



# *Tribunal de Contas*

**Proc.º n.º 1/2017-AEO-SS**

**Relatório n.º 2/2017 – AEO-SS**

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

***(janeiro a dezembro de 2016)***

**Lisboa  
maio/2017**



## Índice

ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS .....	4
GLOSSÁRIO GERAL.....	6
ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO .....	8
I. SÍNTESE CONCLUSIVA .....	9
II. CONSIDERAÇÕES GERAIS .....	15
II.1 CONTROLO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS .....	15
II.2 METODOLOGIA.....	15
II.3 LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES .....	16
II.4 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	16
III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO OSS (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016) .....	17
III.1 INTRODUÇÃO .....	17
III.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL.....	19
III.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA .....	20
III.3.1 <i>Receitas</i> .....	20
III.3.2 <i>Despesas</i> .....	21
III.3.3 <i>Evolução das Receita e Despesa Efetivas</i> .....	23
III.3.4 <i>Saldo de Execução Efetiva</i> .....	25
III.4 FONTES DE FINANCIAMENTO E APLICAÇÕES DE FUNDOS .....	26
III.4.1 <i>Fontes de Receita</i> .....	26
III.4.2 <i>Aplicações de Fundos</i> .....	29
III.4.3 <i>Evolução das Pensões e Contribuições</i> .....	33
III.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DESAGREGADA POR SISTEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL.....	39
III.5.1 <i>Enquadramento</i> .....	39
III.5.2 <i>Sistema Previdencial</i> .....	40
III.5.2.1 Sistema Previdencial – Repartição .....	41
III.5.2.2 Sistema Previdencial – Capitalização.....	42
III.5.3 <i>Sistema de Proteção Social de Cidadania</i> .....	43
III.5.3.1 Subsistema de Solidariedade .....	44
III.5.3.2 Subsistema de Proteção Familiar .....	44
III.5.3.3 Subsistema de Ação Social .....	45
III.5.4 <i>Sistema Regimes Especiais</i> .....	45
III.5.5 <i>Receita e Despesa Efetivas</i> .....	46
III.5.6 <i>Saldo de Execução Efetiva</i> .....	48
ANEXO 1 – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL .....	51
I. INTRODUÇÃO.....	51
II. EVOLUÇÃO FINANCEIRA .....	52
II.1 VALOR DA CARTEIRA.....	53
II.2 DESAGREGAÇÃO DA VARIAÇÃO DO VALOR DA CARTEIRA .....	53
II.3 RENDIBILIDADE DO FEFSS .....	55
II.4 ESTRUTURA DA CARTEIRA .....	55

II.5	CUMPRIMENTO DOS LIMITES REGULAMENTARES .....	57
III.	EVOLUÇÃO DE MÉDIO PRAZO.....	58
	<i>ANEXO 2 – INDICADORES ECONÓMICOS E SOCIAIS.....</i>	<i>61</i>
	<i>ANEXO 3 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES .....</i>	<i>63</i>
	GLOSSÁRIO .....	63
I.	INTRODUÇÃO.....	64
II.	EVOLUÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO E DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DA CGA .....	65
II.1.	FONTES DE FINANCIAMENTO .....	65
II.2.	APLICAÇÃO DE RECURSOS .....	69
II.3.	PRINCIPAIS FLUXOS FINANCEIROS DA CGA EM PORCENTAGEM DO PIB .....	70
II.4.	PESO RELATIVO DAS PRINCIPAIS FONTES DE FINANCIAMENTO NAS DESPESAS COM PENSÕES .....	71
III.	CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DOS APOSENTADOS, PENSIONISTAS E SUBSCRITORES DA CGA .....	72
III.1.	APOSENTADOS DA CGA – NÚMERO E IDADE.....	73
III.2.	SUBSCRITORES DA CGA – NÚMERO E IDADE .....	74
IV.	PENSÕES MÉDIAS .....	74
V.	EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO DOS FUNDOS DE PENSÕES CONSTITUÍDOS .....	77
	<i>ANEXO 4 – CONTRADITÓRIO .....</i>	<i>85</i>

## Índice de Quadros

QUADRO 01 – SS – RECEITAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016.....	20
QUADRO 02 – SS – DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016.....	22
QUADRO 03 – SS – ORIGENS DA RECEITA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016 .....	27
QUADRO 04 – SS – APLICAÇÕES DE FUNDOS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016 .....	30
QUADRO 05 – SS – PENSÕES E COMPLEMENTOS - JANEIRO A DEZEMBRO DE 2011 A 2016.....	34
QUADRO 06 – SS – NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO PARA SUPORTAR OS ENCARGOS COM PENSÕES DO SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO – 2011 A 2016.....	37
QUADRO 07 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA PREVIDENCIAL – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016.....	41
QUADRO 08 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DE CIDADANIA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016 .....	43
QUADRO 09 – SS – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO SISTEMA REGIMES ESPECIAIS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016 .....	46
QUADRO 10 – SS – SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA POR COMPONENTES E SUBSISTEMAS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016 .....	48
QUADRO 11 – FEFSS – EVOLUÇÃO DA CARTEIRA .....	53
QUADRO 12 – FEFSS – DESAGREGAÇÃO DA VARIAÇÃO DO VALOR DA CARTEIRA.....	54
QUADRO 13 – FEFSS – TAXA DE RENDIBILIDADE NOMINAL .....	55
QUADRO 14 – FEFSS – ESTRUTURA DA CARTEIRA.....	56
QUADRO 15 – FEFSS – LIMITES DO REGULAMENTO DE GESTÃO.....	57
QUADRO 16 – FONTES DE FINANCIAMENTO .....	66
QUADRO 17 – CGA – APLICAÇÃO DE RECURSOS.....	69



QUADRO 18 – APOSENTADOS/REFORMADOS POR ESCALÕES ETÁRIOS .....	73
QUADRO 19 – ESCALÕES ETÁRIOS DOS SUBSCRITORES DA CGA NO TRÍENIO 2014/2016 .....	74
QUADRO 20 – CGA – EVOLUÇÃO DOS “FUNDOS DE PENSÕES” COM RESERVA ATIVA INTEGRADOS NA CGA .....	78
QUADRO 21 – CGA – ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO/CGA COM OS FUNDOS DE PENSÕES COM RESERVAS EXTINTAS .....	78
QUADRO 22 – CGA – ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO/CGA POR FUNDO DE PENSÕES .....	79
QUADRO 23 – CGA – NÚMERO TOTAL DE BENEFICIÁRIOS PASSIVOS “FUNDOS DE PENSÕES” .....	80
QUADRO 24 – CGA – PENSÕES* PAGAS A BENEFICIÁRIOS DOS “FUNDOS DE PENSÕES” .....	81
QUADRO 25 – CGA – CONTRIBUIÇÕES* RECEBIDAS PELOS “FUNDOS DE PENSÕES” .....	82
QUADRO 26 – CGA – RENDIMENTOS OBTIDOS PELOS “FUNDOS DE PENSÕES” .....	83
QUADRO 27 – CGA – VALOR DAS MAIS - VALIAS ASSUMIDAS PELOS “FUNDOS DE PENSÕES” .....	83
QUADRO 28 – CGA – VALOR DAS MENOS - VALIAS ASSUMIDAS PELOS “FUNDOS DE PENSÕES” .....	84

## Índice de Figuras

FIGURA 01 - ESFORÇO FINANCEIRO DO ESTADO EM 2016.....	21
FIGURA 02– VARIÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA E DESPESA EFETIVAS (VALORES ACUMULADOS).....	24
FIGURA 03– VARIÇÃO HOMÓLOGA DA RECEITA E DESPESA EFETIVAS (VALORES ISOLADOS NO TRIMESTRE)....	25
FIGURA 04– EVOLUÇÃO DO SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA.....	26
FIGURA 05 – RECEITA CONTRIBUTIVA.....	28
FIGURA 06– VARIÇÃO E PESO RELATIVO DAS ORIGENS DA RECEITA EFETIVA ARRECADADA - JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016 .....	29
FIGURA 07 – VARIÇÃO E PESO RELATIVO DAS APLICAÇÕES DE FUNDOS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016 .....	31
FIGURA 08– VARIÇÃO E PESO RELATIVO DA DESPESA COM PRESTAÇÕES SOCIAIS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016 .....	31
FIGURA 09 – PESO RELATIVO DAS DESPESAS COM PENSÕES - JANEIRO A DEZEMBRO DE 2011 A 2016 .....	34
FIGURA 10 – TVH DAS CONTRIBUIÇÕES E DAS PENSÕES (VALORES ISOLADOS DO TRIMESTRE) – 2008 A 2016.....	36
FIGURA 11 – TVH DAS CONTRIBUIÇÕES E DAS PENSÕES (VALORES ACUMULADOS DO TRIMESTRE) – 2008 A 2016 .....	36
FIGURA 12 – EVOLUÇÃO DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO - 2011 A 2016.....	37
FIGURA 13 – DESPESA COM PENSÕES POR SISTEMA E SUBSISTEMA (2011-2016) – EVOLUÇÃO MENSAL.....	39
FIGURA 14 – DESAGREGAÇÃO DA DESPESA E RECEITA EFETIVAS POR COMPONENTES E SUBSISTEMAS – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016 .....	47
FIGURA 15 – CONTRIBUTOS PARA O SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA – JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016 .....	48
FIGURA 16 – EVOLUÇÃO DO VALOR DA CARTEIRA DO FEFSS.....	59
FIGURA 17 – CGA – PRINCIPAIS FLUXOS FINANCEIROS EM % DO PIB.....	70
FIGURA 18 – TAXA DE COBERTURA DAS DESPESAS COM PENSÕES.....	71
FIGURA 19 – CGA – SUBSCRITORES, APOSENTADOS, PENSIONISTAS .....	72
FIGURA 20 – CGA – PENSÕES MÉDIAS DE APOSENTADOS/REFORMADOS.....	75
FIGURA 21 – PENSÕES MÉDIAS DE SOBREVIVÊNCIA .....	75
FIGURA 22 – PENSÕES MÉDIAS DE PREÇO DE SANGUE E OUTRAS .....	76

**ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS**

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



<b>MTSSS</b>	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
<b>n.a.</b>	Não aplicável
<b>NAV, EPE</b>	Navegação Aérea de Portugal, E.P.E.
<b>OE</b>	Orçamento do Estado
<b>OSS</b>	Orçamento da Segurança Social
<b>p.p.</b>	Pontos percentuais
<b>PAE</b>	Políticas Ativas de Emprego
<b>PAEF</b>	Programa de Assistência Económica e Financeira
<b>PCGE</b>	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
<b>PES</b>	Programa de Emergência Social
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PREMAC</b>	Programa de Redução e Melhoria da Administração Central
<b>QCA</b>	Quadro Comunitário de Apoio
<b>QREN</b>	Quadro de Referência Estratégico Nacional
<b>RA</b>	Regiões Autónomas
<b>RAEOSS</b>	Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social
<b>RSI</b>	Rendimento Social de Inserção
<b>SCML</b>	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
<b>SEE</b>	Sector Empresarial do Estado
<b>SIF</b>	Sistema de Informação Financeira
<b>SS</b>	Segurança Social
<b>SSS</b>	Sistema de Segurança Social
<b>T</b>	Trimestre
<b>TC</b>	Tribunal de Contas
<b>Tvh</b>	Taxa de variação homóloga
<b>TWRR</b>	Time Weighted Rate of Return
<b>UE</b>	União Europeia
<b>Δ</b>	Variação

## GLOSSÁRIO GERAL

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

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

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

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

**Subsistema de Proteção Familiar** - 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 de desemprego, as decorrentes das políticas ativas de emprego e formação profissional, da doença e da paternidade, bem como de acidentes de trabalho e de 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.

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

**Orçamento Corrigido** – Orçamento inicial modificado pelas posteriores alterações orçamentais.

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

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

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

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

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

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

**Taxa de Desemprego** – Percentagem da população ativa considerada desempregada (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.

**Varição homóloga implícita no 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.

## ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

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

No final do 4.º trimestre de 2016, a população residente estava estimada em 10.294,2, menos 24,8 mil indivíduos (0,2%) que no período homólogo, notando-se uma atenuação da tendência de declínio, que vem desde 2011, e que tem sido suportada na diminuição da população mais jovem (estendendo-se, em alguns períodos, aos estratos etários até aos 54 anos) e no aumento da população com idade superior a 65 anos, reforçando o envelhecimento da população portuguesa.

A população ativa atenuou a tendência de redução (apresentou até um ligeiro crescimento no 3.º trimestre), apresentando em 2016 a menor quebra anual do período (0,3%), o que indicia uma maior atratividade da economia. Os indicadores do emprego recuperaram de forma generalizada, com a população empregada a crescer 1,2% no conjunto do ano (acima dos 0,8% previstos no Relatório do OE) e 1,8% no último trimestre, abrangendo 4.643,6 mil pessoas, um número ainda bastante inferior ao que se registava antes da última crise económica.

A taxa de emprego registou os valores mais elevados dos últimos 5 anos, fixando-se nos 52,0% na média de 2016 (com um máximo de 52,6% no 3.º trimestre). A taxa de desemprego continuou em queda, atingindo um mínimo de 10,5% no 3.º e 4.º trimestres e 11,1% na média do ano, abaixo dos 11,3% utilizados no cenário macroeconómico do OE. No final do 4.º trimestre de 2016, mantinha-se mais elevada nos estratos entre os 15 e 24 anos (27,7%) e entre os 25 e 34 anos (11,6%) e afetava menos os indivíduos com formação superior (8,0%). A população desempregada caiu em 2016 a um ritmo superior a 2 dígitos (11,4%), mas ainda atingia 543,2 mil indivíduos (107,2 mil com formação superior), sendo que 43,4% tinham entre os 25 e os 44 anos.

O crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) foi de 1,4% em 2016, o que sendo inferior ao desempenho de 2015 (1,6%) e ao crescimento previsto no relatório do OE (1,8%), resulta, ainda assim, de uma aceleração no 3.º e 4.º trimestres (1,7% e 2,0%, respetivamente), invertendo-se uma tendência que vinha desde o 3.º trimestre do ano anterior. Em termos nominais, o PIB apresenta variações homólogas positivas desde o 2.º trimestre de 2013, tendo registado 3,3% no 4.º trimestre de 2016 e 3,1% na média do ano.

O rendimento disponível bruto das famílias, que retomou o movimento de expansão no período anual terminado no 1.º trimestre de 2015, tem vindo a aumentar o ritmo de crescimento e atingiu 3,2% em 2016 (face a 2,5% em 2015). Desde 2014 que a despesa com consumo final se encontra a crescer, apresentando, por norma, variações acima da evolução do rendimento disponível (3,4% em 2016). Já a taxa de poupança das famílias continuou a bater mínimos históricos, ficando-se pelos 4,4% em 2016, baixando de forma praticamente sistemática desde 2013, quando chegou a atingir 9,0%.

O rendimento médio mensal líquido da população empregada por conta de outrem manteve a trajetória de crescimento iniciada no 2.º trimestre de 2014, fixando-se em € 846,0 no final de 2016 (mais 1,4% em termos homólogos). Os preços, medidos pelo Índice de Preços no Consumidor (IPC), embora registando uma tendência de aceleração intra-anual, aumentaram 0,6% em 2016, apenas metade da variação estimada no Relatório do OE (1,2%), o que se explica pela diminuição de 1,8% no preço dos produtos energéticos.



## I. SÍNTESE CONCLUSIVA

O acompanhamento da execução do OSS integra-se nas competências do Tribunal de Contas e tem vindo a ser objeto de relatórios semestrais. O presente respeita ao ano de 2016 e está sustentado na informação provisória fornecida pelo IGFSS, IGFCSS e CGA.

### SISTEMA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA

*O Sistema de Informação Financeira da Segurança Social não integra ainda a totalidade da informação financeira referente à execução do Orçamento da Segurança Social, o que não permite uma integral comparação com os dados fornecidos pelo IGFSS.*

Em síntese, passam a referir-se as seguintes conclusões:

1. No final do 4.º trimestre de 2016, a população residente estava estimada em 10.294,2, menos 24,8 mil (0,2%) que no período homólogo, mantendo-se a diminuição da população mais jovem e o aumento da população com idade superior a 65 anos, traduzindo um envelhecimento progressivo. A população ativa voltou a crescer na segunda metade do ano, o que permitiu que 2016 apresentasse a menor quebra anual dos últimos anos (0,3%). Os indicadores do emprego recuperaram de forma generalizada em 2016, com a população empregada a crescer 1,2%, a taxa de emprego a registar o valor mais elevado dos últimos 5 anos (52,0%), a taxa de desemprego a cair 11,1% e a população desempregada a diminuir 11,4%, embora ainda representasse 543,2 mil indivíduos (107,2 mil com formação superior), sendo que 43,4% tinham entre os 25 e os 44 anos.
2. O crescimento real do PIB foi de 1,4% em 2016, o que sendo inferior ao desempenho de 2015 (1,6%) e ao crescimento previsto no Relatório do OE (1,8%), resulta, ainda assim, de uma aceleração na segunda metade do ano. O rendimento disponível bruto das famílias aumentou o ritmo de crescimento para 3,2% (face a 2,5% em 2015), mas a despesa com consumo final apresentou variações ainda superiores (3,4%). Já a taxa de poupança das famílias continuou a bater mínimos históricos, ficando-se pelos 4,4%. O rendimento médio mensal líquido da população empregada por conta de outrem aumentou 1,4%, para € 846,0. Os preços, embora registando uma tendência de aceleração intra-anual, aumentaram 0,6%, apenas metade da variação estimada no Relatório do OE.
3. O OE/2016 (segundo após o PAEF e primeiro da atual legislatura) continuou a integrar medidas direcionadas para a recuperação do défice público e da sustentabilidade da dívida pública, mantendo-se, assim, de uma forma geral, as medidas anteriormente adotadas que visaram a redução da despesa pública e a recuperação da receita fiscal e contributiva até à revogação do procedimento por défices excessivos a que Portugal se encontra sujeito, ao mesmo tempo que foram introduzidas medidas direcionadas ao crescimento económico e ao reforço da coesão social, abrangendo áreas como a recuperação do rendimento disponível das

famílias, a promoção do investimento e do emprego e o combate à pobreza e exclusão social e promoção da natalidade.

---

#### POLÍTICAS ECONÓMICAS

---

*O OE para 2016 manteve as medidas com vista à redução da despesa pública e à recuperação da receita fiscal e contributiva, tendo introduzido outras, direcionadas ao crescimento económico e ao reforço da coesão social, de que se destacam as relativas à recuperação do rendimento disponível das famílias, à promoção do investimento e do emprego e à promoção da natalidade. Merece destaque a apreciação do valor das prestações sociais nas suas diversas vertentes: pobreza (RSI, CSI), prestações familiares (parentalidade, abono de família e deficiência) e substituição do rendimento (pensões).*

4. Estas medidas, conjugadas com alguma recuperação do mercado de trabalho, fizeram regredir o esforço financeiro do Estado no que respeita ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, que recuou 27,4% no período de referência.
5. De acordo com os dados reportados a 31 de dezembro de 2016, a receita efetiva aumentou, face ao período homólogo, 4,5% (mais M€ 1.103,1), o mesmo acontecendo com a despesa efetiva (mais M€ 580,6; 2,5%), tendo as taxas de execução, face ao OSS corrigido, ficado abaixo do indicador de referência para o período (97,9% e 95,9%, respetivamente), colocando o saldo de execução efetiva em M€ 1.559,3, 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€ 649,6. As receitas e despesas não efetivas do sistema representaram cerca de 20% da atividade desenvolvida, influenciadas pela baixa rotação das carteiras de ativos ao longo do período.
6. 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, com uma execução de 99,6% e 100,0%, respetivamente. No seu conjunto, estas duas categorias de receita representaram 92,4% da receita efetiva, com a primeira a apresentar um aumento de 5,2% face ao período homólogo e a segunda a recuar 0,7%.
7. Na despesa, são as **prestações sociais** que absorvem a maior parte dos recursos da SS (92,5% da despesa efetiva), com uma execução de 98,3% face ao previsto. Estas despesas apresentaram uma variação homóloga de 1,2%, influenciadas pelo decréscimo acentuado das prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho, que recuaram 14,3%, já que as prestações sociais diferidas (pensões e complementos) apresentaram uma variação homóloga crescente (mais 2,4%), assim como as prestações sociais que consubstanciaram as políticas destinadas ao combate à pobreza e à exclusão social (RSI, 16,5%, CSI, 6,6%) e as prestações destinadas ao apoio familiar (abono de família, 2,5%; deficiência, 7,6%, parentalidade, 10,1%). Neste segmento, apenas o subsídio por morte regrediu face ao período homólogo (menos 5,4%). O comportamento destas despesas está em linha com as medidas de política aplicadas e a evolução do ciclo económico.
8. A despesa com **pensões e complementos**, paga pelo SSS, totalizou M€ 16.124,3, mais 2,4% que no período homólogo anterior (66,8% da despesa efetiva), abaixo da variação implícita no OE/2016 (mais 3,2%), na sua maior parte (78,3%) destinada a fazer face aos encargos com pensões de velhice. Dessa despesa, 73,4% enquadrou-se no sistema previdencial – repartição.



As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, no período de referência, 21,7% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,0%).

## COMPORTAMENTO DA RECEITA E DESPESA

*A receita e a despesa efetivas do Sistema de Segurança Social cresceram, face ao período homólogo anterior, 4,5% e 2,5%, respetivamente, relevando, pelo seu peso, na primeira, as contribuições e quotizações e as transferências da administração central (92,4%) e, na segunda, as prestações sociais (92,5%), em especial com pensões e complementos (66,8%).*

9. Durante o período de vigência do PAEF (2011 – 2014), a **despesa com pensões e complementos** da SS foi sendo objeto de um conjunto de medidas de natureza regressiva com o objetivo de colocar e manter esta despesa num contexto estrutural sustentável. Porém, a rigidez do sistema, o meio social e económico que o envolve e a precariedade de algumas das medidas aplicadas, mais centradas no objetivo de curto prazo, constituíram fatores determinantes para que esta despesa não regredisse de forma consistente e continuada, com a execução do 1.º semestre de 2013 a evidenciar uma tendência de crescimento acelerado face ao período homólogo anterior. Assim, entre 2011 e 2016, a despesa com pensões e complementos sofreu um incremento de 11,6%, pressionada pela inclusão dos valores referentes a pagamentos de pensões do Sistema de Regimes Especiais e pela reversão das medidas temporárias aplicadas ao longo do período de vigência do PAEF (reposição do pagamento dos subsídios de férias e de Natal e reposição da regra de atualização do valor das pensões), mas beneficiando dos efeitos da alteração de metodologia de contabilização dos valores transferidos pela SS para a CGA para financiamento de pensões da sua responsabilidade mas pagas por aquela entidade e das medidas de natureza estrutural (alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice e alterações nas fórmulas de cálculo), as quais não foram suficientes para manter a tendência regressiva necessária à reposição do equilíbrio do sistema.
10. 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 (0,6%) no mesmo período (2011 – 2014), 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 em referência, este indicador apresentou um crescimento de 5,2%, beneficiando da recuperação do mercado de trabalho, tendência que já se verificara nos períodos homólogos de 2014 e 2015, nos quais a receita de contribuições cresceu 1,8% e 2,8%, respetivamente. Estas receitas beneficiaram até ao período homólogo de 2014 do valor cobrado a título da mencionada CES, aplicada à generalidade das pensões em pagamento, mas que em 2015 e 2016 apenas foi aplicada ao rendimento de pensões de valor mais elevado. Esta alteração operou uma redução na referida receita na ordem dos 93,1% (menos M€ 197,8), em 2015 e de 53,0% (menos M€ 7,7), em 2016, largamente compensada pela recuperação de receita de contribuições aplicadas aos rendimentos do trabalho (mais M€ 578,9 e mais M€ 740,8, respetivamente).
11. 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.

12. No **sistema previdencial**, a maior movimentação de recursos coube à componente de repartição, que acomodou a receita de Contribuições e Quotizações (M€ 14.776,2; mais M€ 733,0) e o pagamento de grande parte das Pensões (M€ 11.836,4; mais M€ 399,7), 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€ 1.170,5, beneficiando já da transferência extraordinária para financiamento do défice da componente repartição, sem a qual esta apresentaria um saldo negativo de M€ 149,0.
13. No **sistema de proteção social de cidadania**, a receita efetiva arrecadada totalizou M€ 7.654,2, mais 2,3% que em 2015, 99,7% do previsto. Todos os subsistemas deste sistema apresentaram variações homólogas positivas dessa mesma receita. A despesa efetiva, no montante de M€ 7.265,4, sofreu um decréscimo, face a idêntico período homólogo (1,7%), e apresentou uma execução de 95,7% face ao previsto. O saldo da execução efetiva do sistema de proteção social de cidadania evoluiu para M€ 388,8, mais M€ 298,7 do que no período homólogo (24,9%).

---

#### SALDO DE EXECUÇÃO EFETIVA

---

*O saldo de execução efetiva do SSS situou-se em M€ 1.559,3 incorporando M€ 649,6 de transferência extraordinária do OE para financiamento do défice do sistema previdencial – repartição.*

14. O FEFSS valia M€ 14.246,1 no final de 2016, mais 1,0% (M€ 146,4) que no fim de 2015, mas menos 0,6% se não considerarmos as dotações recebidas, que atingiram M€ 227,5, M€ 200 provenientes de saldos de anos anteriores do sistema previdencial e o restante de alienação de imóveis. A gestão dos ativos originou uma desvalorização de M€ 81,1, principalmente devido ao contributo negativo, em M€ 576,9, da variação de valias potenciais, que anulou por completo o valor proveniente de rendimentos (M€ 386,8). As valias realizadas geraram M€ 103,2 e o juro corrido foi superior em M€ 14,7, sendo que o mercado monetário líquido contribuiu negativamente com M€ 8,8. A rendibilidade acumulada em 2016 foi de -0,57%. O valor do Fundo equivalia a 7,7% do PIB de 2016 e a 116,4% dos gastos com pensões do sistema previdencial. Nos últimos 5 anos, aumentou M€ 5.373,6 (60,6%) e beneficiou de M€ 428,9 em dotações.
15. Com um crescimento homólogo de 0,3%, os investimentos em Obrigações do Tesouro e dívida garantida pelo Estado atingiam, no final de 2016, M€ 9.463,2, 66,4% do total. A Liquidez, que contém a dívida pública nacional de curto prazo, continuou como segunda componente mais relevante, embora diminuindo 12,2%, para M€ 1.898,8 (13,3% da carteira). Destacaram-se as duas componentes que vinham sendo preteridas na estratégia de reforço do investimento em dívida pública portuguesa: a dívida pública estrangeira, com um aumento de 21,8%, para M€ 1.294,8 (9,1% do total) e as ações, com um crescimento de 19,3%, para M€ 1.504,9 (10,6% do total). As outras componentes continuaram a perder valor e relevância: o imobiliário reduziu 56,6% (representando 0,5% da carteira) e a reserva estratégica 23,6%, valendo apenas M€ 2,8.



16. A Portaria n.º 216-A/2013 produziu alterações significativas na matriz de investimentos do FEFSS. A dívida emitida ou garantida pelo Estado Português atingiu um máximo no final do 1.º semestre de 2016, mas no final do ano caía 2,0% em termos homólogos (M€ 219,3), para M€ 10.792,1 (75,8% da carteira), mais M€ 4.698,5 que no final do 2.º trimestre de 2013. Esta quebra, que não ocorria desde 2011, poderá significar uma estabilização da estratégia ou o início da inversão da concentração da carteira, mantendo-se sem pertinência a generalidade dos limites do Regulamento de Gestão, que, apesar de já obrigar a que metade da carteira fosse aplicada em dívida pública portuguesa, pressupunha um determinado grau de diversificação.

#### COMPORTAMENTO DO FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA

*O FEFSS aumentou 1,0%, para M€ 14.246,1, mas cairia 0,6% sem os M€ 227,5 recebidos em dotações. Apresentou uma rentabilidade de -0,57% e diminuiu em 2,7 p.p. a concentração da carteira em dívida emitida ou garantida pelo Estado Português (75,8%). O seu valor era equivalente a 116,4% da despesa provisória com pensões do sistema previdencial.*

17. Em 2016, as receitas efetivas da CGA totalizaram M€ 9.790,0 (mais 0,7% que em 2015) e as despesas efetivas M€ 9.703,2 (mais 0,1%), evolução condicionada pelo comportamento das necessidades de financiamento decorrentes da política orçamental adotada, designadamente no que se refere à contenção/redução da despesa corrente primária (salários e pensões) e à alteração do modelo de financiamento da CGA (a partir de 2009), operada no âmbito do processo de convergência para o RGSS. No triénio 2014 – 2015 estas variáveis sofreram acréscimos de 3,9% e 2,2%, respetivamente, evolução consistente com a realidade estrutural da CGA.
18. Na receita merecem destaque as contribuições e quotizações (40,4% da receita efetiva) cuja evolução foi consistente com a condição de sistema fechado da CGA, e as dotações do orçamento do Estado (50,3% da receita efetiva) fazendo parte desta última a participação do Estado para o financiamento do défice da CGA (M€ 4.663,3, 47,6% da receita efetiva), mais 1,3%, em termos homólogos e mais 20,5% no triénio. Esse comportamento decorre do incremento das necessidades de financiamento do sistema enquanto sistema fechado de pensões, cujos beneficiários ativos têm vindo a decrescer (menos 37,3% desde 1 de janeiro de 2006) ao mesmo tempo que o número de aposentados/reformados tem vindo a aumentar (mais 27,6%, no mesmo período). Cabe ainda referir que o esforço do Estado para financiamento do sistema de pensões gerido pela CGA acomoda, também, M€ 262,7 (incluindo M€ 1,5 relativos ao financiamento das pensões pagas aos ex combatentes) para financiamento de pensões da responsabilidade do próprio Estado. Esta parcela representou, em 2016, cerca de 2,7% da receita efetiva e evidenciou um crescimento, face ao período homólogo, de 3,2% (mais 0,9%, no triénio).
19. A receita proveniente de outras entidades para pagamento de pensões e outras prestações (6,4% da receita efetiva) registou, entre 2014 e 2016 um acréscimo de 5,3%. Integram-se neste grupo os montantes provenientes da SS com vista ao financiamento de parte das pensões unificadas e os do Ministério da Defesa para pagamento de pensões das respetivas responsabilidades.

20. As pensões pagas constituíram a maior parcela da despesa efetiva (98,0%). Destas, a maior fatia respeita ao pagamento de pensões de aposentação e reforma, as quais apresentaram uma tendência crescente continuada entre 2014 e 2016 (mais 1,5%; menos 0,2% em termos homólogos), justificada pelas alterações legislativas introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das mesmas 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 2016, a reposição da regra de atualização de pensões, a regressão gradual das medidas restritivas aplicadas durante o PAEF e a diminuição do número de beneficiários passivos com pensões médias atribuídas no ano a apresentarem um desvio para menos face ao total na ordem dos 27,1% (menos € 347,80 em termos absolutos) foram fatores determinantes para o comportamento da despesa com pensões.
21. Em 2016, a receita proveniente de contribuições e quotizações apenas cobriu 41,0% 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).
22. 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 depreciação em 2016, representando, no final do ano, 85,9% (que compara com 87,6 em 2015) das suas reservas iniciais, mantendo-se a questão da sustentabilidade destes fundos para fazer face às inerentes responsabilidades.

O esforço do Estado e da CGA para financiamento dos encargos com pensões cujas reservas se esgotaram totalizaram M€ 204,4 em 2016 e M€ 1.069,3 desde 2011.

---

#### COMPORTAMENTO DA RECEITA E DESPESA

*A receita e a despesa efetivas da CGA cresceram, face ao período homólogo anterior, 0,7% e 0,1%, respetivamente, relevando, pelo seu peso, na primeira, as contribuições e quotizações e as transferências do OE (90,7%) e, na segunda, as pensões (98,0%).*

---

#### FUNDOS DE PENSÕES

*As reservas relativas aos fundos de pensões transferidos para a CGA decresceram relativamente ao período homólogo e o esforço do Estado e da CGA para financiamento de pensões de beneficiários dos fundos cujas reservas já se esgotaram totalizam, em 2016, M€ 204,4.*



## 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 OSS<sup>1</sup> relativa ao ano de de 2016, 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 consubstanciou-se na comparação dos montantes executados com os previstos e com a execução do período homólogo anterior e, bem assim, noutras análises específicas, designadamente 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 apenas 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 implementadas<sup>2</sup> (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.

<sup>1</sup> Cfr. artigo 58.º da LEO, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, sucessivamente alterada. Apesar de o n.º 1 do artigo 7º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, revogar a Lei n.º 91/2001, o n.º 2 do mesmo preceito estipula que num prazo de 3 anos após a entrada em vigor da primeira se mantém em vigor as normas da segunda relativas ao processo orçamental, conteúdo e estrutura do OE, execução orçamental, alterações orçamentais, controlo orçamental, responsabilidade financeira, desvio significativo e mecanismo de correção, contas, estabilidade orçamental e respetivas garantias e disposições finais. Cfr. também artigo 36.º da LOPTC da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto. Esta Lei foi objeto de sucessivas alterações, introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 6/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, e 20/2015, de 9 de março.

<sup>2</sup> 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.

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.

### 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* específicos<sup>3</sup>.

Os dados que serviram de base ao presente relatório, fornecidos pelo IGFSS, 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.

Em sede de contraditório, o II, IP vem informar sobre as diligências em curso para o acolhimento das recomendações 63-PCGE/2013 e 64-PCGE/2013 formuladas no Parecer sobre a CGE de 2013, quando as relevantes nesta sede são as constantes do Parecer sobre a CGE de 2015 que, embora com o mesmo número, se reportam a matérias diferentes. Assim, nada mais há a acrescentar relativamente à incompletude da informação financeira residente no SIF.

### 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;

---

<sup>3</sup> Sobre esta matéria cfr. Pontos 12 e 16 (recomendações 63 e 64 – PCGE/2015) do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



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

Não se obteve resposta do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e da Caixa Geral de Aposentações, 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 pelo ISS, IP foram objeto de análise, concluindo-se que não alteram as observações constantes do relato.

A análise às alegações produzidas pelo II, IP foi inserida no ponto II.3 – Limitações e Condicionantes, em tipo de letra diferente.

Os documentos das alegações produzidas em sede de contraditório encontram-se publicados no anexo 4.

### **III. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO OSS (JANEIRO A DEZEMBRO DE 2016)**

#### **III.1 Introdução**

O orçamento do Estado para 2016 (OE/2016) foi aprovado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março<sup>4</sup>, e as respetivas normas de execução orçamental estabelecidas no Decreto-Lei n.º 18/2016, de 13 de abril<sup>5</sup>. Até à publicação da LOE/2016 (30 de março de 2016), aplicou-se o regime previsto no art.º 12.º-H da Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, sucessivamente alterada, que foi mantido em vigor pelo n.º 2 do art.º 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro<sup>6</sup>. Entre 1 de janeiro e 30 de março de 2016, a execução orçamental foi regulada ainda pelo disposto no Decreto-Lei n.º 253/2015, de 30 de dezembro, o qual aprovou um conjunto de normas destinadas a clarificar o orçamento de referência para aplicação do regime duodecimal e a identificar as exceções a esse mesmo regime.

<sup>4</sup> Retificada pela Declaração de Retificação n.º 10/2016, publicada em 25 de maio de 2016.

<sup>5</sup> Retificado pelas Declarações de Retificação n.º 5/2016 e n.º 10-A/2016, publicadas em 21 de abril e 9 de junho de 2016, respetivamente, e alterado pela Decreto-Lei n.º 35-A/2016, de 30 de junho.

<sup>6</sup> Prorrogação da vigência da lei do orçamento do ano anterior em situações em que não seja possível apresentar e aprovar a lei do orçamento relativa ao ano em curso de modo que a mesma possa entrar em vigor em 1 de janeiro.

As alterações orçamentais ocorridas foram publicadas na página eletrónica do IGFSS<sup>7</sup>.

O OE/2016 (segundo após o PAEF e primeiro da atual legislatura) continuou a integrar medidas direcionadas para a recuperação do défice público e da sustentabilidade da dívida pública até à revogação do procedimento por défices excessivos a que Portugal se encontra sujeito, ao mesmo tempo que introduziu medidas direcionadas ao crescimento económico e reforço da coesão social, abrangendo áreas como a recuperação do rendimento disponível das famílias, a promoção do investimento e do emprego e o reforço da coesão social. Mantiveram-se, assim, de uma forma geral, as medidas anteriormente adotadas que visaram a redução da despesa pública e a recuperação da receita fiscal e contributiva<sup>8</sup>. Da reorientação da política orçamental destacam-se as seguintes alterações com impactos diretos ou indiretos na execução do orçamento do OSS/2016:

- i. Política salarial pública – continuação da reversão gradual dos cortes salariais previstos na Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, com eliminação completa da redução remuneratória a partir de 1 de outubro de 2016 (Lei n.º 159-A/2015, de 15 de dezembro). Impacto estimado da medida no exercício de 2016: 447 milhões de euros;
- ii. Rendimento social de inserção (RSI) – alteração da escala de equivalência aplicável, com o inerente aumento da percentagem do montante a atribuir por indivíduo maior e por indivíduo menor e alteração do valor de referência do RSI, que passa a €180,99 (Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro);
- iii. Complemento solidário para idosos (CSI) – alteração do valor anual de referência para € 5.059/ano, de acordo com a redação dada pelo artigo 79º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, ao artigo 9º do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro;
- iv. Prestações familiares - (1) Majoração em 35% do abono de família para crianças e jovens inseridos em agregados familiares monoparentais (alteração introduzida ao n.º 4 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 2/2016, de 6 de janeiro); (2) Atualização do abono de família para crianças e jovens e do abono de família pré-natal em 3,5% para o primeiro escalão, 2,5% para o 2.º escalão e 2% para o terceiro escalão (artigo 2.º da Portaria n.º 11-A/2016, de 29 de janeiro, com efeitos a partir de 1 de fevereiro de 2016) e atualização adicional de 0,5% para os 2.º e 3.º escalões (artigos 1.º, n.º 1 e 2.º da Portaria n.º 161/2016, de 9 de junho, com efeitos retroativos a 1 de abril de 2016); (3) Atualização dos valores das majorações do abono de família para crianças e jovens e do abono de família pré-natal para famílias com duas ou mais crianças ou jovens titulares de abono de família (artigo 3.º da Portaria n.º 11-A/2016) e atualização adicional destas majorações para o 2.º e 3.º escalões (artigo 3.º da Portaria n.º 161/2016); (4) Atualização dos valores das majorações do abono de família para crianças e jovens e do abono de família pré-natal em situações de monoparentalidade (artigo 4.º da Portaria n.º 11-A/2016); (5) Atualização para € 101,17 do

---

<sup>7</sup> Declarações de 26 de abril de 2016, de 25 de julho de 2016 e de 19 de outubro de 2016, publicadas em 29 de abril, 27 de julho e 27 de Outubro de 2016. Posteriormente, foi publicada a Declaração de 27 de fevereiro de 2017 que contempla as alterações orçamentais respeitantes ao 4.º trimestre do ano de 2016. Os valores relativos ao orçamento constantes deste relato não integram a totalidade das alterações orçamentais relativas ao 4.º trimestre e correspondem aos dados fornecidos pelo IGFSS em 10/02/2017.

<sup>8</sup> “A política orçamental está estruturada em torno de uma estratégia de sustentabilidade das Finanças Públicas aliada ao crescimento económico, prosseguindo políticas económicas e financeiras diferentes das observadas nos quatro anos anteriores (...). Num quadro de uma estratégia sustentável de redução do défice orçamental e da dívida pública, é imperativo: relançar a economia e prosseguir políticas públicas equitativas, reduzindo a pobreza, as desigualdades sociais e promovendo a natalidade; inverter a tendência de perda de rendimento; estimular a criação de emprego e combater a precariedade, através da qualificação dos trabalhadores; modernizar e diversificar a economia portuguesa, criando condições para o investimento, a inovação e a internacionalização das empresas, e, simultaneamente, garantir a provisão de serviços públicos universais e de qualidade. (...). Em 2016, a estratégia de consolidação permite alcançar um défice orçamental de 2,2%, uma redução de 2,1 p.p. face ao valor previsto para o ano anterior de 4,3% do PIB.”. in Relatório OE/2016, página 33.



- subsídio de assistência por terceira pessoa (artigos 1.º, n.º 2 e 5.º da Portaria n.º 161/2016, de 9 de junho, com efeitos retroativos a 1 de abril de 2016);
- v. Pensões - atualização das pensões estatutárias e regulamentares de invalidez e de velhice do regime geral e de aposentação, reforma e invalidez da CGA, atribuídas antes de 1 de janeiro de 2015, iguais ou inferiores a € 628,82 (1,5 IAS) em 0,4% e manutenção do valor das restantes (artigo 2º da Portaria n.º 65/2016, de 1 de abril, com efeitos a 1 de janeiro de 2016). Impacto estimado da medida no exercício de 2016: 63 milhões de euros;
  - vi. Reposição do pagamento de todos os complementos de pensão nas empresas do setor público empresarial aos trabalhadores no ativo e aos antigos trabalhadores aposentados, reformados e demais pensionistas, suspenso pela LOE/2014, determinada pela Lei n.º 11/2016, de 4 de abril, cujos efeitos retroagem à data da entrada em vigor da LOE/2016. Impacto estimado da medida no exercício de 2016: 17 milhões de euros;

## III.2 Execução Orçamental Global

A execução orçamental objeto do presente relatório incide sobre o OSS/2016, 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 2016, a receita total da SS ascendeu a M€ 31.966,8, menos 8,6% que no período homólogo de 2015 e a despesa total atingiu M€ 30.027,8 menos 9,3% em termos homólogos. Já a receita e a despesa efetivas apresentaram evoluções positivas face ao período homólogo, mais 4,5% para M€ 25.705,1 e mais 2,5% para M€ 24.145,7, respetivamente, colocando o saldo de execução em M€ 1.939,0, o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE/2016 consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, no valor de M€ 649,6 (menos 27,4% em termos homólogos)<sup>9</sup>.

As taxas de execução, face ao OSS corrigido, situaram-se abaixo do indicador de referência para o ano (100%): 73,6% e 95,9% para despesa total e efetiva, e 75,8% e 97,9% para receita total e efetiva, respetivamente.

---

<sup>9</sup> A inversão do ciclo económico iniciada no 2.º semestre de 2014, com reflexos na melhoria do mercado de trabalho nos semestres subsequentes, veio contribuir para a redução do desequilíbrio financeiro do sistema previdencial, reduzindo assim as inerentes necessidades de financiamento.

### 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 2016.

**Quadro 01 – SS – Receitas por Classificação Económica – janeiro a dezembro de 2016**

(em € e %)						
Capítulo	Designação	OSS Corrigido 31-12-2016	Execução 31-12-2016	Taxa de execução	Tvh	Peso na receita total
	Receitas Correntes	26.050.789.432,00	25.513.954.536,0	97,9	4,5	79,8
02	Impostos indiretos	178.215.772,00	217.783.166,7	122,2	18,1	0,7
03	Contribuições para a Segurança Social	14.842.693.841,00	14.776.180.273,45	99,6	5,2	46,2
04	Taxas, multas e outras penalidades	106.838.074,00	90.454.210,31	84,7	-14,6	0,3
05	Rendimentos da propriedade	444.566.449,00	453.588.891,57	102,0	14,1	1,4
06	Transferências correntes	10.449.732.784,00	9.940.590.452,06	95,1	3,0	31,1
07	Venda de bens e serviços correntes	17.463.883,00	23.282.878,22	133,3	25,2	0,1
08	Outras receitas correntes	11.278.629,00	12.074.663,7	107,1	-38,9	0,0
	Receitas Capital	14.817.867.473,37	5.165.436.747,74	34,9	-46,7	16,2
09	Venda de bens de investimento	29.274.203,00	27.780.539,46	94,9	75,4	0,1
10	Transferências de capital	2.025.340,00	1.225.516,62	60,5	-18,1	0,0
11	Ativos financeiros	14.525.915.497,37	5.136.430.691,66	35,4	-46,9	16,1
12	Passivos financeiros	260.000.000,00	0,00	0,0	n.a	0,0
13	Outras receitas de capital	652.433,00	0,00	0,0	n.a	0,0
	Outras Receitas	1.293.244.700,95	1.287.443.107,19	99,6	51,0	4,0
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	167.923.649,00	162.122.055,24	96,5	-1,5	0,5
16	Saldo do Ano Anterior	1.125.321.051,95	1.125.321.051,95	100,0	63,5	3,5
	<b>Receita Total</b>	<b>42.161.901.606,32</b>	<b>31.966.834.390,97</b>	<b>75,8</b>	<b>-8,6</b>	<b>100,0</b>
	<b>Receita Efetiva</b>	<b>26.250.665.057,00</b>	<b>25.705.082.647,36</b>	<b>97,9</b>	<b>4,5</b>	<b>80,4</b>

Fonte: IGFSS, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, e OSS corrigido.

Para a evolução da **receita total** (menos 8,6%) contribuiu apenas o agrupamento das receitas de capital com menos 46,7%, com os demais agrupamentos a apresentarem evoluções homólogas positivas (receitas correntes, mais 4,5% e outras receitas, mais 51,0%). Já a **receita efetiva** (M€ 25.705,1) apresentou um crescimento de 4,5% (mais M€ 1.103,1)<sup>10</sup>, face ao período homólogo anterior, e uma taxa de execução, face ao previsto, que rondou os 97,9%.

O conjunto das **receitas correntes** representou cerca de 79,8% da receita total (99,3% da receita efetiva), atingindo, em termos absolutos, M€ 25.514,0, valor que configura uma taxa de execução orçamental de 97,9% e um acréscimo de 4,5% face ao período homólogo de 2015. Este comportamento está sustentado na evolução das contribuições para a segurança social e das transferências correntes, ambas com evoluções positivas face a igual período homólogo que, no seu conjunto, representaram 77,3% da receita total arrecadada.

Em 2016, as **contribuições para a segurança social** representaram 57,5% das receitas efetivas, perfazendo um total de M€ 14.776,2 (99,6% do previsto), mais 5,2% que no período homólogo anterior. O desempenho desta variável tem vindo a apresentar uma recuperação progressiva desde o último trimestre de 2014, assente, entre outras, na também progressiva recuperação do mercado de trabalho.

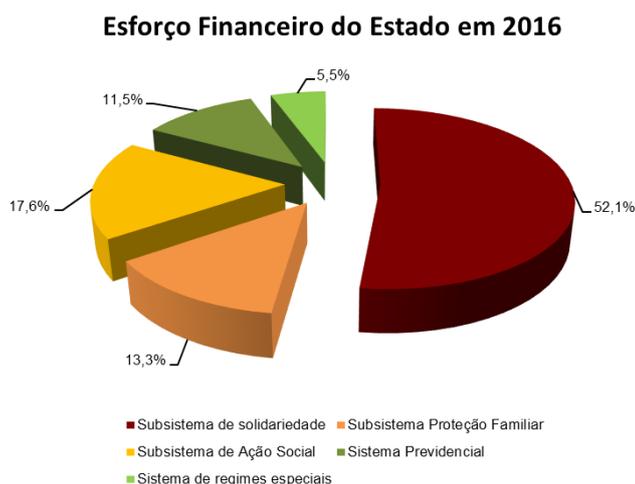
<sup>10</sup> Taxa de variação implícita ao OE/2016 – mais 6,7%.



As **transferências correntes** (M€ 9.940,6) representaram 38,7% da receita efetiva, 3,0% quando comparadas para o período homólogo anterior. Destacam-se as provenientes do OE com um peso relativo de 90,2% e as do exterior que representaram 9,8%. As primeiras visam suportar despesas da componente não contributiva do SSS (M€ 6.398,4), as pensões do sistema de regimes especiais (M€ 478,5), as receitas cessantes (M€ 218,3), a CPN (M€ 125,0), o apoio social extraordinário ao consumidor de energia (ASECE) (M€ 7,2), os salários intercalares<sup>11</sup> (M€ 1,2) e a contrapartida pública nacional do programa operacional de apoio às pessoas mais carenciadas (POAPMC) (M€ 0,8), bem como financiar o défice do sistema previdencial – repartição (M€ 649,6). As segundas referem-se a verbas do Fundo Social Europeu e do Fundo Europeu de Apoio a Carenciados, no âmbito do mencionado POAPMC.

As receitas fiscais consignadas à SS para financiamento das despesas do Subsistema de Proteção Familiar, IVA social, ascenderam a M€ 773,6, mais 4,1% em termos homólogos.

**Figura 01 - Esforço financeiro do Estado em 2016**



**Gráfico 1.1 – Transferências do OE para financiamento do OSS distribuídas por sistemas e subsistemas**

### III.3.2 Despesas

Atentos os grandes agregados da despesa – corrente e de capital –, as despesas correntes (M€ 24.123,7; 80,3% das despesas totais e 99,9% das despesas efetivas) aumentaram 2,5% face ao período homólogo anterior e as despesas de capital apresentaram um decréscimo face ao mesmo período na ordem dos 38,3%, atingindo o montante de M€ 5.904,1 (19,7% da despesa total). No seu conjunto, as despesas totais recuaram 9,3%, enquanto as efetivas cresceram 2,5% em termos homólogos.

<sup>11</sup> 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 2016**

(em € e %)

Agrup.	Designação	OSS Corrigido 31-12-2016	Execução 31-12-2016	Taxa de execução	Tvh	Peso na despesa total
	<b>Despesas Correntes</b>	<b>25.121.210.084,63</b>	<b>24.123.704.120,16</b>	<b>96,0</b>	<b>2,5</b>	<b>80,3</b>
01	Despesas com o pessoal	261.519.387,00	251.023.231,02	96,0	1,2	0,8
02	Aquisição de bens e serviços	128.118.223,00	49.424.256,18	38,6	-23,9	0,2
03	Juros e outros encargos	7.770.303,00	3.215.218,01	41,4	13,6	0,0
04	Transferências correntes	23.678.839.780,63	23.164.603.230,63	97,8	2,2	77,1
05	Subsídios	1.008.249.997,00	635.944.258,62	63,1	26,5	2,1
06	Outras despesas correntes	36.712.394,00	19.493.925,70	53,1	-58,7	0,1
	<b>Despesas Capital</b>	<b>15.703.813.792,00</b>	<b>5.904.106.017,84</b>	<b>37,6</b>	<b>-38,3</b>	<b>19,7</b>
07	Aquisição de bens de capital	37.044.659,00	13.790.364,41	37,2	-47,1	0,0
08	Transferências de capital	10.062.628,00	8.247.372,01	82,0	14,4	0,0
09	Ativos financeiros	15.393.706.505,00	5.882.068.281,42	38,2	-38,3	19,6
10	Passivos financeiros	263.000.000,0	0,00	0,0	-100,0	0,0
	<b>Despesa Total</b>	<b>40.825.023.876,63</b>	<b>30.027.810.138,00</b>	<b>73,6</b>	<b>-9,3</b>	<b>100,0</b>
	<b>Despesa Efetiva</b>	<b>25.168.317.371,63</b>	<b>24.145.741.856,58</b>	<b>95,9</b>	<b>2,5</b>	<b>80,4</b>

Fonte: IGFSS, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, e OSS corrigido.

No agregado das **despesas correntes**, o mais representativo foi o agrupamento das transferências (M€ 23.164,6), absorvendo 95,9% da despesa efetiva, (97,8% do previsto), e exibindo uma taxa de variação homóloga de 2,2%. Neste agrupamento, são as **transferências para as famílias** a parcela materialmente mais relevante (M€ 20.109,4), representando 86,8% da despesa do agrupamento, e cuja evolução, face a igual período de 2015, se consubstanciou num aumento de 1,3%.

As **despesas com pessoal** aumentaram 1,2% em termos homólogos, abaixo da variação implícita no OE (mais 5,7%). A introdução de mecanismos de reversão das medidas de política salarial pública<sup>12</sup> adotadas entre 2011 e 2014, inverteu a tendência regressiva desta despesa nos anos de 2013 e 2014 (mais 9,0% e mais 1,6%, respetivamente) designadamente em virtude de reversão das restrições salariais (reposição do pagamento dos subsídios de férias e de Natal em 2013 e de 20% do corte salarial, em vigor desde 2011, em 2015 e do remanescente ao longo de 2016) e, bem assim, da política de financiamento da CGA. Ainda assim, entre 2011 e 2016, a variação das despesas com pessoal foi negativa (menos 16,9%), mantendo-se, no médio prazo, os efeitos das políticas salariais públicas aplicadas durante o PAEF.

As **despesas de capital** recuaram 38,3% face a igual período de 2015, por conta da evolução da sua principal componente, ativos financeiros, (19,6% dos gastos totais do sistema,) que representou 99,6% das despesas do agrupamento. Das despesas de capital, apenas 0,1% constituíram despesas efetivas.

No que diz ainda respeito aos **ativos financeiros**, totalizavam, no final de 2016, aproximadamente, M€ 5.882,1, montante que correspondeu a uma taxa de execução orçamental de 38,2%.

<sup>12</sup> Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, que estabeleceu os mecanismos da redução remuneratória temporária e as condições da sua reversão em 2015, e Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro, que estabeleceu a extinção da mencionada redução de forma progressiva ao longo de ano de 2016.



### **III.3.3 Evolução das Receita e Despesa Efetivas**

A **receita efetiva** arrecadada no período<sup>13</sup> representou 80,4% da receita total e registou uma variação homóloga positiva na ordem dos 4,5% (mais M€ 1.103,1). A **despesa efetiva** paga no mesmo período<sup>14</sup> representou 80,4% do total e evidenciou uma variação homóloga de 2,5% (mais M€ 580,6).

Em 2016, a **receita e a despesa efetivas**<sup>15</sup> apresentaram comportamentos expansivos, invertendo-se a tendência de queda verificada em 2014 e 2015, continuando, no entanto, a manifestar-se a tendência para a reposição do equilíbrio do sistema<sup>16</sup>, já visível em anteriores exercícios, com a despesa efetiva a crescer a uma taxa inferior à da receita efetiva, consequência dos efeitos conjugados da recuperação do ciclo económico e das políticas discricionárias adotadas.

A evolução da **receita efetiva** resultou do efeito combinado das medidas de política condicionadoras das necessidades de financiamento do sistema previdencial - repartição e da evolução do mercado de trabalho. No período em referência, a evolução da receita efetiva inverteu a tendência dos dois anos anteriores (menos 2,8% e menos 0,3%, em 2014 e 2015, respetivamente), tendo-se expandido 4,5% face ao período homólogo anterior. Este comportamento é sustentado pelo crescimento da receita arrecadada de contribuições para a SS (mais 5,2%), e da receita proveniente de transferências correntes (mais 3,0%).

O comportamento das **receitas efetivas** durante o período de vigência do PAEF (entre 2011 e 2014) ficou a dever-se sobretudo ao comportamento das transferências do OE que foram sendo sucessivamente reforçadas ao longo do período, pese embora as receitas provenientes de contribuições, em queda em 2012, tenham apresentado em 2013 já uma evolução positiva (mais 2,6%) e em 2014 tenham mantido a tendência crescente face a 2013 (mais 1,8%), 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 que impenderam sobre os rendimentos do trabalho.

De referir ainda que as receitas provenientes da CES conheceram a sua máxima expressão em 2014, ano em que chegaram a representar 1,6% da receita contributiva arrecadada. Sofreram, em 2015, uma queda acentuada (menos 93,1%; M€ 197,8), passando a representar apenas 0,1% daquela receita, tendência que se estendeu para 2016 (menos 53,0%; M€ 7,7, em termos homólogos), ano em que a sua expressão no contexto da receita contributiva recuou para 0,05%, evolução condicionada pela reversão da medida. O aumento da receita proveniente de contribuições aplicadas aos rendimentos do trabalho, mais que compensou a perda de receitas da CES, tendo aumentado 5,3% (M€ 740,8, em valor absoluto) no ano de 2016<sup>17</sup> que compara com o acréscimo de 4,3% (M€ 578,9, em valor absoluto) obtido no período homólogo anterior.

<sup>13</sup> Corresponde ao total da receita subtraído dos saldos de anos anteriores e dos ativos e passivos financeiros, e situou-se, no final do ano de 2016, em M€ 25.705,1.

<sup>14</sup> Equivale ao total da despesa, subtraída dos ativos e passivos financeiros, e totalizou, no final de 2016, M€ 24.145,7.

<sup>15</sup> Taxas de variação implícitas ao OE para a receita e despesa efetivas: 6,7%.

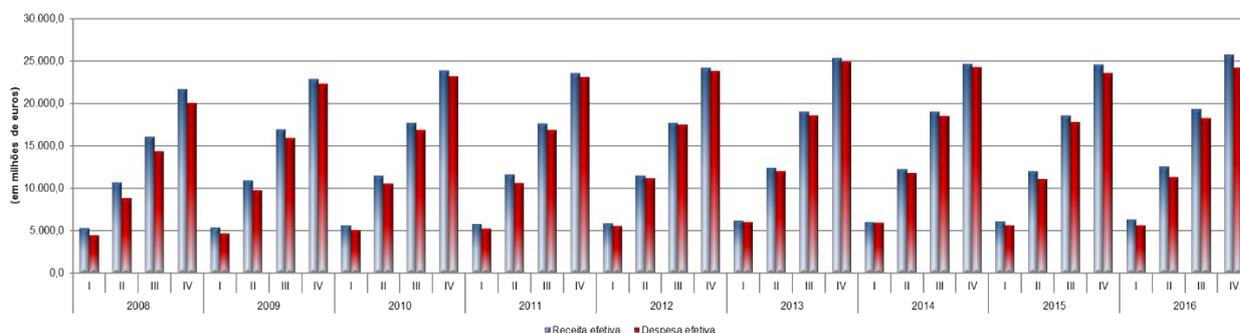
<sup>16</sup> Equilíbrio que, no período em referência, ainda beneficiou de transferências extraordinárias provenientes do OE, no valor de M€ 649,6, para financiamento do défice do sistema previdencial – repartição.

<sup>17</sup> Abaixo do estimado para o conjunto do ano – mais 5,7%.

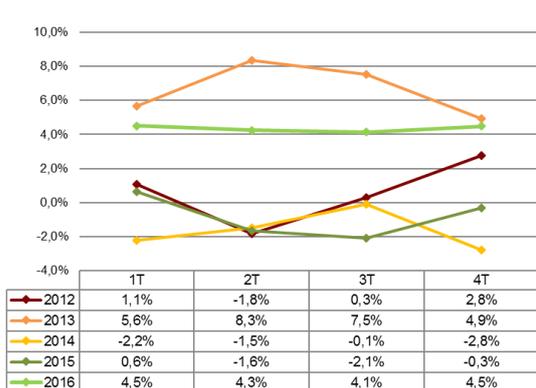
Em 2016, a **despesa efetiva** inverteu a tendência verificada nos anos anteriores (menos 2,6% e menos 2,8%, nos períodos homólogos de 2014 e 2015, respetivamente), apresentando um crescimento de 2,5%, influenciado pelo aumento da despesa com prestações sociais diferidas (pensões e complementos - mais 2,4%) e compensada pela evolução negativa das despesas com prestações de desemprego (menos 14,3%). As transferências e os subsídios afetos às ações de formação profissional suportadas pelo FSE também contribuíram para este desiderato, com mais 25,9%, em termos homólogos, assim como as prestações sociais direcionadas para as políticas relativas à recuperação de rendimentos das famílias, reforço da coesão social e promoção da natalidade: parentalidade (mais 10,1%); abono de família (mais 2,5%); deficiência (mais 7,6%); rendimento social de inserção (mais 16,5%) e complemento solidário para idosos (mais 6,6%).

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 02**) quer isolando a despesa e receita efetivas imputadas apenas a cada período trimestral (**Figura 03**). 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.

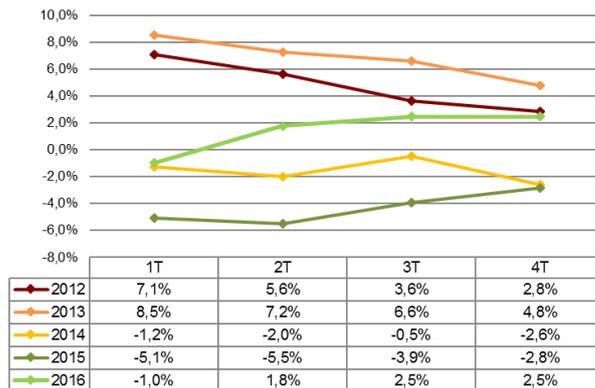
**Figura 02– Variação homóloga da Receita e Despesa Efetivas (valores acumulados)**



**Gráfico 2.1 – Valores acumulados da receita e despesa efetivas**



Fonte: CSS/2012 a 2015 e IGFSS (2016)



Fonte: CSS/2012 a 2015 e IGFSS (2016)

**Gráfico 2.2 – Tvh receita efetiva**

**Gráfico 2.3 – Tvh despesa efetiva**



Figura 03– Variação homóloga da Receita e Despesa Efetivas (valores isolados no trimestre)

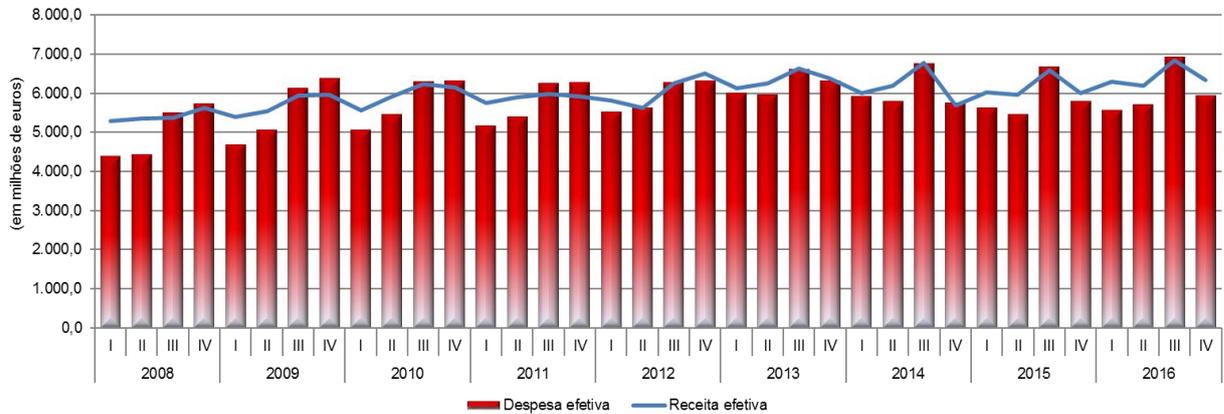
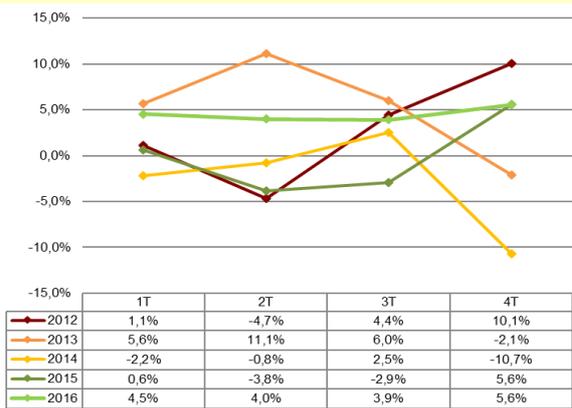
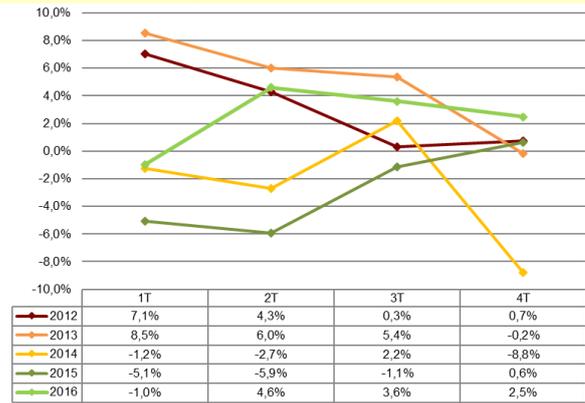


Gráfico 3.1 –Valores isolados do trimestre da receita e despesa efetivas



Fonte: CSS/2012 a 2015 e IGFSS (2016)



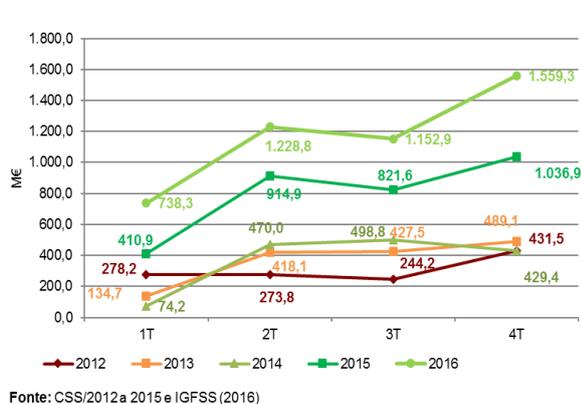
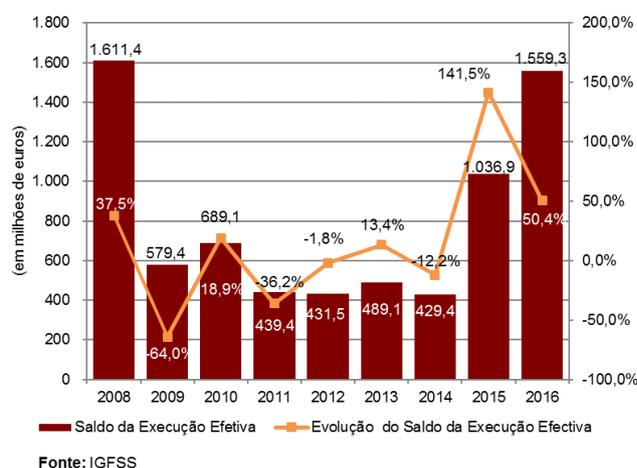
Fonte: CSS/2012 a 2015 e IGFSS (2016)

Gráfico 3.2 – Tvh receita efetiva

Gráfico 3.3 – Tvh despesa efetiva

### III.3.4 Saldo de Execução Efetiva

A Figura 04 mostra a evolução homóloga do saldo efetivo global do SSS, na ótica da contabilidade pública. O Gráfico 4.1 reflete a perspetiva intra-anual do comportamento destes saldos entre 2012 e 2016 e o Gráfico 4.2 a sua evolução (em valor absoluto e percentagem) entre 2008 e 2016.

**Figura 04– Evolução do Saldo de Execução Efetiva****Gráfico 4.1 – Evolução intra-anual (M€)****Gráfico 4.2 – Valor e variação homóloga (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 2014, foi da ordem dos 73,4% (de M€ 1.611,4 para M€ 429,4), com particular incidência para o período do PAEF (2011 - 2014), em que atingiu os valores mais baixos, tendo, desde 2012, sido financiado com transferências extraordinárias do OE, sem as quais se teria apresentado deficitário para os exercícios de 2012, 2013 e de 2014, com os anos de 2015 e 2016 a apresentarem já uma recuperação. Desde 2008 até ao final do período em análise, este saldo evoluiu de M€ 1.611,4 para M€ 1.559,3 (menos 3,2%).

Assim, em 2016, a transferência extraordinária do OE para financiamento do sistema previdencial - repartição<sup>18</sup> foi de M€ 649,6, menos 27,4% que no período homólogo anterior, sem a qual o saldo efetivo global do SSS, em 31 de dezembro de 2016, teria sido de M€ 909,7, mantendo-se a tendência verificada nos exercícios anteriores, de recuperação destes saldos, os quais, antes da mencionada transferência, se encontravam deficitários nos anos de 2012, 2013 e 2014 (menos M€ 425,1, em 2012, menos 941,2, em 2013 e menos M€ 899,7, em 2014), situação que em 2015 já não se verificou, com o saldo efetivo global a apresentar-se positivo.

### 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*<sup>19</sup> (57,5% da receita efetiva) e a *Administração Central* (34,9% da receita efetiva).

<sup>18</sup> Em 31 de dezembro de 2016, o saldo do sistema previdencial – repartição, sem considerar a transferência extraordinária do OE, ascendeu a menos M€ 149,0, que compara com menos M€ 445,6 para o período homólogo de 2015.

<sup>19</sup> 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 (subsídio de desemprego e doença), quando aplicável.



## Quadro 03 – SS – Origens da receita – janeiro a dezembro de 2016

(em euros e %)

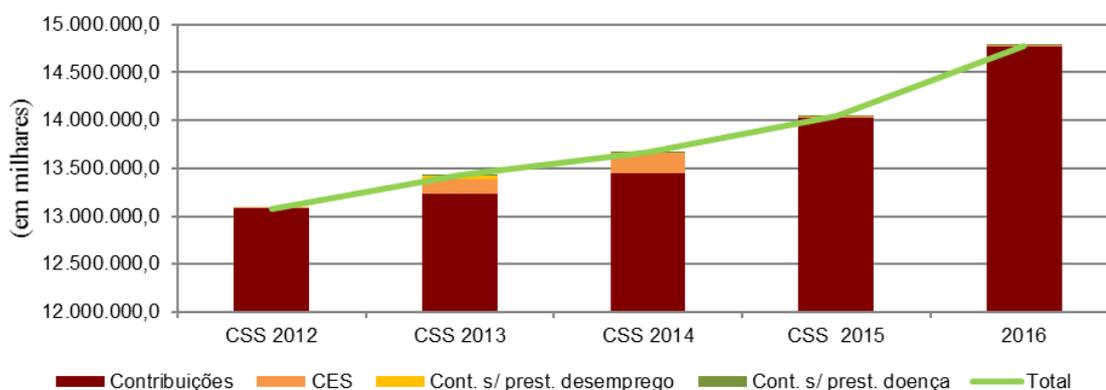
Origens de financiamento	OSS Corrigido 31-12-2016	Execução 31-12-2016	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso na execução efetiva
<b>Contribuintes</b>	<b>14.842.693.841,00</b>	<b>14.776.180.273,45</b>	<b>99,6</b>	<b>5,2</b>	<b>46,2</b>	<b>57,5</b>
Contribuições e cotizações	14.842.693.841,00	14.776.180.273,45	99,6	5,2	46,2	57,5
Sistema previdencial	14.834.892.298,00	14.771.753.452,77	99,6	5,2	46,2	57,5
Regimes complementares e especiais	7.801.543,00	4.426.820,68	56,7	-28,4	0,0	0,0
<b>Administração Central</b>	<b>8.971.682.874,00</b>	<b>8.969.195.784,02</b>	<b>100,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>28,1</b>	<b>34,9</b>
Transferências do OE para cumprimento da LBSS e do défice do SSS (b)	7.267.571.696,00	7.267.571.696,00	100,0	2,2	22,7	28,3
Transferências do OE - CPN	125.035.840,00	125.035.840,00	100,0	8,3	0,4	0,5
Transferências do M. Educação	160.555.163,00	158.983.937,00	99,0	0,0	0,5	0,6
Transferências do OE - Reg Subs Bancário	481.519.204,00	478.455.335,48	99,4	-1,8	1,5	1,9
Transferências do OE (ASECE) (c)	7.208.000,00	7.208.000,00	100,0	-97,1	0,0	0,0
Transferências do OE - POAPMC	750.000,00	750.000,00	100,0	n.a	0,0	0,0
Transferências do OE - IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12)	773.586.539,00	773.586.539,00	100,0	4,1	2,4	3,0
Outras transferências (a)	155.456.432,00	157.604.436,54	101,4	-2,3	0,5	0,6
<b>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</b>	<b>178.265.772,00</b>	<b>217.783.166,74</b>	<b>122,2</b>	<b>18,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>
Transferências relativas a jogos sociais	178.265.772,00	217.783.166,74	122,2	18,1	0,7	0,8
<b>União Europeia</b>	<b>1.480.025.340,00</b>	<b>972.368.751,75</b>	<b>65,7</b>	<b>56,4</b>	<b>3,0</b>	<b>3,8</b>
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	1.440.000.000,00	952.879.330,54	66,2	53,2	3,0	3,7
Outras transferências	40.025.340,00	19.489.421,21	48,7	149,624,8	0,1	0,1
Transferências correntes - FEAC - POAPMC	40.000.000,00	19.464.082,11	48,7	n.a	0,1	0,1
Transferências de capital - INTERREG	25.340,00	25.339,10	100,0	94,7	0,0	0,0
<b>Atividade da Segurança Social</b>	<b>777.997.230,00</b>	<b>769.554.671,40</b>	<b>98,9</b>	<b>6,6</b>	<b>2,4</b>	<b>3,0</b>
Rendimentos de propriedade	444.566.449,00	453.588.891,57	102,0	14,1	1,4	1,8
Juros	410.707.862,00	418.372.025,28	101,9	15,3	1,3	1,6
Dividendos e participações nos lucros	29.735.936,00	32.822.363,27	110,4	3,3	0,1	0,1
Rendas	4.122.651,00	2.394.503,02	58,1	-17,1	0,0	0,0
Outras receitas	333.430.781,00	315.965.779,83	94,8	-2,6	1,0	1,2
Reposições não abatidas nos pagamentos	167.923.649,00	162.122.055,24	96,5	-1,5	0,5	0,6
Taxas, multas e outras penalidades	106.838.074,00	90.454.210,31	84,7	-14,6	0,3	0,4
Venda de bens e serviços (correntes e de capital)	46.738.086,00	51.063.417,68	109,3	48,3	0,2	0,2
Outras	11.930.972,00	12.326.096,60	103,3	-37,2	0,0	0,0
<b>Receita efetiva</b>	<b>26.250.665.057,00</b>	<b>25.705.082.647,36</b>	<b>97,9</b>	<b>4,5</b>	<b>80,4</b>	<b>100,0</b>
<b>Receita não efetiva</b>	<b>15.911.236.549,32</b>	<b>6.261.751.743,61</b>	<b>39,4</b>	<b>-39,6</b>	<b>19,6</b>	
<b>Receita total</b>	<b>42.161.901.606,32</b>	<b>31.966.834.390,97</b>	<b>75,8</b>	<b>-8,6</b>	<b>100,0</b>	

**Fonte:** Mapa construído pela DGTC a partir de dados fornecidos pelo IGFSS e OSS corrigido.

- Inclui valores (€ 1.649,2 m de previsão e de € 1.739,4 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).
- Em 2016 passou a incluir a fonte de financiamento PES.
- Em 2015 incluía as fontes de financiamento ASEC e PES. Em 2016 deixa de existir a fonte de financiamento PES, passando a respetiva despesa a ser financiada diretamente pelas transferências do OE (LBSS). Em 2015, o montante afeto ao PES era de € 245,0 M. Optou-se por se manter a quebra de serie em 2016.

Até ao final de 2016, a receita cobrada aos **contribuintes e aos beneficiários ativos**, (contribuições e quotizações), aumentou, em termos homólogos, Me 733,0 (5,2%, que compara com 2,8% no período homólogo anterior), passando a totalizar Me 14.776,2. Esta evolução foi consistente com a recuperação do mercado de trabalho e com as medidas de política aplicadas<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Esta receita pode decompor-se do seguinte modo: contribuições e quotizações, Me 14.769,2; CES, Me 6,9; contribuições sobre as prestações de desemprego, Me 122,3 e contribuições sobre o subsídio de doença, Me 21.

**Figura 05 – Receita contributiva**

**Fonte:** IGFSS e Mapa 7.2 - Controlo Orçamental – Receita

**Nota:** A receita contributiva relativa a 2016 corresponde à execução acumulada do ano em valores provisórios.

O conjunto de **transferências provenientes da administração central** sofreu um recuo na ordem dos 0,7% (menos M€ 61,2), quando comparado com igual período anterior, passando para M€ 8.969,2. Neste grupo de receitas merecem destaque as relativas a necessidades de financiamento no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social, que representaram 28,3% da receita efetiva e que aumentaram, no período de referência, 2,2% (mais M€ 154,3, passando para M€ 7.267,6)<sup>21</sup>.

As receitas provenientes da **SCML**, relativas a jogos sociais, que representaram 0,8% da receita efetiva, apresentaram no período em referência um aumento na ordem dos 18,1% quando comparadas com o período homólogo anterior, tendo sido arrecadado o montante de M€ 217,8 (mais M€ 33,3 em termos homólogos).

As transferências provenientes da **União Europeia**, FSE, representaram 3,8% da receita efetiva, mais 56,4%, face ao período homólogo anterior, passando a M€ 972,4 (mais M€ 350,5).

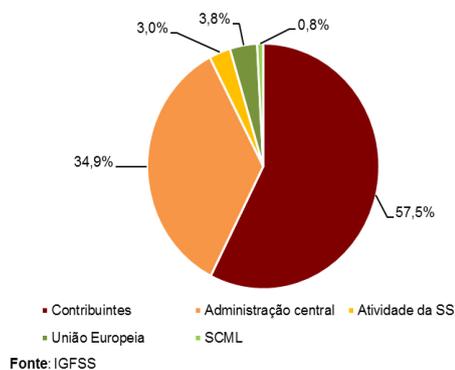
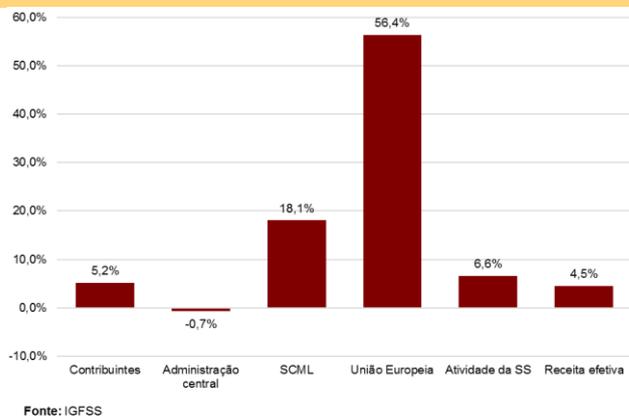
A receita gerada pela **atividade da Segurança Social** (M€ 769,6) que resulta, em grande medida, da atividade e gestão corrente do sector, englobando, designadamente, os rendimentos da propriedade (juros, dividendos, participações nos lucros e rendas), as reposições, as taxas e multas e a venda de bens e serviços correntes e de capital, representou, no seu conjunto, 3,0% da receita efetiva, mais 6,6% (M€ 47,5) em termos homólogos.

A **Figura 06** 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.

<sup>21</sup> Este valor acomoda já as verbas destinadas ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição (M€ 649,6) e, bem assim, a verba destinada ao financiamento do PES, que, em 2016, passou a ter um tratamento contabilístico diferente, passando a integrar as transferências do OE para cumprimento da LBSS.



**Figura 06– Variação e peso relativo das origens da Receita Efetiva arrecadada - janeiro a dezembro de 2016**



**Gráfico 6.1 – Variação homóloga**

**Gráfico 6.2 – 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 07 e 08** complementam essa análise.

**Quadro 04 – SS – Aplicações de Fundos – janeiro a dezembro de 2016**

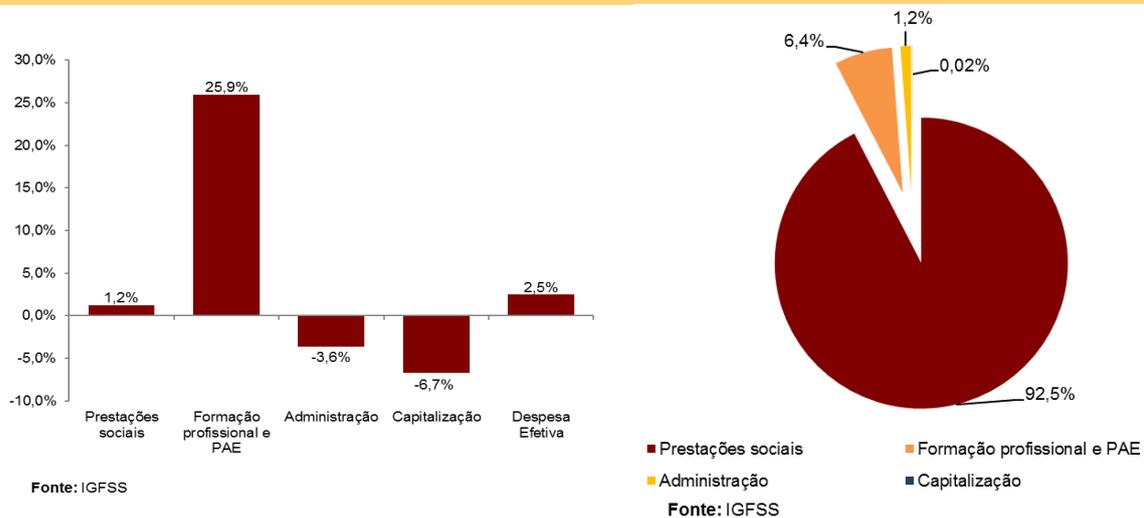
Aplicações de Despesa	OSS Corrigido 31-12-2016	Execução 31-12-2016	Taxa de execução	Tvh	(em euros e %)	
					Peso no total	Peso no total efetivo
<b>Prestações Sociais</b>	<b>22.710.570.112,63</b>	<b>22.322.975.196,49</b>	<b>98,3</b>	<b>1,2</b>	<b>74,3</b>	<b>92,5</b>
Pensões e complementos	16.205.962.513,00	16.124.292.591,54	99,5	2,4	53,7	66,8
Sobrevivência	2.227.350.443,00	2.218.276.892,23	99,6	2,2	7,4	9,2
Invalidez	1.299.604.259,00	1.282.779.331,64	98,7	-1,5	4,3	5,3
Velhice	12.158.176.695,00	12.105.962.185,19	99,6	3,0	40,3	50,1
Benefícios dos Antigos Combatentes (a)	38.981.304,00	38.350.705,15	98,4	3,0	0,1	0,2
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	481.137.612,00	478.228.887,27	99,4	-1,8	1,6	2,0
Pensões do regime substitutivo BPN (a)	712.200,00	694.590,06	97,5	13,4	0,0	0,0
<b>Desemprego e Apoio ao Emprego</b>	<b>1.562.270.407,00</b>	<b>1.509.624.418,66</b>	<b>96,6</b>	<b>-14,3</b>	<b>5,0</b>	<b>6,3</b>
Subsídio de Desemprego	1.120.507.703,00	1.100.242.429,11	98,2	-15,2	3,7	4,6
Complemento de desemprego	34.325.600,00	30.095.711,79	87,7	-20,2	0,1	0,1
Subsídio social de desemprego	253.350.331,00	232.375.215,14	91,7	-15,7	0,8	1,0
Garantia salarial	118.000.000,00	114.951.012,84	97,4	11,6	0,4	0,5
Subsídio de desemprego e social de desemprego por salários em atraso (c)	29.443.403,00	26.762.004,18	90,9	-37,0	0,1	0,1
Outras	6.643.370,00	5.198.045,60	78,2	21,1	0,0	0,0
<b>Ação social</b>	<b>1.876.060.552,63</b>	<b>1.726.532.941,78</b>	<b>92,0</b>	<b>0,2</b>	<b>5,7</b>	<b>7,2</b>
Transf. e subsídios - Instituições sem fins lucrativos	1.546.570.562,63	1.476.501.527,85	95,5	0,3	4,9	6,1
Transf. e subsídios - Famílias	97.780.518,00	88.081.932,33	90,1	5,6	0,3	0,4
Transf. ME - componente social pré-escolar	70.000.000,00	70.000.000,00	100,0	0,0	0,2	0,3
Subsídios - Administração Central - POAPMC	5.000.000,00	211.093,52	4,2	n.a	0,0	0,0
Do Fundo Social Europeu (FEAC)	4.250.000,00	211.093,52	5,0	n.a	0,0	0,0
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	750.000,00	0,00	0,0	n.a	0,0	0,0
Outras	156.709.472,00	91.738.388,08	58,5	-6,7	0,3	0,4
Subsídio e complemento de doença	472.973.114,00	467.452.267,99	98,8	3,2	1,6	1,9
Abono de família	670.723.874,00	644.626.961,85	96,1	2,5	2,1	2,7
Rendimento Social de Inserção	348.654.484,00	334.677.279,41	96,0	16,5	1,1	1,4
Complemento Solidário para Idosos	210.212.330,00	203.146.913,35	96,6	6,6	0,7	0,8
Parentalidade	483.660.851,00	476.109.078,71	98,4	10,1	1,6	2,0
Subsídio por morte	103.538.576,00	97.751.441,63	94,4	-5,4	0,3	0,4
Deficiência	158.809.011,00	150.773.307,59	94,9	7,6	0,5	0,6
<b>Outras despesas</b>	<b>617.704.400,00</b>	<b>587.987.993,98</b>	<b>95,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,4</b>
Encargos com doenças profissionais	39.483.978,00	33.382.748,37	84,5	18,0	0,1	0,1
Transferências para o INATEL	6.560.147,00	6.560.147,00	100,0	0,0	0,0	0,0
Transferências para a CGA	531.180.970,00	528.118.951,81	99,4	2,5	1,8	2,2
Restituição de contribuições e outras receitas	6.463.744,00	5.887.968,22	91,1	13,7	0,0	0,0
Despesas de capital	12.183.136,00	4.044.128,93	33,2	-57,6	0,0	0,0
Outras	21.832.425,00	9.994.049,65	45,8	-9,0	0,0	0,0
<b>Formação profissional e PAE</b>	<b>2.115.277.579,00</b>	<b>1.535.459.010,51</b>	<b>72,6</b>	<b>25,9</b>	<b>5,1</b>	<b>6,4</b>
Políticas ativas de emprego	574.969.797,00	553.295.303,69	96,2	2,9	1,8	2,3
Transf. IEFPP	526.456.400,00	509.151.773,00	96,7	3,4	1,7	2,1
Transf. Autoridade Condições de Trabalho	22.261.234,00	19.940.275,69	89,6	-0,4	0,1	0,1
Transf. Estruturas de Emp. Form. Prof. das RA	18.238.964,00	18.238.964,00	100,0	3,1	0,1	0,1
Transf. Agência Nacional para a Qualificação	3.736.893,00	1.828.590,00	48,9	-50,1	0,0	0,0
Outras	4.276.306,00	4.135.701,00	96,7	12,1	0,0	0,0
Transf. e Subsídios de Formação profissional	1.540.307.782,00	982.163.706,82	63,8	44,1	3,3	4,1
Do Fundo Social Europeu (FSE)	1.415.271.942,00	925.892.332,21	65,4	50,8	3,1	3,8
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	125.035.840,00	56.271.374,61	45,0	-16,6	0,2	0,2
<b>Administração (b)</b>	<b>332.927.966,00</b>	<b>281.727.387,63</b>	<b>84,6</b>	<b>-3,6</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>
Despesas com pessoal	223.156.081,00	214.746.824,09	96,2	2,1	0,7	0,9
Aquisição de bens e serviços	62.968.301,00	44.246.442,86	70,3	-9,5	0,1	0,2
Outras	46.803.584,00	22.734.120,68	48,6	-31,5	0,1	0,1
<b>Passivos Financeiros (4)</b>	<b>263.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,0</b>	<b>n.a</b>	<b>0,0</b>	<b>n.a</b>
Empréstimos de curto prazo	260.000.000,00	0,00	0,0	n.a	0,0	n.a
Outros Passivos Financeiros	3.000.000,00	0,00	0,0	n.a	0,0	n.a
<b>Aplicações Financeiras - IGFSS (3)</b>	<b>3.000.015.000,00</b>	<b>10.450,74</b>	<b>0,0</b>	<b>-100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>n.a</b>
Ativos financeiros - Títulos de curto prazo	3.000.000.000,00	0,00	0,0	-100,0	0,0	n.a
Outros Ativos Financeiros	15.000,00	10.450,74	69,7	7,4	0,0	n.a
<b>Capitalização</b>	<b>12.403.233.219,00</b>	<b>5.887.638.092,63</b>	<b>47,5</b>	<b>-6,7</b>	<b>19,6</b>	<b>0,02</b>
Ativos financeiros - FEFSS (2)	12.393.691.505,00	5.882.057.830,68	47,5	-6,8	19,6	n.a
Despesas de Administração	9.416.714,00	5.550.071,60	58,9	20,2	0,0	0,0
Despesas de capital - FEFSS	125.000,00	30.190,35	24,2	37,0	0,0	0,0
<b>Despesa total (1)</b>	<b>40.825.023.876,63</b>	<b>30.027.810.138,00</b>	<b>73,6</b>	<b>-9,3</b>	<b>100,0</b>	<b>n.a</b>
<b>Despesa efetiva (5) = (1) - (2) - (3) - (4)</b>	<b>25.168.317.371,63</b>	<b>24.145.741.856,58</b>	<b>95,9</b>	<b>2,5</b>	<b>80,4</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Mapa construído pela DGTC a partir de dados fornecidos pelo IGFSS e OSS corrigido.

- (a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).  
 (b) Excepto despesas com a administração do Sistema Previdencial - Capitalização.  
 (c) Até ao ano de 2014 era designado como "Indemnizações Compensatórias por salários em atraso".



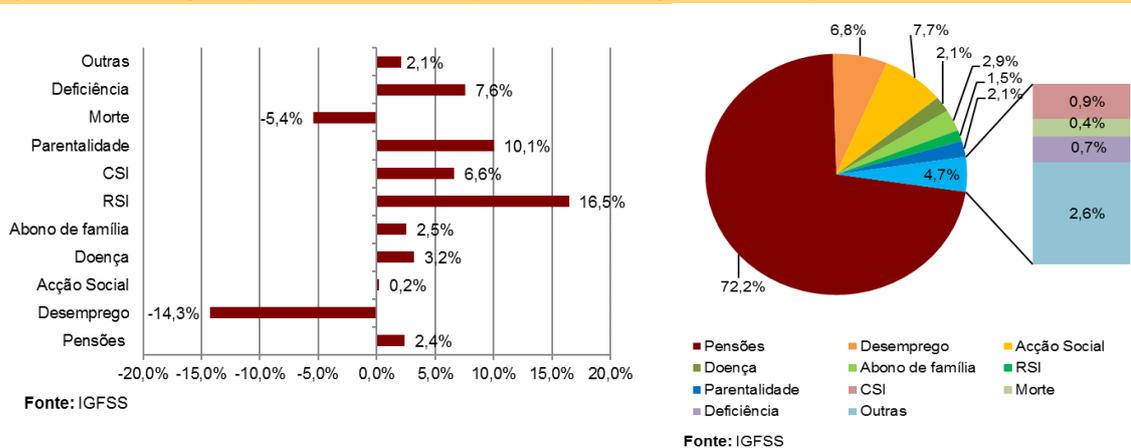
**Figura 07 – Variação e peso relativo das aplicações de fundos – janeiro a dezembro de 2016**



**Gráfico 7.1 – Tvh das aplicações de fundos**

**Gráfico 7.2 – Peso relativo na despesa efetiva**

**Figura 08 – Variação e peso relativo da despesa com prestações sociais – janeiro a dezembro de 2016**



**Gráfico 8.1 – Tvh das prestações sociais**

**Gráfico 8.2 – Peso relativo das prestações sociais**

Considerando as grandes funções do SSS, destacam-se as prestações sociais, em razão da materialidade dos recursos absorvidos (M€ 22.323,0; 92,5% da despesa efetiva), e da sua evolução face ao período homólogo anterior (mais M€ 274,1; 1,2%).

No cômputo das **prestações sociais** merece referência a rubrica de **pensões e complementos**, que apresentou um aumento de 2,4%<sup>22</sup> (que compara com um acréscimo de 2,5% da despesa efetiva), em termos homólogos, totalizando M€ 16.124,3 (72,2% das prestações sociais e mais de metade - 66,8% - da despesa efetiva). Destas, destacam-se as **pensões de velhice**, que sofreram um acréscimo de 3,0%

<sup>22</sup> Este valor integra M€ 129,8 da responsabilidade da CGA e pagos pela SS e não integra M€ 528,1 da responsabilidade da SS e pagos pela CGA. Assim, o valor das pensões da responsabilidade da SS, no período em referência, foi de M€ 16.522,7.

(mais M€ 349,6) em termos homólogos, a maior fatia (75,1%) do valor despendido com pensões e complementos.

O comportamento das despesas com pensões de velhice verificado no período de referência incorpora, entre outros, os efeitos das seguintes medidas: restrição na atribuição de pensões antecipadas, aumento da idade normal da reforma para os 66 anos em 2014, sujeita a ponderação do fator de sustentabilidade nos anos seguintes, levantamento da suspensão do regime de atualização das pensões atribuídas pelo sistema de segurança social<sup>23</sup> e, ainda, os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema<sup>24</sup>.

Na mesma linha verificou-se uma apreciação da despesa com prestações sociais diretamente indexadas à condição de recursos dos potenciais beneficiários cujos critérios de acesso se haviam tornado mais exigentes e restringidos os valores associados<sup>25</sup> durante a vigência do PAEF, medidas que em 2016 foram objeto de algum tipo de reversão: abono de família (mais M€ 15,8, 2,5%); rendimento social de inserção (mais M€ 47,3, 16,5%); e complemento solidário para idosos (mais M€ 12,6, 6,6%), em consequência das medidas adotadas com vista ao aumento da coesão social, recuperação dos rendimentos das famílias e promoção da natalidade.

Nas demais **prestações familiares**, a tendência, no período em referência, também foi de expansão: subsídio por deficiência (mais M€ 10,6; 7,6%) e subsídio de parentalidade (mais M€ 43,5; 10,1%). Neste grupo, apenas o subsídio por morte apresentou um recuo face ao período homólogo anterior (menos M€ 5,6; 5,4%).

As verbas destinadas ao **desemprego e ao apoio ao emprego**, com um peso relativo de 6,3% na despesa efetiva, sofreram uma diminuição na ordem dos 14,3%, passando a M€ 1.509,6 (menos M€ 251,0 que no período homólogo anterior). Esta evolução é consequência do efeito conjugado das alterações às regras de atribuição destas prestações e dos efeitos do ciclo económico<sup>26</sup>. Para este resultado contribuíram todas as componentes de maior expressão<sup>27</sup> neste grupo de despesas, com destaque para o subsídio de desemprego, com um recuo de 15,2% (menos M€ 197,2), componente que representa a maior fatia destas despesas (72,9%).

---

<sup>23</sup> Decreto-Lei n.º 254-B/2015, de 31 de dezembro.

<sup>24</sup> “Em 31 de dezembro de 2015, a população residente em Portugal foi estimada em 10 341 330 pessoas, menos 33.492 do que a população estimada em 31 de dezembro do ano anterior. Este resultado traduziu-se numa taxa de crescimento efetivo negativa de -0,32%, reflexo da conjugação dos saldos natural e migratório negativos. Aumentou o número de óbitos e o número de nados vivos, mantendo-se o saldo natural negativo (-23.011). Não obstante o aumento do número estimado de imigrantes e a diminuição do número de emigrantes, continuou a verificar-se um saldo migratório negativo (-10.481), ainda que mais atenuado comparativamente com 2014 (-30.056). (...)” – INE, 16 de junho de 2016 – estimativas da população residente em Portugal.

“Em Portugal, o índice de envelhecimento da população, medido pelo rácio entre população idosa (65 ou mais anos) e população jovem (0-14 anos), registou um valor de 146,5 em 2015, maior do que no ano anterior (141,3).” – INE, 20 de dezembro de 2016, Anuários Estatísticos Regionais.

<sup>25</sup> Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 junho.

<sup>26</sup> “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.

<sup>27</sup> Neste grupo apenas as despesas da rubrica residual outras e as alocadas ao pagamento de garantias salariais evidenciaram evoluções positivas, sendo que no seu conjunto representaram apenas 8,0% do agrupamento.



A despesa com **ação social**<sup>28</sup> manteve-se estável entre períodos homólogos (mais 0,2% que compara com um decréscimo de 0,2% em 2015), passando a M€ 1.726,5 (7,2% da despesa efetiva do período). Nesta componente, as transferências e subsídios para as instituições sem fins lucrativos, que detêm maior peso relativo (85,5%), apresentaram um acréscimo de 0,3% face ao período homólogo anterior. Já as transferências e subsídios pagos às famílias cresceram, face ao período homólogo anterior, 5,6%.

No âmbito da ação social, foram sendo adotadas medidas com vista à melhoria da eficiência na gestão dos recursos que lhe estão consignados - racionalização de alguns programas e prestações, instituição de controlo de frequências dos utentes, definição de regras orçamentais quanto à evolução da despesa associada a novos acordos -, assim como foram sendo transferidos para o âmbito da gestão das IPSS grande parte dos serviços prestados, beneficiando estas de condições mais favoráveis ao desenvolvimento da sua atividade<sup>29</sup>.

A **formação profissional e PAE** consumiram 6,4% da despesa efetiva, mais 25,9% (M€ 316,2) face ao período homólogo anterior, atingindo o montante de M€ 1.535,5. Para este comportamento contribuíram ambos os vetores: subsídios à formação profissional<sup>30</sup> que registaram, no período em referência, um acréscimo na ordem dos 44,1%, face ao período homólogo anterior (com suporte FSE mais 50,8% e com suporte na contrapartida pública nacional, menos 16,6%) e políticas ativas de emprego (que representaram 36,0% da despesa alocada a este fim) a aumentarem 2,9%.

As **despesas com a administração** recuaram 3,6% (menos M€ 10,7), pressionadas pelo recuo das despesas com aquisição de bens e serviços correntes (menos 9,5%) e das outras despesas de administração (menos 31,5%). Já as despesas com o pessoal (76,2% da despesa de administração) evidenciaram no período de referência um crescimento na ordem dos 2,1%. As despesas de administração do FEFSS aumentaram 20,2% face a igual período de 2015 (mais m€ 931,4).

### **III.4.3 Evolução das Pensões e Contribuições**

Em 2016, a despesa com pensões e complementos, (quadro 05) paga pelo SSS, totalizou M€ 16.124,3, mais 2,4%<sup>31</sup> que no período homólogo anterior (66,8% da despesa efetiva), abaixo da variação implícita ao OE/2016 (mais 3,2%). Desta despesa, 78,3% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice; 73,4% enquadraram-se no sistema previdencial – repartição; as pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, 21,7% do total; as pensões de invalidez constituíram a

<sup>28</sup> A Ação Social realiza-se através da concessão de prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excecionalidade, prestações em espécie, acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais e do apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais.

<sup>29</sup> “Os encargos com a ação social orçamentados em 1.772,4 milhões euros, o que representa um aumento de 7,2% face à execução verificada em 2015, garantindo assim o reforço dos níveis de investimento nas prestações e programas de ação social, na cooperação com instituições particulares de solidariedade social (que apoiam, designadamente, respostas sociais no âmbito da infância e juventude, idosos e pessoas com deficiência) e na rede de equipamentos sociais, no âmbito do programa PARES e da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados” – in relatório da LOE/2016, página 88.

<sup>30</sup> Inclui as verbas destinadas às ações de formação profissional contabilizadas nas classificações económicas de transferências correntes e de subsídios.

<sup>31</sup> Este valor integra M€ 129,8 da responsabilidade da CGA e pagos pela SS e não integra M€ 528,1 da responsabilidade da SS e pagos pela CGA. Assim, o valor das pensões da responsabilidade da SS, no período em referência, foi de M€ 16.522,7.

menor parcela (8,0%), menos 1,5% que em igual período homólogo; e as pensões de sobrevivência (13,8%) aumentaram no período em referência 2,2%.

#### Quadro 05 – SS – Pensões e complementos - janeiro a dezembro de 2011 a 2016

(em milhões de euros)

Designação	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pensão Invalidez	1.426,3	1.421,2	1.411,1	1.398,3	1.374,9	1.386,0	1.351,2	1.302,6	1.283,2
Pensão Sobrevivência	1.840,6	1.956,8	2.030,9	1.958,4	2.004,6	2.095,6	2.157,7	2.174,9	2.223,3
Pensão Velhice	9.551,3	10.086,6	10.569,9	11.092,1	11.564,1	12.350,3	12.445,1	12.275,6	12.617,8
<b>Total</b>	<b>12.818,2</b>	<b>13.464,7</b>	<b>14.011,9</b>	<b>14.448,7</b>	<b>14.943,6</b>	<b>15.832,0</b>	<b>15.954,0</b>	<b>15.753,2</b>	<b>16.124,3</b>
Sistema Previdencial	9.470,9	9.987,7	10.374,7	10.828,6	10.756,4	11.582,7	11.685,5	11.436,7	11.836,4
Sistema de Proteção Social e de cidadania	<b>3.347,2</b>	<b>3.476,9</b>	<b>3.637,2</b>	<b>3.620,2</b>	<b>3.671,2</b>	<b>3.742,7</b>	<b>3.771,1</b>	<b>3.828,9</b>	<b>3.809,0</b>
Subsistema Proteção Familiar	336,2	357,1	367,2	370,1	371,4	360,8	353,2	353,0	352,6
Subsistema Solidariedade	3.011,0	3.119,8	3.270,1	3.250,1	3.299,8	3.381,9	3.417,9	3.476,0	3.456,4
Sistema Regimes Especiais	-	-	-	-	516,0	506,5	497,3	487,6	478,9
<b>Total</b>	<b>12.818,2</b>	<b>13.464,7</b>	<b>14.011,9</b>	<b>14.448,7</b>	<b>14.943,6</b>	<b>15.832,0</b>	<b>15.954,0</b>	<b>15.753,2</b>	<b>16.124,3</b>

Fonte: IGFSS

Notas: As pensões pagas aos antigos combatentes e as que respeitam ao sistema de regimes especiais foram desagregadas por eventualidade, de acordo com os registos contabilísticos. Os valores relevados no quadro incluem apenas os valores contabilizados como transferências para as famílias.

#### Figura 09 – Peso relativo das despesas com pensões - janeiro a dezembro de 2011 a 2016

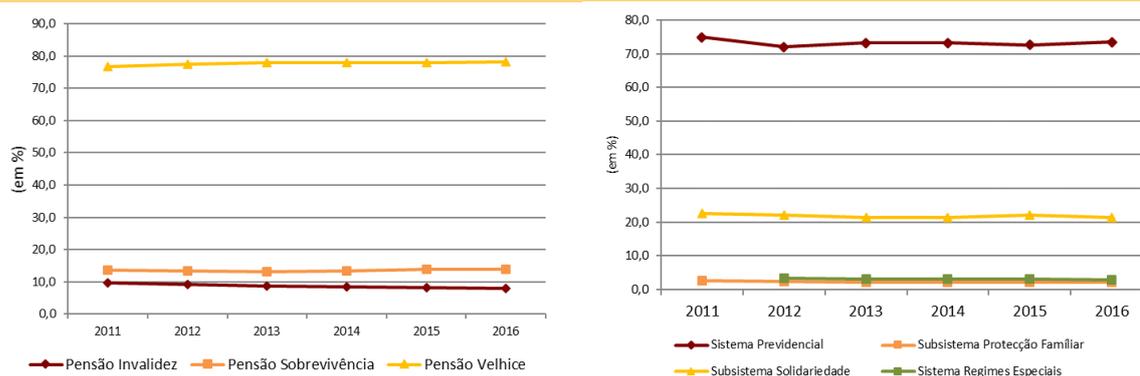


Gráfico 9.1 – Distribuição por eventualidades

Gráfico 9.2 – Distribuição por sistemas e subsistemas

O comportamento da despesa com pensões, no período em referência (2016), foi influenciado pelos efeitos conjugados da introdução do fator de sustentabilidade que indexa o valor das novas pensões à evolução da esperança média de vida à 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 parcial da concessão de pensões antecipadas, da alteração da idade legal da reforma para os 66 anos, da evolução demográfica<sup>32</sup>, da promoção da cultura do envelhecimento ativo e da evolução do ciclo económico.

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 2,4%<sup>33</sup> em 2016.

<sup>32</sup> Índice de envelhecimento da população em 2015 – 147 (141 em 2014): por cada 100 residentes com 15 ou menos anos há 147 residentes com 65 ou mais anos. Entre 2005 e 2015 o número de idosos aumentou 316.188, o número de jovens diminuiu 208.148 e o número de pessoas em idade ativa (com idades entre os 15 e os 64 anos) também se reduziu em 278.698 (Estimativas da população residente em Portugal - INE – publicação de 7 de julho 2016).

<sup>33</sup> Este valor integra M€ 129,8 da responsabilidade da CGA e pagos pela SS e não integra M€ 528,1 da responsabilidade da SS e pagos pela CGA. Assim, o valor das pensões da responsabilidade da SS, no período em referência, foi de M€ 16.522,7.



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

Assim, entre 2012 e 2013, a despesa com pensões inverteu a sua trajetória descendente, apresentando um aumento de 5,9%<sup>34</sup>, pressionada pela reposição do subsídio de Natal, cujo pagamento ocorreu em duodécimos, e pela atualização do valor das pensões mínimas em 1,1%<sup>35</sup>, 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 uma tendência de crescimento, porém mais moderado do que o verificado no período homólogo anterior, beneficiando dos efeitos das medidas de caráter estrutural aplicadas ao sistema, designadamente, a suspensão da atribuição de pensões antecipadas, medida que, conjugada com o aumento da idade legal da reforma para os 66 anos<sup>36</sup>, veio minimizar os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema. Ainda assim, o aumento da despesa com pensões (0,8%) foi superior ao previsto no cenário base do OE/2014, onde não se previa qualquer crescimento, tendência que se manteve em 2015 com a despesa com pensões a crescer a uma taxa de 1,2%, acima da taxa de crescimento implícita no OE/2015 (menos 0,2%).

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 em 2016 (mais 5,2%), porém abaixo da previsão implícita no OE/2016 que foi de 5,7%.

Observada num período mais lato (2008 – 2016), a receita de contribuições e quotizações apresentou uma evolução crescente entre 2008 e 2011 (2008, 5,8%, 2009, 0,4%, 2010, 2,8%, e 2011, 2,0%), invertendo-se esta tendência em 2012, ano em que se 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, 2015 e 2016, beneficiando, nestes últimos (2015 e 2016), já de alguma recuperação do ciclo económico.

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 2008-2016.

<sup>34</sup> Variação entre períodos homólogos. A taxa de crescimento da despesa com pensões implícita no cenário base do OE/2013 foi de 3,6%.

<sup>35</sup> Portaria n.º 432-A/2012, de 31 de dezembro.

<sup>36</sup> Portaria n.º 378-G/2013, de 31 de dezembro.

Em termos isolados do período, o ritmo de crescimento trimestral da despesa com pensões foi superior ao das receitas contributivas cobradas desde o 3.º trimestre de 2008. Esta tendência apenas se inverteu pontualmente, embora desde 2014 tenha vindo a apresentar um padrão evolutivo de 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, mas a evidenciar alguma retoma a partir do 4.º trimestre de 2014 até ao período em referência (4.º trimestre de 2016), beneficiando dos efeitos da recuperação do mercado de trabalho e das medidas discricionárias aplicadas à despesa.

**Figura 10 – Tvh das Contribuições e das Pensões (valores isolados do trimestre) – 2008 a 2016**



Fonte: IGFSS

Nota: Desde 2012 que os dados das pensões incluem as verbas do Sistema de Regimes Especiais. 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 2016**



Fonte: IGFSS

Nota: Desde 2012 que os dados das pensões incluem as verbas do Sistema de Regimes Especiais. 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).



Os **quadro** e **gráfico** seguintes (**06 e 12**) evidenciam a tendência das necessidades de financiamento da componente de Repartição do Sistema Previdencial para suporte dos encargos com pensões. Consideraram-se, para tal efeito, a parte proporcional da receita de contribuições e de receitas cessantes relativas às eventualidades de invalidez, velhice e morte<sup>37</sup> e as transferências da CGA para financiamento da quota-parte das pensões da Marconi. Na parte da despesa, foi considerado o valor relevado em transferências para as famílias (pensões), em todos os períodos; em 2015 e 2016, o valor relevado integra ainda as transferências para a CGA para financiamento da quota-parte das pensões unificadas pagas por aquela entidade, mas que constituem encargo da segurança social.

### Quadro 06 – SS – Necessidades de Financiamento para suportar os encargos com Pensões do Sistema Previdencial – Repartição – 2011 a 2016

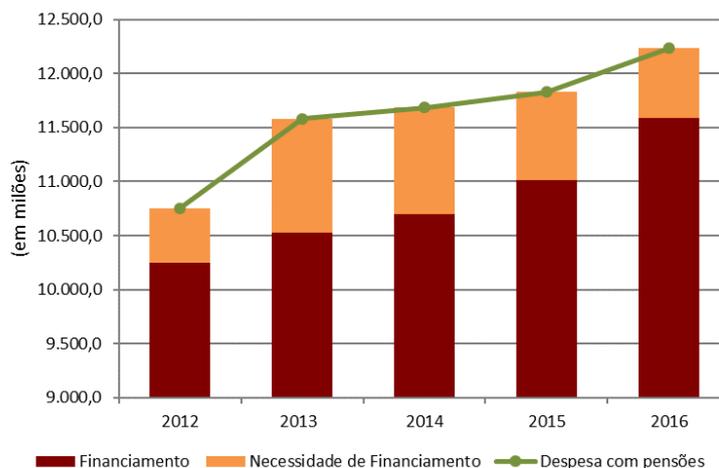
(em milhões de euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Financiamento</b>	<b>10.766,5</b>	<b>10.247,5</b>	<b>10.527,8</b>	<b>10.698,5</b>	<b>11.011,7</b>	<b>11.586,9</b>
Contribuições	10.552,2	10.053,3	10.340,6	10.543,0	10.833,7	11.403,4
Receitas cessantes	198,0	179,9	171,3	139,9	162,6	168,5
Transferências da CGA	16,2	14,2	15,8	15,6	15,3	15,0
Transferências da CGA - Rádio Marconi	16,2	14,2	15,8	15,6	15,3	15,0
<b>Despesa com pensões</b>	<b>10.828,6</b>	<b>10.756,4</b>	<b>11.582,7</b>	<b>11.685,5</b>	<b>11.829,6</b>	<b>12.234,8</b>
Pensões	10.828,6	10.756,4	11.582,7	11.685,5	11.314,3	11.706,7
Invalidez	954,8	913,3	927,5	900,7	843,3	829,6
Sobrevivência	1.622,5	1.654,4	1.735,2	1.793,1	1.807,1	1.854,0
Velhice	8.251,3	8.188,8	8.920,0	8.991,7	8.663,9	9.023,0
Transferências para a CGA - Pensões Unificadas					515,2	528,1
Necessidade de Financiamento	62,1	508,9	1.055,0	987,0	817,9	647,9

**Fonte:** CSS/2012 a 2015 e IGFSS (2016), Mapa da LBSS e Mapa das pensões.

**Nota:** A receita de contribuições relativa aos exercícios de 2011, 2012 e 2013 utilizada nesta análise incorpora valores não consolidados. Cálculos DGTC.

**Figura 12 – Evolução das necessidades de financiamento - 2011 a 2016**



**Gráfico 12 – Necessidades de Financiamento 2012 – 2016**

<sup>37</sup> Nesta eventualidade a receita foi expurgada da parte proporcional ao financiamento do subsídio por morte. Nos cálculos foi utilizado um critério de imputação construído a partir do peso relativo da despesa com pensões de sobrevivência no somatório da despesa da eventualidade (pensões de sobrevivência e de subsídio por morte).

No período observado (2011 – 2016), a receita gerada pelo sistema previdencial – repartição destinada a suportar os encargos com pensões não foi suficiente, apresentando-se deficitário também para o período em referência em M€ 647,9.

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

Os gráficos seguintes (**figura 13**) ilustram, num cotejo mais fino (por subsistema e por mês), a evolução das despesas com pensões entre 2011 e 2016.

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 2016 a despesa com pensões apresentou uma tendência crescente (de M€ 12.818,2 para M€ 16.124,3), 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€ 15.954,0<sup>38</sup> em 2014).

---

<sup>38</sup> Este valor inclui as pensões do regime substitutivo bancário que passou a integrar as pensões da segurança social a partir de 2012.



Figura 13 – Despesa com Pensões por sistema e subsistema (2011-2016) – evolução mensal

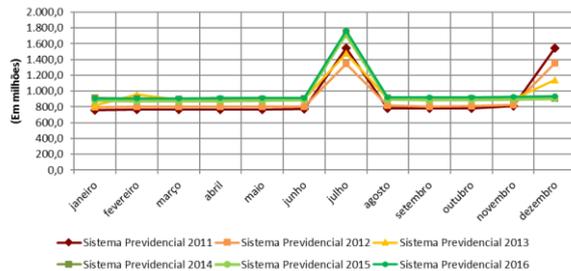


Gráfico 13.1 – Despesa mensal do Sistema Previdencial

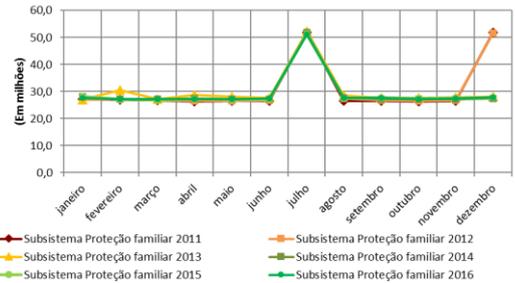


Gráfico 13.2 – Despesa mensal do Subsistema Proteção Familiar

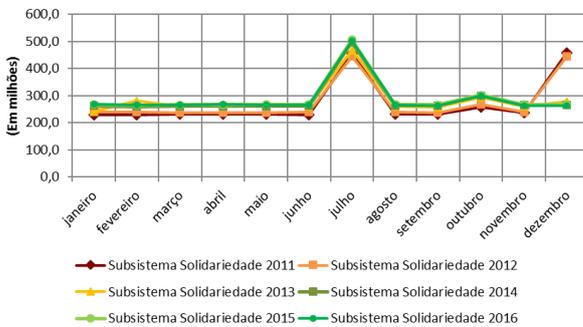


Gráfico 13.3 – Despesa mensal do Subsistema Solidariedade

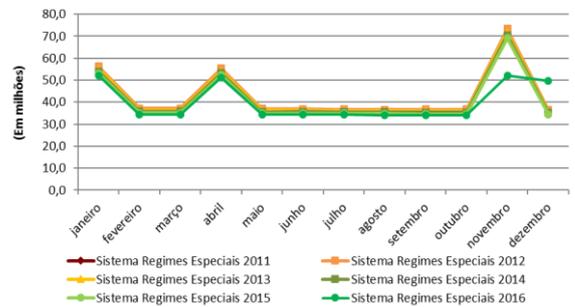


Gráfico 13.4 – Despesa mensal do Sistema de Regimes Especiais

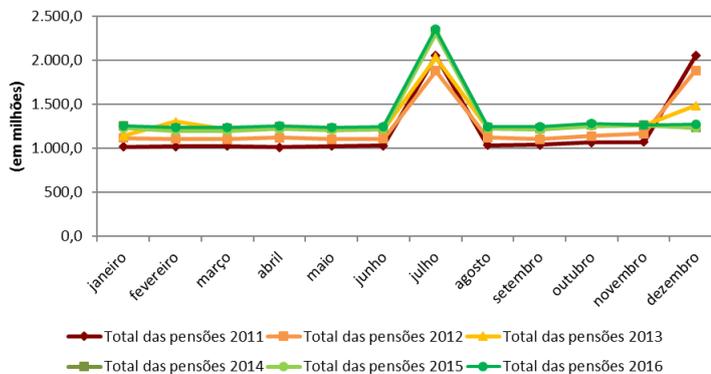


Gráfico 13.5 – Despesa total - mensal

Nota: Desde 2012, os encargos registados contabilisticamente como pensões incluem o Sistema de Regimes Especiais (M€ 478,9 em 2016). A partir de 2015 os mencionados encargos com pensões não incluem os valores transferidos da SS para a CGA (M€ 528,1 em 2016) destinados ao financiamento das pensões unificadas da responsabilidade da SS e passaram a incluir o valor das pensões unificadas da responsabilidade da CGA (M€ 129,8 em 2016).

### III.5 Execução Orçamental desagregada por Sistemas de Segurança Social

#### III.5.1 Enquadramento

Neste ponto efetua-se a análise da execução orçamental das receitas e despesas dos componentes do SSS relativa ao ano 2016.

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.<sup>a</sup> revisão, veio estabelecer um novo sistema, que acresce aos anteriores, destinado a acomodar as despesas com as pensões a que se referem os Decretos-Leis n.ºs 127/2011, de 31 de dezembro, e 88/2012, de 11 de abril – Sistema dos Regimes Especiais.

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

Note-se que o atual funcionamento do SSS produz movimentos financeiros entre subsistemas e componentes, que são registados na classificação económica “transferências - segurança social” incluída nas “transferências correntes” e nas “transferências de capital”, na receita ou na despesa, consoante aplicável. Assim, na ótica dos componentes e subsistemas, a soma das suas receitas e despesas totais (e efetivas) é superior ao montante de despesa e receita do sistema como um todo, no montante dessas transferências, mas também das rendas recebidas e pagas entre instituições da segurança social<sup>39</sup>.

### **III.5.2 Sistema Previdencial**

No Sistema Previdencial (componentes Repartição e Capitalização) a receita global arrecadada até ao final de 2016 foi de M€ 24.038,3, 72,3%, do previsto, enquanto a despesa global atingiu os M€ 22.521,8, traduzindo-se numa taxa de execução orçamental de 70,3%. Quando comparadas com o período homólogo anterior, a receita total recuou 6,9% e a despesa total 7,0%.

Para o comportamento da receita do sistema previdencial, no período em referência, contribuíram as receitas de capital, influenciadas pela evolução dos ativos financeiros que diminuíram 37,7%. Já as receitas correntes e as outras receitas apresentaram no mesmo período um comportamento expansivo (mais 4,6% e mais 55,1%, em termos homólogos, respetivamente), as primeiras alavancadas pelo aumento das contribuições para a SS (mais 5,2%) e as segundas pelo comportamento do saldo de gerências anteriores integrado que, face a igual período de 2015, apresentou um crescimento na ordem dos 62,2%.

A despesa total do sistema previdencial, como referido, diminuiu 7,0%, por conta do recuo das despesas de capital (menos 27,0%), já que as despesas correntes cresceram 3,6% face a igual período de 2015; neste agrupamento apenas as despesas com aquisição de bens e serviços correntes e as outras despesas correntes diminuíram em termos homólogos (menos 7,2% e menos 59,4%, respetivamente).

---

<sup>39</sup> 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€ 941,8), nem as transferências/subsídios entre os seus subsistemas e componentes (M€ 237,6).



## Quadro 07 – SS – Execução Orçamental do Sistema Previdencial – janeiro a dezembro de 2016

(em m€ e %)

Designação	Sistema Previdencial - Repartição			Sistema Previdencial - Capitalização			Sistema Previdencial		
	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh	Execução	T.Exec.	Tvh
<b>Cap.</b>									
<b>Receitas Correntes</b>	<b>16.992.128,5</b>	<b>96,8</b>	<b>4,3</b>	<b>447.569,6</b>	<b>102,8</b>	<b>15,8</b>	<b>17.439.698,1</b>	<b>96,9</b>	<b>4,6</b>
03 Contribuições para a Segurança Social	14.776.180,3	99,6	5,2	-	-	-	14.776.180,3	99,6	5,2
04 Taxas, multas e outras penalidades	90.197,4	84,6	-14,6	-	-	-	90.197,4	84,6	-14,6
05 Rendimentos da propriedade	6.004,2	71,0	-40,8	447.282,1	102,8	15,8	453.286,2	102,2	14,3
06 Transferências correntes	2.093.592,5	81,3	-0,4	-	-	-	2.093.592,5	81,3	-0,4
07 Venda de bens e serviços correntes	18.653,9	148,2	39,0	287,5	191,7	-0,9	18.941,4	148,7	38,1
08 Outras receitas correntes	7.500,3	79,2	-37,0	-	-	-	7.500,3	79,2	-37,0
<b>Receitas de Capital</b>	<b>27.607,3</b>	<b>1,2</b>	<b>-98,8</b>	<b>5.361.093,5</b>	<b>45,6</b>	<b>-12,2</b>	<b>5.388.700,9</b>	<b>38,4</b>	<b>-35,6</b>
09 Venda de bens de investimento	27.607,3	94,9	75,6	173,2	99,4	50,0	27.780,5	94,9	75,4
10 Transferências de capital (a)	-	-	-	227.482,3	99,3	96,8	227.482,3	99,3	96,8
11 Ativos financeiros	0,0	0,0	-100,0	5.133.438,0	44,6	-14,3	5.133.438,0	38,0	-37,7
12 Passivos Financeiros	0,0	0,0	n.a	-	-	-	0,0	0,0	n.a
13 Outras receitas de capital	0,0	0,0	n.a	-	-	-	0,0	0,0	n.a
<b>Outras Receitas</b>	<b>627.928,9</b>	<b>100,7</b>	<b>64,7</b>	<b>582.012,1</b>	<b>100,0</b>	<b>45,9</b>	<b>1.209.941,0</b>	<b>100,4</b>	<b>55,1</b>
15 Reposições não abatidas nos pagamentos	115.021,7	104,2	9,8	226,3	64,6	-39,6	115.248,0	104,1	9,6
16 Saldo da gerência anterior	512.907,3	100,0	85,5	581.785,8	100,0	46,0	1.094.693,0	100,0	62,2
<b>Receita Total</b>	<b>17.647.664,8</b>	<b>86,2</b>	<b>-6,8</b>	<b>6.390.675,2</b>	<b>50,1</b>	<b>-7,3</b>	<b>24.038.340,0</b>	<b>72,3</b>	<b>-6,9</b>
<b>Receita Efetiva</b>	<b>17.134.757,6</b>	<b>96,8</b>	<b>4,4</b>	<b>675.451,4</b>	<b>101,6</b>	<b>34,4</b>	<b>17.810.209,0</b>	<b>97,0</b>	<b>5,3</b>
<b>Agr.</b>									
<b>Despesas Correntes</b>	<b>16.393.304,3</b>	<b>95,9</b>	<b>3,6</b>	<b>5.550,1</b>	<b>58,9</b>	<b>20,2</b>	<b>16.398.854,4</b>	<b>95,9</b>	<b>3,6</b>
01 Despesas com pessoal	145.546,1	99,0	4,2	1.431,8	77,2	16,5	146.978,0	98,7	4,3
02 Aquisição de bens e serviços	30.556,2	72,2	-7,4	705,3	52,0	-1,7	31.261,5	71,6	-7,2
03 Juros e outros encargos	887,5	26,2	-0,8	1.902,3	59,7	28,7	2.789,8	42,4	17,6
04 Transferências correntes	15.570.966,3	98,1	3,0	-	-	-	15.570.966,3	98,1	3,0
05 Subsídios	628.110,3	63,4	30,3	-	-	-	628.110,3	63,4	30,3
06 Outras despesas correntes	17.237,9	52,8	-61,7	1.510,6	50,0	26,5	18.748,5	52,6	-59,4
<b>Despesas de Capital</b>	<b>240.831,0</b>	<b>9,6</b>	<b>-88,4</b>	<b>5.882.088,0</b>	<b>47,5</b>	<b>-6,8</b>	<b>6.122.919,0</b>	<b>41,1</b>	<b>-27,0</b>
07 Aquisição de bens de capital	12.980,7	40,5	-46,2	30,2	24,2	37,0	13.010,9	40,5	-46,1
08 Transferências de capital (a)	227.839,8	99,3	96,0	-	-	-	227.839,8	99,3	96,0
09 Ativos financeiros	10,5	0,0	-100,0	5.882.057,8	47,5	-6,8	5.882.068,3	40,9	-28,7
10 Passivos Financeiros	0,0	0,0	n.a	-	-	-	0,0	0,0	n.a
<b>Despesa Total</b>	<b>16.634.135,3</b>	<b>84,8</b>	<b>-7,1</b>	<b>5.887.638,1</b>	<b>47,5</b>	<b>-6,7</b>	<b>22.521.773,4</b>	<b>70,3</b>	<b>-7,0</b>
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>16.634.124,9</b>	<b>95,9</b>	<b>4,2</b>	<b>5.580,3</b>	<b>58,5</b>	<b>20,2</b>	<b>16.639.705,1</b>	<b>95,8</b>	<b>4,2</b>
<b>Saldo Global</b>	<b>1.013.529,5</b>			<b>503.037,1</b>			<b>1.516.566,6</b>		
<b>Saldo Efetivo</b>	<b>500.632,7</b>			<b>669.871,1</b>			<b>1.170.503,8</b>		

Fonte: IGFSS

- (a) Inclui o valor de M€ 227,5 transferido da componente de Repartição para a componente de Capitalização que respeita a alienação de imóveis ( M€ 27,5) e a saldos do anos anteriores (M€ 200,0).

### III.5.2.1 SISTEMA PREVIDENCIAL – REPARTIÇÃO

O volume total das **receitas** arrecadado pelo Sistema Previdencial – Repartição foi de M€ 17.647,7, 86,2% do previsto, com uma evolução negativa, face ao período homólogo anterior, na ordem dos 6,8%.

Na **receita corrente**, destacaram-se as contribuições para a Segurança Social, parcela mais significativa da receita do Sistema Previdencial – Repartição (83,7% da receita total), com uma execução orçamental de M€ 14.776,2 (99,6% do previsto) e um acréscimo, face a igual período de 2015, de 5,2% e as transferências correntes (11,9% da receita total) com uma execução de 81,3% (M€ 2.093,6) do previsto e uma taxa de variação homóloga de menos 0,4%, influenciadas pelo efeito conjugado do acréscimo das receitas provenientes do exterior (mais 53,2%) e do decréscimo das

receitas provenientes da administração central (M€ 1.139,0), que recuaram 16,2% em termos homólogos.

Até ao final 2016, a **despesa** total do Sistema Previdencial – Repartição foi de M€ 16.634,1, valor que configura uma taxa de execução orçamental na ordem dos 84,8% e um decréscimo de 7,1% face ao período homólogo de 2015.

Para este desempenho concorreram, essencialmente, as **transferências correntes**, com uma execução de M€ 15.571,0 (98,1%), mais 3,0% que em igual período de 2015 e que representaram 93,6% da despesa total. Destas, 90,8% destinaram-se às famílias, segmento onde se gastou mais 1,8%<sup>40</sup> que no período homólogo anterior, totalizando o montante de M€ 14.139,9. As medidas de racionalização na atribuição de prestações sociais implementadas a partir 2.º semestre de 2010 e reforçadas nos anos seguintes, parcialmente revertidas em 2016, conjugadas com os efeitos do ciclo económico, justificaram o essencial do comportamento da despesa deste subsistema. Foram ainda transferidos do Sistema Previdencial – Repartição para a componente de Capitalização M€ 227,5 provenientes da venda de imóveis (M€ 27,5) e de saldo de anos anteriores (M€ 200,0).

### III. 5.2.2 SISTEMA PREVIDENCIAL – CAPITALIZAÇÃO

As **receitas globais** obtidas pelo Sistema Previdencial – Capitalização totalizaram M€ 6.390,7, 50,1% do previsto, menos 7,3% que no período homólogo anterior. Já a receita efetiva, com uma execução na ordem dos 101,6 apresentou um aumento de cerca de 34,4%. No que se refere ao reforço das verbas destinadas à capitalização, provenientes do sistema previdencial – repartição, esta componente beneficiou da receita da alienação de imóveis (M€ 27,5), e do montante de M€ 200,0 com origem em saldos de anos anteriores do sistema previdencial – repartição. À semelhança do ocorrido nos anos anteriores (2010 a 2015), em 2016 também não houve lugar a transferência de receitas provenientes de quotizações de trabalhadores para reforço do FEFSS.

Os **ativos financeiros** representaram a principal parcela da receita total (80,3%) cujo comportamento determinou o seu desempenho no período em referência, com uma execução face ao previsto de 44,6%, e um decréscimo de 14,3% face a igual período de 2015, perfazendo o montante de M€ 5.133,4.

Quanto às **despesas** do Sistema Previdencial – Capitalização, estas atingiram o montante de M€ 5.887,6, representando uma taxa de execução orçamental na ordem dos 47,5%. Quando comparada com o período homólogo anterior, a despesa total da componente de capitalização recuou 6,7%. A despesa com ativos financeiros representou cerca de 99,9% no cômputo da despesa, totalizando, no final do ano, M€ 5.882,1 em termos absolutos.

Última referência para as **despesas de administração** da componente de capitalização e seu comportamento face ao período homólogo anterior: despesas com pessoal, mais 16,5%; aquisição de bens e serviços, menos 1,7% e juros e outros encargos, mais 28,7%.

---

<sup>40</sup> No que concerne às pensões, este valor integra M€ 129,8 da responsabilidade da CGA e pagos pela SS e não integra M€ 528,1 da responsabilidade da SS e pagos pela CGA. Assim, o valor das pensões da responsabilidade da SS, no período em referência, foi de M€ 12.234,8.



### III.5.3 Sistema de Proteção Social de Cidadania

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

No Sistema de Proteção Social de Cidadania, a receita total arrecadada totalizou M€ 7.687,9, menos 13,9% que em igual período de 2015 (88,3% face ao previsto) e a despesa total realizada, M€ 7.265,4, cerca de 84,5% do previsto e menos 16,3% quando comparada com o período homólogo. Esta evolução está suportada no recuo das receitas e despesas não efetivas, ambas com recuos significativos face a igual período de 2015.

No que às receitas efetivas diz respeito, o comportamento evidenciado foi de expansão em termos homólogos com todos os subsistemas deste sistema a contribuírem positivamente para esse desiderato (solidariedade: mais 2,6%, proteção familiar: mais 3,6% e ação social: mais 0,8%),

Nas despesas efetivas apenas o subsistema de proteção familiar evidenciou um acréscimo face a igual período de 2015 (mais 0,8%) enquanto os subsistemas de solidariedade e de ação social sofreram decréscimos (menos 1,3% e menos 4,3%) em termos homólogos.

**Quadro 08 – SS – Execução orçamental do Sistema de Proteção Social de Cidadania – janeiro a dezembro de 2016**

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
<b>Cap.</b>												
<b>Receitas Correntes</b>	<b>4.522.997,0</b>	<b>100,0</b>	<b>2,6</b>	<b>1.180.960,7</b>	<b>99,2</b>	<b>4,3</b>	<b>1.902.178,2</b>	<b>100,1</b>	<b>1,1</b>	<b>7.606.136,0</b>	<b>99,9</b>	<b>2,5</b>
01 Impostos Indiretos	-	-	-	0,0	n.a	n.a	217.783,2	122,2	18,1	217.783,2	122,2	18,1
04 Taxas, multas e outras penalidades	1,4	39,0	-68,6	0,8	150,0	50,0	254,7	147,0	33,6	256,8	144,9	31,4
05 Rendimentos da propriedade	-	-	-	-	-	-	1.244,4	54,8	-38,0	1.244,4	54,8	-38,0
06 Transferências correntes a)	4.520.777,2	100,0	2,7	1.180.161,0	99,9	4,5	1.676.997,6	98,1	-0,7	7.377.935,8	99,5	2,2
07 Venda de bens e serviços correntes	-	-	-	-	-	-	4.341,5	91,8	-11,1	4.341,5	91,8	-11,1
08 Outras receitas correntes	2.218,5	239,2	-45,9	799,0	9,4	-72,3	1.556,9	23,4	15,6	4.574,3	28,4	-45,1
<b>Receitas de Capital</b>							<b>4.218,2</b>	<b>0,4</b>	<b>-99,7</b>	<b>4.218,2</b>	<b>0,4</b>	<b>-99,7</b>
10 Transferências de capital	-	-	-	-	-	-	1.225,5	60,5	-18,1	1.225,5	60,5	-18,1
11 Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	2.992,7	0,3	-99,8	2.992,7	0,3	-99,8
13 Outras receitas de capital	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	n.a	0,0	0,0	n.a
<b>Outras Receitas</b>	<b>17.796,8</b>	<b>97,8</b>	<b>-7,0</b>	<b>15.217,7</b>	<b>64,2</b>	<b>-30,9</b>	<b>44.487,6</b>	<b>96,9</b>	<b>42,1</b>	<b>77.502,1</b>	<b>88,3</b>	<b>6,9</b>
15 Reposições não abatidas nos pagamentos	17.796,8	97,8	-7,0	15.217,7	64,2	-30,9	13.859,6	90,6	-24,1	46.874,0	82,0	-21,1
16 Saldo da gerência anterior	-	-	-	-	-	-	30.628,0	100,0	134,6	30.628,0	100,0	134,6
<b>Receita Total</b>	<b>4.540.793,8</b>	<b>100,0</b>	<b>2,6</b>	<b>1.196.178,4</b>	<b>98,5</b>	<b>3,6</b>	<b>1.950.884,0</b>	<b>66,0</b>	<b>-41,7</b>	<b>7.687.856,2</b>	<b>88,3</b>	<b>-13,9</b>
<b>Receita Efetiva</b>	<b>4.540.793,8</b>	<b>100,0</b>	<b>2,6</b>	<b>1.196.178,4</b>	<b>98,5</b>	<b>3,6</b>	<b>1.917.263,3</b>	<b>99,9</b>	<b>0,8</b>	<b>7.654.235,5</b>	<b>99,7</b>	<b>2,3</b>
<b>Agr.</b>												
<b>Despesas Correntes</b>	<b>4.343.747,1</b>	<b>97,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>1.164.398,2</b>	<b>95,9</b>	<b>0,8</b>	<b>1.748.590,9</b>	<b>91,9</b>	<b>-4,3</b>	<b>7.256.736,1</b>	<b>95,8</b>	<b>-1,7</b>
01 Despesas com pessoal	42.329,2	90,7	-3,3	11.305,8	92,1	0,5	50.190,6	94,0	-3,5	103.825,6	92,4	-3,0
02 Aquisição de bens e serviços	8.751,0	66,6	-14,0	2.375,4	67,6	-10,7	7.978,1	11,6	-58,8	19.104,5	22,3	-40,6
03 Juros e outros encargos	252,5	35,7	-7,9	68,6	36,3	-4,3	104,3	35,2	-5,8	425,5	35,7	-6,8
04 Transferências correntes a)	4.292.036,7	97,5	-1,3	1.150.545,9	96,1	0,9	1.682.218,5	96,2	-3,0	7.124.801,1	97,0	-1,3
05 Subsídios	121,8	37,8	891,1	33,1	38,3	929,5	7.679,1	25,0	-63,4	7.833,9	25,2	-62,7
06 Outras despesas correntes	255,8	64,1	-17,2	69,5	65,1	-14,0	420,2	78,6	-30,5	745,5	71,7	-25,0
<b>Despesas de Capital</b>	<b>2.067,1</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>				<b>6.602,2</b>	<b>0,7</b>	<b>-99,5</b>	<b>6.669,3</b>	<b>0,9</b>	<b>-99,3</b>
07 Aquisição de bens de capital	-	-	-	-	-	-	779,5	15,9	-59,4	779,5	15,9	-59,4
08 Transferências de capital	2.067,1	100,0	0,0	-	-	-	5.822,7	76,3	29,0	7.889,8	81,3	19,9
09 Ativos financeiros	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	-100,0	0,0	0,0	-100,0
10 Passivos Financeiros	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	-100,0	0,0	0,0	-100,0
<b>Despesa Total</b>	<b>4.345.814,2</b>	<b>97,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>1.164.398,2</b>	<b>95,9</b>	<b>0,8</b>	<b>1.755.193,0</b>	<b>60,2</b>	<b>-43,7</b>	<b>7.265.405,4</b>	<b>84,5</b>	<b>-16,3</b>
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>4.345.814,2</b>	<b>97,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>1.164.398,2</b>	<b>95,9</b>	<b>0,8</b>	<b>1.755.193,0</b>	<b>91,7</b>	<b>-4,3</b>	<b>7.265.405,4</b>	<b>95,7</b>	<b>-1,7</b>
<b>Saldo Global</b>	<b>194.979,7</b>			<b>31.780,2</b>			<b>195.691,0</b>			<b>422.450,8</b>		
<b>Saldo Efetivo</b>	<b>194.979,7</b>			<b>31.780,2</b>			<b>162.070,3</b>			<b>388.830,1</b>		

Fonte: IGFSS

(a) Os subsistemas de solidariedade e de proteção familiar receberam do subsistema de ação social M€ 4,5 e m€ 573,9, respetivamente. Estes montantes foram reembolsados pelos respetivos subsistemas ao subsistema de ação social.

### III.5.3.1 SUBSISTEMA DE SOLIDARIEDADE

As **receitas** (total e efetiva) do Subsistema de Solidariedade apresentaram, no final de 2016, uma execução orçamental de cerca de M€ 4.540,8, mais M€ 114,8 (2,6%) que em igual período de 2015, comportamento influenciado pelo aumento (em M€ 140,4) das transferências correntes provenientes da administração central, as quais representaram 99,5% da receita total arrecadada e 100,0% do previsto.

O Subsistema de Solidariedade beneficiou de uma transferência do Subsistema de Ação Social no valor de M€ 4,5, valor que entretanto foi devolvido ao Subsistema de Ação Social.

As **despesas** (total e efetiva) pagas pelo subsistema em análise totalizaram M€ 4.345,8, menos M€ 58,3 (1,3%) do que em igual período de 2015, e refletiu um nível de execução orçamental de 97,3%. Destas, a fatia de despesa mais representativa foi a das transferências correntes (98,8%), com uma execução orçamental de M€ 4.292,0, dos quais cerca de 99,1% foram destinados ao subagrupamento "famílias"<sup>41</sup> (menos 0,3% que em igual período do ano anterior), totalizando M€ 4.253,4.

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 justificou o comportamento regressivo destas despesas, mesmo sob o forte efeito de contração do ciclo económico, sentido sobretudo entre 2010 e 2013, que tende a produzir um efeito expansionista neste tipo de prestações, sobretudo através da alteração do universo de referência (mais beneficiários). A partir do último trimestre de 2014, a recuperação do ciclo económico veio atenuar estas despesas, efeito que parece ter compensado o das políticas discricionárias de promoção da coesão social, consubstanciadas na recuperação do rendimento das famílias em situação de maior carência económica como forma de combate à pobreza e exclusão social.

### III.5.3.2 SUBSISTEMA DE PROTEÇÃO FAMILIAR

As **receitas** (total e efetiva) afetas a este subsistema perfizeram o montante de M€ 1.196,2 traduzindo uma taxa de execução orçamental de 98,5%, mais 3,6% que em igual período de 2015. Maioritariamente financiado por receitas fiscais consignadas e por transferências da administração central (mais 4,7%), as quais representam cerca de 98,6% da receita total arrecadada, este subsistema beneficiou ainda de uma transferência do subsistema de ação social no valor de m€ 573,9 que representou 0,05% da receita total arrecadada, o qual foi entretanto devolvido ao Subsistema de Ação Social.

As reposições não abatidas nos pagamentos, que haviam registado no período homólogo de 2012 um acréscimo significativo, motivado, segundo o IGFSS, pela "(...) recuperação da dívida no âmbito das Prestações Familiares pelo ISS, IP", registaram, nos mesmos períodos de 2013 e de 2014, um recuo de 23,2% e 25,3% (menos M€ 11,3 e M€ 9,4, respetivamente). Em 2015, a receita arrecadada por esta

---

<sup>41</sup> 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).



via manteve a tendência decrescente dos períodos homólogos anteriores (menos 20,6%; menos M€ 5,7), representando 1,9% da receita total do período. Em 2016 a receita destas reposições não abatidas manteve a trajetória descendente verificada nos exercícios anteriores (menos 30,9%) com o peso relativo sobre a receita arrecadada a situar-se nos 1,3%.

As **despesas** (total e efetiva) pagas por este subsistema totalizaram M€ 1.164,4, configurando uma taxa de execução de 95,9% e um acréscimo de 0,8%, 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, (mais 2,3% em termos homólogos, M€ 25,7), totalizando o montante de M€ 1.149,9.

### **III.5.3.3 SUBSISTEMA DE AÇÃO SOCIAL**

O volume das **receitas totais** arrecadadas pelo Subsistema de Ação Social foi de M€ 1.950,9, 66,0% do valor previsto, tendo recuado 41,7% face aos valores de igual período de 2015.

Já a **receita efetiva** totalizou no período em referência M€ 1.917,3, mais M€ 15,8 (0,8%) que no período homólogo de 2015, 99,9% do previsto. Este comportamento foi suportado pela evolução das receitas provenientes da administração central (menos 1,5%), de instituições sem fins lucrativos (mais 18,1%) e da União Europeia (Programa Operacional de Apoio às Pessoas mais Carenciadas).

A **despesa efetiva** foi de M€ 1.755,2, valor que corresponde a uma execução orçamental de 91,7% e a uma variação homóloga decrescente de 4,3%. O comportamento da despesa efetiva ficou a dever-se ao decréscimo verificado no agrupamento das transferências correntes, (menos M€ 51,5; 3,0%) que decorre, essencialmente, de uma redução nas transferências intra-sistemas (menos 94,1%). Neste subsistema destacam-se as transferências (correntes e de capital) e os subsídios para as instituições sem fins lucrativos que representaram a maior fatia (84,1%) da despesa efetiva do subsistema.

Este subsistema transferiu M€ 5,0 para os subsistemas de solidariedade e de proteção familiar, tendo recebido daqueles dois subsistemas igual valor.

### **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 o Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 88/2012, de 11 de abril.

Estas despesas passaram, vindas da esfera dos fundos de pensões dos trabalhadores do setor bancário, para a responsabilidade da SS a partir de 1 de janeiro de 2012 e são financiadas inteiramente por transferências do OE e da CGA consignadas àquele fim. Entre 2015 e 2016 estas despesas sofreram uma redução na ordem dos 1,8%, o mesmo acontecendo à receita que as suporta (**quadro 09**).

**Quadro 09 – SS – Execução orçamental do Sistema Regimes Especiais  
– janeiro a dezembro de 2016**

(em m€ e %)

Designação	Sistema dos Regimes Especiais			
	Execução	T.Exec.	Tvh	
<b>Cap.</b>	<b>Receitas Correntes</b>	<b>479.149,9</b>	<b>99,4</b>	<b>-1,8</b>
06	Transferências correntes	479.149,9	99,4	-1,8
	<b>Receitas de Capital</b>	-	n.a	n.a
	<b>Outras Receitas</b>	-	n.a	n.a
	<b>Receita Total</b>	<b>479.149,9</b>	<b>99,4</b>	<b>-1,8</b>
	<b>Receita Efetiva</b>	<b>479.149,9</b>	<b>99,4</b>	<b>-1,8</b>
<b>Agr.</b>	<b>Despesas Correntes</b>	<b>479.143,1</b>	<b>99,4</b>	<b>-1,8</b>
01	Despesas com pessoal	219,6	78,0	-2,1
02	Aquisição de bens e serviços	-	n.a	n.a
04	Transferências correntes	478.923,5	99,4	-1,8
	<b>Despesas de Capital</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
	<b>Despesa Total</b>	<b>479.143,1</b>	<b>99,4</b>	<b>-1,8</b>
	<b>Despesa Efetiva</b>	<b>479.143,1</b>	<b>99,4</b>	<b>-1,8</b>
	<b>Saldo Global</b>	<b>6,8</b>		
	<b>Saldo Efetivo</b>	<b>6,8</b>		

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 de 2016.

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€ 14.776,2, e do lado da despesa, por conta, designadamente, do pagamento de pensões (prestações diferidas) na ordem dos M€ 11.836,4 (71,2% da despesa efetiva)<sup>42</sup>, mais M€ 399,7 que no período homólogo. 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). No seu conjunto, estas prestações representaram as transferências para as famílias, (M€ 14.139,9) e constituíram a maior fatia de despesa do sistema previdencial – repartição (85,0%).

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

<sup>42</sup> Em 2016, as Pensões e complementos pagos pelo Sistema Previdencial representaram 73,4% do total, cabendo ao Subsistema de Solidariedade 21,4% (M€ 3.456,4), ao de Proteção Familiar 2,2% (M€ 352,6) e ao Sistema de Regimes Especiais 3,0% (M€ 478,9) do valor total das pensões pagas no período em referência.



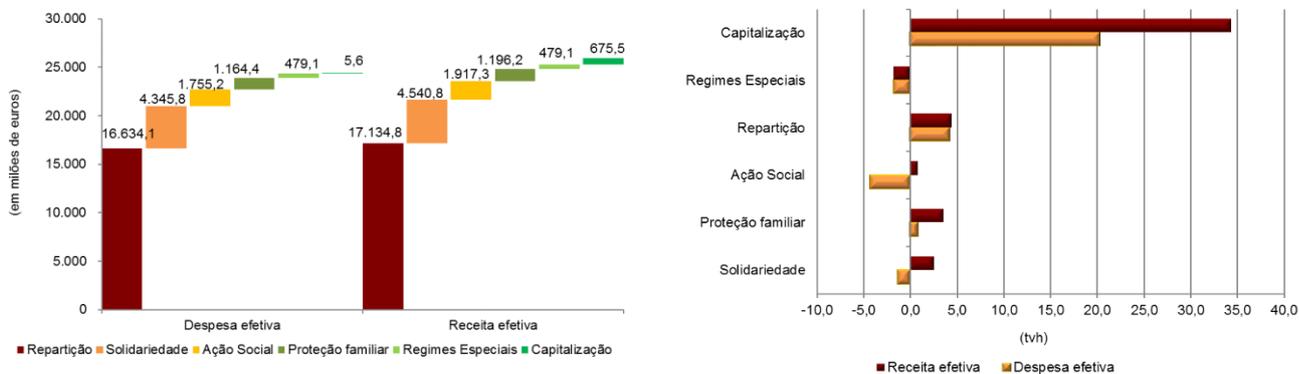
receitas efetivas (M€ 675,5) aos rendimentos gerados na gestão da carteira de ativos financeiros do Fundo.

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 99,5% (M€ 4.516,3), a transferências correntes da administração central. Já 97,9% dos gastos efetivos do subsistema traduziram-se em transferências correntes para as famílias (M€ 4.253,4) para financiar situações de necessidade pessoal ou familiar, não abrangidas pelo sistema previdencial, incluindo o RSI (M€ 334,7), as pensões sociais e complementos sociais<sup>43</sup> (M€ 3.456,4) o subsídio social de desemprego (M€ 232,4), o complemento de desemprego (M€ 30,1) e o CSI (M€ 203,1).

O **Subsistema de Ação Social** foi igualmente financiado maioritariamente por transferências correntes da administração central (M€ 1.652,2, correspondendo a 86,2% da sua receita efetiva). Este subsistema acomoda ainda as verbas provenientes da SCML, M€ 217,8, valor que representa cerca de 11,4% da sua receita efetiva. Da despesa efetiva, 84,1% (M€ 1.476,5) respeitam a transferências e subsídios para as *IPSS* e 5,0% (M€ 88,1) a transferências e subsídios para as “famílias”.

No que respeita ao **Subsistema de Proteção Familiar**, a receita efetiva advém também essencialmente das transferências correntes da administração central (98,6%, M€ 1.179,6) tendo a despesa com as famílias totalizado M€ 1.149,9 (98,8% do total) no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência (com Abono de família gastou-se M€ 644,6).

**Figura 14 – Desagregação da despesa e receita efetivas por componentes e subsistemas – janeiro a dezembro de 2016**



**Gráfico 14.1 – Desagregação das despesas e receitas efetivas**

**Gráfico 14.2 – Variações homólogas da receita e despesa efetiva**

<sup>43</sup> Incluem-se neste subsistema as pensões do regime não contributivo ou fracamente contributivo e ainda os complementos de pensões 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 10** apresenta o contributo dos vários componentes do SSS para o saldo da execução efetiva.

**Quadro 10 – SS – Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas – janeiro a dezembro de 2016**

Componentes do Sistema de Segurança Social	Saldo em 31/12/2016	Saldos de anos anteriores Integrado	Saldo de Ativos Financeiros	Saldo de Passivos Financeiros	Saldo de Execução Efetiva em 31/12/2016	Peso no Total	Tvh
Previdencial - Repartição	1.013,5	512,9	0,0	0,0	500,6	32,1	11,6
Previdencial - Capitalização	503,0	581,8	-748,6	0,0	669,9	43,0	34,5
<b>Sistema Previdencial</b>	<b>1.516,6</b>	<b>1.094,7</b>	<b>-748,6</b>	<b>0,0</b>	<b>1.170,5</b>	<b>75,1</b>	<b>23,6</b>
Solidariedade	195,0	0,0	0,0	0,0	195,0	12,5	790,7
Proteção Familiar	31,8	0,0	0,0	0,0	31,8	2,0	654.671,7
Ação Social	195,7	30,6	3,0	0,0	162,1	10,4	137,4
<b>Sistema Proteção Social e Cidadania</b>	<b>422,5</b>	<b>30,6</b>	<b>3,0</b>	<b>0,0</b>	<b>388,8</b>	<b>24,9</b>	<b>331,2</b>
<b>Regimes Especiais</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-3,7</b>
<b>Total</b>	<b>1.939,0</b>	<b>1.125,3</b>	<b>-745,6</b>	<b>0,0</b>	<b>1.559,3</b>	<b>100,0</b>	<b>50,4</b>

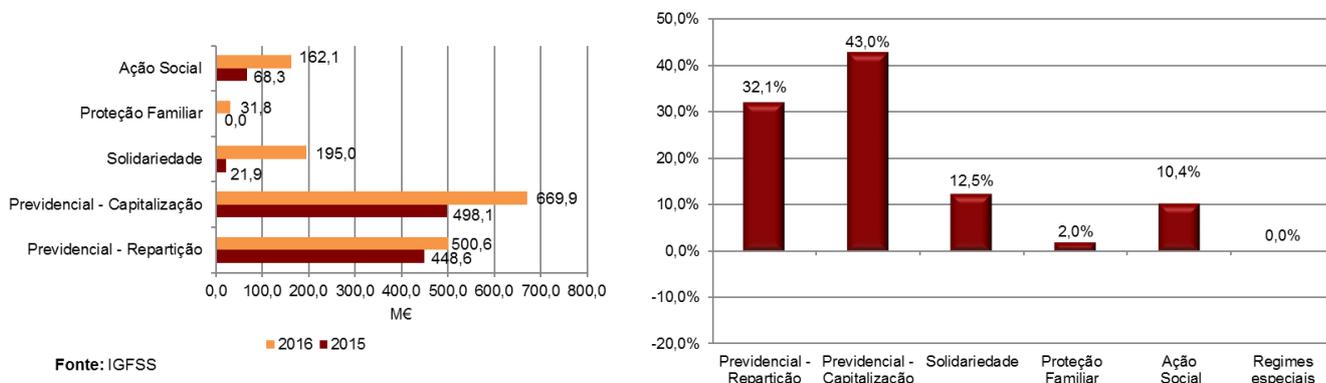
Fonte: IGSSS

O saldo de execução efetiva do subsector Segurança Social totalizou M€ 1.559,3 no final de 2016. Contribuíram para este saldo o Sistema Previdencial com M€ 1.170,5 (75,1%), com relevância para a componente de Capitalização (M€ 669,9) e o Sistema de Proteção Social de Cidadania com M€ 388,8 (24,9%). Deste último, M€ 195,0 resultam da execução do Subsistema de Solidariedade, M€ 31,8 do Subsistema de Proteção Familiar e M€ 162,1 do Subsistema de Ação Social.

Quando comparado com o período homólogo anterior, verificou-se uma apreciação deste saldo na ordem dos 50,4%, para a qual ambos os sistemas contribuíram positivamente (**Figura 15**).

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€ 649,6, (menos 27,4% em termos homólogos), sem a qual o saldo do sistema previdencial repartição teria apresentado um valor negativo na ordem dos M€ 149,0.

**Figura 15 – Contributos para o Saldo de Execução Efetiva – janeiro a dezembro de 2016**



**Gráfico 15.1 – Comparação com o período homólogo**

**Gráfico 15.2 – Contributos (em %)**



# Tribunal de Contas

---

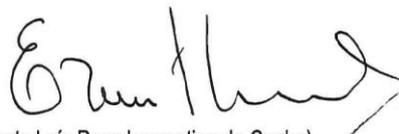
Tribunal de Contas, em 25 de maio de 2017

O Conselheiro Relator



(António Manuel Fonseca da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos



(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)



(José de Castro de Mira Mendes)

Fui presente  
O Ministério Público







## ANEXO 1 – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

### I. INTRODUÇÃO

Este anexo apresenta uma síntese da evolução trimestral da carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), criado em 1989 para apoiar a estabilização estrutural do regime financeiro do sistema de segurança social, face os riscos já então identificados a partir da evolução das condições económicas, sociais e demográficas<sup>44</sup>. As entradas de capital de maior relevo só ocorreram a partir de 1997, com a transferência dos saldos anuais de execução orçamental excedentários do sistema de Segurança Social.

Pretende-se contribuir para o reforço da transparência e disponibilizar informação que permita executar outras análises de natureza técnica, relacionadas com o cumprimento dos objetivos do Fundo, com a otimização da carteira de investimentos ou com o desempenho relativo das equipas de gestão, nomeadamente na rentabilidade e risco<sup>45</sup>. Deverão ter-se em conta as características e especificidades a que o FEFSS está sujeito pelo respetivo quadro regulamentar e pelas normas de execução orçamental aplicáveis. Encontram-se, por exemplo, definidos os países de onde podem ser originários os investimentos, criadas componentes específicas da carteira, estipulados limites de investimento em cada classe de ativos e montantes mínimos a aplicar obrigatoriamente em dívida pública nacional<sup>46</sup>.

Os dados aqui utilizados são fornecidos pelo IGFCSS<sup>47</sup>, que é a entidade que tem a responsabilidade de gerir o FEFSS, e não são, nesta instância, objeto de qualquer confirmação externa. Traduzem a valorização dos ativos nos momentos de referência (o fim de cada trimestre), utilizando, em regra, o

---

<sup>44</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de agosto.

<sup>45</sup> Nos Relatórios e Contas anuais do FEFSS consta informação, nomeadamente, sobre a estratégia de gestão, a comparação com os *benchmarks* e a rentabilidade (utilizando a *Time Weighted Rate of Return*) e risco (medido pelo desvio-padrão anualizado das rentabilidades diárias). Em 2015, a rentabilidade foi de 3,6% e o risco 5,2%.

<sup>46</sup> 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 em vigor até à decisão de revogação do procedimento por défices excessivos a que Portugal se encontra sujeito nos termos da legislação da União Europeia, pelo artigo 256.º da LOE de 2015, não contendo a LOE de 2016 qualquer norma sobre a matéria). A Portaria n.º 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.

<sup>47</sup> Provenientes da informação relativa ao acompanhamento da execução orçamental, que consta do ofício n.º 65, de 31/01/2017. Eventuais correções a estes dados serão consideradas no próximo Parecer sobre a CGE. O Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) foi criado em 1999, sendo responsável pela gestão do FEFSS em regime de capitalização (cf. Decreto-Lei n.º 203/2012, de 28 de agosto). O IGFCSS é também responsável pela gestão do Fundo dos Certificados de Reforma (cf. Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de fevereiro) e pelo Fundo de Compensação do Trabalho (cf. Lei 70/2013, de 30 de agosto).

justo valor. As entradas de capital e as compras e vendas de ativos são inscritas nos mapas de classificação económica relativos às receitas e despesas da componente de capitalização do sistema previdencial (Mapas XIII e XIV, respetivamente). A atividade deste Fundo reflete-se no montante executado no OSS relativo a ativos financeiros, onde constam também as aplicações de tesouraria do IGFSS.

Na LBSS em vigor<sup>48</sup>, constam como fontes de financiamento do FEFSS: uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem<sup>49</sup>, os saldos anuais do sistema previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos nas suas aplicações financeiras. A LOE para 2016 determina a transferência para o Fundo dos saldos anuais do sistema previdencial e das receitas resultantes da alienação de património<sup>50</sup>.

## II. EVOLUÇÃO FINANCEIRA

Apresenta-se a evolução trimestral do valor da carteira, a desagregação da variação do seu valor, a rendibilidade observada, a estrutura por classes de ativos e a verificação do cumprimento dos limites regulamentares, no final de 2016<sup>51</sup>.

Desde 2013, o desempenho da carteira é também influenciado pelos efeitos da aplicação da Portaria n.º 216-A/2013, de 2 de julho, que, ao estabelecer a concentração de investimentos em dívida pública portuguesa (até 90% do total), reforça as características singulares do FEFSS, dificultando a comparabilidade com os outros fundos existentes no mercado (nacional e internacional).

Se até então o Fundo já podia ser visto como um ativo da Segurança Social que permitia uma colocação estratégica de dívida pública nacional e dava cobertura a alguns investimentos considerados estratégicos pela tutela (por exemplo, por via das componentes de reserva estratégica e imobiliário), a partir daí tornou-se um claro instrumento de suporte à gestão da dívida pública portuguesa, independentemente de como, na prática, se processa a conformação das suas regras de gestão com a estratégia de política económica do Governo. Efetivamente, as proporções das tipologias de ativos na carteira foram substancialmente alteradas sem que os objetivos estratégicos tenham sido ajustados e mantendo-se, no essencial, a mesma ótica de análise da rendibilidade e do risco.

Esta constatação não depende de qualquer avaliação dos resultados da medida em causa (o reforço do investimento em dívida pública nacional) no cumprimento dos objetivos de emissão de dívida e das metas orçamentais traçadas pelo Governo Português, nem da comparação, *ex post*, da rendibilidade do FEFSS com a de outras carteiras constituídas essencialmente com base em princípios de diversificação

---

<sup>48</sup> A Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei 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, a primeira a dar corpo à filosofia de financiamento do Sistema que, no essencial, ainda se mantém.

<sup>49</sup> Financiamento que ocorrerá até que aquele Fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos (cf. artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro).

<sup>50</sup> Cf. artigo 69.º da Lei 7-A/2016, de 30 de março.

<sup>51</sup> Tendo o FEFSS sido constituído numa perspetiva de longo prazo, a análise da sua *performance* deverá também ter em consideração a evolução do enquadramento regulamentar, o impacto das opções tomadas no âmbito da política e estratégia de investimentos prosseguidas, o comportamento dos mercados financeiros, as entradas de capital e os efeitos das ações dos *stakeholders*.



# Tribunal de Contas

e otimização. Mas pode ser útil a análises que incidam, por exemplo, nas boas práticas de gestão de fundos de reserva e/ou estabilização públicos, na relação entre entidades gestoras e respetivas tutelas e na imputação da responsabilidade pela *performance* das carteiras.

## II.1 Valor da Carteira

O **Quadro 11** mostra que o valor da carteira do FEFSS, no final de 2016, era de M€ 14.246,1, o que equivale a 7,7% do PIB e a 116,4% do valor gasto com pensões do sistema previdencial<sup>52</sup>.

**Quadro 11 – FEFSS – Evolução da carteira**

(em M€)

31-12-14	31-03-15	30-06-15	30-09-15	31-12-15	31-03-16	30-06-16	30-09-16	31-12-16
13.504,0	14.267,4	13.617,9	13.909,8	14.099,7	13.954,5	14.040,7	14.063,2	14.246,1

Fonte: IGFSS

Este resultado traduz um acréscimo de 1,0% (M€ 146,4) face ao valor do Fundo no final de 2015. No entanto, fruto da quebra registada no 1.º trimestre de 2016, no final do 3.º trimestre o seu valor ainda estava aquém do que se registava no final do ano anterior e, se excluíssemos as dotações recebidas, o seu valor cairia 0,6% em 2016, face ao período homólogo.

## II.2 Desagregação da variação do valor da carteira

O **Quadro 12** apresenta a decomposição da variação do valor da carteira<sup>53</sup> ao longo de 2016, tendo como referência o resultado obtido no fim do ano anterior.

<sup>52</sup> Neste trabalho considera-se M€ 185.034,6 para o PIB de 2016 a preços correntes (Base 2011 - INE, Contas Nacionais Trimestrais, atualização de 01 de março de 2017) e € 12.234,8 para as pensões do sistema previdencial (execução provisória de 2016).

<sup>53</sup> A variação do valor da carteira do FEFSS tem origem em duas fontes distintas: as entradas de capital através de “Dotações” (montantes originários das fontes legalmente previstas de reforço do Fundo, que são apurados e transferidos pelo IGFSS) e os resultados da gestão da carteira, nos vários mercados onde o IGFSS opera. As entradas de capital ocorrem ao longo do ano, passando a constituir novos recursos, ou seja, a contribuir para a componente de variação do valor decorrente das decisões de gestão.

**Quadro 12 – FEFSS – Desagregação da variação do valor da carteira**

(em m€)

Descrição	2015	3T 2016	4T 2016	2S 2016	2016
<b>1. Entradas de capital (*)</b>	<b>115 595,6</b>	<b>11 419,1</b>	<b>205 973,6</b>	<b>217 392,8</b>	<b>227 482,3</b>
<b>2. Variação de valor decorrente da gestão (2.1 a 2.5)</b>	<b>480 104,5</b>	<b>11 071,2</b>	<b>-23 077,4</b>	<b>-12 006,2</b>	<b>-81 057,6</b>
2.1 Rendimentos	264 892,0	34 524,5	-30 524,0	4 000,4	386 777,0
2.2 Mercado Monetário Líquido	3 046,4	1 639,0	990,5	2 629,5	-8 803,5
2.3 Valias Realizadas (a)+(b)	476 369,4	27 237,1	10 859,2	38 096,3	103 199,7
(a) <i>Mais-valias realizadas</i>	545 123,9	31 850,4	16 455,1	48 305,5	121 208,8
(b) <i>Menos-valias realizadas</i>	-68 754,5	-4 613,3	-5 596,0	-10 209,3	-18 009,1
2.4 Juro corrido	47 370,6	90 109,2	42 795,8	132 905,0	14 681,1
2.5 Variação das Valias potenciais	-311 573,8	-142 438,6	-47 198,8	-189 637,4	-576 911,9
<b>3. Δ Total (1+2)</b>	<b>595 700,1</b>	<b>22 490,3</b>	<b>182 896,2</b>	<b>205 386,5</b>	<b>146 424,7</b>

Fonte: IGFCSS

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

No último trimestre de 2016 o Fundo recebeu dotações de M€ 206,0, o que permitiu atingir entradas de capital de M€ 227,5 no conjunto do ano, sendo o valor mais elevado desde 2011 e quase o dobro do obtido em 2015. Estas transferências, que já se aproximam do que ocorria nos anos que antecederam o impacto da crise financeira, dizem respeito a montantes arrecadados com a alienação de imóveis da Segurança Social em 2016 (M€ 27,5) e, principalmente, a saldos de anos anteriores do sistema previdencial (M€ 200,0).

No mesmo período, a atividade de gestão dos ativos (que comporta a evolução dos mercados onde são efetuadas as aplicações financeiras) gerou uma desvalorização de M€ 81,1, como consequência do comportamento negativo do 1.º trimestre do ano e, em menor grau, também do 4.º trimestre. No ano anterior o Fundo registara uma valorização de M€ 480,1 por esta via.

Mantendo-se a concentração em títulos de dívida pública portuguesa, os maiores impactos na variação do valor da carteira vieram dos rendimentos<sup>54</sup>, que atingiram os M€ 386,8 (onde se contabilizam os juros recebidos), e da variação negativa (em M€ 576,9) das valias potenciais<sup>55</sup>, que reflete, em grande parte, a diminuição do hiato entre os valores de mercado e de reembolso dos títulos de dívida pública portuguesa. Esta evolução, para além de resultar da avaliação subjacente ao risco dos títulos, decorre também da aproximação das datas de reembolso<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> A variação das valias potenciais corresponde à variação líquida da diferença entre preço de mercado de um ativo num determinado momento e o seu custo de aquisição, traduzindo o ganho ou a perda que se obteria com a sua alienação ao valor corrente de mercado. O montante da valia potencial é imputado a cada período contabilístico anual 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 a melhor aproximação ao seu valor presente e influenciam a estratégia de rotação dos ativos e de cobertura do risco.

<sup>56</sup> Tem de se ter em consideração o efeito e as regras contabilísticas subjacentes ao cálculo do valor da variação das valias potenciais, que têm particular impacto em períodos de maior volatilidade, originando elevadas variações na carteira e nas rendibilidades, que não resultam necessariamente de uma gestão ativa da entidade gestora e, em determinadas circunstâncias e ativos, não se traduzirão sequer em valias realizadas. A sua realização depende, nomeadamente, da evolução e liquidez dos mercados, do risco desses ativos e da estratégia de detenção assumida pela entidade gestora.



# Tribunal de Contas

Nas outras componentes, as valias realizadas<sup>57</sup> contribuíram positivamente com M€ 103,2 (pouco mais de 1/5 do obtido em 2015) e os juros corridos<sup>58</sup> apresentavam uma variação positiva de M€ 14,7 (M€ 47,4 no ano anterior). Do Mercado Monetário Líquido<sup>59</sup>, apurou-se um contributo negativo de M€ 8,8.

## II.3 Rendibilidade do FEFSS

O **Quadro 13** apresenta as taxas de rendibilidade do FEFSS registadas nos últimos nove trimestres (em cada trimestre e desde o início do ano)<sup>60</sup>.

**Quadro 13 – FEFSS – Taxa de Rendibilidade nominal**

(em %)

	4T14	1T15	2T15	3T15	4T15	1T16	2T16	3T16	4T16
No trimestre	1,96	5,62	-4,57	2,10	0,62	-1,06	0,57	0,08	-0,16
Desde o início ano	14,74	5,62	0,79	2,91	3,56	-1,06	-0,49	-0,41	-0,57

Fonte: IGFCSS

A rendibilidade acumulada no final de 2016 foi de -0,57%, dado que o mau desempenho no 1.º trimestre, que gerou uma rendibilidade de -1,06%, não foi compensado nos trimestres seguintes, tendo inclusivamente o último trimestre voltado a apresentar uma rendibilidade negativa.

As rendibilidades apresentadas continuam muito relacionadas com especificidades da constituição da carteira de ativos, devendo ser interpretadas tendo em conta o exposto no ponto II.2, nomeadamente os efeitos gerados pela variação substancial que tem ocorrido nas valias potenciais. É possível identificar um conjunto de fatores que ajudam a explicar o comportamento da rendibilidade do FEFSS nos últimos anos: a contabilização da dívida pública nacional a valor de mercado; o aumento da sua volatilidade; o contágio da crise financeira ao mercado da dívida pública (que afetou mais os países com finanças públicas mais frágeis); e o movimento de concentração da carteira em dívida pública portuguesa, seguindo o estipulado na Portaria n.º 216-A/2013, de 2 de julho.

## II.4 Estrutura da Carteira

O **Quadro 14** mostra a composição da carteira do FEFSS por classes de ativos no final de 2015 e de 2016, de acordo com a agregação efetuada pela entidade gestora<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Diferenças líquidas entre o preço de venda e o valor de aquisição dos títulos.

<sup>58</sup> Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data *n* e na data *n-1*.

<sup>59</sup> Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas (comissões de gestão do IGFCSS, algumas comissões de intermediários, etc.).

<sup>60</sup> Estas taxas são calculadas pelo IGFCSS numa base diária e por classes de ativos com recurso ao método TWRR (*Time Weighted Rate of Return*). A forma de cálculo é apresentada no Anexo III do RAEOSS n.º 1/2009, referente ao 2.º Trimestre de 2008, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>61</sup> Esta agregação, que se explica pelas características de gestão dos ativos, pode incluir na componente “Liquidez” ativos de dívida de curto prazo (pública e privada) e fundos que, para verificação dos limites à composição da carteira, são

**Quadro 14 – FEFSS – Estrutura da Carteira**

Descrição	(em M €)			Peso (em %)
	31/12/2015	30/09/2016	31/12/2016	
Dívida pública nacional(a)	9 436,8	9 548,0	9 463,2	66,4
Dívida pública estrangeira(a)(b)	1 063,3	1 302,6	1 294,8	9,1
Dívida privada(a)	0,0	0,0	0,0	0,0
Ações(b)	1 261,6	1 212,3	1 504,9	10,6
Fundos de Investimento Mistos	0,0	0,0	0,0	0,0
Imobiliário	168,0	74,3	72,9	0,5
Reserva Estratégica	3,7	3,2	2,8	0,0
Liquidez	2 163,6	1 914,0	1 898,8	13,3
Provisões e Impostos a Receber	2,6	8,7	8,6	0,1
<b>Total</b>	<b>14 099,7</b>	<b>14 063,2</b>	<b>14 246,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IGFCSS

(a) Obrigações do Tesouro e respetivos juros corridos.

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

No final de 2016, o valor das Obrigações do Tesouro e respetivos juros corridos, embora menor que no final do trimestre anterior, atingiu M€ 9.463,2 (cresceu 0,3% face ao final de 2015), diminuindo o peso na carteira (de 66,9% para 66,4%). A componente de Liquidez<sup>62</sup> que integra, entre outras, aplicações em títulos de dívida pública portuguesa de curto prazo, regista uma diminuição de 12,2%, mas mantém-se como a segunda componente mais relevante (13,3% da carteira, face a 15,3% em 2015). No ponto seguinte mostra-se que o valor do conjunto da dívida garantida pelo Estado Português registou uma diminuição homóloga no final de 2016, algo que não acontecia desde 2011, podendo traduzir uma estabilização da estratégia ou o início da inversão da concentração da carteira em dívida pública nacional.

O valor aplicado em dívida pública estrangeira aumentou 21,8% (M€ 231,4) face ao final de 2015, para M€ 1.294,8 (9,1% do total), não tendo continuado o desinvestimento nestes ativos com o objetivo de reforçar a compra de dívida pública nacional, que se verificava desde 2013 (25,2% da carteira no final do 2.º trimestre de 2013).

Também significativo foi o aumento de 19,3% no valor aplicado em ações, a outra componente que vinha sendo progressivamente substituída por dívida pública portuguesa, registando mais M€ 243,3 que no final de 2015 e reforçando o seu peso para 10,6% da carteira (M€ 1.504,9).

A reserva estratégica valia M€ 2,8 no final de 2016, menos 23,6% em termos homólogos, já não apresentando relevância enquanto componente autónoma. Está reduzida a um conjunto de ações da empresa *Pharol* (parte da anterior participação na *Portugal Telecom*) e acumulou resultados negativos bastante significativos nas várias participações de que foi dispondo.

---

considerados nas respetivas rubricas, como é o caso do Fundo de Investimento Misto detido (cf. II.5 Cumprimento dos limites regulamentares). Esta diferente agregação fundamenta-se nas características dos títulos em termos de gestão, que dá relevância à sua natureza eminentemente líquida. Os futuros e as valias potenciais de *forwards* sobre ações integram a componente “Ações”.

<sup>62</sup> 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). Esta componente ganhou dimensão na carteira a partir de 2011, dado que o reforço em dívida pública de curto prazo beneficiava de uma menor volatilidade, ao mesmo tempo que permitia cumprir o limite regulamentar de dívida pública (mínimo de 50% da carteira), num contexto de forte desvalorização das OT. Assim, a análise da evolução das componentes de Dívida e de Liquidez complementa-se com a análise em termos de limites regulamentares (ponto II.5).



# Tribunal de Contas

O valor do imobiliário na carteira do FEFSS diminuiu 56,6% (M€ 95,0) no final de 2016, para apenas M€ 72,9 (0,5% do total), o que deverá resultar, pelo menos em parte, de alienação de investimentos.

A 31 de dezembro de 2016, cerca de 84,8% do Fundo estava aplicado em ativos de rendimento fixo (66,4% em Obrigações do Tesouro e dívida garantida pelo Estado, 9,1% em dívida pública estrangeira e 9,3% em títulos de dívida pública portuguesa de curto prazo), menos 1,9 p.p. que no ano anterior. Em ativos de rendimento variável encontravam-se 10,6% da carteira do FEFSS (em ações e reserva estratégica), perfazendo mais 1,6 p.p. que no final de 2015.

## 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 carteira<sup>63</sup>.

O **Quadro 15** apresenta a situação existente no final de 2016, face ao final de 2015 e ao momento prévio à aprovação da Portaria n.º 216-A/2013 (2.º trimestre de 2013).

**Quadro 15 – FEFSS – Limites do Regulamento de Gestão**

(em M€ e %)

Descrição	30-06-2013	Peso	31/12/2015	Peso	31/12/2016	Peso	Limites
Dívida Garantida pelo Estado(a)	6 093,6	54,0	11 011,4	78,1	10 792,1	75,8	min 50%
Dívida Privada(b)	201,6	1,8	600,4	4,3	520,0	3,7	max 40% e rating min BBB/Baa3
Ações	1 968,8	17,5	1 262,5	9,0	1 498,2	10,5	max 25%
Fundos de Investimento Mistos(b)	1,9	0,0	0,6	0,0	0,7	0,0	max 10%
Imobiliário	179,3	1,6	168,0	1,2	72,9	0,5	max 10%
Reserva Estratégica	77,7	0,7	3,7	0,0	2,8	0,0	max 5%
Ativos em moeda estrangeira não coberta	1 458,8	12,9	962,2	6,8	906,4	6,4	max 15%
Derivados	-1 512,6	-13,4	-722,3	-5,1	-1 493,2	-10,5	max 100% em valor notional

Fonte: IGFCSS

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

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

A carteira sofreu alterações significativas face à matriz que justificava a implementação destes limites, com a concentração em dívida emitida pelo Estado Português (ou por ele garantida) a aumentar até ao final do 1.º semestre de 2016, quando atingiu 78,5% da carteira. Mas, no final do ano caía 2,0% em termos homólogos (M€ 219,3), para M€ 10.792,1, ainda assim equivalentes a 5,8% do PIB. Comparativamente com o final do 2.º trimestre de 2013, o valor aplicado em dívida pública portuguesa é superior em M€ 4.698,5 (mais 21,8 p.p.).

<sup>63</sup> A Portaria n.º 118/2012, de 30 de abril, suspendeu a aplicação das regras previstas na alínea b) do n.º 3 do artigo 4º e no n.º 2 do artigo 9º do regulamento do FEFSS ao sistema bancário português (classificação de risco das instituições bancárias nacionais) durante o período de vigência da assistência financeira da União Europeia ao Estado Português. Na prática, as aplicações detidas em dívida privada das instituições bancárias portuguesas ou a ela equiparadas em termos de risco não têm de respeitar o *rating* mínimo de BBB/Baa3. Também a Portaria n.º 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.

Nos últimos anos, o substancial aumento do peso da dívida pública portuguesa, que resulta da aplicação da Portaria n.º 216-A/2013, tornou irrelevante o limite previsto no Regulamento de Gestão para estes títulos (mínimo de 50%) e a generalidade dos outros limites, que pressupunham um determinado grau de diversificação da carteira e de limitação dos níveis de risco assumidos noutras componentes.

Com menos de 25% da carteira disponível para ativos que não dívida pública portuguesa, as outras componentes estão muito aquém dos limites máximos definidos no Regulamento de Gestão. As ações representavam 10,5% no fim de 2016, um aumento de 1,5 p.p. em termos homólogos, mas ainda bastante aquém do peso que assumiam antes dos efeitos da Portaria n.º 216-A/2013. 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 já os limites regulamentares um referencial pertinente: o imobiliário equivale a 0,5% e os fundos de investimento mistos e a reserva estratégica deixaram de ser representativos.

Os M€ 520,0 de dívida privada (3,7% do total, face a um máximo regulamentar de 40%) traduzem, na prática, aplicações em instituições bancárias (depósitos e *forwards*), classificadas, neste âmbito, com nível de risco de dívida privada<sup>64</sup>, mas que servem, no essencial, de suporte aos investimentos nas outras componentes.

O montante aplicado em ativos denominados em moeda estrangeira não coberta ainda manteve a tendência de redução face ao período homólogo (embora já em expansão face ao final do 1.º semestre de 2016), que muito decorreria da substituição dos investimentos nos outros países da OCDE por dívida pública portuguesa, fixando-se nos 6,4% no fim de 2016. Na mesma data, os produtos derivados, cujo limite máximo, tal como definido no Regulamento de Gestão, é de 100% do valor nominal do Fundo, representavam 10,5%<sup>65</sup>.

### III. EVOLUÇÃO DE MÉDIO PRAZO

A **Figura 16** mostra a evolução trimestral do valor do FEFSS, das dotações recebidas e da variação do seu valor excluindo as dotações. Nos últimos 5 anos (desde o 1.º trimestre de 2012), o valor dos ativos do Fundo aumentou 60,6% (M€ 5.373,6), tendo beneficiado de M€ 428,9 em entradas de capital (dotações). Assim, M€ 4.944,7 (92,0% do acréscimo) foram resultado das decisões de gestão e da variação do valor dos seus ativos no mercado.

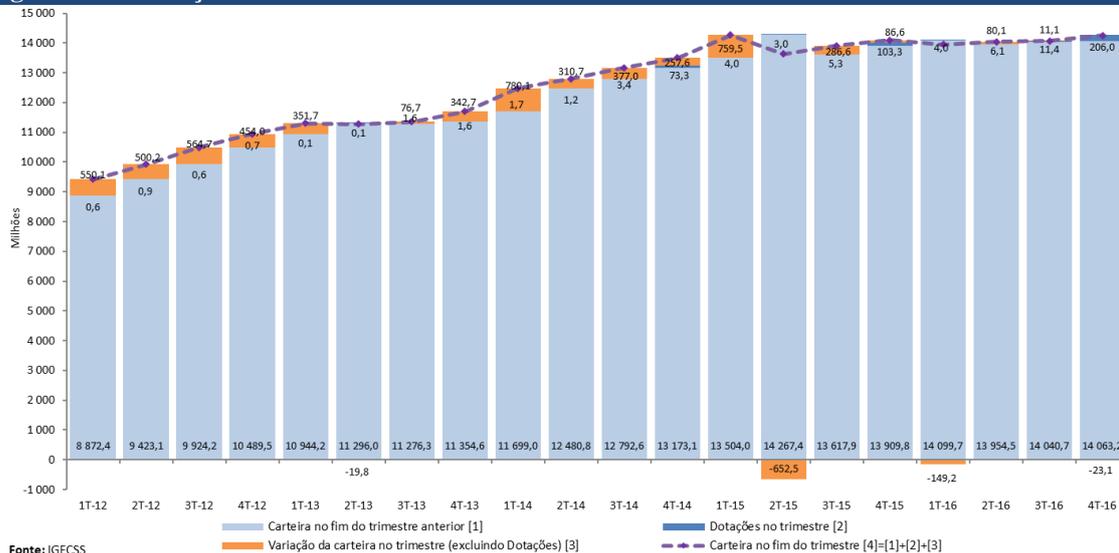
---

<sup>64</sup> Na ótica de gestão, estes investimentos estão considerados em Liquidez.

<sup>65</sup> De acordo com os dados fornecidos pelo IGFCSS, não se procedeu, no semestre em análise, a operações de fixação de custo de aquisições futuras ou a operações de reporte e de empréstimo não efetuadas por câmara de compensação, para as quais também estão estabelecidos limites.



Figura 16 – Evolução do valor da carteira do FEFSS



Ao longo deste período detetamos quatro trimestres em que a variação do valor do Fundo excluindo dotações foi negativa: os 2.ºs trimestres de 2013 e 2015, o 1.º e o 4.º trimestre de 2016.

No 1.º trimestre de 2012, o FEFSS estava no início de uma tendência de valorização, sustentada na recuperação do valor de mercado da dívida pública portuguesa, depois de um mínimo relativo no 3.º trimestre de 2011, o ano que se revelou de maior impacto da crise das dívidas soberanas. Numa primeira fase, entre os 1.ºs trimestres de 2012 e de 2013, o valor de mercado fez um caminho de aproximação ao valor de reembolso, enquanto entre o 4.º trimestre de 2013 e o 1.º trimestre de 2015, acabou por progredir para um nível substancialmente superior, num contexto de sistemático reforço do seu peso na carteira, segundo o estipulado na Portaria n.º 216-A/2013.

Os resultados negativos da gestão nos 2.ºs trimestres de 2013 e 2015 não foram totalmente cobertos pelas entradas de capital, pelo que originaram desvalorizações no trimestre, embora no conjunto de cada um dos anos o contributo da gestão tenha sido positivo. As desvalorizações do 1.º e do 4.º trimestre de 2016 deverão estar relacionadas com o ajustamento da variação das valias potenciais, num contexto em que o valor de mercado da dívida pública portuguesa se manteve acima do seu valor de reembolso.

A partir da segunda metade de 2009, os montantes transferidos para o Fundo passaram a ser pouco significativos e, a partir de 2012, respeitaram essencialmente a receitas provenientes da alienação de património da Segurança Social, sendo que os últimos trimestres dos anos a partir de 2014 beneficiaram também da transferência de saldos da componente repartição do sistema previdencial gerados em anos anteriores. Em 2016, o saldo transferido relativo a anos anteriores cifrou-se em M€ 200,0, valor que não era observado desde o final de 2011.

Foi também a partir de 2009 que se registou maior deterioração do equilíbrio financeiro do sistema previdencial, sendo que o alargamento dos efeitos da crise económica e social condicionou a receita de contribuições e obrigou a um aumento da despesa com prestações sociais, apesar de terem sido tomadas medidas tendentes à sua compressão, no contexto dos compromissos assumidos no âmbito da ajuda externa ao país.

Os indicadores mais recentes do mercado de trabalho e o desempenho da receita e despesa da Segurança Social parecem apontar para melhorias substanciais, faltando averiguar se serão duráveis e suficientes para estabilizar o setor.



# Tribunal de Contas

## ANEXO 2 – INDICADORES ECONÓMICOS E SOCIAIS

	2014	1T 15	2T 15	3T 15	4T 15	2015	1T 16	2T 16	3T 16	4T 16	2016	OE 2016 (*)
1. População residente (a)	-0,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,3	<i>n.d.</i>	-0,3	-0,2	-0,3 (v)	<i>n.d.</i>
2. População residente com 65 e mais anos (a)	1,8	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	<i>n.d.</i>	1,7	1,7	1,7 (v)	<i>n.d.</i>
3. População activa (a)	-1,1	-0,5	-0,8	-1,1	0,1	-0,6	-0,7	-0,8	0,3	-0,2	-0,3	<i>n.d.</i>
4. População empregada (a)	1,6	1,1	1,5	0,2	1,6	1,1	0,8	0,5	1,9	1,8	1,2	0,8
5. Taxa de emprego (b)	50,7	50,5	51,7	51,6	51,5	51,3	50,9	51,9	52,6	52,4	52,0	<i>n.d.</i>
6. Taxa de desemprego (b)	13,9	13,7	11,9	11,9	12,2	12,4	12,4	10,8	10,5	10,5	11,1	11,3
7. População desempregada (a)	-15,1	-9,5	-14,9	-10,2	-9,2	-11,0	-10,2	-9,8	-11,2	-14,3	-11,4	<i>n.d.</i>
8. PIB nominal (a)	1,7	3,2	3,7	3,8	4,2	3,7	3,3	2,8	2,9	3,3	3,1	3,9
9. PIB real (a)	0,9	1,7	1,7	1,6	1,4	1,6	1,0	1,0	1,7	2,0	1,4	1,8
10. IPC (c)	-0,3	-0,1	0,7	0,8	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	0,8	0,6	1,2
11. IHPC (c)	-0,2	0,0	0,7	0,8	0,5	0,5	0,4	0,5	0,7	0,8	0,6	<i>n.d.</i>
12. Rendimento disponível bruto das famílias (d)	-0,2	1,0	1,0	1,0	2,5	2,5	2,0	2,8	3,1	3,2	3,2	<i>n.d.</i>
13. Taxa de poupança das famílias (e)	5,2	5,3	4,6	4,4	4,5	4,5	4,0	4,4	4,6	4,4	4,4	<i>n.d.</i>
14. Rendimento médio mensal líquido (a) (***)	0,6	2,7	1,6	1,3	2,0	1,9	1,1	1,6	1,3	1,4	1,4	<i>n.d.</i>

Fonte: INE (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 14, atualização de 08/02/2017; 8 e 9 atualização de 01/03/2017; 10 e 11 atualização de 12/04/2017 e 12 e 13 atualização de 24/03/2017.

(a) tvh, sendo as taxas anuais apuradas a partir dos valores médios dos trimestres, exceto (\*\*) apuradas a partir da série anual.

(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 2016, Ministério das Finanças.

(\*\*\*) 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 subscritor ou de situação equiparada.

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

**Pensão de sobrevivência** – prestação pecuniária mensal, 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), calculada com base na junção do tempo com descontos para aqueles dois regimes, sendo que os períodos com descontos simultâneos para ambos os regimes apenas contam uma vez.

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

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

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

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

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

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

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 que prossegue atribuições do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social<sup>66</sup>, sob superintendência e tutela do respetivo Ministro, e , nas 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, sob superintendência e tutela conjunta do referido Ministro e do membro do Governo responsável pela área das Finanças e da Administração Pública<sup>67</sup>, 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 excepcionais 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 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 464 mil em 31 de dezembro de 2016) 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)<sup>68</sup>, cujo estatuto tenha sido adquirido até 31 de dezembro de 2005.

---

<sup>66</sup> Assim designado pela Lei orgânica do XXI Governo Constitucional, Decreto Lei n.º 251-A/2015, de 17 dezembro).

<sup>67</sup> A partir de 1 de janeiro de 2015, como resulta do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 28/2015, de 10 de fevereiro, e nos termos da nova redação dada pelo artigo 3.º do referido diploma ao artigo 1.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 131/2012, de 25 de junho.

<sup>68</sup> 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 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 ser 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 2016, os encargos com pensões dos fundos extintos totalizaram M€ 234,4, incluindo M€ 26,1 respeitantes ao Fundo de Pensões do Militares das Forças Armadas. Ao todo, foram transferidos para a gestão da CGA 18 fundos de pensões.



# Tribunal de Contas

---

Criada em 1929<sup>69</sup>, pelo Decreto-Lei n.º 16 667, de 27 de março, a CGA encontrava-se, em 2016, regulada pela lei orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 131/2012, de 25 de junho<sup>70</sup>. 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 dezembro<sup>71</sup>, 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 público<sup>72</sup> 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 à formação do valor das 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.

O presente anexo vem na sequência dos anteriormente publicados<sup>73</sup>, tendo como principal objetivo apresentar, em termos gerais, sustentado apenas em informação provisória fornecida pela entidade, a realidade da CGA no período 2014-2016, 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 16** exibem-se, relativamente ao período considerado, as principais fontes de financiamento da CGA.

---

<sup>69</sup> Em 1934, foi criado 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.

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> Complementarmente, Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março.

<sup>72</sup> Atualmente designado por regime de proteção social convergente.

<sup>73</sup> Cfr. RAEO - 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, 2/2015, de 2 de julho, e 2/2016, de 7 de julho, publicados em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

**Quadro 16 – Fontes de financiamento**

Unidade: euros

Fontes de Financiamento	2014	2015	2016	vhr	vr (triénio)	Peso na receita total
<b>Contribuições e Quotizações</b>	<b>4.421.118.657,29</b>	<b>3.868.959.719,15</b>	<b>3.958.443.034,49</b>	<b>2,3</b>	<b>-10,5</b>	<b>39,2</b>
Quotas	1.292.822.542,70	1.251.203.685,94	1.279.877.925,24	2,3	-1,0	12,7
Contribuição de Entidades	2.665.448.092,46	2.594.293.987,48	2.665.817.179,50	2,8	0,01	26,4
Contribuição extra solidariedade	462.848.022,13	23.462.045,73	12.747.929,75	-45,7	-97,2	0,1
<b>Dotação do Orçamento de Estado</b>	<b>4.130.842.669,00</b>	<b>4.858.330.040,00</b>	<b>4.926.016.419,00</b>	<b>1,4</b>	<b>19,2</b>	<b>48,8</b>
Comparticipação do Estado para financiamento do défice	3.870.437.069,00	4.603.802.040,00	4.663.306.419,00	1,3	20,5	46,2
Comparticipação para financiamento de pensões da responsabilidade do Estado	260.405.600,00	254.528.000,00	262.710.000,00	3,2	0,9	2,6
Deficientes das Forças Armadas - invalidez	172.530.000,00	171.550.000,00	170.040.000,00	-0,9	-1,4	1,7
Subvenções vitalícias	735.000,00	662.000,00	12.440.000,00	1.779,2	1.592,5	0,1
Pensões de preço de sangue	31.000.000,00	30.220.000,00	29.550.000,00	-2,2	-4,7	0,3
Outras	51.865.600,00	50.096.000,00	49.195.000,00	-1,8	-5,1	0,5
Ex-combatentes	4.275.000,00	2.000.000,00	1.485.000,00	-25,8	-65,3	0,0
Comparticipação da SS para pagamento de pensões	509.737.685,86	524.611.850,07	528.061.851,05	0,7	3,6	5,2
Comparticipação do MDN para pagamento do complemento de pensões (DLn.º 166-A/2013)	13.989.048,84	27.569.683,37	26.091.375,36	-5,4	86,5	0,3
Comparticipação de outras entidades para pagamento de pensões e outras prestações	72.135.287,44	87.871.821,28	73.318.558,27	-16,6	1,6	0,7
<b>Outras Receitas</b>	<b>13.734.582,10</b>	<b>18.868.190,26</b>	<b>13.371.411,69</b>	<b>-29,1</b>	<b>-2,6</b>	<b>0,1</b>
<b>Total das receitas dos fundos</b>	<b>2.834.513,43</b>	<b>58.187.363,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-100,0</b>	<b>-100,0</b>	<b>0,0</b>
Transferência DL n.º 30/2013 (IFAP)	396.992,23	0,00	0,00		-100,0	0,0
Transferência DL n.º 166-A/2013 (FP MILITARES)	2.437.521,20	0,00	0,00		-100,0	0,0
Transferência DL n.º 62/2015 (FP ENVC - Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA)	0,00	11.226.657,34	0,00	-100,0		0,0
Transferência DL n.º 62/2015 (DGTF)	0,00	12.665.305,66	0,00	-100,0		0,0
Transferência DL n.º 62/2015 (FP GESTNAV - Serviços Industriais, SA)	0,00	34.295.400,00	0,00	-100,0		0,0
<b>Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos</b>	<b>568.286.068,09</b>	<b>579.670.900,81</b>	<b>577.848.636,78</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,7</b>	<b>5,7</b>
Reembolso de títulos	306.152.209,82	300.166.321,88	313.374.060,01	4,4	2,4	3,1
Rendimento de títulos	262.133.858,27	279.504.578,93	264.474.576,77	-5,4	0,9	2,6
<b>Transferências de instituições comunitárias</b>	<b>0,00</b>	<b>64.331,12</b>	<b>242.552,06</b>	<b>277,0</b>		<b>0,0</b>
<b>Saldo Transitado da gerência anterior</b>	<b>75.300.359,48</b>	<b>52.962.356,60</b>	<b>435.537,51</b>	<b>-99,2</b>	<b>-99,4</b>	<b>0,0</b>
<b>Receita Total</b>	<b>9.807.978.871,53</b>	<b>10.077.096.255,66</b>	<b>10.103.829.376,21</b>	<b>0,3</b>	<b>3,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Receita Efetiva</b>	<b>9.426.526.302,23</b>	<b>9.723.967.577,18</b>	<b>9.790.019.778,69</b>	<b>0,7</b>	<b>3,9</b>	<b>96,9</b>

Fonte: CGA

Durante o período observado (2014 – 2016), as receitas totais da CGA aumentaram 3,0%, enquanto as receitas efetivas apresentaram um crescimento de 3,9%, 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 (0,3% e 0,7%, respetivamente).

A receita de contribuições e quotizações (quotas de subscritores, participação de entidades e CES) que representou, em 2016, 40,4% da receita efetiva da CGA, mais 2,3% em termos homólogos (menos 10,5% no triénio). Esta receita diretamente indexada ao número de subscritores e à evolução das suas remunerações foi fortemente pressionada pelas alterações introduzidas nas taxas contributivas, nas bases de incidência contributiva e na política salarial estabelecida 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. Já no período de referência (2016), não obstante a diminuição da receita com origem na CES (menos 45,7% em termos homólogos), a reversão total da medida aplicada à massa salarial pública e o abrandamento da diminuição da população de subscritores, foram suficientes para inverter o comportamento destas receitas entre períodos homólogos. No médio prazo, mantém-se a tendência de diminuição destas receitas, evolução sustentada na condição de sistema fechado da CGA.

As **quotas**, receita cobrada aos subscritores (13,1% da receita efetiva arrecadada no período de referência, M€ 1.279,9, em termos absolutos), vêm registando valores cada vez menores, situação que



# Tribunal de Contas

---

decorre da condição de universo fechado que a CGA adquiriu a partir de 1 de janeiro de 2006<sup>74</sup>. Em 2016, esta receita beneficiou do efeito da reversão da medida da redução salarial<sup>75</sup>, o qual, conjugado com o efeito do abrandamento da diminuição do universo dos subscritores apresentou, em termos homólogos, um crescimento de 2,3%, mantendo porém, durante o período mais alargado (2014 – 2016), a tendência regressiva (menos 1,0%).

A receita arrecadada por conta da **comparticipação das entidades**, com crescimentos muito significativos até 2010 (64,7% e 43,9% em 2009 e 2010, respetivamente), reflete a alteração do modelo de financiamento da CGA iniciada com a Lei do Orçamento do Estado de 2009<sup>76</sup>, 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 2010<sup>77</sup> 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 RGSS<sup>78</sup>, mas superando-o em razão das eventualidades cobertas<sup>79</sup>, esforço contributivo que se manteve para 2015 e 2016.

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%). Em 2016 a apreciação da massa salarial pública e o abrandamento do universo dos beneficiários passivos produziu um efeito

---

<sup>74</sup> 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 2016, o número de subscritores da CGA diminuiu 275.803 (37,3%).

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup> Cfr. artigo 41.º da Lei n.º 64 -A/2008, de 31 de dezembro.

<sup>77</sup> Cfr. artigo 29.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril.

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> 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%).

positivo sobre este subsistema de pensões com esta receita a apresentar um comportamento positivo em termos homólogos (mais 2,8%). 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 vem acontecendo desde 2013.

A **contribuição extraordinária de solidariedade (CES)** que impendeu sobre o conjunto dos rendimentos auferidos a título de pensões gerou, em 2016, uma receita de M€ 12,7 que compara com M€ 462,8 cobrados em 2014 (menos 97,2%). 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 2016 apenas financiou 0,1% da despesa paga.

As **dotações do orçamento do Estado** apresentaram um aumento de 1,4% em 2016, face ao período homólogo anterior (mais 19,2% no triénio observado). Este grupo de receitas constitui a mais relevante fonte de financiamento da CGA (50,3% da receita efetiva) e integra 2 componentes, das quais a mais expressiva é a comparticipação do Estado para o financiamento do défice deste subsistema de pensões (47,6% da receita efetiva), mais 1,3%, em termos homólogos e mais 20,5% entre 2014 e 2016, evolução ancorada no incremento das necessidades de financiamento inerente à condição de sistema fechado de pensões, cujos beneficiários ativos têm vindo naturalmente a decrescer (menos 37,3% desde 2006) ao mesmo tempo que o número de aposentados/reformados tem vindo a aumentar (mais 27,6%, no mesmo período). Recorde-se que, desde 2006, os trabalhadores contratados para o exercício de funções públicas têm vindo a constituir-se beneficiários ativos do RGSS para onde têm sido canalizadas, desde então, as inerentes receitas provenientes dos seus rendimentos do trabalho, com a conseqüente quebra de solidariedade intergeracional, como fonte de financiamento preferencial dos sistemas de pensões nacionais. Já as medidas adotadas 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 (menos 10,5% 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€ 262,7 (incluindo M€ 1,5 relativos ao financiamento das pensões pagas aos ex combatentes) para financiamento de pensões da responsabilidade do próprio Estado (2,7% da receita efetiva; mais 3,2%, face ao período homólogo e mais 0,9%, no triénio) e M€ 204,4 para pagamento de pensões da responsabilidade de fundos de pensões que foram sendo transferidos para a CGA desde 1996, mas cujas reservas financeiras constituídas não foram suficientes para satisfazer os correspondentes encargos e, bem assim, o impacto da reversão das medidas de contenção da despesa com pensões, estas parcialmente compensadas pelo aumento das receitas indexadas à massa salarial dos subscritores da CGA que aumentou no período de referência.

A comparticipação da Segurança Social para pagamento de pensões regista um acréscimo de 0,7%, relativamente ao período homólogo, e de 3,6%, no triénio.

A comparticipação do MDN apresenta um acréscimo muito significativo no triénio (86,5%) explicado pela transferência, num primeiro momento, do Fundo de complementos de pensões dos Militares e, após esgotado este, pelas transferências do MDN para financiamento de responsabilidades do referido Fundo.



# Tribunal de Contas

Os **ativos financeiros** (3,1% da receita total) registaram, em 2016, um acréscimo de 4,4% quando comparados com o período homólogo anterior (2,4% no triénio). Já o **saldo da gerência anterior** sofreu uma erosão na ordem dos 99,4% durante o triénio (2014 – 2016) e de 99,2% em termos homólogos.

## II.2. Aplicação de Recursos

No **Quadro 17** estão evidenciadas, relativamente ao período considerado, as principais despesas da CGA.

**Quadro 17 – CGA – Aplicação de Recursos**

Unidade: euros

Aplicação de Recursos	2014	2015	2016	vh	vr (triénio)	Peso na despesa total
<b>Pensões</b>	<b>9.326.916.958,22</b>	<b>9.504.940.555,24</b>	<b>9.507.410.345,63</b>	<b>0,03</b>	<b>1,9</b>	<b>95,3</b>
Aposentação/reforma	8.221.529.629,31	8.368.727.658,70	8.347.951.973,98	-0,2	1,5	83,7
Sobrevivência	848.902.316,80	884.382.098,87	898.648.823,41	1,6	5,9	9,0
Invalidez (Deficientes das Forças Armadas)	172.783.625,97	171.168.775,52	169.720.328,26	-0,8	-1,8	1,7
Subvenções vitalícias	746.393,89	643.894,98	12.408.348,57	1.827,1	1.562,4	0,1
Pensões de preço de sangue	31.068.471,67	30.058.817,35	29.625.828,95	-1,4	-4,6	0,3
Outras pensões (BNU, RDPI, Portos e Antigos Combatentes)	51.886.520,58	49.959.309,82	49.055.042,46	-1,8	-5,5	0,5
<b>Outras Prestações</b>	<b>16.576.738,79</b>	<b>17.289.675,14</b>	<b>16.847.544,87</b>	<b>-2,6</b>	<b>1,6</b>	<b>0,2</b>
<b>Transferências para a SS</b>	<b>118.535.401,02</b>	<b>138.360.217,18</b>	<b>145.470.682,98</b>	<b>5,1</b>	<b>22,7</b>	<b>1,5</b>
Unificadas	90.669.212,38	110.535.410,79	118.128.293,60	6,9	30,3	1,2
EDP	11.838.954,60	11.851.479,82	11.623.659,89	-1,9	-1,8	0,1
MARCONI	15.600.866,90	15.360.625,07	15.024.139,43	-2,2	-4,1	0,2
BPN	366.367,14	612.701,50	694.590,06	13,4	89,6	0,0
<b>Outras Despesas</b>	<b>30.098.145,53</b>	<b>30.960.242,05</b>	<b>31.681.456,69</b>	<b>2,3</b>	<b>5,3</b>	<b>0,3</b>
<b>Encargos Financeiros</b>	<b>335.983,04</b>	<b>224.632,70</b>	<b>810.246,89</b>	<b>260,7</b>	<b>141,2</b>	<b>0,0</b>
Transferências para Instituições Comunitárias	0,00	195.523,31	1.017.391,82	420,3		0,0
Aplicações Financeiras	262.553.286,54	338.623.231,09	268.083.152,42	-20,8	2,1	2,7
<b>Despesa Total</b>	<b>9.755.016.513,14</b>	<b>10.030.594.076,71</b>	<b>9.971.320.821,30</b>	<b>-0,6</b>	<b>2,2</b>	<b>100,0</b>
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>9.492.463.226,60</b>	<b>9.691.970.845,62</b>	<b>9.703.237.668,88</b>	<b>0,1</b>	<b>2,2</b>	<b>97,3</b>

Fonte: CGA

A despesa efetiva da CGA em 2016 totalizou M€ 9.703,2, mais 0,1% em termos homólogos e mais 2,2% no triénio.

As **pensões** pagas constituíram a maior parcela da despesa efetiva (98,0%). Destas, a maior fatia respeita ao pagamento de pensões de aposentação e reforma, as quais apresentaram uma tendência crescente entre 2014 e 2016 (mais 1,5%; menos 0,2% em termos homólogos), justificada pelas alterações legislativas introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das mesmas, 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 2016, a reposição da regra de atualização de pensões<sup>80</sup>, que se traduziu num

<sup>80</sup> O Decreto-Lei n.º 254-B/2015, de 31 de dezembro, veio repor, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2016, as regras de atualização do valor das pensões do regime de proteção social convergente, entre outras, isto é, as pensões de aposentação, reforma e invalidez atribuídas pela CGA, foram atualizadas nos termos previstos na Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto, alterada pela Lei n.º 11/2008, de 20 de fevereiro, pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro. Para 2017 a atualização das pensões foi estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março.

aumento do 0,4% para as pensões de valor mensal igual ou inferior a € 628,83, mantendo as demais o valor atribuído para 2015, a regressão gradual das medidas restritivas aplicadas durante o PAEF e a diminuição do número de beneficiários passivos com pensões médias atribuídas no ano a apresentarem um desvio para menos, face ao total, na ordem dos 27,1% (menos € 347,80 em termos absolutos) foram fatores determinantes para o comportamento da despesa com pensões.

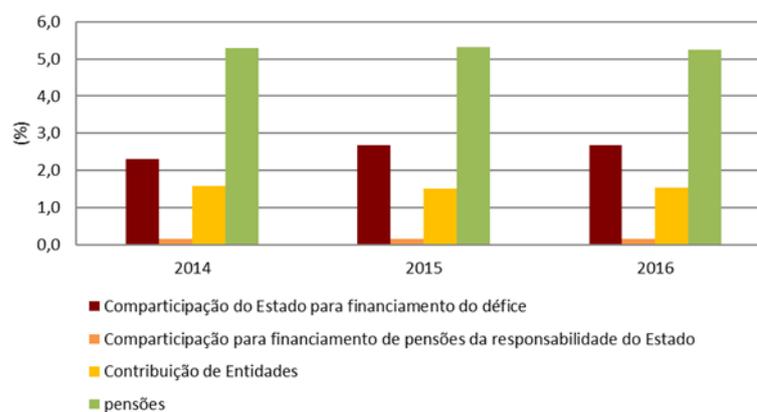
As **outras prestações** e as **outras despesas**, com pesos reduzidos no total da despesa (0,2% e 0,3%, respetivamente) apresentaram em 2016 um comportamento face ao período homólogo anterior de menos 2,6% e mais 2,3%, respetivamente, observando ambas no triénio tendências crescentes (mais 1,6% e mais 5,3%).

O valor dos **encargos financeiros** pagos em 2016 apresentou um acréscimo, face a igual período de 2014, na ordem dos 141,2%, tendo totalizado, em 2016, M€ 0,8, que compara com M€ 0,2 despendidos no período homólogo de 2015.

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

Confrontam-se, na **Figura 17**, os principais fluxos financeiros da CGA com o Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes (2014 a 2016).

**Figura 17 – CGA – Principais Fluxos Financeiros em % do PIB**



Fonte: CGA

A evolução, em percentagem do PIB<sup>81</sup>, das despesas com **pensões** apresentou uma tendência decrescente no triénio, menos 0,05 p.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 do valor das pensões; a evolução positiva do PIB no mesmo período (mais 3,0%); e a pressão da evolução demográfica sobre o sistema que também influenciaram este indicador.

<sup>81</sup> 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&xpgid=ine\\_destaquas&DESTAQUESdest\\_boui=249869836&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=249869836&DESTAQUESmodo=2)



# Tribunal de Contas

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%, o mesmo acontecendo em 2016, com a receita proveniente da CES a recuar 45,7% em termos homólogos, totalizando M€ 12,7 e representando uma poupança de apenas 0,1%.

## II.4. Peso Relativo das Principais Fontes de Financiamento nas Despesas com Pensões

Na **Figura 18** estão refletidos, para o período de 2006 a 2016, os índices de cobertura das pensões pelas principais fontes de financiamento (receitas provenientes das quotas pagas pelos subscritores, comparticipação 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 13,3% em 2016, efeito que decorre, como já referido, da natureza de sistema fechado, adquirida pela CGA a partir de 2006. Entre 2014 e 2016 a taxa de cobertura das pensões com receitas provenientes de quotas sofreu uma degradação de 4 p.p., beneficiando de alguma recuperação entre 2015 e 2016 (mais 3 p.p.), ancorada nas 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 e no abrandamento da perda de beneficiários ativos no mesmo período.

A **comparticipação do Estado para cobertura do défice** do sistema de pensões gerido pela CGA evoluiu de 44,9% em 2006 para 48,3%, em 2016 (tendo atingido o seu máximo em 2012, 53,0%), mais 3,4 p.p..

**Figura 18 – Taxa de cobertura das despesas com pensões**



**Nota:** Na comparticipação do Estado só foram consideradas as verbas destinadas ao financiamento do défice

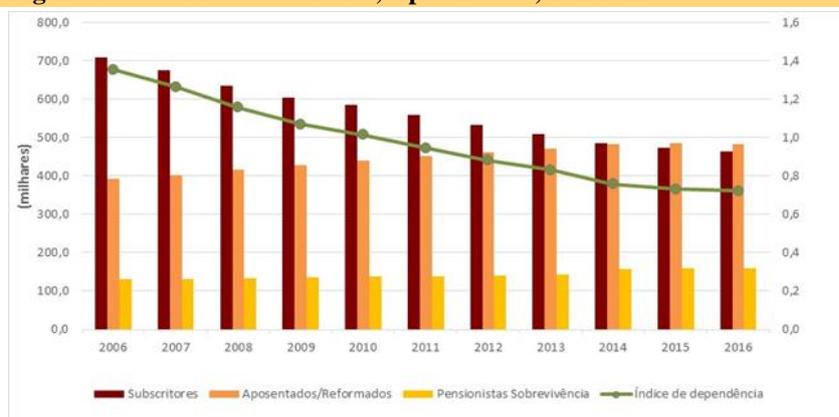
No mesmo período (2006 – 2016) as despesas com pensões expandiram-se 42,5% (2,2% no triénio) e a massa salarial alocada aos subscritores da CGA contraiu-se 21,6% (menos 1,0% entre 2014 e 2016).

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 contribuição extraordinária de solidariedade (maximização da receita), a alteração das fórmulas de cálculo no que respeita à formação do valor da pensão e a suspensão da regra de atualização das pensões (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 (CES e suspensão da regra de atualização das pensões), motivo pelo qual a dinâmica de degradação, visível para o período mais alargado (10 anos), 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 sentida durante o PAEF).

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

A **Figura 19** inclui, no que respeita aos anos compreendidos entre 2006 e 2016, 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 beneficiários ativos (subscritores) inscritos neste organismo e o número total de beneficiários passivos (aposentados e pensionistas).

**Figura 19 – CGA – Subscritores, Aposentados, Pensionistas**



Fonte: CGA

No decurso do período considerado (2006-2016) manteve-se o agravamento do índice de dependência, que passou de 1,4 em 2006, para 0,7 em 2016, o que configura uma degradação acentuada deste indicador, justificada pelo aumento gradual do número de aposentados e pensionistas<sup>82</sup>, face ao decréscimo continuado do número de subscritores (pontos III.1 e III.2 deste anexo), circunstância que decorre quer de fenómenos de natureza demográfica, designadamente do aumento da esperança de vida após a passagem à condição de aposentado, quer dos efeitos da aplicação de medidas de política,

<sup>82</sup> Entre 2006 e 2016, o número de novos pensionistas (aposentados/reformados – a grande maioria –, pensionistas de sobrevivência e de preço de sangue e outras) cifrou-se em 331.632 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, 26.813 em 2015 e 16.726 em 2016). No mesmo período abandonaram o sistema 194.314 indivíduos, o que configura um aumento real de 137.318 indivíduos.



# Tribunal de Contas

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 RGSS<sup>83</sup>.

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 novos aposentados 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. Já em 2016, a queda de 46,1% face a 2015 foi consequência da aplicação das novas normas de acesso à pensão de velhice, designadamente as que se referem ao aumento da idade normal de acesso a essa prestação.

## III.1 Aposentados da CGA – Número e Idade

No **Quadro 18** apresenta-se a distribuição etária dos aposentados da CGA no período 2014-2016, dados reportados a 31 de dezembro de cada ano.

**Quadro 18 – Aposentados/reformados por escalões etários**

Escalões etários	2014	2015	2016	vhr	2014/16	2006/16	peso no total
Menos de 30 anos	1	0	0			-100,0	0,0
Entre 30 e 39 anos	240	201	144	-28,4	-40,0	-83,2	0,0
Entre 40 e 49 anos	2.165	1.916	1.676	-12,5	-22,6	-69,4	0,3
Entre 50 e 59 anos	34.337	28.475	21.149	-25,7	-38,4	-71,0	4,4
Entre 60 e 69 anos	205.984	203.182	194.447	-4,3	-5,6	33,6	40,3
Entre 70 e 79 anos	161.791	169.112	176.006	4,1	8,8	58,1	36,5
Mais de 79 anos	78.188	83.383	89.192	7,0	14,1	111,6	18,5
<b>Total</b>	<b>482.706</b>	<b>486.269</b>	<b>482.614</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,02</b>	<b>27,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGA

O total de aposentados da CGA ascendeu, em 31 de dezembro de 2016, a 482.614 indivíduos, mais 27,6% que em 1 de janeiro de 2006. No triénio observado o número de aposentados manteve-se estável (menos 0,02%) tendo recuado 0,8%, em termos homólogos. Destes, 53,4% são de sexo masculino e 46,6% do sexo feminino. Quase metade (45,0%) desta população tem idade inferior a 70 anos.

<sup>83</sup> Cfr. art.º 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, sucessivamente alterada pela Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto, Lei n.º 11/2008, de 20 de fevereiro, e Lei n.º 66-B/2012, de 30 de dezembro, e Lei n.º 11/2014 de 06 de março, conjugado com as normas constantes do Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 4/2017 de 06 de janeiro. Entre 1 de janeiro de 2006 e 31 de dezembro de 2016, o número de subscritores da CGA recuou 275.803 indivíduos.

### III.2 Subscritores da CGA – Número e Idade

No **Quadro 19** apresenta-se a distribuição etária dos subscritores da CGA no período 2014-2016, dados reportados a 31 de dezembro de cada ano.

**Quadro 19 – Escalões Etários dos Subscritores da CGA no triénio 2014/2016**

escalões etários	2014	2015	2016	var	2014/16	2006/16	peso no total
Menos de 30 anos	1.191	590	172	-70,8	-85,6	-99,8	0,0
Entre 30 e 39 anos	65.700	51.556	38.961	-24,4	-40,7	-79,7	8,4
Entre 40 e 49 anos	174.860	167.650	159.804	-4,7	-8,6	-34,8	34,5
Entre 50 e 59 anos	203.389	205.692	206.490	0,4	1,5	15,6	44,5
Entre 60 e 69 anos	39.341	47.911	58.380	21,9	48,4	76,1	12,6
Mais de 69 anos	45	47	54	14,9	20,0	-85,8	0,0
<b>Total</b>	<b>484.526</b>	<b>473.446</b>	<b>463.861</b>	<b>-2,0</b>	<b>-4,3</b>	<b>-37,3</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGA

Em 2016, o número total de subscritores era de 463.861, menos 37,3% que em 1 de janeiro de 2006<sup>84</sup>. Sobre este universo há a referir que a distribuição dos indivíduos 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 no médio e longo prazo.

A maior parte dos subscritores da CGA situa-se no escalão etário entre os 50 e os 59 anos (44,5%), logo seguido do escalão imediatamente abaixo (entre os 40 e os 49 anos), que acomoda 34,5% 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 (21,9%), 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 o escalão situado entre os 50 e os 59 anos apresentou um comportamento crescente muito mais moderado (mais 0,4%) face a 2015. Todos os escalões etários abaixo dos 50 anos perderam subscritores no triénio observado.

### 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 anos<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> O ano de 2015 constituiu um ano de viragem, na medida em que, pela primeira vez, o número de subscritores foi inferior ao número de aposentados/reformados.

<sup>85</sup> Esta análise tem por base dois indicadores: média face ao total das pensões em pagamento pela CGA, dentro do grupo respetivo, e a média calculada face aos valores de pensões atribuídas em cada ano.

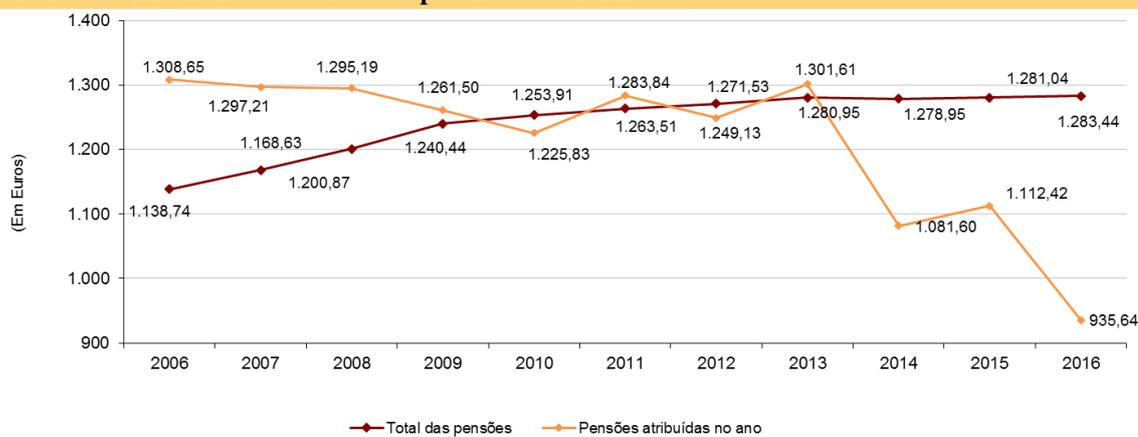


# Tribunal de Contas

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 € 935,64 em 2016. Já os valores médios das pensões em pagamento evidenciaram uma tendência inversa para o mesmo período, passando de € 1.138,74 em 2006 para € 1.283,44 em 2016.

No seu conjunto, a média das pensões em pagamento manteve-se estável no triénio 2014-2016 (mais 0,4%), enquanto a média das pensões atribuídas no ano sofreu um decréscimo de 13,5%.

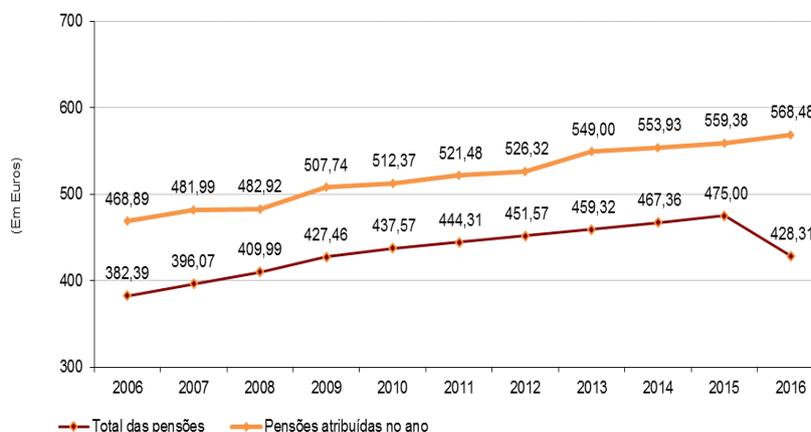
**Figura 20 – CGA – Pensões Médias de aposentados/reformados**



Fonte: CGA

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 – 2016) apenas em cinco anos (2010, 2012, 2014, 2015 e 2016) o valor médio das pensões atribuídas no ano ter sido inferior ao valor médio global das pensões de aposentação e reforma em pagamento.

**Figura 21 – Pensões Médias de sobrevivência**

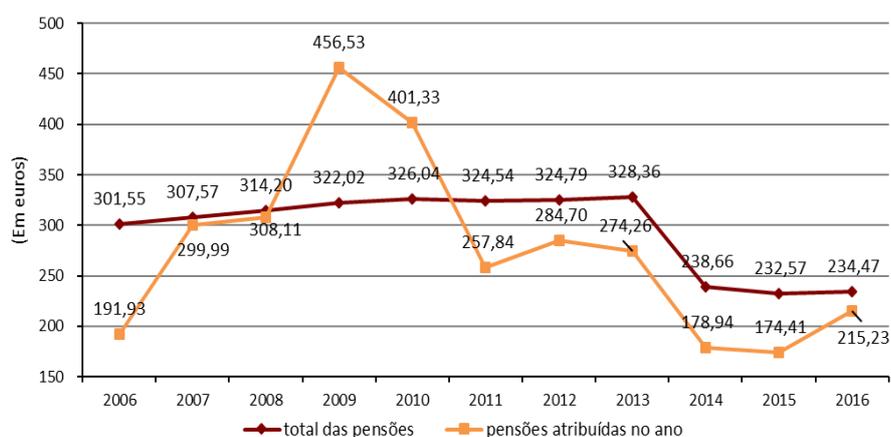


Fonte: CGA

Já nas **pensões de sobrevivência**, o valor médio das pensões atribuídas em cada ano variou entre os € 468,89 em 2006 e os € 568,48 em 2016, apresentando um aumento de 21,2% nesse mesmo período (2,6% no último triénio e 1,6% face a 2015). No seu conjunto a média das pensões de sobrevivência em pagamento no período observado (2006/2016) expandiu-se 12,0%, mas apresentando recuos nos anos mais recentes (menos 8,4% no triénio e menos 9,8% em termos homólogos).

Ao contrário do que se verificava no anterior grupo, aqui a tendência comportamental foi 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, até 2015, mas com o ano de 2016 a apresentar um desvio maior entre as médias consideradas.

**Figura 22 – Pensões Médias 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 € 215,23 em 2016, no que se refere à média das pensões atribuídas em cada ano, sendo este o grupo que exhibe maiores flutuações comportamentais. Até 2008, a média das pensões atribuídas no ano foi inferior à média global, situação que se inverteu em 2009, ano em que atingiu o seu maior valor, com a média das pensões atribuídas no ano a ultrapassar significativamente a média face ao total (mais € 134,51). Entre 2009 e 2011, ocorreu nova inversão desta tendência com o decréscimo 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 22,2% entre 2006 e 2016, ano em que atingiu os 234,47 euros. Entre 2011 e 2016 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 carácter 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.



## V. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO DOS FUNDOS DE PENSÕES CONSTITUÍDOS

No **Quadro 20** 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 2016 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 2016.**

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 2016, cerca de 85,9% desse valor (M€ 5.276,8).

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.

A este propósito, o Tribunal de Contas no relatório de auditoria às transferências para a CGA dos fundos de pensões<sup>86</sup> 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*”<sup>87</sup>.

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.

---

<sup>86</sup> 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](http://www.tcontas.pt).

<sup>87</sup> Cfr. pág. 6 do referido Relatório.

**Quadro 20 – CGA – Evolução dos “Fundos de Pensões” com reserva ativa integrados na CGA**

(Unidade: M€)

Fundo	Ano de constituição da reserva	Valor da reserva constituída	Valor da reserva em		Relação entre reserva em 31 de dezembro de 2016 e a reserva constituída
			01/01/2016	31/12/2016	
Empresa		(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)
DRAGAPOR	1998	7,7	6,2	6,1	79,3
RDP I	1999	28,4	8,8	7,7	27,1
RDP II	2003	47,2	29,0	25,4	53,7
INCM	2004	137,8	96,1	90,5	65,6
ANA	2004	173,6	106,3	98,2	56,6
NAV	2004	235,7	181,1	174,1	73,9
CGD	2004	2.504,4	1.902,1	1.825,1	72,9
PT	2011	2.418,4	2.430,8	2.432,9	100,6
MARCONI	2011	385,4	391,3	392,0	101,7
BPN	2012	96,8	123,0	127,7	132,0
IFAP	2013	48,5	47,4	47,1	97,2
ENVC	2015	23,9	23,0	20,8	87,1
GESTNAV	2015	34,3	32,5	29,2	85,2
<b>Total</b>		<b>6.142,1</b>	<b>5.377,6</b>	<b>5.276,8</b>	<b>85,9</b>

Fonte: CGA

No seu conjunto, as reservas especiais constituídas para suportar as despesas dos fundos, ainda com reservas ativas, evidenciaram uma depreciação em 2016, representando estas, no final do ano, 85,9% das suas reservas iniciais, que compara com 87,6% em 2015.

Dos fundos integrados na CGA, entre 1996 e 2003, quatro viram as suas reservas esgotadas: Os CTT em 2011, o BNU e MACAU em 2012 e o INDEP em 2014. O Fundo de Pensões dos Militares foi integrado em 2014 mas não foi constituída qualquer reserva, dado que a verba transferida para a CGA com vista à satisfação dos encargos deste fundo se esgotou ainda no decurso do mesmo ano<sup>88</sup>.

Com a extinção das reservas, os encargos com pensões dos beneficiários dos Fundos passaram a constituir encargos do Estado e da CGA. Entre 2011 e 2016 o esforço financeiro do Estado e da CGA para pagamento das pensões dos beneficiários dos cinco fundos de pensões suprarreferidos totalizou € 1.069,3.

**Quadro 21 – CGA – Esforço financeiro do Estado/CGA com os Fundos de pensões com reservas extintas**

(Unidade: M €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
<i>Receita</i>	50,2	40,3	31,8	36,2	31,4	30,0	219,9
Reserva	25,2	11,7	0,0	4,4	0,0	0,0	41,4
Contribuições	24,9	28,6	31,8	31,7	31,4	30,0	178,5
<i>Despesa</i>	176,7	187,9	215,2	234,4	240,4	234,4	1.289,2
Pensões	176,7	187,9	215,2	234,4	240,4	234,4	1.289,2
<b>Esforço do Estado/CGA</b>	<b>126,6</b>	<b>147,6</b>	<b>183,4</b>	<b>198,3</b>	<b>209,0</b>	<b>204,4</b>	<b>1.069,3</b>

Fonte: CGA. Cálculos DGTC

<sup>88</sup> O valor transferido em 2014 foi de € 2,4 M e o valor das pensões no mesmo ano foi de € 16,4 M. Os encargos deste fundo são suportados pelo Estado através do Ministério da Defesa.



# Tribunal de Contas

## Quadro 22 – CGA – Esforço financeiro do Estado/CGA por fundo de pensões

(Unidade: M €)

Fundo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Peso no total
CTT	126,6	127,4	148,6	150,2	147,3	144,1	844,2	78,9%
BNU		17,2	20,7	20,1	19,5	19,1	96,5	9,0%
MACAU		3,1	14,1	13,9	12,7	13,2	57,0	5,3%
INDEP				0,1	2,0	1,9	3,9	0,4%
MILITARES				14,0	27,6	26,1	67,7	6,3%
<b>Total</b>	<b>126,6</b>	<b>147,6</b>	<b>183,4</b>	<b>198,3</b>	<b>209,0</b>	<b>204,4</b>	<b>1.069,3</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: CGA. Cálculos DGTC

A maioria do esforço financeiro do Estado/CGA nestes 6 anos (2011 a 2016) destinou-se ao financiamento das pensões dos beneficiários do fundo de pensões dos CTT, uma vez que é o fundo com maior volume de pensões e onde as reservas se esgotaram há mais tempo. Dos fundos integrados na CGA e com as reservas já esgotadas, o referente aos CTT é o único que beneficia de contribuições. Em 2016, o valor das pensões pago aos beneficiários passivos deste fundo foi de € 174,2 M, tendo sido financiado em € 30,0 M pelas contribuições arrecadadas dos beneficiários ativos do mesmo.

Os Quadros que seguidamente se apresentam dão uma perspetiva transversal desta realidade, mostrando, por um lado, a evolução do número de beneficiários (**Quadro 23**), do valor das pensões pagas (**Quadro 24**), dos montantes das contribuições recebidas (**Quadro 25**), e, por outro, do volume de rendimentos obtidos (**Quadro 26**), e das mais e menos-valias realizadas por cada um dos fundos (**Quadros 27 e 28**), 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 2016, 55.649 indivíduos, menos 1,5% que no ano anterior (56.509). De entre estes, 3.700 indivíduos<sup>89</sup> são beneficiários de pensões de sobrevivência, mais 23,5% que em 2014 (2.997 indivíduos).

<sup>89</sup> Fundos que pagaram, nos anos aqui analisados, pensões de sobrevivência: BNU com 1030 beneficiários; Macau com 1087; CGD com 760; MARCONI com 258; BPN com 31 e IFAP com 33, ENVC com 3 e GESTNAVE com 498. Afetos ao FP dos Militares encontravam-se, em 2016, 4.083 beneficiários de pensões de sobrevivência, estes não considerados nesta análise por não haver valores comparáveis para o triénio.

**Quadro 23 – CGA – Número total de beneficiários passivos “Fundos de Pensões”**

(unidades)

Fundo	2014	2015	2016	vhr	2014/16	peso relativo
BNU**	3.042	2.974	2.906	-2,3	-4,5	5,2
DRAGAPOR	61	59	55	-6,8	-9,8	0,1
RDP I – DL n.º 90/99	598	576	553	-4,0	-7,5	1,0
MACAU**	2.821	2.762	2.751	-0,4	-2,5	4,9
INDEP**	949	911	880	-3,4	-7,3	1,6
CTT**	15.831	15.565	15.203	-2,3	-4,0	27,3
RDP II – DL n.º 291/03	233	245	253	3,3	8,6	0,5
INCM	857	842	844	0,2	-1,5	1,5
ANA	1.219	1.185	1.162	-1,9	-4,7	2,1
NAV	499	488	480	-1,6	-3,8	0,9
CGD	8.319	8.552	8.887	3,9	6,8	16,0
PT	7.545	7.342	7.145	-2,7	-5,3	12,8
MARCONI	1.126	1.107	1.100	-0,6	-2,3	2,0
BPN	49	54	66	22,2	34,7	0,1
IFAP	209	212	218	2,8	4,3	0,4
FP Militares***	12.309	11.673	11.224	-3,8	-8,8	20,2
ENVC		444	443	-0,2		0,8
GESTNAV		1.518	1.479	-2,6		2,7
<b>Total</b>	<b>55.667</b>	<b>56.509</b>	<b>55.649</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,03</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** CGA

\*\* Fundo cuja reserva se esgotou.

\*\*\* 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 beneficiários constantes deste universo, o destaque vai para quatro grupos que, no seu conjunto, representaram 76,3% deste universo (ex-trabalhadores dos CTT que, em 2016, representavam cerca de 27,3% do total do universo aqui considerado, 15.203 indivíduos, os beneficiários do FP dos Militares, 11.224 (20,2%), os beneficiários da CGD, 8.887 indivíduos (16,0%) e os beneficiários da PT, 7.145 indivíduos (12,8%)). Em 2016 apenas os fundos da RDPII, da INCM, da CGD, do BPN e do IFAP viram aumentado o número dos seus beneficiários (mais 3,3%, 0,2%, 3,9%, 22,2% e 2,8%, respetivamente).

No que respeita à evolução da despesa com pensões e outros abonos pagos por conta das reservas dos fundos integrados na CGA verificou-se, em 2016, um recuo de 0,3%, que compara com um acréscimo de 1,4% no triénio. 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) e que no período de referência totalizou M€ 234,4 o que compara com M€ 30,0 de receita gerada por esses fundos.



# Tribunal de Contas

## Quadro 24 – CGA – Pensões\* pagas a beneficiários dos “Fundos de Pensões”

(unidades:m € e %)

Fundo	2014	2015	2016	vhr	2014/16	peso relativo
BNU **	20.121,7	19.454,3	19.108,4	-1,8	-5,0	3,4
DRAGAPOR	307,8	308,9	284,0	-8,1	-7,7	0,1
RDP I – DL n.º 90/99	1.595,8	1.544,0	1.504,0	-2,6	-5,8	0,3
MACAU **	13.870,2	12.736,3	13.159,3	3,3	-5,1	2,3
INDEP **	2.041,3	1.971,6	1.907,4	-3,3	-6,6	0,3
CTT**	181.983,4	178.668,3	174.171,3	-2,5	-4,3	30,9
RDP II – DL n.º 291/2003	4.504,2	4.776,0	4.867,6	1,9	8,1	0,9
INCM	9.506,7	9.498,5	9.547,6	0,5	0,4	1,7
ANA	13.516,6	12.558,6	12.471,6	-0,7	-7,7	2,2
NAV	14.220,0	14.229,6	14.312,6	0,6	0,7	2,5
CGD	138.288,3	142.461,7	148.848,0	4,5	7,6	26,4
PT	121.199,6	118.259,9	115.407,8	-2,4	-4,8	20,5
MARCONI	15.660,9	15.360,6	15.024,1	-2,2	-4,1	2,7
BPN	366,4	612,7	694,6	13,4	89,6	0,1
IFAP	2.123,8	2.113,9	2.135,1	1,0	0,5	0,4
FP Militares ***	16.426,6	27.569,7	26.091,4	-5,4	58,8	4,6
ENVC		1.010,0	1.454,2	44,0		0,3
GESTNAV		1.623,6	2.340,1	44,1		0,4
<b>Total</b>	<b>555.733,2</b>	<b>564.758,4</b>	<b>563.329,0</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,4</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGA

\* Inclui pensões e prestações sociais

\*\* Fundo cuja reserva se esgotou

\*\*\* 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 25**) continuam a canalizar para este organismo as respetivas **contribuições**, verificando-se, neste período, um decréscimo destas receitas na ordem dos 3,5% (menos 5,3% no triénio). O montante total arrecadado, em 2016, ascendeu a cerca de M€ 55,3, sendo que 43,3% desse montante foi arrecadado pelo fundo da PT. Acresce referir que 54,4% destas receitas respeitam aos CTT e constituem receitas gerais da CGA, uma vez que o respetivo fundo foi extinto.

**Quadro 25 – CGA – Contribuições\* recebidas pelos “Fundos de Pensões”**

(unidades: m€ e %)

Fundo	2014	2015	2016	vhr	2014/16	peso relativo
BNU** - DL n.º 227/96						
DRAGAPOR						
RDP I – DL n.º 90/99						
MACAU**						
INDEP**						
CTT**	31.740,2	31.373,0	30.037,5	-4,3	-5,4	54,4
RDP II – DL n.º 291/2003	247,4	121,0	75,8	-37,4	-69,4	0,1
INCM	491,0	453,4	404,9	-10,7	-17,5	0,7
ANA	502,3	491,0	348,0	-29,1	-30,7	0,6
NAV	814,5	673,5	473,9	-29,6	-41,8	0,9
CGD						
PT	24.548,3	24.182,2	23.923,4	-1,1	-2,5	43,3
MARCONI						
BPN						
IFAP						
FP Militares***						
ENVC						
GESTNAV						
<b>Total</b>	<b>58.343,6</b>	<b>57.294,2</b>	<b>55.263,5</b>	<b>-3,5</b>	<b>-5,3</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** CGA

\* Inclui quotas de subscritores e contribuições de entidades

\*\* Fundo cuja reserva se esgotou

\*\*\* 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.

O montante global de rendimentos obtidos em 2016 (**Quadro 26**) pelos fundos de pensões ascendeu a M€ 188,2, que compara com M€ 195,0 obtidos no período homólogo anterior (menos 3,4%). Entre 2014 e 2016, a tendência foi igualmente decrescente (menos 4,7%). Em 2016, cerca de 88,1% do valor total destes proveitos foram obtidos pelos fundos da CGD, da PT e da MARCONI, no seu conjunto.



# Tribunal de Contas

**Quadro 26 – CGA – Rendimentos obtidos pelos “Fundos de Pensões”**

(unidades: m€ e %)

Fundo	Rendimentos (juros)			vhr	2014/16	peso relativo
	2014	2015	2016			
DRAGAPOR	218,2	217,2	206,4	-5,0	-5,4	0,1
RDP I	363,3	332,1	291,2	-12,3	-19,8	0,2
INDEP	34,6	-	-	-	-100,0	0,0
RDP II	1.166,5	1.084,8	952,3	-12,2	-18,4	0,5
INCM	3.538,8	3.444,8	3.162,2	-8,2	-10,6	1,7
ANA	4.112,8	3.891,1	3.573,0	-8,2	-13,1	1,9
NAV	6.665,7	6.537,4	6.098,9	-6,7	-8,5	3,2
CGD	71.667,3	70.004,8	66.098,7	-5,6	-7,8	35,1
PT	89.192,4	87.710,1	85.922,7	-2,0	-3,7	45,6
MARCONI	14.321,1	14.177,1	13.765,1	-2,9	-3,9	7,3
BPN	4.572,6	4.763,9	4.804,6	0,9	5,1	2,6
IFAP	1.752,4	1.761,2	1.731,9	-1,7	-1,2	0,9
ENVC	-	421,5	670,2	59,0	-	0,4
GESTNAVE	-	619,7	968,7	56,3	-	0,5
<b>Total</b>	<b>197.605,7</b>	<b>194.965,8</b>	<b>188.245,7</b>	<b>-3,4</b>	<b>-4,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGA

Fundo cuja reserva se esgotou

O produto arrecadado com **mais-valias** registou, entre 2014 e 2016, um acréscimo de 9,3% (**Quadro 27**). O montante das mais-valias obtido com a alienação de património financeiro afeto a cada um dos fundos totalizou, em 2016, M€ 77,2, valor que compara com M€ 90,9 arrecadados em 2015. Em termos homólogos, as mais-valias alocadas aos fundos de reserva especiais recuaram 15,1%.

**Quadro 27 – CGA – Valor das Mais - Valias assumidas pelos “Fundos de Pensões”**

(unidades: m€ e %)

Fundo	Mais-Valias			vhr	2014/16	peso relativo
	2014	2015	2016			
DRAGAPOR	42,0	107,7	78,2	-27,4	86,2	0,1
RDP I	132,9	182,7	130,6	-28,5	-1,7	0,2
INDEP**	192,2	-	-	-	-100,0	0,0
RDP II	295,3	492,8	444,8	-9,7	50,6	0,6
INCM	798,4	916,1	1.217,5	32,9	52,5	1,6
ANA	1.601,5	1.799,5	1.400,7	-22,2	-12,5	1,8
NAV	1.569,5	2.086,2	2.621,0	25,6	67,0	3,4
CGD	21.731,2	15.226,4	24.378,8	60,1	12,2	31,6
PT	34.361,3	59.697,9	37.547,3	-37,1	9,3	48,6
MARCONI	6.733,8	9.483,0	7.135,2	-24,8	6,0	9,2
BPN	2.924,7	640,2	1.883,6	194,2	-35,6	2,4
IFAP	224,2	302,7	343,9	13,6	53,4	0,4
ENVC	-	0,0	0,0	-	-	0,0
GESTNAV	-	0,0	0,0	-	-	0,0
<b>Total</b>	<b>70.607,1</b>	<b>90.935,1</b>	<b>77.181,5</b>	<b>-15,1</b>	<b>9,3</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGA

\*\* Fundo cuja reserva se esgotou

Entre 2014 e 2016, as menos-valias assumidas (**Quadro 28**) sofreram um acréscimo de 215,1%. Em 2016, os ganhos (mais-valias) decorrentes da alienação de património financeiro ficaram acima das perdas (menos-valias) assumidas nessas operações.

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

(unidades: m€ e %)

Fundo	Menos-Valias			vhr	2014/16	peso relativo
	2014	2015	2016			
DRAGAPOR	1,6		0,2		-87,5	0,0
RDP I	4,1				-100,0	0,0
INDEP**	0,5				-100,0	0,0
RDP II	5,2				-100,0	0,0
INCM	31,5				-100,0	0,0
ANA	1,6				-100,0	0,0
NAV	21,2				-100,0	0,0
CGD	4,8				-100,0	0,0
PT	12,4		42,5		242,5	5,5
MARCONI	5,6		207,1		3566,6	27,0
BPN	42,0		104,3		148,2	13,6
IFAP	112,5	11,0	18,5	68,4	-83,6	2,4
ENVC		8,5	203,3	2.288,3		26,5
GESTNAV		28,5	190,6	568,3		24,9
<b>Total</b>	<b>243,2</b>	<b>48,0</b>	<b>766,4</b>	<b>1.497,2</b>	<b>215,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGA

\*\* Fundo cuja reserva se esgotou



# Tribunal de Contas

---

## **ANEXO 4 – CONTRADITÓRIO**

Entidades
Ministro das Finanças
Direção Geral do Orçamento
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
Instituto da Segurança Social, IP
Instituto de Informática, IP





# Tribunal de Contas



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

19.MAI17 00937

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
DAVII - Proc. n.º01/2017 - AEO-SS	11.05.2017	ENT.: 2982/2017 PROC. N.º: 12.2	

ASSUNTO: Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (janeiro a dezembro de 2016)

*Exulim,*

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que, foi analisado e apreciado o trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas, com base na informação provisória e parcial, mesmo não integrando a totalidade da informação financeira referente à execução do Orçamento da Segurança Social. De referir que, este Gabinete nada tem a acrescentar à informação entretanto remetida.

Com os melhores cumprimentos *e muito elevada estima*

O Chefe de Gabinete

André Caldas

Cc: SEO

**DGO** Orçamento

Exm.ª Senhora  
Dra. Helena Cruz Fernandes  
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas  
Av. da República - 65  
1050-159 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	Data: 17 mai 2017
<i>Email</i> nº15241/2017/DAVII	11 mai 2017	Ofício n.º 319/GEPO/DIRC/2017 Processo SGD: P5132/2017 Temática: Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo	Ref.ª Emissor:

**Assunto: Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (janeiro a dezembro 2016)**

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico sobre o assunto identificado em epígrafe, informa-se que esta Direção – Geral não tem comentários a tecer sobre o documento apresentado.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Manuela Proença

/PQ



# Tribunal de Contas

IGFSS / 18-05-2017 / IS 12117



SERVIÇO: DOC/DO

Exm<sup>o</sup>. Senhor  
 Juíz Conselheiro José Tavares  
 Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
 Av.<sup>a</sup>. Barbosa du Bocage, n.º 61  
 1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

DOC - 12117/2017

2017/05/18

ASSUNTO: Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (janeiro a dezembro de 2016)

Em resposta ao e-mail enviado por essa Direção-Geral no dia 11/05/2017, cumpre-nos informar que não temos nada a alegar relativamente ao relato do Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social relativo ao período compreendido entre janeiro e dezembro de 2016.

Com os melhores cumprimentos,

o Conselho Diretivo,

Nuno Venes  
Vice-Presidente

FC

I.P. IGFSS 02.01 - Revisão 1 - Data: 16-03-2016



Sede  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa  
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

1/1

\*\*\*\*\*  
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL  
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL  
-----  
Registo de entrada  
-----  
Mensagem original  
Email : ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt  
Data/hora : 2017-05-18 15:25:45  
-----  
Registo nº : 8413/2017  
Data/hora : 2017-05-18 15:29:25  
Serviço : DAVII  
Email : davi@tcontas.pt  
N. Anexos : 4  
Anexos : image003.png;image004.png;capa\_relato.pdf;Relato\_2S\_2016.pdf  
\*\*\*\*\*

Exma. Sra. Dra. Helena Fernandes  
Direção-Geral do Tribunal de Contas

Em resposta ao v/ e-mail, datado de 11 de maio - Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (janeiro a dezembro de 2016), elaborado pelo Tribunal de Contas (TC), encarrega-me o Sr. Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P, Dr. Rui Fiolhais de enviar informação prestadas pelos serviços competentes deste Instituto :

1. A análise realizada pelo TC engloba a despesa e receita do Sistema de Segurança Social, numa perspetiva consolidada. Esta análise, elaborada com base nos dados fornecidos pelo IGFSS, IP, tem periodicidade semestral.
2. Em termos consolidados a despesa com o pessoal aumentou 1,2% em termos homólogos, conforme referido pelo TC. O ISS,IP registou essa tendência com um acréscimo de 2,6% relativamente ao ano transato. A variação da despesa com o pessoal reflete essencialmente o efeito do aumento dos encargos com o Pessoal em regime de tarefa ou avença, mais concretamente no âmbito dos SVI – Serviço de Verificação de Incapacidades, bem como pelo reingresso dos trabalhadores anteriormente sujeitos ao processo de requalificação. De registar igualmente o efeito conjugado da eliminação dos cortes salariais previstos na Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, com a eliminação completa a partir de 1 de outubro de 2016 (Lei n.º 159-A/2015, de 15 de dezembro), da diminuição da sobretaxa e da subida do subsídio de refeição.
3. A despesa com a Ação Social manteve-se estável entre períodos homólogos. De referir que apenas no 2º semestre se assistiu a um aumento da despesa registada em acordos de cooperação, em resultado da atualização dos mesmos em 1,3%. Não obstante, no computo geral, a despesa de 2016 no ISS, IP foi inferior em cerca de 0,7% face ao ano de 2015. Para esta diminuição contribuíram essencialmente o decréscimo na despesa executada em alguns programas, nomeadamente no Programa Escolhas, que, com o OE2016, passou para a Presidência do Conselho de Ministros (-3M€); Programa CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social (-1.5M€); CPCJ – Comissão Proteção Crianças e Jovens, que, com a publicação do OE 2016 as dotações deste Fundo passaram para a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens em Risco (-8.2M€); Funcionamento Estabelecimentos Integrados (-3.6M€); Projetos cofinanciados (-9.6M€); PEA – Programa Emergência Alimentar (-1.6M€). Não obstante, parte deste decréscimo foi compensado pelo aumento na despesa nos acordos de cooperação com +31.9M€, em resultado do impacto dos acordos de cooperação celebrados no ano anterior e da atualização do Protocolo de Cooperação em 1,3%, com anteriormente referido, e pelos contratos no âmbito do Programa PARES corrente (+4M€).
4. Aumento da despesa com prestações sociais, designadamente no abono de família (+ 2,5%), que se deveu ao facto de em 1 de fevereiro de 2016, com efeitos retroativos, esta prestação ter subido nos

mhtml:http://setubal/IntGDoc/UploadedFiles/Emails/2017/30651/MAIL\_008413\_201... 19-05-2017



três escalões (com aumentos entre os 2% e os 3,5%) e ter sido reforçado o apoio às famílias monoparentais, com atualizações nos montantes de abono de família para crianças e jovens, do abono de família pré-natal, e respetivas majorações. Por sua vez, a Portaria n.º 161/2016, de 9 de junho, procede à atualização dos montantes do abono de família para crianças e jovens e do ano de família pré-natal, correspondente ao 2.º e 3.º escalões e respetivas majorações e, ainda, os montantes da bonificação por deficiência do abono de família para crianças e jovens e do subsídio por assistência de terceira pessoa. No que respeita ao RSI, o aumento de 16,2% deve-se essencialmente à alteração da escala de equivalência aplicável, com o inerente aumento da percentagem do montante a atribuir por indivíduo maior e por indivíduo menor e alteração do valor de referência que passou para 180,99€, em conformidade com o Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro. Quanto ao CSI, o aumento verificado de 6,6% resultou igualmente da alteração do valor anual de referência para 5.059€/ano, de acordo com a redação dada pelo artigo 79.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março. Todas estas medidas foram adotadas com vista ao aumento da coesão social, recuperação dos rendimentos das famílias e promoção da natalidade, em oposição às anteriores medidas do anterior PAEF, que em 2016 foram objeto de alguma reversão.

5. Nas restantes prestações familiares assistiu-se igualmente a um aumento da despesa: subsídio por deficiência com +7,3% e parentalidade com +10,85%, em virtude das alterações legislativa acima referidas, sendo que no caso da parentalidade assistiu-se a um aumento do número de beneficiários desta prestação. O subsídio por doença, em virtude do aumento de beneficiários com prestações desta natureza, registou um aumento de 3,3% face ao ano de 2015. Já no que respeita ao subsídio de desemprego e apoio ao emprego, a tendência de descida manteve-se, na ordem dos 15%, onde os efeitos do ciclo económico assumem uma enorme expressão, conjugado com as alterações às regras de atribuição destas prestações.
6. O TC destaca as pensões e complementos, no cômputo das prestações sociais que mereceram relevância, destacando as pensões de velhice, que sofreram um acréscimo de 3% em termos homólogos, a maior fatia do valor despendido com pensões e complementos. Corrigido o efeito referente à alteração da metodologia do registo contabilístico nas transferências para a CGA, verifica-se um acréscimo de 2,37% no ISS,IP (pensões e complementos). Este comportamento (pensões de velhice) verificado no período de referência, incorpora os efeitos das medidas de restrição na atribuição de pensões antecipadas, aumento da idade normal da reforma para os 66 anos em 2014, sujeita a ponderação do fator sustentabilidade nos anos seguintes, levantamento da suspensão do regime de atualização das pensões atribuídas pelo sistema de segurança social e ainda os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema. As eventualidades de Velhice e Sobrevivência apresentam variações positivas na despesa, ao invés da eventualidade de invalidez que apresentou um decréscimo na ordem de 1,5%. A Portaria n.º 65/2016, de 1 de abril, procedeu à atualização das pensões de invalidez e velhice atribuídas no âmbito do regime da Segurança Social e do regime de Proteção Social convergente atribuídas pela CGA de valor igual ou inferior a 628,83€, bem como das pensões por doença profissional, para o ano de 2016. A atualização do valor das pensões resultou da reposição das regras de atualização de pensões previstas na Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, efetuada nos termos do Decreto-Lei n.º 254-B/2015, de 31 de dezembro. Já no que respeita ao Subsídio por morte assistiu-se a um decréscimo na despesas de cerca de 5,8%.

Com os melhores cumprimentos,

**Secretariado do Presidente do Conselho Diretivo**

Secretária do Presidente do Conselho Diretivo  
Instituto da Segurança Social, I.P.  
R. Rosa Araújo, 43 | 1950-250 Lisboa

mhtml: http://setubal/IntGDoc/UploadedFiles/Emails/2017/30651/MAIL\_008413\_201... 19-05-2017



Exma. Senhora  
Dra. Helena Cruz Fernandes  
Auditora Coordenadora do  
Tribunal de Contas  
AV<sup>a</sup> Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		II 438/2017	2017/05/18

**Assunto:** Acompanhamento da execução do Orçamento da segurança Social (janeiro a dezembro de 2016)

Em resposta ao solicitado na vossa mensagem de correio eletrónico enviada a 17 de maio e após análise ao relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (janeiro a dezembro de 2016), enviamos as nossas observações no que respeita ao capítulo de Limitações e Condicionantes:

### **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 específicos<sup>3</sup>*

<sup>3</sup> é Sobre esta matéria cfr. Pontos 12 e 16 (recomendações 63 e 64 – PCGE/2015) do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2015, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

(USO RESTRITO: CD/DGA/TC)





No Parecer da Conta Geral do Estado de 2015 estão vertidas as seguintes recomendações sobre as quais incidiram as limitações de análise ao acompanhamento da execução do orçamento da Segurança social:

**Recomendação 63 – PCGE/2013**

*Reitera-se que a contabilização das receitas provenientes de contribuições e quotizações deve ser efetuada de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação.*

**Recomendação 64 – PCGE/2013**

*Reitera-se que devem ser implementados os procedimentos necessários de modo a que a despesa orçamental não seja sobrevalorizada com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.*

No que diz respeito à Recomendação 63, reiteramos que se encontra em curso um estudo para a conceção de um novo mecanismo que se enquadra na recomendação. No momento, estamos a produzir a documentação sobre o mecanismo referido para que seja implementado ainda durante o ano de 2017.

No que respeita à Recomendação 64, e de acordo com indicação anteriores, reiteramos que está em curso, em articulação com o ISS e o IGFSS, o projeto SICC-SIF que visa alterar a contabilização, entre outros, da despesa relativa a prestações.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo

Paula  
Margarida  
Barrocas  
Salgado

Digitally signed by Paula  
Margarida Barrocas Salgado  
DN: c=PT, ou=Instituto de  
Informática do Trabalho,  
Solidariedade e Segurança Social,  
ou=Instituto de Informática do  
Trabalho, Solidariedade e  
Segurança Social, cn=Paula  
Margarida Barrocas Salgado  
Date: 2017.05.18 22:40:09 +01'00'

Paula Salgado

MP/LS

**FICHA TÉCNICA**

**Auditora Coordenadora:** *Helena Cruz Fernandes*

**Auditora Chefe:** *Maria Luísa Bispo*

**Execução Técnica:** *Graciosa Neves*

*Ana Godinho Tavares*

*Luis Martins*