



Tribunal de Contas

Proc.º n.º 1/2016-AEO-SS

Relatório n.º 2 /2016- AEO-SS

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

(janeiro a dezembro de 2015)

**Lisboa
julho/2016**



ÍNDICE

ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS	4
GLOSSÁRIO GERAL	5
ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	7
I. SÍNTESE CONCLUSIVA	8
II. CONSIDERAÇÕES GERAIS	13
II.1 CONTROLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS	13
II.2 METODOLOGIA	13
II.3 LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES	14
II.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	15
III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO OSS DE JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015	16
III.1 INTRODUÇÃO	16
III.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL	18
III.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	18
III.3.1 <i>Receitas</i>	18
III.3.2 <i>Despesas</i>	19
III.3.3 <i>Evolução das Receita e Despesa Efetivas</i>	21
III.3.4 <i>Saldo de Execução Efetiva</i>	23
III.4 FONTES DE FINANCIAMENTO E APLICAÇÕES DE FUNDOS	25
III.4.1 <i>Fontes de Receita</i>	25
III.4.2 <i>Aplicações de Fundos</i>	27
III.4.3 <i>Evolução das Pensões e Contribuições</i>	32
III.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR COMPONENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL	39
III.5.1 <i>Enquadramento</i>	39
III.5.2 <i>Sistema Previdencial</i>	39
III.5.3 <i>Sistema de Proteção Social de Cidadania</i>	42
III.5.4 <i>Sistema Regimes Especiais</i>	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	50
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
	ANEXO 3 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES	59
	GLOSSÁRIO	59
I.	INTRODUÇÃO	60
II.	EVOLUÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO E DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DA CGA.....	62
II.1	FONTES DE FINANCIAMENTO	62
II.2	APLICAÇÃO DE RECURSOS	65
II.3	PRINCIPAIS FLUXOS FINANCEIROS DA CGA EM PERCENTAGEM DO PIB	66
II.4	PESO RELATIVO DAS PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO NAS DESPESAS COM PENSÕES	67
II.5	DÍVIDA.....	68
III.	CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DOS APOSENTADOS, PENSIONISTAS E SUBSCRITORES DA CGA	70
III.1	APOSENTADOS DA CGA – NÚMERO E IDADE.....	70
III.2	SUBSCRITORES DA CGA – NÚMERO E IDADE	72
IV.	PENSÕES MÉDIAS	73
V.	EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO DOS FUNDOS DE PENSÕES CONSTITUÍDOS.....	75

Índice de Quadros

QUADRO 01 – SS – RECEITAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015.....	18
QUADRO 02 – SS – DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015.....	20
QUADRO 03 – SS – ORIGENS DA RECEITA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015	26
QUADRO 04 – SS – APLICAÇÕES DE FUNDOS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015	28
QUADRO 05 – SS – PENSÕES E COMPLEMENTOS - JANEIRO DE 2011 A DEZEMBRO DE 2015	32
QUADRO 06 – SS – RECEITA CONTRIBUTIVA - 2008 A 2015.....	34
QUADRO 07 – SS – NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO PARA SUPORTAR OS ENCARGOS COM PENSÕES DO SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO – 2011 A 2015	37
QUADRO 08 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA PREVIDENCIAL – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015	40
QUADRO 09 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015.....	42
QUADRO 10 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA REGIMES ESPECIAIS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015.....	44
QUADRO 11 – SS – SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA POR COMPONENTES E SUBSISTEMAS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015	46
QUADRO 12 – FEFSS – EVOLUÇÃO DA CARTEIRA	50
QUADRO 13 – FEFSS – DESAGREGAÇÃO DO VALOR ACRESCENTADO À CARTEIRA	51
QUADRO 14 – FEFSS – TAXA DE RENDIBILIDADE NOMINAL	51
QUADRO 15 – FEFSS – ESTRUTURA DA CARTEIRA	52
QUADRO 16 – FEFSS – LIMITES REGULAMENTARES	53
QUADRO 17 – IES – INDICADORES ECONÓMICOS E SOCIAIS	57
QUADRO 18 – FONTES DE FINANCIAMENTO	63
QUADRO 19 – CGA – APLICAÇÃO DE RECURSOS	66
QUADRO 20 – APOSENTADOS/REFORMADOS POR ESCALÕES ETÁRIOS	71
QUADRO 21 – ESCALÕES ETÁRIOS DOS SUBSCRITORES DA CGA NO TRÍENIO 2013/2015.....	73
QUADRO 22 – CGA – EVOLUÇÃO DOS “FUNDOS DE PENSÕES” COM RESERVA ATIVA INTEGRADOS NA CGA	76
QUADRO 23 – CGA – ESFORÇO DO ESTADO/CGA COM OS FUNDOS DE PENSÕES COM RESERVAS EXTINTAS	77



Tribunal de Contas



QUADRO 24 – CGA – NÚMERO TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PASSIVOS “FUNDOS DE PENSÕES”	78
QUADRO 25 – CGA – PENSÕES* PAGAS A BENEFICIÁRIOS DOS “FUNDOS DE PENSÕES”	79
QUADRO 26 – CGA – CONTRIBUIÇÕES* RECEBIDAS PELOS “FUNDOS DE PENSÕES”	80
QUADRO 27 – CGA – RENDIMENTOS OBTIDOS PELOS “FUNDOS DE PENSÕES”	80
QUADRO 28 – CGA – VALOR DAS MAIS - VALIAS ASSUMIDAS PELOS “FUNDOS DE PENSÕES”	81
QUADRO 29 – CGA – VALOR DAS MENOS - VALIAS ASSUMIDAS PELOS “FUNDOS DE PENSÕES”	82

Índice de Figuras

FIGURA 01 – VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA E DESPESA EFETIVAS – 2008 A 2015 (VALORES ACUMULADOS)	22
FIGURA 02 – VARIAÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA E DESPESA EFETIVAS – 2008 A 2015 (VALORES ISOLADOS DO TRIMESTRE)	23
FIGURA 03 – EVOLUÇÃO TRIMESTRAL E ANUAL DO SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA	24
FIGURA 04 – RECEITA CONTRIBUTIVA – 2012 A 2015	25
FIGURA 05 – VARIAÇÃO E PESO RELATIVO DAS ORIGENS DA RECEITA EFETIVA ARRECADADA - JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015.....	27
FIGURA 06 – VARIAÇÃO E PESO RELATIVO DAS APLICAÇÕES DE FUNDOS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015.....	29
FIGURA 07 – VARIAÇÃO E PESO RELATIVO DA DESPESA COM PRESTAÇÕES SOCIAIS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015	29
FIGURA 08 – DESEMPREGO E ESTÁGIOS PROFISSIONAIS – 2013 - 2015	31
FIGURA 09 – PESO RELATIVO DAS DESPESAS COM PENSÕES – 2011 A 2015.....	33
FIGURA 10 – TVH DAS CONTRIBUIÇÕES E DAS PENSÕES (VALORES ISOLADOS DO TRIMESTRE) – 2008 A 2015.....	35
FIGURA 11 – TVH DAS CONTRIBUIÇÕES E DAS PENSÕES (VALORES ACUMULADOS DO TRIMESTRE) – 2008 A 2015	35
FIGURA 12 – EVOLUÇÃO DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO - 2011 A 2015	37
FIGURA 13 – DESPESA COM PENSÕES POR SISTEMA E SUBSISTEMA (2011-2015) – EVOLUÇÃO MENSAL.....	38
FIGURA 14 – DESAGREGAÇÃO DA DESPESA E RECEITA EFETIVAS POR COMPONENTES E SUBSISTEMAS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015.....	45
FIGURA 15 – CONTRIBUTOS PARA O SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015	46
FIGURA 16 – FEFSS – COMPOSIÇÃO NO FIM DE 2015.....	52
FIGURA 17 – EVOLUÇÃO DO VALOR DA CARTEIRA DO FEFSS.....	55
FIGURA 18 – CGA – PRINCIPAIS FLUXOS FINANCEIROS EM % DO PIB	67
FIGURA 19 – TAXA DE COBERTURA DAS DESPESAS COM PENSÕES	68
FIGURA 20 – CGA – DÍVIDA: EVOLUÇÃO (2014/2015).....	68
FIGURA 21 – DÍVIDA EM 31 DE DEZEMBRO DE 2015 POR ANTIGUIDADE.....	69
FIGURA 22 – NÚMERO DE DEVEDORES EM 31 DE DEZEMBRO NO PERÍODO 2013/2015	69
FIGURA 23- JUROS DE MORA	69
FIGURA 24 – CGA – SUBSCRITORES, APOSENTADOS, PENSIONISTAS	70
FIGURA 25 – IDADE MÉDIA DOS SUBSCRITORES À DATA DE ATRIBUIÇÃO DA PENSÃO DE APOSENTAÇÃO	71
FIGURA 26 – DURAÇÃO MÉDIA DAS PENSÕES DE APOSENTAÇÃO	72
FIGURA 27 – CARREIRA CONTRIBUTIVA RELEVANTE.....	72
FIGURA 28 – CGA – PENSÕES MÉDIAS DE APOSENTADOS/REFORMADOS	73
FIGURA 29 – PENSÕES MÉDIAS DE SOBREVIVÊNCIA	74
FIGURA 30 – PENSÕES MÉDIAS DE PENSÕES DE PREÇO DE SANGUE E OUTRAS.....	74
FIGURA 31 – PENSÕES MÉDIAS ATRIBUÍDAS NO ANO VS IAS.....	74
FIGURA 32 - RELAÇÃO ENTRE RESERVA NO FINAL DE 2013, 2014 E 2015 E A RESERVA CONSTITUÍDA PARA OS FUNDOS COM RESERVA ATIVA	77

ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

%	Em percentagem		
ASECE	Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia	MSESS	Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, passando a designar-se, a partir de 26 de novembro de 2015, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, conforme o estabelecido no Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro
At.	Atualização	n.a.	Não aplicável
BdP	Banco de Portugal	NAV, EPE	Navegação Aérea de Portugal, E.P.E.
BT	Bilhetes do Tesouro	OE	Orçamento do Estado
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo	OSS	Orçamento da Segurança Social
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade	p	Previsto
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
EIRL	Estabelecimento Individual de Responsabilidade Limitada	PIB	Produto Interno Bruto
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	PREMAC	Programa de Redução e Melhoria da Administração Central
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	QCA	Quadro Comunitário de Apoio
FSE	Fundo Social Europeu	QEC	Quadro Estratégico Comum 2014-2020
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	RCM	Resolução do Conselho de Ministros
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor	RSI	Rendimento Social de Inserção
INE	Instituto Nacional de Estatística	SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
IPC	Índice de Preços no Consumidor	SEE	Sector Empresarial do Estado
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social	SIF	Sistema de Informação Financeira
ISS	Instituto da Segurança Social, IP	SS	Segurança Social
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado	SSS	Sistema de Segurança Social
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social	T	Trimestre
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental	TC	Tribunal de Contas
LOE	Lei do Orçamento do Estado	Tvh	Taxa de variação homóloga
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas	TWRR	Time Weighted Rate of Return
m€	Milhares de euros	UE	União Europeia
M€	Milhões de euros	Δ	Variação
ME	Ministério da Educação		
MF	Ministério das Finanças		



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, alterado pela Leis n.º 3-

B/2010, de 28 de abril, e n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, 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.

Despesa Efetiva – Total da despesa paga 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 (IHP) 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 (população em idade ativa que, não tendo trabalho remunerado nem qualquer outro, está

disponível para trabalhar, num trabalho remunerado ou não, e procurou um trabalho, isto é, fez 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.

Taxa de execução – indicador, em percentagem, que mede a relação entre o valor executado numa rubrica de despesa ou receita, num determinado período, e a correspondente previsão constante de orçamento aprovado.

Taxa de variação homóloga – indicador, em percentagem, que mede a relação entre o valor executado numa rubrica de despesa ou receita, num determinado período, e a execução da mesma variável em igual período do exercício económico anterior.

Variação homóloga implícita ao OSS – indicador, em percentagem, que mede, por comparação entre a execução final do ano n-1 e a previsão inicial do ano n, o objetivo da variação homóloga para o exercício em análise.

Taxa de referência indicativa para o período (padrão de segurança) - 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.



Tribunal de Contas



ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

Neste ponto apresenta-se a evolução de algumas variáveis que servem para enquadrar a execução do Orçamento da Segurança Social (OSS) no contexto económico e social do país (cf. **Anexo 2**).

No final de 2015, a população residente estava estimada em 10.319, menos 48,8 mil indivíduos (0,5%) que no período homólogo, mantendo portanto a tendência de declínio, com destaque para os intervalos de menos de 15 anos (2,3%) e entre 25 e 34 anos (2,6%). Toda a população abaixo dos 54 anos estava a diminuir, com exceção do intervalo entre 15 e 24 anos, que voltou a crescer a partir do 3.º trimestre de 2015. Em expansão mantém-se a população com idade superior a 65 anos, que regista um aumento homólogo de 1,6% (34,2 mil) e já apresenta mais 556,2 mil indivíduos que no 1.º trimestre de 1998, cabendo-lhe 20,7% da população residente.

A população ativa, depois da queda de 1,1% no 3.º trimestre de 2015, apresentou no último trimestre a primeira variação positiva (0,1%) desde o início da última crise. Após um longo período de queda do emprego, no final de 2013 a população empregada começou a crescer, tendência que se manteve ao longo de 2015, com o ano a registar uma variação de 1,1%, superando ligeiramente o valor projetado no Relatório do OE 2015 (1,0%). No final de 2015 havia mais 69,9 mil empregos (1,6%) que um ano antes, mas ainda nos situávamos em níveis bastante inferiores aos do final de 2011, ano em que se perderam 234,6 mil empregos.

Em 2015, a taxa de emprego continuou em recuperação face aos períodos homólogos, oscilando entre os 50,5% no 1.º trimestre e os 51,5% no 4.º trimestre. São níveis que não ocorriam desde 2011 e que, no fim do ano, traduzem variações positivas em todos os intervalos etários. A taxa de desemprego prolongou a diminuição até aos 11,9% registados nos 2.º e 3.º trimestres, tendo depois subido para os 12,2% no último trimestre de 2015. Em termos anuais baixou para os 12,4% (13,9% em 2014), um ponto percentual melhor que o estimado no Relatório do OE 2015. O 4.º trimestre de 2015 apresenta melhorias, em termos homólogos, em quase todos os escalões etários (entre os 45 e 54 anos manteve-se nos 10,7%). O desemprego continua mais elevado entre os 15 e 24 anos (32,8%) e é menos sentido nos indivíduos com formação superior e básica de 1.º ciclo.

Em termos homólogos, o n.º de desempregados caiu 9,2% (64,4 mil) no 4.º trimestre de 2015 (11,0% na média do ano), embora tenha aumentado ligeiramente face ao trimestre anterior. Ascendiam a 633,9 mil (118,6 mil com formação superior), que comparam com 926,8 mil no fim do 1.º trimestre de 2013. Embora 29,4% (86 mil) dos indivíduos que desde então saíram do desemprego não caibam na expansão verificada no emprego, comparativamente com 31 de dezembro de 2015, os empregos líquidos criados superaram a queda líquida de desempregados, o que aponta para o regresso ao mercado de indivíduos desencorajados e é coerente com o sinal de aumento da população ativa.

Os dados do PIB mostram que, em 2015 e em termos reais, o crescimento económico foi de 1,5%, coincidindo com o valor estimado no Relatório do OE 2015 e superior aos 0,9% registados em 2014. No entanto, o ritmo de crescimento trimestral foi-se atenuando, desde os 1,7% do 1.º trimestre até aos 1,3% no último, o que terá limitado o efeito no crescimento da receita da Segurança Social e coloca alguma pressão no desempenho de 2016. Em termos nominais, o PIB apresenta variações homólogas positivas desde o 2.º trimestre de 2013, atingindo 3,9% no final do 4.º trimestre de 2015 (3,4% no conjunto do ano).

O rendimento disponível bruto das famílias cresceu nos períodos anuais terminados nos vários trimestres de 2015 e no período coincidente com o ano atingiu os 1,6%, o melhor comportamento desde que, no 2.º trimestre de 2014, começou a recuperar da fase mais crítica da crise económica e das medidas de consolidação orçamental. No final do ano, a taxa de poupança das famílias atingiu um mínimo de 4,2%, continuando uma tendência que é acompanhada, desde o início de 2014, por uma variação positiva crescente das despesas de consumo, que chegou aos 3,3% no final de 2015, mais do dobro do crescimento do rendimento disponível. O rendimento médio mensal líquido da população empregada por conta de outrem somou, no final de 2015, o sétimo crescimento trimestral consecutivo, fixando-se em € 834,0 (1,9% no ano).

Apesar do 1.º trimestre de 2015 ter apresentado a última queda trimestral dos preços, o crescimento nos três trimestres seguintes foi pouco relevante, colocando a variação anual do IPC em 0,5%, abaixo do estimado no Relatório do OE para 2015 (0,7%), o mesmo se passando com o IHPC.

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 à análise da execução provisória acumulada do OSS até 31 de dezembro de 2015 e está sustentada na informação fornecida pelo IGFSS. Este trabalho incorpora ainda uma análise à informação sobre o FEFSS fornecida pelo IGFSS (Anexo 1) e uma análise à informação disponibilizada pela CGA (Anexo 3). 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. Em 2015 a população residente manteve-se em queda (0,5%), mais sensível nos estratos com menos de 15 anos e entre 25 e 34 anos. A população acima dos 55 anos aumentou, sendo que os indivíduos com mais de 65 anos representavam já 20,7% do total. A população ativa diminuiu menos que nos anos anteriores (0,6%), o número de pessoas com emprego aumentou 1,1%, a taxa de emprego subiu para 51,3% e a taxa de desemprego caiu para 12,4%, considerando a existência de 633,9 mil desempregados (menos 9,2%).
3. O PIB começou por crescer 1,7% no 1.º trimestre de 2015, para depois desacelerar, atingindo 1,5% no ano (0,9% em 2014). O rendimento disponível bruto das famílias continuou a progredir, atingindo no final do ano 1,6%, o melhor desempenho desde a inversão de ciclo. A taxa de poupança das famílias manteve-se a descer, fixando um mínimo de 4,2% no final do ano, ao mesmo tempo que as despesas de consumo aumentaram 3,3%. O rendimento médio mensal líquido da população empregada por conta de outrem aumentou para € 834,0. Os preços inverteram para uma ténue tendência de crescimento, que foi de 0,5% na média do ano.
4. As medidas de política com impacto no setor, adotadas para o período de referência (2015), seguiram as linhas orientadoras dos exercícios anteriores (2011 a 2014), reforçando e mantendo as direcionadas para a redução do défice público e sustentabilidade da dívida pública, visando sobretudo a contenção do consumo interno (público e privado), a redução da despesa pública e o aumento da receita fiscal e contributiva. Merecem destaque, no contexto em análise, as

medidas direcionadas para a diminuição da massa salarial pública e para o aumento da carga fiscal sobre os rendimentos provenientes do trabalho.

5. Merecem igualmente destaque as que se referem à redução da despesa com prestações sociais, designadamente, a suspensão da regra de atualização das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas, a racionalização da despesa com prestações sociais por via do reforço da aplicação da condição de recursos e a introdução de um teto superior na formação do valor dessas prestações, 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 as restrições relativas às condições de antecipação da idade de acesso à pensão de velhice, bem como a alteração da idade legal de acesso à mesma.
6. Também com relevância na execução orçamental de 2015 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 de valor mais elevado a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES).
7. Estas medidas, conjugadas com alguma recuperação do mercado de trabalho fizeram regredir o esforço financeiro do Estado no que respeita ao financiamento do OSS, com destaque para a cobertura das necessidades de financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, que recuou, em 2015, quando comparado como período homólogo de 2014.
8. De acordo com os dados reportados a 31 de dezembro de 2015, a receita efetiva recuou, face ao período homólogo, 0,4% (menos M€ 90,0), o mesmo acontecendo com a despesa efetiva (menos M€ 688,7 ; 2,8%), tendo as taxas de execução, face ao OSS corrigido, ficado abaixo do indicador de referência para o ano (97,4% e 96,7%, respetivamente), colocando o saldo de execução efetiva em M€ 1.028,1, 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€ 894,2 (menos 32,7% em termos homólogos). As receitas e despesas não efetivas do sistema representaram cerca de um terço da atividade desenvolvida, influenciadas pela



Tribunal de Contas



- frequência da rotação das carteiras de ativos ao longo do semestre.
9. Os contribuintes (através dos vários tipos de contribuições e quotizações) e a administração central (por via das transferências de vária natureza e das receitas fiscais consignadas à SS) foram as principais fontes de financiamento do SSS, no período em análise. No seu conjunto, estas duas categorias de receita representaram 93,8% da receita efetiva, com a primeira a apresentar um aumento de 2,8% face ao período homólogo e a segunda a recuar 3,2%, influenciada pelo recuo de 4,8% da sua maior componente, a LBSS.
 10. Na despesa, são as prestações sociais que absorvem a maior parte dos recursos da SS (93,6% da despesa efetiva), com uma execução de 97,7% face ao previsto. Estas despesas apresentaram uma variação homóloga negativa de 0,5%, influenciadas pelo decréscimo acentuado das prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho, que recuaram 21,4%, já que as prestações sociais diferidas (pensões e complementos), que apresentaram no período de referência uma variação homóloga decrescente (menos 1,3%), estão influenciadas pela alteração contabilística introduzida nas pensões unificadas, sendo que, em termos comparáveis, apresentaram, em termos homólogos, um aumento de 1,2%. As demais prestações sociais, que consubstanciaram as políticas destinadas ao combate à pobreza e à exclusão social, apresentaram recuos em termos homólogos (RSI, 2,4%, CSI, 9,7%). Já as prestações destinadas ao apoio familiar cresceram em termos homólogos (deficiência, 0,8%, subsídio por morte, 5,2%, parentalidade, 10,6%). Neste segmento apenas o abono de família regrediu face ao período homólogo (menos 1,0%). O comportamento destas despesas resultou do efeito conjugado da aplicação de regras de elegibilidade mais restritivas e de fortes medidas de racionalização destes apoios (menos beneficiários e prestações de menor valor) e do efeito do ciclo económico. De um modo geral, as despesas do SSS foram sujeitas às 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 um equilíbrio financeiro consistente no sistema.
 11. Até 31 de dezembro de 2015, a despesa com pensões e complementos, paga pelo SSS, totalizou M€ 15.753,2, menos 1,3% que no período homólogo anterior (66,9% da despesa efetiva), na sua maior parte (77,9%) destinada a fazer face aos encargos com pensões de velhice; 72,6% enquadraram-se no sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, no período de referência, 22,1% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,3%). Em termos comparáveis, isto é, tendo em conta a alteração de metodologia do registo contabilístico destes encargos, a despesa com pensões cresceu 1,2%, face a igual período de 2014.
 12. 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 período de vigência do PAEF (2011 – 2014), 0,6%, não obstante o seu desempenho ter beneficiado do alargamento das bases de incidência contributiva, da introdução/alteração de taxas contributivas para certos grupos de trabalhadores e da sujeição dos rendimentos provenientes de pensões a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES). No período de referência este indicador apresentou um crescimento de 2,8%, beneficiando da recuperação do mercado de trabalho, tendência que já se verificara no período homólogo anterior no qual a receita de contribuições apresentou um crescimento de 1,8%. Estas receitas beneficiaram, até ao período homólogo de 2014, do valor cobrado a título de uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES), aplicada à generalidade das pensões em pagamento, mas que em 2015, apenas foi aplicada ao rendimento de pensões de valor mais elevado (reposição da modelação aplicada em 2011). Esta alteração operou uma redução na referida receita contributiva largamente compensada pela recuperação de receita de contribuições aplicadas aos rendimentos do trabalho (mais 4,3%).
 13. 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.
14. No sistema previdencial, merece destaque a componente de repartição, que acomodou a receita de Contribuições e Quotizações (M€ 14.041,7) e o pagamento de grande parte das Pensões (M€ 11.436,7), para além de outras prestações imediatas de carácter contributivo (doença, parentalidade, desemprego). O saldo de execução efetiva deste sistema aumentou em termos homólogos, para M€ 826,2 após transferência extraordinária do OE para financiamento do défice da componente repartição, sem a qual este sistema apresentaria um saldo negativo de M€ 68,0.
 15. No sistema de proteção social de cidadania, a receita efetiva arrecadada totalizou M€ 7.475,2, mais 0,8% que em 2014, 99,5% do previsto. De todos os subsistemas deste sistema, apenas o subsistema de ação social registou um crescimento na sua receita efetiva (mais 4,6%), tendo os demais subsistemas apresentado variações homólogas negativas dessa mesma receita. A despesa efetiva, no montante de M€ 7.273,3, sofreu um decréscimo, face a idêntico período homólogo (2,0%), e apresentou uma execução de 97,2% face ao previsto. O saldo da execução efetiva do sistema de proteção social de cidadania evoluiu para M€ 201,9 sendo o saldo do subsistema de ação social o mais representativo (M€ 122,3).
 16. O FEFSS valia M€ 14.099,8 no final de 2015, mais 4,4% (M€ 595,9) que no fim de 2014, equivalentes a 7,9% do PIB e a 123,3% dos gastos com pensões do Sistema Previdencial. Dos M€ 115,6 de entradas de capital neste ano, 86,5% (M€ 100,0) respeitam a saldos de anos anteriores do Sistema Previdencial e os restantes M€ 15,6 são provenientes da alienação de património, mais do dobro do registado em 2014. A gestão dos ativos originou uma valorização de M€ 480,3, com o contributo das valias realizadas (M€ 477,3), dos rendimentos (M€ 264,9), e, em menor grau, do juro corrido (M€ 47,4) e do mercado monetário líquido (M€ 3,0). A variação de valias potenciais foi negativa em M€ 312,4. A rentabilidade acumulada no final de 2015 era de 3,56%. Nos últimos 5 anos, o Fundo aumentou M€ 4.461,9 (46,3%) e beneficiou de M€ 498,5 em dotações.
 17. Face ao final de 2014, a carteira do FEFSS, mantém a tendência de aumento da dívida pública portuguesa, que em Obrigações do Tesouro e dívida garantida pelo Estado atingia M€ 9.436,8, 66,9% do total. As restantes componentes têm visto o seu valor e relevância diminuir, como a dívida pública estrangeira (menos 20,4%) e as ações (menos 14,2%), ou porque estão num processo de alienação e desvalorização no mercado, como a Reserva Estratégica, que é já residual. Embora sem grande impacto, o Imobiliário (1,2% da carteira) valorizou 3,5%. A Liquidez é essencialmente constituída por títulos de dívida pública nacional de curto prazo e reforçou o seu papel de segunda componente mais relevante, com 15,3%.
 18. A carteira sofreu alterações significativas face à matriz que constava do seu Regulamento de Gestão, nomeadamente por efeito da Portaria 216-A/2013. A sua concentração em dívida emitida ou garantida pelo Estado Português tem progredido rapidamente, atingindo M€ 11.011,4 no final de 2015 (78,1%), que equivalem a 6,1% do PIB de 2015. Tem-se aproximado do limite máximo que consta daquela portaria (90%), o que retira pertinência não apenas ao limite regulamentar relativo a estes títulos (mínimo de 50%) mas à generalidade dos outros limites, que pressupunham um determinado grau de diversificação da carteira e de limitação dos níveis de risco assumidos.
 19. Em 2015, as receitas efetivas da CGA totalizaram M€ 9.724,0 (mais 3,2% que em 2014) e as despesas efetivas M€ 9.692,0 (mais 2,1%). Esta evolução acomoda o efeito das políticas de contenção da despesa pública, fortemente direcionadas para a contenção salarial e para a contenção das despesas com pensões e outros abonos e o efeito do aumento de beneficiários passivos, incluindo os pertencentes aos fundos integrados. No triénio 2013 – 2015 estas variáveis sofreram acréscimos de 5,7% e 4,7%, respetivamente, evolução consistente com a realidade estrutural da CGA.
 20. Na receita merecem destaque as contribuições e quotizações (onde se incluem as receitas provenientes da CES) com uma evolução negativa no triénio e em termos homólogos (menos 3,9% e menos 12,5%, respetivamente). Estas receitas foram influenciadas pela alteração do modelo de financiamento da CGA (a partir de 2009), operada no âmbito do processo de convergência para o RGSS. Fortemente indexada ao número de beneficiários ativos, a perda de subscritores constituiu a principal limitação estrutural ao



Tribunal de Contas



- crescimento destas receitas. No triénio considerado, o efeito das medidas de convergência aplicadas já não foi suficiente para compensar a diminuição do número de subscritores.
21. As dotações do orçamento do Estado apresentaram um aumento de 17,6% em 2015, face ao período homólogo anterior e de 11,3% no triénio. Este grupo de receitas constituiu a mais relevante fonte de financiamento da CGA (50,0% da receita efetiva) e integrou 3 componentes, das quais a mais expressiva é a comparticipação do Estado para o financiamento do défice (M€ 4.603,8, 47,3% da receita efetiva), mais 18,9%, em termos homólogos e mais 12,9% no triénio, comportamento ancorado no incremento das necessidades de financiamento do sistema enquanto sistema fechado de pensões, cujos beneficiários ativos tem vindo a decrescer (menos 33,2% desde 2006) ao mesmo tempo que o número de aposentados tem vindo a aumentar (mais 23,4%, no mesmo período). Já as medidas adotadas, desde 2009, com vista à convergência do sistema de pensões da CGA com o sistema de pensões comparável (RGSS) não tiveram impacto relevante no comportamento do défice do sistema influenciado pela diminuição acentuada da sua capacidade de autofinanciamento no mesmo período (menos 3,9% no triénio), a qual tenderá a desaparecer no futuro, por falta de beneficiários ativos. Cabe ainda referir que o esforço do Estado para financiamento do sistema de pensões gerido pela CGA acomoda também M€ 254,5 (incluindo M€ 2,0 relativos ao financiamento das pensões pagas aos ex combatentes) para financiamento de pensões presentemente da responsabilidade do próprio Estado. Esta parcela representou, em 2015, cerca de 2,6% da receita efetiva e evidenciou um comportamento, face ao período homólogo, de menos 2,3% (menos 10,9%, no triénio).
22. A receita proveniente de outras entidades para pagamento de pensões e outras prestações (6,6% da receita efetiva) registou, entre 2013 e 2015 um acréscimo de 13,0%. Integram-se neste grupo, entre outros, os montantes provenientes da SS com vista ao financiamento de parte das pensões unificadas, do Ministério da Defesa e do Ministério da Saúde para pagamento de pensões da sua responsabilidade.
23. As pensões pagas constituíram a maior parcela da despesa efetiva (98,1%). Destas, a maior fatia respeita ao pagamento de pensões de aposentação e reforma, as quais apresentaram uma tendência crescente continuada entre 2013 e 2015 (mais 4,5%; mais 1,8% em termos homólogos). Esta tendência manteve-se apesar das alterações legislativas introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das mesmas, na senda da convergência para o RGSS, impondo penalizações mais severas na formação destes rendimentos de substituição dos rendimentos do trabalho, tendo como objetivo a contenção da despesa pública, esta fortemente suportada na redução da despesa corrente primária (salários e pensões). Em 2015, o aumento de 1,0% aplicado às pensões dos dois escalões inferiores de rendimento, a regressão gradual das medidas restritivas aplicadas durante o PAEF e o aumento do número de beneficiários passivos foram fatores determinantes para o aumento da despesa com pensões.
24. O valor médio das pensões de aposentação e reforma atribuídas no ano (€ 1.112,42) foi inferior ao de 2013 (€ 1.301,61), efeito dos condicionamentos impostos pelas alterações legislativas tendentes a efetuar a convergência entre este regime e o RGSS e, bem assim, as que se destinaram a restringir a despesa pública. Entre 2006 e 2014, o valor médio calculado sobre o total das pensões de aposentação e reforma em pagamento evoluiu de € 1.138,74 (2006) para € 1.281,04 (2015). A média das pensões de sobrevivência evoluiu positivamente desde 2006 e a média das pensões de preço de sangue, no mesmo período, exibiu um comportamento irregular, com acréscimos substanciais no triénio 2008-2010 e quedas acentuadas no triénio subsequente, com o valor mais baixo registado em 2011 e uma ligeira recuperação em 2012 e 2013, seguida de uma nova queda em 2014 e 2015.
25. Em 2015, a receita proveniente contribuições e quotizações apenas cobriu 40,1% da despesa com pensões. A dinâmica de crescimento das despesas com pensões e decréscimo das receitas provenientes de quotas e contribuições, que conduziu a necessidades de financiamento cada vez mais relevantes, foi mitigada pelas medidas de política que impenderam sobre os rendimentos provenientes de pensões, designadamente a contribuição extraordinária de solidariedade (maximização da receita obtida durante o PAEF e entretanto parcialmente revertida) e a alteração das fórmulas de cálculo no que respeita à formação do valor da pensão (minimização da

- despesa assente em critérios de equilíbrio entre carreiras contributivas e duração das pensões de velhice).
26. A dívida à CGA, no final de 2015, era de M€ 429,5, mais 4,2% que no período homólogo. Destacam-se as dívidas do Ministério da Saúde pela sua antiguidade e valor (mais de 3 anos e M€ 104,1), por pagamento de pensões nos anos de 2011 e 2012 (sobre esta dívida não foram contabilizados juros de mora) e as do Ministério da Defesa Nacional por pagamento de prestações a ex-combatentes (M€ 50,3), sobre os quais impenderam juros no valor de M€ 11,9.
27. As reservas relativas aos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA (considerando apenas os fundos com reservas ativas) evidenciaram uma apreciação em 2015, representando estas, no final do ano, 87,6% das suas reservas iniciais, apreciação justificada pela melhoria dos mercados de títulos, consubstanciada na diferença entre a constituição e anulação de provisões para fazer face a menos valias potenciais de investimentos financeiros. Não obstante as condições mais favoráveis dos mercados financeiros, a questão da sustentabilidade da totalidade destes fundos cujas responsabilidades foram transferidas para a CGA mantém-se, dada a evolução das suas responsabilidades (M€ 564,8), não tendo, no ano de 2015, a sua capacidade em gerar valor na aplicação dos seus recursos sido suficiente para suprir as suas necessidades de financiamento. Entre 2011 e 2015, foram esgotadas 4 das reservas destes fundos (Macau, BNU, CTT e INDEP), passando as suas responsabilidades para a esfera da CGA. O esforço do Estado/CGA, para pagamento das pensões destes 4 fundos foi de M€ 209,0 em 2015 e de M€ 864,9 entre 2011 e 2015. Apenas 4 dos 18 fundos de pensões integrados na CGA geraram, em 2015, rendimento suficiente para suportar os inerentes encargos e valorizar as suas reservas.



II. CONSIDERAÇÕES GERAIS

II.1 Controlo da Execução Orçamental pelo Tribunal de Contas

No exercício das competências do TC em matéria de acompanhamento da execução orçamental, apresenta-se a análise da execução provisória acumulada do OSS¹ até dezembro de 2015, sustentada na informação apurada até 31 de dezembro do mesmo ano.

II.2 Metodologia

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

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

- i. A comparação dos valores executados com os previstos utiliza a informação constante dos documentos oficiais publicados (orçamento inicial e respetivas alterações) e outra informação de natureza previsional mais detalhada, fornecida pelo IGFSS.
- ii. A comparação da execução do período em análise com a execução do período homólogo anterior utiliza a informação fornecida pelo IGFSS.
- iii. As receitas e despesas efetivas do SSS, as contribuições e quotizações e as pensões e o saldo global de execução efetiva analisam-se num período de tempo mais alargado, uma vez que o seu comportamento é relevante para caracterizar,

no médio prazo, a sustentabilidade financeira do sistema e captar os efeitos das medidas de política que vão sendo implementadas² (pontos III.3.3, III.3.4 e III.4.3).

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

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

Por último cabe referir que, para efeitos da presente análise, não foram efetuados procedimentos de recomposição das séries de informação disponibilizada, podendo, em alguns casos, a comparação entre exercícios estar afetada pelos efeitos das quebras de série. São disso exemplo a introdução, no exercício de 2012, de despesas com pensões do Regime Substitutivo Bancário, integradas no Sistema dos Regimes Especiais³, e a alteração à metodologia de registo contabilístico, ocorrida no exercício de 2015, relativamente a financiamentos recíprocos entre a SS e a CGA, relativos a pensões unificadas⁴.

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, n.º 37/2013, de 14 de junho, e n.º 42/2014, de 10 de julho. Esta Lei foi revogada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que aprova a nova LEO, cuja entrada em vigor surge regulada nos artigos 7.º e 8.º do mencionado diploma. 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.º 87-B/98, de 31 de dezembro, n.º 1/2001, de 4 de janeiro, n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, n.º 48/2006, de 29 de agosto, n.º 35/2007, de 13 de agosto, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, n.º 6/2011, de 7 de dezembro, n.º 2/2012, de 6 de janeiro, e n.º 20/2015, de 9 de março.

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

³ O pagamento das pensões abrangidas pelos Decretos-Leis n.ºs 127/2011, de 31 de dezembro, e 88/2012, de 11 de abril, passou a ser da responsabilidade da segurança social, sendo estas financiadas pelo OE no primeiro caso e pela CGA no segundo.

⁴ Na sequência de Recomendação 74-PGCE/2012 do Tribunal de Contas formulada no Parecer sobre a CGE de 2012, disponível

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* específicos⁵.

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.

No âmbito do contraditório, o Instituto de informática alega que *“(…) do ponto de vista técnico e tecnológico, a plataforma SAP/SIF cumpre os requisitos a que se destina. Do ponto de vista da viabilidade, fidedignidade e robustez técnica, estão asseguradas as condições para um acompanhamento do TC do OSS assente*

nesta plataforma”, muito embora refira a possibilidade de melhoria do sistema.

Na sequência de recomendações que o TC vem formulando nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, informa o II que o SIF tem já condições para poder ser utilizado pelo IGFSS, aguardando-se a disponibilidade deste Instituto *“(…) para passar à exploração do sistema”*. Mais informa que foram implementados *“os mapas DX1 e DX5, de acordo com os requisitos indicados pelo IGFSS”*.

Por último, o II alega, por um lado, que não considera ser debilidade do sistema de informação a ausência de integração financeira da totalidade da informação relevante para o apuramento da execução orçamental do OSS e, por outro, que os condicionamentos ultrapassam as competências do Instituto.

Não obstante o alegado pelo II, decorre da informação obtida no âmbito da elaboração do PCGE/2014⁶ que continuam a existir limitações e constrangimentos no SIF, com impacto nos dados aí relevados, o que levou à formulação pelo Tribunal da recomendação 92-PCGE/2014.

em www.tcontas.pt (pág. 446), o valor do financiamento da CGA para suportar a quota-parte das pensões unificadas pagas aos beneficiários pela segurança social passou a ser registada como transferências de serviços e fundos autónomos (anteriormente esta parcela era abatida à despesa com transferências para as famílias) e o valor do financiamento da segurança social para suportar a quota-parte das pensões unificadas pagas aos beneficiários pela CGA passou a ser registada como despesa com transferências para serviços e fundos autónomos (anteriormente esta parcela era registada como despesa de transferências para as famílias, sendo abatida do valor do encargo suportado pela CGA suprarreferido).

⁵ Sobre esta matéria cfr. Pontos 12 e 16 (recomendações 59 e 60 – PCGE/2014) do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, disponível em www.tcontas.pt.

⁶ Cfr. pág. 425 do PCGE/2014, disponível em www.tcontas.pt



II.4 Exercício do Contraditório

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

- Ministro das Finanças;
- Ministro do Trabalho, Solidariedade 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;
- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Informática, IP;
- Presidente do Conselho Diretivo da Caixa Geral de Aposentações, IP; e
- Presidente do Conselho Diretivo do Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP.

Obteve-se resposta de todas as entidades, com exceção do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e do Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP.

O Ministro das Finanças, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e a Direção-Geral do Orçamento mencionam não ter nada a referir. As alegações produzidas pelas restantes entidades foram objeto de análise, tendo-se procedido às correções consideradas adequadas. Procedeu-se ainda à introdução no texto de citações e respetivos comentários, em tipo de letra diferente, nos pertinentes pontos do relatório.

III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO OSS DE JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015

III.1 Introdução

O orçamento do Estado para 2015 (OE/2015) foi aprovado pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro⁷, alterada pela Lei n.º 159 - E/2015, de 30 de dezembro, e as respetivas normas de execução orçamental estabelecidas no Decreto-Lei n.º 36/2015, de 9 de março. As alterações orçamentais ocorridas foram publicadas na página eletrónica do IGFSS, dentro dos prazos legais para o efeito⁸.

O OE/2015 (primeiro após o PAEF), na senda dos exercícios económicos anteriores (2011 a 2014), continuou a integrar medidas direcionadas para a recuperação do défice público e da sustentabilidade da dívida pública, incluindo as de natureza temporária, previstas em lei ou regulamentação, que se encontrassem dependentes da vigência do PAEF ou do Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013, nas suas diversas fases, até à revogação do procedimento por défices excessivos a que Portugal se encontra sujeito (artigo 256.º da LOE/2015). 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 contributiva⁹, merecendo 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

⁷ Foi objeto de Declaração de Retificação n.º 5/2015, publicada no DR, I série, n.º 40, de 26 de fevereiro de 2015.

⁸ Declarações publicadas em 24 de abril e 23 de julho de 2015, respetivamente (1.º semestre) e em 27 de outubro e 29 de fevereiro de 2016, respetivamente (2.º semestre).

⁹ "A necessidade de concretizar uma consolidação orçamental significativa, como a que ocorreu nos últimos três anos, não resultou apenas das obrigações assumidas no quadro do PAEF, nem unicamente da importância de cumprir as regras determinadas a nível europeu em matéria de contas públicas. A necessidade de reduzir o défice orçamental resultou, acima de tudo, da urgência de resolver a situação crítica a que o País chegou no final de 2010 – marcada pelo registo de défices gémeos próximos dos dois dígitos e agravada pelo nível já elevado do endividamento público, privado e externo – e que culminou no colapso súbito do financiamento de mercado e na inevitabilidade do pedido de ajuda externa. (...) Para evitar a repetição de uma crise semelhante, importa assim prosseguir o ajustamento mesmo após a conclusão do PAEF" - in relatório do OE/2015, páginas 43 e 44.

económicos subsequentes (de 2011 a 2014), (revertidas a partir de 2015 nos termos legais) afetaram diretamente a execução do OSS, por conta da redução progressiva das remunerações¹⁰ 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 trabalho¹¹.

¹⁰ "A promoção da disciplina orçamental deve ser constante, mas assume particular importância para Portugal – quer pela necessidade de reduzir os elevados níveis de dívida pública, quer pela importância de cumprir de forma permanente as responsabilidades assumidas com a participação na UE e na área do euro. Este esforço contínuo exige que a massa salarial das AP permaneça contida, na medida em que constitui um elemento central da despesa do Estado – representa aproximadamente 26% da despesa corrente primária de 2014. Nesse contexto a Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, veio restabelecer as reduções remuneratórias entre 3,5% e 10% para as remunerações mensais superiores a 1.500 euros a partir de 13 de setembro de 2014, estabelecendo também a reversão de 20% dessas taxas de redução a partir de 1 de janeiro de 2015" (...) Assim, a lei que repôs as percentagens e os limites da redução remuneratória vigente em 2011-2013 determina também um movimento no sentido da transparência e da equidade na política remuneratória das AP (...). Em particular, o diploma impõe que as remunerações base de todos os cargos, carreiras e categorias abrangidas pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro sejam integradas na Tabela Remuneratória Única (TRU), aprovada pela Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro (...). – in relatório do OE/2015, página 58.

¹¹ Manutenção da Sobretaxa de 3,5% sobre todos os rendimentos sujeitos a IRS, na parte que excede o salário mínimo nacional e reformulação das tabelas de IRS. Estas medidas fizeram parte de um pacote mais vasto de medidas de caráter fiscal, como o aumento da taxa liberatória sobre rendimentos de capitais (com efeitos penalizantes diretos nos rendimentos do trabalho canalizados para poupança), a manutenção da taxa de



Tribunal de Contas



- 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 da LOE/2014, que introduz nova redação ao artigo 9.º da Lei n.º 52-A/2005, de 10 de outubro); suspensão da regra de atualização das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas¹²; racionalização da despesa com prestações sociais por via do reforço da aplicação da condição de recursos¹³; sujeição da atribuição de complementos de reforma à condição dos resultados dos últimos três exercícios, nos casos das entidades do SEE (art.º 78.º da LOE/2015); ajustamento da idade de acesso à pensão de velhice com base no fator de sustentabilidade; alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego¹⁴, suspensão da atualização do Indexante de Apoios Sociais (IAS), mantendo-se o mesmo em € 419,22 (art.º 117.º da mesma lei); introdução de tetos máximos sobre as prestações sociais e manutenção, com alterações, da suspensão das normas do regime de flexibilização que regulam a matéria relativa à antecipação da
- idade de acesso à pensão de velhice adotadas em 2012 para vigorarem até ao fim do PAEF¹⁵.
- As que afetam diretamente a receita do OSS, designadamente a manutenção da sujeição a uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES) sobre as pensões de valor superior a 11 vezes o IAS, devidas pela CGA, fundos de pensões, seguradoras, CNP e Caixa de Previdência dos Solicitadores e Advogados¹⁶, pagas a um único titular (art.º 79.º da LOE/2015) e 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 estatutários¹⁷ das pessoas coletivas que exerçam funções de gerência ou administração).

solidariedade sobre os rendimentos mais elevados e a limitação à dedutibilidade dos benefícios fiscais, políticas que se mantiveram em 2015.

¹² No âmbito do processo de consolidação orçamental manteve-se, para 2015, a suspensão da atualização do valor do indexante dos apoios sociais, das pensões e outras prestações sociais (artigos 117.º e 118.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro) e o congelamento do valor nominal das pensões, continuando, à semelhança do que já acontecera em anteriores orçamentos, encontram-se excecionadas dessa medida, as pensões mínimas (artigo 118.º, n.º 3, da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro).

¹³ Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho.

¹⁴ Nas prestações de desemprego, destaca-se 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 sucessivamente para os anos seguintes pelas respetivas LOE (art.º 119.º da LOE/2015), a extensão das prestações de desemprego aos trabalhadores independentes (Decreto-Lei n.º 64/2012 e Decreto-Lei n.º 65/2012, ambos de 15 de março, e art.º 119.º da LOE/2015), a redução do prazo de garantia (período mínimo de trabalho com descontos para a Segurança Social que é necessário para ter acesso a um subsídio) 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.

¹⁵ 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, nos termos do regime jurídico da proteção no desemprego. O Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro, que revogou o diploma supramencionado, permite ainda, durante o ano de 2015, o acesso antecipado à pensão de reforma de trabalhadores com 60 anos de idade e 40 anos de carreira contributiva.

¹⁶ 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, como mecanismo compensador das 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)). O OE/2015 veio redefinir esta contribuição (artigo 79.º da LOE), reduzindo bastante a base de incidência, ou seja deixou de ser aplicado a pensões de valor igual ou superior a € 1.000,00 e passou a incidir em pensões de valor superior a € 4.611 mensais.

¹⁷ 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.

- 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 do número de beneficiários ativos e das bases de incidência contributiva (menos empregados e com remunerações menores). O esforço financeiro do Estado para o financiamento da SS aumentou progressivamente até 2013, tendo, a partir daí, vindo a reduzir-se.

III.2 Execução Orçamental Global

A execução orçamental objeto da presente análise foi sustentada no OSS/2015, com as inerentes alterações orçamentais. 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 TC 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 em 31 de dezembro de 2015, a receita total da SS ascendeu a M€ 34.954,9, menos 9,7% que em 2014 e a despesa total atingiu M€ 33.092,8, menos 11,8% que no mesmo período de 2014. Também a receita e a despesa efetivas decresceram face a igual período homólogo, menos 0,4% para M€ 24.591,0 e menos 2,8% para M€ 23.562,9, respetivamente, colocando o saldo de execução efetiva em M€ 1.028,1, o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE/2015 consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, no valor de M€ 894,2 (menos 32,7% em termos homólogos)

As taxas de execução, face ao OSS corrigido, situaram-se abaixo do indicador de referência para o período (100%): 62,8% e 96,7% para despesa total e efetiva, e 66,0% e 97,4% 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 31 de dezembro de 2015.

Quadro 01 – SS – Receitas por Classificação Económica – janeiro a dezembro de 2015

(em € e %)						
Capítulo	Designação	OSS Corrigido 31-12-2015	Execução 31-12-2015	Taxa de execução	Tvh	Peso na receita total
	Receitas Correntes	24.998.325.581,0	24.409.774.135,9	97,6	-0,3	69,8
02	Impostos Indiretos	170.431.022,0	184.481.794,1	108,2	6,0	0,5
03	Contribuições para a Segurança Social	14.345.789.732,0	14.041.653.863,8	97,9	2,8	40,2
04	Taxas, multas e outras penalidades	113.702.864,0	105.880.088,9	93,1	8,4	0,3
05	Rendimentos da propriedade	427.016.829,0	397.559.180,0	93,1	14,7	1,1
06	Transferências correntes	9.911.288.279,0	9.650.649.243,7	97,4	-5,1	27,6
07	Venda de bens e serviços correntes	18.590.745,0	18.595.228,3	100,0	5,1	0,1
08	Outras receitas correntes	11.506.110,0	10.954.737,1	95,2	-44,0	0,0
	Receitas Capital	27.072.271.404,2	9.692.938.989,6	35,8	-27,1	27,7
09	Venda de bens de investimento	30.001.010,0	15.660.143,3	52,2	126,3	0,0
10	Transferências de capital	2.051.238,0	1.565.360,3	76,3	-20,0	0,0
11	Ativos financeiros	26.779.566.723,2	9.675.713.486,0	36,1	-27,1	27,7
12	Passivos financeiros	260.000.000,0	0,0	0,0	n.a	0,0
13	Outras receitas de capital	652.433,0	0,0	0,0	-100,0	0,0
	Outras Receitas	902.764.599,1	852.187.822,6	94,4	-8,2	2,4
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	214.617.875,0	164.041.098,5	76,4	-12,0	0,5
16	Saldo do Ano Anterior	688.146.724,1	688.146.724,1	100,0	-7,3	2,0
	Receita Total	52.973.361.584,2	34.954.900.948,0	66,0	-9,7	100,0
	Receita Efetiva	25.245.648.137,0	24.591.040.737,9	97,4	-0,4	70,4

Fonte: IGFSS, Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, alterada pela Lei n.º 159-E/2015, de 30 de dezembro e OSS corrigido.

Para a evolução da **receita total** (menos 9,7%) contribuíram todos os agrupamentos: “receitas correntes”,

menos 0,3%, “receitas de capital”, menos 27,1%, “outras receitas”, menos e 8,2%. Já a **receita efetiva**



Tribunal de Contas



(M€ 24.591,0) apresentou uma redução de 0,4% (menos M€ 90,0) face ao período homólogo anterior, e uma taxa de execução, face ao previsto, que rondou os 97,4%.

O conjunto das **receitas correntes** representou cerca 69,8% da receita total (99,3% da receita efetiva), atingindo, em termos absolutos, M€ 24.409,8, valor que configura uma taxa de execução orçamental de 97,6% e um decréscimo de 0,3% face ao período homólogo de 2014. Este comportamento está sustentado na evolução das “contribuições para a segurança social” (mais 2,8%) e das “transferências correntes” (menos 5,1%) que, no seu conjunto, representaram 67,8% da receita total arrecadada.

Em 2015, as **contribuições para a segurança social** representaram 57,1% das receitas efetivas, perfazendo um total de M€ 14.041,7, 97,9% do previsto, com uma variação homóloga de 2,8% (mais 4,3%, em termos comparáveis¹⁸) face ao período homólogo anterior.

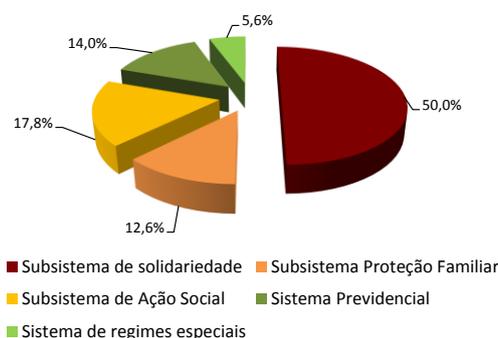
As “**transferências correntes**” (M€ 9.650,6) representaram 39,2% da receita efetiva, menos 5,1% quando comparadas com o período homólogo anterior. Estas receitas, maioritariamente provenientes do OE (cerca de 90,3%; M€ 8.710,0), destinaram-se a suportar as despesas da componente não contributiva do SSS, das 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 previdencial – repartição.

Ainda no que respeita às transferências correntes, provenientes da **Administração Central do Estado**, M€ 6.219,1 respeitam a transferências do MSESS para cumprimento da LBSS, distribuídas pelo Sistema de Proteção Social de Cidadania (M€ 6.006,9) e pelo Sistema Previdencial - Componente Repartição (M€ 212,2). As transferências para este último Sistema respeitam a receitas cessantes (M€ 210,8) e a salários intercalares¹⁹ (M€ 1,4). Este Sistema beneficia ainda de

M€ 115,4 de CPN, de M€ 122,4 para financiamento das pensões unificadas da responsabilidade da CGA, IP e de M€ 894,2 destinados ao financiamento do défice do sistema.

As receitas fiscais consignadas à SS para financiamento das despesas do Subsistema de Proteção Familiar, **IVA social**, ascenderam a M€ 743,1, mais 2,5% em termos homólogos.

Esforço Financeiro do Estado em 2015



III.3.2 Despesas

Atentos os grandes agregados da despesa – corrente e de capital – as despesas correntes, (M€ 23.529,8; 71,1% das despesas totais e 99,9% das despesas efetivas), recuaram 2,8% face ao período homólogo anterior e as despesas de capital apresentaram um decréscimo face ao mesmo período na ordem dos 28,1%, atingindo o montante de M€ 9.563,0 (28,9% da despesa total). No seu conjunto, as despesas totais recuaram 11,8%, enquanto as efetivas decresceram 2,8% em termos homólogos.

¹⁸ Excluindo a receita proveniente da CES e das contribuições sobre prestações sociais.

¹⁹ Artigo 98º- N aditado ao Código de Processo do Trabalho pelo Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13 de outubro. Nos casos em que seja determinada pelo tribunal a ilicitude do despedimento, o pagamento das retribuições devidas ao trabalhador (sob determinadas condições e no período aí previsto) cabe à segurança social, através de dotação orçamental destinada a suportar tais encargos e inscrita anualmente no Orçamento do Estado, em rubrica própria.

Quadro 02 – SS – Despesas por Classificação Económica – janeiro a dezembro de 2015

(em € e %)

Agrup.	Designação	OSS Corrigido 31-12-2015	Execução 31-12-2015	Taxa de execução	Tvh	Peso na despesa total
	Despesas Correntes	24.323.864.012,13	23.529.754.320,12	96,7	-2,8	71,1
01	Despesas com o pessoal	264.423.059,00	248.109.200,99	93,8	-10,8	0,7
02	Aquisição de bens e serviços	97.416.312,00	64.805.173,33	66,5	-10,3	0,2
03	Juros e outros encargos	7.810.158,00	2.829.378,59	36,2	-23,6	0,0
04	Transferências correntes	23.154.975.597,13	22.632.520.580,63	97,7	-1,3	68,4
05	Subsídios	693.969.490,00	492.481.209,62	71,0	-46,8	1,5
06	Outras despesas correntes	105.269.396,00	89.008.776,96	84,6	850,4	0,3
	Despesas Capital	28.345.951.422,00	9.563.013.300,77	33,7	-28,1	28,9
07	Aquisição de bens de capital	42.356.464,00	25.984.214,24	61,3	1,7	0,1
08	Transferências de capital	8.417.315,00	7.207.642,57	85,6	-35,0	0,0
09	Ativos financeiros	28.032.177.643,00	9.529.821.443,96	34,0	-28,2	28,8
10	Passivos financeiros	263.000.000,00	0,00	0,0	n.a	0,0
	Despesa Total	52.669.815.434,13	33.092.767.620,89	62,8	-11,8	100,0
	Despesa Efetiva	24.374.637.791,13	23.562.946.176,93	96,7	-2,8	71,2

Fonte: IGSS, Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, alterada pela Lei n.º 159-E/2015, de 30 de dezembro e OSS corrigido.

No agregado das **despesas correntes**, o mais representativo foi o agrupamento das transferências (M€ 22.632,5), absorvendo 96,1% da despesa efetiva, (97,7% do previsto), e exibindo uma taxa de variação homóloga negativa de 1,3%. Neste agrupamento, são as **transferências para as famílias** a parcela materialmente mais relevante (M€ 19.841,8) representando 87,7% da despesa do agrupamento, e cuja evolução, face a igual período de 2014, se consubstanciou num recuo de 3,0%²⁰. Estas despesas encontram-se fortemente pressionadas pela evolução do ciclo económico e pelas medidas de política aplicadas, designadamente através da evolução das chamadas prestações sociais imediatas, onde se inserem, entre outras, as prestações sociais substitutivas dos rendimentos do trabalho que, no seu conjunto, apresentaram um decréscimo na ordem dos 21,4%.

As despesas com pessoal recuaram 10,8%, em termos homólogos, retomando assim a tendência regressiva verificada em 2012, tendência que não se verificou nos anos de 2013 e 2014 por conta do efeito conjugado das alterações introduzidas nas políticas salariais²¹ do setor público, designadamente as que se consubstanciaram na regressão das restrições salariais (reposição do pagamento de um subsídio em 2013 e de 20% do corte salarial em vigor desde 2011 no período de

referência) e, bem assim, nas que respeitaram à política de financiamento da CGA²² e da ADSE²³.

Em sede de contraditório, O ISS refere que “*Não obstante, em termos consolidados a despesa com o pessoal registar um decréscimo de 10,8% (...), o ISS, IP registou essa tendência com um decréscimo de 12,9%. A taxa de variação das despesas com o pessoal reflete essencialmente o efeito da medida de redução remuneratória prevista na Lei do Orçamento do Estado para 2014 e 2015, acrescido do efeito do decréscimo na despesa, na rubrica de pessoal em funções, por via dos processos de aposentação. Esta redução tem um impacto maior, dado que decorreu em 2014 o aumento da taxa do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo e em 2015 o processo de requalificação.*”

As **despesas de capital** contraíram-se 28,1% face a igual período de 2014, por conta da evolução da sua principal componente (ativos financeiros) que representou 99,7% das despesas deste agrupamento e diminuiu 28,2%. Das despesas de capital, apenas 0,1% constituíram despesas efetivas.

²⁰ A evolução das transferências para as famílias sofreu os efeitos da alteração contabilística da parcela das pensões unificadas da responsabilidade da SS, mas cujo pagamento foi efetuado pela CGA e que não integraram as transferências para as famílias, tendo passado a incluir a rubrica de transferências para administrações públicas. Em termos comparáveis a evolução foi de menos 1,1%.

²¹ Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, que estabeleceu os mecanismos da redução remuneratória temporária e as condições da sua reversão.

²² Alteração da taxa contributiva para a CGA de 20% para 23,75%, a partir de janeiro de 2014.

²³ A alínea e) do artigo n.º 260.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, revoga o artigo 47.º-A do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro. Este artigo previa, no seu n.º 1, com a redação do Decreto-Lei 105/2013, de 30 de julho, que as entidades empregadoras pagavam uma contribuição de 1,25% sobre as remunerações sujeitas a desconto para a CGA ou para a SS dos trabalhadores que fossem beneficiários da ADSE.



No que diz ainda respeito aos **ativos financeiros** (segunda parcela mais expressiva da despesa, 28,8% dos gastos totais do sistema), totalizavam, no final de 2015, aproximadamente, M€ 9.529,8. Este montante correspondeu a uma taxa de execução orçamental de 34,0%. Esta execução está influenciada pela rotação da carteira de ativos do FEFSS, e pela rotação das aplicações de curto prazo (CEDIC) realizadas pelo IGFSS, que representam cerca de 33,8% dos movimentos de ativos financeiros (M€ 3.221,6), assim repartidos: subsistema ação social, M€ 1.284,0 (jogos sociais: M€ 609,0; euro milhões: M€ 315,0; outros: M€ 360,0); sistema previdencial – repartição, M€ 1.937,6 assim repartidos: CPN/QCA: M€ 360,0; CPN/QREN: M€ 457,8; outros: M€ 1.119,8)²⁴.

III.3.3 Evolução das Receita e Despesa Efetivas

A **receita efetiva** arrecadada no período²⁵ representou mais de metade (70,4%) da receita total e registou uma variação homóloga negativa na ordem dos 0,4% (menos M€ 90,0). A **despesa efetiva** paga no mesmo período²⁶ representou 71,2% do total e evidenciou uma variação homóloga negativa de 2,8% (menos M€ 688,7).

Em 2015, a receita e a despesa efetiva apresentaram comportamentos regressivos, à semelhança do que já acontecera no período homólogo de 2014, com a despesa a recuar a uma taxa superior à da queda da receita efetiva, consequência dos efeitos do ciclo económico sobre a execução do OSS e das políticas adotadas, efeitos que parecem ter contribuído para a

recuperação do equilíbrio do sistema²⁷, que, no período de referência, ainda beneficiou de transferências extraordinárias provenientes do OE, no valor de M€ 894,2.

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, não se verificou em 2013 tendo sido retomada em 2014 e mantida em 2015, com a despesa efetiva a recuar 2,8% influenciada pelo comportamento da generalidade das suas componentes, com destaque para as despesas com prestações sociais, acomodadas na rubrica de transferências correntes, que recuaram 0,5%, devido essencialmente ao comportamento regressivo da generalidade das suas variáveis, com particular destaque para as despesas com prestações de desemprego (menos 21,4%). Contribuíram ainda para este desiderato, com um recuo de 46,6%, em termos homólogos, os subsídios afetos às ações de formação profissional suportadas pelo FSE influenciados pela transição entre instrumentos comunitários de apoio.

Já a **receita efetiva** apresentou uma variação homóloga negativa de 0,4%²⁸ mantendo-se em 2015 a tendência decrescente verificada em 2014. A evolução desta receita resultou do efeito combinado das medidas de política condicionadoras das necessidades de financiamento do sistema previdencial - repartição e da evolução do mercado de trabalho.

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 ao longo do período, pese embora as receitas provenientes de contribuições, em queda em 2012 (menos 4,8%), tenham apresentado, em 2013, já uma evolução positiva (mais 2,6%), e em 2014 tenham mantido a mesma tendência crescente, expandindo-se,

²⁴ "As aquisições de aplicações de tesouraria de curto prazo devem ser tratadas contabilisticamente na execução orçamental procedendo-se ao seu registo em todas as fases do ciclo da despesa pública. Aquando da alienação das aplicações de tesouraria de curto prazo procede-se aos lançamentos contabilísticos inerentes ao registo da receita, proveito (alienação com mais valia) ou custo (alienação com menos valia) e recebimento. A 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.

²⁵ Corresponde ao total da receita subtraído dos saldos de anos anteriores e dos ativos e passivos financeiros, e situou-se, no final de 2015, em M€ 24.591,0.

²⁶ Equivale ao total da despesa, subtraída dos ativos e passivos financeiros, e totalizou, no final de 2015, M€ 23.562,9.

²⁷ O valor das transferências para as famílias recuou 3,0% (em termos comparáveis, isto é, sem o efeito da alteração de metodologia do registo contabilístico dos encargos com pensões a variação foi de menos 1,1%) pressionado pelas medidas restritivas da despesa pública com impacto direto na execução do OSS: congelamento do valor das pensões, com exceção das pensões mínimas, e do indexante de apoios sociais; revisão das regras de atribuição do subsídio de desemprego; reforço da aplicação da condição de recursos que restringiu o acesso às prestações sociais do regime não contributivo; proibição da acumulação de rendimentos provenientes de salários e de pensões, entre outras.

²⁸ Em termos comparáveis (sem a receita da CGA, que passou a ser relevada em 2015) o decréscimo da receita efetiva foi de 0,9%.

face a 2013, 1,7%, devido sobretudo a variações das taxas contributivas aplicadas a grupos específicos (trabalhadores independentes, representantes estatutários de órgãos sociais e trabalhadores em funções públicas) e à recuperação do mercado de trabalho que veio beneficiar a receita proveniente de contribuições.

De referir ainda que as receitas provenientes da CES conheceram, no período de referência, uma queda acentuada, passando de M€ 212,4 para M€ 14,6 (menos 93,1%), condicionadas pela reversão parcial desta medida. A CES representou, em 2014, 1,6% da receita proveniente de contribuições, passando em 2015 a representar apenas 0,1%. O aumento da receita proveniente de contribuições provenientes de rendimentos do trabalho, mais que compensou a perda de receitas decorrente da reversão das medidas aplicadas durante o período de vigência do PAEF (aplicação de

taxas contributivas a prestações sociais de desemprego e doença – reversão total - e a pensões em pagamento – reversão parcial), tendo aumentado 4,3% em 2015, pese embora a execução provisória tenha permanecido abaixo do estimado para o ano (mais 6,5%).

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.

Figura 01 – Variação homóloga da Receita e Despesa Efetivas – 2008 a 2015 (valores acumulados)

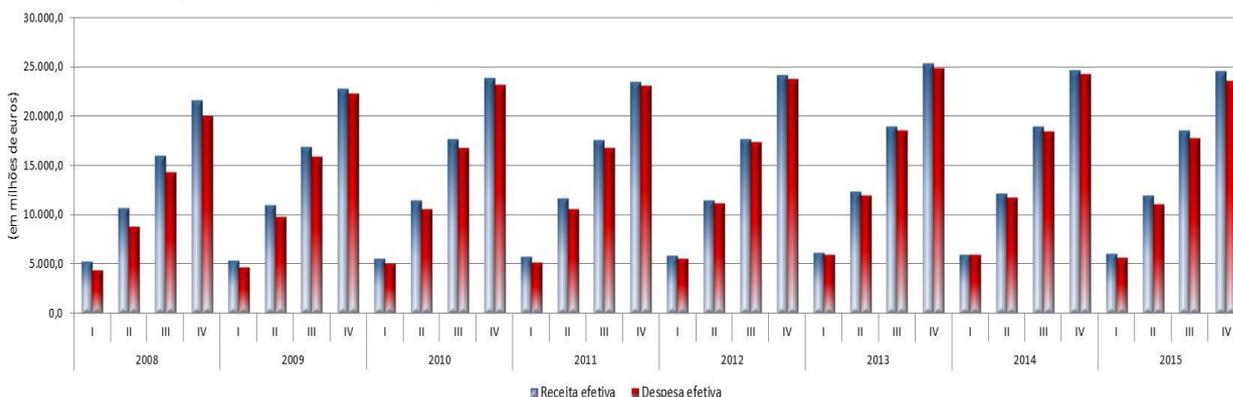
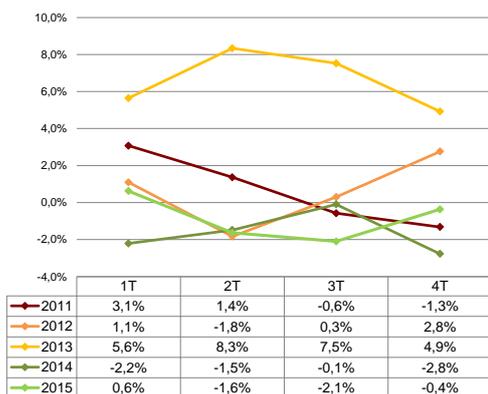
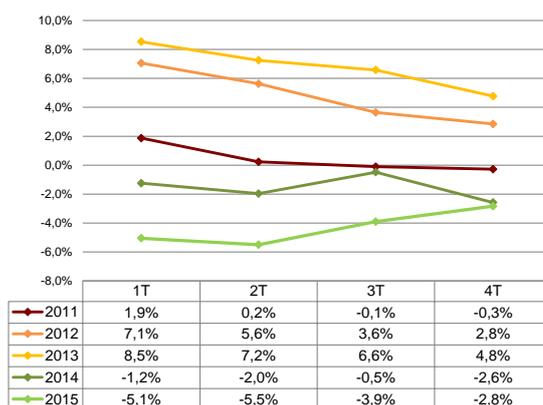


Gráfico 1.1 – Valores acumulados da receita e despesa efetivas



Valor do 1T, 2T e 3T corrigido no período homólogo seguinte; valor para o 4T é o que consta da CSS respetiva.
Fonte: IGFSS

Gráfico 1.2 – Tvh receita efetiva



Valor do 1T, 2T e 3T corrigido no período homólogo seguinte; valor para o 4T é o que consta da CSS respetiva.
Fonte: IGFSS

Gráfico 1.3 – Tvh despesa efetiva



Figura 02 – Variação homóloga da Receita e Despesa Efetivas – 2008 a 2015 (valores isolados do trimestre)

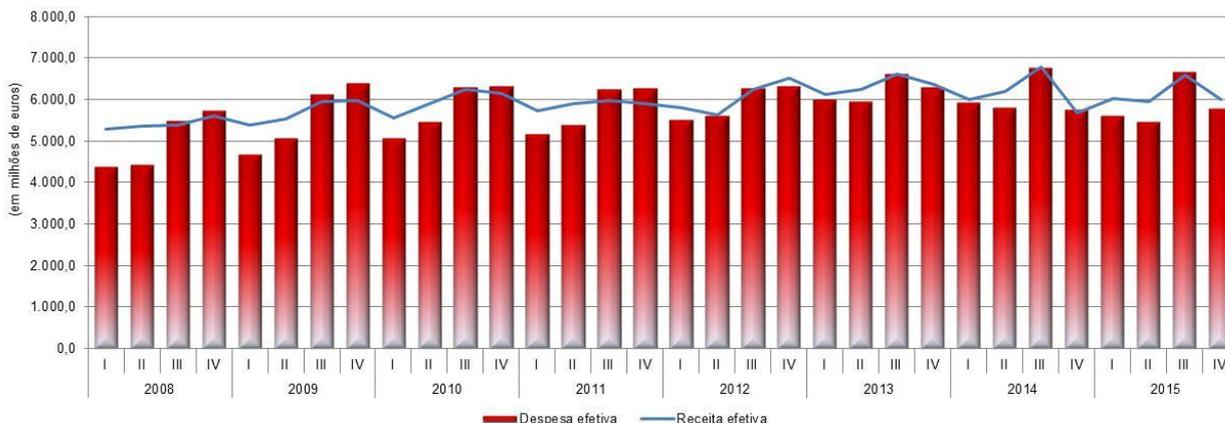
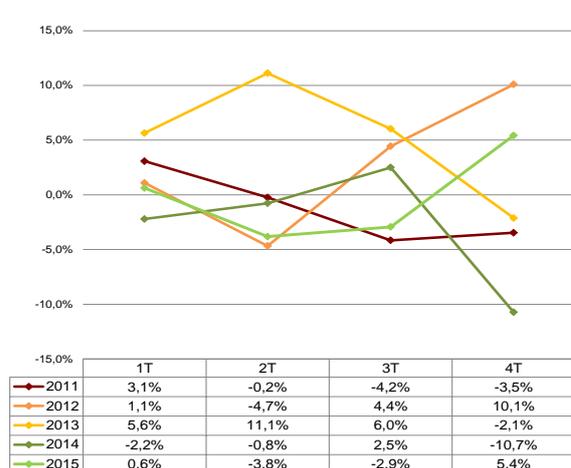
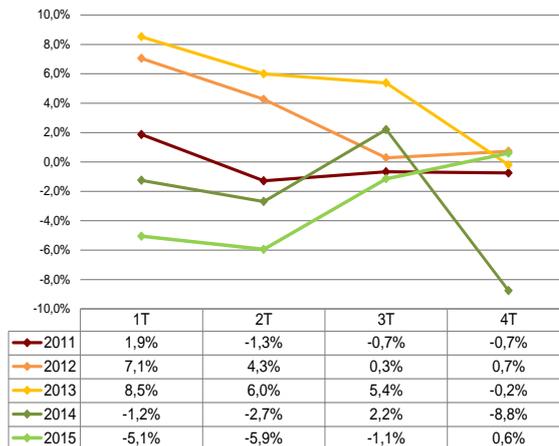


Gráfico 2.1 – Valores isolados do trimestre da receita e despesa efetivas



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

Gráfico 2.2 – Tvh receita efetiva



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

Gráfico 2.3 – Tvh 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. O Gráfico 3.1 reflete a perspectiva intra-anual do comportamento destes saldos (2011-2015) e o Gráfico 3.2 a sua evolução, em valor absoluto e percentagem (2008 – 2015).

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

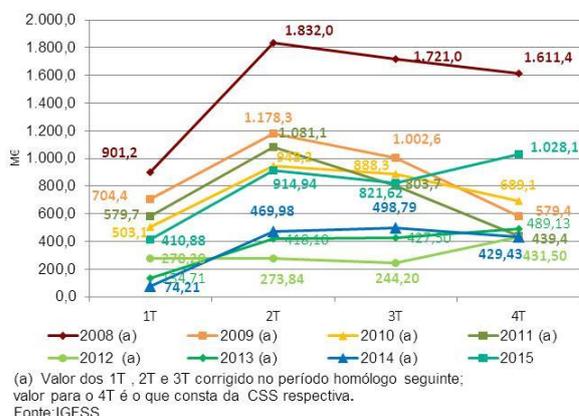


Gráfico 3.1 – Evolução intra-anual (M€)



Gráfico 3.2 – Valor e variação homóloga (2.º semestre) (M€ e %)

Condicionado pela evolução demográfica e do ciclo económico, o saldo efetivo global do SSS sofreu uma erosão continuada que, em termos acumulados para o período de 2008 a 2015 foi da ordem dos 36,2% (de M€ 1.611,4 para M€ 1.028,1), tendo, desde 2012, sido financiado com transferências extraordinárias do OE, sem as quais se teria apresentado deficitário para os exercícios de 2012, 2013 e 2014.

Assim, em 2015 a transferência extraordinária do OE para financiamento do sistema previdencial-repartição²⁹ foi de M€ 894,2, menos 32,7% que no período homólogo anterior, sem o qual o saldo efetivo global do SSS, em 31 de dezembro de 2015, teria sido de M€ 133,9, invertendo-se a tendência verificada nos exercícios anteriores, nos quais estes saldos, antes da mencionada transferência, se encontravam deficitários (menos 899,7 em 2014, menos M€ 941,2, em 2013 e menos M€ 425,1 em 2012).

²⁹ Sem a transferência extraordinária do OE, o saldo do sistema previdencial – repartição seria deficitário em M€ 566,1.



III.4 Fontes de Financiamento e Aplicações de Fundos

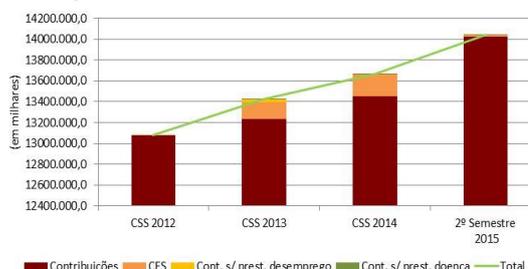
III.4.1 Fontes de Receita

O **Quadro 03** dispõe as receitas do SSS, organizadas por cinco fontes de financiamento, com destaque, em razão da materialidade, para os **Contribuintes**³⁰ (57,1% da receita efetiva) e a **Administração Central** (36,7% da receita efetiva).

Até ao final de 2015, a receita cobrada aos contribuintes e aos beneficiários ativos e passivos, (contribuições, quotizações e CES), aumentou, em termos homólogos, M€ 378,0 (2,8%), passando a totalizar M€ 14.041,7. Esta evolução foi consistente com a recuperação do mercado de trabalho e com as medidas de política aplicadas, designadamente o alargamento da base contributiva e aplicação da CES aos rendimentos provenientes de pensões dentro dos limites estabelecidos no OE/2015³¹.

Em termos comparáveis, isto é, sem as alterações legislativas introduzidas em 2013 sobre esta matéria e entretanto revertidas, a receita de contribuições e quotizações teria aumentado 4,3% face a igual período homólogo. As alterações introduzidas na sequência dos acórdãos do Tribunal Constitucional vieram determinar que as contribuições cobradas, em 2014, sobre prestações sociais (desemprego e doença) fossem devolvidas aos beneficiários dessas mesmas prestações e que a aplicação da CES às pensões em pagamento regresse para os níveis de 2011.

Figura 04 – Receita contributiva – 2012 a 2015



Fonte: IGSSS

O conjunto de transferências provenientes da administração central sofreu um recuo na ordem dos 3,2% (menos M€ 300,8), quando comparado com igual período anterior, passando para M€ 9.030,5. Neste grupo de receitas merecem destaque as necessidades relativas a financiamento no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social, que representaram 28,9% da receita efetiva e que recuaram no período de referência 4,8% (menos M€ 359,0, passando para M€ 7.113,3)³².

As receitas provenientes da SCML, relativas a jogos sociais, que representaram 0,8% da receita efetiva, apresentaram no período de referência um aumento na ordem dos 6,0% quando comparadas com o período homólogo anterior, tendo sido arrecadado o montante de M€ 184,5 (mais M€ 10,4 em termos homólogos).

As transferências provenientes da União Europeia, FSE, representaram 2,5% da receita efetiva, menos 25,7%, face ao período homólogo anterior, passando a M€ 621,8 (menos M€ 215,4).

A receita gerada pela atividade da Segurança Social (M€ 712,6) que resulta, em grande medida, da atividade e gestão corrente do sector, englobando, designadamente, os rendimentos da propriedade (juros, dividendos, participações nos lucros e rendas), as reposições, as taxas e multas e a venda de bens e serviços correntes e de capital, representou, no seu conjunto, 2,9% da receita efetiva, mais 5,6% (M€ 37,8) em termos homólogos.

³⁰ Que, neste sentido lato, inclui as receitas de quotizações dos trabalhadores dependentes, dos trabalhadores independentes, do seguro voluntário e as contribuições das entidades empregadoras. Inclui ainda a receita proveniente da CES e de contribuições sobre prestações sociais (subsídio desemprego e doença), quando aplicável.

³¹ Esta receita pode decompor-se do seguinte modo: contribuições e quotizações, M€ 14.026,8; CES, M€ 14,6; contribuições sobre as prestações de desemprego, m€ 211,4 e contribuições sobre o subsídio de doença, m€ 35,1.

³² Este valor acomoda já as verbas destinadas ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição (M€ 894,2).

Quadro 03 – SS – Origens da receita – janeiro a dezembro de 2015

(em euros e %)

Origens de financiamento	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso na execução efetiva
Contribuintes	14.345.789.732,00	14.041.653.863,8	97,9	2,8	40,2	57,1
Contribuições e cotizações	14.345.789.732,00	14.041.653.863,8	97,9	2,8	40,2	57,1
Sistema previdencial	14.337.988.189,00	14.033.644.384,4	97,9	2,8	40,1	57,1
Regimes complementares e especiais	7.801.543,00	8.009.479,4	102,7	17,9	0,0	0,0
Administração Central (a)	9.145.319.527,00	9.030.508.873,1	98,7	-3,2	25,8	36,7
Transferências do MSESS para cumprimento da LBSS e do défice do SSS	7.113.281.327,00	7.113.281.327,0	100,0	-4,8	20,3	28,9
Transferências do MSESS - CPN	150.400.000,00	115.400.000,0	76,7	-39,1	0,3	0,5
Transferências do M. Educação	158.895.985,00	159.043.150,3	100,1	-0,1	0,5	0,6
Transferências do MSESS - Reg Subs Bancário	497.544.000,00	487.199.896,6	97,9	-2,0	1,4	2,0
Transferências do MSESS (PES + ASECE)	251.000.000,00	251.000.000,0	100,0	0,0	0,7	1,0
Transferências do MFAP - IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12)	743.118.673,00	743.118.673,0	100,0	2,5	2,1	3,0
Outras transferências	231.079.542,00	161.465.826,1	69,9	336,7	0,5	0,7
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	170.431.022,00	184.481.794,07	108,2	6,0	0,5	0,8
Transferências relativas a jogos sociais	170.431.022,00	184.481.794,1	108,2	6,0	0,5	0,8
União Europeia	768.020.000,00	621.825.626,5	81,0	-25,7	1,8	2,5
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	768.000.000,00	621.812.609,6	81,0	-25,7	1,8	2,5
Outras transferências	20.000,00	13.016,8	65,1	n.a	0,0	0,0
Atividade da Segurança Social	816.087.856,00	712.570.580,5	87,3	5,6	2,0	2,9
Rendimentos de propriedade	427.016.829,00	397.559.180,0	93,1	14,7	1,1	1,6
Juros	382.774.126,00	362.924.703,0	94,8	18,7	1,0	1,5
Dividendos e participações nos lucros	40.120.471,00	31.762.305,4	79,2	-16,0	0,1	0,1
Rendas	4.122.232,00	2.872.171,6	69,7	-5,2	0,0	0,0
Outras receitas	389.071.027,00	315.011.400,5	81,0	-4,0	0,9	1,3
Reposições não abatidas nos pagamentos	214.617.875,00	164.041.098,5	76,4	-12,0	0,5	0,7
Taxas, multas e outras penalidades	113.702.864,00	105.880.088,9	93,1	8,4	0,3	0,4
Venda de bens e serviços (correntes e de capital)	48.591.755,00	34.255.371,6	70,5	39,2	0,1	0,1
Outras	12.158.533,00	10.834.841,5	89,1	-44,6	0,0	0,0
Receita efetiva	25.245.648.137,00	24.591.040.737,9	97,4	-0,4	70,4	100,0
Receita não efetiva	27.727.713.447,24	10.363.860.210,1	37,4	-26,1	29,6	
Receita total	52.973.361.584,24	34.954.900.948,0	66,0	-9,7	100,0	

Fonte: IGFSS, Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, alterada pela Lei n.º 159-E/2015, de 30 de dezembro e OSS corrigido.

(a) Inclui valores (€ 1.901,7 m de previsão e o valor de € 1.719,6 m 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).



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.

Figura 05 – Variação e peso relativo das origens da Receita Efetiva arrecadada - janeiro a dezembro de 2015

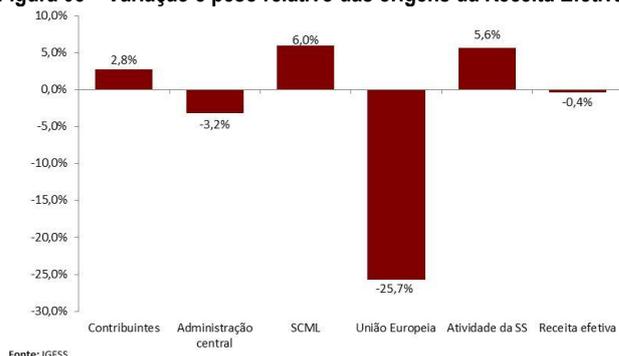


Gráfico 5.1 – Variação homóloga

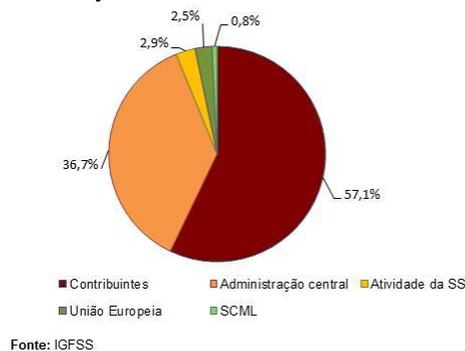


Gráfico 5.2 – Peso relativo

III.4.2 Aplicações de Fundos

Do **Quadro 04** constam as despesas do SSS, organizadas segundo a natureza da sua aplicação. Com esta análise pretende-se identificar a evolução dos gastos realizados com as prestações sociais e as políticas de emprego e formação profissional, bem como com a administração e a capitalização do SSS. As **Figuras 06 e 07** complementam essa análise.

Quadro 04 – SS – Aplicações de Fundos – janeiro a dezembro de 2015

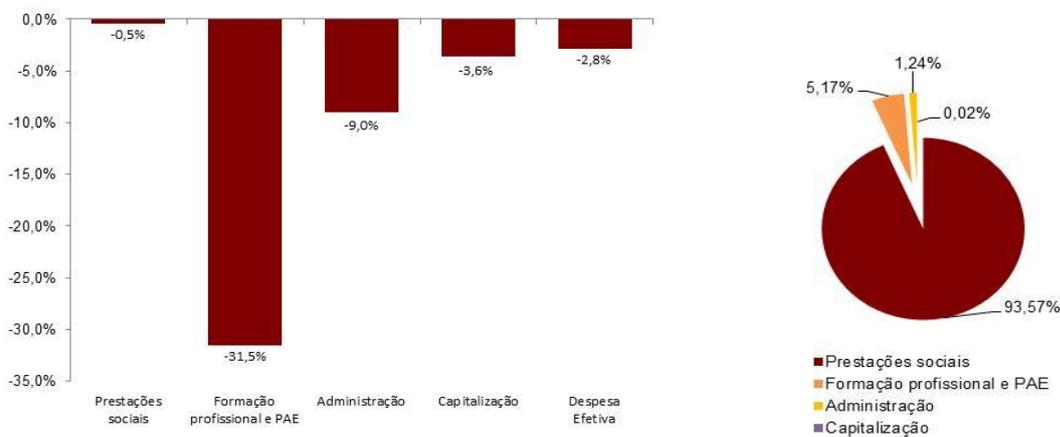
Aplicações de Despesa	(em euros e %)					
	OSS corrigido 31-12-2015	Execução 31-12-2015	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Prestações Sociais	22.557.597.944,1	22.047.543.142,6	97,7	-0,5	66,6	93,6
Pensões e complementos	15.899.989.503,1	15.753.192.389,8	99,1	-1,3	47,6	66,9
Sobrevivência	2.184.637.258,0	2.170.269.951,8	99,3	0,8	6,6	9,2
Invalidez	1.310.734.782,0	1.301.736.079,8	99,3	-3,6	3,9	5,5
Velhice	11.868.830.075,1	11.756.366.771,2	99,1	-1,4	35,5	49,9
Benefícios dos Antigos Combatentes (a)	37.723.788,0	37.238.440,0	98,7	3,2	0,1	0,2
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	497.278.600,0	486.968.445,5	97,9	-2,0	1,5	2,1
Pensões do regime substitutivo BPN (a)	785.000,0	612.701,5	78,1	67,2	0,0	0,0
Desemprego e Apoio ao Emprego	1.925.930.040,0	1.760.401.050,1	91,4	-21,4	5,3	7,5
Subsídio de Desemprego	1.340.601.964,0	1.297.205.536,9	96,8	-21,3	3,9	5,5
Complemento de desemprego	47.562.718,0	37.698.041,0	79,3	-22,1	0,1	0,2
Subsídio social de desemprego	289.075.000,0	275.744.042,3	95,4	-8,3	0,8	1,2
Garantia salarial	175.000.000,0	102.963.925,5	58,8	-41,6	0,3	0,4
Subsídio de desemprego e social de desemprego por salários em atraso (c)	64.597.676,0	42.498.813,8	65,8	-29,9	0,1	0,2
Outras	9.092.682,0	4.290.690,6	47,2	-5,2	0,0	0,0
Ação social	1.821.812.562,0	1.723.603.723,5	94,6	-0,2	5,2	7,3
Transf. e subsídios - Instituições sem fins lucrativos	1.536.839.997,0	1.471.851.196,0	95,8	0,7	4,4	6,2
Transf. e subsídios - Famílias	93.634.810,0	83.403.705,8	89,1	-1,2	0,3	0,4
Transf. ME - componente social pré-escolar	70.000.000,0	70.000.000,0	100,0	0,0	0,2	0,3
Outras	121.337.755,0	98.348.821,7	81,1	-10,7	0,3	0,4
Subsídio e complemento de doença	457.035.883,0	452.566.598,5	99,0	10,4	1,4	1,9
Abono de família	638.904.240,0	628.803.302,4	98,4	-1,0	1,9	2,7
Rendimento Social de Inserção	291.583.000,0	287.350.561,1	98,5	-2,4	0,9	1,2
Complemento Solidário para Idosos	195.544.300,0	190.540.106,6	97,4	-9,7	0,6	0,8
Parentalidade	437.485.786,0	432.430.506,9	98,8	10,6	1,3	1,8
Subsídio por morte	112.528.467,0	103.344.529,1	91,8	5,2	0,3	0,4
Deficiência	145.311.264,0	140.129.819,7	96,4	0,8	0,4	0,6
Outras despesas	631.472.899,0	575.180.554,9	91,1	1.051,7	1,7	2,4
Encargos com doenças profissionais	28.743.334,0	28.289.003,0	98,4	32,3	0,1	0,1
Transferências para o INATEL	6.560.147,0	6.560.147,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Transferências para a CGA	555.087.264,0	515.231.021,8	92,8	n.a	1,6	2,2
Restituição de contribuições e outras receitas	5.263.744,0	4.657.591,1	88,5	-5,5	0,0	0,0
Despesas de capital	15.255.374,0	9.461.203,9	62,0	63,4	0,0	0,0
Outras	20.563.036,0	10.981.588,0	53,4	-2,7	0,0	0,0
Formação profissional e PAE	1.466.859.443,0	1.218.596.284,3	83,1	-31,5	3,7	5,2
Políticas ativas de emprego	539.926.110,0	537.624.508,0	99,6	2,7	1,6	2,3
Transf. IEFEP	492.555.000,0	492.555.000,0	100,0	2,9	1,5	2,1
Transf. Autoridade Condições de Trabalho	21.820.267,0	20.020.267,0	91,8	-7,9	0,1	0,1
Transf. Estruturas de Emp. Form. Prof. das RA	17.696.375,0	17.696.375,0	100,0	7,1	0,1	0,1
Transf. Agência Nacional para a Qualificação	3.662.870,0	3.662.870,0	100,0	7,1	0,0	0,0
Outras	4.191.598,0	3.689.996,0	88,0	6,6	0,0	0,0
Transf. e Subsídios de Formação profissional	926.933.333,0	680.971.776,3	73,5	-45,8	2,1	2,9
Do Fundo Social Europeu (FSE)	781.533.333,0	613.495.086,1	78,5	-46,6	1,9	2,6
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	145.400.000,0	67.476.690,3	46,4	-36,6	0,2	0,3
Administração (b)	337.414.892,0	292.166.089,7	86,6	-9,0	0,9	1,2
Despesas com pessoal	224.171.551,0	210.315.009,5	93,8	-9,9	0,6	0,9
Aquisição de bens e serviços	61.723.084,0	48.657.318,4	78,8	-9,3	0,1	0,2
Outras	51.520.257,0	33.193.761,9	64,4	-2,1	0,1	0,1
Passivos Financeiros (4)	263.000.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.a
Empréstimos de curto prazo	260.000.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.a
Outros Passivos Financeiros	3.000.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.a
Aplicações Financeiras - IGFSS (3)	15.248.835.129,0	3.221.598.731,8	21,1	-52,1	9,7	n.a
Ativos financeiros - Títulos de curto prazo	15.248.335.129,0	3.221.589.000,0	21,1	-52,1	9,7	n.a
Outros Ativos Financeiros	500.000,0	9.731,8	1,9	14,6	0,0	n.a
Capitalização	12.796.108.026,0	6.312.863.372,4	49,3	-3,6	19,1	0,02
Ativos financeiros - FEFSS (2)	12.783.342.514,0	6.308.222.712,1	49,3	-3,6	19,1	n.a
Despesas de Administração	12.530.512,0	4.618.625,2	36,9	41,0	0,0	0,0
Despesas de capital - FEFSS	235.000,0	22.035,1	9,4	144,3	0,0	0,0
Despesa total (1)	52.669.815.434,1	33.092.767.620,9	62,8	-11,8	100,0	n.a
Despesa efetiva (5) = (1) - (2) - (3) - (4)	24.374.637.791,1	23.562.946.176,9	96,7	-2,8	71,2	100,0

Fonte: IGFSS, Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, alterada pela Lei n.º 159-E/2015, de 30 de dezembro e OSS corrigido.

- (a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).
 (b) Exceto despesas com a administração do Sistema Previdencial - Capitalização.
 (c) Até ao ano de 2014 era designado como "Indemnizações Compensatórias por salários em atraso".
 (d) Embora no mapa XI – despesas da SS por classificação funcional, relativo ao período de referência, as despesas com formação profissional incluam o valor dos projetos de formação profissional desenvolvidos no âmbito da ação social, no montante de M€ 9,6 e o valor despendido em formação profissional pelos organismos da SS, no valor de m€ 628,1, optou-se por manter a agregação anteriormente utilizada, em que o primeiro foi agregado às prestações sociais por se encontrar no âmbito da ação social e não resultar claramente da análise efetuada à informação disponibilizada que se trate exclusivamente de verbas alocadas à formação profissional, mantendo-se o segundo na esfera da administração do sistema.



Figura 06 – Variação e peso relativo das aplicações de fundos – janeiro a dezembro de 2015



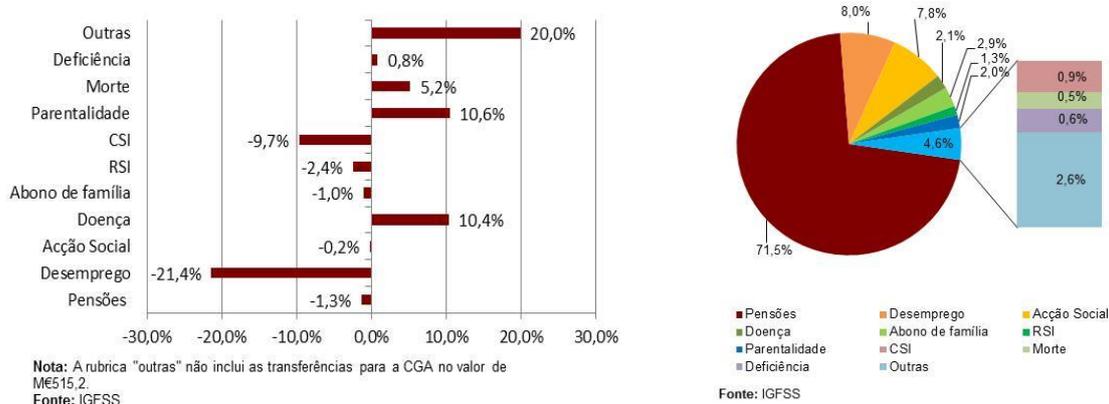
Fonte: IGSSS

Fonte: IGSSS

Gráfico 6.1 – Tvh das aplicações de fundos

Gráfico 6.2 – Peso relativo na despesa efetiva

Figura 07 – Variação e peso relativo da despesa com prestações sociais – janeiro a dezembro de 2015



Nota: A rubrica "outras" não inclui as transferências para a CGA no valor de M€15,2.
Fonte: IGSSS

Fonte: IGSSS

Gráfico 7.1 – Tvh das prestações sociais

Gráfico 7.2 – Peso relativo das prestações sociais

Considerando as grandes funções do SSS, destacam-se as prestações sociais, em razão da materialidade dos recursos absorvidos (M€ 22.047,5; 93,6% da despesa efetiva), e da sua evolução face ao período homólogo anterior (menos M€ 100,1; 0,5%).

No cômputo das **prestações sociais** merece referência a rubrica de pensões e complementos, que apresentou uma diminuição de 1,3%³³ (que compara com uma diminuição de 2,8% da despesa efetiva), face

ao período homólogo, totalizando M€ 15.753,2 (71,5% das prestações sociais e 66,9% da despesa efetiva). Destas, destacam-se as pensões de velhice, que recuaram 1,4% (menos M€ 160,9) em termos homólogos, a maior fatia (74,6%) do valor despendido com pensões e complementos. No entanto, em termos comparáveis, estas pensões cresceram 1,3%³⁴, crescimento superior ao verificado em 2014 relativamente ao ano de 2013 (mais 0,9%). A evolução do crescimento das despesas com pensões de velhice decorreu, entre outros, das condições restritivas da

³³ Em termos comparáveis, isto é, sem a alteração de metodologia do registo contabilístico dos encargos com pensões, a variação foi de mais 1,2%.

³⁴ Sem alteração de metodologia do registo contabilístico dos encargos com pensões.

atribuição de pensões antecipadas que se encontra em vigor desde abril de 2012 (apenas permitidas a desempregados de longa duração com idades superiores a 55 anos, passando, em 2015, a abranger também empregados com idades de 60 ou mais anos e uma carreira contributiva de pelo menos 40 anos) que, conjugada com o aumento da idade legal da reforma para os 66 anos em 2014, sujeita a ponderação do fator de sustentabilidade nos anos seguintes, veio mitigar os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema³⁵.

Verificou-se ainda uma redução da despesa com prestações sociais diretamente indexadas à condição de recursos dos potenciais beneficiários³⁶ cujos critérios de acesso têm vindo a tornar-se mais exigentes, mostrando-se restringidos os valores associados³⁷: abono de família³⁸ (menos M€ 6,3, 1,0%); complemento solidário para idosos (menos M€ 20,4, 9,7%) e rendimento social de inserção (menos M€ 7,1, 2,4%).

³⁵ “Em 31 de dezembro de 2014, a população residente em Portugal foi estimada em 10 374 822 pessoas, menos 52 479 do que a população estimada em 31 de dezembro do ano anterior. Este resultado traduziu-se numa taxa de crescimento efetivo negativa de -0,50%, reflexo da conjugação dos saldos natural e migratório negativos. Diminuiu o número de óbitos, e o número de nados vivos, mantendo-se o saldo natural negativo (-22 423) ainda que mais atenuado comparativamente com 2013 (-23 756). Não obstante o aumento do número estimado de imigrantes e a diminuição do número de emigrantes, continua a verificar-se um saldo migratório negativo (-30 056) (...)” – INE, 16 de junho de 2015 – estimativas da população residente em Portugal.

“O peso da população idosa manteve um perfil ascendente, em consequência das tendências de diminuição da fecundidade e do aumento da longevidade. Desde 1990 que a proporção dos indivíduos com 65 e mais anos por 100 habitantes residentes com menos de 15 anos (índice de envelhecimento) apresenta uma tendência sistemática de crescimento (72,1 em 1991 e 141,3 em 2013).” – INE, 30 de dezembro de 2015, Anuário Estatístico.

³⁶ “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. (...)” in relatórios económicos da OCDE – outubro de 2014.

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

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

Em sede de contraditório, o ISS a propósito da redução da despesa com prestações sociais refere:“(...) *situação (...) justificada pelas normas de condição de recursos dos potenciais beneficiários e do efeito das alterações às regras de atribuição destas prestações*”.

Já o subsídio por morte (mais M€ 5,1, 5,2%), o subsídio por deficiência (mais M€ 1,1; 0,8%) e o subsídio de parentalidade (mais M€ 41,4; 10,6%) apresentaram, no período de referência, uma tendência crescente.

As verbas destinadas ao **desemprego e ao apoio ao emprego**, com um peso relativo de 7,5% na despesa efetiva, sofreram uma diminuição na ordem dos 21,4%, passando a M€ 1.760,4 (menos M€ 478,3 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 económico³⁹. Para este resultado contribuíram todas as componentes deste grupo de despesas, com destaque para o subsídio de desemprego, com um recuo de 21,3 (menos M€ 351,1), componente que representa a maior fatia destas despesas (73,7%).

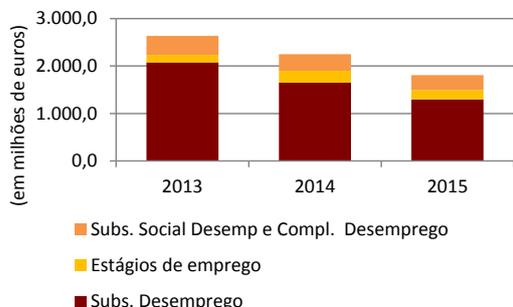
Acresce referir que a redução dos níveis de despesa de prestações de desemprego verificada no período de referência foi também compensada pela criação de estágios profissionais financiados pelo IIEFP, componente que pressiona a despesa da segurança social por via das políticas ativas de emprego, contribuindo, assim, positivamente para a dinamização do mercado de trabalho, designadamente na parte que respeita à criação de emprego por conta de outrem.

Os gráficos seguintes comparam a evolução destas duas variáveis.

³⁹ “Os dados divulgados pelo INE indicam que a economia portuguesa cresceu, em termos reais, 1,5% nos três primeiros trimestres de 2015 face ao período homólogo de 2014 (1,6% até junho de 2015), uma aceleração de 0,5 p.p. face ao registado em igual período do ano anterior. Este valor compara com a projeção de 1,6% apresentada no Programa de Estabilidade (PE) divulgado em abril de 2015. ” - in relatório da LOE/2016 página 7.

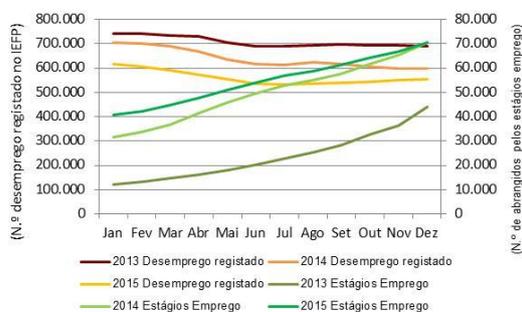


Figura 08 – Desemprego e Estágios Profissionais – 2013 - 2015



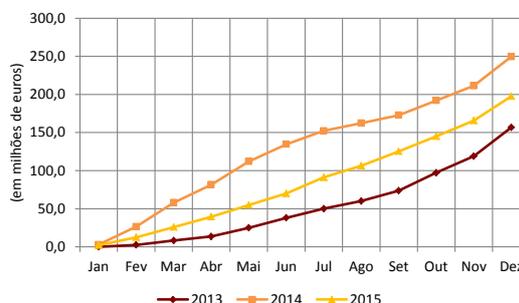
Fonte: IGFSS e IEFP

Gráfico 8.1 – Desemprego e Estágios Profissionais – 2013- 2015



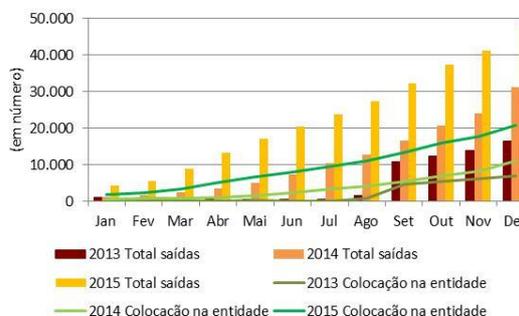
Fonte: IEFP,IP

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



Fonte: IEFP,IP

Gráfico 8.2 – Estágios profissionais financiados pelo IEFP – 2013 a 2015



Fonte: IEFP,IP

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

A despesa com **ação social**⁴⁰ diminuiu 0,2%, passando a M€ 1.723,6 (7,3% da despesa efetiva do período). Nesta componente, as transferências e subsídios para as instituições sem fins lucrativos, que detêm maior peso relativo (85,4%), apresentaram um acréscimo de 0,7% face ao período homólogo anterior. Já as transferências e subsídios pagos às famílias (4,8% da despesa com ação social) apresentaram uma tendência decrescente face ao período homólogo anterior, menos 1,2%.

Em sede de contraditório, o ISS a propósito do acréscimo de despesa com as instituições sem fins lucrativos destaca a “(...) *registada em acordos de cooperação*”.

No âmbito da ação social foram sendo adotadas medidas destinadas 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 - assim como foram sendo transferidas para o âmbito da gestão das IPSS grande parte dos serviços prestados, ao mesmo tempo que foram sendo introduzidos fatores beneficiadores das condições em que estas instituições desenvolvem a sua atividade.

A **formação profissional e PAE** consumiram 5,2% da despesa efetiva, menos 31,5% (M€ 561,1) face ao período homólogo anterior, atingindo o montante de M€ 1.218,6 (inclui as verbas destinadas às ações de formação profissional contabilizadas nas classificações económicas de transferências correntes e de subsídios). Para este comportamento contribuíram os subsídios à formação profissional que registaram, no período de referência, um decréscimo na ordem dos 45,8%, face ao período homólogo anterior (com suporte FSE menos 46,6% e com suporte na contrapartida pública nacional, menos 36,6%), tendo as políticas ativas de emprego (que representaram 44,1% da despesa alocada a este

⁴⁰ 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.

fim) apresentado um crescimento de 2,7% no mesmo período.

As despesas com a administração recuaram 9,0% (menos M€ 28,8) pressionadas pelo decréscimo das despesas com o pessoal (72,0% das despesas de administração) e das despesas com aquisição de bens e serviços correntes (menos 9,9% e menos 9,3%, respetivamente). As despesas de administração do FEFSS aumentaram 41,0% face a igual período de 2014 (mais M€ 1,3).

III.4.3 Evolução das Pensões e Contribuições

Em 31 de dezembro de 2015, a despesa com pensões e complementos, (vide quadro 05) paga pelo SSS, totalizou M€ 15.753,2, menos 1,3%⁴¹ que no período homólogo anterior (66,9% da despesa efetiva). Desta, 77,9% destinou-se a fazer face aos encargos

com pensões de velhice (menos 1,4%⁴² em termos homólogos); 72,6% enquadraram-se no sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, no período de referência, 22,1% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,3%), menos 3,6%⁴³ que em igual período homólogo. As pensões de sobrevivência (13,8%) aumentaram no período de referência 0,8%⁴⁴.

O comportamento da despesa com pensões, no período de referência (2015), foi influenciado pelos efeitos conjugados das alterações ao fator de sustentabilidade que indexa o valor das novas pensões à evolução da esperança média de vida à idade da reforma, da antecipação da consideração de toda a carreira contributiva para o cálculo do valor das pensões, da definição de uma regra de atualização anual das pensões, da suspensão da concessão de pensões antecipadas, da alteração da idade legal da reforma para os 66 anos, da evolução demográfica, da

Quadro 05 – SS – Pensões e complementos - janeiro de 2011 a dezembro de 2015

(em milhões de euros)

Designação	2011	2012	2013	2014	2015
Pensão Invalidez	1.398,3	1.374,9	1.386,0	1.351,2	1.302,6
Pensão Sobrevivência	1.958,4	2.004,6	2.095,6	2.157,7	2.174,9
Pensão Velhice	11.092,1	11.564,1	12.350,3	12.445,1	12.275,6
Total	14.448,7	14.943,6	15.832,0	15.954,0	15.753,2
Sistema Previdencial	10.828,6	10.756,4	11.582,7	11.685,5	11.436,7
Sistema de Proteção Social e de cidadania	3.620,2	3.671,2	3.742,7	3.771,1	3.828,9
Subsistema Proteção Familiar	370,1	371,4	360,8	353,2	353,0
Subsistema Solidariedade	3.250,1	3.299,8	3.381,9	3.417,9	3.475,9
Sistema Regimes Especiais		516,0	506,5	497,3	487,6
Total	14.448,7	14.943,6	15.832,0	15.954,0	15.753,2

Fonte: IGFSS

Nota: (1) As pensões dos antigos combatentes e as que respeitam ao sistema de regimes especiais foram desagregados por eventualidade de acordo com os registos contabilísticos. (2) Os valores relevados no quadro incluem apenas os valores registados em transferências para as famílias.

promoção da cultura do envelhecimento ativo, da alteração da contabilização das pensões unificadas e da evolução do ciclo económico.

⁴¹ Em termos comparáveis, isto é, sem a alteração de metodologia do registo contabilístico dos encargos com pensões, a variação foi de mais 1,2%. Em sede de contraditório, o ISS alega que com a alteração de metodologia de registo "(...) verifica-se um acréscimo de 1,9% no ISS, IP (Pensões e complementos)". Sobre esta alegação esclarece-se que o cálculo realizado pelo Tribunal teve em conta o valor líquido dos montantes transferidos entre as duas instituições, uma vez que era essa a metodologia seguida pelo ISS até 2014. Já o valor indicado pelo ISS apenas teve em conta o montante transferido deste Instituto para a CGA.

⁴² Em termos comparáveis, isto é, sem a alteração de metodologia do registo contabilístico dos encargos com pensões, a variação foi de mais 1,3%.

⁴³ Em termos comparáveis, isto é, sem a alteração de metodologia do registo contabilístico dos encargos com pensões, a variação homóloga das pensões de invalidez foi de menos 1,3%.

⁴⁴ Em termos comparáveis, isto é, sem a alteração de metodologia do registo contabilístico dos encargos com pensões, a variação foi de mais 2,2%.



Tribunal de Contas



Quando observada num período mais alargado (2008-2015), 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, para menos 1,3%⁴⁵ em 2015.

Durante o período de vigência do PAEF (2011 – 2014), a **despesa com pensões e complementos** da SS foi 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 de 2013 já a evidenciar uma tendência de crescimento acelerado face ao período homólogo anterior.

das pensões mínimas em 1,1%⁴⁸, 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.

Em 2014, a despesa com pensões manteve ainda uma tendência de crescimento, mais moderado que o verificado no período homólogo anterior (0,8%), porém superior ao objetivo implícito no OE/2014, onde não se previa qualquer variação, 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 anos⁴⁹, veio minimizar os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema, restringindo de algum modo a entrada de novos beneficiários passivos no sistema.

Figura 09 – Peso relativo das despesas com pensões – 2011 a 2015

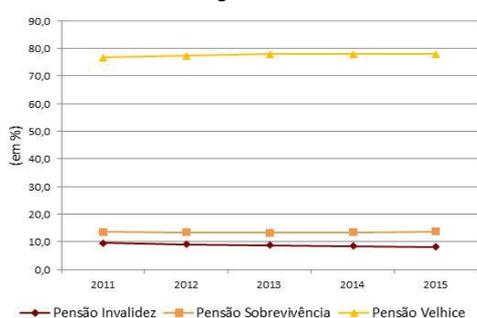


Gráfico 9.1 – Distribuição por eventualidades

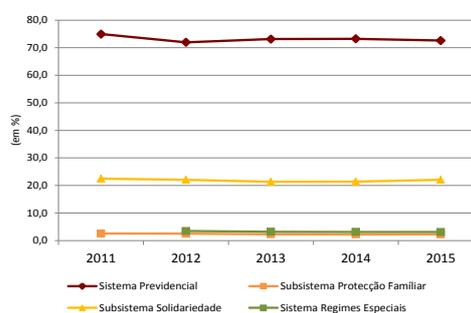


Gráfico 9.2 – Distribuição por sistemas e subsistemas

Assim, entre 2012 e 2013, a despesa com pensões inverteu a sua trajetória descendente, apresentando um aumento de 5,9%⁴⁶, pressionada pela reposição do subsídio de Natal, cujo pagamento ocorreu em duodécimos⁴⁷, e pela atualização do valor

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 daquele ano. Em 2014 e 2015 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.

⁴⁵ Em termos comparáveis, isto é sem a alteração de metodologia do registo contabilístico dos encargos com pensões, a variação é de mais 1,2%.

⁴⁶ Variação entre períodos homólogos. A taxa de crescimento da despesa com pensões implícita no cenário base do OE/2013 foi de 3,6%.

⁴⁷ 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

⁴⁸ Portaria n.º 432-A/2012, de 31 de dezembro.

⁴⁹ Portaria 378- G/2013, de 31 de dezembro.

Em 2015, a despesa com pensões e complementos regrediu 1,3% em termos homólogos, indicador que comparou bem com o objetivo implícito no OE/2015 (menos 0,2%), mas apenas contabilisticamente, uma vez que às pensões registadas contabilisticamente como transferências efetivas para as famílias há que acrescer M€ 392,8 que deixaram de integrar esta rubrica, passando a ser contabilizadas como transferências para a CGA, IP. Em termos económicos, a comparação com o período homólogo de 2014, continua a configurar um crescimento (mais 1,2%).

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 (mais 2,8%), porém abaixo do objetivo previsto (OE/2015): 4,1%⁵⁰.

Observada num período mais lato (2008 – 2015), esta receita apresentou uma evolução crescente entre 2008 e 2011 (2008, 5,8%, 2009, 0,4%, 2010, 2,8%, e 2011, 2,0%), invertendo-se esta em 2012, ano em que registou uma quebra da receita contributiva na ordem dos 4,8%. Já em 2013, com as alterações aplicadas aos regimes contributivos em vigor e a introdução de novas fontes de financiamento, designadamente a aplicação da CES à generalidade das pensões, restabeleceu-se o padrão verificado até 2011, com a receita contributiva a apresentar um crescimento de 2,6%, que se manteve para os anos subsequentes de 2014 (1,7%) e 2015 (2,8%), beneficiando, nestes últimos, já de alguma recuperação do ciclo económico.

Quadro 06 – SS – Receita contributiva - 2008 a 2015

Unidade: milhões de euros

ano	contribuições	vhr
2008	13.082,1	5,8
2009	13.131,7	0,4
2010	13.496,0	2,8
2011	13.760,0	2,0
2012	13.094,6	-4,8
2013	13.437,5	2,6
2014	13.663,6	1,7
2015	14.041,7	2,8

Fonte: IGFSS

As **Figuras 10 e 11** apresentam a comparação dos ritmos de crescimento das contribuições e das pensões, quer relativamente à receita e despesa efetivamente executada em cada trimestre quer em termos acumulados no fim de cada período, para o período 2008-2015.

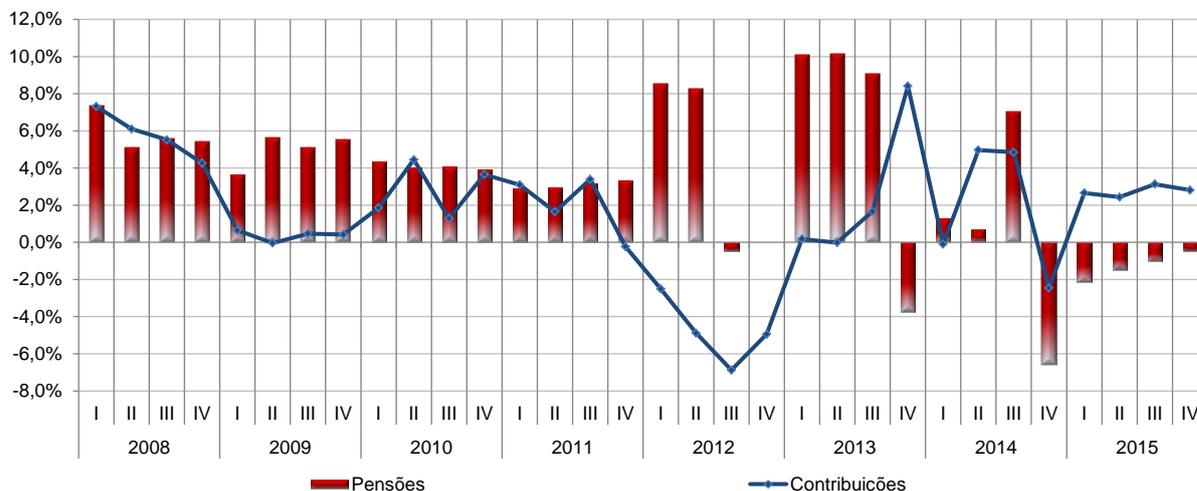
Em termos isolados do período, o ritmo de crescimento trimestral da despesa com pensões vem sendo superior ao das receitas contributivas cobradas desde o 3º trimestre de 2008. Esta tendência apenas se inverteu pontualmente, embora em 2014 e 2015 tenha vindo a apresentar alguma recuperação. (**Figura 10**)

Em termos acumulados (**Figura 11**), no período observado, estas variáveis seguiram a mesma tendência, mantendo-se a taxa de crescimento da receita contributiva significativamente abaixo da que se verificou para a despesa com pensões, sobretudo a partir do 1.º trimestre de 2009, com esta tendência a acentuar-se durante o PAEF, principalmente entre o 1.º trimestre de 2012 e o 1.º trimestre de 2013, com 2014 e 2015 a beneficiar já alguma retoma.

⁵⁰ Página 98 do relatório do OE/2015.



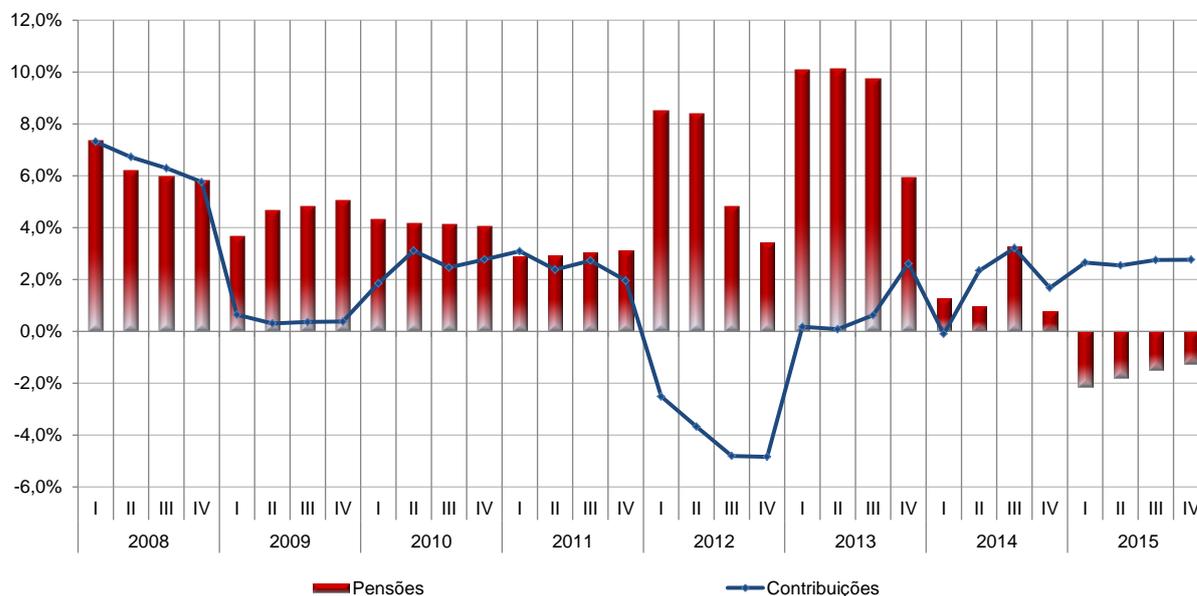
Figura 10 – Tvh das Contribuições e das Pensões (valores isolados do trimestre) – 2008 a 2015



Fonte: IGSSS

Notas: (1) O valor para o 4T é o que consta da CSS respetiva, com exceção de 2015. (2) Desde 2012 que os dados das pensões incluem as verbas do Sistema de Regimes Especiais. (3) Em 2015 deixaram de incorporar os valores transferidos da SS para a CGA e passaram a relevar o valor da quota-parte das pensões pagas aos beneficiários pela Segurança Social e financiadas pela CGA (pensões unificadas)

Figura 11 – Tvh das Contribuições e das Pensões (valores acumulados do trimestre) – 2008 a 2015



Fonte: IGSSS

Notas: (1) O valor para o 4T é o que consta da CSS respetiva, com exceção de 2015. (2) Desde 2012 que os dados das pensões incluem as verbas do Sistema de Regimes Especiais. (3) Em 2015 deixaram de incorporar os valores transferidos da SS para a CGA e passaram a relevar o valor da quota-parte das pensões pagas aos beneficiários pela Segurança Social e financiadas pela CGA (pensões unificadas).

No quadro e gráfico seguintes (07 e 12) é feito um exercício para evidenciar as necessidades de financiamento da componente de Repartição do Sistema Previdencial para suportar os encargos com pensões. Para este efeito, consideram-se receitas a parte proporcional da receita de contribuições e de receitas cessantes relativas às eventualidades de invalidez, velhice e morte⁵¹ e as transferências da CGA para financiamento da quota-parte das pensões da Marconi e das pensões unificadas que, sendo pagas pela SS, constituem encargo da CGA. Na parte da despesa, foi considerado o valor relevado em transferências para as famílias (pensões), em todos os períodos; em 2015, o valor relevado integra ainda as transferências para a CGA para financiamento da quota-parte das pensões unificadas pagas por aquela entidade aos beneficiários, cujo encargo é da segurança social.

Dos cálculos efetuados resulta que entre 2011 e 2013 se verificou um crescimento muito acentuado das necessidades de financiamento em análise (mais 719,8% de 2011 para 2012 e mais 107,3% de 2012 para 2013). Em 2014 registou-se uma variação negativa de 6,4%. Para 2015, tendo por base o orçamento inicial, a previsão das necessidades anuais de financiamento aponta para um valor de M€ 736,2, menos 25,4% do que no período homólogo, por conta do aumento da receita prevista; contudo, de acordo com os dados referentes à execução orçamental do ano, o valor apurado é de M€ 819,1, superior ao valor de referência para o período.

A partir de 2012, as necessidades de financiamento foram colmatadas com transferências extraordinárias do OE.

⁵¹ Nesta eventualidade, a receita foi expurgada da parte proporcional ao financiamento do subsídio por morte. O cálculo baseou-se na aplicação à receita contributiva da taxa correspondente ao peso relativo da despesa com pensões de sobrevivência no somatório da despesa com pensões de sobrevivência e de subsídio por morte.



Quadro 07 – SS – Necessidades de Financiamento para suportar os encargos com Pensões do Sistema Previdencial – Repartição – 2011 a 2015
(em milhões)

Descrição	2011	2012	2013	2014	2015
Receita	10.766,5	10.247,5	10.527,8	10.698,5	11.132,9
Contribuições	10.552,2	10.053,3	10.340,6	10.543,0	10.832,5
Receitas cessantes	198,0	179,9	171,3	139,9	162,6
Transferências da CGA	16,2	14,2	15,8	15,6	137,7
Transferências da CGA - Rádio Marconi	16,2	14,2	15,8	15,6	15,3
Transferências da CGA - Pensões Unificadas					122,4
Despesa	10.828,6	10.756,4	11.582,7	11.685,5	11.951,9
Pensões	10.828,6	10.756,4	11.582,7	11.685,5	11.436,7
Invalidez	954,8	913,3	927,5	900,7	843,3
Sobrevivência	1.622,5	1.654,4	1.735,2	1.793,1	1.807,2
Velhice	8.251,3	8.188,8	8.920,0	8.991,7	8.663,9
Pensões Unificadas - Quota parte CGA					122,4
Transferências para a CGA - Pensões Unificadas					515,2
Necessidade de Financiamento	62,1	508,9	1.055,0	987,0	819,1

Fonte: CSS/2011 a 2014 e IGFSS (2015), Mapa da LBSS e Mapa das pensões.

Nota: Os valores de receita de contribuições utilizados são os não consolidados. Cálculos DGTC.

Figura 12 – Evolução das necessidades de financiamento - 2011 a 2015

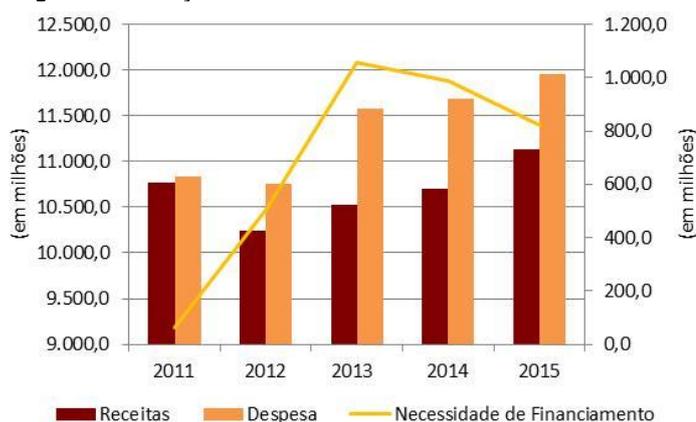


Gráfico 12 – Necessidades de Financiamento 2011 – 2015

Os gráficos seguintes (figura 13) ilustram, num cotejo mais fino (por subsistema), a evolução das despesas com pensões entre 2011 e 2015. Como se pode verificar, os efeitos das medidas de contenção da despesa pública, fortemente centradas nas políticas remuneratórias e de atribuição de prestações sociais, incluídas as pensões, apresentaram-se mitigados, sugerindo a execução orçamental que as medidas de consolidação operadas do lado da despesa não produziram os efeitos estimados. Entre 2008 e 2015 a despesa com pensões apresentou uma tendência crescente (de M€ 12.818,2 para M€ 15.753,2), ancorada na evolução das despesas com as pensões de velhice e sobrevivência, impulsionadas pela evolução demográfica (evolução crescente da população com mais de 65 anos e aumento da esperança média de

vida da mesma) que as medidas aplicadas (designadamente as que incidiram sobre a idade normal de acesso a este tipo de prestações e bem assim sobre o cálculo de formação das mesmas) não compensaram. Também no período de maior incidência das medidas restritivas a evolução desta despesa manteve a mesma tendência (de M€ 14.011,9 em 2010 para M€ 15.954,0⁵² em 2014).

⁵² Este valor inclui as pensões do regime substitutivo bancário que passou a integrar as pensões da segurança social a partir de 2012. Em termos comparáveis, a despesa com pensões em 2015 foi de M€ 15.456,6.

Figura 13 – Despesa com Pensões por sistema e subsistema (2011-2015) – evolução mensal

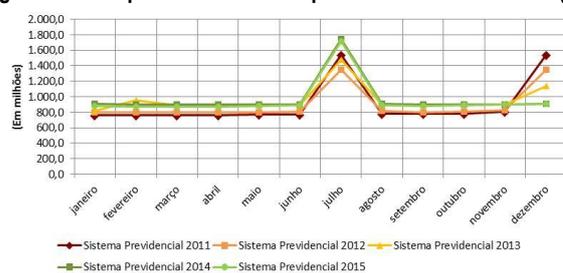


Gráfico 13.1 – Despesa mensal do Sistema Previdencial

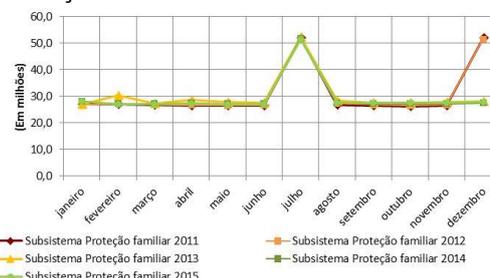


Gráfico 13.2 – Despesa mensal do Subsistema Proteção Familiar

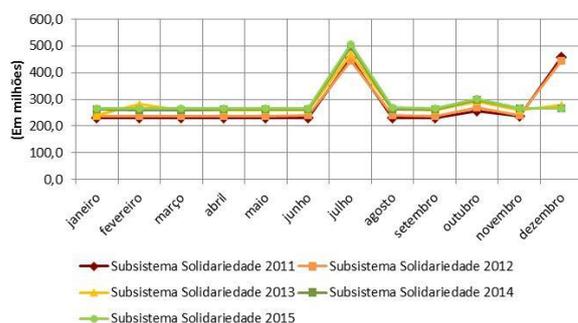


Gráfico 13.3 – Despesa mensal do Subsistema Solidariedade

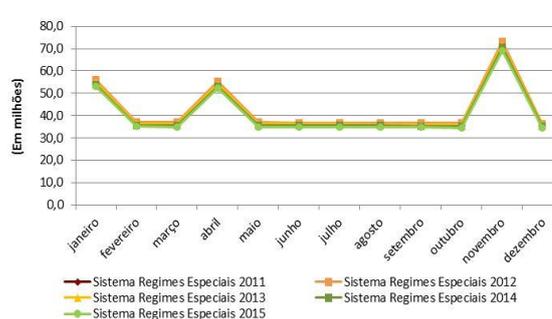


Gráfico 13.4 – Despesa mensal do Sistema de Regimes Especiais

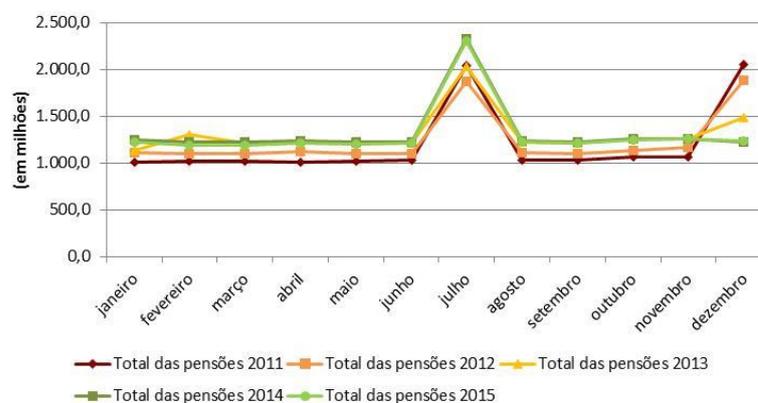


Gráfico 13.5 – Despesa total - mensal

Nota: Desde 2012, os encargos registados contabilisticamente como pensões incluem o Sistema de Regimes Especiais (M€ 487,6 em 2015). Em 2015 os mencionados encargos com pensões não incluíram os valores transferidos da SS para a CGA (M€ 515,2) destinados ao financiamento das pensões unificadas da responsabilidade da SS e passaram a incluir o valor das pensões unificadas da responsabilidade da CGA (M€ 122,4).



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 do SSS relativa a 2015, por sistemas, subsistemas e componentes.

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 08, 09 e 10 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.

De referir que o funcionamento do SSS produz movimentos contabilísticos 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 social⁵³.

III.5.2 Sistema Previdencial

No Sistema Previdencial (componentes Repartição e Capitalização) a receita global arrecadada até ao final do 2.º semestre 2015 totalizou M€ 25.702,9, 64,4%, do previsto, enquanto a despesa global atingiu os M€ 24.206,2, traduzindo-se numa taxa de execução orçamental de 61,0%. Quando comparadas com o período homólogo anterior, a receita total decresceu 10,0% e a despesa total 12,1%.

Para o comportamento da receita do sistema previdencial, no período de referência, contribuíram todos os agrupamentos: as receitas correntes que recuaram em termos homólogos 1,5% pressionadas pela queda das transferências correntes (25,8%), face a igual período de 2014; as receitas de capital, cujo comportamento decrescente no período (menos 23,5%) foi influenciado pela queda dos ativos financeiros que recuaram 24,1% e o agrupamento das outras receitas (menos 4,8%), evolução influenciada pela queda do valor do saldo de gerências anteriores integrado (menos 3,6%) e das reposições abatidas nos pagamentos que recuaram 11,9%, quando comparadas com igual período de 2014.

A despesa total do sistema previdencial diminuiu 12,1%, alavancada pelo recuo das despesas de capital (menos 24,1%) cuja principal componente (ativos financeiros) regrediu 24,7%, em termos homólogos, e das despesas correntes que recuaram 4,0% face a igual período de 2014, influenciadas pelo comportamento das transferências correntes (menos 1,8%), que representaram 95,3% da despesa corrente deste sistema.

⁵³ 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€ 940,7) nem as transferências/subsídios entre os seus subsistemas e componentes (M€ 157,7).

Quadro 08 – SS – Execução Orçamental do Sistema Previdencial – janeiro a dezembro de 2015

(em m€ e %)

Designação	Sistema Previdencial - Repartição			Sistema Previdencial - Capitalização			Sistema Previdencial		
	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh
Cap.									
Receitas Correntes	16.163.205,3	96,7	-1,9	386.655,5	96,6	16,3	16.549.860,8	96,7	-1,5
03 Contribuições para a Segurança Social	14.041.653,9	97,9	2,8	-	-	-	14.041.653,9	97,9	2,8
04 Taxas, multas e outras penalidades	105.683,5	93,1	8,5	-	-	-	105.683,5	93,1	8,5
05 Rendimentos da propriedade	10.126,3	40,6	-20,2	386.365,5	96,6	16,3	396.491,8	93,3	14,9
06 Transferências correntes	1.983.064,5	89,5	-25,8	-	-	-100,0	1.983.064,5	89,5	-25,8
07 Venda de bens e serviços correntes	13.421,5	112,7	6,3	290,0	547,2	66,2	13.711,5	114,6	7,1
08 Outras receitas correntes	9.255,6	145,7	-30,1	-	-	-	9.255,6	145,7	-30,1
Receitas de Capital	2.263.433,7	22,6	-51,8	6.109.024,3	50,9	-2,2	8.372.458,0	38,1	-23,5
09 Venda de bens de investimento	15.544,7	51,8	124,7	115,5	11.546,2	n.a	15.660,1	52,2	126,3
10 Transferências de capital (a)	-	-	-	115.595,6	88,9	45,2	115.595,6	88,9	45,2
11 Ativos financeiros	2.247.889,0	23,2	-52,1	5.993.313,2	50,5	-2,8	8.241.202,2	38,2	-24,1
12 Passivos Financeiros	0,0	0,0	n.a	-	-	-	0,0	0,0	n.a
13 Outras receitas de capital	0,0	0,0	-100,0	-	-	-	0,0	0,0	-100,0
Outras Receitas	381.586,0	89,7	-15,1	398.969,3	100,1	7,6	780.555,3	94,7	-4,8
15 Reposições não abatidas nos pagamentos	105.089,1	70,5	-12,2	374,7	37.469,6	12.359,2	105.463,8	70,7	-11,9
16 Saldo da gerência anterior	276.496,9	100,0	-16,1	398.594,6	100,0	7,5	675.091,5	100,0	-3,6
Receita Total	18.808.225,0	69,3	-13,0	6.894.649,1	53,9	-0,7	25.702.874,1	64,4	-10,0
Receita Efetiva	16.283.839,1	96,4	-1,9	502.741,3	94,8	22,0	16.786.580,3	96,3	-1,3
Agr.									
Despesas Correntes	15.815.484,2	96,4	-4,0	4.618,6	36,9	41,0	15.820.102,8	96,4	-4,0
01 Despesas com pessoal	139.152,2	94,7	-11,4	1.229,1	76,7	-1,0	140.381,2	94,5	-11,3
02 Aquisição de bens e serviços	32.717,6	77,5	-10,4	717,4	65,7	15,2	33.435,0	77,2	-10,0
03 Juros e outros encargos	891,5	23,7	-42,0	1.478,1	52,4	4,7	2.369,7	36,0	-19,6
04 Transferências correntes	15.083.936,2	97,6	-1,8	-	-	-	15.083.936,2	97,6	-1,8
05 Subsídios	471.966,6	72,5	-47,6	-	-	-	471.966,6	72,5	-47,6
06 Outras despesas correntes	86.820,2	89,6	1.137,8	1.194,0	17,0	n.a	88.014,2	84,7	1.154,8
Despesas de Capital	2.077.861,6	19,8	-53,9	6.308.244,7	49,3	-3,6	8.386.106,3	36,1	-24,1
07 Aquisição de bens de capital	24.041,9	66,7	-0,1	22,0	9,4	144,3	24.064,0	66,3	-0,05
08 Transferências de capital (a)	116.220,9	88,9	43,3	-	-	-	116.220,9	88,9	43,3
09 Ativos financeiros	1.937.598,7	19,3	-56,0	6.308.222,7	49,3	-3,6	8.245.821,4	36,1	-24,7
10 Passivos Financeiros	0,0	0,0	n.a	-	-	-	0,0	0,0	n.a
Despesa Total	17.893.345,8	66,6	-14,7	6.312.863,4	49,3	-3,6	24.206.209,2	61,0	-12,1
Despesa Efetiva	15.955.747,1	96,3	-3,7	4.640,7	36,4	41,2	15.960.387,7	96,2	-3,7
Saldo Global	914.879,2			581.785,8			1.496.664,9		
Saldo Efetivo	328.092,0			498.100,6			826.192,6		

Fonte: IGFSS

(a) Inclui o valor de M€ 115,6 transferido da componente de Repartição para a componente de Capitalização respeitante a alienação de imóveis e saldo de gerências anteriores.



III.5.2.1 SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO

O volume total das **receitas** arrecadado pelo Sistema Previdencial – Repartição foi de M€ 18.808,2 a que correspondeu uma taxa de execução de 69,3% e uma evolução negativa, face ao período homólogo anterior, na ordem dos 13,0%. Nesta componente do sistema previdencial são as receitas efetivas que têm um maior peso (86,6% da receita total arrecadada).

Na **receita corrente**, destacaram-se as contribuições para a Segurança Social, parcela mais significativa da receita do Sistema Previdencial – Repartição (74,7% da receita total), com uma execução orçamental de M€ 14.041,7 (97,9%) e um acréscimo, face a igual período de 2014, de 2,8% e as transferências correntes (10,5% da receita total) com uma execução de 89,5% (M€ 1.983,1) do previsto e uma taxa de variação homóloga negativa de 25,8%, por conta do comportamento das receitas provenientes da administração central (M€ 1.359,5), que recuaram 21,0% em termos homólogos.

Até 31 de dezembro de 2015, a **despesa** total do Sistema Previdencial – Repartição foi de M€ 17.893,3, valor que configura uma taxa de execução orçamental na ordem dos 66,6% e um decréscimo de 14,7% face ao período homólogo de 2014.

Para este desempenho concorreram, essencialmente, as transferências correntes, com uma execução de M€ 15.083,9 (97,6%), menos 1,8% que em igual período de 2014 e que representaram 84,3% da despesa total. Destas, 92,0% (M€ 13.882,4) destinaram-se às famílias, segmento onde se gastou menos 4,1%⁵⁴ que no período homólogo anterior, comportamento ancorado nas medidas de racionalização na atribuição de prestações sociais implementadas a partir 2.º semestre de 2010 e reforçadas nos anos seguintes e nos efeitos positivos da recuperação do mercado de trabalho.

O Sistema Previdencial – Repartição transferiu M€ 115,6 para a componente de Capitalização e M€ 11,3 para o Subsistema de Ação Social.

III. 5.2.2 SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO

As **receitas** globais obtidas pelo Sistema Previdencial – Capitalização foram no montante de M€ 6.894,6, 53,9% do previsto, menos 0,7% que no período homólogo anterior. Já a receita efetiva, com uma execução na ordem dos 94,8%, apresentou um aumento de cerca de 22,0%, alavancada pelo comportamento positivo da generalidade das suas componentes.

À semelhança do ocorrido nos anos anteriores (2010 a 2014), em 2015 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 (86,9%) cujo comportamento determinou o desempenho da receita total no período de referência. Com uma execução face ao previsto de 50,5%, apresentaram uma diminuição de 2,8% face a igual período de 2014, perfazendo o montante de M€ 5.993,3.

As transferências de capital (M€ 115,6) foram provenientes da componente de repartição e constituídas por receita obtida na alienação de imóveis (M€ 15,6) e saldo da componente previdencial – repartição (M€ 100,0).

Quanto às **despesas** do Sistema Previdencial – Capitalização, estas atingiram o montante de M€ 6.312,9, representando uma taxa de execução orçamental na ordem dos 49,3%. Quando comparada com o período homólogo anterior, a despesa total da componente de capitalização diminuiu 3,6%. A despesa com ativos financeiros representou cerca de 99,9% no cômputo da despesa, totalizando, no final do 2.º semestre, M€ 6.308,2 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 (menos 1,0%); aquisição de bens e serviços (mais 15,2%) e “juros e outros encargos” (mais 4,7%).

⁵⁴ Em termos comparáveis, isto é, tendo em conta a alteração de metodologia do registo contabilístico das pensões, a redução foi de 1,4%.

III.5.3 Sistema de Proteção Social de Cidadania

Apresentam-se no **Quadro 09** 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€ 8.922,8, menos 9,8% que em 2014 (70,1% do previsto) e a despesa realizada M€ 8.557,3 cerca de 67,4% do previsto e menos 12,2% quando comparada com o mesmo período homólogo.

Em todos os subsistemas deste sistema a receita total apresentou um comportamento regressivo em termos homólogos (solidariedade: menos 0,8%, proteção familiar: menos 1,1% e ação social: menos 21,5%).

Também as despesas sofreram recuos em todos os subsistemas, tendo sido na ação social que se verificou o maior recuo (26,1%), tendo sido as despesas não efetivas que mais contribuíram para esse decréscimo (menos 44,8%).

Quadro 09 – SS – Execução orçamental do Sistema de Proteção Social de Cidadania – janeiro a dezembro de 2015

(em m € e %)												
Designação	Subsistema Solidariedade			Subsistema Proteção Familiar			Subsistema Ação Social			Sistema de Proteção Social de Cidadania		
	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh
Cap.	Receitas Correntes											
	4.403.657,6	99,6	-0,3	1.129.833,6	99,9	-0,6	1.881.606,3	99,4	4,8	7.415.097,6	99,6	0,9
01 Impostos Indiretos	-	-	-	-	-	-	184.481,8	108,2	6,0	184.481,8	108,2	6,0
04 Taxas, multas e outras penalidades	4,3	720,3	126,9	0,5	95,1	92,3	191,8	112,2	-27,7	196,6	114,3	-26,4
05 Rendimentos da propriedade	-	-	-	-	-	-	2.008,0	67,4	-18,7	2.008,0	67,4	-18,7
06 Transferências correntes a)	4.402.727,0	99,7	-0,3	1.129.833,1	100,0	-0,4	1.688.780,4	99,2	4,7	7.221.340,5	99,6	0,8
07 Venda de bens e serviços correntes	-	-	-	-	-	-	4.883,8	73,7	-0,1	4.883,8	73,7	-0,1
08 Outras receitas correntes	926,2	32,8	-74,7	0,0	0,0	-100,0	1.260,6	13,1	159,1	2.186,9	15,4	-66,3
	Receitas de Capital			Receitas de Capital			Receitas de Capital			Receitas de Capital		
	-	-	-	-	-	-	1.436.076,6	27,6	-40,9	1.436.076,6	27,6	-40,9
10 Transferências de capital	-	-	-	-	-	-	1.565,4	76,3	-20,0	1.565,4	76,3	n.a
11 Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	1.434.511,3	27,6	-40,9	1.434.511,3	27,6	-40,9
13 Outras receitas de capital	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	n.a
	Outras Receitas			Outras Receitas			Outras Receitas			Outras Receitas		
	18.232,5	109,1	-52,8	22.112,7	65,7	-20,6	31.287,4	110,9	-25,6	71.632,5	91,1	-34,0
15 Reposições não abatidas nos pagamentos	18.232,5	109,1	0,7	22.112,7	65,7	-20,6	18.232,2	120,3	-12,1	58.577,3	89,4	-12,1
16 Saldo da gerência anterior	-	-	-100,0	-	-	-	13.055,2	100,0	-38,8	13.055,2	100,0	-68,8
	Receita Total			Receita Total			Receita Total			Receita Total		
	4.421.890,1	99,7	-0,8	1.151.946,3	98,9	-1,1	3.348.970,3	47,0	-21,5	8.922.806,7	70,1	-9,8
	Receita Efetiva			Receita Efetiva			Receita Efetiva			Receita Efetiva		
	4.421.890,1	99,7	-0,3	1.151.946,3	98,9	-1,1	1.901.403,9	99,6	4,6	7.475.240,2	99,5	0,8
Agr.	Despesas Correntes											
	4.353.457,1	98,2	-1,9	1.138.732,8	97,7	-1,8	1.772.652,9	94,6	-2,1	7.264.842,8	97,2	-2,0
01 Despesas com pessoal	43.692,7	92,1	-8,1	11.371,9	92,8	-7,0	52.439,0	93,9	-12,6	107.503,6	93,0	-10,2
02 Aquisição de bens e serviços	10.110,1	77,9	-7,3	2.676,5	78,5	-6,4	19.524,3	50,4	-12,3	32.310,8	58,6	-10,3
03 Juros e outros encargos	273,6	37,4	-39,8	72,5	37,7	-39,2	113,6	37,0	-37,7	459,7	37,4	-39,2
04 Transferências correntes a)	4.299.060,2	98,3	-1,9	1.124.527,1	97,9	-1,7	1.678.984,3	97,3	-1,2	7.102.571,7	98,0	-1,7
05 Subsídios	12,3	5,3	n.a	3,2	5,4	n.a	20.986,9	40,8	-19,7	21.002,4	40,6	-19,7
06 Outras despesas correntes	308,2	72,5	50,3	81,6	73,1	51,6	604,7	75,9	-71,1	994,6	74,6	-57,7
	Despesas de Capital			Despesas de Capital			Despesas de Capital			Despesas de Capital		
	2.067,1	100,0	0,0	-	-	-	1.290.435,5	24,7	-44,8	1.292.502,6	24,8	-44,7
07 Aquisição de bens de capital	-	-	-	-	-	-	1.920,3	31,7	29,5	1.920,3	31,7	29,5
08 Transferências de capital	2.067,1	100,0	0,0	-	-	-	4.515,2	80,6	-40,4	6.582,3	85,8	-31,7
09 Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	1.284.000,0	24,7	-44,8	1.284.000,0	24,7	-44,8
10 Passivos Financeiros	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	n.a
	Despesa Total			Despesa Total			Despesa Total			Despesa Total		
	4.355.524,2	98,2	-1,9	1.138.732,8	97,7	-1,8	3.063.088,3	43,2	-26,1	8.557.345,3	67,4	-12,2
	Despesa Efetiva			Despesa Efetiva			Despesa Efetiva			Despesa Efetiva		
	4.355.524,2	98,2	-1,9	1.138.732,8	97,7	-1,8	1.779.088,3	94,4	-2,2	7.273.345,3	97,2	-2,0
	Saldo Global			Saldo Global			Saldo Global			Saldo Global		
	66.365,9	-	-	13.213,5	-	-	285.882,0	-	-	365.461,3	-	-
	Saldo Efetivo			Saldo Efetivo			Saldo Efetivo			Saldo Efetivo		
	66.365,9	-	-	13.213,5	-	-	122.315,5	-	-	201.894,9	-	-

Fonte: IGFSS

a) Os subsistemas de solidariedade e de proteção familiar receberam do subsistema de ação social M€ 26,8 e M€ 3,4, respetivamente. O subsistema de ação social recebeu do sistema previdencial repartição M€ 11,3.



III.5.3.1 SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE

A **receita** total do Subsistema de Solidariedade apresentou, no final do 2.º semestre de 2015, uma execução orçamental de cerca de M€ 4.421,9, menos M€ 34,6 (0,8%) que em igual período de 2014, comportamento influenciado pelo recuo (em M€ 11,1) das transferências correntes provenientes da administração central, as quais representaram 99,0% da receita total arrecadada e 99,7% do previsto).

O subsistema de solidariedade beneficiou de uma transferência do Subsistema de Ação Social no valor de M€ 26,8.

O volume global das **despesas** pagas pelo subsistema durante o período em análise foi de M€ 4.355,5, menos M€ 86,5 (1,9%) do que em igual período de 2014, e refletiu um nível de execução orçamental de 98,2%. Destas, a fatia de despesa mais representativa foi a das transferências correntes (98,7%), com uma execução orçamental de M€ 4.299,1, dos quais cerca de 99,2% foram destinados ao subagrupamento "famílias"⁵⁵, (menos M€ 4,1 que em igual período do ano anterior), totalizando, M€ 4.264,5.

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

III.5.3.2 SUBSISTEMA DE PROTEÇÃO FAMILIAR

As **receitas** (total e efetiva) afetas a este subsistema perfizeram o montante de M€ 1.151,9 traduzindo uma taxa de execução orçamental de 98,9%,

⁵⁵ 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.

menos 1,1% que em igual período de 2014. Maioritariamente financiado por receitas fiscais consignadas e por transferências do OE (menos 0,4% que no mesmo período de 2014), as quais representam cerca de 97,8% da receita total arrecadada.

Este subsistema beneficiou ainda de uma transferência do subsistema de ação social no valor de M€ 3,4.

As reposições não abatidas nos pagamentos, que haviam registado em 2012 um acréscimo significativo, motivado, segundo o IGFSS, pela "(...) *recuperação da dívida no âmbito das Prestações Familiares pelo ISS, IP*", registaram, nos mesmos períodos de 2013 e de 2014, recuos de 23,2% e 25,3% (menos M€ 11,3 e M€ 9,4), respetivamente. Em 2015, a receita arrecadada por esta via manteve a tendência decrescente dos períodos homólogos anteriores (menos 20,6%; menos M€ 5,7), representando 1,9% da receita total do período.

As **despesas** (total e efetiva) pagas por este subsistema totalizaram M€ 1.138,7, configurando uma taxa de execução de 97,7% e um decréscimo de 1,8%, em termos homólogos. Também aqui, foram as transferências correntes que determinaram o comportamento da despesa total do subsistema, sobretudo a respeitante às prestações pagas às famílias, no seguimento das políticas estabelecidas para o setor, menos 0,5% em termos homólogos (M€ 5,8), totalizando o montante de M€ 1.124,2.

III.5.3.3 SUBSISTEMA DE AÇÃO SOCIAL

O volume das **receitas totais** arrecadadas pelo Subsistema de Ação Social foi de M€ 3.349,0, 47,0% do valor previsto, tendo recuado 21,5% face aos valores de igual período de 2014. A receita total arrecadada neste subsistema está influenciada pelo valor das aplicações financeiras (receitas não efetivas que representaram no período de referência 42,8% 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), influenciado o valor dos ativos financeiros. Ainda assim, a execução dos ativos financeiros no período de referência apresentou uma execução de apenas 27,6% do previsto, muito abaixo do indicador de referência para o período.

Atenta apenas a **receita efetiva**, que totalizou, no período de referência, M€ 1.901,4, mais M€ 83,6 do que no período homólogo de 2014, e traduziu uma

execução face ao previsto na ordem dos 99,6%, a evolução foi suportada pelo aumento das transferências do OE (5,3%), que representaram a maior fatia da receita deste subsistema (88,2%), das verbas provenientes de instituições sem fins lucrativos (9,7%), que, no seu conjunto, representaram 97,9% da receita efetiva e 55,6% da receita total.

A despesa efetiva totalizou M€ 1.779,1, valor que corresponde a uma execução orçamental de 94,4% e a uma variação homóloga decrescente de 2,2%. O comportamento da despesa efetiva ficou a dever-se ao decréscimo verificado no agrupamento das transferências correntes, (menos M€ 20,5; 1,2%), que decorre, essencialmente, de uma redução nas transferências intra-sistemas (menos 54,6%).

Neste subsistema destacam-se as transferências (correntes e de capital) e os subsídios para as instituições sem fins lucrativos que representam 82,7% da despesa efetiva.

A despesa não efetiva (41,9% da despesa total), totalizou M€ 1.284,0 e foi integralmente constituída por ativos financeiros.

O subsistema de ação social transferiu M€ 30,3 para os subsistemas de solidariedade e proteção familiar e recebeu do sistema previdencial repartição M€ 11,3.

III.5.4 Sistema Regimes Especiais

O sistema de regimes especiais foi incorporado no SSS pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, e seus anexos e destinou-se a acolher as receitas e despesas inerentes às pensões em pagamento a que respeitam os Decretos-Leis n.ºs 127/2011 e 88/2012, de 31 de dezembro e 11 de abril, respetivamente. Estas despesas passaram, vindas da esfera dos fundos de pensões dos trabalhadores do setor bancário, para a responsabilidade da SS a partir de 1 de janeiro de 2012 e são financiadas integralmente por transferências do OE e da CGA consignadas àquele fim. Entre 2014 e 2015 estas despesas sofreram uma redução na ordem dos 2,0%, o mesmo acontecendo à receita que as suporta (**quadro 10**).

Quadro 10 – SS – Execução orçamental do Sistema Regimes Especiais – janeiro a dezembro de 2015

Designação		Sistema dos Regimes Especiais		
		Execução	T.Exec.	Tvh
Cap.	Receitas Correntes	487.812,6	97,9	-2,0
06	Transferências correntes	487.812,6	97,9	-2,0
	Receita Total	487.812,6	97,9	-2,0
	Receita Efetiva	487.812,6	97,9	-2,0
Agr.	Despesas Correntes	487.805,5	97,9	-2,0
01	Despesas com pessoal	224,4	84,5	-3,6
04	Transferências correntes	487.581,1	97,9	-2,0
	Despesa Total	487.805,5	97,9	-2,0
	Despesa Efetiva	487.805,5	97,9	-2,0
	Saldo Global	7,1		
	Saldo Efetivo	7,1		

Fonte: IGfSS

III.5.5 Receita e Despesa Efetivas

A Figura 14 reproduz a distribuição das receitas e despesas efetivas por cada componente do sistema previdencial, subsistemas do sistema de proteção social de cidadania e sistema de regimes especiais, executadas até ao final do 2.º semestre de 2015.

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 86,2% da receita efetiva do Sistema Previdencial-Repartição, totalizando M€ 14.041,7, e do lado da despesa, por conta, designadamente, do pagamento de pensões (prestações diferidas) na ordem dos M€ 11.436,7 (71,7% da despesa efetiva)⁵⁶. 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€ 13.882,4) e constituíram a maior fatia de despesa do sistema previdencial – repartição (87,0%).

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

⁵⁶ Em 2015, as pensões e complementos pagos pelo Sistema Previdencial representaram 72,6% do total, cabendo ao Subsistema de Solidariedade 22,1% (M€ 3.475,9), ao de Proteção Familiar 2,2% (M€ 353,0) e ao sistema de regimes especiais 3,1% (M€ 487,6) do valor total das pensões pagas no período de referência.



Tribunal de Contas



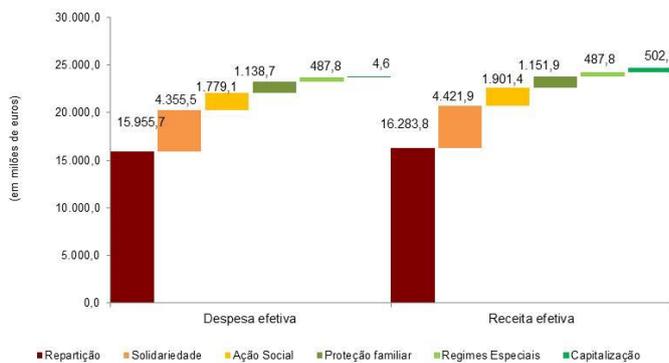
receitas efetivas (M€ 502,7) aos rendimentos gerados na gestão da carteira de ativos financeiros do Fundo (M€ 386,4) e transferência do saldo da componente repartição (M€ 115,6).

No Sistema de Proteção Social de Cidadania, financiado essencialmente por transferências, o maior volume de receita e despesa efetiva está a cargo do Subsistema de Solidariedade, cuja receita efetiva se deveu, em 99,0% (M€ 4.375,9 a transferências correntes da administração central. Já 97,9% (M€ 4.264,5) 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€ 287,4), as pensões e complementos sociais (M€ 3.475,9)⁵⁷ o subsídio social de desemprego (M€ 275,7), o complemento de desemprego (M€ 37,7) e o CSI (M€ 190,5).

O subsistema de ação social foi igualmente financiado maioritariamente por transferências correntes da administração central (M€ 1.677,5, correspondendo a 88,2% da sua receita efetiva). Este subsistema acomoda ainda as verbas provenientes da SCML, M€ 184,5, valor que representa cerca de 9,7% da sua receita efetiva. Da despesa efetiva, 82,7% (M€ 1.471,9) respeitam a transferências e subsídios para as IPSS e 4,7% (M€ 83,4) a transferências e subsídios para as “famílias”.

No que respeita ao Subsistema de Proteção Familiar, a receita efetiva advém também essencialmente das transferências correntes da administração central (97,8%, M€ 1.126,4), tendo a despesa com as famílias totalizado M€ 1.124,2 (98,7% do total) no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência (com Abono de família gastou-se M€ 628,8).

Figura 14 – Desagregação da despesa e receita efetivas por componentes e subsistemas – janeiro a dezembro de 2015



Fonte: IGFSS.

Gráfico 14.1 – Desagregação das despesas e receitas efetivas

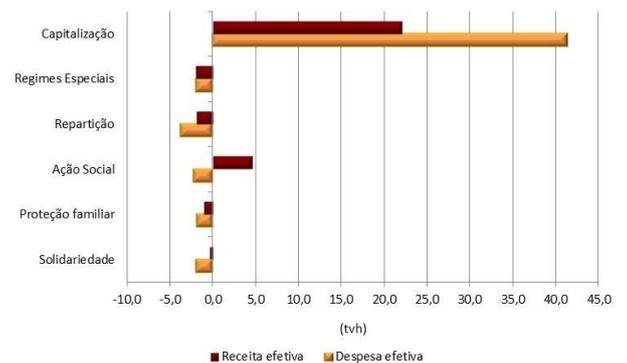


Gráfico 14.2 – Variações homólogas da receita e despesa efetiva

⁵⁷ Incluem-se neste subsistema as pensões do regime não contributivo ou fracamente contributivo e ainda os complementos de pensão necessários à atribuição do limite mínimo fixado por lei quando a pensão estatutária não atinge aquele limite.

III.5.6 Saldo de Execução Efetiva

O **Quadro 11** apresenta o contributo dos vários componentes do SSS para o saldo da execução efetiva.

O saldo de execução efetiva do subsector Segurança Social de 2015 foi, no final do 2º semestre, M€ 1.028,1. Contribuíram para este saldo o Sistema Previdencial com M€ 826,2 (80,4%), com relevância para a componente de Repartição (M€ 328,1), e o sistema de proteção social de cidadania com M€ 201,9 (19,6%). Deste último, M€ 66,4 resultam da execução do subsistema de solidariedade, M€ 13,2 do subsistema de proteção familiar e M€ 122,3 do subsistema de ação social.

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€ 894,2. Sem o efeito desta transferência o saldo da execução efetiva de 2015 teria sido da ordem dos M€ 133,9 e o saldo do sistema previdencial – repartição seria deficitário em M€ 566,1.

Quadro 11 – SS – Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas – janeiro a dezembro de 2015

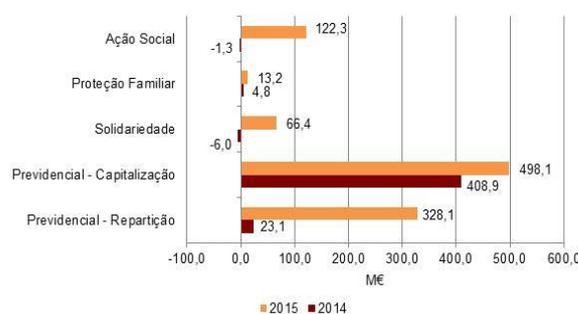
(em milhões de euros)

Componentes do Sistema de Segurança Social	Saldo 2015	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	914,9	276,5	310,3	0,0	328,1	31,9	1.320,7
Previdencial - Capitalização	581,8	398,6	-314,9	0,0	498,1	48,4	21,8
Sistema Previdencial	1.496,7	675,1	-4,6	0,0	826,2	80,4	91,3
Solidariedade	66,4	0,0	0,0	0,0	66,4	6,5	1.201,4
Proteção Familiar	13,2	0,0	0,0	0,0	13,2	1,3	172,5
Ação Social	285,9	13,1	150,5	0,0	122,3	11,9	9.167,4
Sistema Proteção Social e Cidadania	365,5	13,1	150,5	0,0	201,9	19,6	8.092,9
Regimes Especiais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Total	1.862,1	688,1	145,9	0,0	1.028,1	100,0	139,4

Fonte: IGFSS

Quando se compara com o período homólogo anterior, verifica-se uma apreciação deste saldo na ordem dos 139,4%, para a qual contribuíram positivamente ambos os sistemas: previdencial e proteção de cidadania (Figura 15).

Figura 15 – Contributos para o Saldo de Execução Efetiva – janeiro a dezembro de 2015



Fonte: IGFSS

Gráfico 15.1 – Comparação com o período homólogo

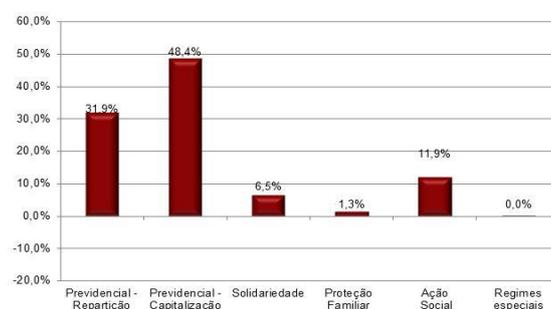


Gráfico 15.2 – Contributos (em %)



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 7 de julho de 2016

O Conselheiro Relator



(António Manuel Fonseca da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos



(José Manuel Monteiro da Silva)



(José Luís Pinto Almeida)

Fui presente

O Ministério Público





ANEXO 1 – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

I. INTRODUÇÃO

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) foi criado em 1989⁵⁸ com o objetivo de contribuir para a estabilização estrutural do regime financeiro do Sistema de Segurança Social, tendo em conta a evolução das condições económicas, sociais e demográficas. A partir de 1997 beneficiou de relevantes entradas de capital, provenientes da transferência dos saldos anuais de execução orçamental do Sistema.

Em 1999 foi criado o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS), que ficou responsável pela gestão do FEFSS em regime de capitalização⁵⁹. A LBSS⁶⁰ em vigor refere, como fontes de financiamento do Fundo, uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem⁶¹, os saldos anuais do Sistema Previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos nas suas

aplicações financeiras. A LOE para 2015 determina a transferência para o Fundo dos saldos anuais do Sistema Previdencial e das receitas resultantes da alienação de património⁶².

Este anexo apresenta uma análise sintética da evolução trimestral da carteira do FEFSS⁶³. Visa contribuir para o reforço da transparência da informação, devendo a interpretação destes dados ter em atenção as características e especificidades a que o Fundo está sujeito pelo respetivo quadro regulamentar⁶⁴ e pelas normas de execução orçamental aplicáveis.

A análise suporta-se na 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 constam dos mapas de classificação económica relativos às receitas e despesas da componente de capitalização do Sistema Previdencial (Mapas XIII e XIV, respetivamente). A atividade do FEFSS reflete-se essencialmente no montante do OSS executado em Ativos Financeiros, que contém também as aplicações de tesouraria do IGFCSS.

⁵⁸ Cfr. Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de agosto.

⁵⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de novembro, revogado pelo Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de maio, por sua vez revogado pelo Decreto-Lei n.º 203/2012, de 28 de agosto, atualmente em vigor. O IGFCSS tem por missão gerir fundos de capitalização no âmbito do financiamento do Sistema de Segurança Social do Estado e de outros sistemas previdenciais, podendo ainda prestar a outras entidades, públicas ou privadas, serviços de gestão de fundos, consultoria ou apoio técnico decorrentes da sua experiência e da informação de que dispõe, bem como gerir patrimónios autónomos suscetíveis de investimento no médio e longo prazo (cfr. Decreto-Lei n.º 203/2012, de 28 de agosto). É também responsável pela gestão do Fundo dos Certificados de Reforma (cfr. Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de fevereiro) e pelo Fundo de Compensação do Trabalho (cfr. Lei 70/2013, de 30 de agosto).

⁶⁰ Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro. Veio substituir a Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, que havia revogado a Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto, que corporalizou a filosofia de financiamento do Sistema que, no essencial, ainda se mantém.

⁶¹ 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.

⁶² Cfr. artigo 111.º da Lei n.º 82 - B/2014, de 31 de dezembro.

⁶³ Os dados utilizados foram facultados pelo IGFCSS a 27/01/2016, no âmbito do acompanhamento de execução orçamental do 4.º trimestre de 2015. No Parecer sobre a CSS/2015 será analisado o desempenho do Fundo nesse ano com base nos dados finais que deram corpo à conta anual entregue no Tribunal de Contas.

⁶⁴ 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, mantendo-se, no entanto, em vigor, até 31 de dezembro de 2014, por via do disposto no n.º 1 do artigo 256.º da LOE 2014, e até à decisão de revogação do procedimento por défices excessivos a que Portugal se encontra sujeito à luz da legislação da União Europeia, nos termos do artigo 256.º da LOE 2015. 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.

II. EVOLUÇÃO FINANCEIRA

Este ponto mostra a evolução trimestral do valor da carteira, a desagregação do valor acrescentado, a rendibilidade observada, a estrutura por classes de ativos e a verificação do cumprimento dos limites regulamentares no final de 2015.

O FEFSS foi constituído tendo por base uma perspetiva de longo prazo, pelo que a análise da sua *performance* deverá ter em consideração os vários fatores que a podem influenciar, como a evolução do enquadramento regulamentar, as opções tomadas no âmbito da política e estratégia de investimentos, o comportamento dos mercados financeiros, as entradas de capital e os efeitos induzidos pelos *stakeholders*.

O conteúdo da Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, ao estabelecer a concentração dos investimentos do Fundo em dívida pública portuguesa (até 90% da carteira), afeta substancialmente a sua comparabilidade, não apenas porque configura a sujeição das regras de gestão a opções de natureza política, mas porque altera substancialmente as proporções das tipologias de ativos na carteira, afetando o binómio rendibilidade risco.

II.1 Valor da Carteira

O **Quadro 12** mostra que o valor da carteira do FEFSS no final de 2015 era de M€ 14.099,8, o que equivale a 7,9% do PIB e a 123,3% do valor gasto com Pensões do Sistema Previdencial em 2015⁶⁵.

Quadro 12 – FEFSS – Evolução da carteira

(em M€)

31-12-14	31-03-15	30-06-15	30-09-15	31-12-15
13 504,0	14 267,4	13 617,9	13 909,8	14 099,8

Fonte: IGFCSS

Este resultado traduz um acréscimo de 4,4% face ao final de 2014 (mais M€ 595,9), ainda assim aquém da valorização recorde apresentada no final do 1.º trimestre, uma vez que a recuperação de valor ocorrida nos dois últimos trimestres não permitiu compensar totalmente a redução ocorrida no final do 2.º trimestre.

65 Considerando M€ 179.376,4 para o PIB a preços correntes (Base 2011 - INE, Contas Nacionais Trimestrais, de 31 de maio de 2016) e € 11.436,7 para as pensões do Sistema Previdencial (execução provisória de 2015).

II.2 Desagregação do Valor Acrescentado

O **Quadro 13** apresenta a decomposição do valor acrescentado à carteira⁶⁶ no fim de 2015, por referência ao resultado obtido no ano anterior.

Durante 2015 foram transferidos para o FEFSS M€ 115,6, sendo que apenas em dezembro entraram M€ 100,0 (86,5% do total) relativos a saldos de anos anteriores da componente de Repartição do Sistema Previdencial⁶⁷. Da alienação de património da segurança social obtiveram-se os restantes M€ 15,6, valor que mais do que duplicou em termos homólogos.

A atividade de gestão dos ativos, que é influenciada pela evolução dos mercados alvo dos investimentos, gerou uma valorização de M€ 480,3, desagregada no **Quadro 13**. A substancial diminuição face a 2014 reflete uma tendência de correção do valor das valias potenciais, sendo que as restantes componentes apresentaram contributos positivos que nos casos mais relevantes (rendimentos e valias realizadas) são até superiores aos do ano anterior.

A interpretação dos resultados da gestão dos ativos nos últimos anos tem que considerar o impacto do valor das valias potenciais e das regras contabilísticas subjacentes ao seu cálculo, que têm promovido elevadas variações no valor da carteira e nas rendibilidades, não só porque o seu efeito não resulta necessariamente de um papel determinante da entidade gestora, mas porque em determinadas circunstâncias e ativos não se traduzirão em valias efetivas, contribuindo apenas para alimentar uma apreciação de ganhos ou perdas de valor que não tem sustentação na realidade⁶⁸.

66 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 IGFCSS) e os resultados da gestão da carteira, nos vários mercados onde o IGFCSS opera, enquanto entidade gestora. As entradas de capital ocorrem ao longo do ano, passando a partir daí a constituir novos recursos, ou seja, a contribuir para a componente de valor acrescentado decorrente das decisões de gestão.

67 Tendo em conta os resultados da execução orçamental dos últimos anos, o Fundo não recebe saldos do Sistema relativos ao ano corrente desde 2011. Mas já em 2014 beneficiou da transferência de saldos apurados em anos anteriores (M€ 72,8).

68 A regra da aplicação do preço de mercado como justo valor do ativo pressupõe que não existe intenção de o deter até a maturidade, o que implica por sua vez que exista a possibilidade de o transacionar. Atendendo-se, por um lado, ao montante aplicado em dívida pública nacional e à liquidez daquele mercado e, por outro, à obrigatoriedade de manter a carteira



Quadro 13 – FEFSS – Desagregação do valor acrescentado à Carteira

(em m€)

Descrição	2014	3T 2015	4T 2015	2S 2015	2015
1. Entradas de capital (*)	79 626,3	5 270,2	103 325,4	108 595,6	115 595,6
2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5)	1 725 324,3	286 577,0	86 720,9	373 297,9	480 255,2
2.1 Rendimentos	236 769,6	32 460,0	33 598,6	66 058,6	264 892,0
2.2 Mercado Monetário Líquido	15 495,2	-212,4	1 425,9	1 213,4	3 046,4
2.3 Valias Realizadas (a)+(b)	294 886,3	34 683,4	5 896,0	40 579,3	477 256,9
(a) Mais-valias realizadas	348 332,0	41 378,8	17 796,8	59 175,6	545 123,9
(b) Menos-valias realizadas	-53 445,7	-6 695,4	-11 900,9	-18 596,3	-67 866,9
2.4 Juro corrido	59 051,8	89 637,4	40 223,1	129 860,5	47 435,4
2.5 Variação das Valias potenciais	1 119 121,4	130 008,6	5 577,4	135 586,0	-312 375,5
3. Δ Total (1+2)	1 804 950,6	291 847,2	190 046,2	481 893,5	595 850,8

Fonte: IGFCCS

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

Constatamos que em 2015 a variação das valias potenciais⁶⁹ gerou uma perda de valor de M€ 312,4, uma vez que o contributo negativo do 2.º trimestre (M€ 1.117,9) foi parcialmente compensado pelo desempenho do resto do ano. Em 2014 tinha registado um valor positivo de M€ 1.119,1.

Todas as outras componentes contribuíram positivamente para a carteira, destacando-se as valias realizadas⁷⁰, que aumentaram 61,8%, para M€ 477,3, e os rendimentos⁷¹, que ascenderam a M€ 264,9, (mais 11,9% em termos homólogos). Em juro corrido⁷²,

contabilizaram-se M€ 47,4 (M€ 59,1 em 2014) e o Mercado Monetário⁷³ gerou M€ 3,0 (M€ 15,5 no ano anterior).

Com a carteira concentrada em títulos de dívida pública portuguesa, os maiores contributos tenderão a vir das fontes onde esta se reflete, nomeadamente dos rendimentos e, num contexto de alguma volatilidade, da variação das valias potenciais.

II.3 Rendibilidade do FEFSS

O Quadro 14 apresenta as taxas de rendibilidade do FEFSS registadas nos últimos cinco trimestres (em cada trimestre e desde o início do ano)⁷⁴.

Quadro 14 – FEFSS – Taxa de Rendibilidade nominal

(em %)

	4T14	1T15	2T15	3T15	4T15
No trimestre	1,96	5,62	-4,57	2,10	0,62
Desde o início ano	14,74	5,62	0,79	2,91	3,56

Fonte: IGFCCS

Em 2015, a rendibilidade acumulada situou-se nos 3,56%, traduzindo algum efeito de regularização

essencialmente investida naquele mesmo ativo, conclui-se que a análise dos resultados deve obrigar a um cuidado redobrado.

69 A "Variação das valias potenciais" corresponde à variação líquida da diferença entre o preço de mercado de um ativo num determinado momento e o seu custo de aquisição, traduzindo o ganho ou a perda que se obteria com a sua alienação ao valor corrente de mercado. O montante da valia potencial é imputado a cada período contabilístico de acordo com o momento em que foi gerado: se o ativo foi adquirido no ano, é a diferença entre o valor a 31 de dezembro e o valor de aquisição; se o ativo foi adquirido em ano anterior, é a diferença entre o valor a 31 de dezembro e o valor contabilístico. Embora correspondam a uma perda ou ganho efetivo apenas quando realizada a operação, traduzem, por norma, a melhor aproximação ao seu valor presente e influenciam a estratégia de rotação dos ativos e de cobertura do risco.

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

71 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.

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

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

74 São calculadas pelo IGFCCS, numa base diária e por classes de ativos, pelo método TWRR (*Time Weighted Rate of Return*). Cfr. Anexo III do RAEOSS n.º 1/2009, disponível em www.tcontas.pt.

face à rendibilidade excecional imputada a 2014. A rendibilidade negativa do 2.º trimestre incorpora uma variação negativa das valias potenciais⁷⁵ praticamente do nível da variação positiva obtida em todo o ano anterior.

De resto, este desempenho está relacionado com as especificidades da constituição da carteira de ativos e deve ser enquadrado à luz dos contributos analisados no ponto II.2.

II.4 Estrutura da Carteira

O Quadro 15 mostra a composição da carteira do FEFSS, por classes de ativos, no final de 2014 e de

Quadro 15 – FEFSS – Estrutura da Carteira

Descrição	(em M€)		
	31/12/2014	30/09/2015	31/12/2015
Dívida pública nacional(a)	8 994,0	9 355,4	9 436,8
Dívida pública estrangeira(a)(b)	1 336,0	1 057,4	1 063,3
Dívida privada(a)	0,0	0,0	0,0
Ações(b)	1 470,7	1 012,4	1 261,6
Fundos de Investimento Mistos	0,0	0,0	0,0
Imobiliário	163,9	169,5	169,6
Reserva Estratégica	20,1	3,6	3,7
Liquidez	1 518,8	2 311,1	2 162,1
Provisões e Impostos a Receber	0,3	0,2	2,7
Total	13 504,0	13 909,8	14 099,8

Fonte: IGCSSS

(a) Inclui juros corridos.

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

2015, de acordo com a agregação efetuada pela entidade gestora. A Figura 16 complementa a análise⁷⁶.

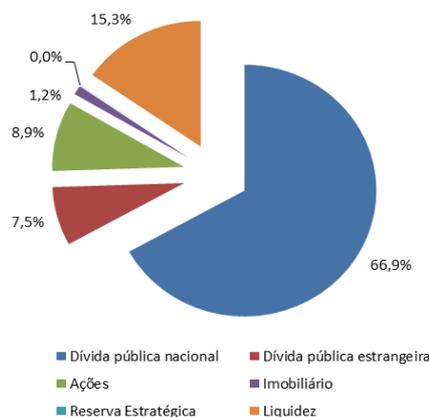
No final de 2015, a dívida pública nacional (considerando Obrigações do Tesouro e juros corridos) apresentou um aumento de 4,9% face a 2014 (mais M€ 442,7), atingindo 66,9% da carteira. Mantém-se o

reforço dos investimentos em títulos de dívida pública portuguesa definido pela Portaria 216-A/2013, de 2 de julho. O seu valor mais do que duplicou desde o final do 1.º semestre de 2013 e é já superior à valorização de todo o Fundo até ao início de 2012.

Neste contexto, mantém-se o desinvestimento nas outras componentes, constatando-se que o valor aplicado em dívida pública estrangeira diminuiu M€ 272,7 em termos homólogos (20,4%), passando a representar 7,5% da carteira (M€ 1.063,3)⁷⁷.

A componente de Liquidez, que reúne ativos líquidos de natureza diversa⁷⁸, aumentou 42,4% em termos homólogos (mais M€ 643,3), reforçando a posição de segunda parcela mais relevante da carteira

Figura 16 – FEFSS – Composição no fim de 2015



(15,3%). Este crescimento permitiu aplicar o estipulado na Portaria 216-A/2013, de 2 de julho, recorrendo, para o efeito, a títulos da dívida pública portuguesa de curto prazo⁷⁹.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Esta agregação, que resulta das características de gestão dos ativos, pode incluir em Liquidez ativos de dívida de curto prazo (pública e privada) e fundos que, para verificação dos limites à composição da carteira, são considerados nas respetivas rubricas, como é o caso do Fundo de Investimento Misto detido. (cfr. II.5 Cumprimento dos limites regulamentares). Os futuros e valias potenciais de *forwards* sobre ações são considerados na componente de ações da carteira.

⁷⁷ Esta tem sido a componente que mais serviu de contrapartida ao reforço do investimento em títulos de dívida pública nacional, tendo diminuído 21,3% em 2013 e 46,3% em 2014.

⁷⁸ 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) e fundos mistos, que para efeitos do cumprimento dos limites regulamentares são incluídos nas respetivas classes.

⁷⁹ A Liquidez ganhou dimensão na carteira a partir de 2011, devido a uma estratégia de aposta na dívida pública de curto prazo, beneficiando de uma menor desvalorização destes ativos no mercado, ao mesmo tempo que ia cobrindo o limite regulamentar de dívida pública num contexto de forte desvalorização das Obrigações do Tesouro.



Tribunal de Contas

No final de 2015, o valor aplicado em ações caiu 14,2% (M€ 209,1) e representava 8,9% da carteira (M€ 1.261,6). No final de 2010 estes investimentos chegaram a atingir um peso de 23,2%. Dadas as suas características em termos de diversificação, risco e rentabilidade, esta componente é especialmente exigente nas competências de gestão, algo que tende a mitigar-se com o recurso a produtos estruturados.

A Reserva Estratégica (componente criada para reunir participações estratégicas e de investimentos com um perfil de longo prazo) aproxima-se da extinção, tendo ocorrido a desvalorização total da participação na *Finpro*,⁸⁰ e parcial na *Pharol* (anteriormente *Portugal Telecom*), sendo que nesta última se procedeu também à venda de ações, reduzindo-se a participação em mais de 1/3, para 1,51%. A componente de Imobiliário valorizou 3,5% em 2015, fixando-se em M€ 169,6 e equivalendo a 1,2% do Fundo.

No final de 2015, cerca de 85,6% do investimento do FEFSS estava aplicado em ativos de rendimento fixo (66,9% em Obrigações do Tesouro e dívida garantida pelo Estado, 11,2% em Bilhetes do Tesouro e CEDIC e 7,5% em dívida pública estrangeira) e apenas 9,0% em ativos de rendimento variável, considerando as Ações e a Reserva Estratégica.

II.5 Cumprimento dos limites regulamentares

O Regulamento de Gestão do FEFSS (Portaria n.º 1273/2004, de 7 de outubro) que definia um conjunto de limites à composição da carteira segundo um princípio de maximização do valor dos investimentos, salvaguardando as melhores condições de estabilidade e liquidez e mantendo um nível de risco considerado desejável, viu, entretanto, algumas das suas normas afastadas, com o consequente impacto na composição e risco da carteira⁸¹.

80 Entidade que entrou em processo de falência, sendo que a declaração de insolvência pelo Tribunal ocorreu em agosto de 2015 e liquidação foi aprovada em outubro, depois de ter sido chumbado um segundo Processo Especial de Revitalização (PER).

81 A Portaria n.º 118/2012, de 30 de abril, suspendeu a aplicação das regras previstas na alínea b) do n.º 3 do artigo 4º e no n.º 2 do artigo 9º do regulamento do FEFSS ao sistema bancário português (classificação de risco das instituições bancárias

O Quadro 16 apresenta a situação existente no final de 2015.

Quadro 16 – FEFSS – Limites regulamentares

(em M€ e %)

Descrição	31/12/2016	Peso	Limites
Dívida Garantida pelo Estado(a)	11 011,4	78,10	min 50%
Dívida Privada(b)	598,9	4,25	max 40% e <i>rating</i> min BBB/Baa3
Ações	1 262,5	8,95	max 25%
Fundos de Investimento Mistos(b)	0,6	0,00	max 10%
Imobiliário	169,6	1,20	max 10%
Reserva Estratégica	3,7	0,03	max 5%
Ativos em moeda estrangeira não coberta	962,2	6,82	max 15%
Derivados	-722,3	-5,12	max 100% em valor nacional

Fonte: IGFCS

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

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

A carteira sofreu alterações significativas face à matriz que justificava a implementação destes limites. A sua concentração em dívida emitida pelo Estado Português (ou por ele garantida) tem-se reforçado e encontrava-se em 78,1% no final de 2015 (chegou mesmo a ultrapassar os 80% no final do 1.º semestre), o que se traduz em M€ 11.011,4, equivalentes a cerca de 6,1% do PIB gerado em 2015⁸².

O limite máximo de 90% que consta da Portaria 216-A/2013 está relativamente próximo e esse facto retira pertinência ao limite regulamentar relativo a estes títulos (mínimo de 50%) mas também à generalidade dos outros limites, que pressupunham um determinado grau de diversificação da carteira e de limitação dos níveis de risco assumidos noutras componentes.

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.

82 Cresceu M€ 877,3 relativamente ao valor no final de 2014, momento em que já representava 75,05% da carteira.

Com pouco mais de 20% da carteira afeta a ativos que não dívida pública portuguesa, as outras componentes estão muito aquém dos limites definidos, merecendo destaque as ações que, podendo ir até 25% da carteira, representam já menos de 9%. As 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, não constituindo os limites regulamentares um referencial útil: com máximos de 10%, o Imobiliário representa 1,2% e os Fundos de Investimento Mistos são irrelevantes; a Reserva Estratégica, está reduzida a 0,03% (máximo de 5%).

Os M€ 598,9 de Dívida Privada (4,2%) traduzem, na prática, aplicações em instituições bancárias (depósitos e *forwards*), classificadas, para este efeito, com nível de risco de dívida privada (máximo 40%)⁸³.

Nos limites transversais a várias classes de ativos e face ao final de 2014, os ativos denominados em moeda estrangeira não coberta e os derivados afastam-se ainda mais dos respetivos máximos, o que também decorre da decisão de abandonar os investimentos nos outros países da OCDE para investir em dívida pública portuguesa, ficando-se por 6,8% e 5,1% do valor do FEFSS, respetivamente⁸⁴.

III EVOLUÇÃO DE MÉDIO PRAZO

A evolução trimestral do FEFSS nos últimos cinco anos (**Figura 17**) mostra uma valorização de 46,3% (M€ 4.461,9), período em que obteve Dotações (entradas de capital) de M€ 498,5 (11,2% do acréscimo), pelo que M€ 3.963,4 resultaram das decisões de gestão e da variação do valor dos seus ativos no mercado.

O ano de 2011 refletiu o momento de maior impacto da crise financeira, sendo o único ano em que o FEFSS perdeu valor, com resultados de gestão negativos nos três primeiros trimestres. Já os maus resultados da gestão nos 2.ºs trimestres de 2013 e de 2015 geraram apenas desvalorizações trimestrais, uma vez que também não foram totalmente compensados por

entradas de capital. Como tem sido demonstrado, estas oscilações de valor estão intimamente relacionadas com o cálculo contabilístico do valor da dívida pública nacional, que no período mais severo da crise da dívida soberana sofreu forte desvalorização no mercado, de difícil acomodação, dado que que o Fundo tinha que continuar a reforçar aquele ativo para cumprir o limite regulamentar.

No último trimestre de 2011 o FEFSS retomou a tendência de valorização dos seus ativos, face à recuperação do valor da dívida pública portuguesa, destacando-se os períodos entre os primeiros trimestres de 2012 e de 2013 (em que o Fundo valorizou M€ 2.423,6) e entre o 4.º trimestre de 2013 ao 1.º trimestre de 2015. Se no primeiro período a dívida pública portuguesa vê tender o seu valor de mercado (que havia caído bastante) para o valor de reembolso, no segundo período já se trata de uma progressão para um nível substancialmente acima do mesmo, num contexto de sistemático reforço do seu peso na carteira, em resultado do estipulado na Portaria 216-A/2013.

A partir do 3.º trimestre de 2009, os montantes de Dotações transferidos para o Fundo passaram, com poucas exceções, a ser quase irrelevantes. A partir de 2012, entraram apenas receitas provenientes da alienação do património da Segurança Social, excetuando os últimos trimestres de 2014 e 2015, que beneficiaram da transferência de saldos relativos a anos anteriores da componente Repartição do Sistema Previdencial (M€ 72,8 e M€ 100,0, respetivamente).

Este período (a partir do 3.º trimestre de 2009), com entradas de capital menos expressivas, coincide com a fase de maior deterioração do equilíbrio financeiro do Sistema Previdencial, pressionado pelos efeitos da crise económica e social, que, por um lado, condicionaram a receita de contribuições e, por outro, aumentaram a despesa com prestações sociais, apesar de algumas medidas tendentes à sua compressão.

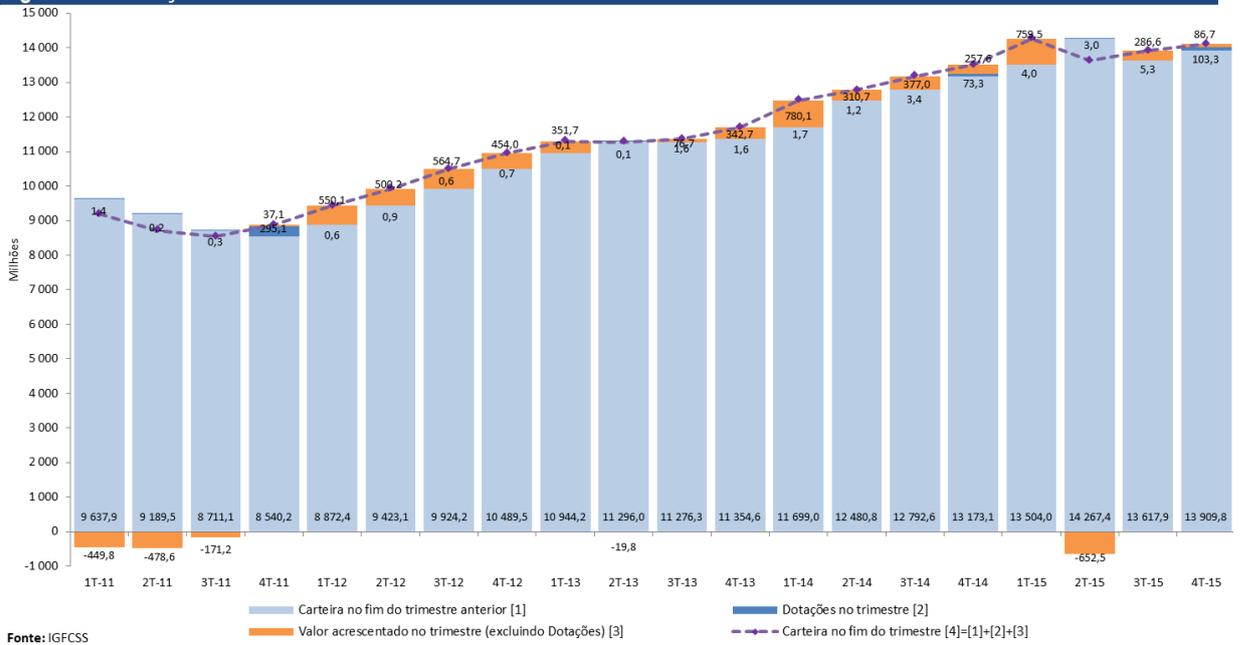
⁸³ Na ótica de gestão, estes investimentos estão considerados em Liquidez.

⁸⁴ 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.



Tribunal de Contas

Figura 17 – Evolução do valor da carteira do FEFSS





Tribunal de Contas

ANEXO 2 – INDICADORES ECONÓMICOS E SOCIAIS

Quadro 17 – IES – Indicadores económicos e sociais

	2013	1T 14	2T 14	3T 14	4T 14	2014	1T 15	2T 15	3T 15	4T 15	2015	OE 2015 (*)
1. População residente (a)	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	<i>n.d.</i>
2. População residente com 65 e mais anos (a)	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,8	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	<i>n.d.</i>
3. População activa (a)	-1,8	-1,3	-0,9	-0,7	-1,6	-1,1	-0,5	-0,8	-1,1	0,1	-0,6	<i>n.d.</i>
4. População empregada (a)	-2,6	1,7	2,0	2,1	0,5	1,6	1,1	1,5	0,2	1,6	1,1	1,0
5. Taxa de emprego (b)	49,7	49,8	50,8	51,4	50,6	50,7	50,5	51,7	51,6	51,5	51,3	<i>n.d.</i>
6. Taxa de desemprego (b)	16,2	15,1	13,9	13,1	13,5	13,9	13,7	11,9	11,9	12,2	12,4	13,4
7. População desempregada (a)	2,3	-15,0	-15,9	-16,0	-13,6	-15,1	-9,5	-14,9	-10,2	-9,2	-11,0	<i>n.d.</i>
8. PIB nominal (a)	1,1	2,6	1,9	1,7	1,3	1,9	2,9	3,3	3,6	3,9	3,4	3,0
9. PIB real (a)	-1,1	1,0	0,9	1,2	0,6	0,9	1,7	1,5	1,4	1,3	1,5	1,5
10. IPC (c)	0,3	-0,1	-0,3	-0,5	-0,1	-0,3	-0,1	0,7	0,8	0,6	0,5	0,7
11. IHPC (c)	0,4	-0,1	-0,2	-0,3	0,0	-0,2	0,0	0,7	0,8	0,5	0,5	<i>n.d.</i>
12. Rendimento disponível bruto das famílias (d)	-0,2	-0,1	0,1	1,0	0,6	0,6	1,1	0,6	0,2	1,6	1,6	<i>n.d.</i>
13. Taxa de poupança das famílias (e)	7,8	7,2	7,1	7,2	5,7	5,7	5,6	4,8	4,4	4,2	4,2	<i>n.d.</i>
14. Rendimento médio mensal líquido (a) (**)	-0,6	-0,7	1,0	1,1	1,1	0,6	2,7	1,6	1,3	2,0	1,9	<i>n.d.</i>

Fonte: INE (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 14, atualização de 11/05/2016; 8 e 9 atualização de 31/05/2016; 10 e 11 atualização de 09/06/2016 e 12 e 13 atualização de 24/03/2016.

(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 2015, MFAP.

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



ANEXO 3 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

GLOSSÁRIO

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

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

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

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

Pensões de preço de sangue e por serviços excepcionais e relevantes prestados ao País – pensões atribuídas em circunstâncias especiais, legalmente tipificadas no Decreto-Lei n.º 466/96, de 6 de novembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 161/2001, de 22 de maio. As primeiras têm origem no falecimento, desaparecimento em combate, doença, ferimento ou incapacidade absoluta e permanente para o trabalho decorrentes do exercício de relevantes funções públicas; as segundas são atribuídas a beneficiários que revelem exemplar conduta moral e cívica e tenham prestado serviços excepcionais e relevantes ao País ou à Humanidade, ou tenham praticado ato humanitário ou de dedicação à causa pública do qual tenha resultado a incapacidade absoluta e permanente para o trabalho ou o falecimento do respetivo autor;

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

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

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

inscrito na CGA;

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

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

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

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

Fonte: DGTC e Glossário da CGA

I. INTRODUÇÃO

A Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA) é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, sob tutela do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social desde janeiro de 2015⁸⁵, (atualmente designado por Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social – Lei orgânica do XXI Governo Constitucional, Decreto Lei n.º 251-A/2015, de 17 dezembro), dotado de autonomia administrativa e financeira, património próprio e jurisdição sobre todo o território nacional, que tem como missão a gestão do regime de segurança social dos trabalhadores em funções públicas ou equiparados (atualmente designado por regime de segurança social convergente) em matéria de pensões de aposentação e reforma, de sobrevivência e outras de natureza especial, designadamente pensões de preço de sangue e pensões por serviços excecionais e relevantes prestados ao País. Este regime caracteriza-se por ser um regime fechado abrangendo apenas os trabalhadores que sejam titulares de uma relação jurídica de emprego público, constituída até 31 de dezembro de 2005, independentemente do tipo de vínculo.

A CGA é ainda responsável, embora em muito menor escala, pela gestão de outras prestações sociais, designadamente abono de família para crianças e jovens, incluindo complementos por deficiência, bolsas de estudo, subsídio mensal vitalício, subsídio de educação especial e de assistência a terceira pessoa, subsídio de funeral, subsídio por morte e reembolso de despesas de funeral.

Os atuais subscritores da CGA (cerca de 473 mil em 31 de dezembro de 2015) são, na sua grande maioria, trabalhadores e agentes da Administração Pública Central, Local e Regional, civis e militares, incluindo eleitos locais e deputados (por opção), professores do ensino particular e cooperativo e trabalhadores de algumas empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos (ex-empresas públicas)⁸⁶, cujo estatuto tenha sido adquirido até 31 de dezembro de 2005.

Criada em 1929⁸⁷, pelo Decreto-Lei n.º 16 667, de 27 de março, a CGA encontrava-se, em 2015, regulada pela lei orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 131/2012, de 25 de junho⁸⁸. Desde a sua criação e até 31 de dezembro de 2005, a CGA foi a única entidade com responsabilidades nestas matérias, exclusividade que perdeu com a aprovação do Orçamento de Estado para 2006, consubstanciada na Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro⁸⁹, por força da qual os trabalhadores em funções públicas admitidos a partir de 1 de janeiro de 2006, passaram, obrigatoriamente, a ser inscritos no Regime Geral da Segurança Social (RGSS), deixando, a partir dessa data, a CGA de receber novos subscritores.

O regime de proteção social do sector público⁹⁰ vem sendo alterado desde 1993 no sentido da sua convergência para o Regime Geral da Segurança Social. Neste contexto, a Lei n.º 11/2014, de 6 de março, posteriormente alterada pela Lei n.º 71/2014, de 1 de setembro, veio aprofundar estes mecanismos de convergência, designadamente no que respeita às condições de aposentação e ao cálculo de pensões, à idade de acesso à pensão de velhice, ao cálculo do fator de sustentabilidade e à eliminação do mecanismo de bonificações de tempo de serviço para efeitos de aposentação.

então recebidas do Território de Macau, no âmbito do processo de integração do pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República, junto da CGA, destinado ao pagamento das pensões desses funcionários. A reserva deste fundo esgotou-se em agosto de 2012, tendo as responsabilidades inerentes ficado a cargo da CGA. A partir de julho de 2014 e nos termos de Decreto-Lei n.º 166-A/2013, de 27 de dezembro, passaram para a gestão da CGA as responsabilidades do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas (pagamento de complementos de pensão), para o qual não foi criada qualquer reserva, ficando os encargos inerentes a ser suportados por verbas transferidas do Ministério da Defesa Nacional para o efeito. Entre 2011 e 2012 esgotaram-se as reservas de mais dois destes fundos: CTT em abril de 2011 e BNU em fevereiro 2012. As responsabilidades inerentes a estes fundos passaram, a partir dessa data, a serem suportadas pela CGA com verbas provenientes das suas próprias reservas complementadas com transferências do OE. O mesmo aconteceu com o fundo de reservas do INDEP que se esgotou em dezembro de 2014 não tendo já sido suficiente para suportar a totalidade das pensões daquele mês. Em 2015, os encargos com pensões dos fundos extintos totalizaram M€ 240,4, incluindo M€ 27,6 respeitantes ao Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas. Ao todo, foram transferidos para a gestão da CGA 18 fundos de pensões.

⁸⁵ A partir de 1 de janeiro de 2015 (artigo 9.º do DL 28/2015, de 10 de fevereiro), a CGA passou a estar sob superintendência e tutela do MTSSS. A superintendência e tutela são exercidas em conjunto pelo MTSSS e pelo MF em matérias objeto de negociação coletiva ou de participação dos trabalhadores da Administração Pública através das suas associações sindicais e na elaboração de legislação com incidência orçamental (alteração ao artigo 1.º, n.º2, do DL 131/2012, de 25 de junho, pelo artigo 3.º do DL 28/2015, de 10 de fevereiro).

⁸⁶ Desde 1996 foram integrados na CGA fundos de pensões de várias empresas, tendo os mais recentes sido integrados em 2015 (Decreto-Lei n.º 62/2015, de 23 de abril – ex trabalhadores da GESTNAVE e ex trabalhadores dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo). Foi ainda constituído (1997) um fundo com as verbas

⁸⁷ Em 1934, foi instituído o Montepio dos Servidores do Estado (MSE) com o objetivo de assegurar o pagamento de pensões de sobrevivência aos herdeiros dos funcionários públicos. Com a reestruturação da CGA operada pelo DL n.º 277/93, de 10 de agosto, o MSE foi integrado na CGA.

⁸⁸ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 28/2015, de 10 de fevereiro, que veio transferir, a partir de 1 de janeiro do mesmo ano, os poderes de superintendência e tutela da CGA do Ministério das Finanças e da Administração Pública para o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.

⁸⁹ Complementarmente Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março.

⁹⁰ Atualmente designado por regime de proteção social convergente.



Tribunal de Contas

Das medidas legislativas com influência na atividade da CGA, dentro do período em observação, destacam-se:

- A contribuição das entidades empregadoras passou a ser, desde 1 de janeiro de 2014, de 23,75% sobre o valor da remuneração do trabalhador ao seu serviço sujeita a desconto de quotização por parte do mesmo trabalhador (LOE/2014)⁹¹;
- A contribuição devida pelos estabelecimentos de ensino superior privados, particulares e cooperativos, na qualidade de entidades empregadoras, com pessoal abrangido pelo RGSS relativamente a eventualidades não abrangidas pela CGA passou a ser de 15,95% a partir de 7 de março de 2014⁹²;
- Sobre as pensões pagas a um único titular (incluindo prestações pecuniárias vitalícias), independentemente da natureza da entidade processadora, foi aplicada uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES). Esta medida, criada em 2011 apenas para pensões de elevado valor foi reforçada em 2013 e 2014. Em 2015 a CES manteve-se mas apenas para elevados rendimentos à semelhança do modelo aplicado em 2011⁹³;
- A redução remuneratória imposta aos trabalhadores do setor público, a partir de 2011, que afetou a arrecadação de quotas e contribuições e a despesa com pensões dos aposentados/reformados provenientes de grupos profissionais que beneficiam de regimes especiais de atualização de pensão por indexação aos vencimentos, foi reforçada em 2012 e 2013, tendo em 2014 conhecido três regimes, o último dos quais em vigor a partir de 13 de setembro de 2014⁹⁴ e que contemplou já as condições de reversão parcial da medida para 2015 (20% a partir de 1 de janeiro);
- Mantem-se o congelamento dos valores nominais da generalidade das pensões de aposentação, reforma, invalidez, sobrevivência e outras, com exceção para as dos dois escalões com tempo de serviço inferior (de 5 a 12 anos e de mais de 12 a 18 anos) em 1%⁹⁵;
- Manutenção, para o período de referência, do valor do IAS fixado para 2009 (€ 419,22);
- Reconfiguração do regime de pensão unificada, passando a contar, exclusivamente para abertura do direito à pensão, além dos descontos para a CGA e para a SS, o tempo de serviço ao abrigo de legislação de outro país se a CGA e a SS aplicarem o instrumento legal que a permita⁹⁶;
- Sujeição das subvenções mensais vitalícias e das subvenções de sobrevivência à condição de recursos com o limite de € 2000,00 nos mesmos termos do acesso a prestações sociais não contributivas⁹⁷;
- Suspensão obrigatória do pagamento de pensão de aposentação, de reforma ou de invalidez ou de subvenção aos beneficiários destas prestações que iniciem o exercício de funções políticas ou atividade profissional remunerada no setor público⁹⁸, a partir de 7 de março de 2014;
- A idade normal para acesso à pensão de velhice passou, a partir de 1 de janeiro de 2014, a ser de 66 anos⁹⁹;
- Eliminação dos acréscimos de tempo de serviço para efeitos de aposentação e reforma no âmbito da

⁹¹ Lei n.º 83 – C/2013, de 31 de dezembro.

⁹² Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

⁹³ Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro: em 2015 e com efeitos a partir de 1 de janeiro, a CES foi objeto de reformulação, abrangendo apenas pensões de maior valor (entre 11 e 17 IAS, 15%; valor superior a 17 IAS, 40%).

⁹⁴ LOE/2014, Acórdão n.º 413/2014, do TC e Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro.

⁹⁵ Portaria n.º 286-A/2014, de 31 de dezembro, e Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

⁹⁶ Art.º 4.º n.º 2, do Decreto-Lei n.º 361/98, de 18 de novembro com a redação introduzida pelo art.º 80.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

⁹⁷ Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e Lei n.º 75-A/2014.

⁹⁸ Lei n.º 11/2014, de 6 de março, alterada pela Lei n.º 71/2014, de 1 de setembro.

⁹⁹ Lei n.º 11/2014, de 6 de março, e Portaria n.º 277/2014, de 26 de dezembro, que veio definir o fator de sustentabilidade e a idade normal de acesso à pensão de velhice para os anos de 2015 e 2016.

- CGA (exceção para o acréscimo de 15% aplicado aos militares das forças armadas)¹⁰⁰;
- Confirmação obrigatória pela junta médica da CGA da incapacidade relevante para efeitos de atribuição de pensões de invalidez¹⁰¹;
- Diminuição da percentagem de remuneração considerada no cálculo da 1.ª parcela da pensão de aposentação, relativa ao tempo de serviço prestado em data anterior a 2006 pelos subscritores inscritos até 31 de agosto de 1993, de 89% para 80%¹⁰²;
- A aposentação voluntária que não dependa de verificação de incapacidade passou a ser fixada de acordo com a lei em vigor à data do despacho que reconhecer o direito à aposentação¹⁰³;
- Fator de sustentabilidade aplicado aos subscritores da CGA com idade inferior à idade normal de acesso à pensão de velhice passou de 5,43% para 12,34%¹⁰⁴;
- Abolição do mecanismo de redução da penalização global de 6% por cada 3 anos de serviço completos para além dos 30 anos aos 55 de idade¹⁰⁵;
- Utilização dos 66 anos (em detrimento dos 65) como condição de bonificação da pensão não antecipada¹⁰⁶;
- Eliminação da possibilidade de contagem para efeitos de aposentação ou reforma dos períodos correspondentes a licenças sem remuneração dos trabalhadores em regime de contrato de trabalho em funções públicas, relativamente às licenças concedidas a partir de 1 de agosto de 2014¹⁰⁷;
- Transferência para a CGA do encargo com as pensões complementares atribuídas aos aposentados dos estabelecimentos de ensino superior que tenham sido inscritos na CGA nos termos do Decreto-Lei n.º 301/79, de 18 de agosto (pessoal das carreiras hospitalares), do Decreto-Lei n.º 124/79, de 10 de maio, e do Decreto-Lei n.º 295/90, de 21 de setembro (trabalhadores dos serviços médico-sociais), com efeitos a partir de 1 de outubro de 2014 e apenas no que respeita às prestações vencidas a partir daquela data¹⁰⁸;
- Transferência do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas para a CGA¹⁰⁹;
- Transferência das responsabilidades com os complementos de pensões de reforma por invalidez, velhice e sobrevivência a ex trabalhadores dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA (ENVC) e da Gestnave – Serviços Industriais, SA (GESTNAVE)¹¹⁰.

O presente anexo vem na sequência dos anteriormente publicados¹¹¹, tendo como principal objetivo apresentar, em termos gerais, sustentado apenas em elementos fornecidos pela entidade, a realidade da CGA no período 2013-2015, quer ao nível da sua situação económico-financeira, quer no que respeita à evolução dos seus dados físicos.

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

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

II.1 Fontes de financiamento

No **Quadro 18** exibem-se, relativamente ao período considerado, as principais fontes de financiamento da CGA.

¹⁰⁰ Lei n.º 11/2014, de 6 de março.

¹⁰¹ Lei n.º 11/2014, de 6 de março.

¹⁰² Lei n.º 11/2014, de 6 de março.

¹⁰³ Alteração do n.º 1 do artigo 43.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo DL n.º 498/72, de 9 de dezembro, operada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

¹⁰⁴ Lei n.º 11/2014, de 6 de março.

¹⁰⁵ Lei n.º 11/2014, de 6 de março.

¹⁰⁶ Lei n.º 11/2014, de 6 de março.

¹⁰⁷ Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

¹⁰⁸ Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro.

¹⁰⁹ Decreto-lei n.º 166-A/2013, de 27 de dezembro.

¹¹⁰ Decreto-Lei n.º 62/2015, de 23 de abril.

¹¹¹ Cfr. RAO - SS n.ºs 2/2005, de 25 de maio, 2/2006, de 4 de maio, 2/2007, de 14 de junho, 2/2008, de 3 de julho, 5/2010, de 27 de outubro, 6/2011, de 29 de setembro, 6/2012, de 26 de setembro, 3/2013, de 29 de julho, 2/2014, de 10 de julho, e 2/2015, de 2 de julho, publicados em www.tcontas.pt.



Tribunal de Contas

Quadro 18 – Fontes de financiamento

Unidade: euros

Fontes de Financiamento	2013	2014	2015	vhr (%)	vr triênio (%)	peso na RT (%)
Contribuições e Quotizações	4.026.169.762,49	4.421.118.657,29	3.868.959.719,15	-12,5	-3,9	38,4
Quotas	1.335.200.416,67	1.292.822.542,70	1.251.203.685,94	-3,2	-6,3	12,4
Contribuição de Entidades	2.303.420.924,59	2.665.448.092,46	2.594.293.987,48	-2,7	12,6	25,7
Contribuição extra solidariedade	387.548.421,23	462.848.022,13	23.462.045,73	-94,9	-93,9	0,2
Dotação do Orçamento de Estado	4.364.146.366,00	4.130.842.669,00	4.858.330.040,00	17,6	11,3	48,2
Comparticipação do Estado para financiamento do déficit	4.078.574.366,00	3.870.437.069,00	4.603.802.040,00	18,9	12,9	45,7
Comparticipação para financiamento de pensões da responsabilidade do Estado	285.572.000,00	260.405.600,00	254.528.000,00	-2,3	-10,9	2,5
Deficientes das Forças Armadas - invalidez	190.100.000,00	172.530.000,00	171.550.000,00	-0,6	-9,8	1,7
Subvenções vitalícias	6.880.000,00	735.000,00	662.000,00	-9,9	-90,4	0,0
Pensões de preço de sangue	31.130.000,00	31.000.000,00	30.220.000,00	-2,5	-2,9	0,3
Outras	53.462.000,00	51.865.600,00	50.096.000,00	-3,4	-6,3	0,5
Ex-combatentes	4.000.000,00	4.275.000,00	2.000.000,00	-53,2	-50,0	0,0
Comparticipação da SS para pagamento de pensões	487.651.245,83	508.843.233,02	524.611.850,07	3,1	7,6	5,2
Comparticipação do MDN para pagamento do complemento de pensões (DLn.º 166-A/2013)	0,00	13.989.048,84	27.569.683,37	97,1		0,3
Comparticipação de outras entidades para pagamento de pensões e outras prestações	78.544.712,59	73.029.740,28	87.871.821,28	20,3	11,9	0,9
Outras Receitas	13.025.428,81	13.734.582,10	18.868.190,26	37,4	44,9	0,2
Total das receitas dos fundos	48.101.246,19	2.834.513,43	58.187.363,00	1.952,8	21,0	0,6
Transferência DL n.º 30/2013 (IFAP)	48.101.246,19	396.992,23	0,00	-100,0		0,0
Transferência DL n.º 166-A/2013 (FP MILITARES)	0,00	2.437.521,20	0,00	-100,0		0,0
Transferência DL n.º 62/2015 (FP ENVC - Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA)	0,00	0,00	11.226.657,34			0,1
Transferência DL n.º 62/2015 (DGTF)	0,00	0,00	12.665.305,66			0,1
Transferência DL n.º 62/2015 (FP GESTNAV - Serviços Industriais, SA)	0,00	0,00	34.295.400,00			0,3
Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos	490.869.202,33	568.286.068,09	579.670.900,81	2,0	18,1	5,8
Reembolso de títulos	311.307.949,22	306.152.209,82	300.166.321,88	-2,0	-3,6	3,0
Rendimento de títulos	179.561.253,11	262.133.858,27	279.504.578,93	6,6	55,7	2,8
Transferências de instituições comunitárias	0,00	0,00	64.331,12			0,0
Saldo Transitado da gerência anterior	79.415.735,28	75.300.359,48	52.962.356,60	-29,7	-33,3	0,5
Receita Total	9.587.923.699,52	9.807.978.871,53	10.077.096.255,66	2,7	5,1	100,0
Receita Efetiva	9.197.200.015,02	9.426.526.302,23	9.723.967.577,18	3,2	5,7	96,5

Fonte: CGA

Durante o período observado (2013 – 2015), as receitas totais da CGA aumentaram 5,1%, enquanto as receitas efetivas apresentaram um crescimento de 5,7%, evolução fortemente condicionada pelo comportamento das necessidades de financiamento decorrentes da política orçamental adotada, designadamente a que se refere à contenção/redução da despesa corrente primária (salários e pensões) e à alteração do modelo de financiamento da CGA. Entre períodos homólogos a tendência foi igualmente crescente (2,7% e 3,2%, respetivamente).

A receita de **contribuições e quotizações** (quotas de subscritores, participação de entidades e CES) que representou, em 2015, 39,8% da receita efetiva da CGA, diminuiu 12,5% em termos homólogos e 3,9% no triênio. Esta receita diretamente indexada ao número de subscritores e suas remunerações foi fortemente pressionada pelas alterações introduzidas nas taxas contributivas, nas bases de incidência

contributiva e na política salarial para o setor público, medidas que conjugadas com a aplicação de uma contribuição extraordinária de solidariedade sobre os rendimentos auferidos a título de pensões ou equiparadas pagos a um único titular, não foram suficientes para compensar a diminuição do número de subscritores e correspondentes remunerações. Em 2015, a reversão parcial da política de redução salarial aplicada a trabalhadores em funções públicas, durante o PAEF, também não foi suficiente para compensar a perda de receita proveniente da CES.

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

adquiriu a partir de 2006¹¹². Durante o período observado (2013 – 2015), esta receita foi ainda pressionada pelo efeito da redução salarial¹¹³.

Em 2015, a receita proveniente de quotas de subscritores manteve a tendência regressiva (menos 3,2%; menos 6,3% no triénio), representando cerca de 12,9% da receita efetiva arrecadada (M€ 1.251,2).

A receita arrecadada por conta da **complicação das entidades** com crescimentos muito significativos até 2010 (64,7% e 43,9% em 2009 e 2010, respetivamente) refletindo a alteração do modelo de financiamento da CGA iniciada com a Lei do Orçamento do Estado de 2009¹¹⁴, a qual veio impor aos diversos organismos e serviços integrados do Estado a obrigação de contribuir, na qualidade de entidades empregadoras, com 7,5% sobre o valor das remunerações dos funcionários inscritos na CGA. A Lei do Orçamento do Estado para 2010¹¹⁵ veio reforçar esta medida com o aumento da taxa contributiva das entidades que até 31/12/2006 contribuíam com uma taxa inferior a 15,0%. A taxa contributiva das entidades empregadoras públicas para a CGA manteve-se nos 15,0% da massa salarial respetiva durante os anos de 2011 e 2012 tendo evoluído, no ano de 2013, dos 15,0% para os 20,0% (LOE/2013) e em 2014 para 23,75% (LOE/2014), igualando as entidades empregadoras públicas o esforço contributivo das entidades empregadoras privadas (empresas) para o RGSS¹¹⁶, mas superando-o em

razão das eventualidades cobertas¹¹⁷, esforço contributivo que se manteve para 2015.

O comportamento desta receita (crescente durante o período de vigência do PAEF, 37,9%) decorreu apenas de fatores conjunturais efeito que já não se fez sentir em 2015 (menos 2,7% em termos homólogos), mas apresentando-se ainda positivo no triénio (mais 12,6%). Já a aplicação das medidas de convergência entre sistemas, produziu apenas um efeito positivo temporário sobre o défice deste sistema de pensões cuja natureza tende a ser estruturalmente crescente em linha com a redução do número de subscritores, uma vez harmonizadas as condições de convergência, ainda que se opte por manter uma política de aplicação de taxas contributivas para a CGA mais onerosas do que as que se vêm aplicando no RGSS (matriz de convergência), como já aconteceu no triénio observado (2013 a 2015).

A **contribuição extraordinária de solidariedade (CES)** que impendeu sobre o conjunto dos rendimentos auferidos a título de pensões gerou, em 2015, uma receita de M€ 23,5 que compara com M€ 462,8 cobrados em 2014 (menos 94,9%). Esta medida, aplicada pela primeira vez em 2011 e reforçada nos anos subsequentes, expandiu-se 15.359,4% durante o PAEF, tendo sido objeto de uma reversão parcial em 2015 que esteve na base da diminuição acentuada desta receita. Tratou-se, com esta medida de natureza fiscal, de chamar ao financiamento deste sistema de pensões os beneficiários das mesmas. Em 2014, a receita proveniente da CES contribuiu em 4,9% para o financiamento da despesa com pensões do sistema de proteção social convergente, sendo que em 2015 apenas financiou 0,2% da despesa paga.

¹¹² Entre 31 de dezembro de 2005, momento em que a CGA deixou de ser um sistema aberto a novos subscritores, e 31 de dezembro de 2015, o número de subscritores da CGA diminuiu 266.218 (36,0%).

¹¹³ O efeito do ajustamento das taxas aplicáveis que evoluíram de 10%, em 2010 e anos anteriores para 11% em 2011 e seguintes, que permitiu uma ligeira apreciação desta receita (na ordem dos 1,7%) entre 2010 e 2011, já não se verificou em 2012 quando a tendência regressiva desta receita se voltou a verificar (menos 15,6%), justificada pela queda do número de subscritores e pela contração das suas remunerações (suspensão parcial ou total do pagamento dos subsídios de férias e Natal e manutenção da redução salarial aplicada), não tendo estes efeitos sido compensados por nenhuma medida de valor contrário, suscetível de mitigar este efeito, diferentemente do que se verificou em 2011.

¹¹⁴ Cfr. artigo 41.º da Lei n.º 64 -A/2008, de 31 de dezembro.

¹¹⁵ Cfr. artigo 29.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril.

¹¹⁶ Nos últimos anos, a obrigação de contribuir para a CGA foi sendo imposta às entidades de forma gradual, iniciando com uma taxa mais reduzida e passando depois para 15%. Em 2009 concluiu-se o desenho deste modelo de financiamento, com a atribuição aos organismos e serviços integrados na administração direta do Estado da qualidade de entidades empregadoras, à semelhança do que já acontecia com os demais. Em 2010 continuou-se o ciclo de harmonização de taxas contributivas, com a elevação da taxa para 15% para os organismos e serviços integrados e outras entidades que não estavam abrangidas pela obrigação de contribuir em 31/12/2006 (cfr. LOE de 2006 a 2010), situação que se manteve até 2012. Em 2013 e 2014 a taxa contributiva das

entidades públicas na sua qualidade de entidades empregadoras voltou a sofrer novas alterações (LOE de 2013 e LEO de 2014). A partir de 2014 passou a igualar a das entidades empregadoras do setor privado para a SS.

¹¹⁷ Na senda da convergência entre sistemas, o esforço dos serviços públicos, na sua qualidade de entidades empregadoras, passou a ser de 20,0% em 2013 (LOE/2013). Em termos comparativos com o RGSS cabe referir que, o esforço contributivo total (trabalhadores e entidades empregadoras) para o regime de proteção social convergente, em vigor em 2013, foi de 31,0%, que compara com 34,75% praticados no RGSS. Também o leque das eventualidades cobertas pelo regime de proteção social convergente difere das eventualidades abrangidas pelo RGSS, cobrindo apenas parte destas (velhice, sobrevivência, invalidez e morte). Nos termos da tabela de desagregação das taxas contributivas, o custeio destas eventualidades absorve 26,94%, dos 34,75% arrecadados. Com a atualização operada em 2013 e 2014, o esforço contributivo total no regime de proteção social convergente ficou acima dos índices de custeio das eventualidades cobertas, pese embora não tenham sido previstas alterações nem quantitativas nem qualitativas no que respeita ao regime de benefícios (34,75% que compara eventualidades cujo custeio se manteve nos mencionados 26,94%).



Tribunal de Contas

As dotações do orçamento do Estado apresentaram um aumento de 17,6% em 2015, face ao período homólogo anterior e de 11,3% durante o período observado. Este grupo de receitas constitui a mais relevante fonte de financiamento da CGA (50,0% da receita efetiva) e integra 3 componentes, das quais a mais expressiva é a comparticipação do Estado para o financiamento do défice (M€ 4.603,8, 47,3% da receita efetiva), mais 18,9%, em termos homólogos e mais 12,9% entre 2013 e 2015, comportamento ancorado no incremento das necessidades de financiamento do sistema enquanto sistema fechado de pensões, cujos beneficiários ativos têm vindo a decrescer (menos 33,2% desde 2006) ao mesmo tempo que o número de aposentados tem vindo a aumentar (mais 23,4%, no mesmo período). Já as medidas adotadas, desde 2009, com vista à convergência do sistema de pensões da CGA com o sistema de pensões comparável (RGSS) não teve impacto relevante no comportamento do défice do sistema, influenciado pela diminuição acentuada da sua capacidade de autofinanciamento no mesmo período (menos 3,9% no triénio), a qual tenderá a desaparecer no futuro, por falta de beneficiários ativos.

Cabe ainda referir que o esforço do Estado para financiamento do sistema de pensões gerido pela CGA acomoda também M€ 254,5 (incluindo M€ 2,0 relativos a financiamento de pensões pagas aos ex combatentes), para financiamento de pensões presentemente da responsabilidade do próprio Estado. Esta parcela representou, em 2015, cerca de 2,6% da receita efetiva e evidenciou um comportamento, face ao período homólogo, de menos 2,3% (menos 10,9%, no triénio).

A receita proveniente de outras entidades para pagamento de pensões e outras prestações (6,6% da receita efetiva) registou, entre 2013 e 2015 um acréscimo de 13,0%. Integram-se neste grupo, entre outros, os montantes provenientes da segurança social com vista ao financiamento de parte das pensões unificadas, do Ministério da Defesa e do Ministério da Saúde para pagamento de pensões da sua responsabilidade, e os oriundos de outras entidades para fazer face a encargos com pensões decorrentes de situações de aposentação antecipada sustentada em dispositivo legal permissivo, cujo financiamento esteja a cargo de entidades específicas. A evolução desta receita está dependente do número de subscritores da CGA que estejam abrangidos pelas situações específicas enumeradas e do poder discricionário dos decisores políticos no que respeita à determinação ou não de ocorrências que gerem a necessidade deste tipo de receita destinada a financiar despesa específica.

Os ativos financeiros (3% da receita total) registaram, em 2015, um decréscimo de 2% quando comparados com o período homólogo anterior (3,6% no triénio). Já o saldo da gerência anterior sofreu uma erosão na ordem dos 33,3% durante o triénio (2013 – 2015) e de 29,7% em termos homólogos.

II.2 Aplicação de Recursos

No Quadro 19 estão evidenciadas, relativamente ao período considerado, as principais despesas da CGA.

Quadro 19 – CGA – Aplicação de Recursos

Unidade: euros

Aplicação de Recursos	2013	2014	2015	vhr (%)	vr triénio (%)	peso na DT (%)
Pensões	9.097.270.660,59	9.326.916.958,22	9.504.940.555,24	1,9	4,5	94,8
Aposentação/reforma (inclui invalidez)	8.007.153.042,22	8.221.529.629,31	8.368.727.658,70	1,8	4,5	83,4
Sobrevivência	807.890.115,19	848.902.316,80	884.382.098,87	4,2	9,5	8,8
Invalidez (Deficientes das Forças Armadas)	190.561.131,58	172.783.625,97	171.168.775,52	-0,9	-10,2	1,7
Subvenções vitalícias	6.896.480,11	746.393,89	643.894,98	-13,7	-90,7	0,0
Pensões de preço de sangue	31.223.128,44	31.068.471,67	30.058.817,35	-3,2	-3,7	0,3
Outras pensões	53.546.763,05	51.886.520,58	49.959.309,82	-3,7	-6,7	0,5
Outras Prestações	17.465.045,20	16.576.738,79	17.289.675,14	4,3	-1,0	0,2
Transferencias para a SS	115.705.212,77	118.535.401,02	138.360.217,18	16,7	19,6	1,4
Outras Despesas	29.265.811,43	30.098.145,53	30.960.242,05	2,9	5,8	0,3
Encargos Financeiros	362.279,45	335.983,04	224.632,70	-33,1	-38,0	0,0
Transferencias para Instituições Comunitárias	45.144,67	0,00	195.523,31		333,1	0,0
Aplicações Financeiras	252.509.185,92	262.553.286,54	338.623.231,09	29,0	34,1	3,4
Amortizações empréstimos bancários	0,00	0,00	0,00			0,0
Despesa Total	9.512.623.340,03	9.755.016.513,14	10.030.594.076,71	2,8	5,4	100,0
Despesa Efetiva	9.260.114.154,11	9.492.463.226,60	9.691.970.845,62	2,1	4,7	96,6

Fonte: CGA

A despesa efetiva da CGA em 2015 totalizou M€ 9.692, mais 2,1% em termos homólogos e mais 4,7% no triénio.

As **pensões** pagas constituíram a maior parcela da despesa efetiva (98,1%). Destas, a maior fatia respeita ao pagamento de pensões de aposentação e reforma, as quais apresentaram uma tendência crescente continuada entre 2013 e 2015 (mais 4,5%; mais 1,8% em termos homólogos). Esta tendência manteve-se apesar das alterações legislativas introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das mesmas¹¹⁸, na senda da convergência para o regime geral da segurança social, impondo penalizações mais severas na formação destes rendimentos de substituição dos rendimentos do trabalho, tendo como objetivo a contenção da despesa pública, esta fortemente suportada na redução da despesa corrente primária (salários e pensões). Em 2015, o aumento de 1% aplicado às pensões dos dois escalões inferiores de rendimento, a regressão gradual das medidas restritivas aplicadas durante o PAEF e o aumento do número de beneficiários passivos foram fatores determinantes para o aumento da despesa com pensões.

As **outras prestações** e as **outras despesas**, com pesos reduzidos no total da despesa (0,2% e 0,3%, respetivamente) apresentaram em 2015 um comportamento crescente face ao período homólogo anterior (mais 4,3% e mais 2,9%). No triénio observado (2013-2015) as despesas com outras prestações recuaram 1,0% enquanto as outras despesas evidenciaram um aumento de 5,8%.

O valor dos **encargos financeiros** pagos em 2015 apresentou um decréscimo, face a igual período de 2013, na ordem dos 38,0%, tendo totalizado em 2015 M€ 0,2, que compara com M€ 0,3, despendidos no período homólogo de 2014.

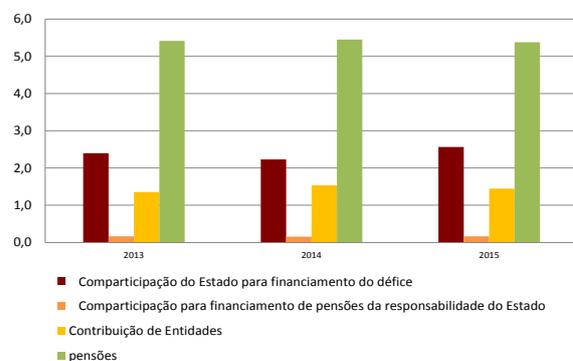
II.3 Principais Fluxos Financeiros da CGA em percentagem do PIB

Confrontam-se, na **Figura 18**, os principais fluxos financeiros da CGA com o Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes (2013 a 2015).

¹¹⁸ Em 2015 as pensões de aposentação antecipadas foram as mais afetadas pelas alterações efetuadas pois, além da formação da pensão ser obtida a partir de uma nova fórmula, sobre elas recaiu um aumento de penalização por duas vias: acréscimo de um ano na idade normal de acesso a estas pensões (de 65 para 66 anos), ao mesmo tempo que foi eliminado o mecanismo de despenalização por tempo de serviço igual ou superior a 33 anos e 55 anos de idade.



Figura 18 – CGA – Principais Fluxos Financeiros em % do PIB



Fonte: CGA

A evolução, em percentagem do PIB¹¹⁹, das despesas com **pensões** apresentou uma tendência decrescente no triénio, menos 0,03p.p. Esta evolução está sustentada na conjugação de três fatores: a alteração ao regime de pensões gerido pela CGA, designadamente pela influência da introdução de mecanismos de convergência do regime de proteção social do sector público com o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões; a evolução positiva do PIB no mesmo período (mais 5,3%); e a pressão da evolução demográfica sobre o sistema que também influenciaram este indicador.

Já no que se refere aos fluxos de financiamento das mesmas, relevam as receitas provenientes do OE destinadas ao financiamento do défice da CGA que apresentaram uma tendência crescente entre 2013 e 2015, explicável pela diminuição das necessidades de financiamento da CGA, facto que se ficou a dever à diversificação das fontes de financiamento e, de alguma forma, à modelação das despesas com pensões e outros abonos, mas também ao aumento do número de aposentados e, bem assim, ao aumento da despesa com pensões e outros abonos devidos aos beneficiários dos fundos integrados na CGA, despesa que tem vindo a

passar para a esfera do Estado à medida que as reservas desses fundos se vão esgotando.

Durante o PAEF, uma parte das medidas adotadas para controlo da despesa com pensões da responsabilidade da CGA foram de carácter fiscal, dando origem a um incremento de receita, mas não a um recuo da despesa. Assim, e considerando exclusivamente a receita proveniente da CES, que no quadriénio 2011-2014 sofreu um aumento na ordem dos 15.359,4%, passando de M€ 3,0 em 2011 para M€ 462,8 em 2014, a poupança gerada nas pensões geridas pela CGA foi da ordem dos 4,9%. A reversão parcial dessa medida motivou uma queda destas receitas na ordem dos 94,9% em 2015, tendo as mesmas totalizado M€ 23,5, valor que se consubstanciou numa poupança da ordem dos 0,2%.

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

Na **Figura 19** estão refletidos, para o período de 2013 a 2015, os índices de cobertura das pensões pelas principais fontes de financiamento (receitas provenientes das quotas pagas pelos subscritores, participação atribuída anualmente pelo Estado para cobertura do défice, receita de contribuições e CES).

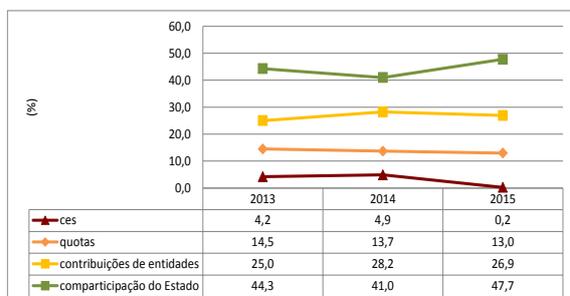
A capacidade de fazer face às despesas com pensões com receitas provenientes de subscritores (quotas) tem registado, ao longo do tempo, um progressivo enfraquecimento, passando de 21,9% em 2006 para 13,0% em 2015, efeito que decorre, como já referido, da natureza de sistema fechado, adquirida pela CGA a partir de 2006. Entre 2013 e 2015 a taxa de cobertura das pensões com receitas provenientes de quotas sofreu uma degradação de 1,5 p.p., não obstante as alterações introduzidas nas taxas aplicadas e nas bases de incidência contributiva e, bem assim, na reversão das políticas de redução das remunerações dos trabalhadores em funções públicas, medidas que não foram suficientes para compensar a perda de beneficiários ativos no mesmo período.

A participação do Estado para cobertura do défice do sistema de pensões gerido pela CGA evoluiu de 52,1% em 2006 para 47,7%, em 2015 (tendo atingido o seu máximo em 2012, 53,0%), menos 4,4 p.p. O comportamento deste indicador está influenciado pela

¹¹⁹ PIB a preços correntes (Base 2011 – INE, Contas Nacionais Trimestrais). Para consulta da série de dados atualizada: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpcid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=249869836&DESTAQUESsmodo=2

poupança gerada pela aplicação da CES aos rendimentos provenientes de pensões, a qual representou 0,2% do valor das pensões em pagamento em 2015 e pelas receitas contributivas cobradas às entidades públicas na sua qualidade de entidades empregadoras, que, por conta das normas de convergência para o RGSS, tiveram uma evolução de 9,0% em 2006 para 26,9%, em 2015.

Figura 19 – Taxa de cobertura das despesas com pensões



Nota: Nas responsabilidades de Estado só foram consideradas as verbas destinadas ao financiamento do défice.

No mesmo período (2006 – 2015) as despesas com pensões expandiram-se 42,4% (4,5% no triénio) e a massa salarial alocada aos subscritores da CGA contraiu-se 23,3% (6,3% entre 2013 e 2015).

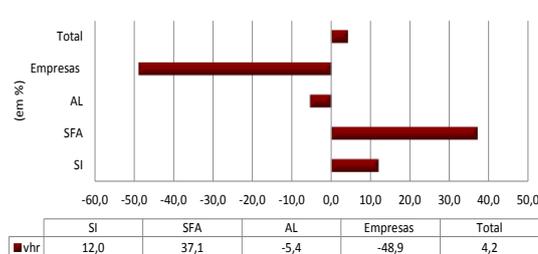
Esta dinâmica, de crescimento das despesas com pensões e decréscimo das receitas provenientes de quotas e contribuições, que conduziu a necessidades de financiamento cada vez mais relevantes, foi mitigada pelas medidas de política que impenderam sobre as despesas com pensões, designadamente o aumento da contribuição extraordinária de solidariedade (maximização da receita) e a alteração das fórmulas de cálculo no que respeita à formação do valor da pensão (minimização da despesa). Destas medidas, as que motivaram a apreciação destes indicadores para a obtenção do equilíbrio do sistema, tiveram natureza provisória ou potencialmente provisória, motivo pelo qual a dinâmica de degradação, visível para o período mais alargado, constitui a prevalência futura, considerada a rigidez do contexto social que a suporta (mais beneficiários passivos, com maior esperança de vida e menos subscritores, com remunerações menos relevantes devido à política salarial aplicada aos trabalhadores em funções públicas especialmente durante o PAEF).

II.5 Dívida

Os montantes devidos à CGA por parte de organismos da Administração Central e Local e Sector Empresarial do Estado ascendiam, em 31 de dezembro de 2015, a M€ 429,5, valor que compara com M€ 412,2 registados no período homólogo anterior (mais 4,2%).

Em detalhe, foram os Serviços Integrados do Estado e os SFA que viram a sua dívida para com a CGA aumentar em 2015, face ao período homólogo de 2014, enquanto os restantes grupos de entidades (autarquias locais e empresas) apresentaram reduções no mesmo período. Entre 2013 e 2015 verificou-se a mesma tendência comportamental desta variável.

Figura 20 – CGA – Dívida: Evolução (2014/2015)



Fonte: CGA

Em razão da antiguidade e se considerarmos que se trata de dívida de natureza corrente, sendo expectável que a mesma apresente um *rollover* inferior a um ano, pode constatar-se (figura seguinte) que um pouco mais de metade das importâncias em dívida (56,4%) tinham uma antiguidade inferior a um mês. As dívidas mais antigas (antiguidade superior a 3 anos) representavam, em 31 de dezembro de 2015, cerca de 39,1% do total, das quais 93,3% respeitam aos serviços integrados.

Estas dívidas (superiores a 3 anos) referem-se na sua maior parte (98,3%) a duas situações particulares: dívida da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde (M€ 104,1) por pagamento de pensões¹²⁰ e do Ministério da Defesa Nacional (MDN) respeitante a encargos com complementos especiais de pensão, acréscimos vitalícios de pensão e contagens de tempo devidos a antigos combatentes (M€ 50,3)¹²¹. Em 2015 a dívida do MDN foi amortizada em M€ 14,4, o que corresponde a uma redução de 22,3%.

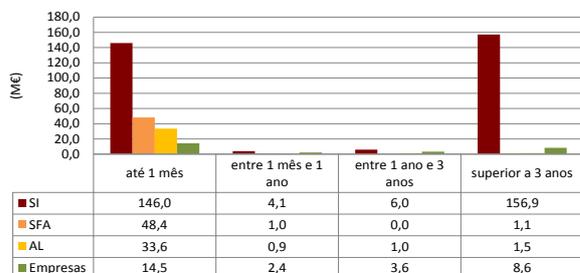
¹²⁰ Decreto-Lei n.º 124/79, de 10 de maio, Decreto-Lei n.º 210/79, de 12 de julho, e Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho.

¹²¹ Lei n.º 9/2002, de 11 de fevereiro, Decreto-Lei n.º 303/2002, de 13 de dezembro, Lei n.º 21/2004, de 5 de junho, DL n.º 160/2004, de 2 de julho, e Lei n.º 3/2009, de 13 de janeiro.



Tribunal de Contas

Figura 21 – Dívida em 31 de dezembro de 2015 por antiguidade



Fonte: CGA

O número de devedores aumentou no período de referência (de 4.527 para 5.115), com todos os grupos a contribuírem para este aumento (serviços integrados, mais 65,0%; SFA, mais 21,3% e empresas, mais 9,1%) com exceção das autarquias locais que apresentaram uma diminuição de 3,1%, face a 2014.

Figura 22 – Número de devedores em 31 de dezembro no período 2013/2015



Fonte: CGA

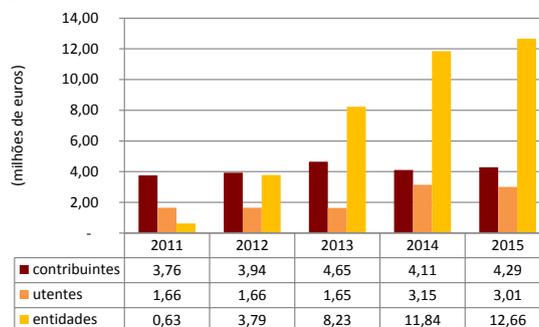
De referir a propósito desta matéria que, o Decreto-Lei n.º 131/2012, de 25 de junho, que aprovou a atual orgânica da CGA, IP, veio determinar o alargamento do âmbito da aplicação de juros de mora, à taxa consagrada na lei fiscal, à generalidade das dívidas à CGA, independentemente da natureza (institucional,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

Segundo dados constantes do relatório do Revisor Oficial Contas (ROC) sobre as contas de 2015, por comparação com o período homólogo anterior, os juros de mora cresceram 4,5%, continuando a ser os juros

relativos às dívidas de entidades por conta de encargos com pensões, onde o acréscimo foi na ordem dos 6,9%, os mais representativos (63,4%).

Refere o mesmo relatório que, nos juros de mora das várias entidades (M€ 12,7), se incluem M€ 11,9 (M€ 3,5 respeitantes ao ano de 2015), devidos pelo Ministério da Defesa Nacional por conta da dívida que em 31 de dezembro do mesmo ano era de M€ 50,3, menos 22,3% que em 2014, devido a uma amortização feita em 2015, no valor de M€ 14,4.

Figura 23- Juros de mora



Fonte: CGA

Sobre a dívida do Ministério da Saúde à CGA, que se reporta aos exercícios de 2011 e de 2012, no valor de M€ 104,1, cujo pagamento deverá ser suportado por verbas provenientes da alienação dos imóveis do Estado afetos àquele Ministério, não foram calculados juros de mora, situação que já se havia verificado nos exercícios de 2013 e 2014.

Já os utentes, cuja dívida apresentou um decréscimo, em termos homólogos, de cerca de 28,7%, refletem o valor das pensões processadas indevidamente e cuja devolução foi solicitada¹²². Refere ainda o mesmo relatório que parte desses valores correspondem a pensões e prestações sociais pagas a utentes já falecidos, considerados por tal motivo de difícil recuperação. Os juros de mora neste segmento regrediram 4,5%, em termos homólogos.

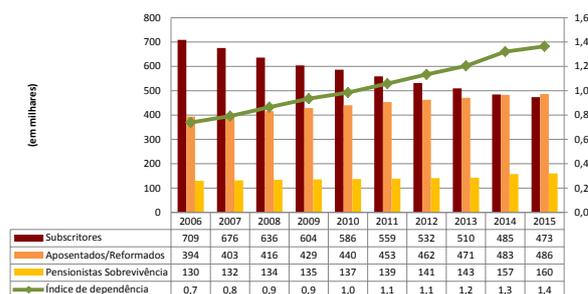
¹²² Segundo o relatório do ROC, a redução da dívida resultou da anulação de M€ 5,2 decorrente de um trabalho de análise realizado pelos serviços ao longo do ano.

Uma última nota para referir que, destes abonos indevidos, uma parte, relevada contabilisticamente, mas nunca recuperada, refere-se ao IRS retido e entregue ao Estado, uma vez que a administração fiscal não reconhece à CGA o direito à sua recuperação. No final de 2015 o valor de IRS a recuperar com relevância nas contas da CGA era de M€ 1,2 e respeitava aos anos de 2013 (apenas uma parte), 2014 e 2015. Decorridos dois anos após a entrega destes valores ao Estado, a CGA procede à sua anulação.

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

A Figura 24 inclui, no que respeita aos anos compreendidos entre 2006 e 2015, o número de subscritores, de aposentados e pensionistas e bem assim a taxa de dependência e sua evolução ao longo do mesmo período, correspondente ao rácio entre o número total de aposentados e pensionistas de sobrevivência e o número total de subscritores inscritos neste organismo.

Figura 24 – CGA – Subscritores, Aposentados, Pensionistas



Fonte: CGA

No decurso do período considerado (2006-2015) manteve-se o agravamento do índice de dependência, que passou de 0,7 em 2006, para 1,4 em 2015, o que configura uma subida acentuada deste indicador, justificada pelo aumento gradual do número de aposentados e pensionistas¹²³, face ao decréscimo continuado do número de subscritores (pontos III.1 e III.2 deste anexo), circunstância que decorre quer de fenómenos de natureza demográfica, designadamente do

¹²³ Entre 2006 e 2015, o número de novos pensionistas (aposentados/reformados – a grande maioria –, pensionistas de sobrevivência e de preço de sangue e outras) cifrou-se em 314.906 indivíduos (mais 33.066 em 2006, 27.025 em 2007, 31.634 em 2008, 31.526 em 2009, 30.348 em 2010, 31.559 em 2011, 29.519 em 2012, 28.890 em 2013, 44.526 em 2014 e 26.813 em 2015). No mesmo período abandonaram o sistema 174.025 indivíduos, o que configura um aumento real de 140.881 indivíduos.

aumento da esperança de vida após a passagem à condição de aposentado, quer dos efeitos da aplicação de medidas de política, designadamente as que determinam a obrigatoriedade, a partir de 1 de Janeiro de 2006, de inscrição de todos os novos trabalhadores da Administração Pública no RGSS¹²⁴.

Sublinhe-se, por último, que apesar de o quadro legal ter vindo, gradualmente, a impor medidas de contenção à passagem à situação de aposentados dos atuais subscritores da CGA ainda no ativo, através da alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice e da alteração dos parâmetros de penalização por antecipação, tornando-os cada vez mais severos, ao mesmo tempo que foram sendo eliminados outros mecanismos de apetência pela vida inativa, pode constatar-se que o número de aposentados novos se manteve relativamente estável face ao total, ao longo do tempo.

Em 2015, porém, verificou-se uma queda de cerca de 30,5%, em termos homólogos que se explica pelo efeito de base gerado no acréscimo verificado nos anos de 2013 e 2014, desencadeado pelo conhecimento prévio do agravamento das condições de passagem à aposentação a partir de 2013. Segundo o relatório e contas relativo ao ano económico de 2015, mais de metade das pensões atribuídas em 2014 foram antecipadas e resultaram de pedidos entrados antes de 31 de dezembro de 2012¹²⁵.

III.1 Aposentados da CGA – Número e Idade

No Quadro 20 apresenta-se a distribuição etária dos aposentados da CGA no período 2013-2015, dados reportados a 31 de dezembro de cada ano.

¹²⁴ Cfr. art.º 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, conjugado com as normas constantes do Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março. Entre 2006 e 2015, o número de subscritores da CGA recuou 235.551 indivíduos.

¹²⁵ Em 2012 foram formulados à CGA 47.797 novos pedidos de aposentação/reforma, mais 49,9% que em 2011. A maior parte destes pedidos deram entrada no último trimestre do ano (62,4%), reportando-se na sua maioria a pensões antecipadas. Ainda segundo o relatório e contas de 2012, "(...) este afluxo excecional (...) foi desencadeado pelo conhecimento prévio do agravamento das condições de passagem à aposentação a partir de 2013, previsto na Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2013, sendo que, deste modo, os pedidos entrados em 2012 têm garantidas as condições de aposentação vigentes no ano". Em 2013, este valor baixou para cerca de metade, tendo sido apresentados à CGA 21.379 novos pedidos de aposentação. Assim, o número de novas pensões atribuídas atualmente pela CGA durante o PAEF aumentou de 23.617 (2011) para 23.300 (2014). Em 2015 foram atribuídas pela CGA 16.198 novas pensões.



Tribunal de Contas

Quadro 20 – Aposentados/reformados por escalões etários

Escalões etários	2013	2014	2015	vhr	2013/15	2006/2015	peso no total
Menos de 30 anos	3	1	0	-100,0	-100,0	-100,0	0,0
Entre 30 e 39 anos	287	240	201	-16,3	-30,0	-72,8	0,0
Entre 40 e 49 anos	2.452	2.165	1.916	-11,5	-21,9	-61,5	0,4
Entre 50 e 59 anos	37.610	34.337	28.475	-17,1	-24,3	-60,7	5,9
Entre 60 e 69 anos	202.783	205.984	203.182	-1,4	0,2	32,9	41,8
Entre 70 e 79 anos	154.999	161.791	169.112	4,5	9,1	44,6	34,8
Mais de 79 anos	73.015	78.188	83.383	6,6	14,2	83,2	17,1
Total	471.149	482.706	486.269	0,7	3,2	23,5	100,0

Fonte: CGA

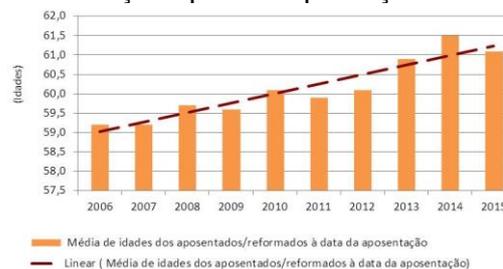
O total de aposentados da CGA ascendeu, em 31 de dezembro de 2015, a 486.269 indivíduos, mais 23,5% que em 2006. No triénio observado o número de aposentados aumentou 3,2% (0,7% em termos homólogos). Destes, 53,8% são de sexo masculino e 46,2% do sexo feminino. Quase metade (48,1%) desta população tem idades inferiores a 70 anos.

Segundo o relatório e contas da CGA de 2015, das novas pensões atribuídas (3,3% do total), cerca de 33,2% foram antecipadas¹²⁶, indicador que compara com 55,4% em 2014 e 52,0% em 2013¹²⁷ e 36,3% respeitaram a pensões voluntárias não antecipadas e cuja atribuição não dependeu de junta médica¹²⁸, rácio mais próximo do verificado nos anos de 2013 e 2012 (25,5%; 40,9%), mas que se afasta de 2014, ano em que este rácio atingiu apenas os 16,5%.

Em 31 de dezembro de 2015, a média de idades dos subscritores da CGA à data de

aposentação era de 61,1 anos, indicador que em 2013 se situou em 60,9 anos, mas que continua a estar muito abaixo da idade normal de acesso à pensão de aposentação/reforma (66 anos para 2014 e 2015), influenciado pelo quadro legal em que foram atribuídas a generalidade das pensões em pagamento.

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



Fonte: CGA

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

Consequentemente, a duração média das pensões de aposentação e reforma é tendencialmente crescente, efeito que resulta da combinação do aumento da esperança de vida da

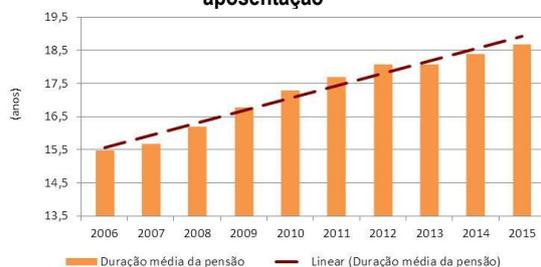
¹²⁶ Podem requerer aposentação antecipada, sem necessidade de submissão a junta médica, os subscritores da CGA que tenham pelo menos 55 anos e que à data em que perfaçam essa idade tenham completado pelo menos 30 anos de serviço.

¹²⁷ Em 2014 a taxa de penalização aplicada no cálculo destas pensões foi de 12,3%, inferior à aplicada em 2013 (14,6%; 12,2% em 2012) e próxima da aplicada em 2012.

¹²⁸ Podiam requerer aposentação voluntária não antecipada e sem necessidade de submissão a junta médica, os subscritores da CGA que tenham: 60 anos de idade e 36 anos de serviço ou 36 anos de serviço em 31 de dezembro de 2005; 63,5 anos de idade e pelo menos 21 anos de serviço ou 65 anos de idade e pelo menos 15 anos de serviço.

população com a passagem precoce à situação de aposentado. Entre 2006 e 2015 este indicador evoluiu de 15,5 anos para 18,7 anos (estável entre 2012 e 2013 em 18,1 e tendo atingido os 18,4 anos em 2014).

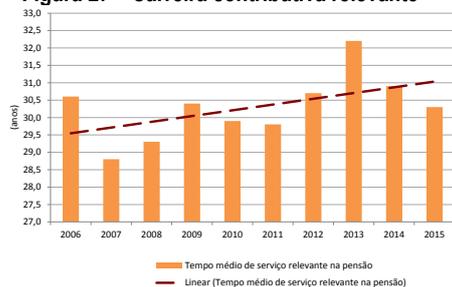
Figura 26 – Duração média das pensões de aposentação



Fonte: CGA

Em 2015 o tempo médio de serviço relevante para efeitos de formação da pensão de aposentação e reforma foi de 30,3 anos, menos 0,6 anos em termos homólogos. Este indicador, que em 2006 era de 30,6 anos, está longe de alcançar o objetivo, havendo mesmo um desvio em sentido inverso no ano de 2015.

Figura 27 – Carreira contributiva relevante



Fonte: CGA

III.2 Subscritores da CGA – Número e Idade

No **Quadro 21** apresenta-se a distribuição etária dos subscritores da CGA no período 2013-2015, dados reportados a 31 de dezembro de cada ano.

Em 2015, o número total de subscritores era de 473 446, menos 235.551 que em 2006 (33,2%). O ano de 2015 é o ano de viragem, em que o número de subscritores é inferior ao número de aposentados/reformados.

Sobre o universo dos subscritores da CGA, a distribuição por escalões etários evidencia que as maiores perdas de subscritores, em termos relativos, ocorreram no escalão etário mais baixo (menos de

30 anos), o que está em linha com a política adotada para as admissões de novos trabalhadores em funções públicas, os quais já não estão integrados neste regime de pensões. A evolução destes elementos estatísticos é consistente com a evolução dos correspondentes elementos financeiros, designadamente no que respeita à receita proveniente de quotas, que vem apresentando um comportamento evolutivo decrescente.

A maior parte dos subscritores da CGA situa-se no escalão etário entre os 50 e os 59 anos (43,4%), logo seguido do escalão imediatamente abaixo (entre os 40 e os 49 anos), que acomoda 35,4% dos mesmos. Entre períodos homólogos, foram os grupos etários superiores a 50 anos que apresentaram uma tendência crescente, com relevância para o que se situou entre os 60-69 (21,8%), refletindo, apesar de tudo, a alteração da idade normal de acesso à pensão de aposentação e o agravamento das condições de formação da mesma pensão, enquanto os demais apresentaram comportamentos crescentes mais moderados face a 2014.



Tribunal de Contas

Quadro 21 – Escalões Etários dos Subscritores da CGA no triénio 2013/2015

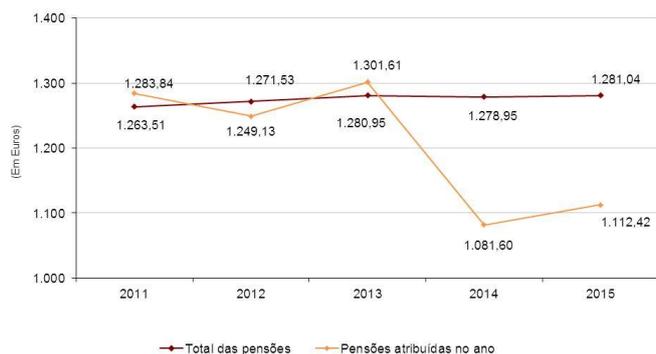
escalões etários	2013	2014	2015	vhr	2013/15	2006/15	peso no total
Menos de 30 anos	2.182	1.191	590	-50,5	-73,0	-99,1	0,1
Entre 30 e 39 anos	81.219	65.700	51.556	-21,5	-36,5	-71,6	10,9
Entre 40 e 49 anos	182.500	174.860	167.650	-4,1	-8,1	-29,9	35,4
Entre 50 e 59 anos	206.570	203.389	205.692	1,1	-0,4	10,8	43,4
Entre 60 e 69 anos	37.353	39.341	47.911	21,8	28,3	43,3	10,1
Mais de 69 anos	45	45	47	4,4	4,4	-91,4	0,0
Total	509.869	484.526	473.446	-2,3	-7,1	-33,2	100,0

Fonte: CGA

IV. PENSÕES MÉDIAS

As figuras seguintes mostram a evolução, nos últimos anos, das pensões médias dos Aposentados/Reformados, dos Pensionistas de Sobrevivência e dos Beneficiários de Pensões de Preço de Sangue e Outras, distinguindo-se os valores médios que consideram o total das pensões em pagamento dos valores médios que consideram apenas as pensões atribuídas *ex novo* em cada um dos anos¹²⁹.

Figura 28 – CGA – Pensões Médias de aposentados/reformados



Fonte: CGA

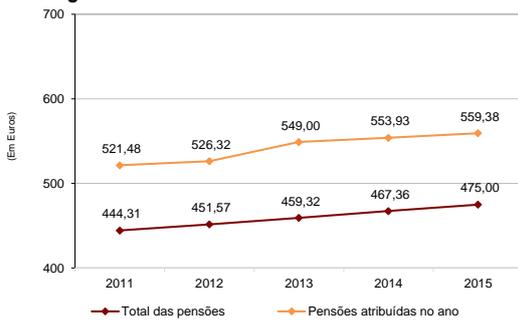
São as pensões de aposentação e reforma que exibem os valores mais elevados, sendo que para a média dos valores das novas pensões (atribuídas no ano) se verifica uma tendência decrescente, de € 1.308,65 em 2006 para € 1.112,42 em 2015. Já os valores médios das pensões em pagamento evidenciaram uma tendência inversa para o mesmo período, passando-se de € 1.138,74 em 2006 para € 1.281,04 em 2015.

No seu conjunto, a média das pensões em pagamento manteve-se estável no triénio 2013/2015 (mais 0,2%, em termos homólogos), enquanto a média das pensões atribuídas no ano sofreu um decréscimo de 14,5% (mais 2,8% em termos homólogos).

Esta evolução incorpora as alterações que foram sendo introduzidas no quadro legal regulador destas matérias, designadamente as que se referem ao cálculo das pensões (taxas de penalização por antecipação e remuneração relevante para efeito de atribuição de pensões), visíveis no efeito de contração gerado no valor médio das novas pensões a influenciarem a média global, não obstante no período que tem vindo a ser observado nestas análises (2006 – 2015) apenas em quatro anos (2010, 2012, 2014 e 2015) o valor médio das pensões atribuídas no ano ter sido inferior ao valor médio global das pensões de aposentação e reforma em pagamento.

¹²⁹ Esta análise tem por base dois indicadores: média face ao total das pensões em pagamento pela CGA, dentro do grupo respetivo, e a média calculada face aos valores de pensões atribuídas em cada ano.

Figura 29 – Pensões Médias de sobrevivência



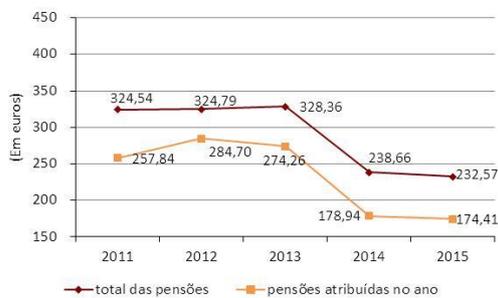
Fonte: CGA

Já nas **pensões de sobrevivência**, o valor médio das pensões atribuídas em cada ano variou entre os € 468,89 em 2006 e os € 559,38 em 2015, apresentando um aumento de 19,3% nesse mesmo período (1,9% entre 2013 e 2015 e 1,0% em termos homólogos). No seu conjunto a média das pensões de sobrevivência em pagamento no período observado (2006/2015) expandiu-se, 24,2% (3,4%, entre 2013 e 2015 e 1,6% em termos homólogos)

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

Segundo o relatório e contas de 2015, o número de pensões de sobrevivência atribuídas pela CGA foi de 8.083 (que compara com 8.274, em 2014, menos 2,3%), das quais 90,1% tiveram origem no falecimento de aposentados e reformados e 9,9% no falecimento de subscritores no ativo.

Figura 30 – Pensões Médias de pensões de preço de sangue e outras



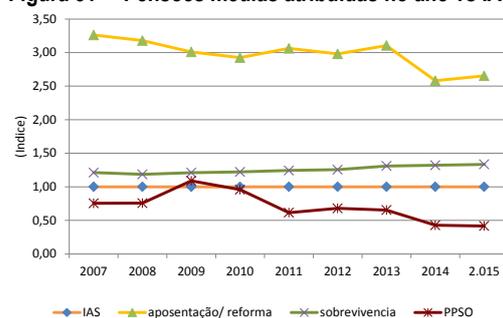
Fonte: CGA

No grupo das **pensões de preço de sangue e outras**, os valores médios das pensões pagas foram os mais baixos do conjunto aqui considerado, variando, nos anos observados, entre os € 191,93

em 2006 e os € 174,41 em 2015, no que se refere à média das pensões atribuídas em cada ano, sendo este o grupo que exibe maiores flutuações comportamentais. Até 2008, a média das pensões atribuídas no ano foi inferior à média global, situação que se inverteu em 2009, ano em que atingiu o seu maior valor, com a média das pensões atribuídas no ano a ultrapassar significativamente a média face ao total (mais € 134,51). Entre 2009 e 2011, ocorreu nova inversão desta tendência com o decréscimo acentuado deste indicador (de € 456,53, em 2009 para € 257,84, em 2011). Durante o período de vigência do PAEF, este indicador sofreu um novo recuo para € 178,94. No seu conjunto, a média global destas pensões diminuiu 22,9% entre 2006 e 2015, ano em que atingiu os 174,41 euros. Entre 2011 e 2015 a média das pensões atribuídas no ano foi sempre inferior à média obtida para o conjunto das pensões em pagamento no mesmo período para este segmento.

Entre 2011 e 2015, período em que tiveram lugar as medidas mais restritivas de caráter estrutural, apenas as pensões de sobrevivência mantiveram uma tendência crescente, quer no que respeita às pensões em pagamento quer no que diz respeito à média das pensões atribuídas no ano.

Figura 31 – Pensões médias atribuídas no ano vs IAS



Fonte: CGA

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

No que se refere à distribuição das pensões em pagamento por escalões de rendimento, constata-se que, em 2015, cerca de 49% não excederam os € 1.000,00 e cerca de 21% estiveram abaixo de metade desse valor. Com valores entre os € 1.001,00 e os € 2.000,00 foram pagas cerca de 27,8% e acima destes valores situaram-se os restantes 23,2%.



Tribunal de Contas

V. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO DOS FUNDOS DE PENSÕES CONSTITUÍDOS

No **Quadro 22** apresentam-se os montantes correspondentes às reservas iniciais constituídas na CGA na sequência da integração de fundos de pensões de empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos, o valor dessas mesmas reservas no início e no final de 2015 e a percentagem que, nesta última data, as mesmas representavam face ao montante constituído inicialmente, apenas para os fundos que ainda mantêm reservas ativas em 31 de dezembro de 2015.

O valor total das reservas constituídas na CGA, após a transferência das responsabilidades de entidades públicas para este organismo, ascendeu a cerca de M€ 6.142,1 representando, no final de 2015, cerca de 87,6 % desse valor (M€ 5.377,6). Salienta-se que em 2015 foram transferidos dois novos fundos de pensões (ENVC e GESTNAVE). Em termos comparáveis com o período homólogo (não incluindo os novos fundos), as reservas seriam de 87,5%.

De referir que das reservas dos fundos especiais alocadas ao pagamento de pensões e outros abonos transferidos para a CGA, 4 esgotaram-se entre 2011 e 2014, tendo as inerentes responsabilidades sido pagas por receitas próprias da CGA e por verbas transferidas do OE e em 9 outros casos as reservas não foram capazes de gerar rendimento suficiente para satisfazer os inerentes compromissos, tendo sido necessário recorrer à venda de ativos financeiros dessas mesmas carteiras (RDP I; RDP II; INCM; ANA; NAV, CGD, IFAP, ENVC e GESTNAVE).¹³⁰ Apenas em 4 casos (5 em 2014) os rendimentos gerados pelas carteiras foram suficientes para suportar os encargos com pensões, sendo que nesses casos verificou-se ainda uma valorização da respetiva reserva.

¹³⁰ Que compara com 6 em 2014 (RDP I; RDP II; INCM; ANA; NAV e CGD).

A este propósito, o Tribunal de Contas no relatório de auditoria às transferências para a CGA dos fundos de pensões¹³¹ sublinhou que o efeito positivo imediato que se sentiria nas finanças públicas do país com as transferências de fundos de pensões das empresas de capitais públicos para a CGA, daria lugar, no futuro, a um resultado negativo, que se sentiria, por um longo período de tempo, uma vez que as “(...) receitas não serão suficientes para suportar o valor das despesas (...)”, acrescentando o mesmo documento que “de acordo com as previsões efetuadas, estima-se que a partir de 2033 deixarão de existir contribuições e quotizações, muito embora haja ativos que apenas estarão reformados em 2038 (estão neste caso os ativos da CGD) e que as despesas com pensões, relativamente às responsabilidades transferidas, apenas terminem em 2071”¹³².

De uma forma geral, a situação financeira das reservas especiais transferidas para a CGA tem vindo a degradar-se ao longo do tempo, não tendo a sua rentabilidade sido suficiente para fazer face aos encargos com pensões que lhe estão afetos.

¹³¹ Relatório n.º 40/2005 - Auditoria Orientada às Transferências para a Caixa Geral de Aposentações das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, CGD, ANA, NAV Portugal e INCM, disponível em www.tcontas.pt.

¹³² Cfr. pág. 6 do referido Relatório.

Quadro 22 – CGA – Evolução dos “Fundos de Pensões” com reserva ativa integrados na CGA

(Unidade: M€)

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

Fonte: CGA

No seu conjunto, as reservas especiais constituídas para suportar as despesas destes fundos evidenciam, entre 2013 e 2015, uma apreciação na ordem dos 14,6% (14,3%, quando comparadas com o período homólogo), pese embora a maior parte delas tenham sofrido algum tipo de depreciação.

Em 2015, três destas reservas estavam acima dos valores da sua constituição (PT, MARCONI e BPN com mais 0,5%, 1,5% e 27,1%, respetivamente) e outras três exibiam reservas ligeiramente abaixo desse valor (IFAP, ENVC e GESTNAVE). No mesmo período, apenas a reserva do fundo da RDP I se encontrava abaixo dos 50% do seu valor inicial (31,1%).

Dos fundos integrados na CGA, quatro viram as suas reservas esgotadas.

A reserva do fundo dos CTT esgotou-se em abril de 2011, mas já não suportou a totalidade das pensões e outros abonos relativos a março. Em 2011, o montante total das pensões e outros abonos pago aos pensionistas dos CTT foi de M€ 176,7, dos quais apenas M€ 25,2 foram suportados pelo fundo de reserva dos CTT, tendo o restante sido suportado por receitas próprias da CGA e por transferências do OE. Em 2012 o valor das pensões e outros abonos pagos aos ex-trabalhadores dos CTT foi de M€ 156,0, integralmente suportado por receitas próprias da CGA, onde se incluíram o montante das quotas pagas pelos subscritores do fundo e a comparticipação de entidades, após a extinção do

respetivo fundo, receita que, em 2012, foi de M€ 28,6. Em 2013, o valor das pensões e outros abonos pagos aos ex-trabalhadores dos CTT foi de M€ 180,4, integralmente suportado por receitas próprias da CGA, tendo o valor das correspondentes receitas (quotas pagas pelos subscritores do fundo e a comparticipação de entidades) sido, no ano de referência, M€ 31,8. Em 2014, os encargos com pensões e outros abonos dos ex-trabalhadores dos CTT totalizaram M€ 182,0, integralmente suportados por receitas próprias da CGA. O valor das receitas cobradas foi de M€ 31,7. Em 2015, os encargos com pensões e outros abonos dos ex-trabalhadores dos CTT totalizaram M€ 178,7, quase integralmente suportados por receitas próprias da CGA. O valor das receitas cobradas foi de M€ 31,4. Entre 2011 e 2015, o esforço do Estado para cobertura destes encargos foi de **M€ 700,1**;

Já as reservas dos fundos do **BNU** e de **Macau** esgotaram-se em fevereiro e agosto de 2012, respetivamente, tendo as inerentes responsabilidades sido apenas parcialmente suportadas pelos respetivos fundos: BNU, M€ 2,0 dos M€ 19,2 pagos em 2012 e Macau, M€ 9,7 dos M€ 12,8 pagos em 2012, tendo o remanescente sido suportado por receitas provenientes do OE, no caso do BNU, e por receitas próprias da CGA, no caso de Macau. Em 2013, as despesas com pensões pagas a ex-trabalhadores do BNU e da ex-administração de Macau totalizaram M€ 20,7 e M€ 14,1, respetivamente, suportadas por verbas provenientes do OE e por receitas próprias da CGA, o mesmo acontecendo nos anos de 2014 e 2015 com o esforço do Estado e da CGA, no seu conjunto, a



Tribunal de Contas

perfezer um total de M€ 34,0 e M€ 32,2, respetivamente. Entre 2012 e 2015 o esforço do Estado para fazer face a estes encargos foi de **M€ 121,2**.

Em 2014 esgotou-se a reserva do fundo de pensões do INDEP que já não foi suficiente para pagar a totalidade dos encargos do mês de dezembro, tendo o remanescente (m€ 64,7) sido suportado por receitas próprias da CGA. Em 2015 o valor dos encargos com pensões do INDEP suportados pelo Estado, através da CGA, totalizou **M€ 2,0**.

Também em 2014 foi integrado na CGA o FP dos Militares para o qual não foi constituída qualquer reserva, dado que a verba transferida para a CGA (M€ 2,4) com vista à satisfação dos encargos deste fundo se esgotou ainda no decurso do mesmo ano. Os encargos deste fundo, em 2014 e 2015, totalizaram M€ 44,0 suportados pelo Estado através do MDN, sendo o total do esforço financeiro de **M€ 41,6**.

Em síntese, o esforço o Estado e da CGA para suportar os encargos com pensões dos beneficiários dos Fundos de Pensões em que as reservas já se esgotaram ascenderam a M€ 864,9 (82% das pensões pagas) durante o período de 2011 a 2015.

Quadro 23 – CGA – Esforço do Estado/CGA com os Fundos de Pensões com reservas extintas

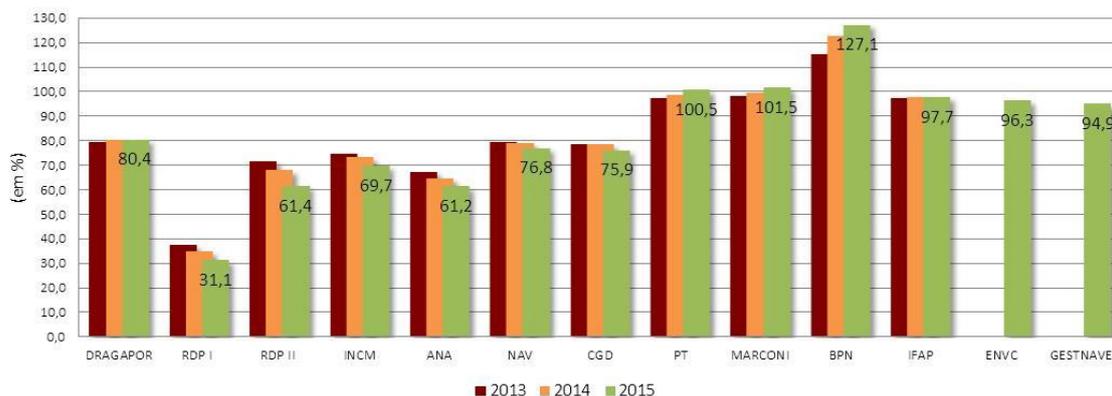
	(milhões de euros)					
	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Encargos - pensões	176,7	187,9	215,2	234,4	240,4	1.054,7
Financiamento afeto aos Fundos*	50,2	40,3	31,8	36,2	31,4	189,8
Esforço do Estado/CGA em valor	126,6	147,6	183,4	198,3	209,0	864,9
Esforço do Estado/CGA em %	71,6	78,6	85,2	84,6	86,9	82,0

Fonte: CGA

*Inclui as quotas e contribuições anuais dos beneficiários dos CTT no ativo e as reservas dos fundos utilizados no ano em que as mesmas se esgotaram

Na **Figura 32** pode ver-se a evolução ocorrida nas reservas de cada um dos seus fundos de pensões transferidos para a CGA até 2015 (com reservas ativas), mostrando a proporção do fundo existente no final dos anos 2013, 2014 e 2015 comparativamente ao valor no momento da sua constituição.

Figura 32 - Relação entre Reserva no final de 2013, 2014 e 2015 e a Reserva Constituída para os fundos com reserva ativa



Fonte: CGA

Os Quadros que seguidamente se apresentam dão uma perspetiva transversal desta

realidade, mostrando, por um lado, a evolução do número de beneficiários (**Quadro 24**), do valor das

pensões pagas (**Quadro 25**), dos montantes das contribuições recebidas (**Quadro 26**), e, por outro, do volume de rendimentos obtidos (**Quadro 27**), e das mais e menos-valias realizadas por cada um dos fundos (**Quadros 28 e 29**), no decurso do período analisado.

O número total de beneficiários passivos originários de empresas públicas ou de capitais públicos e outros cujas pensões são, desde a sua integração na CGA, geridas e pagas por este organismo, atingiu, em 2015, 56.509 indivíduos, mais 1,5% que no ano anterior (55.667). De entre estes há ainda a considerar 3.529 indivíduos¹³³ beneficiários de pensões de sobrevivência, mais 19,7% que em 2013 (2.949 indivíduos).

Dos beneficiários constantes deste universo, o destaque vai para quatro grupos que, no seu conjunto, representam 76,3% deste universo: os ex-trabalhadores dos CTT que, em 2015, representavam cerca de 27,5% do total do universo aqui considerado, 15.565 indivíduos, os beneficiários do FP dos militares, 11.673 (20,7%), os beneficiários da CGD, 8.552 indivíduos (15,1%), os beneficiários da PT, 7.342 indivíduos em 2015 (13,0%).

Conforme já referido a reserva dos CTT extinguiu-se em abril de 2011, passando os encargos com estes pensionistas a ser suportados por verbas provenientes do Estado ou com receitas próprias da CGA, encargos que no ano de referência totalizaram M€ 178,7. O FP dos Militares, integrado em 2014, sem constituição de reserva, por não existirem verbas para o efeito, teve os seus encargos suportados pelo Estado através do MDN, encargos que no período observado (2014/15) totalizaram M€ 44,0.

Em 2015 apenas os fundos da RDPII, CGD, do BPN e do IFAP viram aumentado o número dos seus beneficiários (mais 5,2%, 2,8%, 10,2% e 1,4%, respetivamente).

Quadro 24– CGA – Número total de beneficiários passivos “Fundos de Pensões”

Fundo	2013	2014	2015	vhr	2013/15	peso relativo
BNU**	3.125	3.042	2.974	-2,2	-4,8	5,3
DRAGAPOR	65	61	59	-3,3	-9,2	0,1
RDP I – DL n.º 90/99	618	598	576	-3,7	-6,8	1,0
MACAU**	2.873	2.821	2.762	-2,1	-3,9	4,9
INDEP**	989	949	911	-4,0	-7,9	1,6
CTT**	15.998	15.831	15.565	-1,7	-2,7	27,5
RDP II – DL n.º 291/03	233	233	245	5,2	5,2	0,4
INCM	864	857	842	-1,8	-2,5	1,5
ANA	1.240	1.219	1.185	-2,8	-4,4	2,1
NAV	505	499	488	-2,2	-3,4	0,9
CGD	8.054	8.319	8.552	2,8	6,2	15,1
PT	7.700	7.545	7.342	-2,7	-4,6	13,0
MARCONI	1.183	1.126	1.107	-1,7	-6,4	2,0
BPN	38	49	54	10,2	42,1	0,1
IFAP	154	209	212	1,4	37,7	0,4
FP Militares***		12.309	11.673	-5,2		20,7
ENVC			444			0,8
GESTNAVE			1.518			2,7
Total	43.639	55.667	56.509	1,5	29,5	100,0

Fonte: CGA

** Fundos cujas reservas se esgotaram

***DL n.º 166-A/2013, de 27 de dezembro, veio transferir para a CGA, a partir de 1 de julho de 2014 a responsabilidade pelo processamento e pagamento dos complementos de pensão a cargo do extinto Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, cujo encargo passou a ser da responsabilidade do MDN. A verba transferida para a CGA foi de €2.437.521,2, alocada ao pagamento dos encargos respeitantes ao mês de outubro e parte do mês novembro, motivo pelo qual não houve lugar à constituição de qualquer reserva constituída.

¹³³ Fundos que pagaram, nos anos aqui analisados, pensões de sobrevivência: BNU com 1028 beneficiários; Macau com 1029; CGD com 657; MARCONI com 246; BPN com 31 e IFAP com 28, FP dos Militares com 4.341 (em 2014) e GESTNAVE com 510.



Tribunal de Contas

Quadro 25 – CGA – Pensões* pagas a beneficiários dos “Fundos de Pensões”

unidades:m€ e %

Fundo	2013	2014	2015	vhr	2013/15	peso relativo
BNU **	20.697,2	20.121,7	19.454,3	-3,3	-6,0	3,4
DRAGAPOR	330,9	307,8	308,9	0,4	-6,6	0,1
RDP I – DL n.º 90/99	1.639,9	1.595,8	1.544,0	-3,2	-5,8	0,3
MACAU **	14.129,2	13.870,2	12.736,3	-8,2	-9,9	2,3
INDEP **	2.123,2	2.041,3	1.971,6	-3,4	-7,1	0,3
CTT**	180.397,2	181.983,4	178.668,3	-1,8	-1,0	31,6
RDP II – DL n.º 291/2003	4.392,8	4.504,2	4.776,0	6,0	8,7	0,8
INCM	9.327,6	9.506,7	9.498,5	-0,1	1,8	1,7
ANA	12.637,4	13.516,6	12.558,6	-7,1	-0,6	2,2
NAV	14.096,9	14.220,0	14.229,6	0,1	0,9	2,5
CGD	133.423,7	138.288,3	142.461,7	3,0	6,8	25,2
PT	122.641,8	121.199,6	118.259,9	-2,4	-3,6	20,9
MARCONI	15.854,1	15.660,9	15.360,6	-1,9	-3,1	2,7
BPN	336,6	366,4	612,7	67,2	82,0	0,1
IFAP	1.875,8	2.123,8	2.113,9	-0,5	12,7	0,4
FP Militares ***		16.426,6	27.569,7	67,8		4,9
ENVC			1.010,0			0,2
GESTNAVE			1.623,6			0,3
Total	533.904,41	555.733,16	564.758,36	1,6	5,8	100,0

Fonte: CGA

* Inclui pensões e prestações sociais.

** Fundos cujas reservas se esgotaram

***DL n.º 166-A/2013, de 27 de dezembro, veio transferir para a CGA, a partir de 1 de julho de 2014 a responsabilidade pelo processamento e pagamento dos complementos de pensão a cargo do extinto Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, cujo encargo passou a ser da responsabilidade do MDN. A verba transferida para a CGA foi de €2.437.521,2, alocada ao pagamento dos encargos respeitantes ao mês de outubro e parte do mês novembro, motivo pelo qual não houve lugar à constituição de qualquer reserva constituída.

No que respeita à evolução da despesa com pensões e outros abonos pagos por conta das reservas dos fundos integrados na CGA, em 2015 verificou-se um aumento de 1,6%, que compara com um acréscimo de 5,8% no triénio¹³⁴. Esta evolução acomoda toda a despesa com pensões da responsabilidade dos fundos, incluindo a despesa com pensões da responsabilidade dos fundos cujas reservas já se esgotaram, mas cujos encargos continuam a ser suportados pela CGA (BNU, Macau,

CTT e INDEP e ainda as despesas inerentes ao FP dos Militares, que no período de referência totalizaram M€ 240,4) que compara com M€ 31,4 de receita gerada por esses fundos.

¹³⁴ Em termos comparáveis, isto é sem o efeito dos fundos transferidos em 2014 e 2015, o acréscimo da despesa com pensões foi de 1,2% e 0,1%, respetivamente.

Quadro 26 – CGA – Contribuições* Recebidas pelos “Fundos de Pensões”

Unidades: m€ e %

Fundo	2013	2014	2015	vhr	2013/15	peso relativo
BNU**						
DRAGAPOR						
RDP I – DL n.º 90/99						
MACAU**						
INDEP**						
CTT**	31.832,7	31.740,2	31.373,0	-1,2	-1,4	54,8
RDP II – DL n.º 291/2003	293,5	247,4	121,0	-51,1	-58,8	0,2
INCM	567,1	491,0	453,4	-7,7	-20,0	0,8
ANA	610,5	502,3	491,0	-2,2	-19,6	0,9
NAV	970,1	814,5	673,5	-17,3	-30,6	1,2
CGD						
PT	24.404,6	24.548,3	24.182,2	-1,5	-0,9	42,2
MARCONI						
BPN						
IFAP						
FP Militares***						
ENVC						
GESTNAVE						
Total	58.678,6	58.343,6	57.294,2	-1,8	-2,4	100,0

Fonte: CGA

* Inclui quotas de subscritores e contribuições de entidades.

** Fundos cujas reservas se esgotaram

***DL n.º 166-A/2013, de 27 de dezembro, veio transferir para a CGA, a partir de 1 de julho de 2014 a responsabilidade pelo processamento e pagamento dos complementos de pensão a cargo do extinto Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, cujo encargo passou a ser da responsabilidade do MDN. A verba transferida para a CGA foi de €2.437.521,2, alocada ao pagamento dos encargos respeitantes ao mês de outubro e parte do mês novembro, motivo pelo qual não houve lugar à constituição de qualquer reserva constituída.

Dos 18 fundos de pensões integrados na CGA, apenas 6 (**Quadro 26**) continuam a canalizar para este organismo as respetivas **contribuições**, verificando-se, neste período, um decréscimo destas receitas na ordem dos 1,8% (menos 2,4% no triénio). O montante total arrecadado, em 2015, ascendeu a

cerca de M€ 57,3, sendo que 42,2% desse montante foi arrecadado pelo fundo da PT. Acresce referir que 54,8% destas receitas respeitam aos CTT e constituem receitas gerais da CGA, uma vez que o respetivo fundo foi extinto.

Quadro 27 – CGA – Rendimentos obtidos pelos “Fundos de Pensões”

(em m€ e %)

Fundo	Rendimentos (juros)			vhr	2013/15	peso relativo
	2013	2014	2015			
DRAGAPOR	217,6	218,2	217,2	-0,4	-0,2	0,1
RDP I	400,0	363,3	332,1	-8,6	-17,0	0,2
INDEP	100,9	34,6	-			
RDP II	1.255,9	1.166,5	1.084,8	-7,0	-13,6	0,6
INCM	3.614,5	3.538,8	3.444,8	-2,7	-4,7	1,8
ANA	4.310,9	4.112,8	3.891,1	-5,4	-9,7	2,0
NAV	6.778,2	6.665,7	6.537,4	-1,9	-3,6	3,4
CGD	71.733,9	71.667,3	70.004,8	-2,3	-2,4	35,9
PT	82.937,9	89.192,4	87.710,1	-1,7	5,8	45,0
MARCONI	13.535,9	14.321,1	14.177,1	-1,0	4,7	7,3
BPN	4.329,8	4.572,6	4.763,9	4,2	10,0	2,4
IFAP	1.126,2	1.752,4	1.761,2	0,5	56,4	0,9
ENVC			421,5			0,2
GESTNAV			619,7			0,3
Total	190.341,8	197.605,7	194.965,8	-1,3	2,4	100,0

Fonte: CGA

** Fundos cujas reservas se esgotaram



Tribunal de Contas

O montante global de rendimentos obtidos em 2015 (Quadro 27) pelos fundos de pensões ascendeu a M€ 195,0, que compara com M€ 197,6 obtidos no período homólogo anterior (menos 1,3%)¹³⁵. Entre 2013 e 2015, a tendência foi crescente (mais 2,4%)¹³⁶. Em 2015, cerca de 88,2% do valor total destes proveitos foram obtidos pelos fundos da CGD, da PT e da MARCONI, no seu conjunto.

Quadro 28 – CGA – Valor das Mais - Valias assumidas pelos “Fundos de Pensões”

unidade: m€ e%

Fundo	Mais-Valias			vhr	2013/15	peso relativo
	2013	2014	2015			
DRAGAPOR	6,6	42,0	107,7	156,5	1532,8	0,1
RDP I	8,8	132,9	182,7	37,4	1973,3	0,2
INDEP**	12,9	192,2	-			
RDP II	38,9	295,3	492,8	66,9	1166,8	0,5
INCM	35,6	798,4	916,1	14,7	2475,1	1,0
ANA	105,9	1.601,5	1.799,5	12,4	1598,6	2,0
NAV	249,6	1.569,5	2.086,2	32,9	736,0	2,3
CGD	5.103,6	21.731,2	15.226,4	-29,9	198,3	16,7
PT	9.921,9	34.361,3	59.697,9	73,7	501,7	65,6
MARCONI	3.225,0	6.733,8	9.483,0	40,8	194,1	10,4
BPN	6.829,7	2.924,7	640,2	-78,1	-90,6	0,7
IFAP	176,3	224,2	302,7	35,0	71,7	0,3
ENVC			0,0			0,0
GESTNAVE			0,0			0,0
Total	25.714,7	70.607,1	90.935,1	28,8	253,6	100,0

Fonte: CGA

** Fundos cujas reservas se esgotaram

¹³⁵ Em termos comparáveis, isto é sem os rendimentos afetos aos fundos transferidos em 2015, registou-se um decréscimo de 1,9%.

¹³⁶ Em termos comparáveis, isto é sem os rendimentos afetos aos fundos transferidos em 2015, o crescimento foi de 1,9%.

O produto arrecadado com **mais-valias** registou, entre 2013 e 2015, um acréscimo de 253,6% (**Quadro 28**). O montante das mais-valias obtido com a alienação de património financeiro afeto a cada um dos fundos totalizou, em 2015, M€ 90,9, valor que compara com M€ 25,7 arrecadados em 2013. Em termos homólogos, as mais-valias alocadas aos fundos de reserva especiais aumentaram 28,8%.

Entre 2013 e 2015, as menos-valias assumidas (**Quadro 29**) sofreram uma queda de 99,5%. Em 2015, os ganhos (mais-valias) decorrentes da alienação de património financeiro ficaram acima das perdas (menos-valias) assumidas nessas operações, dinâmica que se deve exclusivamente à recuperação dos mercados de títulos.

Quadro 29 – CGA – Valor das Menos - Valias assumidas pelos “Fundos de Pensões”

unidade: m€ e%

Fundo	Menos-Valias			vhr	2013/15	peso relativo
	2013	2014	2015			
DRAGAPOR	13,4	1,6		-100,0	-100,0	0,0
RDP I	38,2	4,1		-100,0	-100,0	0,0
INDEP**	39,4	0,5				
RDP II	185,4	5,2		-100,0	-100,0	0,0
INCM	388,6	31,5		-100,0	-100,0	0,0
ANA	694,8	1,6		-100,0	-100,0	0,0
NAV	927,5	21,2		-100,0	-100,0	0,0
CGD	6.546,2	4,8		-100,0	-100,0	0,0
PT	41,8	12,4		-100,0	-100,0	0,0
MARCONI	8,8	5,6		-100,0	-100,0	0,0
BPN	13,1	42,0		-100,0	-100,0	0,0
IFAP	43,0	112,5	11,0	-90,3	-74,5	22,8
ENVC			8,5			17,7
GESTNAVE			28,5			59,4
Total	8.940,2	243,2	48,0	-80,3	-99,5	100,0

Fonte: CGA

** Fundos cujas reservas se esgotaram



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Auditora Coordenadora: *Helena Cruz Fernandes*

Auditora Chefe: *Maria Luísa Bispo*

Execução Técnica: *Graciosa Neves*

Ana Godinho Tavares

Luis Martins