



UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 1/2014

Análise da 1.^a alteração ao Orçamento do Estado para 2014

Proposta de Lei n.º 193/XII

21.01.2014

Ficha técnica

Este trabalho foi elaborado com base na informação disponível até 20 de janeiro de 2014.

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de julho, a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

Sumário executivo

Cenário macroeconómico

1 De acordo com a informação do Ministério das Finanças, a 1.^a Proposta de Alteração do Orçamento do Estado para 2014 tem subjacente o mesmo cenário macroeconómico do Orçamento Inicial para 2014. Neste sentido, o Ministério das Finanças continua a prever uma contração de 1,8% na atividade económica em 2013 e uma ligeira recuperação de 0,8% em 2014. Tendo em conta os dados já divulgados para o 3.^o trimestre, espera-se que no último trimestre do ano a contração do PIB seja ainda menos intensa (-0,1% em variação homóloga) e o deflator do PIB deverá continuar a aumentar. Para 2014 existem riscos adicionais quanto à contabilização da atividade económica, que resultam da adoção de novas referências metodológicas.

Alterações Orçamentais

2 As alterações orçamentais introduzidas pelo OE1R/2014 visam dar cobertura ao acréscimo de despesa com pensões e abonos da CGA estimado em 735 M€, em resultado da declaração de inconstitucionalidade decretada pelo Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional relativamente ao Decreto n.º 187/XII da Assembleia da República, que estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social.

3 Em paralelo, o OE1R/2014 introduz medidas de consolidação orçamental compensatórias que de acordo com o estimado nos Mapas da Lei permitirão alcançar o mesmo saldo global.

4 De acordo com a nova configuração da Contribuição Extraordinária de Solidariedade, as estimativas oficiais apontam para um acréscimo de receita em 576 M€, dos quais 514 M€ acrescem ao orçamento da CGA e 62 M€ ao da segurança social.

5 Devido ao acréscimo da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA, prevê-se um aumento da comparticipação do Orçamento do Estado de forma a manter o saldo orçamental da CGA constante. No mesmo sentido, encontra-se inscrito no OE1R/2014 uma redução das transferências correntes do Estado para o orçamento da segurança social.

6 A proposta de OE1R/2014 estipula que 50% da receita da ADSE relativa às contribuições das entidades empregadoras “reverte a favor dos cofres do Estado”. Em consonância com esta proposta, por decisão de Conselho de Ministros de 9 de janeiro, foi tornada pública a intenção de aumentar a taxa de contribuição dos beneficiários de 2,5 para 3,5%.

7 A partir dos Mapas da Lei, é possível identificar a existência de uma revisão em alta das receitas das contribuições para a ADSE, de 133 M€. Este incremento deverá decorrer da referida alteração em 1 ponto percentual da taxa de contribuição dos beneficiários. A revisão em alta da receita da ADSE estará em conformidade com as recomendações definidas na 8.^a/9.^a avaliação do PAEF, uma vez que ficou estabelecido que “o aumento das contribuições dos beneficiários para os sistemas de saúde especiais (ADSE, SAD e ADM) irá aumentar a receita em pelo menos 130 milhões de euros.”.

8 Com a revisão em alta das receitas das contribuições, o orçamento da ADSE passa a apresentar um excedente superior ao que se encontrava previsto no OE/2014, possibilitando a entrega de metade da contribuição da entidade empregadora “aos cofres do Estado”. Esta opção constitui uma alternativa a uma nova diminuição da taxa de contribuição da entidade empregadora. A diminuição da taxa de contribuição teria consequências diversas ao nível da redistribuição do excedente gerado, na medida em que este poderia acabar por ser absorvido pelas entidades empregadoras. A medida prevista no OE1R/2014 deverá permitir a reversão do excedente para o Ministério das Finanças.

9 O efeito decorrente do aumento da taxa de contribuição envolve um certo grau de incerteza, na medida em que o comportamento dos beneficiários pode ajustar-se. Com efeito, desconhece-se se a nova estimativa de receita teve em consideração efeitos ao nível do número de saídas voluntárias ou da existência de uma maior utilização por parte dos beneficiários que permanecerão no sistema.

Índice

I	INTRODUÇÃO	5
II	ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO	6
III	ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS	11
	CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE SOLIDARIEDADE.....	11
	CONTRIBUIÇÕES PARA A ADSE	17
	IMPACTO COMBINADO DA REFORMULAÇÃO DA CES E AUMENTO DO DESCONTO PARA A ADSE.....	22

Índice de tabelas

Tabela 1 – Comparação do cenário macroeconómico com outras previsões	9
Tabela 2 – OE/2014 – Apuramento da CES	12
Tabela 3 – OE1R/2014 – Apuramento da CES	13
Tabela 4 – Orçamento da Caixa Geral de Aposentações	15
Tabela 5 - Receita e Despesa da ADSE	19

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Crescimento do PIB em volume: perfil trimestral implícito na estimativa do OE1R/2014	6
Gráfico 2 – Mercado de trabalho: taxa de desemprego e população ativa	7
Gráfico 3 – Variação do deflator do PIB e componentes: perfil trimestral implícito na estimativa do OE1R/2014	8
Gráfico 4 – Contribuição Extraordinária de Solidariedade para a CGA: OE/2014 vs OE1R/2014	14
Gráfico 5 – Contribuição Extraordinária de Solidariedade: OE/2014 vs OE1R/2014	14
Gráfico 6 – Número de beneficiários da ADSE	17
Gráfico 7 - Composição do número de beneficiários – 2013	17
Gráfico 8 – Evolução das taxas de contribuição para a ADSE	18
Gráfico 9 – Composição das Receitas da ADSE 2004	20
Gráfico 10 - Composição das Receitas da ADSE 2013	20
Gráfico 11 – Impacto combinado da reformulação da CES e aumento do desconto para a ADSE, para pensionistas da CGA: OE/2014 vs OE1R/2014	23

I Introdução

A Proposta de Lei n.º 193/XII corresponde à primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado (OE) para 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro). O presente parecer técnico enquadra-se no âmbito da alínea a) do n.º 1, do Artigo 10.º-A da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de fevereiro, relativa à “Análise técnica da proposta de lei de Orçamento do Estado e suas alterações”. O documento encontra-se estruturado da seguinte forma: em primeiro lugar, apresenta-se o enquadramento macroeconómico e as evoluções do mesmo desde a apresentação do OE/2014, e, de seguida, apresenta-se uma análise do impacto das principais alterações orçamentais na ótica da contabilidade pública.

Ao contrário do que sucedeu com a proposta de Orçamento do Estado, e com outras propostas de alteração em anos anteriores, o Ministério das Finanças não publicou um relatório explicativo a acompanhar a Proposta de Lei. A justificação oficial foi a de que as alterações orçamentais são circunscritas e delimitadas, pelo que a exposição de motivos que acompanha a proposta de lei conterá todos os detalhes e explicações necessários à sua compreensão. Todavia, em benefício de uma maior transparência, algumas das revisões e respetivos impactos carecem de uma explicação mais detalhada, designadamente no que se refere às hipóteses subjacentes.

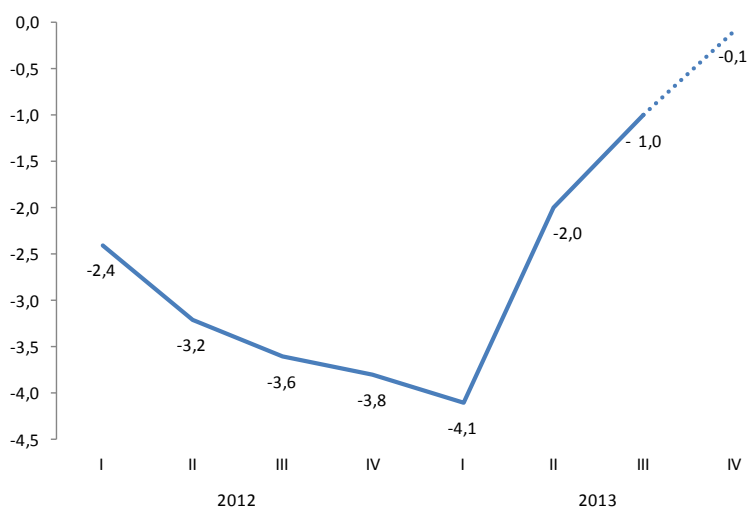
Até ao fecho do documento, a UTAO não recebeu informação adicional solicitada ao Ministério das Finanças (DGO) no dia 14 de janeiro de 2014, designadamente a seguinte:

- Conta consolidada das Administrações Públicas, por subsector institucional e classificação económica, na ótica da contabilidade pública;
- Orçamento da Segurança Social (OSS);
- Orçamento da Caixa Geral de Aposentações, por classificação económica;
- Orçamento da ADSE, por classificação económica;
- Estimativa para a receita da contribuição da entidade empregadora para a ADSE (subjacente ao OE/2014, ao OE1R/2014 e estimativa para 2013);
- Estimativa para a receita da contribuição dos beneficiários da ADSE (subjacente ao OE/2014, ao OE1R/2014 e estimativa para 2013);
- Estimativa para a receita decorrente das alterações à contribuição extraordinária de solidariedade (art. 76.º da Lei do OE/2014), individualizada, para cada uma das alterações (em termos brutos e líquidos de efeitos fiscais):
 - i) 3,5% sobre a totalidade das pensões de valor mensal entre € 1000 e € 1800;
 - ii) 15% sobre o montante que exceda 11 vezes o valor do IAS, mas que não ultrapasse 17 vezes aquele valor;
 - iii) 40% sobre o montante que ultrapasse 17 vezes;
- Estimativa para o número de novos aposentados/pensionistas afetados pelas alterações, repartindo entre CGA e SS.

II Enquadramento macroeconómico

1 De acordo com a informação do GPEARI/Ministério das Finanças, a 1.ª Proposta de Alteração do Orçamento do Estado para 2014 tem subjacente o mesmo cenário macroeconómico do Orçamento Inicial para 2014. O cenário apresentado considera uma contração do PIB de -1,8% em 2013, e um crescimento de 0,8% em 2014.¹ Tendo em conta as estimativas das contas nacionais trimestrais já publicadas para 2013, a concretização da projeção anual para 2013 implica que se verifique uma queda de 0,1% em termos homólogos para o PIB no último trimestre do ano. O perfil intra-anual evidencia uma recuperação significativa esperada para o 4.º trimestre (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Crescimento do PIB em volume: perfil trimestral implícito na estimativa do OE1R/2014
(taxa de variação homóloga em percentagem)



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: O valor para o 4.º trimestre resulta de uma estimativa da UTAO com base nos dados divulgados pelo INE e no cenário macroeconómico divulgado pelo Ministério das Finanças.

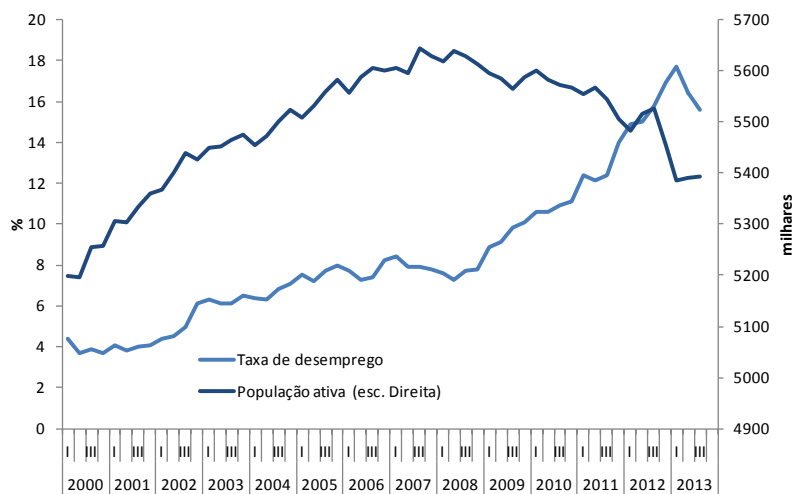
2 Os indicadores económicos para o 4.º trimestre de 2013 revelaram alguns sinais de melhoria, contudo a aplicação das medidas orçamentais em 2014 com efeito sobre a redução do rendimento disponível, em particular de funcionários públicos e pensionistas, poderá constituir um risco não negligenciável à recuperação da procura interna. No 4.º trimestre, o indicador coincidente da atividade económica publicado pelo Banco de Portugal continuou a tendência de recuperação, atingindo níveis semelhantes aos de 2010. O indicador de sentimento económico manteve-se negativo, ainda que menos do que nos trimestres anteriores, refletindo a melhoria da confiança dos consumidores que se mantém em nível negativo. Alguns indicadores económicos utilizados como sinalizadores da dinâmica do consumo privado têm também revelado

¹ De acordo com o Diário de Notícias de 20/01/2014, o cenário macroeconómico que irá ser apresentado no resultado da 10ª avaliação da Comissão Europeia e do Fundo Monetário Internacional considera uma contração do PIB de 1,5% para 2013 e um crescimento de 1,2% para 2014, representando uma revisão em alta (na anterior avaliação as previsões eram de -1,8% para 2013 e 0,8% para 2014).

ligeiros sinais de melhoria: aumento das vendas de automóveis ligeiros de passageiros, registando taxa de variação homóloga positiva nos últimos dois trimestres do ano, contribuindo para que o indicador coincidente para o consumo privado (calculado pelo Banco de Portugal) tenha um valor positivo no último trimestre do ano, o que não acontecia desde o 4.º trimestre de 2010; melhoria das vendas a retalho, com taxa de variação positiva em outubro e novembro. Com indicações mistas surgem os indicadores económicos do investimento: a confiança dos consumidores do setor da construção, ainda em valores negativos, deteriorou-se em dezembro, ainda que tenha melhorado no 4.º trimestre face ao trimestre anterior; as vendas de cimento em outubro e em novembro foram mais negativas do que as de setembro; em sentido contrário, a venda de viaturas comerciais (ligeiros e pesados) aumentou significativamente no último trimestre do ano; e, apesar do índice de novas encomendas na indústria para o mercado nacional ter aumentado, em novembro, diminuíram as encomendas de bens de consumo e de investimento.

3 O mercado de trabalho tem revelado alguns sinais de melhoria, apesar da taxa de desemprego se encontrar em níveis historicamente elevados e da população ativa não ter recuperado (Gráfico 2). A taxa de desemprego diminuiu no 3.º trimestre para 15,6% (de 16,4% registado no 2.º trimestre), registando-se também uma redução do desemprego de longa duração. A população ativa não se alterou, o que é consistente com o ligeiro aumento verificado no número de empregados.

Gráfico 2 – Mercado de trabalho: taxa de desemprego e população ativa
(em percentagem da população ativa, em milhares)

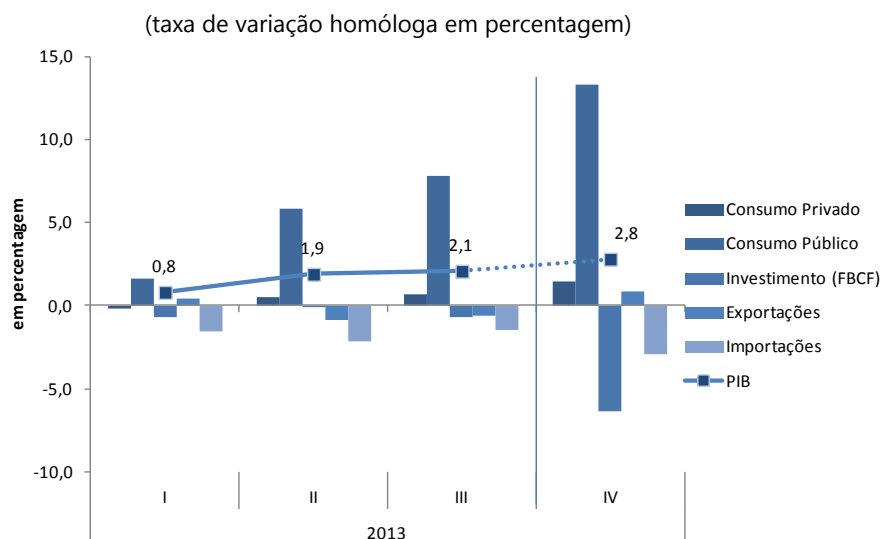


Fonte: INE.

4 A estimativa das contas nacionais trimestrais para a evolução dos preços até ao 3.º trimestre de 2013 mostra um perfil de subida para a taxa de variação do deflator da atividade económica. A taxa de variação anual do deflator do PIB prevista no cenário do Ministério das Finanças é de 1,9% para 2013, o que sugere uma variação de 2,8% esperada para o último trimestre do ano (Gráfico 3). Em termos de composição, e tendo em conta o cenário do Ministério das Finanças para 2013, é necessário um forte aumento dos preços dos bens de consumo público no 4.º trimestre, o que poderá resultar do pagamento dos subsídios de Natal aos funcionários públicos e pensionistas. Os preços das exportações deverão contribuir negativamente

para o aumento dos preços da atividade económica, o que é consistente com a continuada tendência de ganho de quota de mercado. Por outro lado, o cenário do Ministério das Finanças considera que os preços dos bens importados deverão continuar a descer, contribuindo positivamente para o deflator da atividade económica interna.

Gráfico 3 – Variação do deflator do PIB e componentes: perfil trimestral implícito na estimativa do OE1R/2014



Fontes: INE, Ministério das Finanças e cálculos da UTAO. | Nota: O valor para o 4º trimestre resulta de uma estimativa da UTAO com base nos dados divulgados pelo INE e no cenário macroeconómico divulgado pelo Ministério das Finanças.

5 O cenário do Ministério das Finanças para 2013 e para 2014 está em linha com as projeções das principais instituições, ainda que apresente algumas diferenças para algumas componentes do PIB (Tabela 1). Para 2013, as projeções do Banco de Portugal e da OCDE apresentam uma evolução menos negativa para o PIB, justificando-se por uma queda menos acentuada do consumo privado e público do que a projetada no cenário do Ministério das Finanças. Contudo, nas projeções em que a procura interna tem uma queda inferior, espera-se um menor contributo positivo das exportações líquidas para o PIB por via de um aumento mais expressivo das importações. Para 2014, a maioria das instituições considera que o crescimento PIB deverá situar-se em 0,8%, com exceção da OCDE que o coloca em 0,4% devido a uma perspetiva de evolução mais negativa para a procura interna. Apesar disso, a composição do crescimento projetada pelo Ministério das Finanças difere da projeção do Banco de Portugal. O banco central estima um maior crescimento do consumo privado e uma menor queda do consumo público, sendo que, por outro lado, o investimento poderá crescer menos do que a previsão do Ministério das Finanças. Este maior dinamismo da procura interna, que nas previsões do Banco de Portugal poderá mesmo representar um contributo positivo para o PIB, é compensado por um contributo menos forte das exportações líquidas. Perante o maior crescimento do consumo, o cenário do Banco de Portugal prevê maior aumento das importações e um ritmo de crescimento mais acentuado das exportações do que o cenário do Ministério das Finanças.

Tabela 1 – Comparação do cenário macroeconómico com outras previsões
(taxa de variação anual, em percentagem)

	2013				2014			
	OE1R/2014	Banco de Portugal ¹⁾	Comissão Europeia ²⁾	OCDE ³⁾	OE1R/2014	Banco de Portugal ¹⁾	Comissão Europeia ²⁾	OCDE ³⁾
PIB Óptica de Despesa								
PIB	-1,8	-1,5	-1,8	-1,7	0,8	0,8	0,8	0,4
Consumo Privado	-2,5	-2,0	-2,5	-2,3	0,1	0,3	0,1	-0,6
Consumo Público	-4,0	-1,5	-4,0	-2,6	-2,8	-2,3	-2,8	-2,5
Investimento	-8,5	-8,4	-8,5	-8,9	1,2	1	1,2	0,4
Exportações	5,8	5,9	5,8	5,9	5,0	5,5	5,0	4,3
Importações	0,8	2,7	0,8	1,3	2,5	3,9	2,5	1,4
Contributos para o crescimento do PIB								
Procura Interna	-3,7	-2,7	-3,7		-0,3	0,1	-0,3	
Exportações Líquidas	1,9	1,1	2,0	1,8	1,1	0,7	1,0	1,2
Desemprego e Preços								
Taxa de desemprego	17,4		17,4	16,7	17,7		17,7	16,1
Inflação (IPC/IHPC) ⁴⁾	0,6	0,5	0,6	0,5	1,0	0,8	1,0	0,6
Deflator do PIB	1,9			1,4	0,9			0,9
Balança corrente e de capital (em % do PIB) e procura externa								
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao exterior (em % do PIB)	2,3	2,5			3,5	3,8		
Balança corrente	0,5		0,9	0,5	1,9		0,9	1,2
Balança de bens	-2,6				-1,7			
Balança de capital	1,8				1,5			
Procura externa dirigida à economia portuguesa	-0,6	1,2			3,5	3,9		

Fontes: Ministério das Finanças, Banco de Portugal, Comissão Europeia e OCDE. | Notas: 1) Boletim Económico de Inverno, publicado a 10 de dezembro de 2013. 2) *The Economic adjustment programme for Portugal eighth and ninth review*, publicado em novembro de 2013. 3) *World Economic Outlook*, publicado em novembro de 2013. 4) Previsão para o IPC no OE/2014, e para o IHPC nas restantes publicações.

Caixa 1 – Nota sobre alterações na medição da atividade económica

Durante o ano de 2014 estão previstas algumas alterações ao nível da contabilização da atividade económica, podendo resultar, entre outros, numa quebra de estrutura da série do Produto Interno Bruto (PIB). As principais alterações são: a) atualização do quadro concetual de referência (SEC2010); b) atualização da base das contas nacionais; c) aumento do número de horas de trabalho na função pública.

A implementação do novo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC2010) substitui o anterior (SEC1995). No âmbito desta alteração do quadro concetual de referência, são introduzidas novas regras de contabilização com efeito sobre a medição do PIB, das quais se destacam:

- capitalização das despesas com investigação e desenvolvimento: no anterior quadro de referência estas despesas eram consideradas consumo intermédio e totalmente utilizadas no processo produtivo, sem impacto sobre o PIB. No atual quadro de referência são consideradas como formação bruta de capital fixo, o que contribui para aumentar o PIB.
- despesas militares: no anterior quadro de referência, estas despesas eram consideradas como consumo intermédio e totalmente utilizadas no processo produtivo. No atual quadro são consideradas formação bruta de capital fixo.

De acordo com o Eurostat (*Technical Press Briefing*, 16 January 2014), as alterações metodológicas introduzidas pelo SEC2010 poderão conduzir ao aumento do PIB entre 1% e 2%. Note-se que esta alteração afeta o nível do PIB e não necessariamente a sua taxa de variação.

A atualização da base das contas nacionais, de 2006 para 2010, também poderá ter impactos significativos sobre o PIB. A última alteração de base ocorreu em 2010, e resultou na reavaliação positiva do PIB em 3,1%. A mudança de base que irá surgir em 2014 é sobretudo motivada pela adoção do SEC2010 e pela apropriação dos dados dos Censos 2011. Os primeiros resultados da nova mudança de base das contas nacionais portuguesas serão divulgados em setembro.

A alteração da legislação sobre o número de horas de trabalho na função pública poderá também ter impactos na medição da atividade económica, sobretudo no cálculo das contas trimestrais. Nestas contas os agregados são muitas vezes estimados através de métodos indiretos baseados em modelos econométricos. Com a alteração do número de horas trabalhadas na função pública, os indicadores para o consumo público poderão necessitar de ajustamentos e eventualmente poderá existir algum desfasamento mais pronunciado entre a estimativa das contas trimestrais e o apuramento anual com base nas contas das Administrações Públicas. Para além da dificuldade na medição da atividade económica, a alteração do horário de trabalho poderá influenciar as quantidades produzidas no setor público. O aumento do horário legal poderá permitir o aumento do volume de horas trabalhadas, podendo deste modo contribuir para o aumento da produção em alguns setores. Por outro lado, o aumento do horário legal poderá não significar o aumento do número de horas trabalhadas, podendo existir substituição de trabalho extraordinário por trabalho ordinário, sem efeito na produção em termos de volume e apenas assistindo-se a uma redução do PIB em termos nominais (ou preços correntes). O impacto final sobre a atividade económica é, por estas razões, incerto.

Note-se que, ainda que estes sejam fatores apenas relacionados com a contabilização da atividade económica, os impactos poderão ser refletidos ao nível dos objetivos para o défice e para a dívida pública quando medidos em relação ao PIB, tal como consta dos compromissos internacionais. A dívida e o défice em termos nominais serão também afetados pela adoção do SEC2010, com especial destaque para a incorporação de empresas públicas fora do perímetro orçamental e para as transferências dos ativos dos fundos de pensões, ocorridas em anos anteriores, que deixarão de ser consideradas receitas públicas conduzindo a correção das contas públicas em Portugal e na Hungria, de acordo com a referida nota do Eurostat.

As alterações de contabilização esperadas provocam alguma incerteza sobre a medição da atividade económica que poderá ser tida como um risco adicional para o apuramento dos resultados em 2014.

III Alterações Orçamentais

A declaração de inconstitucionalidade do Decreto n.º 187/XII da Assembleia da República, que estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social, resultante do Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional, teve como efeito um aumento da despesa prevista para pensões e outros abonos da responsabilidade da CGA. Deste modo, o OE1R/2014 procede à alteração orçamental necessária para acomodar este acréscimo de despesa, mas também à introdução de medidas de consolidação orçamental compensatórias, nomeadamente a reformulação da contribuição extraordinária de solidariedade. Adicionalmente é também previsto no OE1R/2014 um acréscimo de receita proveniente da comparticipação para a ADSE, ADM e SAD, o qual será efetivado através de outro procedimento legislativo.

Contribuição Extraordinária de Solidariedade

6 O OE/2014 inicial previa uma contribuição extraordinária de solidariedade (CES) com uma estrutura idêntica à vigente em 2013. Contudo, relativamente aos pensionistas da CGA, esta contribuição encontrava-se articulada com o diploma que instituía as regras de *convergência* da fórmula de cálculo das pensões da CGA com as regras de cálculo do regime geral de segurança social, de modo que os pensionistas abrangidos pelo regime da convergência não fossem duplamente penalizados.² Nestes termos, para as pensões a cargo da CGA, a CES só produziria o seu efeito na parte em que excedesse o valor da redução resultante da aplicação do regime de *convergência*. O modo de apuramento da CES, de acordo com o definido no OE/2014, pode ser tipificado como se apresenta na Tabela 2.³

² Artigo 76.º, n.º 9 da Lei do OE/2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro).

³ De forma sintética o apuramento da CES tal como aprovado no OE/2014 pode resumir-se da seguinte forma: i) as pensões inferiores a 1350 euros encontram-se isentas desta contribuição; para as pensões de valor superior a 1350 euros o regime define taxas de tributação por intervalos, garantindo em qualquer caso uma pensão mínima de 1350 euros; ii) ao conjunto de pensões situado entre os 1350 € e os 1800 € aplica-se a taxa de 3,5% (garantindo uma pensão mínima de 1350€); iii) as pensões que se situem dentro do intervalo 1800 € a 3750 €, combinam uma tributação linear de 3,5% sobre o valor de 1800€, acrescida de 16% para o montante que exceda este valor; iv) as pensões de valor superior a 3750 contribuem com 10%, sendo esta contribuição agravada em mais 15% para os valores que se situem entre 5030,64€ e 7545,96€, e em mais 40% para os valores superiores a este último valor.

Tabela 2 – OE/2014 – Apuramento da CES
(em euros e em percentagem)

Valor bruto da pensão M€	OE/2014 Apuramento da Contribuição Extraordinária de Solidariedade	Taxa efetiva (%)
[0€; 1350€]	0 €	0%
]1350€; 1800€]	3,5% sobre o valor total da pensão, garantindo um valor de pensão mínimo de 1350€.	Inicialmente apresenta-se crescente com o nível de rendimento; atingindo 3,5% para pensões superiores a 1399€, mantendo-se constante até ao limite superior deste intervalo (1800€)
]1800€; 3750€]	3,5% sobre 1800€ acrescido de 16% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão, evoluindo de 3,5% para o limite inferior do intervalo (1800€) até 10% no limite superior do intervalo (3750€)
]3750€; 5030,64€]	10% sobre o valor total da pensão.	10%, constante ao longo de todo o intervalo
]5030,64€; 7545,96€]	10% sobre 5030,64€ acrescido de 25% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão, evoluindo de 10% para o limite inferior do intervalo (5030,64€) até 15% no limite superior do intervalo (7545,96€)
]7545,96€; +∞]	10% sobre 5030,64€ acrescido de: i) 25% sobre o valor da pensão situando entre 5030,64€ e 7545,96€ (equivalente a 2515,32€) e ii) 50% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão. Representa 15% do rendimento no limite inferior do intervalo (7545,96€), crescendo a partir deste nível de rendimento, tendo como limite 50%. A título de exemplo apresenta-se a taxa efetiva da CES para alguns valores de referência: i) 10 000€: 23,6% ii) 15 000€: 32,4% iii) 20 000€: 36,8% iv) 25 000€: 39,4% v) 50 000€: 44,7%

Fonte: Ministério das Finanças (OE/2014) e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores das pensões referem-se a valores mensais. O Indexante de Apoios Sociais (IAS) ascende a 419,22 €. O cálculo dos limites indicados corresponde a: i) 5030,64 = 12*IAS; ii) 7545,96 = 18*IAS.

7 A declaração de inconstitucionalidade do diploma que instituía a convergência das pensões da CGA com as do Regime Geral da Segurança Social implicou um aumento da previsão de despesa com pensões e outros abonos da CGA em 735 M€, parcialmente financiados através da reformulação da CES. De acordo com o relatório que acompanha a Proposta de Lei do OE/2014 a *convergência* da fórmula de cálculo das pensões da CGA com as regras de cálculo do regime geral de segurança social representava uma redução de despesa, com pensões e outros abonos da CGA, de 728 M€. Na sequência da referida declaração de inconstitucionalidade, a Proposta de Lei do OE1R/2014 prevê que a despesa da CGA com pensões e outros abonos (contabilizada como transferências correntes) apresente um acréscimo de 735 M€. Assim, tornou-se necessário encontrar outras medidas orçamentais que permitam compensar este acréscimo.

8 A reformulação da CES nos moldes definidos na Proposta de Lei do OE1R/2014 conduzirá ao alargamento da sua base de incidência e ao aumento da taxa efetiva para as pensões mais elevadas. De acordo com o OE1R/2014 os titulares de rendimentos de pensões entre 1000 e 1350 euros são agora abrangidos no âmbito da aplicação da CES. As pensões situadas no intervalo entre 1350 euros a 4611,42 euros (11 vezes o IAS) mantêm o mesmo nível de contribuição que decorria do OE/2014 aprovado (entre 3,5% e 10%). A partir deste valor demonstra-se que a reformulação da CES conduziu a um aumento da sua taxa efetiva, o qual é mais acentuado para as pensões acima dos 7126,74 euros (17 vezes o IAS). (Ver Tabela 2 e Tabela 3).

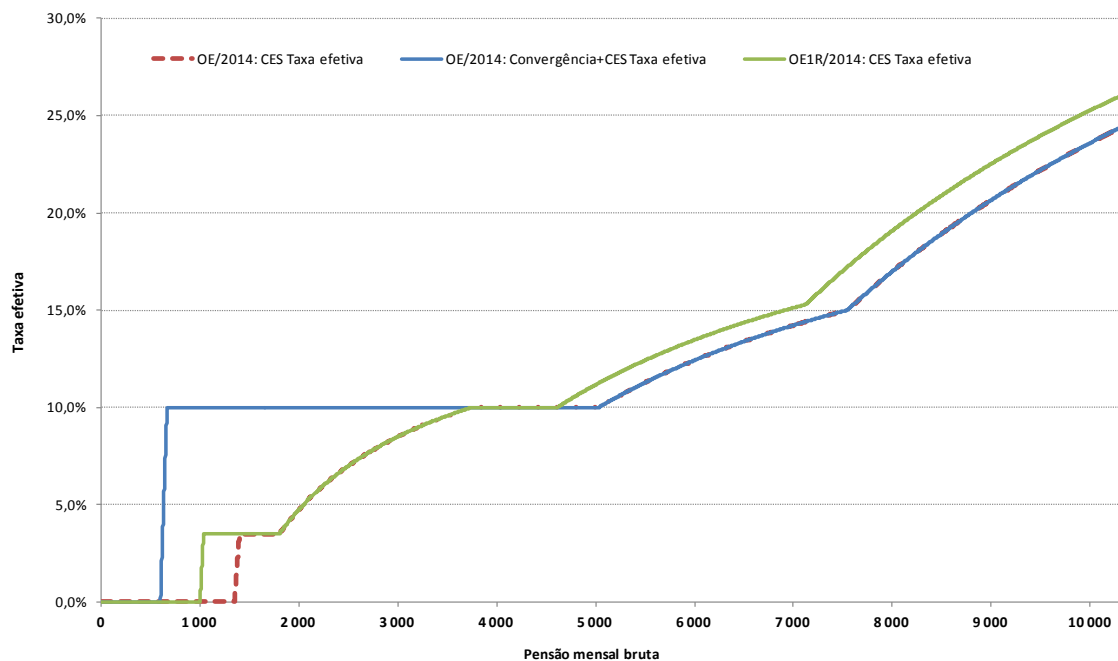
Tabela 3 – OE1R/2014 – Apuramento da CES
(em euros e em percentagem)

Valor bruto da pensão M€	OE1R/2014 Apuramento da Contribuição Extraordinária de Solidariedade	Taxa efetiva (%)
[0€; 1000€]	0 €	0%
]1000€; 1800€]	3,5% sobre o valor total da pensão, garantindo um valor de pensão mínimo de 1000€.	Inicialmente apresenta-se crescente com o nível de rendimento; atingindo 3,5% para pensões superiores a 1037€, mantendo-se constante até ao limite superior deste intervalo (1800€)
]1800€; 3750€]	3,5% sobre 1800€ acrescido de 16% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão, evoluindo de 3,5% para o limite inferior do intervalo (1800€) até 10% no limite superior do intervalo (3750€)
]3750€; 4611,42€]	10% sobre o valor total da pensão.	10%, constante ao longo de todo o intervalo
]4611,42€; 7126,74€]	10% sobre 4611,42€ acrescido de 25% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão, evoluindo de 10% para o limite inferior do intervalo (4611,42€) até 15% no limite superior do intervalo (7126,74€)
]7126,74€; +∞]	10% sobre 4611,42€ acrescido de: i) 25% sobre o valor da pensão situando entre 4611,42€ e 7126,74€ (equivalente a 2515,32€) e ii) 50% sobre o valor da pensão remanescente.	Crescente com o valor da pensão. Representa 15% do rendimento no limite inferior do intervalo (7126,74€), crescendo a partir deste nível de rendimento, tendo como limite 50%. A título de exemplo apresenta-se a taxa efetiva para alguns valores de referência: i) 10 000€: 25,27% ii) 15 000€: 33,5% iii) 20 000€: 37,6% iv) 25 000€: 40,1% v) 50 000€: 45,1%

Fonte: Ministério das Finanças (OE1R/2014) e cálculos da UTAO. | Nota: Os valores das pensões referem-se a valores mensais. O indexante de apoios sociais (IAS) ascende a 419,22. O cálculo dos limites indicados corresponde a: i) 4611,42 = 11*IAS; ii) 7126,74 = 17*IAS.

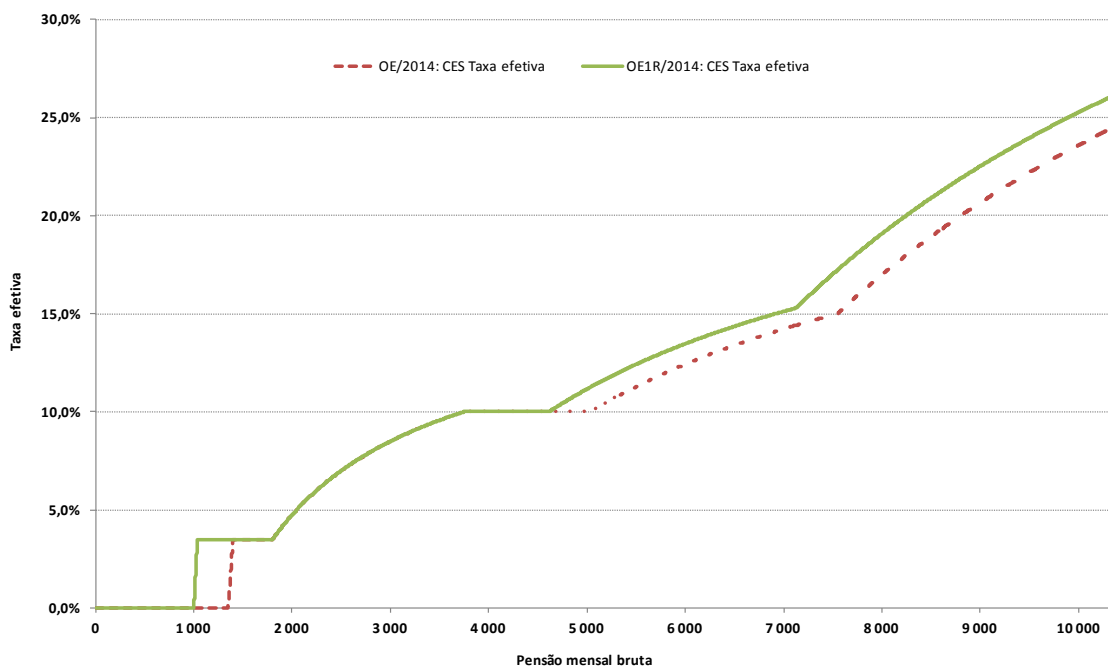
9 Ao nível da CGA, o impacto decorrente da nova configuração da CES é diverso consoante o valor da pensão. Quando comparada com a referida *convergência* das pensões da CGA com o regime geral de segurança social, a nova CES tem subjacente um desagravamento da taxa efetiva para as pensões da CGA de nível mais reduzido, nomeadamente para os titulares de pensões situadas entre 600 e 3750 euros (Gráfico 4). As pensões situadas no intervalo 3750 euros a 4611,42 euros mantêm o mesmo nível de redução (10%) que decorria do OE/2014 aprovado. Relativamente às pensões brutas superiores a 4611,42 euros a reformulação da CES conduziu a um aumento da sua taxa efetiva, em particular a partir das pensões acima do valor de 7126,74 euros.

Gráfico 4 – Contribuição Extraordinária de Solidariedade para a CGA: OE/2014 vs OE1R/2014
(em percentagem e em euros)



Fonte: Ministério das Finanças (OE/2014 e OE1R/2014) e cálculos da UTAO. | Nota: Relativamente à convergência de pensões da CGA com o regime geral da segurança social a opção refletida no gráfico diz respeito ao caso geral de pensões de aposentação, de reforma e de invalidez, atribuídas a indivíduos até 75 anos de idade.

Gráfico 5 – Contribuição Extraordinária de Solidariedade: OE/2014 vs OE1R/2014
(em percentagem e em euros)



Fonte: Ministério das Finanças (OE/2014 e OE1R/2014) e cálculos da UTAO.

10 De acordo com a nova configuração, as estimativas oficiais apontam para que a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) que reverte para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) garantirá uma receita de 644M€. No OE1R/2014, está prevista no orçamento da CGA uma receita com a CES de 644M€, um acréscimo de 514 M€ face ao inscrito no OE/2014. Este aumento resulta, por um lado, da reposição da CES sobre os indivíduos nos quais recaía o quadro da convergência do regime da CGA com as regras de cálculo do regime geral da segurança social^{4,5} (estimado em 340 M€, segundo o relatório do OE/2014) e por outro lado, do alargamento da base de incidência e estrutura da CES (174 M€).

11 O saldo global da CGA previsto no OE1R/2014 é de -153,9 M€, o que se encontra em linha com o previsto no OE/2014. A despesa em pensões e outros abonos da responsabilidade da CGA foi revista de 7933 M€ para 8668 M€, um acréscimo de 735 M€ (Tabela 4).⁶ Este aumento de despesa foi compensado pelo alargamento na base de incidência e alteração da estrutura da CES em 514,2 M€, pelo que foi necessário um aumento da comparticipação financeira do OE para a CGA em 220,8 M€ no sentido de manter o mesmo saldo global da CGA.

Tabela 4 – Orçamento da Caixa Geral de Aposentações

	Milhões de Euros			Revisão OE1R/2014-OE/2014			Variação OE1R/2014-2013		
	2013 provisório	OE/2014	OE1R/2014	M€	%	Contributo (p.p.)	M€	%	Contributo (p.p.)
1. Receita corrente	9 149	8 622	9 357	735,0	8,5	8,5	208,0	2,3	2,3
Contribuições para a CGA	4 593	4 368	4 882	514,2	11,8	6,0	289,2	6,3	3,1
<i>Contribuição extraordinária solidariedade</i>	388	130	644	514,2	395,5	6,0	256,7	66,2	2,8
Transferências correntes	4 371	4 102	4 323	220,8	5,4	2,6	-48,3	-1,1	-0,5
<i>Comparticipação Orçamento do Estado</i>	4 079	3 822	4 043	220,8	5,8	2,6	-35,3	-0,9	-0,4
Outras receitas correntes	185	152	152	0,0	0,0	0,0	-32,9	-17,8	-0,4
2. Receita de capital	48			0,0	-		-48,1	-100,0	-0,5
3. Receita Efetiva	9 197	8 622	9 357	735,0	8,5	8,5	159,9	1,7	1,7
4. Despesa corrente, da qual:	9 260	8 776	9 511	735,0	8,4	8,4	251,2	2,7	2,7
Despesas com pessoal	8	8	8	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,6	0,0
Aquisição de bens e serviços	21	27	27	0,0	0,0	0,0	6,2	29,8	0,1
Transferências correntes	9 230	8 734	9 469	735,0	8,4	8,4	238,7	2,6	2,6
<i>Pensões e abonos responsabilidade de:</i>									
CGA	8 382	7 933	8 668	735,0	9,3	8,4	285,4	3,4	3,1
5. Despesa de capital				0,0	-		0,0	-	
6. Despesa Efetiva	9 260	8 776	9 511	735,0	8,4	8,4	251,2	2,7	2,7
7. Saldo global	-63	-154	-154	0,0	-	-	-91,3	-	-

Por memória

<i>Pensões da responsabilidade da CGA líquidas da CES*</i>	7 995	7 803	8 023	220,8	2,8		28,8	0,4	
--	-------	-------	-------	-------	-----	--	------	-----	--

Fontes: Ministério das Finanças (OE/2014, OE1R/2014), DGO/SIGO-Sistema de Informação e Gestão Orçamental e cálculos UTAO. | Nota: * Relativamente ao valor líquido das pensões da responsabilidade da CGA, foi considerado o total da receita da CES recebido pela CGA, o qual considera outras entidades (referidas no n.º 3 do Artigo 76.º da Lei do OE/2014) as quais não foi possível discriminar.

⁴ Nos moldes definidos no OE/2014.

⁵ Revogação do n.º 9 do Artigo 76.º do OE/2014.

⁶ Este aumento é explicado pelas alterações impostas pelo Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional.

12 A receita fiscal inscrita nos mapas da lei do OE1R/2014 permanece constante apesar de se verificar um acréscimo de despesa com pensões. Como já referido, a inconstitucionalidade do Decreto da Assembleia da República n.º 187/XII⁷ resultante do Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional teve como consequência imediata um aumento da despesa de pensões da CGA estimada em 735 M€. Por conseguinte regista-se um aumento da matéria coletável, sendo expectável um efeito fiscal positivo.⁸ No entanto, esse efeito não se encontra quantificado nos mapas da lei implícitos ao OE1R/2014, nomeadamente a estimativa para a receita fiscal inscrita no OE1R/2014 é semelhante à implícita no OE/2014.⁹

13 De acordo com o implícito no OE1R/2014, a receita com a Contribuição Extraordinária de Solidariedade no orçamento da segurança social regista um acréscimo de 61,8M€. É estimado que o alargamento na base de incidência e alteração da estrutura da CES no âmbito da segurança social permita obter uma receita adicional de 61,8 M€ (Gráfico 5). Ao mesmo tempo, verifica-se uma redução das transferências correntes do Estado para o orçamento da segurança social em 61,8 M€. Por conseguinte, o saldo previsto para o orçamento da segurança social permanece inalterado.

Caixa 2 – Principais alterações na 1.ª proposta de alteração do Orçamento de 2014

A inconstitucionalidade, declarada pelo Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional, de um conjunto de normas constantes do Decreto da Assembleia da República n.º 187/XII, resultante de uma Proposta de Lei do Governo, que estabelecia um conjunto de mecanismos de *convergência* da proteção social resultou na necessidade de um orçamento retificativo o qual incorpora como principais alterações:

- i) Aumento da despesa da Caixa Geral de Aposentações I.P. com pensões e outros abonos da responsabilidade da CGA no valor de 734,9 M€;
- ii) Aumento da receita da CGA via Contribuição Extraordinária de Solidariedade em 514,2M€;
- iii) Aumento da receita da CGA via Participação do Orçamento do Estado em 220,8M€;
- iv) Aumento da receita da segurança social via Contribuição Extraordinária de Solidariedade em 61,8 M€;
- v) Redução das transferências correntes da administração central para a segurança social em 61,8 M€;
- vi) Aumento da receita proveniente de participações para a ADSE em 132,7 M€.

⁷ Que estabelecia um conjunto de mecanismos de convergência da CGA com o regime geral da segurança social.

⁸ Note-se que a taxa de retenção na fonte é determinada pelo rendimento bruto e não pelo rendimento líquido da CES.

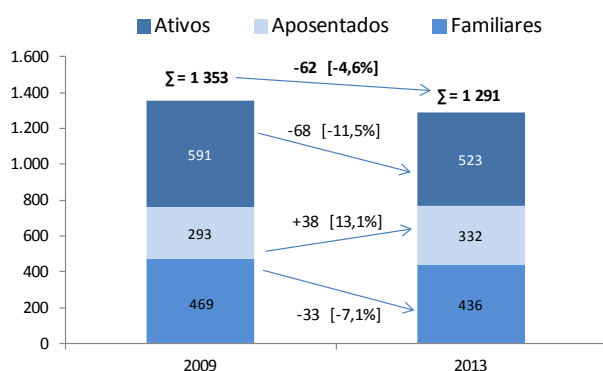
⁹ A não retificação do efeito fiscal pode originar uma margem orçamental ao nível da receita fiscal.

Contribuições para a ADSE

Breve enquadramento

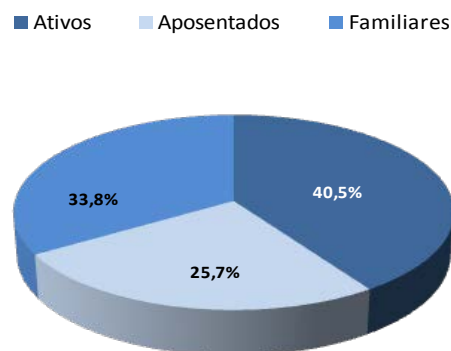
1 A ADSE (Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas) é um Serviço Integrado do Ministério das Finanças, dotado de autonomia administrativa ao qual compete financiar a prestação de cuidados de saúde dos seus beneficiários. Este subsistema de saúde público foi criado em 1963 (Decreto-Lei n.º 45002, de 27 de abril) para garantir uma assistência na doença aos servidores civis do Estado, que até então só era assegurada em casos de tuberculose ou acidentes de trabalho. Quando foi criada, algumas empresas do setor privado já asseguravam um esquema de benefícios de assistência na doença aos seus trabalhadores. Na sua origem, a ADSE visava a proteção na doença a todos os servidores civis do Estado, prevendo-se que os mesmos benefícios fossem alargados aos agregados familiares. Com efeito, a composição foi evoluindo até aos dias de hoje. Inicialmente integrava apenas os funcionários da administração central, passando a incluir posteriormente os funcionários da administração local e de organismos autónomos, os dependentes e aposentados e docentes do ensino privado e cooperativo. Em 2013, o subsistema era composto por 1,29 milhões de beneficiários, dos quais cerca de 40% eram beneficiários ativos e 34%, familiares (Gráfico 6 e Gráfico 7). Não obstante o seu peso, aqueles dois conjuntos de beneficiários têm vindo a perder importância no total a favor dos aposentados, tendo estes registado um aumento de 13,1% de 2009 para 2013.

Gráfico 6 – Número de beneficiários da ADSE
(em milhares de indivíduos e em percentagem)



Fontes: Relatórios de Atividades da ADSE.

Gráfico 7 - Composição do número de beneficiários – 2013
(percentagem do total)

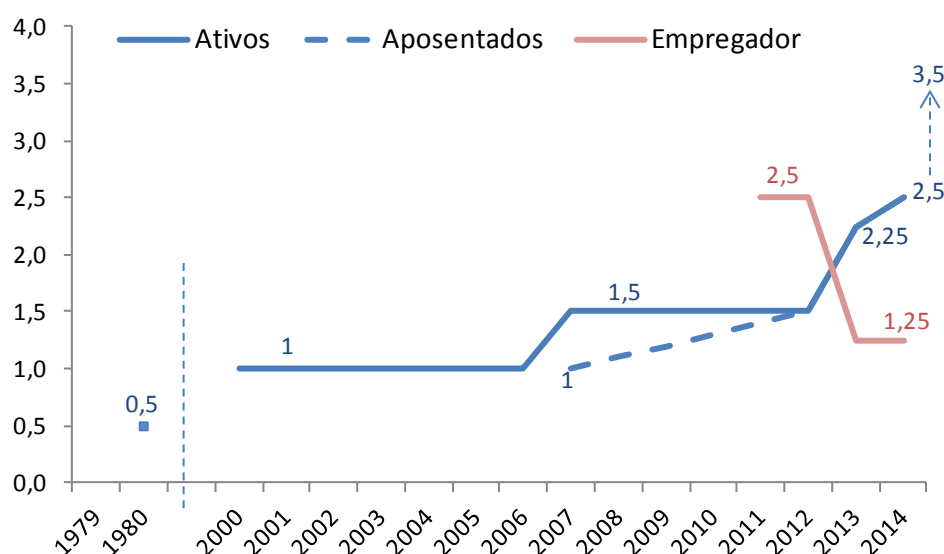


Fontes: Relatórios de Atividades da ADSE.

O modelo de financiamento e a composição da despesa da ADSE

2 A ADSE começou a funcionar em 1963 como um subsistema gratuito para os seus beneficiários, passando os beneficiários ativos, em 1980, a suportar uma taxa de contribuição de 0,5% do rendimento (Gráfico 8). A taxa de contribuição aumentou no ano seguinte para 1% e manteve-se assim até 2007, ano em que passou para 1,5%. No que se refere aos aposentados, a taxa de contribuição foi instituída em 2007 em 1%, tendo subido 0,1 p.p. por ano, durante cinco anos, até igualar a taxa de contribuição dos funcionários ativos. Mais recentemente, em agosto de 2013, a taxa de contribuição de ambos sofreu uma nova alteração para 2,25%, que vigorou até dezembro de 2013, com a perspetiva de atingir 2,5% em 2014. Paralelamente à apresentação da primeira alteração ao Orçamento do Estado para 2014, foi anunciada a intenção de vir a aumentar a taxa de contribuição dos beneficiários para 3,5%.¹⁰ Em 2011, o financiamento da ADSE também foi alterado através da instituição de uma contribuição de 2,5% a suportar pelas entidades empregadoras. No entanto, em 2013 essa contribuição foi reduzida para metade, em conformidade com a intenção de reduzir o custo orçamental global dos sistemas de cuidados de saúde para os trabalhadores em funções públicas, definido no Memorando de Entendimento subjacente ao PAEF (ver Caixa 3 sobre as orientações recentes para a alteração do modelo de funcionamento da ADSE).

Gráfico 8 – Evolução das taxas de contribuição para a ADSE
(em percentagem)



Fontes: Relatórios de Atividades da ADSE e legislação aplicável.

¹⁰ A intenção foi anunciada em comunicado do Conselho de Ministros de 9 de janeiro de 2014. Note-se que o autofinanciamento da ADSE deveria estar garantido em 2016, segundo o Memorando de Entendimento, mas foi anunciado igualmente a intenção de antecipar o objetivo para 2015, e um aumento futuro da taxa de contribuição para 3,75%.

3 Não obstante a introdução de taxas de contribuição aos beneficiários, até 2010, o financiamento da ADSE foi assegurado maioritariamente através de transferências do Orçamento do Estado. A partir de 2011, coincidindo com a entrada em vigor da contribuição das entidades empregadoras, a ADSE deixou de receber transferências diretas do Orçamento do Estado (Tabela 5), passando as contribuições dos beneficiários e das entidades empregadoras, de dimensão equivalente entre si, a representar a quase totalidade das receitas do subsistema.

4 Outra alteração estrutural, com impacto significativo na composição da despesa da ADSE (e indiretamente no seu modelo de financiamento), foi a supressão das despesas com o SNS. Até 2009 as entidades do SNS emitiam faturação à ADSE e a outros subsistemas de saúde públicos e privados, sempre que os respetivos utentes utilizavam os serviços do SNS. Com o objetivo de “eliminar as relações financeiras” entre o SNS e a ADSE e outros subsistemas de saúde públicos surge, em janeiro de 2010, o *Memorando de Entendimento pelos Ministros das Finanças e da Administração Pública, da Saúde, da Defesa Nacional e da Administração Interna*. Na sequência deste acordo, as entidades prestadoras do SNS deixaram de emitir faturação pela prestação de cuidados de saúde a beneficiários da ADSE.¹¹ Consequentemente, as despesas com o SNS, que representavam uma parte significativa das despesas totais da ADSE, deixam de existir a partir de 2011. A extinção destas transferências representou uma alteração estrutural também ao nível do modelo de financiamento, uma vez que contribuiu para que a ADSE deixasse de ter necessidade de receber transferências do Orçamento do Estado (Gráfico 9 e Gráfico 10).

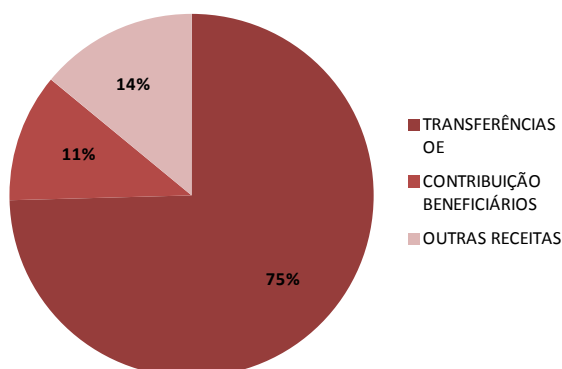
Tabela 5 - Receita e Despesa da ADSE
(em milhões de euros)

Ano	Receita						Despesa						
	Total	Transf. do OE	Contribuições			Outras Receitas	Total	SNS	Farmácias / medicamentos	Regime livre	Regime convencionado	Transferências para a ACSS	Outras
			Totais	Beneficiários	Entidade Empregadora								
2004	826	616	94	94	0	116	729	278	171	110	161	0	9
2005	974	767	99	99	0	107	871	410	179	95	179	0	8
2006	1 046	786	103	103	0	158	946	477	176	102	181	0	8
2007	926	608	163	163	0	155	927	454	175	104	185	0	9
2008	943	592	190	190	0	161	944	470	180	108	176	0	9
2009	944	598	202	202	0	144	944	421	185	114	213	0	11
2010	562	260	215	215	0	87	569	50	200	119	191	0	9
2011	560	34	457	222	236	68	559	0	92	141	318	0	9
2012	458	0	408	215	194	49	458	0	74	138	238	0	8
2013 (e)	475	0	445	233	212	30	490	0	73	129	266	nd	22
2014 (OE)	558	0	534	nd	nd	24	433	0	9	132	211	60	21
Por memória:													
2014 (OE1R)	691	0	667	nd	nd	24	433	0	9	132	211	60	21
Revisão	133	0	133	nd	nd	0	0	0	0	0	0	0	0

Fontes: Conta Geral do Estado (2004-2012), Plano de Atividades da ADSE (2013), Orçamento do Estado para 2014 e 1.ª Alteração ao Orçamento do Estado para 2014.

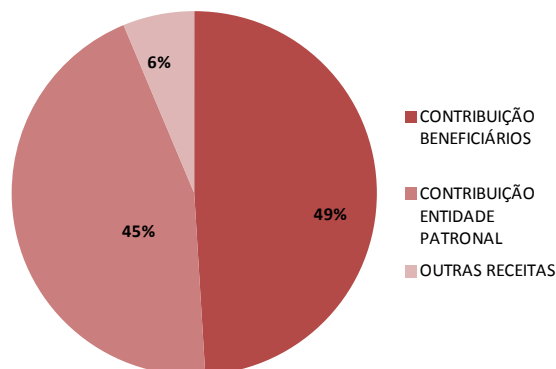
¹¹ A partir de 1 de Janeiro de 2011, com a lei do Orçamento do Estado (Lei n.º 55-A/2010 de 31 de Dezembro), os encargos com as prestações de cuidados de saúde, realizadas por estabelecimentos e serviços do SNS aos beneficiários da ADSE passaram a ser suportados pelo orçamento do SNS.

Gráfico 9 – Composição das Receitas da ADSE 2004
(percentagem do total)



Fontes: Conta Geral do Estado de 2004

Gráfico 10 - Composição das Receitas da ADSE 2013
(percentagem do total)



Fontes: Plano de Atividades da ADSE para 2013

5 Mais recentemente, a relação financeira entre o SNS e a ADSE voltou a sofrer alterações, envolvendo a existência de contrapartidas financeiras. Não obstante os encargos com as prestações de cuidados de saúde, realizadas por estabelecimentos e serviços do SNS aos beneficiários da ADSE, terem passado a ser suportados pelo orçamento do SNS, as relações financeiras entre o SNS e a ADSE não cessaram na totalidade. Com efeito, na sequência da Lei do Orçamento do Estado para 2013, a ADSE ficou autorizada a transferir até metade do montante da contribuição da entidade empregadora para o SNS, e com o Orçamento do Estado Retificativo para 2013, a ADSE ficou autorizada a transferir a totalidade deste montante. Adicionalmente, a partir do dia 1 de abril de 2013, a comparticipação do Estado na compra de medicamentos por parte dos beneficiários da ADSE passou a ser um encargo do SNS (Despacho n.º 4631/2013, de 3 de abril de 2013) e, paralelamente, foi definida uma contrapartida financeira a pagar à Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), no valor de 35 M€. ¹²

6 No que se refere a 2014, o Orçamento do Estado (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro), autorizou a transferência de receitas próprias da ADSE para a ACSS até ao limite de 60 M€. As contrapartidas financeiras estarão em conformidade com as recomendações definidas no Memorando de Entendimento, na medida em que a partir da 6.ª avaliação do PAEF, ficou estabelecido que a diminuição da contribuição da entidade empregadora em 50% deverá ser compensada através da transferência de recursos para o SNS, em troca da provisão de serviços.

¹² A execução provisória da despesa da ADSE, recentemente disponibilizada nos sistemas aplicacionais da DGO para o ano 2013, permitiu concluir que o total da despesa terá ascendido nesse ano a 519 M€. Esta ficou 29 M€ acima do valor orçamentado no início do ano (ver Tabela 5) e para este desvio contribuiu o facto da execução da despesa com o regime convencionado ter sido de 310 M€, valor que ficou acima do valor orçamentado em 44 M€. Como seria de esperar, a despesa com farmácias/medicamentos em 2013 ficou abaixo da orçamentada (33,3 M€ face a 73 M€ orçamentados) devido ao facto da comparticipação do Estado na compra de medicamentos por parte dos beneficiários da ADSE ter passado a ser um encargo do SNS (cf. Despacho de abril de 2013, acima referido). Em contrapartida, foram transferidos 35 M€ para a ACSS. No que se refere à despesa com o regime livre, a execução provisória ficou em linha com o orçamentado inicialmente.

7 A Proposta de Lei n.º 193/XII com vista à alteração do Orçamento do Estado para 2014 propõe uma nova alteração no esquema de contribuição da entidade empregadora: 50% desta receita “reverte a favor dos cofres do Estado”. Paralelamente, em decisão de Conselho de Ministros de 9 de janeiro, foi tornada pública a intenção de aumentar a taxa de contribuição dos beneficiários de 2,5 para 3,5%.¹³ A subida da taxa de contribuição dos beneficiários ativos e aposentados para a ADSE contribui para ampliar as reduções de salários e pensões de funcionários públicos que se encontram previstas para 2014.

8 **A partir dos Mapas da Lei que constam na Proposta de Lei n.º 193/XII, é possível identificar a existência de uma revisão em alta das receitas das contribuições para a ADSE, de 133 M€** (Tabela 5).¹⁴ Este aumento deverá decorrer da intenção de aumentar a taxa de contribuição dos beneficiários de 2,5 para 3,5%. Note-se que esta revisão deverá estar igualmente em conformidade com as recomendações definidas na 8.ª/9.ª avaliação do PAEF, uma vez que ficou estabelecido que “o aumento das contribuições dos beneficiários para os sistemas de saúde especiais (ADSE, SAD e ADM) irá aumentar a receita em pelo menos 130 milhões de euros.” (Caixa 3).

9 **Com a revisão em alta das receitas das contribuições, o orçamento da ADSE passa a apresentar um excedente superior ao que se encontrava previsto no OE/2014**, permitindo a entrega de metade da contribuição da entidade empregadora “aos cofres do Estado”. Esta opção constitui uma alternativa a uma nova diminuição da taxa de contribuição da entidade empregadora. Note-se que esta última opção poderia ter consequências diversas ao nível da redistribuição do excedente gerado, na medida em que este poderia acabar por ser absorvido pelas entidades empregadoras. A opção prevista no OE1R/2014 deverá permitir a reversão do excedente para o Ministério das Finanças.

10 **O efeito decorrente do aumento da taxa de contribuição envolve um certo grau de incerteza, na medida em que o comportamento dos beneficiários pode ajustar-se.** Com efeito, desconhece-se se a nova estimativa de receita teve em consideração efeitos ao nível do número de saídas voluntárias ou da existência de uma maior utilização por parte dos beneficiários que permanecem no sistema. No que se refere ao primeiro efeito, é de notar que as vantagens das coberturas da ADSE se farão sentir mais intensamente para beneficiários mais idosos, devido ao seu perfil de utilização, sendo as vantagens dessas coberturas menos evidentes para os grupos etários mais jovens e de maiores rendimentos. Para estes, a contratação de um seguro de saúde privado poderá constituir uma alternativa válida à ADSE.¹⁵ No que se refere ao segundo efeito, com um aumento das contribuições, poderá passar a existir uma maior utilização por parte dos beneficiários.

¹³ A alteração definitiva da taxa de contribuição dos beneficiários ainda depende da negociação com os sindicatos.

¹⁴ Segundo informação oficial veiculada após o Conselho de Ministros de 9 de janeiro, a revisão em alta das receitas da ADSE decorrente do aumento da contribuição dos beneficiários seria de 160 M€.

¹⁵ Note-se que a desistência da ADSE ter um carácter definitivo, o que poderá limitar o número de saídas.

Caixa 3 – Síntese das orientações recentes para a alteração do modelo de funcionamento da ADSE

Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica.

No **Memorando de Entendimento inicial** é referido que “Reduzir o custo orçamental global dos sistemas de cuidados de saúde para os trabalhadores em funções públicas (ADSE, ADM e SAD) diminuindo a contribuição da entidade empregadora e ajustando o âmbito dos benefícios de saúde, com poupanças de 100 milhões de euros em 2012” sendo que, “Para alcançar um modelo autossustentável nos sistemas de cuidados de saúde para os trabalhadores em funções públicas, o custo orçamental global dos sistemas existentes - ADSE, ADM (Forças Armadas) e SAD (Forças Policiais) - será reduzido em 30% em 2012 e em 20% adicionais em 2013, em todos os níveis das Administrações Públicas. Seguir-se-ão novas reduções a um ritmo semelhante nos anos subsequentes para que os sistemas autofinanciem-se até 2016. Os custos orçamentais destes sistemas serão reduzidos através da diminuição da contribuição da entidade empregadora e pelo ajustamento do âmbito dos benefícios de saúde. (T4-2011)”

Na **5.ª avaliação** (14 de outubro de 2012) consta que a redução da contribuição da entidade empregadora anunciada nas avaliações anteriores corresponde à taxa de contribuição de 1,25%.

Na **6.ª avaliação**, deixou de se fazer referência às percentagens de diminuição do custo orçamental dos sistemas de saúde (30% em 2012 e 20% adicionais em 2013) contudo, é referido que a diminuição da contribuição da entidade empregadora em 50% deverá ser feita através da transferência de recursos para o SNS em troca da provisão de serviços.

Na **8.ª/9.ª avaliação** (21 de outubro de 2013) consta o seguinte texto “em português” que refere que “o aumento das contribuições dos beneficiários para os sistemas de saúde especiais (ADSE, SAD e ADM) irá aumentar a receita em pelo menos 130 milhões de euros.” E também refere que “Dada a urgência e volume da poupança necessária no setor da saúde para resolver o largo atraso e limitações orçamentais, os planos para alcançar um modelo autossustentável para os sistemas de cuidados de saúde serão acelerados. O plano atual prevê que o custo orçamental global dos sistemas de cuidados de saúde – ADSE, ADM (Forças Armadas) e SAD (Forças Policiais) - será reduzido em 50% da contribuição da entidade empregadora em 2013 através da transferência de recursos para o SNS em troca da provisão de serviços. A taxa de contribuição da entidade empregadora será reduzida para 1,25% em 2014 e será acompanhada por um ajustamento dos benefícios de saúde (T3-2013). Os sistemas deverão tornar-se autofinanciados até 2016.”

Em janeiro de 2013, o FMI sugeriu, no seu relatório **Repensar o Estado – Opções Seleccionadas de Reforma de Despesa**, que “Embora permitir o acesso dos subsistemas à população em geral (por exemplo, fornecimento de serviços ao SNS) possa ser uma opção, maiores ganhos poderiam ser obtidos com a plena integração no SNS dos diversos subsistemas de saúde.”

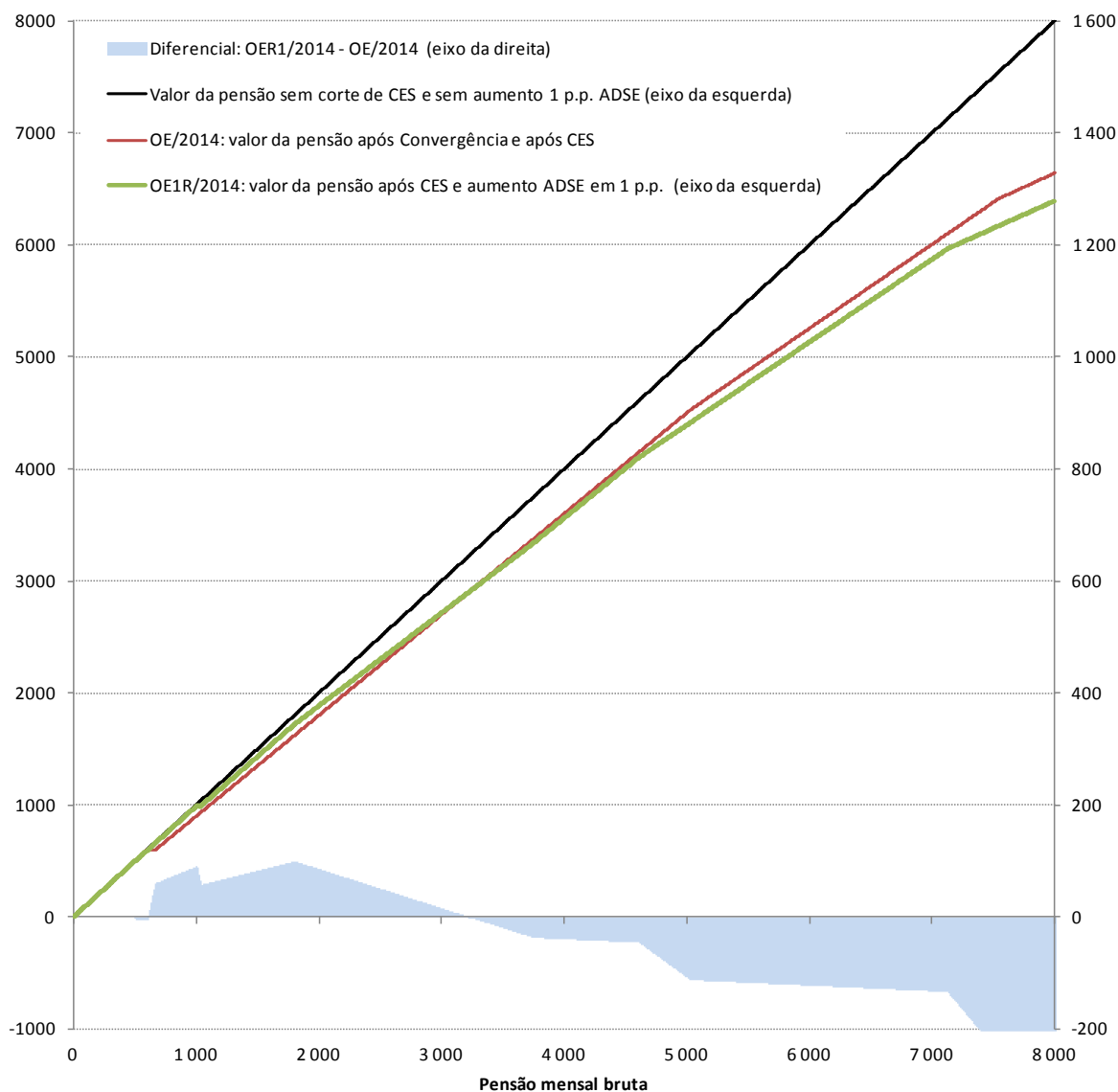
O **Guião da Reforma do Estado** (apresentado em outubro de 2013) aponta que deverá ser “preparada e instituída a gestão coordenada da ADSE com o SNS”.

O orçamento sectorial do Ministério da Saúde relativo a 2014, discutido em sede de especialidade na Assembleia da República, apresenta como uma das prioridades a “passagem da gestão da ADSE para o Ministério da Saúde”.

Impacto combinado da reformulação da CES e do aumento do desconto para a ADSE

11 O efeito combinado entre a eliminação da convergência das pensões implícita no OE/2014 e as alterações subjacentes ao OE1R/2014 para a CES e ADSE, será diferenciado consoante o nível de pensão paga pela CGA. O Gráfico 11 exemplifica o impacto das medidas implícitas ao OE1R/2014 (reformulação da CES e aumento de 1 p.p. de descontos para a ADSE) sobre os aposentados com idade inferior a 75 anos e para o intervalo de pensões até 8000 euros, quando comparado com o OE/2014, bem como com uma situação sem convergência, sem CES e sem aumento da contribuição para a ADSE.

Gráfico 11 – Impacto combinado da reformulação da CES e aumento do desconto para a ADSE, para pensionistas da CGA: OE/2014 vs OE1R/2014
(em euros)



Fonte: Ministério das Finanças (OE/2014 e OE1R/2014) e cálculos da UTAO. | Notas: Neste gráfico são consideradas as medidas previstas no OE/2014 que foram alvo de alteração no OE1R/2014; considera-se o impacto de não ser aplicada a *convergência* das pensões e o aumento de 1 p.p. para a ADSE (embora estas alterações orçamentais sejam efetuadas em diplomas próprios). Não são considerados outros efeitos, nomeadamente IRS ou outros.

- A linha a preto representa o valor da pensão sem impacto da CES e do aumento de 1 p.p. do desconto para ADSE.
- A linha a vermelho indica o valor da pensão após a aplicação das medidas previstas no OE/2014 (CES e convergência);
- A linha a verde indica o valor da pensão após a aplicação das medidas previstas no OE1R/2014 (CES e aumento de 1 p.p. para a ADSE);
- A área sombreada resulta da diferença entre a linha verde e a linha vermelha, e corresponde ao impacto no valor da pensão mensal bruta da aplicação do OE1R/2014, em vez do OE/2014. Um valor positivo indica uma menor redução da pensão e um negativo indica uma maior redução da pensão.

12 O Gráfico 11 permite interpretar o impacto entre OE1R/2014 e OE/2014 para cada nível de pensão bruta a cargo da CGA. Por exemplo, um pensionista com pensão bruta de 950€ teria a sua pensão reduzida em 95 euros no âmbito do OE/2014 devido ao mecanismo de convergência, enquanto no OE1R/2014 terá uma redução de 9,50 euros decorrente do aumento da contribuição para a ADSE, uma vez que não será abrangido pela CES. Num outro exemplo, de acordo com o OE/2014, uma pensão bruta de 1800 euros teria uma redução em 180 euros, devido à *convergência*, a qual não acumula com a CES, enquanto no OE1R/2014 terá uma redução de 81 euros (63 euros devido à CES e 18 euros para aumento da contribuição para ADSE). Para um exemplo de pensão bruta de 5500 euros, no âmbito do OE/2014 a pensão seria reduzida em 620,5 euros (550 euros devido ao fator convergência e 70,50 euros devido à CES), enquanto no OE1R/2014 a redução será de 738,29 euros (683,29 euros devido à CES e 55 euros para o aumento da contribuição para ADSE).

Listas de Abreviaturas Utilizadas

Abreviatura	Designação
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
AP	Administrações Públicas
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CGA	Caixa Geral de Aposentações
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
IAS	Indexante de Apoios Sociais
MF	Ministério das Finanças
OE/2014	Orçamento do Estado para o ano 2014
OE1R/2014	1.ª Proposta de alteração ao Orçamento do Estado de 2014
p.p.	Pontos percentuais
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PAEF-RAM	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira
PIB	Produto Interno Bruto
PPL	Proposta de Lei
PPP	Parceria(s) Público-Privada(s)
RAM	Região Autónoma da Madeira
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu
SNS	Serviço Nacional de Saúde