



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Evolução orçamental da Segurança Social e da CGA em 2018

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

n.º 05/2019

maio de 2019

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, 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).

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 20 de maio de 2019.

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.

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	3
1 INTRODUÇÃO.....	5
2 DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2018	6
2.1 SEGURANÇA SOCIAL	6
2.1.1 <i>Evolução da receita</i>	6
2.1.2 <i>Evolução da despesa</i>	10
2.1.3 <i>Saldo orçamental</i>	13
2.1.4 <i>Execução por sistema e subsistema</i>	15
2.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES	18
2.2.1 <i>Evolução da receita</i>	18
2.2.2 <i>Evolução da despesa</i>	20
2.2.3 <i>Saldo orçamental</i>	23
3 ORÇAMENTO PARA 2019.....	24
3.1 SEGURANÇA SOCIAL	24
3.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES	27
ANEXOS	30
LISTA DE ABREVIATURAS	31
REFERÊNCIAS.....	32

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Variação homóloga acumulada da receita da Segurança Social sem FSE e FEAC.....	6
Gráfico 2 – Evolução das contribuições e quotizações e das remunerações (tvha, %)	7
Gráfico 3 – Variação homóloga acumulada da despesa da Segurança Social em 2018	10
Gráfico 4 – Variação homóloga de beneficiários de prestações de desemprego e pensões.....	11
Gráfico 5 – Evolução acumulada do saldo orçamental da Segurança Social (M€)	14
Gráfico 6 – Saldo orçamental da Segurança Social excluindo FSE, FEAC e a transferência extraordinária do OE (M€).....	14
Gráfico 7 – Saldo orçamental por sistema excluindo FSE, FEAC e a transferência extraordinária do OE (M€)	16
Gráfico 8 – Contributo dos subsistemas para o saldo orçamental excluindo FSE e FEAC (M€)	17
Gráfico 9 – Evolução das principais fontes de receita da CGA	18
Gráfico 10 – Evolução do número de subscritores, das contribuições e da massa salarial.....	19
Gráfico 11 – Evolução das componentes da receita da CGA em 2018	20
Gráfico 12 – Despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (em M€ e em %)	21
Gráfico 13 – Evolução do número de subscritores e aposentados.....	22
Gráfico 14 – Evolução das componentes da despesa da CGA em 2018	23
Gráfico 15 – Evolução acumulada do saldo orçamental da CGA (em M€).....	23
Gráfico 16 – Rácio de cobertura dos encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA.....	29

Índice de Quadros

Quadro 1 – Execução orçamental da Segurança Social em 2018	9
Quadro 2 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações.....	20
Quadro 3 – Orçamento da Segurança Social para 2019.....	26
Quadro 4 – Orçamento da Caixa Geral de Aposentações para 2019.....	28
Quadro 5 – Execução orçamental da Segurança Social por sistema	30

SUMÁRIO EXECUTIVO

Execução orçamental da Segurança Social em 2018

O saldo global da Segurança Social em 2018 expurgado dos efeitos do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) atingiu um excedente de 1934 M€ na ótica da contabilidade pública. Para este resultado concorrem os excedentes de 1594 M€ no Sistema Previdencial e de 340 M€ no Sistema de Proteção Social e Cidadania. No domínio do Sistema Previdencial, foi o saldo do Subsistema Previdencial de Repartição que mais contribuiu para este desenvolvimento favorável, fixando o seu excedente orçamental em 974 M€, superior ao saldo positivo obtido pelo Subsistema Previdencial de Capitalização de 620 M€.

Em relação a 2017 trata-se de uma diminuição de 155 M€ no saldo global. Esta variação reflete o desempenho do Sistema Previdencial, com um excedente superior em 37 M€ face ao ano anterior e uma redução de 192 M€ no saldo do Sistema de Proteção Social e Cidadania.

A receita efetiva da Segurança Social, excluindo a transferência do Fundo Social Europeu e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas, cresceu 3,1%, uma variação superior à previsão de 1,6% implícita no Orçamento da Segurança Social (OSS). Esta evolução é explicada pelo resultado das contribuições e quotizações, cuja execução provisória excedeu em 1192 M€ a previsão inscrita no OSS/2018.

A despesa efetiva ajustada dos mesmos efeitos, aumentou 4% face a 2017, 2,8 p.p. abaixo dos 6,8% previstos no documento de programação orçamental para 2018. A despesa com prestações sociais cresceu 4,1%, abaixo da previsão de 5,9%, traduzindo em particular o melhor comportamento da despesa com pensões (que aumentou 2,9% face aos 3,9% inscritos no OSS/2018), com ação social, com prestações de desemprego e com o complemento solidário para idosos.

Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações em 2018

A Caixa Geral de Aposentações (CGA) atingiu um excedente orçamental de 101 M€, mais 25 M€ do que o alcançado no ano anterior, tendo o aumento da receita (2,1%) sido superior ao da despesa (1,8%).

A receita da CGA aumentou de 201 M€ face a 2017, resultante de um acréscimo de 231 M€ nas transferências do OE (a comparticipação do OE destinada a assegurar o equilíbrio financeiro aumentou pelo quarto ano consecutivo) e de 35 M€ nas contribuições (apesar de o número de subscritores e a respetiva massa salarial terem diminuído), conjugado com uma redução de 65 M€ nas outras receitas correntes.

A despesa da CGA aumentou 176 M€, dos quais 115 M€ são relativos a pensões e abonos da sua responsabilidade, ainda que o número de aposentados tenha diminuído pelo terceiro ano consecutivo. A despesa com pensões e abonos atingiu 8772 M€, um valor 1,6 vezes superior ao registado em 2005 e que corresponde a um crescimento de 1,3% em 2018. Para esse acréscimo contribuiu a atualização das pensões em janeiro, acrescida de uma atualização extraordinária a partir de 1 de agosto, bem como o aumento do valor médio das pensões de aposentação.

O diferencial entre o número de aposentados e o número de subscritores voltou a aumentar, uma vez que o ritmo de diminuição de subscritores da CGA foi mais acentuado que o do total de aposentados. Assim, o rácio de ativos/inativos voltou a diminuir em 2018, apresentando uma relação de 0,93 subscritores no ativo por cada aposentado (excluindo pensionistas de sobrevivência).

O excedente orçamental alcançado pela CGA contrasta com a previsão inicial de um défice inscrito no Orçamento do Estado para 2018. O desvio favorável foi de 143 M€, sendo explicado pelo facto de a receita ter ficado 85 M€ acima da previsão inicial e de a despesa ter sido inferior em 59 M€. No âmbito da receita, as contribuições aumentaram, embora no OE/2018 estivesse implícita uma redução face ao ano anterior. No lado da despesa, os encargos com pensões e abonos ficou abaixo da previsão inicial, na sequência de uma redução mais acentuada do número de pensões de aposentação.

Orçamento para 2019

O Orçamento da Segurança Social para 2019 aponta para uma redução do saldo orçamental de 365 M€, diminuindo de 1934 M€ em 2018 para 1570 M€ este ano. Esta evolução resulta, essencialmente, da previsão de um aumento da despesa (+1746 M€) superior ao aumento da receita (+1381 M€). O aumento esperado da despesa efetiva deve-se ao incremento da despesa com prestações sociais (+1266 M€) determinado pela atualização do valor da prestação e atualizações extraordinárias (efeito preço) e pela variação do número de beneficiários (efeito volume), em especial para as despesas com pensões e outras prestações pertencentes ao regime não contributivo. Perspetiva-se a continuação do aumento das contribuições e quotizações, com um incremento de 867 M€ face a 2018, assim como um reforço das transferências do Orçamento do Estado, em particular da transferência para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social em 333 M€.

O Orçamento do Estado para 2019 aponta para que o saldo da Caixa Geral de Aposentações se degrade em 132 M€, o que, a confirmar-se, fará com que o saldo passe a ser deficitário em 60 M€ e inflita a trajetória excedentária registada no último quadriénio. A taxa de crescimento da receita deverá desacelerar de 2,1% em 2018 para 0,2% em 2019, enquanto a taxa de crescimento da despesa deverá acelerar ligeiramente de 1,8% para 1,9%.

A receita proveniente de contribuições e quotizações deverá diminuir 3,5%, ainda que o impacto das saídas de subscritores deva ser atenuado pelo efeito positivo decorrente do descongelamento gradual das carreiras do pessoal das administrações públicas. Os encargos e abonos da responsabilidade da CGA deverão aumentar 1,3% em 2019 e o rácio de cobertura desses encargos deverá baixar para 42,5% em 2019 (caso esse valor se concretize, será o rácio mais baixo desde 2012). Consequentemente, prevê-se um aumento de 2,1% das transferências do Orçamento do Estado este ano.

1 INTRODUÇÃO

O relatório analisa a execução provisória dos Orçamentos da Segurança Social (OSS) e da Caixa Geral de Aposentações (CGA) em 2018, tendo por referência o Orçamento do Estado para 2018 (OE/2018), aprovado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro. A análise elaborada assenta em dados apresentados na ótica da contabilidade pública.

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) 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 e pelo acesso ao Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), utilizado pela DGO.

Até à data de elaboração deste relatório não foi obtida informação relativa a dados físicos e financeiros solicitados ao Instituto de Informática, I.P. integrado no Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, relativos aos Sistema de Segurança Social, apesar das várias solicitações por diversos meios e em diferentes momentos. Assim, pelo terceiro ano consecutivo constata-se o [incumprimento por parte do Instituto de Informática da Segurança Social do dever de prestação de informação](#). Entre os dados solicitados e não fornecidos estão: a evolução do número de contribuintes e das respetivas remunerações médias declaradas por tipo de qualificação, os números mensais de novos pensionistas por regime e novos pensionistas de pensão antecipada por desemprego e de pensão antecipada voluntária, assim como o número mensal de novos beneficiários das prestações de desemprego, de doença, de parentalidade e familiares. A informação em falta é imprescindível para a elaboração de uma análise mais detalhada e para a identificação dos principais fatores explicativos da evolução das rubricas que compõem a receita e a despesa, nomeadamente a evolução das remunerações e do valor das novas pensões.

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 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 da obrigação.

2 DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2018

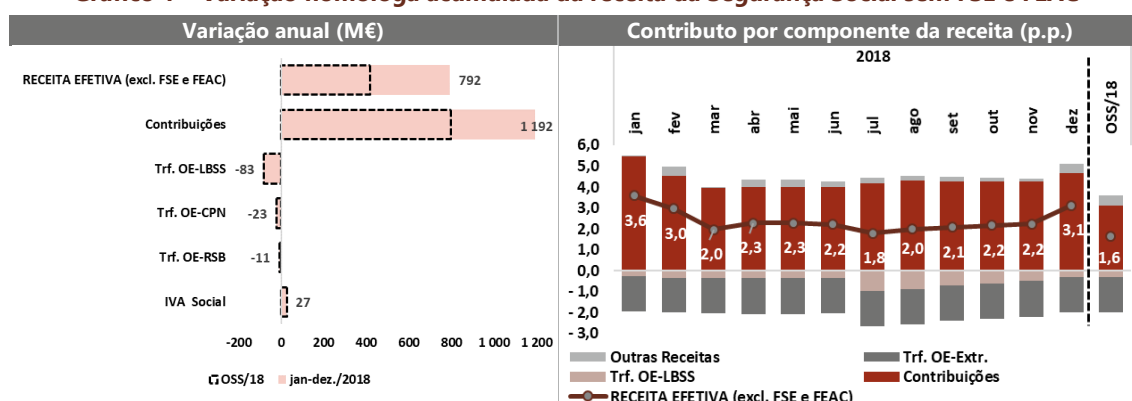
2.1 SEGURANÇA SOCIAL

A análise dos agregados da receita e da despesa da Segurança Social baseia-se em dados expurgados dos efeitos das transferências do FSE, para centrar a análise na evolução da situação orçamental do sistema de proteção social, reduzindo o efeito de eventuais desfasamentos temporais entre receita e despesa sobre o saldo do Sistema da Segurança Social. Uma vez que o FSE financia encargos do Subsistema de Ação Social, a exclusão dos fundos europeus apenas teve em conta a receita e a despesa em que a Segurança Social atua como intermediária.

2.1.1 Evolução da receita

A receita da Segurança Social, excluindo o FSE e o FEAC, cresceu 3,1% em 2018, uma variação superior à prevista no OSS/2018 (1,6%). Esta evolução reflete um comportamento mais favorável do que o previsto no OSS/2018, em praticamente todas as rubricas da receita, que atingiu 26 478 M€ em 2018 (mais 792 M€ que em 2017). Este resultado é justificado pelos aumentos das contribuições sociais em 1 192 M€ (equivalente a 7,6 %) e da receita fiscal em 98 M€ (9%).

Gráfico 1 – Variação homóloga acumulada 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 previsão apresentada no gráfico do painel direito corresponde à subjacente no OSS/2018.

Salienta-se a robusta trajetória de crescimento da receita de contribuições e quotizações ao longo do ano de 2018, representando 63,8% da receita efetiva (excluindo FSE e FEAC). A receita de contribuições e quotizações constitui a principal fonte de financiamento do Sistema² e a manutenção de variações positivas é essencial para o seu autofinanciamento e para a sustentabilidade do sistema contributivo. As contribuições sociais apresentaram um crescimento de 7,6%, que compara com o crescimento previsto de 5,1% no OSS/2018, revelando uma execução provisória superior à inicialmente prevista em 396 M€. Desde 2014 que a rubrica das contribuições sociais regista variações anuais positivas (de 1,8% em 2014, de 2,8% em 2015, de 5,2% em 2016 e de 6,3% em 2017), superando pelo

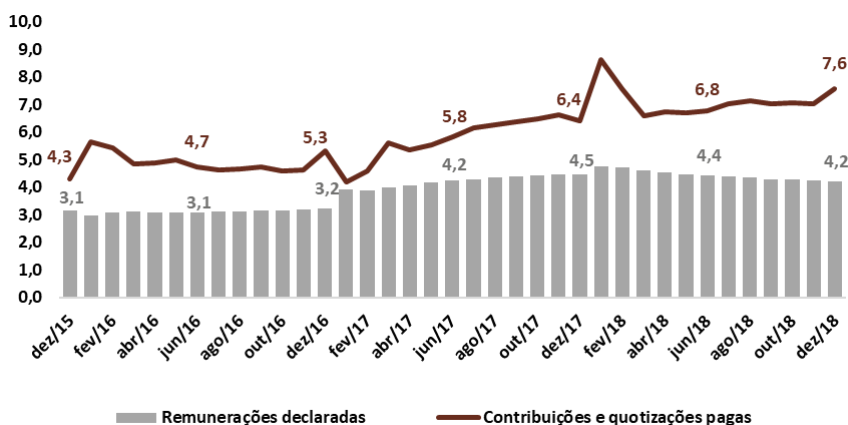
² As contribuições estão consignadas exclusivamente ao Sistema Previdencial.

quarto ano consecutivo o nível de receita anterior ao período de ajustamento.³ Este desempenho é explicado sobretudo pelo:

- (i) melhor enquadramento macroeconómico, representado pela aceleração do ritmo de crescimento real do PIB (2,1%), com consequências positivas sobre o mercado de trabalho, traduzindo-se na diminuição da taxa de desemprego (para 7%) e na variação positiva no emprego (2,3%);
- (ii) crescimento das remunerações em 5%⁴;
- (iii) reforço das medidas de combate à fraude e evasão fiscal e contributiva; e
- (iv) maior controlo das declarações das remunerações.

Adicionalmente, o descongelamento gradual das carreiras dos trabalhadores das AP⁵, bem como o número de novas contratações realizadas no ano (9212 em termos líquidos)⁶ também têm contribuído para o aumento registado na receita, que o CFP não consegue, contudo, quantificar devido à reiterada falta de prestação de informação por parte da Segurança Social.

Gráfico 2 – Evolução das contribuições e quotizações e das remunerações (tvha, %)



Fonte: IGFSS, Banco de Portugal. Cálculos do CFP. | Notas: t.v.h.a – taxa de variação homóloga acumulada.

Em 2018, as transferências do OE apresentaram uma redução de 7%, um comportamento em linha com o previsto no OSS/2018, representando 27,3% da receita efetiva (excluindo FSE e FEAC). Desagregando as transferências do OE observam-se os seguintes contributos (Quadro 1):

³ No período anterior ao PAEF a receita de contribuições e quotizações registou um aumento contínuo até 2011, ano em que atingiu um máximo de 13 746 M€. No ano de 2012 esta receita registou uma forte quebra, tendo recuperado uma trajetória de crescimento a partir de 2013.

⁴ O crescimento das remunerações inclui também o efeito do aumento da remuneração mínima mensal garantida (RMMG).

⁵ Inscritos na Segurança Social (SS) desde 2005.

⁶ Valor que corresponde à diferença entre o volume médio de emprego público das Administrações Públicas em 2017 e 2018.

- (i) a transferência do OE para o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), destinada a financiar a componente não contributiva do sistema, foi de 6 654 M€, menos 83 M€ face a 2017;
- (ii) a transferência para o Regime Substitutivo Bancário, que atingiu 458 M€, tendo diminuído de 11 M€ face ao ano anterior; e
- (iii) a diminuição da transferência relativa à contrapartida nacional (CPN) de projetos cofinanciados pelo FSE em 23 M€, situou-se nos 103 M€.

Em sentido contrário, refere-se o aumento das transferências correntes da CGA, no âmbito das pensões unificadas, em 5,4 M€, um aumento superior em 4,7 M€ ao inicialmente previsto no OSS/2018.

Em 2018, a receita foi positivamente influenciada pelas transferências relativas às receitas fiscais consignadas: IVA social, adicional ao IMI e adicional ao IRC. A

transferência referente ao IVA social, que financia as despesas do subsistema de proteção familiar, atingiu os 824 M€, tendo um aumento implícito face a 2017 de 27 M€ (Quadro 1). As receitas sobre os jogos sociais atingiram o valor de 242 M€, transferidas pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e pelo Turismo de Portugal. Aqui inclui-se o imposto especial sobre os jogos sociais, no valor de 3,5 M€, destinado ao financiamento dos complementos de pensão atribuídos pelo FESSPBC⁷, com o objetivo de equilibrar a sua situação económica e financeira. O OSS/2018 introduziu uma nova fonte de financiamento, consignando 2 p.p. das taxas previstas no Código do IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), feita de forma faseada até 2020, estabilizando em 2021. O faseamento será feito da seguinte forma: 0,5 p.p. em 2018; 1 p.p. em 2019; 1,5 p.p. em 2020 e 2 p.p. em 2021. Em 2018 foi transferido para o FEFSS o montante de 70 M€. A transferência do adicional ao IMI⁸, visando também o alargamento da base de financiamento do Sistema da Segurança Social, é suportada pela consignação da tributação progressiva do património imobiliário de valor patrimonial tributário superior a 600 000 €⁹ ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

No entanto, a transferência relativa ao adicional ao IMI não está a ser efetuada nos termos previstos na Lei. Em 2018, o valor transferido para o FEFSS relativo ao adicional ao

IMI foi de 50 M€, tendo permanecido inalterado face a 2017. Importa notar que este montante representa apenas 37% do valor total cobrado em 2018, que ascendeu a 135,3 M€. O Tribunal de Contas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2017 assinala que “deve ser criado um mecanismo que assegure a afetação tempestiva ao FEFSS do valor total

⁷ De acordo com a LOE para 2018 e do art. 84.º do DL 422/89, de 02/12, da componente indivisa a afetar ao Turismo de Portugal, IP e à conta geral do Estado, é alocado ao Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos (FESSPBC) uma parte da receita do imposto especial de jogo (jogos de fortuna ou azar) com limite anual de 3,5 M€.

⁸ De acordo com art. 1.º do Código do IMI, com a redação dada pelo art. 218.º da LOE 2017 e arts. 135.º-A a 135.º-F do Código do IMI, adicionados pelo art. 219.º da LOE 2017.

⁹ Este imposto acresce ao IMI e é aplicado sobre a totalidade dos imóveis detidos por um contribuinte. Para pessoas singulares e heranças indivisas, é aplicada uma dedução de 600 000€ ao valor tributável, sendo ao excedente deste valor e até 1 000 000€ aplicada a taxa de 0,7% relativa ao adicional ao IMI. Sobre o restante valor que supere 1 000 000€ a taxa aplicada é de 1%. Caso a tributação seja conjunta, a taxa de adicional ao IMI de 0,7% aplica-se para imóveis cujo valor patrimonial se situe entre os 1 200 000€ e os 2 000 000€. Para o restante valor que supere os 2 000 000€ incide a taxa de 1%.

cobrado, em cumprimento do disposto na lei”. Pelo segundo ano consecutivo, o valor cobrado relativo ao adicional ao IMI não reverteu integralmente para o FEFSS. Em 2018, o montante provisório por transferir é de 85,3 M€ (que crescem aos 87 M€ referidos no Parecer sobre a Conta Geral do Estado para 2017 do Tribunal de Contas). De acordo com a informação disponibilizada ao CFP relativa à Conta da Segurança Social para 2017 está inscrito apenas o montante de 50 M€ na rubrica “adicional ao IMI”, não tendo sido inscrito o valor em falta referido pelo Tribunal de Contas.

Quadro 1 – Execução orçamental da Segurança Social em 2018
(ótica da Contabilidade Pública)

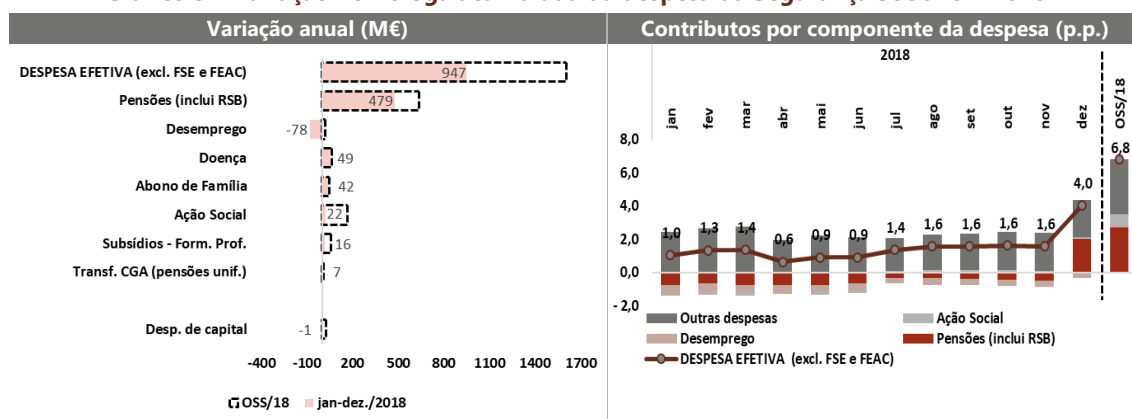
AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	PREVISÃO	EXECUÇÃO				
	Milhões de Euros	Milhões de Euros		Var. homóloga (%)		
	OSS/18	CSS/17	jan-dez./18	jan-dez./18	Ctvh (p.p.)	Por memória: OSS/18
RECEITA EFETIVA (excl. FSE e FEAC)	26 103	25 685	26 478	3,1	3,1	1,6
Receita Corrente - da qual:	26 091	25 674	26 472	3,1	3,1	1,6
Receita fiscal	1 166	1 087	1 185	9,0	0,4	7,2
IVA social	824	797	824	3,4	0,1	3,4
Receitas de jogos sociais	222	240	242	0,4	0,0	-7,8
Adicional ao IMI	50	50	50	0,0	0,0	0,0
Adicional ao IRC	0	0	70	-	-	-
Contribuições e quotizações	16 510	15 714	16 906	7,6	4,6	5,1
Transferências do OE	7 233	7 772	7 229	-7,0	-2,1	-6,9
Transf. do OE para cumprimento da LBSS	6 654	6 737	6 654	-1,2	-0,3	-1,2
Transferência extraordinária do OE	0	430	0	-100,0	-1,7	-100,0
Transf. do OE - CPN	103	126	103	-18,1	-0,1	-18,1
Transf. do OE - RSB	462	469	458	-2,3	0,0	-1,4
Transferências da CGA - pensões unificadas	139	134	139	4,0	0,0	3,5
Receita de capital	13	11	6	-47,8	0,0	11,0
DESPESA EFETIVA (excl. FSE e FEAC)	25 199	23 596	24 543	4,0	4,0	6,8
Despesa Corrente - da qual:	25 147	23 569	24 517	4,0	4,0	6,7
Prestações Sociais	21 564	20 365	21 198	4,1	3,5	5,9
Pensões - das quais:	17 124	16 485	16 964	2,9	2,0	3,9
Sobrevivência	2 349	2 268	2 344	3,4	0,3	3,6
Invalidez	1 092	1 257	1 085	-13,7	-0,7	-13,1
Velhice	12 952	12 370	12 821	3,6	1,9	4,7
Benefícios dos Antigos Combatentes	41	39	41	4,0	0,0	4,8
Parcela de atualização extraordinária de pensões	219	77	207	167,5	0,5	182,7
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário	462	468	458	-2,3	0,0	-1,4
Abono de Família	721	676	718	6,2	0,2	6,7
Subs. e complemento por doença	576	511	560	9,5	0,2	12,6
Subs. desemprego, social de desemprego e apoio ao emprego	1 335	1 312	1 234	-6,0	-0,3	1,7
Complemento Solidário para Idosos	226	208	214	3,0	0,0	8,5
Rendimento Social de Inserção	363	344	360	4,7	0,1	5,5
Prestação Social para a Inclusão e complemento	304	12	265	2049,1	1,1	2368,0
Prestações de parentalidade	556	498	547	9,9	0,2	11,6
Outras prestações	1 220	828	1 148	38,6	1,4	47,3
Ação Social	1 866	1 701	1 723	1,3	0,1	9,7
Subsídios de Formação Profissional	102	42	59	38,9	0,1	142,5
Transferências para a CGA - pensões unificadas	538	530	537	1,4	0,0	1,5
Despesa de Capital	53	27	26	-2,4	0,0	100,8
SALDO GLOBAL (excl. FSE e FEAC)	903	2 090	1 934			
<i>Por memória:</i>						
Receita Efetiva - da qual:	28 097	26 693	27 267	2,1	2,2	5,3
Trf. FSE e FEAC	1 994	1 008	790	-21,7	-0,9	97,8
Despesa Efetiva - da qual:	27 169	24 607	25 298	2,8	2,9	10,4
Trf. FSE e FEAC	1 969	1 012	754	-25,4	-1,1	94,6
Saldo Global	928	2 086	1 970			

Fonte: DGO e IGFSS. Cálculos do CFP. Notas: Ctvh – contributo para a taxa de variação homóloga.

2.1.2 Evolução da despesa

A despesa da Segurança Social ajustada dos efeitos do FSE e do FEAC cresceu 4% face a 2017. A execução da despesa foi inferior à prevista no OSS/2018, que antecipava um aumento de 6,8%. Esta previsão reflete um comportamento mais favorável do que o previsto no OSS/2018 em praticamente todas as rubricas da despesa, nomeadamente na evolução dos encargos com prestações sociais¹⁰ (Quadro 1), tendo a despesa efetiva atingido 24 543 M€ em 2018 (mais 947 M€ que em 2017).

Gráfico 3 – Variação homóloga acumulada da despesa da Segurança Social em 2018



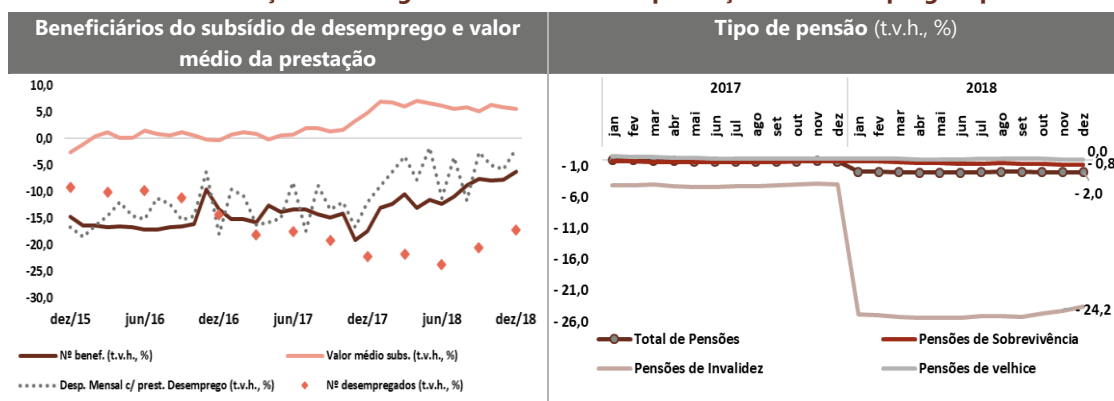
Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: RSB – Regime Substitutivo dos Bancários. No gráfico do painel esquerdo, os subsídios à formação profissional excluem a despesa com suporte no FSE e a despesa com ação social exclui os subsídios correntes com suporte no FSE e FEAC. A previsão apresentada no gráfico do painel direito corresponde à subjacente no OSS/2018.

A despesa com prestações de desemprego manteve uma trajetória decrescente, refletindo a recuperação do mercado de trabalho. Esta redução resulta maioritariamente do efeito conjugado das alterações na atribuição destas prestações, que se têm verificado nos últimos anos, bem como da melhor conjuntura macroeconómica. Desde 2013 que a despesa com prestações de desemprego tem contribuído de forma sustentada e significativa para a redução da despesa do sistema, tendo-se mantido essa trajetória ao longo do ano de 2018, registando uma diminuição de 6% face a 2017. Apesar desta trajetória sustentada, o OSS/2018 previa um aumento de 1,7% dos encargos com prestações de desemprego, o que contrastava com a expectativa de quebra da taxa de desemprego subjacente ao cenário macroeconómico¹¹ do OE/2018. O painel esquerdo do Gráfico 4 apresenta o comportamento do subsídio de desemprego, que acompanhou a evolução do número de beneficiários desta prestação.

¹⁰ Em particular pensões, subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego e apoio ao emprego, subsídio e complemento por doença, rendimento social de inserção (RSI), complemento solidário para idosos (CSI) abono de família, bem como a ação social e subsídios de formação profissional.

¹¹ No OE/2018, o cenário macroeconómico apontava para uma redução da taxa de desemprego de 9,2% em 2017 para 8,6%, em 2018. No entanto, estas taxas vieram a revelar-se mais baixas, registando valores de 8,9% e 7% respetivamente.

Gráfico 4 – Variação homóloga de beneficiários de prestações de desemprego e pensões



Fonte: IGSS, INE e Segurança Social. Cálculos do CFP. | Nota: t.v.h. – taxa de variação homóloga. A série das pensões de invalidez encontra-se influenciada pela substituição parcial destas pensões pela prestação social para a inclusão. Esta quebra de série justifica a diminuição acentuada nas taxas de variação em 2018.

Em 2018, a despesa com prestações sociais representou 86,4% do total da despesa efetiva. Desagregando as prestações sociais é a despesa com pensões a mais representativa, atingindo 69,1% da despesa efetiva em 2018 (sendo 80% do valor total das prestações sociais atribuídas em 2018). A execução da despesa com pensões situou-se abaixo do valor previsto no OSS/2018. A previsão inscrita no OSS/2018 apontava para um aumento de 3,9% na despesa com pensões, tendo esta registado um acréscimo inferior, de 2,9%.¹² Em 2018, a despesa com pensões atingiu 16 964 M€ (mais 479 M€ que em 2017), explicado sobretudo pelo aumento da despesa com pensões de velhice (+451 M€).

A análise da evolução da despesa com pensões resulta da combinação dos efeitos preço e volume, mas o CFP não dispõe dos dados necessários para aferir o impacto desagregado destes dois efeitos.¹³ No que respeita ao efeito preço, em 2018, contribuíram a atualização¹⁴ das pensões¹⁵, que tem em consideração a conjugação de diferentes fatores, tais como

- (i) o montante da pensão (expresso num múltiplo do Indexante de Apoios sociais - IAS);

¹² A despesa com pensões foi apurada tendo em conta a despesa identificada por eventualidade dos diversos regimes da segurança social bem como a despesa com pensões do Regime Substitutivo Bancário e do BPN.

¹³ [Declaração de incumprimento por parte do Instituto de Informática, I.P., da Segurança Social do dever de prestação de informação em tempo oportuno.](#)

¹⁴ A atualização das pensões tem em consideração a atualização anual do IAS e o crescimento real do PIB (DL 254-B/2015, de 31 de dezembro). A Portaria n.º 98/2017, de 7 de março, veio fixar a atualização das pensões em 0,5%, até ao limite de 2*IAS inclusive (842,64 €):

	Se PIB < 2%	Se 2% <= PIB < 3%	Se PIB >= 3%
Pensões <= 2 IAS	IPC	Max (IPC + 0,2*PIB; IPC + 0,5 p.p)	IPC + 0,2*PIB
2 <Pensões <= 6 IAS	IPC - 0,5 p.p.	IPC	IPC + 0,125*PIB
Pensões >6 IAS	IPC - 0,75 p.p.	IPC - 0,25 p.p.	IPC

¹⁵ Atualização das pensões e de outras prestações da Segurança Social, de acordo com os artigos 4.º a 7.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, alterada pela Lei n.º 3 -B/2010, de 28 de abril, 44-A/2010, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro e do regime de proteção social convergente estabelecido no artigo 6.º da Lei n.º 52/2007, de 21 de agosto, alterada pelas Leis n.º 11/2008, de 20 de fevereiro, e n.º 82 -B/2014, de 31 de dezembro.

- (ii) o crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB), que foi superior a 2%, mas inferior a 3%; e
- (iii) a evolução do Índice de Preços no Consumidor (IPC) sem habitação.

Além das alterações determinadas pela regra de atualização anteriormente descrita, o OE/2018 incluiu ainda a atualização das prestações sociais e referenciais de prestações sociais indexadas ao IAS, concedidas pelo sistema de Segurança Social e as alterações nos escalões do IAS para efeitos de atualização.¹⁶ Acrescem, por último as atualizações extraordinárias:

- (i) de 10€ por pensionista, a partir de agosto de 2018, das pensões cujo valor seja inferior a 1,5 IAS e que não tenham sido atualizadas entre 2011 e 2015; e
- (ii) de 6€ por pensionista, a partir de agosto de 2018, das pensões cujo valor seja inferior a 1,5 IAS e que tenham sido atualizadas entre 2011 e 2015.

A parcela de atualização extraordinária de pensões representou 207 M€ em 2018 (77 M€ em 2017¹⁷).

Outro fator determinante para a evolução da despesa com pensões é o efeito volume, tendo em 2018 sido registado um decréscimo de 2% no número médio de pensões em pagamento. Esta evolução traduz a dinâmica do número de pensões de invalidez e de sobrevivência que, em termos médios, registaram diminuições face ao ano anterior de 24,9%¹⁸ e de 0,1%, respetivamente. O número médio de pensões de velhice permaneceu praticamente inalterado face ao registado em 2017 (+0,2%). Em 2018, as pensões de velhice representaram 70% da média total de pensões, tendo as pensões de sobrevivência e invalidez um peso de 24% e 6%, respetivamente. Analisando o Gráfico 4 (painel da direita), em 2018, constata-se um menor crescimento do número de pensões de velhice, traduzindo-se, em termos médios, numa estabilização (em torno dos 0,1%) do número destas pensões.

Em termos médios, no ano de 2018, registou-se um aumento de 2569 no número de pensões de velhice, apesar da tendência de diminuição da taxa de crescimento do total das pensões. O número das pensões de sobrevivência e de invalidez diminuiu em termos médios em 3967 e 58 434, respetivamente. O decréscimo do número de pensões de invalidez é justificado pela criação da prestação social para a inclusão, concebida para compensar os encargos acrescidos resultantes da condição de deficiência ou incapacidade, tendo substituído a pensão social de invalidez, a pensão de invalidez dos regimes transitórios dos trabalhadores agrícolas e o subsídio mensal vitalício. Dada a indisponibilidade de informação desagregada, não é possível avaliar o impacto desta substituição.

¹⁶ O primeiro escalão abrange as pensões até duas vezes o valor do IAS (anteriormente a 2017 era até 1,5 IAS).

¹⁷ Atualização prevista no art. 103º da LOE 2017, com efeitos a partir de agosto de 2017.

¹⁸ Substituição pela prestação social para a inclusão (componente base e complemento). Início da implementação, em 2017, com a introdução da componente base. Em 2018 foi introduzido o complemento desta prestação. Em 2019, alargou-se esta prestação à infância e juventude, por forma a abranger e reforçar a proteção social de pessoas com deficiência mais jovens, bem como das suas famílias.

A despesa com prestações do regime não contributivo¹⁹ diminuiu mais do que previsto no OSS/2018. Estas prestações apresentaram uma diminuição de 5,5% face a 2017, superior à implícita no OSS/2018 (-3%), o que em valor representa uma diminuição de 119 M€ face a 2017 e de 40 M€ comparado com a previsão do OE/2018. No que respeita a outras prestações do Subsistema de Solidariedade e, portanto, do regime não contributivo, nomeadamente pensões por antecipação da idade da reforma, apresentaram uma diminuição superior (-8,2%) face à prevista no OSS/2018 (de -7,3%).

O OSS/2018 substituiu a prestação de deficiência criada em 2017 pela prestação social para a inclusão e o seu complemento, que visam reforçar o princípio da solidariedade. Para esta prestação, o OSS/2018 previa um montante de 304 M€, tendo sido executados 265 M€ (menos 39 M€). À semelhança do ano anterior, o OSS/2018 prolongou a aplicação das alterações legislativas adotadas em 2016²⁰ relativas ao abono de família, ao rendimento social de inserção às prestações de parentalidade e ao complemento solidário para idosos.

2.1.3 Saldo orçamental

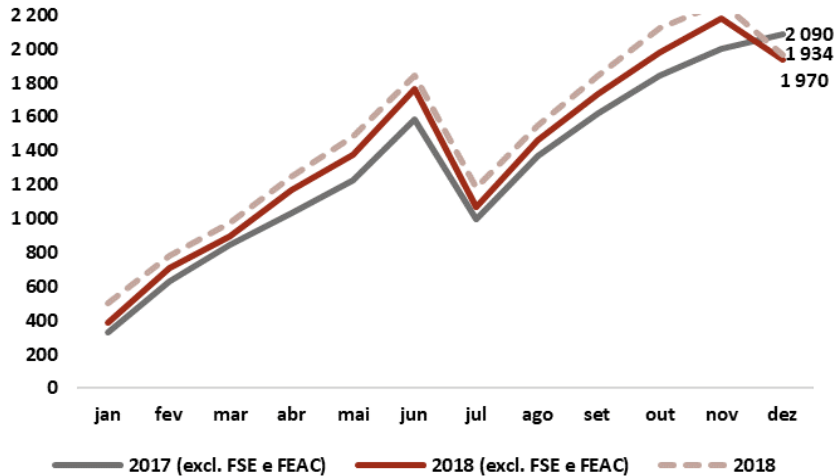
Em 2018, o excedente orçamental da Segurança Social, excluindo as operações relativas ao FSE e FEAC, situou-se em 1934 M€. Assim, o saldo inscrito de 902 M€ no OSS/2018 foi superado em 1 032 M€. Em relação ao orçamentado, a receita apresentou um desvio positivo de 375 M€, que acresce ao contributo dado pela despesa, cuja execução ficou 657 M€ abaixo do valor inscrito no OSS/2018. Comparativamente com a execução orçamental de 2017, o saldo global da Segurança Social apresentou uma deterioração de 155 M€. Apesar do aumento verificado na receita, em de cerca de 792 M€, a despesa apresentou um acréscimo superior de 947 M€.

¹⁹ Inclui complementos sociais (invalidez, velhice e sobrevivência), complementos de desemprego, maternidade, doença, remuneratórios aduaneiros, complemento da prestação social para a inclusão, pensões (invalidez, velhice e sobrevivência), complemento extraordinário de solidariedade e subsídio de funeral.

²⁰ Alterações introduzidas com o OSS/16 e prolongadas em 2017 e 2018:

- Abono de família: aplicação da percentagem da majoração de 35% do montante do abono de família e abono pré-natal para crianças e jovens inseridos em agregados familiares monoparentais, bem como o aumento dos montantes de abono nos três escalões. Inclui, também, o reforço da proteção do abono de família dirigido à primeira infância (crianças até 36 meses), no âmbito do combate à pobreza infantil;
- Rendimento social de inserção: reposição de 25% da redução efetuada durante o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), à semelhança do ocorrido em 2016 e 2017. Em 2018, foi reposto mais 25% da redução, tendo sido já reposta 75% da redução aplicada no período do PAEF;
- Complemento solidário para idosos: inclusão do valor de referência de 5059 euros por ano, a partir de 1 de abril de 2016.

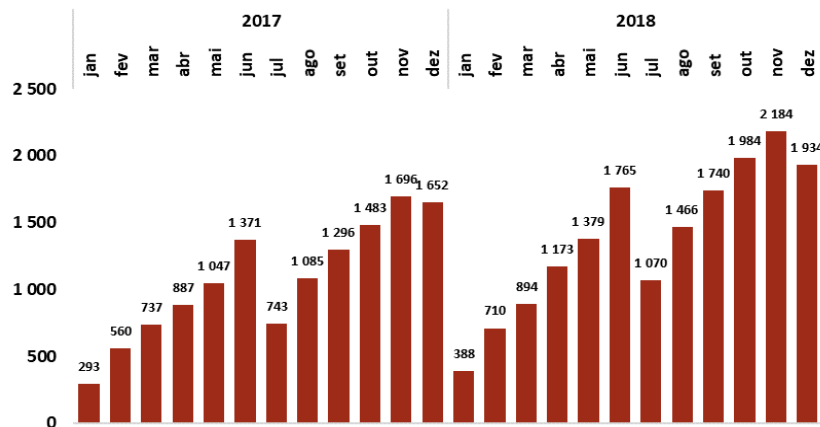
Gráfico 5 – Evolução acumulada do saldo orçamental da Segurança Social (M€)



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP.

Em 2018, extinguiu-se a transferência extraordinária para o financiamento do défice do Sistema Previdencial de Segurança Social, que ocorria desde 2012. O excedente (excluindo o FSE e FEAC) resulta do comportamento da receita, essencialmente das contribuições sociais, e, em menor grau, da redução da despesa com subsídios de desemprego, social de desemprego e de apoio ao emprego. Em 2018, seguindo a tendência verificada em 2017, registaram-se excedentes orçamentais significativos em todos os meses do ano, refletindo uma melhoria substancial na situação financeira do Sistema Previdencial da Segurança Social. Este resultado é de extrema importância uma vez que os saldos anuais obtidos pelo sistema previdencial representam uma fonte de financiamento para o FEFS, o que contribui para o equilíbrio e sustentabilidade do sistema previdencial, através da criação de uma reserva que permita efetuar o pagamento de 24 meses de pensões.

Gráfico 6 – Saldo orçamental da Segurança Social excluindo FSE, FEAC e a transferência extraordinária do OE (M€)



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Nota: Os saldos apresentados excluem a transferência extraordinária do OE, em 2017, uma vez que esta transferência não ocorreu em 2018, bem como as receitas do FSE, FEAC e transferências com suporte no mesmo para entidades externas ao sistema. Por isso, os saldos são diferentes dos que constam do ex-Mapa IX da Segurança Social.

2.1.4 Execução por sistema e subsistema

A *Lei de Bases da Segurança Social (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 concedida 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, sendo dividido em três subsistemas:

- (i) *Subsistema de solidariedade: assegura o pagamento de prestações sociais destinadas ao combate à pobreza e exclusão social, em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no subsistema previdencial;*
- (ii) *Subsistema de proteção familiar: visa compensar o aumento de encargos associados ao alargamento da família e a riscos sociais no domínio da deficiência e da dependência; e*
- (iii) *Subsistema de ação social: tem como objetivo a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de exclusão, bem como a integração, garantindo apoios aos grupos mais vulneráveis, como crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos e pessoas em situação de carência económica ou social, disfunção ou marginalização social.*

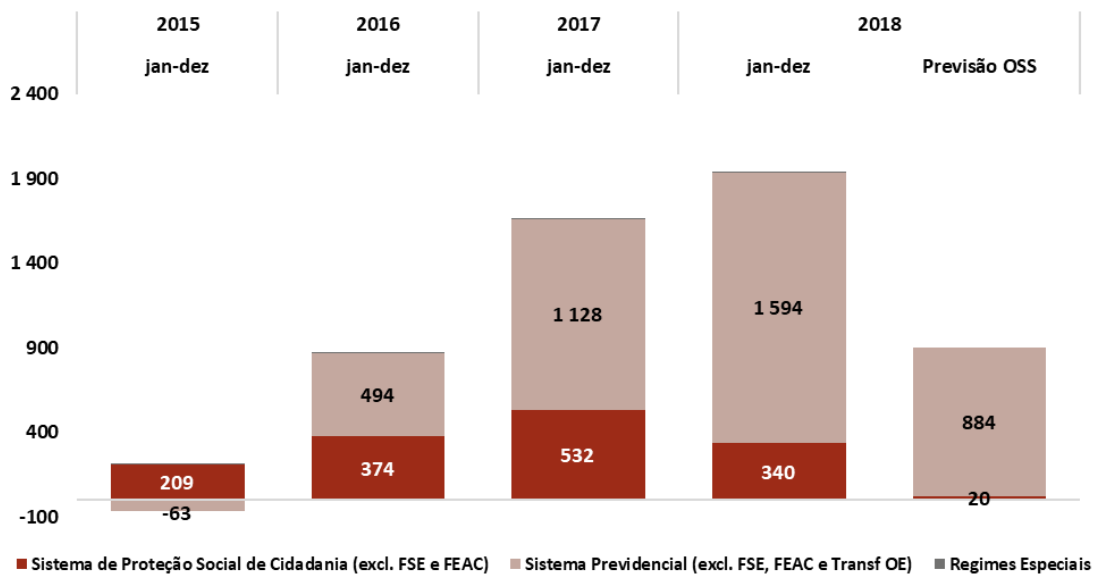
O Sistema previdencial, de natureza contributiva, garante uma proteção através de prestações que visam repor rendimentos de natureza profissional perdidos quando ocorrem as eventualidades legalmente previstas, dependendo, portanto, da existência de uma relação contributiva prévia. Adicionalmente, foi criado em 2012 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.

O desempenho orçamental positivo em 2018 reflete quer o contributo positivo do Sistema Previdencial, quer um montante de despesa no sistema de Proteção Social de Cidadania inferior às transferências do OE para a financiar. O Sistema Previdencial, excluindo o impacto dos fundos comunitários (19 M€)²¹, registou um excedente de 1594 M€. Pelo quinto ano consecutivo, o Sistema de Proteção Social de Cidadania, excluindo o impacto dos fundos comunitários (16 M€), foi financiado por transferências do Orçamento e por consignação de receitas fiscais ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social, tendo apresentado um excedente²² de 340 M€.

²¹ 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 1.

²² Importa salientar que o Sistema de Proteção Social de Cidadania é maioritariamente financiado por transferências correntes do OE, desta forma os excedentes referidos neste Sistema e, por conseguinte, nos subsistemas que o constituem, não devem ser interpretados como reais excedentes, mas antes como um resultado de uma execução da despesa abaixo do previsto no OSS/2018 ou uma sobrestimação da despesa legalmente suportada pelo OE.

Gráfico 7 – Saldo orçamental por sistema excluindo FSE, FEAC e a transferência extraordinária do OE
(M€)



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Nota: Os saldos apresentados excluem a transferência extraordinária do OE (2015: 894 M€; 2016: 650 M€; e 2017: 430 M€, não tendo ocorrido esta transferência em 2018), bem como as receitas do FSE e FEAC e despesas com suporte nos mesmos.

Os fluxos da receita e da despesa do Sistema Previdencial assumiram maior importância no total da receita e da despesa da Segurança Social, tendo sido determinantes para o excedente orçamental da Segurança Social verificado em 2018. Excluindo as operações referentes a fundos comunitários e as transferências entre sistemas, o saldo do Sistema Previdencial registou um acréscimo de 37 M€, aumentando de 1557 M€ em 2017 para 1594 M€ em 2018. Este resultado reflete a trajetória favorável de ambos os subsistemas que compõem o Sistema Previdencial – Repartição e Capitalização.

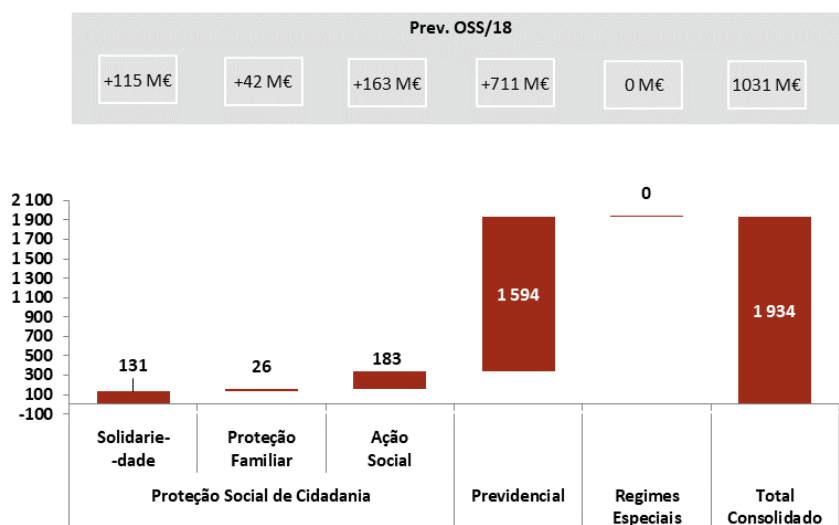
A componente de capitalização foi a que teve maior relevância para a variação do excedente orçamental do Sistema Previdencial face ao ano anterior, aumentando o seu saldo em 98 M€, situando-se nos 620 M€ em 2018 (Quadro 5 em anexo). O valor do excedente do Sistema Previdencial de Capitalização é influenciado pela transferência relativa ao adicional ao IMI no valor de 50 M€.²³ Por sua vez, o excedente orçamental do Sistema Previdencial de Repartição²⁴ deteriorou-se em 61 M€ face a 2017, ficando nos 974 M€. Em 2018, a componente de repartição do Sistema Previdencial arrecadou 16 906 M€ de receita de contribuições, que representa cerca de 85,3% da receita efetiva deste sistema.²⁵ Esta receita visa financiar o pagamento de pensões no montante de 12 755 M€ (mais 572 M€ que em 2017) e outras prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho, tais como subsídio de desemprego (948 M€), subsídio de parentalidade (525 M€) e subsídio por doença (560 M€) (ver Quadro 5 em anexo).

²³ Como referido no ponto 2.1.1.

²⁴ Não considerando operações relativas a fundos comunitários e transferências entre sistemas.

²⁵ Não são consideradas as transferências do OE para cumprimento da LBSS.

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



Fonte: IGFSS. 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, para além da transferência extraordinária do OE.

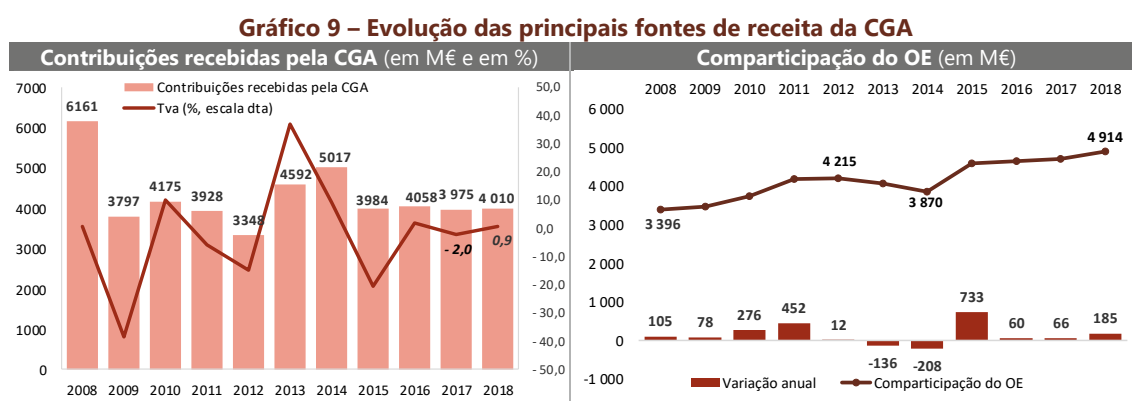
O excedente do Sistema de Proteção Social de Cidadania reflete os saldos positivos verificados em todos os subsistemas que o constituem. O maior contributo foi dado pelo Subsistema de Ação Social²⁶ que, excluído o impacto do FSE e FEAC, atingiu um excedente de 183 M€, refletindo sobretudo um menor crescimento da despesa e, em menor grau, uma melhor execução da receita proveniente de jogos sociais. A receita deste subsistema advém sobretudo de transferências correntes da Administração Central e de jogos sociais (jogos de fortuna ou azar), sendo aplicada maioritariamente em diversos programas e prestações de ação social, onde se incluem os apoios concedidos às IPSS e equiparadas. O Subsistema de Solidariedade registou um saldo positivo, de 131 M€, explicado maioritariamente por uma despesa com prestações do regime não contributivo inferior à prevista no OSS/2018. Nos dois subsistemas, a principal fonte de financiamento provém de transferências correntes da Administração Central, visando o pagamento de pensões sociais e complementos, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos, subsídio social de desemprego e complemento de desemprego, entre outras (Quadro 5, em anexo). Por último, o Subsistema de Proteção Familiar, foi o que menos contribuiu para o resultado global, apurando-se um saldo de 26 M€ em virtude de um maior crescimento da receita que o da despesa face ao ano anterior. A receita deste subsistema é composta pelo IVA Social, uma receita fiscal consignada, e de transferências correntes da Administração Central, sendo aplicada no pagamento de prestações sociais no domínio de encargos familiares, sobretudo no que respeita às áreas de dependência e deficiência.

²⁶ A falta de informação detalhada sobre a execução do orçamento da ação social não permite uma avaliação mais aprofundada deste subsistema.

2.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

2.2.1 Evolução da receita

O crescimento da receita da CGA acelerou de 0,1% em 2017 para 2,1% em 2018. A receita efetiva (provisória) da CGA ascendeu a 10 000 M€ em 2018. Este montante reflete um acréscimo de 201 M€ face a 2017, resultante de um aumento de 231 M€ nas transferências do OE e de 35 M€ nas contribuições para a CGA, conjugado com uma redução de 65 M€ nas outras receitas correntes. O crescimento da receita da CGA acelerou de 9 M€ em 2017 para 201 M€ em 2018, sobretudo devido ao comportamento das contribuições e da participação do OE destinada a assegurar o equilíbrio financeiro. Após terem diminuído 2,0% em 2017, as contribuições aumentaram 0,9% em 2018, atingindo 4010 M€ (painel esquerdo do Gráfico 9). O ritmo de crescimento da participação do OE acelerou de 1,4% em 2017 para 3,9% em 2018, atingindo 4914 M€. No último quadriénio esta participação registou um aumento acumulado de 1044 M€, dos quais 185 M€ no ano passado (painel direito do Gráfico 9).

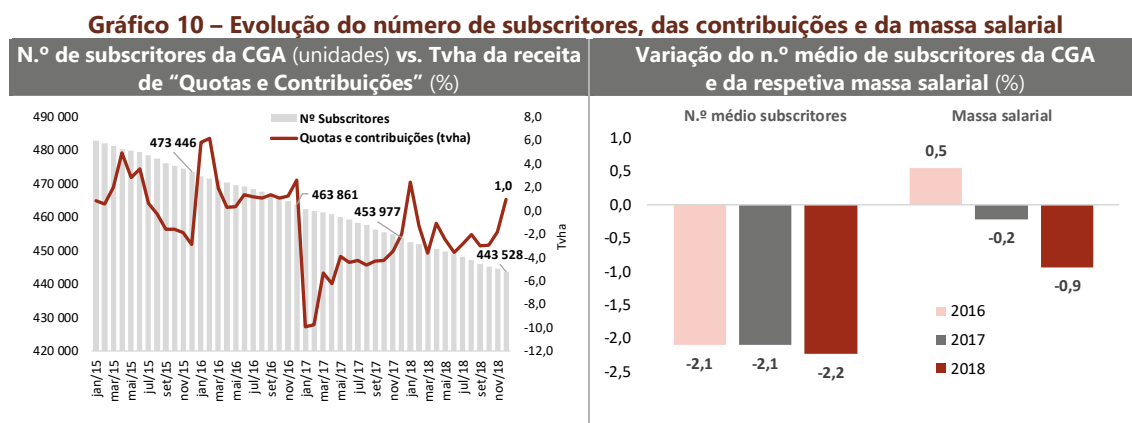


Fonte: SIGO. Cálculos do CFP. | Notas: os valores relativos a 2018 são provisórios; as contribuições recebidas pela CGA correspondem ao somatório das "Quotas e contribuições" (incluído a CES) e da compensação para pagamento de pensões; tva – taxa de variação anual.

A receita proveniente de quotas e contribuições aumentou em 2018, apesar de o número de subscritores e a respetiva massa salarial terem diminuído. As contribuições para a CGA aumentaram 35 M€ em 2018, dos quais 33 M€ respeitam a contribuições e quotizações (que totalizaram 3904 M€ no ano passado). O aumento daquelas contribuições ocorreu num contexto de redução do número de subscritores: no final de dezembro de 2018, os subscritores da CGA ascenderam a 443 528, menos 10 449 do que no final do ano anterior (painel esquerdo do Gráfico 10). O número médio de subscritores diminuiu a um ritmo (-2,2%) ligeiramente superior ao verificado em 2016 e 2017, tendo a respetiva massa salarial diminuído 0,9% em 2018 (painel direito do Gráfico 10), não obstante o início do descongelamento gradual das progressões na carreira dos funcionários públicos.²⁷ De acordo com a DGO, para o aumento da receita com contribuições para a CGA concorreu o facto de o calendário legal de entrega das contribuições pelas entidades empregadoras públicas decorrer até ao dia 15 do mês seguinte a que dizem respeito, sendo que em dezembro de

²⁷ De acordo com o n.º 8 do artigo 18.º da Lei do OE/2018, o descongelamento das progressões será faseado entre os anos de 2018 (25% a 1 de janeiro e 50% a 1 de setembro) e de 2019 (75% a 1 de maio e 100% a 1 de dezembro).

2018 os pagamentos no próprio mês totalizaram 77,4 M€ e em dezembro de 2017 ascenderam a 65,2 M€.²⁸



Fonte: CGA. Cálculos do CFP. | Nota: o total de “Quotas e Contribuições” não inclui a receita proveniente da CES; Tvha – taxa de variação homóloga acumulada.

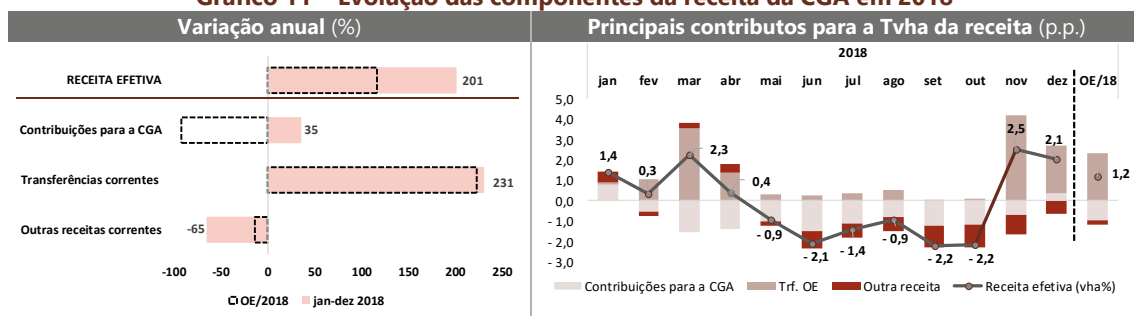
A receita da CGA excedeu o valor previsto no OE/2018, sobretudo devido a uma execução mais favorável da receita proveniente de quotas e contribuições. A receita efetiva da CGA registou uma taxa de crescimento de 2,1% em 2018, mais 0,9 p.p. (ou 85 M€) do que estava implícito no OE/2018. Para esta circunstância contribuiu sobretudo o facto de as contribuições para a CGA terem aumentado 35 M€, embora no OE/2018 estivesse prevista uma diminuição de 92 M€ (painel esquerdo do Gráfico 11). Em sentido contrário, as “outras receitas correntes” registaram uma diminuição (-65 M€) superior à prevista (-14 M€). O desvio desfavorável de 52 M€ nesta rubrica é maioritariamente justificado por um menor recebimento de juros no âmbito da gestão financeira de reservas especiais, constituídas para fazer face aos encargos com pensões cuja responsabilidade foi transferida para a CGA.²⁹ As transferências correntes recebidas ficaram em linha com a previsão inicial. As taxas de crescimento da receita da CGA nos primeiros dez meses de 2018 (painel direito do Gráfico 11) estão negativamente influenciadas pelo efeito da alteração do modelo de pagamento do subsídio de Natal.³⁰

²⁸ Síntese da Execução Orçamental relativa ao mês de dezembro de 2018, publicada pela DGO em janeiro de 2019.

²⁹ As reservas especiais foram constituídas na sequência da transferência de fundos de pensões de empresas públicas e de sociedades anónimas de capitais públicos, que foram sendo integrados na CGA desde 1996. Com a extinção das reservas dos CTT, BNU-Macau e Indep, entre 2011 e 2014, e o facto de o Fundo de Pensões dos Militares se ter esgotado no próprio ano da transferência, em 2014, as responsabilidades com o pagamento de pensões e outros encargos passaram a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA ou por verbas oriundas do Orçamento do Estado.

³⁰ Em 2017, metade do subsídio de Natal foi pago em duodécimos, enquanto em 2018 este subsídio foi pago integralmente no último trimestre.

Gráfico 11 – Evolução das componentes da receita da CGA em 2018



Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Notas: 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; Tvh – taxa de variação homóloga acumulada. A previsão "OE/18" corresponde à variação anual subjacente no OE/2018.

Quadro 2 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações
(ótica da Contabilidade Pública, em M€)

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	Conta 2017	Previsão OE/2018	Exec. prov. 2018	Desvios de execução	Variação homóloga (%)		
					Tva 2017/2018	Ctva 2017/2018	Por memória: OE/2018
RECEITA EFETIVA	9 799	9 915	10 000	85	2,1	2,1	1,2
Contribuições para a CGA	3 975	3 882	4 010	128	0,9	0,4	-2,3
Quotas e Contribuições	3 872	3 776	3 904	128	0,8	0,3	-2,5
Compensação por pagamento de pensões	103	106	106	0	3,1	0,0	3,3
Transferências correntes - das quais:	5 537	5 760	5 768	8	4,2	2,4	4,0
Transferências do OE	4 993	5 225	5 225	0	4,6	2,4	4,6
Comparticipação do OE	4 729	4 919	4 914	-5	3,9	1,9	4,0
Compensação por pagamento de pensões	264	305	310	5	17,4	0,5	15,5
Transferências da Seg. Social	530	526	537	11	1,4	0,1	-0,7
Outras receitas correntes	287	273	222	-52	-22,8	-0,7	-4,8
Receita de Capital	0	0	0	0	-	-	-
DESPESA EFETIVA - da qual:	9 723	9 957	9 899	-59	1,8	1,8	2,4
Transferências Correntes - das quais:	9 690	9 916	9 867	-49	1,8	1,8	2,3
Transf. para as Famílias	9 530	9 738	9 694	-43	1,7	1,7	2,2
Pensões e Abonos - Resp. CGA	8 658	8 820	8 772	-47	1,3	1,2	1,9
Pensões e Abonos - Resp. OE	252	286	291	5	15,4	0,4	13,4
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	620	632	631	-1	1,7	0,1	2,0
Transferências para Seg. Social	157	178	172	-6	9,4	0,2	13,0
Outras despesas correntes	32	41	31	-9	-3,2	0,0	25,8
SALDO GLOBAL	76	-42	101	143			

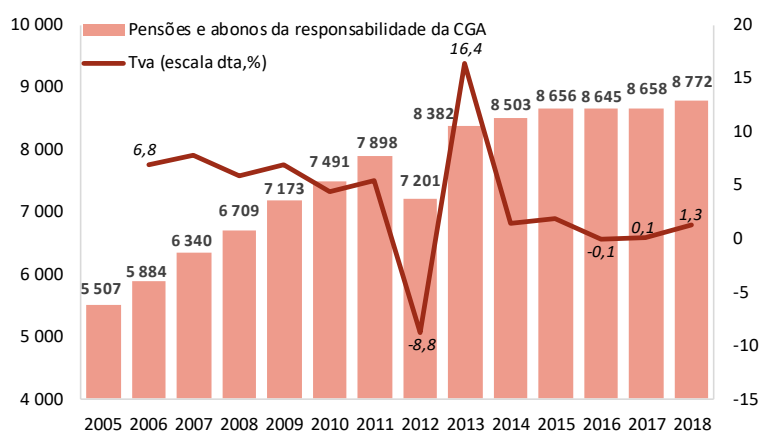
Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Notas: as transferências correntes para a Segurança Social incluem despesa com pensões unificadas, pagas pela Segurança Social; Tva – taxa de variação anual; Ctva – contributo para a taxa de variação anual.

2.2.2 Evolução da despesa

O crescimento da despesa da CGA acelerou de 0,2% em 2017 para 1,8% em 2018. A despesa efetiva (provisória) da CGA atingiu 9899 M€ em 2018. Este montante corresponde a um aumento de 176 M€ face a 2017, dos quais 115 M€ relativos a pensões e abonos da responsabilidade da CGA. Após ter registado um ligeiro aumento de 0,1% em 2017, esta rubrica aumentou 1,3% em 2018, fixando-se em 8772 M€, um valor que corresponde a cerca de 90% do total de despesa da CGA e que é 1,6 vezes superior ao registado em 2005 (Gráfico 12). O ritmo de crescimento das transferências para a Segurança Social também acelerou, de 8,2% em 2017 para 9,4% em 2018, na sequência da transferência para a CGA da

responsabilidade relativa a complementos de pensões dos trabalhadores da Carris, ocorrida já no decurso de 2017.³¹

Gráfico 12 – Despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (em M€ e em %)



Fonte: CGA e DGO. Cálculos do CFP. | Nota: os valores relativos a 2018 são provisórios.

A despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA aumentou em 2018, apesar de o número de aposentados ter diminuído pelo terceiro ano consecutivo. Esta despesa aumentou 115 M€ em 2018, apesar de o número de aposentados ter diminuído de 481 877 em 2017 para 479 132 em 2018 (no último triénio o número de aposentados diminuiu 7137, dos quais 2745 no ano passado).³² Note-se que a despesa com novas pensões de velhice e invalidez diminuiu cerca de 0,7 M€ em 2018, tendo sido atribuídas menos 1689 novas pensões face a 2017.³³ Deste modo, para o aumento da despesa com pensões contribuíram os seguintes fatores:

- A partir de 1 de janeiro de 2018, verificou-se uma atualização das pensões do regime de proteção social convergente atribuídas pela CGA, à qual acresceu uma atualização extraordinária a partir de 1 de agosto³⁴;
- O valor médio das novas pensões de aposentação aumentou 123€, passando de 1178€ em 2017 para 1301€ em 2018;

³¹ O Decreto-Lei n.º 95/2017, de 10 de agosto, procedeu à transferência para a CGA da responsabilidade relativa a pensões de reforma e invalidez dos trabalhadores da Carris e ao Fundo Especial de Caixa de Previdência do pessoal da Carris. O respetivo impacto orçamental foi de 8 M€ em 2017 e de 17 M€ em 2018.

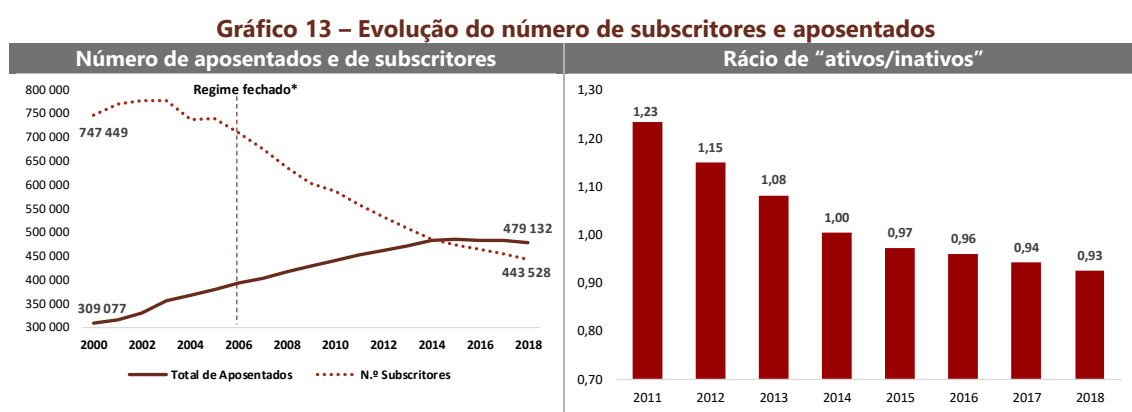
³² Verificou-se uma redução do número de pensões de “velhice e outros motivos” (-1656) e de pensões de invalidez (-1089), face ao registado no final do ano de 2017.

³³ Em 2018 foram atribuídas 10 609 novas pensões de aposentação e reforma, desconhecendo-se o número de pensões que foram abatidas (o CFP solicitou essa informação ao MF no âmbito da análise ao PE/2019, mas não obteve resposta). No PE/2018, as previsões oficiais apontavam para que fossem abatidas 13 800 pensões de aposentação e reforma em 2018.

³⁴ Nos termos da Portaria n.º 23/2018, de 18 de janeiro, as pensões de aposentação, reforma e invalidez da CGA atribuídas anteriormente a 1 de janeiro de 2017, de montante igual ou inferior a 857,8€, foram atualizadas em 1,8%, as de valor superior a 857,8€ e igual ou inferior a 2573,4€ foram atualizadas em 1,3% e as de valor superior a 2573,4€ foram atualizadas em 1,05%. O Decreto-Regulamentar n.º 5/2018, de 26 de junho, determinou uma atualização extraordinária entre 6€ e 10€, face a 31 de dezembro de 2017, para os pensionistas que auferiram um montante global de pensões igual ou inferior a 643,35€.

— O valor médio do total das pensões de aposentação aumentou 23€, passando de 1290€ em 2017 para 1313€ em 2018.

O diferencial negativo entre o número de subscritores e o número de aposentados agravou-se em 2018, contribuindo assim para o desequilíbrio estrutural do sistema. Em 2015, o número de subscritores da CGA (trabalhadores que estão no ativo e pagam quotas para efeitos de reforma) foi, pela primeira vez, inferior ao número de funcionários públicos aposentados (-12 823). Esse diferencial negativo agravou-se sucessivamente nos anos seguintes, tendo ascendido a -35 604 no final de 2018 (painel esquerdo do Gráfico 13).³⁵ Este agravamento – que foi de 7704 no ano passado - é determinado pelo facto de o regime da CGA estar fechado a novos subscritores desde o final de 2005 e contribui para o desequilíbrio estrutural do sistema. Consequentemente, o rácio de ativos/inativos prosseguiu a trajetória descendente observada nos últimos anos, tendo apresentado em 2018 uma relação de 0,93 subscritores no ativo por cada aposentado (excluindo pensionistas de sobrevivência), como se ilustra no painel direito do gráfico seguinte.



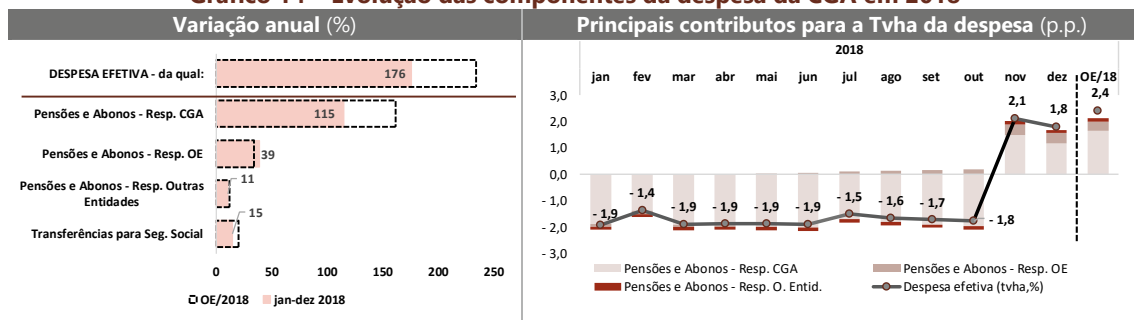
Fonte: CGA. Cálculos do CFP. | Notas: * a CGA deixou de proceder à inscrição de subscritores a partir de 2006, nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro; o total de aposentados apresentado não inclui os pensionistas de sobrevivência; o rácio de "ativos/inativos" representa o peso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

A despesa efetiva da CGA foi inferior ao previsto no OE/2018, sobretudo devido a um desvio favorável nas pensões e abonos da sua responsabilidade. A despesa da CGA registou um crescimento de 1,8% em 2018, menos 0,6 p.p. (ou -59 M€) do que estava implícito no OE/2018. Esta evolução mais favorável beneficiou sobretudo do facto de a despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA ter ficado 47 M€ abaixo da previsão inicial (painel esquerdo do Gráfico 14).³⁶ Nos primeiros dez meses de 2018, a despesa da CGA registou taxas de crescimento negativas devido ao efeito decorrente da alteração do modelo de pagamento do subsídio de Natal (painel direito do Gráfico 14).

³⁵ O agravamento observado em 2018 é justificado pelo facto de o ritmo de diminuição de subscritores (-2,3%) ter sido mais acentuado que o do total de aposentados excluindo pensionistas de sobrevivência (-0,6%).

³⁶ De acordo com informação prestada pelo MF, as previsões para 2018 pressupunham uma redução do número de pensões de aposentação (-2500) e um aumento de pensões de sobrevivência e outras (+1800). Contudo, face ao final de 2017, acabou por se verificar uma diminuição do número de aposentados (-2745) e de pensões de sobrevivência e outras (-668). No caso particular das novas pensões de aposentação e reforma, a redução (-1689) foi superior à que estava prevista no OE/2018 (-700).

Gráfico 14 – Evolução das componentes da despesa da CGA em 2018

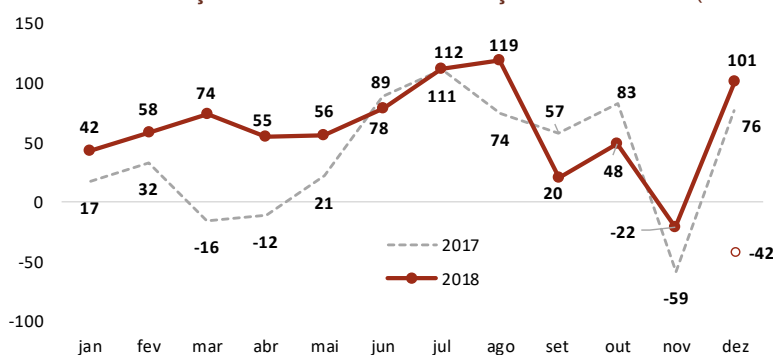


Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: Tvha – taxa de variação homologa acumulada. A previsão "OE/18" corresponde à variação anual subjacente no OE/2018.

2.2.3 Saldo orçamental

Em 2018, o saldo orçamental da CGA atingiu um excedente superior ao registado no ano anterior, embora a previsão inicial apontasse para uma situação deficitária. A CGA atingiu um excedente orçamental de 101 M€ em 2018. Este resultado reflete um aumento de 25 M€ face ao saldo obtido no ano anterior, porque o acréscimo da receita foi superior ao da despesa. A trajetória bastante mais favorável do saldo da CGA na primeira metade do ano, em comparação com a registada em igual período de 2017, está influenciada pela alteração do modelo de pagamento do subsídio de Natal (Gráfico 15). O excedente alcançado em 2018 contrasta com o défice orçamental de 42 M€ previsto no OE/2018, apurando-se um desvio favorável de 143 M€, explicado pelo facto de a receita ter ficado 85 M€ acima da previsão inicial e de a despesa ter sido inferior em 59 M€.

Gráfico 15 – Evolução acumulada do saldo orçamental da CGA (em M€)



Fonte: DGO. | Nota: o valor relativo a dezembro de 2018 (-42 M€) corresponde à previsão anual efetuada no âmbito do OE/2018.

3 ORÇAMENTO PARA 2019

3.1 SEGURANÇA SOCIAL

O OSS/2019 prevê que o saldo orçamental ascenda a 1570 M€, o que representará uma deterioração face à execução provisória de 2018. Subjacente a esta variação está um aumento da despesa superior ao aumento esperado da receita em 365 M€. Assim, de acordo com o OSS/2019, prevê-se que a despesa aumente 1746 M€ e a receita cresça 1381 M€. Esta previsão reflete um excedente orçamental do Sistema Previdencial-Repartição pelo quarto ano consecutivo.

Relativamente à despesa efetiva, excluindo FSE e FEAC, o OE/2019 prevê um aumento de 7,1% (1746 M€), explicado essencialmente pela evolução das prestações sociais. Para esta trajetória das prestações sociais concorre sobretudo o agravamento previsto da despesa com pensões em 5,2% (+879 M€).³⁷

O OSS/2019, à semelhança de anos anteriores, prossegue o reforço de políticas sociais através da manutenção e introdução de alterações nas atualizações das prestações sociais, nomeadamente com:

- i. a atualização do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) de acordo com a Lei n.º 53-B/2006, de 29 de setembro;
- ii. a atualização de acordo com os artigos 4.º a 7.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, bem com pelas alterações introduzidas pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro. Esta atualização tem subjacente a evolução da taxa de crescimento do PIB e do IPC sem habitação.³⁸
- iii. a atualização das pensões do regime de proteção social convergente estabelecida no artigo 6.º da Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto e alterada pela Lei n.º 11/2008, de 20 de fevereiro;
- iv. a atualização extraordinária de pensões a partir de janeiro de 2019, com impacto de 85M€ em 2019, pretendendo concluir o processo de compensação pela perda de poder de compra devido à suspensão do regime de atualização das pensões entre os anos de 2011 e 2015. Esta atualização, no montante de 10€ ou de 6€, será atribuída a pensionistas com um valor total de pensões até 1,5 IAS, à semelhança das atualizações extraordinárias ocorridas em agosto de 2017 e 2018;

³⁷ Em resultado da atualização descrita no ponto (i), o OE/2019 prevê uma atualização de 1,8% para as pensões do regime Geral da Segurança Social e do regime de proteção social convergente até 2 vezes o valor do IAS, de 1,3% para pensões do regime geral da segurança social, compreendidas entre 2 e 6 vezes o valor do IAS e de 1,05% para as pensões acima de 6 vezes o valor do IAS. Assim, cerca de 93% das pensões da Segurança Social terão um aumento real do poder de compra.

³⁸ A atualização das pensões tem em consideração a atualização anual do IAS e o crescimento real do PIB. Ver tabela incluída na nota de rodapé 14, página 11.

- v. a manutenção e alargamento³⁹ do regime de antecipação de reforma sem penalizações para carreiras contributivas muito longas, com um impacto esperado de 66 M€;
- vi. a introdução de forma faseada do novo regime de reforma antecipada por flexibilização para os beneficiários com pelo menos 40 anos de carreira contributiva aos 60 anos de idade. A primeira fase ocorreu a partir de janeiro de 2019 para os beneficiários com idade igual ou superior a 63 anos de idade, seguindo-se a segunda fase, a partir de outubro de 2019, que abrangerá os beneficiários com 60 ou mais anos de idade; e por último
- vii. a criação de um complemento extraordinário, a partir de janeiro de 2019, que visa os novos pensionistas de novas pensões de mínimos, cujo montante global da pensão seja igual ou inferior a 1,5 IAS, ajustando os valores destas pensões de acordo com as atualizações extraordinárias ocorridas em agosto de 2017 e 2018.

As prestações de desemprego e apoio ao emprego devem registar uma redução de 2,1% (-26 M€), traduzindo a melhoria do nível de emprego e a redução da taxa de desemprego.⁴⁰ O OE/2019 inclui a medida extraordinária de apoio a desempregados de longa duração⁴¹, aprovada em 2017 e mantida em 2018. Introduce-se ainda uma nova medida de apoio aos desempregados de longa duração com idade igual ou superior a 52 anos, cujo período de atribuição de subsídio de desemprego terminou e que não reúnam as condições necessárias para aceder à pensão de velhice antecipada. Desta forma passam a ser considerados novos critérios de aferição dos rendimentos para acesso ao subsídio social de desemprego, permitindo maior proteção aos desempregados nestas condições até atingirem a idade que permite aceder à pensão antecipada por desemprego de longa duração.

As restantes prestações sociais, excluindo pensões e subsídio de desemprego, contribuem em 414 M€ para o aumento da despesa da Segurança Social. O OE/2019 justifica o aumento destas prestações sociais com a necessidade de redução dos níveis de pobreza monetária e de privação dos agregados mais vulneráveis, nomeadamente através da prestação social para a inclusão e complemento⁴² (182 M€), do abono de família (75 M€) e do complemento solidário para idosos (51 M€), salientando-se ainda o contributo dado pelas prestações por doença (40 M€) e pelas prestações de parentalidade (28 M€). Além disso, espera-se um crescimento da despesa com Ação Social (247 M€), justificado pela

³⁹ Entrada em vigor a 1 de outubro de 2017, mas sendo apenas considerados impactos orçamentais a partir de janeiro de 2018 (Decreto-Lei n.º 126-B/2017, de 6 de outubro) e alargado em outubro de 2018, passando a abranger beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos de idade e com uma carreira contributiva mínima de 46 anos, ou seja, cuja carreira contributiva tenha sido iniciada com 16 ou menos anos de idade.

⁴⁰ Em 2019, a taxa de desemprego prevista é de 6,3%, o que traduz uma redução esperada de 0,6 p.p. face a 2018.

⁴¹ Atribuição por seis meses de uma prestação de apoio aos desempregados de longa duração inscritos no centro de emprego e que tenham cessado o período de adjudicação do subsídio social de desemprego e eliminação da redução de 10% do subsídio de desemprego após seis meses de prestação.

⁴² Esta prestação social visa a compensação de encargos não específicos inerentes à condição de pessoa com deficiência ou incapacidade, bem como a atribuição de um complemento, tendo por base o princípio da solidariedade e combate à pobreza. A sua implementação iniciou-se em 2017 com a introdução da componente base. Em 2018 foi introduzido o complemento desta prestação. Em 2019, iniciar-se-á o alargamento desta prestação à infância e juventude, por forma a abranger e reforçar a proteção social de pessoas com deficiência mais jovens, bem como das suas famílias.

continuação da ampliação da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) e pelo alargamento da cobertura através de acordos de cooperação com instituições particulares de solidariedade social na rede de equipamentos sociais e no investimento em programas de apoio a pessoas mais carenciadas⁴³, assim como da despesa com outras prestações (228 M€) e subsídios de formação profissional (62 M€). A despesa de capital deverá registar, em 2019, um aumento de 32 M€ face aos dados provisórios de 2018.

Quadro 3 – Orçamento da Segurança Social para 2019

(ótica da Contabilidade Pública)

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	Exec. Prov.	Previsão	Variação Anual		
	2018	OSS/2019	em M€	em %	Ctva (p.p.)
RECEITA EFETIVA (excluindo FSE e FEAC)	26 478	27 859	1 381	5,2	5,2
Receita Corrente - da qual:	26 472	27 852	1 380	5,2	5,2
Receita fiscal	1 185	1 344	159	13,4	0,6
IVA social	824	854	30	3,7	0,1
Receitas de jogos sociais	242	241	-1	-0,3	0,0
Adicional ao IMI	50	50	0	0,0	0,0
Adicional ao IRC	70	199	129	184,0	1,3
Contribuições e quotizações	16 906	17 773	867	5,1	3,3
Transferências do OE	7 229	7 576	348	4,8	1,3
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	6 654	6 987	333	5,0	1,3
Transferências do OE - CPN	103	122	19	18,0	0,1
Transferências do OE - RSB	458	453	-5	-1,1	0,0
Outras transferências do OE	478	478	0	0,0	0,0
Transferências da CGA - pensões unificadas	139	143	3	2,5	0,0
Receita de capital	6	7	1	23,0	0,0
DESPESA EFETIVA (excluindo FSE e FEAC)	24 543	26 289	1 746	7,1	7,1
Despesa Corrente - da qual:	24 517	26 232	1 715	7,0	7,0
Prestações Sociais	21 198	22 465	1 266	6,0	5,1
Pensões	16 964	17 843	879	5,2	3,5
Sobrevivência	2 344	2 407	63	2,7	0,2
Invalidez	1 085	1 077	-8	-0,7	0,0
Velhice	12 821	13 488	667	5,2	2,7
Benefícios dos Antigos Combatentes	41	41	0	-0,3	0,0
Parcela de atualização extraordinária de pensões	207	369	162	78,3	1,1
Abono de Família	718	792	75	10,4	0,3
Subs. e complemento por doença	560	600	40	7,2	0,2
Subs. desemprego, social de desemprego e apoio ao emprego	1 234	1 208	-26	-2,1	-0,1
Complemento Solidário para Idosos	214	265	51	23,7	0,2
Rendimento Social de Inserção	360	381	20	5,6	0,1
Prestação Social para a Inclusão e complemento	265	447	182	69,0	1,2
Prestações de parentalidade	547	575	28	5,0	0,1
Outras prestações	1 148	1 376	228	19,9	1,0
Ação Social	1 723	1 970	247	14,3	1,1
Subsídios de Formação Profissional	59	121	62	106,3	0,5
Transf. para a CGA - pensões unificadas	537	537	0	0,0	0,0
Despesa de Capital	26	58	32	121,7	0,3
SALDO GLOBAL (excluindo FSE e FEAC)	1 934	1 570	-365	-	-

Fonte: IGFSS e Cálculos CFP. | Notas: t.v.a. – Taxa de variação anual.

O comportamento previsto para a receita em 2019 assenta na evolução favorável do enquadramento macroeconómico. A receita efetiva, excluindo FSE e FEAC, deverá apresentar um crescimento de 5,2% (1381 M€). Neste domínio, destaca-se o aumento das contribuições e quotizações em 5,1% (867 M€), para o qual é determinante o crescimento esperado das remunerações, a evolução positiva do mercado de trabalho decorrente da

⁴³ Nomeadamente através da consolidação do Programa de Celebração de Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento de Respostas Sociais (PROCOOP).

continuação da diminuição da taxa de desemprego e o ligeiro crescimento do emprego. Apesar de nos últimos anos se ter verificado um crescimento das contribuições sociais substancialmente acima das suas bases económicas, importa referir o potencial risco existente para a execução orçamental por ser assumido que em 2019 a receita de contribuições sociais cresça acima das suas bases económicas, ou seja, acima do crescimento nominal das remunerações de 3,1% previsto para 2019, que já incorpora o acréscimo previsto do emprego em 0,9%.

A evolução favorável das contribuições sociais e a trajetória descendente da despesa com subsídios de desemprego justificam a manutenção da eliminação da compensação do Sistema Previdencial-Repatrição, através da transferência extraordinária do Orçamento do Estado, pelo segundo ano consecutivo. No que se refere às transferências do OE, a transferência para o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) reservada ao financiamento do Sistema de Proteção Social e Cidadania, o OE/2019 prevê um crescimento de 5% (333 M€), um aumento da transferência da Contrapartida Pública Nacional (19 M€) e, em sentido contrário, uma ligeira diminuição da transferência do Regime Substitutivo Bancário (-7 M€). Adicionalmente, o OSS/2019, incorpora fontes de receitas alternativas no valor de 249 M€ para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), decompostas em 50 M€ e 199 M€, respeitantes ao Adicional ao IMI e à receita consignada de IRC, respetivamente.

3.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

De acordo com o OE/2019, o saldo orçamental da CGA deverá atingir um défice de 60 M€ em 2019, em contraste com a trajetória excedentária registada nos últimos anos. A CGA apresentou um saldo orçamental positivo nos últimos quatro anos. Contudo, para 2019 está prevista uma degradação de 162 M€, que fará com que o saldo passe de um excedente de 101 M€ em 2018 para um défice de 60 M€ no corrente ano. Essa previsão tem subjacente um ritmo de crescimento da despesa (1,9%) superior ao da receita (0,2%). Note-se que para o ano de 2018 estava inicialmente previsto um défice de 42 M€, tendo o saldo registado um excedente de 101 M€.

Quadro 4 – Orçamento da Caixa Geral de Aposentações para 2019
(ótica da Contabilidade Pública)

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	Exec. Prov.	Previsão	Variação anual implícita		
	2018	OE/2019	em M€	em %	Ctva (p.p.)
RECEITA EFETIVA	10 000	10 023	23	0,2	0,2
Contribuições para a CGA	4 010	3 877	-133	-3,3	-1,3
Quotas e Contribuições	3 904	3 769	-135	-3,5	-1,4
Compensação por pagamento de pensões	106	108	2	2,2	0,0
Transferências correntes - <i>das quais:</i>	5 768	5 882	114	2,0	1,1
Transferências do OE	5 225	5 336	111	2,1	1,1
Comparticipação do OE	4 914	4 984	70	1,4	0,7
Compensação por pagamento de pensões	310	352	41	13,3	0,4
Transferências da Segurança Social	537	537	0	0,0	0,0
Outras receitas correntes	222	264	42	19,1	0,4
Receita de Capital	0	0	0	-	-
DESPESA EFETIVA - da qual:	9 899	10 083	185	1,9	1,9
Transferências Correntes - <i>das quais:</i>	9 867	10 040	173	1,8	1,7
Transf. para as Famílias	9 694	9 858	164	1,7	1,7
Pensões e Abonos - Resp. CGA	8 772	8 884	111	1,3	1,1
Pensões e Abonos - Resp. OE	291	330	39	13,3	0,4
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	631	645	14	2,3	0,1
Transferências para a Segurança Social	172	181	9	5,2	0,1
Outras despesas correntes	31	4	-28	-88,2	-0,3
SALDO GLOBAL	101	-60	-162		

Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Nota: Ctva – contributo para a taxa de variação anual.

O aumento da receita da CGA previsto para 2019 deverá decorrer sobretudo de um acréscimo de transferências do Orçamento do Estado. O OE/2019 aponta para que a receita atinja 10 023 M€ em 2019, mais 23 M€ do que no ano anterior. Por um lado, é esperado um acréscimo das transferências do OE a título de participação (de 70 M€) e de compensação por pagamento de pensões (de 41 M€), bem como das “outras receitas correntes” (+42 M€, estando previsto receber mais juros de instituições financeiras). Por outro lado, o OE/2019 tem implícita uma redução das contribuições em 133 M€. Em 2019, a taxa de crescimento da receita (0,2%) deverá ser inferior à registada no ano passado (2,1%).

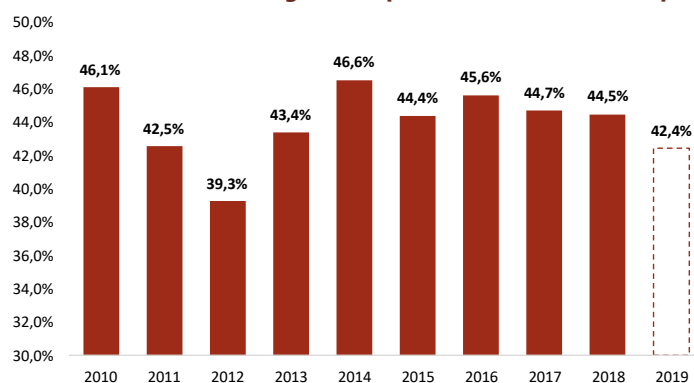
Após um aumento de 0,9% no ano passado, em 2019, espera-se uma diminuição da receita de contribuições para a CGA de 3,3%. De acordo com o OE/2019, essa receita deverá atingir 3877 M€ este ano, dos quais 3769 M€ serão provenientes de quotas e contribuições (Quadro 4). A diminuição prevista acompanha o perfil de saídas de subscritores para a aposentação e para a reforma que se tem verificado desde que o sistema fechou a novas entradas⁴⁴, ainda que o impacto dessas saídas deva ser atenuado pelo efeito positivo decorrente do descongelamento gradual de carreiras.

Está previsto um aumento da despesa da CGA de 1,9% em 2019, sobretudo devido a um crescimento dos encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA. Trata-se de uma taxa de crescimento ligeiramente superior à registada no ano passado (1,8%) e que elevará a despesa da CGA para 10 083 M€ em 2019. Os encargos com pensões e

⁴⁴ O CFP solicitou ao MF informação sobre o número de saídas de subscritores da CGA para a aposentação e para a reforma previsto para 2019, mas não obteve resposta.

abonos deverão ascender a 8884 M€, mais 111 M€ do que no ano passado.⁴⁵ Esse acréscimo deverá justificar cerca de 60% do aumento da despesa previsto para 2019 (de 185 M€), na sequência da atualização das pensões⁴⁶, em alguns casos novamente acrescida de um aumento extraordinário, mas desta vez logo a partir de janeiro.⁴⁷ O CFP solicitou ao MF informação sobre a evolução prevista do número de pensões de aposentação, mas não obteve resposta. De acordo com o orçamento da CGA para 2019, a receita proveniente de contribuições e quotizações cobrirá apenas 42,4% da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA. Caso este valor se concretize, será o rácio de cobertura mais baixo desde 2012, como se observa no Gráfico seguinte.

Gráfico 16 – Rácio de cobertura dos encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA



Fonte: DGO. | Nota: o rácio de cobertura corresponde ao peso da receita proveniente de contribuições para a CGA (excluindo a compensação por pagamento de pensões e a CES) no total da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA; os valores para o corrente ano correspondem aos aprovados no OE/2019.

⁴⁵ O [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 134/2019](#), declarou a inconstitucionalidade da norma (n.º 1 do artigo 43.º do Estatuto da Aposentação) que prevê que as pensões são calculadas com base nas regras em vigor no momento em que o pedido tiver despacho favorável da CGA. Deste modo, as pensões passam a ser calculadas de acordo com as regras em vigor no momento do requerimento do subscritor e todas as pensões da CGA despachadas desde 1 de janeiro de 2013 terão de ser recalculadas nesses termos. De acordo com declarações públicas do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, os pensionistas que foram prejudicados receberão em agosto de 2019 o valor da nova pensão juntamente com os retroativos relativos à correção dos valores, que deverão custar 13,5 M€. Esta despesa não se encontra prevista no orçamento da CGA para o corrente ano, representando por isso uma pressão orçamental adicional.

⁴⁶ Nos termos da Portaria n.º 25/2019, de 17 de janeiro, as pensões de montante igual ou inferior a 2 vezes o IAS foram atualizadas em 1,6%, as de valor compreendido entre 2 vezes e 6 vezes o valor do IAS foram atualizadas em 1,03% e as de valor superior a 6 vezes o valor do IAS, foram atualizadas em 0,78%. O IAS aumentou de 428,9€ em 2018 para 435,76€ em 2019.

⁴⁷ Em 2019, o aumento extraordinário das pensões teve efeitos logo a partir de janeiro, enquanto no ano passado ocorreu a partir de agosto. Está em causa um aumento de 10€ por pensionista (face aos valores que receberam em dezembro de 2018), cujo montante global de pensões seja igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do IAS (pensões que não foram atualizadas entre 2011 e 2015, como refere o artigo 110.º da Lei do OE/2018). No caso dos pensionistas que recebam pelo menos uma pensão cujo montante fixado tenha sido atualizado no período entre 2011 e 2015, a atualização extraordinária corresponde a 6€.

ANEXOS

Quadro 5 – Execução orçamental da Segurança Social por sistema
(ótica da Contabilidade Pública)

	CSS 2017	OSS/18		EO 2018			Grau de execução (%)
	M€	M€	t.v.a. (%)	M€	Peso relativo (%)	t.v.a. (%)	
Sistema Previdencial (excluindo FSE)							
Receita efetiva - da qual:	17 418	17 898	2,8	18 282		5,0	102,1
Contribuições e quotizações	15 714	16 510	5,1	16 906	92,5	7,6	102,4
Transferências do OE	775	323	-58,4	323	1,8	-58,4	100,0
Rendimentos	484	503	3,9	510	2,8	5,5	101,5
Transferências da CGA (pensões unificadas)	134	139	3,5	139	0,8	4,0	100,5
Outras receitas	311	424	36,4	404	2,2	29,8	95,1
Despesa efetiva - da qual:	15 861	17 015	7,3	16 688		5,2	98,1
Pensões	12 183	12 833	5,3	12 755	76,4	4,7	99,4
Subsídio de desemprego	974	963	-1,1	949	5,7	-2,6	98,5
Transf.ª p/ emprego, higiene e form. profissional	567	654	15,4	620	3,7	9,5	94,9
Transferências para a CGA (pensões unificadas)	530	538	1,5	537	3,2	1,4	99,9
Subsídio por doença	511	575	12,6	560	3,4	9,5	97,3
Subsídio de parentalidade	474	530	11,8	525	3,1	10,6	98,9
Ações de formação profissional com suporte no CPN	42	102	142,5	59	0,4	38,9	57,3
Outras despesas	580	818	41,1	683	4,1	17,8	83,4
Saldo global	1 557	884		1 594			
Saldo global (excluindo transf. Extraordinária do OE):	1 128	884		1 594			
Sistema Previdencial - Repartição	605	283		974			
Sistema Previdencial - Capitalização	523	601		620			
Sistema de Proteção Social de Cidadania (excluindo FSE)							
Receita efetiva - da qual:	7 794	7 739	-0,7	7 732		-0,8	99,9
Transferências do OE - LBSS	6 517	6 435	-1,3	6 435	83,2	-1,3	100,0
IVA Social	797	824	3,4	824	10,7	3,4	100,0
Receita Imposto Especial Jogo "On Line"	6	5	-25,6	10	0,1	50,9	202,8
Receitas de jogos sociais	234	217	-7,3	232	3,0	-0,9	106,8
Outras receitas	239	259	8,5	231	3,0	-3,1	89,3
Despesa efetiva - da qual:	7 261	7 720	6,3	7 391		1,8	95,7
Complementos sociais	1 817	1 892	4,1	1 858	25,1	2,2	98,2
Ação Social	1 814	2 153	18,7	1 904	25,8	4,9	88,4
Pensões por antecipação da idade da reforma	775	719	-7,3	711	9,6	-8,2	99,0
Abono de família	676	721	6,7	718	9,7	6,2	99,5
Regime Esp. de Seg. Social das Act. Agrícolas	399	365	-8,6	364	4,9	-8,8	99,7
Prestações por dependência	350	359	2,8	354	4,8	1,2	98,4
Subsídio social de desemprego	180	182	0,7	151	2,0	-16,0	83,4
Rendimento Social de Inserção	344	363	5,5	360	4,9	4,7	99,3
Pensões sociais	270	136	-49,7	121	1,6	-55,1	89,2
Complemento Solidário para Idosos	208	226	8,5	214	2,9	3,0	94,9
Prestações por deficiência	168	455	170,7	415	5,6	146,7	91,1
Outras despesas	260	150	-42,2	222	3,0	-14,7	147,6
Saldo global	532	20		340			
Sistema de Regimes Especiais							
Receita efetiva	474	471	-0,7	467		-1,6	99,1
Transferência do OE - R.S. Bancário	469	462	-1,4	458	98,1	-2,3	99,1
Transferências - CGA - Pensões BPN	1	1	42,1	1	0,2	39,7	98,3
Transferências - CGA - Complementos de Pensão - CARRIS	5	8	57,8	8	1,7	53,6	97,3
Despesa efetiva - da qual:	474	471	-0,7	467		-1,6	99,1
Regime Substitutivo Bancário	468	462	-1,4	458	98,1	-2,3	99,1
Saldo global	0	0		0			

Fonte: IGSS e Cálculos CFP. | Notas: t.v.a. – Taxa de variação anual.

LISTA DE ABREVIATURAS

Abreviaturas	Significado
BPN	Banco Português de Negócios
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CPN	Contrapartida Pública Nacional
Ctva	Contributo para a taxa de variação anual
Ctvh	Contributo para a taxa de variação homóloga
DGO	Direção-Geral do Orçamento
FSE	Fundo Social Europeu
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IAS	Indexante de Apoios Sociais
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
OSS	Orçamento da Segurança Social
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PE	Programa de Estabilidade
PIB	Produto Interno Bruto
p.p.	Pontos percentuais
RNCCI	Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados
RSB	Regime Substitutivo dos Bancários
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SS	Segurança Social
Tvha	Taxa de variação homóloga acumulada
Tva	Taxa de variação anual
Tvh	Taxa de variação homóloga

REFERÊNCIAS

CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES. *Relatório e Contas de 2017*.

DGO, *Síntese de Execução Orçamental – dezembro de 2018*.

IGFSS, *Conta da Segurança Social de 2016*.

INE, *Inquérito ao Emprego – dezembro de 2018*.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *Relatório do Orçamento do Estado para 2018 e 2019*.



Conselho das Finanças Públicas
Praça de Alvalade, n.º 6 – 10.º, 1700-036 Lisboa, Portugal
TEL +351 211 024 400 | FAX +351 211 021 870
www.cfp.pt