



ÍNDICE

ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS	3
GLOSSÁRIO GERAL.....	5
ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	7
I. SÍNTESE CONCLUSIVA	9
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	14
III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO OSS DE JANEIRO A JUNHO DE 2014	15
III.1 INTRODUÇÃO	15
III.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL.....	17
III.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	17
III.3.1 <i>Receitas</i>	17
III.3.2 <i>Despesas</i>	19
III.3.3 <i>Evolução das Receita e Despesa Efetivas</i>	20
III.3.4 <i>Saldo de Execução Efetiva</i>	24
III.4 FONTES DE FINANCIAMENTO E APLICAÇÕES DE FUNDOS	25
III.4.1 <i>Fontes de Receita</i>	25
III.4.2 <i>Aplicações de Fundos</i>	27
III.4.3 <i>Evolução das Pensões e Contribuições</i>	33
III.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR COMPONENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL.....	39
III.5.1 <i>Enquadramento</i>	39
III.5.2 <i>Sistema Previdencial</i>	39
III.5.3 <i>Sistema de Proteção Social de Cidadania</i>	42
III.5.4 <i>Sistema Regimes Especiais</i>	44
III.5.5 <i>Receita e Despesa Efetivas</i>	44
III.5.6 <i>Saldo de Execução Efetiva</i>	46
ANEXO 1 – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL.....	49
I. INTRODUÇÃO.....	49
II. EVOLUÇÃO FINANCEIRA	49
II.1 VALOR DA CARTEIRA.....	50
II.2 DESAGREGAÇÃO DO VALOR ACRESCENTADO	50
II.3 RENDIBILIDADE DO FEFSS	51
II.4 ESTRUTURA DA CARTEIRA	52

II.5	CUMPRIMENTO DOS LIMITES REGULAMENTARES	53
III	EVOLUÇÃO DE MÉDIO PRAZO.....	54
	ANEXO 2 – INDICADORES ECONÓMICOS E SOCIAIS	57

Índice de Quadros

QUADRO 01 – SS – RECEITAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – JANEIRO A JUNHO DE 2014.....	18
QUADRO 02 – SS – DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – JANEIRO A JUNHO DE 2014.....	19
QUADRO 03 – SS – ORIGENS DA RECEITA – JANEIRO A JUNHO DE 2014.....	26
QUADRO 04 – SS – APLICAÇÕES DE FUNDOS – JANEIRO A JUNHO DE 2014	28
QUADRO 05 – SS – PENSÕES E COMPLEMENTOS - JANEIRO DE 2011 A JUNHO DE 2014.....	33
QUADRO 06 – SS – NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DAS PENSÕES DO SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO (PENSÕES) – 2012 A JUNHO DE 2014	38
QUADRO 07 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA PREVIDENCIAL – JANEIRO A JUNHO DE 2014	40
QUADRO 08 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA – JANEIRO A JUNHO DE 2014	42
QUADRO 09 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA REGIMES ESPECIAIS – JANEIRO A JUNHO DE 2014	44
QUADRO 10 – SS – SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA POR COMPONENTES E SUBSISTEMAS – JANEIRO A JUNHO DE 2014	46
QUADRO 11 – FEFSS – EVOLUÇÃO DA CARTEIRA	50
QUADRO 12 – FEFSS – DESAGREGAÇÃO DO VALOR ACRESCENTADO À CARTEIRA	51
QUADRO 13 – FEFSS – TAXA DE RENDIBILIDADE NOMINAL	51
QUADRO 14 – FEFSS – ESTRUTURA DA CARTEIRA	52
QUADRO 15 – FEFSS – LIMITES REGULAMENTARES	53
QUADRO 16 – IES – INDICADORES ECONÓMICOS E SOCIAIS	57

Índice de Figuras

FIGURA 01 – VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA E DESPESA EFETIVAS (VALORES ACUMULADOS)	22
FIGURA 02 – VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA E DESPESA EFETIVAS (VALORES ISOLADOS DO TRIMESTRE)	23
FIGURA 03 – EVOLUÇÃO TRIMESTRAL E SEMESTRAL DO SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA	24
FIGURA 04 – RECEITA CONTRIBUTIVA	25
FIGURA 05 – VARIAÇÃO E PESO RELATIVO DAS ORIGENS DA RECEITA EFETIVA ARRECADADA - JANEIRO A JUNHO DE 2014	27
FIGURA 06 – VARIAÇÃO E PESO RELATIVO DAS APLICAÇÕES DE FUNDOS – JANEIRO A JUNHO DE 2014.....	29
FIGURA 07 – VARIAÇÃO E PESO RELATIVO DA DESPESA COM PRESTAÇÕES SOCIAIS – JANEIRO A JUNHO DE 2014	29
FIGURA 08 – DESEMPREGO – JANEIRO A JUNHO DE 2014.....	31
FIGURA 09 – ESTÁGIOS PROFISSIONAIS FINANCIADOS PELO IEFPP – 2011 A 2014	31
FIGURA 10 – PESO RELATIVO DAS DESPESAS COM PENSÕES - JANEIRO DE 2010 A JUNHO DE 2014	33
FIGURA 11 – TVH DAS CONTRIBUIÇÕES E DAS PENSÕES (VALORES ISOLADOS DO TRIMESTRE) – 2008 A JUNHO DE 2014.....	36
FIGURA 12 – TVH DAS CONTRIBUIÇÕES E DAS PENSÕES (VALORES ACUMULADOS DO TRIMESTRE) – 2008 A JUNHO DE 2014	36
FIGURA 13 – PENSÕES - EVOLUÇÃO DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO - 2008 A 2014.....	38
FIGURA 14 – PENSÕES - NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SISTEMA PREVIDENCIAL - REPARTIÇÃO (VALORES ISOLADOS DO PERÍODO) – 2010 A JUNHO DE 2014	38
FIGURA 15 – DESAGREGAÇÃO DA DESPESA E RECEITA EFETIVAS POR COMPONENTES E SUBSISTEMAS – JANEIRO A JUNHO DE 2014.....	45
FIGURA 16 – CONTRIBUTOS PARA O SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA – JANEIRO A JUNHO DE 2014.....	46
FIGURA 17 – FEFSS – COMPOSIÇÃO NO FIM DO 1.º SEMESTRE DE 2014.....	52
FIGURA 18 – EVOLUÇÃO DO VALOR DA CARTEIRA DO FEFSS.....	54



Tribunal de Contas



ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

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



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

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

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

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

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

Orçamento Corrigido – Orçamento inicial modificado pelas posteriores alterações orçamentais.

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

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

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

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

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

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

Taxa de Desemprego – Percentagem da população ativa considerada desempregada (não tem trabalho remunerado nem qualquer outro; está disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não; tenha procurado um trabalho,

isto é, tenha feito diligências ao longo das últimas 4 semanas para encontrar um emprego remunerado ou não).

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



ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

De seguida apresenta-se a evolução de algumas variáveis relevantes para enquadrar a execução do Orçamento da Segurança Social (OSS) no contexto económico e social do país (cf. **Anexo 3**).

No fim do 1.º semestre de 2014, a população residente estava estimada em 10.393,7, continuando em declínio. Em termos homólogos, perdeu 62,9 mil indivíduos (0,6%), sendo preciso recuar até ao 3.º trimestre de 2001 para encontrar um número inferior. Por grupo etário, manteve-se a quebra da população com menos de 35 anos, que se faz sentir há vários anos: 2,1% no intervalo de idade inferior a 15 anos, 1,1% entre 15 e 24 anos e 3,7% (48,2 mil) entre os 25 e 34 anos. A população entre os 35 e 44 anos começou a diminuir no 1.º trimestre de 2013 e entre os 45 e 54 no 4.º trimestre de 2013. Só a população com mais de 55 anos manteve algum crescimento, existindo mais 36,5 mil indivíduos com idade superior a 65 anos que um ano antes (e 499,5 mil face ao 1.º trimestre de 1998), representando já 20,0% da população residente. Em termos homólogos, a diminuição da população ativa registada nos últimos anos (1,1% em 2011, 0,8% em 2012 e 1,8% em 2013), continuou nos dois primeiros trimestres de 2014 (1,3% e 0,9%, respetivamente), embora o 2.º trimestre tenha apresentado uma variação positiva face ao 1.º trimestre (0,5%).

Depois de um longo período de diminuição do número de pessoas com emprego, este indicador cresceu 0,7% no 4.º trimestre de 2013, mantendo a tendência nos primeiros trimestres de 2014 (1,7% e 2,0% respetivamente), indiciando um comportamento para 2014 melhor do que a quebra de 0,4% antecipada no Relatório do OE 2014. Face ao período homólogo existe uma recuperação de 2,0% (90 mil empregos), mas considerando mais tempo, percebe-se o baixo nível de emprego ainda existente, por exemplo, menos 284,8 mil que três anos antes.

A taxa de emprego, depois de um mínimo de 48,8% no 1.º trimestre de 2013, tem vindo a recuperar, situando-se nos 50,8% no 2.º trimestre de 2014. A média do ano de 2013 foi 49,7% e de 2012 50,8%. A taxa de desemprego tem vindo a diminuir desde o máximo de 17,5% registado no 1.º trimestre de 2013, situando-se no final do 2.º trimestre de 2014 nos 13,9%, embora nos intervalos entre os 15-24 e 25-34 anos atingisse ainda os 35,6% e 15,8%, respetivamente. Considerando o período anual terminado no 2.º trimestre de 2014, a taxa sobe para os 15,0%, perspetivando-se que no ano de 2014 venha a

ficar abaixo dos 17,7% previstos no Relatório do OE 2014. O 2.º trimestre de 2014 foi o quarto em que se verificou uma diminuição homóloga do número de desempregados (de 15,9%), calculados em 728,9 mil, 42,4% com menos de 35 anos. No final do 1.º trimestre de 2013 tinha-se atingido um máximo de 926,8 mil. Considerando períodos anuais, só no final do 1.º trimestre de 2014 o número de desempregados começa a diminuir (5,5%), acentuando-se essa diminuição no 2.º trimestre (11,1%). Esta recuperação é mais intensa quanto menor o nível de escolaridade da população desempregada.

Já com as alterações metodológicas efetuadas nas séries, verifica-se que o 4.º trimestre de 2013 apresenta o primeiro crescimento homólogo do PIB (1,6%) desde o 4.º trimestre de 2010, efeito que continua nos dois primeiros trimestres de 2014, embora em desaceleração (1,0% e 0,9%, respetivamente). Considerando o período anual, 2013 ainda foi de diminuição (1,4%), que se atenuou no final do 1.º trimestre de 2014 (0,1%), passando a crescimento no final do 2.º trimestre (0,6%), o primeiro desde o 2.º trimestre de 2011. O cenário base do OE 2014 prevê um crescimento real do PIB de 0,8% (o de 2013 previa uma diminuição de 1%). Em termos nominais, o PIB apresenta variações homólogas positivas desde o 2.º trimestre de 2013.

Constata-se também que o rendimento disponível bruto das famílias cresce nos períodos anuais terminados no 1.º trimestre (0,8%) e no 2.º trimestre de 2014 (2,1%), algo que já não acontecia desde o 1.º trimestre de 2011. No período coincidente com o ano de 2013 a queda já tinha sido marginal (0,02%), seguindo-se às sentidas em 2011 e 2012 (3,7% e 1,8%, respetivamente). A taxa de poupança das famílias atingiu um máximo de 10,3% no período anual terminado no 3.º trimestre de 2013 (partindo de 7,4% no 3.º trimestre de 2011), que repetiu no 2.º trimestre de 2014, depois de dois períodos de diminuição. No entanto, o valor das despesas de consumo voltou a crescer nos períodos anuais terminados nos dois primeiros trimestres de 2014, a um ritmo muito similar ao do rendimento disponível (1,0% e 2,0%, respetivamente). O rendimento médio mensal líquido da população empregada por conta de outrem situou-se nos € 812,0 no final do 2.º trimestre de 2014.

Depois do elevado crescimento dos preços em 2011 e 2012, muito suportado na subida do preço dos produtos energéticos, o IPC começa a desacelerar no final de 2012, e inicia uma quebra no 4.º trimestre de 2013 (0,1%), embora insuficiente para inverter o crescimento no ano (0,3%). Os preços continuaram a

cair nos dois primeiros trimestres de 2014 (0,1% e 0,3%, respetivamente) e o mesmo aconteceu no período anual terminado no 2.º trimestre (0,05%), o que não acontecia desde junho de 2010. Estes números são bastante díspares dos previstos no Relatório do OE para 2014 (crescimento de 1,0%) e ainda mais dos 2,0% considerados como objetivo na estratégia da UE, embora sejam, em parte, explicados pela evolução, em queda, do preço do petróleo. Considerando o IHPC, a tendência de queda é idêntica, mas menos intensa.



I. SÍNTESE CONCLUSIVA

O acompanhamento da execução do OSS integra-se nas competências do Tribunal de Contas e tem vindo a ser objeto de análise semestral. O presente trabalho respeita ao 1.º semestre de 2014 e está sustentado na informação fornecida pelo IGFSS. Em síntese, passam a referir-se as seguintes conclusões:

1. A execução das receitas e despesas do OSS depende, em grande medida, do desempenho das variáveis macroeconómicas, da evolução etária, da dinâmica da população residente e das políticas implementadas com impacto no setor.
2. A **análise das variáveis socioeconómicas** permite contextualizar a pressão orçamental na área da segurança social, onde se combina uma dificuldade em incrementar receitas com um aumento da necessidade de prestações, num equilíbrio difícil entre a saturação dos contribuintes e manutenção de níveis de apoio social adequados.
3. No fim do 2.º trimestre de 2014, a população residente continuava em declínio (0,6%), principalmente no estrato com menos de 35 anos. Só os estratos com mais de 55 anos mantiveram algum crescimento, sendo que os indivíduos com mais de 65 anos representavam já 20,0% do total. Continuou a diminuição da população ativa (0,9%), mas verificou-se uma recuperação no número de pessoas com emprego (2,0%), a subida da taxa de emprego (para 50,8%), a quebra significativa da taxa de desemprego (para 13,9%), apesar de se manter muito elevada nos intervalos entre os 15-24 e 25-34 anos (35,6% e 15,8%), e do número de desempregados, que baixou 15,9%, para 728,9 mil, 42,4% dos quais com menos de 35 anos.
4. O crescimento do PIB no 4.º trimestre de 2013 (1,6%), o primeiro desde o 4.º trimestre de 2010, continuou nos dois primeiros trimestres de 2014 (1,0% e 0,9%). O rendimento disponível bruto das famílias cresceu nos períodos anuais terminados nestes trimestres (0,8% e 2,1%) pela primeira vez desde o 1.º trimestre de 2011. A taxa de poupança das famílias atingiu um máximo de 10,3% no período anual terminado no 3.º trimestre de 2013, que se repetiu no 2.º trimestre de 2014, depois de dois períodos de diminuição. O rendimento médio mensal líquido da população empregada por conta de outrem situou-se nos € 812,0. Os preços continuaram a cair nos dois primeiros trimestres de 2014 (0,1% e 0,3%).
5. As **medidas de política com impacto no setor**, adotadas para o período de referência, seguiram as linhas orientadoras dos exercícios anteriores (2011 e 2013), reforçando e mantendo as direcionadas para a redução do défice público e sustentabilidade da dívida pública, visando sobretudo a contenção do consumo interno (público e privado), a redução da despesa pública e o aumento da receita fiscal e contributiva. Merecem destaque, no contexto em análise, as medidas direcionadas para a diminuição da massa salarial pública e para o aumento da carga fiscal sobre os rendimentos provenientes do trabalho.
6. Merecem igualmente destaque as que se referem à redução da despesa com prestações sociais, designadamente, a suspensão da regra de atualização das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas, a racionalização da despesa com prestações sociais por via do reforço da aplicação da condição de recursos, as alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego, a suspensão da atualização do Indexante de Apoios Sociais (IAS), mantendo-se o mesmo em € 419,22, e a suspensão, durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), das normas do regime de flexibilização que regulam a matéria relativa à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice, bem como a alteração da idade legal de acesso à mesma (Decreto-lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro).
7. Também relevantes foram as resultantes de alterações ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, por via do alargamento das bases de incidência da receita contributiva, da introdução/alteração de taxas contributivas para certos grupos de trabalhadores e da sujeição das prestações sociais diferidas a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES).
8. Estas medidas não foram suficientes para fazer regredir o esforço financeiro do Estado no que respeita ao financiamento do OSS, tendo este vindo a aumentar, sobretudo no que respeita à cobertura das necessidades de financiamento do défice do sistema previdencial - repartição.

9. De acordo com os dados reportados a 30 de junho de 2014, a receita efetiva recuou, face ao período homólogo, 1,5% (menos M€ 183,7), o mesmo acontecendo com a despesa efetiva (menos M€ 235,6; 2,0%), tendo as taxas de execução, face ao OSS corrigido, ficado abaixo do indicador de referência para o semestre (48,1% e 46,7%, respetivamente), colocando o saldo de execução efetiva em M€ 470,0, o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição, no valor de M€ 674,9 (mais 4,4% em termos homólogos). As receitas e despesas não efetivas do sistema representaram cerca de um terço da atividade desenvolvida, influenciadas pela frequência da rotação das carteiras de ativos ao longo do semestre.
10. Os contribuintes (através dos vários tipos de contribuições e quotizações) e a administração central (por via das transferências de várias naturezas e das receitas fiscais consignadas à SS) foram as principais fontes de financiamento do SSS, no período em análise. No seu conjunto, estas duas categorias de receita representaram 92,5% da receita efetiva, com a primeira a apresentar um aumento de 2,4% face ao período homólogo e a segunda a recuar 0,2% influenciada pelo recuo de 0,7% da sua maior componente, LBSS.
11. Na despesa, são as prestações sociais que absorvem a maior parte dos recursos da SS (90,2% da despesa efetiva), com uma execução de 46,5% face ao previsto. Estas despesas apresentaram uma variação homóloga negativa de 2,0%, influenciadas pelo decréscimo acentuado das prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho, que recuaram 14,8%, já que as prestações sociais diferidas (pensões e complementos) continuaram a apresentar uma variação homóloga positiva crescente (1,0%). As demais prestações sociais, designadamente as que consubstanciaram as políticas destinadas ao combate à pobreza e à exclusão social, apresentaram recuos em termos homólogos (RSI, 7,7%, CSI, 15,0%), assim como as prestações destinadas ao apoio familiar (deficiência, 2,1%, subsídio por morte, 44,4% e abono de família, 4,9%). O comportamento destas despesas resultou do efeito conjugado da aplicação de regras de elegibilidade mais restritivas e de fortes medidas de racionalização destes apoios e do efeito do ciclo económico. De um modo geral, as despesas do SSS foram afetadas pelas medidas de contenção da despesa pública que vêm sendo aplicadas desde o 2.º semestre de 2010, mas cujos resultados não foram suficientes para reintroduzir o equilíbrio financeiro no sistema.
12. Entre 2011 e 2014 (PAEF) as **despesas com prestações sociais** apresentaram um crescimento de 13,3%, sendo que uma parte deste aumento está diretamente relacionado com a estrutura do sistema e do contexto social que o sustenta (mais população idosa, menos população ativa residente, menos população residente empregada, elevada contenção da massa salarial, elevada precariedade do mercado de trabalho, fraca taxa de substituição geracional, carreiras contributivas pouco consistentes com a formação dos rendimentos de substituição, fraco crescimento económico).
13. Até 30 de junho de 2014, a despesa com **pensões e complementos**, paga pelo SSS, totalizou M€ 7.398,2, mais 1,0% que no período homólogo anterior (63,1% da despesa efetiva), na sua maior parte (78,1%) destinada a fazer face aos encargos com pensões de velhice; 73,2% enquadraram-se no sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, no período de referência, 21,9% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,5%), menos 2,6% em termos homólogos. As pensões de sobrevivência (13,4%) aumentaram no período de referência 2,4% face a igual período de 2013.
14. Durante o período de vigência do PAEF (2011 – 2014), a **despesa com pensões e complementos** da SS foi sendo objeto de um conjunto de medidas de natureza regressiva com o objetivo de colocar e manter esta despesa num contexto estrutural sustentável. Porém, a rigidez do sistema e o contexto social e económico que o envolve e a precariedade das medidas aplicadas, mais centradas no objetivo de curto prazo, constituíram fatores determinantes para que esta despesa não regressasse de forma consistente e continuada, com a execução do 1.º semestre de 2013 a evidenciar uma tendência de crescimento acelerado face ao período homólogo anterior. Assim, entre 2011 e 2014, a despesa com pensões e complementos sofreu um incremento de 20,6%, pressionada pela reversão das medidas temporárias aplicadas ao longo do período de vigência do PAEF (reposição do pagamento dos subsídios e férias e de Natal e reposição da regra de atualização do valor das pensões mínimas), apesar da suspensão da atribuição de pensões antecipadas e não tendo as medidas de natureza estrutural (alteração da idade legal de acesso à pensão de reforma, sujeição das pensões de



Tribunal de Contas



- sobrevivência à ponderação da condição de recursos dos beneficiários e alterações nas fórmulas de cálculo) sido suficientes para manter a tendência regressiva esperada.
15. Já no que diz respeito à **receita contributiva**, pressionada pela redução da massa salarial e, bem assim, pela crescente pressão demográfica sobre o sistema, evoluiu negativamente no mesmo período (2011 – 2014), 1,3%, não obstante o seu desempenho ter beneficiado do alargamento das bases de incidência contributiva, da introdução/alteração de taxas contributivas para certos grupos de trabalhadores e da sujeição dos rendimentos provenientes de pensões a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES).
 16. A LBSS estabelece que o Sistema de Segurança Social abrange o Sistema de Proteção Social de Cidadania, o Sistema Previdencial e o Sistema Complementar. Decompõe ainda o primeiro nos Subsistemas de Solidariedade de Proteção Familiar e de Ação Social. Para efeitos da sua gestão financeira, o Sistema Previdencial é dividido pela Repartição e pela Capitalização. A primeira alteração à LOE/2012 veio estabelecer um novo sistema, que acresce aos anteriores, destinado a acomodar as despesas com as pensões a que se referem os Decretos-Leis n.ºs 127/2011, de 31 de dezembro, e 88/2012, de 11 de abril – Sistema dos Regimes Especiais.
 17. No **sistema previdencial**, a maior movimentação de recursos coube à componente de repartição, que acomodou a receita de Contribuições e Quotizações (M€ 6.545,7) e o pagamento de grande parte das Pensões (M€ 5.417,6), para além de outras prestações imediatas de carácter contributivo (doença, parentalidade, desemprego). O saldo de execução efetiva deste sistema diminuiu 4,8% em termos homólogos, para M€ 216,7, beneficiando já da transferência extraordinária para financiamento do défice da componente repartição, sem a qual o sistema previdencial teria apresentado um défice de M€ 458,2.
 18. No **sistema de proteção social de cidadania**, a receita efetiva arrecadada totalizou M€ 3.749,9, menos 0,3% que em 2013, 49,5% do previsto. De todos os subsistemas deste sistema, apenas o subsistema de solidariedade registou um crescimento na sua receita efetiva (mais 0,9%), tendo os demais subsistemas apresentado variações homólogas negativas dessa mesma receita. A despesa efetiva, no montante de M€ 3.496,6, sofreu um decréscimo, face a idêntico período homólogo (2,1%) e apresentou uma execução de 46,2% face ao previsto. O saldo da execução efetiva do sistema de proteção social de cidadania evoluiu para M€ 253,2 (mais 32,9%), sendo o saldo do subsistema de solidariedade o mais representativo (44,2%).
 19. O **FEFSS** valia M€ 12.792,6 no final do 1.º semestre de 2014, mais 9,3% (M€ 1.093,6) que no fim de 2013, equivalentes a 7,6% do PIB e a 110,4% do valor gasto com Pensões do Sistema Previdencial. As entradas de capital no período (M€ 2,9) aproximam-se do total recebido em 2013, uma realidade muito diferente da de alguns anos antes, quando recebia centenas de M€ de saldos do sistema previdencial e, em alguns anos, da parcela de quotizações. A gestão dos ativos gerou uma valorização de M€ 1.090,7, proveniente da variação de valias potenciais (M€ 829,1), de rendimentos (M€ 184,6), das valias realizadas (M€ 74,1) e do Mercado Monetário Líquido (M€ 10,0). O juro corrido contribuiu com um valor negativo de M€ 7,1. A rentabilidade acumulada no final do 2.º trimestre de 2014 era de 9,32%. Nos últimos 5 anos, o Fundo aumentou M€ 3.878,2 (43,5%) e beneficiou de M€ 605,2 em dotações.
 20. Face ao final de 2013, destaca-se o aumento de 38,7% (M€ 2.061,2) em dívida pública portuguesa, para 57,8% da carteira, que chega aos 67,9%, considerando os títulos de curto prazo e a dívida garantida. São já M€ 8.687,4, equivalentes a 5,2% do PIB. As restantes componentes viram o seu valor e relevância diminuir, por desinvestimento para servir de contraponto ao avanço da dívida pública portuguesa, como a dívida pública estrangeira (menos 24,9%) e as ações (menos 14,4%), ou porque estão num processo de alienação e desvalorização de ativos no mercado, como a Reserva Estratégica e o Imobiliário, que já representam apenas 0,5% e 1,3% do total. A Liquidez é essencialmente constituída por títulos de dívida pública nacional de curto prazo e é já a terceira componente mais relevante da carteira, com 13,5%.
 21. A verificação do cumprimento dos limites regulamentares à constituição da carteira do FEFSS, constantes do Regulamento (Portaria n.º 1273/2004, de 7 de outubro), tem de ter em conta os impactos gerados pela Portaria n.º 118/2012, de 30 de Abril, que suspende temporariamente as

restrições previstas na classificação de risco das instituições bancárias nacionais, e pela Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, que ordena a substituição dos ativos de outros estados da OCDE por dívida pública portuguesa. As duas últimas Portarias têm impacto nos objetivos inicialmente traçados pelo Regulamento de Gestão do FEFSS ao nível do binómio rendibilidade-risco e de garantia de diversificação da carteira.



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 1.º semestre de 2014, sustentada na informação apurada até 30 de junho do mesmo ano.

II.2 Metodologia

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

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

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

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

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

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

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

¹ Cfr. artigo 58.º da LEO, na redação introduzida pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto. A referida LEO foi ainda, posteriormente, objeto de alteração e republicação pelas Leis n.º 22/2011, de 20 de maio, n.º 52/2011, de 13 de outubro 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.

II.3 Limitações e Condicionantes

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

Os avanços na sua implementação e as debilidades ainda existentes foram alvo de análise em relatórios anteriores e algumas das situações estruturais encontram-se, ainda, em fase de resolução, como a integração no SIF da totalidade da informação financeira que contribui para a execução do OSS ou a criação de *outputs* específicos³.

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

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

II.4 Exercício do Contraditório

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

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

- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP; e
- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Informática, IP.

Das entidades suprarreferidas, apenas se obteve resposta do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, mencionando não ter nada a alegar.

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



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

III.1 Introdução

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

As alterações orçamentais ocorridas durante o 1.º semestre de 2014 foram publicadas na página eletrónica do IGFSS.

Na senda das políticas adotadas para os exercícios económicos anteriores (2011, 2012 e 2013), o OE/2014 veio manter e reforçar as medidas direcionadas para a recuperação do défice público e da sustentabilidade da dívida pública⁵. Mantiveram-se, assim, as medidas anteriormente adotadas que visaram a contenção do consumo interno (público e privado), a redução da despesa pública e o aumento da receita fiscal e contributiva. Merecem destaque:

- As medidas direcionadas para a diminuição da massa salarial pública. As despesas com pessoal, sujeitas a várias restrições desde 2010, as quais foram mantidas e reforçadas nos anos económicos subsequentes (de 2011 a 2014), afetaram diretamente a execução do OSS, por

conta da redução progressiva das remunerações⁶ de titulares de cargos públicos (funcionários públicos, gestores públicos, trabalhadores de empresas de capital exclusiva ou maioritariamente público e militares), da suspensão das progressões, promoções e admissões, da redução do número de contratados, da racionalização das situações que implicassem utilização de ajudas de custo, horas extraordinárias e suplementos por prestação de trabalho noturno, do congelamento dos valores do subsídio de refeição e da proibição de revalorizações remuneratórias decorrentes de progressões e promoções e de atribuição de prémios de gestão aos gestores das empresas públicas, entidades reguladoras e institutos públicos, da proibição de acumulação de salários e pensões, da suspensão do abono de pensões (quando aplicável) nas situações em que o pensionista se encontra a desenvolver uma atividade pública (ou inerente a cargo político) remunerada, da criação de programas de rescisão 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 trabalho⁷.

- As que se referem à redução da despesa com prestações sociais, designadamente, suspensão do pagamento de pensões ou remunerações equivalentes nos casos do exercício de funções públicas por pensionista ou equiparado (art.º 78.º

⁴ Alterada pelas Leis n.ºs 13/2014, de 14 de março, e 75-A/2014, de 30 de setembro.

⁵ "A persistência de défices elevados conduz à acumulação de dívida pública, que por sua vez, gera mais défice (...). Cada ponto percentual do PIB a mais no défice representa um aumento da dívida pública em aproximadamente 1.600 milhões de euros. Se se considerar um financiamento a uma taxa de juro de 5%, tal equivale a 80 milhões de euros em juros todos os anos que não poderão ser gastos em funções do Estado que os cidadãos valorizam ou que terão de ser obtidos cobrando mais impostos. (...) Interromper o ritmo de consolidação orçamental significa pôr em risco a equidade entre gerações, a previsibilidade do sistema fiscal e a estabilidade económica e financeira de Portugal. O ajustamento do setor público é, por isso, inevitável (...). Para concretizar a redução do défice orçamental nominal (...) para 4% em 2014 terão que ser tomadas medidas de consolidação orçamental de 2,3% do PIB. Este esforço é calculado tendo em conta o défice orçamental de 2013 excluindo medidas pontuais, as pressões que fazem aumentar a despesa pública em 2014 e por fim a revisão do cenário macroeconómico." – in Relatório do OE/2014, página 38 e 39.

⁶ "Para 2014, dado que a recuperação económica e, em particular no mercado de trabalho está a ser mais lenta do que a prevista aquando do início do programa de ajustamento, entende-se que na atual conjuntura a redução remuneratória a aplicar deve manter a progressividade mas tendendo a ser mais equitativa quer dentro da administrações públicas quer face ao setor privado (...). Acresce ainda o facto de a previsão de um prazo máximo de duração do sistema de requalificação deixar de ser possível para a esmagadora maioria dos trabalhadores em funções públicas, impossibilitou o Governo de atuar sobre o número de trabalhadores (...). Este facto corrobora a necessidade de atuar ao nível das remunerações para atingir os objetivos da redução das despesas com pessoal". – in relatório do OE/2014, páginas 49 e 50. O valor estimado para esta medida foi de 643 milhões de euros.

⁷ Manutenção da Sobretaxa de 3,5% sobre todos os rendimentos sujeitos a IRS, na parte que excede o salário mínimo nacional e reformulação das tabelas de IRS. Estas medidas fizeram parte de um pacote mais vasto de medidas de caráter fiscal, como o aumento da taxa liberatória sobre rendimentos de capitais (com efeitos penalizantes diretos no rendimentos do trabalho canalizados para poupança), a manutenção da taxa de solidariedade sobre os rendimentos mais elevados e a limitação à dedutibilidade dos benefícios fiscais, políticas que se mantiveram em 2014.

e 82.º da LOE/2014); suspensão da regra de atualização das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas⁸; racionalização da despesa com prestações sociais por via do reforço da aplicação da condição de recursos⁹; suspensão/redução das subvenções vitalícias por via da sua sujeição à condição de recursos (art.º 77.º da LOE/2014); sujeição da atribuição de complementos de reforma à condição dos resultados dos últimos três exercícios, nos casos das entidades do SEE (art.º 75.º da LOE/2014); alteração da fórmula de cálculo das pensões unificadas (art.º 80.º da LOE/2014); ajustamento da idade de acesso à pensão de velhice com base no fator de sustentabilidade; introdução da condição de recursos na atribuição das pensões de sobrevivência; alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego¹⁰, suspensão da atualização do Indexante de Apoios Sociais (IAS), mantendo-se o mesmo em € 419,22 (art.º 113.º); e suspensão, durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), das normas do regime de flexibilização que regulam a matéria relativa à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice¹¹.

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

Advogados¹², pagas a um único titular (art.º 76.º da LOE/2014); as que alteram o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social adiante designado por código contributivo, por via da manutenção do alargamento das bases de incidência da receita contributiva a prestações sociais, como o subsídio de doença e o subsídio de desemprego (art.º 115.º da LOE/2014). Esta medida viria a ser considerada inconstitucional já no decurso de 2014, considerando que, para além de determinar a sua suspensão, implicou a devolução dessas verbas retidas aos beneficiários das mesmas prestações durante o ano, sendo que este efeito apenas se fará sentir na segunda metade do ano; 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 estatutários¹³ das pessoas coletivas que exerçam funções de gerência ou administração); da limitação do valor das pensões de sobrevivência que passa a ser sujeito a uma ponderação da condição de recursos (art.º 117.º da LOE/2014¹⁴).

⁸ No âmbito do processo de consolidação orçamental, no Orçamento do Estado para 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, art.º 114.º) procedeu-se à suspensão do regime de atualização do valor do indexante dos apoios sociais, das pensões e outras prestações sociais (e ao congelamento do valor nominal das pensões continuando, à semelhança do que já acontecera em anteriores orçamentos, a exceção dessa medida as pensões mínimas).

⁹ Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho.

¹⁰ Nas prestações de desemprego merece destaque a manutenção da majoração do subsídio de desemprego para casais ou unidades monoparentais desempregados e com filhos a cargo, inicialmente determinada para 2012 e alargada a 2014 pelo art.º 116.º da LOE/2014, e a extensão destas prestações aos trabalhadores independentes (Decreto-Lei n.º 64/2012 e Decreto-Lei n.º 65/2012, ambos de 15 de março, e art.º 116.º da LOE/2014, com a nova redação dada pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro), a redução do prazo contributivo para acesso ao subsídio de desemprego de 15 para 12 meses, a redução do período máximo de concessão do subsídio de desemprego para 18 meses, a definição de um limite máximo para o valor da prestação (2,5*IAS), e a redução do valor da prestação ao fim de seis meses de atribuição.

¹¹ 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.

¹² A CES, destinada a aliviar o peso da despesa pública com pensões, que em 2013 representou 30,1% da despesa pública e 15% do PIB, foi utilizada pela primeira vez em 2011, mantida e alargada na sua base e âmbito de aplicação nos anos seguintes, foi apreciada pelo Tribunal Constitucional pela primeira vez em 2013 (acórdão 187/2013), tendo aí sido classificada como uma verdadeira contribuição para a SS. Tratou-se de convocar os atuais beneficiários de pensões a suportar, ainda que em partilha, os custos dos seus próprios benefícios. O seu caráter provisório e o contexto de emergência económica e financeira do país constituíram a base da sua manutenção durante o PAEF. A alteração da base de incidência preconizada para vigorar durante o ano de 2014 viria a ser contemplada na 1.ª alteração ao OE/2014 – Lei n.º 13/2014, de 14 de março, na sequência da necessidade de substituir as poupanças perdidas por conta da consideração da inconstitucionalidade das normas de convergência (redução de 10% a partir de determinado montante, aplicável apenas às pensões do subsistema público (CGA)).

¹³ O alargamento da base de incidência contributiva mensal para os membros dos órgãos estatutários que, em 2013 estava limitada a um máximo de 12 IAS (€ 5.030.64), para o valor das remunerações efetivamente auferidas em cada uma das entidades em que exerçam mandato, sem qualquer limite máximo para o conjunto.

¹⁴ O art.º 117.º n.ºs 1 a 7, 10 e 15 da LOE/2014 foi declarado inconstitucional pelo Acórdão n.º 413/2014, de 30 de maio, publicado em 26 de junho de 2014.



Estas medidas não foram suficientes para impor uma redução do esforço do OE destinado ao financiamento do OSS, muito por conta do abrandamento do ciclo económico que tem vindo a produzir um efeito contrário na arrecadação da receita contributiva ao preconizado com a aplicação do código contributivo atualmente em vigor, mas também por conta da rigidez da estrutura do sistema que não permitiu uma redução de despesa compatível com a capacidade de financiamento gerada, obrigando ao recurso, por três exercícios consecutivos, ao financiamento extraordinário do OE para fazer face aos compromissos assumidos com os beneficiários do sistema previdencial - repartição.

- A arrecadação da receita contributiva encontrou-se ainda pressionada pelos ajustamentos salariais ocorridos no mercado de trabalho, consequência da crise económica, com reflexo direto no recuo das bases de incidência contributiva. O esforço financeiro do Estado para o financiamento da SS aumentou progressivamente até 2013, prevendo-se que em 2014 venha a sofrer uma ligeira redução (0,4%)¹⁵.

III.2 Execução Orçamental Global

A execução orçamental objeto da presente análise foi sustentada no OSS/2014, com as alterações orçamentais relativas ao 1.º semestre¹⁶. Os dados financeiros relativos à execução orçamental do período de referência foram fornecidos pelo IGFSS e não são suscetíveis de serem confirmados com a informação financeira extraída do SIF, uma vez que este sistema ainda não representa a integralidade dos movimentos financeiros que consolidam para o perímetro da CSS.

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

De acordo com os dados disponíveis a 30 de junho de 2014, a receita total da SS ascendeu a M€ 19.190,4, menos 16,3% que no período homólogo de 2013 e a despesa total atingiu M€ 17.959,2, menos 18,2% que no mesmo período de 2013. Também a receita e a despesa efetivas decresceram face a igual período homólogo, menos 1,5% para M€ 12.198,9 e menos 2,0% para M€ 11.729,0, respetivamente, colocando o saldo de execução efetiva em M€ 470,0, o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE/2014 consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, no valor de M€ 674,9 (mais 4,4% em termos homólogos).

As taxas de execução, face ao OSS corrigido, situaram-se abaixo do indicador de referência para o semestre (50%)¹⁷: 31,9% e 46,7% para despesa total e efetiva, e 33,9% e 48,1% para receita total e efetiva, respetivamente.

III.3 Execução Orçamental por Classificação Económica

III.3.1 Receitas

O **Quadro 01** evidencia o comportamento da execução orçamental da receita, por classificação económica, em 30 de junho de 2014.

¹⁵ “O esforço do Orçamento do Estado, através das transferências correntes para a Segurança Social, assume um montante de 9.332,0 milhões de euros, o que corresponde a uma variação negativa de 0,4% face a 2013. Desta receita, 6.243,2 milhões de euros visam o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, 1.391,0 milhões de euros constituem uma transferência extraordinária para o financiamento do défice do sistema, 725,0 milhões de euros referem-se à transferência do OE relativa ao IVA social, 219,6 milhões de euros asseguram o financiamento da CPN e 251,0 milhões de euros destinam-se ao financiamento do Programa de Emergência Social (PES) e do Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE) e 502,2 milhões de euros garantem a cobertura da despesa com as pensões do regime substitutivo bancário.” – in relatório do OE/2014, página 116.

¹⁶ Declarações publicadas em 28 de abril e 25 de julho de 2014, respetivamente.

¹⁷ A taxa de referência indicativa para o período (padrão de segurança) é um indicador que tem em conta a distribuição da execução da receita ao longo do ano, conjugando linearidade, sazonalidade e peso relativo de cada rubrica de receita. Para efeitos de cálculo deste indicador é considerado o orçamento modificado pelas alterações ocorridas até ao final do período em análise.

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

(em € e %)						
Capítulo	Designação	OSS Corrigido 30-06-2014	Execução 30-06-2014	Taxa de execução	Tvh (a)	Peso na receita total
	Receitas Correntes	24.996.293.986,00	12.071.022.457,32	48,3	-1,3	62,9
02	Impostos Indiretos	177.000.000,00	85.866.799,30	48,5	n.a	0,4
03	Contribuições para a Segurança Social	13.343.068.005,00	6.545.739.125,93	49,1	2,4	34,1
04	Taxas, multas e outras penalidades	90.487.370,00	36.978.187,08	40,9	-24,7	0,2
05	Rendimentos da propriedade	390.145.920,00	204.517.210,18	52,4	10,1	1,1
06	Transferências correntes	10.951.977.625,00	5.180.873.816,69	47,3	-7,4	27,0
07	Venda de bens e serviços correntes	17.186.455,00	9.420.753,97	54,8	-8,5	0,0
08	Outras receitas correntes	26.428.611,00	7.626.564,17	28,9	129,4	0,0
	Receitas Capital	30.650.722.509,77	6.415.630.096,36	20,9	-34,3	33,4
09	Venda de bens de investimento	14.301.010,00	2.894.899,94	20,2	2.662,8	0,0
10	Transferências de capital	4.420.000,00	0,00	0,0	-100,0	0,0
11	Ativos financeiros	30.371.501.369,77	6.412.730.946,42	21,1	-34,3	33,4
12	Passivos financeiros	260.000.000,00	0,00	0,0	n.a	0,0
13	Outras receitas de capital	500.130,00	4.250,00	0,8	183,3	0,0
	Outras Receitas	916.997.102,75	703.704.203,11	76,7	-23,6	3,7
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	338.317.829,00	125.024.929,36	37,0	-16,2	0,7
16	Saldo do Ano Anterior	578.679.273,75	578.679.273,75	100,0	-25,0	3,0
	Receita Total	56.564.013.598,52	19.190.356.756,79	33,9	-16,3	100,0
	Receita Efetiva	25.353.832.955,00	12.198.946.536,62	48,1	-1,5	63,6

Fonte: IGFSS, Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, Lei n.º 13/2014, de 14 de março, e OSS corrigido (www.seq-social.pt).

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. 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" no montante de M € 177,4. As contribuições para a SS provenientes de entidades empregadoras integradas no perímetro do OSS que, entre 2010 e 2013, haviam sido eliminadas em sede de consolidação da CSS, por terem sido consideradas fluxos financeiros inter-instituições, passaram, em 2014, a ser consideradas na sua integralidade como fazendo parte dessa mesma receita.

Para a evolução da **receita total** (menos 16,3%) contribuíram todos os agrupamentos: "receitas correntes", "receitas de capital" e "outras receitas" com variações homólogas de menos 1,3%, 34,3% e 23,6% respetivamente.

A **receita efetiva** (M€ 12.198,9) apresentou uma redução de 1,5% (menos M€ 183,7), face ao período homólogo anterior, e uma taxa de execução, face ao previsto, que rondou os 48,1%, abaixo do indicador de referência para o semestre.

O conjunto das **receitas correntes** representou cerca 62,9% da receita total (99,0% da receita efetiva), atingindo, em termos absolutos, M€ 12.071,0, valor que configura uma taxa de execução orçamental de 48,3% e um decréscimo de 1,3% face ao período homólogo de 2013. Este comportamento está sustentado na evolução das "contribuições para a segurança social" (mais 2,4%) e das "transferências correntes" (menos 7,4%) que, no seu conjunto, representaram 61,1% da receita total arrecadada.

No 1º semestre de 2014, as **contribuições para a segurança social** representaram 53,7% das receitas efetivas, perfazendo um total de M€ 6.545,7, 49,1% do previsto e mais 2,4% do que o arrecadado no período homólogo anterior. Este comportamento está em linha

com o previsto, com as medidas de política adotadas¹⁸ e com a evolução do ciclo económico.

As "**transferências correntes**" (M€ 5.180,9)¹⁹ representaram 42,5% da receita efetiva, menos 7,4% quando comparadas com o período homólogo anterior. Estas receitas, maioritariamente provenientes do OE, destinaram-se a suportar as despesas da componente não contributiva do SSS - a qual vem sendo sujeita, desde o segundo semestre de 2010, a uma política fortemente restritiva -, da despesa com as pensões do sistema de regimes especiais, da CPN, do Programa de Emergência Social (PES), do Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE) e o financiamento do défice do sistema.

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

¹⁹ Neste valor estão incluídos M€ 249,9 para financiamento das pensões do sistema de regimes especiais, cuja responsabilidade passou para a Segurança Social a partir de 1 de janeiro de 2012, e M€ 125,5 destinados ao financiamento do PES e do ASECE.



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

(em € e %)

Agrup.	Designação	OSS Corrigido 30-06-2014	Execução 30-06-2014	Taxa de execução	Tvh (a)	Peso na despesa total
	Despesas Correntes	25.037.702.661,00	11.716.135.624,92	46,8	-2,0	65,2
01	Despesas com o pessoal	268.912.995,00	144.671.153,38	53,8	10,2	0,8
02	Aquisição de bens e serviços	88.780.773,00	26.931.169,58	30,3	-9,4	0,1
03	Juros e outros encargos	7.660.606,00	736.022,12	9,6	-44,5	0,0
04	Transferências correntes	23.338.778.467,00	10.887.773.638,77	46,7	-1,0	60,6
05	Subsídios	1.325.902.413,00	652.153.895,77	49,2	-9,5	3,6
06	Outras despesas correntes	7.667.407,00	3.869.745,30	50,5	-95,0	0,0
	Despesas Capital	31.321.371.630,00	6.243.021.754,03	19,9	-37,6	34,8
07	Aquisição de bens de capital	38.181.485,00	8.386.860,54	22,0	354,5	0,0
08	Transferências de capital	18.191.272,00	4.440.396,29	24,4	-37,5	0,0
09	Ativos financeiros	31.004.998.873,00	6.230.194.497,20	20,1	-37,7	34,7
10	Passivos financeiros	260.000.000,00	0,00	0,0	0,0	0,0
	Despesa Total	56.359.074.291,00	17.959.157.378,95	31,9	-18,2	100,0
	Despesa Efetiva	25.094.075.418,00	11.728.962.881,75	46,7	-2,0	65,3

Fonte: IGFSS, Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, Lei n.º 13/2014, de 14 de março, e OSS corrigido (www.seq-social.pt)

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

Ainda no que respeita às “transferências correntes”, cerca de 91,4% (M€ 4.733,9) foram provenientes da **Administração Central do Estado**, menos 0,2% que no período homólogo anterior. Destas, M€ 3.121,6 respeitam a transferências do MESS 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€ 90,7 que se referem a receitas cessantes e M€ 0,7 a salários intercalares²⁰ e, bem assim, M€ 674,9 destinados ao financiamento do défice do sistema.

Nas transferências correntes estão ainda incluídas transferências provenientes do Ministério da Educação (M€ 77,3), e do Resto do Mundo-UE (M€ 446,0) com variações, face ao período homólogo anterior, de mais 0,1% e menos 41,5%, respetivamente.

As receitas fiscais consignadas à SS para financiamento das despesas do Subsistema de Proteção

Familiar, **IVA social**, ascenderam a M€ 362,5, valor que não sofre alterações face a igual período de 2013.

III.3.2 Despesas

Atentos os grandes agregados da despesa – corrente e de capital – as despesas correntes, (M€ 11.716,1; 65,2% das despesas totais e 99,9% das despesas efetivas), recuaram 2,0% face ao período homólogo anterior e as despesas de capital apresentaram um decréscimo face ao mesmo período na ordem dos 37,6%, atingindo o montante de M€ 6.243,0 (34,8% da despesa total).

No agregado das **despesas correntes** é o agrupamento das transferências o mais representativo (M€ 10.887,8), absorvendo 92,8% da despesa efetiva, (46,7% do previsto), e exibindo uma taxa de variação homóloga de menos 1,0%. Neste agrupamento, são as **transferências para as famílias** que se apresentam como a parcela materialmente mais relevante (M€ 9.750,7), 89,6% da despesa do agrupamento, e cuja evolução, face a igual período de 2013, se consubstanciou num recuo de 2,2%. Estas despesas encontram-se fortemente pressionadas pela evolução do ciclo económico, designadamente através da evolução das chamadas prestações imediatas, onde se inserem, entre outras, as prestações sociais substitutivas dos rendimentos do

²⁰ Artigo 98º- N aditado ao Código de Processo do Trabalho pelo Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13 de outubro. Nos casos em que seja determinada pelo tribunal a ilicitude do despedimento, o pagamento das retribuições devidas ao trabalhador (sob determinadas condições e no período aí previsto) cabe à segurança social, através de dotação orçamental destinada a suportar tais encargos e inscrita anualmente no Orçamento do Estado, em rubrica própria.

trabalho que, no seu conjunto, apresentaram um decréscimo na ordem dos 14,8%.

A segunda parcela mais expressiva da despesa diz respeito aos **ativos financeiros**, que, no final do 1.º semestre de 2014, totalizavam, aproximadamente, M€ 6.230,2, (34,7% dos gastos totais do sistema). Este montante correspondeu a uma taxa de execução orçamental de 20,1% e evidencia um recuo de 37,7% 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 54,3% dos movimentos de ativos financeiros (M€ 3.382,0), assim repartidos: subsistema ação social, M€ 1.212,0 (jogos sociais: M€ 480,0; euro milhões: M€ 236,0; outros programas: M€ 496,0); sistema previdencial – repartição, M€ 2.170,0 assim repartidos: FSE/QREN: M€ 410,0; CPN/QCA: M€ 30,0; CPN/QREN: M€ 240,0; outros: M€ 1.490,0)²¹.

No agregado das **despesas correntes** todas as componentes apresentaram reduções, face ao período homólogo anterior, com exceção das despesas com pessoal, que aumentaram 10,2%. As despesas com pessoal, que recuaram 18,6% em 2012, inverteram essa tendência em 2013 (4,2%) passando a partir daí a evidenciar um crescimento, o que está em linha com as alterações introduzidas nas políticas salariais²² do setor público, designadamente as que se consubstanciaram na regressão das restrições salariais e bem assim nas que respeitam à política de financiamento da CGA²³.

As **despesas de capital** recuaram 37,6% face a igual período de 2013, por conta da evolução da sua principal componente (ativos financeiros) que representou 99,8% das despesas deste agrupamento e recuou 37,7%. As despesas de capital apresentaram, no 1.º semestre de 2014, taxas de execução (19,9%) muito abaixo do indicador de referência para o período e representaram 34,8% da despesa total do sistema, sendo que destas apenas 0,07% constituíram despesas efetivas.

III.3.3 Evolução das Receita e Despesa Efetivas

A **receita efetiva** arrecadada no período²⁴ representou mais de metade (63,6%) da receita total e registou uma variação homóloga negativa na ordem dos 1,5% (menos M€ 183,7). A **despesa efetiva** paga no período²⁵ representou 65,3% do total e evidenciou uma variação homóloga negativa de 2,0% (menos M€ 235,6).

Em 2014, a receita e a despesa efetiva apresentaram comportamentos regressivos, consequência dos efeitos do ciclo económico sobre a execução do OSS²⁶, que as políticas adotadas para o sector pouco conseguiram mitigar, ainda assim operando a retoma de algum equilíbrio no sistema²⁷.

De facto, e pese embora no período homólogo a tendência destas duas variáveis fosse de expansão, a receita efetiva apresentou um crescimento superior ao da despesa efetiva, com o consequente equilíbrio do

²¹ “As aquisições de aplicações de tesouraria de curto prazo devem ser tratadas contabilisticamente na execução orçamental procedendo-se ao seu registo em todas as fases do ciclo da despesa pública. Aquando da alienação das aplicações de tesouraria de curto prazo procede-se aos lançamentos contabilísticos inerentes ao registo da receita, proveito (alienação com mais valia) ou custo (alienação com menos valia) e recebimento. A rentabilidade das aplicações de tesouraria é objeto de registo contabilístico de acordo com o ciclo da receita. O mapa de Fluxos de Caixa evidencia todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no período. O Mapa de Fluxos de Caixa acolhe os saldos das contas 11 – Caixa, 12 – Depósitos em Instituições financeiras e 13 – Conta no Tesouro.” - http://www.cnc.min-financas.pt/fags_publico.html

²² A evolução das despesas com pessoal foi determinada sobretudo por: i) pagamento do subsídio de férias aos trabalhadores em funções públicas, o qual em 2013 foi pago apenas em novembro, nos termos da Lei n.º 39/2013, de 21 de junho, que regulou em 2013 a reposição do pagamento do subsídio de férias ou equivalente para os trabalhadores públicos, aposentados, reformados e demais pensionistas; ii) reversão da medida de redução remuneratória prevista na LOE/2014. Ambos os efeitos tiveram impacto quer nas remunerações pagas quer nos encargos das entidades públicas empregadoras para a CGA, IP e para a SS.

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

²⁴ Corresponde ao total da receita subtraído dos saldos de anos anteriores e dos ativos e passivos financeiros, e situou-se, no final do 1.º semestre de 2014, em M€ 12.198,9.

²⁵ Equivale ao total da despesa, subtraída dos ativos e passivos financeiros, e totalizou, no final de junho de 2014, M€ 11.729,0.

²⁶ Sob determinados pressupostos, as despesas sociais diretamente relacionadas com a atividade económica funcionam como estabilizadores automáticos, o que implica uma quebra do volume de prestações quando a economia está a crescer e a criar emprego e um aumento do esforço financeiro quando o produto e o emprego descem ou estagnam, através do aumento do número de beneficiários das prestações sociais. Este efeito tem vindo a ser contrariado com medidas restritivas de acesso às prestações sociais em geral e às prestações sociais indexadas à condição de recursos dos beneficiários em particular, ao mesmo tempo que também o valor das mesmas prestações tem vindo a ser condicionado por via das normas de contenção da despesa pública.

²⁷ O valor das transferências para as famílias recuou 2,2% pressionado pelas medidas restritivas da despesa pública com impacto direto na execução do OSS: congelamento do valor das pensões e do indexante de apoios sociais; revisão das regras de atribuição do subsídio de desemprego; reforço da aplicação da condição de recursos que restringe o acesso às prestações sociais do regime não contributivo; proibição da acumulação de rendimentos provenientes de salários e de pensões, entre outras, mitigando o impacto do livre funcionamento dos estabilizadores automáticos.



Tribunal de Contas



sistema, o mesmo acontecendo no período de referência, com a despesa a diminuir a uma taxa superior à da queda da receita efetiva. Ainda assim cabe referir que, quer num quer noutra caso, o mesmo mencionado equilíbrio foi obtido através de transferências extraordinárias provenientes do OE²⁸.

A queda progressiva das tvh da **despesa efetiva** observada a partir do 4.º trimestre de 2010, resultado do efeito conjugado da evolução do ciclo económico com as medidas de contenção da despesa pública (contra cíclicas), e que já não se verificou no período homólogo anterior, foi retomado no período de referência, com a despesa efetiva a cair 2,0% (mais 7,2% em 2013, 5,6% em 2012 e 0,2% em 2011), muito por conta do comportamento das despesas com prestações sociais, acomodadas na rubrica de transferências correntes.

Ainda no que respeita à **despesa efetiva**, merecem referência as despesas com a administração do sistema, onde, face a igual período de 2013, apenas as despesas com pessoal²⁹ mantiveram uma tendência crescente, tendo as demais despesas apresentado recuos face a igual período de 2013.

Já a **receita efetiva** apresentou uma variação homóloga negativa de 1,5% (mais 8,3% em 2013) retomando em 2014 a tendência decrescente verificada em 2012 (menos 1,8%), sendo que em iguais períodos de 2011 e 2010 apresentou crescimentos de 1,4%, e de 5,1%, respetivamente. A evolução desta receita resultou do efeito combinado das medidas de política inibidoras do funcionamento dos estabilizadores automáticos, que vieram condicionar fortemente a despesa e da contração do tecido económico que veio influenciar negativamente a arrecadação da receita contributiva e, bem assim, do aumento das necessidades de financiamento resultantes da assunção de responsabilidade pelo pagamento das pensões do sistema de regimes especiais.

O comportamento das receitas efetivas durante o período de vigência do PAEF (entre 2011 e 2014) ficou a dever-se sobretudo ao reforço das transferências do OE que foram sendo sucessivamente reforçadas ao longo do período, pese embora as receitas provenientes de contribuições, em queda em 2012, tenham apresentado, em 2013, já uma evolução positiva, embora ténue (mais 0,1%) e no período de referência tenham mantido a mesma tendência crescente, expandindo-se face a 2013, 2,4%, devido sobretudo a variações das taxas contributivas aplicadas a grupos específicos (trabalhadores independentes, representantes estatutários de órgãos sociais e trabalhadores em funções públicas) e numa menor expressão a alguma recuperação do mercado de trabalho.

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

²⁸ A verba prevista para o financiamento do défice do sistema previdencial para o ano de 2014 foi de M€ 1.329,1, tendo sido executados, até ao final do período de referência M€ 674,9, mais 4,4% que no mesmo período de 2013.

²⁹ As "despesas com pessoal" que apresentaram poupanças em 2012 face a 2011 (menos 18,6%), passaram a apresentar um comportamento crescente nos anos subsequentes (mais 4,2% em 2013, e mais 10,2% em 2014). Já as despesas com "aquisição de bens e serviços" mantiveram, no período de referência, a tendência decrescente, recuando 9,4% face a 2013 (menos 17,4% em 2013 e menos 11,6% em 2012). Já as despesas com juros e outros encargos, que vinham apresentando comportamentos crescentes (mais 1,5% em 2013 e 7,6% em 2012), inverteram, no período de referência, essa tendência, tendo apresentado uma diminuição de 44,5% quando comparadas com o período homólogo anterior.

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

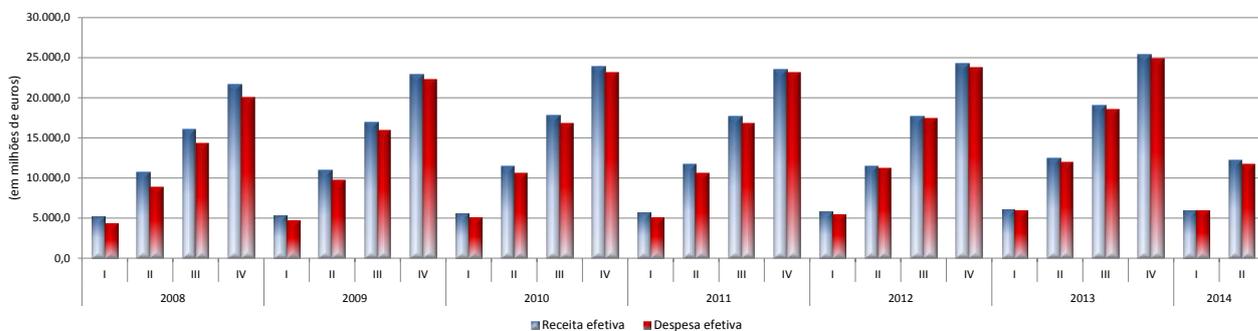
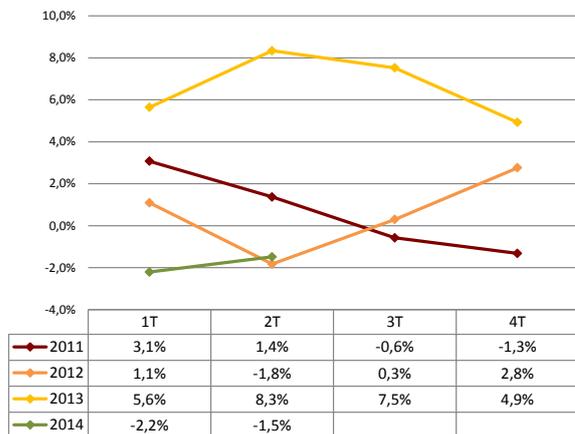
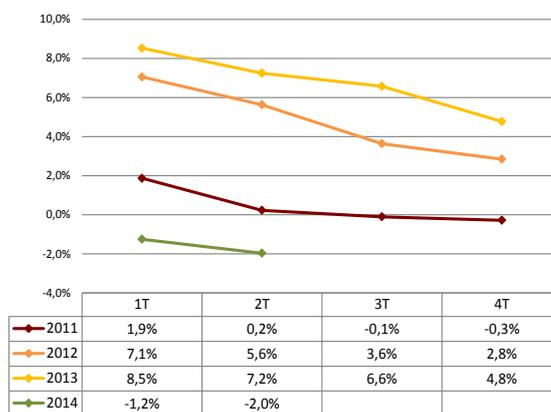


Gráfico 1.1 – Tvh da receita e despesa efetivas



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



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

Gráfico 1.2 – Receita efetiva

Gráfico 1.3 – Despesa efetiva



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

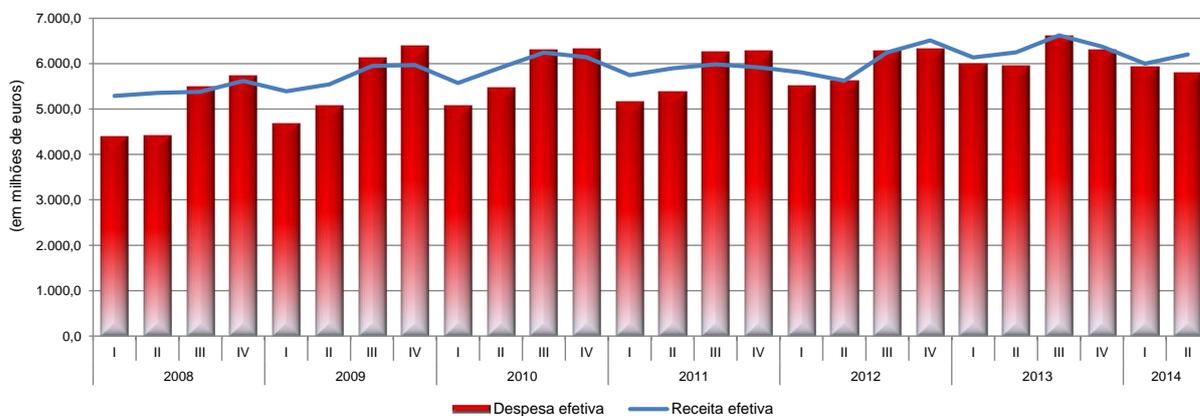
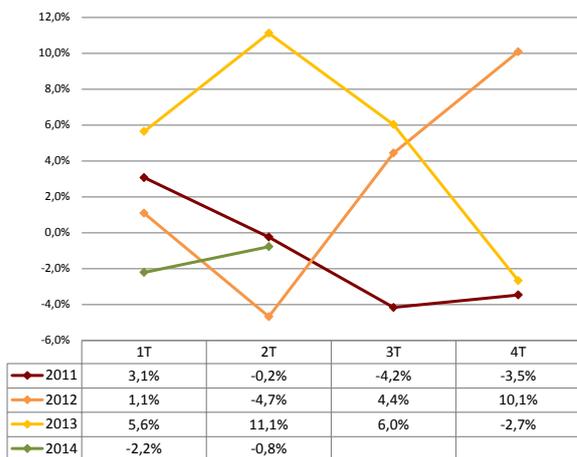
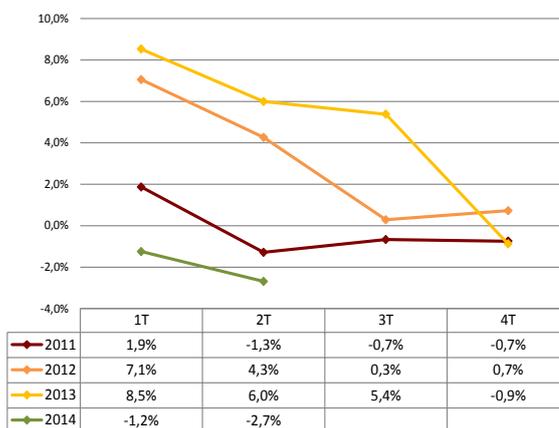


Gráfico 2.1 – Tvh da receita e despesa efetivas



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



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

Gráfico 2.2 – Receita efetiva

Gráfico 2.3 – Despesa efetiva

III.3.4 Saldo de Execução Efetiva

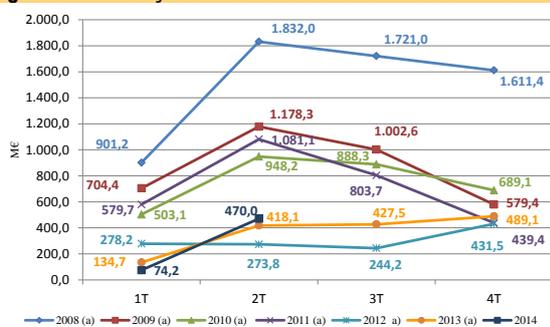
A Figura 03 mostra a evolução homóloga do saldo efetivo global do SSS, na ótica da contabilidade pública.

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

Em 2014 manteve-se a necessidade de financiar o défice do sistema previdencial - repartição, tendo o valor executado até ao fim do 1.º semestre totalizado M€ 674,9, mais 4,4% que no período homólogo anterior. Sem o financiamento obtido junto do OE, o défice do sistema, em 30 de junho de 2014, teria sido de M€ 204,9 (M€ 228,4, em 2013).

Entre 2008 e 2014, o saldo efetivo global sofreu uma erosão na ordem dos 74,3% (de M€ 1.832,0 para M€ 470,0), mais de metade durante o PAEF (56,5%), traduzindo a forte exposição da execução do OSS à evolução do ciclo económico.

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



(a) Valor dos 1T e 2T 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€)

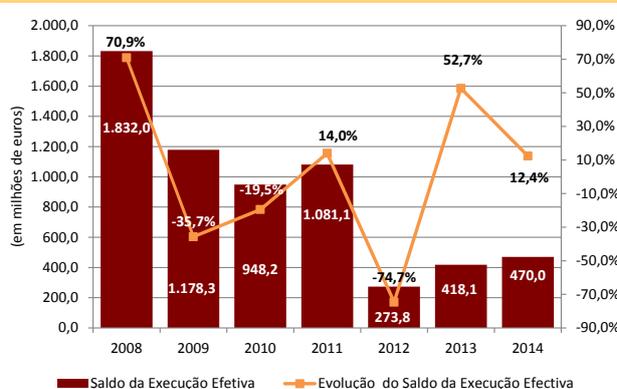


Gráfico 3.2 – Valor e variação homóloga (1.º semestre) (M€ e %)

Observando especificamente o comportamento homólogo do saldo de execução efetiva nos 1.ºs semestres dos últimos anos (Gráfico 3.2) verifica-se que, depois uma quebra na ordem dos 35,7% em 2009 (de M€ 1.832,0 para M€ 1.178,3), e de 19,5% em 2010, se inverteu aquela tendência em 2011, com o saldo efetivo a crescer cerca de 14,0%, retomando em 2012 uma trajetória de queda acentuada (menos 74,7%), voltando a inverter a tendência de queda em 2013³⁰ onde apresentou uma apreciação na ordem dos 52,7%, alavancado pelas transferências do OE que incluíram uma verba específica para financiamento do défice do sistema previdencial - repartição, à semelhança do que já se verificara no 2.º semestre 2012 (M€ 856,6).

³⁰ Até ao final do 1.º semestre de 2013 a transferência extraordinária do OE para financiamento do défice do sistema previdencial - repartição totalizou M€ 646,5, mais 13,2% que em 2012.



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 (53,7% da receita efetiva) e a **Administração Central** (38,8% da receita efetiva).

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

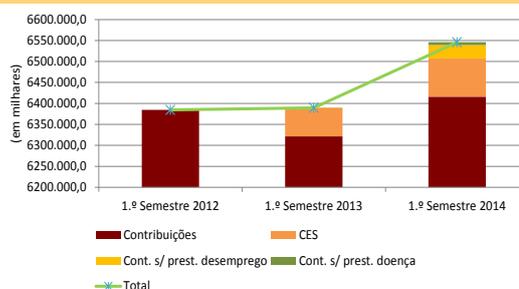
Até ao final do 1.º semestre de 2014, a receita cobrada aos contribuintes e aos beneficiários ativos, (contribuições e quotizações), aumentou, em termos homólogos, M€ 156,3 (2,4%, que compara com 0,1% no período homólogo anterior), passando a totalizar M€ 6.545,7. Esta tendência foi consistente com a evolução 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/2014³² e alguma eventual recuperação do mercado de trabalho.

Em termos comparáveis, isto é, sem as alterações legislativas introduzidas em 2013 sobre esta matéria, a receita de contribuições e quotizações teria aumentado 1,5% face a igual período homólogo. As alterações introduzidas na LOE/2014 (2.ª alteração), na sequência do acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 30 de maio, vieram determinar que as contribuições cobradas sobre prestações sociais fossem devolvidas aos beneficiários dessas mesmas prestações em razão da inconstitucionalidade da norma que determinou a sua cobrança.

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. Inclui também a CES e as contribuições sobre prestações sociais, subsídio desemprego e doença.

³² Esta receita pode decompor-se do seguinte modo: contribuições e quotizações, M€ 6.415,9; CES, M€ 90,9; contribuições sobre as prestações de desemprego, M€ 32,1 e contribuições sobre o subsídio de doença, M€ 6,8.

Figura 04 – Receita contributiva



Fonte: IGFSS

O conjunto de transferências provenientes da administração central sofreu um recuo na ordem dos 0,2% (menos M€ 9,9), quando comparado com igual período anterior, passando para M€ 4.734,8. Neste grupo de receitas merecem destaque as necessidades de financiamento no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social, que representaram 31,1% da receita efetiva e que recuaram no período de referência 0,7% (menos M€ 27,9, passando para M€ 3.796,5)³³.

As receitas provenientes da SCML, relativas a jogos sociais, que representaram 0,7 % da receita efetiva, apresentaram no período de referência uma diminuição na ordem dos 2,9%³⁴ quando comparadas com o período homólogo anterior, tendo sido arrecadado o montante de M€ 85,9 (menos M€ 2,5 que no período homólogo).

As transferências provenientes da União Europeia, FSE, representaram 3,7% da receita efetiva, recuando 41,5%, face ao período homólogo anterior, passando a M€ 446,0 (menos M€ 316,2).

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, 3,2% da receita efetiva, tendo apresentado um

³³ Este valor acomoda já as verbas destinadas ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição (M€ 674,9).

³⁴ No período homólogo anterior, as receitas provenientes dos jogos sociais apresentaram um crescimento de 13,7%.

decréscimo em termos homólogos na ordem dos 2,8%
(menos M€ 11,3, que no período homólogo anterior).

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

(em euros e %)

Origens de financiamento	OSS Corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso na execução efetiva
Contribuintes	13.343.068.005,0	6.545.739.125,9	49,1	2,4	34,1	53,7
Contribuições e cotizações	13.343.068.005,0	6.545.739.125,9	49,1	2,4	34,1	53,7
Sistema previdencial	13.335.266.462,0	6.542.452.819,7	49,1	2,4	34,1	53,6
Regimes complementares e especiais	7.801.543,0	3.286.306,2	42,1	3,6	0,0	0,0
Administração Central (a)	9.680.277.624,0	4.734.842.537,4	48,9	-0,2	24,7	38,8
Transferências do MSESS para cumprimento da LBSS	7.572.313.158,0	3.796.467.369,7	50,1	-0,7	19,8	31,1
Transferências do MSESS - CPN	219.638.500,0	109.819.250,0	50,0	31,3	0,6	0,9
Transferências do M. Educação	162.320.862,0	77.292.242,5	47,6	0,1	0,4	0,6
Transferências do MSESS - Reg Subs Bancário	502.178.065,0	249.915.908,9	49,8	-1,8	1,3	2,0
Transferências do MSESS (PES + ASECE)	251.000.000,0	125.500.000,0	50,0	-0,8	0,7	1,0
Transferências do MFAP - IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12)	725.000.000,0	362.500.000,0	50,0	0,0	1,9	3,0
Outras transferências	247.827.039,0	13.347.766,4	5,4	-16,9	0,1	0,1
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	177.000.000,0	85.866.799,3	48,5	-2,9	0,4	0,7
Transferências relativas a jogos sociais	177.000.000,0	85.866.799,3	48,5	-2,9	0,4	0,7
União Europeia	1.276.120.000,0	446.031.279,3	35,0	-41,5	2,3	3,7
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	1.276.100.000,0	446.031.279,3	35,0	-41,5	2,3	3,7
Outras transferências	20.000,0	0,0	0,0	111,6	0,0	0,0
Atividade da Segurança Social	877.367.326,0	386.466.794,7	44,0	-2,8	2,0	3,2
Rendimentos de propriedade	390.145.920,0	204.517.210,2	52,4	10,1	1,1	1,7
Juros	327.129.808,0	183.495.536,2	56,1	13,4	1,0	1,5
Dividendos e participações nos lucros	58.878.880,0	19.631.693,7	33,3	-13,0	0,1	0,2
Rendas	4.137.232,0	1.389.980,3	33,6	-1,6	0,0	0,0
Outras receitas	487.221.406,0	181.949.584,5	37,3	-14,2	0,9	1,5
Reposições não abatidas nos pagamentos	338.317.829,0	125.024.929,4	37,0	-16,2	0,7	1,0
Taxas, multas e outras penalidades	90.487.370,0	36.978.187,1	40,9	-24,7	0,2	0,3
Venda de bens e serviços (correntes e de capital)	31.487.465,0	12.315.653,9	39,1	18,4	0,1	0,1
Outras	26.928.742,0	7.630.814,2	28,3	129,4	0,0	0,1
Receita efetiva	25.353.832.955,0	12.198.946.536,7	48,1	-1,5	63,6	100,0
Receita não efetiva	31.210.180.643,5	6.991.410.220,2	22,4	-33,6	36,4	
Receita total	56.564.013.598,5	19.190.356.756,8	33,9	-16,3	100,0	

Fonte: IGFSS, Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, Lei n.º 13/2014, de 14 de março, e OSS corrigido (www.seg-social.pt)

(a) Inclui valores (m € 683,0 de previsão e o valor de m € 950,8 de execução) relativos a transferências do Fundo NAV, EPE registados no mapa X (R.06.01 - Transferências correntes de sociedades e quase sociedades não financeiras).

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



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

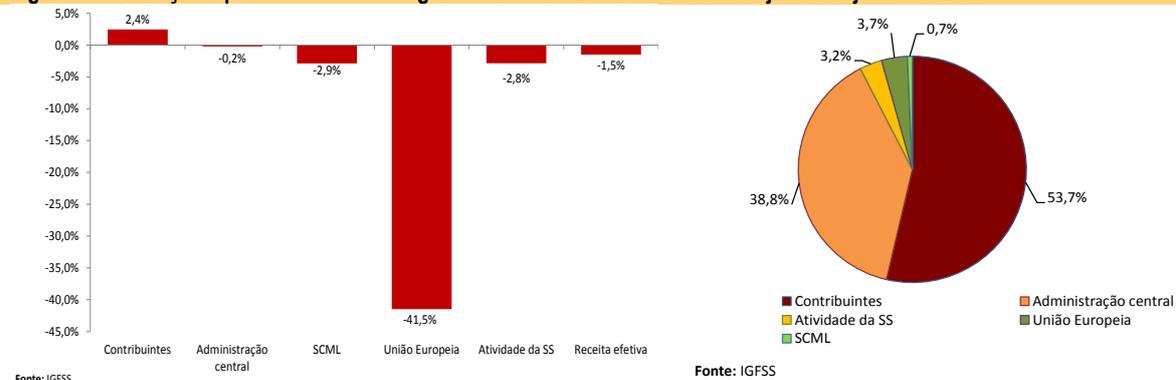


Gráfico 5.1 – Variação homóloga

Gráfico 5.2 – Peso relativo

III.4.2 Aplicações de Fundos

Do **Quadro 04** constam as despesas do SSS, organizadas segundo a natureza da sua aplicação. Com esta análise pretende-se identificar a evolução dos gastos realizados com as prestações sociais e as políticas de emprego e formação profissional, bem como com a administração e a capitalização do SSS. As **Figuras 08 e 09** complementam essa análise.

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

(em euros e %)

Aplicações de Despesa	OSS corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Prestações Sociais	22.727.631.088,0	10.574.706.132,2	46,5	-2,0	58,9	90,2
Pensões e complementos	15.823.801.699,0	7.398.181.336,7	46,8	1,0	41,2	63,1
Sobrevivência	2.087.555.465,0	989.203.865,1	47,4	2,5	5,5	8,4
Invalidez	1.377.570.207,0	630.287.637,7	45,8	-2,5	3,5	5,4
Velhice	11.820.614.948,0	5.528.363.695,6	46,8	1,3	30,8	47,1
Benefícios dos Antigos Combatentes (a)	35.825.443,0	389.518,4	1,1	-89,2	0,0	0,0
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	501.929.636,0	249.793.814,8	49,8	-1,8	1,4	2,1
Pensões do regime substitutivo BPN (a)	306.000,0	142.805,1	46,7	2,4	0,0	0,0
Desemprego e Apoio ao Emprego	2.844.700.075,0	1.211.814.675,6	42,6	-14,8	6,7	10,3
Subsídio de Desemprego	2.146.039.111,0	888.619.697,6	41,4	-19,5	4,9	7,6
Complemento de desemprego	88.949.095,0	26.749.282,1	30,1	-39,5	0,1	0,2
Subsídio social de desemprego	327.054.910,0	160.649.957,8	49,1	-6,6	0,9	1,4
Garantia salarial	180.000.000,0	100.808.011,1	56,0	81,2	0,6	0,9
Indem. compensatória salários em atraso	89.525.277,0	32.239.660,7	36,0	-21,5	0,2	0,3
Outras	13.131.682,0	2.748.066,1	20,9	-46,2	0,0	0,0
Ação social	1.758.628.186,0	843.760.811,1	48,0	0,2	4,7	7,2
Transf. e subsídios - Instituições sem fins lucrativos	1.482.478.567,0	721.572.132,5	48,7	4,1	4,0	6,2
Transf. e subsídios - Famílias	91.162.457,0	40.321.501,2	44,2	0,8	0,2	0,3
Transf. ME - componente social pré-escolar	70.000.000,0	34.999.998,0	50,0	-41,7	0,2	0,3
Outras	114.987.162,0	46.867.179,5	40,8	-4,1	0,3	0,4
Subsídio e complemento de doença	381.768.619,0	205.119.718,9	53,7	2,2	1,1	1,7
Abono de família	660.066.240,0	319.127.651,4	48,3	-4,9	1,8	2,7
Rendimento Social de Inserção	310.232.987,0	149.969.785,9	48,3	-7,7	0,8	1,3
Complemento Solidário para Idosos	260.555.700,0	113.902.622,4	43,7	-15,0	0,6	1,0
Parentalidade	375.541.793,0	191.086.597,1	50,9	1,8	1,1	1,6
Subsídio por morte	114.865.802,0	48.933.549,7	42,6	-44,4	0,3	0,4
Deficiência	143.580.938,0	70.876.728,6	49,4	-2,1	0,4	0,6
Outras despesas	53.889.049,0	21.932.654,9	40,7	0,0	0,1	0,2
Encargos com doenças profissionais	18.988.621,0	9.948.099,9	52,4	16,7	0,1	0,1
Transferências para o INATEL	8.292.737,0	3.280.073,5	39,6	-12,9	0,0	0,0
Restituição de contribuições e outras receitas	5.263.744,0	2.723.982,5	51,7	23,9	0,0	0,0
Despesas de capital	8.186.600,0	250.421,4	3,1	-79,8	0,0	0,0
Outras	13.157.347,0	5.730.077,5	43,6	-7,8	0,0	0,0
Formação profissional e PAE	2.286.941.938,0	994.895.374,3	43,5	-3,7	5,5	8,5
Políticas ativas de emprego	454.231.938,0	330.935.050,2	72,9	33,2	1,8	2,8
Transf. IEFP	410.355.000,0	307.766.250,0	75,0	35,0	1,7	2,6
Transf. Autoridade Condições de Trabalho	20.020.267,0	11.306.037,2	56,5	-11,4	0,1	0,1
Transf. Estruturas de Emp. Form. Prof. das RA	16.523.001,0	8.261.495,0	50,0	95,1	0,0	0,1
Transf. Agência Nacional para a Qualificação	3.420.000,0	1.710.000,0	50,0	-7,7	0,0	0,0
Outras	3.913.670,0	1.891.268,0	48,3	15,8	0,0	0,0
Transf. e Subsídios de Formação profissional	1.572.710.000,0	663.960.324,2	42,2	-15,3	3,7	5,7
Do Fundo Social Europeu (FSE)	1.346.100.000,0	603.786.853,9	44,9	-13,7	3,4	5,1
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	226.610.000,0	60.173.470,3	26,6	-28,6	0,3	0,5
Passivos Financeiros (4)	260.000.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Administração (b)	333.788.909,0	157.807.629,7	47,3	14,3	0,9	1,3
Despesas com pessoal	220.424.497,0	121.318.485,4	55,0	11,8	0,7	1,0
Aquisição de bens e serviços	62.121.429,0	23.446.844,7	37,7	-4,3	0,1	0,2
Outras	51.242.983,0	13.042.299,6	25,5	159,7	0,1	0,1
Aplicações Financeiras - IGFSS (3)	14.906.663.008,0	3.382.005.074,7	22,7	-50,6	18,8	n.a
Ativos financeiros - Títulos de curto prazo	14.906.163.008,0	3.382.000.000,0	22,7	-50,6	18,8	n.a
Outros Ativos Financeiros	500.000,0	5.074,7	1,0	na	0,0	n.a
Capitalização	16.104.049.348,0	2.849.743.168,0	17,7	-9,6	15,9	0,01
Ativos financeiros - FEFSS (2)	16.098.335.865,0	2.848.189.422,5	17,7	-9,6	15,9	n.a
Despesas de Administração	5.460.983,0	1.550.369,2	28,4	-13,4	0,0	0,0
Despesas de capital - FEFSS	252.500,0	3.376,3	1,3	-63,2	0,0	0,0
Despesa total (1)	56.359.074.291,0	17.959.157.379,0	31,9	-18,2	100,0	n.a
Despesa efetiva (5) = (1) - (2) - (3) - (4)	25.094.075.418,0	11.728.962.881,8	46,7	-2,0	65,3	100,0

Fonte: IGFSS, Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, Lei n.º 13/2014, de 14 de março, e OSS corrigido (www.seq-social.pt)

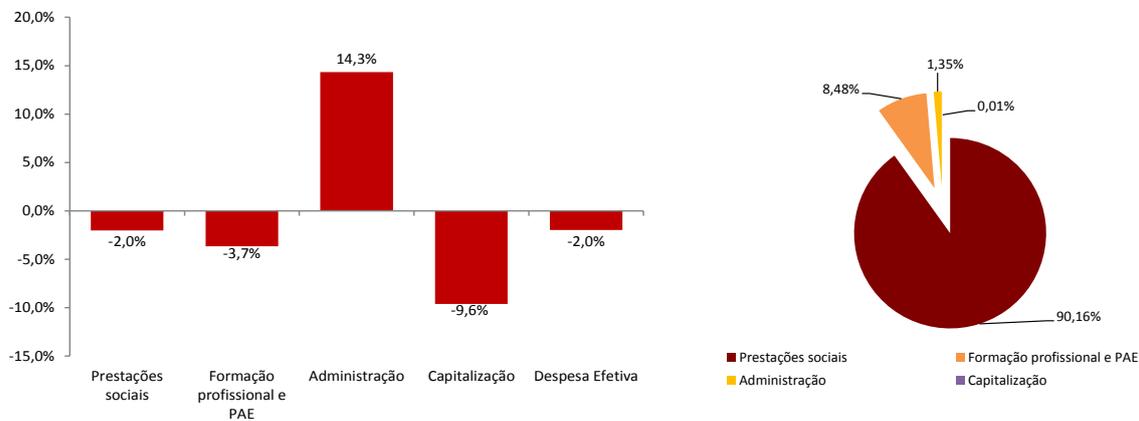
(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

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

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



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



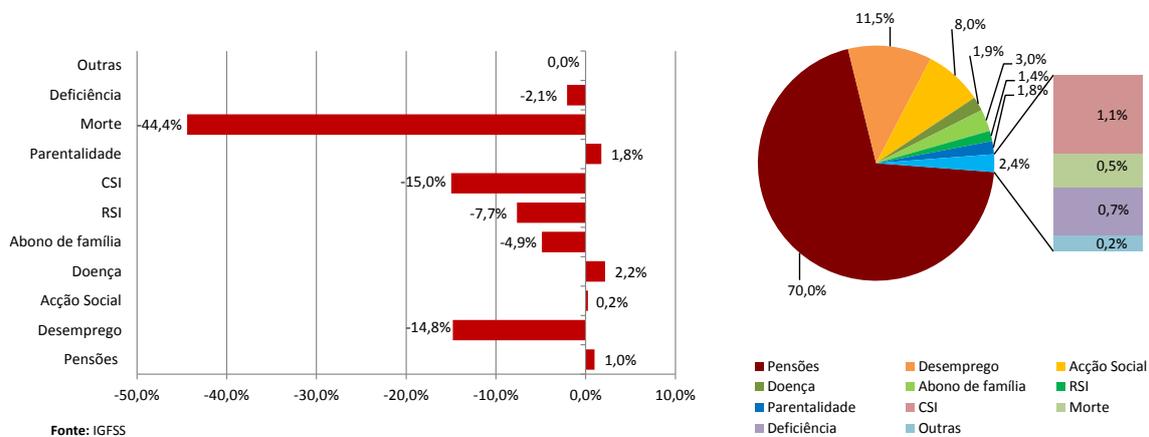
Fonte: IGSSS

Fonte: IGSSS

Gráfico 8.1 – Tvh das aplicações de fundos

Gráfico 8.2 – Peso relativo na despesa efetiva

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



Fonte: IGSSS

Fonte: IGSSS

Gráfico 9.1 – Tvh das prestações sociais

Gráfico 9.2 – Peso relativo das prestações sociais

Considerando as grandes funções do SSS, destacam-se as prestações sociais, em razão da materialidade dos recursos absorvidos (M€ 10.574,7; 90,2% da despesa efetiva), e da sua evolução face ao período homólogo anterior (menos M€ 217,4; 2,0%).

No cômputo das **prestações sociais** merece referência a rubrica de pensões e complementos, que apresentou um crescimento de 1,0% (que compara com uma diminuição de 2,0% da despesa efetiva), face ao período homólogo, totalizando M€ 7.398,2 (70,0% das prestações sociais e 63,1% da despesa efetiva). Destas, destacam-se as pensões de velhice, com um crescimento homólogo de 1,3% (mais M€ 72,7), a maior fatia (74,7%) do valor despendido com pensões e complementos. Estas despesas estão fortemente expostas à evolução demográfica da população residente, a qual tem vindo a evidenciar um maior crescimento nas faixas etárias superiores aos 65 anos (1,8%), crescimento que não tem vindo a ser acompanhado pela evolução da população residente (menos 0,6%). O abrandamento do crescimento das despesas com pensões de velhice verificado no período de referência decorre da suspensão da atribuição de pensões antecipadas que se encontra em vigor desde abril de 2012 que, conjugada com o aumento da idade legal da reforma para os 66 anos em 2014, veio mitigar os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema.

Verificou-se ainda uma redução da despesa com prestações sociais diretamente indexadas à condição de recursos dos potenciais beneficiários³⁵ cujos critérios de acesso têm vindo a tornar-se mais exigentes e restringidos os valores associados³⁶: abono

de família³⁷ (menos M€ 16,3, 4,9%); complemento solidário para idosos (menos M€ 20,1, 15,0%); rendimento social de inserção (menos M€ 12,4, 7,7%); subsídio por morte (menos M€ 39,1, 44,4%); deficiência (menos M€ 1,5; 2,1%), com exceção da parentalidade que apresentou, no período uma tendência crescente (mais M€ 3,3, 1,8%). Passaram ainda a ser ponderadas com a condição de recursos, pela 1.ª vez em 2014, as prestações do regime contributivo, designadamente as pensões de sobrevivência e as subvenções inerentes ao desempenho de cargos políticos, medidas que parecem não ter tido um grande impacto no cômputo da despesa com pensões, designadamente as de sobrevivência, que apresentaram um crescimento de 2,5%, face a igual período homólogo.

As verbas destinadas ao **desemprego e ao apoio ao emprego**, com um peso relativo de 10,3% na despesa efetiva, sofreram uma diminuição na ordem dos 14,8%, passando a M€ 1.211,8 (menos M€ 210,4 que no período homólogo anterior). Esta evolução é consequência do efeito conjugado das alterações às regras de atribuição destas prestações (reposição de regimes temporários e excecionais de reforço desta tipologia de apoios, por um lado, e da aplicação de regras mais restritivas de acesso a estas prestações sociais, por outro) e dos efeitos do ciclo económico³⁸. Para este resultado contribuíram todas as componentes deste grupo de despesas, com destaque para o subsídio de desemprego, com um recuo de 19,5% (menos M€ 215,6), componente que representa a maior fatia destas despesas (73,3%).

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

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

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

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



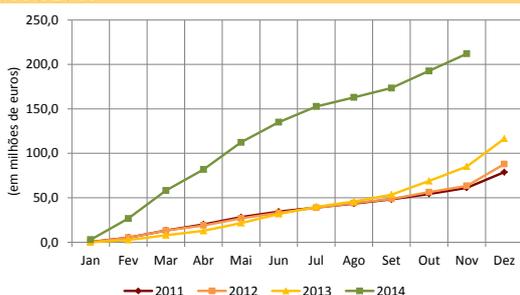
Figura 08– Desemprego – janeiro a junho de 2014



Fonte: IGSSS e IIEFP

Acresce referir que a redução dos níveis de desemprego verificada no período de referência foi, em grande medida, compensada pela criação de estágios profissionais financiados pelo IIEFP (figuras 06 e 07), componente que pressiona a despesa da segurança social por via das políticas ativas de emprego que sofreram um acréscimo de 33,2%, face ao período homólogo anterior, contribuindo, assim, positivamente para a dinamização do mercado de trabalho, designadamente na parte que respeita à criação de emprego por conta de outrem que, segundo refere o BdP³⁹, baseado em dados do MESS, apresentou um crescimento de 1,2% no 1.º semestre de 2014, que compara com uma queda de 3,2% para o conjunto do ano de 2013.

Figura 09 – Estágios profissionais financiados pelo IIEFP – 2011 a 2014



Fonte: IIEFP,IP

Esta substituição, que tem o mérito de manter no mercado de trabalho uma parte da população ativa desempregada, ainda que com índices de precariedade elevados, aspeto que decorre da própria natureza dos estágios profissionais, não se cuidando aqui de levar em conta a taxa de integração desta população na vida ativa após a finalização do estágio, ao mesmo tempo

que produz algum alívio nos custos de trabalho assacados ao setor privado da economia, terá também o demérito de pressionar negativamente a massa salarial do setor privado⁴⁰, com consequências diretas na arrecadação da receita contributiva.

A despesa com **ação social**⁴¹ aumentou 0,2% (que compara com um acréscimo de 8,0% em igual período homólogo), passando a M€ 843,8 (7,2% da despesa efetiva do período). Nesta componente, as transferências e subsídios para as instituições sem fins lucrativos, que detêm maior peso relativo (85,5%), apresentaram um acréscimo de 4,1% face ao período homólogo anterior. A mesma tendência apresentaram as transferências e subsídios pagos às famílias, que cresceram, face ao período homólogo anterior, 0,8%, (6,1%, em 2013 e menos 8,8% em 2012).

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 Lisboa⁴² - medidas suscetíveis de ter contribuído para o alívio destas despesas, as quais mantiveram uma trajetória estável ou mesmo descendente até ao período homólogo de 2012, com 2013 a apresentar algum crescimento mas a retomar a trajetória de contenção no período de referência.

A **formação profissional e PAE** consumiu 8,5% da despesa efetiva, menos 3,7% (M€ 37,7) face ao período homólogo anterior, atingindo o montante de

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

⁴¹ A Ação Social realiza-se através da concessão de prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de exceção, prestações em espécie, acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais e do apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais.

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

³⁹ “Boletim Económico” de dezembro de 2014.

M€ 994,9. Para este comportamento contribuíram ambos os vetores: subsídios à formação profissional⁴³ que registaram, no período de referência, um decréscimo na ordem dos 15,3%, face ao período homólogo anterior (com suporte FSE menos 13,7% e com suporte na contrapartida pública nacional, menos 28,6%) e políticas ativas de emprego (que representaram apenas 33,3% da despesa alocada a este fim) a aumentarem cerca de 33,2%.

As **despesas** com a **administração** aumentaram 14,3% (mais M€ 19,8) pressionadas pelo aumento das despesas com o pessoal (76,9% das despesa de administração) que conheceram um crescimento de 11,8% no período de referência⁴⁴. As despesas de administração do FEFSS recuaram 13,4% face a igual período de 2013, (menos m€ 240,1).

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

⁴⁴ Evolução que contrasta com a previsão para o ano: "(...) o MESSS antevê, para o ano de 2014, um contributo por via da redução (...) nas despesas com pessoal, que se prevê entrem em vigor no 1.º trimestre de 2014 na sequência da publicação do OE/2014. Prevê-se igualmente (...) a redução do número de efetivos ao longo do ano em resultado de situações de aposentação que se traduzirá na quebra de despesa." – in página 199 do relatório do OE/2014.



Tribunal de Contas



III.4.3 Evolução das Pensões e Contribuições

Em 30 de junho de 2014, a despesa com pensões e complementos, (vide quadro 05) paga pelo SSS, totalizou M€ 7.398,2, mais 1,0% que no período homólogo anterior (63,1% da despesa efetiva). Desta, 78,1% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice; 73,2% enquadraram-se no sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, no período de referência, 21,9% do total da despesa com

idade da reforma, da antecipação da consideração de toda a carreira contributiva para o cálculo do valor das pensões, da definição de uma regra de atualização anual das pensões, da suspensão da concessão de pensões antecipadas, da alteração da idade legal da reforma para os 66 anos, da introdução da consideração da condição de recursos no cálculo das pensões de sobrevivência, do pagamento em duodécimos do subsídio de Natal, da evolução demográfica⁴⁵, da promoção da cultura do envelhecimento ativo e da evolução do ciclo económico.

Quando observada num período mais alargado

Quadro 05 – SS – Pensões e complementos - janeiro de 2011 a junho de 2014

Designação	(em Milhões de euros)						
	2011 (1.º Semestre)	2011 (2.º Semestre)	2012 (1.º Semestre)	2012 (2.º Semestre)	2013 (1.º Semestre)	2013 (2.º Semestre)	2014 (1.º Semestre)
Pensão Invalidez	604,7	793,6	608,9	766,0	647,0	739,0	630,3
Pensão Sobrevivência	834,2	1.124,2	866,8	1.137,7	965,9	1.129,7	989,3
Pensão Velhice	4.698,1	6.394,0	5.176,3	6.387,8	5.712,4	6.637,9	5778,6
Total	6.136,9	8.311,8	6.652,1	8.291,5	7.325,4	8.506,6	7.398,2
Sistema Previdencial	4.593,7	6.234,9	4.805,0	5.951,4	5.340,9	6.241,8	5.417,6
Sistema de Proteção Social e de cidadania	1.543,3	2.076,9	1.587,5	2.083,7	1.730,0	2.012,8	1.730,6
Subsistema Proteção Familiar	160,3	209,8	160,9	210,5	168,9	191,9	164,6
Subsistema Solidariedade	1.383,0	1.867,1	1.426,6	1.873,2	1.561,0	1.820,9	1.566,1
Sistema Regimes Especiais	-	-	259,5	256,4	254,5	252,0	249,9
Total	6.136,9	8.311,8	6.652,1	8.291,5	7.325,4	8.506,6	7.398,2

Fonte: CSS/2011 a 2013 e IGFSS

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

Figura 10 – Peso relativo das despesas com pensões - janeiro de 2010 a junho de 2014

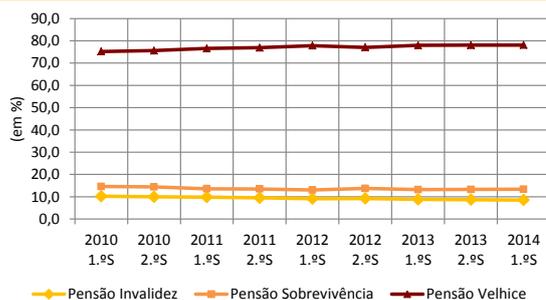


Gráfico 10.1 – Distribuição por eventualidades

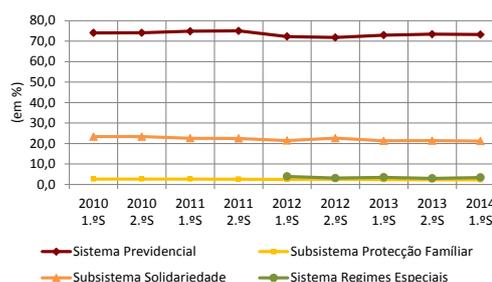


Gráfico 10.2 – Distribuição por sistemas e subsistemas

pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,5%), menos 2,6% que em igual período homólogo. As pensões de sobrevivência (13,4%) aumentaram 2,4% no período de referência.

O comportamento da despesa com pensões, no período de referência (1.º semestre de 2014), foi influenciado pelos efeitos conjugados da introdução do fator de sustentabilidade que indexa o valor das novas pensões à evolução da esperança média de vida à

(2008-2014), a despesa com pensões revelou uma tendência consistente de desaceleração do crescimento, tendo passado de uma taxa de variação homóloga de 5,8% em 2008, (5,0% em 2009, 4,1% em

⁴⁵ Índice de envelhecimento da população – 136 em 2013: por cada 100 residentes com 15 ou menos anos há 136 residentes com 65 ou mais anos (INE – anuário estatístico 2013, publicação de 1 de dezembro 2014).

2010, 3,1% em 2011; 3,4% em 2012; 5,9%, em 2013)⁴⁶, para 1,0% no 1.º semestre de 2014.

Durante o período de vigência do PAEF (2011 – 2014), a despesa com pensões e complementos da SS foi sendo objeto de um conjunto de medidas de natureza regressiva com o objetivo de colocar e manter esta despesa num contexto estrutural sustentável. Porém, a rigidez do sistema e da estrutura social que o sustenta, com uma camada populacional envelhecida relevante e a precariedade das medidas aplicadas, mais centradas no objetivo de curto prazo, constituíram fatores determinantes para que esta despesa regredisse mas não de forma consistente e continuada, com a execução do 1.º semestre de 2013 já a evidenciar uma tendência de crescimento acelerado face ao período homólogo anterior.

Assim, entre 2012 e 2013, a despesa com pensões inverteu a sua trajetória descendente, apresentando um aumento de 10,1%⁴⁷, pressionada pela reposição do subsídio de Natal, cujo pagamento ocorreu em duodécimos⁴⁸, e pela atualização do valor das pensões mínimas em 1,1%⁴⁹, não tendo as medidas de contenção aplicadas com permanência no tempo (suspensão da atribuição de pensões antecipadas, constrangimentos nas fórmulas de cálculo) sido suficientes para manter a tendência regressiva esperada.

No período de referência, a despesa com pensões manteve uma tendência de crescimento, porém mais moderado do que o verificado no período homólogo anterior, beneficiando dos efeitos das medidas de caráter estrutural aplicadas ao sistema, designadamente, a suspensão da atribuição de pensões antecipadas, medida que, conjugada com o aumento da idade legal da reforma para os 66 anos⁵⁰, veio minimizar os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema. Ainda assim, o aumento da despesa com pensões (1,0%) foi superior ao previsto no cenário base do OE/2014, onde não se previa qualquer crescimento.

As medidas preconizadas no cenário base do OE/2014 para manter a despesa com pensões com um crescimento zero face a 2013, foram alteradas ainda durante o 1.º trimestre do ano (Lei n.º 13/2014 de 14 de março), na sequência da declaração de inconstitucionalidade das mesmas. Em causa, estava um conjunto de mecanismos de convergência de proteção social, designadamente a redução transversal de 10% nas pensões em pagamento devidas aos ex-trabalhadores em funções públicas⁵¹, medida que, no entendimento expandido no Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional, não se encontrava em conformidade com a CRP.

As medidas de substituição adotadas para o alcance de tal desiderato não foram suficientes para colocar a despesa com pensões numa rota descendente e de ajustamento à capacidade de financiamento do sistema.

⁴⁶ As taxas apresentadas para 2012 e anos seguintes estão influenciadas pela despesa proveniente do pagamento de pensões do sistema de regimes especiais.

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

⁴⁸ Não foi indiferente a opção feita por um sistema de pagamento destas despesas (subsídio de Natal) em regime duodecimal (Lei n.º 3/2013, de 10 janeiro), uma vez que tradicionalmente estas despesas apenas iriam onerar o segundo semestre do ano, com os respetivos pagamentos a ocorrerem em dezembro, modelo que vigorou até ao exercício de 2011, já que em 2012 o pagamento deste subsídio se encontrou suspenso, para os pensionistas com pensões superiores e 1100 euros. O cenário base do OE/2013 tinha implícita a reposição do subsídio de Natal (100%) e de 10% do subsídio de férias, estando, no entanto, o pagamento do primeiro sujeito ao regime duodecimal, com as despesas com pensões a acomodarem, desde o início do ano económico, este acréscimo. A reposição destes pagamentos, tal como se encontrava preconizada para o exercício de 2013 não chegou a efetuar-se, tendo estas prestações sido repostas a 100%, mas com o pagamento do subsídio de férias a ter lugar apenas em novembro daquela ano. Em 2014 manteve-se o modelo de um dos subsídios a ser pago em regime duodecimal (Natal) e o de férias a ser pago em julho, à semelhança do que vinha acontecendo antes do PAEF.

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

⁵⁰ Portaria 378- G/2013, de 31 de dezembro.

⁵¹ “*Pretendia-se, portanto, (...) convocar os atuais pensionistas da Caixa Geral de Aposentações (CGA) para o esforço nacional de sustentabilidade financeira do Estado e em particular do sistema público de pensões, restabelecendo-se, por essa via, a equidade e a solidariedade intrageracional e intergeracional rompidas ao longo dos anos com a consolidação de regimes previdenciais distintos para os trabalhadores do setor público e do setor privado.*” – in exposição de motivos da 1.ª alteração ao OE/2014.



Tribunal de Contas



A **receita contributiva**, não obstante o quadro de contração da economia e as políticas de forte contenção salarial aplicadas ao setor público e ao setor privado (por contágio) e, bem assim, a crescente pressão demográfica sobre o sistema, evoluiu positivamente no período de referência (2,4%), quando a previsão implícita no OE/2014 era de menos 0,4%⁵².

Observada num período mais lato (2008 – 2014), a receita de contribuições e quotizações apresentou uma evolução crescente entre 2008 e 2011 (2008, 5,8%, 2009, 0,4%, 2010, 2,8%, e 2011, 2,0%), invertendo esta em 2012, ano em que registou uma quebra de 4,8%. Já em 2013, com as alterações aplicadas aos regimes contributivos em vigor, deu-se uma inversão ao verificado em 2012, apresentando a receita contributiva um crescimento de 2,6% que se manteve para os anos subsequentes, beneficiando, em 2014, já de alguma recuperação do ciclo económico.

Em termos acumulados, (**Figura 12**) no período observado, estas variáveis seguiram a mesma tendência, mantendo-se a taxa de crescimento da receita contributiva significativamente abaixo da que se verificou para a despesa com pensões, sobretudo a partir do 1.º trimestre de 2009, com esta tendência a acentuar-se durante o PAEF, principalmente entre o 1.º trimestre de 2012 e o 1.º trimestre de 2013.

Contribuições (valores isolados do semestre)		
(em M€)		
2011	I semestre	6.634,07
	II semestre	7.125,96
2012	I semestre	6.390,62
	II semestre	6.704,01
2013	I semestre	6.395,94
	II semestre	7.041,56
2014	I semestre	6.545,74

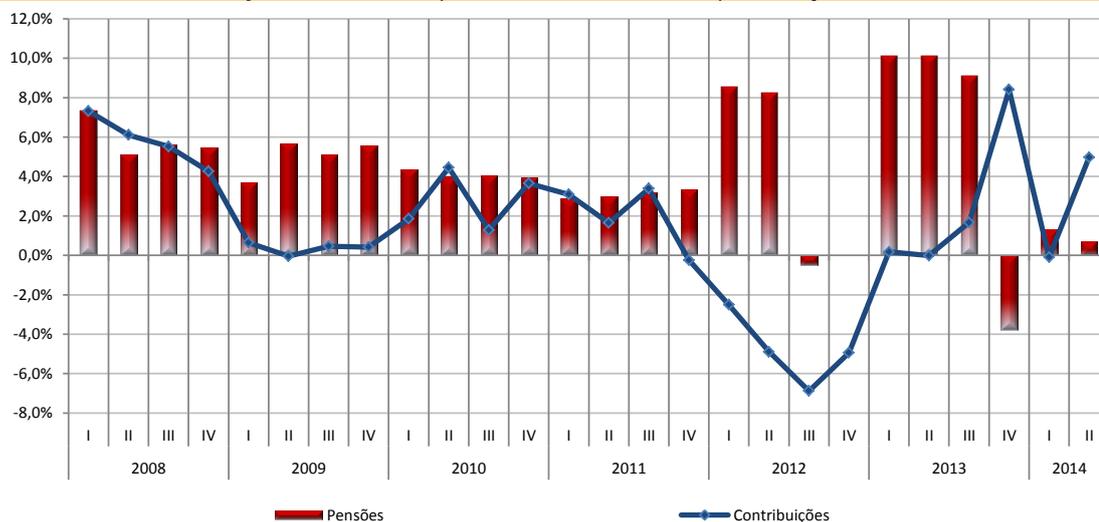
Fonte: IGFSS

Numa perspetiva intra-anual, as receitas contributivas tendem a ter desempenhos mais vigorosos durante os primeiros semestres dos anos em observação e desempenhos mais modestos nos últimos trimestres.

As **Figuras 11 e 12** apresentam a comparação dos ritmos de crescimento das contribuições e das pensões, quer relativamente à receita e despesa efetivamente executada em cada trimestre quer em termos acumulados no fim de cada período, para o período 2008-2014.

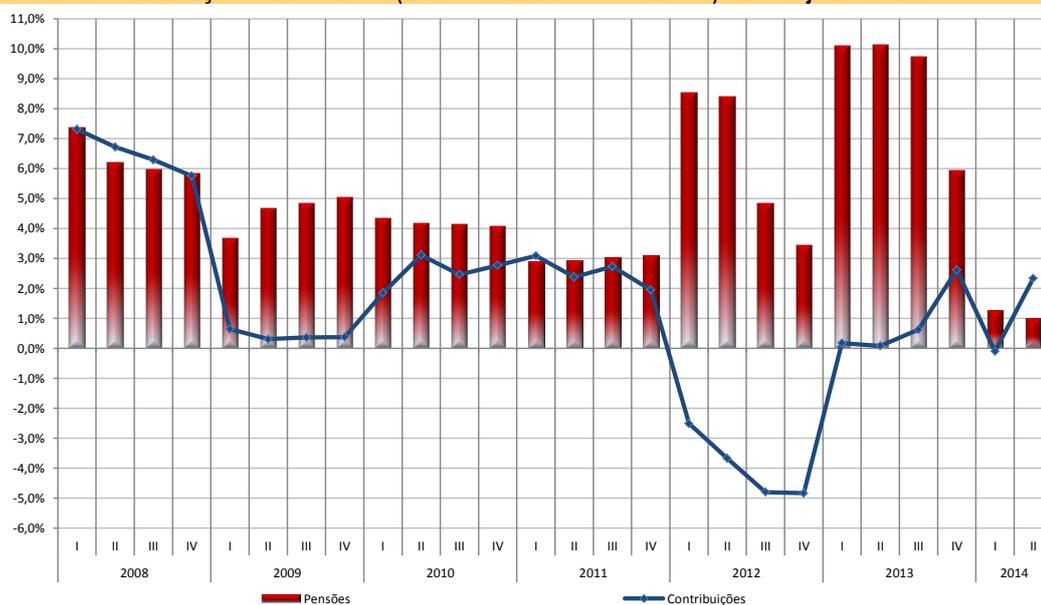
Em termos isolados do período, o ritmo de crescimento trimestral da despesa com pensões vem sendo superior ao das receitas contributivas cobradas desde o 3º trimestre de 2008. Esta tendência apenas se inverteu pontualmente. (**Figura 11**)

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



(a) Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 2.º trimestre 2013, o valor para o 4T é o que consta da CSS respetiva. Desde 2012 que os dados das pensões incluem as verbas do Sistema de Regimes Especiais.
 Fonte: IGFSS

Figura 12 – Tvh das Contribuições e das Pensões (valores acumulados do trimestre) – 2008 a junho de 2014



(a) Dados corrigidos no período homólogo seguinte até ao 2.º trimestre 2013, o valor para o 4T é o que consta da CSS respetiva. Desde 2012 que os dados das pensões incluem as verbas do Sistema de Regimes Especiais.
 Fonte: IGFSS



Tribunal de Contas



Por último, cabe uma breve análise, num cotejo mais fino, da relação existente entre contribuições e pensões, com enfoque nas necessidades de financiamento das despesas com estas últimas, designadamente as que se enquadram no sistema previdencial – repartição (**Quadro 06, Figuras 13 e 14**).

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

Durante o PAEF, as despesas com pensões a suportar por receitas geradas pelo sistema (provenientes de contribuições) sofreram um aumento na ordem dos 17,9%.

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

A sustentabilidade deste sistema (repartição) depende ainda da capacidade que a sociedade tem de assegurar taxas de substituição da população⁵³ (em cada geração) que devem ser consistentes com as necessidades de financiamento futuras do sistema e da solidariedade intergeracional⁵⁴.

No atual contexto, caracterizado por um forte abrandamento do ciclo económico, baixas taxas de substituição da população (menos população ativa)⁵⁵, 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 anos⁵⁶.

Durante o PAEF, a capacidade de financiamento do sistema para fazer face às despesas com pensões sofreu uma erosão na ordem dos 1,3%.

Tendencialmente deficitário no período observado (que contrasta com o primado da auto sustentabilidade presente na sua génese), o sistema previdencial - repartição foi, pela primeira vez, em 2012, reforçado com verbas provenientes do OE, no valor de M€ 856,6, destinadas ao financiamento do seu défice.

No período de referência esta tendência manteve-se, com o esforço do Estado para financiamento do sistema previdencial - repartição a apresentar um crescimento de 4,4% quando comparado com igual período de 2013.

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

Durante o PAEF, o esforço do OE para financiamento do défice do sistema previdencial – repartição foi de M€ 1.928,6.

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

⁵³ Segundo os últimos dados publicados pelo INE, entre 2008 e 2013 a taxa sintética de fecundidade em Portugal evoluiu de 1,4 nados vivos por mãe residente para 1,21, in www.ine.pt.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Entre 2008 e 2013 a população residente decresceu 1,3%, menos 135.713 indivíduos, www.ine.pt.

⁵⁶ Esperança média de vida aos 65 anos, em 2013, era de 18,97 anos para a média da população, segundo o INE (29 de novembro de 2013). (para 2014, era 19,1 anos – INE - 29 de novembro de 2014).

Quadro 06 – SS – Necessidades de Financiamento das Pensões do Sistema Previdencial – Repartição (Pensões) – 2012 a junho de 2014

Necessidades de Financiamento do sistema previdencial repartição - esforço do OE

Descrição	2012	2013	(em milhões)
			2014 (1º Semestre)
Contribuições	10.151,63	10.417,45	5.074,60
Receitas cessantes	181,70	172,62	70,29
Pensões	10.756,41	11.582,74	5.417,62
Invalidez	913,25	927,49	420,46
Sobrevivência	1.654,38	1.735,21	821,69
Velhice	8.188,78	8.920,04	4.175,47
Necessidade de Financiamento	423,08	992,67	272,73

Figura 13 – Pensões - Evolução das necessidades de financiamento - 2008 a 2014



Fonte: CSS/2012 a 2013 e IGFSS (2014), (mapa XIII) e Mapa das pensões

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

Gráfico 13 – Necessidades de Financiamento 2008 - 2014

Figura 14 – Pensões - Necessidades de financiamento do sistema previdencial - repartição (valores isolados do período) – 2010 a junho de 2014

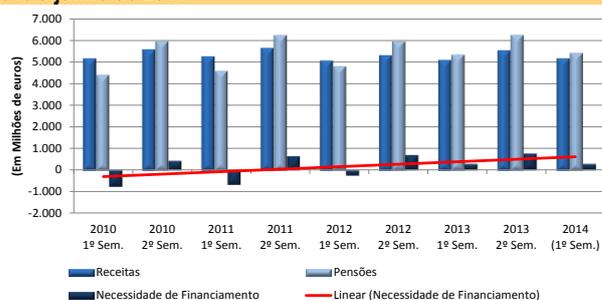


Gráfico 14.1 – Necessidades de financiamento (isolado do trimestre)

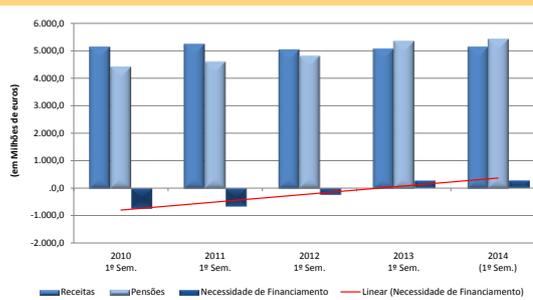


Gráfico 14.2 – Necessidades de Financiamento - 1.º Semestre



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

III.5.1 Enquadramento

Neste ponto efetua-se a análise da execução orçamental das receitas e despesas dos componentes do SSS relativa ao 1.º semestre de 2014.

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

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

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

Note-se que o atual funcionamento do SSS produz movimentos financeiros entre os seus componentes, que são registados na classificação económica “segurança social” incluída nas “transferências correntes” e nas “transferências de capital”, na receita ou na despesa, consoante aplicável. Assim, na ótica dos componentes e subsistemas, a soma das suas receitas e despesas totais (e efetivas) é superior ao montante de despesa e receita do sistema como um todo, no montante dessas transferências, mas também das rendas recebidas e pagas entre instituições da segurança social⁵⁷.

III.5.2 Sistema Previdencial

No Sistema Previdencial (componentes Repartição e Capitalização), a receita global arrecadada até ao final do 1.º semestre 2014 cifrou-se em M€ 13.960,7, 32,2%, do previsto, enquanto a despesa global atingiu os M€ 13.019,2, traduzindo-se numa taxa de execução orçamental de 30,2%. Quando comparadas com o período homólogo anterior, a receita total diminuiu 14,9% e a despesa total 16,8%.

Para o comportamento da receita do sistema previdencial, no período de referência, contribuíram todos os agrupamentos, com as receitas de capital a liderarem as quebras em termos relativos (menos 28,7%), pressionadas pelo decréscimo dos ativos financeiros (menos 28,8%), seguidas das outras receitas, que sofreram uma diminuição de 23,7%, evolução influenciada pela queda do valor do saldo de gerências anteriores integrado (menos 24,6%) e das receitas correntes, com uma quebra de 1,9%, face a igual período de 2013, esta influenciada pelo comportamento das transferências correntes que recuaram 19,4%, quando comparadas com igual período de 2013.

A despesa total do sistema previdencial, como referido, recuou 16,8%, alavancada pela diminuição das despesas de capital (32,8%) e das despesas correntes (2,1%), que apresentaram um comportamento decrescente face a igual período de 2013 em todas as rubricas, com exceção das despesas com o pessoal, que sofreram um acréscimo na ordem dos 4,3%.

⁵⁷ 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€ 476,0), nem as

transferências entre os seus subsistemas e componentes (M€ 18,3).

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

(em m€ e %)

Designação	Sistema Previdencial - Repartição			Sistema Previdencial - Capitalização			Sistema Previdencial			
	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	
Cap.	Receitas Correntes	7.932.327,4	47,5	-2,2	196.894,7	56,5	12,1	8.129.222,1	47,7	-1,9
03	Contribuições para a Segurança Social	6.545.739,1	49,1	2,3	-	-	-	6.545.739,1	49,1	2,3
04	Taxas, multas e outras penalidades	36.843,7	40,8	-24,9	-	-	-	36.843,7	40,8	-24,9
05	Rendimentos da propriedade	6.883,2	17,4	-22,3	196.813,7	56,4	12,1	203.696,9	52,5	10,5
06	Transferências correntes	1.330.322,6	41,6	-19,4	-	-	-	1.330.322,6	41,6	-19,4
07	Venda de bens e serviços correntes	6.961,1	66,3	-0,7	80,9	152,7	53,0	7.042,0	66,7	-0,3
08	Outras receitas correntes	5.577,7	95,9	90,6	-	-	-	5.577,7	95,9	90,6
	Receitas de Capital	2.370.899,1	23,6	-45,9	2.799.618,3	18,2	-2,6	5.170.517,4	20,3	-28,7
09	Venda de bens de investimento	2.894,9	72,4	2.662,8	0,0	0,0	0,0	2.894,9	20,2	2.662,8
10	Transferências de capital (a)	0,0	0,0	0,0	2.887,3	72,2	1.794,4	2.887,3	72,2	1.794,4
11	Ativos financeiros	2.368.000,0	24,2	-45,9	2.796.730,9	18,2	-2,7	5.164.730,9	20,5	-28,8
12	Passivos Financeiros	0,0	0,0	n.a.	-	-	-	0,0	n.a.	n.a.
13	Outras receitas de capital	4,3	0,8	183,3	-	-	-	4,3	0,8	183,3
	Outras Receitas	290.970,1	62,2	-46,8	370.003,3	100,0	15,9	660.973,4	78,9	-23,7
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	82.733,6	31,9	-16,4	1,6	164,0	22,3	82.735,3	31,9	-16,4
16	Saldo da gerência anterior	208.236,4	100,0	-53,5	370.001,7	100,0	15,9	578.238,1	100,0	-24,6
	Receita Total	10.594.196,6	38,9	-18,8	3.366.516,3	20,9	-0,1	13.960.712,9	32,2	-14,9
	Receita Efetiva	8.017.960,2	47,3	-2,4	199.783,6	55,0	13,7	8.217.743,8	47,5	-2,0
Agr.	Despesas Correntes	7.988.542,9	47,0	-2,1	1.550,4	28,4	-17,2	7.990.093,2	47,0	-2,1
01	Despesas com pessoal	82.798,4	55,1	4,2	636,8	51,8	8,5	83.435,2	55,1	4,3
02	Aquisição de bens e serviços	16.213,1	37,6	-6,7	259,6	19,0	-31,0	16.472,8	37,1	-7,2
03	Juros e outros encargos	67,0	1,8	-76,8	654,0	22,9	-28,0	721,0	11,0	-39,8
04	Transferências correntes	7.245.353,5	46,7	-0,4	-	-	-	7.245.353,5	46,7	-0,4
05	Subsídios	640.949,4	49,9	-9,7	-	-	-	640.949,4	49,9	-9,7
06	Outras despesas correntes	3.161,4	51,7	-95,9	0,0	0,0	0,0	3.161,4	51,6	-95,9
	Despesas de Capital	2.180.912,7	21,8	-49,7	2.848.192,8	17,7	-9,6	5.029.105,5	19,3	-32,8
07	Aquisição de bens de capital	7.921,1	23,6	676,5	3,4	1,3	-63,2	7.924,5	23,5	-0,07
08	Transferências de capital (a)	2.986,5	72,0	1.859,5	-	-	-	2.986,5	72,0	1.859,5
09	Ativos financeiros	2.170.005,1	22,4	-50,0	2.848.189,4	17,7	-9,6	5.018.194,5	19,4	-33,0
10	Passivos Financeiros	0,0	0,0	0,0	-	-	-	0,0	n.a.	n.a.
	Despesa Total	10.169.455,6	37,6	-18,6	2.849.743,2	17,7	-9,6	13.019.198,8	30,2	-16,8
	Despesa Efetiva	7.999.450,5	46,9	-2,0	1.553,7	27,2	-17,4	8.001.004,3	46,9	-2,0
	Saldo Global	424.741,0			516.773,1			941.514,1		
	Saldo Efetivo	18.509,7			198.229,9			216.739,5		

Fonte: IGSSS

(a) Inclui o valor de M€ 2,9 transferido da componente de Repartição para a componente de Capitalização que respeita a alienação de imóveis (M€ 2,9 do ano de 2014).



III.5.2.1 SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO

O volume total das **receitas** arrecadado pelo Sistema Previdencial – Repartição foi de M€ 10.594,2 a que correspondeu uma taxa de execução de 38,9% e uma evolução negativa, face ao período homólogo anterior, na ordem dos 18,8%. Nesta componente do sistema previdencial são as receitas efetivas que têm um maior peso (75,7% da receita total arrecadada).

Na **receita corrente**, destacaram-se as contribuições para a Segurança Social, parcela mais significativa da receita do Sistema Previdencial – Repartição (61,8% da receita total), com uma execução orçamental de M€ 6.545,7 (49,1%) e um acréscimo, face a igual período de 2013, de 2,3% e as transferências correntes (12,6% da receita total) com uma execução de 41,6% (M€ 1.330,3) face ao previsto e uma taxa de variação homóloga negativa de 19,4%, alavancada pelo comportamento das receitas provenientes da administração central (M€ 883,3), cuja execução face ao previsto ficou dentro dos valores de referência para o semestre (46,1%).

Até ao final de junho de 2013, a **despesa** total do Sistema Previdencial – Repartição foi de M€ 10.169,5, valor que configura uma taxa de execução orçamental na ordem dos 37,6% e um decréscimo de 18,6% face ao período homólogo de 2013.

Para este desempenho concorrem, essencialmente, as transferências correntes, com uma execução de M€ 7.245,4 (46,7%), menos 0,4% que em igual período de 2013 e que representaram 90,6% da despesa efetiva deste subsistema. Destas, 95,1% destinaram-se às famílias, segmento onde se gastou menos 1,9% que no período homólogo anterior, totalizando o montante de M€ 6.889,3. As medidas de racionalização na atribuição de prestações sociais implementadas a partir 2.º semestre de 2010 e reforçadas nos anos seguintes parecem ter compensado, pelo menos momentaneamente, os efeitos adversos da evolução demográfica e do ciclo económico.

III. 5.2.2 SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO

As **receitas** globais obtidas pelo Sistema Previdencial – Capitalização foram no montante de M€ 3.366,5, 20,9% do previsto, menos 0,1% que no período homólogo anterior. Já a receita efetiva apresentou um aumento de cerca de 13,7%, alavancada pelo comportamento positivo da generalidade das suas componentes.

À semelhança do ocorrido nos anos anteriores (2010, 2011, 2012 e 2013), em 2014 também não foram previstas transferências de receitas provenientes de quotizações de trabalhadores para reforço do FEFSS.

Os ativos financeiros representam a principal parcela da receita arrecadada (83,1%) e cujo comportamento determinou o desempenho da receita total no período de referência. Com uma execução face ao previsto de 18,2%, apresentaram um decréscimo de 2,7% face a igual período de 2013, perfazendo o montante de M€ 2.796,7.

O saldo da gerência anterior integrado ascendeu a M€ 370,0 e as transferências de capital a cerca de M€ 2,9, 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€ 2.849,7, representando uma taxa de execução orçamental na ordem dos 17,7%. Quando comparada com o período homólogo anterior, a despesa total da componente de capitalização recuou 9,6%. A despesa com ativos financeiros representou cerca de 99,9% no cômputo da despesa, totalizando, no final do trimestre, M€ 2.848,2 em termos absolutos.

Última referência para as despesas de administração do regime de capitalização e seu comportamento face ao período homólogo anterior: despesas com pessoal (mais 8,5%); aquisição de bens e serviços (menos 31,0%) e “juros e outros encargos” (menos 28,0%).

III.5.3 Sistema de Proteção Social de Cidadania

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

No Sistema de Proteção Social de Cidadania, a receita arrecadada totalizou M€ 4.998,3, menos 20,3% que em 2013 (taxa de execução orçamental de 39,1% face ao previsto) e a despesa realizada M€ 4.708,6, cerca de 36,9% do previsto e menos 22,5% quando comparada com o mesmo período homólogo. Cerca de ¼ desta execução está ancorada em valores não efetivos.

De todos os subsistemas deste sistema, apenas a solidariedade apresentou um crescimento das suas receitas efetivas (mais 0,9%) tendo nos restantes a receita efetiva arrecadada apresentado decréscimos: ação social (menos 2,3%); proteção familiar (menos 1,8%).

Neste sistema as despesas sofreram recuos em todos os subsistemas, tendo sido na ação social que se verificou o maior recuo (38,3%), tendo sido as despesas não efetivas que mais contribuíram para esse decréscimo (menos 51,7%).

Quadro 08 – SS – Execução orçamental do Sistema de Proteção Social de Cidadania – janeiro a junho de 2014

Designação	Subsistema Solidariedade			Subsistema Proteção Familiar			Subsistema Ação Social			Sistema de Proteção Social de Cidadania		
	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh
Cap.												
Receitas Correntes	2.259.366,0	49,6	1,1	562.973,7	49,6	-0,4	885.253,9	49,1	-2,8	3.707.593,7	49,5	-0,1
01 Impostos Indiretos	-	-	-	0,0	n.a	n.a	85.866,8	48,5	n.a	85.866,8	n.a	n.a
04 Taxas, multas e outras penalidades	0,6	119,2	135,6	0,0	2,0	-99,4	133,9	139,5	47,6	134,5	138,7	45,1
05 Rendimentos da propriedade	-	-	-	-	-	-	1.296,3	46,4	-34,9	1.296,3	46,4	-34,9
06 Transferências correntes a)	2.257.961,5	49,6	1,1	562.774,7	49,7	-0,4	795.132,4	49,7	-12,2	3.615.868,5	49,3	-2,4
07 Venda de bens e serviços correntes	-	-	-	-	-	-	2.378,7	35,9	-26,4	2.378,7	35,9	-26,4
08 Outras receitas correntes	1.404,0	18,8	268,2	199,0	16,2	n.a	445,9	2,7	2.512,8	2.048,8	11,3	414,32
Receitas de Capital	-	-	-	-	-	-	1.248.000,0	24,0	-50,3	1.248.000,0	24,0	-50,3
10 Transferências de capital	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	-100,0	0,0	0,0	-100,0
11 Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	1.248.000,0	24,0	-50,2	1.248.000,0	24,0	-50,2
13 Outras receitas de capital	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	n.a
Outras Receitas	10.064,8	37,3	-33,8	19.939,1	48,9	-30,2	12.726,9	109,7	12,1	42.730,8	53,9	-22,5
15 Reposições não abatidas nos pagamentos	10.064,8	37,3	-33,8	19.939,1	48,9	-30,2	12.285,8	110,1	92,1	42.289,7	53,6	-15,7
16 Saldo da gerência anterior	0,0	n.a	n.a	0,0	n.a	n.a	441,1	100,0	-91,1	441,1	100,0	-91,1
Receita Total	2.269.430,9	49,5	0,9	582.912,8	49,6	-1,8	2.145.980,8	30,6	-37,5	4.998.324,5	39,1	-20,3
Receita Efetiva	2.269.430,9	49,5	0,9	582.912,8	49,6	-1,8	897.539,7	49,3	-2,3	3.749.883,3	49,5	-0,3
Agr.												
Despesas Correntes	2.060.608,5	45,0	-2,6	563.787,2	48,0	-3,7	867.445,9	48,2	0,6	3.491.841,5	46,2	-2,0
01 Despesas com pessoal	23.656,8	52,9	10,4	6.352,2	56,3	9,2	31.110,6	50,9	2,4	61.119,7	52,2	6,1
02 Aquisição de bens e serviços	4.588,3	36,7	-0,7	1.252,2	39,0	-1,8	5.093,8	17,2	-23,8	10.934,4	24,1	-13,1
03 Juros e outros encargos	8,9	1,3	-88,3	2,4	1,4	-88,4	3,7	1,4	-88,8	15,0	1,4	-88,4
04 Transferências correntes a)	2.032.231,5	45,0	-2,7	556.146,6	47,9	-3,9	819.481,4	49,2	0,6	3.407.859,6	46,4	-2,1
05 Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11.204,5	27,4	8,1	11.204,5	27,2	8,1
06 Outras despesas correntes	122,9	49,0	-4,2	33,6	52,2	-5,2	551,8	45,1	-26,8	708,4	46,0	-22,8
Despesas de Capital	1.033,6	35,0	-44,7	0,0	0,0	-100,0	1.215.770,0	23,3	-51,6	1.216.803,5	23,3	-51,6
07 Aquisição de bens de capital	0,0	0,0	-100,0	0,0	0,0	-100,0	462,4	10,5	-43,3	462,4	10,5	-43,4
08 Transferências de capital	1.033,6	35,0	-44,7	-	-	-	3.307,6	21,9	-36,8	4.341,2	24,1	-38,9
09 Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	1.212.000,0	23,3	-51,7	1.212.000,0	23,3	-51,7
Despesa Total	2.061.642,0	45,0	-2,6	563.787,2	48,0	-3,7	2.083.215,8	29,7	-38,3	4.708.645,0	36,9	-22,5
Despesa Efetiva	2.061.642,0	45,0	-2,6	563.787,2	48,0	-3,7	871.215,8	47,9	0,3	3.496.645,0	46,2	-2,1
Saldo Global	207.788,8			19.125,6			62.765,0			289.679,4		
Saldo Efetivo	207.788,8			19.125,6			26.323,9			253.238,3		

Fonte: IGFSS

a) Os subsistemas de solidariedade e de proteção familiar receberam do subsistema de ação social M€ 13,6 e M€ 1,7, respetivamente.



III.5.3.1 SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE

As **receitas** (total e efetiva) do Subsistema de Solidariedade apresentaram, no final do 1.º semestre de 2014, uma execução orçamental de cerca de M€ 2.269,4, mais M€ 20,4 (0,9%) que em igual período de 2013, comportamento influenciado pela ligeira expansão (em M€ 24,0) das transferências correntes provenientes da administração central e, bem assim, do aumento (em m€ 573,7) das transferências provenientes do subsistema de ação social. As transferências correntes totalizaram M€ 2.258,0 (99,5% da receita total arrecadada e 49,6% do previsto).

O volume global das **despesas** (total e efetiva) pagas pelo subsistema em análise foi de M€ 2.061,6, menos M€ 55,1 (2,6%) do que em igual período de 2013, e refletiu um nível de execução orçamental de 45,0%. Destas, a fatia de despesa mais representativa foi a das transferências correntes (98,6%), com uma execução orçamental de M€ 2.032,2, dos quais cerca de 99,2% foram destinados ao subagrupamento "famílias"⁵⁸, (menos M€ 56,8 que em igual período do ano anterior), totalizando, M€ 2.015,2.

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

III.5.3.2 SUBSISTEMA DE PROTEÇÃO FAMILIAR

As **receitas** (total e efetiva) afetas a este subsistema perfizeram o montante de M€ 582,9, traduzindo uma taxa de execução orçamental de 49,6%, menos 1,8% que em igual período de 2013. Maioritariamente financiado por receitas fiscais

consignadas e por transferências do OE (menos 0,4% que no mesmo período de 2013), as quais representam cerca de 96,2% da receita total arrecadada, este subsistema beneficiou ainda de uma transferência do subsistema de ação social no valor de M€ 1,7 que representou 0,3% da receita total arrecadada.

As reposições não abatidas nos pagamentos, que haviam registado no período homólogo de 2012 um acréscimo significativo, motivado, segundo o IGFSS, pela "(...) *recuperação da dívida no âmbito das Prestações Familiares pelo ISS, IP*", registaram, no mesmo período de 2013, um recuo de 25,7% e no período de referência de 30,2%, menos M€ 9,9 e M€ 8,6, respetivamente, mas ainda assim mantendo, ainda que com uma ligeira diminuição, a proporção face à receita total arrecadada (4,8% e 3,4%, em 2013 e 2014, respetivamente).

As **despesas** (total e efetiva) pagas por este subsistema totalizaram M€ 563,8, configurando uma taxa de execução de 48,0% e um decréscimo de 3,7%, 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 3,9% em termos homólogos (M€ 22,4), totalizando o montante de M€ 556,1.

III.5.3.3 SUBSISTEMA DE AÇÃO SOCIAL

O volume total das **receitas** arrecadadas pelo Subsistema de Ação Social foi de M€ 2.146,0, 30,6% do valor previsto, tendo recuado 37,5% face aos valores de igual período de 2013. A receita total arrecadada neste subsistema está sobrevalorizada pelo valor das aplicações financeiras (receitas não efetivas que representaram no período de referência 58,2% 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€ 897,5, menos M€ 21,2 do que no período homólogo de 2013, e traduziu uma execução face ao previsto na ordem dos 49,3%, a evolução foi suportada pela diminuição das transferências do OE (2,7%), que representaram a maior fatia da receita deste subsistema (88,6%), e das transferências provenientes de instituições sem fins lucrativos (2,9%, M€ 85,9), que, no seu conjunto,

⁵⁸ 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.

representaram 98,2% da receita efetiva e 41,1% da receita total.

A despesa efetiva totalizou M€ 871,2, valor que corresponde a uma execução orçamental de 47,9% e a uma variação homóloga crescente de 0,3%. O aumento da despesa efetiva ficou a dever-se ao acréscimo verificado no agrupamento das transferências correntes, (mais M€ 5,1; 0,6%) e no agrupamento dos subsídios (mais M€ 0,8; 8,1%).

Neste subsistema destacam-se as transferências (correntes e de capital) e os subsídios para as instituições sem fins lucrativos que representam 82,8% da despesa efetiva.

A despesa não efetiva representou 58,2% da despesa total, totalizou M€ 1.212,0 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 2013 e 2014 estas despesas sofreram uma redução na ordem dos 1,8%, o mesmo acontecendo à receita que as suporta (**quadro 09**).

Quadro 09 – SS – Execução orçamental do Sistema Regimes Especiais – janeiro a junho de 2014

Designação		Sistema dos Regimes Especiais		
		Execução	T.Exec.	Tvh
Cap.	Receitas Correntes	250.058,7	49,8	-1,8
06	Transferências correntes	250.058,7	49,8	-1,8
	Receitas de Capital	0,0	0,0	0,0
	Outras Receitas	0,0	0,0	0,0
	Receita Total	250.058,7	49,8	-1,8
	Receita Efetiva	250.058,7	49,8	-1,8
Agr.	Despesas Correntes	250.052,9	49,8	-1,8
01	Despesas com pessoal	116,3	41,3	7,2
02	Aquisição de bens e serviços	0,0	0,0	0,0
04	Transferências correntes	249.936,6	49,8	-1,8
	Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0
	Despesa Total	250.052,9	49,8	-1,8
	Despesa Efetiva	250.052,9	49,8	-1,8
	Saldo Global	5,8		
	Saldo Efetivo	5,8		

Fonte: IGFSS

III.5.5 Receita e Despesa Efetivas

A Figura 15 reproduz a distribuição das receitas e despesas efetivas por cada componente do Sistema Previdencial, Subsistemas do Sistema de Proteção Social de Cidadania e sistema de regimes especiais executadas até ao final do 1.º semestre de 2014.

Verifica-se que é à componente de Repartição do Sistema Previdencial que cabe a maior fatia de movimentação de recursos financeiros, com natureza efetiva, do SSS, do lado da receita, por conta das “contribuições e quotizações” que representam 81,6% da receita efetiva do Sistema Previdencial-Repartição, totalizando M€ 6.545,7, e do lado da despesa, por conta, designadamente, do pagamento de pensões (prestações diferidas) na ordem dos M€ 5.417,6 (67,7% da despesa efetiva)⁵⁹. 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€ 6.889,3) e constituíram a maior fatia de despesa do sistema previdencial – repartição (86,1%).

Já a componente de Capitalização do mesmo sistema apresenta-se como a menos relevante, com a despesa efetiva a corresponder em grande medida aos custos de administração e gestão do FEFSS e as receitas efetivas (M€ 199,8) aos rendimentos gerados na gestão da carteira de ativos financeiros do Fundo⁶⁰.

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€ 2.244,3), a transferências correntes da administração central. Já 97,7% (M€ 2.015,2) 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€ 150,0), as pensões sociais (M€ 1.566,0) o subsídio social de desemprego

⁵⁹ No 1.º semestre de 2014, as Pensões e complementos pagos pelos Sistema Previdencial representaram 73,2% do total, cabendo ao Subsistema de Solidariedade 21,2% (M€ 1.566,1), ao de Proteção Familiar 2,2% (M€ 164,6) e ao sistema de regimes especiais 3,4% (M€ 249,9) do valor total das pensões pagas no período de referência.

⁶⁰ Para uma análise dos resultados da gestão do FEFSS no 1.º semestre de 2014 e da sua evolução recente, veja-se o Anexo 1.



Tribunal de Contas



(M€ 160,6), o complemento de desemprego (M€ 26,7) e o CSI (M€ 113,9).

O subsistema de ação social foi igualmente financiado maioritariamente por transferências correntes da administração central (M€ 795,1, correspondendo a 88,6% da sua receita efetiva). Este subsistema acomoda ainda as transferências provenientes da SCML, M€ 85,9, valor que representa cerca de 9,6% da sua receita efetiva. Da despesa efetiva, 82,8% (M€ 721,6) respeitam a transferências e subsídios para as IPSS e 4,6% (M€ 40,3) 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 (96,2%, M€ 561,0) tendo a despesa com as famílias totalizado M€ 556,1 (98,6% do total) no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência (com Abono de família gastou-se M€ 319,1).

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

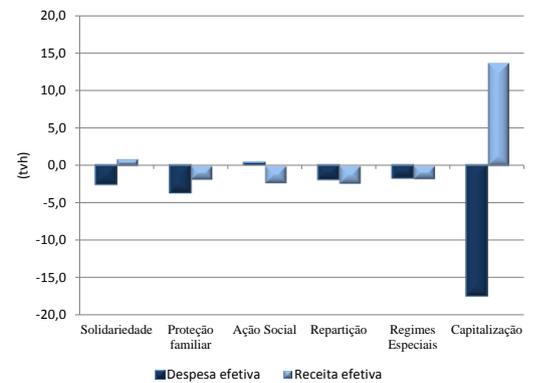
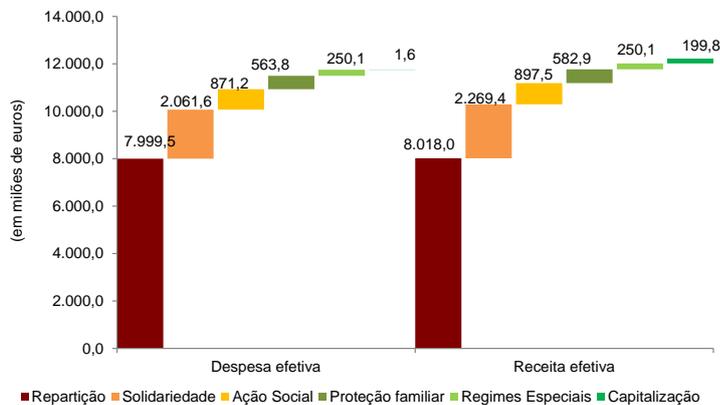


Gráfico 15.1 – Desagregação das despesas e receitas efetivas

Gráfico 15.2 – Variações homólogas da receita e despesa efetiva

III.5.6 Saldo de Execução Efetiva

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

Quando se compara com o período homólogo anterior, verifica-se uma apreciação deste saldo na ordem dos 12,4% para a qual contribuíram negativamente o sistema previdencial – repartição e o subsistema de ação social, tendo os restantes componentes e subsistemas apresentado uma evolução positiva que mais que compensou a evolução negativa

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

Componentes do Sistema de Segurança Social	Saldo 2014	Saldos de anos anteriores Integrado	Saldo de Ativos Financeiros	Saldo de Passivos Financeiros	Saldo de Execução Efetiva	Peso no Total	Tvh
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(2)-(3)-(4)	(%)	(%)
Previdencial - Repartição	424,7	208,2	198,0	0,0	18,5	3,9	-65,6
Previdencial - Capitalização	516,8	370,0	-51,5	0,0	198,2	42,2	14,0
Sistema Previdencial	941,5	578,2	146,5	0,0	216,7	46,1	-4,8
Solidariedade	207,8	0,0	0,0	0,0	207,8	44,2	57,1
Proteção Familiar	19,1	0,0	0,0	0,0	19,1	4,1	132,9
Ação Social	62,8	0,4	36,0	0,0	26,3	5,6	-47,4
Sistema Proteção Social e Cidadania	289,7	0,4	36,0	0,0	253,2	53,9	32,9
Regimes Especiais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Total	1.231,2	578,7	182,5	0,0	470,0	100,0	12,4

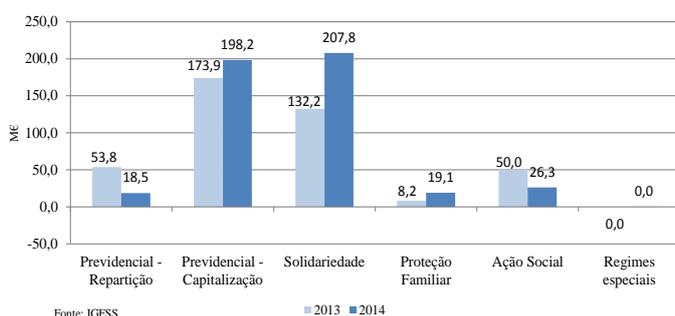
Fonte: IGFSS

O saldo de execução efetiva do subsector Segurança Social de 2014 foi no final do 1º semestre de M€ 470,0. Contribuíram para este saldo o Sistema Previdencial com M€ 216,7 (46,1%), com um decréscimo na ordem dos 4,8%, com relevância para a componente de Repartição (M€ 18,5), cujo saldo registou um decréscimo na ordem dos 65,6% e o sistema de proteção social de cidadania com M€ 253,2 (53,9%). Deste último, M€ 207,8 resultam da execução do subsistema de solidariedade, M€ 19,1 do subsistema de proteção familiar e M€ 26,3 do subsistema de ação social.

dos primeiros (Figura 16).

De referir que o saldo apurado está influenciado pelo efeito da transferência extraordinária proveniente do OE consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, no valor de M€ 674,9.

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



Fonte: IGFSS

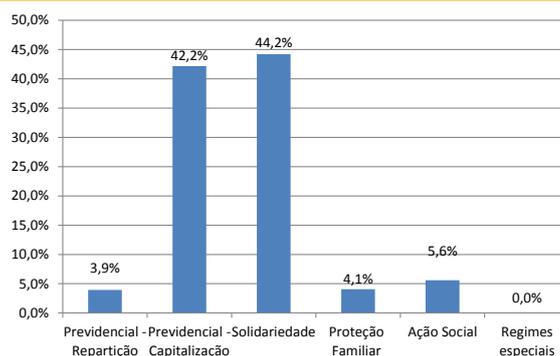


Gráfico 16.1 – Comparação com o período homólogo

Gráfico 16.2 – Contributos (em %)



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 5 de março de 2015

O Conselheiro Relator



(António Manuel Fonseca da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos



(José Luis Pinto Almeida)



(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Fui presente

O Ministério Público





Tribunal de Contas

ANEXO 1 – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

I. INTRODUÇÃO

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) 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 país⁶¹, mas só a partir de 1997 começou a receber entradas de capital significativas, beneficiando da transferência dos saldos anuais de execução orçamental excedentários do sistema de segurança social, apurados pelo IGFSS.

Em 1999 é criado o Instituto de Gestão Fundo de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) que fica responsável pela gestão da carteira do FEFSS em regime de capitalização⁶². A Lei de Bases da Segurança Social de 2000⁶³ estabeleceu as fontes de financiamento do Fundo: uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem⁶⁴, os saldos anuais do Sistema Previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos nas suas aplicações financeiras. A Lei do Orçamento de Estado (LOE) para 2014 determina a

transferência para o Fundo dos saldos anuais do sistema previdencial e das receitas resultantes da alienação de património⁶⁵.

Este anexo apresenta uma análise sintética dos dados da evolução trimestral da carteira do FEFSS⁶⁶, que poderão ser úteis a eventuais análises de desempenho. 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 regulamentar⁶⁷ e pelas normas de execução orçamental aplicáveis.

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 1.º semestre de 2014, excluindo os recursos aplicados pelo IGFSS junto do IGCP para gestão de tesouraria, respeita exclusivamente à atividade deste Fundo.

II. EVOLUÇÃO FINANCEIRA

Este ponto aborda a evolução trimestral do valor da carteira, a desagregação do valor acrescentado, a rentabilidade observada, a estrutura por classes de

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

62 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 (cf. Lei 70/2013, de 30 de agosto).

63 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.

64 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.

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

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

67 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.

ativos e a verificação do cumprimento dos limites regulamentares, no final do 1.º semestre de 2014.

Uma vez que o Fundo foi constituído tendo por base uma perspetiva de longo prazo, a análise da sua *performance* deverá também ter em consideração a evolução do enquadramento regulamentar, 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 pelas ações dos seus *stakeholders*.

A Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, afeta substancialmente a comparabilidade do Fundo, não apenas porque configura a sujeição das suas regras de gestão a preferências de política económica, mas porque as alterações incidem sobre as proporções das tipologias de ativos na carteira, afetando o binómio rendibilidade risco.

II.1 Valor da Carteira

O **Quadro 11** mostra que o valor da carteira do FEFSS no final do 2.º trimestre de 2014 era de M€ 12.792,6, o que equivale a 7,6% do PIB e a 110,4% do valor gasto com Pensões do Sistema Previdencial em 2013 ⁶⁸.

Quadro 11 – FEFSS – Evolução da carteira

(em M€)

30-06-13	30-09-13	31-12-13	31-03-14	30-06-14
11.276,3	11.354,6	11.699,0	12.480,8	12.792,6

Fonte: IGFCSS

Este resultado traduz um acréscimo de 9,3% face ao final de 2013 (mais M€ 1093,6), gerado com maior contributo do 1.º trimestre (M€ 781,8) mas também com um bom desempenho do 2.º trimestre (M€ 311,8).

⁶⁸ Considerando M€ 168.018,0 para o PIB a preços correntes (Base 2011 - INE, Contas Nacionais Trimestrais, atualização de 28 de novembro de 2014) e € 11.582,7 para as pensões do Sistema Previdencial (CSS 2013).

II.2 Desagregação do Valor Acrescentado

O **Quadro 12** apresenta a decomposição do valor acrescentado à carteira do FEFSS ⁶⁹ no fim do primeiro semestre de 2014, tendo como referência o resultado obtido no fim do ano anterior.

Nos dois primeiros trimestres de 2014 foram transferidos quase M€ 2,9 pelo IGFSS, relativos a valores arrecadados com a alienação de património da segurança social. Este valor não está muito aquém do recebido em todo o ano anterior (M€ 3,4), mas dá continuidade a uma realidade muito diferente da verificada durante vários anos até 2011, em que o Fundo recebia anualmente várias centenas de milhões de euros, originários principalmente dos saldos do sistema previdencial, mas também, em alguns anos, da parcela de quotizações dos trabalhadores por conta de outrem.

No primeiro semestre de 2014, a 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€ 1.090,7 (M€ 780,1 no 1.º trimestre e M€ 310,7 no 2.º), com a desagregação que consta do **Quadro 12**. Por esta via, foram mais M€ 339,3 (45,2%) que em todo o ano anterior.

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. Neste semestre, a variação das valias potenciais ⁷⁰ atingiu os M€ 829,1, de longe o maior

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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.



Quadro 12 – FEFSS – Desagregação do valor acrescentado à Carteira

(em m€)

Descrição	Total 2013	1T 2014	2T 2014	1S 2014
1. Entradas de capital (*)	3.433,8	1.723,4	1.163,9	2.887,3
2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5)	751.375,1	780.059,1	310.665,8	1.090.724,8
2.1 Rendimentos	356.789,7	30.924,9	153.688,6	184.613,5
2.2 Mercado Monetário Líquido	267.101,8	6.525,4	3.443,5	9.968,9
2.3 Valias Realizadas (a)+(b)	-21.319,6	12.233,2	61.853,6	74.086,8
(a) Mais-valias realizadas	301.047,8	30.087,0	83.114,4	113.201,4
(b) Menos-valias realizadas	-322.367,4	-17.853,8	-21.260,8	-39.114,6
2.4 Juro corrido	2.124,0	63.387,9	-70.477,4	-7.089,4
2.5 Variação das Valias potenciais	146.679,2	666.987,7	162.157,4	829.145,0
3. Δ Total (1+2)	754.808,9	781.782,5	311.829,6	1.093.612,1

Fonte: IGFCSS

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

contributo para o desempenho no período⁷¹, que compara com M€ 146,7 em todo o ano anterior.

Os outros contributos positivos para a carteira resultaram de Rendimentos⁷² que atingiram M€ 184,6, um valor próximo do obtido do 1.º semestre de 2013 (apenas mais 4,6%), das valias realizadas⁷³, que acrescentaram M€ 74,1 (mais M€ 28,8 que no semestre homólogo, sendo que o seu contributo no conjunto de 2013 se veio a tornar negativo) e do Mercado Monetário Líquido⁷⁴, que gerou M€ 10,0 (substancialmente aquém do comportamento em 2013). O Juro corrido⁷⁵ contribuiu com um valor negativo de M€ 7,1, similar ao que ocorria no final do semestre homólogo.

Uma vez que se acelerou o processo de concentração da carteira de ativos em títulos de dívida

pública portuguesa, os maiores contributos tenderão a vir das fontes de variação da carteira onde esta mais se reflete, nomeadamente nos Rendimentos e, num 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 nos últimos cinco trimestres (em cada trimestre e desde o início do ano)⁷⁶.

Quadro 13 – FEFSS – Taxa de Rendibilidade nominal

	(em %)				
	2T13	3T13	4T13	1T14	2T14
No trimestre	-0,18	0,68	3,02	6,67	2,49
Desde o início do ano	3,03	3,73	6,86	6,67	9,32

Fonte: IGFCSS

No final do primeiro semestre de 2014, a rendibilidade acumulada situou-se nos 9,32%, distribuindo-se pelo contributo do 1.º trimestre (6,67%) e do 2.º trimestre (2,49%). O 1.º trimestre apresenta

⁷¹ Depois da queda abrupta do valor de mercado da dívida pública portuguesa em 2011, que gerou menos valias potenciais superiores a M€ 1.535, em 2012 verificou-se uma substancial recuperação do seu valor, um movimento que continuou em 2013.

⁷² 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.

⁷³ Diferenças líquidas entre o preço de venda e o preço de aquisição dos títulos.

⁷⁴ Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas (comissões de gestão do IGFCSS, algumas comissões de intermediários, etc.).

⁷⁵ Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data *n* e o juro corrido dos títulos em carteira na data *n-1*.

⁷⁶ Estas taxas são calculadas pelo IGFCSS numa base diária e por classes de ativos com recurso ao método TWR (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.

mesmo o melhor desempenho trimestral desde que estes dados são objeto de análise (2008).

As rendibilidades apresentadas neste semestre estão uma vez mais relacionadas com especificidades da constituição da carteira de ativos, devendo ser enquadradas à luz dos contributos analisados no ponto II.2, nomeadamente da variação substancial ocorrida em termos de valias potenciais⁷⁷.

II.4 Estrutura da Carteira

O Quadro 14 mostra a composição da carteira do FEFSS por classes de ativos no final de 2013 e no fim dos dois primeiros trimestres de 2014, de acordo com a agregação efetuada pela entidade gestora (IGFCSS). A Figura 17 complementa a análise.

Quadro 14 – FEFSS – Estrutura da Carteira

Descrição	(em M€)		
	31-12-2013	31-03-2014	30-06-2014
Dívida pública nacional ^(a)	5.330,1	6.320,9	7.391,4
Dívida pública estrangeira ^{(a)(b)}	2.488,1	2.500,0	1.867,4
Dívida privada ^(a)	0,0	0,0	0,0
Ações ^(b)	1.825,1	1.828,6	1.564,5
Fundos de Investimento Mistos	0,0	0,0	0,0
Imobiliário	169,3	167,8	170,4
Reserva Estratégica	74,2	72,8	64,4
Liquidez	1.811,2	1.589,6	1.732,7
Provisões e Impostos a Receber	0,9	1,1	1,8
Total	11.699,0	12.480,8	12.792,6

Fonte: IGFCSS

(a) Inclui juros corridos.

(b) Inclui futuros e as valias potenciais de *forwards* afetadas 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.

Existem também discrepâncias relativamente à classificação do Fundo de Investimento Misto detido, que

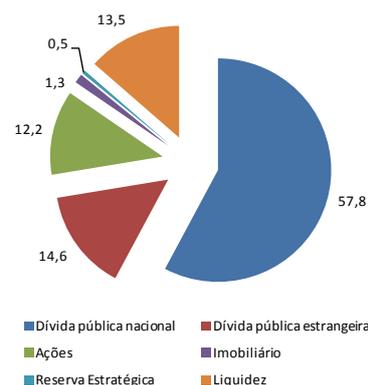
⁷⁷ A realização ou não destas valias dependerá da evolução dos mercados, do risco desses ativos e da estratégia de detenção assumida pela entidade gestora do Fundo.

aqui integra a componente de Liquidez, e nos futuros e valias potenciais de *forwards* sobre ações, que são agregados à componente de ações da carteira.

No final do 1.º semestre de 2014, a dívida pública nacional, na aceção da gestão (Obrigações do Tesouro e respetivos juros corridos), apresentou um aumento de 38,7% face ao final de 2013 (mais M€ 2.061,2) e representava 57,8% da carteira (face a 45,6% no final do ano anterior), confirmando o processo de reforço dos investimentos em títulos de dívida pública portuguesa definido pela Portaria 216-A/2013, de 2 de julho.

O valor aplicado em dívida pública estrangeira reforçou a tendência de diminuição, recuando M€ 620,7 (24,9%) face ao final de 2013, representando 14,6% do total. Esta terá sido a componente que mais serviu de contraponto ao referido reforço em títulos de dívida

Figura 17 – FEFSS – Composição no fim do 1.º semestre de 2014



pública nacional.

A componente de participações estratégicas e de investimentos com um perfil de longo prazo (Reserva Estratégica) voltou a perder valor no semestre (M€ 9,9, que representam uma quebra de 13,3%), estando reduzida a 0,5% da carteira. A componente de Imobiliário, apesar do aumento de valor do 1.º para o 2.º trimestre, continuou a perder relevância, representando apenas 1,3% do total⁷⁸.

⁷⁸ 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 algumas alienações e, essencialmente, a perda de valor dos ativos que permanecem na carteira.



Tribunal de Contas

Já o valor aplicado em Ações diminuiu 14,4% (M€ 260,6) do 1.º para o 2.º trimestre de 2014 (no 1.º trimestre o valor tinha-se mantido próximo do verificado no final de 2013), fixando-se em M€ 1.564,5, o que fez descer o seu peso para 12,2% da carteira.

A componente de Liquidez, constituída em grande parte por dívida pública portuguesa de curto prazo⁷⁹, manteve uma dimensão substancial e, apesar de ter diminuído 4,3% (M€ 78,5) face ao final de 2013, é já a terceira componente com mais peso (13,5%), ultrapassando as ações e aproximando-se do peso da dívida pública estrangeira.

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).

No final do 2.º trimestre de 2014, cerca de 72,4% do investimento do FEFSS estava aplicado em ativos de rendimento fixo (considerando Obrigações do Tesouro e títulos de dívida pública estrangeira) e aproximadamente 12,7% em ativos de rendimento variável, somando os 12,2% afetos a Ações aos 0,5% alocados à Reserva Estratégica. Acrescentando aos ativos de rendimento fixo os Bilhetes do Tesouro, que constituem uma parte substancial da Liquidez, obter-se-ia uma percentagem substancialmente mais elevada, que no final de 2013 chegava aos 79,1% (para apurarmos o total dos ativos de Rendimento Fixo da carteira haveria ainda de acrescentar-se eventuais títulos de dívida privada).

II.5 Cumprimento dos limites regulamentares

A composição da carteira do FEFSS obedece a um conjunto de limites, definidos pela Portaria n.º 1273/2004, de 7 de outubro, cujo princípio orientador é a maximização do valor dos investimentos, salvaguardando as melhores condições de estabilidade e liquidez dentro de um nível de risco considerado

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

desejável. O Quadro 15 apresenta a situação existente no final do 1.º semestre de 2014⁸⁰.

Quadro 15 – FEFSS – Limites regulamentares

(em M€ e %)

Descrição	30-06-2014	Peso	Limites
Dívida Garantida pelo Estado ^(a)	8.687,4	67,9	min 50%
Dívida Privada ^(b)	436,7	3,4	max 40% e <i>rating</i> min BBB/Baa3
Ações	1.565,3	12,2	max 25%
Fundos de Investimento Mistos ^(b)	1,1	0,0	max 10%
Imobiliário	170,4	1,3	max 10%
Reserva Estratégica	64,4	0,5	max 5%
Ativos em moeda estrangeira não cobertos	1.131,6	8,8	max 15%
Derivados	-1.119,6	-8,8	max 100% em valor notional

Fonte: IGFSSS

(a) Inclui BT considerado 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 do 1.º semestre de 2014 em dívida emitida pelo Estado português (ou por ele garantida) estavam claramente acima (67,9%) do limite mínimo de 50%, considerando a inclusão dos títulos de dívida utilizados como liquidez. O acréscimo de M€ 1.919,6 face ao final de 2013 (num aumento de 10,1 p.p. na carteira) vai no sentido do disposto na Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, que aponta para o reforço até ao limite de 90% do Fundo⁸¹.

O comportamento em termos de dívida pública portuguesa tem como reflexo o emagrecimento das outras componentes relevantes da carteira, daí o progressivo afastamento do peso das ações do limite máximo de 25% (no final do semestre ficava-se pelos 12,2%), o mesmo acontecendo com a dívida privada (3,4% para um máximo de 40%)⁸². Os investimentos

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

⁸¹ Neste 1.º semestre de 2014 foram ultrapassados os 2/3 do FEFSS aplicados em dívida pública portuguesa, um valor que já representa 5,2% do PIB gerado em 2013.

⁸² Note-se que o montante considerado para cumprimento dos limites como Dívida Privada (M€ 436,7) inclui aplicações em instituições bancárias (depósitos e *forwards*), que assumem para este efeito o nível de risco da dívida privada. Na estrutura da

nas componentes de Imobiliário, Reserva Estratégica e Fundos de Investimento Mistos têm vindo a ser sujeitas a perdas de valor de mercado e/ou a alienações, pelo que não existe praticamente ligação entre o seu peso na carteira e os correspondentes limites regulamentares: o Imobiliário representa 1,3% da carteira (máximo de 10%); a Reserva Estratégica 0,5% (máximo de 5%) e os Fundos de Investimento Mistos são inexpressivos (máximo de 10%).

Em termos de limites transversais a várias classes de ativos, deve referir-se que os Ativos denominados em moeda estrangeira não coberta (8,8%) se afastam, face ao final de 2013, do limite regulamentar máximo de 15% (o que também decorre da decisão de abandonar os investimentos nos outros países da OCDE para investir em dívida pública portuguesa) e os Derivados representam apenas 8,8% (em módulo) do valor do FEFSS. 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.

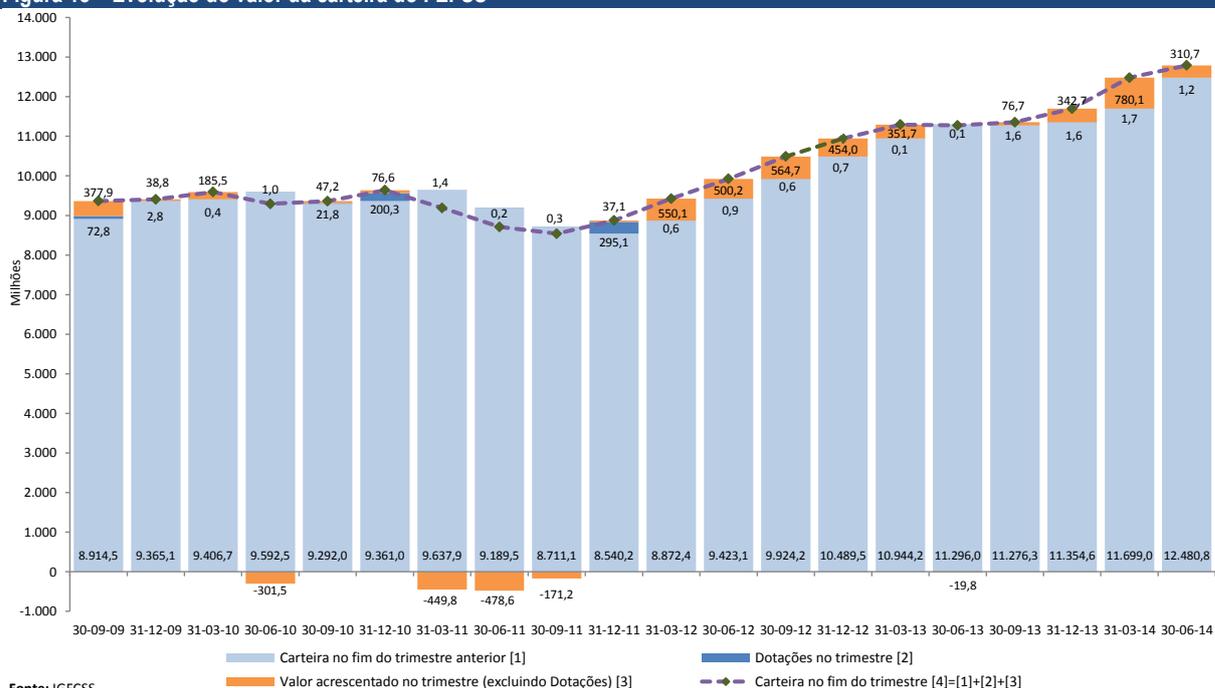
III EVOLUÇÃO DE MÉDIO PRAZO

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.

No período de maior impacto da crise financeira (2010 e 2011), o FEFSS apresentou resultados de gestão negativos em quatro trimestres (2.º de 2010, 1.º, 2.º e 3.º de 2011) que não foram totalmente compensados por entradas de capital, pelo que ocorreram perdas de valor do Fundo. Esta combinação de efeitos ocorreu também no 2.º trimestre de 2013. Considerando períodos anuais, apenas ocorreu perda de valor do FEFSS em 2011, ano em que não foi possível acomodar a grande desvalorização no mercado da dívida pública portuguesa, onde o Fundo está regulamentarmente obrigado a aplicar mais de metade da sua carteira.

Desde o final de 2011 que o FEFSS mostra uma tendência de valorização dos seus ativos, refletindo,

Figura 18 – Evolução do valor da carteira do FEFSS



Fonte: IGFCSS

carteira, definida numa ótica de gestão, estes investimentos estarão considerados em Liquidez, onde também vem considerado o montante relativo a Fundos de Investimento Mistos.

em grande medida, a recuperação do valor da dívida pública portuguesa, com destaque para o período entre os primeiros trimestres de 2012 e de 2013 (em que o Fundo valorizou M€ 2.423,6) e para o 1.º trimestre de 2014, que gerou M€ 781,8, o valor mais elevado no



Tribunal de Contas

período analisado, que foi suportado pela variação das valias potenciais (M€ 667,0).

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). O montante transferido no 2.º trimestre de 2014 (M€ 1,2) representa uma diminuição face aos três trimestres imediatamente anteriores. A partir do ano de 2012, o FEFSS apenas tem recebido dotações da componente Repartição do Sistema Previdencial provenientes de receitas da alienação do património da segurança social.

O valor do FEFSS aumentou 43,5% nos últimos 5 anos (M€ 3.878,2), tendo recebido no mesmo período M€ 605,2 de Dotações (15,6% do acréscimo), pelo que M€ 3.273,0 foram resultado de decisões de 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

	(em %)														
	2011	1T 12	2T 12	3T 12	4T 12	2012	1T 13	2T 13	3T 13	4T 13	2013	1T 14	2T 14	OE 2014 (*)	
1. População residente (a)	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,4	-0,5	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	n.d.	
2. População residente com 65 e mais anos (a)	1,9	1,4	1,3	1,3	1,2	1,3	1,5	1,7	1,8	2,0	1,8	1,8	1,8	n.d.	
3. População activa (a)	-1,1	-1,3	-1,0	-0,3	-0,8	-0,8	-1,8	-2,1	-2,3	-1,1	-1,8	-1,3	-0,9	n.d.	
4. População empregada (a)	-3,2	-4,0	-4,1	-4,0	-4,2	-4,1	-5,0	-3,9	-2,1	0,7	-2,6	1,7	2,0	-0,4	
5. Taxa de emprego (b)	52,8	51,2	51,4	51,0	49,6	50,8	48,8	49,6	50,2	50,2	49,7	49,8	50,8	n.d.	
6. Taxa de desemprego (b)	12,7	14,8	14,9	15,7	16,8	15,6	17,5	16,4	15,5	15,3	16,2	15,1	13,9	17,7	
7. População desempregada (a)	16,4	18,3	22,0	25,6	20,1	21,4	16,3	7,8	-3,2	-9,8	2,3	-15,0	-15,9	n.d.	
8. PIB nominal (a)	-2,1	-3,5	-4,1	-4,0	-3,1	-3,7	-2,2	0,2	1,9	3,8	0,9	2,9	1,9	1,7	
9. PIB real (a)	-1,8	-2,5	-3,4	-3,6	-3,8	-3,3	-3,8	-2,1	-1,0	1,6	-1,4	1,0	0,9	0,8	
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	-0,1	-0,3	1,0	
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	-0,1	-0,2	n.d.	
12. Rendimento disponível bruto das famílias (d)	-3,7	-3,7	-2,9	-1,7	-1,8	-1,8	-1,8	-1,6	-1,6	0,0	0,0	0,8	2,1	n.d.	
13. Taxa de poupança das famílias (e)	7,5	8,0	8,6	9,7	9,5	9,5	10,1	10,2	10,3	10,1	10,1	9,9	10,3	n.d.	
14. Rendimento médio mensal líquido (a) (**)	3,8	-1,0	-0,2	0,6	1,6	0,2	0,0	-0,6	0,1	-2,1	-0,6	-0,7	1,0	n.d.	

Fonte: INE (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 14, atualização de 05/11/2014; 8 e 9 atualização de 28/11/2014; 10 e 11 atualização de 13/01/2015 e 12 e 13 atualização de 23/12/2014. Para 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 14 iniciaram-se novas séries em 2011, tendo os valores sido, inclusivamente os anteriores, "calibrados tendo por referência as estimativas da população calculadas a partir dos resultados definitivos dos Censos 2011". Esta alteração afeta a comparabilidade destes dados com os utilizados nos anteriores relatórios.

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

(*) Relatório do Orçamento de Estado para 2014, MFAP.

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

FICHA TÉCNICA

Auditora Coordenadora: *Helena Cruz Fernandes*

Auditora Chefe: *Maria Luísa Bispo*

Execução Técnica: *Graciosa Neves*

Ana Godinho Tavares

Luis Martins