



**Conselho das
Finanças
Públicas**

EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DA SEGURANÇA SOCIAL E DA CGA EM 2024

Maio de 2025

Relatório n.º

03/2025

O Conselho das Finanças Públicas é uma instituição orçamental independente criada pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 17 de maio de 2025.

Encontra-se disponível em www.cfp.pt, na área de publicações, um ficheiro em formato de folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório. Os principais conceitos de finanças públicas utilizados neste Relatório encontram-se explicados no [Glossário do CFP](#) disponível online.

ÍNDICE

Sumário Executivo	4
Introdução	6
1. Segurança Social.....	7
1.1 Evolução da receita	7
1.2 Evolução da despesa	12
1.3 Saldo orçamental.....	17
1.4 Execução por sistema e subsistema	18
1.5 Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.....	23
2. Caixa Geral de Aposentações	24
2.1 Evolução da receita	24
2.2 Evolução da despesa	28
2.3 Saldo orçamental.....	31
2.4 Fundos de reserva da CGA	32
3. Anexos	34
3.1 Anexo de Quadros.....	34
3.2 Índice de Gráficos	35
3.3 Índice de Quadros.....	35

SUMÁRIO EXECUTIVO

Execução orçamental da Segurança Social em 2024

Em 2024, a Segurança Social registou o excedente mais elevado desde 2010 atingindo 5595 M€, excluindo as operações relativas ao Fundo Social Europeu (FSE) e ao Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC). Trata-se de uma melhoria de 108 M€ face a 2023, decorrente do facto de o aumento da receita efetiva em 3891 M€ ter superado o aumento da despesa efetiva (este de 3783 M€). Excluindo igualmente o efeito do PRR obter-se-ia um saldo ligeiramente inferior, situando-se em 5591 M€. No que se refere à análise por sistema, tal como em anos anteriores, o excedente orçamental apurado resulta do contributo do Sistema Previdencial (Repartição e Capitalização) que registou um excedente de 5840 M€, tendo o Sistema de Proteção Social de Cidadania apresentado um défice de 245 M€.

A receita efetiva da Segurança Social, ajustada do FSE e do FEAC, registou um aumento de 3891M€, ou seja, 10,4% face ao ano anterior. A evolução da receita efetiva foi essencialmente determinada pela rubrica de contribuições sociais (+10,3%), que traduziu os efeitos combinados da evolução do mercado de trabalho – com o crescimento do número de trabalhadores com remunerações declaradas à Segurança Social – da dinâmica da economia e das alterações na política salarial, tais como o incremento da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) em 60€, passando de 760€ em 2023 para 820€ em 2024, ampliando a base de incidência das contribuições e quotizações. Em 2024, as transferências relativas ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) atingiram os 154 M€. Excluindo este efeito da receita efetiva, para além dos fundos europeus anteriormente referidos, esta situar-se-ia em 41 175 M€.

A despesa efetiva corrigida dos fundos europeus anteriormente mencionados aumentou 3783M€, ou seja, 11,8% face a 2023. O seu comportamento traduz os acréscimos da despesa com pensões (13%) – que incorpora a atualização efetuada no início do ano, decorrente da atualização regular das pensões, bem como o “suplemento extraordinário de pensão”, pago em outubro, numa prestação de concessão única, e com um impacto orçamental de 360 M€. Reflete também o aumento da despesa com ação social (+18,2%), devido à atualização dos acordos de Compromisso e Cooperação definidos no Memorando de Entendimento entre o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e o Sector Social e Solidário. Adicionalmente refere-se que o impacto da despesa associada ao PRR atingiu os 151 M€, em 2024. Retirando este efeito da despesa efetiva esta situar-se-ia em 35 584 M€.

Destaca-se, por último, a evolução das atualizações extraordinárias das pensões e complemento, cujo peso na despesa efetiva tem vindo a aumentar desde a primeira atribuição em 2017 (77 M€), tendo atingido 986 M€ em 2024 (+ 51 M€ que em 2023).

Não obstante a melhoria do saldo da Segurança Social, deve ter-se presente que pela primeira vez no último triénio em 2024 a taxa de crescimento da despesa superou a da receita.

Comparativamente ao previsto no OSS/2024, o excedente orçamental revelou-se 719 M€ superior. Esta diferença deve-se a uma execução da receita 2128 M€ acima do valor orçamentado, impulsionada principalmente pela receita contributiva, cujo desempenho



positivo compensou amplamente o aumento da despesa, que excedeu em 1409 M€ o montante inicialmente previsto naquele documento de programação orçamental.

Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações em 2024

Na ótica da contabilidade orçamental pública, a Caixa Geral de Aposentações (CGA) registou, em 2024, um saldo orçamental deficitário de 202 M€, contrastando com o excedente de 2713 M€ em 2023. Importa, contudo, salientar que o resultado de 2023 foi significativamente influenciado pelo encaixe de 3018 M€, recebido como compensação pelas responsabilidades transferidas do extinto Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos (FPCGD). Excluindo o efeito dessa receita extraordinária, o saldo da CGA teria sido negativo em 305 M€, pelo que o saldo orçamental de 2024 representaria uma melhoria face ao ano anterior.

A receita efetiva da CGA ascendeu a 12 195 M€, o que representa uma diminuição de 1825 M€ face a 2023. No entanto, excluindo o referido recebimento extraordinário de 3018 M€ ocorrido em 2023, a receita efetiva teria registado um aumento de 1 193 M€. Esta evolução foi impulsionada, em grande parte, pelo acréscimo da comparticipação do Orçamento do Estado destinada a assegurar o equilíbrio financeiro da CGA (+823 M€; o maior aumento desde 2015). As contribuições recebidas aumentaram 278 M€ (ou 6,9%), refletindo o crescimento da massa salarial sujeita a descontos (+4,0%), apesar da redução de 3,1% no número médio de subscritores.

Em 2024, a despesa efetiva da CGA totalizou 12 397 M€, um aumento de 1090 M€ (+9,6%) face ao ano anterior. Para esta evolução contribuiu sobretudo o aumento da despesa com pensões e abonos (+1061 M€; 9,6%). No caso da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA, o aumento foi de 922 M€, refletindo um incremento no número médio de aposentados e reformados, mas também do valor médio mensal das pensões de aposentação e reforma (que passou de 1495€ em 2023 para 1592€ em 2024), para o qual contribuiu essencialmente a atualização das pensões ocorrida em 2024.

Em 2024, voltou a agravar-se o rácio entre subscritores no ativo e aposentados, fixando-se em 0,73 no final do ano, inferior ao valor de 0,78 observado em 2023. Esta tendência reflete a redução continuada da população ativa abrangida pelo regime da CGA, cuja taxa média anual de diminuição, desde 2015, é de 2,9%, enquanto o número de aposentados e reformados manteve-se relativamente estável. Esta evolução resulta do encerramento do regime a novas inscrições a partir de 1 de janeiro de 2006.

Comparando com o previsto no OE/2024, o défice orçamental registado pela CGA revelou-se superior em 126 M€, já que tinha sido ali estimado um défice de 77 M€. Este desvio desfavorável resulta de uma despesa efetiva superior em 259 M€ ao montante inicialmente previsto, a qual não foi integralmente compensada pelo desvio positivo nas receitas efetivas, que superaram o estimado em 133 M€.

Processo de orçamentação

Não obstante o saldo orçamental excedentário da Segurança Social, os desvios face ao Orçamento da Segurança Social inicial para 2024, tanto no lado da receita, como no lado da despesa, bem como os desvios na CGA, não evidenciam um processo de orçamentação em linha com as melhores práticas de gestão financeira pública.

INTRODUÇÃO

O presente relatório analisa a execução orçamental da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações no ano de 2024, com base na informação disponível até 17 de maio de 2025 e tendo por referência o previsto no Orçamento do Estado para 2024 (OE/2024), aprovado pela Lei n.º 83/2023, de 29 de dezembro. A estrutura e metodologia adotadas seguem as edições anteriores, permitindo a comparabilidade dos principais agregados ao longo do tempo.

A análise elaborada assenta em dados apresentados na ótica da contabilidade orçamental pública. No entanto, o estudo da evolução da receita e da despesa do Sistema de Segurança Social exclui os efeitos das transferências e subsídios do Fundo Social Europeu (FSE) e Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), neutralizando o seu efeito sobre o saldo deste sistema, à semelhança do que sucede em contas nacionais. Assim, os dados publicados na Síntese da Execução Orçamental da Direção-Geral do Orçamento (DGO), na Conta Geral do Estado (CGE) e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) na página online da Segurança Social diferem dos valores apresentados neste relatório.¹ Para uma descrição mais detalhada sobre a proteção social concedida por estes dois sistemas, sugere-se a consulta do [Apontamento do CFP n.º 2/2014](#).

A elaboração do relatório baseia-se na informação facultada pelo IGFSS, pela CGA, pelo acesso ao Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), disponibilizado pela DGO e pela Conta Geral do Estado. Foram ainda consideradas as estatísticas sobre o emprego e remunerações publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e Banco de Portugal (BdP), com particular relevância para a decomposição da receita contributiva.

O relatório encontra-se organizado em duas secções principais. A primeira incide sobre a evolução da receita, despesa e saldo da Segurança Social, desagregando os resultados por Sistema — Previdencial e de Proteção Social de Cidadania — apresentando, em separado, a situação financeira do FEFSS. A segunda secção refere-se à Caixa Geral de Aposentações, analisando a composição da receita, a evolução da despesa, a trajetória do saldo orçamental e o montante das reservas acumuladas.

¹ Apesar da correção relativa à neutralidade dos fundos comunitários, o saldo apurado no Sistema de Segurança Social não coincide com o saldo apurado em contas nacionais, uma vez que, entre outros ajustamentos, não contempla o ajustamento temporal efetuado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) às contribuições sociais. Este ajustamento em contas nacionais visa aproximar a receita das contribuições sociais cobradas pela Segurança Social ao momento em que se realizou a atividade económica geradora do direito àquelas contribuições.

1. SEGURANÇA SOCIAL

A análise dos agregados da receita e da despesa da Segurança Social são apresentados expurgados dos efeitos das transferências do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), neutralizando eventuais desfasamentos temporais entre receita e despesa sobre o saldo do Sistema da Segurança Social. Este ajustamento permite concentrar a análise na evolução orçamental subjacente do sistema de Segurança Social, uma vez que os montantes do FSE e do FEAC financiam despesa em que a Segurança Social atua essencialmente como intermediária, e aproxima os valores dos agregados dos divulgados em contas nacionais.

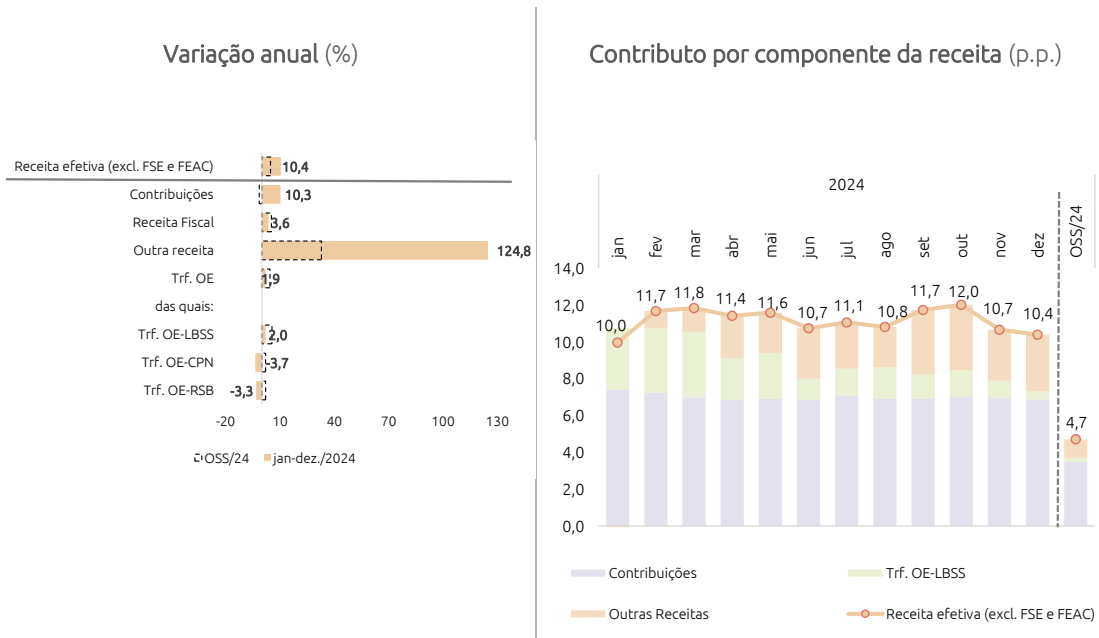
1.1 Evolução da receita

Em 2024, a **receita efetiva** da Segurança Social, excluindo o FSE e o FEAC, cresceu **10,4%**, situando-se em 41 329 M€ (+3891 M€ que em 2023). A decomposição da variação homóloga mostra que este aumento foi impulsionado quase exclusivamente pela evolução das contribuições e quotizações, que explicam 6,9 p.p. do total, cujo crescimento face ao período homólogo foi de 10,3%. Para o ano em análise, destaca-se o crescimento da receita de transferências provenientes de “Outras Entidades”,² cujo contributo para a evolução da receita efetiva foi de 2 p.p. (representada no Gráfico 1, painel da esquerda, em “Outra receita”). Este aumento de 744 M€ face a 2023 reflete, essencialmente, o acréscimo de receita respeitante à transferência do Ministério das Finanças (DGTF) para fazer face ao suplemento extraordinário de pensão e a parcela referente ao apoio extraordinário à renda. Referem-se, ainda, os menores contributos dados pelas transferências do Orçamento do Estado (+0,6 p.p.) e pela receita fiscal³ (+0,2 p.p.) (Gráfico 1 e Quadro1). Em 2024, as transferências relativas ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) atingiram os 154 M€. Excluindo este efeito da receita efetiva, para além dos fundos anteriormente referidos, esta receita situar-se-ia em 41 175 M€.

² A receita proveniente de “Outras entidades” inclui transferências dos Ministérios da Saúde, Defesa, Finanças, Ambiente e Educação, assim como transferências da CGA e do Instituto de Turismo de Portugal, IP.

³ A receita fiscal é designada neste relatório como sendo a receita proveniente de impostos como o IVA, IMI e IRC e dos jogos sociais.

Gráfico 1 – Evolução da receita da Segurança Social sem FSE e FEAC



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: Trf. OE – Transferência do Orçamento do Estado; LBSS – Lei de Bases da Segurança Social; CPN – Contrapartida Pública Nacional; RSB – Regime Substitutivo Bancário. A receita fiscal é composta por: (i) transferência do OE relativo a IVA social; (ii) receitas de jogos sociais; (iii) receita imposto especial jogo "On Line"; (iv) transferência do OE relativo ao adicional ao IRC; e (v) transferência do OE relativo ao Adicional ao IMI. A previsão "OSS/24" corresponde à variação anual subjacente no OE/2024 face ao executado no ano de 2023.

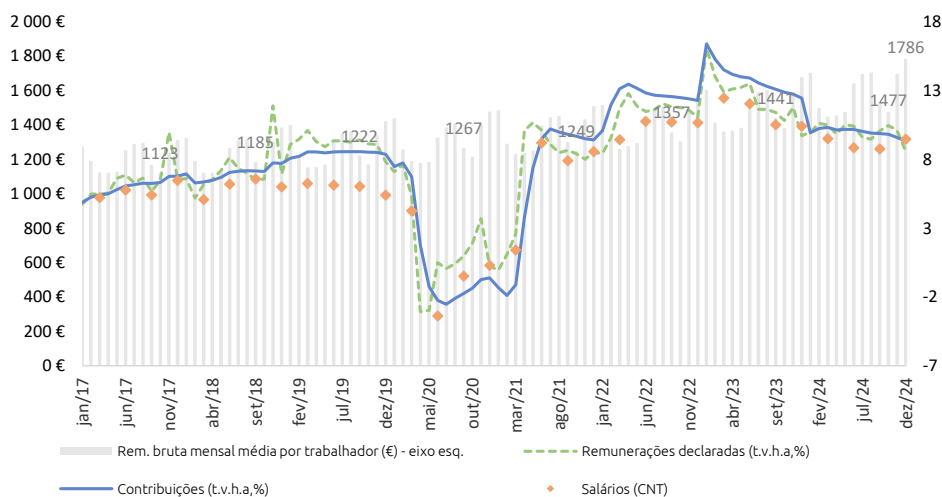
A receita de contribuições e quotizações continuou a revelar-se determinante para o crescimento da receita efetiva (+10,3%), crescendo substancialmente acima da variação implícita ao OSS/2024 (4,5%). Em 2024, as contribuições sociais representaram 67,1% da receita efetiva (excluindo FSE e FEAC), mantendo o seu peso relativo face ao ano anterior. Pelo facto desta receita estar exclusivamente consignada ao Sistema Previdencial e constituir a principal fonte de financiamento deste Sistema, o crescimento das contribuições sociais é fundamental para assegurar o autofinanciamento e a sustentabilidade do sistema contributivo.

A manutenção de uma trajetória de crescimento robusto da receita de contribuições sociais reflete os efeitos combinados da evolução do mercado de trabalho, da dinâmica da economia e das alterações na política salarial. Com efeito, o número de trabalhadores com remunerações declaradas à Segurança Social aumentou 2,8%, passando de 4182 mil em dezembro de 2023 para 4298 mil no final de 2024. Em paralelo, o valor total das remunerações declaradas registou uma variação homóloga acumulada de 8,6% (Gráfico 2). No mesmo sentido, justificando o aumento das contribuições, encontra-se a evolução positiva em 9,5% dos salários divulgada pelo INE, no contexto das Contas Nacionais Trimestrais (CNT).⁴ Este desempenho reflete: (i) o efeito do crescimento económico (1,9% em 2024); (ii) o aumento da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) em 60€, de 760€ para 820€, com efeitos a partir de janeiro

⁴ As remunerações das famílias e Instituições Sem Fim Lucrativo ao Serviço das Famílias (ISFLSF) apresentaram um crescimento de 8,2%, em 2024.

de 2024, ampliando a base de incidência das contribuições e quotizações;⁵ (iii) o impacto desfasado da inflação nas negociações salariais; e (v) a manutenção da taxa de desemprego em níveis historicamente baixos (6,4%).

Gráfico 2 – Evolução das contribuições sociais e remunerações declaradas e da remuneração bruta média mensal por trabalhador (em euros e %)



Fonte: IGFSS e INE. Cálculos do CFP. | Nota: t.v.h.a – taxa de variação homóloga acumulada; CNT: Contas Nacionais Trimestrais.

Relativamente à evolução da remuneração bruta média mensal por trabalhador, constata-se um aumento de 6,4% no final de 2024, subindo de 1678€ no final de 2023 para 1786€ no final de 2024, o que sugere um afastamento entre a evolução das contribuições sociais (10,3%) e a deste indicador. A receita de contribuições beneficiou também do crescimento médio de 0,7% do emprego público (5280 pessoas em termos líquidos),⁶ uma vez que os novos trabalhadores são inscritos na Segurança Social desde 2005.

Simultaneamente, registou-se uma melhoria significativa na cobrança coerciva da dívida à Segurança Social, que ascendeu a 792,7 M€ em 2024, mais 101,3 M€ (+14,7%) do que em 2023.

As transferências correntes excluindo o FSE e FEAC denotaram um crescimento de 9,5%, o que traduz um aumento superior ao previsto no OSS/2024 (4,9%). Este aumento de 1052 M€ decorre essencialmente: (i) da transferência efetuada pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf) para financiar o suplemento extraordinário das pensões no valor de 399,2 M€; (ii) da transferência do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IRHU) em 305,8 M€, destinando-se a financiar os apoios à renda; e (iii) do crescimento em 170 M€ (+2%) da transferência do OE para o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) destinada a financiar a componente não contributiva do sistema, a componente com maior peso no total das transferências do

⁵ [Decreto-Lei n.º 107/2023, de 17 de novembro.](#)

⁶ Valor que corresponde à diferença entre o volume médio de emprego nas AP em 2024 e 2023 de acordo com a [Síntese Estatística do Emprego Público.](#)

OE. Por último, de notar uma nova transferência relativa a reembolso do IVA do PRR efetuada pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC) no valor de 14 M€. Em 2024, as transferências do OE representaram 29,4% da receita efetiva do sistema (excluindo FSE e FEAC).⁷

Em 2024, a receita fiscal afeta à Segurança Social registou um crescimento de 3,6% face ao ano anterior, totalizando 1915 M€ (+66 M€ face a 2023). Este aumento resulta, essencialmente, da evolução da receita do IVA social (+57 M€), que financia o subsistema de proteção familiar, e da relativa estabilização dos montantes relativos aos adicionais ao IMI e ao IRC. A receita proveniente do adicional ao IRC situou-se nos 449 M€, enquanto o adicional ao IMI se fixou em 148 M€, valores ligeiramente superiores aos de 2023, em 8,8 M€ e 2,9 M€, respetivamente. Em sentido contrário, a receita dos jogos sociais⁸ apresentou uma ligeira redução de 2 M€, fixando-se em 233 M€. As transferências relativas aos adicionais ao IMI e IRC⁹ têm por objetivo diversificar as fontes de financiamento da Segurança Social, sendo consignadas ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

Em 2024, os valores brutos apurados pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) relativos ao IRC e ao adicional ao IMI foram de 586 M€ e 150,6 M€, respetivamente, tendo as transferências efetuadas para o FEFSS ficado 137 M€ e 2,7 M€ abaixo dos valores apurados pela AT, mas em linha com o orçamentado no OSS/2024. Importa lembrar que os montantes a transferir pela Autoridade Tributária e Aduaneira devem ser deduzidos dos encargos de cobrança e da previsão de deduções à coleta de AIMI e de IRC.

⁷ Refere-se, ainda, que no ano de 2024, apesar de ainda se verificar um ligeiro impacto das medidas adotadas em anos anteriores no âmbito da COVID (1,8 M€) a sua correspondência no lado da receita foi nula. Com um impacto superior, referem-se as medidas do choque geopolítico (318,7 M€), das quais fazem parte o apoio extraordinário à renda (308,3 M€), financiada através da transferência efetuada pelo IHRU no valor de 305,8 M€.

⁸ Esta receita resulta de uma transferência realizada pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e pelo Turismo de Portugal.

⁹ Consignação ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) de 2 p.p. das taxas previstas no Código do IRC.

Quadro 1 – Execução orçamental da Segurança Social em 2024

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	PREVISÃO	EXECUÇÃO			
	Milhões de Euros	Milhões de Euros			Var. homóloga (%)
	OSS24	CSS/23	CSS/24	CSS/24	Ctvh (p.p.)
Receita efetiva (excl. FSE, FEAC e PRR)	39 201	37 437	41 329	10,4	10,4
Receita Corrente - da qual:	39 197	37 437	41 327	10,4	10,4
Contribuições e quotizações	26 418	25 113	27 688	10,3	6,9
Receita fiscal	1 931	1 849	1 915	3,6	0,2
IVA social	1 085	1 028	1 085	5,5	0,2
Receitas de jogos sociais	249	235	233	-0,9	0,0
Adicional ao IMI	148	145	148	2,0	0,0
Adicional ao IRC	449	440	449	2,0	0,0
Transferências correntes - das quais:	11 650	11 101	12 153	9,5	2,8
Transferências do OE - das quais:	9 712	9 617	9 796	1,9	0,5
Transf. do OE para cumprimento da LBSS	8 534	8 450	8 620	2,0	0,5
Transf. do OE relativo ao Adicional à Contrib. Setor Bancário	39	38	34	-9,5	0,0
Transf. do OE - CPN	112	115	110	-3,7	0,0
Transf. do OE - RSB	389	395	382	-3,3	0,0
Transferências da CGA - pensões unificadas	185	184	207	12,5	0,1
Transferência de outras entidades	394	385	1 128	193,3	2,0
Outras transferências correntes	1 358	915	1 021	11,6	0,3
Receita de capital	4	1	2	122,8	0,0
Despesa efetiva (excl. FSE, FEAC e PRR)	34 325	31 951	35 734	11,8	11,8
Despesa Corrente - da qual:	34 206	31 897	35 661	11,8	11,8
Prestações Sociais	28 715	27 467	30 622	11,5	9,9
Pensões - das quais:	22 802	21 208	23 972	13,0	8,7
Sobrevivência	3 053	2 849	3 121	9,6	0,9
Invalidéz	1 276	1 209	1 290	6,7	0,3
Velhice	16 759	15 523	17 375	11,9	5,8
Benefícios dos Antigos Combatentes	53	48	50	5,4	0,0
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário	389	395	382	-3,4	0,0
Parcela de atualização extraordinária de pensões	976	935	986	5,5	0,2
Complemento excecional de pensão	0	5	0	-91,0	0,0
Suplemento extraordinário de pensão	0	0	360	-	-
Complemento Solidário para Idosos	287	235	399	69,5	0,5
Abono de Família	1 319	985	1 359	37,9	1,2
Subs. e complemento por doença	845	882	920	4,4	0,1
Subs. desemp., social de desemp. e apoio ao emprego	1 402	1 357	1 591	17,3	0,7
Rendimento Social de Inserção	361	332	358	7,8	0,1
Prestação Social para a Inclusão e complemento	621	593	712	20,0	0,4
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	0	3	3	5,4	0,0
Prestações de parentalidade	807	802	891	11,1	0,3
Outras prestações	413	1 002	705	-29,7	-0,9
Ação Social	3 227	2 498	2 954	18,2	1,4
Subsídios de Formação Profissional	112	68	41	-40,0	-0,1
Transferências para a CGA - pensões unificadas	632	594	635	6,9	0,1
Despesa de Capital	119	54	74	36,6	0,1
Saldo global (excl. FSE e FEAC)	4 875	5 486	5 595		
Saldo global (excl. FSE, FEAC e PRR)	4 875	5 487	5 591		
<i>Por memória:</i>					
Receita Efetiva - da qual:	40 732	38 333	42 192	10,1	10,3
Trf. FSE e FEAC	1 531	896	863	-3,6	-0,1
PRR	457	68	154	127,5	0,2
Despesa Efetiva - da qual:	35 751	32 855	36 656	11,6	11,9
Trf. FSE e FEAC	1 426	903	921	1,9	0,1
PRR	457	69	151	118,7	0,3
Saldo Global	4 980	5 478	5 536		

Fonte: DGO e IGSS. Cálculos do CFP. Notas: Ctvh – contributo para a taxa de variação homóloga; e OSS/2024 - Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

1.2 Evolução da despesa

A **despesa efetiva** da Segurança Social, excluindo os efeitos do FSE e do FEAC, apresentou um crescimento de 3 783 M€ (11,8%) em 2024, ficando 1409 M€ acima da previsão inscrita no OSS/2024 inicial. Este desvio, face ao orçamentado, é explicado em 75% pela maior despesa com pensões e complementos. O crescimento face o ano anterior resultou, maioritariamente, da evolução da despesa com pensões (+ 2764 M€) e do aumento da despesa em Ação Social (em 456 M€); em conjunto, estas componentes explicam 85% da variação deste agregado. Adicionalmente, refere-se que o impacto da despesa associada ao PRR atingiu os 151 M€, em 2024, pelo que sem este efeito, a despesa efetiva situar-se-ia em 35 584 M€. No ano em análise, verificou-se, ainda, o impacto de algumas medidas de apoio às famílias, às empresas e às instituições do sector social solidário, adotadas em anos anteriores para atenuar os efeitos inerentes ao choque geopolítico, que ascenderam a 320,7 M€, cujo detalhe se encontra no Quadro 4, em anexo.

O crescimento da despesa efetiva em 2024 reflete, fundamentalmente, os acréscimos das seguintes rubricas, cuja análise incide com particular enfoque nas prestações sociais:

- 1) da despesa com pensões em 2764 M€ (+13%),¹⁰ traduzindo o aumento de todos os tipos de pensão, como seja a pensão de velhice (1851 M€; +11,9%), de sobrevivência (272 M€; +9,6%), de invalidez (81 M€; +6,7%), bem como pela parcela de atualização extraordinária de pensões (51 M€; +5,5%) e pela medida relativa ao suplemento extraordinário de pensão, cujo valor global ascendeu a 360 M€.

Para a evolução da despesa com pensões concorreu a atualização regular, que para o ano de 2024 foi efetuada com base no disposto na [Portaria n.º 424/2023, de 11 de dezembro](#). Assim: (i) as pensões até 2 IAS¹¹ foram atualizadas em 6%; (ii) as pensões entre 2 e 6 IAS foram aumentadas em 5,65%; e, por último, (iii) verificou-se uma atualização de 5% para as pensões com valor superior a 6 IAS.¹² Adicionalmente, foi pago em outubro um “suplemento extraordinário de pensão”, uma prestação de concessão única, regulamentada pelo [Decreto-Lei n.º 50-B/2024, de 23 de agosto](#). Este suplemento foi atribuído aos pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência do sistema de segurança social, aos pensionistas por aposentação, reforma e sobrevivência do regime de proteção social convergente e aos pensionistas do sector bancário, cujo montante mensal global de pensões e respetivos valores de atualização

¹⁰ A rubrica da despesa com pensões aqui referida agrega pensões de velhice, invalidez, sobrevivência, benefícios de antigos combatentes, complementos por dependência, parcela de atualização extraordinária de pensões, pensões do Regime Substitutivo Bancário e pensões do regime substitutivo do BPN, complementos de pensão da CARRIS, Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP) e INE, bem como o complemento excecional de pensão. No que respeita ao Regime Substitutivo Bancário, a Segurança Social atua como intermediário, processando a despesa que apenas se torna efetiva após o recebimento da correspondente transferência proveniente do OE.

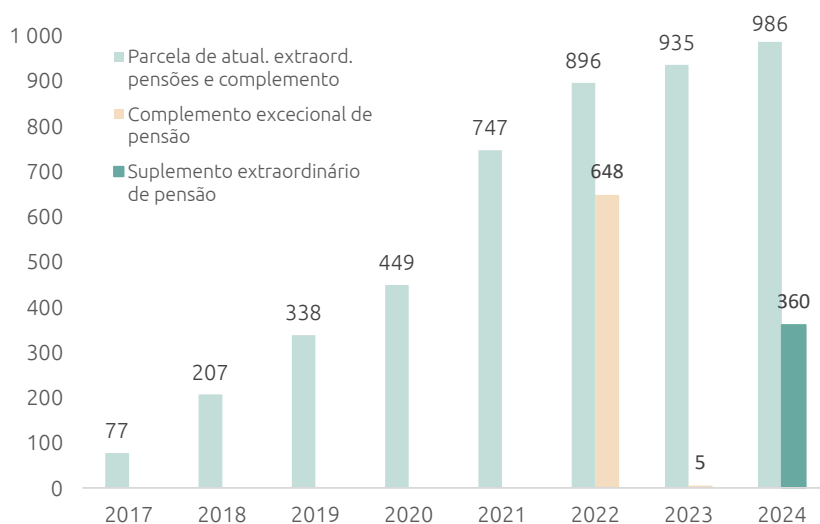
¹¹ IAS equivale ao Indexante de Apoios Sociais, tendo correspondido a 509,3€ em 2024, atualizado pela [Portaria n.º 421/2023, de 11 de dezembro](#).

¹² As pensões de montante superior a 6111,12€ não foram objeto de atualização, salvo nas situações previstas no artigo 102.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, e no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 52/2007](#), de 31 de agosto.

extraordinária seja igual ou inferior a três vezes o valor do IAS, com o objetivo de compensar o impacto da inflação sobre os rendimentos dos pensionistas. O valor do suplemento teve em consideração o montante mensal global das pensões recebidas pelo pensionista, sendo atribuído: (i) 200€ a pensionistas com pensões de montante igual ou inferior a 509,26€; (ii) 150€ para pensionistas com pensões de montante superior a 509,26€ e igual ou inferior a 1018,52€; e (iii) 100€ a pensionistas com pensões de montante superior a 1018,52€ e igual ou inferior a 1527,78€.

A despesa com as atualizações extraordinárias das pensões e complementos¹³ tem vindo a aumentar o seu peso na despesa com pensões, tendo atingido 986 M€ em 2024, o que compara com os 77 M€ de despesa no ano da sua primeira atribuição em 2017. No entanto, dado que pelo segundo ano consecutivo não se verificou uma nova atualização extraordinária de pensões em 2024, antes se tendo optado por atribuir um “suplemento extraordinário de pensão” (Gráfico 3), o incremento anual daquela parcela, que resulta da aplicação da regra de atualização das pensões, foi substancialmente inferior ao verificado até 2022, último ano onde ocorreu a atualização extraordinária (+51 M€ em 2024, tendo sido de +39 M€ em 2023).

Gráfico 3 – Aumentos extraordinários de pensões e complementos (em M€)

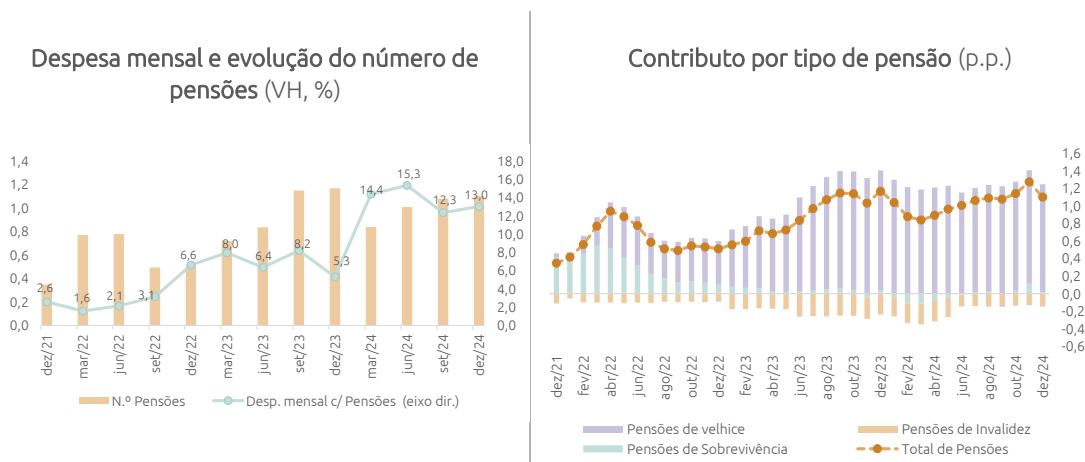


Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP.

¹³ O complemento incluído em “Parcela de atualização extraordinária e complemento” refere-se ao Complemento extraordinário para pensões de mínimos, sendo aplicável aos pensionistas de novas pensões de mínimos com data de início a partir de 1 de janeiro de 2019, como forma de adequar os valores destas pensões às atualizações extraordinárias ocorridas em 2017 e 2018. Este é um complemento específico, autónomo das restantes pensões, que passou a ser também sujeito a atualização anual de acordo com a regra, que para 2024 se encontra estabelecida no n.º 3 do artigo 2.º da [Portaria n.º 424/2023, de 11 de dezembro](#). Sugere-se a consulta de “[Modelo de atualização de pensões em Portugal: a exceção que confirma a regra](#)”.

O comportamento da despesa com pensões é determinado pela combinação entre os efeitos preço e volume. Em particular, no ano de 2024, a evolução da despesa com pensões resulta da: (i) atualização regular das pensões; (ii) do suplemento extraordinário de pensão; e (iii) do aumento do número de pensões e do efeito composição. O valor da despesa com pensões registou um aumento de 13% (5,3% em 2023). O valor médio das pensões aumentou 9,8% em 2024, passando de 487,5€ para 535,2€. ¹⁴ No que respeita ao número de pensões, ou seja, ao efeito volume, constatou-se um aumento médio de 1,1% do total de pensões em 2024, refletindo exclusivamente o aumento médio do número das pensões de velhice (+1,9%), dado que o número médio de pensões de invalidez e de sobrevivência denotaram um decréscimo de 3,1% e 0,1%, respetivamente (Gráfico 4, painel direito). As pensões de velhice são as que apresentam um maior peso na média total de pensões, 69,7%, seguidas das pensões de sobrevivência (24,8%) e de invalidez (5,5%). Importa ainda referir que a idade normal de acesso à pensão de reforma por velhice manteve-se inalterada face a 2023, situando-se nos 66 anos e 4 meses, ¹⁵ o que poderá justificar, em parte, o ligeiro aumento do número médio de pensões face a 2023 (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Variação homóloga acumulada da despesa com pensões



Fonte: IGFSS, INE e Segurança Social. Cálculos do CFP. | Nota: VH – taxa de variação homóloga.

- 2) da despesa com ação social em 456 M€ (+18,2%), devido à atualização dos acordos de Compromisso e Cooperação com o Sector Social e Solidário definidos no Memorando de Entendimento com o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), assinado a 6 de setembro de 2023,

¹⁴ O valor médio da pensão de velhice aumentou 9,6%, incrementando de 563,3€ para 617,3€. As pensões de invalidez e sobrevivência registaram aumentos médios de 8% e 9,9%, respetivamente (aumentando de 448,6€ para 484,5€, no caso das pensões de invalidez, e de 287,7€ para 316,3€ nas pensões de sobrevivência).

¹⁵ Regulamentado pela [Portaria n.º 292/2022, de 9 de dezembro](#).

onde se incluiu o alargamento das creches¹⁶ e a comparticipação extraordinária de 3,5% determinada na adenda entre o MTSSS e o sector solidário;

- 3) dos encargos com prestações familiares em 374 M€ (+37,9%), resultante (i) da atualização do abono de família para crianças e jovens, do abono de família pré-natal, do subsídio de funeral, da bonificação por deficiência do abono de família, do subsídio por assistência de terceira pessoa; e (ii) do reforço das majorações do abono de família nas situações de monoparentalidade;¹⁷
- 4) da despesa com subsídios e prestações de desemprego em 234 M€ (+17,3%), justificado sobretudo pelo aumento do número médio de beneficiários com processamento de prestações de desemprego (+8,2%) e pelo aumento do valor médio lançado por beneficiário (+5,5%), reflexo do aumento das remunerações, bem como do IAS.¹⁸ Destaca-se ainda o comportamento da despesa com a garantia salarial para pagamento de dívidas a assalariados de entidades empregadoras em situação de insolvência ou em situação económica difícil, com uma variação de 98,5%, praticamente duplicando o seu valor, atingindo 105 M€ em 2024 (face a 52,9 M€ em 2023);
- 5) da despesa com o complemento solidário para idosos em 164 M€ (+69,5%), em virtude da atualização efetuada em janeiro de 2024, com o objetivo de [convergência para o limiar de risco de pobreza](#) e, a partir de junho de 2024, em resultado de uma atualização extraordinária de 9,1% face ao valor fixado para 2024, iniciando um processo de aumento gradual do montante desta prestação para um valor de 820€ em 2028, “tendo como objetivo a equiparação ao valor da retribuição mínima mensal garantida, na legislatura seguinte”.¹⁹ Ambas as alterações anteriormente referidas tiveram como consequência um aumento da componente preço desta prestação social, num valor médio lançado por beneficiário de 34,7%. Acresce a este efeito preço um efeito volume resultante da alteração da condição de recursos de acesso a esta prestação social e do próprio aumento do valor fixado para a prestação. Com efeito, verificou-se um aumento do número médio de beneficiários em 14,9%, em resultado da aplicação do [Decreto-Lei n.º 35/2024, de 21 de maio](#), com efeitos a partir de junho, que alterou os critérios de atribuição do complemento solidário para idosos, eliminando-se a relevância dos rendimentos dos filhos, assim aumentando o potencial universo de beneficiários. Adicionalmente, um maior número de pensionistas passou a preencher os requisitos das condições de

¹⁶ O alargamento da rede solidária das creches foi estabelecida pela [Portaria nº 190-A/2023, de 5 de julho](#), onde se determinam as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento das creches. O alargamento da aplicação da medida da gratuitidade das creches às crianças que frequentem creches licenciadas da rede privada lucrativa encontra-se regulamentado [na Portaria nº 305/2022, de 22 de dezembro](#).

¹⁷ As alterações referidas encontram-se legisladas na [Portaria n.º 422/2023, de 11 de dezembro](#).

¹⁸ De acordo com os dados divulgados pelo INE a taxa de desemprego em 2024 manteve-se inalterada face a 2023, situando-se nos 6,5%.

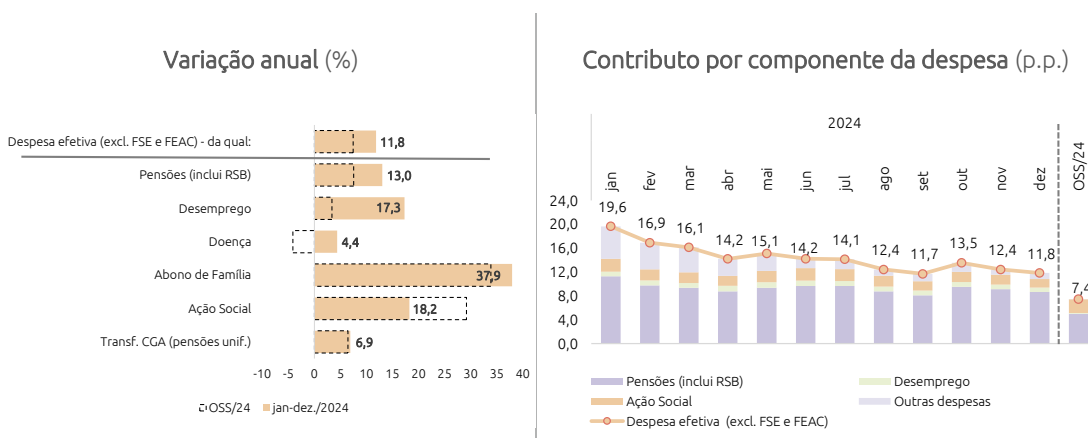
¹⁹ Regulamentada pela [Portaria n.º 154-A/2024/1, de 22 de maio](#).

direito ao CSI, pelo facto de haver um universo maior de pensionistas com recursos inferiores ao valor-limite do CSI.²⁰

- 6) da despesa com a prestação social para a inclusão e complemento em 119 M€ (+20%), refletindo o aumento do número de beneficiários em 9,1%, assim como os aumentos do valor de referência da componente base (+6%) e a convergência do valor de referência do complemento com valor de referência do CSI (+12,8%);²¹
- 7) da despesa com prestações de parentalidade em 89 M€ (11,1%), espelhando o aumento do valor médio lançado por beneficiário, com destaque para o aumento de 13,3% do valor do subsídio parental alargado e de 9,9% para o subsídio parental inicial;
- 8) da despesa com subsídios e complemento por doença em 38 M€ (+4,4%), em resultado do efeito combinado entre volume – aumento do número médio de beneficiários em 3,8% – e preço – acréscimo da prestação média em 0,6%;
- 9) por último, da despesa com o rendimento social de inserção em 26 M€ (+7,8%), justificada pelo aumento do valor médio atribuído por beneficiário (+15,3%) e por família (14,5%), em consequência da aplicação da [Portaria n.º 420/2023, de 11 de dezembro](#).

Em 2024, a despesa com prestações sociais representou 86% do total da despesa efetiva. A despesa com pensões constitui a parcela mais representativa da despesa com prestações sociais, tendo correspondido a 67% da despesa efetiva.

Gráfico 5 – Evolução da despesa da Segurança Social



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: RSB – Regime Substitutivo dos Bancários. A previsão "OSS/24" corresponde à variação anual subjacente no OE/2024 face ao executado no ano de 2023.

²⁰ No 1.º semestre de 2024, o número médio de beneficiários de CSI registava um decréscimo de 5,4%, em linha com a trajetória registada em anos anteriores, que compara com um crescimento de 37,3% no 2.º semestre, como consequência da eliminação da condição de recursos referente aos filhos dos beneficiários.

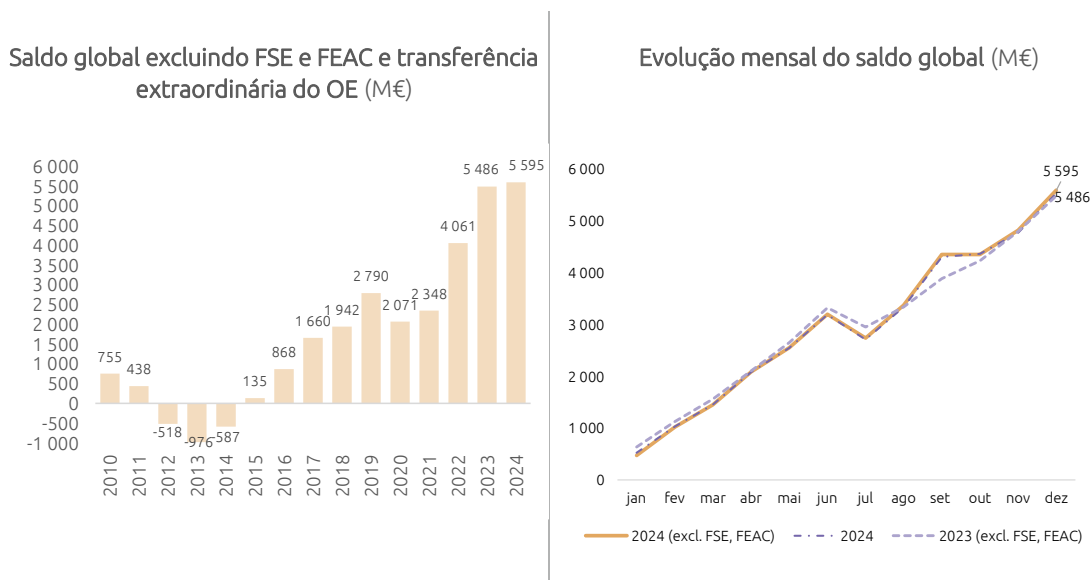
²¹ Estabelecido na [Portaria n.º 425/2023, de 11 de dezembro](#).

1.3 Saldo orçamental

Em 2024, a Segurança Social registou o excedente mais elevado desde 2010, atingindo 5595 M€, excluindo as operações relativas ao FSE e ao FEAC. O resultado traduz uma melhoria de 108 M€ face a 2023, explicado pelo facto de o aumento da receita efetiva (3891 M€) ter superado o acréscimo verificado na despesa (3783 M€). Comparando com o saldo previsto no OSS/2024, o excedente orçamental revelou-se superior em 719 M€. Esta diferença deve-se a uma execução da receita 2128 M€ acima do valor orçamentado, impulsionada principalmente pela receita contributiva, cujo desempenho positivo compensou amplamente o aumento da despesa, que excedeu em 1409 M€ o montante inicialmente previsto naquele documento orçamental.

Assim, verifica-se o cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 27.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), onde se determina que “O subsetor da segurança social deve apresentar um saldo global nulo ou positivo, salvo se a conjuntura do período a que se refere o orçamento, justificadamente, o não permitir”.²² Refere-se, por último, que excluindo o efeito do PRR, bem como os ajustamentos acima mencionados, obter-se-ia um saldo ligeiramente inferior em 3 M€, situando-se em 5591 M€, dado que o impacto do PRR é superior na receita (154 M€) face à despesa (151 M€).

Gráfico 6 – Evolução acumulada do saldo orçamental da segurança social (em M€)



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. Nota: Painel da direita – os anos de 2012 a 2017 encontram-se expurgados dos efeitos das transferências extraordinárias do Orçamento do Estado para financiamento do défice do sistema da Segurança Social; e Painel da esquerda - o mês de julho encontra-se influenciado pelos efeitos dos subsídios de férias pago aos pensionistas (efeito na despesa), bem como o impacto nas contribuições relativas ao pagamento do subsídio de férias (efeito na receita), cujo prazo de pagamento é do dia 10 até ao dia 20 do mês seguinte a que dizem respeito as remunerações, exceto no caso de regimes específicos, como por exemplo o dos bancários. Este pagamento explica a deterioração do saldo face ao mês anterior, verificando-se este comportamento regularmente nos dados da execução orçamental de julho de cada ano.

²² O saldo global para efeitos da LEO inclui as transferências para o FSE e FEAC, o que pode distorcer o objetivo da regra caso não se verifique uma aplicação desses fundos em despesa no ano em que a receita é recebida.

A posição orçamental da Segurança Social em 2024 foi, ainda, influenciada por medidas implementadas em anos anteriores, em particular, as medidas elencadas no Quadro 4 em anexo, no valor de 320,7 M€. As referentes ao choque geopolítico atingiram os 318,7 M€, enquanto as medidas implementadas na sequência da crise pandémica totalizaram um valor residual (1,8 M€). No que concerne ao seu financiamento, para as medidas COVID não se verificou a correspondência do lado da receita, enquanto para as medidas relativas ao choque geopolítico constatou-se a transferência de 305,8 M€ para financiar a medida mais expressiva, o apoio extraordinário à renda no valor de 308,3 M€. Assim, pode concluir-se que estas medidas tiveram um impacto desfavorável no saldo de 14,9 M€.

Não obstante o saldo orçamental excedentário, os desvios face ao OSS/2024 inicial, tanto no lado da receita, como no lado da despesa, não evidenciam um processo de orçamentação em linha com as melhores práticas de gestão financeira pública. Com efeito, para além da subestimação recorrente das contribuições sociais, as transferências provenientes do OE tiveram de ser reforçadas face ao inicialmente previsto, aparentemente para fazer face a decisões de atribuição de prestações sociais tomadas em data posterior à discussão e aprovação do orçamento, incluindo as destinadas a aumentar o poder de compra dos pensionistas, tais como o suplemento extraordinário de pensões.

1.4 Execução por sistema e subsistema

A Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro) estabelece os dois sistemas de proteção social assegurados pela componente pública da Segurança Social, determinando as modalidades de proteção social por este asseguradas e a sua forma de financiamento.

O Sistema de Proteção Social de Cidadania engloba a proteção social de natureza universal, não contributiva, concedendo prestações sociais que reduzem a exposição dos cidadãos ao risco de pobreza e exclusão social e profissional, estando dividido em três subsistemas: (i) Subsistema de solidariedade; (ii) Subsistema de proteção familiar; e (iii) Subsistema de ação social.

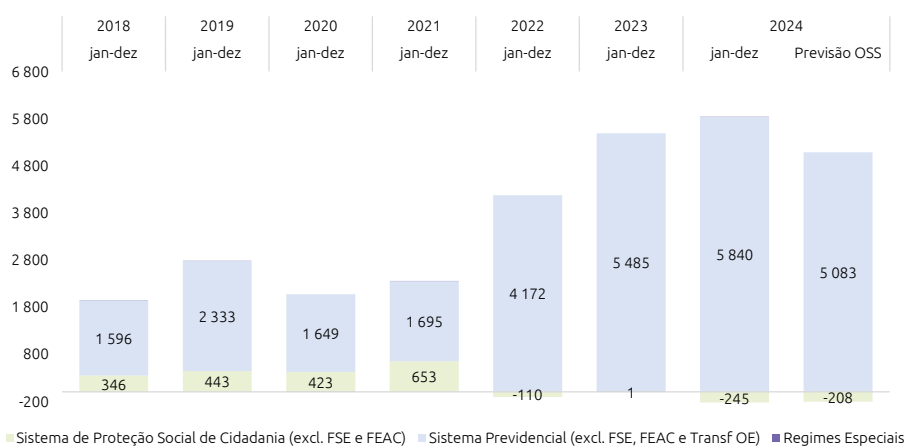
O Sistema Previdencial, de natureza contributiva, garante uma proteção através de prestações que visam repor rendimentos de natureza profissional perdidos quando ocorrem as eventualidades legalmente previstas, dependendo, portanto, da existência de uma relação contributiva prévia. Adicionalmente, foi criado em 2012, no OSS, o Sistema de Regimes Especiais que abrange as pensões cujas responsabilidades, antes asseguradas por fundos de pensões do sector bancário, foram transferidas para a esfera da Segurança Social.

A execução orçamental por sistemas permite distinguir a evolução da despesa com prestações contributivas da despesa de natureza não contributiva. A despesa do Sistema de Proteção Social de Cidadania assume uma natureza não contributiva, sendo maioritariamente financiada por transferências do OE. Pelo contrário, a despesa do Sistema Previdencial tem uma natureza contributiva, constituindo a receita de contribuições e quotizações a sua principal fonte de financiamento.

O excedente orçamental registado pela Segurança Social em 2024 reflete o contributo positivo dado pelo Sistema Previdencial. Excluindo o impacto dos fundos comunitários,²³ o Sistema Previdencial apresentou um excedente de 5840 M€, enquanto o Sistema de Proteção Social de Cidadania²⁴ registou défice de 245 M€. O resultado deste último sistema decorre de um montante das transferências do OE e da consignação de receitas fiscais ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social, que o financiam, inferior às despesas.

O excedente orçamental do Sistema Previdencial foi superior em 756 milhões de euros ao montante inicialmente previsto no OSS/2024. Quando comparado com o ano anterior, o saldo do Sistema Previdencial, não considerando as operações relativas a fundos comunitários e as transferências entre sistemas, incrementou 354 M€ (Quadro 2). Importa referir que, embora se verifique uma melhoria da situação excedentária, o seu incremento é inferior ao observado nos dois últimos anos. Para o excedente de 5840 M€ contribuíram os dois subsistemas que constituem o Sistema Previdencial – Repartição (4584 M€) e Capitalização (1256 M€). O valor do excedente do Sistema Previdencial de Repartição foi determinado pelo aumento expressivo das contribuições sociais (+2575 M€). A manutenção desta posição excedentária reveste-se de particular relevância, dado que os saldos anuais gerados pelo Sistema Previdencial constituem a principal fonte de financiamento do FEFSS. Esta dinâmica contribui decisivamente para o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema.

Gráfico 7 – Saldo orçamental por sistema excluindo FSE e FEAC (em M€)



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Nota: Os saldos apresentados excluem a transferência extraordinária do OE (de 430 M€, em 2017, não tendo ocorrido esta transferência após 2018), bem como as receitas do FSE e FEAC e despesas com suporte nos mesmos.

O défice verificado no Sistema de Proteção Social de Cidadania reflete a evolução dos subsistemas de Solidariedade e Ação Social. A principal fonte de financiamento deste

²³ O valor é obtido pela diferença entre as transferências do FSE e FEAC recebidas (-) e a despesa com subsídios de formação profissional e correntes com suporte no FSE e subsídios correntes com suporte no FEAC (+), conforme Quadro 2.

²⁴ Importa salientar que o Sistema de Proteção Social de Cidadania é maioritariamente financiado por transferências correntes do OE, contrariamente ao Sistema Previdencial. Desta forma, quaisquer défices neste Sistema e, por conseguinte, nos subsistemas que o constituem, resultam de uma subestimação da despesa legalmente suportada pelo OE ou de uma integração de saldos.

Sistema são as transferências correntes da Administração Central. Analisando os subsistemas:

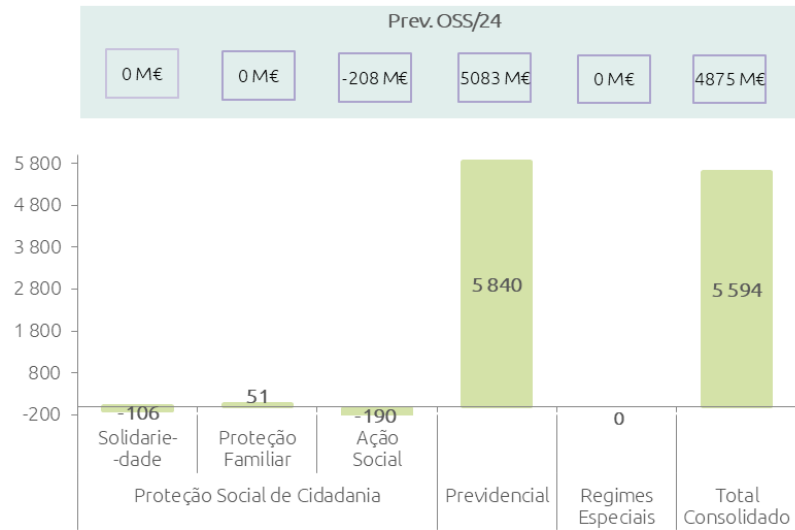
- O Subsistema de Ação Social, expurgado do FSE e FEAC, registou um défice de 190 M€, ainda assim inferior aos 208 M€ assumidos no OSS/2024. Este resultado é explicado sobretudo pela menor execução de algumas rubricas da despesa corrente face ao inicialmente orçamentado, nomeadamente em despesas de “administração e outras despesas comuns” e em programas operacionais com suporte na contrapartida pública nacional.

- O Subsistema de Solidariedade terminou o ano de 2024 com uma posição deficitária de 106 M€. Este resultado é explicado pelo aumento da despesa com prestações do regime não contributivo (superiores às antecipadas no OSS/2024 inicial), nomeadamente com o complemento solidário para idosos, com o complemento da prestação social para a inclusão, pensões (incluindo as pensões de regimes especiais),²⁵ com as pensões por antecipação da idade de reforma e com o complemento extraordinário de solidariedade.

- E, em sentido contrário, o Subsistema de Proteção Familiar apresentou um saldo positivo de 51 M€, refletindo o maior volume de transferências correntes face ao previsto no OSS/2024 (+63,2 M€), compensando o incremento superior da despesa corrente face ao previsto neste documento de programação orçamental (+11,9 M€) (Quadro 2). As transferências do OE efetuadas para este subsistema representam a quase totalidade da sua receita, evidenciando-se a receita fiscal consignada – IVA Social – e diversas transferências correntes da Administração Central, sendo aplicada no pagamento de prestações sociais, tais como o abono de família, prestações por deficiência e dependência.

²⁵ Referem-se as pensões do Regime Especial de Segurança Social das Atividades Agrícolas e o Regime Especial de Segurança Social dos Ferroviários.

Gráfico 8 – Contributo dos subsistemas para o saldo orçamental excluindo FSE e FEAC (em M€)



Fonte: IGSS. Cálculos do CFP. | Nota: Os saldos apresentados excluem as receitas do FSE e FEAC que não financiam despesas do próprio sistema nem as transferências com suporte no mesmo. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

Quadro 2 – Execução orçamental da Segurança Social por Sistema
(ótica da Contabilidade Orçamental Pública)

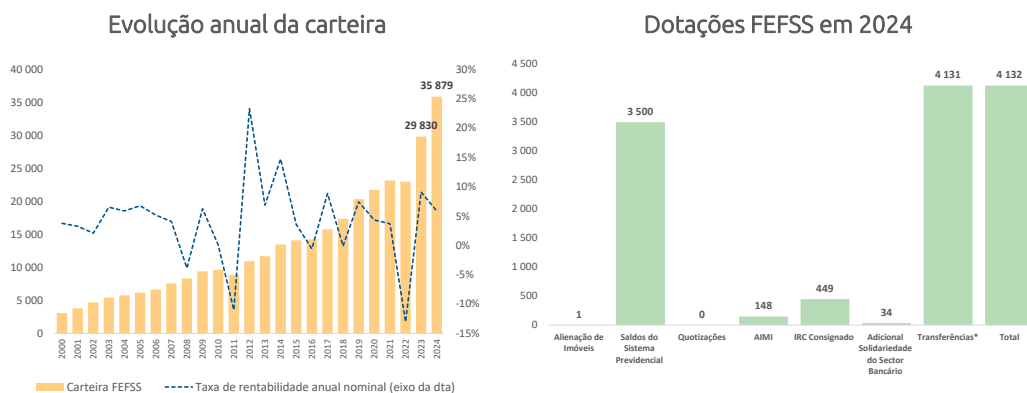
	CSS/23		OSS/24		CSS/24		Grau de execução (%)
	M€	M€	t.v.a. (%)	M€	t.v.a. (%)		
Sistema Previdencial (excluindo FSE)							
Receita efetiva - da qual :	27 205	28 454	4,6	30 107	10,7	105,8	
Contribuições e quotizações	25 113	26 418	5,2	27 688	10,3	104,8	
Transferências do OE	326	324	-0,6	322	-1,2	99,4	
Rendimentos	587	525	-10,7	810	37,9	154,4	
Transferências da CGA (pensões unificadas)	184	185	0,9	207	12,5	111,5	
Outras receitas	995	1 003	0,8	1 080	8,5	107,7	
Despesa efetiva - da qual :	21 719	23 371	7,6	24 267	11,7	103,8	
Pensões	16 896	18 202	7,7	18 915	11,9	103,9	
Parcela de atualização extraordinária de pensões	626	648	3,6	655	4,7	101,0	
Transferências para a CGA (pensões unificadas)	594	632	6,4	635	6,9	100,4	
Subsídio de desemprego	1 066	1 043	-2,1	1 236	16,0	118,5	
Subsídio por doença	882	845	-4,2	920	4,4	108,9	
Subsídio de parentalidade	783	787	0,5	871	11,2	110,7	
Transf.ª p/ emprego, higiene e form. profissional	837	976	16,5	950	13,4	97,3	
Medidas excecionais Covid-19	3	0	-90,2	2	-25,4	761,7	
Outras despesas	32	237	633,8	83	158,0	35,2	
Saldo global	5 485	5 083		5 840			
Sistema Previdencial - Repartição	4 584	3 951		4 584			
Sistema Previdencial - Capitalização	1 256	1 132		1 256			
Sistema de Proteção Social de Cidadania (excluindo FSE e FEAC)							
Receita efetiva - da qual :	9 834	10 355	5,3	10 837	10,2	104,7	
Transferências do OE - LBSS	8 239	8 325	1,0	8 409	2,1	101,0	
IVA Social	1 028	1 085	5,5	1 085	5,5	100,0	
Receitas de jogos sociais e de jogo "On Line"	205	224	9,1	205	-0,4	91,3	
Receita Imposto Especial Jogo "On Line"	30	25	-15,9	28	-4,1	114,0	
Transferência para "Apoio extraordinário à renda"	0	0	-	306	-	-	
Transferência do Min. Finanças - Suplemento extraordinário de pensão	0	0	-	399	-	-	
Outras receitas	332	696	109,8	405	22,2	58,3	
Despesa efetiva - da qual :	9 833	10 563	7,4	11 082	12,7	104,9	
Ação Social	2 749	3 494	27,1	3 087	12,3	88,4	
Complementos sociais	2 089	2 285	9,4	2 255	7,9	98,7	
Pensões	363	356	-2,0	364	0,4	102,4	
Pensões por antecipação da idade da reforma	431	420	-2,4	437	1,3	103,8	
Parcela de atualização extraordinária de pensões	255	261	2,6	261	2,3	99,7	
Complemento Solidário para Idosos	235	287	22,2	399	69,5	138,7	
Complemento extraordinário para pensões de mínimos	54	66	22,0	71	29,5	106,2	
Complemento extraordinário de solidariedade	17	19	7,3	19	10,6	103,0	
Abono de família	985	1 319	33,9	1 359	37,9	103,0	
Prestações por deficiência	649	715	10,1	725	11,6	101,3	
Prestações por dependência	411	456	11,0	450	9,6	98,8	
Subsídio social de desemprego	183	194	6,1	179	-2,1	92,3	
Rendimento Social de Inserção	332	361	8,9	358	7,8	99,0	
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	199	6	-97,0	2	-99,0	34,7	
Apoio Extraordinário à Renda	269	0	-100,0	308	14,7	-	
Medidas excecionais Covid-19	0	0	-59,4	1	-	-	
Outras despesas	610	323	-47,1	807	32,3	250,3	
Saldo global	1	-208		-245			
Sistema de Regimes Especiais							
Receita efetiva	404	397	-1,7	391	-3,1	98,6	
Transferência do OE - R.S. Bancário	395	389	-1,6	382	-3,3	98,2	
Transferências - CGA - Pensões BPN	2	2	9,0	3	17,6	108,0	
Transferências - CGA - Complementos de Pensão - CARRIS	0	0	-	0	-	-	
Transferências - CGA - Complementos - STCP	0	0	-	0	-	-	
Despesa efetiva - da qual :	404	397	-1,7	391	-3,2	98,5	
Regime Substitutivo Bancário	395	389	-1,6	382	-3,4	98,2	
Benefícios diferidos - BPN	2	2	9,0	3	14,9	105,5	
Complementos de Pensão - Carris	6	5	-15,7	6	-0,6	117,9	
Complementos de Pensão - STCP	0	0	1,1	0	-34,7	64,6	
Saldo global	0	0		0			

Fonte: IGSS e Cálculos CFP. | Notas: t.v.a. – Taxa de variação anual. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

1.5 Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

Em 2024, o Fundo de Estabilização da Segurança Social (FEFSS) ascendeu a 35 879 M€. Recorde-se que este fundo tem por objetivo garantir, através das reservas nele acumuladas, um montante equivalente ao pagamento de pensões aos beneficiários por um período mínimo de dois anos.²⁶ O valor da carteira do FEFSS aumentou 6048,2 M€ em 2024, o que traduz as dotações recebidas do Sistema Previdencial gerido em regime de repartição e as transferências recebidas do MTSSS a título de receitas fiscais consignadas,²⁷ assim como a valorização da carteira, em resultado da taxa de rentabilidade anual favorável. Em 2024, o FEFSS recebeu 3500 M€ do saldo gerado no sistema previdencial-repartição e 631 M€ de receitas fiscais consignadas, decompostas em 449 M€ relativos ao IRC, 148 M€ provenientes do adicional ao IMI e 34 M€ do Adicional de Solidariedade do Sector Bancário, como se observa no painel direito do gráfico seguinte.

Gráfico 9 – Evolução do FEFSS (em M€)



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Nota: A coluna das Transferências* corresponde ao somatório dos saldos do Sistema Previdencial, quotizações, AIMI, IRC consignado e adicional de solidariedade do sector bancário. A coluna referente ao "Total" traduz a soma entre as "Transferências*" e as alienações de imóveis.

A gestão do FEFSS gerou uma valorização de 1916,2 M€, refletindo uma rentabilidade nominal de 5,9% em 2024, que compara com uma rentabilidade de 9,1% em 2023 (Gráfico 9, painel da esquerda).

Salienta-se, ainda, que apenas em 1993 se verificou uma utilização do FEFSS, e sob a forma de empréstimo, tendo sido amortizado no ano seguinte. Não ocorreu qualquer utilização de fundos quando se verificou um défice no sistema Previdencial no decurso do Programa de Assistência Económica e Financeira, pelo que tem tido lugar a transferência integral do saldo (correspondente ao total de dotações) para o ano seguinte. Nos últimos anos, os saldos do sistema previdencial têm sido a principal fonte de dotações, com maior expressão a partir de 2022, dado que os saldos têm atingido

²⁶ Ver n.º 2 do artigo 16.º do [Decreto-lei n.º 367/2007](#) de 2 de novembro.

²⁷ As receitas consignadas são compostas pelo adicional ao IMI, IRC e adicional de solidariedade do sector bancário.

anualmente novos máximos.²⁸ No ano em análise, não se constatou a transferência²⁹ para o FEFSS de uma das parcelas das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, tal como sucedeu em 2023 (1500 M€).

2. CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

Tal como referido no [relatório anterior](#), a execução orçamental da CGA em 2023 foi significativamente influenciada pelo encaixe extraordinário de 3 018 M€, ao abrigo do [Decreto-Lei n.º 14/2023](#), de 24 de fevereiro, destinado a cobrir responsabilidades anteriormente asseguradas pelo extinto Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos (FPCGD). Estas responsabilidades referem-se a encargos com pensões de aposentação e respetivas pensões de sobrevivência e prestações por morte dos trabalhadores da CGD (incluindo os oriundos do BNU) e dos trabalhadores e pensionistas do ex-Fundo de Pensões BNU.

É importante recordar que, mesmo antes da publicação do referido diploma, a CGA já processava o pagamento daqueles encargos (com exceção da parcela respeitante às pensões dos trabalhadores e pensionistas do ex-Fundo de Pensões do BNU), sendo que o respetivo financiamento era então assegurado pelo FPCGD e contabilizado como receita efetiva da CGA, na rubrica “Contribuições para a CGA - Compensação por pagamentos de pensões”. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 14/2023, o financiamento passou a ser assegurado pela “Reserva Especial – CGD II” (criada em 2023 com o referido encaixe de 3018 M€), e a ser contabilizado como receita não efetiva da CGA, na rubrica “Ativos Financeiros”,³⁰ por ser proveniente de aplicações em títulos de dívida pública portuguesa.

Tendo em conta o caráter excecional desta situação, a análise da receita efetiva da CGA em 2024 é acompanhada por uma leitura ajustada dos dados de 2023, excluindo o impacto da transferência extraordinária verificada nesse ano, de forma a permitir uma comparação entre exercícios.

2.1 Evolução da receita

A receita efetiva da CGA ascendeu a 12 195 M€ em 2024, uma diminuição de 1825 M€ face a 2023. Esta evolução é significativamente influenciada pelo recebimento de 3 018 M€ em 2023, destinado a fazer face às responsabilidades que eram detidas pelo extinto FPCGD. Ao excluir este encaixe extraordinário, a receita efetiva registou um incremento de 1193 M€, com as transferências do OE a aumentarem em 918 M€ face ao ano

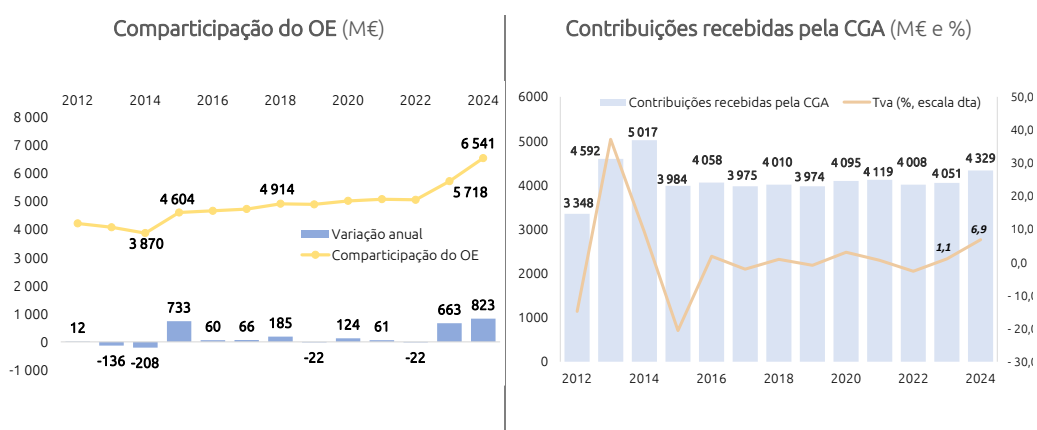
²⁸ Para mais detalhes sobre a evolução do financiamento, acumulação e utilização do FEFSS, consulte-se Nazaré da Costa Cabral e Noémia Goulart (2024), [“O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social”](#), Publicação Ocasional do CFP n.º 2/2024.

²⁹ Entre 1997 e 2024, esta transferência apenas ocorreu em seis anos, em: 2002 (483 M€), 2003 (393 M€), 2007 (115 M€), 2008 (477 M€), 2009 (385 M€) e 2023 (1500 M€).

³⁰ Contabilizada como “Ativos Financeiros” na ótica da contabilidade patrimonial, uma vez que na ótica da contabilidade pública foi considerada receita efetiva.

anterior. A comparticipação do OE destinada a assegurar o equilíbrio financeiro da CGA aumentou 823 M€ em 2024, o maior acréscimo dos últimos anos (painel esquerdo do Gráfico 10). Paralelamente, as transferências do OE a título de compensação pelo pagamento de pensões também registaram um crescimento face a 2023, ao totalizar 585 M€ (+95 M€ do que no ano anterior), refletindo a atualização regular das pensões, assim como o financiamento da medida de política relativa ao pagamento do suplemento extraordinário aos pensionistas da CGA em 2024, cujo valor ascendeu a 36,7 M€.³¹

Gráfico 10 – Evolução da receita da CGA



Fonte: SIGO. Cálculos do CFP. | Notas: as contribuições recebidas pela CGA correspondem ao somatório das “Quotas e contribuições” (incluído a CES) e da compensação para pagamento de pensões; Tva – taxa de variação anual.

As contribuições recebidas pela CGA aumentaram 278 M€ (ou 6,9%) face a 2023, totalizando 4329 M€ em 2024, como se observa no painel direito do Gráfico 10. Para esta evolução contribui, maioritariamente, o aumento das contribuições do empregador e de quotas de subscritores, de 271 M€. Este incremento foi influenciado pelos seguintes fatores:

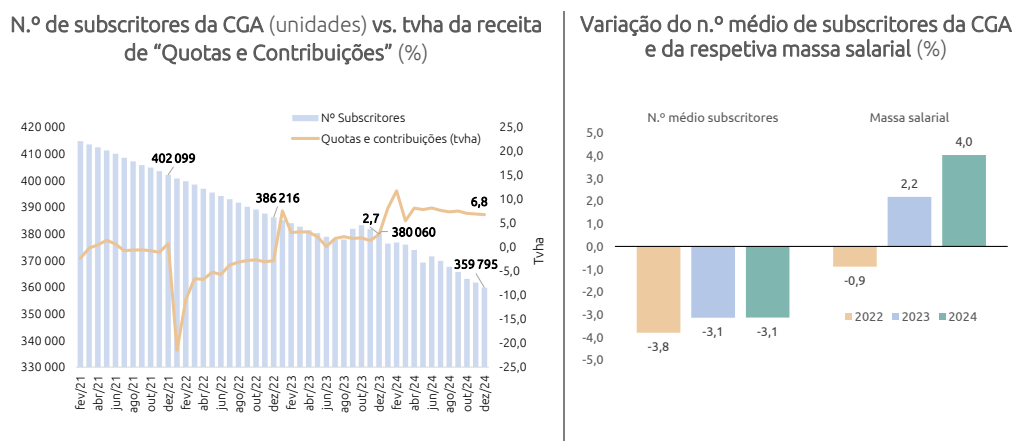
- (i) Possibilidade de as entidades efetuarem entregas, a título de quotizações, no próprio mês ou no mês seguinte;³²
- (ii) Efeito conjugado dos montantes entregues a título de execuções fiscais ou que possam ter ficado em dívida.

O aumento da receita proveniente de quotas e contribuições em 2024 foi também impulsionado pelo crescimento da massa salarial sujeita a desconto (+4,0%; painel direito do Gráfico 11), na sequência da adoção de medidas de valorização salarial, entre as quais a atualização das remunerações dos trabalhadores das AP e as progressões e promoções nas carreiras. A massa salarial registou um crescimento, enquanto se verificou uma diminuição de 3,1% no número médio de subscritores da CGA, que se fixou em 369 320, menos 11 941 do que o registado no ano de 2023.

³¹ Nos termos do [Decreto-Lei n.º 50-B/2024](#), de 23 de agosto, o suplemento extraordinário de pensões, cujo montante variava entre 100€, 150€ e 200€, consoante o nível da pensão, foi pago em outubro de 2024.

³² O pagamento das quotizações pode ser efetuado pelas entidades à CGA até ao dia 15 do mês seguinte a que respeitam.

Gráfico 11 – Evolução do número de subscritores, contribuições e massa salarial



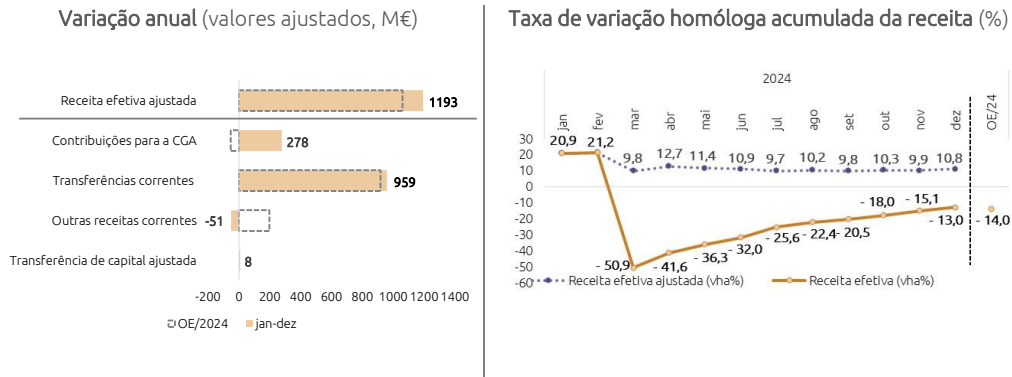
Fontes: SIGO e CGA. Cálculos do CFP. | Nota: os valores do painel da esquerda correspondem à posição no final de cada ano; o total de "Quotas e Contribuições" não inclui a receita proveniente da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES); tvha – taxa de variação homóloga acumulada.

A receita efetiva da CGA registou uma diminuição de 13% em 2024, um valor ligeiramente inferior ao previsto no OE/2024 (-14%), originando assim um desvio favorável de 133 M€. Este resultado decorre, sobretudo, do desvio positivo registado nas contribuições para a CGA (+331 M€),³³ não totalmente contrabalançado por um desvio desfavorável nas "outras receitas correntes" (Quadro 3).³⁴ Este desvio deveu-se essencialmente à gestão normal das carteiras de títulos da CGA, tendo em conta as condições de mercado verificadas no momento. Excluindo o efeito não recorrente relativo ao encaixe extraordinário anteriormente referido, a receita efetiva registaria um aumento de 10,8% face ao ano anterior, valor superior ao que estava implícito no OE/2024 (9,6%; painel direito do Gráfico 12).

³³ Os desvios de execução que se têm registado nesta rubrica estão associados à imprevisibilidade resultante de as entidades poderem entregar o valor das quotas no próprio mês ou até ao dia 15 do mês seguinte.

³⁴ Na sequência da transferência de responsabilidades para a CGA relativas a encargos com pensões e outros de empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos, foram constituídas, desde 1998, várias reservas especiais às quais ficaram afetos os valores transferidos para a CGA como compensação financeira. Esses valores foram aplicados em títulos da dívida pública portuguesa, acrescendo os rendimentos da sua aplicação, de modo que fique assegurado, relativamente aos encargos em causa e até à sua extinção, o equilíbrio financeiro da CGA. Na Secção 2.4. apresenta-se uma análise sobre os fundos de reserva da CGA.

Gráfico 12 – Evolução das componentes da receita da CGA em 2024



Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Notas: a receita ajustada não inclui a transferência de capital de 3018 M€ recebida pela CGA, em 2023, como compensação pelas responsabilidades transferidas do extinto FPCGD; as “outras receitas correntes” incluem a variação da receita proveniente da cobrança de taxas, multas e outras penalidades, de rendimentos de propriedade e da venda de bens e serviços correntes; A previsão “OE/24” corresponde à variação anual subjacente no OE/2024 face ao executado no ano de 2023.

Quadro 3 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações
(ótica da contabilidade orçamental pública, em M€)

Designação	2023	OE/2024	2024	Desvios de execução	Variação 2023/2024			Por memória: OE/24 (%)
	Execução	Previsão	Execução		M€	Tva (%)	Ctva (p.p.)	
Receita efetiva	14 020	12 062	12 195	133	-1 825	-13,0	-13,0	-14,0
Contribuições para a CGA	4 051	3 998	4 329	331	278	6,9	2,0	-1,3
Quotas e Contribuições	3 998	3 926	4 269	343	271	6,8	1,9	-1,8
Compensação por pagamento de pensões	53	72	60	-12	7	12,8	0,0	35,1
Transferências correntes - das quais:	6 805	7 722	7 764	42	959	14,1	6,8	13,5
Transferências do OE	6 208	7 081	7 126	46	918	14,8	6,5	14,1
Complicação do OE	5 718	6 543	6 541	-2	823	14,4	5,9	14,4
Compensação por pagamento de pensões	490	537	585	48	95	19,3	0,7	9,6
Transferências da Seg. Social	594	632	635	3	41	6,9	0,3	6,4
Outras receitas correntes	145	342	94	-248	-51	-35,3	-0,4	135,7
Transferência de capital	3 018	0	8	8	-3 010	-99,7	-21,5	-100,0
Despesa efetiva	11 307	12 138	12 397	259	1 090	9,6	9,6	7,4
Transferências Correntes - das quais:	11 271	12 090	12 357	267	1 086	9,6	9,6	7,3
Transf. para as Famílias	11 052	11 864	12 114	250	1 061	9,6	9,4	7,3
Pensões e Abonos - Resp. CGA	9 931	10 640	10 854	214	922	9,3	8,2	7,1
Pensões e Abonos - Resp. Estado	475	520	570	49	94	19,8	0,8	9,5
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	646	704	691	-14	45	7,0	0,4	9,1
Transferências para Seg. Social	215	220	239	19	24	11,3	0,2	2,5
Outras despesas correntes	36	48	40	-8	4	11,4	0,0	32,9
Saldo global	2 713	-77	-202	-126	-2 915			
<i>Por memória:</i>								
Receita efetiva ajustada	11 002	12 062	12 195	133	1 193	10,8	10,8	9,6
Transferência de capital ajustada	0	0	8	8	8	-	-	-
Saldo global ajustado	-305	-77	-202	-126	103			

Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Notas: a receita (e saldo) ajustada exclui a transferência de capital de 3018 M€ recebida pela CGA, em 2023, como compensação pelas responsabilidades transferidas do extinto FPCGD; as “outras receitas correntes” correspondem maioritariamente a rendimentos de propriedade, mas também incluem taxas, multas e outras penalidades, venda de bens e serviços correntes e outras receitas correntes; as “outras despesas correntes” incluem despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços, juros e outras despesas; as transferências correntes para a Segurança Social incluem despesa com pensões unificadas, pagas pela Segurança Social; Tva – taxa de variação anual; Ctva – contributo para a taxa de variação anual.

2.2 Evolução da despesa

Em 2024, a despesa efetiva da CGA totalizou 12 397 M€, refletindo um aumento de 1090 M€ face ao ano anterior. Esta evolução deve-se, em grande parte, ao incremento das transferências para as famílias (+1061 M€), destacando-se o aumento da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da própria CGA (+922 M€). Adicionalmente, a despesa com pensões e abonos da responsabilidade do Estado registou um aumento de 94 M€, valor que inclui o pagamento do suplemento extraordinário atribuído aos pensionistas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 50-B/2024, enquanto a despesa da responsabilidade de outras entidades aumentou 45 M€.

O incremento da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA é justificado tanto por um efeito de preço como por um efeito de volume. O número médio de aposentados e reformados aumentou de 484 236 em 2023 para 490 084 em 2024, refletindo um aumento médio de 5848 beneficiários. Este acréscimo médio resulta de um aumento de 7799 pensões por “velhice e outros motivos” e de uma diminuição de 1952 pensões de invalidez.³⁵ A esse efeito volume acresceu o efeito preço decorrente do acréscimo de 6,5% ou 97€ valor médio mensal das pensões de aposentação e reforma (que passou de 1495€ em 2023 para 1592€ em 2024), essencialmente justificado pela atualização das pensões ocorrida em 2024.³⁶

Em 2024, a despesa decorrente da atribuição de novas pensões (excluindo as de “sobrevivência e outros”) ascendeu a 38,9 M€, mais 6 M€ do que no ano anterior. Para este aumento contribuiu, essencialmente, o aumento na despesa com novas pensões de “velhice e outros motivos” (+6,1 M€). No ano de 2024, registou-se a atribuição de 22 681 novas pensões de aposentação e reforma, um aumento de 2453 (+12,1%) face a 2023. O valor médio ponderado destas pensões aumentou em 4,8%, ou 77€, ao passar de 1629€ em 2023 para 1707 M€ em 2024).³⁷ De acordo com informação prestada pela CGA, esse aumento deveu-se essencialmente às novas pensões atribuídas aos aposentados e reformados oriundos da administração central, cujo valor médio foi de 2459€ (+4,8% face a 2023) e que representaram 44,3% do total das novas pensões de aposentação e reforma atribuídas pela CGA em 2024. É de realçar, igualmente, a diminuição do peso das pensões unificadas pagas pelo CNP (que apresentam valores de pensão consideravelmente mais baixos) no total das novas pensões atribuídas no ano pela CGA, de 11,7% em 2023 para 11,6% em 2024.³⁸

³⁵ Em 2023, o número médio de pensões de “velhice e outros motivos” (428 148) foi o mais elevado dos últimos anos, e o número médio de pensões de invalidez (61 936) o mais baixo.

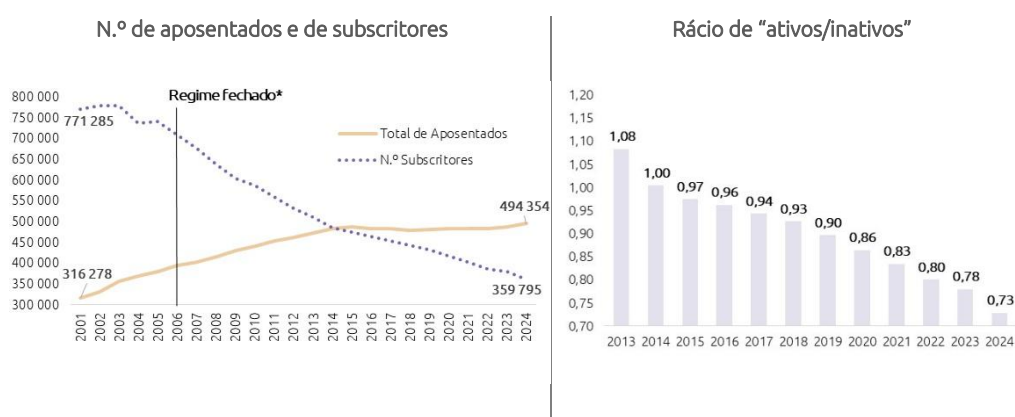
³⁶ A atualização regular das pensões foi realizada pela aplicação de percentagens entre 5% e 6%, consoante o nível de prestação, nos termos do artigo 2.º da [Portaria n.º 424/2023, de 11 de dezembro](#). Adicionalmente foi atribuído um suplemento extraordinário de pensão, pago em outubro de 2024, como descrito em detalhe no Capítulo 1.

³⁷ No quinquénio 2020-2024 foram atribuídas 92 620 novas pensões (excluindo as de “sobrevivência e outros”), o que corresponde a 18,7% da população total de aposentados e reformados da CGA em 31 de dezembro de 2024.

³⁸ De acordo com a informação prestada pela CGA, no âmbito da Administração Central, os Ministérios da Educação, Ciência e Inovação e da Saúde concentraram a maior proporção de novas pensões atribuídas em 2024, com 21,6% e 10,1%, respetivamente, totalizando, em conjunto, 31,7% das pensões de aposentação e reforma atribuídas nesse ano.

O rácio entre subscritores e aposentados continua a registar uma diminuição em 2024, agravando o desequilíbrio estrutural do sistema. O número de funcionários públicos aposentados tem superado, de forma crescente o número de subscritores da CGA, tendo a diferença entre os dois grupos passado de 107 516 no final de 2023 para 134 559 no final de 2024, como se observa no painel esquerdo do Gráfico 13. Esta evolução acentua o desequilíbrio estrutural do sistema, consequência direta do encerramento do regime da CGA a novos subscritores desde 1 de janeiro de 2006.³⁹ Nesta sequência, o rácio de ativos/inativos continua a apresentar uma trajetória descendente, tendo apresentado no final de 2024 uma relação de 0,73 subscritores no ativo por cada aposentado (excluindo pensionistas de “sobrevivência, de acidente de trabalho e outras”), como se observa no painel direito do gráfico seguinte.⁴⁰

Gráfico 13 – Evolução do número de subscritores e aposentados (posição a 31 de dezembro)



Fonte: CGA. Cálculos do CFP. | Notas: * a CGA deixou de proceder à inscrição de subscritores a partir de 1 de janeiro de 2006, nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro; o total de aposentados não inclui os pensionistas de “sobrevivência, de acidente de trabalho e outras”; o rácio de “ativos/inativos” representa o peso do número de subscritores da CGA no total de aposentados (excluindo pensionistas de “sobrevivência, de acidente de trabalho e outras”).

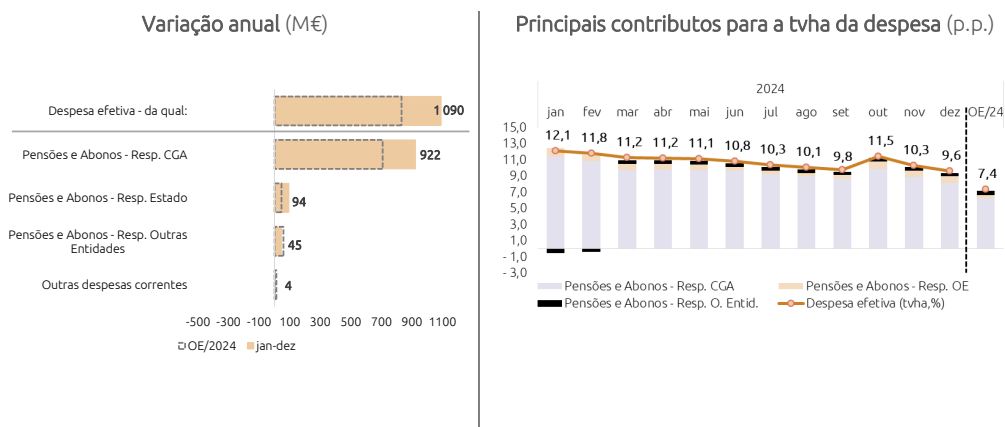
A despesa da CGA excedeu o valor previsto no OE/2024, tendo a despesa efetiva da CGA registado um aumento de 9,6%, superior ao crescimento implícito no OE/2024 (7,4%), como se observa no painel direito do Gráfico 14. Neste sentido, registou-se um desvio desfavorável de 259 M€ (Quadro 3), explicado, sobretudo, por fatores não contemplados integralmente na previsão orçamental inicial. De acordo com informação prestada pela CGA, destacam-se:

³⁹ Os trabalhadores que iniciaram uma relação jurídica de emprego a partir dessa data, foram inscritos no regime geral da segurança social, nos termos da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, beneficiando transitoriamente o saldo do sistema Previdencial dada a idade distante da necessária para a reforma desses novos trabalhadores. Importa referir que esses trabalhadores inscritos na Segurança Social também beneficiam de proteção nas eventualidades imediatas gerando custos para o sistema.

⁴⁰ A taxa média anual de diminuição da população ativa abrangida pelo regime da CGA é de 2,9% desde 2015, enquanto o número de aposentados e reformados manteve-se relativamente estável.

- i) A atualização ordinária das pensões com efeitos a 1 de janeiro de 2024, nos termos das Portarias n.ºs 423/2023 e 424/2023, de 11 de dezembro⁴¹;
- ii) O pagamento do suplemento extraordinário de pensão, previsto no Decreto-Lei n.º 50-B/2024, de 23 de agosto;
- iii) A revisão dos suplementos de condição militar, com efeitos a partir de 1 de julho de 2024, nos termos do Decreto-Lei n.º 62/2024, de 30 de setembro; e
- iv) O pagamento de retroativos a militares da Guarda Nacional Republicana (GNR), decorrente da alteração de pensões ao abrigo do Decreto-Lei n.º 25/2020.

Gráfico 14 – Evolução das componentes da despesa da CGA em 2024



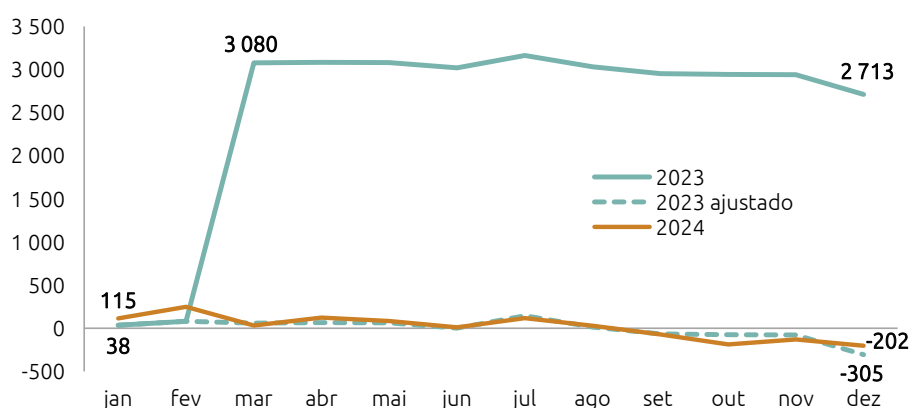
Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: no gráfico da esquerda, as “outras despesas correntes” incluem despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços, juros e outras despesas; “OE/24” corresponde à variação anual subjacente no OE/2024 face à execução em 2023; Tvha – taxa de variação homóloga acumulada.

⁴¹ Embora a atualização regular das pensões estivesse prevista no OE/2024, os valores concretos fixados pelas Portarias n.ºs 423/2023 e 424/2023, publicados em dezembro, revelaram-se superiores à estimativa inicialmente considerada, contribuindo para o desvio desfavorável da despesa com pensões.

2.3 Saldo orçamental

O saldo orçamental da CGA passou de um excedente de 2713 M€ em 2023 para um défice de 202 M€ em 2024. No entanto, importa salientar que o saldo no ano de 2023, excluindo o encaixe extraordinário relativo ao extinto FPCGD,⁴² seria negativo em 305 M€.⁴³ O OE/2024 previa um défice de 77 M€ para a CGA, pelo que o resultado apurado se traduziu num desvio desfavorável de 126 M€ em face do previsto. Este desvio resulta de uma despesa efetiva superior em 259 M€ ao previsto, valor que não foi totalmente compensado pelo desvio positivo nas receitas efetivas (+133 M€).

Gráfico 15 – Evolução do saldo global da CGA
(ótica da contabilidade orçamental pública, em M€)



Fonte DGO. Cálculos do CFP. | Nota: no saldo “2023 ajustado” foi deduzido o montante de 3018 M€ transferido para a CGA em março de 2023 para fazer face às responsabilidades atuais e futuras transitadas do extinto FPCGD.

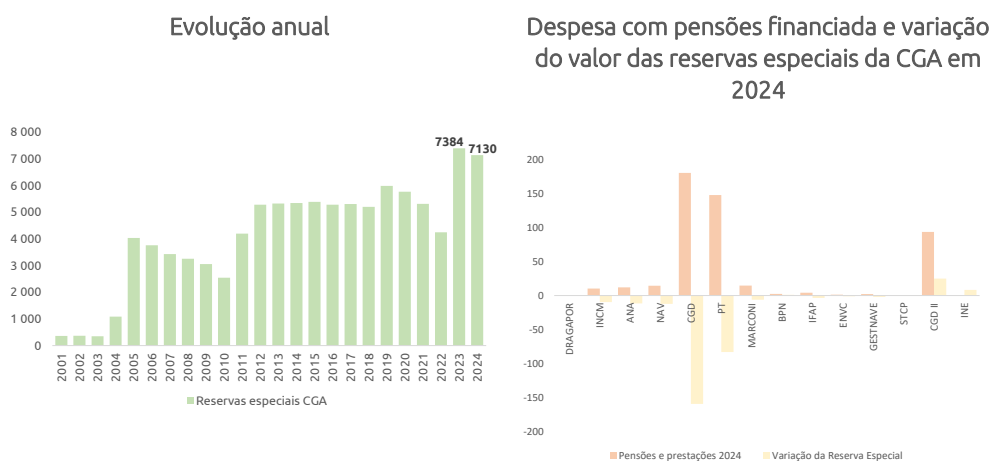
⁴² Esse encaixe recebido em 2023 beneficiou o saldo das AP calculado na ótica da contabilidade orçamental pública. Diferentemente, em contas nacionais, o efeito da transferência recebida pela CGA no valor de 3018 M€ foi anulado no “Ajustamento *accrual* e delimitação sectorial em Contas Nacionais – CGA”. De acordo com o SEC 2010, na medida em que os ativos dos fundos transferidos cubram os compromissos assumidos com o pagamento futuro das pensões, a transferência de um fundo de pensões é considerada uma operação financeira (adiantamento) quando ocorre, sem impacto sobre a capacidade/necessidade líquida de financiamento das AP. No futuro, o pagamento de pensões terá como contrapartida uma transferência corrente recebida, neutralizando o impacto no saldo das AP, até ao esgotamento do valor recebido inicialmente com a transferência do fundo de pensões.

⁴³ De acordo com informação prestada pela CGA, a Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento autorizou, em 2024, a aplicação de parte do saldo de gerência de 2023, do qual cerca de 136,8 milhões de euros foram aplicados no pagamento de pensões. Se a referida parcela de pagamento de pensões tivesse sido financiada por transferências do OE e não através da utilização de saldos de gerência, o défice orçamental da CGA em 2024 teria sido inferior.

2.4 Fundos de reserva da CGA

No final de 2024, a CGA detinha 20 fundos especiais de reserva constituídos na sequência da transferência de responsabilidades com pensões para a sua esfera. Destes, 14 dispunham de ativos num total de 7 129 M€ (2,5% do PIB).⁴⁴ Este montante inclui, como já referido, a “Reserva Especial – CGD II” (3 225 M€), criada em 2023 na sequência da transferência das responsabilidades dos extintos fundos de pensões da CGD e do BNU para a CGA. Adicionalmente, destaca-se a constituição de uma nova reserva especial, decorrente da transferência para a CGA do encargo financeiro com os complementos de pensão de velhice ou de invalidez anteriormente assegurados pelo fundo de pensões do Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE), bem como do valor do respetivo fundo, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 110/2023, de 13 de dezembro.

Gráfico 16 – Evolução das reservas especiais da CGA (em M€)



Fonte: CGA. Cálculos do CFP. | Nota: a “reserva especial – CGD II” foi criada em 2023 na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 14/2023, de 24 de fevereiro, que determinou a transferência para a CGA da totalidade das responsabilidades eram asseguradas através do FPCGD.

O painel direito do Gráfico 16 apresenta a evolução da despesa com pensões e prestações sociais financiada pelas reservas especiais da CGA, bem como a variação registada na carteira de cada uma dessas reservas em 2024. Esta despesa acendeu a um total de 483,8 M€ em 2024, sendo que as despesas associadas às reservas especiais da CGD, CGD II e PT representaram cerca de 87% deste montante. Entre as reservas especiais constituídas antes de 2024, destacam-se as associadas à BPN e CGD II, que registaram variações positivas no valor das respetivas carteiras. Em 2024, não se verificou a extinção de quaisquer reservas especiais por esgotamento de fundos.⁴⁵

⁴⁴ Para mais detalhes sobre as finalidades, regras de utilização e acumulação dos fundos de reserva da CGA, consulte-se a citada [publicação ocasional de Cabral e Goulart \(2024\)](#).

⁴⁵ Entre 2011 e 2023, registou-se a extinção das reservas especiais dos CTT, BNU, Macau e INDEP, RDP I e RDP II, bem como do Fundo de Pensões dos Militares, que se esgotou no próprio ano da transferência, em 2014. As responsabilidades com o pagamento de pensões e outros encargos associados a estas reservas passaram a ser suportados por verbas provenientes de receitas próprias da CGA ou por verbas oriundas do Orçamento do Estado.

Relativamente aos rendimentos das reservas especiais da CGA existentes no final de 2024, destacam-se os rendimentos associados à carteira CGD II, que representaram 36,8% do total. Combinando os rendimentos desta reserva com os das associadas à CGD e à PT, verifica-se que, em conjunto, estas três reservas foram responsáveis por cerca de 90% do total dos rendimentos das reservas especiais da CGA. Os rendimentos das reservas especiais PT e CGD II registaram, em 2024, uma diminuição de 2,7% e 4,2%, respetivamente, face ao ano anterior. No entanto, o rendimento da CGD II em 2023 inclui o recebimento extraordinário de 12,5 M€, referente a juros compensatórios pagos pela CGD à CGA pelas responsabilidades transferidas, valor que não se repetiu em 2024. Expurgando esta componente, o rendimento da reserva CGD II apresenta um crescimento de 0,2% face a 2023. Em sentido oposto, o rendimento da reserva CGD registou um crescimento de 7,3% face a 2023, essencialmente devido ao aumento das compensações de gastos com pensões. Regista-se ainda o crescimento dos rendimentos das carteiras da INCM, ANA e NAV, enquanto as reservas da Marconi e BPN registaram decréscimos. Todas estas reservas apresentam, no entanto, uma dimensão significativamente inferior à das principais reservas, como a CGD, CGD II e PT. Destaca-se, por fim, que nenhuma reserva especial apresentou, em 2024, rendimentos provenientes de quotizações dos trabalhadores ou de contribuições dos empregadores superiores aos encargos com pensões e prestações sociais.

3. ANEXOS

3.1 Anexo de Quadros

Quadro 4 – Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 e do choque geopolítico com impacto na despesa do subsector da Segurança Social em 2024 (M€)

Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 e choque geopolítico	M€
Impacto total na despesa efetiva (M€)	320,7
Subsistema de Solidariedade	316,7
Complemento estabilização trabalhadores layoff	1,06
Apoio extraordinário a famílias mais vulneráveis	6,09
Complemento excecional de pensão	0,49
Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais	0,81
Apoio extraordinário por pessoa dependente	0,03
Apoio extraordinário à renda	308,26
Subsistema de Proteção Familiar	2,1
Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	2,06
Sistema Previdencial - Regime de Repartição	0,8
Apoio extraordinário à redução da atividade económica T I	0,04
Isolamento profilático	0,02
Layoff	0,01
Apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade	0,57
Subsídio de doença	0,01
Prorrogação do subsídio de desemprego	0,11
Subsistema de Ação Social e outras despesas indiretas	1,1
Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)	1,01
Programa Adaptar Social +	0,08

Fonte: IGSS e Conta Geral do Estado de 2024 (CGE/2024). Cálculos do CFP.

3.2 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução da receita da Segurança Social sem FSE e FEAC	8
Gráfico 2 – Evolução das contribuições sociais e remunerações declaradas e da remuneração bruta média mensal por trabalhador (em euros e %).....	9
Gráfico 3 – Aumentos extraordinários de pensões e complementos (em M€)	13
Gráfico 4 – Variação homóloga acumulada da despesa com pensões	14
Gráfico 5 – Evolução da despesa da Segurança Social	16
Gráfico 6 – Evolução acumulada do saldo orçamental da segurança social (em M€).....	17
Gráfico 7 – Saldo orçamental por sistema excluindo FSE e FEAC (em M€)	19
Gráfico 8 – Contributo dos subsistemas para o saldo orçamental excluindo FSE e FEAC (em M€).....	21
Gráfico 9 – Evolução do FEFSS (em M€)	23
Gráfico 10 – Evolução da receita da CGA	25
Gráfico 11 – Evolução do número de subscritores, contribuições e massa salarial.....	26
Gráfico 12 – Evolução das componentes da receita da CGA em 2024	27
Gráfico 13 – Evolução do número de subscritores e aposentados	29
Gráfico 14 – Evolução das componentes da despesa da CGA em 2024	30
Gráfico 15 – Evolução do saldo global da CGA	31
Gráfico 16 – Evolução das reservas especiais da CGA (em M€)	32

3.3 Índice de Quadros

Quadro 1 – Execução orçamental da Segurança Social em 2024.....	11
Quadro 2 – Execução orçamental da Segurança Social por Sistema	22
Quadro 3 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações.....	27
Quadro 4 – Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 e do choque geopolítico com impacto na despesa do subsector da Segurança Social em 2024 (M€)	34