

## Nota sobre o Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

Através do ofício n.º 1.675/2024, de 24 de setembro, do Gabinete da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, foi dirigido um convite ao Tribunal de Contas (TdC) para a análise prévia e emissão de parecer, sobre o “Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial”, até ao dia 30 de outubro de 2024.

O “Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial” foi elaborado pela Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social, criada em julho de 2022, através do [Despacho n.º 9126/2022, de 26 de julho](#), da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, com esse objetivo.

Além de um diagnóstico sobre a sustentabilidade social e financeira do sistema de pensões português, o “Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial” apresenta um conjunto de recomendações de política no domínio da segurança social.

Nos termos artigo 5.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>1</sup>, compete ao TdC dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, bem como sobre a conta da Assembleia da República.

Compete, ainda, ao TdC, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea b) e artigo 5.º, n.º 2, da referida lei, dar parecer sobre as contas das regiões autónomas, bem como sobre as contas das respetivas Assembleias Legislativas e aprovar, através da comissão permanente, pareceres elaborados a solicitação da Assembleia da República ou do Governo sobre projetos legislativos em matéria financeira.

O “Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial” não é subsumível a nenhum dos documentos previstos nas referidas normas.

No entanto, é de salientar que, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea f), da LOPTC, compete ao TdC, em especial, apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades públicas, incluindo a organização, o funcionamento e a

---

<sup>1</sup> [Lei n.º 98/97, de 26 de agosto](#), com as alterações subsequentes.

GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

fiabilidade dos sistemas de controlo interno, e que, por sua vez, o n.º 2 do artigo 11.º da mesma lei, prevê que o TdC coopere com “(...) os restantes órgãos de soberania (...) procurando, em regra através dos seus serviços de apoio, difundir a informação necessária para que se evite e reprima o desperdício, a ilegalidade, a fraude e a corrupção relativamente aos dinheiros e valores públicos, tanto nacionais como comunitários.”.

De salientar, ainda, que em ações de controlo, o TdC tem identificado e alertado para insuficiências nos sistemas de organização e controlo das instituições de segurança social, bem como para fragilidades no desenho, execução e acompanhamento de políticas e medidas no domínio da segurança social, formulando recomendações tendo em vista a melhoria da gestão pública.

É neste quadro, suportado na atividade recente do TdC, que se remete a presente comunicação sobre o “Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial”, com foco nas questões relativas à transparência e *accountability*, não se apreciando as prioridades estratégicas e as medidas propostas pela Comissão.

Assim, nota-se que o Tribunal tem recomendado ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, bem como aos responsáveis de instituições de segurança social, a instituição de mecanismos de controlo que garantam a publicitação de informação completa e fiável sobre a gestão e as atividades desenvolvidas, de modo a permitir a necessária monitorização e avaliação de políticas no domínio da segurança social<sup>2</sup>.

Com efeito, uma política de dados abertos promove maior escrutínio público e *accountability*, melhorando a transparência do sistema de segurança social, condição essencial para a preservação do contrato social que lhe está subjacente.

Contudo, as fragilidades identificadas nos sistemas de informação da segurança social<sup>3</sup> recomendam a adoção de medidas específicas para melhorar a qualidade dos dados e mitigar os riscos que condicionam as condições de produção da informação, salientando-se, neste âmbito, a importância de assegurar a boa execução do “Programa de transição digital da segurança social”,

---

<sup>2</sup> E.g. [Pareces sobre a Conta Geral do Estado, Relatório n.º 1/2021-OAC – 2.ª Secção](#) e [Relatório n.º 4/2024 – 2.ª Secção](#).

<sup>3</sup> E.g. [Relatório n.º 8/2019 – 2.ª Secção](#), [Relatório n.º 1/2021-OAC – 2.ª Secção](#), [Relatório n.º 3/2022 – 2.ª Secção](#);

## GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

inserido no Plano de Recuperação e Resiliência, na componente C17 - Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas.

O Tribunal também tem alertado para défices de fundamentação no desenho, monitorização e avaliação de políticas no domínio da segurança social, bem como em decisões relativas à alienação de imóveis da segurança social e a níveis de financiamento das respostas sociais, e recomendado que tais decisões estejam adequadamente fundamentadas, de modo a assegurar a transparente utilização de dinheiros públicos e a economia e eficiência da despesa pública<sup>4</sup>.

Nesta linha, nota-se que a Comissão alerta para a necessidade de melhorar o modelo de monitorização e acompanhamento da sustentabilidade financeira da segurança social, incorporando a incerteza inerente aos inúmeros fatores demográficos, económicos e financeiros que determinam a evolução da receita e despesa do sistema previdencial, de modo a favorecer a compreensão, pelos cidadãos, dos riscos económicos, demográficos e financeiros que recaem sobre a sustentabilidade do sistema.

De igual modo, a Comissão alerta para a falta de estudos atuariais que suportem a revisão da taxa contributiva global do sistema previdencial, prejudicando uma avaliação rigorosa do custo efetivo da cobertura de cada risco social e do impacto financeiro de alterações legislativas que modifiquem as condições de acesso e/ou os montantes das prestações sociais, introduzindo opacidade na gestão financeira das prestações sociais.

Sublinha-se, ainda, o alerta para a necessidade de melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários, domínio em que o Tribunal também já dirigiu recomendações ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, bem como aos responsáveis de instituições de segurança social, tal como, por exemplo, ao Instituto da Segurança Social, IP, para que reforce o apoio prestado aos beneficiários e a simplificação dos processos de candidatura a programas ou apoios sociais<sup>5</sup>.

Finalmente, assinala-se que onde se refere “8 - Estimular a poupança para a reforma através de planos profissionais” (página 20 do Livro), deve constar “8 - Estimular a poupança para a reforma através de planos individuais”, em concordância com as páginas 23 e 213 do Livro.

---

<sup>4</sup> E.g. [Relatório n.º 26/2019 – 2.ª Secção](#) e [Relatório n.º 4/2024 – 2.ª Secção](#).

<sup>5</sup> E.g. [Relatório n.º 13/2022 - 2.ª Secção](#) e [Relatório n.º 8/2023 – 2.ª Secção](#).



GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

Lisboa, em 29 de outubro de 2024