

Auditoria ao “Relatório sobre a
Sustentabilidade Financeira da
Segurança Social”

Relatório n.º 17/2024
2.ª Secção



Processo n.º 1/2023 – Audit.

**Auditoria ao “Relatório sobre a
Sustentabilidade Financeira da Segurança Social”**

Relatório

Dezembro de 2024



TRIBUNAL DE
CONTAS



h

SINOPSE

O Tribunal de Contas realizou uma auditoria ao “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social” que acompanhou as propostas de lei do Orçamento do Estado de 2018 a 2024.

Nesta auditoria concluiu-se que esse Relatório não é completo e abrangente, prejudicando a compreensão dos riscos financeiros, económicos e demográficos que recaem sobre a sustentabilidade global com a proteção social, porque apenas se reporta à componente contributiva da segurança social, não incluindo a parte não contributiva da segurança social e o regime de proteção social convergente relativo aos trabalhadores inscritos na Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA).

Já o modelo que suporta as projeções do Relatório não projeta adequadamente a receita e a despesa do sistema previdencial da segurança social, o que diminui a sua utilidade enquanto instrumento de gestão e de informação aos contribuintes, não lhes permitindo conhecer os impactos sobre as Finanças Públicas e todas as contingências sociais para os cidadãos.

Acresce ainda a falta de fiabilidade e transparência que decorre das falhas e alterações aos pressupostos e à metodologia das projeções, ao longo dos anos, que influencia de forma significativa os resultados apresentados no Relatório.

O saldo do sistema previdencial da segurança social tem beneficiado das contribuições e quotizações respeitantes aos trabalhadores com relação jurídica de emprego público - que desde 1 de janeiro de 2006 deixaram de ser inscritos na CGA, o que tem conduzido a uma melhoria dos saldos financeiros anuais do sistema previdencial, que não se traduz na melhoria da sustentabilidade financeira do conjunto dos dois sistemas contributivos.

Quando as responsabilidades de ambos os sistemas contributivos de proteção social são apresentadas conjuntamente, revela-se um agravamento do peso do saldo negativo global no PIB até 2042 (cerca de -4,4% do PIB real, correspondente a -14.788 milhões de euros), o que constitui um risco para o atual nível de benefícios garantido.

O Tribunal recomenda ao Ministro de Estado e das Finanças e à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social a elaboração e divulgação de um relatório de avaliação atuarial, contendo a projeção integrada da situação financeira a longo prazo do conjunto dos sistemas contributivos de proteção social e do sistema de proteção social e de cidadania e, ainda, de um balanço atuarial.

À Ministra, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social o Tribunal recomenda assegurar a publicitação da metodologia, dos pressupostos assumidos nas projeções, das alterações introduzidas nesses pressupostos e dos correspondentes impactos nas projeções. Recomenda, ainda, providenciar para que o Relatório incorpore métricas que permitam aferir a sensibilidade dos resultados à evolução dos principais fatores de risco demográficos, económicos e financeiros, bem como o impacto de alterações legislativas constantes da proposta de lei do Orçamento do Estado.

Ao Diretor-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento o Tribunal recomenda prosseguir o aperfeiçoamento do modelo, designadamente através da introdução de outros determinantes da receita e da despesa nas suas equações, e do “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social”, com a inclusão de análises de sensibilidade, considerando cenários demográficos e económicos alternativos, bem como a implementação de mecanismos de monitorização e de avaliação do Relatório, que assegurem a sua transparência, qualidade e consistência técnica ao longo dos anos.



TRIBUNAL DE
CONTAS

ÍNDICE GERAL

| | | |
|-------------|--|----|
| I. | INTRODUÇÃO | 1 |
| 1. | Fundamento, âmbito e objetivos..... | 1 |
| 2. | Síntese metodológica..... | 1 |
| 3. | Colaboração e condicionantes..... | 2 |
| 4. | Exercício do contraditório | 2 |
| II. | ENQUADRAMENTO | 4 |
| 5. | Avaliação da sustentabilidade de sistemas de proteção social | 6 |
| 5.1. | Tipos de modelos de avaliação da sustentabilidade financeira | 7 |
| 5.2. | Avaliação e relatório atuarial..... | 8 |
| 6. | A proteção social em Portugal..... | 12 |
| 6.1. | Sistema de segurança social..... | 12 |
| 6.2. | Regime de proteção social convergente..... | 16 |
| III. | OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA | 18 |
| 7. | O Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social | 18 |
| 8. | O modelo de suporte às projeções | 19 |
| 8.1. | Dados de entrada (<i>input</i>) | 22 |
| 8.1.1. | Conta, estimativa e orçamento da segurança social | 23 |
| 8.1.2. | Estrutura, montantes médios e carreiras contributivas médias de pensões..... | 24 |
| 8.1.3. | Cenário macroeconómico de curto prazo..... | 25 |
| 8.1.4. | Cenário demográfico e macroeconómico de médio e longo prazo | 27 |
| 8.1.5. | Valor e rentabilidade do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social..... | 31 |
| 8.2. | Metodologia e resultados das projeções das principais rubricas da conta da segurança social – sistema previdencial | 32 |
| 8.2.1. | Projeção da receita..... | 33 |
| 8.2.1.1. | Contribuições e quotizações | 33 |
| 8.2.1.2. | Outras componentes da receita | 35 |
| 8.2.2. | Projeção da despesa | 37 |
| 8.2.2.1. | Subsídio por doença e tuberculose | 38 |
| 8.2.2.2. | Subsídio de parentalidade | 39 |
| 8.2.2.3. | Subsídio de desemprego e outros apoios..... | 41 |
| 8.2.2.4. | Subsídio por morte | 43 |
| 8.2.2.5. | Pensões | 44 |
| 8.2.2.5.1 | Pensão de velhice..... | 46 |
| 8.2.2.5.2 | Pensão de sobrevivência..... | 51 |
| 8.2.2.5.3 | Pensão de invalidez | 53 |
| 8.2.2.5.4 | Outras despesas incluídas na rubrica pensões | 55 |
| 8.2.2.6. | Outras componentes da despesa..... | 56 |
| 8.2.3. | Projeção do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social | 58 |
| 8.2.3.1. | Saldo do sistema previdencial..... | 60 |
| 8.2.3.2. | Fontes de financiamento alternativas | 61 |
| 8.2.3.3. | Taxas de rentabilidade | 63 |
| 8.2.3.4. | Valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social | 66 |
| 9. | Síntese das projeções sobre a conta da segurança social – sistema previdencial | 67 |

| | | |
|-------------|--|-----------|
| 10. | Responsabilidades atuais e futuras com proteção social – componente contributiva | 69 |
| 10.1. | As projeções sobre os sistemas públicos contributivos..... | 69 |
| 11. | Ausência de um balanço atuarial..... | 72 |
| IV. | CONCLUSÕES | 76 |
| V. | RECOMENDAÇÕES..... | 81 |
| VI. | VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO..... | 83 |
| VII. | DECISÃO | 83 |
| | REFERÊNCIAS | 84 |

ÍNDICE DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1. Desagregação da taxa contributiva global..... | 14 |
| Quadro 2. Dados de <i>input</i> do modelo para elaboração das projeções do Relatório..... | 22 |
| Quadro 3. Divergências nos cenários macroeconómicos de curto prazo subjacentes às PLOE e os comunicados ao GEP pelo MTSSS | 26 |
| Quadro 4. Projeção do saldo do sistema previdencial e do valor do FEFSS na PLOE2024..... | 26 |
| Quadro 5. Ajustamentos ao cenário do AR2024 para os primeiros cinco anos da projeção na PLOE2024 | 28 |
| Quadro 6. Rubricas da conta da segurança social – sistema previdencial - apresentadas no Relatório | 32 |
| Quadro 7. Cálculo do índice de variação da despesa com pensões - PLOE2024..... | 45 |
| Quadro 8. Exemplo da despesa com pensões de velhice projetada para 2025 (n+2) na PLOE2024. | 49 |
| Quadro 9. Impacto da incorporação de dados sobre trabalhadores de entidades públicas na PLOE2024 | 51 |
| Quadro 10. Evolução do peso % das despesas de administração e outras despesas comuns na despesa corrente (execução e projeção)..... | 56 |
| Quadro 11. Equação para apuramento do valor do FEFSS até à PLOE2022 | 59 |
| Quadro 12. Projeção das fontes financiamento alternativas – valores utilizados pelo GEP versus valores inscritos no OSS pelo IGFSS | 61 |
| Quadro 13. Taxas de rentabilidade nominal e real no ano orçamentado e no ano seguinte da PLOE | 64 |
| Quadro 14. Explicitação do conteúdo de cada rubrica do balanço atuarial por sistema contributivo | 74 |
| Quadro 15. Estimativa de um balanço atuarial, do SP e do RPSC, a 31 de dezembro de 2024 | 75 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1. Índice de dependência de idosos | 5 |
| Gráfico 2. Taxa bruta de substituição das pensões/reformas | 6 |
| Gráfico 3. Valor médio da pensão de velhice e da pensão estatutária de velhice no período de 2017 a 2022 . | 24 |
| Gráfico 4. Valor médio da pensão de velhice e da pensão estatutária de velhice, por faixa etária em 2022 | 25 |
| Gráfico 5. População total e % da população com mais de 65 anos | 28 |
| Gráfico 6. Projeção do saldo da CSS-SP e do valor do FEFSS - cenário base <i>versus</i> cenário alternativo considerado na PLOE2024 | 30 |
| Gráfico 7. Evolução da execução e projeção da receita com contribuições e quotizações..... | 35 |
| Gráfico 8. Evolução da execução e projeção da despesa com o subsídio por doença e tuberculose | 39 |
| Gráfico 9. Evolução da execução e projeção da despesa com o subsídio de parentalidade | 40 |
| Gráfico 10. Evolução da execução e projeção da despesa com o subsídio de desemprego e outros apoios | 43 |
| Gráfico 11. Evolução da execução e projeção da despesa com o subsídio por morte | 44 |
| Gráfico 12. Evolução da execução e projeção da despesa com pensões de velhice | 50 |
| Gráfico 13. Evolução da execução e projeção da despesa com pensões de sobrevivência | 53 |
| Gráfico 14. Evolução da execução e projeção da despesa com pensões de invalidez | 55 |
| Gráfico 15. Saldos do SP de repartição acumulados no período de 2017 a 2023..... | 60 |
| Gráfico 16. Impacto da alteração ao valor da consignação do IRC na projeção do valor do FEFSS - PLOE2020 | 62 |
| Gráfico 17. Comparação da projeção do valor do FEFSS na PLOE2020 com o valor que resultaria da assunção dos dados de <i>input</i> do orçamento da segurança social e da aplicação da equação atual | 63 |
| Gráfico 18. Teste de sensibilidade à evolução do valor futuro do FEFSS - PLOE2023..... | 65 |
| Gráfico 19. Comparação do valor projetado para o FEFSS com uma taxa de rentabilidade média nos primeiros 10 anos e com uma taxa ano a ano no mesmo período - PLOE2023 (preços constantes) | 65 |

| | |
|--|----|
| Gráfico 20. Comparação do valor projetado para o FEFSS com uma taxa de rentabilidade, ano a ano, nos primeiros 30 anos e com uma taxa média nos primeiros 10 anos - PLOE2024 | 66 |
| Gráfico 21. Evolução do valor do FEFSS e projeção do valor do FEFSS (a preços do ano orçamentado) | 66 |
| Gráfico 22. Evolução da execução e projeção da receita corrente | 67 |
| Gráfico 23. Evolução da execução e projeção da despesa corrente | 68 |
| Gráfico 24. Projeção da receita, despesa e saldo do sistema previdencial e valor do FEFSS | 68 |
| Gráfico 25. Evolução da execução e projeção sobre aposentados, pensionistas e subscritores | 70 |
| Gráfico 26. Evolução das receitas e despesas do regime de proteção social convergente | 71 |
| Gráfico 27. Evolução da receita e da despesa dos sistemas contributivos de proteção social | 71 |
| Gráfico 28. Peso relativo da receita, despesa e saldo dos dois sistemas contributivos no PIB real | 72 |
| Gráfico 29. Representação gráfica da estimativa do balanço atuarial do SP e do RPSC (2024 - 2060), a 31 de dezembro de 2024, a preços correntes no ano de 2024 e preços constantes nos seguintes | 75 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1. Metodologias de avaliação: abordagem de grupos fechados e abertos | 9 |
| Figura 2. Representação do sistema de segurança social | 12 |
| Figura 3. Fluxograma do ModPensPor | 21 |
| Figura 4. Processo de elaboração das projeções: exemplo para o Relatório da PLOE2024 | 23 |
| Figura 5. <i>Ageing Report</i> considerados nos Relatórios das PLOE de 2018 a 2024 | 27 |
| Figura 6. Processo de elaboração das projeções do valor do FEFSS no âmbito do Relatório da PLOE2024 | 58 |
| Figura 7. Equações para apuramento do valor do FEFSS | 59 |

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|---------|--|
| AIMI | Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis |
| AR | <i>Ageing Report</i> |
| ASSB | Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário |
| CEDIC | Certificado Especial de Dívida Pública de Curto Prazo |
| CGA | Caixa Geral de Aposentações, IP |
| Cfr. | Conforme |
| CPT | Código de Processo do Trabalho |
| CRCSPSS | Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social |
| CSS | Conta da Segurança Social |
| CSS-SP | Conta da Segurança Social – Sistema Previdencial |
| CT | Código do Trabalho |
| E.g. | Por exemplo |
| EE | Entidade Empregadora |
| EMV | Esperança Média de Vida |
| FESSPAC | Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Área da Cultura |
| FEFSS | Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social |
| FGS | Fundo Garantia Salarial |
| FS | Fator de Sustentabilidade |
| FSE | Fundo Social Europeu |
| GEP | Gabinete de Estratégia e Planeamento |
| GPEARI | Gabinete de Estudos e Relações Internacionais do Ministério das Finanças |
| IAA | <i>International Actuarial Association</i> |
| IAS | Indexante dos Apoios Sociais |
| IGFSS | Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP |
| IGFCSS | Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP |
| II | Instituto de Informática, IP |
| ILO | <i>International Labour Organization</i> |
| IP | Instituto Público |
| IPC | Índice de Preços no Consumidor |
| IRC | Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas |
| IRS | Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares |
| ISAP | <i>International Standard of Actuarial Practice</i> |
| ISSA | <i>International Social Security Association</i> |
| ISSAI | International Standards of Supreme Audit Institutions |
| LBSS | Lei de Bases da Segurança Social |
| LEO | Lei de Enquadramento Orçamental |
| LOE | Lei do Orçamento do Estado |
| M | Milhões |
| MOE | Membros de Órgãos Estatutários |
| MTSSS | Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social |
| n | Ano |
| OE | Orçamento do Estado |
| OSS | Orçamento da Segurança Social |

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|---------|--|
| p | Página |
| p_o | Preços Constantes |
| p_c | Preços Correntes |
| p.p. | Ponto(s) Percentual(ais) |
| PAYG | <i>Pay-As-You-Go</i> |
| PAEFP | Políticas Ativas de Emprego e Formação Profissional |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PLOE | Proposta de Lei do Orçamento do Estado |
| PPSO | Pensão de Preço de Sangue ou Outras de Natureza Especial |
| PRR | Plano de Recuperação e Resiliência |
| RMMG | Retribuição Mínima Mensal Garantida |
| RGSS | Regime Geral de Segurança Social |
| RPSC | Regime de Proteção Social Convergente |
| RR | Remuneração de Referência |
| SA | Sociedade Anónima |
| SPSC | Sistema de Proteção Social de Cidadania |
| SP | SP |
| SC | Sistema Complementar |
| t | Ano projetado |
| t_o | Ano base |
| TCO | Trabalhadores por Conta de Outrem |
| t.c.r | Taxa de Crescimento Real |
| TdC | Tribunal de Contas |
| TI | Trabalhadores Independentes |
| t.v.h.- | Taxa de Variação Homóloga |
| UE | União Europeia |

GLOSSÁRIO

| Termo | Definição |
|--|---|
| Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário (ASSB) | Contribuição adicional do setor bancário para reforçar os mecanismos de financiamento do sistema de segurança social, integralmente consignada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. |
| Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI) | Taxa adicional ao imposto municipal sobre imóveis que incide sobre a soma dos valores patrimoniais tributários dos prédios urbanos situados em território português de que o sujeito passivo (singular ou coletivo) seja proprietário, usufrutuário ou superficiário. |
| <i>Ageing Report – Economic & Budgetary Projections for the European Union Member States</i> | Relatório que apresenta projeções económicas e de despesa relacionadas com o envelhecimento da população no longo prazo, designadamente, no domínio da despesa pública com pensões, cuidados de saúde, cuidados de longa duração, desemprego e educação. |
| Ano n-1 | Ano anterior ao ano de elaboração do Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado, doravante Relatório, sendo o ano mais recente em que há dados físicos e financeiros anuais completos (executados ou históricos). |
| Ano n | Ano de elaboração do Relatório que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado. |
| Ano n+1 | Ano a que se reporta o Orçamento do Estado, incluindo o orçamento da segurança social. |
| Ano n+2 | Primeiro ano da projeção, das diferentes rubricas de receita e despesa corrente, da conta da segurança social do sistema previdencial, apresentado no Relatório. |
| Ano t | Ano de cada uma das projeções. A projeção da conta da segurança social inicia-se em n+2 (ano seguinte ao ano a que se reporta o Orçamento do Estado). |
| Ano orçamentado | Ano respeitante à proposta de lei do Orçamento do Estado. |
| Aposentado | Indivíduo que adquiriu o direito a uma pensão atribuída pela Caixa Geral de Aposentações, em função do tempo de subscritor ou de situação equiparada. |
| Balanço atuarial | Demonstração sintética do valor presente das responsabilidades com prestações sociais (passivo) e do valor atual dos ativos e fontes de financiamento do sistema (ativo) obtidos com base na projeção atuarial. |
| Certificado Especial de Dívida Pública de Curto Prazo (CEDIC) | Instrumento de dívida pública de curto prazo, com prazo para a maturidade compreendido entre um mês e um ano, para subscrição exclusiva por parte de investidores do setor público. |
| Cenário | Formulação específica de um modelo sob determinados parâmetros. Cada cenário difere de todos os outros em termos dos parâmetros. |
| Cenário base | Projeção central ou principal que representa a trajetória mais provável para as variáveis em análise, assumindo que as condições atuais se mantêm. Uma vez formulado o cenário base, quaisquer cenários alternativos servem para comparar os resultados. |

| Termo | Definição |
|---|---|
| Complemento social | Prestação pecuniária de natureza não contributiva atribuída no âmbito das pensões de velhice e de invalidez para assegurar um valor mínimo de pensão. Corresponde à diferença entre o valor mínimo garantido e o valor da pensão estatutária ou regulamentar calculada. |
| Fator de sustentabilidade | Mecanismo de ajuste automático das pensões indexado à evolução da esperança de vida aos 65 anos da população portuguesa, que é atualmente calculado através do quociente entre a esperança de vida aos 65 anos em 2000 e a esperança de vida aos 65 anos no ano anterior à reforma. |
| Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) | Património autónomo cujo objetivo é o de contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade do sistema previdencial da segurança social. |
| Fundo de Garantia Salarial | Visa assegurar o pagamento das dívidas das entidades empregadoras aos seus trabalhadores, quando aquelas não as podem pagar, por estarem em situação de insolvência ou numa situação económica difícil. Aplica-se a trabalhadores por conta de outrem (TCO). É um Fundo financiado através de verbas respeitantes à parcela dos encargos com políticas ativas de emprego e formação profissional (PAEFP) da taxa contributiva global, vulgarmente designada por taxa social única, nos termos previstos no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (CRCSPSS), na quota-parte por aqueles devida, e pelo Estado através do orçamento da segurança social. |
| Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Área da Cultura (FESSPAC) | Fundo autónomo sem personalidade jurídica, destinado a apoiar os profissionais das artes do espetáculo, do audiovisual, das artes visuais e da criação literária, que exerçam uma atividade autoral, artística, técnico-artística ou de mediação cultural, nos termos previstos no Estatuto dos Profissionais da Área da Cultura, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 105/2021 , de 29 de novembro, na redação atual. |
| Indexante dos Apoios Sociais (IAS) | Valor de referência para o cálculo e determinação de diversos apoios sociais concedidos pelo Estado. |
| Índice de preços no consumidor | Índice que tem por finalidade medir a evolução no tempo dos preços de um conjunto de bens e serviços considerados representativos da estrutura de consumo da população residente. |
| Equivalência à entrada de contribuições e registo de remuneração por equivalência | Mecanismo que permite manter os efeitos da carreira contributiva dos beneficiários com exercício de atividade que, em consequência da verificação de eventualidades protegidas pelo Regime Geral da Segurança Social (RGSS), ou da ocorrência de outras situações consideradas legalmente relevantes, deixem de receber ou vejam reduzidas as respetivas remunerações. Nas situações em que é reconhecido o direito à equivalência à entrada de contribuições são registados em nome dos beneficiários os valores equivalentes à remuneração, conferindo relevância jurídica a situações em que não há entrada de contribuições, mas que são tratadas como se essa entrada ocorresse. |
| Horizonte da projeção da conta da segurança social - sistema previdencial | Período compreendido entre o ano seguinte ao orçamentado (n+2) e o último ano de projeção e para qual os valores das diferentes rubricas da receita e da despesa corrente são obtidos através do modelo ModPensPor. |
| Horizonte da projeção do valor do FEFSS | Período compreendido entre o ano orçamentado (n+1) e o último ano de projeção. |



| Termo | Definição |
|--|--|
| <i>Lay-off</i> | Mecanismo que permite a redução temporária dos períodos normais de trabalho ou suspensão dos contratos de trabalho efetuada por iniciativa das empresas, durante um determinado tempo. |
| Modelo determinístico | Modelos computacionais usados nas projeções que utilizam séries de valores, consideradas as variáveis de <i>input</i> , sendo o valor estimado o <i>output</i> . (Vide Diretriz 5 - Modelos de avaliação, da ISSA-ILO Guidelines on Actuarial Work for Social Security). |
| Modelo estocástico | Modelos computacionais utilizados nas projeções nos quais é introduzida nas variáveis de <i>input</i> a volatilidade estocástica – relacionada com o horizonte temporal. Permitem obter um intervalo de estimação e distribuições de probabilidade da variável estimada. (Vide Diretriz 5 - Modelos de avaliação, da ISSA-ILO Guidelines on Actuarial Work for Social Security). |
| Pensão antecipada de velhice por desemprego de longa duração | O regime por desemprego de longa duração permite pedir a reforma antecipada de velhice aos 57 anos de idade ou aos 62 anos de idade caso estejam reunidas determinadas condições de elegibilidade, cfr. Decreto-Lei n.º 220/2006 , de 3 de novembro. |
| Pensão de aposentação | Prestação pecuniária mensal vitalícia atribuída, pela Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA), pela cessação definitiva do exercício de funções públicas à generalidade dos subscritores da CGA, para proteção nas eventualidades velhice e incapacidade permanente. |
| Pensão de reforma | Prestação pecuniária mensal vitalícia concedida, pela CGA, pela cessação definitiva de funções ao pessoal militar dos três Ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército, Força Aérea), da Guarda Nacional Republicana, bem como ao pessoal civil equiparado por lei especial ao militar para efeitos de reforma, nomeadamente o pessoal da Polícia de Segurança Pública, para proteção nas eventualidades velhice e incapacidade permanente. |
| Pensão de invalidez | Prestação pecuniária mensal vitalícia atribuída por situação incapacitante de causa não profissional determinante de incapacidade física, sensorial ou mental permanente para o trabalho, para proteção na eventualidade invalidez, cfr. Decreto-Lei n.º 187/2007 , de 10 de maio. |
| Pensão estatutária | Prestação pecuniária resultante da aplicação das regras de cálculo da pensão. O seu montante é igual ao produto da remuneração de referência pela taxa global de formação da pensão e pelo fator de sustentabilidade, quando aplicável, nos termos previstos na subsecção I, Secção I, Capítulo III do Decreto-Lei n.º 187/2007 , de 10 de maio, que aprova o regime de proteção nas eventualidades invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de segurança social. |
| Pensão de aposentação/reforma por incapacidade | Aposentação/reforma do subscritor ou ex-subscritor que depende do reconhecimento pela junta médica da CGA da verificação cumulativa de dois requisitos, incapacidade absoluta e incapacidade permanente, para o exercício das suas funções, independentemente da idade, mediante cumprimento de prazo de garantia. |
| Pensão de aposentação/reforma por velhice | Aposentação/ reforma atribuída pela CGA que depende da idade do subscritor/ ex-subscritor, mas que não depende da verificação de incapacidade para o exercício de atividade. |



| Termo | Definição |
|--|---|
| Pensão de velhice | Prestação pecuniária mensal vitalícia atribuída nas situações em que o beneficiário tenha atingido a idade mínima legalmente presumida como adequada para a cessação do exercício da atividade profissional e que não depende da verificação de incapacidade para o exercício de atividade, cfr. Decreto-Lei n.º 187/2007 , de 10 de maio. |
| Pensão de sobrevivência | Prestação pecuniária mensal atribuída aos herdeiros dos beneficiários ativos ou pensionistas, cujo montante é determinado em função da pensão de velhice ou invalidez atribuída ao aposentado/reformado, destinada a compensá-los pela perda de rendimentos que resulta do seu óbito, cfr. Decreto-Lei n.º 322/90 , de 18 de outubro. |
| Pensão unificada | Regime de atribuição de pensão aplicável a quem, ao longo da sua vida ativa, tenha estado abrangido pelo regime geral de segurança social e pelo regime de proteção social convergente e que opte por uma única pensão, considerando a totalização dos períodos de pagamento de contribuições e de quotizações para o regime geral de segurança social e para a CGA. |
| Pensionista | Indivíduo 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. |
| Pilar Europeu dos Direitos Sociais | Conjunto de documentos que contém 20 princípios e direitos fundamentais, divididos em três áreas [(1) igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, (2) condições de trabalho justas e (3) proteção e inclusão sociais] destinados a construir uma Europa mais justa, a assegurar a equidade e o bom funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social do século XXI. |
| Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) | O PRR é o instrumento nacional do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (Regulamento (UE) 2021/241 , do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021). |
| Prazo de garantia | Período mínimo de trabalho com descontos para a segurança social necessário para poder ter acesso a uma prestação social. |
| Prestação diferida | Prestação que será concedida após o decurso de uma carreira contributiva. |
| Prestação imediata | Prestação que será concedida no decurso de uma carreira contributiva. |
| Princípio da adequação seletiva | Consiste na determinação das fontes de financiamento e na afetação dos recursos financeiros, em conformidade com a natureza e os objetivos das modalidades de proteção social preconizadas na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) e com situações e medidas especiais, nomeadamente as relacionadas com políticas ativas de emprego e de formação profissional. |
| Princípio da solidariedade | No plano nacional concretiza-se através da transferência de recursos entre os cidadãos, de forma a permitir a todos uma efetiva igualdade de oportunidades e a garantia de rendimentos sociais mínimos para os mais desfavorecidos; no plano laboral concretiza-se através do funcionamento de mecanismos redistributivos no âmbito da proteção de base profissional; e no plano intergeracional, concretiza-se através da combinação de métodos de financiamento em regime de repartição e de capitalização. |



| Termo | Definição |
|---|---|
| Produtividade do trabalho | Indicador que mede o grau de eficiência na incorporação do fator trabalho para gerar um dado volume de produção, sendo quantificada pelo Valor Acrescentado Bruto em relação ao número de horas de trabalho. Nas projeções efetuadas pelo GEP a produtividade do trabalho foi operacionalizada do seguinte modo: $\text{Produtividade do Trabalho} = \frac{\text{Valor Acrescentado Bruto}}{\text{custo de fatores/número de horas trabalhadas}}$. |
| Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes ou a preços de mercado – PIB nominal | Resultado final da atividade económica das unidades institucionais residentes num determinado território, num dado período de tempo. |
| Produto Interno Bruto (PIB) a preços constantes – PIB real | Mede o PIB a preços do ano de referência. O PIB é calculado escolhendo um ano-base onde é feito o cálculo do PIB eliminando o efeito da inflação. É utilizado para avaliações mais consistentes, porque leva em conta apenas as variações nas quantidades produzidas dos bens, e não as alterações dos seus preços de mercado. Para isso, utiliza-se um deflator (normalmente um índice de preços) que isola o crescimento real do produto daquele que se deu artificialmente devido ao aumento dos preços na economia. |
| Reformado | Utente que, tendo cessado a vida profissional ativa, adquiriu o direito a uma pensão, na qualidade de militar ou equiparado. |
| Regime público de capitalização | Regime de adesão individual e voluntária, que visa o reforço da proteção social dos beneficiários. É um regime de contribuição definida e de capitalização real e determina a criação de uma conta individual para cada aderente. |
| Remuneração de referência | Base de cálculo usada no cálculo de prestações sociais. |
| Retribuições intercalares | São retribuições que o trabalhador tem direito a receber desde o despedimento até ao trânsito em julgado da decisão do tribunal que declare a ilicitude do despedimento. |
| Sistema de repartição (PAYG) | Método de financiamento dos sistemas contributivos de proteção social em que as quotizações dos trabalhadores no ativo e as contribuições das entidades empregadoras são utilizadas para financiar as prestações em pagamento das gerações anteriores. Assenta no princípio da solidariedade intergeracional. |
| Sistema <i>fully funded</i> em capitalização real | É um modelo de financiamento de pensões em que cada trabalhador contribui para a sua própria conta-poupança para a reforma. As contribuições são investidas em ativos financeiros, gerando rendimentos que se acumulam ao longo do tempo. No momento da reforma, o valor acumulado na conta é utilizado para o pagamento da respetiva pensão, de acordo com o montante individualizado efetivamente poupado e os rendimentos obtidos. Neste sistema, as pensões são financiadas inteiramente pelas contribuições e rendimentos individuais, em vez de dependerem de contribuições atuais para pagar benefícios correntes, como ocorre num sistema "PAYG". |
| Subscriber | Utente no ativo, inscrito no regime de proteção social convergente que paga quota, para efeitos de aposentação/reforma. |
| Subsídio de doença | Prestação imediata atribuída ao beneficiário para compensar a perda de remuneração, resultante do impedimento temporário para o trabalho, por motivo de doença. |

| Termo | Definição |
|------------------------|---|
| Subsídio de desemprego | É uma prestação em dinheiro atribuída aos beneficiários desempregados para compensar a falta de remuneração motivada pela perda involuntária de emprego. |
| Subsídio parental | Prestação pecuniária atribuída ao pai, mãe ou outro titular do direito de parentalidade, a quem foi concedida licença (para faltar ao trabalho), por nascimento de filho, destinado a suprimir os rendimentos cessados por esta eventualidade. |
| Subsídio por morte | Prestação social paga de uma só vez aos familiares do beneficiário falecido para compensar despesas decorrentes da morte do beneficiário e a facilitar a reorganização da vida familiar. |
| Taxa de desemprego | Indicador que define a relação entre a (i) população desempregada (população formada por indivíduos com idade dos 15 aos 64 anos que, no período de referência, se encontrava simultaneamente nas seguintes situações: 1) não tinha trabalho remunerado nem qualquer outro; 2) tinha procurado ativamente um trabalho remunerado, ou não, ao longo de um período específico (o período de referência ou as três semanas anteriores); 3) estava disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não); e a (ii) população ativa (população com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, constituía a mão de obra disponível para a produção de bens e serviços que entram no circuito económico). Taxa de desemprego = população desempregada / população ativa*100. |
| Taxa de emprego | Indicador que define a relação entre a população empregada e a população em idade ativa (população com 15 e mais anos de idade). Taxa de emprego = população empregada / população em idade ativa*100. |
| Taxa de cessação | Taxa de saída da condição de uma determinada eventualidade. |
| Variáveis estocásticas | Aquelas que apresentam comportamento incerto e são tratadas como aleatórias dentro de um modelo. Ao contrário das variáveis determinísticas, que têm um valor fixo, as variáveis estocásticas são modeladas com base em distribuições de probabilidade, permitindo capturar a incerteza e a variabilidade inerente aos fenómenos que estão a ser projetados. |

h

FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

Auditor-Coordenador

José António Carpinteiro

Auditor-Chefe

Jorge Santos Silva

EQUIPA TÉCNICA

Maria Lisete Valente
(Auditora Verificadora)

Joel Vilas Boas
(Técnico Superior)

Patrícia Santos
(Estagiária)*

* Até 31 de janeiro de 2024.



DIREÇÃO-GERAL

I. INTRODUÇÃO

1. Fundamento, âmbito e objetivos

1. Em cumprimento do programa de fiscalização da 2.^a Secção do Tribunal de Contas (TdC) para 2024, realizou-se uma auditoria ao “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social” que acompanha as propostas de lei do Orçamento do Estado (PLOE). A ação incidiu sobre o período 2017 a 2023, abrangendo as PLOE relativas aos anos de 2018 a 2024.
2. O objetivo geral da auditoria foi o de apreciar se a informação no “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social” que acompanha as PLOE, adiante designado por Relatório, é completa, fiável e comparável.
3. Por forma a atingir o objetivo geral da auditoria, definiram-se os seguintes objetivos específicos:
 - identificar e apreciar a metodologia utilizada na elaboração das projeções sobre a sustentabilidade financeira da segurança social (sistema previdencial), designadamente, se são observadas as melhores práticas e normativo atuarial internacionalmente aceite;
 - apreciar a razoabilidade e adequação dos pressupostos (atuariais e de outra natureza) assumidos nas projeções;
 - apreciar se o “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social” que acompanha as PLOE contém toda a informação pertinente para a análise da sustentabilidade financeira dos sistemas contributivos públicos de segurança social e se existem outras dimensões relevantes de apreciação que devem ser contempladas e divulgadas;
 - apreciar as projeções e os impactos nas finanças públicas.

2. Síntese metodológica

4. A auditoria foi realizada de acordo com os métodos e as técnicas constantes dos manuais de auditoria do TdC que acolhem as normas e orientações da *International Organization of Supreme Audit Institutions*.
5. O desenvolvimento da ação foi apoiado, essencialmente, em informação recolhida junto do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP (IGFCSS), do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS), do Instituto de Informática, IP (II) e da Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA).
6. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no [Anexo I](#). Metodologia.
7. Foram considerados, entre outros, os seguintes critérios de auditoria:
 - Lei de Enquadramento Orçamental, [Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro, na redação atual;
 - Lei de Bases da Segurança Social, [Lei n.º 4/2007](#), de 16 de janeiro, na redação atual;
 - Quadro do financiamento do sistema de segurança social, [Decreto-Lei n.º 367/2007](#), de 2 de novembro, na redação atual;
 - Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social, [Lei n.º 110/2009](#), de 16 de setembro, na redação atual;

- Regime de proteção nas eventualidades invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de segurança social, [Decreto-Lei n.º 187/2007](#), de 10 de maio, na redação atual;
- Regulamentação da proteção na eventualidade da morte dos beneficiários do regime geral de segurança social, [Decreto-Lei n.º 322/90](#), de 18 de outubro;
- ISAP (*International Standard of Actuarial Practice*) 1 - *General Actuarial Practice*;
- ISAP 2 - *Financial Analysis of Social Security Programs*;
- ISSA - *Guidelines on Good Governance*;
- ISSA-ILO - *Guidelines on Actuarial Work for Social Security*.

3. Colaboração e condicionantes

8. Assinala-se a boa colaboração das entidades contactadas na auditoria, designadamente a disponibilização da documentação necessária e a prestação dos esclarecimentos solicitados.

4. Exercício do contraditório

9. Em cumprimento do princípio do contraditório, o relato de auditoria foi enviado aos responsáveis a seguir enunciados para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo:
 - Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
 - Diretor-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento;
 - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
 - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP;
 - Presidente do Conselho Diretivo da Caixa Geral de Aposentações, IP.
10. As respostas apresentadas foram analisadas e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram reproduzidas nas partes tidas como relevantes, constando ainda na íntegra em anexo, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, destacando-se o seguinte:

O Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) salienta que no âmbito do Plano Orçamental Estrutural Nacional de Médio Prazo “(...) notificou a Comissão Europeia sobre as medidas a incluir na legislatura do Governo, com vista à sustentabilidade orçamental a médio prazo do sistema de pensões (...) respondendo diretamente às recomendações do TdC (...)”, designadamente: “Avaliar a sustentabilidade do sistema de pensões de forma integrada, considerando o Sistema de Proteção Social de Cidadania o Sistema Previdencial e o Regime de Proteção Social Convergente (...) Proceder à análise e revisão atuarial das eventualidades (...) incluindo a desagregação discriminativa da Taxa Contributiva Global (...) Rever a taxa contributiva global para incluir o regime de equivalência (...)”.

Quanto às recomendações que lhe são dirigidas para assegurar a publicitação da metodologia, dos pressupostos assumidos nas projeções, das alterações introduzidas nesses pressupostos e dos correspondentes impactos nas projeções e que o cenário macroeconómico de curto prazo considerado nas projeções coincida com o subjacente à PLOE, o MTSSS refere que “(...) acolhe as propostas e informa que serão tomadas as diligências permitidas junto do GEP para garantir o cumprimento destas já no próximo orçamento.”.

O GEP salienta que *“Os resultados do modelo usado para “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social”, que acompanha as propostas de lei do Orçamento do Estado, devem ser tomados como uma projeção, ou seja, (...) a partir do, modelo não é possível tirar ilações de movimentos conjunturais a curto prazo, dado que este é, primordialmente, um modelo que permite a identificação de tendências. (...) Sendo o modelo uma simplificação da realidade, excluem-se se uma multiplicidade de determinantes menos expressivos e difíceis de modelar, mas sendo progressivamente incorporados elementos que permitam adequar as projeções de forma mais detalhada e rigorosa.”*

Sobre as recomendações que lhe são dirigidas, o GEP refere que *“Todas as recomendações devidamente incorporadas no plano de atividades do GEP, progressivamente, em função dos recursos disponíveis, incluindo técnicos e de informação estatística.”*

II. ENQUADRAMENTO

11. Desde o início do processo de integração europeia que se tem observado o reforço do papel da União Europeia (UE) no apoio ao desenvolvimento dos sistemas e das políticas de proteção social dos Estados-Membros, visando a redução e prevenção da pobreza e da vulnerabilidade dos cidadãos, o reforço da coesão social e a promoção do desenvolvimento sustentável.
12. A proteção social encontra relevo em vários documentos estratégicos da UE¹, com destaque para o [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#) que define “(...) os princípios e os direitos fundamentais para assegurar a equidade e o bom funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social na Europa do século XXI. Reafirma alguns dos direitos já presentes no acervo da União e acrescenta novos princípios para enfrentar os desafios decorrentes da evolução social, tecnológica e económica.”.
13. No Capítulo III do [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#), dedicado à proteção e inclusão sociais, destacam-se os seguintes princípios e direitos:
 - Prestações sociais - *“Independentemente do tipo e da duração da sua relação de trabalho, os trabalhadores por conta de outrem e, em condições comparáveis, os trabalhadores por conta própria, têm direito a uma proteção social adequada.”;*
 - Prestações por desemprego – *“Os desempregados têm direito a um apoio adequado à ativação por parte dos serviços públicos de emprego para (re)integrar o mercado de trabalho, bem como a prestações por desemprego adequadas, durante um período razoável, em função das suas contribuições e das regras de elegibilidade nacionais. As referidas prestações não devem constituir um desincentivo para um rápido regresso ao trabalho.”;*
 - Rendimento mínimo – *“Qualquer pessoa que não disponha de recursos suficientes tem direito a prestações de rendimento mínimo adequadas que lhe garantam um nível de vida digno em todas as fases da vida, bem como a um acesso eficaz a bens e serviços de apoio. Para as pessoas aptas para o trabalho, as prestações de rendimento mínimo devem ser conjugadas com incentivos para (re)integrar o mercado de trabalho.”;*
 - Prestações e pensões de velhice – *“Os trabalhadores por conta de outrem e por conta própria reformados têm direito a uma pensão proporcional às suas contribuições que lhes garanta um rendimento adequado. As mulheres e os homens devem ter oportunidades iguais de adquirir direitos à pensão. Todas as pessoas na velhice têm direito a recursos que lhes garantam uma vida digna.”.*
14. Existe assim a preocupação com a sustentabilidade dos sistemas de proteção social dos Estados-Membros, nomeadamente para que estes garantam recursos suficientes aos cidadãos para viver condignamente, obstem a que a aposentação ou reforma implique uma diminuição abrupta de rendimentos e protejam os cidadãos mais vulneráveis do risco de pobreza na velhice, considerando designadamente o impacto das alterações demográficas na UE.
15. Segundo os dados apresentados no [Ageing Report \(AR\) 2024](#), a população da UE deverá registar uma diminuição de cerca de 3,8% (17,2 milhões de pessoas) até 2070², enquanto o

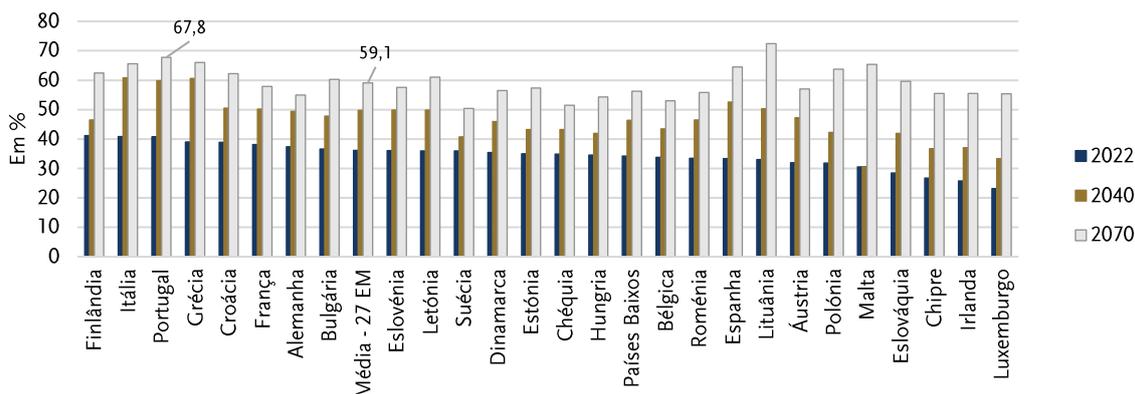
¹ E.g.: “[Livro verde sobre o envelhecimento](#)”, aprovado pela Comissão Europeia, em 2021, sobre o lema de promover a responsabilidade e a solidariedade entre gerações, a fim de discutir as opções a considerar e de antecipar e responder aos desafios e oportunidades que este fenómeno implica; “[The impact of demographic change – in a changing environment](#)”, Office of the European Union, 2023; “[The future of social protection and of the welfare state in the EU](#)”, Office of the European Union, 2023.

² Projeta-se que a população da UE passe de 449,1 milhões, em 2022, para 431,9 milhões, em 2070.

número de pessoas idosas aumenta em 38,5%³ (36,6 milhões), criando uma pressão acrescida sobre os sistemas de proteção social.

16. O índice de dependência de idosos⁴ da média dos Estados-Membros deverá passar de 36,1%, em 2022, para 49,7%, em 2040 e 59,1%, em 2070, projetando-se que Portugal⁵ enfrente uma pressão ainda maior, passando de 40,7%, em 2022, para 59,8%, em 2040 e 67,8%, em 2070 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Índice de dependência de idosos



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do [Ageing Report 2024 - Table II.1.59: Old-age dependency ratio](#).

17. Por sua vez, a taxa de substituição⁶ das pensões/reformas da média dos Estados-Membros deverá passar dos 45%, em 2022, para 42,3%, em 2040 e 38,2%, em 2070, projetando-se para Portugal que passe de 69,4%, em 2022 para 90,1%, em 2040⁷, seguindo-se uma acentuada diminuição até atingir os 38,9%, em 2070, um pouco acima da média da UE (Gráfico 2).

³ Projeta-se que a população da UE com 65 ou mais anos passe de 95,1 milhões, em 2022, para 131,7 milhões, em 2070.

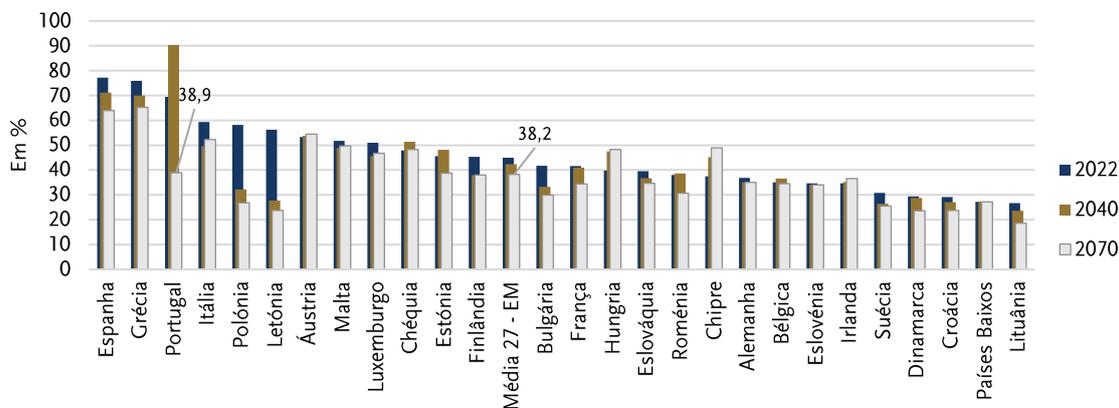
⁴ Este índice permite comparar o número de pessoas com 65 ou mais anos com o número de pessoas na faixa etária dos 20 aos 64 anos (idade ativa), permitindo avaliar a proporção de pessoas idosas que potencialmente dependem do suporte financeiro e social da população em idade ativa.

⁵ "Em Portugal, os dados obtidos pelos Censos 2021, publicados pelo Instituto Nacional de Estatística, IP, revelam um aumento expressivo da população idosa e um decréscimo da população jovem. Por cada 100 jovens portugueses existem já 182 idosos. Portugal é, pois, um dos países que apresenta um Índice de Envelhecimento mais elevado do Mundo e projeções recentes colocam Portugal como o 4.º país a envelhecer mais rapidamente.". Fonte: [Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2024](#), publicada na 1.ª Série do Diário da República, de 12 de janeiro de 2024.

⁶ Rácio entre o valor da primeira pensão/reforma sobre o último salário.

⁷ A taxa de substituição apresenta um aumento nos primeiros anos da projeção até 2041, devido às novas pensões projetadas para os últimos subscritores da CGA. Com a diminuição do número de pensões da CGA, a taxa de substituição diminui acentuadamente após 2048, cfr. [Ageing Report 2024 Portugal Country Fiche](#).

Gráfico 2. Taxa bruta de substituição das pensões/reformas



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do [Ageing Report 2024](#) Table II.1.80: *Gross replacement rate at retirement*.

5. Avaliação da sustentabilidade de sistemas de proteção social

18. De acordo com a [International Social Security Association \(ISSA\)](#)⁸, a boa governança dos sistemas de proteção social implica a observância de um conjunto de princípios, destacando-se a prestação de contas, a responsabilidade, a transparência e a previsibilidade⁹.
19. Estes princípios implicam a disponibilização de informação fidedigna, abrangente, compreensível e comparável no tempo, sobre o sistema de proteção social e do modo como ele é gerido, permitindo aos *stakeholders* escrutinar a sua situação financeira, conhecer os riscos presentes e futuros, aferir sobre a capacidade do sistema em se adaptar à evolução do ambiente socioeconómico e avaliar a sua sustentabilidade.
20. Um sistema de proteção social diz-se financeiramente sustentável se as suas receitas são, em cada momento, suficientes para assegurar o pagamento das prestações atuais e futuras sem comprometer a viabilidade financeira, tendo em conta as regras de financiamento aplicáveis e a evolução demográfica e macroeconómica em que o sistema opera. Neste sentido, o aparecimento de défices crónicos e a necessidade de realizar regularmente ajustes nas fontes de financiamento do sistema e nas condições de elegibilidade e regras de cálculo das prestações sociais, são sintomas de eventual insustentabilidade financeira, que afetam negativamente o princípio da previsibilidade.
21. A sustentabilidade financeira de um sistema de proteção social pode, entre outras formas, ser alcançada através de uma diminuição do valor atual ou futuro das prestações substitutivas dos rendimentos de atividade profissional, ou seja, do grau de adequação ou suficiência da proteção social por elas assegurado. Contudo, alterações inesperadas ou abruptas nas condições de elegibilidade das prestações, das taxas de contribuição, dos direitos ou do valor dos benefícios, prejudicam a credibilidade do sistema e a confiança no contrato intergeracional e reduzem a sua legitimidade social, pelo que deve ser simultaneamente salvaguardada a sua sustentabilidade social, ou seja, a garantia de que o sistema proporciona um nível de vida adequado e autonomia económica, em particular aos pensionistas/reformados¹⁰.

⁸ A ISSA é uma organização internacional que promove a excelência na administração de sistemas de proteção social através da elaboração de diretrizes profissionais. Vide <https://www.issa.int/about/the-issa>.

⁹ Cfr. ISSA (2019). *Guidelines on Good Governance*.

¹⁰ Cfr. Comissão Europeia (2012). Livro Branco – [Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis](#).

22. Assim, a sustentabilidade de um sistema de proteção social é alcançada quando todas as partes interessadas entendem e apoiam o equilíbrio relativo entre benefícios e custos, agora e no futuro, e a forma como esses custos são repartidos na sociedade e entre gerações.
23. Através do [Despacho n.º 9126/2022](#), de 26 de julho, da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, foi criada uma comissão, composta por vários especialistas na área da segurança social, para realização de um “Livro verde para a sustentabilidade do sistema previdencial”¹¹. Este “livro verde”, deveria ter sido entregue ao Governo até 30 de junho de 2023. A Comissão apresentou o documento ao Governo no final de mês de agosto de 2024. O “livro verde” ainda não foi aprovado, encontrando-se em discussão pública até 15 de dezembro de 2024.

5.1. Tipos de modelos de avaliação da sustentabilidade financeira

24. A análise da sustentabilidade financeira de sistemas de proteção social é realizada, fundamentalmente, com o auxílio de projeções. Os modelos utilizados para as projeções têm, de uma forma geral, dois objetivos: avaliar a viabilidade financeira no longo prazo e examinar o impacto financeiro de reformas¹². Estes modelos são geralmente classificados em três tipos¹³:
 - de natureza atuarial, podendo usar-se métodos determinísticos, estocásticos, ou uma combinação de ambos (Diretriz 5 – Modelo de avaliação)¹⁴;
 - dinâmicos de equilíbrio geral com gerações sobrepostas;
 - de microssimulação.
25. Os modelos de natureza atuarial são amplamente utilizados para avaliar a sustentabilidade financeira dos sistemas de segurança social. Projetam o valor atual dos seus passivos (responsabilidades) e ativos (fontes de financiamento), avaliam a capacidade dos sistemas para, em cada momento, financiar as prestações com contribuições e quotizações recebidas e/ou eventuais rendimentos de investimentos financeiros e quantificam os défices (*gaps*) de financiamento e a necessidade de ajustar parâmetros do sistema (*e.g.* taxas de contribuição). Nestes modelos, os dados de *input*, designadamente os relativos à evolução prospetiva da demografia e da economia, são definidos pelo avaliador e não variam face a reformas (*e.g.* alterações nas regras de cálculo das prestações, nas taxas contributivas ou na idade de reforma) ou a alterações nas expectativas e na perceção dos agentes económicos sobre a sustentabilidade financeira do sistema. Os modelos de natureza atuarial podem ser determinísticos, ou seja, assentar em dados de *input* pré-determinados, ou estocásticos incorporando a incerteza através de cenários probabilísticos quanto à evolução dos principais fatores económicos, demográficos e sociais¹⁵. Estes tipos de modelos revelam algumas limitações na avaliação de reformas sistémicas, como por exemplo, a transição de

¹¹ Livro verde para a sustentabilidade do sistema previdencial. Disponível em: <https://www.sg.mtsss.gov.pt/documents/12512/35489/Livro+Verde+2024+%28simples%29/46256328-cec7-494a-b82c-f71d464f0b47>.

¹² Plamondon et al. (2002).

¹³ Para mais detalhes sobre as diferentes metodologias de avaliação da sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social *vide, por exemplo*, European Commission: Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2007). *Pensions Schemes and Projection Models in EU-25 Member States*. Publications Office of the European; e Lefebvre (2007). *Projections à long terme des systèmes de retraite quelques expériences étrangères. Rapport au Conseil d'orientation des retraites*, Paris, France.

¹⁴ ISSA-ILO (2022) *Guidelines on Actuarial Work for Social Security*. International Labour Office; International Social Security Association. Geneva: ILO.

¹⁵ Nisticò, Sergio (2006). *Discussion of “Demographic Uncertainty and Evaluation of Sustainability of Pension Systems”*. In Holzmann, R & Palmer, E. (Eds.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contributions (NDC) schemes* (pp. 113 - 115).

um sistema de repartição para um sistema “*fully funded*” em capitalização real¹⁶. Não obstante, é mais fácil de aplicar e de reproduzir que os restantes modelos.

26. Os modelos dinâmicos de equilíbrio geral com gerações sobrepostas procuram modelar as decisões de otimização intertemporal dos agentes económicos entre gerações consecutivas, por exemplo, as decisões de consumo, de poupança e de investimento, as decisões relativas à participação no mercado de trabalho e de reforma, bem como a forma como estas são afetadas pelas opções de política económica e social. Contudo, a calibração deste tipo de modelos requer a adoção de hipóteses bastante simplificadoras (*e.g.* todos os indivíduos passam à aposentação com a mesma idade; todos os indivíduos têm a mesma esperança de vida) que limitam severamente a sua capacidade para modelar sistemas de proteção social complexos, com inúmeras regras quanto à formação e ao pagamento de prestações sociais, reduzindo o seu realismo.
27. Os modelos de microssimulação simulam as trajetórias de vida de uma amostra representativa de indivíduos ou grupos da população para avaliar os efeitos das alterações demográficas, económicas e políticas na sustentabilidade dos sistemas de proteção social. Utilizam dados detalhados sobre as tendências demográficas (*e.g.* estrutura etária, probabilidades de sobrevivência, casamento, divórcio, parentalidade), sobre o comportamento económico (*e.g.* participação no mercado de trabalho, rendimentos, ausências contributivas por episódios de desemprego ou doença, idade de reforma/aposentação, melhoria das qualificações, progressão na carreira) e parâmetros do sistema (*e.g.* taxas contributivas, idade estatutária de reforma). Estes modelos permitem, ainda, avaliar os efeitos redistributivos de políticas. À semelhança dos modelos dinâmicos de equilíbrio geral com gerações sobrepostas, os modelos de microssimulação envolvem um conjunto de hipóteses simplificadoras (*e.g.* a taxa de natalidade converge para a média europeia; o saldo migratório é constante), requisitos exigentes de dados e calibração dos parâmetros que lhes retiram algum realismo e dificultam a adequada representação dos sistemas de proteção social¹⁷.
28. Na elaboração das projeções que integram o Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social que acompanha as PLOE é utilizado um modelo de natureza atuarial e contabilística, o qual integrou o âmbito da auditoria (cfr. Ponto 8).

5.2. Avaliação e relatório atuarial

29. As normas atuariais constituem um conjunto de boas práticas no exercício de avaliações atuariais da sustentabilidade de sistemas de proteção social. Neste âmbito, destacam-se as *International Standard of Actuarial Practice (ISAPs)* emitidas pela *International Actuarial Association* (IAA)¹⁸, que definem princípios e requisitos para a construção, validação, documentação e comunicação de modelos atuariais.
30. Destacam-se, ainda, as diretrizes emitidas conjuntamente pela ISSA e *International Labour Organization* (ILO)¹⁹, designadas de *Actuarial Work for Social Security*, dirigidas aos profissionais que produzem trabalhos atuariais para e sobre esquemas de segurança social,

¹⁶ Modelo de financiamento de pensões em que cada trabalhador contribui para a sua própria conta-poupança para a reforma. As contribuições são investidas em ativos financeiros, gerando rendimentos que se acumulam ao longo do tempo. No momento da reforma, o valor acumulado na conta é utilizado para o pagamento da respetiva pensão, de acordo com o montante poupado e os rendimentos obtidos.

¹⁷ Li, Jinjing & O'Donoghue, C. (2013). A survey of dynamic microsimulation models: Uses, model structure and methodology. *International Journal of Microsimulation*; 6(2); 3-55. DOI: [10.34196/ijm.00082](https://doi.org/10.34196/ijm.00082).

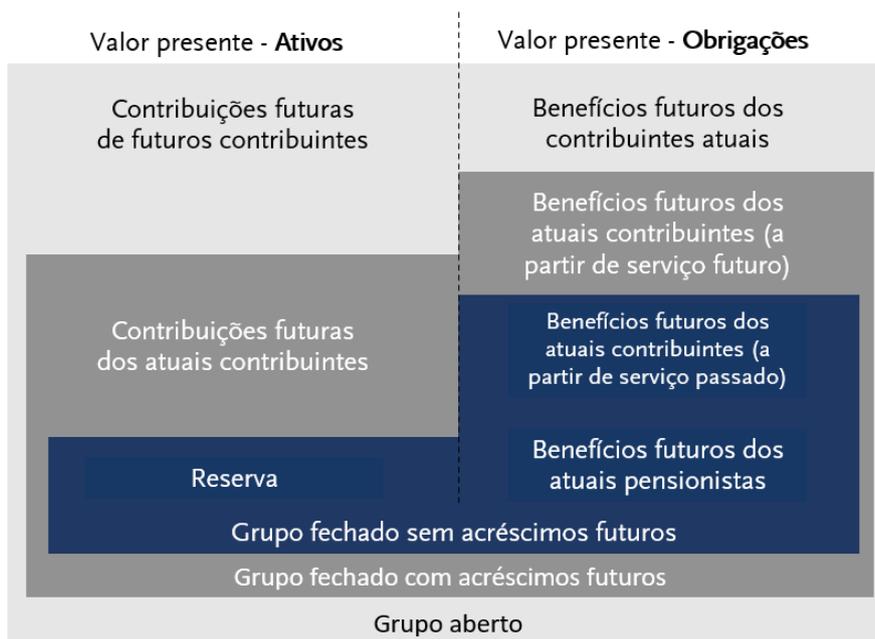
¹⁸ A IAA é uma organização profissional internacional dedicada à organização e desenvolvimento da profissão e da técnica atuarial.

¹⁹ Em português, a Organização Internacional do Trabalho.

instituições de segurança social, decisores políticos e potenciais interessados na revisão deste tipo de trabalhos²⁰.

31. A avaliação atuarial da sustentabilidade financeira de um sistema de proteção social é um exercício complexo, efetuado num determinado momento e normalmente organizado em várias etapas. No entanto, a avaliação também pode tomar a forma de uma revisão atuarial periódica, colocando mais ênfase no aperfeiçoamento dos pressupostos atuariais e na análise da anterior avaliação, incluindo análise das discrepâncias entre as projeções e o executado.
32. De acordo com as normas emitidas pela IAA²¹ e diretrizes conjuntas da ISSA-ILO²², nas avaliações de natureza atuarial devem ser utilizadas metodologias consistentes com o método de financiamento do sistema em exame. Assim, para sistemas do tipo “*Pay-As-You-Go*” (*PAYG*), tal como o sistema previdencial de segurança social português (cfr. Ponto 6), deve ser usada uma metodologia de grupo aberto (Figura 1), nos termos da qual são consideradas as contribuições e os benefícios dos atuais e futuros contribuintes. Esta metodologia assume que o sistema de proteção social continuará a operar de forma contínua no futuro, ou seja, ao longo de um horizonte temporal prolongado, o que significa que as contribuições futuras dos atuais e novos participantes e as prestações sociais que daí decorrem são incluídas para determinar se os ativos correntes e as contribuições futuras serão suficientes para pagar todas as despesas futuras do sistema, ou seja, se o sistema é financeiramente sustentável.

Figura 1. Metodologias de avaliação: abordagem de grupos fechados e abertos



Fonte: adaptado de [Measuring and Reporting Actuarial Obligations of Social Security Systems](#) – IAA (março de 2018).

²⁰ Estas diretrizes têm por objetivo apoiar o planeamento, gestão, financiamento e/ou provisão de benefícios de sistemas de proteção social. As diretrizes publicadas pela ISSA-ILO não pretendem duplicar ou substituir as ISAP, mas disponibilizar as ferramentas necessárias ao cumprimento de boas práticas em trabalhos atuariais. Cfr. Diretrizes 37 a 39 - Conformidade com os padrões atuariais, da ISSA-ILO (2022). [Guidelines on Actuarial Work for Social Security](#).

²¹ IAA (2018). International Standard of Actuarial Practice ([ISAP](#)) 2, p.3.

²² Diretriz 4 - Metodologia de avaliação, da ISSA-ILO-(2022). [Guidelines on Actuarial Work for Social Security](#).

33. Nestes casos, deve avaliar-se periodicamente o nível de transferência de compromissos entre gerações²³, sendo o financiamento do sistema considerado adequado se as projeções indicarem que, em cada período, as receitas, designadamente com contribuições, quotizações e rendimentos dos investimentos, são suficientes para fazer face ao pagamento das despesas (prestações sociais). Uma das formas de avaliar tal adequação é considerar os fluxos de caixa projetados e elaborar um balanço atuarial²⁴ (“*open group actuarial balance sheet*”).
34. A abordagem de grupo fechado, quer sem quer com acréscimos futuros, inclui apenas os atuais pensionistas e contribuintes do sistema de pensões, sem ter em conta os futuros participantes (contribuintes).
35. Porém, na abordagem de grupo fechado sem acréscimos futuros, as reservas do regime (ativos) são comparadas com as prestações futuras dos atuais pensionistas e contribuintes, resultantes do serviço passado (obrigações). Não há contribuições futuras nem acumulação futura de novos benefícios²⁵. Assim, para os atuais participantes no plano que não estão a receber benefícios (e.g. pensões) à data da avaliação, considera-se que não efetuarão contribuições para além dessa data, sendo por isso considerados apenas os benefícios futuros decorrentes do serviço passado²⁶.
36. Já na abordagem de grupo fechado com acréscimos futuros as reservas do regime e as contribuições futuras dos atuais contribuintes (ativos) são comparadas com as prestações futuras dos atuais pensionistas e contribuintes, resultantes do serviço passado e futuro (obrigações).
37. Nos termos da metodologia de grupo aberto, as responsabilidades atuariais (o passivo) do sistema correspondem ao valor presente das despesas futuras projetadas em relação aos atuais e futuros participantes (contribuintes) do sistema. De acordo com esta abordagem, os ativos do sistema são a soma entre o valor atual das contribuições futuras projetadas dos atuais e futuros contribuintes e o valor atual de eventuais ativos reais ou financeiros existentes, por exemplo, o valor de um fundo de reserva financeira.
38. O contrato social entre diferentes gerações cria reivindicações implícitas para os contribuintes atuais e passados sobre as contribuições dos futuros contribuintes. Portanto, o financiamento do sistema é considerado adequado se as projeções indicarem que, em cada período, as receitas (contribuições, rendimentos de investimentos e vendas de ativos) são suficientes para cobrir os encargos com o pagamento dos benefícios. A maneira mais explícita de avaliar essa adequação é considerar os fluxos de caixa projetados. Essencialmente, estes são projeções sob o grupo aberto, onde tanto os futuros contribuintes quanto os beneficiários são considerados.
39. A avaliação de natureza atuarial deve usar informação estatística fidedigna recente sobre os determinantes demográficos, económicos e financeiros do sistema de proteção social, juntamente com as regras detalhadas de elegibilidade e de cálculo das prestações sociais. Deve considerar, ainda, modelos de projeção das variáveis estocásticas mais significativas e

²³ Cfr. Diretriz 46 - Considerações sobre sustentabilidade, da ISSA-ILO (2022). [Guidelines on Actuarial Work for Social Security](#). International Labour Office; International Social Security Association. Geneva: ILO.

²⁴ Cfr. Diretriz 44 – Avaliação e custo de um sistema de segurança social, ISSA-ILO (2022). [Guidelines on Actuarial Work for Social Security](#). International Labour Office; International Social Security Association. Geneva: ILO, p.93.

²⁵ Cfr. Eurostat (2020); [Technical compilation guide for pension data in national accounts \(2020 edition\)](#). Publications Office of the European Union.

²⁶ Billig e Ménard (2018, p. 57), “Measuring and reporting the actuarial obligations of the Canada Pension Plan”, *International Social Security Review*, Vol. 71, 3/2018, pp. 49-71.

pressupostos de análise fundamentados e calibrados segundo a experiência mais recente e condizentes com o horizonte temporal de muito longo prazo da avaliação.

40. Os pressupostos de avaliação atuarial devem ser neutros²⁷, ou seja, da sua aplicação não deve resultar nem uma subestimação nem uma sobrestimação material das fontes de financiamento e responsabilidades do sistema. A avaliação atuarial deve considerar, entre outros aspetos, a existência de mecanismos de ajustamento ou equilíbrio automático²⁸ (e.g. indexação das condições de elegibilidade ou dos benefícios à esperança de vida, à taxa de inflação ou à taxa de crescimento do PIB), na seleção das variáveis e pressupostos do modelo de avaliação.
41. A avaliação de natureza atuarial deve incluir um cenário base, que serve como referência nas comparações, e vários cenários alternativos (determinísticos ou probabilísticos), de forma a quantificar a incerteza inerente às projeções e o seu impacto na posição financeira do sistema. Assim, o modelo deve ser executado para cada pressuposto modificado, para medir o seu impacto (testes de sensibilidade) ou, de forma alternativa, para blocos de pressupostos que podem ser testados de modo a alcançar um conjunto limitado de cenários compatíveis (análise de cenários)²⁹. Os resultados devem ser apresentados de forma clara, evidenciando como são impactados pelo uso de premissas alternativas.
42. O relatório sobre a avaliação atuarial deve incluir análises sobre o ambiente demográfico e económico, as tendências e riscos futuros e os seus potenciais impactos, os indicadores operacionais e financeiros do sistema de proteção social, bem como, evidenciar os resultados obtidos entre as duas avaliações mais recentes. As diferenças de resultados entre essas duas avaliações devem ser explicadas, designadamente, quanto a alterações aos pressupostos adotados, à população abrangida e às regras do sistema, tal como no acesso a prestações³⁰.
43. O relatório de avaliação atuarial deve concluir sobre a sustentabilidade e solvência financeira do sistema de proteção social no período abrangido pelas projeções, ou seja, deve aferir se à data da avaliação o valor atual dos ativos é inferior ao valor atual das responsabilidades, e quais os défices ou excedentes anuais estimados. A sustentabilidade financeira do sistema traduz-se na sua capacidade material para, de forma contínua e ininterrupta, financiar as prestações atribuídas, considerando as regras de financiamento aplicáveis e o futuro ambiente demográfico, económico e financeiro em que aquele sistema irá operar. O relatório pode ainda quantificar as alterações necessárias nos parâmetros do sistema (e.g. taxas contributivas, condições de elegibilidade ou idade estatutária de reforma) necessárias para restabelecer o equilíbrio financeiro.
44. Assim, este relatório contribui para a sustentabilidade financeira do sistema de proteção social, pois disponibiliza informação clara, compreensível, precisa, relevante e oportuna, alerta atempadamente para a melhor compreensão dos atuais riscos, identifica tendências a médio ou longo prazo que podem tornar o sistema insustentável e permite aos *stakeholders* adotar medidas corretivas ou preventivas que acautelem os riscos projetados³¹.

²⁷ Cfr. Diretriz 15 - Determinação dos pressupostos atuariais, da *ISSA-ILO (2022)*. [Guidelines on Actuarial Work for Social Security](#). International Labour Office; International Social Security Association. Geneva: ILO.

²⁸ Cfr. Diretriz 20 – Mecanismos de ajustamento automático, da *ISSA-ILO (2022)*. [Guidelines on Actuarial Work for Social Security](#). International Labour Office; International Social Security Association. Geneva: ILO.

²⁹ Cfr. Diretriz 9 - Incerteza de resultados, da *ISSA-ILO (2022)*. [Guidelines on Actuarial Work for Social Security](#). International Labour Office; International Social Security Association. Geneva: ILO.

³⁰ Cfr. Diretriz 8 - Reconciliação, da *ISSA-ILO (2022)*. [Guidelines on Actuarial Work for Social Security](#). International Labour Office; International Social Security Association. Geneva: ILO.

³¹ Cfr. Diretriz 10 - Relatório e Parte D - Relatórios, Comunicação e Divulgação, Diretrizes 26 a 29, da *ISSA-ILO (2022)*.

6. A proteção social em Portugal

45. Em Portugal, a segurança social é um direito de todos, garantido pelo artigo 63.º da [Constituição da República Portuguesa](#), que prevê que o Estado organize, coordene e subsidie um sistema de segurança social unificado e descentralizado.
46. Atualmente, o Estado assegura um sistema de segurança social de base universal e relativamente aos (antigos) funcionários públicos, assegura um regime de proteção social convergente (RPSC), que abrange os titulares de relação de emprego público, constituída até 31 de dezembro de 2005, no caso de não estarem já enquadrados no Regime Geral da Segurança Social (RGSS)³².

6.1. Sistema de segurança social

47. O sistema de segurança social integra três sistemas³³: o sistema previdencial (SP), o sistema de proteção social de cidadania (SPSC) e o sistema complementar (SC) (Figura 2).

Figura 2. Representação do sistema de segurança social

| Sistema de segurança social | | |
|--|---|---|
| Sistema previdencial | Sistema de proteção social de cidadania | Sistema complementar |
| Repartição <ul style="list-style-type: none"> - Regime geral - Regimes especiais Capitalização | Subsistema de solidariedade Subsistema de ação social Subsistema de proteção familiar | Regime público de capitalização Regimes complementares de iniciativa: <ul style="list-style-type: none"> - individual - coletiva |

Fonte: [LBSS](#).

48. Os três sistemas correspondem a patamares distintos, mas interligados de proteção social, diferenciando-se, por exemplo, no que se refere à forma como se financiam, à natureza pública ou privada³⁴, ao grau de autonomia, às modalidades da proteção social concedidas, ao mecanismo de formação dos direitos e à técnica de proteção social.
49. O SP, assente no princípio de solidariedade de base profissional, visa garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da ocorrência das eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adoção, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice e morte³⁵, a beneficiários dos diferentes regimes do SP, designadamente, o regime geral dos trabalhadores por contra de

³² Cfr. artigo 11.º, da [Lei n.º 4/2009](#), de 29 de janeiro.

³³ Cfr. artigo 23.º, da [Lei n.º 4/2007](#), de 16 de janeiro, LBSS.

³⁴ Os regimes complementares de iniciativa coletiva ou individual são regimes de instituição facultativa. Os regimes de iniciativa coletiva integram os regimes profissionais complementares, financiados pelas entidades empregadoras ou pelos trabalhadores independentes, sem prejuízo de eventual pagamento de quotizações por parte dos trabalhadores por conta de outrem. Os regimes de iniciativa individual podem assumir a forma de planos de poupança reforma, de seguros de vida, de seguros de capitalização e de modalidades mutualistas.

³⁵ Nos termos do n.º 2, do artigo 52.º, da [LBSS](#), o elenco das eventualidades protegidas pode ser alargado, em função da necessidade de dar cobertura a novos riscos sociais, ou reduzido, nos termos e condições legalmente previstos, em função de determinadas situações e categorias de beneficiários.



outrem (TCO) ou legalmente equiparados³⁶, o regime dos trabalhadores independentes³⁷ (TI) e o regime do seguro social voluntário³⁸.

50. Ao SP é aplicável o princípio da contributividade³⁹, ou seja, este sistema deve ser fundamentalmente autofinanciado, tendo por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito à proteção social.
51. O financiamento do SP é assegurado combinando métodos de financiamento que visam a redistribuição de recursos entre diferentes gerações, desdobrando-se em:
- SP repartição, onde o sistema é do tipo PAYG, ou seja, *"(...) os pagamentos de pensões atuais são financiados através das contribuições ou impostos sobre os salários dos trabalhadores atuais."*⁴⁰. Assim, *"(...) o Estado (...) paga dívida anterior assumida perante gerações precedentes (...) contraindo dívida junto das gerações atuais (...) e faz isto assim, sucessivamente, na base de um preexistente e também implícito contrato intergeracional."*⁴¹.
 - SP capitalização, para o qual foi criado, em 1989, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), com o objetivo de assegurar *"(...) a estabilização financeira do sistema de segurança social e a instituição de uma garantia complementar de maior solidez (...)"*⁴². O FEFSS foi reforçado, entre outros, através da integração de saldos anuais do SP, de receitas resultantes da alienação de património da segurança social, dos ganhos obtidos das aplicações financeiras do Fundo, bem como, mais recentemente, de receitas fiscais consignadas, designadamente pelo Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI), pelo Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário (ASSB), por uma parcela do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) e pela parte proporcional da coleta do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) que corresponder ao englobamento obrigatório dos rendimentos previstos no n.º 14, do artigo 72.º, do [Código do IRS](#) (rendimentos de mais-valias mobiliárias).
52. A receita do SP relativa a quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras resulta da aplicação, às remunerações, das taxas legalmente previstas⁴³. Neste âmbito, o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social ([CRCSPSS](#)), aprovado pela [Lei n.º 110/2009](#), de 16 de setembro, prevê uma taxa contributiva global⁴⁴ que integra o custo correspondente a todos os riscos sociais abrangidos (eventualidades), calculado em função do valor: do custo técnico das prestações; dos encargos de administração; dos encargos de solidariedade laboral; e dos encargos com

³⁶ Abrange os trabalhadores que exercem atividade profissional remunerada ao abrigo de contrato de trabalho nos termos do disposto no [Código do Trabalho](#) e ainda pessoas singulares que em função das características específicas da atividade exercida sejam consideradas em situação equiparada à dos trabalhadores por conta de outrem para efeitos da relação jurídica de segurança social. Os membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas e entidades equiparadas são obrigatoriamente abrangidos pelo regime geral dos TCO. O regime dos TCO inclui ainda os trabalhadores do serviço doméstico.

³⁷ São abrangidos por este regime as pessoas singulares que exerçam atividade profissional sem sujeição a contrato de trabalho ou a contrato legalmente equiparado, ou se obriguem a prestar a outrem o resultado da sua atividade, e não se encontrem por essa atividade abrangidos pelo regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem.

³⁸ Abrange pessoas que não exerçam atividade profissional ou que, exercendo, não sejam obrigatoriamente enquadradas no SP.

³⁹ Cfr. artigo 54.º, da [LBSS](#).

⁴⁰ Ramaswamy (2012, p. 1).

⁴¹ Cabral (2017, p. 356).

⁴² Cfr. preâmbulo do [Decreto-Lei n.º 259/89](#), de 14 de agosto, que cria o FEFSS.

⁴³ Cfr. n.º 1, do artigo 57.º, da [LBSS](#).

⁴⁴ Existem ainda taxas contributivas mais favoráveis, que se traduzem na redução da taxa contributiva global na parte imputável à entidade empregadora, ao trabalhador ou a ambos, designadamente em casos de: prossecução de atividades por entidades sem fins lucrativos; setores de atividade economicamente débeis; adoção de medidas de estímulo ao aumento de postos de trabalho. Cfr. artigo 56.º, do [CRCSPSS](#).

políticas ativas de emprego e valorização profissional. Nos termos do artigo 51.º, do [CRCSPSS](#), a taxa contributiva global (34,75%)⁴⁵ é desagregada pelas eventualidades ([Quadro 1](#)), devendo ser revista quinquenalmente, com base em estudos atuariais⁴⁶. Contudo, até ao final do primeiro semestre de 2024, as taxas contributivas não foram revistas, apesar de, desde a fixação da taxa em 34,75%, algumas prestações sociais terem sido retiradas do âmbito do SP, tal como as pensões antecipadas pelo regime de flexibilização da idade, e integradas no sistema de proteção social de cidadania (regime não contributivo).

Quadro 1. Desagregação da taxa contributiva global

| Eventualidades | Total | | Taxa desagregada | | | | | | | |
|---------------------|--------------|---------------|------------------------------|--------------|---------------|-------------|-----------------------|-------------|---|-------------|
| | | | Custo técnico das prestações | | Administração | | Solidariedade laboral | | Políticas ativas de emprego e valorização | |
| | % | Peso % | % | Peso % | % | Peso % | % | Peso % | % | Peso % |
| Doença | 1,41 | 4,06 | 1,33 | 3,83 | 0,03 | 0,09 | 0,04 | 0,12 | | |
| Doença profissional | 0,50 | 1,44 | 0,06 | 0,17 | 0,00 | 0,00 | 0,44 | 1,27 | | |
| Parentalidade | 0,76 | 2,19 | 0,72 | 2,07 | 0,02 | 0,06 | 0,02 | 0,06 | | |
| Desemprego | 5,14 | 14,79 | 3,76 | 10,82 | 0,09 | 0,26 | 0,12 | 0,35 | 1,16 | 3,34 |
| Invalidez | 4,29 | 12,35 | 3,51 | 10,10 | 0,09 | 0,26 | 0,12 | 0,35 | 0,58 | 1,67 |
| Velhice | 20,21 | 58,16 | 19,10 | 54,96 | 0,48 | 1,38 | 0,63 | 1,81 | | |
| Morte | 2,44 | 7,02 | 2,31 | 6,65 | 0,06 | 0,17 | 0,08 | 0,23 | | 0,00 |
| Total | 34,75 | 100,00 | 30,79 | 88,60 | 0,77 | 2,22 | 1,45 | 4,17 | 1,74 | 5,01 |

Fonte: elaboração própria com base no artigo 51.º, do [CRCSPSS](#).

53. Note-se que, a taxa contributiva global não considera o regime de equivalências previsto no [CRCSPSS](#) (equivalência à entrada de contribuições e o registo de remunerações por equivalência)⁴⁷, que permite manter os efeitos da carreira contributiva dos beneficiários com exercício de atividade que, em consequência da verificação de eventualidades protegidas pelo RGSS, ou da ocorrência de outras situações consideradas legalmente relevantes, deixem de receber ou vejam reduzidas as respetivas remunerações⁴⁸.
54. Não obstante cobrir um número significativo de eventualidades (*e.g.* recebimento de subsídio de desemprego, de doença, de prestações de parentalidade, em situação de incapacidade temporária absoluta), não está previsto nenhum mecanismo que assegure o financiamento das responsabilidades contingentes (dos direitos acumulados) criadas pelo regime de equivalências, nem está quantificado o valor da dívida implícita daí resultante e as suas implicações na sustentabilidade financeira do sistema⁴⁹. A falta de financiamento para o regime de equivalências constitui assim um risco do SP.
55. O [CRCSPSS](#) prevê ainda, no artigo 56.º, no âmbito do princípio da adequação da taxa contributiva e verificadas determinadas condições (*e.g.* redução do âmbito material do regime geral; prossecução de atividades por entidades sem fins lucrativos; adoção de medidas de estímulo ao aumento de postos de trabalho), a possibilidade de fixação de taxas contributivas mais favoráveis do que a estabelecida no artigo 53.º por redução da taxa

⁴⁵ A taxa contributiva global do RGSS é de 34,75 %, cabendo 23,75% à entidade empregadora e 11 % ao trabalhador. Cfr. artigo 53.º, do [CRCSPSS](#).

⁴⁶ Cfr. n.º 2, do artigo 51.º, do [CRCSPSS](#).

⁴⁷ Cfr. artigos 17.º e 94, do [CRCSPSS](#) e artigos 71.º a 74.º, do [Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011](#), de 3 de janeiro.

⁴⁸ *E.g.* quando uma trabalhadora entra de licença de maternidade deixa de receber a remuneração, mas pode receber o subsídio de maternidade. Durante o período em que recebe o subsídio a Segurança Social regista os valores equivalentes à remuneração, ou seja, é como se a trabalhadora tivesse continuado a auferir remuneração para efeitos de carreira contributiva. Desta forma, os meses em que a trabalhadora está em licença de maternidade contam para o cálculo da reforma, como se ela estivesse a trabalhar e a contribuir para a Segurança Social. Assim, o período de ausência do trabalho não afeta negativamente o cálculo de futuras prestações sociais.

⁴⁹ O registo de remunerações por equivalência cria responsabilidades futuras para o sistema, já que esses períodos contarão para o cálculo de prestações sem que tenham existido contribuições.

contributiva global na parte imputável à entidade empregadora, ao trabalhador ou a ambos, conforme o interesse que se visa proteger. Estas taxas contributivas mais favoráveis devem ser calculadas de harmonia com o custo efetivo de proteção social das eventualidades e o âmbito material da proteção conferida. O [CRCSPSS](#) prevê ainda, no artigo 57.º, no âmbito de medidas excecionais e temporárias de incentivo ao emprego, a possibilidade de fixação de isenção ou redução temporária de taxas contributivas.

56. Segundo os dados apresentados no [“Livro verde para a sustentabilidade do sistema previdencial”](#), em 2021 estavam abrangidos por regimes com taxas contributivas mais favoráveis, que se traduzem numa perda de receita contributiva para o sistema, um total de 1,73 milhões de trabalhadores (cerca de 33% do total)⁵⁰. O n.º 3, do artigo 11.º, do [Decreto-Lei n.º 367/2007](#), de 2 de novembro, estipula que a perda ou diminuição de receita associada à fixação de taxas contributivas mais favoráveis deve ser financiada por transferências do Estado⁵¹. A falta de financiamento decorrente da fixação de taxas contributivas mais favoráveis e da isenção ou redução temporária de taxas contributivas constitui assim um risco para o SP.
57. O SPSC assegura uma proteção social de natureza universal, de índole não contributiva, e tem como objetivo garantir direitos básicos dos cidadãos e igualdades de oportunidades, bem como, promover o bem-estar e coesão sociais, competindo-lhe a efetivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica, a prevenção e erradicação de situações de pobreza e de exclusão, a compensação por encargos familiares e nos domínios da deficiência e dependência. Este sistema é financiado, essencialmente, através de receitas fiscais (transferências do OE).
58. O SPSC engloba três subsistemas:
- de solidariedade, para assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais, por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no SP;
 - de ação social, que 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;
 - de proteção familiar, que visa garantir a compensação de encargos familiares acrescidos, quando ocorram as eventualidades relacionadas com encargos familiares e encargos no domínio da deficiência e da dependência.
59. O SC visa a partilha de responsabilidades de proteção social através do incentivo a regimes complementares de natureza voluntária, compreendendo um regime público de capitalização⁵² e regimes complementares de iniciativa individual⁵³ e de iniciativa coletiva⁵⁴.

⁵⁰ Comissão para a sustentabilidade da segurança social, Organização Internacional do Trabalho (2024) [“Livro verde para a sustentabilidade do sistema previdencial”](#), em discussão pública até o dia 15 de dezembro de 2024, p.14.

⁵¹ O n.º 4 do referido artigo salvaguarda que a perda ou diminuição de receita associada a medidas de estímulo ao emprego e ao aumento de postos de trabalho deve ser financiada em 50 % por transferências do Estado.

⁵² Cfr. Secção II, do Capítulo V, da [LBSS](#).

⁵³ Cfr. artigo 84.º, Secção III, do Capítulo V, da [LBSS](#).

⁵⁴ Cfr. artigo 83.º, Secção III, do Capítulo V, da [LBSS](#).



6.2. Regime de proteção social convergente

60. O RPSC é um regime fechado de proteção social⁵⁵, que abrange os trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída até 31 de dezembro de 2005, inscritos na CGA. O RPSC concretiza os objetivos do SP, através da atribuição de prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdidos em razão das mesmas eventualidades do SP, e do subsistema de solidariedade do SPSC⁵⁶, no que respeita a situações de compensação social ou económica em virtude de insuficiências contributivas ou equivalentes, ou de insuficiências prestacionais do SP.
61. Ao RPSC aplicam-se os princípios gerais constantes da [Lei n.º 4/2007](#), de 16 de janeiro, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social (LBSS) e ainda os princípios e restantes disposições referentes ao SP⁵⁷, em particular os que se referem à aplicação do princípio da adequação seletiva das fontes de financiamento e ao valor da taxa contributiva global.
62. No âmbito do RPSC, a CGA é responsável pelo pagamento de prestações na ocorrência das eventualidades invalidez, velhice e morte. O financiamento destas eventualidades deve ser assegurado, pelas quotizações dos trabalhadores em funções públicas e por contribuições dos empregadores públicos⁵⁸.
63. Tendo em conta a circunstância de estarmos perante um regime fechado de proteção social, a receita com quotizações e contribuições relativas aos trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída até 31 de dezembro de 2005, é insuficiente para fazer face às prestações em pagamento, tornando necessário que o Estado contribua anualmente para a CGA com a quantia suficiente para assegurar o equilíbrio financeiro da instituição⁵⁹. A posição financeira do RPSC é agravada pelo facto de este sistema ser responsável pelo pagamento das prestações sociais (*e.g.* pensões de aposentação) dos trabalhadores com relação jurídica de emprego público inscritos até 31 de dezembro de 2005 sem, contudo, beneficiar das receitas contributivas dos trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída após essa data, uma vez que estes, em princípio, foram e são inscritos no SP da segurança social.
64. É expectável o aumento da comparticipação do Estado para cobrir os défices de autofinanciamento do RPSC, em resultado da redução do número de subscritores da CGA com o decurso normal do tempo, do aumento do número de pensionistas, do aumento do valor da pensão média, bem como do esgotamento progressivo das reservas financeiras constituídas em resultado da transferência de fundos de pensões de empresas públicas e de sociedades anónimas de capitais públicos para a CGA⁶⁰.

⁵⁵ Nos termos do n.º 1, do artigo 2.º, da [Lei n.º 60/2005](#), de 29 de dezembro, a CGA deixou, a partir de 1 de janeiro de 2006, de proceder à inscrição de subscritores. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, o pessoal que iniciou funções a partir de 1 de janeiro de 2006 foi inscrito no regime geral da segurança social.

⁵⁶ Cfr. artigo 12.º, da [Lei n.º 4/2009](#), de 29 de janeiro.

⁵⁷ Cfr. artigo 17.º, da [Lei n.º 4/2009](#), de 29 de janeiro.

⁵⁸ Os quais são responsáveis pelo pagamento de prestações relativas às eventualidades ditas imediatas (doença, parentalidade, desemprego e acidentes de trabalho).

⁵⁹ Cfr. artigo 139.º, do [Decreto-Lei n.º 498/72](#), de 9 de dezembro. Perante o agravamento estrutural do défice entre despesas correntes e receitas contributivas do RPSC, o equilíbrio financeiro tem sido alcançado através da comparticipação do OE (5.718 M€, em 2023).

⁶⁰ *E.g.* do fundo de pensões do pessoal dos CTT - Correios de Portugal, SA, Região Autónoma de Macau, Banco Nacional Ultramarino (BNU). De acordo com a CGA, “*Com a extinção das reservas especiais dos CTT, BNU, Macau, INDEP, RDP I e RDP II, entre 2011 e 2023, e o facto de o Fundo de pensões dos Militares se ter esgotado no próprio ano da transferência, em 2014, as responsabilidades com o pagamento de pensões e outros encargos passaram a ser suportados por verbas provenientes de receitas próprias da CGA ou por verbas oriundas do Orçamento do Estado,*

65. Em contrapartida, a receita do SP da segurança social tem beneficiado (e continuará a beneficiar durante décadas) das contribuições e quotizações relativas aos trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída desde 1 de janeiro de 2006, melhorando assim, de forma aparente, os saldos financeiros anuais do SP, sem que as correspondentes responsabilidades com o pagamento de prestações sociais diferidas (*e.g.* pensões de velhice, sobrevivência e invalidez) dos atuais trabalhadores e futuros pensionistas sejam divulgadas publicamente.
66. Não obstante as disposições contidas no artigo 2.º, da [Lei n.º 4/2009](#), de 29 de janeiro, que enquadram a proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas no sistema de segurança social, e da aprovação de legislação conducente à convergência progressiva do RPSC com o regime geral da segurança social, quer no que se refere aos direitos (condições de elegibilidade das prestações e fórmulas de cálculos dos benefícios), quer no que respeita aos deveres contributivos, continua a manter-se na prática a separação entre os dois sistemas contributivos.
67. Esta separação tem várias implicações, sendo a mais relevante [1] a ausência de transparência na avaliação da sustentabilidade financeira do conjunto dos regimes contributivos de proteção social em Portugal, dada a interdependência entre os saldos correntes e o balanço atuarial do SP e os saldos correntes e o balanço atuarial do RPSC, salientando-se desde já a ausência de preparação e divulgação de balanços atuariais por parte das entidades objeto da auditoria. A este acrescem, entre outros:
- [2] a falta de transparência no cumprimento da aplicação do princípio da adequação seletiva das fontes de financiamento previsto no artigo 89.º, da [LBSS](#), designadamente pelo financiamento por via fiscal de modalidades de proteção social asseguradas pelos sistemas contributivos;
 - [3] a necessidade de articulação entre a CGA e o Instituto da Segurança Social, IP na atribuição de pensões unificadas, com impacto nos tempos de espera para a atribuição destas pensões⁶¹; e
 - [4] a falta de transparência na avaliação das necessidades de financiamento fiscal do sistema de segurança social e na sua repartição entre gerações, na medida em que o SP beneficia das contribuições e quotizações relativas aos trabalhadores com relação jurídica de emprego público constituída desde 1 de janeiro de 2006, sem contrapartida em despesa com prestações diferidas (*e.g.* pensões), fazendo com que eventuais necessidades de financiamento por via fiscal deste sistema sejam, atualmente, menores, devendo aumentar no futuro à medida que estes trabalhadores se aposentem.

tendo, no ano de 2023, o esforço financeiro da CGA/Estado atingido o valor de cerca de 205,3 milhões de euros.”
Fonte: Relatório e Contas da CGA de 2023.

⁶¹ Vide [Relatório n.º 10/2021 – 2.ª Secção](#), do TdC.

III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

7. O Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social

68. Nos termos do n.º 4 do artigo 93.º, da [LBSS](#), conjugado com o artigo 37.º da [Lei de Enquadramento Orçamental](#), compete ao Governo, no quadro da elaboração e apresentação da PLOE à Assembleia da República, elaborar “(...) *uma projeção atualizada de longo prazo, designadamente dos encargos com prestações diferidas e das quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras (...)*”.
69. Esta projeção consta do “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social”, doravante Relatório, o qual faz parte integrante dos anexos ao “Relatório do Orçamento do Estado” que acompanha as PLOE de 2006 a 2019 e do “Relatório do Orçamento do Estado - Elementos informativos e complementares” das PLOE de 2020 a 2024⁶².
70. O artigo 22.º, do [Decreto-Lei n.º 367/2007](#), de 2 de novembro, que estabelece o quadro do financiamento do sistema de segurança social, prevê que as projeções sejam produzidas por um grupo de trabalho, especialmente nomeado para o efeito pelo ministro responsável pela área da segurança social. Contudo, este grupo de trabalho nunca foi constituído, sendo as projeções realizadas pelo GEP, que também prepara a proposta de Relatório que acompanha a PLOE.
71. No período examinado (2017 a 2023, abrangendo as PLOE relativas aos anos de 2018 a 2024), o Relatório foi organizado em quatro partes principais⁶³, com:
- a análise da evolução das principais rubricas da receita e da despesa do SP nos dez anos anteriores ao da elaboração do Relatório, com destaque para a receita relativa a contribuições e quotizações e para a despesa com pensões;
 - a caracterização do universo das pessoas com contribuições para a segurança social e das pensões em pagamento no ano anterior ao da elaboração do Relatório;
 - a apresentação do cenário demográfico e do cenário macroeconómico de médio e longo prazo considerados na elaboração das projeções;
 - a apresentação e análise dos resultados das projeções sobre a conta da segurança social-sistema previdencial (CSS-SP) e o FEFSS.
72. Apesar da sua designação, no Relatório não se procede à análise da sustentabilidade financeira da segurança social. Efetivamente, o Relatório incide apenas sobre a componente contributiva da segurança social, ou seja, o SP, não incluindo nem o RPSC nem a componente não contributiva da segurança social. Mesmo em relação ao SP, não é preparado um balanço atuarial de acordo com as metodologias geralmente aceites para avaliação da sustentabilidade financeira de um sistema de repartição (*PAYG*).
73. A inexistência de uma avaliação global e integrada dos ativos e das responsabilidades financeiras atuais e futuras dos sistemas de proteção social públicos, essencial quando existem vasos comunicantes e interações entre os vários sistemas e regimes⁶⁴, impossibilita o conhecimento e apreciação sobre eventuais necessidades de financiamento para cobrir

⁶² Entre 2006 e 2009, designado “Relatório sobre a sustentabilidade da segurança social”.

⁶³ O Relatório que acompanha a PLOE2025, não incluído no âmbito da auditoria, também segue a mesma organização.

⁶⁴ *E.g.* prestações sociais cujo acesso depende da existência prévia de contribuições sociais do beneficiário e/ou dos seus familiares, tal como os complementos de pensão.

défices de autofinanciamento dos sistemas e dos impactos sobre as finanças públicas, bem como a distribuição dos custos e dos benefícios entre gerações⁶⁵.

74. O Relatório visa, essencialmente, o cumprimento da obrigação legal inscrita na [LBSS](#), não observando as melhores práticas internacionais na avaliação da sustentabilidade de sistemas de proteção social⁶⁶. Nesse sentido, o Relatório não permite, designadamente, avaliar a adequação atuarial entre o custo das prestações sociais respeitantes a cada eventualidade e o financiamento correspondente à respetiva parcela da taxa contributiva (*vide* [Quadro 1](#)), a previsibilidade da sustentabilidade das prestações sociais face a riscos subjacentes e a resiliência do sistema face a alterações ou choques de natureza demográfica, económica e financeira (cfr. Pontos [8](#) e [9](#)).

8. O modelo de suporte às projeções

75. Na elaboração da projeção constante do relatório que foi objeto de auditoria (Relatório) é utilizado um modelo com a designação de “ModPensPor”⁶⁷. Trata-se de um modelo de natureza atuarial e contabilística, na sua essência, determinístico, que permite, “(...) a partir de projeções demográficas e macroeconómicas, para o horizonte temporal da simulação, bem como de um conjunto de dados físicos e financeiros, para o ano base (...)” projetar indicadores físicos, designadamente, do número de pensões de cada eventualidade dos diversos regimes da segurança social e financeiros, tais como a receita com contribuições e quotizações e a despesa com pensões de cada eventualidade, do sistema de segurança social, “(...) bem como a simulação dos efeitos da consideração de diversos cenários (...) e, desta forma, aferir a capacidade de sustentabilidade do sistema.”⁶⁸.
76. Atualmente, o modelo é suportado por um conjunto de oito ficheiros em formato Excel com ligações entre si. O preenchimento dos ficheiros é realizado, essencialmente, a partir da importação de outros ficheiros em formato Excel, facultados ao GEP por outras entidades (cfr. Ponto [8.1](#)), sendo, porém, necessário, o registo manual de alguns dados⁶⁹.
77. Até 21 de novembro de 2022, o GEP não dispunha de quaisquer manuais ou instruções sobre o modelo ou sobre os procedimentos internos a adotar na elaboração do Relatório.

Em contraditório, o GEP refere que “(...) dispunha de um Guia Metodológico sobre o Modelo antes auditoria (...) que, entretanto, passou a ser designado por Manual (...) incorporando algumas melhorias e alterações de política, que, entretanto, tinham sido incluídas no Modelo.”.

Relativamente ao alegado, importa salientar que no início da auditoria foi solicitado a disponibilização de toda a documentação relativa ao modelo, não tendo sido disponibilizado à equipa de auditoria, ou referido pelos responsáveis do GEP contactados, a existência do referido Guia. Acresce, que o referido Guia também não foi junto à resposta apresentada, pelo que se mantêm as observações e conclusões.

⁶⁵ Nos termos do n.º 1, do artigo 13.º, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela [Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro, a “(...) atividade financeira do setor das administrações públicas está subordinada ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual.”.

⁶⁶ Cfr. [ISSA \(2019\)](#). [Guidelines on Good Governance](#) e [IAA \(2018\)](#). [International Standard of Actuarial Practice \(ISAP2\)](#).

⁶⁷ Ao longo do texto, “modelo” e “ModPensPor” são usadas com o mesmo significado.

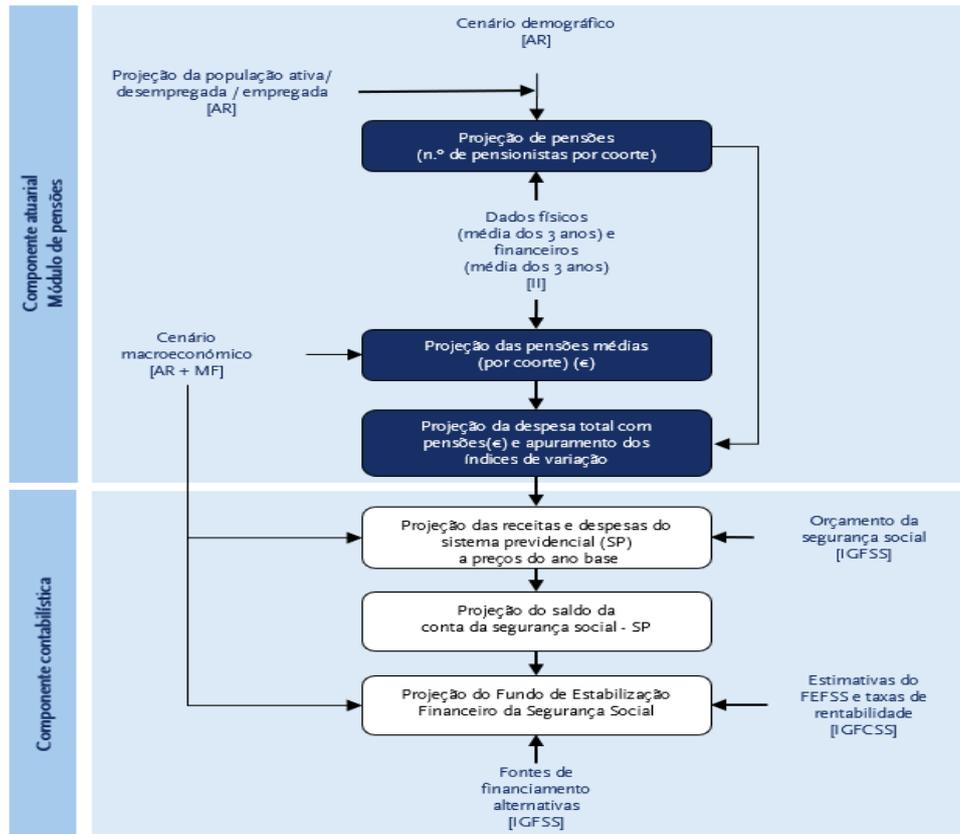
⁶⁸ Fonte: Manual do ModPensPor, versão de progresso, p. 6 e 7 (novembro de 2022).

⁶⁹ E.g. a taxa de rentabilidade estimada do FEFSS.

78. Em novembro de 2022, após o início da auditoria, foi elaborada uma primeira versão do manual de apoio à utilização do modelo. No entanto, trata-se de um documento preliminar que não foi, até final do primeiro semestre de 2024, aprovado e publicitado, de forma a permitir a apreciação da metodologia utilizada na elaboração das projeções constantes do Relatório por todas as entidades interessadas (*stakeholders*). Para tal terá contribuído a complexidade do modelo e o reduzido número de recursos humanos do GEP com as competências necessárias à sua operacionalização, o que também condiciona o desenvolvimento de outras análises no Relatório.
79. A inexistência de normas escritas sobre o funcionamento do modelo e sobre os procedimentos a adotar na elaboração do Relatório, constitui um risco para a qualidade, continuidade e consistência do Relatório ao longo do tempo, com eventual prejuízo das conclusões que se podem retirar do mesmo. Esta situação cria ainda dificuldades na formação, integração de novos colaboradores e dependência dos atuais, sendo que, tal como referido anteriormente, o GEP dispõe de um reduzido número de recursos humanos com as competências necessárias à utilização do modelo de base às projeções que constam no Relatório.
80. Apesar de se tratar de um modelo de natureza atuarial e contabilística, na verdade apenas a projeção da despesa com pensões apresenta cariz atuarial, conforme se dá conta nos pontos seguintes.
81. O modelo tem uma componente atuarial, utilizada para projetar a despesa com pensões do SP e uma componente contabilística, utilizada para projetar a despesa com as restantes prestações do SP. A componente atuarial tem em conta, entre outras, variáveis demográficas (*e.g.* taxa de mortalidade), económicas (*e.g.* crescimento do PIB, taxa de desemprego) e os normativos legais aplicáveis a cada uma das diferentes pensões⁷⁰. Já a componente contabilística, apenas tem em consideração algumas variáveis explicativas, conforme se dá conta nos pontos seguintes (*e.g.* taxa de crescimento da produtividade).
82. Desta forma, as projeções atuariais distinguem-se das restantes pela utilização de técnicas e métodos específicos, que consideram o risco e a incerteza associado a variáveis financeiras e demográficas, aplicando métodos matemáticos e estatísticos próprios da ciência atuarial.

⁷⁰ De acordo com o parágrafo 2.2 da [ISAP 2](#), o atuário deve considerar quais os dados necessários para realizar, rever, aconselhar ou emitir uma opinião sobre a análise financeira dos programas de segurança social. Esses dados podem incluir: [1] estatísticas demográficas nacionais ou regionais sobre variáveis como fertilidade, mortalidade (esperança de vida), morbilidade e migração; [2] situação demográfica e experiência do programa de segurança social, conforme aplicável; [3] experiência económica, condições do mercado de trabalho e inflação; [4] atributos financeiros do programa de segurança social, como contribuições, rendimentos de investimentos e liquidez dos ativos; [5] benefícios do programa de segurança social, ou reivindicações sobre o mesmo; [6] número e experiência das diferentes classes de contribuintes e beneficiários do programa de segurança social; [7] salários cobertos e créditos por serviços passados; e [8] censos e inquéritos populacionais que incluam, por exemplo, estatísticas familiares. Além disso, o atuário deve considerar todas as características relevantes dos programas de segurança social, as políticas e as intenções declaradas da entidade patrocinadora (Governo, neste caso), bem como a legislação atual, caso essa informação exista e esteja razoavelmente acessível ao atuário.

Figura 3. Fluxograma do ModPensPor



Fonte: elaboração própria.

Legenda: AR- Ageing Report; II: Instituto de Informática, IP; IGFSS: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP; IGFCSS: Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP; MF: Ministério das Finanças. Notas: Coorte: conjunto de pessoas nascidas no mesmo ano.

83. O modelo não permite, contudo, incorporar os impactos de alterações conjunturais (e.g. a pandemia da COVID-19) ou “(...) alterações nas decisões de consumo e de investimento por parte dos agentes económicos que podem resultar, por exemplo, da introdução de medidas de política pública (reformas) no domínio da segurança social (...)”⁷¹.
84. Importa ainda salientar que, além das projeções sobre a sustentabilidade financeira do SP constantes do Relatório, o modelo é utilizado nos “(...) diversos exercícios prospetivos desenvolvidos, em conjunto com o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (...) do Ministério das Finanças [GPEAR] e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (...), no quadro dos trabalhos do Ageing Working Group, do Comité de Política Económica da Comissão Europeia (...) para resposta a pedidos de organizações internacionais (...) e para a avaliação ex-ante de diversas alterações paramétricas da Segurança Social, nomeadamente: alteração das regras de cálculo das pensões; fator de sustentabilidade; aumento da idade da reforma; alteração do regime das pensões antecipadas.”⁷².

Em contraditório, o GEP salienta que “Os resultados do modelo (...) ilustram como poderá ser o futuro, na condição de as políticas atuais permanecerem inalteradas, sob determinado enquadramento da Segurança Social e projeções macro-económicas e demográficas. Cientes que a projeção das evoluções social, demográfica, económica e orçamental nos próximos

⁷¹ Fonte: Manual do modelo, versão de progresso, p. 6 (novembro de 2022).

⁷² Fonte: Manual do modelo, versão de progresso, p. 3 e p. 7 (novembro de 2022).

dez ou cinquenta anos é um exercício desafiador e sujeito a uma incerteza considerável, as hipóteses assumidas, não podem de forma alguma ser tomadas como previsões sobre o seu rumo futuro, mas sim hipóteses sobre cuja realização não podemos pronunciar-nos com certeza, dado o médio-longo horizonte que adotamos. Consequentemente, “a partir do modelo, não é possível tirar ilações sobre movimentos conjunturais a curto prazo, dado que este é, primordialmente, um modelo que permite a identificação de tendências”.”

8.1. Dados de entrada (*input*)

85. O quadro seguinte reflete os dados de *input* do modelo para a elaboração das projeções constantes do Relatório e as entidades que os facultam ao GEP, os quais se consubstanciam em variáveis não financeiras (dados físicos) e financeiras (dados financeiros). No entanto, os dados de *input* não foram, na sua integralidade, publicitados nos Relatórios examinados.

Em contraditório, o GEP refere que os dados de *input* “(...) considerados nas projeções são divulgados no Relatório (...)”, dando como exemplo o Relatório da PLOE2024. Reconhece, no entanto, “(...) a possibilidade duma disponibilização mais detalhada e descritiva dos dados de suporte.”

Contudo, mantém-se a observação, dado que os Relatórios examinados não apresentam todos a mesma informação relativa aos dados de *input* considerados nas projeções.

Quadro 2. Dados de *input* do modelo para elaboração das projeções do Relatório

| Dados de input / Entidade responsável | IGFSS | IGFCSS | II | AWG | MF |
|---|-------|--------|----|-----|----|
| Conta da segurança social do ano n-1 | | | | | |
| Orçamento da segurança social: | ✓ | | | | |
| · Estimativa da execução do orçamento para o ano n | | | | | |
| · Proposta de orçamento para o ano n+1 | | | | | |
| Estrutura, montantes médios e carreiras contributivas médias de pensões (por regime, eventualidade, idade e sexo) | | | ✓ | | |
| Cenário macroeconómico de curto prazo, subjacente à proposta de orçamento para o ano n+1 | | | | | ✓ |
| Cenário demográfico e cenário macroeconómico de médio/longo prazo | | | | ✓ | |
| Valor de mercado da carteira do FEFSS do ano t-2 e estimado para o ano t-1 | | ✓ | | | |
| Taxa de rentabilidade estimada do FEFSS para o ano t-1 e anos t | | ✓ | | | |

Fonte: elaboração própria.

Legenda: IGFSS - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP; IGFCSS - Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP; II - Instituto de Informática, IP; AWG - *Ageing Work Group*; MF - Ministério das Finanças; FEFSS - Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Notas: o ano *n* corresponde ao ano de elaboração da PLOE. o ano *t* corresponde ao ano de cada uma das projeções.

86. Com base nestes dados de *input*, o GEP elabora a projeção da CSS-SP, tendo-se verificado que relativamente às PLOE⁷³ para os anos de 2018 a 2023, a projeção foi elaborada para o horizonte do ano *n* + 2 até 2060, e na PLOE2024 para o horizonte de 2025 a 2070, ou seja, o horizonte de projeção da CSS-SP variou entre o mínimo de 37 e o máximo de 46 anos, apesar das melhores práticas internacionais no domínio atuarial recomendarem no mínimo 50 anos, sendo que a [ISAP2](#) sugere 75 anos⁷⁴.

⁷³ O acrónimo PLOE deve ser entendido como o Relatório que acompanha a respetiva proposta de lei do Orçamento do Estado.

⁷⁴ Plamondon, et al. (2002). *Quantitative methods in social protection series - Actuarial practice in social security*, ILO-ISSA, p. 16, que indica que o horizonte da projeção deve ser de pelo menos de 50 anos. e IAA (2018, p. 2), [ISAP 2 International Standard of Actuarial Practice](#), que indica um horizonte de projeção de 75 anos.

Em contraditório, o GEP refere que “(...) o horizonte temporal usado é o que consta nos cenários prospetivos, estando dessa forma condicionado aos horizontes temporais que esses cenários utilizam, sejam até 2050, 2060 ou 2070 como mais recentemente.”.

Relativamente ao alegado, nota-se que os AR2018, AR2021 e AR2024 apresentam os cenários prospetivos demográficos e macroeconómicos de longo prazo até 2070.

8.1.1. Conta, estimativa e orçamento da segurança social

87. Como antes referido, relativamente ao ano de elaboração da PLOE (ano n) para a realização da projeção são incorporados no modelo os dados da CSS-SP do ano $n - 1$ ⁷⁵, a estimativa da execução orçamental da segurança social do ano n e a proposta de orçamento da segurança social (OSS) para o ano $n + 1$, elaborados pelo IGFSS (Vide Figura 4).

Figura 4. Processo de elaboração das projeções: exemplo para o Relatório da PLOE2024



Fonte: elaboração própria.

Legenda: IGFSS: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP; GEP: Gabinete de Estratégia e Planeamento.

88. Na elaboração da estimativa da execução orçamental do ano n , o IGFSS considera os dados da execução orçamental do último mês disponível e o cenário macroeconómico mais recente do Ministério das Finanças.
89. Quanto à elaboração da proposta de OSS, o IGFSS emite Instruções dirigidas às instituições do setor da segurança social (12 entidades), contendo orientações para a respetiva elaboração da proposta de orçamento. As propostas de orçamento de cada instituição são apresentadas ao IGFSS mediante o preenchimento de um ficheiro Excel anexo às referidas Instruções. Os dados recolhidos são posteriormente consolidados, eliminando operações intra-perímetro do setor, e considerados para efeitos da preparação do OSS.
90. Além disso, especificamente para a previsão dos montantes relativos a receitas de contribuições e quotizações e a despesas com prestações sociais a inscrever no OSS, o IGFSS recorre à análise de séries históricas e da correlação entre variáveis, bem como, das variáveis estatisticamente significativas⁷⁶ relativamente às variáveis dependentes “contribuições e quotizações” e “valor das prestações sociais” (vide Anexo III – modelo econométrico para a previsão de “contribuições e quotizações” e “prestações sociais”). São ainda considerados os acontecimentos relevantes e com impacto no ano seguinte.

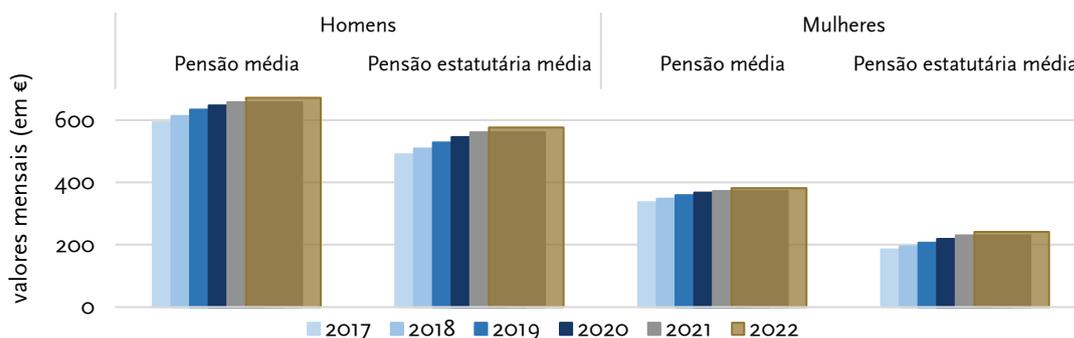
⁷⁵ Vide Anexo II - contas da segurança social referenciadas nos Relatórios sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social que acompanham as propostas de lei do Orçamento do Estado.

⁷⁶ Variáveis que apresentam forte relação com o fenómeno estudado, conforme determinado por testes estatísticos.

8.1.2. Estrutura, montantes médios e carreiras contributivas médias de pensões

91. Os dados físicos (ou não financeiros) e financeiros relativos à estrutura⁷⁷, montantes médios e carreiras contributivas médias das pensões, por regime, eventualidade, idade e sexo, são facultados ao GEP pelo II e são utilizados na parametrização de variáveis do modelo.
92. A parametrização das variáveis físicas tem por base, desde a PLOE2022⁷⁸, a média do número total de pensões a 31 de dezembro nos últimos três anos⁷⁹ e o número de pensões com o primeiro processamento no ano base (n-1, ano anterior ao ano de elaboração da PLOE). Porém, verificou-se que na elaboração da projeção relativa à PLOE2024 (efetuada em 2023, em que o ano base foi 2022) foi considerada a média dos últimos quatro anos do número total de pensões a 31 de dezembro, sem que esta alteração tivesse sido fundamentada.
93. Relativamente às variáveis financeiras, a parametrização considera os dados relativos ao valor médio do total das pensões e das pensões com o primeiro processamento no ano base.
94. Estes dados físicos e financeiros suportam, ainda, a análise constante da parte inicial de cada Relatório (cfr. Ponto 7), designadamente, sobre pessoas singulares com contribuições pagas, remuneração média declarada, pensionistas (e.g. idade média; média de anos de carreira contributiva) e pensões (e.g. número e valor médio das pensões), nos dez anos anteriores ao da elaboração do Relatório. Contudo, note-se que, na análise realizada ao valor médio das pensões em cada Relatório, além do valor das pensões estatutárias (financiadas pelo SP) foram considerados os montantes relativos ao complemento social⁸⁰, financiado pelo SPSC - subsistema de solidariedade.
95. O Gráfico 3 reflete a evolução do valor médio das pensões de velhice, que representam o maior peso (em 2022, 76%) na despesa com pensões, e o valor médio da pensão estatutária de velhice, sendo possível verificar o aumento progressivo registado entre 2017 e 2022⁸¹.

Gráfico 3. Valor médio da pensão de velhice e da pensão estatutária de velhice no período de 2017 a 2022



Fonte: elaboração própria, com base nos dados utilizados pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento nas propostas de lei do Orçamento do Estado de 2019 a 2024. Notas: para efeitos de elaboração do gráfico foi considerado: pensão média = despesa total com pensões/número de pensões; pensão estatutária média= despesa total com pensões estatutárias/número de pensões.

⁷⁷ Discriminando as pensões em pagamento no ano anterior e as pensões atribuídas no ano, bem como os respetivos montantes e carreiras contributivas médias.

⁷⁸ Fonte: Manual do ModPensPor, versão de progresso, p.20 (novembro de 2022). Anteriormente, eram considerados dados sobre o número total de pensões a 31 de dezembro relativos a um ano.

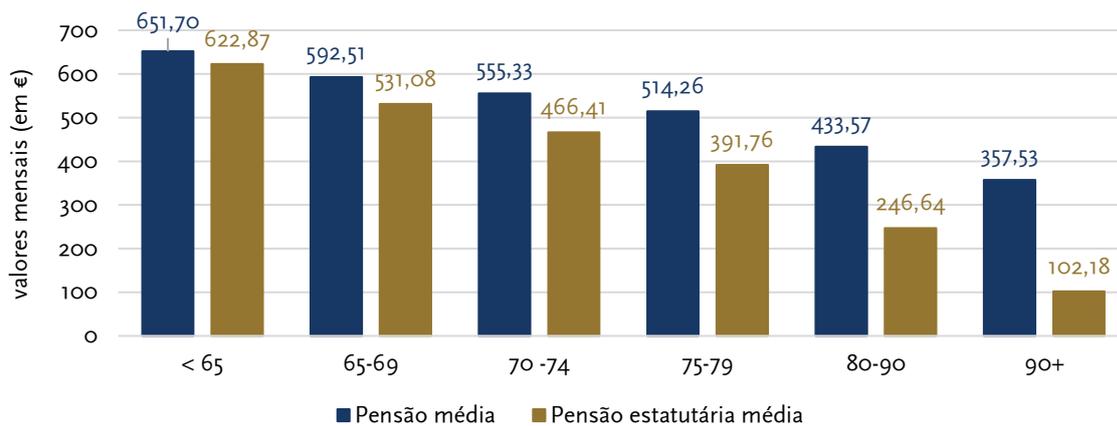
⁷⁹ Esta metodologia terá sido alterada no relatório de 2025, que refere a utilização de uma média móvel ponderada dos últimos quatro anos.

⁸⁰ Montante pago correspondente à diferença entre o valor mínimo garantido de pensão de velhice ou de invalidez e o valor da pensão estatutária ou regulamentar, cfr. artigo 46.º, do [Decreto-Lei n.º 187/2007](#), de 10 de maio, na redação atual.

⁸¹ Período correspondente aos dados utilizados no âmbito das PLOE de 2019 a 2024.

96. Como se evidencia no Gráfico 4, o valor total da pensão diminui à medida que a faixa etária dos pensionistas aumenta, ou seja, o valor é maior para as gerações de pensionistas mais recentes refletindo a progressiva maturação do sistema e a chegada à idade da reforma de trabalhadores com carreiras contributivas mais longas e salários declarados mais elevados ao longo do ciclo de vida. Nota-se, ainda, que o valor médio da pensão estatutária dos pensionistas na faixa etária acima dos 90 anos é 83,6%, inferior ao dos pensionistas na faixa etária abaixo dos 65 anos.

Gráfico 4. Valor médio da pensão de velhice e da pensão estatutária de velhice, por faixa etária em 2022



Fonte: elaboração própria, com base nos dados utilizados pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento na proposta de lei do Orçamento do Estado de 2024 (dados de 2022).

Notas: para efeitos de elaboração do gráfico foi considerado: pensão média = despesa total com pensões/número de pensões, por faixa etária; pensão estatutária média = despesa total com pensões estatutárias/número de pensões, por faixa etária.

8.1.3. Cenário macroeconómico de curto prazo

97. O modelo integra os seguintes indicadores do cenário macroeconómico de curto prazo subjacente às PLOE (cenário macroeconómico para o ano $n+1$): taxa de crescimento real anual do Produto Interno Bruto (PIB)⁸²; taxa de desemprego⁸³; taxa de variação anual do emprego⁸⁴; taxa de variação anual da produtividade do fator trabalho⁸⁵; e índice de preços no consumidor (IPC)⁸⁶. Esta informação é remetida ao GEP, para efeitos de elaboração das

⁸² O PIB real representa o resultado final da atividade económica das unidades institucionais residentes num determinado território, num dado período de tempo. A taxa de crescimento real anual do PIB resulta da fórmula: $\frac{PIB\ real\ do\ ano - PIB\ do\ ano\ anterior}{PIB\ real\ do\ ano\ anterior} * 100$

⁸³ A taxa de desemprego define a relação entre a população desempregada [população formada por indivíduo com idade dos 15 aos 74 anos que, no período de referência, se encontrava simultaneamente nas seguintes situações: 1) não tinha trabalho remunerado nem qualquer outro; 2) tinha procurado ativamente um trabalho remunerado ou não ao longo de um período específico (o período de referência ou as três semanas anteriores); 3) estava disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não] e a população ativa (população com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, constituía a mão de obra disponível para a produção de bens e serviços que entram no circuito económico). Taxa de desemprego = população desempregada / população ativa * 100.

⁸⁴ A taxa de emprego define a relação entre a população empregada e a população em idade ativa (população com 15 e mais anos de idade). Taxa de emprego = população empregada / população em idade ativa * 100.

⁸⁵ A produtividade do trabalho mede o grau de eficiência na incorporação do fator trabalho para gerar um dado volume de produção, sendo quantificada pelo Valor Acrescentado Bruto (valor criado por qualquer unidade envolvida numa atividade produtiva que corresponde ao saldo da conta de produção, a qual inclui em recursos, a produção, e em empregos, o consumo intermédio, antes da dedução do consumo de capital fixo) em relação ao número de horas de trabalho. Produtividade do Trabalho = Valor Acrescentado Bruto a custo de fatores/número de horas trabalhadas.

⁸⁶ O índice de preços no consumidor tem por finalidade medir a evolução no tempo dos preços de um conjunto de bens e serviços considerados representativos da estrutura de consumo da população residente.

projeções constantes do “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social”, pelo MTSS, que assegura a articulação com o Ministério das Finanças (MF).

98. Contudo, detetaram-se divergências entre os dados dos indicadores do cenário macroeconómico de curto prazo comunicados ao GEP e os considerados pelo MF nas PLOE de 2019, 2021, 2022 e 2024 (Quadro 3).

Quadro 3. Divergências nos cenários macroeconómicos de curto prazo subjacentes às PLOE e os comunicados ao GEP pelo MTSS

| Indicadores | | PLOE2019 | | PLOE2021 | | PLOE2022 out.21 | | PLOE2022 abr.22 | | PLOE2024 | |
|--------------------------------|------------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|------------|-------------------|
| | | Cenário MF | Comunicado ao GEP | Cenário MF | Comunicado ao GEP | Cenário MF | Comunicado ao GEP | Cenário MF | Comunicado ao GEP | Cenário MF | Comunicado ao GEP |
| Produto Interno Bruto (t.c.r.) | | 2,2 | 2,2 | 5,4 | 5,5 | 5,5 | 5,1 | 4,9 | 5,0 | 1,5 | 2,0 |
| Mercado de trabalho | Taxa de desemprego | 6,3 | 6,3 | 8,2 | 8,2 | 6,5 | 6,5 | 6,0 | 6,0 | 6,7 | 6,7 |
| | Emprego (t.v.h.) | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,2 | 0,8 | 0,8 | 1,3 | 1,3 | 0,4 | 0,5 |
| | Produtividade (t.v.h.) | 1,3 | 1,2 | 4,3 | 4,3 | 4,7 | 4,3 | 3,5 | 3,7 | 1,2 | 1,5 |
| Índice preços consumidor | | 1,3 | 1,3 | 0,7 | 1,4 | 0,9 | 0,9 | 3,7 | 2,9 | 2,9 | 2,9 |

Fontes: elaboração própria, com base nos relatórios e elementos informativos e complementares anexos às PLOE com divergências e nas comunicações remetidas ao Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSS) para efeitos de elaboração das projeções.

Legenda: t.c.r.- taxa de crescimento real; t.v.h.- taxa de variação homóloga; PLOE - proposta de lei do Orçamento do Estado; MF - Ministério das Finanças.

99. Neste âmbito, o GEP referiu que os “(...) *dados macroeconómicos a curto prazo usados nas projeções (...) são as últimas versões do Ministério das Finanças recebidas via Gabinetes (...)*” e que, no caso concreto do cenário considerado nas projeções do Relatório, “(...) *o cenário macroeconómico usado (...) não coincidia com o usado na PLOE2024 (...)*” por o GEP não ter tido “(...) *acesso ao último cenário usado (...)*”⁸⁷. Referiu, ainda, que se tivessem sido utilizados os dados do cenário macroeconómico de curto prazo, da PLOE2024, mantendo todos os outros *inputs*, pressupostos e metodologia utilizada na projeção, o saldo acumulado do SP no período projetado (2025 a 2070) seria mais negativo em -329 M€ (-48.485 M€, ao invés de -48.156 M€)⁸⁸. Já o valor do FEFSS no final do período seria inferior em -3.974 M€ (95.581 M€, ao invés de 99.555 M€)⁸⁹ (Quadro 4).

Quadro 4. Projeção do saldo do sistema previdencial e do valor do FEFSS na PLOE2024 (em milhões de euros)

| Designação | | 2024 | 2025-2030 | 2031-2040 | 2041-2050 | 2051-2060 | 2061-2070 | 2024-2070 |
|----------------|-----------|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Saldo do SP | Cenário 1 | 4 157 | 17 913 | -4 520 | -28 004 | -19 964 | -17 737 | -48 156 |
| | Cenário 2 | 4 157 | 17 090 | -6 092 | -28 604 | -19 447 | -15 588 | -48 485 |
| | Diferença | 0 | -823 | -1 572 | -600 | 517 | 2 149 | -329 |
| Valor do FEFSS | Cenário 1 | 33 284 | 59 979 | 84 506 | 83 234 | 88 996 | 99 555 | |
| | Cenário 2 | 33 284 | 59 343 | 81 579 | 78 784 | 83 943 | 95 581 | |
| | Diferença | 0 | -636 | -2 927 | -4 449 | -5 053 | -3 974 | |

Fonte: elaboração própria.

Legenda: SP: sistema previdencial; FEFSS: Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Notas: cenário 1 - Projeções do saldo do SP e valor do FEFSS, com base no Relatório subjacente à proposta de lei do Orçamento do Estado de 2024; cenário 2 - Projeções do saldo do SP e valor do FEFSS, com base na informação prestada pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento, em 20 de março de 2024.

⁸⁷ Fonte: informação prestada pelo GEP, em 20 de março de 2024 e 16 de abril de 2024.

⁸⁸ Fonte: informação prestada pelo GEP, em 20 de março de 2024.

⁸⁹ Vide Anexo IV - Quadros de projeção da conta da segurança social – sistema previdencial das PLOE de 2018 a 2024.

100. Verificou-se, ainda, que nas projeções dos Relatórios constantes das PLOE2022 (elaboradas em outubro de 2021⁹⁰ e em abril de 2022) o GEP não utilizou os dados do cenário macroeconómico de curto prazo comunicados pelo MTSSS, mas os dados do cenário base do *Ageing Report de 2021 (AR2021)*⁹¹, sem adequada fundamentação e com impacto sobre as projeções, que não foi quantificado. Acresce, que entre outubro de 2021 e abril de 2022, o contexto macroeconómico alterou-se significativamente, em particular pela emergência da “(...) guerra na Ucrânia, iniciada na semana final de fevereiro (...)”, o que levou “(...) a generalidade das instituições e organismos internacionais (...)” a rever “(...) em baixa o crescimento económico mundial e (...) em alta a taxa de inflação para o ano de 2022.”⁹², sem que tal tivesse sido refletido nos *inputs* considerados.

8.1.4. Cenário demográfico e macroeconómico de médio e longo prazo

101. O modelo integra o cenário base das projeções demográficas⁹³ e das projeções macroeconómicas de médio e longo prazo considerados no *Ageing Report (AR)*.

102. O AR é publicado a cada três anos, pelo que na elaboração das projeções constantes do Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2020 foram considerados como assunções os dados dos cenários base do [AR2018](#)⁹⁴. Por seu turno, nas projeções das PLOE de 2021 a 2023 foram considerados os dados do [AR2021](#)⁹⁵ e na PLOE2024 os dados do [AR2024](#)⁹⁶.

Figura 5. *Ageing Report* considerados nos Relatórios das PLOE de 2018 a 2024

| <i>Ageing Report</i> 2018 | <i>Ageing Report</i> 2021 | <i>Ageing Report</i> 2024 |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • PLOE2018 • PLOE2019 • PLOE2020 | <ul style="list-style-type: none"> • PLOE2021 • PLOE2022 • PLOE2023 | <ul style="list-style-type: none"> • PLOE2024 |

Fonte: elaboração própria. Legenda: PLOE: proposta de lei do Orçamento do Estado.; AR: *Ageing Report*. Notas: os AR2018, AR2021 e AR2024 apresentam projeções até 2070.

103. Os indicadores do cenário demográfico do AR utilizados como *input* ao modelo são: (i) população total por idade e sexo; (ii) taxa de mortalidade específica por idade e sexo; e (iii) esperança média de vida por idade e sexo. Dos cenários demográficos dos referidos AR, destaca-se a projeção da diminuição da população portuguesa, bem como, o aumento do número de pessoas idosas até 2070 e o envelhecimento na base e no topo da pirâmide etária. Note-se, contudo, que no AR2024 a tendência de decréscimo da população é menos acentuada que nos anteriores (-1,2 (AR2024) face a -1,9 (AR2018) milhões de pessoas).

⁹⁰ A proposta de lei de Orçamento do Estado para 2022, elaborada em outubro de 2021, foi rejeitada na sua votação na generalidade, ocorrida no Parlamento em 27 de outubro de 2021.

⁹¹ PIB (t.c.r.): 1,9%; taxa de desemprego: 6,4%; emprego (t.v.h): 0,4%; produtividade (t.v.h): 1,5%; e IPC: 1,53%.

⁹² Fonte: Relatório do OE para 2022, elaborado em abril de 2022 - p.6 Economia portuguesa: evolução recente e perspetivas para 2022.

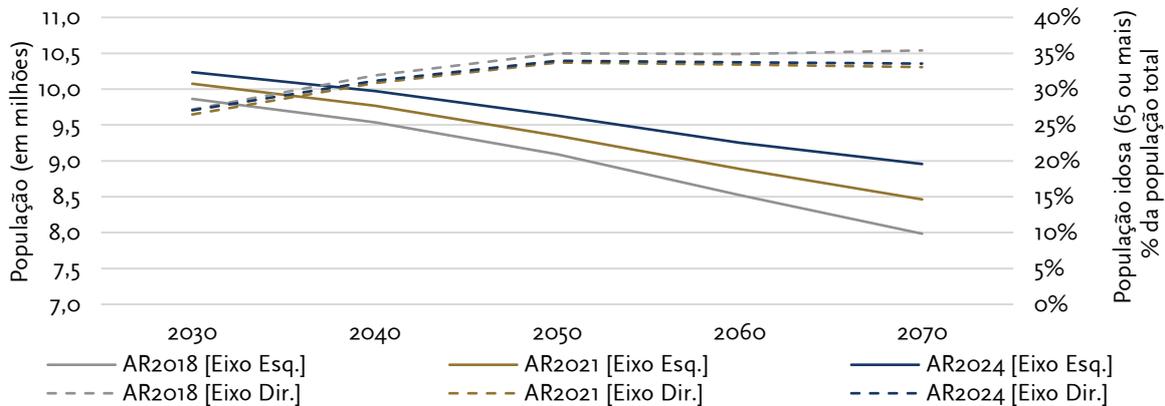
⁹³ As projeções do Eurostat (EUROPOP) constituem o cenário demográfico de suporte ao AR. O EUROPOP é um conjunto de projeções demográficas realizadas pela Eurostat. Estas projeções fornecem estimativas da evolução futura da população nos Estados-Membros da UE e noutros países europeus, baseando-se em diferentes cenários de fertilidade, mortalidade e migração.

⁹⁴ [The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States \(2016-2070\)](#)- (Institutional Paper 079 | May 2018); [The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies](#) (Institutional Paper 065 | November 2017).

⁹⁵ [The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States \(2019-2070\)](#) (Institutional Paper 148 | May 2021); [The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies](#) (Institutional Paper 142 | November 2020).

⁹⁶ [2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States \(2022-2070\)](#); (Institutional Paper 279 | April 2024); [2024 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies](#) (Institutional Paper 257 | November 2023).

Gráfico 5. População total e % da população com mais de 65 anos



Fontes: cenário base constante do [AR2018](#), do [AR2021](#) e do [AR2024](#).
 Legenda: AR: *Ageing Report*.

104. Os indicadores do cenário macroeconómico do AR utilizados como *input* são os mesmos do cenário macroeconómico de curto prazo subjacente às PLOE (para o ano $n+1$), designadamente: (i) taxa de crescimento do PIB real (ou em volume); (ii) taxa de crescimento anual da produtividade do fator trabalho; (iii) taxa de desemprego; (iv) taxa de variação anual do emprego; e (v) IPC.
105. No entanto, nos primeiros cinco anos da projeção ($n+2$ a $n+6$) os dados de *input* não são os do cenário base do AR. Nesses anos, os valores projetados para as variáveis subjacentes ao cenário macroeconómico do AR são ajustados. O ajustamento é concretizado: (1) através do cálculo da diferença entre o valor projetado para cada variável no cenário base do AR para o ano $n+7$ e o valor para essa mesma variável que foi previsto no cenário macroeconómico do MF para o ano orçamentado ($n+1$); (2) a diferença obtida é diluída pelos anos de $n+2$ (primeiro ano da projeção) a $n+6$, alterando-se, assim, o valor que tinha sido projetado para cada variável no cenário base do AR para os anos em que a diluição se concretiza⁹⁷. O Quadro 5 evidencia, a título exemplificativo, a concretização do ajustamento na PLOE2024.

Quadro 5. Ajustamentos ao cenário do AR2024 para os primeiros cinco anos da projeção na PLOE2024

| Indicadores | OSS | Cenário base do <i>Ageing Report</i> 2024 | | | | | | Projeção PLOE 2024 | | | | | | Ajustamento | | |
|--------------------------------|----------------------------|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|----------|-------|
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2025-2030 | | |
| | ($n+1$) | ($n+2$) | ($n+3$) | ($n+4$) | ($n+5$) | ($n+6$) | ($n+7$) | ($n+2$) | ($n+3$) | ($n+4$) | ($n+5$) | ($n+6$) | ($n+7$) | p.p./total | p.p./ano | |
| Produto Interno Bruto (t.c.r.) | 2,00 | 1,19 | 0,97 | 0,81 | 0,99 | 0,82 | 0,67 | 1,78 | 1,56 | 1,34 | 1,12 | 0,90 | 0,67 | -1,33 | -0,22 | |
| Mercado de trabalho | Taxa de desemprego (15-64) | 6,70 | 5,97 | 5,72 | 5,47 | 5,60 | 5,78 | 6,00 | 6,58 | 6,47 | 6,35 | 6,23 | 6,12 | 6,00 | -0,70 | -0,12 |
| | Emprego (15-74) (t.v.h.) | 0,50 | -0,03 | -0,38 | -0,58 | -0,76 | -0,81 | -0,85 | 0,27 | 0,05 | -0,18 | -0,40 | -0,63 | -0,85 | -1,35 | -0,23 |
| | Produtividade (t.v.h.) | 1,49 | 1,43 | 1,52 | 1,55 | 1,60 | 1,57 | 1,50 | 1,50 | 1,51 | 1,52 | 1,52 | 1,53 | 1,54 | 0,05 | 0,01 |
| Índice preços consumidor | 2,90 | 2,48 | 2,24 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 2,75 | 2,60 | 2,45 | 2,30 | 2,15 | 2,00 | -0,90 | -0,15 | |

Fonte: elaboração própria, com arredondamentos às centésimas.

Legenda: t.c.r. - taxa de crescimento real; t.v.h. - taxa de variação homóloga.

Notas: No indicador produtividade foi feito um ajustamento de 0,05, apesar da diferença entre o valor do OSS e o do $n+7$ do AR ser de apenas 0,01. Assim, em $n+7$ existe uma diferença de 0,04 p.p. face ao cenário base do AR2024.

⁹⁷ $n + 2 = n + 1 + \frac{(n+7)-(n+1)}{6}$; $n + 3 = n + 2 + \frac{(n+7)-(n+1)}{6}$; e assim sucessivamente até $n+7$. Exemplo para o PIB: primeiro passo: calcular a diferença entre o valor do PIB no AR para 2030 (0,67) e o valor do PIB no OSS (2,00); segundo passo: dividir o valor obtido (-1,33) por seis, para obter o valor a ajustar em cada ano; terceiro passo: somar o ajustamento anual (-0,22) ao valor do PIB no OSS (2,00+ (-0,22)) para obter o valor a considerar na projeção para 2025 (1,78). Para 2026, soma-se o ajustamento anual (-0,22) ao valor do ano anterior (2025), ou seja, 1,78 + (-0,22) = 1,56, e assim sucessivamente até 2030 ($n+7$).

106. Porém, o exame efetuado revelou que o ajustamento [diluição da diferença atrás referida por um determinado período de anos compreendido entre: (i) o ano projetado no cenário do AR, que serve de base ao cálculo da diferença e (ii) cenário do MF para o ano $n+1$, o designado cenário de curto prazo] efetuado ao cenário de médio e longo prazo do AR não foi efetuado de forma uniforme e consistente nas projeções realizadas, tendo-se verificado designadamente que:

- o ajustamento à taxa de crescimento real do PIB do AR2018 foi feito em sete anos, incidindo mais sobre o primeiro ano da projeção (ano $n+2$) do que nos restantes anos do ajustamento realizado ($n+3$ a $n+8$)⁹⁸ (PLOE2018);
- a taxa de desemprego considerada nas projeções da PLOE2018 e da PLOE2019 é diferente da do cenário base do AR2018 até 2038;
- o ajustamento à taxa de variação da produtividade do fator trabalho foi repercutido na sua totalidade no ano de 2021 (PLOE2020);
- o ajustamento à taxa de crescimento real do PIB e à taxa de variação da produtividade do fator trabalho do AR2021 incidiu mais sobre o primeiro ano da projeção (ano $n+2$) do que nos restantes anos do ajustamento ($n+3$ a $n+6$)⁹⁹ (PLOE2021);
- não foi realizado o ajustamento, tendo sido utilizado desde o primeiro ano de projeção ($n+2$) os dados do AR2021 (PLOE2022, de out.21 e de abr.22), com exceção do indicador da taxa de variação da produtividade do fator trabalho para 2023 ($n+2$) e para 2024 ($n+3$), onde foram utilizados outros valores não fundamentados (para 2023, foi considerado uma taxa de variação da produtividade do fator trabalho de 1,81, quando o AR2021 aponta para 1,18 e em 2024, foi considerada uma taxa de 1,87 quando o AR2021 aponta para 1,24);
- o ajustamento à taxa de crescimento real do PIB não foi diluído de forma uniforme (o valor anual para cada variável macroeconómica do AR não foi afetado por uma constante, resultante do valor da diferença acima indicada a dividir pelo número de anos em que se reparte a diferença que serve de denominador), mas de forma progressiva (PLOE2023).

107. Neste âmbito, com antes referido, o GEP mencionou que o ajustamento “(...) poderá variar mais anos para evitar subidas/descidas muito acentuadas ou comportamentos que não sejam esperados.”¹⁰⁰. Contudo, nota-se que, as alterações à metodologia não foram devidamente fundamentadas, para além de prejudicar a comparabilidade dos exercícios de projeção.

108. Nas PLOE de 2018, 2021 e 2024, em que há mudança do AR de referência para as projeções (*vide Figura 5*), o Relatório apresenta uma comparação do cenário base das projeções demográficas e das projeções macroeconómicas de médio e longo prazo considerados no AR mais recente e no anterior AR. No entanto, não são evidenciados os impactos dessas alterações nas projeções sobre a sustentabilidade financeira do SP.

Em contraditório, o GEP refere que “(...) estas análises são desenvolvidas, pelo GEP, mas não têm sido objeto de divulgação alargada, sendo apenas usadas a nível interno.”

109. Note-se que, de acordo com as melhores práticas atuariais¹⁰¹, um relatório de avaliação atuarial deve incluir uma secção dedicada à análise de incertezas futuras e dos seus impactos no sistema de proteção social. Também as projeções demográficas e macroeconómicas de médio e longo prazo do AR incluem uma ampla gama de cenários alternativos e testes de

⁹⁸ Em $n+2$ o ajustamento foi de -0,37 p.p. e de $n+3$ a $n+8$ foi de -0,1 p.p.

⁹⁹ Em $n+2$ o ajustamento à taxa de crescimento real do PIB foi de -2,1 p.p. e de $n+3$ a $n+6$ foi de -0,5 p.p. O ajustamento à taxa de variação homóloga da produtividade em $n+2$ foi de -1,97 p.p. e de $n+3$ a $n+6$ de -0,18 p.p.

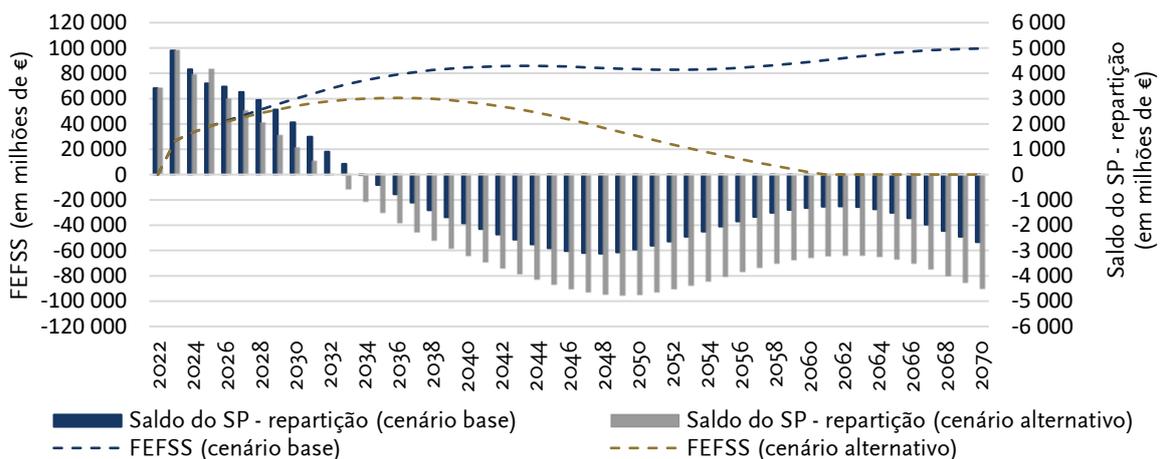
¹⁰⁰ Fonte: informação prestada pelo GEP, em 30 de abril de 2024.

¹⁰¹ Diretriz 9 - Incerteza de resultados, da ISSA/ILO (2022) [Guidelines on Actuarial Work for Social Security](#).

sensibilidade, refletindo a incerteza em torno do cenário base. Porém, até à PLOE2023, apenas foi considerado o cenário base dos respetivos AR (AR 2018 e AR 2021).

110. Todavia, o Relatório elaborado em 2023 (incluído na documentação orçamental de 2024 – PLOE2024) apresenta, pela primeira vez, a projeção da CSS-SP não só de acordo com o cenário base, mas também de acordo com um cenário macroeconómico alternativo, desenhado pelo GEP, considerando, designadamente “(...) um teste de sensibilidade ao aumento da taxa de desemprego em 1,5 p.p., em 2025 e durante todo o período de projeção e a uma diminuição do crescimento de emprego em 1,0 p.p. no ano de 2025, mantendo a mesma produtividade, quando comparando com o cenário base.”¹⁰².
111. De acordo com o GEP, durante o processo de elaboração do Relatório, “Perante tantos riscos e incertezas internacionais, com a guerra na Ucrânia e crise inflacionista (...)”, considerou-se “(...) importante a construção de um cenário alternativo que admitisse um desemprego superior ao considerado no cenário base (...)” e “(...) um valor de aumento da taxa de desemprego e o crescimento do emprego na mesma ordem de grandeza física.”, recalculando a produtividade na mesma proporção, uma vez que esta é “(...) uma variável dependente(...) calculada pelo crescimento do PIB e pelo crescimento do emprego.”¹⁰³. Reconhecendo-se a melhoria introduzida, nota-se, no entanto, que não existe evidência dos fundamentos técnicos para os pressupostos considerados no cenário alternativo¹⁰⁴.
112. Segundo o cenário alternativo constante exclusivamente da PLOE2024, “(...) os primeiros saldos negativos do SP (...) projetam-se para o início da década de 2030 e o FEFSS esgota-se na segunda metade da década de 2060”, enquanto que no cenário base, os primeiros saldos negativos do SP são esperados “(...) a partir de meados da década de 2030, podendo atingir valores negativos inferiores a 1% do PIB a meio da década de 2040 (...)” e “(...) o Fundo não se esgote até ao fim do horizonte da projeção (...)”. Conforme evidencia o Gráfico 6, o cenário alternativo revelou-se bastante mais pessimista que o cenário base, designadamente no que se refere à projeção do valor do FEFSS.

Gráfico 6. Projeção do saldo da CSS-SP e do valor do FEFSS - cenário base versus cenário alternativo considerado na PLOE2024



Fonte: elaboração própria com base no relatório constante da PLOE2024. Legenda: SP: sistema previdencial; FEFSS: Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social; PLOE: proposta de lei do Orçamento do Estado.

¹⁰² Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social da PLOE2024, p. 29. Porém, na PLOE2025 não foi apresentado qualquer cenário alternativo.

¹⁰³ Fonte: informação prestada pelo GEP, em 20 de março de 2024.

¹⁰⁴ A inclusão de um cenário alternativo não teve continuidade. Com efeito, na PLOE2025 não foi apresentado qualquer cenário alternativo.

113. Detetou-se, ainda, que a projeção relativa ao teste de sensibilidade (cenário alternativo) não considerou um aumento da taxa de desemprego em 1,5 p.p., tal como é referido no Relatório, mas de 1,4 p.p. em 2025 e durante todo o horizonte de projeção. De igual modo, ao invés de uma diminuição do crescimento de emprego em -1,0 p.p., foi feita a projeção considerando uma diminuição de -1,31 p.p. no ano de 2025¹⁰⁵. Se tivesse sido considerado o cenário alternativo descrito no Relatório, no final do período o saldo previdencial seria menos negativo em 6.442 M€ (-121.979 M€ ao invés de -128.421 M€) e o valor do FEFSS em 2060 seria 6.557 M€, ao invés de 1.868 M€, só se esgotando em 2063, ao invés de 2061.

8.1.5. Valor e rentabilidade do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

114. Para a projeção da evolução do valor do FEFSS e do seu peso no total da despesa com pensões constante do Relatório foram definidos como *inputs*:
- o valor de mercado da carteira de ativos do FEFSS no final do ano $n - 1$ (posição a 31 de dezembro) ao da elaboração da PLOE (ano n);
 - a estimativa do valor de mercado da carteira de ativos do FEFSS no ano corrente (ano n);
 - a taxa de rentabilidade estimada do FEFSS para o ano n , $n + 1$ e seguintes, até ao final do período da projeção.
- Para obter esses dados, o GEP solicita informação, via correio eletrónico, ao IGFCSS.

115. Observou-se que, não existia no IGFCSS um arquivo documental ou digital da informação transmitida ao GEP. Ainda assim, foi possível aferir dos procedimentos e da metodologia seguida pelo IGFCSS a partir da PLOE2022, designadamente, através da recolha de evidência junto do seu atual presidente. Contudo, é de salientar que não se encontram aprovados os procedimentos e a metodologia a observar neste âmbito, com risco de perda da integralidade da informação e da consistência da metodologia utilizada no cálculo dos dados facultados ao GEP.

Em contraditório, o IGFCSS refere que “(...) *procede, desde 2023 [PLOE2024], à aprovação em reunião do Conselho Diretivo, e conseqüente arquivo em anexo às atas deste órgão, dos elementos de suporte e dos dados enviados ao GEP (...)*”. Refere, ainda, que “(...) *a metodologia seguida pelo IGFCSS está estabilizada e documentada (...) acomodando uma projeção a 30 anos (prazo para o qual todas as curvas de rendimentos apresentam dados de mercado), ano a ano, e com a possibilidade de consideração de cenários diferentes do central (...) os inputs (ano a ano) encontram-se também evidenciados, permitindo analisar a respetiva plausibilidade e influência nos resultados. Esta metodologia pode ser sujeita a melhorias, mas encontra-se já documentada (o que permite a respetiva comparação, de exercício para exercício).*”.

Porém, é de notar que a documentação anexa às atas do Conselho Diretivo, designadamente a relativa à PLOE2024 e à PLOE2025, apenas evidencia a metodologia seguida em cada ano, pelo que falta aprovar, por via de instrução ou de outra prática interna, os procedimentos e a metodologia que devem ser observados no processo, incluindo, designadamente, a data de referência para a determinação do valor do FEFSS (*cut*) e o tratamento a dar à receita orçamentada ainda não executada.

¹⁰⁵ O cenário base que serviu de *input* ao modelo prevê, em 2025, um crescimento de emprego de + 0,275%, e uma taxa de desemprego de 6,6%. Porém, o cenário alternativo prevê um crescimento do emprego em 2025 de -1,035%, que não corresponde à aplicação do crescimento de -1,0 p.p., e uma taxa de desemprego de 8,0%, que não corresponde à aplicação do crescimento de 1,5 p.p.

116. A partir da PLOE2022, para a estimativa do valor de mercado da carteira de ativos do FEFSS no final do ano corrente (estimativa da posição a 31 de dezembro do ano n), o IGFCSS procede ao *cut*¹⁰⁶ do valor do FEFSS à última data disponível¹⁰⁷, assumindo que esse valor se mantém inalterado até ao final do ano n . Para estimar a taxa de rentabilidade do FEFSS, o IGFCSS elabora projeções para a rentabilidade do Fundo, ano a ano, com base na estrutura da carteira à data de *cut*. Para projetar a rentabilidade da dívida pública da carteira é utilizada a *yield to maturity*¹⁰⁸, através da extração dos retornos implícitos na estrutura temporal de taxas de juro (“*yield curve*”) dos mercados em que o Fundo investiu em títulos de dívida. Nas restantes classes de ativos (*e.g.* ações) são aplicados prémios de risco de longo prazo.
117. Apesar do IGFCSS ter projetado a taxa de rentabilidade do FEFSS, ano a ano, a 10 anos, o GEP considerou a taxa de rentabilidade média dos 10 anos até à PLOE2023. Na PLOE2024, o IGFCSS passou a fazer a projeção da taxa de rentabilidade, ano a ano, a 30 anos¹⁰⁹, tendo o GEP utilizado essas taxas de rentabilidade anuais na elaboração das projeções.

8.2. Metodologia e resultados das projeções das principais rubricas da conta da segurança social – sistema previdencial

118. O modelo projeta, ano a ano, as principais receitas e despesas correntes da CSS-SP, mas o Relatório apenas apresenta a projeção das rubricas apresentadas no Quadro 6, em razão da sua relevância financeira¹¹⁰:

Quadro 6. Rubricas da conta da segurança social – sistema previdencial - apresentadas no Relatório

| | | |
|----------------------|------------|--|
| Sistema Previdencial | Repartição | Receitas correntes |
| | | Das quais: Contribuições e quotizações |
| Capitalização | FEFSS | Despesas correntes |
| | | Das quais: Subsídio por doença e tuberculose Subsídio de parentalidade Subsídio de desemprego, indemnização compensatória por salários em atraso e políticas ativas de emprego Subsídio por morte Pensões Das quais Velhice Invalidez Sobrevivência |
| | | Saldo do SP – repartição |

Fonte: elaboração própria com base nos relatórios das propostas de lei do Orçamento do Estado de 2018 a 2024.
Legenda: FEFSS: Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

119. O modelo assume “(...) o valor nulo, ao longo da projeção, do saldo do ano anterior, das transferências do FSE e Contrapartida Pública Nacional, das transferências internas e as

¹⁰⁶ Momento de extração da composição e do valor da carteira de ativos do FEFSS.

¹⁰⁷ A data de referência para o *cut* variou ao longo das PLOE examinadas.

¹⁰⁸ A *yield to maturity* (estrutura temporal de taxas de juro) representa a taxa de retorno esperada de um título de dívida mantido até à maturidade (ou vencimento), assumindo o reinvestimento dos cupões (juros) pagos periodicamente a essa mesma taxa.

¹⁰⁹ Dado que o horizonte da projeção do Relatório é superior a 30 anos, para o período de 2054 a 2070, o GEP utilizou a taxa projetada pelo IGFCSS para 2053.

¹¹⁰ O modelo projeta rubricas da receita e da despesa que não são apresentadas isoladamente no Relatório, mas cujos montantes estão incluídos nas rubricas da receita corrente e despesa corrente, designadamente: outras componentes da receita (Ponto [8.2.1.2](#)), outras despesas incluídas na rubrica de pensões (Ponto [8.2.2.5.4](#)) e outras componentes da despesa (Ponto [8.2.2.6](#)).



receitas e despesas de capital¹¹¹, dada a variabilidade dos dados passados e/ou o efeito de anulação entre receitas e despesas de algumas variáveis.¹¹²

8.2.1. Projeção da receita

120. O modelo faz a projeção dos vários tipos de receita do SP, ano a ano, a partir do ano $n + 2$, uma vez que para o ano $n + 1$ é considerada a informação previsional resultante do processo orçamental para esse ano, da responsabilidade do IGFSS (cfr. [Ponto 8.1.1.](#), [Quadro 2](#)). Contudo, o Relatório apenas evidencia de forma individual a receita com contribuições e quotizações e só apresenta os montantes projetados de 10 em 10 anos.

8.2.1.1. Contribuições e quotizações

121. Para a projeção da receita com contribuições e quotizações (CQ_{t,p_0}), o modelo baseia-se na seguinte equação:

$$CQ_{t,p_0} = CQ_{t-1,p_0} \times (1 + e_t) \times (1 + LP_t), \text{ onde:}$$

| | |
|----------------|---|
| CQ_{t,p_0} | receita de contribuições e quotizações do ano (t), a preços do ano base |
| CQ_{t-1,p_0} | receita de contribuições e quotizações do ano anterior ($t - 1$), a preços do ano base |
| e_t | taxa de crescimento do emprego no ano t (ano de cada uma das projeções) |
| LP_t | taxa de crescimento da produtividade do fator trabalho no ano t (ano de cada uma das projeções) |

122. A equação considera implicitamente, em termos agregados, a dinâmica do nível de emprego na economia e aproxima, por essa via, o número de contribuintes ativos. Incorpora, ainda, a dinâmica da taxa de crescimento da produtividade do trabalho e aproxima, por essa via, a taxa de atualização real dos salários.

123. Todavia, a metodologia de projeção não contempla outras determinantes da receita com contribuições e quotizações, designadamente:

- a dinâmica do número de contribuintes ativos e a sua composição¹¹³;
- a dinâmica da base de incidência contributiva¹¹⁴;
- as taxas contributivas aplicáveis a cada regime¹¹⁵;
- as isenções e exclusões de incidência contributiva¹¹⁶;
- a evolução da taxa de cobrança efetiva da receita¹¹⁷;

¹¹¹ Porém, no âmbito do PRR, a receita não se encontra desagregada entre receita de capital e receita corrente, estando na sua totalidade registada como receita de capital, enquanto a despesa se encontra desagregada entre despesa de capital e despesa corrente. No pressuposto de que o saldo da receita e da despesa de capital é nulo, o GEP, na PLOE2023 e na PLOE2024, durante todo o horizonte das projeções apenas considerou a despesa corrente, sem a correspondente contrapartida da receita corrente, que indevidamente foi registada pelo IGFSS como receita de capital no âmbito do PRR, provocando o enviesamento das projeções da receita durante todo o horizonte (cfr. [Ponto 8.2.2.6](#)).

¹¹² Fonte: Manual do modelo, versão de progresso, p. 18 (novembro de 2022).

¹¹³ *E.g.* regime contributivo em que se enquadram, e desagregação por sexo, idade, nível de qualificações e atividade profissional.

¹¹⁴ Montante das remunerações, reais ou convencionadas, sobre as quais incidem as taxas contributivas para efeitos de apuramento do montante das contribuições e das quotizações.

¹¹⁵ TCO: trabalhadores em geral: entidade empregadora 23,75% e trabalhador 11%; membros dos órgãos estatutários (MOE) das pessoas coletivas, em geral: entidade empregadora 20,3%, trabalhador 9,3%; trabalhadores das Instituições Particulares de Solidariedade Social, outras entidades sem fins lucrativos ou praticantes desportivos profissionais: entidade empregadora 22,3%, trabalhador 11%; TI: trabalhadores em geral e respetivos cônjuges ou equiparados que com eles exerçam efetiva atividade com caráter de regularidade e permanência: 21,4%.

¹¹⁶ O artigo 57.º conjugado com o artigo 100.º, do [CRCSPSS](#), prevê que podem ser estabelecidas medidas excecionais e temporárias de incentivo ao emprego que determinam a isenção ou redução da taxa contributiva (*e.g.* jovens em férias escolares que prestem trabalho, isentos de contribuição, mas a entidade empregadora desconta 26,1%).

¹¹⁷ Receita que foi efetivamente arrecadada num período de tempo, em comparação com o montante total que deveria ter sido pago pelos contribuintes.



- a dinâmica da recuperação e regularização de dívida contributiva e de contribuições diferidas¹¹⁸;
- o pagamento voluntário de contribuições¹¹⁹;
- a equivalência à entrada de contribuições e registo de remuneração por equivalência;
- o pagamento de contribuições/quotizações como pensionista em acumulação com atividade remunerada;
- a dinâmica do acréscimo de trabalhadores/contribuintes enquadrados no RGSS resultante do encerramento do RPSC, desde 1 de janeiro de 2006¹²⁰.

124. Note-se, ainda, que uma projeção adequada da receita com contribuições e quotizações deve ter em conta a heterogeneidade dos regimes dos contribuintes ativos [TCO, desagregados por trabalhadores em funções públicas e trabalhadores do setor privado, TI, membros de órgãos estatutários (MOE), seguro social voluntário e serviço doméstico, TI economicamente dependentes, entre outros]. Esta heterogeneidade decorre, desde logo, das diferenças substanciais que existem no nível e na dinâmica da base de incidência contributiva e demais determinantes acima referidos e, é explicável, entre outras razões, pelas diferenças que ainda permanecem entre regimes no que respeita a regras de contribuição e elegibilidade para as prestações sociais.

125. O exame realizado às projeções da receita com contribuições e quotizações revelou ainda, que na projeção relativa à PLOE2018 e na relativa à PLOE2022 (abril de 2022) foi introduzido na equação um fator de correção (φ_t):

$$CQ_{t,p_0} = CQ_{t-1,p_0} \times (1 + e_t) \times (1 + LP_t) + \varphi_t, \text{ onde}$$

| | |
|----------------|--|
| CQ_{t,p_0} | receita de contribuições e quotizações do ano t , a preços do ano base |
| CQ_{t-1,p_0} | receita de contribuições e quotizações do ano anterior ($t - 1$), a preços do ano base |
| e_t | taxa de crescimento do emprego no ano t |
| LP_t | taxa de crescimento da produtividade do fator trabalho no ano t |
| φ_t | fator de correção <i>ad-hoc</i> no ano t |

126. Na PLOE2018 foi usado um fator de correção de +148,5 M€ para o ano de 2019, com impacto para os anos subsequentes, por a “(...) *evolução das contribuições no passado ter sido acima do crescimento de emprego e produtividade.*”¹²¹. Na PLOE2022 (abr.22) foram utilizados fatores de correção para o ano de 2023 (-87,3 M€) e para o ano de 2024 (-72,7 M€), que não se encontram justificados. Estas alterações, não explicitadas no Relatório, afetaram os resultados das projeções e, conseqüentemente, as avaliações realizadas sobre as mesmas, para além de retirarem consistência à projeção da rubrica aqui examinada.

127. O Gráfico 7 evidencia a evolução da receita de contribuições e quotizações no período de 2012 a 2023 e as projeções constantes das PLOE de 2018 a 2024.

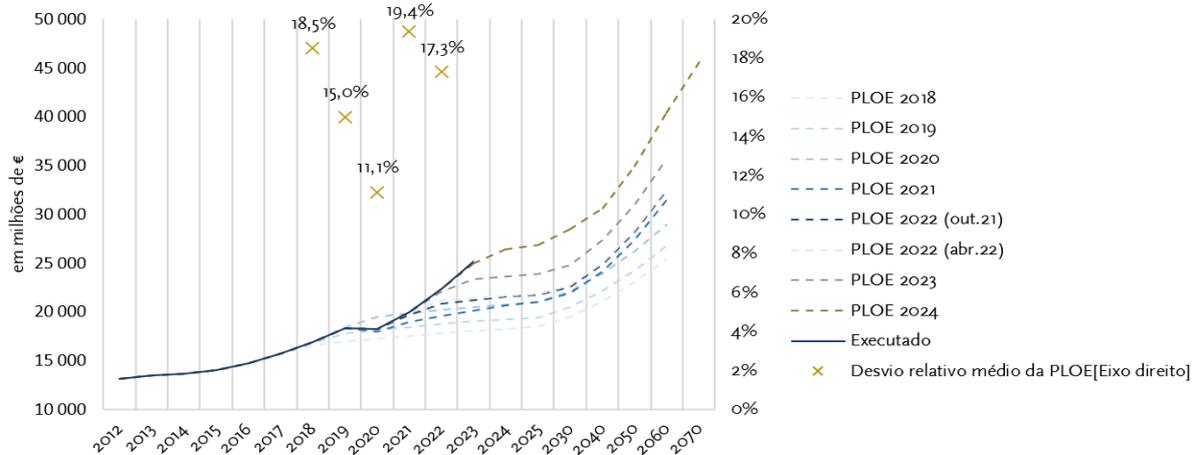
¹¹⁸ E.g. processo de recuperação de dívidas que se encontram em processo coercivo ou ao abrigo de acordos de pagamentos.

¹¹⁹ E.g. pagamento voluntário de contribuições pelo beneficiário por não existir entidade empregadora (quando, no âmbito da flexibilização da idade de acesso à pensão, o titular de pensão antecipada que não exerça uma atividade abrangida pelo RGSS, queira ter um acréscimo à pensão ou quando haja bonificação dos períodos contributivos para efeito da taxa de formação da pensão) ou pagamento voluntário de contribuições prescritas (se a obrigação contributiva prescreveu ou não existiu, por à data da prestação de trabalho a atividade não se encontrar obrigatoriamente abrangida pelo sistema de segurança social, pode ser autorizado o pagamento de contribuições com efeitos retroativos).

¹²⁰ Na PLOE2024 foi alterada a metodologia para a projeção da despesa com pensões, por forma a incorporar os impactos resultantes do acréscimo de trabalhadores/contribuintes de entidades públicas enquadrados no RGSS resultante do encerramento do RPSC, verificado desde 1 de janeiro de 2006. Porém, a metodologia de projeção da receita não foi alterada.

¹²¹ Fonte: nota inserida no ficheiro Excel Mpp-css de suporte à PLOE2018, disponibilizado pelo GEP.

Gráfico 7. Evolução da execução e projeção da receita com contribuições e quotizações



Fontes: contas da segurança social (2012 a 2023) e Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2024.

Legenda: PLOE: proposta de lei do Orçamento do Estado; Notas: o Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2023 apresenta a projeção até 2060, enquanto o da PLOE2024 apresenta a projeção até 2070. O desvio relativo é positivo quando a execução foi superior ao projetado e negativo quando inferior. O desvio relativo médio corresponde à média dos desvios do valor executado nos anos de 2019 a 2023 face ao projetado nas PLOE de 2018 a 2022. A título exemplificativo, o desvio relativo médio para a PLOE2018 corresponde ao quociente entre o somatório dos desvios dos valores executados em cada ano no período de 2019 a 2023 face aos projetados na PLOE2018, e o respetivo número de anos (5). Note-se que, apenas se encontram disponíveis os dados executados até 2023 pelo que na PLOE2022, apenas se trata do desvio relativo da execução face à projeção do ano de 2023. Relativamente à PLOE2022 considerou-se a projeção elaborada em abril de 2022.

128. O gráfico supra evidencia que a PLOE2020 foi a que mais se aproximou da execução, apresentando um desvio relativo médio de 11,1%, enquanto a PLOE2021 apresenta o maior desvio (19,4%), justificado, no essencial, pela emergência da pandemia da COVID-19. O gráfico evidencia, ainda, que ao longo do período de 2012 a 2023, a receita com contribuições e quotizações apresentou uma taxa de crescimento médio anual de 6,1% e que, de acordo com as projeções efetuadas na PLOE2024, a receita continuará a crescer, ainda que a um ritmo menor (1,2%)¹²².

8.2.1.2. Outras componentes da receita

129. Para além da projeção da receita com contribuições e quotizações são projetadas outras receitas, designadamente as resultantes de:

- rendimentos e outras receitas¹²³;
- transferências da CGA: Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi;
- transferências da CGA: pensões unificadas e complementos de pensão (Fundo Especial da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Carris de Ferro de Lisboa)¹²⁴;
- outras receitas: Fundo Garantia Salarial (FGS).

130. Estas receitas não são especificadas no Relatório, constando os montantes projetados no cômputo total da receita corrente.

¹²² Entre 2030 e 2040, o crescimento médio anual previsto é de 0,75%, inferior ao projetado para os períodos seguintes, nomeadamente de 2040 a 2050, de 2050 a 2060 e de 2060 a 2070, 1,33%, 1,47% e 1,19%, respetivamente.

¹²³ Esta rubrica compreende designadamente rendimentos de propriedade; transferências correntes do OE - receitas cessantes e compensação por cessação de contrato de trabalho, decorrentes, por exemplo, de medidas de políticas de fomento e apoio ao emprego; transferências do Instituto de Turismo de Portugal, IP e transferências do Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP.

¹²⁴ Cfr. [Decreto-Lei n.º 95/2017](#), de 10 de agosto.

131. A projeção da receita com “rendimentos e outras receitas correntes” (ROR_{t,p_0}) é efetuada com base na seguinte equação:

$$ROR_{t,p_0} = CQ_{t,p_0} \times \left(\frac{ROR_{0,p_0}}{CQ_{0,p_0}} \right), \text{ onde}$$

| | |
|----------------------------------|---|
| ROR_{t,p_0} | receita com “rendimentos e outras receitas correntes” no ano t , a preços do ano base |
| CQ_{t,p_0} | receita de contribuições e quotizações no ano t , a preços do ano base |
| $\frac{ROR_{0,p_0}}{CQ_{0,p_0}}$ | peso relativo, a preços do ano base, do valor registado nesta rubrica no ano base em relação às contribuições e quotizações do ano base. Trata-se de um quociente que permanece constante ao longo do horizonte da projeção |

132. Assim, o modelo projeta que, em cada ano, o valor desta receita será tal que o seu peso relativo face à receita com contribuições e quotizações se manterá constante, ou seja, a receita acompanhará integralmente a taxa de crescimento real da receita com contribuições e quotizações.
133. Considerando a multiplicidade e diversidade dos determinantes desta receita¹²⁵, a projeção desta mesma unicamente a partir da evolução da receita com contribuições e quotizações afigura-se suscetível de produzir, a prazo, um enviesamento nos montantes estimados. A título de exemplo, a aceleração da arrecadação de receita contributiva resultante da incorporação progressiva no RGSS dos trabalhadores em funções públicas - grupo em que a incidência e severidade dos episódios de desemprego ou de políticas ativas de emprego e formação profissional (PAEFP) é diferente do registado no setor privado - produz no modelo um aumento da receita projetada com rendimentos e outras receitas correntes quando os seus determinantes nada o justificam.
134. A projeção da receita com “transferências da CGA: Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi”¹²⁶, mantém-se constante ao longo de todo o horizonte da projeção. Tratando-se de transferência de receita destinada a suportar a correspondente despesa com pensões, a opção metodológica mais correta passaria pela projeção atuarial da evolução da despesa com esta prestação social considerando as regras previstas no plano de pensões para a atribuição e atualização anual dos benefícios previstos.
135. A projeção da receita com transferências da CGA para pagamento de pensões unificadas e complementos de pensão é efetuada com base na seguinte equação:

$$TRF_{t,p_0}^{CGA,PU} = CQ_{t,p_0} \times \left(\frac{TRF_{0,p_0}^{CGA,PU}}{CQ_{0,p_0}} \right), \text{ onde}$$

| | |
|---|---|
| $TRF_{t,p_0}^{CGA,PU}$ | receita com transferências da CGA para pagamento de pensões unificadas e complementos de pensão do ano t , a preços do ano base |
| CQ_{t,p_0} | receita de contribuições e quotizações do ano t , a preços do ano base |
| $\frac{TRF_{0,p_0}^{CGA,PU}}{CQ_{0,p_0}}$ | peso relativo, a preços do ano base, da receita com transferências da CGA para pagamento de pensões unificadas e complementos de pensão do ano base em relação à receita de contribuições e quotizações no ano base. Trata-se de um quociente que permanece constante ao longo do horizonte da projeção |

¹²⁵ De entre as principais determinantes desta receita destaca-se: a dinâmica das políticas ativas de emprego materializadas através da isenção total ou parcial do pagamento de contribuições sociais; a dinâmica do desemprego, dos salários e dos processos de insolvência empresarial, em particular da ilicitude dos processos de despedimento de trabalhadores e seu impacto nas compensações intercalares por cessação do contrato de trabalho; a dinâmica dos rendimentos de propriedade (juros, dividendos, renda); a evolução das remunerações do trabalho.

¹²⁶ O valor projetado para esta rubrica refere-se às transferências da CGA para pagamento de pensões atribuídas no âmbito da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e da Navegação Aérea de Portugal - NAV-Portugal, EPE- Reembolsos de pensões antecipadas de controladores aéreos, cfr. [Decreto-Lei n.º 155/2009](#), de 9 de julho, e [Decreto-Lei n.º 367/2007](#), de 2 de novembro, na redação atual.

136. A metodologia de projeção não contempla a maioria dos determinantes desta receita que depende, designadamente:

- do número de pensionistas, das várias eventualidades, que solicitam pensão unificada no SP;
- do número de subscritores da CGA e da respetiva carreira contributiva e regras de cálculo das pensões;
- da composição dos agregados familiares dos pensionistas (*e.g.* estado civil, cônjuges e ex-cônjuges, número de dependentes e ascendentes a cargo);
- das regras de atualização das pensões em pagamento;
- da longevidade dos pensionistas;
- da probabilidade de casamento ou vivência em união de facto da pessoa com quem o beneficiário falecido estava casado, vivia em união de facto ou de quem estava divorciado ou separado de pessoas e bens;
- da verificação das condições de acesso à pensão de sobrevivência ou orfandade dos descendentes;
- da idade do cônjuge sobrevivente à data do falecimento do titular.

137. A projeção das outras receitas: Fundo Garantia Salarial¹²⁷ (FGS_{t,p_0}) é efetuada com base na seguinte equação:

$$FGS_{t,p_0} = PA_{t,p_0} \times \left(\frac{FGS_{t_0,p_0}}{PA_{t_0,p_0}} \right), \text{ onde}$$

| | |
|---|---|
| FGS_{t,p_0} | Fundo de Garantia Salarial para o ano t , a preços do ano base |
| PA_{t,p_0} | despesa com PAEFP no ano t , a preços do ano base |
| $\left(\frac{FGS_{t_0,p_0}}{PA_{t_0,p_0}} \right)$ | peso relativo, a preços do ano base, das transferências para pagamento de salários em atraso no âmbito do FGS no ano base, na despesa com PAEFP do ano base. Trata-se de um quociente que permanece constante ao longo do horizonte da projeção |

138. Ora, a receita necessária para suportar a despesa com prestações sociais destinadas a fazer face ao pagamento de salários em atraso no âmbito do FGS é determinada pela dinâmica dos seguintes fatores:

- número de empresas com sentença de declaração de insolvência, em processo especial de revitalização e as abrangidas por procedimento extrajudicial de recuperação de empresas;
- número (médio e total) de TCO das empresas acima referidas com salários em atraso;
- retribuição mínima mensal garantida (RMMG);
- duração média dos processos de insolvência e/ou recuperação de empresas.

8.2.2. Projeção da despesa

139. O modelo faz a projeção dos vários tipos de despesa do SP, ano a ano. Contudo, o Relatório apenas evidencia a despesa com as principais prestações sociais e, tal como para a receita, só apresenta os montantes projetados de 10 em 10 anos.

¹²⁷ O Fundo de Garantia Salarial visa assegurar o pagamento das dívidas das entidades empregadoras aos seus trabalhadores, quando aquelas não as podem pagar, por se encontrarem em situação de insolvência ou numa situação económica difícil.

8.2.2.1. Subsídio por doença e tuberculose

140. Na rubrica “Subsídio por doença e tuberculose” é considerada a despesa com o subsídio de doença (inclui as situações de doença por tuberculose) e o subsídio por incapacidade temporária para o trabalho por doença profissional.

141. O modelo projeta a despesa com esta rubrica com base na seguinte equação:

$$SD_{t,p_0} = SD_{t-1,p_0} \times (1 + e_t) \times (1 + LP_t), \text{ onde}$$

| | |
|----------------|--|
| SD_{t,p_0} | despesa com o “Subsídio por doença e tuberculose” no ano t , a preços do ano base |
| SD_{t-1,p_0} | despesa com o “Subsídio por doença e tuberculose” no ano anterior $t - 1$, a preços do ano base |
| e_t | taxa de crescimento do emprego no ano t |
| LP_t | taxa de crescimento da produtividade do fator trabalho no ano t |

142. No entanto, o exame realizado às projeções revelou que na projeção relativa às PLOE de 2018, 2019, 2021 e 2022 (outubro de 2021 e abril de 2022), nos primeiros quatro anos, foi introduzido um fator *ad hoc* de correção (φ_t)¹²⁸ de 5% na equação ($\varphi = 0,05$):

$$SD_{t,p_0} = SD_{t-1,p_0} \times (1 + e_t) \times (1 + LP_t) \times (1 - \varphi_t), \text{ onde}$$

| | |
|----------------|--|
| SD_{t,p_0} | despesa com o “Subsídio por doença e tuberculose” no ano t , a preços do ano base |
| SD_{t-1,p_0} | despesa com o “Subsídio por doença e tuberculose” no ano anterior $t - 1$, a preços do ano base |
| e_t | taxa de crescimento do emprego no ano t |
| LP_t | taxa de crescimento da produtividade do fator trabalho no ano t |
| φ_t | fator de correção (ajustamento <i>ad-hoc</i>) não especificado no ano t |

143. Ainda neste âmbito, nota-se que, a estimativa da despesa com prestações sociais destinadas a fazer face a contingências imediatas e temporárias relacionadas com a doença é determinada pela dinâmica de um conjunto de determinantes não considerados na equação, designadamente:

- universo de potenciais beneficiários expostos ao risco de doença;
- cumprimento das condições de elegibilidade no acesso à prestação;
- probabilidade de ocorrência do risco de doença aferida por tabelas atuariais, bem como o nível de incapacidade (absoluta ou temporária)¹²⁹;
- grau de severidade do risco (custo médio por episódio de doença, por evento)¹³⁰;
- possibilidade de acumulação com outras prestações sociais, contributivas e não contributivas (*e.g.* o subsídio por doença pode acumular com a prestação compensatória dos subsídios de férias e Natal e o rendimento social de inserção).

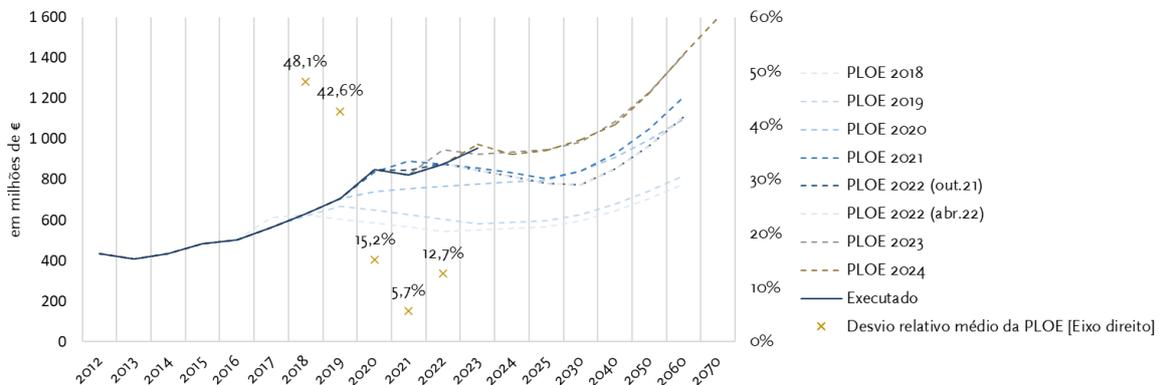
144. Evidencia-se, em seguida, a evolução da despesa com a rubrica subsídio de doença e tuberculose no período de 2012 a 2023 e as projeções constantes das PLOE de 2018 a 2024 (Gráfico 8).

¹²⁸ Nas PLOE2018 e PLOE2019 não existe fundamentação para a aplicação do fator de correção. Na PLOE2021 é justificado pela diminuição do impacto da pandemia da COVID-19 e na PLOE2022 é justificado pelo pressuposto de que iria registar-se uma diminuição da despesa com o subsídio de doença por estar planeada a realização de uma ação inspetiva às baixas médicas, de acordo com registo efetuado no ficheiro Excel Mpp-css, disponibilizado pelo GEP.

¹²⁹ Estas tabelas indicam a probabilidade da ocorrência de eventos (*e.g.* tabelas de morbilidade: indicam a proporção de pessoas que se espera que adoecem em cada idade).

¹³⁰ *E.g.* duração esperada da prestação social (*e.g.* duração da doença ou doença profissional em dias, semanas, tipologia da doença profissional); custo médio por unidade de tempo (função, por exemplo, da fórmula de cálculo do benefício, da remuneração de referência (RR), etc.); majorações e exclusões; limites mínimo e máximo das prestações; apoios em espécie.

Gráfico 8. Evolução da execução e projeção da despesa com o subsídio por doença e tuberculose



Fontes: contas da segurança social (2012 a 2023) e Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2024.

Legenda: PLOE -proposta de lei do Orçamento do Estado; Notas: o Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2023 apresenta a projeção até 2060, enquanto o da PLOE2024 apresenta a projeção até 2070. O desvio relativo é positivo quando a execução foi superior ao projetado e negativo quando inferior. O desvio relativo médio corresponde à média dos desvios do valor executado nos anos de 2019 a 2023 face ao projetado nas PLOE de 2018 a 2022. A título exemplificativo, o desvio relativo médio para a PLOE2018 corresponde ao quociente entre o somatório dos desvios dos valores executados em cada ano no período de 2019 a 2023 face aos projetados na PLOE2018, e o respetivo número de anos (5). Note-se que apenas se encontram disponíveis os dados executados até 2023 pelo que na PLOE2022, apenas se trata do desvio relativo da execução face à projeção do ano de 2023 (12,7%). Relativamente à PLOE2022 considerou-se a projeção elaborada em abril de 2022.

145. Os desvios relativos médios evidenciados no gráfico revelam a fragilidade da metodologia adotada na projeção da despesa com esta rubrica, destacando-se a projeção da PLOE2018 (desvio relativo médio de 48,1%). Entre 2018 e 2022, a projeção que se mostrou mais ajustada face ao valor executado foi a da PLOE2021, apresentando um desvio relativo médio em relação ao executado de cerca de 5,7%.

146. De acordo com a projeção da PLOE2024, a despesa com esta rubrica deverá registar uma taxa de crescimento médio anual de 1,2% no período de 2024 a 2070, um aumento igual ao projetado para a receita com contribuições e quotizações, por a equação depender das mesmas variáveis que a equação relativa a contribuições e quotizações (*cfr.* Ponto. [8.2.1.1.](#)) e inferior ao verificado no período de 2012 a 2023 (7,4%).

8.2.2.2. Subsídio de parentalidade

147. A despesa considerada nesta rubrica do modelo respeita aos subsídios relativos à eventualidade parentalidade no âmbito do SP¹³¹, sendo projetada com base na seguinte equação:

$$SP_{t,p_0} = SP_{t-1,p_0} \times (1 + nv_t) \times (1 + e_t) \times (1 + LP_t), \text{ onde}$$

| | |
|----------------|--|
| SP_{t,p_0} | despesa com subsídios por parentalidade do ano t , a preços do ano base |
| SP_{t-1,p_0} | despesa com subsídios por parentalidade do ano anterior $t - 1$, a preços do ano base |
| nv_t | taxa de crescimento anual do número de nados vivos no ano t |
| e_t | taxa de crescimento do emprego no ano t |
| LP_t | taxa de crescimento da produtividade do fator trabalho no ano t |

148. Ora, a despesa com prestações sociais destinadas a fazer face a contingências imediatas e temporárias relacionadas com parentalidade é determinada pela dinâmica do seguinte conjunto de fatores:

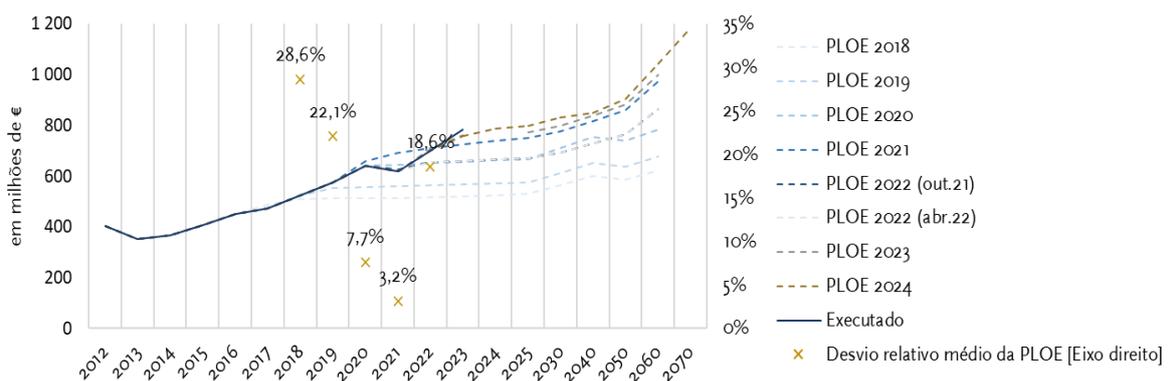
¹³¹ Nomeadamente o subsídio parental inicial; o subsídio para assistência a filho; e o subsídio por risco clínico durante a gravidez.

- número de subscritores expostos ao risco (universo de potenciais beneficiários)¹³²;
- requisitos de acesso às prestações¹³³;
- frequência de ocorrência da eventualidade¹³⁴;
- custo médio das licenças parentais¹³⁵;
- relação com outras prestações sociais (contributivas e não contributivas), por exemplo, possibilidade de acumulação (*e.g.* o subsídio parental pode acumular com a pensão de invalidez relativa, de velhice ou de sobrevivência, desde que o beneficiário esteja a trabalhar e a descontar para a segurança social)¹³⁶.

149. Quanto à evolução da despesa com esta rubrica no período de 2012 a 2023 e às projeções constantes das PLOE de 2018 a 2024 (Gráfico 9) destaca-se o seguinte:

- ao longo do período de 2012 a 2023, a despesa apresenta uma taxa de crescimento médio anual de 6,2%;
- a PLOE que se mostrou mais ajustada face à execução foi a PLOE2021, apresentando um desvio relativo médio de 3,2%. Já a projeção da PLOE com maiores desvios foi a de 2018 (desvio relativo médio de 28,6%);
- de acordo com a projeção da PLOE2024, a despesa deverá registar uma taxa de crescimento médio anual de 0,9% no período de 2024 a 2070¹³⁷.

Gráfico 9. Evolução da execução e projeção da despesa com o subsídio de parentalidade



Fontes: contas da segurança social (2012 a 2023) e Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2024. Legenda: PLOE - proposta de lei do Orçamento do Estado; Notas: o Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2023 apresenta a projeção até 2060, enquanto o da PLOE2024 apresenta a projeção até 2070. O desvio relativo é positivo quando a execução foi superior ao projetado e negativo quando inferior. O desvio relativo médio corresponde à média dos desvios do valor executado nos anos de 2019 a 2023 face ao projetado nas PLOE de 2018 a 2022. A título exemplificativo, o desvio relativo médio para a PLOE2018 corresponde ao quociente entre o somatório dos desvios dos valores executados em cada ano no período de 2019 a 2023 face aos projetados na PLOE2018, e o respetivo número de anos (5). Note-se que apenas se encontram disponíveis os dados executados até 2023 pelo que na PLOE2022, apenas se trata do desvio relativo da execução face à projeção do ano de 2023. Relativamente à PLOE2022 considerou-se a projeção elaborada em abril de 2022.

¹³² Por exemplo, pais que são TCO, TI, trabalhadores do serviço doméstico, beneficiários do seguro social voluntário ou pensionistas a descontarem para a Segurança Social.

¹³³ *E.g.* cumprir o prazo de garantia; ter a situação contributiva regularizada à data; requerer o subsídio dentro do prazo.

¹³⁴ Projeção do número de nados-vivos, função do: número de mulheres em idade fértil; probabilidade de nascimento de nados-vivos, aferida por tabelas atuariais ou modelos específicos; índices de fecundidade; mortalidade pré-natal.

¹³⁵ Duração esperada da prestação social (período de concessão das licenças), função sobretudo da: modalidade da licença escolhida pelos pais; forma de gozo da licença; probabilidade de gozo simultâneo da licença; probabilidade de acumulação da licença com trabalho a tempo parcial; partilha da licença parental inicial; ocorrência de nascimentos múltiplos; internamento da criança, prematuridade. Custo médio por unidade de tempo, função, por exemplo, da RR; modalidade, forma de gozo, acumulação com trabalho e simultaneidade, prestação compensatória dos subsídios de férias, de Natal ou outros de natureza análoga; majorações e exclusões.

¹³⁶ Cfr. [Decreto-Lei n.º 91/2009](#), de 9 de abril, na versão atual do [Decreto-Lei n.º 53/2023](#), de 5 de julho. Estabelece o regime jurídico de proteção social na parentalidade. *Vide Guia Prático do Subsídio Parental*.

¹³⁷ É projetado que haja um crescimento médio anual mais acentuado no período de 2050 a 2060 (1,4%) e um crescimento mais reduzido entre 2030 e 2050 (0,4%), justificado por uma queda do nascimento de crianças (-11,3%).



h

8.2.2.3. Subsídio de desemprego e outros apoios

150. A despesa considerada nesta rubrica, no Relatório com a designação “Sub. desemprego + Indemn. Compensatória por salários em atraso + Políticas Ativas de Emprego”, respeita à soma das rubricas do subsídio de desemprego e a respetiva majoração, se aplicável, o subsídio provisório de desemprego, as prestações de desemprego por suspensão do contrato de trabalho por retribuições em mora (salários em atraso) e as PAEFP. A partir da PLOE2022 esta rubrica inclui ainda o subsídio de desemprego no âmbito do regime especial e transitório de facilitação do acesso, a majoração de valor e prolongamento da duração de apoios sociais aos ex-trabalhadores da COFACO-Indústria de Conservas, SA¹³⁸, e o subsídio por suspensão da atividade cultural¹³⁹.

151. O modelo projeta a despesa com esta rubrica (UB_{t,p_0}) com base na seguinte equação:

$$UB_{t,p_0} = (UB_{t-1,p_0} + PA_{t-1,p_0}) \times (1 + u_t) \times (1 + LP_t), \text{ onde}$$

| | |
|----------------|--|
| UB_{t,p_0} | despesa com subsídio de desemprego e outros apoios no ano t , a preços do ano base |
| UB_{t-1,p_0} | despesa com subsídio de desemprego e outros apoios no ano anterior ($t - 1$), a preços do ano base |
| PA_{t-1,p_0} | despesa com PAEFP do ano anterior ($t - 1$), a preços do ano base |
| u_t | taxa de variação do número de trabalhadores desempregados com idade entre os 15 e os 64 anos de idade no ano t |
| LP_t | taxa de crescimento da produtividade do fator trabalho no ano t |

152. Esta equação assume que a variação anual dos encargos com o subsídio de desemprego e outros apoios é determinada pela evolução do número de desempregados e do crescimento dos salários, no pressuposto de que estes crescem à taxa de variação da produtividade do trabalho.

153. No entanto, note-se que a equação não considera os trabalhadores desempregados fora da faixa etária dos 15 aos 64 anos, quando se sabe que a incidência do desemprego nas idades próximas da idade estatutária de reforma é muito elevada, em certa medida estratégica quando conjugada com os mecanismos de flexibilização da idade de reforma por velhice por desemprego de longa duração.

154. Acresce que, a estimativa da despesa com prestações sociais por desemprego é determinada pela dinâmica dos seguintes fatores:

- número de pessoas seguras expostas ao risco de desemprego e cessação da atividade (universo de potenciais beneficiários), função da dinâmica da população total e em idade ativa, desagregada por sexo, idade, grupos profissionais e respetivos regimes;
- população ativa (taxa de atividade ou de participação no mercado de trabalho);
- população empregada (taxa de emprego);
- população desempregada (taxa de desemprego, taxa de cessação da atividade);
- fluxos migratórios (em particular, de desempregados);
- requisitos de acesso às prestações¹⁴⁰;

¹³⁸ Decorrente de despedimento coletivo, em janeiro de 2018. Nos termos do artigo 6.º, do [Decreto Regulamentar n.º 5/2021](#), de 24 de agosto, os encargos financeiros decorrentes da aplicação do presente decreto regulamentar são suportados pelo OE, que transfere as verbas necessárias para o sistema de segurança social.

¹³⁹ [Decreto-Lei n.º 105/2021](#), de 29 de novembro, que cria o Estatuto dos Profissionais da Área da Cultura e [Portaria n.º 29-C/2022](#), de 11 de janeiro, que aprova o Regulamento do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Área da Cultura (FESSPAC).

¹⁴⁰ *E.g.* cumprimento do prazo de garantia; residência em território nacional; estar em situação de desemprego involuntário; ter capacidade e disponibilidade para o trabalho; ter pedido o subsídio no prazo previsto.

- frequência da ocorrência do risco de desemprego¹⁴¹;
- custo médio das prestações sociais por desemprego e cessação da atividade, duração esperada da prestação social (período de concessão dos apoios)¹⁴², bem como do custo médio por unidade de tempo¹⁴³, majorações e exclusões, limites máximos e limites mínimos e probabilidade de pagamento único do montante do subsídio de desemprego;
- restituição das prestações de desemprego indevidamente pagas;
- relação com outras prestações sociais (contributivas e não contributivas, *e.g.* subsídio social de desemprego, subsídio de desemprego parcial);
- possibilidade de acumulação com outras prestações.

155. No que respeita à componente de outros apoios desta rubrica, nota-se, que a despesa com as PAEFP compreende os encargos com compensação salarial (*lay-off*), as despesas associadas ao FGS e as despesas com o pagamento de retribuições intercalares pelo Estado, nos termos do artigo 98.º-N do Código de Processo de Trabalho (CPT)¹⁴⁴.

156. A metodologia usada na projeção da receita necessária para suportar a despesa com prestações sociais destinadas a fazer face ao pagamento de salários em atraso no âmbito do FGS é determinada pela dinâmica de fatores como o número de empresas com sentença de declaração de insolvência, em processo especial de revitalização, abrangidas por procedimentos extrajudicial de recuperação de empresas; e pelas medidas de *lay-off*, bem como, pelo número de TCO das empresas anteriormente referidas com salários em atraso, trabalhadores abrangidos por *lay-off* ou com retribuições intercalares pagas pelo Estado nos termos do artigo 98.º-N do CPT e respetivas composições. Além destes, devem ser considerados os salários médios destes trabalhadores, a RMMG, a duração dos processos de insolvência e/ou de recuperação de empresas, a duração média de *lay-off* e a percentagem de trabalhadores em *lay-off* que se encontram a frequentar cursos de formação profissional.

157. O exame realizado às projeções da despesa com esta rubrica (“Subsídio de desemprego e outros apoios”) revelou que foi introduzido nos primeiros dois anos de projeção um fator de correção (φ_t) de 5% nas PLOE2018, PLOE2021 e nas PLOE2022 (outubro de 2021 e abril de 2022) e de 8% na PLOE2019, conforme se evidencia na equação:

$$UB_{t,p_0} = (UB_{t-1,p_0} + PA_{t-1,p_0}) \times (1 + u_t) \times (1 + LP_t) \times (1 - \varphi_t), \text{ onde}$$

| | |
|----------------|---|
| UB_{t,p_0} | despesa com subsídio de desemprego e outros apoios no ano t , a preços do ano base |
| UB_{t-1,p_0} | despesa com subsídio de desemprego e outros apoios no ano anterior ($t - 1$), a preços do ano base |
| PA_{t-1,p_0} | despesa com PAEFP do ano anterior ($t - 1$), a preços do ano base |
| u_t | taxa de variação do número de trabalhadores desempregados com idade no intervalo entre os 15 e os 64 anos de idade no ano t |
| LP_t | taxa de crescimento da produtividade do fator trabalho no ano t |
| φ_t | fator de correção (ajustamento <i>ad-hoc</i>) não especificado no ano t |

158. Quanto à evolução da despesa com esta rubrica no período de 2012 a 2023 e às projeções constantes das PLOE de 2018 a 2024 (Gráfico 10), destaca-se o seguinte:

¹⁴¹ Através da função, probabilidade de ficar desempregado (proxy taxa de desemprego) desagregada por sexo, idade e grupos socioeconómicos, socioprofissionais e regimes de proteção social; reincidência do desemprego; dinâmica do ciclo económico; dinâmica interna do mercado de trabalho (*e.g.* transição entre TCO e TI, setor público e privado).

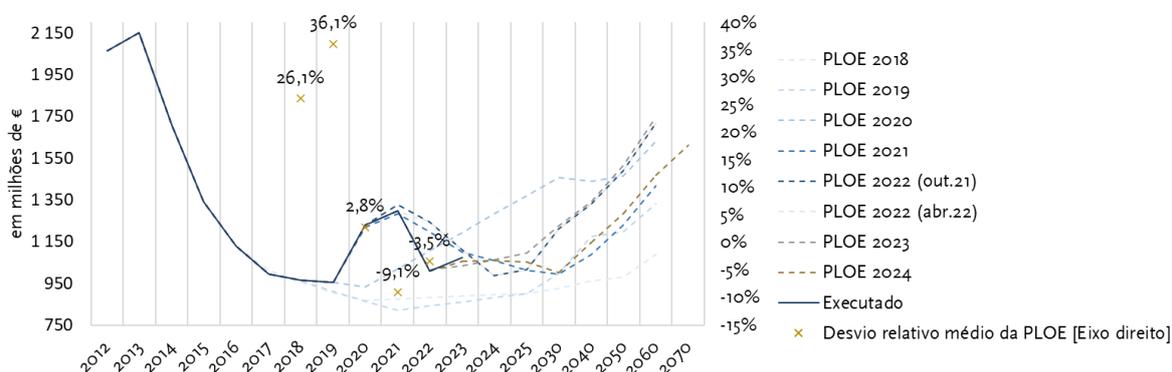
¹⁴² Função, sobretudo, da idade do beneficiário desempregado.

¹⁴³ Função, sobretudo, da RR.

¹⁴⁴ Este artigo estabelece, no seu n.º 1, que sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 390.º, do Código do Trabalho, o tribunal determina, na decisão em 1.ª instância que declare a ilicitude do despedimento, que o pagamento das retribuições devidas ao trabalhador após o decurso de 12 meses desde a apresentação do formulário referido no artigo 98.º-C até à notificação da decisão de 1.ª instância seja efetuado pela entidade competente da área da segurança social. O n.º 4 do mesmo artigo determina que a dotação orçamental para suportar os encargos financeiros da entidade competente da área da segurança social decorrentes do n.º 1 é inscrita anualmente no OE, em rubrica própria.

- ao longo do período de 2012 a 2023, a despesa apresenta uma taxa de crescimento médio anual negativa (-5,8%), justificada pelo nível elevado da taxa de desemprego em 2012 (16,5%)¹⁴⁵;
- a PLOE que se mostrou mais ajustada face à execução foi a PLOE2020, apresentando um desvio relativo médio de 2,8%. Já a projeção com maiores desvios foi a PLOE2019 (desvio relativo médio de 36,1%);
- de acordo com a projeção da PLOE2024, a despesa deverá registar uma taxa de crescimento médio anual de 0,9% no período de 2024 a 2070.

Gráfico 10. Evolução da execução e projeção da despesa com o subsídio de desemprego e outros apoios



Fontes: contas da segurança social (2012 a 2023) e Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2024.

Legenda: PLOE - proposta de lei do Orçamento do Estado; Notas: o Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2023 apresenta a projeção até 2060, enquanto o da PLOE2024 apresenta a projeção até 2070. O desvio relativo é positivo quando a execução foi superior ao projetado e negativo quando inferior. O desvio relativo médio corresponde à média dos desvios do valor executado nos anos de 2019 a 2023 face ao projetado nas PLOE de 2018 a 2022. A título exemplificativo, o desvio relativo médio para a PLOE2018 corresponde ao quociente entre o somatório dos desvios dos valores executados em cada ano no período de 2019 a 2023 face aos projetados na PLOE2018, e o respetivo número de anos (5). Note-se que apenas se encontram disponíveis os dados executados até 2023 pelo que na PLOE2022, apenas se trata do desvio relativo da execução face à projeção do ano de 2023. Relativamente à PLOE2022 considerou-se a projeção elaborada em abril de 2022.

8.2.2.4. Subsídio por morte

159. O modelo projeta a despesa com esta rubrica (SM_{t,p_0}) com base na seguinte equação:

$$SM_{t,p_0} = SM_{t-1,p_0} \left[\frac{D_t^{15-64}}{D_t^{15+}} (1 + d_t^{15-64}) + \frac{D_t^{65+}}{D_t^{15+}} (1 + d_t^{65+}) \right] \times (1 + g_t^{IAS}), \text{ onde}$$

| | |
|---|---|
| SM_{t,p_0} | despesa com subsídio por morte no ano t , a preços do ano base |
| SM_{t-1,p_0} | despesa com subsídio por morte no ano anterior ($t - 1$), a preços do ano base |
| $\frac{D_t^{15-64}}{D_t^{15+}}$ e $\frac{D_t^{65+}}{D_t^{15+}}$ | proporção de óbitos com idades entre os 15 e os 64 anos e com 65 ou mais anos, respetivamente, no total de óbitos de pessoas com 15 ou mais anos de idade, no ano t |
| d_t^{15-64} e d_t^{65+} | taxa de crescimento anual no número de óbitos com idades entre os 15 e os 64 anos e com 65 ou mais anos, respetivamente, no ano t |
| g_t^{IAS} | taxa de atualização estimada do indexante dos apoios sociais (IAS) no ano t |

160. A equação não considera um conjunto de fatores determinantes da despesa com o subsídio por morte, designadamente:

- o número de óbitos registados em cada ano, função da população residente e da probabilidade de morte projetadas;

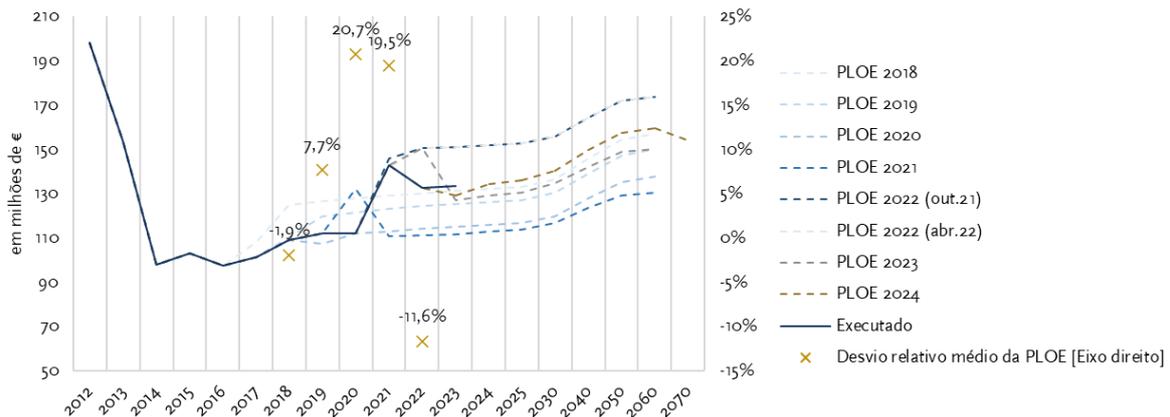
¹⁴⁵ Fonte: [Portal do INE](#).

- o número ou proporção das prestações pagas a titulares do direito ao subsídio por morte e pagas a não titulares (no caso do reembolso das despesas de funeral);
- indicadores de referência que determinam a atualização anual do IAS (cfr. artigo 4.º n.º 1, da [Lei nº 53-B/2006](#), de 29 de dezembro).

161. Quanto à evolução da despesa com esta rubrica no período de 2012 a 2023 e às projeções constantes das PLOE de 2018 a 2024 (Gráfico 11) destaca-se o seguinte:

- a despesa registou uma diminuição acentuada entre 2012 e 2014, justificada, essencialmente, por força da limitação de seis vezes o IAS ao subsídio por morte, introduzida pelo [Decreto-Lei n.º 133/2012](#), de 27 de junho;
- a partir de 2014, a despesa regista uma taxa de crescimento médio anual de 3,5%;
- o aumento (27,6%) da despesa em 2021, face a 2020, resultou, em parte, do aumento no número de óbitos associado à pandemia COVID-19;
- a PLOE que se mostrou mais ajustada face à despesa executada foi a PLOE2018, apresentando um desvio relativo médio de -1,9%. Já a PLOE com desvios mais acentuados foi a PLOE2020 (desvio relativo médio de 20,7%);
- de acordo com a projeção da PLOE2024, a despesa deverá registar um crescimento médio anual moderado até 2070 (0,3%).

Gráfico 11. Evolução da execução e projeção da despesa com o subsídio por morte



Fontes: contas da segurança social (2012 a 2023) e Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2024.

Legenda: PLOE - proposta de lei do Orçamento do Estado; Notas: o Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2023 apresenta a projeção até 2060, enquanto o da PLOE2024 apresenta a projeção até 2070. O desvio relativo é positivo quando a execução foi superior ao projetado e negativo quando inferior. O desvio relativo médio corresponde à média dos desvios do valor executado nos anos de 2019 a 2023 face ao projetado nas PLOE de 2018 a 2022. A título exemplificativo, o desvio relativo médio para a PLOE2018 corresponde ao quociente entre o somatório dos desvios dos valores executados em cada ano no período de 2019 a 2023 face aos projetados na PLOE2018, e o respetivo número de anos (5). Note-se que apenas se encontram disponíveis os dados executados até 2023 pelo que na PLOE2022, apenas se trata do desvio relativo da execução face à projeção do ano de 2023. Relativamente à PLOE2022 considerou-se a projeção elaborada em abril de 2022.

8.2.2.5. Pensões

162. A despesa com pensões representa a maior parcela da despesa efetiva do SP (em 2023, 77,8%, correspondente a cerca de 16.896 M€)¹⁴⁶.

163. Esta rubrica inclui as despesas com pensões de velhice, pensões de sobrevivência, pensões de invalidez, bem como, outras despesas, nomeadamente com as transferências para a CGA

¹⁴⁶ Em 2023, a despesa efetiva total do sistema previdencial, excluindo FSE, foi de 21.720 M€. Fonte: [Evolução orçamental da segurança social e CGA em 2023](#), Conselho das Finanças Públicas, maio de 2024, p. 21.

no âmbito do regime da pensão unificada e com benefícios diferidos da Rádio Marconi e Carris.

164. Para as projeções das pensões é utilizada a componente atuarial do modelo (Figura 3). As projeções com pensões resultantes da componente atuarial do modelo não são incorporadas no Relatório, servindo antes como suporte (através do cálculo de índices de variação, a seguir melhor descritos) às projeções modelizadas pelo GEP para cada uma das pensões (velhice, sobrevivência e invalidez).
165. Concretizando, as projeções da despesa com pensões através do modelo apresentam uma componente atuarial (pensões de velhice, sobrevivência e invalidez, cfr. pontos 8.2.2.5.1 a 8.2.2.5.3) e outra componente sem base atuarial (benefícios diferidos - Rádio Marconi e Carris e a transferências para a CGA - pensões unificadas, cfr. ponto 8.2.2.5.4).
166. Assim, o Relatório apresenta as projeções das despesas com pensões, alicerçadas nas projeções do modelo atuarial, através dos índices de variação apurados, onde:

| | |
|-------|---|
| v_t | índice de variação da despesa com pensões de velhice no ano t^{147} |
| s_t | índice de variação da despesa com pensões de sobrevivência no ano t |
| i_t | índice de variação da despesa com pensões de invalidez no ano t |

167. Para cada pensão, o índice de variação da despesa no ano t corresponde à relação entre a despesa total com pensões de velhice projetada na componente atuarial do modelo para o ano corrente (t) e para o ano anterior ($t-1$). Por exemplo, relativamente à PLOE2024 apuraram-se os índices de variação para cada uma das pensões constantes do Quadro 7 e cuja fórmula de cálculo se detalhará em relação à despesa com pensões de velhice (cfr. Ponto 8.2.2.5.1.), servindo a mesma para as pensões de sobrevivência e invalidez.

Quadro 7. Cálculo do índice de variação da despesa com pensões - PLOE2024
(em milhões de euros)

| Designação/ Ano | Eventualidade | 2022 | | | | 2023 | | | | 2024 | | | 2025 | | | | |
|---|---------------|--------|--------|-----------|-------|--------|-------------------|-----------|-------|--------|--------|-----------|--------|--------|----------|-----------|-------|
| | | Modelo | CSS | Diferença | | Modelo | Previsão execução | Diferença | | Modelo | OSS | Diferença | | Modelo | Projeção | Diferença | |
| | | | | % | valor | | | % | valor | | | % | valor | | | % | valor |
| Despesa com pensões | Velhice | 11 864 | 12 239 | 3,2 | 375 | 12 644 | 13 398 | 6,0 | 754 | 13 285 | 14 458 | 8,8 | 1 173 | 13 714 | 14 924 | 8,8 | 1 210 |
| | Sobrevivência | 2 152 | 2 340 | 8,7 | 188 | 2 279 | 2 527 | 10,9 | 248 | 2 372 | 2 701 | 13,9 | 329 | 2 425 | 2 762 | 13,9 | 337 |
| | Invalidez | 726 | 914 | 25,9 | 188 | 735 | 914 | 24,4 | 179 | 742 | 999 | 34,6 | 257 | 761 | 1 025 | 34,6 | 264 |
| Índice de variação da despesa com pensões | Velhice | | | | | 1,0658 | | | | 1,0507 | | | 1,0323 | | | | |
| | Sobrevivência | | | | | 1,0588 | | | | 1,0406 | | | 1,0226 | | | | |
| | Invalidez | | | | | 1,0132 | | | | 1,0089 | | | 1,0258 | | | | |

Fonte: elaboração própria.

Legenda: CSS- conta da segurança social - sistema previdencial; OSS - orçamento da segurança social.

Notas: por exemplo, o índice de variação com despesa de pensões de sobrevivência para 2025 corresponde ao rácio entre a despesa projetada para 2025 (2.425 M€) e a despesa projetada pelo modelo para 2024 (2.372 M€).

168. No entanto, salienta-se desde já que os pressupostos atuariais, as regras do sistema de segurança social e os *inputs*¹⁴⁸ do modelo relativos ao ano base (ano anterior ao da elaboração da PLOE – $n-1$), geram uma despesa com pensões diferente da despesa real. Por conseguinte, o modelo também projeta valores da despesa com pensões para os anos seguintes desajustados, com impacto nos índices de variação da despesa calculados. O Quadro 7 evidencia esta situação, dando como exemplo a projeção da PLOE2024 em que a despesa projetada no modelo diverge do orçamento da segurança social da PLOE2024 em

¹⁴⁷ Ano t corresponde ao ano que está a ser projetado (ano $n+2$ e seguintes até ao fim do horizonte de cada projeção constante no Relatório).

¹⁴⁸ Dados físicos (ou não financeiros) e financeiros relativos à estrutura, montantes médios e carreiras contributivas médias das pensões, por regime, eventualidade, idade e sexo.

8,8%, 13,9% e 34,6%, para as pensões de velhice, sobrevivência e invalidez, respetivamente, incorporando estas margens de erro para todo o horizonte de projeção (2025 a 2070). Este fator de correção (designado como “calibrador”) por cada uma das pensões é significativo, indiciando as dificuldades de adesão das estimativas do modelo à dinâmica das prestações. A utilização do mesmo “calibrador” em todos os anos da projeção perpetua no exercício de avaliação os erros de ajustamento verificados no ano base e enviesa os resultados obtidos na projeção, prejudicando a fiabilidade da informação.

169. Posteriormente ao apuramento destes índices, eles são aplicados a cada uma das pensões conforme as equações apresentadas nos pontos seguintes e que suportam as quantias consideradas nas projeções subjacentes aos relatórios publicados que acompanham as PLOE.

8.2.2.5.1 Pensão de velhice

170. A projeção da despesa com pensões por velhice obedece a um conjunto de etapas interligadas. A primeira etapa consiste na projeção de despesa efetuada na componente atuarial do modelo.

171. Nesse sentido, a despesa total estimada com base nos pressupostos do modelo (DPV_t) é apurada com base na seguinte equação:

$$DPV_t = \sum_{x=0}^{100} NP_{x,t}^{Tot} \times PM_{x,t}^{Tot} \times 14 - NP_{x,t}^{New} \times PI_{x,t}^{New} \times 7, \text{ onde}$$

| | |
|------------------|--|
| $NP_{x,t}^{Tot}$ | número total de pensionistas de velhice (sobreviventes do ano anterior e novos pensionistas do ano) com idade x no ano t |
| $PM_{x,t}^{Tot}$ | pensão média mensal do conjunto dos pensionistas de velhice com idade x no ano t |
| $NP_{x,t}^{New}$ | número de novos pensionistas de velhice com idade x no ano t |
| $PI_{x,t}^{New}$ | pensão média dos novos pensionistas de velhice com idade x no ano t |
| 14 | pressuposto assumido de 14 pagamentos mensais aos pensionistas existentes |
| 7 | pressuposto assumido de 7 pagamentos mensais aos novos pensionistas |

172. A equação considera, como pressuposto redutor, que o início do pagamento dos benefícios aos novos pensionistas de velhice ocorre a meio do ano (assim se explicando a subtração de sete mensalidades à despesa total do ano), assumindo uma distribuição uniforme do risco de morte ao longo do ano, uma hipótese que não está fundamentada no modelo e carece, por isso, de validação empírica. Refira-se, aliás, que idêntico pressuposto é considerado no cálculo das novas pensões de sobrevivência (por viuvez e orfandade) e invalidez. Uma análise atuarial mais rigorosa passaria pelo estudo da distribuição efetiva da data de início (e de fim)¹⁴⁹ das novas pensões das três eventualidades para cuja despesa se efetuam projeções.

173. O número de pensionistas sobreviventes do ano anterior é, em cada idade e sexo, estimado considerando as probabilidades de sobrevivência aplicáveis ao número de pensionistas do ano anterior como *input*. O número de novos pensionistas de velhice é, em cada idade e sexo, estimado por aplicação de uma probabilidade de reforma aos subscritores

¹⁴⁹ Atendendo que as novas pensões não têm distribuição uniforme ao longo do ano, ou seja, o número de novas pensões atribuídas varia ao longo do ano.

considerando como *input* uma tábua de vida líquida¹⁵⁰ com múltiplos decrementos¹⁵¹. O modelo não especifica a metodologia usada na estimação dos múltiplos decrementos (*e.g.* cessação de direitos, invalidez precoce, mortalidade).

174. A pensão média do conjunto dos pensionistas de velhice com idade x no ano t , $PM_{x,t}^{Tot}$, é calculada através de uma média entre a pensão dos pensionistas sobreviventes do ano anterior, atualizada nos termos da legislação em vigor ([Lei n.º 53-B/2006](#), de 29 de dezembro e [Decreto-Lei n.º 187/2007](#), de 10 de maio), a pensão dos novos pensionistas de velhice e a pensão média de velhice que resulta da convolução da pensão de invalidez¹⁵². A utilização de um valor médio (para a pensão), por idade e sexo, não reflete a heterogeneidade dos diferentes regimes dos contribuintes ativos¹⁵³, bem como as diferenças observadas nos salários e nas carreiras contributivas, enviesando os resultados das projeções.
175. A pensão média dos novos pensionistas de velhice, $PI_{x,t}^{New}$, é calculada por idade, ano e sexo da seguinte forma:

$$PI_{x,t}^{New} = \max(PV_t^{Min}, PV_{x,t}^{EstA}), \text{ onde}$$

| | |
|-------------------|---|
| PV_t^{Min} | pensão mínima do regime contributivo no ano (função da carreira contributiva) |
| $PV_{x,t}^{EstA}$ | pensão de velhice estatutária ajustada pelo fator de sustentabilidade, pelas penalizações por reforma antecipada e pelas bonificações por reforma postecipada |

176. A pensão de velhice estatutária ajustada $PV_{x,t}^{EstA}$ é estimada para cada idade, ano e sexo da seguinte forma:

$$PV_{x,t}^{EstA} = PV_{x,t}^{EstNA} \times FS_t \times (1 - \rho\%) \times (1 + \beta\%), \text{ onde}$$

| | |
|--------------------|---|
| $PV_{x,t}^{EstNA}$ | pensão de velhice estatutária não ajustada média à idade x no ano t |
| FS_t | fator de sustentabilidade aplicável no ano t |
| $\rho\%$ | percentagem de penalização média da pensão inicial por reforma antecipada |
| $\beta\%$ | percentagem de bonificação média da pensão inicial por reforma diferida |

177. A pensão de velhice estatutária não ajustada média à idade x no ano t , $PV_{x,t}^{EstNA}$, é estimada de forma agregada para idade e sexo, considerando as regras de cálculo em vigor através de uma média ponderada do P_1 (pensão calculada com base nos 10 melhores anos dos últimos 15 anos de descontos) e do P_2 (pensão calculada com base em todos os anos de descontos da sua carreira contributiva, até ao limite de 40 anos), as remunerações anuais revalorizadas¹⁵⁴ no cálculo da RR¹⁵⁵ e uma taxa global de formação da pensão média por grupo.
178. Para projetar a despesa com pensões de velhice, ano a ano, o modelo incorpora os *inputs* (dados físicos e financeiros), pressupostos atuariais (*e.g.* probabilidades de sobrevivência)

¹⁵⁰ As tábuas de vida líquidas são um tipo de tábuas atuariais utilizadas em projeções que levam em conta apenas os eventos de mortalidade e sobrevivência após a aplicação de correções ou reduções, como por exemplo, o impacto de pensões de sobrevivência, reembolso de prémios de seguro ou outras variáveis que possam afetar a mortalidade real observada. São geralmente ajustadas para refletir a experiência observada de um grupo específico.

¹⁵¹ Os decrementos podem incluir diferentes fatores que fazem com que o número de beneficiários diminua, além da mortalidade, que é o decremento principal.

¹⁵² Quando o pensionista de invalidez atinge a idade para ter direito à pensão de velhice.

¹⁵³ *E.g.* TI e TCO.

¹⁵⁴ Cfr. artigo 27.º, do [Decreto-Lei n.º 187/2007](#), de 10 de maio, na redação atual.

¹⁵⁵ Cfr. artigo 28.º, do [Decreto-Lei n.º 187/2007](#), de 10 de maio, na redação atual.



e regras do sistema de segurança social (e.g. taxas de atualização anual das pensões e atualizações extraordinárias), nomeadamente:

- a dinâmica demográfica da população, para homens e mulheres, de forma separada;
- a dinâmica da participação no mercado de trabalho, do emprego e do desemprego;
- a dinâmica do crescimento das remunerações até ao ano base, bem como a remuneração média no ano base para homens e mulheres, por *coorte*¹⁵⁶;
- tabelas de mortalidade prospetivas (dinâmicas), desagregadas por sexo, idade e ano¹⁵⁷;
- taxa de cessação de pensões de velhice, que no horizonte da projeção se mantém constante à do ano base;
- projeção da esperança média de vida (EMV) aos 65 anos de idade e do fator de sustentabilidade;
- distribuição das RR para cálculo da taxa global de formação da pensão e enquadramento nos escalões de taxa anual entre 2% e 2,3%;¹⁵⁸
- estimativas desagregadas do montante (ou percentagem) das penalizações, por reforma antecipada ou bonificações, no caso de prolongamento da vida ativa (bonificação para as pessoas que trabalham mais anos, por exemplo, para além da idade da reforma, o designado prolongamento da vida ativa);
- estimativa da evolução do número de pensões de invalidez convoladas em pensões de velhice, por ano e respetivo montante¹⁵⁹;
- distribuição estatística, desagregada por idade e sexo, das reformas por velhice ao abrigo dos regimes de pensão antecipada por desemprego de longa duração e pensão antecipada pelo regime de flexibilização da idade;
- projeção do valor do IAS;
- tabelas de invalidez, contudo, sem distinção entre relativa ou absoluta;
- probabilidades de reforma, desagregadas por sexo, idade e ano cronológico;
- evolução da RR, desagregada por idade e sexo, para cálculo da pensão estatutária inicial, com detalhe para identificar os melhores 10 anos dos últimos 15 anos de descontos;
- atualizações extraordinárias;
- coeficientes de revalorização das remunerações¹⁶⁰ declaradas (atuais e projetados).

179. Na projeção para a PLOE2024 o modelo incorporou, ainda, dados sobre subscritores da segurança social cuja entidade empregadora é uma entidade pública. Tratou-se de uma melhoria introduzida ao modelo, atendendo a que a CGA é um regime fechado a novas inscrições desde 1 de janeiro de 2006, e que, por isso mesmo, verifica-se um aumento progressivo do número de pensionistas da segurança social que trabalhavam em entidades públicas, com características diferentes das dos trabalhadores do setor privado¹⁶¹.

¹⁵⁶ Conjunto de pessoas nascidas durante o mesmo período.

¹⁵⁷ “A *tábua de vida ou de sobrevivência (life table) ou, como é usualmente conhecida em Portugal, tábua ou tabela de mortalidade, é um modelo tabular de análise demográfica que sintetiza um conjunto de funções básicas que permitem analisar, numa determinada população, o fenómeno da longevidade e efetuar juízos probabilísticos sobre a evolução da mortalidade.*” (Bravo, 2007. *Tábuas de Mortalidade Contemporâneas e Prospetivas: Modelos Estocásticos, Aplicações Actuarias e Cobertura do Risco de Longevidade. Tese de Doutoramento em Economia pela Universidade de Évora*). As tábuas dinâmicas (ou prospetivas) são tábuas bidimensionais em que todas as funções biométricas estão indexadas, em linha, pela idade biológica e, em coluna, pelo ano de calendário (tempo cronológico), permitindo uma análise longitudinal (por geração) da longevidade humana.

¹⁵⁸ De acordo com o previsto no n.º 1, do artigo 29.º, do [Decreto-Lei n.º 187/2007](#), de 10 de maio, a taxa anual de formação da pensão varia entre 2% e 2,3%, em função do número de anos civis com registo de remunerações e do montante da RR.

¹⁵⁹ Desde 1 de outubro de 2017, a convolução da pensão de invalidez em velhice passou a ocorrer no mês seguinte àquele em que o pensionista atinge a idade normal de acesso à pensão de velhice que estiver em vigor. Este procedimento é automático e não necessita de qualquer intervenção do beneficiário (redação dada ao artigo 52.º, do [Decreto Lei n.º 187/2007](#), de 10 de maio, pelo [Decreto-Lei n.º 126-B/2017](#), de 6 outubro).

¹⁶⁰ Cfr. artigo 27.º, do [Decreto-Lei n.º 187/2007](#), de 10 de maio, na redação atual.

¹⁶¹ E.g. carreiras contributivas mais estáveis.

180. Projetada a despesa com pensões de velhice DPV com base no modelo (seguindo os passos acabados de descrever), a próxima etapa é o cálculo do índice de variação, sendo que o mesmo resulta da seguinte fórmula:

$$v_t = \frac{DPV_t}{DPV_{t-1}}, \text{ onde}$$

| | |
|-------------|---|
| DPV_t | despesa total com pensões de velhice (apurada na componente atuarial do modelo) no ano t |
| DPV_{t-1} | despesa total com pensões de velhice (apurada na componente atuarial do modelo) no ano anterior $t - 1$ |

181. Assim, demonstra-se que o índice de variação da despesa com pensões de velhice no ano t corresponde à relação entre a despesa total com pensões de velhice projetada na componente atuarial do modelo para o ano corrente (t) e para o ano anterior ($t-1$).

182. Após estas etapas analíticas, o GEP projeta a despesa com pensões de velhice, (PV_{t,p_0}) com base na seguinte equação:

$$PV_{t,p_0} = PV_{t-1,p_0} \times v_t, \text{ onde}$$

| | |
|----------------|---|
| PV_{t,p_0} | despesa com pensões de velhice no ano t , a preços do ano base |
| PV_{t-1,p_0} | despesa com pensões de velhice no ano anterior $t - 1$, a preços do ano base |
| v_t | índice de variação da despesa com pensões de velhice no ano t |

183. Por exemplo, tendo por base os dados do Quadro 8. Exemplo da despesa com pensões de velhice projetada para 2025 ($n+2$) na PLOE2024 é apurada do seguinte modo:

$$PV_{2025} = PV_{2024} \times \frac{DPV_{2025}}{DPV_{2024}}, \text{ em que:}$$

Quadro 8. Exemplo da despesa com pensões de velhice projetada para 2025 ($n+2$) na PLOE2024.

| Variável | | Valor | Observações |
|--------------|-----------------|--------|---|
| PV_{2024} | (1) | 14.458 | despesa com pensões de velhice inscrita no OSS de 2024 |
| DPV_{2025} | (2) | 13.714 | despesa com pensões de velhice resultante do modelo em 2025 |
| DPV_{2024} | (3) | 13.285 | despesa com pensões de velhice resultante do modelo em 2024 |
| v_{2025} | (4) = (2) / (3) | 1,0323 | índice de variação resultante do modelo para 2025 |
| PV_{2025} | (5) = (1) x (4) | 14.924 | despesa com pensões de velhice na projeção de 2025 |

Fonte: elaboração própria.

184. De salientar que, a equação não considera outros fatores determinantes da despesa com pensões de velhice, nomeadamente:

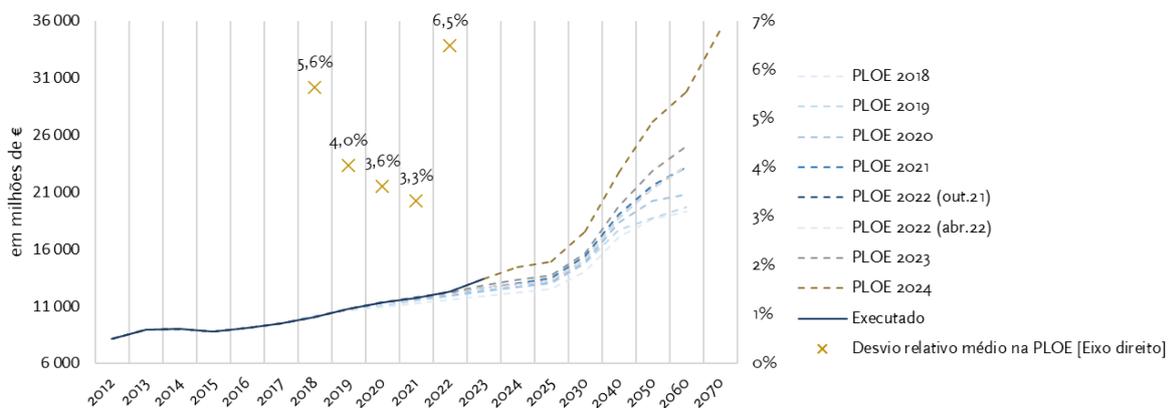
- probabilidade de reforma por velhice desagregada por regime (*e.g.* TCO, TI, MOE);
- evolução esperada do número de trabalhadores abrangidos pelos regimes excecionais para a contagem do prazo de garantia para TCO e TI;
- montantes das pensões erradamente atribuídas e sua posterior recuperação;
- existência e relevância de acréscimo de pensão, no caso de pensionista a exercer atividade profissional e a efetuar descontos;
- pensões antecipadas por situações de desemprego involuntário de longa duração e de medidas de cariz temporário de proteção específica a atividade ou empresas por razões conjunturais.

185. Quanto à evolução da despesa com esta rubrica no período de 2012 a 2023 e às projeções constantes das PLOE de 2018 a 2024 (Gráfico 12) destaca-se o seguinte:

- ao longo do período de 2012 a 2023, a despesa apresentou uma taxa de crescimento médio anual de 4,6%;

- a PLOE que se mostrou mais ajustada face à execução foi a PLOE2021, apresentando um desvio relativo médio de 3,3%. Já a projeção da PLOE com o desvio mais acentuado foi a da PLOE2022 (6,5%). Ainda assim, nota-se que as projeções das PLOE se aproximam da despesa real;
- de acordo com a projeção da PLOE2024, a despesa deverá registar um crescimento médio anual de 2,0%¹⁶² até 2070;
- na PLOE2024 estima-se que a despesa com pensões de velhice em 2024 represente, cerca de 62,5% do total da despesa corrente do SP;
- em 2070, projeta-se que a despesa com pensões de velhice totalize 35.153 M€, ou seja, mais do que duplique (143,1%) a despesa prevista para 2024 (14.458 M€).

Gráfico 12. Evolução da execução e projeção da despesa com pensões de velhice



Fontes: contas da segurança social (2012 a 2023) e Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2024.

Legenda: PLOE - proposta de lei do Orçamento do Estado; Notas: o Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2023 apresenta a projeção até 2060, enquanto o da PLOE2024 apresenta a projeção até 2070. O desvio relativo é positivo quando a execução foi superior ao projetado e negativo quando inferior. O desvio relativo médio corresponde à média dos desvios do valor executado nos anos de 2019 a 2023 face ao projetado nas PLOE de 2018 a 2022. A título exemplificativo, o desvio relativo médio para a PLOE2018 corresponde ao quociente entre o somatório dos desvios dos valores executados em cada ano no período de 2019 a 2023 face aos projetados na PLOE de 2018, e o respetivo número de anos (5). Note-se que, apenas se encontram disponíveis os dados executados até 2023 pelo que na PLOE2022, apenas se trata do desvio relativo da execução face à projeção do ano de 2023. Relativamente à PLOE2022 considerou-se a projeção elaborada em abril de 2022.

186. De salientar, ainda, que a incorporação de dados sobre trabalhadores de entidades públicas na projeção da despesa com pensões de velhice na PLOE2024 teve impactos significativos na respetiva despesa e no valor do FEFSS. Teve ainda impacto reduzido na despesa com pensões de sobrevivência e invalidez (Quadro 9).

¹⁶² Durante a sua evolução é projetado que haja um crescimento médio anual mais acentuado nos primeiros anos (2,8%, no período de 2025 a 2040) e mais moderado no período de 2040 a 2070 (1,5%).

Quadro 9. Impacto da incorporação de dados sobre trabalhadores de entidades públicas na PLOE2024
(em milhões de euros)

| Designação | | 2024 | 2025-2030 | 2031-2040 | 2041-2050 | 2051-2060 | 2061-2070 | 2024-2070 |
|-------------------------|------------------|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Pensão de velhice | PLOE2024 | 14 458 | 97 099 | 204 449 | 253 118 | 285 266 | 325 174 | 1 179 565 |
| | PLOE2024 revista | 14 458 | 96 862 | 202 633 | 244 708 | 268 707 | 302 793 | 1 130 160 |
| | Diferença | 0 | -238 | -1 816 | -8 410 | -16 560 | -22 382 | -49 405 |
| Pensão de sobrevivência | PLOE2024 | 2 701 | 17 309 | 32 355 | 35 629 | 37 493 | 37 979 | 163 465 |
| | PLOE2024 revista | 2 701 | 17 307 | 32 343 | 35 614 | 37 486 | 38 018 | 163 470 |
| | Diferença | 0 | -1 | -11 | -14 | -7 | 39 | -5 |
| Pensão de invalidez | PLOE2024 | 999 | 6 233 | 11 514 | 12 576 | 14 105 | 18 016 | 63 443 |
| | PLOE2024 revista | 999 | 6 233 | 11 514 | 12 577 | 14 106 | 18 017 | 63 445 |
| | Diferença | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | -2 |
| Valor do FEFSS | PLOE2024 | 33 284 | 59 979 | 84 506 | 83 234 | 88 996 | 99 555 | |
| | PLOE2024 revista | 33 284 | 60 161 | 86 929 | 96 024 | 123 805 | 170 090 | |
| | Diferença | 0 | 182 | 2 423 | 12 791 | 34 808 | 70 535 | |

Fonte: elaboração própria, com base na projeção subjacente à PLOE2024 e informação prestada pelo GEP em 20 de março de 2024.

Legenda: EE - entidade empregadora; PLOE: proposta de lei do Orçamento do Estado; PLOE2024; FEFSS: Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Projeção da despesa com pensões e do valor do FEFSS, com base no Relatório subjacente à PLOE2024, com incorporação de dados sobre trabalhadores de EE públicas; PLOE2024 revista - Projeção da despesa com pensões e do valor do FEFSS, sem incorporação de dados sobre trabalhadores de EE públicas.

Notas: até à PLOE2023, as projeções não incorporavam dados sobre os trabalhadores de EE públicas.

187. Neste âmbito, o GEP referiu que *“Os funcionários públicos só foram incorporados na simulação das pensões de velhice, tendo impacto na despesa com pensões de velhice. Na sobrevivência e na invalidez o impacto não tem significado e é explicado por trabalharmos com médias por coortes e sexo, ou seja, os valores arredondados podem contribuir para diferenças mínimas e sem significado nessas projeções (...)”*¹⁶³.

8.2.2.5.2 Pensão de sobrevivência

188. O modelo projeta a despesa com pensões de sobrevivência (viuvez e orfandade) (PS_{t,p_0}) com base na seguinte equação:

$$PS_{t,p_0} = PS_{t-1,p_0} \times s_t, \text{ onde}$$

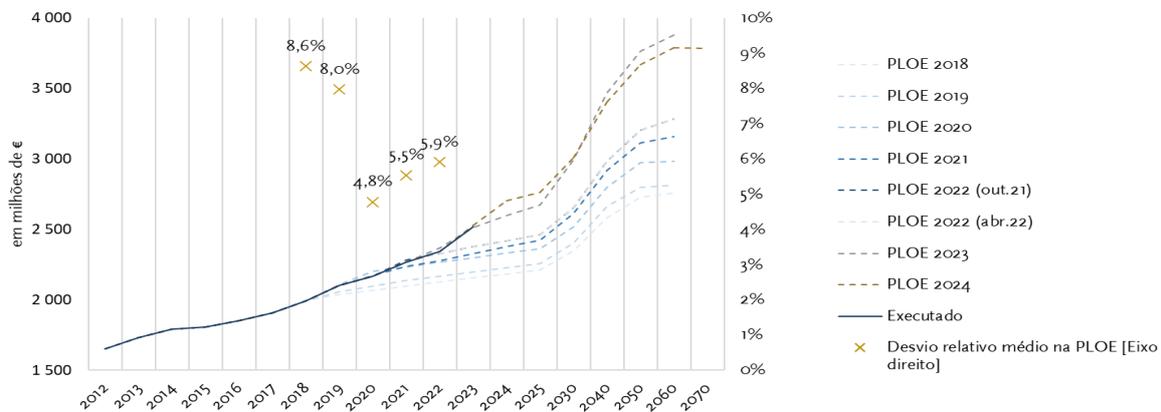
| | |
|----------------|--|
| PS_{t,p_0} | despesa com pensões de sobrevivência no ano t , a preços do ano base |
| PS_{t-1,p_0} | despesa com pensões de sobrevivência no ano anterior ($t - 1$), a preços do ano base |
| s_t | índice de variação da despesa com pensões de sobrevivência no ano t |

189. Se salvuardarmos as devidas adaptações ao risco social coberto, o método de cálculo da despesa total com pensões de sobrevivência-viuvez e sobrevivência-orfandade usado no modelo é similar ao acima descrito para as pensões de velhice. Salienta-se, uma vez mais, a utilização de um fator de correção δ_0 (o “calibrador”) para corrigir as projeções considerando os desvios de ajustamento (calibração) do modelo aos dados observados no ano $n-1$ (e.g. 8,7% na PLOE2024 - [Quadro 7](#)), evidenciando assim as dificuldades do modelo de cálculo em representar adequadamente a evolução da despesa com esta prestação social. Este fator de correção é aplicado em todos os anos da projeção, perpetuando, assim, os enviesamentos registados no último ano com registos disponíveis ($n-1$).

¹⁶³ Fonte: informação prestada pelo GEP, em 13 de setembro de 2024.

190. Para o cálculo do índice de variação s_t , o modelo incorpora os *inputs*, pressupostos atuariais e regras do sistema de segurança social, nomeadamente:
- probabilidades de sobrevivência dos beneficiários, desagregadas por sexo, idade e ano cronológico (estimadas por tabelas de mortalidade dinâmicas);
 - dinâmica dos montantes (atuais ou potenciais) das pensões de velhice ou invalidez dos beneficiários em risco de morte e de todos os determinantes que lhe estão subjacentes: probabilidades de falecimento enquanto beneficiário ativo ou pensionista; coeficientes de revalorização das remunerações declaradas (atuais e projetados); taxas de atualização anual das pensões, função dos indicadores de referência (crescimento real do PIB; variação média dos últimos 12 meses do IPC, sem habitação); coeficientes de atualização dos complementos de pensão; atualizações extraordinárias.
191. A equação não considera outros fatores determinantes relevantes da despesa com pensões de sobrevivência, nomeadamente:
- a dinâmica da composição dos agregados familiares dos beneficiários dos sistemas de proteção social, desagregada por idade, sexo e regime;
 - o diferencial de idades entre cônjuges e/ou unidos de facto, que determina a duração esperada da pensão de sobrevivência do cônjuge sobrevivente;
 - as probabilidades de constituição de novo casamento (recasar);
 - as probabilidades de suspensão ou cessação desta prestação;
 - a devolução de pensões atribuídas indevidamente;
 - a acumulação com outras prestações sociais.
192. Quanto à evolução da despesa com pensões de sobrevivência no período de 2012 a 2023 e as projeções constantes das PLOE de 2018 a 2024 (Gráfico 13) destaca-se o seguinte:
- ao longo do período de 2012 a 2023, a despesa apresenta uma taxa de crescimento médio anual de 3,9%;
 - as projeções das PLOE aproximam-se da despesa real, sendo a PLOE₂₀₂₀ a que se mostra mais ajustada (desvio relativo médio de 4,8%). A PLOE₂₀₁₈ teve o maior desvio (8,6%);
 - de acordo com a projeção da PLOE₂₀₂₄, a despesa deverá registar um crescimento médio anual 0,74% até 2070¹⁶⁴. Projeta-se ainda que a despesa com pensões de sobrevivência ascenda a 3.785 M€ em 2070, ou seja, um aumento de 40,1% face a 2024 (2.701 M€).

¹⁶⁴ Durante a sua evolução é projetado um crescimento médio anual mais acentuado nos primeiros anos (1,4%, no período de 2025 a 2040) e mais moderado nos anos seguintes (0,35%, no período de 2040 a 2070).

Gráfico 13. Evolução da execução e projeção da despesa com pensões de sobrevivência

Fontes: contas da segurança social (2012 a 2023) e Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2024.

Legenda: PLOE - proposta de lei do Orçamento do Estado; Notas: o Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2023 apresenta a projeção até 2060, enquanto o da PLOE2024 apresenta a projeção até 2070. O desvio relativo é positivo quando a execução foi superior ao projetado e negativo quando inferior. O desvio relativo médio corresponde à média dos desvios do valor executado nos anos de 2019 a 2023 face ao projetado nas PLOE de 2018 a 2022. A título exemplificativo, o desvio relativo médio para a PLOE2018 corresponde ao quociente entre o somatório dos desvios dos valores executados em cada ano no período de 2019 a 2023 face aos projetados na PLOE2018, e o respetivo número de anos (5). Note-se que apenas se encontram disponíveis os dados executados até 2023 pelo que na PLOE2022, apenas se trata do desvio relativo da execução face à projeção do ano de 2023. Relativamente à PLOE2022 considerou-se a projeção elaborada em abril de 2022.

8.2.2.5.3 Pensão de invalidez

193. O modelo projeta a despesa com pensões de invalidez¹⁶⁵ (PI_{t,p_0}) com base na seguinte equação:

$$PI_{t,p_0} = PI_{t-1,p_0} \times i_t, \text{ onde}$$

| | |
|----------------|---|
| PI_{t,p_0} | despesa com pensões de invalidez no ano t , a preços do ano base |
| PI_{t-1,p_0} | despesa com pensões de invalidez no ano anterior $t - 1$, a preços do ano base |
| i_t | índice de variação da despesa com pensões de invalidez no ano t |

194. Se salvaguardarmos as devidas adaptações ao risco de invalidez, o método de cálculo da despesa total com pensões de invalidez usado no modelo é similar ao acima descrito para as pensões de velhice e de sobrevivência. Os cálculos da despesa com pensões de invalidez são desagregados por sexo e idade apenas até à idade estatutária de reforma por velhice, momento em que as pensões de invalidez dos pensionistas sobreviventes são convoladas em pensões de velhice¹⁶⁶, passando a despesa a integrar este último agregado.

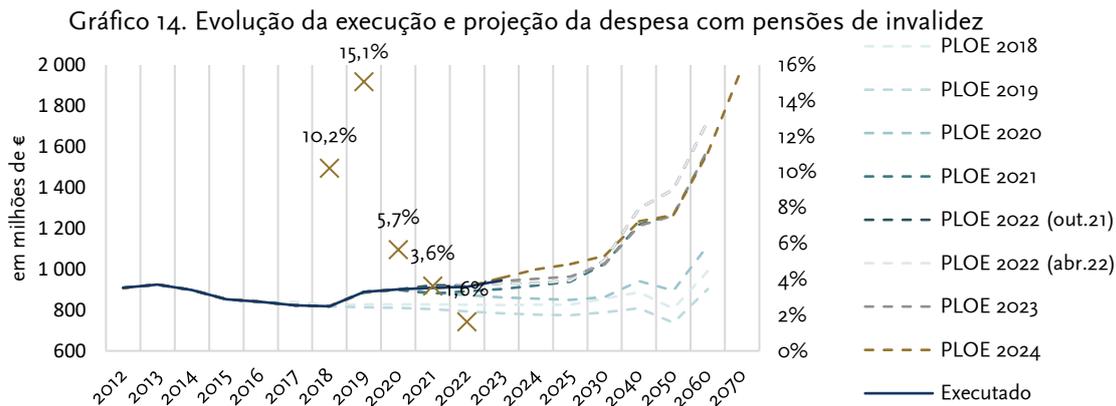
195. Salienta-se, uma vez mais, a utilização de um fator de correção δ_0 (o “calibrador”) para corrigir as projeções considerando os desvios de ajustamento do modelo aos dados observados no ano $n-1$ (e.g. 26% na PLOE2024 - [Quadro 7](#)), evidenciando, assim, as extremas dificuldades do modelo de cálculo em representar adequadamente a evolução da despesa com esta prestação social. Este fator de correção é aplicado em todos os anos da projeção, perpetuando, assim, os enviesamentos registados no último ano com registos disponíveis ($n-1$).

¹⁶⁵ Esta prestação social dura enquanto se mantiver a incapacidade do beneficiário ou até a pensão por invalidez ser substituída pela (convolada) pensão por velhice.

¹⁶⁶ Cfr. artigo 52.º, do [Decreto-Lei n.º 187/2007](#), de 10 de maio, na redação atual.

196. Para o cálculo do índice de variação i_t o modelo incorpora os *inputs* (dados físicos e financeiros), pressupostos atuariais e regras do sistema de segurança social, nomeadamente:
- pensão média dos sobreviventes;
 - probabilidades de sobrevivência dos beneficiários, desagregadas por sexo, idade e ano cronológico (estimadas por tabelas de mortalidade dinâmicas);
 - taxas de atualização anual das pensões, função dos indicadores de referência: crescimento real do PIB e a variação média dos últimos 12 meses do IPC, sem habitação;
 - atualizações extraordinárias do valor das pensões.
197. Ainda relativamente à despesa com novas pensões de invalidez, esta é apurada considerando a maioria dos determinantes das pensões de velhice, destacando-se:
- a estimativa da evolução do número de pensões de invalidez convoladas em pensões de velhice, por ano, e respetivo montante;
 - a dinâmica dos perfis detalhados das carreiras contributivas, desagregados por sexo, idade e regime;
 - as tabelas de mortalidade prospetivas;
 - a evolução no tempo dos perfis detalhados das remunerações de referência, desagregados por idade, sexo e regime, para cálculo da pensão estatutária inicial, com detalhe para identificar os melhores 10 anos dos últimos 15 anos de descontos;
 - a distribuição das remunerações de referência para cálculo da taxa global de formação da pensão e enquadramento nos escalões de taxa anual entre 2% e 2,3%;
 - os coeficientes de revalorização das remunerações declaradas (atuais e projetados).
198. No entanto, a equação não considera outros fatores determinantes desta despesa, nomeadamente:
- tabelas de invalidez relativa ou absoluta dinâmicas;
 - probabilidades de transição entre invalidez relativa e invalidez absoluta;
 - probabilidades de transição de baixa por doença de longa duração para uma situação de invalidez permanente;
 - probabilidades de revisão da incapacidade para o trabalho;
 - recuperação de montantes atribuídos indevidamente;
 - prazos de garantia distintos para as pensões de invalidez relativa e absoluta.
199. Quanto à evolução da despesa com esta rubrica no período de 2012 a 2023 e às projeções constantes das PLOE de 2018 a 2024 (Gráfico 14) destaca-se o seguinte:
- ao longo do período de 2012 a 2023, a despesa apresenta uma taxa de crescimento médio anual de 0,35%;
 - a PLOE que se mostrou mais ajustada face à execução foi a PLOE2022, apresentando um desvio relativo médio de apenas 1,6%, enquanto a PLOE com maior desvio foi a de 2019 (15,1%);
 - de acordo com a PLOE2024 a despesa deverá registar um crescimento médio anual de 1,5% até 2070¹⁶⁷. Projeta-se ainda que a despesa com pensões de invalidez ascenda a 1.989 M€ em 2070, ou seja, um aumento de 99,1% face a 2024 (999 M€).

¹⁶⁷ Durante a sua evolução é projetado que haja um crescimento médio anual mais acentuado nos primeiros anos, de 1,2% no período de 2025 a 2040, bastante mais moderado nos anos seguintes, de 0,35% no período de 2040 a 2050 e de 2,3% de 2050 a 2070.



Fontes: contas da segurança social (2012 a 2023) e Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2024.

Legenda: PLOE - proposta de lei do Orçamento do Estado; Notas: o Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2023 apresenta a projeção até 2060, enquanto o da PLOE2024 apresenta a projeção até 2070. O desvio relativo é positivo quando a execução foi superior ao projetado e negativo quando inferior. O desvio relativo médio corresponde à média dos desvios do valor executado nos anos de 2019 a 2023 face ao projetado nas PLOE de 2018 a 2022. A título exemplificativo, o desvio relativo médio para a PLOE2018 corresponde ao quociente entre o somatório dos desvios dos valores executados em cada ano no período de 2019 a 2023 face aos projetados na PLOE2018, e o respetivo número de anos (5). Note-se que apenas se encontram disponíveis os dados executados até 2023 pelo que na PLOE2022, apenas se trata do desvio relativo da execução face à projeção do ano de 2023. Relativamente à PLOE2022 considerou-se a projeção elaborada em abril de 2022.

8.2.2.5.4 Outras despesas incluídas na rubrica pensões

200. Contrariamente ao que sucede na projeção da despesa com pensões de velhice, sobrevivência e invalidez, existem outras despesas com pensões, designadamente respeitantes a benefícios diferidos - Rádio Marconi e Carris e a transferências para a CGA - pensões unificadas, que são projetadas, ano a ano, tendo em conta as premissas explicativas do modelo, sem base atuarial. Estas despesas não são especificadas no Relatório, constando os montantes projetados no cômputo total da despesa com pensões.

201. O manual do modelo, em desenvolvimento, não apresenta a metodologia utilizada para a projeção das outras despesas incluídas na rubrica pensões. No entanto, o exame realizado permitiu concluir que o modelo assume que a despesa com os benefícios diferidos - Rádio Marconi e Carris se manterá constante face ao valor do ano base¹⁶⁸. Tal como referido anteriormente (Ponto 8.2.1.2), a opção metodológica mais correta relativa a benefícios diferidos - Rádio Marconi e Carris passaria pela projeção atuarial da evolução da despesa considerando as regras previstas no plano de pensões para a atribuição e atualização anual dos benefícios previstos.

202. Quanto à despesa com as transferências para a CGA no âmbito do regime da pensão unificada ($TrCGA_{t,p_0}$) verificou-se que foi projetada com base na seguinte equação:

$$TrCGA_{t,p_0} = TrCGA_{t-1,p_0} \times tr_t, \text{ onde}$$

| | |
|-------------------|--|
| $TrCGA_{t,p_0}$ | despesa com transferências para a CGA no ano t , a preços do ano base |
| $TrCGA_{t-1,p_0}$ | despesa com transferências para a CGA no ano anterior $t - 1$, a preços do ano base |
| tr_t | taxa de crescimento anual correspondente a 50% da variável v_t índice de variação das pensões de velhice do sistema da segurança social, anteriormente apurado no modelo, mas que exclui os índices de variação das pensões de sobrevivência e de invalidez do sistema de segurança social |

¹⁶⁸ $BD_{t,p_0}^{CGA,CPRMC} = BD_{t_0,p_0}^{CGA,CPRMC}$, CGA: Caixa Geral de Aposentações IP; CPRMC: Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e Carris.

203. Ora, uma estimativa rigorosa da despesa com esta rubrica deveria ter em conta os aspetos mencionados anteriormente para cada uma das eventualidades, juntamente com informação estatística detalhada que suportasse a probabilidade, o número e as características dos trabalhadores para os quais a CGA é o último regime, nos termos do [Decreto-Lei n.º 361/98](#), de 18 de novembro.

8.2.2.6. Outras componentes da despesa

204. O modelo efetua, ainda, a projeção de outras despesas correntes do SP não discriminadas na projeção da CSS-SP constante do Relatório, designadamente com administração e outras despesas comuns; lar e outras prestações; projetos de formação profissional das instituições de segurança social; transferências para emprego, higiene e formação profissional; restituições de contribuições e outras receitas.

205. A projeção da componente relativa a despesas de administração (*e.g.* remunerações dos trabalhadores da segurança social) e outras despesas comuns¹⁶⁹ acompanha na exata proporção a dinâmica da despesa corrente do SP, pelo que é influenciada por qualquer variação resultante da alteração nas rubricas que compõem a despesa, conforme a seguinte equação:

$$A_{t,p_0} = A_{t-1,p_0} \times \frac{A_{t_0,p_0}}{DC_{t_0,p_0}^T}, \text{ onde}$$

| | |
|--------------------------------------|--|
| A_{t,p_0} | despesa de administração e outras despesas comuns no ano t , a preços do ano base |
| A_{t-1,p_0} | despesa de administração e outras despesas comuns no ano anterior $t - 1$, a preços do ano base |
| $\frac{A_{t_0,p_0}}{DC_{t_0,p_0}^T}$ | peso relativo das despesas nesta categoria no ano base (A_{t_0,p_0}), no total das despesas correntes do SP (DC_{t_0,p_0}^T), a preços do ano base |

206. Contudo, a assunção de que a despesa corrente nesta rubrica acompanha na exata proporção a dinâmica da despesa corrente do SP não apresenta validação empírica nos dados da execução orçamental da segurança social (Quadro 10). Além disso, a equação não considera quaisquer dos determinantes desta despesa, tal como, por exemplo, políticas remuneratórias na administração pública.

Quadro 10. Evolução do peso % das despesas de administração e outras despesas comuns na despesa corrente (execução e projeção)

| PLOE/Ano | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PLOE2018 | | | 1,28% | 1,07% | 1,07% | 1,07% | 1,07% | 1,07% | 1,07% | 1,07% | 1,07% | 1,07% | 1,07% | 1,07% |
| PLOE2019 | | | | 1,29% | 1,22% | 1,22% | 1,22% | 1,22% | 1,22% | 1,22% | 1,22% | 1,22% | 1,22% | 1,22% |
| PLOE2020 | | | | | 1,30% | 1,26% | 1,26% | 1,26% | 1,26% | 1,26% | 1,26% | 1,26% | 1,26% | 1,26% |
| PLOE2021 | | | | | | 1,26% | 1,22% | 1,22% | 1,22% | 1,22% | 1,22% | 1,22% | 1,22% | 1,22% |
| PLOE2022 (out.21) | | | | | | | 1,27% | 1,27% | 1,27% | 1,27% | 1,27% | 1,27% | 1,27% | 1,27% |
| PLOE2022 (abr.22) | | | | | | | 1,27% | 1,27% | 1,27% | 1,27% | 1,27% | 1,27% | 1,27% | 1,27% |
| PLOE2023 | | | | | | | | 1,20% | 1,20% | 1,20% | 1,20% | 1,20% | 1,20% | 1,20% |
| PLOE2024 | | | | | | | | | 1,13% | 1,13% | 1,13% | 1,13% | 1,13% | 1,13% |
| Executado | 1,13% | 1,12% | 1,13% | 1,14% | 1,03% | 1,01% | 1,01% | | | | | | | |

Fontes: contas da segurança social de 2012 a 2023 e Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2024.

Legenda: PLOE - proposta de lei do Orçamento do Estado.

¹⁶⁹ Esta rubrica compreende, entre outras, a despesa com: encargos gerais de administração do sistema; juros da linha de crédito do PT2020/2030, administração dos fundos de formação profissional; administração do Fundo de Cobrança Executiva, a partir da PLOE2020; administração do PRR, a partir da PLOE2022; e administração do FESSPAC, a partir da PLOE2023.



h

207. O exame realizado revelou ainda que nas projeções subjacentes às PLOE2023 e PLOE2024 foi indevidamente considerada despesa relacionada com a administração do PRR nesta rubrica durante todo o horizonte da projeção [2024 a 2060, na PLOE2023 (918,1 M€) e 2025 a 2070, na PLOE2024 (1.743,70 M€)], quando o âmbito temporal de execução do PRR é até 2026.

208. O valor da despesa com lares e outras prestações refere-se ao subsídio pago aos beneficiários do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Seguros para compensar as despesas de manutenção do seu lar, juntamente com subsídios eventuais de apoio social, natureza assistencial.

209. A despesa com esta rubrica (LA_{t,p_0}) é projetada com base na seguinte equação:

$$LA_{t,p_0} = LA_{t-1,p_0} \times v_t, \text{ onde}$$

| | |
|----------------|--|
| LA_{t,p_0} | despesa com lar e outras prestações no ano t , a preços do ano base |
| LA_{t-1,p_0} | despesa com lar e outras prestações no ano anterior $t - 1$, a preços do ano base |
| v_t | índice de variação da despesa com pensões de velhice no ano t |

210. Assim, a metodologia de projeção não faz depender, como deveria, a evolução da despesa das características da população coberta nem da evolução expectável das despesas com o subsídio de lar e outros apoios de natureza assistencialista¹⁷⁰.

211. Quanto à projeção da despesa com projetos de formação profissional das instituições de segurança social ($PFPP_{t,p_0}^{ISS}$) e com restituições de contribuições e outras receitas (RCQ_{t,p_0}) o modelo assume que se manterão constantes face ao valor do ano base¹⁷¹.

212. Assim, estas despesas são projetadas com o mesmo valor durante todo o horizonte da projeção, tendo por referência o montante previsto no OSS para o ano da proposta de lei do OE. De acordo com o GEP, trata-se de “(...) *um pressuposto assumido no modelo (...) ainda que pudesse ser equacionado alternativas em função de uma percentagem do PIB no ano base, de receitas ou de despesas.*”¹⁷².

213. A projeção da despesa no âmbito das transferências para emprego, higiene e formação profissional¹⁷³ ($TEHFP_{t,p_0}$) evolui em linha com a receita com contribuições e quotizações do ano (CQ_{t,p_0}), numa proporção constante de 5%¹⁷⁴.

214. Ora, o artigo 52.º, do [CRCSPSS](#) estipula que “*São consignadas às políticas ativas de emprego e valorização profissional 5 % das contribuições orçamentadas no território continental.*”. Assim, a equação não deveria considerar a receita total com contribuições e quotizações, mas apenas a receita relativa a contribuições. Por conseguinte, esta metodologia projeta

¹⁷⁰ Portaria n.º 233/90, de 29 de março. A despesa com esta rubrica é de cerca de 6 M€/ano.

¹⁷¹ $PFPP_{t,p_0}^{ISS} = PFPP_{t_0,p_0}^{ISS}$ e $RCQ_{t,p_0} = RCQ_{t_0,p_0}$.

¹⁷² Cfr. informação prestada pelo GEP, em 20 de março de 2024.

¹⁷³ A despesa incluída nesta rubrica respeita aos montantes transferidos para o Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP, para a Autoridade para as Condições do Trabalho, para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP, para a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, IP, para a Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho e para outras estruturas da área do emprego e formação profissional das regiões autónomas.

¹⁷⁴ $TEHFP_{t,p_0} = CQ_{t,p_0} \times 5\%$. Esta metodologia é aplicada desde a PLOE2023. Anteriormente, ao invés dos 5%, era considerada a média do peso das “transferências para emprego, higiene e formação profissional” nas contribuições e quotizações do OSSn-1 e da CSSn-2.

montantes que se afastam da execução da despesa de anos anteriores, bem como da previsão do orçamento da segurança social da proposta de lei do Orçamento do Estado¹⁷⁵.

8.2.3. Projeção do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

215. Contrariamente à projeção da CSS-SP em que o primeiro ano de projeção é o do ano seguinte ao da PLOE (*e.g.* na PLOE2024, o primeiro ano de projeção é 2025), na projeção do valor do FEFSS o primeiro ano de projeção já é o do ano da PLOE (*e.g.* na PLOE2024, o primeiro ano de projeção é 2024).
216. A projeção do valor do FEFSS tem por base: [1] o valor de mercado estimado da carteira do FEFSS para o ano de elaboração da PLOE (*ano t - 1*); [2] o valor das transferências esperadas relativas a saldos do SP e a fontes de financiamento alternativas (*ano t*) (*e.g.* ASSB, AIMI e parcela do IRC); e [3] a taxa de rentabilidade estimada do FEFSS para o ano da elaboração da PLOE (*ano t - 1 e anos t*) (*vide* Figura 6).

Figura 6. Processo de elaboração das projeções do valor do FEFSS no âmbito do Relatório da PLOE2024



Fonte: elaboração própria.

Legenda: FEFSS: Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social; PLOE: proposta de lei do Orçamento do Estado; IGFSS: Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP; GEP: Gabinete de Estratégia e Planeamento.

217. Os pressupostos e métodos usados na projeção da taxa de rentabilidade nominal do FEFSS não são descritos no manual do modelo, não permitindo, por isso, descortinar a plausibilidade das estimativas, os determinantes da evolução da rentabilidade global e por classe de ativos (instrumentos de taxa de juro, instrumentos de exposição ao mercado acionista, instrumentos de exposição ao mercado imobiliário, liquidez, outros), a política de investimento adotada, o grau de exposição ao risco de mercado¹⁷⁶ considerado, o grau de exposição ao risco de crédito e a utilização de instrumentos derivados financeiros. Considerando a sensibilidade das projeções de evolução do valor do FEFSS ao valor projetado da taxa de rentabilidade nominal, como abaixo se demonstra, seria de esperar que fossem divulgados valores dos intervalos de confiança nos quais se situa a projeção, para melhor aferição da sensibilidade e incerteza das projeções aos pressupostos considerados.
218. A metodologia utilizada no cálculo do valor do FEFSS foi sujeita a diversas alterações ao longo dos vários exercícios examinados com o objetivo de melhoria da qualidade das

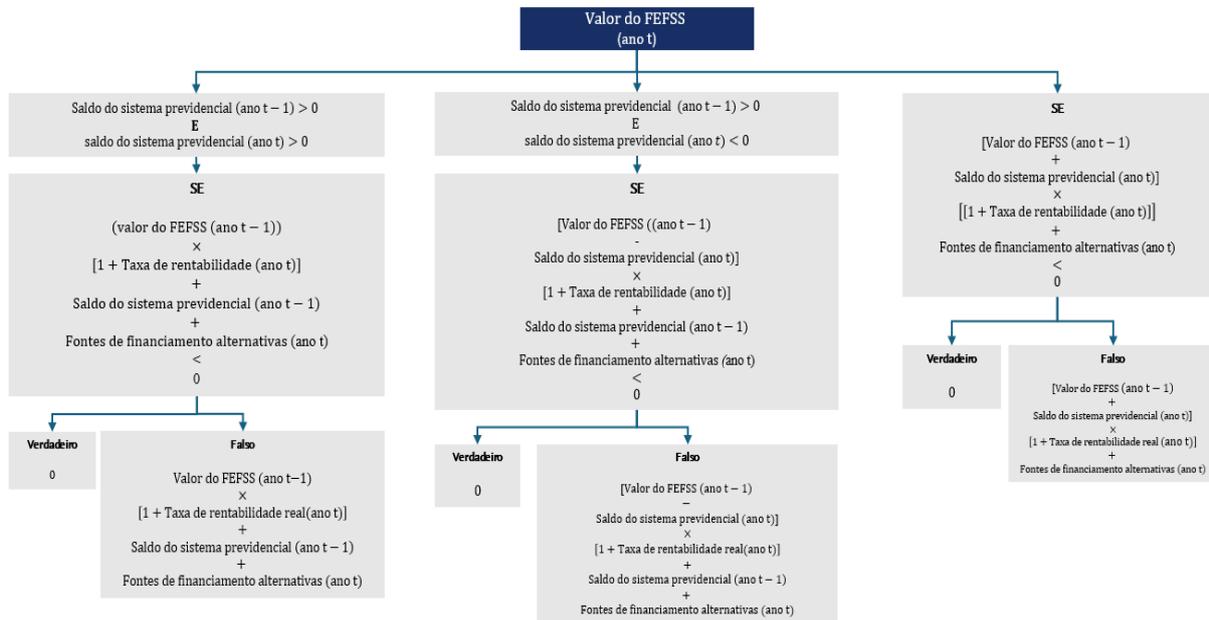
¹⁷⁵ *E.g.* no orçamento da segurança social para o ano de 2024 foi estimada despesa no total de 975,9 M€, (3,7% da receita de contribuições e quotizações) e com a nova metodologia no primeiro ano da projeção (2025) a despesa com transferências para emprego, higiene e formação profissional é superior em 37,8%, quando a receita com contribuições e quotizações aumenta 1,8%.

¹⁷⁶ O risco de mercado engloba diferentes componentes, nomeadamente o risco de taxa de juro, o risco cambial, o risco de desvalorização das carteiras com exposição ao mercado acionista e imobiliário.

projeções, mas que prejudicam a comparabilidade da informação, por não estarem evidenciados os correspondentes impactos.

219. Desde a PLOE2023 que a equação utilizada na elaboração das projeções do valor do FEFSS depende de duas condições cumulativas relacionadas com o saldo do SP - repartição, tal como apresentado na Figura 7. De salientar que, para o primeiro ano de projeção (ano da proposta de lei do OE) é tido em conta a taxa de rentabilidade nominal, enquanto para os anos seguintes é considerada a taxa de rentabilidade real obtida por deflação da taxa de rentabilidade nominal projetada para o restante horizonte da projeção, usando os pressupostos incluídos no cenário macroeconómico relativamente ao IPC.

Figura 7. Equações para apuramento do valor do FEFSS



Fonte: elaboração própria.

Legenda: FEFSS: Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Notas: O saldo do sistema previdencial respeita à componente de repartição. O ano t corresponde ao ano projetado. O ano t-1 corresponde ao ano da elaboração da proposta de lei do OE.

220. Anteriormente, a equação apenas tinha em consideração a seguinte condição:

Quadro 11. Equação para apuramento do valor do FEFSS até à PLOE2022

| SE | |
|---|--|
| Saldo do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social do ano t - 1, a preços do ano base $\times (1 + \text{Taxa de rentabilidade real ou nominal, a preços do ano base}) \pm \text{Saldo do SP do próprio ano } t, \text{ a preços do ano base} + \text{Fontes de financiamento alternativas do ano anterior } t, \text{ a preços do ano base} < 0$ | |
| Se a condição acima referida for verdadeira | Se a condição acima referida for falsa |
| \emptyset | Saldo do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social do ano t - 1, a preços do ano base $\times (1 + \text{Taxa de rentabilidade real, a preços do ano base}) \pm \text{Saldo do SP - repartição do próprio ano } t, \text{ a preços do ano base} + \text{Fontes de financiamento alternativas do ano } t, \text{ a preços do ano base}$ |

Fonte: elaboração própria. Legenda: SP: sistema previdencial.

Notas: o saldo do sistema previdencial respeita à componente de repartição. O ano t corresponde ao ano de cada uma das projeções.

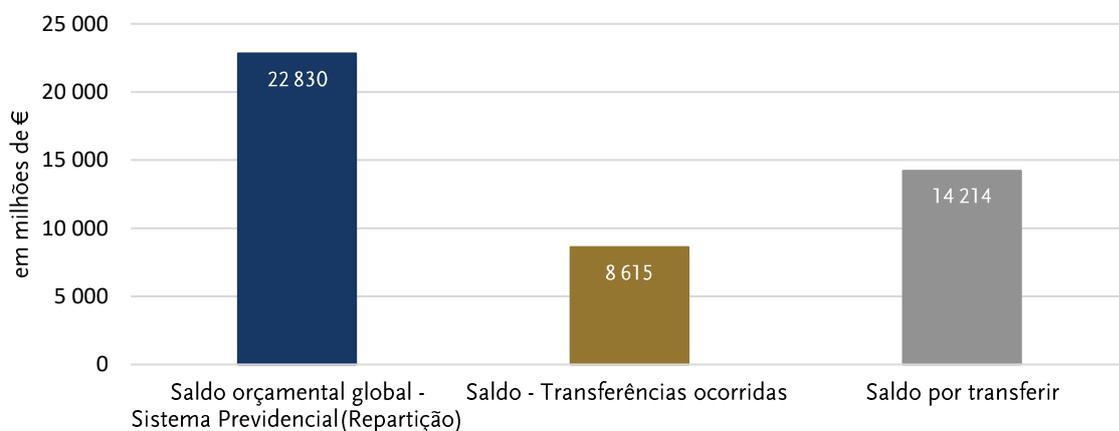
221. Note-se, ainda, que de acordo com o n.º 1, do artigo 91.º, da [Lei n.º 4/2007](#), de 16 de janeiro, deve reverter para o FEFSS uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor

correspondente às quotizações (11%) dos trabalhadores por conta de outrem (TCO), até que o FEFSS assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos¹⁷⁷. No entanto, esta situação não é considerada nas equações, de acordo com o GEP por nos últimos anos não ter sido efetivada. Contudo, em dezembro de 2023, foram transferidos a este título 1.500 M€ para o FEFSS¹⁷⁸.

8.2.3.1. Saldo do sistema previdencial

222. Na projeção do valor do FEFSS é considerado o valor das transferências esperadas relativas a saldos anuais positivos do SP¹⁷⁹, conforme prevê o n.º 2, do artigo 91.º da [LBSS](#).
223. No entanto, a definição do valor a ser transferido tem sido uma opção política, a qual tem variado ao longo do tempo, pois nem sempre são transferidos para o FEFSS os saldos positivos do SP¹⁸⁰. Com efeito, a proposta de integração dos saldos do SP - regime de repartição, a transferir para o SP - regime de capitalização, carece do respetivo despacho autorizador do Secretário de Estado da Segurança Social. Os saldos não transferidos são geridos pelo IGFSS em termos de liquidez, tendo em conta os compromissos assumidos, sendo parte investido em certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC's)¹⁸¹.
224. Assim, a projeção tem em conta um pressuposto que tem sido diferente da execução. No período de 2017 a 2023, o saldo acumulado do SP foi de 22.829,6 M€, mas apenas foram transferidos 8.615,4 M€ (37,7%) (Gráfico 15).

Gráfico 15. Saldos do SP de repartição acumulados no período de 2017 a 2023



Fontes: CSS de 2018 a 2022 e mapas da CSS, relativamente a 2023.

Notas: para o ano de 2023, o saldo orçamental global – SP (repartição) considerado foi a diferença entre as receitas e as despesas correntes desse sistema.

¹⁷⁷ Em conjugação, a alínea a) do n.º 1, do artigo 17.º, do [Decreto-Lei n.º 367/2007](#), de 2 de novembro, define que, “(...)uma parcela entre 2 e 4 pontos dos 11 pontos percentuais (...)” correspondentes a quotizações dos TCO, constitui receita do SP - regime de capitalização, afeta ao FEFSS.

¹⁷⁸ Em cumprimento do Despacho n.º 326.674, do Secretário de Estado da Segurança Social, de 15 de dezembro de 2023.

¹⁷⁹ Se o saldo do SP for negativo o FEFSS é reduzido no correspondente montante.

¹⁸⁰ No Relatório relativo à PLOE de 2025, os saldos do SP passíveis de integrar o valor do FEFSS nos dois primeiros anos de projeção (2025 e 2026) passaram a ser estimados pelo IGFSS enquanto até PLOE2024 eram estimados pelo GEP, cfr. nota ao quadro 2.26 do Relatório da proposta de lei do OE de 2025, p. 38 “Os saldos de 2024 e 2025 passíveis de integrar o FEFSS no ano seguinte foram estimados pelo IGFSS.”

¹⁸¹ A 11 de julho de 2023 “(...) encontram-se aplicados 4.161,5 M€ em CEDIC’s”. Fonte: informação prestada pelo IGFSS, em 11 de julho de 2023.

h

8.2.3.2. Fontes de financiamento alternativas

225. Ao longo dos anos, atendendo à expectativa de esgotamento do FEFSS, foram sendo criadas fontes alternativas de financiamento para o Fundo, nomeadamente receitas com o ASSB, AIMI, uma parcela do IRC.
226. De acordo com o manual do modelo em desenvolvimento, reverte para o saldo do FEFSS “(...) o valor das transferências esperadas do OE relativo à diversificação de fontes de financiamento da Segurança Social (...)”¹⁸², no entanto, não especifica quais as fontes de financiamento, a metodologia de cálculo e os pressupostos a considerar na projeção.
227. O exame realizado revelou que, a partir da PLOE2022, é assumido que os montantes das receitas com as fontes alternativas de financiamento correspondem aos montantes inscritos no orçamento da segurança social, para todo o horizonte de projeção, sem que seja efetuada a devida deflação, pelo que os valores considerados são a preços correntes e não a preços constantes. Neste âmbito, o GEP refere que, em alternativa, o valor destas receitas poderia variar ao longo da projeção “(...) em função de uma percentagem do PIB no ano base ou de evolução de receitas.”¹⁸³.
228. Anteriormente, nas projeções das PLOE de 2018 a 2021, nos anos de 2018 a 2021, respetivamente, não foram tidos em consideração os dados de *input* relativos ao ASSB, AIMI e parcela do IRC, inscritos nos respetivos OSS¹⁸⁴ (Quadro 12). Efetivamente, os valores inscritos nos OSS e os valores utilizados nas projeções foram bastante dispares tendo, em 2021, ascendido a -661,1 M€, com impacto nas projeções. Sobre o observado, o GEP referiu que “Esses valores foram estimados na PLOE2018 e mantiveram-se inalterados durante esses exercícios. Na PLOE2021 já colocamos sector bancário na projeção a partir de 2022 todas as outras componentes. Só posteriormente [PLOE2022] é que começamos a usar dados do IGFSS para as fontes de financiamento.”¹⁸⁵.

Quadro 12. Projeção das fontes financiamento alternativas – valores utilizados pelo GEP versus valores inscritos no OSS pelo IGFSS

(em milhões de euros)

| Entidade | Descrição | PLOE | | | | | | | |
|-------------|----------------|--------|--------|---------|----------|--------------|--------------|--------|--------|
| | | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022(out.21) | 2022(abr.22) | 2023 | 2024 |
| GEP | ASSB | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 33,00 | 34,00 | 0,00 | 38,00 | 38,76 |
| | AIMI | 50,00 | 50,00 | 50,00 | 0,00* | 148,06 | 0,00 | 145,00 | 147,90 |
| | Parcela do IRC | 70,00 | 175,00 | 175,00 | 0,00* | 297,27 | 0,00 | 440,16 | 448,96 |
| Soma | | 120,00 | 225,00 | 225,00 | 33,00 | 479,33 | 0,00 | 623,16 | 635,60 |
| IGFSS (OSS) | ASSB | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 33,00 | 34,00 | 34,00 | 38,00 | 38,76 |
| | AIMI | 50,00 | 50,00 | 282,66 | 127,55* | 148,06 | 148,06 | 145,00 | 147,90 |
| | Parcela do IRC | 0,00 | 198,81 | 377,13 | 533,51* | 297,27 | 297,27 | 440,16 | 448,96 |
| Soma | | 50,00 | 248,81 | 659,80 | 694,06 | 479,33 | 479,33 | 623,16 | 635,60 |
| Diferença | | 70,00 | -23,81 | -434,80 | -661,06* | 0,00 | 479,33 | 0,00 | 0,00 |

Fontes: Ficheiros Excel – Modelo ModPensPor- Mpp-css para a PLOE de 2018 a 2024 e OSS de 2018 a 2024.

Legenda: PLOE: proposta de lei do Orçamento do Estado; GEP: Gabinete de Estratégia e Planeamento; IGFSS: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP; OSS - orçamento da segurança social; ASSB - Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário; AIMI - Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis; IRC - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas. Nota: * O n.º 4, do artigo 376.º, da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, estipula que, em 2021, o AIMI deduzido dos encargos de cobrança e da previsão de deduções à coleta de IRS e de IRC, é transferido para o OSS.

¹⁸² Fonte: Manual do ModPensPor, versão de progresso, p. 20 (novembro de 2022).

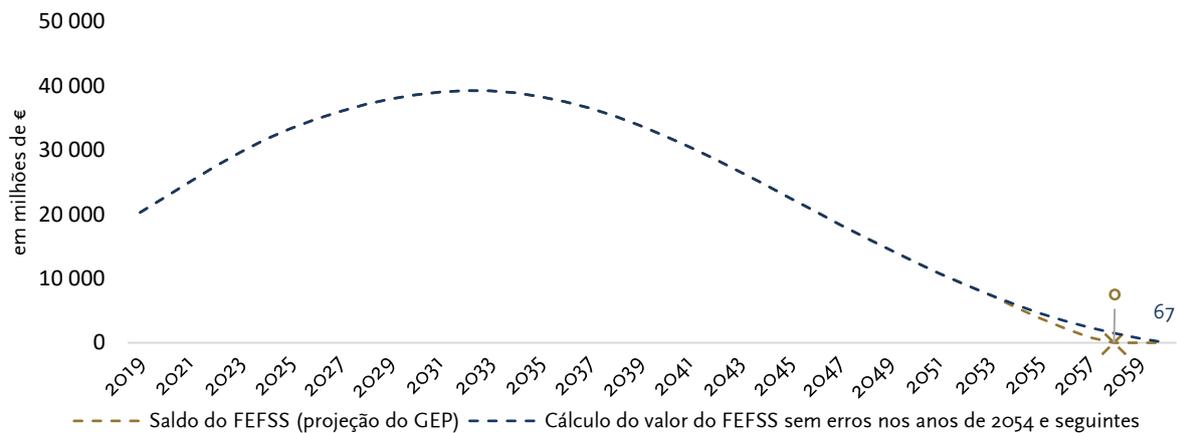
¹⁸³ Fonte: informação prestada pelo GEP, em 20 de março de 2024.

¹⁸⁴ Na Proposta de orçamento do SP de capitalização: receitas correntes, provenientes de transferências do OE.

¹⁸⁵ Fonte: informação prestada pelo GEP, em 20 de março de 2024.

229. No entanto, o exame realizado revelou que na projeção subjacente à PLOE2020, não foi considerado, tal como nos anos anteriores, para todo o horizonte da projeção subsequente a 2021¹⁸⁶, o valor estimado na PLOE2018 relativo à parcela da consignação do IRC (450 M€). Com efeito, por lapso, a partir de 2054, foram considerados apenas 70 M€.
230. Em consequência, foi projetado que o Fundo se esgotaria em 2058. Contudo, considerando os 450 M€ até ao fim da projeção (ano de 2060), o FEFSS não esgotaria, totalizando 67 M€ no final do período (Gráfico 16).

Gráfico 16. Impacto da alteração ao valor da consignação do IRC na projeção do valor do FEFSS - PLOE2020



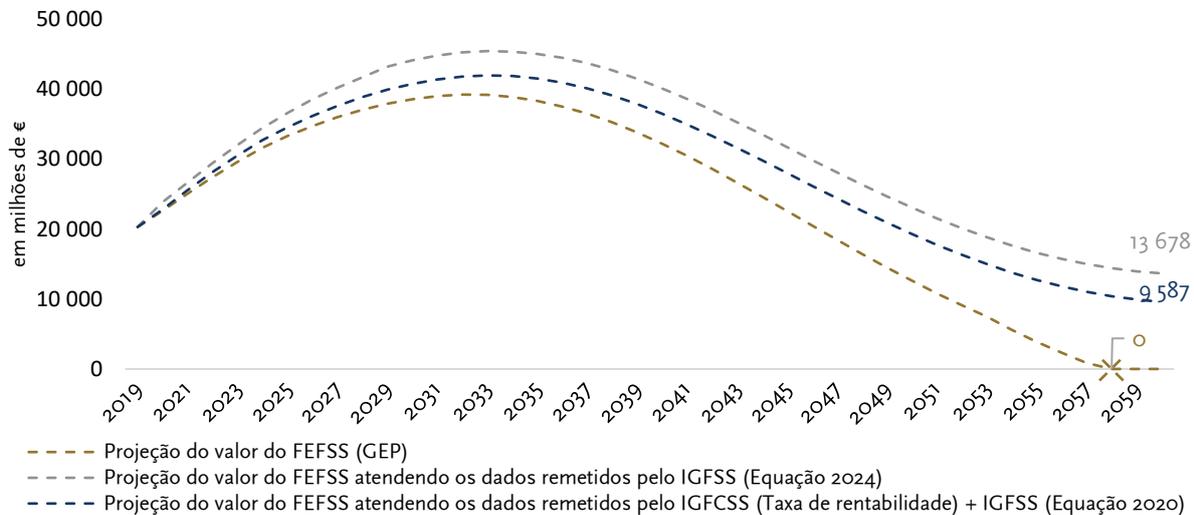
Fonte: elaboração própria com base nos ficheiros de Excel com as projeções efetuadas pelo GEP.

Legenda: FEFSS: Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social; GEP: Gabinete de Estratégia e Planeamento.

231. Note-se, ainda, que a aplicação da atual metodologia à referida projeção da PLOE2020, ou seja, se tivesse sido considerado o valor das transferências do OE das receitas consignadas do IRC e AIMI inscritos no orçamento da segurança social, o FEFSS totalizaria 9.587 M€ (Gráfico 17) em 2060, quando no Relatório da PLOE2020 se projeta o esgotamento do Fundo em 2058, evidenciando o impacto das alterações da metodologia nas projeções.
232. De igual modo, se tivesse sido utilizada a atual equação para a elaboração das projeções do valor do FEFSS, no final de 2060 o Fundo ascenderia a 13.678 M€ (Gráfico 17).

¹⁸⁶ Uma vez que a consignação prevista de IRC para o FEFSS foi efetuada de forma faseada, designadamente, 0,5 p.p. em 2018, 1 p.p. em 2019, 1,5 p.p. em 2020 e 2 p.p. em 2021 e seguintes [cfr. artigo n.º 232.º, [Lei n.º 114/2017](#), de 29 de dezembro, (OE2018)]. Na PLOE2018, na projeção para o valor do FEFSS, no âmbito da consignação do IRC, o GEP considerou 70 M€, em 2018, 175 M€, em 2019, 281 M€, em 2020, 394 M€, em 2021 e 450 M€ a partir de 2022.

Gráfico 17. Comparação da projeção do valor do FEFSS na PLOE2020 com o valor que resultaria da assunção dos dados de *input* do orçamento da segurança social e da aplicação da equação atual



Fonte: elaboração própria com base nos ficheiros de Excel do modelo.

Legenda: FEFSS: Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social; GEP: Gabinete de Estratégia e Planeamento.

233. De referir, ainda, que na projeção do valor do FEFSS subjacente à PLOE2022 (abril de 2022), para o cálculo do valor do FEFSS no final de 2022, o GEP não considerou receitas com fontes alternativas de financiamento, mas o valor projetado pelo IGFSS para o valor do Fundo no final desse ano (24.606 M€). No entanto, verificou-se que o valor projetado pelo IGFSS apenas considerou as transferências recebidas até março de 2022 (1.800,6 M€, referentes essencialmente a saldos do SP), excluindo o montante da receita inscrita no orçamento da segurança social referente às fontes alternativas de financiamento (Quadro 12). De acordo com o IGFSS, “O ano de 2022 fazia, neste exercício, parte do horizonte de projeção do GEP pelo que considerar as entradas que o GEP determina levaria à sua duplicação.”¹⁸⁷. No entanto, o GEP assumiu que o saldo de 24.606 M€ estimado pelo IGFSS “(...) incluía as entradas relativas às outras fontes financiamentos previstas por lei (...)”¹⁸⁸.

234. A evidência descrita nos parágrafos anteriores revela alguma fragilidade na projeção dos saldos do FEFSS.

8.2.3.3. Taxas de rentabilidade

235. Na projeção da evolução do valor do FEFSS, o GEP utiliza uma taxa de rentabilidade nominal (i_{t,p_c}) para o ano da PLOE (ano orçamentado) e uma taxa de rentabilidade real (i_{t,p_0}) para os anos seguintes, de acordo com a seguinte equação¹⁸⁹:

$$i_{t,p_0} = (1 + i_{t,p_c}) / (1 + IPC_t) - 1, \text{ onde}$$

| | |
|-------------|---|
| i_{t,p_0} | taxa de rentabilidade real (preços constantes) no ano t |
| i_{t,p_c} | taxa de rentabilidade nominal (preços correntes) no ano t |
| IPC_t | taxa de variação do índice de preços no consumidor no ano t |

¹⁸⁷ Fonte: informação prestada pelo IGFSS, em 5 de junho de 2023.

¹⁸⁸ Fonte: informação prestada pelo GEP, em 17 de maio de 2024.

¹⁸⁹ Esta equação resulta da relação entre taxa de juro nominais, reais e inflação, conhecida como “efeito Fisher” (*Fisher Effect*) ou “equação de Fisher”, a qual apresente a seguinte relação entre as variáveis indicadas: $1 + i_{t,p_c} = (1 + i_{t,p_0}) \times (1 + IPC_t)$. Fonte: Ross, S., R. Westerfield e B. Jordan (2019, pp. 223-225), *Fundamentals of Corporate Finance (Twelfth Edition)*, McGraw-Hill Education.

236. Porém, verificou-se que, por lapso:

- foi utilizada a taxa de rentabilidade real na projeção do valor do FEFSS para o ano orçamentado nas projeções incluídas nas PLOE de 2019, 2020 e 2022 (elaborada em outubro de 2021);
- não foi utilizada a taxa de rentabilidade (nominal) comunicada pelo IGFCSS para o ano orçamentado (3,58%) na projeção adjacente à PLOE2019, mas 3,56%.

237. Além disso, de acordo com o GEP, por não ter sido indicado pelo IGFCSS as taxas de rentabilidade esperadas, na projeção subjacente à PLOE2020 considerou a mesma taxa “ (...) *que a do exercício anterior (...)*”¹⁹⁰, mantendo o erro referido anteriormente.

Quadro 13. Taxas de rentabilidade nominal e real no ano orçamentado e no ano seguinte da PLOE

| Designação | PLOE | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------|------|---------------|------|-------|------|------|------|
| | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 (out.21) | | 2022 (abr.22) | | 2023 | | 2024 | |
| | 2018 | 2019 | 2019 | 2020 | 2020 | 2021 | 2021 | 2022 | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2023 | 2024 | 2024 | 2025 |
| i_{t,p_c} | 4,20 | 4,20 | 3,56 | 3,58 | 3,56 | 3,58 | 2,80 | 3,30 | 2,50* | 2,00 | -1,50 | 1,90 | 2,10 | 4,00 | 3,89 | 3,18 |
| IPC | 1,41 | 1,51 | 1,28 | 1,42 | 0,99 | 1,19 | 1,41 | 1,51 | 1,53** | 1,76 | 1,53 | 1,76 | 4,00 | 3,56 | 2,90 | 2,75 |
| i_{t,p_0} | 2,75 | 2,65 | 2,25 | 2,13 | 2,54 | 2,36 | 1,37 | 1,76 | 0,96 | 0,23 | -2,98 | 0,14 | -1,83 | 0,42 | 0,96 | 0,42 |

Fontes: Ficheiro Excel – Modelo ModPensPor- Mpp-css das PLOE2018 a 2024.

Legenda: PLOE: proposta de lei do Orçamento do Estado; i_{t,p_c} = Taxa de rentabilidade nominal ; i_{t,p_0} = Taxa de rentabilidade real. ; Notas: $i_{t,p_0} = [(1 + i_{t,p_c}) / (1 + IPC_t) - 1]$; destaque a cinzento: taxa usada na projeção; (*) o IGFCSS indica (mensagem de correio eletrónico de 28 de setembro de 2021) que a taxa de rentabilidade nominal para 2022 seria de 2%, mas o modelo considerou uma rentabilidade nominal de 2.5%. Em resposta, o Gabinete de Estratégia e Planeamento informa que “*Usou-se por lapso o valor de 2021 (2.5%) em 2022 (2%), não tendo detetado esse erro nas verificações pós exercício orçamental*”¹⁹¹; (***) Ministério das Finanças, através da mensagem de correio eletrónico de 21 de setembro de 2021, que em 2022 o IPC seria de 0,9, mas o modelo considerou IPC de 1,53.

238. Neste âmbito, o IGFCSS referiu que devem ser feitos testes de sensibilidade com outras taxas de rentabilidade, diferentes da média, como por exemplo utilizar limites inferiores e superiores. Em termos estatísticos, de acordo com o IGFCSS “(...) *o intervalo de confiança (a 90%) para o retorno médio anual de 4.0% estimado para o OE 2023 se situa entre 0.6% e 7.7% (o que significa que qualquer valor dentro deste intervalo é, estatisticamente, igualmente provável)*”¹⁹².

Em contraditório, o IGFCSS refere que “*Em acréscimo à informação, ano a ano, da rentabilidade média estimada do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (para 30 anos), passaremos igualmente a comunicar ao GEP a evolução anual de rentabilidade correspondente ao percentil 10 (podendo ser acomodados, caso se pretenda, outros cenários)*”.

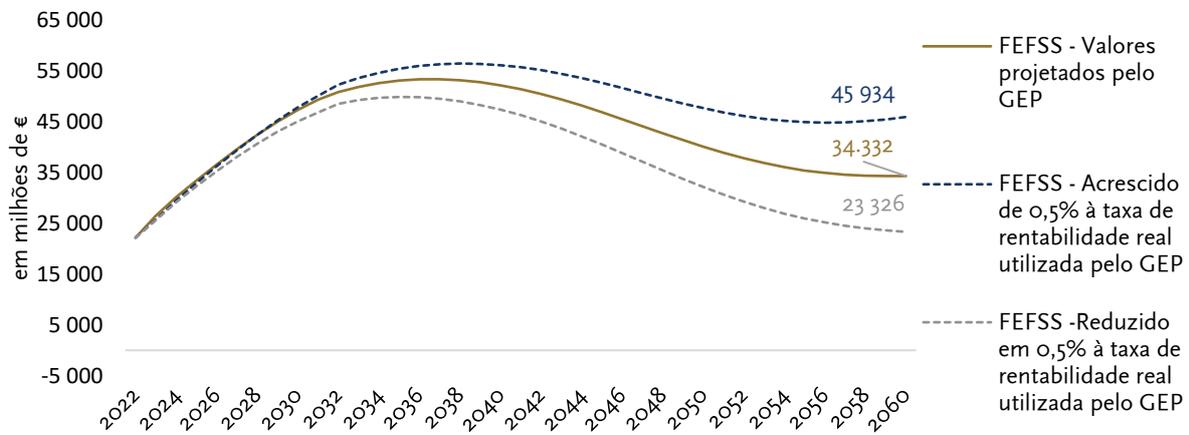
239. Efetivamente, evidencia-se no Gráfico 18, a título ilustrativo, que o aumento e a diminuição da taxa de rentabilidade real em 0,5% determinam um impacto significativo na projeção do valor futuro do FEFSS.

¹⁹⁰ Fonte: informação prestada pelo GEP, em 20 de março de 2024.

¹⁹¹ Fonte: informação prestada pelo GEP, em 20 de março de 2024.

¹⁹² Fonte: informação prestada pelo IGFCSS, em 21 de dezembro de 2022.

Gráfico 18. Teste de sensibilidade à evolução do valor futuro do FEFSS - PLOE2023



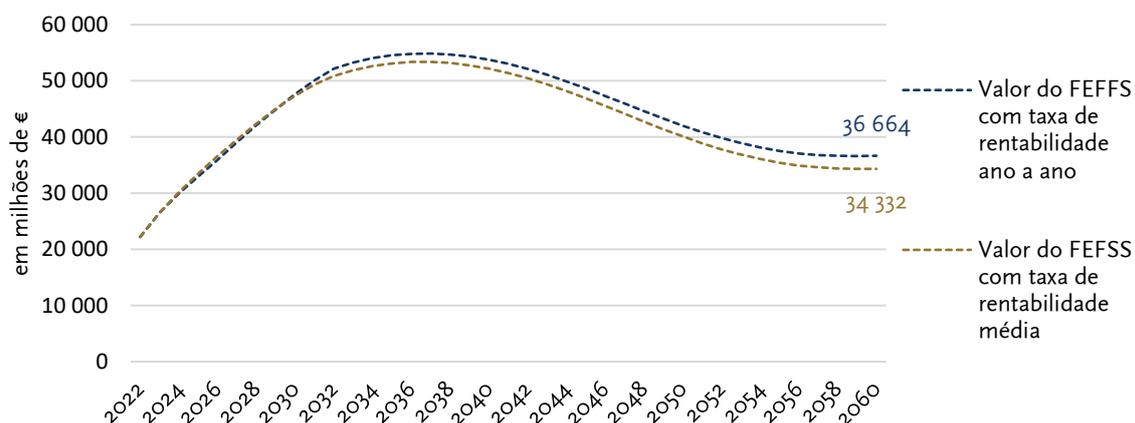
Fonte: elaboração própria

Legenda: FEFSS: Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social; GEP: Gabinete de Estratégia e Planeamento.

240. A análise realizada revelou ainda que, apesar de o IGCSS no âmbito da preparação da PLOE2022 (abril de 2022) e de 2023 ter feito a projeção da taxa de rentabilidade do FEFSS, ano a ano, para os primeiros 10 anos da projeção, o GEP utilizou a média dessa taxa de rentabilidade para todo o horizonte da projeção.

241. O Gráfico 19 evidencia o impacto na projeção do valor do FEFSS pela utilização de uma taxa de rentabilidade média nos primeiros 10 anos face à utilização de uma taxa, ano a ano, durante o mesmo período, tal como comunicado pelo IGCSS.

Gráfico 19. Comparação do valor projetado para o FEFSS com uma taxa de rentabilidade média nos primeiros 10 anos e com uma taxa, ano a ano, no mesmo período - PLOE2023 (preços constantes)



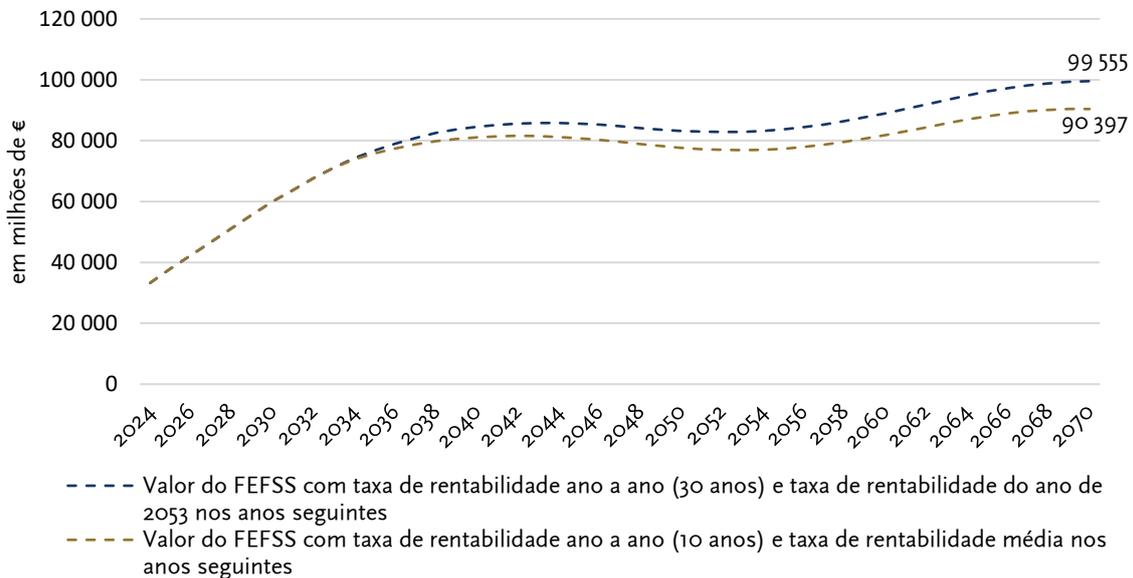
Fonte: elaboração própria.

Legenda: FEFSS: Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

242. Na PLOE2024, o IGCSS fez a projeção da taxa de rentabilidade do Fundo, ano a ano, a 30 anos, tendo o GEP utilizado essas taxas de rentabilidade anuais na elaboração das projeções¹⁹³. Esta alteração de metodologia teve um impacto positivo no valor projetado para o FEFSS em todo o período (Gráfico 20).

¹⁹³ Dado que o horizonte da projeção do Relatório é superior a 30 anos, para o período de 2054 a 2070, o GEP utilizou a taxa de rentabilidade projetada pelo IGCSS para 2053.

Gráfico 20. Comparação do valor projetado para o FEFSS com uma taxa de rentabilidade, ano a ano, nos primeiros 30 anos e com uma taxa média nos primeiros 10 anos - PLOE2024



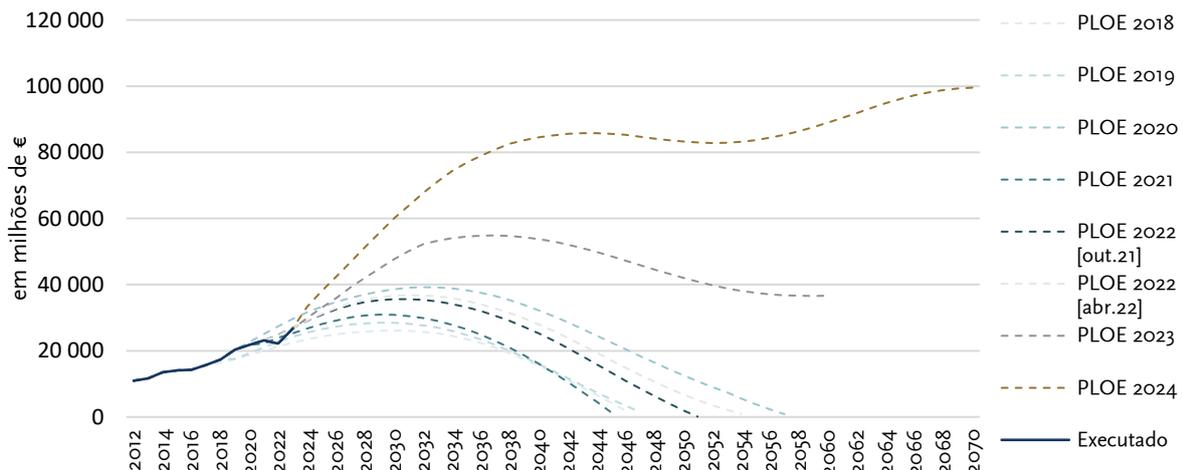
Fonte: elaboração própria.

Legenda: FEFSS: Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

8.2.3.4. Valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

243. O Gráfico 21 evidencia a evolução do valor do FEFSS, a preços do ano n, no período de 2012 a 2023, e as projeções constantes das PLOE de 2018 a 2024, destacando-se que, até à PLOE2022, o FEFSS se esgotaria antes do final do período de projeção (2060), enquanto as últimas projeções (PLOE de 2023 e 2024) não preveem que o Fundo se esgote.

Gráfico 21. Evolução do valor do FEFSS e projeção do valor do FEFSS (a preços do ano orçamentado)



Fontes: contas da segurança social (2012 a 2023) e Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2024.

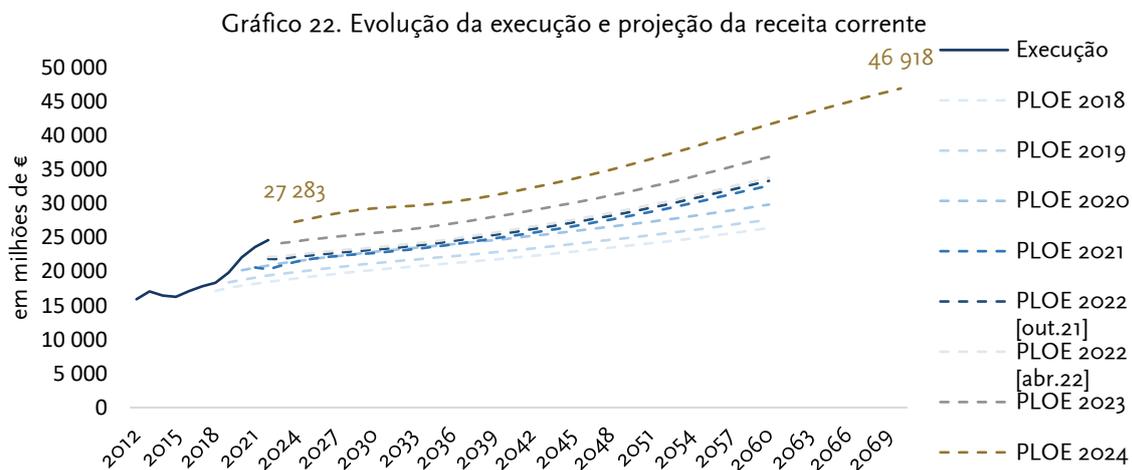
Legenda: PLOE - propostas de lei do Orçamento do Estado.

Notas: As projeções são realizadas, em regra, em outubro do ano anterior (n-1); Dados históricos: relatórios e contas do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social. No ano da PLOE e anteriores os valores são a preços correntes (taxa de juro nominal), nos anos seguintes são a preços constantes (taxa de juro real). O Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2023 apresenta a projeção até 2060, enquanto o da PLOE2024 apresenta a projeção até 2070.

9. Síntese das projeções sobre a conta da segurança social – sistema previdencial

244. Como antes referido, as projeções da CSS-SP constantes do Relatório que acompanha as PLOE dos anos de 2018 a 2023 foram elaboradas, ano a ano, para o horizonte do ano $n + 2$ a 2060, e na PLOE2024 para o horizonte 2025 a 2070. Contudo, nos Relatórios só são apresentados os resultados das projeções de 10 em 10 anos¹⁹⁴.

245. O Gráfico 22 evidencia a evolução da receita corrente do SP no período de 2012 a 2023 (execução) e as projeções constantes dos Relatórios das PLOE de 2018 a 2024, destacando-se que a receita executada foi superior à projetada, registando-se um crescimento médio anual de 4,9% entre 2012 e 2023. As projeções nos Relatórios das PLOE de 2018 a 2024 apontam para uma taxa de crescimento médio anual de 1,1%, sendo as projeções apresentadas mais otimistas nas PLOE de 2021 e de 2024 (1,2%) e a menos otimista a apresentada na PLOE2020 (1,0%). Verifica-se, assim, que as projeções são bastante mais moderadas do que a execução.



Fontes: contas da segurança social (2012 a 2023) e Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2024.

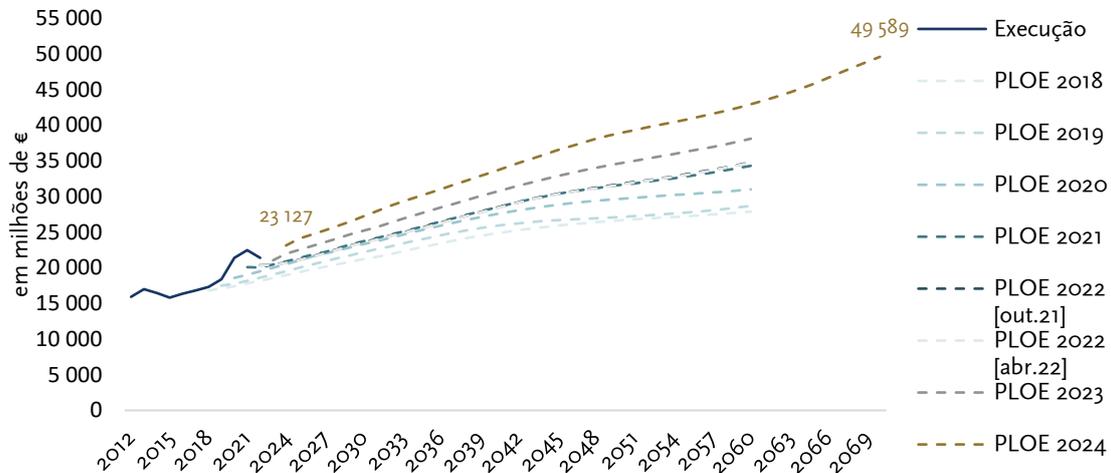
Legenda: PLOE - Propostas de Lei do Orçamento do Estado.

Notas: o Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2023 apresenta a projeção até 2060, enquanto o da PLOE2024 apresenta a projeção até 2070.

246. Quanto à despesa corrente do SP, os dados históricos evidenciam que a despesa executada foi superior à projetada, registando-se um aumento médio anual de 3,1% entre 2012 e 2023. No entanto, nos Relatórios das PLOE de 2018 a 2024 projeta-se uma taxa de crescimento médio anual da despesa de 1,4%, com uma variação compreendida entre 1,2% (PLOE de 2018 e 2019) e 1,7% (PLOE2024) (Gráfico 23).

¹⁹⁴ Vide [Anexo IV](#).

Gráfico 23. Evolução da execução e projeção da despesa corrente



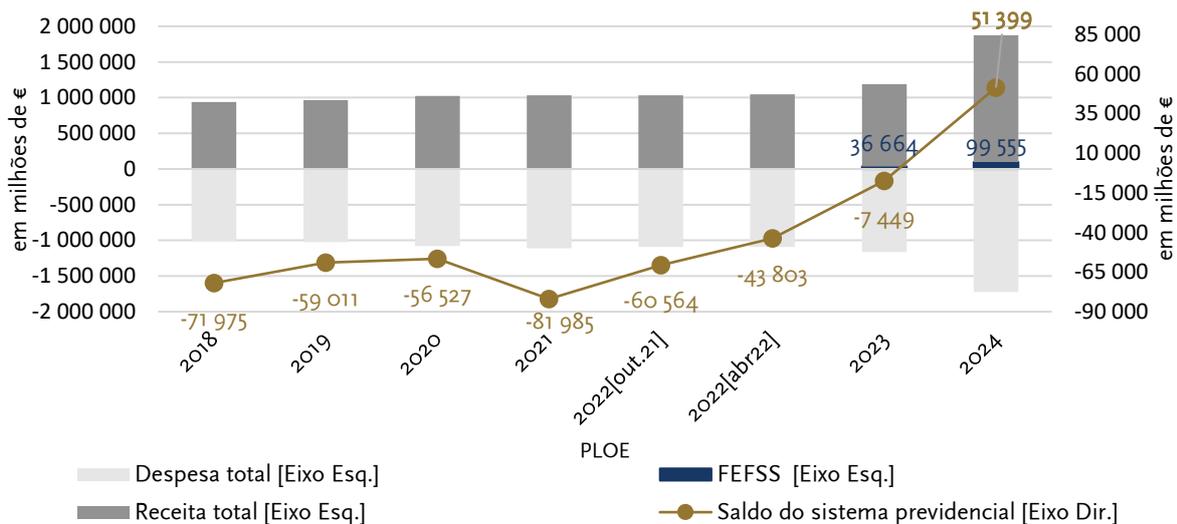
Fontes: contas da segurança social (2012 a 2023) e Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2024.

Legenda: PLOE - propostas de lei do Orçamento do Estado.

Notas: O Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2023 apresenta a projeção até 2060, enquanto o da PLOE2024 apresenta a projeção até 2070.

247. Verifica-se, assim, que contrariamente ao executado (no período de 2012 a 2023, em que a despesa corrente registou um aumento médio anual de 3,1% e a receita de 4,9%), as projeções da despesa corrente apresentam um aumento médio anual de 1,4% face ao aumento médio anual de 1,1% projetado para as receitas.
248. O Gráfico 24 evidencia, para cada uma das PLOE, a projeção dos valores acumulados para todo o horizonte da projeção da receita, despesa e saldo do SP, juntamente com o valor do FEFSS no final do período da projeção.

Gráfico 24. Projeção da receita, despesa e saldo do sistema previdencial e valor do FEFSS



Fontes: Relatório que acompanha as PLOE de 2018 a 2024.

Legenda: FEFSS - Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social; PLOE: propostas de lei do Orçamento do Estado. Notas: na PLOE2024 o ano final da projeção é 2070, enquanto para as restantes PLOE é 2060. Os valores apresentados para a receita, despesa e saldo correspondem ao valor acumulado projetado. O valor do FEFSS corresponde ao valor do Fundo no final da projeção (a preços correntes no ano de projeção e anteriores e a preços constantes nos anos seguintes).

249. Verifica-se, assim, que nas projeções constantes dos Relatórios das PLOE de 2018 a 2022 o FEFSS esgotou-se durante o horizonte da projeção, em consequência da sua utilização para cobrir os saldos negativos do SP. De salientar, ainda, que desde a PLOE2023 que o FEFSS apresenta saldo no final da projeção e que a PLOE2024 é a única que reflete um saldo do SP acumulado positivo.

10. Responsabilidades atuais e futuras com proteção social – componente contributiva

250. A sustentabilidade das finanças públicas¹⁹⁵ é indissociável da distribuição de recursos entre gerações. A aferição do princípio da equidade ou justiça intergeracional impõe uma perspetiva plurianual de análise, na medida em que envolve avaliar se a distribuição dos benefícios e o financiamento do sistema são equitativos entre gerações.

251. A avaliação do cumprimento deste princípio socorre-se de diferentes métodos, como sejam, a contabilidade geracional¹⁹⁶, o cálculo de rácios de dependência, os rácios custo-benefício ou indicadores compósitos, a realização de análises detalhadas por *coorte* (geração de nascimento), o cálculo da taxa interna de rentabilidade dos sistemas de seguros sociais por geração, a avaliação atuarial dos mecanismos redistributivos, a revisão dos parâmetros das várias prestações sociais¹⁹⁷.

252. Adicionalmente, é essencial fazer uma avaliação global e integrada dos ativos e das responsabilidades financeiras atuais e futuras dos sistemas de proteção social públicos¹⁹⁸ (sistema de segurança social e RPSC), quando existem vasos comunicantes e interações entre os vários sistemas e regimes. Nesse sentido, nota-se que o balanço atuarial é o instrumento adequado para avaliar a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões. A sua elaboração e divulgação pública contribui para a concretização dos princípios da transparência orçamental, da sustentabilidade das finanças públicas e da equidade intergeracional, bem como para a definição de políticas públicas¹⁹⁹.

10.1. As projeções sobre os sistemas públicos contributivos

253. Como antes referido, não existem projeções sobre o RPSC no Relatório ou nos outros elementos que compõem a documentação que integra a proposta de OE, pese embora o Estado contribua anualmente para a CGA com a quantia suficiente para assegurar o equilíbrio financeiro da instituição²⁰⁰ e ser expectável o aumento dessa comparticipação nos próximos anos, dado tratar-se de um sistema fechado, conforme melhor se explica no Ponto [5.2.](#)

254. A CGA, por forma a garantir o processo de orçamentação e o controlo das despesas e receitas do RPSC, sistemática e periodicamente, “(...) faz projeções anuais de dados financeiros a 5

¹⁹⁵ Cfr. artigo 11.º, da [LEO](#).

¹⁹⁶ Pereira, P. T. (coord.), Albuquerque, P., Amorim, J. G., Andrade, I., Costa, E., Esteves, D., Franco, F., Nobre, L., Rodrigues, C. F., Tavares, A. I., Valente, M. S. e Xeres, R. (2023), [Um Índice de Justiça Intergeracional para Portugal](#), Institute of Public Policy e Fundação Calouste Gulbenkian.

¹⁹⁷ Cfr. Diretriz 46 - Considerações sobre Sustentabilidade, da [ISSA-ILO \(2022\)](#). [Guidelines on Actuarial Work for Social Security](#). International Labour Office; International Social Security Association. Geneva: ILO, p.99, e Blake (2006), [Pension Economics](#). John Wiley & Sons.

¹⁹⁸ Pinheiro, M. e V. Cunha (2007), [“MISS: um modelo para avaliação da sustentabilidade da segurança social pública portuguesa”](#), Banco de Portugal.

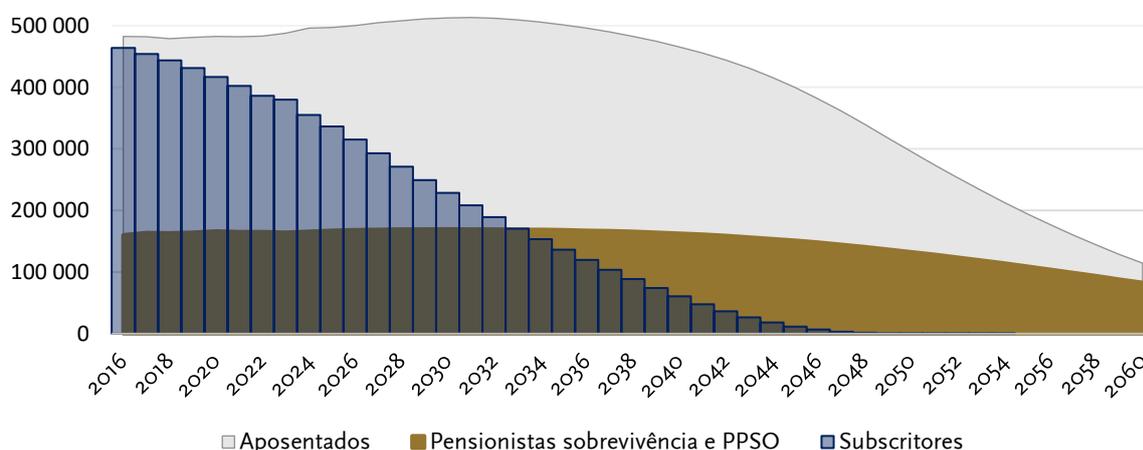
¹⁹⁹ Billig, A. E J. Ménard (2013), “Actuarial balance sheets as a tool to assess the sustainability of social security pension systems”, [International Social Security Review](#), Vol. 66, 2, pp. 31-52.

²⁰⁰ Cfr. artigo 139.º, do [Decreto-Lei n.º 498/72](#), de 9 de dezembro.

anos (...) no âmbito do Programa de Estabilidade do Governo (...)”²⁰¹. Além disso, periodicamente, também realiza projeções a longo prazo. Contudo, a última projeção foi feita em 2019, para o período 2019 a 2060²⁰², logo, não incorpora os impactos dos acontecimentos subsequentes a 2019. Quanto a dados físicos (aposentados, pensionistas e subscritores), em 2024, foi realizada uma projeção para o horizonte de 2024 a 2060, tendo por base cálculos atuariais a partir de dados reais.

255. De acordo com as projeções da CGA, deverá verificar-se um aumento do número de aposentados e pensionistas até 2031 (513.310 e 169.731, respetivamente), seguindo-se uma diminuição progressiva até ao final do período da projeção (114.475 e 82.973, respetivamente, em 2060). Quanto ao número de subscritores, projeta-se uma diminuição progressiva até 2055, uma vez que, sendo um sistema fechado, os subscritores, com o mero decurso do tempo, passarão a aposentados ou pensionistas.

Gráfico 25. Evolução da execução e projeção sobre aposentados, pensionistas e subscritores



Fonte: dados facultados pela Caixa Geral de Aposentações, IP, em 29 de abril de 2024.

Legenda: PPSO: pensão de preço de sangue ou outras de natureza especial.

256. Na componente financeira, projeta-se um aumento da comparticipação do Estado até meados de 2040 (Gráfico 26), justificado pelo efeito conjugado:
- (i) da redução do número de subscritores e, conseqüentemente, da diminuição da receita com contribuições e quotizações; e
 - (ii) do aumento do número de aposentados e pensionistas (até 2031) e do valor médio das pensões em pagamento, que implicam o aumento da despesa.

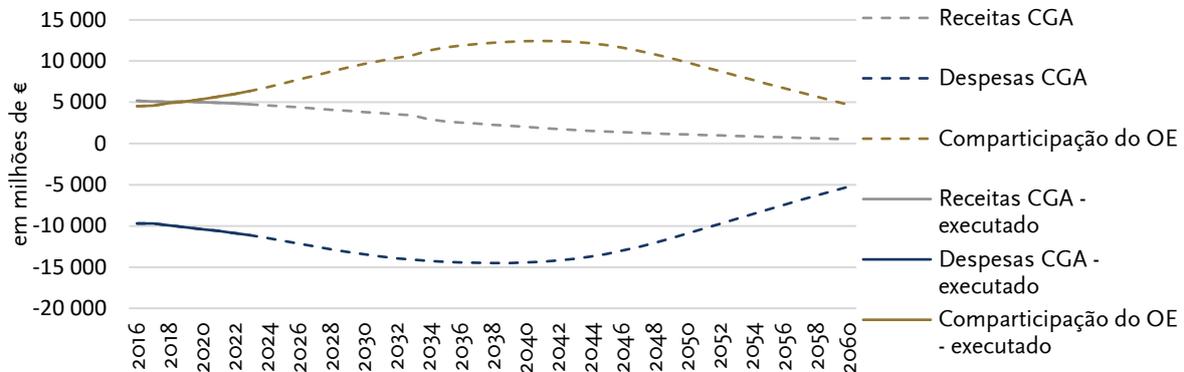
²⁰¹ Fonte: informação prestada pela CGA, em 27 de junho de 2023.

²⁰² De acordo com a CGA, estava prevista a atualização da projeção em 2023, mas até ao final de setembro de 2024 ainda não tinha sido realizada. As projeções são feitas no global, não permitindo distinguir a componente não contributiva da CGA (prestações que concretizam objetivos do sistema de proteção social de cidadania, assegurando um valor igual à pensão mínima).



h

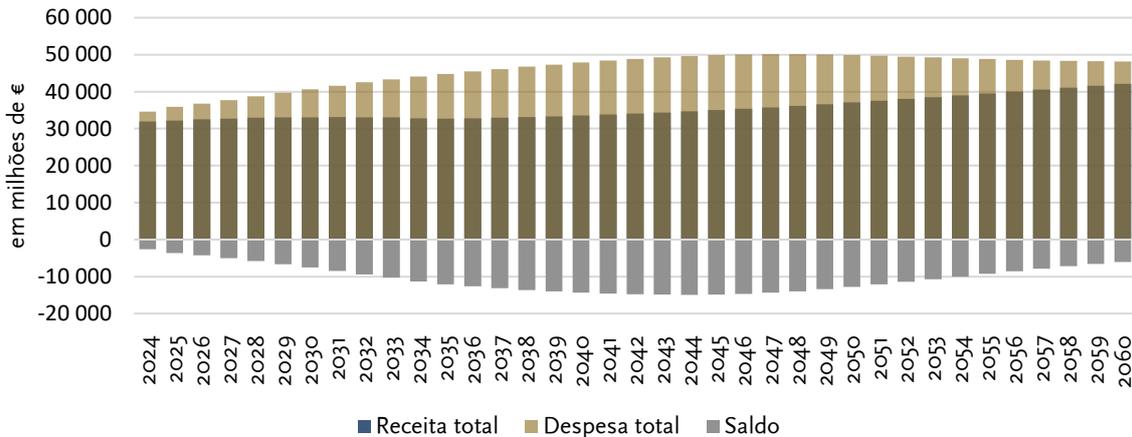
Gráfico 26. Evolução das receitas e despesas do regime de proteção social convergente



Fonte: dados facultados pela Caixa Geral de Aposentações, IP, em 27 de junho de 2023.

257. Quanto à evolução da despesa e da receita dos dois sistemas no horizonte de 2024 a 2060, projeta-se um aumento da despesa em cerca de 39,4% e da receita em 32% (Gráfico 27). De salientar que o saldo é sempre negativo durante todo o horizonte da projeção, atingindo o pico em 2044 (-14.936 M€), ano em que o esforço financeiro do OE terá de ser maior.

Gráfico 27. Evolução da receita e da despesa dos sistemas contributivos de proteção social



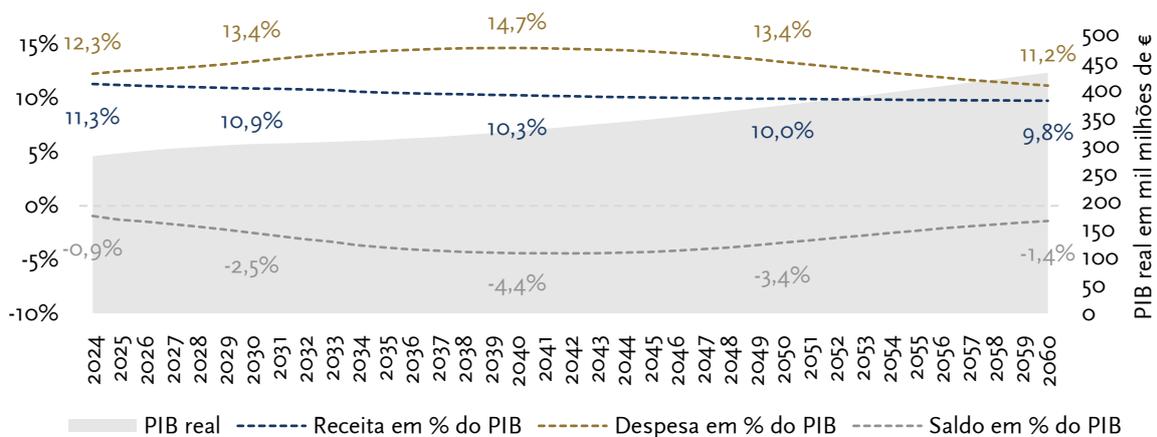
Fontes: CGA, IP - Dados financeiros; SP- projeção subjacente à PLOE2024.

Legenda: CGA - Caixa Geral de Aposentações, IP; PLOE: proposta de lei do Orçamento do Estado; SP - sistema previdencial da segurança social. Notas: as projeções da CGA apenas foram efetuadas até à data de 2060, pelo que, para que os dados sejam comparáveis, apenas foi considerado o horizonte de 2024 a 2060, pese embora a literatura refira que o período de projeção deve ser no mínimo 50 anos, sendo que a [ISAP 2](#) sugere 75 anos, correspondente a três gerações.

258. Apesar do previsível aumento da despesa até 2048, as projeções revelam que o peso da despesa no PIB real deverá diminuir progressivamente a partir de 2041 (14,7%), atingindo os 11,2%, em 2060 (em 2023, foi de 14,2% do PIB real)²⁰³. No entanto, o agravamento do peso do saldo no PIB real até 2042 (-4,4%) constitui um risco acrescido para o nível de benefícios garantidos pelos sistemas. No final do período da projeção o peso do saldo no PIB real deverá alcançar os -1,4%. Nesse ano, o total da despesa deverá atingir os 48.192 M€, correspondente a 11,2% do PIB real (Gráfico 28).

²⁰³ Relativamente ao SP consideraram-se os montantes registados nos Mapas da LBSS relativos a 2023 e em relação à CGA considerou-se a execução orçamental de 2023.

Gráfico 28. Peso relativo da receita, despesa e saldo dos dois sistemas contributivos no PIB real



Fontes: CGA - dados financeiros; SP - projeção subjacente à PLOE2024.
 Legenda: CGA - Caixa Geral de Aposentações, IP; PLOE: proposta de lei do Orçamento do Estado; SP - sistema previdencial da segurança social; PIB: Produto Interno Bruto. Notas: o PIB real utilizado é o constante no ficheiro Excel Mpp-css da PLOE2024.

11. Ausência de um balanço atuarial

259. Uma das observações de auditoria consiste na falta de preparação e divulgação pública de um balanço de acordo com as boas práticas atuariais e que inclua no seu âmbito os sistemas contributivos públicos (sistema previdencial da segurança social e RPSC), doravante balanço atuarial.
260. Existem três questões-chave na gestão de um sistema de pensões, designadamente: [1] a transparência na gestão financeira do sistema; [2] a proteção do sistema contra riscos políticos; e [3] a confiança dos participantes (contribuintes e pensionistas), designadamente nos benefícios futuros. O balanço atuarial surge como um instrumento capaz de apoiar eficazmente na resposta a estas três questões²⁰⁴.
261. A publicação de um balanço atuarial pode servir como incentivo para melhorar a gestão financeira, bem como ajudar a dirimir a discrepância entre os horizontes de planeamento dos eleitores e políticos (curto prazo) em relação aos riscos inerentes ao sistema de pensões (longo prazo). Para além disso, pode minimizar a competição entre políticos (por exemplo, aqueles que oferecem subsídios e pensões mais elevadas aos eleitores, sem que estes se apercebam que, na realidade, serão eles a pagar através de impostos mais altos, contribuições mais altas ou maior taxa de inflação)²⁰⁵. No caso das pensões, estes efeitos negativos são fáceis de ocultar se o impacto de uma política nos fluxos de caixa a curto prazo for nulo ou positivo. Este problema pode ser mitigado através da comparação dos balanços do sistema de pensões sob diferentes políticas, já que o balanço evidencia o impacto dessas políticas no valor líquido do plano. Importa então salientar que, o impacto económico total da política pode ser bastante diferente do impacto nos fluxos de caixa anuais do horizonte eleitoral (curto prazo). A este propósito importa também salientar, com as devidas adaptações, o artigo 75.º-A, n.º 1, da LEO²⁰⁶.

²⁰⁴ Boado-Penas et al. (2008). *The actuarial balance sheet for pay-as-you-go finance: solvency indicators for Spain and Sweden*. CESifo working paper no. 2182.

²⁰⁵ Valdés-Prieto, S. (2006). Política fiscal y gasto en pensiones mínimas y asistenciales. *Estudios Públicos*, 103, 43-110.

²⁰⁶ “1 — A aprovação de iniciativas legislativas com implicações orçamentais por parte do Governo é acompanhada pela quantificação dos seus impactos na despesa ou na receita para o ano corrente e para anos futuros, **bem como do**

262. Por exemplo, o balanço atuarial foi desenvolvido e aplicado no sistema de pensões sueco desde 2001, tendo promovido a transparência, diminuído o risco político e permitido prever e gerir com antecedência as tensões orçamentais geradas no sistema de pensões. Para além disso, no sistema de pensões sueco foi criado um mecanismo de equilíbrio automático que se baseia no indicador de solvência que resulta do balanço atuarial²⁰⁷.
263. A escolha da metodologia utilizada para elaborar o balanço atuarial de um sistema de pensões de segurança social é determinada principalmente pela abordagem de financiamento do sistema²⁰⁸. Para sistemas totalmente financiados (*fully-funded*), ou em regime de capitalização, presume-se que as responsabilidades acumuladas são financiadas antecipadamente, assim, balanços baseados em grupos fechados (isto é, que consideram apenas os contribuintes atuais), com ou sem acréscimos futuros de contribuições e benefícios, são adequados para esses planos. Em contraste, os sistemas de repartição (*PAYG*) e os sistemas parcialmente financiados representam contratos sociais onde os contribuintes atuais permitem que as suas contribuições sejam usadas para pagar os benefícios dos beneficiários atuais. Como resultado, esses contratos sociais criam um direito para os contribuintes atuais e passados sobre as contribuições dos futuros contribuintes. A avaliação adequada da sustentabilidade financeira de um sistema de segurança social *PAYG*, ou parcialmente financiado, através do seu balanço, deve levar em consideração esses direitos. As metodologias tradicionais de grupos fechados não refletem esses direitos, uma vez que apenas os participantes atuais são considerados²⁰⁹.
264. Com base na informação obtida no decurso da auditoria, sem prejuízo das observações de auditoria descritas nos pontos anteriores, procedeu-se a uma estimativa do balanço atuarial para o SP e RPSC²¹⁰ a 31 de dezembro de 2024. Assim, para a elaboração do balanço atuarial do SP (sistema de grupo aberto) teve-se em consideração a projeção do Relatório da PLOE2024, até 2060²¹¹, por forma a considerar o mesmo horizonte da projeção elaborada pela CGA para o RPSC. Para o balanço atuarial do RPSC (sistema fechado com acréscimos futuros – cfr. Pontos 5.2. e 6.2.) teve-se em consideração as projeções da CGA, realizadas em 2019, e uma taxa de desconto igual ao índice de preços no consumidor considerado pelo GEP na projeção do Relatório da PLOE2024, por forma a que a informação entre os dois sistemas seja comparável.
265. Para cada rubrica do balanço atuarial, o quadro seguinte apresenta o modo como o seu conteúdo numérico foi obtido.

efeito potencial sobre o balanço consolidado das administrações públicas, de acordo com o sistema contabilístico em vigor. [negrito nosso].

²⁰⁷ Ventura-Marco & Vidal.Meliá (2013). An actuarial balance sheet model for defined benefit pay-as-you-go pension systems with disability and retirement contingencies. *Astin Bulletin*, 44 (2), 367-415. DOI: <https://doi.org/10.1017/asb.2014.5>

²⁰⁸ Cfr. "Norma Internacional de Prática Atuarial – Avaliação de Programas de Segurança Social" (ISAP 2) e ISSA-ILO (2022). *Guidelines on Actuarial Work for Social Security*.

²⁰⁹ Billig, A & Ménard, J.C. (2013). Actuarial Balance sheets as a tool to assess the sustainability of social security pension systems. *International Social Security Review*, 66, 31-52.

²¹⁰ Um dos tipos de evidência de auditoria de resultados é a evidência analítica, a qual é construída pelos auditores através da aplicação dos mais variados métodos analíticos, designadamente cálculos e comparações (*vide* parágrafo 49) da INTOSAI GUID 3920).

²¹¹ O horizonte temporal da projeção do SP no Relatório da PLOE2024 é de 2025 a 2070.

Quadro 14. Explicitação do conteúdo de cada rubrica do balanço atuarial por sistema contributivo

| | SP | RPSC |
|--|--|--|
| Ativos | | |
| Correntes | Corresponde ao total da receita estimada para o ano de 2024, constante da projeção do Relatório da PLOE2024. | Corresponde ao total da receita projetada para o ano de 2024, constante da projeção elaborada pela CGA. |
| Valor atual das contribuições futuras | Corresponde à soma do total das receitas projetadas para o período 2025 a 2060, em termos reais (preços constantes), na projeção do Relatório da PLOE2024, sem qualquer processo de desconto (não se considera existir custo de oportunidade de capital num sistema de repartição - PAYG). | Corresponde à soma do total das receitas projetadas para o período 2025 a 2060, na projeção efetuada pela CGA, atualizadas para 31 de dezembro de 2024, usando uma taxa de desconto equivalente ao índice de preços no consumidor, uma vez que as projeções são em termos nominais. |
| FEFSS - valor estimado para o final de 2024 | Corresponde ao valor estimado para o FEFSS no final de 2024, constante da projeção do Relatório da PLOE2024. | - |
| FEFSS - valor atual das fontes de financiamento alternativas | Corresponde à soma do total das receitas do Fundo com fontes de financiamento alternativas projetadas em termos reais para o período de 2025 a 2060, na projeção do Relatório da PLOE2024. | - |
| Responsabilidades | | |
| Correntes | Corresponde ao total da despesa estimada para o ano de 2024, constante da projeção do Relatório da PLOE2024. | Corresponde ao total da despesa projetada para o ano de 2024, constante da projeção elaborada pela CGA. |
| Valor atual dos benefícios futuros | Corresponde à soma do total das despesas projetadas para o período 2025 a 2060, em termos reais (preços constantes), na projeção do Relatório da PLOE2024, sem qualquer processo de desconto (não se considera existir custo de oportunidade de capital). | Corresponde à soma do total das despesas projetadas para o período 2025 a 2060, na projeção efetuada pela CGA, atualizadas para 31 de dezembro de 2024, usando uma taxa de desconto equivalente ao índice de preços no consumidor considerado na projeção do Relatório da PLOE2024 até 2060. |

Fonte: elaboração própria.

266. Note-se que os resultados apresentados devem ser lidos com cautela, designadamente face às seguintes limitações: [1] as projeções relativas ao SP apenas compreendem uma parte atuarial (componente de pensões); [2] as projeções do RPSC não têm base atuarial²¹²; e [3] as projeções do RPSC são efetuadas a preços correntes (valores nominais), tendo-se procedido à sua atualização usando uma taxa de desconto equivalente ao IPC considerado na projeção do Relatório da PLOE2024, de forma a obter os valores a preços constantes.

267. Considerando o exposto anteriormente, bem como as limitações enunciadas, apresenta-se uma estimativa de um balanço atuarial de cada um dos sistemas de base contributiva (SP e RPSC) e para o seu conjunto (Quadro 15 e Gráfico 29).

²¹² As projeções atuariais distinguem-se das restantes pela utilização de técnicas e métodos específicos que consideram o risco e a incerteza associada a variáveis financeiras e demográficas, aplicando métodos matemáticos e estatísticos próprios da ciência atuarial.

h

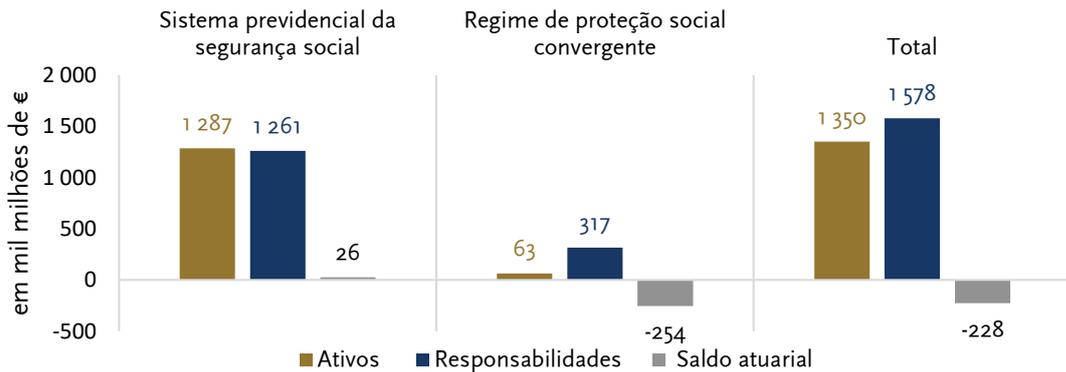
Quadro 15. Estimativa de um balanço atuarial, do SP e do RPSC, a 31 de dezembro de 2024
(em milhões de €)

| Sistema de proteção social público (contributivo) | SP | RPSC | SP + RPSC |
|--|------------------|----------------|------------------|
| Ativos (a) | 1 286 711 | 63 008 | 1 349 719 |
| Correntes | 27 283 | 4 639 | 31 922 |
| Valor atual das receitas futuras | 1 203 262 | 58 369 | 1 261 630 |
| FEFSS - Valor estimado para o final de 2024 | 33 284 | | 33 284 |
| FEFSS - Valor atual das fontes de financiamento alternativas | 22 882 | | 22 882 |
| Responsabilidades (b) | 1 260 964 | 316 922 | 1 577 886 |
| Correntes | 23 127 | 11 446 | 34 573 |
| Valor atual dos benefícios futuros | 1 237 838 | 305 476 | 1 543 313 |
| Excesso de ativos [(a) - (b)] | 25 747 | -253 914 | -228 167 |
| Posição financeira líquida [(a) / (b)] | 1,02 | 0,20 | 0,86 |

Fonte: modelo de balanço atuarial adaptado de Billig and Ménard (2013).

Legenda: RPSC: Regime de Proteção Social Convergente; SP: sistema previdencial. Notas: a posição financeira líquida representa a solvência do sistema.

Gráfico 29. Representação gráfica da estimativa do balanço atuarial do SP e do RPSC (2024 - 2060), a 31 de dezembro de 2024, a preços correntes no ano de 2024 e preços constantes nos seguintes



Fonte: elaboração própria.

268. O balanço atuarial estimado do SP revela que os ativos atuariais são suficientes para suportar os passivos atuariais. Já no que se refere ao RPSC, o balanço atuarial revela um saldo negativo de 254 mil M€ (-106,9% do PIB real de 2023), correspondente ao esforço financeiro que terá de ser assumido pelo OE. Considerando o conjunto das responsabilidades financeiras futuras para o Estado Português no domínio da proteção social de natureza contributiva, que compreendem o SP e o RPSC, verifica-se que os ativos não são suficientes para cobrir todos os passivos, existindo um saldo atuarial negativo de 228 mil M€ (-96,1% do PIB real de 2023), evidenciando o desequilíbrio existente quando considerados em conjunto os dois sistemas²¹³.

269. A posição financeira líquida estimada para o conjunto dos sistemas públicos de proteção social de natureza contributiva é de apenas 85,54%. Tal significa que os ativos do sistema são 14,46% inferiores aos necessários para assegurar o financiamento dos encargos com prestações sociais a atuais e futuros beneficiários.

²¹³ O PIB real de 2023 ascendeu a 237.469 M€. Considerando o PIB nominal (265.503 M€) o saldo atuarial do RPSC corresponde a -95,6% do PIB e o saldo atuarial dos sistemas contributivos corresponde a -85,9%. Os valores do PIB são os da Tabela 2 do Projeto de Plano Orçamental para 2025 que integra os elementos informativos e complementares que acompanham a proposta de lei do OE, nos termos do artigo 37.º, n.º 3, alínea d), da [LEO](#). Disponível em: [DetalheIniciativa](#).

IV. CONCLUSÕES

O Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social que acompanha as propostas de lei do Orçamento do Estado não é completo e abrangente, porque apenas incide sobre a componente contributiva da segurança social - o sistema previdencial e exclui o regime de proteção social convergente e a componente não contributiva da segurança social. (Pontos 6 e 7)

270. A inexistência de uma avaliação global e integrada dos ativos e das responsabilidades financeiras atuais e futuras dos sistemas de proteção social públicos prejudica o conhecimento sobre as eventuais necessidades de financiamento para cobrir défices de autofinanciamento e os consequentes impactos sobre as finanças públicas e sobre a distribuição de custos e benefícios entre gerações.
271. A separação entre os dois sistemas contributivos - sistema previdencial da segurança social e regime de proteção social convergente - prejudica a transparência da avaliação da sustentabilidade financeira do conjunto dos regimes contributivos de proteção social pública em Portugal.
272. A receita do sistema previdencial da segurança social tem beneficiado das contribuições e quotizações relativas aos trabalhadores com relação jurídica de emprego público - que desde 1 de janeiro de 2006 deixaram de ser inscritos na Caixa Geral de Aposentações, IP- sem que tal tenha contrapartida proporcional na despesa com prestações sociais, o que conduziu a uma melhoria dos saldos financeiros anuais do sistema previdencial, sem a correspondente melhoria da sustentabilidade financeira do conjunto dos sistemas contributivos.
273. A taxa contributiva global do sistema previdencial e a respetiva desagregação por eventualidade que integra o regime geral dos trabalhadores por conta de outrem deveria ser revista quinquenalmente com base em estudos atuariais, a partir de 1 de janeiro de 2010, a data da entrada em vigor do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social. Contudo, tal ainda não ocorreu.
274. A falta de estudos atuariais que suportem a desagregação por eventualidade da taxa contributiva global impossibilita uma avaliação rigorosa do custo efetivo da cobertura de cada risco social, introduz opacidade na gestão financeira das prestações sociais e prejudica a avaliação do impacto financeiro das alterações legislativas que modifiquem as condições de acesso e/ou os montantes das prestações sociais. Nesta falta, o impacto financeiro das alterações legislativas não é estimado nem internalizado no equilíbrio atuarial de cada uma das eventualidades cobertas.
275. A taxa contributiva global não considera o regime de equivalências, que permite manter os efeitos da carreira contributiva dos beneficiários com exercício de atividade e que, em consequência da verificação de eventualidades protegidas pelo regime geral de segurança social, ou da ocorrência de outras situações consideradas relevantes, deixem de receber ou vejam reduzidas as respetivas remunerações. Também não está previsto nenhum mecanismo que assegure o financiamento das responsabilidades contingentes criadas pelo regime de equivalências, nem está quantificado o valor da dívida implícita dos sistemas contributivos e consequentes implicações na sustentabilidade financeira dos sistemas.
276. Desde a fixação da taxa contributiva global (34,75%) e da respetiva desagregação por eventualidades, algumas prestações sociais foram retiradas do âmbito do sistema previdencial, tal como aconteceu com as pensões antecipadas pelo regime de flexibilização da idade, que foram integradas no sistema de proteção social de cidadania (regime não contributivo), sem que tal levasse a uma revisão da taxa contributiva global.



O modelo que suporta as projeções do Relatório conjuga componentes de natureza atuarial e contabilística, mas é essencialmente determinístico. (Ponto 8)

277. O modelo (ModPensPor) de natureza atuarial e contabilística que suporta as projeções é, na sua essência, determinístico, assenta em pressupostos pré-determinados e não incorpora de forma sistemática a incerteza inerente aos inúmeros fatores demográficos, económicos e financeiros que determinam a evolução da receita e da despesa do sistema previdencial.
278. O manual de apoio à utilização do modelo ainda se encontra em fase de desenvolvimento.
279. Alerta-se para o reduzido número de recursos humanos do Gabinete de Estratégia e Planeamento que dispõem das competências necessárias à operacionalização do modelo. Esta situação acentua a dependência dos centros de decisão do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social desse núcleo restrito.
280. O modelo é usado para outros exercícios prospetivos, assim como, para a avaliação *ex-ante* de alterações paramétricas no âmbito da segurança social e para dar resposta a pedidos de organizações internacionais. O modelo pode incorporar os diversos sistemas de segurança social e vários cenários, demográficos e macroeconómicos, alternativos, de acordo com as finalidades que se propõem.

Falhas e deficiências de articulação entre entidades intervenientes no processo de elaboração do Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social prejudicam a qualidade, comparabilidade e fiabilidade das projeções. (Ponto 8.1)

281. Os pressupostos e parte dos *inputs* considerados nas projeções não são divulgados no Relatório, o que prejudica a transparência e a comparabilidade das projeções.
282. A parametrização das variáveis físicas para a projeção da despesa com pensões não foi efetuada de forma uniforme e consistente ao longo dos exercícios examinados, tendo sido considerado o último ano (ano n-1), a média dos últimos três anos e a média dos últimos quatro anos do número total de pensões a 31 de dezembro, sem a devida fundamentação.
283. Os dados de *input* do modelo relativos ao cenário macroeconómico de curto prazo são facultados ao Gabinete de Estratégia e Planeamento pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, após articulação com o Ministério das Finanças. Contudo, identificaram-se divergências entre os dados utilizados nas projeções e os subjacentes às propostas de lei do Orçamento do Estado de 2019, 2021, 2022 e 2024, com impacto relevante sobre as mesmas. Se, por exemplo, tivessem sido utilizados os dados do cenário macroeconómico de curto prazo da proposta de lei do Orçamento do Estado de 2024, mantendo todos os outros *inputs*, pressupostos e metodologia, o saldo acumulado do sistema previdencial seria mais negativo em 329 M€ (-48.485 M€, ao invés de -48.156 M€).
284. Nos primeiros cinco anos da projeção, os dados de *input* não são os do cenário base do *Ageing Report*, mas os resultantes de um ajustamento entre o cenário macroeconómico de curto prazo da proposta de lei do Orçamento do Estado (ano n+1) e o cenário de médio e longo prazo do *Ageing Report* para o ano n+7. Este ajustamento não foi efetuado de forma uniforme e consistente para as projeções realizadas nos Relatórios que acompanham as propostas de lei do Orçamento do Estado de 2018 a 2024.
285. O Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social apresentado na proposta de lei do Orçamento do Estado de 2024 exibe, pela primeira vez, a projeção da conta da segurança social considerando um cenário macroeconómico alternativo (teste de

sensibilidade), apesar de se ter constituído como uma exceção, pois o Relatório relativo à proposta de lei do OE de 2025 já não apresentou os efeitos de um cenário macroeconómico alternativo.

286. O Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, não dispunha de um arquivo documental ou digital da informação transmitida ao Gabinete de Estratégia e Planeamento, para efeitos da projeção do valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, prejudicando a rastreabilidade e auditabilidade da informação.

O modelo de projeção das receitas e despesas do sistema previdencial da segurança social não assenta em princípios atuarialmente sólidos e não acompanha as melhores práticas e orientações internacionais nesta área (ISSA-ILO Guidelines on Actuarial Work for Social Security), o que limita a sua capacidade para projetar adequadamente a evolução do sistema e, desta forma, a sua utilidade enquanto instrumento de gestão e de informação aos cidadãos. (Pontos 8.2.1 e 8.2.2)

287. A projeção da receita com contribuições e quotizações apenas considera a dinâmica do nível de emprego na economia e a taxa de crescimento da produtividade do trabalho, excluindo uma multiplicidade de determinantes que impactam materialmente esta receita, tendo-se identificado desvios relativos médios significativos entre os valores projetados e a execução (entre 11,1% e 19,4%). A projeção da receita está ainda influenciada pelo peso crescente das contribuições e quotizações dos trabalhadores em funções públicas, admitidos desde 1 de janeiro de 2006, cujo efeito no ritmo de crescimento da receita do sistema previdencial é temporário, mas prolongado, devendo perdurar até meados de 2050. Este aumento da receita contributiva corrente não tem correspondência na evolução da inerente despesa com prestações sociais que é diferida no tempo.

288. Foram introduzidos fatores de correção à equação de cálculo da receita com contribuições e quotizações nas projeções da proposta de lei do Orçamento do Estado de 2018 (+148,5 M€, no ano de 2019) e da proposta de lei do Orçamento do Estado de 2022 (-87,3 M€, no ano de 2023 e -72,7 M€, no ano de 2024), com impacto em todo o horizonte da projeção, devido ao efeito base, pois a projeção para anos posteriores tem em conta os valores orçamentados ou projetados para os anos que foram objeto da aplicação dos referidos fatores de ajustamento.

289. A projeção das despesas com prestações sociais destinadas a fazer face a contingências imediatas e temporárias (e.g. subsídio de doença, subsídio de desemprego) não é de cariz atuarial, pois não considera um conjunto de fatores determinantes da dinâmica destas prestações, tal como o universo de beneficiários expostos à eventualidade, os requisitos de elegibilidade das prestações, as condições de manutenção, a suspensão e cessação das prestações, a probabilidade de ocorrência dos riscos sociais (frequência de risco) e a severidade (custo médio) do risco.

290. Foram introduzidos fatores de correção à equação de cálculo da despesa com subsídio por doença e tuberculose nas projeções das propostas de lei do Orçamento do Estado de 2018, 2019, 2021 e 2022 (-5%, nos primeiros quatro anos) e da despesa com subsídio de desemprego e outros apoios, nas projeções das propostas de lei do Orçamento do Estado de 2018, 2021 e 2022 (-5%) e da proposta de lei do Orçamento do Estado de 2019 (-8%), nos primeiros dois anos, que não foram devidamente fundamentados.

291. A projeção da despesa com pensões de velhice, sobrevivência e invalidez têm por base técnicas atuariais, mas os pressupostos atuariais, as regras do sistema de segurança social e os *inputs* do modelo relativos ao ano base geram uma despesa com pensões diferente da despesa real. Assim, o modelo também projeta valores desajustados da despesa com

pensões para os anos seguintes, com impacto nos índices de variação da despesa calculados. Sem prejuízo, a projeção desta despesa apresenta desvios médios relativos face à execução mais reduzidos do que a receita e as restantes despesas projetadas.

292. A metodologia de projeção da despesa com pensões de velhice, sobrevivência e invalidez baseia-se na utilização de valores médios das pensões no ano base, desagregados apenas por sexo e idade inteira, não levando em linha de conta a significativa heterogeneidade observada nas pensões médias, nos percursos salariais e nas carreiras contributivas entre os diferentes regimes dos contribuintes ativos, enviesando os resultados da projeção.
293. No âmbito das projeções da proposta de lei do Orçamento do Estado de 2024 o modelo incorporou dados sobre subscritores da segurança social cuja entidade empregadora é uma entidade pública. Tratou-se de uma melhoria introduzida ao modelo, face ao aumento progressivo do número de pensionistas da segurança social que trabalhavam em entidades públicas, com características diferentes das dos trabalhadores do setor privado. Esta alteração teve um impacto na despesa com pensões de mais 49.412 M€, ao longo de todo o horizonte da projeção (2025 a 2070).

A projeção do valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social foi sujeita a alterações na metodologia de cálculo e nos pressupostos considerados, sem que fossem evidenciados os correspondentes impactos, prejudicando a comparabilidade da informação. (Ponto 8.2.3)

294. Na projeção do valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social é considerado o valor das transferências esperadas relativas a saldos do sistema previdencial durante o ano de elaboração da proposta de lei do Orçamento do Estado. No entanto, por dependerem de decisão política, estes saldos nem sempre foram transferidos na sua totalidade, o que prejudica as conclusões que se possam retirar sobre o valor do Fundo ao longo da projeção.
295. Nas projeções anteriores à proposta de lei do Orçamento do Estado de 2021, não foram considerados, no valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, os montantes inscritos no orçamento da segurança social relativos ao Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis, a parcela do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas e ao Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário. A partir da proposta de lei do Orçamento do Estado de 2022 é assumido que o montante desta receita corresponde ao montante inscrito no orçamento da segurança social, para todo o horizonte da projeção, sem considerar a evolução futura do nível de preços e os determinantes efetivos destas fontes de receita.
296. O valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social nas projeções das propostas de lei do Orçamento do Estado de 2019, 2020 e 2022 (elaborada em outubro de 2021) está indevidamente afetado pela deflação da taxa de rentabilidade no ano base.
297. Apesar de o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, ter feito a projeção da taxa de rentabilidade do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, ano a ano, nos primeiros 10 anos, no âmbito da preparação da proposta de lei do Orçamento do Estado de 2022 (abril de 2022) e de 2023, o Gabinete de Estratégia e Planeamento utilizou uma taxa de rentabilidade média para a projeção do valor do Fundo. A título de exemplo, na proposta de lei do Orçamento do Estado de 2023, a consideração da taxa de rentabilidade média (4,0%) ao invés da taxa de rentabilidade ano a ano, fez com que, no final da projeção, o valor futuro do Fundo fosse superior em 2.332 M€ (36.664 M€ ao invés de 34.332 M€).



298. A partir da proposta de lei do Orçamento do Estado de 2024, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, passou a fazer a projeção da taxa de rentabilidade do Fundo, ano a ano, a 30 anos, tendo o Gabinete de Estratégia e Planeamento utilizado essas taxas de rentabilidade anuais na elaboração das projeções, com impacto positivo na evolução do valor do Fundo ao longo do horizonte da projeção (em 2070, +9.158 M€).

Apesar de no período de 2012 a 2023 a receita do sistema previdencial da segurança social ter registado um crescimento médio anual (4,9%) superior à despesa (3,1%), as projeções apontam para que a despesa venha a crescer mais do que a receita, 1,4% e 1,1% respetivamente. (Ponto 9)

299. As projeções da conta da segurança social constantes do Relatório que acompanha as propostas de lei do Orçamento do Estado dos anos de 2018 a 2023 consideram um horizonte de projeção que variou entre os 37 e os 46 anos, apesar das melhores práticas internacionais no domínio atuarial recomendarem no mínimo 50 anos, sendo que a ISAP 2 sugere 75 anos, correspondente a três gerações.

300. As projeções mais recentes, nomeadamente as constantes dos Relatórios de 2023 e de 2024, apontam, no entanto, para uma evolução mais favorável do saldo do sistema previdencial, com impacto positivo no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, que anteriormente se esgotava durante o horizonte da projeção para cobrir saldos negativos do sistema, mas que desde então apresenta valor positivo no final da projeção (99.555 M€, em 2070 - Relatório da proposta de lei do Orçamento do Estado de 2024).

A inexistência de uma avaliação global e integrada dos ativos e das responsabilidades financeiras, atuais e futuras, dos sistemas de proteção social, não permite uma efetiva quantificação das responsabilidades públicas com os sistemas e prejudica a compreensão dos riscos económicos, demográficos e financeiros que recaem sobre a sua sustentabilidade. (Pontos 10 e 11)

301. Projeta-se um aumento do esforço financeiro do Orçamento do Estado, necessário para assegurar o pagamento das responsabilidades assumidas no âmbito do regime de proteção social convergente até meados de 2040, que é justificado pelo efeito conjugado da redução do número de subscritores, resultante da decisão de encerramento do sistema, do aumento do número de aposentados e do valor médio das suas pensões.

302. O agravamento do peso do saldo global dos sistemas de proteção social no PIB, que se deverá registar até 2042 (cerca de -4,4% do PIB real, correspondente a -14.788 M€), constitui um risco acrescido para as finanças públicas e para o atual nível de benefícios garantido pelos sistemas.

303. O balanço atuarial estimado para o sistema previdencial revela que os ativos são suficientes para suportar os passivos, mas tal não reflete o conjunto efetivo das responsabilidades públicas com os dois sistemas de proteção social de base contributiva (sistema previdencial da segurança social e regime de proteção social convergente). Globalmente, os ativos atuariais dos sistemas contributivos não são suficientes para suportar os passivos atuariais, existindo uma posição financeira atuarial negativa de -228 mil M€ (-96,1% do PIB real de 2023).

V. RECOMENDAÇÕES

Atentas as observações e conclusões da auditoria, recomenda-se:

Ao Ministro de Estado e das Finanças e à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

R.1. A elaboração e divulgação de um relatório de avaliação atuarial, segundo as melhores práticas e orientações internacionais, com uma periodicidade alinhada com a do *Ageing Report*, contendo a projeção integrada da situação financeira a longo prazo do conjunto dos sistemas contributivos de proteção social e do sistema de proteção social de cidadania e, ainda, um balanço atuarial.

À Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

R.1. Assegurar que a informação reportada no “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social”, seja completa, comparável e fiável, incluindo a projeção integrada da situação financeira dos sistemas contributivos.

R.2. Assegurar a publicitação da metodologia, dos pressupostos assumidos nas projeções, das alterações introduzidas nesses pressupostos e dos correspondentes impactos nas projeções constantes no “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social”.

R.3. Providenciar para que o “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social” incorpore métricas que permitam aferir a sensibilidade dos resultados à evolução incerta dos principais fatores de risco demográficos, económicos e financeiros que determinam a evolução das suas fontes de financiamento e das responsabilidades dos sistemas, bem como o impacto das alterações legislativas constantes da proposta de lei do Orçamento do Estado.

R.4. Providenciar para que o “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social” permita avaliar de uma forma regular o custo efetivo das diferentes eventualidades cobertas pela taxa contributiva global.

R.5. Providenciar para que o “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social” inclua dados quantitativos sobre as responsabilidades decorrentes do regime de equivalências e da fixação de taxas contributivas mais favoráveis.

R.6. Diligenciar pela revisão da taxa contributiva global desagregada por cada eventualidade, com base em estudos atuariais.

R.7. Assegurar que o cenário macroeconómico de curto prazo considerado nas projeções que integram o “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social” coincida com o subjacente à proposta de lei do Orçamento do Estado.

Ao Diretor-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento

R.1. Adotar as medidas necessárias para suprir as deficiências e insuficiências identificadas na operacionalização do modelo que suporta as projeções que integram o Relatório.

R.2. Definir mecanismos de monitorização e de avaliação quer das projeções, quer do Relatório, que assegurem a correspondente qualidade e consistência técnica ao longo dos anos.

- R.3. Promover, com a periodicidade considerada adequada, a revisão por pares das projeções e do Relatório.
- R.4. Prosseguir o aperfeiçoamento do modelo e do Relatório, considerando designadamente:
- R.4.1 Incluir outros determinantes da receita e da despesa, nas equações e na componente atuarial do modelo;
 - R.4.2 Introduzir análises de sensibilidade, considerando cenários demográficos e económicos alternativos, devidamente fundamentados;
 - R.4.3 Divulgar as alterações da metodologia ou dos pressupostos face a anos anteriores e analisar comparativamente os impactos sobre os resultados das projeções;
 - R.4.4 Evidenciar e justificar as diferenças entre projeções anteriores e a execução.
- R.5. Providenciar pela capacitação dos recursos humanos e técnicos no domínio atuarial para a elaboração de análises, apoio à decisão e reporte sistemático sobre a sustentabilidade dos sistemas públicos de proteção social.
- R.6. Concluir a elaboração do manual do modelo.

Ao Presidente do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP

- R.1. Definir procedimentos internos que assegurem a consistência da metodologia utilizada no cálculo dos dados transmitidos ao Gabinete de Estratégia e Planeamento, para efeitos de elaboração das projeções sobre a sustentabilidade financeira da segurança social, sem prejuízo de eventuais melhorias, designadamente, a inclusão de cenários alternativos devidamente fundamentados, bem como, a rastreabilidade e auditabilidade de toda a informação de suporte.

VI. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do artigo 29.º, n.º 5, da LOPTC²¹⁴, que emitiu o respetivo parecer.

VII. DECISÃO

Os juízes do Tribunal de Contas deliberaram, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório;
2. Que o Relatório seja remetido aos seguintes responsáveis:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
 - Diretor-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento;
 - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
 - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP;
 - Presidente do Conselho Diretivo da Caixa Geral de Aposentações, IP;
3. Que um exemplar do presente Relatório seja remetido ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29º, n.º 4, 54º, n.º 4, e 55º, n.º 2, da LOPTC;
4. Determinar que os responsáveis destinatários das recomendações informem, no prazo de três meses após a receção deste Relatório, o Tribunal de Contas, por escrito e com a inclusão dos respetivos documentos comprovativos, acerca da sequência dada às recomendações;
5. Fixar o valor dos emolumentos em 17.164,00 €, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas²¹⁵, a pagar pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento;
6. Que, após as notificações e comunicações necessárias, o Relatório seja colocado à disposição dos órgãos de comunicação social e publicado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

Tribunal de Contas, em 19 de dezembro de 2024.

O Juiz Conselheiro Relator



(Luís Filipe Cracel Viana)

As Juízas Conselheiras Adjuntas



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

Esteva presente por videoconferência e votou favoravelmente.

(Sofia David)

²¹⁴ Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.

²¹⁵ Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

REFERÊNCIAS

Normativo internacional

- International Actuarial Association (2018). ISAP 1 International Standard of Actuarial Practice 1 - General Actuarial Practice. Revision adopted 1 December 2018 (Minor correction -16 April 2019).
- International Actuarial Association (2018). ISAP 2 International Standard of Actuarial Practice 2 - Financial Analysis of Social Security Programs. Adopted 1 December 2018.
- International Social Security Association (2019). Guidelines on Good Governance. ISSA technical commissions and staff of the ISSA General Secretariat.
- International Social Security Association. (2022). Guidelines: Actuarial Work for Social Security. International Labour Office; International Social Security Association. Geneva.

Referências bibliográficas

- Billig, A. & Ménard, J.C. (2013)- Actuarial balance sheets as a tool to assess the sustainability of social security systems. *International Social Security Review*, 66. 31-52.
- Billig A. & Ménard (2018) - Measuring and reporting the actuarial obligations of the Canada Pension Plan”, *International Social Security Review*, Vol. 71, 3/2018, pp. 49-71
- Blake, D. (2006). *Pension economics*. John Wiley & Sons.
- Boado-Penas, M. C., Valdés-Prieto, S. & Vidal-Meliá, C. (2008). The Actuarial Balance Sheet for Pay-As-You-Go Finance: Solvency indicators for Spain and Sweden. CESifo working paper no. 2182-*CESifo Working Paper Series*.
- Bravo, J. (2007). *Tábuas de Mortalidade Contemporâneas e Prospectivas: Modelos Estocásticos, Aplicações Actuariais e Cobertura do Risco de Longevidade*. Tese de Doutoramento em Economia pela Universidade de Évora). <http://hdl.handle.net/10174/11148>.
- Cabral, N. (2017) A sustentabilidade da segurança social. Em J. P. Silva & G. A. Ribeiro (Eds.), *Justiça entre gerações – Perspetivas interdisciplinares* (p. 352 – 396). Universidade Católica Editora.
- Comissão para a sustentabilidade da segurança social, Organização Internacional do Trabalho (2024) “Livro verde para a sustentabilidade do sistema previdencial”. <https://www.sg.mtsss.gov.pt/documents/12512/35489/Livro+Verde+2024+%28simples%29/46256328-cec7-494a-b82c-f71d464fob47> .
- Comissão Europeia (2012). Livro Branco – Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis. Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/32eda60f-d102-4292-bd01-ea7ac726b731/language-pt>.
- Comissão Europeia (2021) – Livro verde sobre o envelhecimento-Promover a responsabilidade e a solidariedade entre gerações. Publications Office of the European Union <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/d918b520-63a9-11eb-aeb5-01aa75ed71a1>
- Comissão Europeia (2017). *Pilar europeu dos direitos sociais*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2792/239183>.

- Comissão Europeia (2021). Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais COM/2021/102 final {SWD(2021) 46 final}.
- Conselho das Finanças Públicas, maio de 2024. Evolução orçamental da segurança social e CGA em 2023, Relatório n.º 06/2024.
- European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2024). The 2024 ageing report: economic & budgetary projections for the EU Member States (2022-2070). Publications Office of the European Union. Institutional Paper 279 | April 2024 <https://data.europa.eu/doi/10.2765/022983>.
- European Commission: Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2024). The 2024 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies (Institutional Paper 257 | November 2023) doi:10.2765/960576 (online).
- European Commission: Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2021) The 2021 ageing report: economic & budgetary projections for the EU Member States (2019-2070). Publications Office of the European Union. Institutional Paper 148 | May 2021 <https://data.europa.eu/doi/10.2765/84455>.
- European Commission: Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2021) The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies (Institutional Paper 142 | November 2020) doi:10.2765/733565 (online).
- European Commission: Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2018). The 2018 ageing report: economic & budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070). Publications Office of the European Union. Institutional Paper 079 | May 2018 <https://data.europa.eu/doi/10.2765/615631>.
- European Commission: Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2018). The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies (Institutional Paper 065 | November 2017) doi:10.2765/286359 (online).
- European Commission: Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2007). Pensions Schemes and Projection Models in EU-25 Member States. Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication10173_en.pdf.
- European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. (2023). The future of social protection and of the welfare state in the EU. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/35425>.
- European Commission: Secretariat-General. (2023). The impact of demographic change in a changing environment. Publications Office of the European Union. https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/Demography_report_2022_o.pdf.
- Eurostat. (2020). Technical compilation guide for pension data in national accounts (2020 edition). Publications Office of the European Union.
- International Actuarial Association (2018) - Measuring and Reporting Actuarial Obligations of Social Security Systems. Social Security Committee.
- Lefebvre, C. (2007). Projections à long terme des systèmes de retraite quelques expériences étrangères. Rapport au Conseil d'orientation des retraites, Paris, France. <https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-773.pdf>
- Li, Jinjing & O'Donoghue, C. (2013). A survey of dynamic microsimulation models: Uses, model structure and methodology. International Journal of Microsimulation; 6(2); 3-55. DOI:[10.34196/ijm.00082](https://doi.org/10.34196/ijm.00082).

- Nisticò, Sergio (2006). Discussion of “Demographic Uncertainty and Evaluation of Sustainability of Pension Systems”. In Holzmann, R & Palmer, E. (Eds.), Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contributions (NDC) schemes (pp. 113 - 115).
- Pinheiro, M. e V. Cunha (2007), “MISS: um modelo para avaliação da sustentabilidade da segurança social pública portuguesa”, Occasional Papers 2 | 2007, Departamento de Estudos Económicos, Banco de Portugal.
- Pereira, P. T. (coord.), Albuquerque, P., Amorim, J. G., Andrade, I., Costa, E., Esteves, D., Franco, F., Nobre, L., Rodrigues, C. F., Tavares, A. I., Valente, M. S. e Xeres, R. (2023) Um Índice de Justiça Intergeracional para Portugal, Institute of Public Policy e Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Plamondon, et al. (2002). - Quantitative methods in social protection series. International Labour Office. Geneva, International Labour Office/International Social Security Association.
- Ramaswamy, S. (2012). The sustainability of pension schemes. BIS Working Papers 368, Bank for International Settlements.
- Ross, S., R. Westerfield e B. Jordan (2019, pp. 223-225), Fundamentals of Corporate Finance (Twelfth Edition), McGraw-Hill Education.
- Valdés-Prieto, S. (2006). “Política fiscal y gasto en pensiones mínimas y asistenciales”. Estudios Públicos, 103, 43-110.
- Ventura-Marco & Vidal.Meliá (2013). An actuarial balance sheet model for defined benefit pay-as-you-go pension systems with disability and retirement contingencies. Astin Bulletin, 44 (2), 367-415. DOI: <https://doi.org/10.1017/asb.2014.5>

Legislação

Constituição da República Portuguesa.

Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro - Promulga o Estatuto da Aposentação.

Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de agosto – Cria o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro - Define e regulamenta a proteção na eventualidade da morte dos beneficiários do regime geral de segurança social.

Decreto-Lei n.º 361/98, de 18 de novembro - Regime jurídico da pensão unificada.

Decreto-Lei n.º 480/99, de 11 de novembro Código de Processo de Trabalho (CPT).

Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro - Estabelece o regime jurídico de proteção social da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem e revoga os Decretos-Leis n.ºs 119/99, de 14 de abril, e 84/2003, de 24 de abril.

Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio – Aprova o Regime de proteção nas eventualidades invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de segurança social.

Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro - Estabelece o quadro do financiamento do sistema de segurança social.

Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de abril – Estabelece o regime jurídico de proteção social na parentalidade no âmbito do sistema previdencial e no subsistema de solidariedade.

Decreto-Lei n.º 155/2009, de 9 de julho - Regula, no âmbito do regime geral da segurança social, as condições de acesso à pensão antecipada de velhice dos controladores de tráfego aéreo beneficiários da segurança social.

Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho - Altera os regimes jurídicos de proteção social nas eventualidades de doença, maternidade, paternidade e adoção e morte previstas no sistema previdencial, de encargos familiares do subsistema de proteção familiar e do rendimento social de inserção, o regime jurídico que regula a restituição de prestações indevidamente pagas e a lei da condição de recursos, no âmbito do sistema de segurança social, e o estatuto das pensões de sobrevivência e o regime jurídico de proteção social na eventualidade de maternidade, paternidade e adoção no âmbito do regime de proteção social convergente.

Decreto-Lei n.º 95/2017, de 10 de agosto - Regula a transferência para a Caixa Geral de Aposentações, I. P., do encargo financeiro com os complementos de pensão dos trabalhadores da Carris.

Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 outubro - Estabelece um regime especial de acesso antecipado à pensão de velhice para os beneficiários do regime geral de segurança social e do regime de proteção social convergente com muito longas carreiras contributivas (altera o Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro e o Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio).

Decreto-Lei n.º 105/2021, de 29 de novembro - Estatuto dos Profissionais da Área da Cultura.

Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro – Proceda à regulamentação do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

Decreto Regulamentar n.º 5/2021, de 24 de agosto - Estabelece um regime especial e transitório de facilitação do acesso, majoração de valor e prolongamento da duração de apoios sociais aos ex-trabalhadores da COFACO.

Despacho n.º 9126/2022, de 26 de julho - Criação da Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.

Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro – Orçamento do Estado para 1995.

Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro - Estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões.

Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro - Cria o indexante dos apoios sociais (IAS) e novas regras de atualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social.

Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro – Aprova a Lei de Bases da Segurança Social.

Lei n.º 187/2007, de 10 de maio - Regime de proteção nas eventualidades invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de segurança social.

Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro – Define a proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas.

Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro - Código do Trabalho.

Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro - Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro - Lei de Enquadramento Orçamental.

Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro - Orçamento do Estado para 2018.

Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro - Orçamento do Estado para 2021

Portaria n.º 233/90, de 29 de março - Regulamento do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Seguros.

Portaria n.º 29-C/2022, de 11 de janeiro - Regulamento do Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Área da Cultura (FESSPAC).

Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021 – Cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2024, de 12 de janeiro – Aprova o Plano de Ação do Envelhecimento Ativo e Saudável 2023 – 2026.

ANEXOS

Anexo I – Metodologia

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, execução e de elaboração do relato, previstas no “Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais” e no “Manual de Auditoria de Resultados” do TdC. As evidências de auditoria estão documentadas e as observações e conclusões emitidas estão fundamentadas.

Também se consideraram as normas e orientações da *International Organization of Supreme Audit*

Institutions, nos seguintes termos:

- ISSAI 100 - *Fundamental Principles of Public Sector Auditing*;
- ISSAI 300 - *Performance Audit Principles*;
- ISSAI 3000 - *Performance Audit Standard*;
- GUID 3910 - *Central Concepts for Performance Auditing*;
- GUID 3920 - *Performance Auditing Process*;
- ISSAI 400 - *Compliance Audit Principles*;
- ISSAI 4000 - *Compliance Audit Standard*;
- GUID 4900 - *Guidance on Authorities and Criteria to be considered while examining the regularity and propriety aspects in compliance audit*.

PLANEAMENTO

O estudo preliminar incluiu a recolha e análise de informação junto das entidades tuteladas pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social intervenientes na elaboração do relato sobre a sustentabilidade financeira da segurança social. Complementarmente, por forma a realizar um exame mais detalhado da operacionalização e da efetividade dos dados, foram ainda recolhidos elementos junto do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, do Instituto Nacional de Estatística, IP e da Caixa Geral de Aposentações, IP. Adicionalmente, promoveram-se reuniões de trabalho com académicos que desenvolveram ou utilizam modelos de avaliação da sustentabilidade financeira de sistemas de proteção social.

Realizaram-se, ainda, entrevistas exploratórias com responsáveis do GEP, IGFSS e IGFSS, designadamente no sentido de identificar fontes de evidências para a auditoria e promoveu-se a capacitação dos recursos humanos do departamento de auditoria V, na área da análise à sustentabilidade de sistemas de segurança social.

Foram considerados, entre outros, os seguintes critérios de auditoria:

- Lei de Enquadramento Orçamental, Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na redação atual;
- Lei de Bases da Segurança Social, Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, na redação atual;
- Quadro do financiamento do sistema de segurança social, Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro, na redação atual;
- Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social, Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, na redação atual;
- Regime de proteção nas eventualidades invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de segurança social, Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, na redação atual;
- *ISAP 1 - General Actuarial Practice*;
- *ISAP 2 - Financial Analysis of Social Security Programs*;
- *ISSA - Guidelines on Good Governance*;
- *ISSA-ILO - Guidelines on Actuarial Work for Social Security*.

Com base no estudo preliminar foi elaborado o Plano Global de Auditoria que delimita o âmbito, identifica os objetivos, a metodologia, os procedimentos e os critérios da auditoria, constitui a equipa de auditoria e fixa o calendário da ação.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Na fase de execução deu-se continuidade à recolha de informação e obtiveram-se os esclarecimentos necessários junto das entidades envolvidas no relatório sobre a sustentabilidade financeira da segurança social.

Utilizaram-se as seguintes técnicas de exame: análise documental; análise de dados; apreciação qualitativa/comparativa das evidências documentais e dos resultados das verificações; e interpretação de entrevistas.

Atendendo que o modelo que suporta as projeções é de base atuarial e considerando que o cumprimento dos objetivos de auditoria implica a utilização de conhecimentos especializados nesta matéria solicitou-se uma colaboração ao Instituto dos Atuários Portugueses para que fosse designado um perito para capacitar dos elementos da equipa de auditoria para a análise e apreciação do modelo utilizado para as projeções. Para o efeito, o Instituto dos Atuários Portugueses designou o Atuário Jorge Miguel Ventura Bravo.

Os resultados das análises e verificações alicerçaram as opiniões de auditoria constantes no Relato.

RELATO

Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato para remessa para contraditório, após distribuição às Juízas Conselheiras Adjuntas.



Anexo II – Contas da Segurança Social referenciadas nos Relatórios sobre a sustentabilidade financeira da segurança social que acompanham as propostas de lei do Orçamento do Estado

| PLOE | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Conta da Segurança Social | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| RECEITAS TOTAIS | 17 879 | 18 845 | 22 049 | 22 251 | 27 613 | 28 671 | 27 451 |
| SALDO DO ANO ANTERIOR (com aplicação em receita) | 513 | 613 | 3 493 | 1 985 | 2 013 | 4 349 | 2 717 |
| RECEITAS CORRENTES | 17 108 | 17 842 | 18 324 | 19 864 | 22 089 | 23 622 | 24 619 |
| das quais: | | | | | | | |
| Contribuições e Quotizações | 14 778 | 15 714 | 16 906 | 18 365 | 18 230 | 19 954 | 22 316 |
| Rendimentos e Outras Receitas (dos quais) | 433 | 435 | 451 | 261 | 228 | 342 | 359 |
| Receitas Cessantes e Compensação por Cessação de Contrato | 218 | 220 | 220 | 210 | 210 | 210 | 209 |
| Outras Receitas Correntes | 215 | 204 | 223 | 121 | 102 | 84 | 139 |
| Transferência do OE + exterior - COVID+PRR | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 269 | 1 169 | 484 |
| Transferências extraordinárias do OE | 650 | 430 | 0 | 0 | 0 | 466 | 0 |
| Transferência - CGA | 130 | 134 | 139 | 173 | 162 | 166 | 175 |
| FSE+CPN | 1 085 | 1 091 | 778 | 704 | 842 | 1 174 | 892 |
| RECEITAS DE CAPITAL | 28 | 10 | 5 | 58 | 3 256 | 0 | 2 |
| TRANSFERENCIAS INTERNAS OBTIDAS | 230 | 380 | 228 | 343 | 254 | 700 | 113 |
| DESPESAS TOTAIS | 16 636 | 17 036 | 20 339 | 20 247 | 23 267 | 25 895 | 24 045 |
| DESPESAS CORRENTES | 16 395 | 16 804 | 17 313 | 18 389 | 21 391 | 22 475 | 21 398 |
| das quais: | | | | | | | |
| Despesas com prestações | 14 663 | 15 027 | 15 776 | 16 734 | 19 618 | 20 272 | 19 483 |
| das quais: | | | | | | | |
| Subsídio por Doença | 503 | 564 | 629 | 704 | 849 | 821 | 875 |
| Subsídio de Parentalidade | 451 | 474 | 525 | 574 | 639 | 620 | 700 |
| Subsídio de Desemprego e Outros Apoios | 1 247 | 1 102 | 1 051 | 1 027 | 1 330 | 1 435 | 1 098 |
| Sub. Desemprego e indemn. compensatória por salários em atraso | | | | 953 | 1 230 | 1 297 | 1 010 |
| Políticas Ativas de Emprego e Formação Profissional | | | | 74 | 100 | 139 | 88 |
| Subsídio por Morte | 98 | 102 | 109 | 112 | 135 | 143 | 133 |
| Pensões: | 12 364 | 12 785 | 13 462 | 14 317 | 14 961 | 15 481 | 16 101 |
| das quais: | | | | | | | |
| Sobrevivência | 1 852 | 1 908 | 1 992 | 2 103 | 2 169 | 2 269 | 2 340 |
| Invalidez | 841 | 823 | 818 | 888 | 902 | 909 | 914 |
| Velhice | 9 129 | 9 503 | 10 083 | 10 748 | 11 303 | 11 708 | 12 239 |
| Transferências para a CGA - Pensões Unificadas | 528 | 532 | 543 | 564 | 572 | 580 | 594 |
| Medidas Excecionais e temporárias (COVID) | | | | 0 | 1 703 | 1 772 | 576 |
| Administração e Outras Despesas Comuns | 185 | 187 | 196 | 210 | 221 | 227 | 217 |
| Transferências p/ emprego, higiene e formação profissional | 553 | 567 | 620 | 667 | 673 | 687 | 709 |
| FSE+CPN | 982 | 1 012 | 709 | 760 | 870 | 1 279 | 978 |
| DESPESAS DE CAPITAL | 13 | 22 | 1 522 | 500 | 1 876 | 2 838 | 45 |
| TRANSFERENCIAS INTERNAS CONCEDIDAS | 227 | 210 | 1 505 | 1 358 | 0 | 582 | 2 601 |
| Saldo do sistema previdencial | 1 243 | 1 810 | 1 710 | 2 003 | 4 346 | 2 777 | 3 406 |
| Saldo do sistema previdencial * | | | | 3 515 | 2 740 | 1 252 | 6 024 |

Fonte: conta da segurança social - IGFSS, IP/MTSSS

Notas: * Não inclui o saldo do ano anterior, as transferências do FSE e Contrapartida Pública Nacional, nem transferências internas

Observações:

Até à PLOE2020, a rubrica de rendimentos e outras receitas incluía os valores das rubricas de receitas cessantes e compensação por cessação de contrato + outras receitas correntes. Nas rubricas da despesa, designadamente, o sub. Desemprego e indemnização compensatória por salários em atraso e Políticas Ativas de Emprego e Formação Profissional, as Medidas Excecionais e temporárias (COVID) e Saldo do sistema previdencial * não constavam no relatório.

Anexo III – Modelo econométrico para a previsão de contribuições e quotizações e prestações sociais

| | |
|--|---|
| Prestações sociais (diferidas e imediatas) | $DP_t = \beta_1 + \beta_2 V_1 + \dots + \beta_n V_n + \varepsilon_t$ (modelo de regressão linear) |
| Contribuições e quotizações | $Cont_t = \beta_1 Cont_{t-7} + \beta_2 Cont_{t-12} + \beta_3 Des_{t-12} + \beta_4 Rmed_{t-11} + \beta_5 Rmed_{t-12} + \beta_6 TCO_{t-10} + \beta_7 TCO_{t-11} + \beta_8 PIB_{t-1} + \beta_9 PIB_{t-11} + \beta_{10} ESP_t + Cont_{MERC(t)} + Cont_{TITUL(t)} + \varepsilon_t$ |

Notas:

| | |
|-------------------------------|--|
| β_1 | Ordenada na origem |
| β_2 | Parâmetro do modelo designado de coeficiente de regressão |
| DP_t | Despesa com a prestação social no período t. |
| V_1 | ($t=1, \dots, n$), variável explicativa da DP_t |
| $Cont_{t-7}$ e $Cont_{t-12}$ | Valor das contribuições cobradas no 7.º mês e 12.º mês antecedente, respetivamente |
| Des_{t-12} | N.º de desempregados à procura de emprego (IEFP) registadas no 12.º mês antecedente |
| $Rmed_{t-11}$ e $Rmed_{t-12}$ | Remuneração nominal por trabalhador no 11.º e 12.º mês antecedente |
| TCO_{t-10} e TCO_{t-11} | N.º de TCO no 10.º e 11.º mês antecedente (INE), respetivamente |
| PIB_{t-1} e PIB_{t-11} | Valor do PIB no mês anterior; e no 11.º mês anterior (INE); respetivamente |
| ESP_t | Variável binária que toma o valor 1 (meses com comportamento atípico) e 0 caso contrário; |
| $Cont_{MERC(t)}$ | É o valor das contribuições com medidas especiais de recuperação da dívida |
| $Cont_{TITUL(t)}$ | É o valor das contribuições com titularização |
| ε_t | Componente de erro, onde são incluídos todos os outros fatores que influenciam a variável $Cont_t$ |

PLOE2020 (em milhões de €, preços de 2020)

| | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| RECEITAS CORRENTES | 20 190 | 22 878 | 24 795 | 27 086 | 29 842 |
| Das quais: | | | | | |
| Contribuições e Quotizações | 19 529 | 22 126 | 23 986 | 26 206 | 28 875 |
| (em % PIB) | 9,2% | 9,2% | 9,2% | 9,2% | 9,2% |
| DESPESAS CORRENTES | 18 584 | 23 302 | 27 428 | 29 697 | 31 002 |
| Das quais: | | | | | |
| Subsídio por Doença e Tuberculose | 741 | 840 | 911 | 995 | 1 096 |
| Subsídio de Parentalidade | 643 | 709 | 754 | 738 | 785 |
| Sub. Desemprego + Indemn. compensatória por salários em atraso + | | | | | |
| Políticas ativas de emprego | 1 042 | 1 629 | 1 609 | 1 636 | 1 821 |
| Subsídio por Morte | 112 | 120 | 128 | 135 | 138 |
| Pensões | 15 040 | 18 875 | 22 775 | 24 828 | 25 682 |
| (em % PIB) | 7,1% | 7,9% | 8,8% | 8,7% | 8,2% |
| Das quais: | | | | | |
| Sobrevivência | 2 201 | 2 516 | 2 799 | 2 971 | 2 985 |
| Invalidez | 902 | 864 | 941 | 896 | 1 116 |
| Velhice | 11 366 | 14 847 | 18 317 | 20 208 | 20 817 |
| SALDO DO SISTEMA PREVIDENCIAL - REPARTIÇÃO | 1 605 | -424 | -2 633 | -2 611 | -1 160 |
| (em % PIB) | 0,8% | -0,2% | -1,0% | -0,9% | -0,4% |
| FEFSS | 22 648 | 38 592 | 32 228 | 12 617 | 0 |
| FEFSS em % PIB | 10,7% | 16,1% | 12,4% | 4,4% | 0,0% |
| FEFSS em % despesa com pensões | 156,5% | 211,7% | 146,1% | 52,4% | 0,0% |

Notas: o total das pensões inclui as transferências para a CGA, Rádio Marconi e Carris; os totais das receitas e despesas correntes não incluem as transferências do Fundo Social Europeu e Contrapartida Pública Nacional.

Fonte: PLOE2020.

PLOE2021 (em milhões de €, preços de 2021)

| | 2021 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| RECEITAS CORRENTES | 20 608 | 22 725 | 25 082 | 28 369 | 32 641 |
| Das quais: | | | | | |
| Contribuições e Quotizações | 18 928 | 21 902 | 24 175 | 27 345 | 31 466 |
| (em % PIB) | 9,0% | 9,0% | 9,0% | 9,0% | 9,0% |
| DESPESAS CORRENTES | 20 107 | 23 712 | 28 348 | 31 638 | 34 304 |
| Das quais: | | | | | |
| Subsídio por Doença e Tuberculose | 892 | 840 | 928 | 1 049 | 1 207 |
| Subsídio de Parentalidade | 692 | 777 | 818 | 861 | 973 |
| Sub. Desemprego + Indemn. compensatória por salários em atraso + | | | | | |
| Políticas ativas de emprego | 1 464 | 1 135 | 1 241 | 1 402 | 1 618 |
| Subsídio por Morte | 111 | 117 | 124 | 129 | 130 |
| Pensões | 15 524 | 19 684 | 23 932 | 26 725 | 28 710 |
| (em % PIB) | 7,4% | 8,1% | 8,9% | 8,8% | 8,2% |
| Das quais: | | | | | |
| Sobrevivência | 2 239 | 2 612 | 2 917 | 3 115 | 3 159 |
| Invalidez | 881 | 1 026 | 1 218 | 1 268 | 1 580 |
| Velhice | 11 814 | 15 372 | 19 047 | 21 546 | 23 146 |
| SALDO DO SISTEMA PREVIDENCIAL - REPARTIÇÃO | 502 | -987 | -3 266 | -3 269 | -1 662 |
| (em % PIB) | 0,2% | -0,4% | -1,22% | -1,1% | -0,5% |
| FEFSS | 22 176 | 30 888 | 16 116 | 0 | 0 |
| FEFSS em % PIB | 10,6% | 12,7% | 6,0% | 0,0% | 0,0% |
| FEFSS em % despesa com pensões | 148,5% | 162,5% | 69,5% | 0,0% | 0,0% |

Notas: o total das pensões inclui as transferências para a CGA, Rádio Marconi e Carris; os totais das receitas e despesas correntes não incluem as transferências do Fundo Social Europeu e Contrapartida Pública Nacional, transferências internas ou saldos do ano anterior.

Fonte: PLOE2021.

PLOE2022 (outubro de 2021) (em milhões de €, preços 2022)

| | 2022 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| RECEITAS CORRENTES | 21 857 | 23 390 | 25 816 | 29 198 | 33 596 |
| Das quais: | | | | | |
| Contribuições e Quotizações | 20 875 | 22 550 | 24 891 | 28 154 | 32 397 |
| | (em % PIB) | 9,4% | 9,4% | 9,4% | 9,4% |
| DESPESAS CORRENTES | 20 370 | 23 568 | 28 269 | 31 761 | 34 803 |
| Das quais: | | | | | |
| Subsídio por Doença e Tuberculose | 878 | 772 | 852 | 964 | 1 109 |
| Subsídio de Parentalidade | 654 | 691 | 727 | 766 | 865 |
| Sub. Desemprego + Indemn. compensatória por salários em atraso + | | | | | |
| Políticas ativas de emprego | 1 379 | 1 342 | 1 473 | 1 653 | 1 906 |
| Subsídio por Morte | 151 | 156 | 164 | 172 | 174 |
| Pensões | 16 043 | 19 434 | 23 728 | 26 712 | 29 054 |
| | (em % PIB) | 7,2% | 8,1% | 8,9% | 8,4% |
| Das quais: | | | | | |
| Sobrevivência | 2 326 | 2 655 | 2 982 | 3 206 | 3 285 |
| Invalidez | 920 | 1 043 | 1 296 | 1 391 | 1 727 |
| Velhice | 12 196 | 15 066 | 18 706 | 21 322 | 23 214 |
| SALDO DO SISTEMA PREVIDENCIAL - REPARTIÇÃO | 1 487 | -178 | -2 453 | -2 563 | -1 207 |
| | (em % PIB) | 0,7% | -0,1% | -0,9% | -0,3% |
| FEFSS | 24 831 | 35 575 | 25 247 | 2 040 | 0 |
| | FEFSS em % PIB | 11,2% | 14,8% | 9,5% | 0,0% |
| | FEFSS em % despesa com pensões | 160,8% | 189,6% | 109,8% | 7,9% |

Notas: o total das pensões inclui as transferências para a CGA, Rádio Marconi e Carris; os totais das receitas e despesas correntes não incluem as transferências do Fundo Social Europeu e Contrapartida Pública Nacional.

Fonte: PLOE2022 (outubro de 2021).

PLOE2022 (abril de 2022) (em milhões de €, preços 2022)

| | 2022 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| RECEITAS CORRENTES | 22 147 | 23 529 | 25 970 | 29 372 | 33 796 |
| Das quais: | | | | | |
| Contribuições e Quotizações | 21 166 | 22 695 | 25 051 | 28 336 | 32 605 |
| | (em % PIB) | 9,5% | 9,4% | 9,4% | 9,4% |
| DESPESAS CORRENTES | 20 370 | 23 517 | 28 213 | 31 698 | 34 730 |
| Das quais: | | | | | |
| Subsídio por Doença e Tuberculose | 878 | 772 | 852 | 964 | 1 109 |
| Subsídio de Parentalidade | 654 | 691 | 727 | 766 | 865 |
| Sub. Desemprego + Indemn. compensatória por salários em atraso + | | | | | |
| Políticas ativas de emprego | 1 379 | 1 342 | 1 473 | 1 653 | 1 906 |
| Subsídio por Morte | 151 | 156 | 164 | 172 | 174 |
| Pensões | 16 043 | 19 434 | 23 728 | 26 712 | 29 054 |
| | (em % PIB) | 7,2% | 8,1% | 8,9% | 8,4% |
| Das quais: | | | | | |
| Sobrevivência | 2 326 | 2 655 | 2 982 | 3 206 | 3 285 |
| Invalidez | 920 | 1 043 | 1 296 | 1 391 | 1 727 |
| Velhice | 12 196 | 15 066 | 18 706 | 21 322 | 23 214 |
| SALDO DO SISTEMA PREVIDENCIAL - REPARTIÇÃO | 1 778 | 12 | -2 243 | -2 325 | -934 |
| | (em % PIB) | 0,8% | 0,0% | -0,8% | -0,3% |
| FEFSS | 24 606 | 36 653 | 27 983 | 6 837 | 0 |
| | FEFSS em % PIB | 11,1% | 15,2% | 10,5% | 2,3% |
| | FEFSS em % despesa com pensões | 159,3% | 195,3% | 121,8% | 26,4% |

Notas: o total das pensões inclui as transferências para a CGA, Rádio Marconi e Carris; os totais das receitas e despesas correntes não incluem as transferências do Fundo Social Europeu e Contrapartida Pública Nacional.

Fonte: PLOE2022 (abril de 2022).



PLOE2023 (em milhões de €, preços 2023)

| | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| RECEITAS CORRENTES | 24 174 | 25 653 | 28 313 | 32 023 | 36 846 |
| Das quais: | | | | | |
| Contribuições e Quotizações | 23 324 | 24 805 | 27 380 | 30 970 | 35 637 |
| | (em % PIB) | 9,4% | 9,4% | 9,4% | 9,4% |
| DESPESAS CORRENTES | 21 058 | 25 182 | 30 522 | 34 704 | 38 101 |
| Das quais: | | | | | |
| Subsídio por Doença e Tuberculose | 926 | 985 | 1 087 | 1 229 | 1 415 |
| Subsídio de Parentalidade | 762 | 798 | 839 | 884 | 998 |
| Sub. Desemprego + Indemn. compensatória por salários em atraso + | 1 169 | 1 385 | 1 514 | 1 710 | 1 974 |
| Políticas ativas de emprego | | | | | |
| Subsídio por Morte | 127 | 135 | 142 | 149 | 150 |
| Pensões | 16 934 | 20 324 | 25 190 | 28 751 | 31 308 |
| | (em % PIB) | 6,8% | 7,7% | 8,6% | 8,7% |
| Das quais: | | | | | |
| Sobrevivência | 2 511 | 2 996 | 3 467 | 3 767 | 3 879 |
| Invalidez | 942 | 1 024 | 1 212 | 1 262 | 1 587 |
| Velhice | 12 856 | 15 615 | 19 736 | 22 890 | 24 973 |
| SALDO DO SISTEMA PREVIDENCIAL - REPARTIÇÃO | 3 116 | 471 | -2 209 | -2 681 | -1 255 |
| | (em % PIB) | 1,2% | 0,2% | -0,8% | -0,8% |
| FEFSS | 26 542 | 47 329 | 52 183 | 40 105 | 34 332 |
| | FEFSS em % PIB | 10,6% | 17,8% | 17,8% | 12,1% |
| | FEFSS em % despesa com pensões | 162,7% | 241,1% | 213,7% | 143,7% |

Notas: o total das pensões inclui as transferências para a CGA, Rádio Marconi e Carris; os totais das receitas e despesas correntes não incluem as transferências do Fundo Social Europeu e Contrapartida Pública Nacional.

Fonte: PLOE2023

PLOE2024 (em milhões de €, preços 2024)
Cenário Base

| | 2024 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 |
|---|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| RECEITAS CORRENTES | 27 283 | 29 271 | 31 528 | 35 983 | 41 624 | 46 918 |
| Das quais: | | | | | | |
| Contribuições e Quotizações | 26 418 | 28 422 | 30 612 | 34 940 | 40 421 | 45 565 |
| | (em % PIB) | 9,4% | 9,4% | 9,4% | 9,4% | 9,4% |
| DESPESAS CORRENTES | 23 127 | 27 205 | 33 457 | 38 936 | 42 940 | 49 589 |
| Das quais: | | | | | | |
| Subsídio por Doença e Tuberculose | 926 | 996 | 1 073 | 1 225 | 1 417 | 1 597 |
| Subsídio de Parentalidade | 787 | 829 | 851 | 904 | 1 042 | 1 181 |
| Sub. Desemprego + Indemn. Compensatória por salários em | 1 193 | 1 126 | 1 292 | 1 446 | 1 651 | 1 816 |
| atraso + Políticas ativas de emprego | | | | | | |
| Subsídio por Morte | 135 | 140 | 150 | 157 | 160 | 154 |
| Pensões | 18 836 | 22 371 | 28 166 | 32 998 | 36 145 | 41 981 |
| | (em % PIB) | 6,7% | 7,4% | 8,6% | 8,9% | 8,6% |
| Das quais: | | | | | | |
| Sobrevivência | 2 701 | 3 007 | 3 406 | 3 671 | 3 792 | 3 785 |
| Invalidez | 999 | 1 065 | 1 234 | 1 265 | 1 570 | 1 989 |
| Velhice | 14 458 | 17 550 | 22 677 | 27 134 | 29 811 | 35 153 |
| SALDO DO SISTEMA PREVIDENCIAL - REPARTIÇÃO | 4 157 | 2 066 | -1 928 | -2 953 | -1 315 | -2 671 |
| | (em % PIB) | 1,5% | 0,7% | -0,6% | -0,8% | -0,6% |
| FEFSS | 33 284 | 59 979 | 84 506 | 83 234 | 88 996 | 99 555 |
| | FEFSS em % PIB | 11,8% | 19,8% | 25,9% | 22,4% | 20,7% |
| | FEFSS em % despesa com pensões | 183,3% | 277,4% | 309,4% | 259,5% | 243,3% |

Notas: o total das pensões inclui as transferências para a CGA, Rádio Marconi e Carris; os totais das receitas e despesas correntes não incluem as transferências do FSE e Contrapartida Pública Nacional.

Fonte: PLOE2024.

PLOE2024 (em milhões de €, preços 2024)
Teste de sensibilidade

| | 2024 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 |
|---|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| SALDO DO SISTEMA PREVIDENCIAL - REPARTIÇÃO | 4 157 | 524 | -3 453 | -4 637 | -3 209 | -4 728 |
| | (em % PIB) | 1,5% | 0,2% | -1,1% | -1,3% | -0,8% |
| FEFSS | 33 284 | 54 110 | 57 495 | 30 402 | 1 868 | 0 |
| | FEFSS em % PIB | 11,8% | 18,7% | 18,5% | 8,6% | 0,5% |
| | FEFSS em % despesa com pensões | 183,3% | 250,3% | 210,8% | 95,1% | 0,0% |



Anexo V – Respostas recebidas em sede de contraditório

- Ministro de Estado e das Finanças



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

| SUA REFERÊNCIA | SUA COMUNICAÇÃO DE | NOSSA REFERÊNCIA | DATA |
|----------------|--------------------|--|------------|
| | 27/11/2024 | Nº: 947/2024 ENT.: 5988/2024 PROC. Nº: 32.03 | 11/12/2024 |

ASSUNTO Auditoria ao “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social”

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar que o Ministério das Finanças nada tem a acrescentar às conclusões referidas no presente relatório e toma boa nota das recomendações emitidas.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete


Bruno Proença

Cc: SEAO



▪ **Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social**

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : [REDACTED]@mtsss.gov.pt
Data/hora : 2024-12-11 17:12:40

Registo nº : 10101/2024
Data/hora : 2024-12-12 09:49:07
Serviço : DAV
Email : dav@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos :
image004.png;image005.jpg;Resposta_GEP_RelTC_v20241210v1.docxResposta_GEP_RelTC_v20241210v1.docx;

Exmo. Sr. Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas
Prof. Doutor José Carpinteiro
Boa tarde,

Muito agradecemos o envio da auditoria desenvolvida pelo Tribunal de Contas (TdC), que contribui de forma significativa para a definição de uma estratégia para melhorar os aspetos críticos no Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS).

Relativamente às recomendações para a Senhora Ministra, cumpre informar que, no âmbito do POENMP, o Gabinete da Senhora Ministra já notificou a Comissão Europeia sobre as medidas a incluir na legislatura do Governo, com vista à sustentabilidade orçamental a médio prazo do sistema de pensões de Portugal, respondendo diretamente às recomendações do TdC. Assim, destaque-se:

- Para a Recomendação n.º 1 - Avaliar a sustentabilidade do sistema de pensões de forma integrada, considerando o Sistema de Proteção Social de Cidadania o Sistema Previdencial e o Regime de Proteção Social Convergente.
- Para a Recomendação n.º 4 e n.º 6 - Revisão Atuarial da Taxa Contributiva Global do Sistema Previdencial. Proceder à análise e revisão atuarial das eventualidades previstas no artigo 51.º da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, incluindo a desagregação discriminativa da Taxa Contributiva Global.
- Para a Recomendação n.º 5 - Rever a taxa contributiva global para incluir o regime de equivalência, assegurando a manutenção dos efeitos da carreira contributiva dos beneficiários em situações de eventualidades previstas no sistema previdencial, como a suspensão ou redução de remunerações.
- Para a Recomendação n.º 3 - Reavaliar o regime de antecipação da idade legal de reforma, dando prioridade à promoção da vida ativa e, conseqüentemente, garantindo um maior

número de contribuições para o sistema. Pretende-se ainda assegurar o desenvolvimento do Sistema Complementar de Segurança Social. Criar e consolidar um sistema complementar de segurança social que seja central na tomada de decisão dos contribuintes, oferecendo maior flexibilidade e opções adaptadas às suas necessidades.

Por fim, não se refere às Recomendações n.º 2 e n.º 7, o Governo acolhe as propostas e informa que serão tomadas as diligências permitidas junto do GEP para garantir o cumprimento destas já no próximo orçamento.

Remete-se em anexo a resposta do GEP, a considerar por V.Ex. para efeitos de contraditório.

Com os melhores cumprimentos,

PAULO PINHEIRO
Chefe de Gabinete
Head of Office



Gabinete da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
Cabinet of the Minister of Labour, Solidarity and Social Security

Praça de Londres, 2 – 16º

1049-056 Lisboa, Portugal

Tel / Phone (+351) [REDACTED]

www.portugal.gov.pt

- Gabinete de Estratégia e Planeamento



Auditoria ao “Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social”

Lisboa, 10 de dezembro de 2024

Excelentíssimo Sr. Diretor-Geral do Tribunal de Contas

O Diretor-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, notificado pelo Tribunal de Contas a propósito do relato de auditoria DAV – UAT.2 Proc. N.º 1/2023 - Audit, vem, ao abrigo do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, apresentar a sua pronúncia, não deixando de agradecer a oportunidade de remeter os seus comentários.

Antes de mais, de forma a clarificar, o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, nos termos no Decreto-Lei n.º 14/2015, de 26 de janeiro; por lapso, no relato de auditoria, é apresentado como “Gabinete de Estratégia e Planeamento, IP (GEP)”, o que não está correto, uma vez que não é um instituto público.

O GEP considera importante destacar que o relato de auditoria resultou de um trabalho aprofundado, conduzido pelo Tribunal de Contas, que requereu um conjunto de pedidos de informação e documentação, bem como reuniões e inúmeras e profícuas interações, aos quais o GEP procurou responder da forma mais completa e atempada possível, apesar destes pedidos terem ocorrido em períodos de trabalho particularmente intensos, coincidindo com a elaboração de outros trabalhos relevantes e inadiáveis sobre estas matérias, nomeadamente, o “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social” que acompanhou a PLOE2024 e a PLOE2025, o “2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)” no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento e Sustentabilidade do Comité de Política Económica da Comissão Europeia e os trabalhos para a Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social.

Importa ainda sublinhar que os trabalhos de auditoria decorreram num contexto de boa cooperação institucional entre o GEP e o Tribunal de Contas, conforme referido no ponto 8, página 2 do Relatório, permitindo ao GEP novas reflexões e sistematização de procedimentos e de introduzir melhorias incrementais nos seus trabalhos.

É de referir que dado que “O objetivo geral da auditoria foi o de apreciar se a informação no «Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social» que acompanha as PLOE, ..., é completa, fiável e comparável.” (ponto 2., página 1), o GEP entende que o Tribunal de

Contas alargou o âmbito do relatório, tendo a sua análise abrangido, igualmente, outras matérias não consideradas no referido Relatório, tais como regime de proteção social convergente e regime não contributivo da Segurança Social.

A auditoria desenvolve uma reflexão e análise detalhada dos sistemas de Segurança Social, com considerações pertinentes e observações que serão incorporadas em múltiplos trabalhos do GEP, mas nalgumas matérias para além do que têm sido as obrigações em termos de elaboração do Relatório anexo à PLOE e a trabalhos para o AWG e a OCDE.

O Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social visa dar cumprimento ao estabelecido pelo n.º 4 do artigo 93.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro (LBSS), o qual define que “O Governo elabora e envia ainda à Assembleia da República uma projeção atualizada de longo prazo, designadamente dos encargos com prestações diferidas e das quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras”.

Refira-se, que o artigo 93.º tem como título “Orçamento da Segurança Social”, o que pressupõe que o âmbito do n.º 4 deste artigo circunscreve-se ao Sistema Previdencial (Repartição) de Segurança Social, excluindo o Regime de Proteção Social Convergente. Tendo em conta estas disposições, a obrigação legal diz respeito unicamente à apresentação das projeções relativas às quotizações, contribuições e prestações sociais de natureza contributiva, sendo, portanto, referentes ao sistema previdencial em repartição.

Os resultados do modelo usado para “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social”, que acompanha as propostas de lei do Orçamento do Estado, devem ser tomados como uma projeção, ou seja, como o que ocorreria, dada a estrutura do sistema contributivo de pensões e de outras prestações contributivas substitutivas de rendimentos do trabalho, se as hipóteses demográficas e os dados macroeconómicos se concretizassem, assumindo o pressuposto de “no-policy-change”. Assim, os resultados obtidos ilustram como poderá ser o futuro, na condição de as políticas atuais permanecerem inalteradas, sob determinado enquadramento da Segurança Social e projeções macro-económicas e demográficas. Cientes que a projeção das evoluções social, demográfica, económica e orçamental nos próximos dez ou cinquenta anos é um exercício desafiador e sujeito a uma incerteza considerável, as hipóteses assumidas, não podem de forma alguma ser tomadas como previsões sobre o seu rumo futuro, mas sim hipóteses sobre cuja realização não podemos pronunciar-nos com certeza, dado o médio-longo horizonte que adotamos.

Consequentemente, “a partir do, modelo, não é possível tirar ilações sobre movimentos conjunturais a curto prazo, dado que este é, primordialmente, um modelo que permite a identificação de tendências” (cfr. Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social que acompanha as propostas de lei do Orçamento do Estado).

Realce que o modelo utilizado pelo GEP tem sido apreendido ou motivo de inspiração para modelos semelhantes desenvolvidos pela OIT (ILO Pensions), no desenvolvimento do modelo Dynapor ou no trabalho Avaliação Actuarial do Sistema Previdencial da Segurança Social – Sistema Previdencial (GEP/MSESS, Junho de 2015), de apoio à Concertação Social durante 2001 e 2005-6 que conduziram a Acordos sobre a Segurança Social, e suportaram análises da Comissão que elaborou o Livro Verde sobre a sustentabilidade do sistema previdencial (2024).



Relembremos ainda o Relatório Técnico sobre a Sustentabilidade da Segurança Social - Cenários de Longo Prazo da Sustentabilidade da Segurança Social, de Maio de 2006 do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, apresentado em sede de CPCS:

A avaliação através de simulações da evolução da conta de um sistema de segurança social deverá em rigor, ter por base um modelo de equilíbrio geral. A construção ou modelização de relações estruturais que possam induzir à tomada de determinadas opções políticas em áreas de relevância como a Segurança Social, deverão assumir um nível de rigor e abrangência pela captura de dinâmicas transversais aos sistemas económicos, que só uma análise em equilíbrio geral permite capturar.

"As projecções efectuadas a partir do Modelo Modpens/Portugal permitem uma análise quantitativa e qualitativa do sistema de segurança social português, para o médio e longo prazo.

A natureza e configuração do Modelo e das variáveis que o alimentam, bem como a amplitude dos prazos envolvidos, exigem uma interpretação condicionada dos dados quantitativos. É, pois, imprescindível ter presente que os resultados obtidos, sendo o produto de cenários concebidos para o longo prazo, constituem tendências de evolução às quais escapam as variações conjunturais e o rigor numérico de projecções anuais.

Assim, os valores constantes dos Cenários produzidos, deverão ser tomados e interpretados como indicadores qualitativos de necessidade de reforma do sistema."¹

Apesar da limitação dos modelos de equilíbrio parcial, não se poderá encarar o referencial analítico que constitui o Modpens como um contributo menor ou de duvidosa utilidade no âmbito da construção de projecções e simulações da conta da Segurança Social. Este constitui um dos referenciais mais robustos, operacionais, completos e com um nível de adaptabilidade às especificidades do sistema português de Segurança Social, dificilmente superado nestes aspectos por um qualquer outro referencial de equilíbrio geral.

(...)

As revisões regulares do algoritmo do modelo, melhorando-o em função da disponibilidade de nova e desagregada informação, e em função de alterações da legislação, de novas previsões dos cenários de curto, médio e longo prazo, não apenas das variáveis macro-económicas mas também demográficas, e da consideração de um mais recente ano base de simulação, são desejáveis. Como conclui o FEDEA a propósito das alterações às

¹ CISEP/CIEF/IGFSS, Reforma do Sistema de Segurança Social: Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento, 1997-2050 – Relatório Final, Julho de 2000, pág. 62.

projeções que conduziram ao Pacto de Toledo por ocasião do balanço do quinquénio 1995-1999:

"... es natural preguntarse si las actuales proyecciones volverán a fallar. La respuesta es que, con toda seguridad, sí lo harán. Y por las mismas razones, aunque puede que en distinto grado. Por ello, nos parece que es necesario realizar de manera permanente este tipo de ejercicios. Para aprender sobre la medida de nuestra ignorancia. Así y todo, la principal conclusión que obtenemos en este trabajo, en esta materia, es que en lo fundamental y a medio y largo plazo, se confirman las perspectivas establecidas a mediados de los noventa"²

² José A. Herce e Javier Alonso Meseguer, FEDEA, La reforma de las pensiones ante la revisión del Pacto de Toledo, Colección Estudios Económicos n. 19, Servicio de Estudios de "la Caixa", 2000, p.20.



1. COMENTÁRIOS ÀS OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

6. O Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social

(Ponto 67)

O “Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social” faz parte integrante dos anexos ao “Relatório do Orçamento do Estado” que a acompanha a PLOE desde 2006 e não 2008 como é referido, tendo sido designado, entre 2006 e 2009, por “Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social”.

(Ponto 68)

Não tendo existido desde 2007 a formalização dum grupo de trabalho (ela ocorreu em diferentes fases e constituições, em 2000-02 e 2005-07, a propósito de negociações em sede de CPCS que conduziram a Acordos em matéria de Segurança Social, também em 2002-03), sempre o GEP articulou com IGFSS, IGFCSS, II, ISS, DGSS e GPEARI do Ministério das Finanças, de modo a incorporar conhecimento e evitar dúvidas sobre os trabalhos desenvolvidos, com toda a colaboração dos serviços da Segurança Social e do MTSSS, do Ministério das Finanças e inclusive do INE, quando solicitado.

(Ponto 70)

Tendo em conta o n.º 4 do artigo 93.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, a projeção diz respeito unicamente às prestações sociais de natureza contributiva, sendo, portanto, relativas ao sistema previdencial. Neste contexto, o âmbito do relatório abrange as receitas e despesas do sistema previdencial, tendo por base os dados do Orçamento da Segurança Social e da Conta da Segurança Social elaborados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

(Ponto 71)

Apesar da importância de uma avaliação global e integrada de ativos e das responsabilidades financeiras atuais e futuras dos sistemas de proteção social públicos, o Regime de Proteção Social Convergente (Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro) não integra o Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, porque este regime não integra o Orçamento da Segurança Social e a respetiva Conta da Segurança Social.

(Ponto 72)

O objetivo do Relatório sobre a Sustentabilidade financeiro da Segurança Social é dar cumprimento à obrigação legal inscrita na LBSS sobre o Sistema Previdencial, concordamos que haja sempre margem para melhorias e é nessa base que o GEP as tem vindo a implementar.

7. O modelo de suporte às projeções

(Pontos 75, 76 e 77)

O GEP dispunha de um Guia Metodológico sobre o Modelo antes auditoria. Esse Guia é atualizado, periodicamente, e está em constante desenvolvimento, a par com as atualizações anuais ao Modelo. Este Guia que, entretanto, passou a ser designado por Manual, foi atualizado no início da auditoria, incorporando algumas melhorias e alterações de política, que, entretanto, tinham sido incluídas no Modelo.

(Pontos 78, 79 e 80)

De acordo com o Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social que acompanha as propostas de lei do Orçamento do Estado “As projeções apresentadas são obtidas através de um modelo de natureza atuarial/contabilística”. Estas projeções são assentes nos cenários prospetivos demográficos (população residente, taxa de mortalidade, esperança de vida), nos relativos ao mercado de trabalho (população ativa, empregada, desempregada) e nos macroeconómicos de longo prazo (PIB, produtividade, IPC, taxa de desemprego e crescimento de emprego), desenvolvidos no âmbito dos relatórios do *Ageing Report* do Comité de Política Económica da Comissão Europeia, estando todos interligados.

7.1. Dados de entrada (input)

(Ponto 84)

O GEP, a partir do orçamento do sistema previdencial da Segurança Social, elaborado pelo IGFSS, faz uma projeção das principais rubricas do sistema previdencial com base nos dados sobre pensionistas do regime geral da Segurança Social e nos cenários prospetivos demográficos e macroeconómicos de longo prazo, desenvolvidos no âmbito dos relatórios do *Ageing Report* do Comité de Política Económica da Comissão Europeia. Como tal, o horizonte temporal usado é o que consta nos cenários prospetivos, estando dessa forma condicionado aos horizontes temporais que esses cenários, trabalhados a nível da União Europeia, utilizam, sejam até 2050, 2060 ou 2070 como mais recentemente.

7.1.2. Estrutura, montantes médios e carreiras contributivas médias de pensões

(Ponto 90)

A utilização da média nas variáveis físicas tem como objetivo diminuir o efeito de oscilações conjunturais/ocasionais e variabilidades acentuadas entre exercícios.

(Ponto 93)

No Gráfico 3, apresentado na página 21 do Relato de Auditoria, os valores apresentados para o complemento social devem ser determinados a partir do rácio entre o total da despesa com o complemento social e o número de pensionistas com complemento social. E não como é referido no Relato, certamente por lapso, pelo número de pensionistas, uma vez que, como é do conhecimento, existem pensionistas que não beneficiam do complemento social.

(Ponto 98)

A proposta em abril de 2022 de Orçamento de Estado para 2022 não foi elaborada com alterações substanciais em relação aos trabalhos de setembro-outubro de 2021.

7.1.4. Cenário demográfico e macroeconómico de médio e longo prazo

gcp

(Ponto 106)

Após cada alteração no modelo são realizadas análises de impactos, tanto dos cenários demográficos, como de algumas variáveis macroeconómicas e da atualização dos dados sobre pensões no ano base. Contudo, estas análises são desenvolvidas, pelo GEP, mas não têm sido objeto de divulgação alargada, sendo apenas usadas a nível interno.

7.2.1. *Projeção da receita e*

7.2.2. *Projeção da despesa*

Consideram-se diversas equações para projeção das rubricas que não são modeladas pelo modelo de pensões. Estas equações recorrem a fórmulas simples, mas que tenham coerência com a sua evolução ou com o que está legislado.

(Ponto 125)

Foram apresentados diversos gráficos que evidenciam a evolução da receita ou despesa das diferentes rubricas no período de 2012 a 2023 e as projeções constantes nas PLOE.

Grande parte desses desvios são explicados pela diferença entre o desvio orçamentado, usado no ano base, e o valor executado, tal como é possível observar no quadro abaixo para o caso das contribuições e quotizações.

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Executado | 16906 | 18365 | 18230 | 19954 | 22316 | 25113 |
| Orçamento da SS | 16512 | 17773 | 19529 | 18928 | 20875 | 23324 |
| var | 2,4% | 3,3% | -6,7% | 5,4% | 6,9% | 7,7% |

milhões

*usado no ano base

7.2.2.5. *Pensões*

(Ponto 166-167)

De facto, os resultados do modelo geram uma despesa com pensões diferente da despesa real. Tal como foi referido, inicialmente, os resultados deste modelo não podem ser lidos como uma previsão, ou seja, a partir do modelo não é possível tirar ilações de movimentos conjunturais a curto prazo, dado que este é, primordialmente, um modelo que permite a identificação de tendências.

Os calibradores procuram ajustar as projeções, com base em elementos segmentados, às rubricas inscritas na PLOE.

7.2.2.5.1 *Pensão de velhice*

De uma forma sintética, em termos de equações, para efeitos de modelização, o número de pensões de velhice no final de cada ano é determinado pelo número existente no final do ano anterior (stock), descontado do número de beneficiários de pensões entretanto falecidos e/ou cessados e acrescido das novas pensões (fluxos de saída e entrada).



No caso da projeção das pensões de velhice com primeiro processamento no ano, até aos 70 anos de idade, o valor é determinado a partir da relação existente no ano base entre o total de novos pensionistas e o total da população residente na coorte correspondente. Contudo, essa relação varia, anualmente, refletindo o efeito da alteração legal da idade de acesso à pensão de velhice, em cada coorte.

A partir dos 71 anos, o número de novas pensões é projetado, por sexo e idade, a partir da relação existente, no ano base, entre o número de novas pensões e o total da população desse mesmo sexo e idade e essa taxa é mantida constante ao longo do período de projeção.

No que respeita à projeção dos dados financeiros, o modelo tenta replicar, ao máximo, as regras cálculo e de atualização das pensões, com base num cenário macroeconómico que é definido de forma exógena ao modelo.

A parametrização das variáveis financeiras é feita tomando por base os dados financeiros constantes na Conta da Segurança Social e os dados administrativos da Segurança Social, relativos ao valor médio do total das pensões e das pensões com o primeiro processamento no ano base.

Para efeitos de modelização, o montante médio das pensões, para cada estrato de sexo e idade, é determinado como uma média ponderada da pensão média transitada (isto é, dos que já eram pensionistas no ano anterior) e do valor médio das pensões iniciadas nesse ano.

Por sua vez, as pensões transitadas são atualizadas de acordo com as normas legais vigentes (artigos 5.º, 6.º e 7.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro), de acordo com as variáveis do cenário macroeconómico, com vista a captar a progressividade na atualização das pensões (atualizações mais elevadas para as pensões mais baixas e atualizações mais baixas para as pensões mais altas).

As novas pensões são geradas de acordo com as regras de cálculo, tal como descritas no Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio. Para cada estrato de sexo e idade, é estimada uma pensão "estatutária" cujo montante é calculado em função da duração média da carreira contributiva, da respetiva remuneração de referência e da consequente taxa de formação anual da pensão.

Para o cálculo da remuneração de referência, o modelo funciona com base num perfil salarial, que apenas é diferenciado por sexo. A informação para o ano base é obtida através dos registos de remunerações declaradas à Segurança Social. Para os anos posteriores ao ano base, assume-se que tanto a remuneração média dos homens como o das mulheres crescem ao mesmo ritmo, em linha com a produtividade.

Relativamente à remuneração de referência para efeito de cálculo das novas pensões, o modelo segue dois procedimentos. O primeiro está associado à aplicação da anterior regra de cálculo das pensões (estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro), em que a remuneração de referência corresponde à média dos 10 melhores dos últimos 15 anos de remunerações (após revalorização pelo índice de preços no consumidor sem habitação). Para este procedimento, o modelo toma os últimos 10 anos de remunerações como sendo os melhores dos últimos 15 anos. Para esta parcela da pensão a taxa de formação anual das novas pensões de velhice é sempre de 2%.

O segundo procedimento reporta à aplicação da nova fórmula de cálculo das pensões (prevista no Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro), que entra em consideração com toda a carreira contributiva (sendo que, a partir de 2002, o índice de revalorização das remunerações



resulta da ponderação do índice de preços no consumidor sem habitação e da evolução média das remunerações). Para esta parcela da pensão, a taxa de formação depende da remuneração de referência.

Após calculadas as duas parcelas da pensão, que são ponderadas de acordo com a estimativa do ano de entrada no sistema, de acordo com as regras de transição definidas na legislação em vigor, é então estimado o montante da pensão estatutária para cada estrato de sexo e idade. Posteriormente, esse valor é confrontado com a pensão mínima aplicável ao perfil em questão (tendo em conta a duração média da carreira contributiva do respetivo estrato), prevalecendo o maior desses dois valores.

No caso da pensão de velhice, para as idades diferentes da idade legal de reforma, o montante da pensão estatutária é ainda multiplicado por um fator que traduz a aplicação da respetiva taxa de penalização ou bonificação da pensão.

Posto isto, e uma vez calculados os valores médios das pensões, a projeção da despesa anual com pensões de velhice resulta simplesmente da soma entre a multiplicação do valor médio das pensões com primeiro processamento no ano (multiplicado por 7 meses) pelo respetivo número de pensões o valor médio das pensões do ano anterior pelo respetivo número de pensões (por 14 meses), sendo os valores assim obtidos calibrados de acordo com os dados da Conta da Segurança Social para o ano base. Esse calibrador é mantido constante ao longo de todo o período de projeção.

É importante referir que, apesar de multiplicado por sete meses “a fórmula não assume um pressuposto reductor”, mas um pressuposto de linearidade. Ou seja, assume-se que a entrada de novos pensionistas ao longo do ano tem uma distribuição uniforme, 1/12 dos pensionistas entram em janeiro, recebendo 14 pensões no ano, 1/12 dos pensionistas entram em fevereiro, recebendo 13 pensões no ano, 1/12 dos pensionistas entram em março, recebendo 12 pensões e assim sucessivamente. Esta assunção foi validada com os dados reais de entradas de pensionistas do regime geral da Segurança Social.

O fator de correção $\delta 0$ (o “calibrador”) serve para aproximar o resultado da projeção no ano n (não previsão) aos resultados da conta do ano n . É normal que um modelo desta natureza tenha um erro associado e também que se esse erro é gerado no ano n perpetua-se em toda a projeção. Por essa razão o fator de correção é aplicado em todos os anos da projeção.

7.2.2.5.2 Pensão de sobrevivência

A modelização do número de pensões de sobrevivência no final de cada ano é determinada pelo número existente no final do ano anterior, descontado as dos beneficiários de pensões, entretanto, falecidos e acrescido das novas pensões. Para efeitos da projeção do número de beneficiários de pensões falecidos em cada ano, aplicam-se as taxas de mortalidade, desagregadas por sexo e idade, obtidas através do cenário demográfico, aplicando também um fator de redução adicional, equivalente à saída da condição de sobrevivência por motivos que não o falecimento (cessações e suspensões das pensões).

Por seu lado, o número de novas pensões é projetado, por sexo e idade, a partir da relação existente no ano base entre o número de novas pensões e o os “falecimentos relevantes” para a atribuição da respetiva pensão (no caso de orfandade, os falecimentos, de ambos os sexos,



com idade compreendida no intervalo $i+25$ a $i+40$ e no caso de viuvez, os falecimentos, do sexo complementar, com idades entre $i-5$ e $i+5$, onde i representa à idade do novo beneficiário da pensão).

Uma vez que a fórmula das pensões de sobrevivência, se encontra dependente do valor das pensões devidas, assume-se que o valor médio da pensão evolui em linha com o valor médio da pensão de velhice.

A projeção da despesa resulta da multiplicação a soma entre a multiplicação do valor médio das pensões com primeiro processamento no ano (multiplicado por 7 meses) pelo respetivo número de pensões o valor médio das pensões do ano anterior pelo respetivo número de pensões (por 14 meses), sendo os valores assim obtidos calibrados de acordo com os dados da Conta da Segurança Social para o ano base. Esse calibrador é mantido constante ao longo de todo o período de projeção.

Mais uma vez, salienta-se que a multiplicação por sete meses “não assume um pressuposto redutor”, mas um pressuposto de linearidade. Ou seja, assume-se que a entrada de novos pensionistas ao longo do ano tem uma distribuição uniforme, $1/12$ dos pensionistas entram em janeiro, recebendo 14 pensões no ano, $1/12$ dos pensionistas entram em fevereiro, recebendo 13 pensões no ano, $1/12$ dos pensionistas entram em março, recebendo 12 pensões e assim sucessivamente. Esta assunção foi validada com os dados reais de entradas de pensionistas do regime geral da Segurança Social.

E salienta-se, também, que o fator de correção $\delta 0$ (o “calibrador”) serve para aproximar o resultado da projeção no ano n (não previsão) aos resultados da conta do ano n . É normal que um modelo desta natureza tenha um erro associado e também que se esse erro é gerado no ano n perpetua-se em toda a projeção. Por essa razão o fator de correção é aplicado em todos os anos da projeção.

7.2.2.5.3 Pensão de invalidez

Para a simulação da pensão de invalidez usa-se a mesma metodologia que para a pensão de velhice. No caso das pensões de invalidez, uma vez atingida a idade legal de reforma, estas são automaticamente reclassificadas em pensões de velhice.

7.2.3. Projeção sobre o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

A projeção sobre o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, à semelhança do que tem acontecido com o modelo, tem vindo a ser melhorada, incluindo com a existência de mais informação. Estamos cientes que essas alterações têm impacto na comparabilidade entre os anos, mas que contribuem para melhorar a qualidade dos resultados.



2. COMENTÁRIOS ÀS CONCLUSÕES

IV. CONCLUSÕES

(Pontos 267-269)

O relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social visa dar cumprimento ao estabelecido pelo n.º 4 do artigo 93.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, (LBSS) o qual define que o Governo elabora e envia ainda à Assembleia da República uma projeção atualizada de longo prazo, designadamente dos encargos com prestações diferidas e das quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras.

Tendo em conta essa disposição, e tal como é reconhecido no ponto 72 (“O relatório visa essencialmente, o cumprimento da obrigação legal na LBSS”), pelo que a projeção diz respeito unicamente às prestações sociais de natureza contributiva, sendo, portanto, relativas ao sistema previdencial.

Este exercício tem por base a Conta da Segurança Social e o Orçamento da Segurança Social. Dado que o Regime de Proteção Social Convergente (Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro) não integra o Orçamento da Segurança Social e a respetiva Conta da Segurança Social, não está no âmbito da disposição legal que determina a elaboração do relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social.

Adicionalmente, se o objetivo fosse uma avaliação global dos sistemas de proteção social públicos, implicaria avaliar o Sistema Previdencial, o Sistema de Proteção Social de Cidadania, Regime de Proteção Social Convergente, mas também o Regime de Previdência da Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

(Pontos 270-273)

De acordo com Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, a taxa contributiva global do sistema previdencial e a respetiva desagregação por eventualidade que integra o regime geral dos trabalhadores por conta de outrem deveria ser revista quinquenalmente com base em estudos atuariais. Contudo, esta atualização nada tem a ver com o relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social, pelo que não nos parece clara a referência feita no Relato.

(Ponto 274)

De acordo com o Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social que acompanha as propostas de lei do Orçamento do Estado, “As projeções apresentadas são obtidas através de um modelo de natureza atuarial/contabilística” e também descrito no ponto 79 “O modelo (ModPensPor) tem uma componente atuarial, para projetar a despesa com pensões do sistema previdencial e uma componente contabilística, utilizada para projetar a despesa com as restantes prestações do sistema previdencial”. Estas projeções são assentes nos cenários prospetivos demográficos, mercado de trabalho e macroeconómicos de longo prazo, desenvolvidos no âmbito dos relatórios do *Ageing Report* do Comité de Política Económica da Comissão Europeia, estando todos interligados.

É importante ainda referir que as projeções a longo prazo do Relatório baseiam-se no pressuposto de “no-policy-change”. Assim, ilustram como poderá ser o comportamento futuro se as políticas atuais permanecerem inalteradas e dada uma série de pressupostos realistas que são assumidos, cientes, contudo, que a projeção da evolução económica e



orçamental nos próximos cinquenta anos é um exercício desafiador e sujeito a uma incerteza considerável.

(Ponto 275)

Desde a implementação do modelo, que o GEP dispõe de um guia metodológico, que foi atualizado no início da auditoria, incorporado algumas melhorias que tinham sido adicionadas ao modelo, bem com alterações de política. Este manual está em constante desenvolvimento, a par com as atualizações anuais do modelo.

(Ponto 276-277)

Tem sido reconhecida a escassez relativa de recursos no seio da Administração Pública para estes trabalhos, sendo recentemente valorizada a necessidade de priorizar o seu reforço: Diferença de recursos entre Comissão da Segurança Social e do Aeroporto “foi constrangedora” – ECO (Amílcar Moreira ao eco de 16 de outubro de 2024, “Diferença de recursos entre Comissão da Segurança Social e do Aeroporto «foi constrangedora»”).

É regular o recurso a procedimentos de mobilidade interna na administração pública para recrutar quadros para o GEP, nomeadamente para este tipo de trabalhos, de modo a permitir desenvolver com maior detalhe as análises e produtos disponibilizados, sendo reduzida a existência de quadros disponíveis/concorrentes, e as regras de recrutamento na administração pública têm dificultado o reforço da equipa na quantidade desejada com outras soluções externas.

Para além dos quadros actuais, deve ser realçada a dedicação, profissionalismo e competência dos quadros que têm elaborado estes trabalhos no GEP desde 2001, alguns deles desempenhando actualmente funções no Banco de Portugal, setor privado, outros organismos da administração pública incluindo de outros Ministérios e com funções dirigentes e de chefia.

(Ponto 278)

Os dados de *input* considerados nas projeções são divulgados no Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social.

Tendo como exemplo o Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social que acompanhou a proposta de lei do Orçamento do Estado em 2024:

- Os dados relativos ao ano base do sistema de pensões do regime geral da Segurança Social referentes são apresentados no ponto 2.2., “Evolução das principais rubricas do sistema previdencial, dados físicos e financeiros 2012-2022”;

- Os dados relativos à Conta da Segurança Social 2022, da execução orçamental da Segurança Social de 2023 e da proposta de Orçamento da Segurança Social de 2024 encontra-se quadro 2.19 no ponto 2.5, “Resultados das projeções”.

- Os dados referentes aos cenários demográficos e macroeconómicos prospetivos, realizados no âmbito dos trabalhos do “The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)”, do Comité de Política Económica da Comissão Europeia, são analisados no ponto 2.4 “Cenários demográfico e macroeconómico de médio e longo prazo”, e também constam no relatório “2024 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies” da Comissão Europeia (https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/ea60b7c2-1b91-4e28-b651-2385d589e8c4_en?filename=ip257_en_1.pdf);

gcp.

- O valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) estimado pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS, I.P.), encontra-se 2.5, “Resultados das projeções” na página 28.

Naturalmente, reconhece-se a possibilidade duma disponibilização mais detalhada e descritiva dos dados de suporte.

(Ponto 279)

A utilização da média nas variáveis físicas tem como objetivo diminuir o efeito de oscilações ocasionais e variabilidades acentuadas entre exercícios.

(Pontos 284 e 286)

Sendo o modelo uma simplificação da realidade, excluem-se se uma multiplicidade de determinantes menos expressivos e difíceis de modelar, mas sendo progressivamente incorporados elementos que permitam adequar as projeções de forma mais detalhada e rigorosa.

(Pontos 285 e 287)

Grande parte desses desvios são explicados pela diferença entre o desvio orçamentado, usado no ano base, e o valor executado, como já referido na resposta ao ponto 125.

(Ponto 288)

Os resultados do modelo geram uma despesa com pensões diferente da despesa real. Tal como foi referido inicialmente os resultados deste modelo não podem ser lidos como uma previsão, ou seja, a partir do modelo não é possível tirar ilações de movimentos conjunturais a curto prazo, dado que este é primordialmente um modelo que permite a identificação de tendências, como, aliás, é referido nos diferentes relatórios produzidos, bem como no Manual.

(Ponto 289)

Ao longo do relato de auditoria ao “Relatório sobre a sustentabilidade Financeira da Segurança Social” é posta em causa a metodologia de projeção, afirmando inclusivamente que o modelo usado apresenta resultados a longo prazo enviesados. Contudo, o relato não mostra quaisquer evidências para essa afirmação. Reforça-se, mais uma vez, que os resultados deste modelo não podem ser lidos como uma previsão, ou seja, “a partir do, modelo, não é possível tirar ilações sobre movimentos conjunturais a curto prazo, dado que este é, primordialmente, um modelo que permite a identificação de tendências”.

(Ponto 296)

O GEP, a partir do orçamento do sistema previdencial da Segurança social elaborado pelo IGFSS, faz uma projeção das principais rubricas do sistema previdencial com base nos dados sobre pensionistas do regime geral da Segurança Social e nos cenários prospetivos demográficos e macroeconómicos de longo prazo, desenvolvidos no âmbito dos relatórios do Ageing Report do Comité de Política Económica da Comissão Europeia. Como tal, o horizonte temporal usado é o que consta nos cenários prospetivos, estando dessa forma condicionado aos horizontes temporais que esses cenários utilizam, sejam até 2050, 2060 ou 2070 como mais recentemente.

3. COMENTÁRIOS AO PROJETO DE RECOMENDAÇÕES

V. PROJETO DE RECOMENDAÇÕES

Ao Diretor-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento
R.1.-R.6.

Todas as recomendações devidamente incorporadas no plano de atividades do GEP, progressivamente, em função dos recursos disponíveis, incluindo técnicos e de informação estatística.

- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP



IGFSS: S-IGFSS/297144/2024 DATA: 10-12-2024 16:24

| | | | |
|------------------|---|---------------------|------------|
| SERVIÇO: GASSS | Exmº. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas Dr. Fernando Oliveira Silva Tribunal de Contas Av. da República 65 1050-089 - Lisboa Endereço eletrónico: DAV@tcontas.pt | | |
| SUA REFERÊNCIA | SUA COMUNICAÇÃO | NOSSA REFERÊNCIA | DATA |
| 57265_2024 - DAV | 27-11-2024 | S-IGFSS/297144/2024 | 10-12-2024 |

ASSUNTO: Auditoria ao "Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social" processo n.º 1/2023 - Audit.

Na sequência do pedido de informação no âmbito da ação de auditoria identificada em epígrafe, informa-se o seguinte:

- No Ponto "7.2.3.1. Saldo do sistema previdencial", parágrafo 221. é referido que (...) *Com efeito, a proposta de integração dos saldos do SP - regime de repartição, a transferir para o SP - regime de capitalização, carece do respetivo despacho autorizador do Secretário de Estado da Segurança Social e despacho conjunto entre este e o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento. (...)*

A referida proposta de integração de saldos do SP - regime de repartição a transferir para o SP - regime de capitalização (do OSS) apenas carece do despacho autorizador do Secretário de Estado da Segurança Social.

Com os melhores cumprimentos,

A Vogal do Conselho Diretivo

Margarida
Filipe

Assinado de forma digital
por Margarida Filipe
Dados: 2024.12.10
16:09:17 Z

- Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP



Exmo. Senhor
Dr. José António Carpinteiro
Auditor-Coordenador do
Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-189 Lisboa

Sua referência
DA V – UAT.2
Proc. N.º 1/2023 - Audit

Sua Comunicação de

Nossa referência
1473 CD

Porto,
2024.12.04

ASSUNTO: **AUDITORIA AO “RELATÓRIO SOBRE SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL”**

Exmo. Senhor,

Para efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto¹, em relação ao salientado no relato de auditoria ao “Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social” (Processo n.º 1/2023), em especial no que concerne às conclusões e recomendações, cumpre-nos referir:

- Ponto 113 (documentação/arquivo) e 283 (conclusões, sobre documentação/arquivo): o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P. (IGFCSS) procede, desde 2023, à aprovação em reunião do Conselho Diretivo, e conseqüente arquivo em anexo às atas deste órgão, dos elementos de suporte e dos dados enviados ao GEP (Gabinete de Estratégia e Planeamento) no âmbito dos trabalhos em causa – anexa-se extrato de deliberações relevantes e respetivos anexos.
- Ponto 114, 115, 215, 216, 236, 237, 240 (questões metodológicas várias): a metodologia seguida pelo IGFCSS está estabilizada e documentada (cf. documento anexo à ata 1186 do Conselho Diretivo do IGFCSS), acomodando uma projeção a 30 anos (prazo para o qual todas as curvas de rendimentos apresentam dados de mercado), ano a ano, e com a possibilidade de consideração de cenários diferentes do central (cf. mapas anexos às atas do Conselho Diretivo do IGFCSS); os inputs (ano a ano) encontram-se também evidenciados, permitindo analisar a respetiva plausibilidade e influência nos resultados. Esta metodologia pode ser sujeita a melhorias, mas encontra-se já documentada (o que permite a respetiva comparação, de exercício para exercício).

¹ Republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, e alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.



SEGURANÇA SOCIAL

- Recomendação R.1 ao Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P.: a metodologia está documentada, os elementos de suporte e a informação remetida ao GEP são sujeitos a aprovação em reunião do Conselho Diretivo (e subsequente arquivo regular). Em acréscimo à informação, ano a ano, da rentabilidade média estimada do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (para 30 anos), passaremos igualmente a comunicar ao GEP a evolução anual de rentabilidade correspondente ao percentil 10 (podendo ser acomodados, caso se pretenda, outros cenários).

Estamos, naturalmente, disponíveis para qualquer esclarecimento que entendam ser necessário.

Com os nossos melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

Assinado por: **José António da Silva Vidrigo**
Num. de Identificação: [REDACTED]
Data: 2024.12.04 14:29:13+00'00'

José Vidrigo

Anexo: Extrato Ata CD 1186, de 2024.09.19, e anexos;
Extrato Ata CD 1145, de 2023.09.20, e anexos.



▪ Caixa Geral de Aposentações, IP

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>

Enviada: 5 de dezembro de 2024 16:40

Para: [REDACTED]

Assunto: RECIBO: FW: Auditoria ao "Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social" - processo n.º 1/2023 - Audit [Registo de Entrada: 9950/2024 - DAV]

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original

Email : [REDACTED]

Data/hora : 2024-12-05 15:47:52

Registo n.º : 9950/2024 Data/hora : 2024-12-05 16:40:14

Serviço : DAV Email : dav@tcontas.pt

N. Anexos : 1

Anexos : image001.jpg;Rel_proc_1_2023_Auditoria_27112024.pdf;Rel_proc_1_2023_Auditoria_27112024.pdf;

Exmo. Senhor Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas,
Dr. José Carpinteiro,

Relativamente ao "Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social" remetido a esta Caixa, em 27/11/2024, informa-se que na página 65, no que respeita ao mencionado no parágrafo n.º 253 "De acordo com as projeções da CGA, deverá verificar-se um aumento do número de aposentados e pensionistas até 2031 (513.310 e 169.731, respetivamente), seguindo-se uma diminuição progressiva até ao final do período da projeção (114.475 em 2060)", salvo melhor opinião, será de acrescentar ao referido número de aposentados (114 475) o número de pensionistas (82.973).

Cumprimentos,

[REDACTED] | Subdiretora

M + [REDACTED]

| T + [REDACTED]

DAC - Direção de Apoio à Caixa Geral de Aposentações

Caixa Geral de Depósitos, S.A. | Sede Social: Av. João XXI, 63, 1000-300 LISBOA |

Capital Social 4.525.713.495,00 € | CRCL e Contribuinte 500 960 046