

**Discutindo os Caminhos e  
Progressos da Administração, do  
Trabalho e da Segurança Social**

LUANDA, MAIO DE  
2023



# ENAPTSS

ENCONTRO NACIONAL SOBRE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA, TRABALHO E SEGURANÇA SOCIAL.

# **O FINANCIAMENTO E SUSTENTABILIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL OBRIGATÓRIA:**

**ADEQUAÇÃO DA INCIDENCIA**

**TAXA CONTRIBUTIVA**

**Teresa Fernandes**

**Luanda, 30 de maio de 2023**



# O FINANCIAMENTO E SUSTENTABILIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL OBRIGATÓRIA

## Desafios dos Sistemas de Segurança Social



➤ **O Sistema de Segurança Social  
Confronta-se com três desafios**

❖ **Social**

❖ Adequação dos rendimentos garantidos com as prestações às necessidades de manutenção de nível de vida e combate à pobreza

**DEMOGRÁFICO**

Garantia da equidade intergeracional

**FINANCEIRO**

Ser financeiramente sustentável



# Regimes de Repartição

## ➤ Sabemos que

- ✓ *Nos anos iniciais do regime de repartição a relação entre as entradas efetuadas por novos contribuintes e as saídas para novos beneficiários é favorável*
- ✓ *Quando o sistema se torna maduro a relação inverte-se e o sistema pode passar a deficitário*
- ✓ *Mais tarde o sistema tenderá ao equilíbrio*
- ✓ *Se sabemos isto, porque resulta da lógica do modelo, então o que devemos fazer?*



# Regimes de Repartição

- É preciso
  - ✓ *Autonomia Financeira e Orçamental*
  - ✓ *Financiamento adequado à proteção social garantida*
  - ✓ *Assegurar que o cumprimento da obrigação contributiva é efetivo*
    - *meios de cobrança expeditos*
  - ✓ *Assegurar reservas e investi-las em regime de capitalização*
  - ✓ *Acompanhamento constante (se necessário correções paramétricas)*



# O FINANCIAMENTO E SUSTENTABILIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL OBRIGATÓRIA

## AUTONOMIA ORÇAMENTAL E FINANCEIRA



# **AUTONOMIA FINANCEIRA E ORÇAMENTAL**

## **ENQUADRAMENTO LEGAL - PORTUGAL**

- **Constituição da República Portuguesa – Decreto da Assembleia Constituinte de 2/04/1976 (al. 7 X) - CRP**
- **Enquadramento Orçamental - Lei n.º 151/2015, de 11/9, - LEO**
- **Bases Gerais do Sistema de Segurança Social - Lei n.º 4/2007, de 16/01, - LBSS**
- **Quadro Genérico do Financiamento do Sistema de Segurança Social - Decreto-lei n.º 367/2007, de 2/11 – Regulamenta a LBSS**
- **Código Contributivo – Lei n.º 110/2009, de 16/9**



«Art. 105.º  
(Orçamento)

1. O Orçamento do Estado contém:

- a) A discriminação das despesas e das receitas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos;
- b) O orçamento da Segurança social.

2.....»

➤ Estado em sentido estrito, isto é, administração direta e indireta – **Administração Central**

- ✓ Não inclui Regiões Autónomas e Autarquias Locais que tem Orçamentos próprios aprovados pelas respetivas assembleias
- ✓ Não Inclui o Setor Empresarial do Estado (o que não foi reclassificado) nem entidades públicas com independência financeira (ex: ordens profissionais) – regime de finanças e de contabilidade privados

➤ **Segurança Social**



# Autonomia financeira e orçamental, porquê?

- Transparência na gestão – orçamento e contas auditáveis
- Sistema Previdencial é contributivo – autofinanciado – relação direta entre a obrigação de contribuir e o direito às prestações
- Afetação da receita à despesa elegível – Consignação da receita
- Respeito pelo compromisso intergeracional subjacente ao sistema de repartição – Excedentes anuais devem reverter para um fundo de reserva a utilizar nos momentos em que o sistema se mostre deficitário
- Garantia de existência de verbas para pagar prestações nos momentos de crise para que cumpram o seu papel contra cíclico
- Tesouraria autónoma da tesouraria do Estado



## Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.

Gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no orçamento da segurança social (SS)

cobrança da dívida à SS

Tesouraria única do sistema de SS

Gestão e administração do património imobiliário da SS

## Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P.

Gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do sistema de SS

Instituto de Informática, I.P.

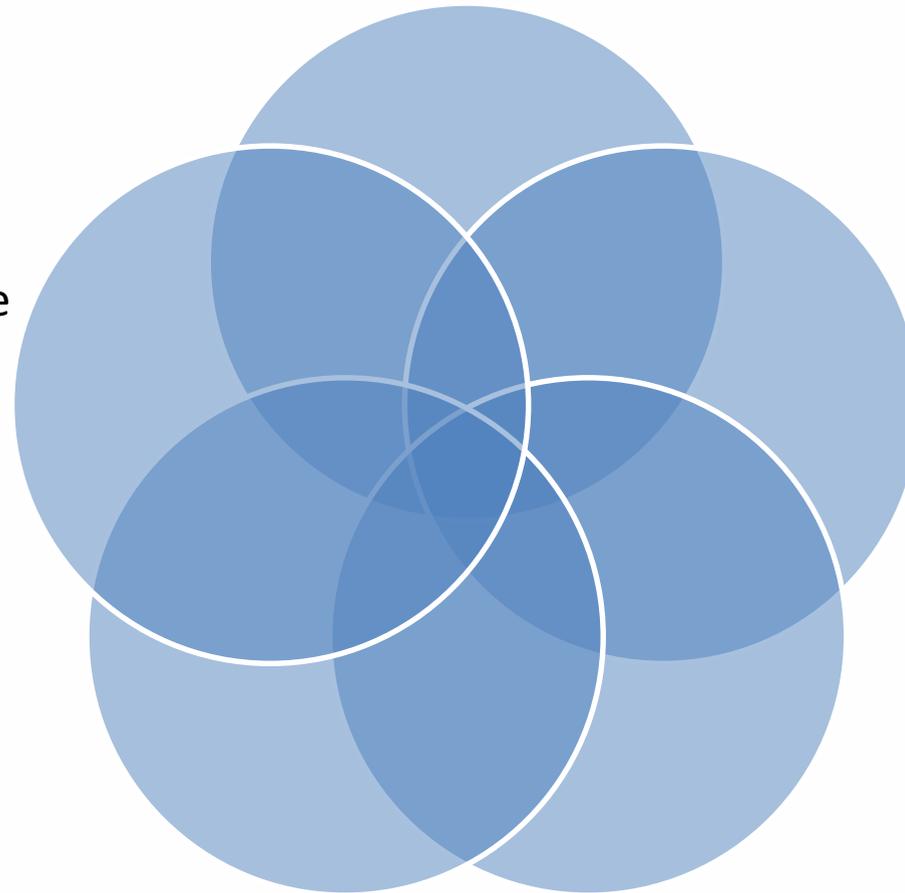
Instituto da Segurança Social dos Açores, IP - RAA

Instituto da Segurança Social da Madeira, IP - RAM

## Instituto da Segurança Social, I.P.

Gestão dos regimes de segurança social

Direção Geral de Segurança Social



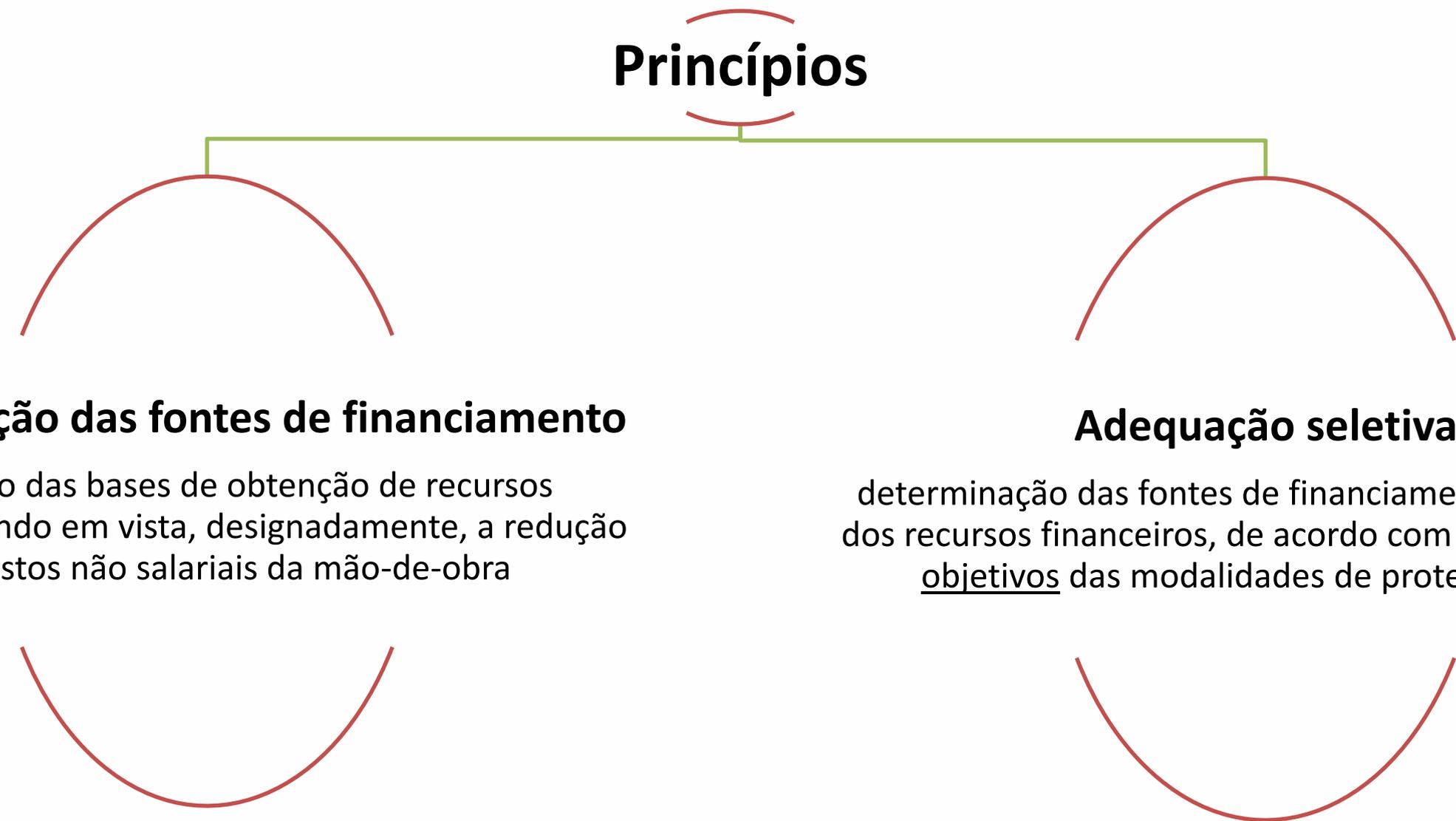
# O FINANCIAMENTO E SUSTENTABILIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL OBRIGATÓRIA

## ADEQUAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO



# Lei de Bases da Segurança Social

## Princípios



### Diversificação das fontes de financiamento

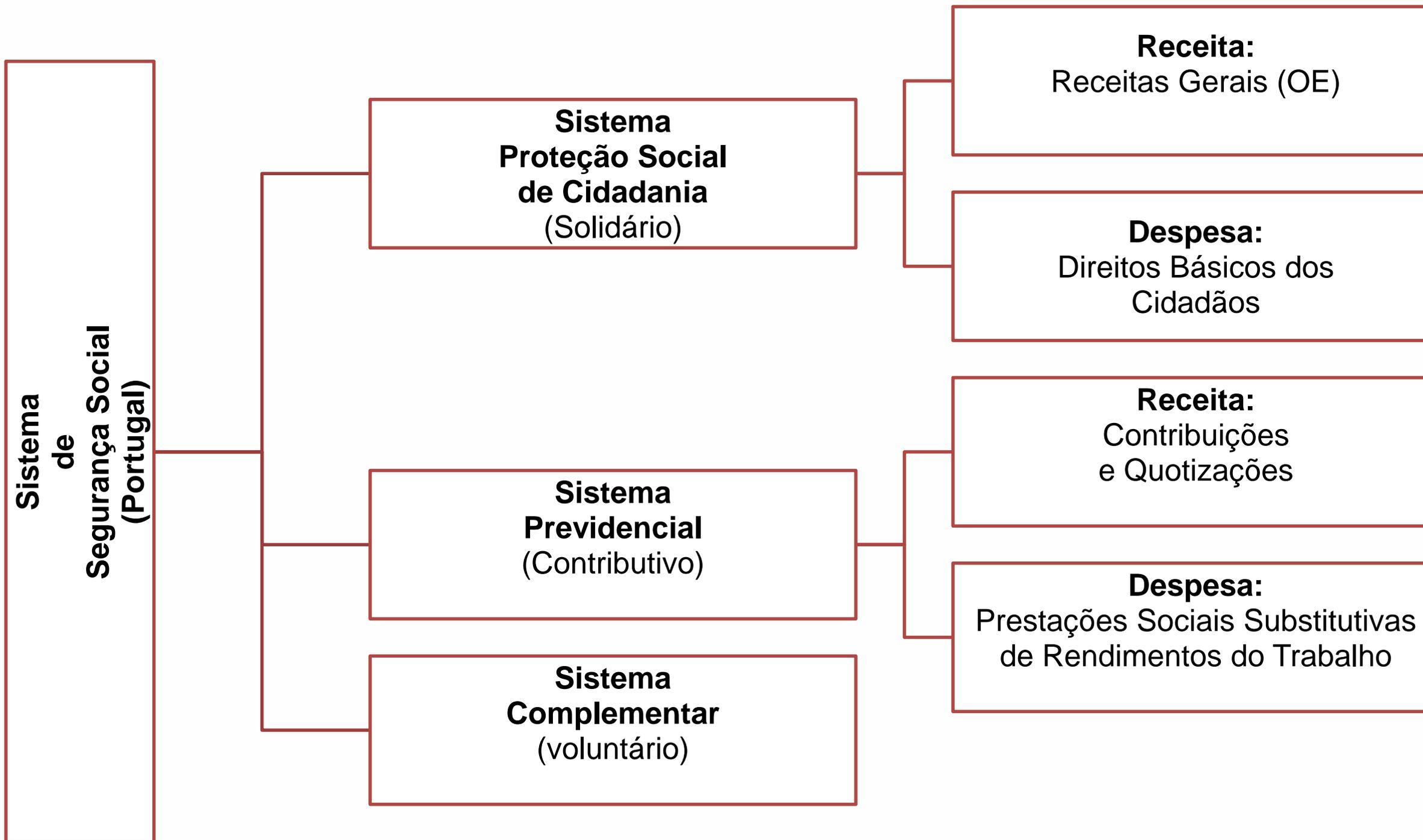
ampliação das bases de obtenção de recursos financeiros tendo em vista, designadamente, a redução dos custos não salariais da mão-de-obra

### Adequação seletiva

determinação das fontes de financiamento e afetação dos recursos financeiros, de acordo com a natureza e os objetivos das modalidades de proteção social

Cap. VI – Financiamento – art. 87.ºss





# ADEQUAÇÃO SELETIVA DAS FONTES DE FINANCIAMENTO

Determina por exemplo:

- ❖ As contribuições para o sistema de proteção social obrigatória só financiam as prestações deste sistema de acordo com as regras legais que lhe estão subjacentes

Assim, a taxa contributiva afeta à eventualidade velhice foi determinada tendo subjacente o pressupostos do calculo da pensão – Pensão Estatutária

Decidiu-se, sem mexer na taxa contributiva, que as pensões tem mínimos garantidos em função da duração da carreira

Os mínimos não resultam da contribuição actuarialmente determinada

O financiamento da diferença entre a PE e a mínima não é pago com contribuições mas com impostos por transferências do OE

- ❖ Medidas excepcionais Covid-19 – baixa sem carência de 3 dias e paga a 100% ou Lay-off simplificado – fora das regras subjacentes à determinação da taxa contributiva – financiamento OE



# **O FINANCIAMENTO E SUSTENTABILIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL OBRIGATÓRIA**

## **Sistema Previdencial de Segurança Social**

- **Adequação da base de incidência contributiva**
- **Taxa contributiva**

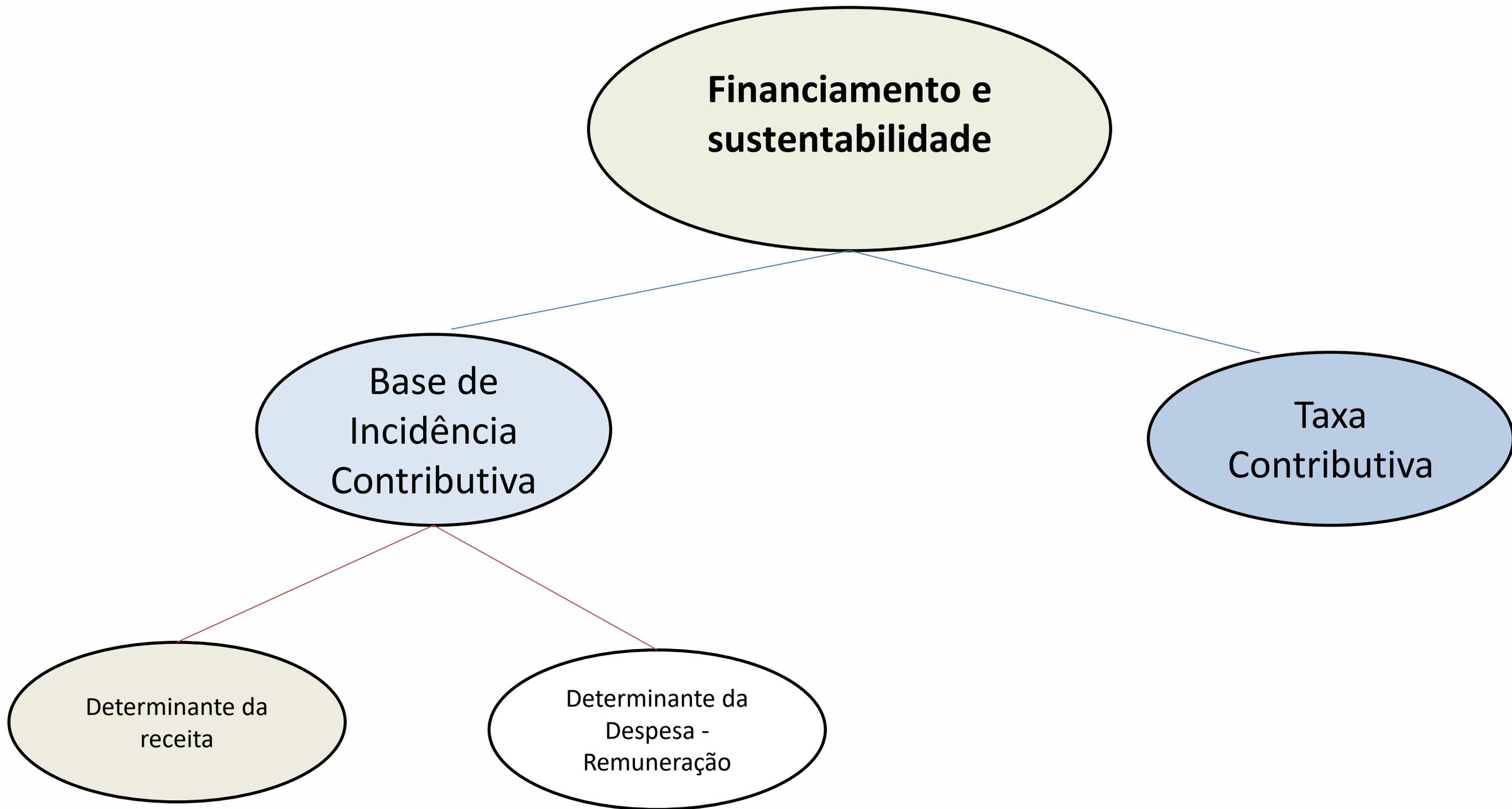


# O Sistema Previdencial de Segurança

Lei de Bases - Lei n.º 4/2007, de 16/01 art. 50.ºss

- ✓ Assenta no princípio de solidariedade de base profissional e visa garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdidos em consequência da ocorrência das eventualidades legalmente definidas
- ✓ Deve ser fundamentalmente autofinanciado, tendo por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações.
- ✓ As contribuições e as quotizações destinam-se ao financiamento do sistema previdencial (art. 11.º CC). – **CONSIGNAÇÃO DA RECEITA**





## Constituí BIC:

- A remuneração ilíquida **devida** (não se exige que seja recebida e paga) pela EE ao T em contrapartida do seu trabalho seja em dinheiro seja em espécie
- Consideram-se remunerações as prestações pecuniárias ou em espécie que nos termos do contrato de trabalho, das normas que o regem ou dos usos **são devidas pelas EE aos T como contrapartida do seu trabalho**
- Código Contributivo elenca **de forma exemplificativa** várias componentes que considera BIC e várias que não considera BIC

artigos 44.º e ss do Código Contributivo



## BASE DE INCIDENCIA CONTRIBUTIVA – EM SINTESE

A definição geral da BIC visa

- ✓ abranger tudo quanto seja devido ao trabalhador em contrapartida do exercício da sua atividade profissional, e que conseqüentemente ele tem legitimidade para exigir (se necessário judicialmente), porque corresponde a uma obrigação da entidade empregadora, e não apenas aquilo a que o trabalhador tem direito como contrapartida do seu trabalho
- ✓ *À contrario* também podemos referir que não integram o conceito de BIC as meras liberalidades atribuídas com *animus donandi* e sem prévia vinculação da entidade empregadora



## BASE DE INCIDENCIA CONTRIBUTIVA – EM SINTESE

A determinação da base de incidência contributiva deve ter subjacente duas preocupações

- ❖ Incluir toda a remuneração que é contrapartida do trabalho uma vez que as prestações são calculadas com base na remuneração
  - ✓ Prestações verdadeiramente substitutivas de rendimentos do trabalho
- ❖ Arrecadação de receita compatível com a realidade laboral presente, com vista à sustentabilidade presente e à criação de reservas para a sustentabilidade futura
  - ✓ Sustentabilidade constante



## Componentes elencadas no Código Contributivo:

- Remuneração base em dinheiro ou em espécie;
- Diuturnidades e outros valores estabelecidos em função da antiguidade;
- Comissões, bónus e outras prestações de natureza análoga;
- Prémios de rendimento, produtividade, de assiduidade, de cobrança, de condução, de economia e outros de natureza análoga que tenham carácter de regularidade;
- Remuneração pela prestação de trabalho suplementar;
- Remuneração por trabalho noturno;
- **Remuneração correspondente ao período de férias;**
- **Subsídios de Natal, de férias, de páscoa e outros de natureza análoga;**
- Subsídios por penosidade, perigo ou outras condições especiais de prestação de trabalho;
- Subsídios de compensação por isenção de horário de trabalho ou situações equiparadas;
- Subsídio de refeição (em dinheiro ou em títulos) nos termos previstos no CIRS;
- Subsídios de residência, renda de casa e outros de natureza análoga com carácter de regularidade;
- Despesas de representação desde que se encontrem pré-determinados e das quais não tenham sido prestadas contas até ao termo do exercício;
- Gratificações devidas por força do contrato ou das normas que o regem, ainda que a sua atribuição esteja condicionada pelos bons serviços do trabalhador, bem como as que pela sua importância e caráter regular e permanente, devam segundo os usos, considerar-se como elemento integrante da remuneração;
- Ajudas de custo, abonos de viagem, despesas de transporte e outras equivalentes, na parte em que excedam os limites legais ou quando não sejam observados os pressupostos da sua atribuição aos servidores do Estado;
- Abonos para falhas nos termos do CIRS;
- Montantes atribuídos aos trabalhadores a título de participação nos lucros da empresa, desde que ao trabalhador não esteja assegurada pelo contrato uma remuneração certa, variável ou mista adequada ao seu trabalho – **FALTA REGULAMENTAR**;
- Despesas resultantes da utilização pessoal pelo trabalhador de viatura automóvel que gere encargos para a entidade empregadora DESDE QUE....
- Despesas de transporte, pecuniárias ou não, suportadas pela EE para custear as deslocações em benefício dos trabalhadores, na medida em que estas não se traduzam na utilização de meio de transporte disponibilizado pela EE ou em que excedam o valor do passe social ou, na inexistência deste, o que resultaria da utilização de transportes coletivos, desde que quer a disponibilização daquele quer a atribuição destas tenha caráter geral;
- Valores correspondentes a retribuições a cujo recebimento os trabalhadores não tenham direito em consequência de sanção disciplinar nos termos previstos no CIRS.
- Compensação por cessação do contrato de trabalho por acordo, nas situações com direito a prestações de desemprego nos termos do CIRS;
- Compensação por cessação do contrato de trabalho por acordo, nas situações com direito a prestações de desemprego nos termos do CIRS;
- Valores despendidos obrigatória ou facultativamente pela entidade empregadora com aplicações financeiras, designadamente, seguros do ramo vida, fundos de pensões e planos de poupança reforma ou quaisquer regimes complementares de segurança social, quando sejam objeto de resgate, adiantamento, remição ou qualquer outra forma de antecipação de correspondente disponibilidade ou em qualquer caso de recebimento de capital antes da passagem à situação de pensionista, ou fora dos condicionalismos legalmente definidos - **FALTA REGULAMENTAR**
- As importâncias auferidas pela utilização de automóvel próprio em serviço da EE nos termos do CIRS.
- Prestações relacionadas com o desempenho da empresa quando quer no respetivo título atributivo quer pela sua atribuição regular e permanente revistam carácter estável independentemente da variabilidade do seu montante **FALTA REGULAMENTAR**
- O valor mensal atribuído pela entidade patronal em vales de transporte público coletivo nos termos do CIRS.



## Valores que não constituíam BIC:

- a) Valores compensatórios pela não concessão de férias ou de dias de folga;
- b) Importâncias atribuídas a título de complemento de prestações do regime geral de Segurança Social;
- c) Subsídios concedidos para compensação de encargos familiares, nomeadamente os relativos à frequência de creches, jardins de infância, estabelecimentos de educação, lares de idosos e outros serviços ou estabelecimentos de apoio social;
- d) Subsídios eventuais destinados ao pagamento de despesas com assistência médica e medicamentosa do trabalhador e seus familiares;
- e) Subsídios de férias, de Natal e outros de natureza análoga relativos a bases de incidência convencional;
- f) Valores das refeições tomadas em refeitórios das respetivas EE;
- g) Indemnizações por força de declaração judicial da ilicitude do despedimento;
- h) Compensação por cessação do contrato de trabalho no caso de despedimento coletivo, por extinção do posto de trabalho, por inadaptação, por não concessão de aviso prévio, por caducidade e por resolução por parte do trabalhador;
- i) Indemnizações pagas pela cessação, antes de findo o prazo convencional, do contrato de trabalho a prazo;
- j) Importâncias referentes ao desconto concedido aos trabalhadores na aquisição de ações da própria EE ou de sociedades dos grupos empresariais da EE

Art. 48.º



- **Taxa contributiva global – 34,75% 23,75% EE e 11%T.**
  
- Pretende traduzir o custo real na cobertura de cada eventualidade sendo o calculo efetuado em função de cada uma das seguintes parcelas
  - Custo técnico das prestações
  - Encargos de administração
  - Encargos de solidariedade laboral
  - Encargos com politicas ativas de emprego e valorização profissional
  
- A desagregação da taxa contributiva global deve ser revista quinquenalmente com base em estudos atuariais



Eventualidades	Taxa Desagregada (percentagem)				
	Total	Custo Técnico das Percentagens	Administração	Solidariedade Laboral	Políticas ativas de emprego e valorização pessoal
Doença	1,41	1,33	0,03	0,04	
Doença profissional	0,50	0,06	0,00	0,44	
Parentalidade	0,76	0,72	0,02	0,02	
Desemprego	5,14	3,76	0,09	0,12	1,16
Invalidez	4,29	3,51	0,09	0,12	0,58
Velhice	20,21	19,10	0,48	0,63	
Morte	2,44	2,31	0,06	0,08	
<b>Total Global</b>	<b>34,75</b>	<b>30,79</b>	<b>0,77</b>	<b>1,45</b>	<b>1,74</b>



## Desagregação da taxa permite, por exemplo

- Acompanhar o peso do custo de cada eventualidade no total da taxa
- Ajustar o valor da taxa contributiva perante situações de emprego que não tenham o âmbito de proteção total
  - EX – pensionistas por velhice em atividade como TCO são obrigados a contribuir mas já não tem direito à proteção por desemprego, doença, e invalidez – **TAXA - 23,9% (16,4% EE; 7,5% T)**
- Alertas na evolução do custo de cada uma das eventualidades com vista aos necessários ajustamentos



# **O FINANCIAMENTO E SUSTENTABILIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL OBRIGATÓRIA**

## **DÍVIDA À SEGURANÇA SOCIAL COBRANÇA EXECUTIVA**



# DÍVIDAS À SEGURANÇA SOCIAL - COBRANÇA

- Resultantes de incumprimento das obrigações contributivas – Contribuições, Quotizações, Taxas, Juros, custas
- Resultantes de prestações indevidamente recebidas
- Outras dívidas



# PRESTAÇÕES INDEVIDAMENTE PAGAS/RECEBIDAS

- **Dívida à Segurança Social por – Prestações indevidamente recebidas – obrigação de restituir**
  - ❖ Emissão de nota de liquidação – fase administrativa
  - ❖ Título Executivo – Cobrança Coerciva nas Secções de Processo Executivo da Segurança Social (penhoras e vendas forçadas)
  - ❖ Recuperação de Créditos em processos de insolvência pessoa singular

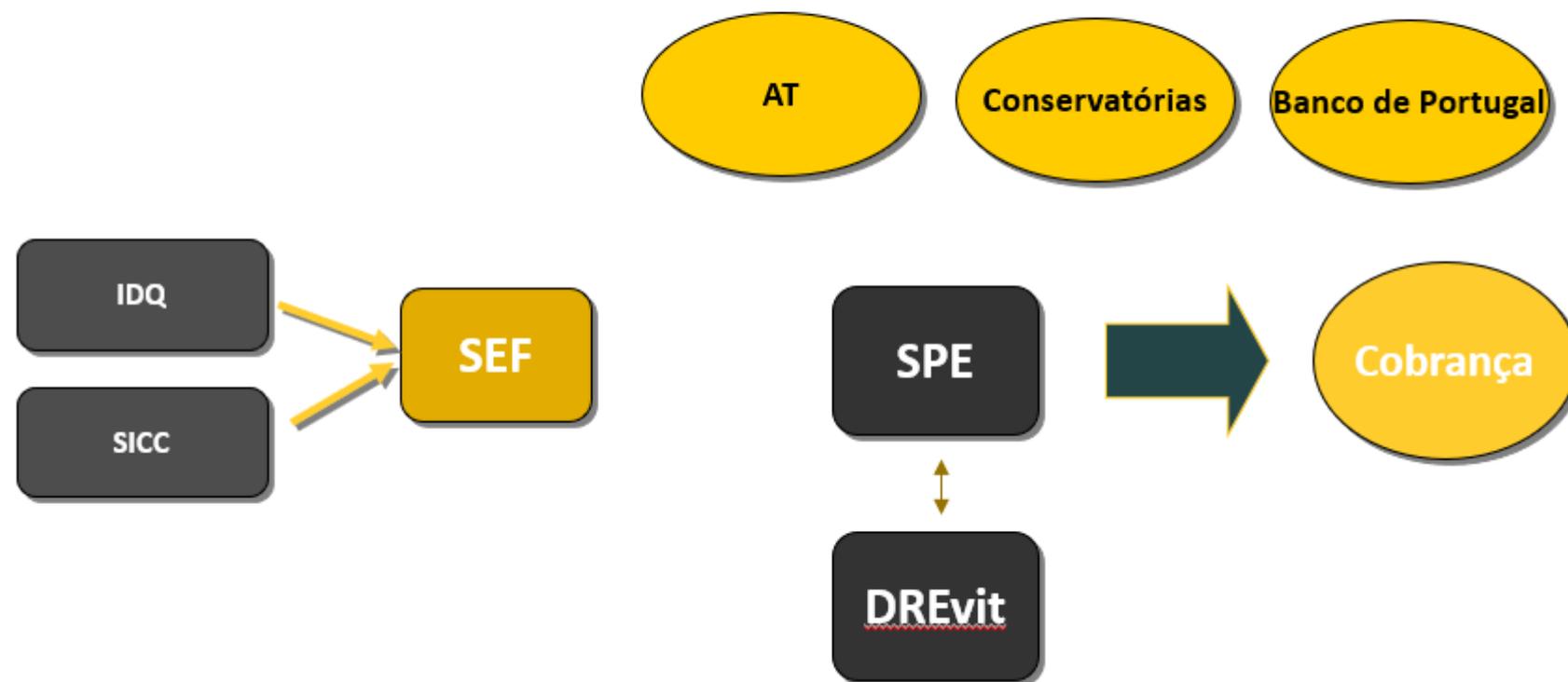


# INCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO CONTRIBUTIVA - COBRANÇA

- Dívida à Segurança Social por – Contribuições, Quotizações, Taxas, Juros,
  - ✓ **COBRANÇA COERCIVA – TÍTULO EXECUTIVO**
    - ❖ Processo Executivo em secções de processo próprias da Segurança Social (penhoras e vendas forçadas)
    - ❖ **Reversão** da dívida para gerentes, administradores...
  - ✓ **Crime de abuso de confiança** contra a SS por não entrega das quotas retidas a trabalhador
  - ✓ Limitações e impedimentos aos devedores – Contratação pública, apoios publico
  - ✓ **Divulgação de listas** de contribuintes devedores
- ❖ Recuperação de Créditos em processos de revitalização



# COBRANÇA EXECUTIVA



# GESTÃO DA DÍVIDA 2022

## DGD

500 mil devedores ativos  
3 milhões de processos ativos  
630 mil penhoras realizadas  
Cobrança de **515 milhões de euros**

22 Secções de Processo a nível nacional



# DIVIDAS À SEGURANÇA SOCIAL

**Mais Efetividade na  
Cobrança da dívida**

**Mais Pagamento  
Voluntário de  
Contribuições**



# **O FINANCIAMENTO E SUSTENTABILIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL OBRIGATÓRIA**

## **CAPITALIZAÇÃO DAS RESERVAS**



# Regimes de Repartição

➤ Sabemos que

- ✓ *Nos anos iniciais do regime de repartição a relação entre as entradas efetuadas por novos contribuintes e as saídas para novos beneficiários é favorável e por isso temos saldos positivos*
- ✓ *Então temos de «isolar» as reservas num fundo autónomo e investi-las em capitalização*



# Regimes de Repartição + Reservas em Capitalização

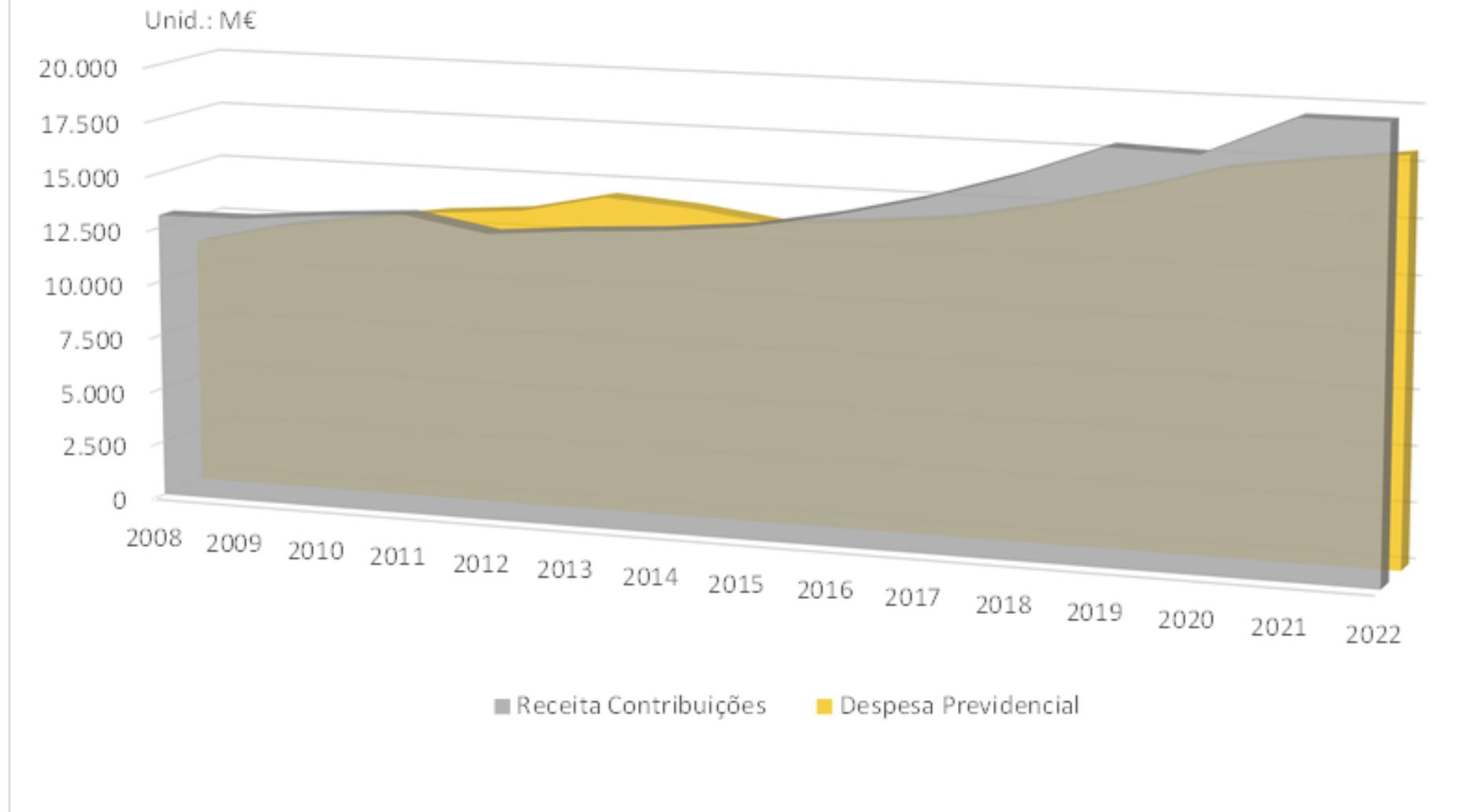
- *Criar um fundo que invista as poupanças para o futuro*
- *“uma almofada financeira” constituindo um fundo autónomo com os excedentes anuais do sistema para responder aos desequilíbrios*
- *Com regras de investimento bem definidas que conjuguem a rentabilidade com a segurança e a diversificação dos investimentos*
- *Regras de acesso ao fundo bem definidas por forma a protegerem a sua utilização > devem ser consignadas (pela Constituição ou por Lei de valor reforçado) a despesas do regime contributivo*

*Por esta via temos*

- *Reforço da Sustentabilidade*
- *Pode desempenhar, no desenvolvimento interno e do mercado de capitais, o que se espera dos regimes de capitalização*



### Receitas e Despesas do Sistema Previdencial



# TRANSFERENCIAS PARA FEFSS

Em 2018 – 1.620.000.000,00  
Em 2019 – 1.621.841.500,00  
Em 2021 – 580.900.000,00  
Jan 2022 - 1.800.561.649,00  
Dez 2022 – 800.000.000,00  
Jan 2023 – 3.000.000.000,00

# O FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

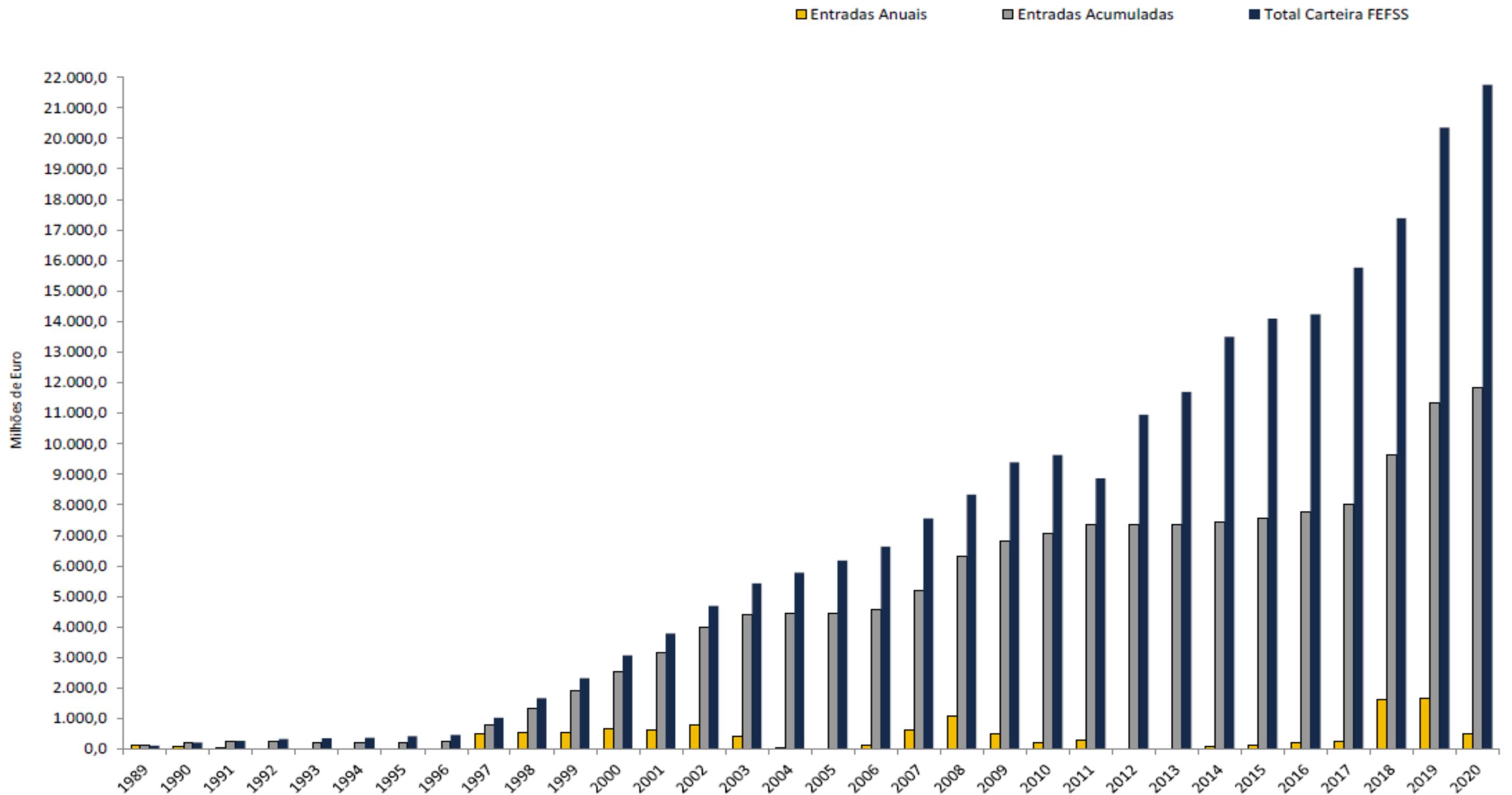
- A carteira do FEFSS ascendia, em 31. 01.2023, a **25,644** milhões de euros (M€)
  - 19,31** meses do gasto anual com pensões - objetivo legal de 2 anos
  - cerca de **11%** do Produto Interno Bruto Português

## Outras receitas consignadas ao - FEFSS

- 2 pontos percentuais das taxas previstas no capítulo IV do Código do IRC
- O adicional ao imposto municipal sobre imóveis
- o adicional de solidariedade sobre o setor bancário



Gráfico 162 - Evolução do montante da carteira do FEFSS



Obrigada!