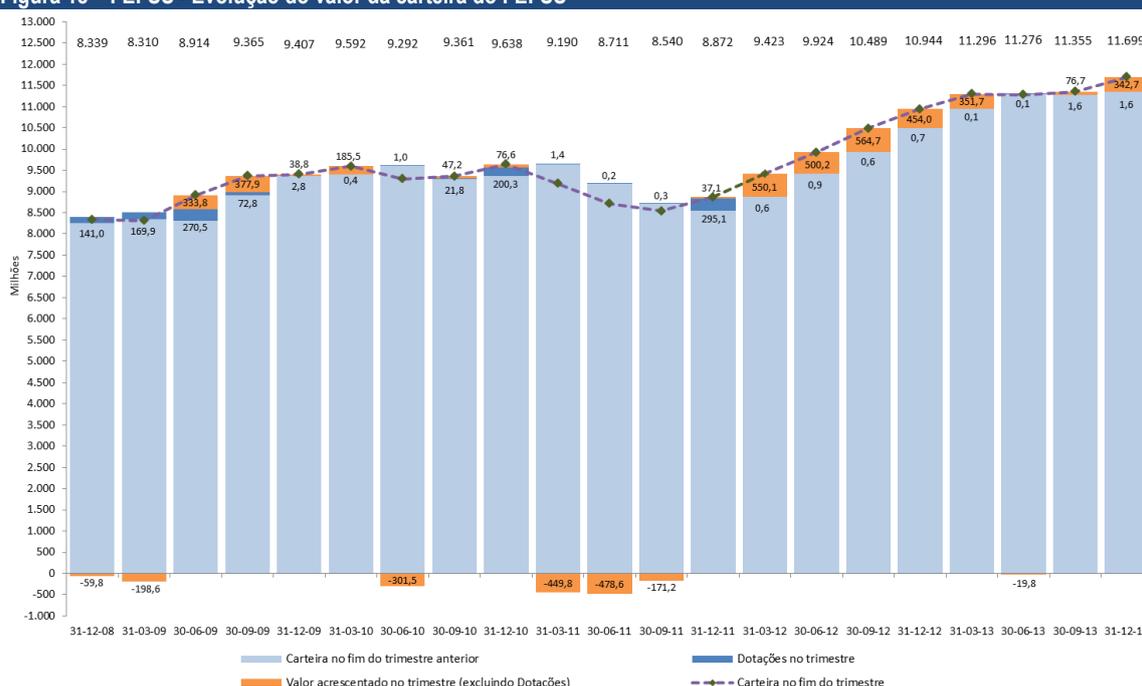
A Figura 18 mostra a evolução trimestral do valor do FEFSS, das dotações recebidas e do valor acrescentado (líquido de dotações), nos últimos cinco anos.

desvalorização no mercado da dívida pública portuguesa, onde o Fundo está regularmente obrigado a aplicar mais de metade da sua carteira.

Nos 3.º e 4.º trimestres de 2013 o valor do FEFSS retomou a tendência de crescimento interrompida no 2.º trimestre, atingindo o valor mais elevado de sempre no final do ano (M€ 11.699,0). Só no 4.º trimestre de 2013 a carteira gerou mais M€ 342,7, provenientes essencialmente de Rendimentos, de Valias realizadas e da variação de Valias potenciais.

Os montantes de Dotações transferidos para o Fundo passaram a ser substancialmente reduzidos a partir do 3.º trimestre de 2009 (os últimos trimestres de 2010 e de 2011 constituem a exceção). Em cada um dos dois últimos trimestres de 2013, o montante transferido foi de apenas M€ 1,6, ainda assim superior ao verificado nos seis trimestres anteriores.

Figura 18 – FEFSS - Evolução do valor da carteira do FEFSS



Nesse intervalo de tempo, destacam-se sete trimestres com resultados de gestão negativos, coincidentes com os períodos de maior impacto de crises nos mercados de capitais. Já considerado o efeito das entradas de capital, o FEFSS apresenta ainda perda de valor em seis desses trimestres (1.º de 2009, 2.º de 2010, 1.º, 2.º e 3.º de 2011 e 2.º de 2013). Em termos anuais, apenas se verificou uma perda de valor em 2011, ano em que não foi possível acomodar a grande

O valor do FEFSS aumentou M€ 3.360,1 (40,3%) nos últimos 5 anos, sendo que recebeu nesse período M€ 1.042,7 de Dotações (31,0% do acréscimo), pelo que M€ 2.317,4 resultaram da gestão e da variação do valor dos seus ativos no mercado.



Tribunal de Contas

ANEXO 2 – INDICADORES ECONÓMICOS E SOCIAIS

Quadro 16 – IES – Indicadores económicos e sociais

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

Fonte: INE (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 14, act. de 05/02/2014; 8 e 9 act. de 11/03/2014; 10 e 11 act. de 10/04/2014 e 12 e 13 act. 31/03/2014 . Para 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 iniciaram-se novas séries em 2011).

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

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

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



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 – utente que pagou ou se encontra a pagar uma quota para efeito de pensão de sobrevivência;

Pensão de sobrevivência – prestação pecuniária mensal, atribuída aos herdeiros de um subscritor de acordo com condições legalmente fixadas, 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), sendo 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 e 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

O presente anexo vem na sequência dos anteriormente publicados⁸², tendo como principal objetivo apresentar, em termos gerais, sustentado apenas em elementos fornecidos pela entidade, a realidade da CGA no triénio 2011-2013, e em particular no ano de 2013, quer ao nível da sua situação económico-financeira, quer no que respeita à evolução dos seus dados físicos.

A Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA) é um instituto público integrado na administração indireta do Estado sob tutela do Ministério das Finanças e dotado de autonomia administrativa e financeira, património próprio e jurisdição sobre todo o território nacional, responsável pela gestão do regime de segurança social público, 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 excecionais e relevantes prestados ao País.

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 públicos⁸³, cujo estatuto tenha sido adquirido até 31 de dezembro de 2005.

Criada em 1929⁸⁴, pelo Decreto-Lei n.º 16 667, de 27 de março, a CGA encontra-se atualmente regulada pela lei orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 131/2012, de 25 de junho. 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 Dezembro⁸⁵, 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 segurança social do sector público⁸⁶ tem vindo a ser alterado desde 1993, ao nível do cálculo das pensões, da idade legal e do tempo de serviço necessário à obtenção do direito à aposentação, no sentido da sua convergência para o Regime Geral da Segurança Social.

Das medidas legislativas com influência na atividade da CGA, dentro no ano de 2013, merecem destaque:

- O Subsídio de Natal ou prestação equivalente ao 13.º mês passou a ser pago mensalmente em duodécimos⁸⁷;
- Sobre as pensões pagas a um único titular, independentemente da natureza da entidade processadora ser pública ou privada (alargamento da medida às pensões pagas por entidades privadas), foi aplicada uma

⁸² Cfr. RAO - 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, e 3/2013, de 11 de julho, publicados em www.tcontas.pt

⁸³ Desde 1996 foram integrados na CGA fundos de pensões de várias empresas, sendo o mais recente integrado em 2013 (Decreto-Lei n.º 30/2013, de 22 de fevereiro – IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP). Foi ainda constituído (1997), junto da CGA, 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, 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, as quais, durante no ano de 2013, totalizaram M€ 14,1, abrangendo 2.873 beneficiários passivos. Entre 2011 e 2012 foram ainda

extintos mais dois destes fundos: CTT em abril de 2011 e BNU em fevereiro de 2012, com o fim das respetivas reservas. As responsabilidades inerentes a estes fundos passaram, a partir dessa data, a ser suportadas pela CGA com verbas provenientes das suas próprias reservas, complementadas com transferências do OE. Em 2013 os encargos com pensões dos fundos extintos totalizaram M€ 215,2.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Complementarmente Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março.

⁸⁶ Atualmente designado por regime de proteção social convergente.

⁸⁷ Lei n.º 3/2013, de 10 de janeiro.



Tribunal de Contas

- contribuição extraordinária de solidariedade (CES)⁸⁸;
- Os descontos para efeitos de pensão de aposentação e de pensão de sobrevivência dos trabalhadores da administração pública que passaram a ser, a partir de 1 de janeiro de 2011, de 8% e 3%, respetivamente⁸⁹;
 - A contribuição das entidades empregadoras passou a ser de 20% sobre o valor da remuneração do trabalhador ao seu serviço sujeita a desconto de quotização por parte do mesmo trabalhador⁹⁰;
 - As quotizações e as contribuições para a CGA passam a incidir sobre a remuneração ilíquida do subscritor (alargamento da base de incidência) tal como definida no âmbito do RGSS (trabalhadores por conta de outrem);
 - O subsídio por morte dos aposentados devido a pessoas de família a seu cargo passa a ser igual a um número de pensões igual ao dos meses de vencimento que a lei concede por morte dos servidores no ativo com o limite máximo de 3 vezes o valor do IAS;
 - A idade de aposentação e o tempo de serviço passam, a partir de 1 de janeiro de 2013, a ser de 65 anos e 15 anos, respetivamente;
 - A aposentação voluntária que não dependa de verificação de incapacidade, passa a ser fixada de acordo com a lei em vigor à data do despacho que reconhecer o direito à aposentação⁹¹;
 - Manteve-se inalterado o valor do IAS fixado para 2009 (€ 419,22);
- Não foram atualizadas as pensões do regime de segurança social convergente;
 - Alteração das fórmulas de cálculo das pensões do regime convergente, na parte que respeita à revalorização da 1.ª parcela (até 31 de agosto de 1993);
 - O exercício de funções públicas por aposentados ou equiparados passou a determinar a suspensão da pensão ou do pagamento da remuneração devida pelo exercício dessas mesmas funções, conforme opção do interessado⁹²;
 - Introdução de regras condicionadoras da acumulação de remunerações provenientes de subvenções vitalícias com remunerações provenientes do exercício de atividade privada: os titulares de subvenções mensais vitalícias que exerçam atividades privadas, incluindo as de natureza liberal, só podem acumular a totalidade da subvenção com a remuneração auferida no desempenho da atividade privada se esta for inferior a 3 vezes o IAS. Quando for de valor superior, a subvenção é reduzida na parte que exceder os 3 IAS, até ao seu limite⁹³;
 - Manutenção da redução remuneratória imposta aos trabalhadores do setor público e não atualização dos valores das pensões⁹⁴ de aposentação, reforma, invalidez, sobrevivência e outras atribuídas em data anterior a 1 de janeiro de 2013;
 - Manutenção da proibição de acumulação de pensão de aposentação, de reforma ou de invalidez com remuneração devida pelo exercício de cargo político e de subvenção mensal vitalícia, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2011;
 - Obrigação por parte de todas as entidades públicas, independentemente da respetiva natureza (institucional, associativa ou empresarial), do seu âmbito territorial (nacional, regional ou municipal) e do grau de independência ou autonomia, incluindo as entidades reguladoras, de supervisão ou de controlo, que, diretamente ou através de

⁸⁸ 3,5% sobre a totalidade das pensões de valor mensal entre € 1350,00 e € 1800,00; 3,5% sobre € 1800,00 e 16% sobre o remanescente das pensões de valor mensal entre os € 1800,01 e os € 3750,00, perfazendo uma taxa global que varia entre os 3,5% e os 10% e 10% sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a € 3750,00. Quando as pensões tiverem um valor superior aos referidos € 3750,00, é aplicada, em acumulação com a referida taxa de 10%, uma redução de 1,5% sobre o montante que exceda 12 vezes o valor do IAS mas que não exceda as 18 vezes aquele valor e de 40% sobre o valor que exceda 18 vezes o IAS. Nos casos em que da aplicação da CES resulte uma prestação mensal ilíquida inferior a € 1350,00, o valor da contribuição devida é apenas o necessário para assegurar a percepção daquele valor (cf. Artigo 78.º da Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro).

⁸⁹ Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro.

⁹⁰ Alteração do artigo 6.º-A.º do estatuto da aposentação, aprovado pelo DL n.º 498/72, de 9 de dezembro.

⁹¹ Alteração do n.º 1 do artigo 43.º do estatuto da aposentação, aprovado pelo DL n.º 498/72, de 9 de dezembro.

⁹² Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro.

⁹³ Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

⁹⁴ A Portaria n.º 432-A/2012, de 31 de dezembro veio estabelecer, designadamente para o regime de proteção social convergente, a atualização transitória para o ano de 2013, das pensões mínimas de aposentação, reforma e invalidez atribuídas pela CGA, em função do tempo de serviço considerado no respetivo cálculo.

terceiros, designadamente fundos de pensões, paguem pensões, subvenções ou outras prestações pecuniárias da mesma natureza de base ou complementares, de prestação de informação mensalmente à CGA sobre os montantes abonados por beneficiário;

- Transferência do fundo de pensões do IFAP para a CGA⁹⁵.

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

Nos subcapítulos que se seguem apresentam-se, para o triénio 2011-2013, 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.

⁹⁵ Decreto-Lei n.º 30/2013, de 22 de fevereiro.



Tribunal de Contas

Quadro 17 – CGA – Fontes de financiamento

Unidade: euros

Fontes de Financiamento	2011	2012	2013	tvh	PAEF	peso RT
				2012/2013	2011/2013	2013
Quotizações	3.360.358.552,93	2.826.605.521,28	3.638.621.341,26	28,7	8,3	38,0
Quotas	1.427.884.476,44	1.204.799.042,21	1.335.200.416,67	10,8	-6,5	13,9
Comparticipação de Entidades	1.932.474.076,49	1.621.806.479,07	2.303.420.924,59	42,0	19,2	24,0
Contribuição extra solidariedade	2.993.961,42	20.257.427,18	387.548.421,23	1.813,1	12.844,3	4,0
Dotação do Orçamento de Estado	4.452.564.710,00	4.468.604.472,00	4.364.146.366,00	-2,3	-2,0	45,5
Comparticipação do OE	4.202.226.912,00	4.214.632.652,00	4.078.574.366,00	-3,2	-2,9	42,5
Responsabilidade Estado Pag. Pensões	244.627.798,00	248.361.820,00	281.572.000,00	13,4	15,1	2,9
Ex-combatentes	5.710.000,00	5.610.000,00	4.000.000,00	-28,7	-29,9	0,042
IVA consignado à CGA	-	-	-	-	-	-
Entidades por pagamento de Pensões e Outras Prestações	565.136.250,62	500.785.902,31	566.195.958,42	13,1	0,2	5,9
Outras Receitas	24.701.282,73	12.539.888,24	13.025.428,81	3,9	-47,3	0,1
Total das receitas dos fundos	620.916.907,66	572.928.513,04	48.101.246,19	-91,6	-92,3	0,5
Transferência DL n.º 240-D/2004 (INCM)	-	-	-	-	-	-
Transferência DL n.º 246/2003 (CTT)	-	-	-	0,0	0,0	-
Transferência DL n.º 140-B/2010 (PT/MARCONI)	44.049.895,54	476.160.509,04	-	-100,0	-100,0	-
Transferência DL n.º 88/2012 (BPN)	-	96.768.004,00	-	-100,0	0,0	-
Transferência DL n.º 30/2013 (IFAP)	-	-	48.101.246,19	-	-	0,5
Cessão de créditos (PT/MARCONI)	576.867.012,12	-	-	0,0	-100,0	-
Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos	651.158.897,18	447.734.418,96	490.869.202,33	9,6	-24,6	5,1
activos financeiros	529.451.350,15	278.228.636,85	311.307.949,22	11,9	-41,2	3,2
rendimento de títulos	121.707.547,03	169.505.782,11	179.561.253,11	5,9	47,5	1,9
Empréstimos bancários	67.617.737,51	135.543.298,20	-	-100,0	-100,0	-
Transferências de instituições comunitárias	71.260,19	127.113,16	-	-100,0	-100,0	-
Saldo Transitado da gerência anterior	202.109.246,92	14.534.525,13	79.415.735,28	446,4	-60,7	0,8
Receita Total	9.947.628.807,16	8.999.661.079,50	9.587.923.699,52	6,5	-3,6	100,0
Receita Efetiva	9.148.450.472,58	8.571.354.619,32	9.197.200.015,02	7,3	0,5	95,9

Fonte: CGA

No triénio considerado (2011-2013), as **receitas totais** da CGA apresentaram uma tendência decrescente, tendo recuado 3,6% face a 2011 (menos M€ 359,7), recuo que não se verificou no ano de 2013 com a **receita total** a crescer 6,5% e a **receita efetiva** 7,3%, face ao período homólogo (mais 0,5% no triénio).

O comportamento das receitas, em 2013, foi fortemente condicionado pelas medidas de contenção/redução dos gastos públicos, com especial incidência sobre as despesas com salários e pensões e pelo efeito da alteração das taxas contributivas, que têm vindo a sofrer aumentos sucessivos desde 2009.

Na receita gerada pela atividade normal da CGA, destaca-se a que provém das **quotizações** (quotas de subscritores e participação de entidades) (38,0% do total), com um crescimento de 8,3% no triénio em observação (2011-2013), e de 28,7% no período de 2012/2013.

No que diz respeito à receita proveniente de **quotas de subscritores**, esta vem registando valores cada vez menores, situação que decorre da condição de universo fechado que a CGA adquiriu a

partir de 2006⁹⁶. Durante a vigência do PAEF (2011 – 2013), esta receita foi ainda pressionada pelo efeito da redução salarial aplicada aos trabalhadores do setor público⁹⁷ 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 (entre 2009 e 2010, esta receita sofreu uma depreciação de 1,8%). Este efeito já não se verificou em 2012 quando a tendência regressiva 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

⁹⁶ Entre 31 de dezembro de 2005, momento em que a CGA deixou de aceitar subscritores, e 31 de dezembro de 2013 o número de subscritores da CGA diminuiu 199.128 (28,1%).

⁹⁷ Estas receitas, fortemente indexadas ao universo de referência (número de subscritores e respetiva massa salarial e taxas), foram igualmente influenciadas pelas políticas de forte contenção da despesa pública, com as remunerações pagas pelo Estado, “*lacto sensus*”, a sofrerem, no seu conjunto, em 2011 uma redução de 7,6% e em 2012, 15,6%. Entre 2011 e 2013, a massa salarial dos subscritores da CGA sofreu uma redução total na ordem dos 6,5%.

medida de valor contrário, suscetível de os mitigar, como se verificou em 2011. No ano de 2013, a receita proveniente de quotas de subscritores evidenciou um crescimento de 10,8% face a 2012, justificado pela reposição dos subsídios de férias e de Natal e, bem assim, pelo alargamento das bases contributivas. Durante a vigência do PAEF (2011 – 2013), do efeito conjugado destas medidas resultou que o valor arrecadado em receita proveniente de quotas de subscritores recuou M€ 92,7 (6,5%).

Já a **complicação das entidades** teve, até 2010, crescimentos muito significativos (64,7% e 43,9% em 2009 e 2010, respetivamente), quando comparados com os períodos homólogos anteriores, consequência direta da alteração legislativa constante na Lei do Orçamento do Estado de 2009⁹⁸, 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 2010⁹⁹ reforçou esta medida com o aumento da taxa contributiva para as entidades que até 31/12/2006 contribuíam com uma taxa inferior a 15%¹⁰⁰. A taxa contributiva das entidades empregadoras públicas, para a CGA, manteve-se nos 15,0% da massa salarial respetiva, abaixo do esforço das entidades empregadoras privadas (empresas) na sua contribuição para a SS durante os anos de 2011 e 2012, passando a igualá-las neste esforço no ano de 2013, com a evolução da taxa dos 15% para os 20% (OE/2013).

A evolução desta receita (crescente entre 2011 e 2013, mais 19,2% e mais 42,0% quando comparada com o período homólogo anterior) decorreu de fatores conjunturais como a apreciação da remuneração dos trabalhadores públicos devida à reposição dos subsídios de férias e Natal e a

aplicação da convergência gradual entre sistemas¹⁰¹, mas tenderá, num futuro próximo, a retomar a sua tendência decrescente, em linha com a evolução decrescente do número de subscritores, uma vez estabilizado o universo das entidades sujeitas à obrigação de contribuir e harmonizada a taxa aplicável, dado que os fatores que determinaram a evolução crescente desta receita não são suscetíveis de serem repetidos no futuro.

A **contribuição extraordinária de solidariedade (CES)**, que impendeu sobre o conjunto dos rendimentos auferidos a título de pensões por um único titular, gerou uma receita de M€ 387,5. Durante a vigência do PAEF esta receita expandiu-se 12.844,3%. Em 2013 esta receita representou uma poupança de 4,2% na despesa com pensões.

As **dotações do orçamento do Estado** apresentaram um recuo de 2,3% em 2013 face ao período homólogo anterior e de 2,0% no triénio em análise. Este grupo de receita é o mais significativo das fontes de financiamento (45,5% da receita total e 47,5% da receita efetiva) e encontra-se desagregado em 3 componentes, das quais a mais expressiva é a **complicação do OE**, com um decréscimo de 3,2% face ao ano anterior e de 2,9% entre 2011 e 2013, 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, reforma sobrevivência e outras e, bem assim, ao aumento da receita gerada pela arrecadação da CES e das quotizações, na parte que diz respeito às entidades.

De referir, no entanto, que a evolução da receita proveniente da **complicação do OE** está

⁹⁸ Cfr. artigo 41.º da Lei n.º 64 -A/2008, de 31 de dezembro.

⁹⁹ Cfr. artigo 29.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril.

¹⁰⁰ Nos últimos anos, a obrigação de contribuir para a CGA tem sido imposta às entidades de forma gradual, iniciando com uma taxa mais reduzida e passando depois para 15%. Em 2009, concluiu-se o ciclo de integração, com a inclusão dos organismos e serviços integrados na administração direta do Estado, e em 2010 concluiu-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). No ano de 2013 a taxa contributiva das entidades públicas na sua qualidade de entidades empregadoras foi alterada de 15% para 20% (LOE de 2013), ficando assim completo o ciclo de convergência para o RGSS.

¹⁰¹ 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 no ano de referência, 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 custo destas eventualidades absorve 26,94%, dos 34,75% arrecadados. Com a atualização operada em 2013, o esforço contributivo total no regime de proteção social convergente passará dos atuais 26,0% para 31,0%, acima dos índices de custeio das eventualidades cobertas, pese embora não tenham sido previstas alterações nem quantitativas nem qualitativas no que respeita ao regime de benefícios.



Tribunal de Contas

dependente do nível de receita obtida por via das **quotizações**, uma vez que a mesma se destina a colmatar o déficit anual da CGA que tenderá a agravar-se no futuro, como consequência da natureza de sistema fechado da CGA desde 2006. Observada a sua evolução no triénio de vigência do PAEF, constata-se que a parte da receita que respeita à CES não foi estruturalmente absorvida, motivo pelo qual deve ser considerada de carácter conjuntural, logo reversível.

Ainda no âmbito da receita proveniente do orçamento do Estado, as demais componentes (verbas destinadas ao pagamento das pensões da responsabilidade do Estado e dos ex-combatentes), representaram, em 2013, cerca de 3,0% da receita total e evidenciaram alterações, face ao período homólogo, de mais 15,1% e menos 29,9%, respetivamente.

A receita proveniente de **entregas para pagamento de pensões e outras prestações** (5,9% da receita total) registou, no triénio 2009-2011, um decréscimo de 19,8%, tendo invertido esta tendência no triénio (2011-2013), mais 0,2%. Registam-se neste grupo de receita, designadamente, 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, entre outras.

Os ativos financeiros (3,2% da receita total) registaram, em 2013, um acréscimo de 11,9% quando comparados com o período homólogo anterior, embora no triénio tenham registado uma quebra de 41,2% e o saldo da gerência anterior sofreu uma erosão na ordem dos 60,7% durante a vigência do PAEF (2011 – 2013).

II.2 Aplicação de Recursos

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

outras prestações, que sofreu uma redução na ordem dos 59,9%; o mesmo se verificou com as outras despesas correntes, que diminuíram 31,1% face a igual período de 2011.

Quadro 18 – CGA – Aplicação de Recursos

unidades: € e %

Aplicação de Recursos	2011	2012	2013	tvhr		peso DT
				2012/2013	2011/2013	2013
Pensões	8.713.545.928,25	7.950.816.997,33	9.212.975.873,37	15,9	5,7	96,9
Aposentação	7.889.244.483,44	7.142.218.908,70	8.348.798.736,45	16,9	5,8	87,8
Sobrevivência	824.301.444,81	808.598.088,63	864.177.136,92	6,9	4,8	9,1
Outras Prestações	43.553.009,35	33.260.129,93	17.465.045,20	-47,5	-59,9	0,2
Outras Despesas	42.489.841,61	28.829.485,84	29.265.811,43	1,5	-31,1	0,3
Encargos Financeiros	18.319.143,01	6.519.443,19	362.279,45	-94,4	-98,0	0,0
Transferências Instituições Comunitárias	183.818,42	513.890,91	45.144,67	-91,2	-75,4	0,0
Aplicações Financeiras	903.215.653,40	764.762.098,82	252.509.185,92	-67,0	-72,0	2,7
Anulação da cessão de créditos (PT/MARCONI)	144.169.158,48				-100,0	-
Amortizações empréstimos bancários	67.617.737,51	135.543.298,20		-100,0	-100,0	-
Total da despesa	9.933.094.290,03	8.920.245.344,22	9.512.623.340,04	6,6	-4,2	100,0
Total da despesa efetiva	8.962.260.899,12	8.019.939.947,20	9.260.114.154,12	15,5	3,3	97,3

Fonte: CGA

Ao longo do triénio, as despesas da CGA apresentaram uma tendência decrescente, com a **despesa total** a recuar, entre 2011 e 2013, 4,2%. Já a **despesa efetiva** evidenciou um crescimento de 3,3% no mesmo período. Quando comparadas com o período homólogo, a tendência foi crescente para ambas as variáveis, com a despesa total e a despesa efetiva a apresentarem um crescimento de 6,6% e 15,5%, respetivamente.

Na despesa efetiva destacam-se as **pensões**, que representaram, no período em análise, cerca de 99,5% daquela. Dos encargos suportados com pensões, a maior fatia respeita ao pagamento de pensões de aposentação, as quais apresentaram uma tendência crescente continuada entre 2011 e 2013, mais 5,8%. Esta tendência manteve-se, apesar das alterações legislativas introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das respetivas pensões, no âmbito da convergência para o regime geral da segurança social e, bem assim, das medidas de contenção da despesa pública, fortemente suportadas na redução da despesa corrente primária (salários e pensões).

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. No período de referência, manteve-se a tendência decrescente da despesa alocada ao pagamento das

O valor dos **encargos financeiros** pagos em 2013 apresentou um decréscimo, face a igual período de 2011, na ordem dos 98,0%, tendo totalizado em 2013 M€ 0,4, que compara com M€ 6,5, despendidos no período homólogo de 2012.

As aplicações financeiras decresceram cerca de 67,0% relativamente ao período homólogo anterior (72,0% no triénio).

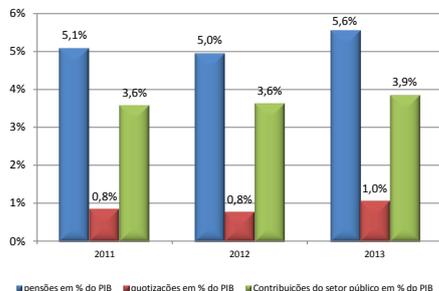
II.3 Principais Fluxos Financeiros da CGA em percentagem do PIB

Confrontam-se, na **Figura 19**, os principais fluxos financeiros da CGA com o Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes (2011, 2012 e 2013).



Tribunal de Contas

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



Fonte:CGA

A evolução, em percentagem do PIB¹⁰², do peso das despesas com **pensões** tem vindo, a aumentar ao longo dos últimos anos, sendo que, no triénio considerado, evoluiu entre 5,1% e 5,6% da riqueza produzida em Portugal nesses anos. O crescimento deste indicador foi, no triénio em análise, de 0,5 p.p. Esta evolução está sustentada na conjugação de três fatores: a alteração ao regime de pensões gerido pela CGA, cujo efeito se fez sentir com mais acuidade a partir de 2007, designadamente, pela influência dos 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 pensões¹⁰³, o abrandamento do crescimento do

PIB verificado no período de referência e a pressão da evolução demográfica sobre estas despesas.

De referir que parte das medidas adotadas para controlo da despesa com pensões da responsabilidade da CGA foram de caráter 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 triénio sofreu um aumento na ordem dos 12.844,3%, passando de M€ 3,0 em 2011 para M€ 387,5 em 2013, a poupança gerada nas pensões pagas pela CGA foi da ordem dos 4,2%.

Relativamente às receitas provenientes de **contribuições do sector público**¹⁰⁴ observou-se, também, uma tendência crescente do seu peso em percentagem do PIB, entre 2011 e 2013, explicável pelo aumento das necessidades de financiamento da CGA decorrentes do incremento das despesas com pensões e outros abonos¹⁰⁵ e do comportamento das receitas provenientes das **quotas** pagas pelos subscritores¹⁰⁶. Estas necessidades de financiamento têm vindo a ser supridas pelo reforço das transferências do Estado, designadamente por via das rubricas **contribuição do Estado e comparticipação de entidades** cujo incremento entre 2011 e 2013 foi de 16,3%.

¹⁰² Considerando os valores de M€ 171.112,0, M€ 160.422,5 e M€ 165.853,7, para o PIB a preços correntes de 2011, 2012 e 2013, respetivamente. (Base 2006 – INE, Contas Nacionais Trimestrais).

¹⁰³ Cfr. Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro. Para além da aplicação do Regime Geral da Segurança Social aos funcionários e agentes da Administração Pública que com este iniciaram uma relação jurídica de emprego desde 1 de Janeiro de 2006, este diploma legal veio introduzir outras alterações ao Estatuto da Aposentação, nomeadamente:

- Convergência progressiva, a partir de 2006 até 2015, com o regime de segurança social da idade legal mínima necessária para acesso à aposentação para a generalidade dos funcionários públicos atualmente inscritos na Caixa Geral de Aposentações, ao ritmo de seis meses em cada ano e até atingir os 65 anos de idade;
- Aumento progressivo do número de anos de serviço para obtenção da pensão completa para os subscritores inscritos até 31 de agosto de 1993;
- Alteração da fórmula de cálculo das pensões para os funcionários públicos inscritos até 31 de agosto de 1993, bem como para as respetivas pensões de sobrevivência, de forma a garantir a convergência para a fórmula de cálculo aplicável a todos os funcionários públicos admitidos após 1 de Setembro de 1993 e aos beneficiários do regime geral da segurança social.

¹⁰⁴ Foram consideradas para este efeito as seguintes parcelas: comparticipação de entidades e contribuição do Estado.

¹⁰⁵ De referir que, desde 2011, o acréscimo do esforço financeiro do Estado para fazer face aos encargos com pensões está influenciado pelo facto de se terem esgotado as reservas dos alguns fundos que foram sendo integrados na CGA (CTT, BNU e Macau), passando os encargos inerentes a essas reservas a integrar as necessidades gerais de financiamento da CGA.

¹⁰⁶ No Ponto III deste Anexo abordar-se-á o conceito de índice de dependência, fator determinante para uma melhor compreensão deste fenómeno. Acresce recordar que esta receita, fortemente indexada ao número de subscritores da CGA, tem vindo a apresentar uma forte redução decorrente da diminuição do n.º de contribuintes. O acréscimo verificado nestas receitas em 2011, quando comparadas com o período homólogo de 2010, decorre apenas da alteração introduzida na taxa contributiva (que passou de 10% em 2010 para 11% em 2011). Este efeito, que ainda se fez sentir em 2013 (alavancado também pela reposição dos subsídios de férias e de Natal), já não se fez sentir no triénio em observação, com a receita proveniente das quotas de subscritores a apresentar um decréscimo de 6,5%.

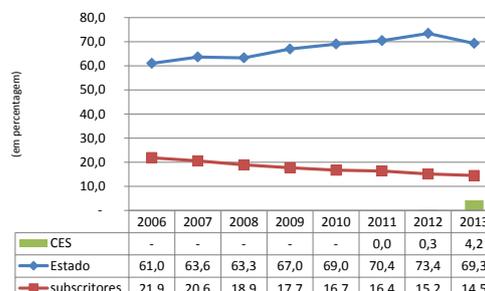
II.4 Peso relativo das principais Fontes de Financiamento nas Despesas com Pensões

Na **Figura 20** estão refletidos, para o período de 2006 a 2013, os índices de cobertura das pensões pelas receitas provenientes das quotas pagas pelos subscritores, bem como pelo subsídio atribuído anualmente pelo Estado e participações das entidades empregadoras públicas.

Conforme se infere do gráfico, a capacidade de fazer face às despesas com pensões com verbas provenientes de receitas provenientes de subscritores tem registado, ao longo do tempo, um progressivo enfraquecimento, passando de 21,9% em 2006 para 14,5% (decréscimo de 7,4 p.p.) em 2013, efeito que decorre, como já referido, da natureza de sistema fechado, adquirida pela CGA a partir de 2006. Entre 2011 e 2013 a taxa de cobertura das pensões com receitas provenientes de quotas sofreu uma degradação de 1,9 p.p., não obstante o aumento da receita proveniente das quotas pagas pelos subscritores cuja base de incidência sofreu alterações em 2013 e da reposição integral dos subsídios de férias e de Natal, cujo pagamento esteve suspenso em 2012.

Em consequência do atrás referido, o grau de cobertura daquelas despesas através de receitas provenientes do Estado tem vindo a registar um aumento considerável ao longo do período analisado, evoluindo de 61,0% em 2006 para 73,4% em 2012, o que resultou num acréscimo de 12,4 p.p., passando para 69,3% em 2013. A melhoria deste indicador decorre da poupança gerada pela aplicação da CES aos rendimentos provenientes de pensões, a qual representou 4,2% do valor das pensões em pagamento. Entre 2012 e 2013 a receita proveniente da aplicação da CES aumentou, em valor absoluto, M€ 367,3.

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



Nota: Nas responsabilidades do Estado no pagamento de pensões só foram consideradas as verbas provenientes de entidades públicas a título de contribuições, as receitas fiscais consignadas à CGA e as verbas destinadas ao financiamento do défice.

Esta dinâmica de crescimento das despesas com pensões e decréscimo das receitas provenientes de quotas, que se traduz numa participação efetiva do Estado¹⁰⁷ cada vez mais relevante, tem vindo a ser mitigada pelas medidas de política que impenderam sobre as despesas com pensões, designadamente a contribuição extraordinária de solidariedade e as despesas com gastos salariais, sobretudo ao nível da administração pública central. Destas medidas, as que motivaram a apreciação destes indicadores têm natureza provisória ou potencialmente provisória, motivo pelo qual a dinâmica de degradação evidente para o período mais alargado deve ser prevacente no futuro, considerada a rigidez da estrutura destas despesas.

II.5 Dívida

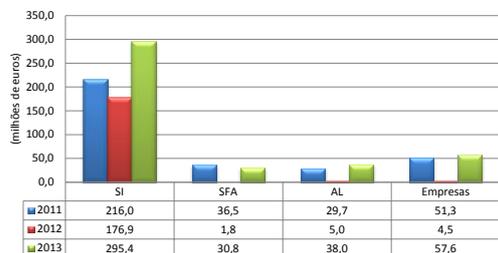
Os montantes devidos à CGA, por parte de organismos da Administração Central e Local e Sector Empresarial do Estado, ascendiam, em 31 de dezembro de 2013, a cerca de M€ 421,7, valor que compara com M€ 188,2 registados no período homólogo anterior (mais 124,1%).

¹⁰⁷ Os montantes usados nesta análise como "Contribuição efetiva do Estado" são o somatório anual da "Contribuição do Estado" e da "Participação de Entidades".



Tribunal de Contas

Figura 21 – CGA - Dívida em 31 de dezembro de 2013



Fonte: CGA

Em detalhe, podemos observar que a dívida para com a CGA conheceu, em 2013, um acentuado crescimento em todos os grupos de entidades, face ao período homólogo de 2012. No triénio 2011-2013 apenas os fundos e serviços autónomos viram reduzida a sua dívida à CGA (menos 15,7%). Esta evolução contrasta com o verificado no triénio anterior (2010-2012), onde a evolução da dívida foi negativa.

A CGA vem dizer ¹⁰⁸, a este propósito, que o aumento da dívida se deve a diversos fatores, designadamente ao efeito das medidas extraordinárias adotadas em 2013 (alargamento da base de incidência contributiva; pagamento em duodécimos do subsídio de Natal e aumento da contribuição mensal das entidades empregadoras de 15% para 20%).

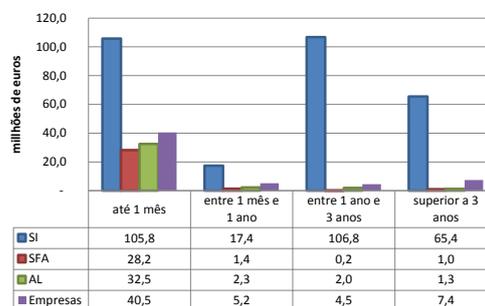
Se atendermos à sua antiguidade e se considerarmos que se trata de dívida de natureza corrente, sendo expectável que a mesma apresente um *rollover* inferior a um ano, da análise da Figura 22, pode constatar-se que 49,1% destas importâncias se encontravam em dívida há menos de um mês e cerca de 55,3% há menos de um ano, sendo que as dívidas mais antigas (mais de 3 anos) representaram 17,8% do total.

A CGA veio dizer que as dívidas mais recentes (inferiores a um mês) respeitam a quotas e a contribuições e encontravam-se, em 31 de dezembro, dentro dos prazos normais de pagamento (15 de janeiro de 2014), sendo o seu crescimento face ao período homólogo justificado pelo facto de, em 2012, as entidades terem optado por entregar as quotizações ainda em dezembro, comportamento que já não se verificou em 2013. Já nas dívidas de

maior antiguidade (superiores a 1 ano e superiores a 3 anos), a sua maior parte refere-se a duas situações particulares: dívida da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde (M€ 104,2) para pagamento de pensões ¹⁰⁹ e M€ 64,7 respeitante a encargos com antigos combatentes ¹¹⁰.

Assim sendo, a maior parte da dívida à CGA é da responsabilidade dos serviços integrados do Estado (70,0%). Desta, 58,3% exibe uma antiguidade superior a um ano e 22,2%, superior a três.

Figura 22 – CGA- Dívida segundo a antiguidade



Fonte: CGA

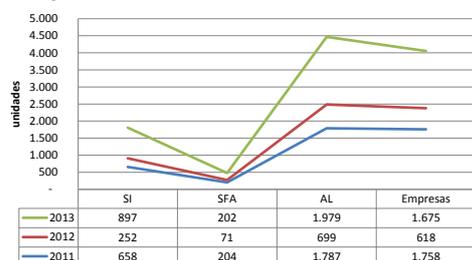
Também o número de devedores, Figura 23, aumentou no período de referência (de 4.407 para 4.753), com os serviços integrados a liderarem esse aumento (mais 36,3%), seguidos do grupo das autarquias locais (mais 10,7%). Já o número de empresas e de fundos e serviços autónomos que, em 31 de dezembro de 2013, detinham dívidas perante a CGA, diminuiu (menos 1,0% e menos 4,7%, respetivamente), face a 2011.

¹⁰⁹ O artigo 159.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, determinou que as responsabilidades com o pagamento de pensões relativas a aposentados que tenham passado a subscritores nos termos do Decreto-Lei n.º 301/79, de 18 de agosto, são suportadas por verbas da alienação dos imóveis do Estado afetos ao Ministério da Saúde e das entidades integradas no Serviço Nacional de Saúde (SNS). O artigo 191.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, alargou esta medida aos aposentados que tenham passado a subscritores nos termos 124/79, de 10 de maio, alterado pelos Decretos-Leis n.º 210/79, de 12 de julho, e 121/2008, de 11 de julho, e do Decreto-Lei n.º 295/90, de 21 de setembro. A nova redação dada pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, ao artigo 191.º da Lei 64-B/2011, conjugado com o n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 20/2012, estabeleceu que as responsabilidades com o pagamento de pensões complementares previstas no Decreto-Lei n.º 141/79, de 22 de maio, relativas a aposentados que tenham passado a subscritores da CGA nos termos dos diplomas legais supra elencados passaram a ser suportadas pela CGA a partir de 1 de agosto de 2012.

¹¹⁰ Lei n.º 9/2002, de 11 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelo DL 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.

¹⁰⁸ E-mail de 4 de abril de 2014 do Diretor Central da CGA.

Figura 23 – CGA - Número de devedores



Fonte: CGA

De referir, a propósito do comportamento da dívida à CGA, 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 2013, por comparação com o período homólogo anterior, os juros de mora cresceram 54,8%, com particular ênfase para as dívidas de entidades por conta de encargos com pensões à CGA, onde o acréscimo foi na ordem dos 117,4%, estes últimos explicados pela alteração legislativa acima referida. Refere o mesmo relatório que, nos juros de mora de entidades, cerca de metade (M€ 4,3) é devido pelo Ministério da Defesa Nacional por conta da dívida que, em 31 de dezembro de 2013, era de M€ 64,7.

Juros de Mora			
milhões de euros			
Juros de Mora	2011	2012	2013
contribuintes	3,76	3,94	4,65
utentes	1,66	1,66	1,65
entidades	0,63	3,79	8,23
Total	6,05	9,38	14,53

Fonte: CGA

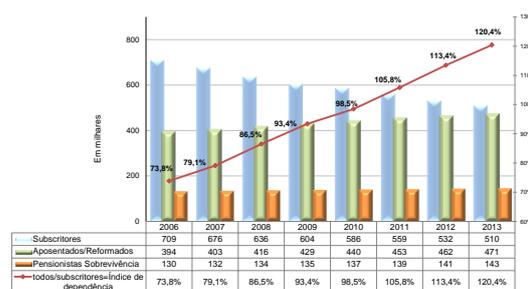
Segundo ainda o relatório do ROC, sobre a dívida do Ministério da Saúde à CGA, que se reporta aos exercícios de 2012 e de 2011, no valor de M€ 104,2, cujo pagamento deverá ser suportado por verbas provenientes da alienação dos imóveis do

Estado afetos àquele Ministério, não foram calculados juros de mora¹¹¹.

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

A Figura 24 inclui, no que respeita aos anos compreendidos entre 2006 e 2013, o número de subscritores, de aposentados e de pensionistas inscritos na CGA, expondo, paralelamente, 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.

Figura 24 – CGA – Subscritores, Aposentados, Pensionistas



Fonte: CGA

No decurso do período considerado manteve-se o agravamento do índice de dependência, que passou de 73,8% em 2006, para 120,4% em 2013, o que configura uma subida de 46,6 p.p. neste período.

Esta tendência resulta do aumento gradual do número de aposentados e pensionistas¹¹², 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

¹¹¹ O ROC refere no seu relatório que "Por não existir uma data estabelecida para o seu pagamento esta dívida não se encontra sujeita a juros de mora" (Cfr ponto 4.1.2.3 do relatório).

¹¹² Nos últimos sete anos o número de novos pensionistas (aposentados/reformados – a grande maioria –, pensionistas de sobrevivência e de preço de sangue e outras) cifrou-se em 243.567 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 e 28.890 em 2013).



Tribunal de Contas

de aposentado, quer dos efeitos da aplicação de recentes medidas de natureza 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 RGSS¹¹³. Sublinhe-se, por último, que apesar de o atual 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 legal de passagem à aposentação e da introdução de parâmetros de penalização por antecipação, cada vez mais severos, pode constatar-se que o número de aposentados novos no período em análise manteve-se relativamente estável face ao total (7,0%, 6,4% e 6,1% em 2011, 2012 e 2013, respetivamente)

A este propósito refere-se o relatório e contas de 2012, ano em que 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 ano (62,4%), na sua maioria, respeitando a pensões antecipadas. Ainda segundo o mesmo relatório, "(...) 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".

Acresce referir que, segundo o relatório e contas da CGA de 2013, das novas pensões atribuídas, 52,0% foram antecipadas¹¹⁴, valor que compara com 36,3% em 2012. Saliente-se que, no ano de 2013, a taxa média de penalização aplicada no cálculo destas pensões foi de 14,6% (12,2% em 2012).

Ainda no que se refere às pensões novas (atribuídas em 2013), 25,5% respeitaram a pensões voluntárias não antecipadas e cuja atribuição não dependeu de junta médica¹¹⁵, rácio que compara

com os 40,9% verificados no período homólogo de 2012.

III.1 Aposentados da CGA – Número e Idade

No **Quadro 19** apresenta-se a distribuição etária dos aposentados da CGA, verificada no triénio 2011/2013.

¹¹³ 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.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Podem 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. A partir de 2013 só podem aposentar-se voluntariamente a partir dos 65 anos de idade e 15 de serviço (artigo n.º 37 da LOE/2013).

Quadro 19– CGA –Escalões Etários dos Aposentados da CGA

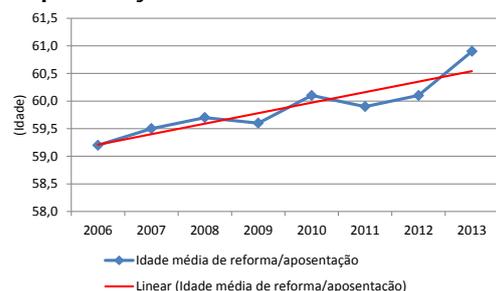
escalões etários	2011	2012	2013	vhr			Peso
				2012/13	2011/2013	2006/2013	2013
Menos de 30 anos	1	3	3	0,0%	200,0%	-94,2%	0,0%
Entre 30 e 39 anos	341	322	287	-10,9%	-15,8%	-61,2%	0,1%
Entre 40 e 49 anos	2.976	2.704	2.452	-9,3%	-17,6%	-50,7%	0,5%
Entre 50 e 59 anos	48.367	42.235	37.610	-11,0%	-22,2%	-48,1%	8,0%
Entre 60 e 69 anos	116.450	200.227	202.783	1,3%	74,1%	32,6%	43,0%
Entre 70 e 79 anos	162.310	148.702	154.999	4,2%	-4,5%	32,5%	32,9%
Mais de 79 anos	63.504	68.253	73.015	7,0%	15,0%	60,4%	15,5%
Total	453.129	462.446	471.149	1,9%	4,0%	19,7%	100,0%

Fonte:CGA

O total de aposentados da CGA ascendeu, em 2013, a 471.149 indivíduos, mais 77.486 que em 2006. A evolução desta população configurou um crescimento de 19,7% entre 2006 e 2013. No triénio considerado, o número de aposentados aumentou 4,0% e entre o período homólogo (2012/2013) 1,9%.

Considerando a distribuição etária dos aposentados da CGA, em 31 de dezembro de 2013, a média de idades dos subscritores à data de aposentação foi de 60,9 anos, indicador que em 2011 se situou em 59,9 anos tendo subido, em média, 1 ano durante a vigência do PAEF, mas que continua a estar muito abaixo da idade legal de aposentação/reforma (65 anos para 2013), 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 carácter estrutural, apenas se farão sentir no médio/longo prazo.

Figura 25 – CGA – Idade média dos subscritores à data de atribuição da pensão de aposentação



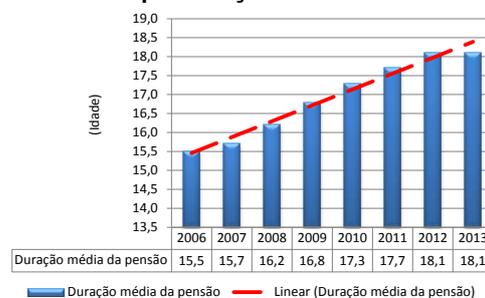
Fonte: CGA

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. Estes fatores foram sendo, introduzidos em crescendo pelas sucessivas alterações do quadro legal que regula estas matérias

e que, durante a vigência do PAEF, se revelou bastante instável, com reflexo direto no comportamento da população ativa com idades próximas dos 60 anos que prefere, mesmo assim, não prolongar a sua vida ativa.¹¹⁶

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 2013 este indicador evoluiu de 15,5 anos para 18,1 anos (estável entre 2012 e 2013).

Figura 26 – CGA – Duração média das pensões de aposentação



Fonte: CGA

¹¹⁶ Em 2013 este valor baixou para cerca de metade, tendo sido apresentados à CGA 21.379 novos pedidos de aposentação. Não obstante, o número de novas pensões atribuídas pela CGA durante a vigência do PAEF baixou de 31.559 (2011) para 28.890 (2013).



Tribunal de Contas

III.2 Subscritores da CGA – Número e Idade

No Quadro 20 estão patentes, relativamente ao período 2011 - 2013, os dados respeitantes aos subscritores da CGA.

Quadro 20 – CGA – Escalões Etários dos Subscritores da CGA

escalões etários	2011	2012	2013	vhr			Peso
				2012/13	2011/13	2006/13	2013
Menos de 30 anos	9.324	3.847	2.182	-43,3%	-76,6%	-96,8%	0,4%
Entre 30 e 39 anos	114.323	97.090	81.219	-16,3%	-29,0%	-55,3%	15,9%
Entre 40 e 49 anos	199.167	190.571	182.500	-4,2%	-8,4%	-23,7%	35,8%
Entre 50 e 59 anos	204.313	206.139	206.570	0,2%	1,1%	11,3%	40,5%
Entre 60 e 69 anos	31.931	34.090	37.353	9,6%	17,0%	11,8%	7,3%
Mais de 69 anos	106	77	45	-41,6%	-57,5%	-91,8%	0,0%
Total	559.164	531.814	509.869	-4,1%	-8,8%	-28,1%	100,0%

Fonte: CGA

Em 2013, o número total de subscritores era de 509.869, menos 199.128 que em 2006 (menos 28,1%).

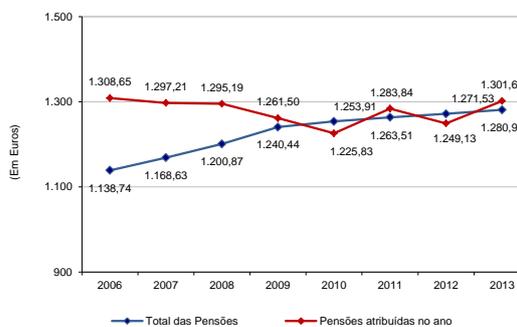
Sobre o universo dos subscritores da CGA, a distribuição por escalões etários evidencia que as maiores perdas de subscritores, em termos relativos, ocorreram no escalão etário mais baixo (menos de 30 anos), o que se encontra de acordo com a política estabelecida de as novas admissões de trabalhadores para o setor público já não estarem a ser integradas 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 e de contribuições, que tende a apresentar um comportamento evolutivo futuro decrescente. A maior parte dos subscritores situa-se no escalão etário entre os 50 e os 59 anos (40,5%), logo seguido do escalão imediatamente abaixo (entre os 40 e os 49 anos) que acomoda 35,8% dos subscritores da CGA. Entre períodos homólogos, os dois grupos etários que apresentaram uma tendência crescente foram os que se situaram entre os 50-59 e os 60-69, enquanto os demais apresentaram recuos face a 2012, verificando-se a mesma tendência para o triénio 2011 – 2013.

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 valor total das pensões dos valores médios que consideram apenas as pensões atribuídas *ex novo* em cada um dos anos¹¹⁷.

Figura 27 – CGA – Pensões Médias de aposentados/reformados



Fonte:CGA

São as pensões de aposentação e reforma que exibem os valores mais elevados. Para a média dos valores das novas pensões (atribuídas no ano) verifica-se uma tendência decrescente durante o período considerado, de € 1.308,65 em 2006 para

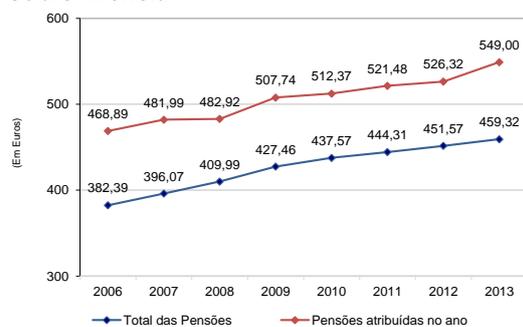
¹¹⁷ Esta análise tem por base dois indicadores: média face ao total das pensões pagas pela CGA, dentro do grupo respetivo e a média calculada face aos valores de pensões atribuídas em cada ano.

€ 1.301,61, em 2013, tendo o seu valor mínimo sido atingido em 2010 (€1.225,83).

Para valores médios calculados em relação ao total das pensões, a tendência observada para o mesmo período inverte-se, passando-se de € 1.138,74 em 2006 para € 1.280,95 em 2013.

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) e, bem assim, o efeito de as novas pensões (28.890) serem superiores à média global. Entre 2006 e 2013, apenas em 2010 e em 2012 a pensão média atribuída no ano foi inferior à pensão média em relação ao total das pensões. Pode ler-se no relatório e contas da gerência que decorreu ente 8 de julho e 31 de dezembro de 2013 que o valor médio das pensões atribuídas neste período, acima da média anual (€ 1.494,33 que compara com € 1.301,61) se ficou a dever "(...) essencialmente, a uma maior peso dos aposentados oriundos do Ministério da Saúde e da Educação e Ciência". Já no 1.º semestre do ano este indicador situou-se nos € 1.183,85, abaixo da média para o ano de 2013.

Figura 28 – CGA – Pensões Médias de sobrevivência

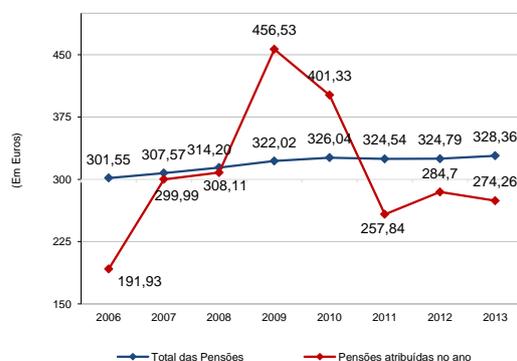


Fonte: CGA

No grupo das **pensões de sobrevivência**, o valor médio das pensões atribuídas em cada ano variou entre os € 468,89 em 2006 e os € 549,00 em 2013.

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 das pensões do grupo.

Figura 29 – CGA – Pensões Médias de pensões de preço de sangue e outras



Fonte: CGA

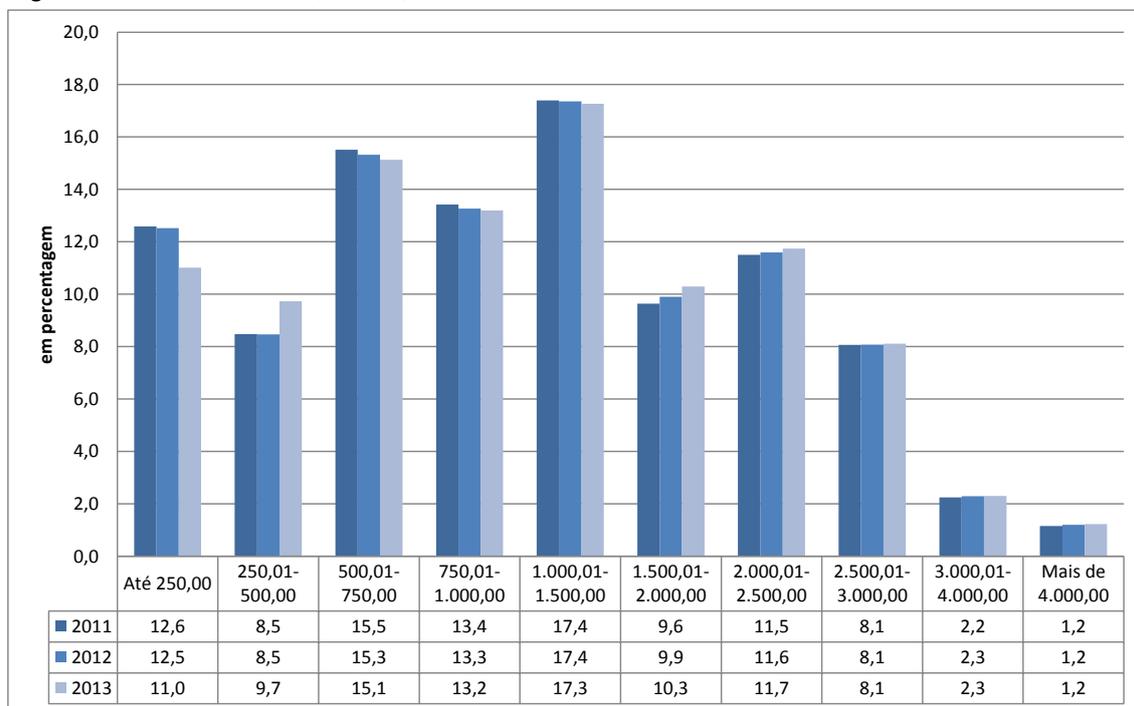
No grupo das **pensões de preço de sangue e outras**, os valores médios das pensões pagas foram os mais baixos do conjunto aqui considerado, variando, nos anos analisados, entre os € 191,93 em 2006 e os € 274,26 em 2013, no que se refere à média das pensões atribuídas em cada ano, sendo este o grupo que exhibe maiores flutuações comportamentais.

Até 2008, a média das pensões atribuídas no ano foi inferior à média calculada face ao total, situação que se inverteu com a média das pensões mais recentes a ultrapassar significativamente a média face ao total (mais € 134,51) em 2009, ano em que atingiu o seu maior valor. Entre 2009 e 2011, verificou-se uma inversão desta tendência de crescimento exponencial que foi suficiente para influenciar o comportamento das médias face ao total, que sofreram um recuo face ao período homologa anterior (de € 326,04, em 2010 para € 324,54, em 2011). Em 2013, a média das pensões atribuídas no ano manteve-se abaixo da média calculada face ao total (€ 274,26 que compara com € 328,36), tendo sofrido uma ligeira apreciação face a 2011 (de € 257,84 para € 274,26).



Tribunal de Contas

Figura 30 – CGA – Número de pensões por escalão de rendimento



Fonte: CGA

Pela análise da figura que antecede constata-se que, em 2013, em termos nominais, cerca de 49,1% das pensões pagas pela CGA não excederam os € 1.000,00, sendo que cerca de 20,7% 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 23,4% das pensões pagas.

Cabe ainda referir que, no triénio 2011 - 2013, o número de pensões dos últimos escalões (entre os 3001 e os 4000 euros/mês e acima dos 4.000 euros/mês) apresentou crescimentos de 6,7% e 10,7%, respetivamente, evolução que compara com aumentos de 4,0% para o total e menos 9,0% para o escalão mais baixo (até 250,00 euros/mês).

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 de capitais públicos¹¹⁸, o valor dessas mesmas reservas no início e no final de 2013

no final de 2013, cerca de 73,0 %¹¹⁹ desse valor, (M€ 5.316,0).

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

De notar que a evolução do valor destas

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 2013 e a Reserva Constituída
			01-01-2013	31-12-2013	
Empresa*		(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)
BNU	1996	254,3	-	-	
DRAGAPOR	1998**	7,7	6,0	6,1	79,2%
RDP I	1999	28,4	11,5	10,6	37,5%
MACAU	1997	115,2	-	-	
INDEP	2002	26,0	3,4	1,6	6,2%
CTT	2003	807,7	-	-	
RDP II	2003	47,2	35,6	33,8	71,6%
INCM	2004	137,8	104,5	102,4	74,3%
ANA	2004	173,6	120,6	116,8	67,3%
NAV	2004	235,7	187,4	187,3	79,5%
CGD	2004	2.504,4	1.958,6	1.967,6	78,6%
PT	2011	2.418,4	2.365,0	2.352,6	97,3%
MARCONI	2011	385,4	378,1	378,3	98,2%
BPN	2012	96,8	100,9	111,5	115,3%
IFAP	2013	48,5	-	47,2	97,4%
Total		7.287,1	5.271,7	5.316,0	73,0%
Total sem os novos fundos		4.338,0	2.427,7	2.426,3	55,9%

Fonte: CGA

* Com exceção de “Macau”, constituída com as verbas recebidas pela CGA do Território de Macau, no âmbito do processo de integração de pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República.

** O despacho autorizador do Secretário de Estado do Orçamento é de 15/06/1999.

*** Valor reportado a 31/12/2004, cuja constituição foi autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento, em 07/07/2005.

****Constituição autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento de 02/05/2011.

*****Constituição autorizada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 08/05/2012.

*****Constituição autorizada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 11/04/2013.

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,

reservas está fortemente pressionada pela diferença entre as responsabilidades (pensões e prestações sociais), que tendem a evoluir no sentido crescente e os recursos obtidos para fazer face a essas responsabilidades (quotizações, contribuições e rendimentos gerados pelas respetivas carteiras), que

¹¹⁸ Com exceção de “Macau”, veja-se nota explicativa incluída no quadro.

¹¹⁹ Sem considerar o valor das reservas afetas aos fundos constituídos em 2011 (PT e Marconi), em 2012 (BPN) e em 2013 (IFAP) as reservas, no final do período, representariam 55,9% das reservas iniciais.



Tribunal de Contas

tendem a diminuir, quer por via da diminuição das correspondentes populações ativas, quer por via da fraca capacidade de gerar valor através da aplicação dos seus recursos nos mercados financeiros. No ano de 2012 a diferença entre a constituição e anulação de provisões para fazer face a menos valias potenciais de investimentos financeiros reflete a oscilação de mercados, que no caso vertente evidenciaram um menor risco de obtenção de menos valias potenciais¹²⁰. Em 2013 manteve-se esta tendência, embora muito menos acentuada¹²¹.

A este propósito, o Tribunal de Contas no relatório de auditoria às transferências para a CGA dos fundos de pensões¹²² 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.”*¹²³.

A **Figura 31** permite uma apreciação mais detalhada da evolução ocorrida nas reservas de cada uma das empresas que procederam à transferência dos seus fundos de pensões para a CGA até 2013, mostrando a proporção do fundo existente no final dos anos 2011, 2012 e 2013, comparativamente ao valor no momento da sua constituição.

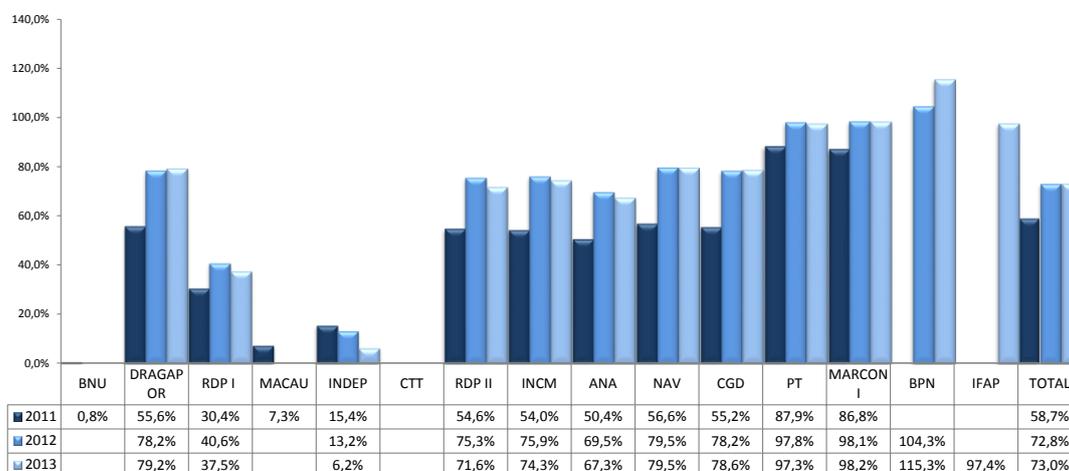
¹²⁰ Recorde-se que em 2011 o valor das provisões constituídas para investimentos financeiros foi de M€ 1.424,6 e o valor da anulação de provisões constituídas em anos anteriores, para este tipo de ativos, foi de M€ 476,4. No ano de 2012, o valor das provisões constituídas, para fazer face a menos valias potenciais, foi de M€ 432,5, e o valor da anulação das provisões constituídas em anos anteriores foi de M€ 1.509,6. Só por estes factos as reservas em 2011 diminuíram cerca de M€ 948,2 e em 2012 cresceram na ordem dos M€ 1.077,1.

¹²¹ Em 2013, foram constituídas provisões no montante de M€ 317,7 tendo as reversões sido de M€ 406,4 o que conduziu a uma valorização das reservas na ordem dos M€ 88,6.

¹²² 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

¹²³ Cfr. pág. 6 do referido Relatório.

Figura 31 – CGA – Relação entre Reserva no final de 2011, 2012 e 2013 e a Reserva Constituída



Fonte: CGA

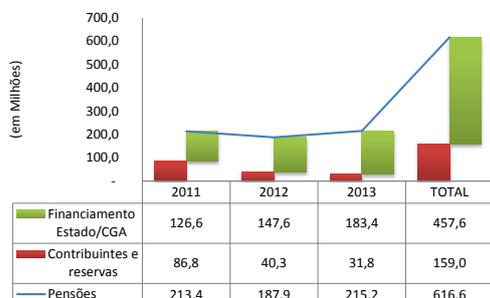
Da análise da referida imagem gráfica podem retirar-se as seguintes conclusões:

- Todos os fundos, entre 2011 e 2013, evidenciam apreciação das suas reservas, pese embora no ano de 2013, quando comparadas com o período homólogo, algumas dessas reservas tivessem sofrido algum tipo de depreciação. No seu conjunto, estas reservas sofreram um incremento de 0,1% entre 2012 e 2013, e 14,3% no triénio;
- Em 2013, as percentagens mais elevadas dos fundos respeitam ao BPN com 115,3%, à MARCONI com 98,2%, ao IFAP com 97,4% e à PT com 97,3%, reservas cuja criação ocorreu no triénio em análise. No mesmo ano, apenas a reserva do fundo do INDEP e a reserva do fundo da RDP I se encontravam abaixo dos 50% do seu valor inicial (6,2% e 37,5%, respetivamente);
- Dos 15 fundos integrados na CGA, três viram as suas reservas esgotadas no decurso do triénio em análise: 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 pagos aos pensionistas dos CTT foi de M€ 176,7, dos quais apenas M€ 25,2 foram suportados pelo fundo de reserva, tendo o restante sido suportado por receitas próprias da CGA (onde se inclui o montante das quotas pagas pelos subscritores do fundo e a comparticipação de entidades no valor de M€ 24,9) e por transferências do OE; em 2012, após a extinção do respetivo Fundo, 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 incluiu o montante das quotas pagas pelos subscritores do fundo e a comparticipação de entidades no valor 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 de M€ 31,8;
- 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;
- Entre 2011 e 2013 o Estado e a CGA financiaram em M€ 457,6 o pagamento das pensões devidas pelos fundos de pensões cuja extinção ocorreu durante o triénio.



Tribunal de Contas

Figura 32 – CGA - Financiamento de pensões de fundos extintos



Fonte: CGA

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 triénio analisado.

considerar 2.949 indivíduos¹²⁴ beneficiários de pensões de sobrevivência, mais 0,2% que em 2012 – 2.944 indivíduos.

Dos beneficiários constantes deste universo de aposentados/reformados, o destaque vai para três grupos que, no seu conjunto, representam 76,4%: os ex-trabalhadores dos CTT que, em 2013, representavam cerca de 39,3% do total do universo aqui considerado, 15.998 indivíduos, os beneficiários da PT, 7.700 indivíduos (18,9%) e os beneficiários da CGD, 7.401 indivíduos (18,2%). 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 2013 totalizaram M€ 180,4.

Em 2013 os fundos ativos da NAV, RDP, CGD e do BPN viram aumentado o número dos seus beneficiários (mais 1%, 7,4%, 4,8% e 36,4%, respetivamente) e bem assim os CTT (fundo esgotado), mais 1,6%.

Quadro 22 – CGA – Número total de aposentados/reformados de Fundos de Pensões

Fundo	valor absoluto			vhr		peso relativo		
	2011	2012	2013	2012/11	2013/12	2011	2012	2013
							unidades	
BNU (a)	2.260	2.194	2.122	-2,9%	-3,3%	5,6%	5,4%	5,2%
DRAGAPOR	78	74	65	-5,1%	-12,2%	0,2%	0,2%	0,2%
RDP I – DL n.º 90/99	672	648	618	-3,6%	-4,6%	1,7%	1,6%	1,5%
MACAU (a)	1.981	1.929	1.861	-2,6%	-3,5%	4,9%	4,8%	4,6%
INDEP	1.067	1.027	989	-3,7%	-3,7%	2,6%	2,5%	2,4%
CTT (a)	15.763	15.739	15.998	-0,2%	1,6%	38,8%	38,9%	39,3%
RDP II – DL n.º 291/03	211	217	233	2,8%	7,4%	0,5%	0,5%	0,6%
INCM	878	871	864	-0,8%	-0,8%	2,2%	2,2%	2,1%
ANA	1.260	1.253	1.240	-0,6%	-1,0%	3,1%	3,1%	3,0%
NAV	505	500	505	-1,0%	1,0%	1,2%	1,2%	1,2%
CGD	6.715	7.059	7.401	5,1%	4,8%	16,5%	17,4%	18,2%
PT	8.142	7.935	7.700	-2,5%	-3,0%	20,1%	19,6%	18,9%
MARCONI	1.050	1.034	936	-1,5%	-9,5%	2,6%	2,6%	2,3%
BPN		11	15		36,4%	0,0%	0,0%	0,0%
IFAC			143					0,4%
Total	40.582	40.491	40.690	-0,2%	0,5%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: CGA

(a) Fundos extintos

O número total de aposentados/reformados originários de empresas públicas ou de capitais públicos cujas pensões são, desde a sua integração na CGA, pagas por este organismo, atingiu, em 2013, 40.690 indivíduos, mais 0,5% que no ano anterior (40.491). Para além destes, há ainda a

¹²⁴ Fundos que pagaram, nos anos aqui analisados, pensões de sobrevivência: BNU com 1.003 beneficiários; Macau com 1.012; CGD com 653; MARCONI com 247; BPN com 23 e IFAC com 11.

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

unidades:m€ e %

Fundo	Pensões Pagas*			tvh		peso relativo		
	2011	2012	2013	2012/11	2013/12	2011	2012	2013
BNU **	21.960,04	19.162,60	20.697,20	-12,7%	8,0%	4,2%	4,1%	3,9%
DRAGAPOR	348,60	321,45	330,87	-7,8%	2,9%	0,1%	0,1%	0,1%
RDP I – DL n.º 90/99	1.709,34	1.464,44	1.639,92	-14,3%	12,0%	0,3%	0,3%	0,3%
MACAU **	14.699,94	12.785,48	14.129,16	-13,0%	10,5%	2,8%	2,7%	2,6%
INDEP	2.286,34	2.077,24	2.123,20	-9,1%	2,2%	0,4%	0,4%	0,4%
CTT**	176.749,23	155.977,81	180.397,24	-11,8%	15,7%	33,4%	33,5%	33,8%
RDP II – DL n.º 291/2003	3.959,91	3.508,81	4.392,84	-11,4%	25,2%	0,7%	0,8%	0,8%
INCM	8.822,39	8.178,42	9.327,61	-7,3%	14,1%	1,7%	1,8%	1,7%
ANA	11.597,62	10.691,47	12.637,40	-7,8%	18,2%	2,2%	2,3%	2,4%
NAV	13.528,71	11.754,25	14.096,91	-13,1%	19,9%	2,6%	2,5%	2,6%
CGD	127.463,89	115.732,36	133.423,71	-9,2%	15,3%	24,1%	24,9%	25,0%
PT	129.007,12	109.335,17	122.641,79	-15,2%	12,2%	24,4%	23,5%	23,0%
MARCONI	16.341,05	14.333,30	15.854,07	-12,3%	10,6%	3,1%	3,1%	3,0%
BPN	0,00	179,27	336,64		87,8%	0,0%	0,0%	0,1%
IFAP			1.875,84					0,4%
Total	528.474,19	465.502,07	533.904,41	-11,9%	14,7%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: CGA

* Inclui pensões e prestações sociais.

** Fundos extintos

No que respeita à evolução da despesa com pensões e outros abonos pagos relativos aos fundos integrados na CGA, em 2013 verificou-se um aumento de 14,7% face a 2012, que compara com um decréscimo de 11,9% verificado no período homólogo antecedente (de 2011 para 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 (BNU, Macau e CTT), os quais, no período de referência, totalizaram M€ 215,2.

Quadro 24 – CGA – Contribuições Recebidas pelos Fundos de Pensões e pela CGA

unidades:m€ e %

Fundo	Contribuições Recebidas*			tvh		peso relativo		
	2011	2012	2013	2012/11	2013/12	2011	2012	2013
BNU**	0,00	0,00	0,00					
DRAGAPOR	0,00	0,00	0,00					
RDP I – DL n.º 90/99	0,00	0,00	0,00					
MACAU**	0,00	0,00	0,00					
INDEP	0,00	0,00	0,00					
CTT**	33.083,95	28.594,67	31.832,74	-13,6%	11,3%	53,8%	51,6%	54,2%
RDP II – DL n.º 291/2003	523,11	366,65	293,45	-29,9%	-20,0%	0,9%	0,7%	0,5%
INCM	900,04	567,97	567,08	-36,9%	-0,2%	1,5%	1,0%	1,0%
ANA	1.117,73	618,06	610,54	-44,7%	-1,2%	1,8%	1,1%	1,0%
NAV	1.626,80	1.108,91	970,13	-31,8%	-12,5%	2,6%	2,0%	1,7%
CGD	0,00	0,00	0,00					0,0%
PT	24.277,23	24.163,26	24.404,63	-0,5%	1,0%	39,5%	43,6%	41,6%
MARCONI	0,00	0,00	0,00					
BPN	0,00	0,00	0,00					
IFAP	0,00	0,00	0,00					
Total	61.528,86	55.419,52	58.678,57	-9,9%	5,9%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: CGA

* Inclui quotas de subscritores e contribuições de entidades.

** Fundos extintos

Dos 15 fundos de pensões integrados na CGA, apenas seis (**Quadro 24**) continuam a canalizar para este organismo as respetivas contribuições, verificando-se, neste período, um acréscimo destas receitas na ordem dos 5,9%, que compara com uma tendência decrescente de 9,9% verificada entre 2011 e 2012. O montante total cobrado, em 2013,

ascendeu a cerca de M€ 58,7, sendo que 41,6% desse montante foi arrecadado pelo fundo da PT.

Acresce referir que 54,2% destas receitas respeitam aos CTT e constituem receitas gerais da CGA, uma vez que o respetivo fundo foi extinto.



Tribunal de Contas

Quadro 25 – CGA – Rendimentos obtidos pelos Fundos de Pensões

(em m€ e %)

Fundo	rendimentos (juros)			vhr		peso relativo		
	2011	2012	2013	2012/11	2013/12	2011	2012	2013
MACAU*	777,7	153,7	0,0	-80,2%	-100,0%	0,4%	0,1%	0,0%
BNU*	649,0	12,3	0,0	-98,1%	-100,0%	0,3%	0,0%	0,0%
DRAGAPOR	215,6	202,4	217,6	-6,1%	7,5%	0,1%	0,1%	0,1%
RDP I	472,7	407,3	400,0	-13,8%	-1,8%	0,3%	0,3%	0,2%
INDEP	251,6	155,9	100,9	-38,1%	-35,3%	0,1%	0,1%	0,1%
RDP II	1.357,3	1.228,8	1.255,9	-9,5%	2,2%	0,7%	0,8%	0,7%
CTT*	121,4	0,0	0,0	-100,0%		0,1%	0,0%	0,0%
INCM	3.777,6	3.463,7	3.614,5	-8,3%	4,4%	2,0%	2,1%	1,9%
ANA	4.546,9	4.153,2	4.310,9	-8,7%	3,8%	2,4%	2,6%	2,3%
NAV	6.838,2	6.347,0	6.778,2	-7,2%	6,8%	3,6%	3,9%	3,6%
CGD	90.447,6	75.893,7	71.733,9	-16,1%	-5,5%	48,0%	46,7%	37,7%
PT	67.952,9	56.857,6	82.937,9	-16,3%	45,9%	36,0%	35,0%	43,6%
MARCONI	11.097,2	11.342,6	13.535,9	2,2%	19,3%	5,9%	7,0%	7,1%
BPN		2.386,4	4.329,8		81,4%		1,5%	2,3%
IFAP			1.126,2					0,6%
Total	188.505,7	162.604,7	190.341,8	-13,7%	17,1%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: CGA

* Fundos extintos

O montante global de rendimentos obtidos em 2013 (**Quadro 25**) pelos fundos de pensões ascendeu a M€ 190,3, que compara com M€ 162,6 obtidos no período homólogo anterior (mais 17,1%). No triénio observado, a tendência foi decrescente de 2011 para 2012 (menos 13,7%). Em 2013, cerca de 88,4% do valor total destes proveitos foram obtidos pelos fundos da CGD, da PT e da MARCONI, no seu conjunto.

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

unidade: m€ e %

unidade: m€ e %

Fundo	Mais-Valias			variação relativa		peso relativo		
	2011	2012	2013	2012/11	2013/2012	2011	2012	2013
MACAU*	16,5	32,0	0,0	93,5%	-100,0%	0,8%	0,2%	0,0%
BNU*	13,9	0,8	0,0	-94,4%	-100,0%	0,7%	0,0%	0,0%
DRAGAPOR	6,4	7,5	6,6	17,7%	-12,0%	0,3%	0,1%	0,0%
RDP I	7,3	5,1	8,8	-29,8%	71,5%	0,4%	0,0%	0,0%
INDEP	3,8	9,1	12,9	141,8%	42,5%	0,2%	0,1%	0,1%
RDP II	30,1	20,3	38,9	-32,6%	91,7%	1,5%	0,2%	0,2%
CTT*	20,7	0,0	0,0	-100,0%		1,0%	0,0%	0,0%
INCM	53,7	92,0	35,6	71,2%	-61,3%	2,6%	0,7%	0,1%
ANA	110,1	88,7	105,9	-19,5%	19,5%	5,3%	0,7%	0,4%
NAV	152,9	195,7	249,6	28,0%	27,5%	7,4%	1,5%	1,0%
CGD	1.484,9	1.566,2	5.103,6	5,5%	225,9%	72,1%	11,6%	19,8%
PT	151,2	7.098,2	9.921,9	4595,3%	39,8%	7,3%	52,8%	38,6%
MARCONI	6,7	2.274,1	3.225,0	34030,7%	41,8%	0,3%	16,9%	12,5%
BPN		2.064,1	6.829,7		230,9%		15,3%	26,6%
IFAP			176,3					0,7%
Total	2.058,2	13.453,6	25.714,7	553,7%	91,1%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: CGA

*Fundos extintos

O produto arrecadado com **mais-valias** registou, entre 2011 e 2012, um acréscimo de 553,7% (Quadro 26) e no período subsequente de 91,1%. Assim, o montante das mais-valias obtido com a alienação de património financeiro afeto a

cada um dos fundos totalizou, em 2013, M€ 25,7, valor que compara com M€ 13,5 obtidos em 2012 e M€ 2,1 arrecadados em 2011. Durante o período de vigência do PAEF o produto de mais valias arrecadado cresceu M€ 23,7.

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

unidade: m€ e %

unidade: m€ e %

Fundo	Menos-Valias			variação %		peso relativo		
	2011	2012	2013	2012/11	2013/12	2011	2012	2013
MACAU*	6.609,0	1.082,8	-	-83,6%	-100,0%	29,3%	7,4%	0,0%
BNU*	7.719,9	319,1	-	-95,9%	-100,0%	34,2%	2,2%	0,0%
DRAGAPOR	24,9	23,1	13,4	-7,1%	-41,8%	0,1%	0,2%	0,2%
RDP I	288,2	73,4	38,2	-74,5%	-48,0%	1,3%	0,5%	0,4%
INDEP	905,6	88,8	39,4	-90,2%	-55,6%	4,0%	0,6%	0,4%
RDP II	208,0	67,3	185,4	-67,6%	175,4%	0,9%	0,5%	2,1%
CTT*	2.517,1	-	-	-100,0%		11,2%	0,0%	0,0%
INCM	479,3	147,3	388,6	-69,3%	163,8%	2,1%	1,0%	4,3%
ANA	700,7	307,3	694,8	-56,1%	126,1%	3,1%	2,1%	7,8%
NAV	1.687,1	787,8	927,5	-53,3%	17,7%	7,5%	5,4%	10,4%
CGD	0,01	11.465,2	6.546,2		-42,9%	0,0%	78,3%	73,2%
PT	722,9	223,1	41,8	-69,1%	-81,3%	3,2%	1,5%	0,5%
MARCONI	678,4	34,8	8,8	-94,9%	-74,6%	3,0%	0,2%	0,1%
BPN		22,5	13,1		-41,9%	0,0%	0,2%	0,1%
IFAP			43,0					0,5%
Total	22.541,0	14.642,6	8.940,2	-35,0%	-38,9%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: CGA

*Fundos extintos



Tribunal de Contas

Entre 2011 e 2013, as menos-valias assumidas (**Quadro 27**) sofreram uma queda de 60,3%.

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).

Em 2013, os ganhos (mais-valias) decorrentes da alienação de património financeiro ficam acima das perdas (menos-valias) assumidas nessas operações, dinâmica que ainda assim não foi suficiente para acompanhar o regular aumento dos custos das pensões pagas.

FICHA TÉCNICA

Auditora
Coordenadora: *Helena Cruz Fernandes*

Auditora Chefe: *Maria Luísa Bispo*

Execução Técnica: *Graciosa Neves*

Ana Godinho Tavares

Luis Martins