

EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DA SEGURANÇA SOCIAL E DA CGA EM 2020

maio de 2021



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). 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.

2

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 13 de maio de 2021.

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	3
Sumário Executivo	4
1. Introdução	8
2. Desenvolvimentos orçamentais em 2020.....	9
2.1 Segurança Social	9
2.1.1 Evolução da receita	9
2.1.2 Evolução da despesa.....	14
2.1.3 Saldo orçamental.....	18
2.1.4 Execução por sistema e subsistema	20
2.2 Caixa Geral de Aposentações	24
2.2.1 Evolução da receita	24
2.2.2 Evolução da despesa.....	27
2.2.3 Saldo orçamental.....	29
3. Orçamento para 2021.....	31
3.1 Segurança Social	31
3.2 Caixa Geral de Aposentações.....	34
4. Anexos	38
4.1 Lista de Abreviaturas	38
4.2 Índice de Gráficos	39
4.3 Índice de Quadros.....	39



SUMÁRIO EXECUTIVO

Execução orçamental da Segurança Social em 2020

Em 2020, o saldo global da Segurança Social, expurgado dos efeitos do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), atingiu um excedente de 2060 M€ na ótica da contabilidade orçamental pública. Este resultado reflete os excedentes de 1639 M€ no Sistema Previdencial (Repartição e Capitalização) e de 421 M€ do Sistema de Proteção Social de Cidadania. No domínio do Sistema Previdencial, foi o saldo do Sistema Previdencial-Capitalização que mais contribuiu para este desenvolvimento favorável, fixando-se o seu excedente orçamental em 1007 M€, superior ao saldo positivo de 631 M€ obtido pelo Sistema Previdencial-Repartição. O contributo positivo dado pelos sistemas anteriormente referidos está influenciado pelo facto de as transferências do Estado para o financiamento das medidas de resposta à crise pandémica terem sido superiores ao montante dessas despesas, melhorando o saldo em 595 M€. Comparativamente com 2019, o excedente orçamental da Segurança Social diminuiu 729 M€, em consequência dos efeitos económicos e sociais desencadeados pela crise pandémica que obrigaram, em 2020, à adoção de um conjunto vasto de medidas de apoio extraordinário direcionadas principalmente para a proteção do emprego, rendimento das famílias, preservação da atividade das empresas e apoios sociais.

Excluindo os impactos da despesa excecional e temporária (1897 M€) provocada pela situação pandémica resultante do vírus SARS-CoV-2, bem como as transferências do Orçamento do Estado (OE) para a financiar (2492 M€), e relevando o facto da despesa com prestações de desemprego e doença e as contribuições sociais estarem influenciadas pela corrente conjuntura resultante da crise pandémica, obter-se-ia um excedente de 1465 M€.

Em todo o caso, em 2020, a receita efetiva da Segurança Social, excluindo o FSE e o FEAC, apresentou um acréscimo de 8,7% face ao ano anterior, situando-se acima da variação prevista no Orçamento da Segurança Social revisto para 2020 (OSS/2020), a qual era de 6,1%. Esta evolução é explicada pelo aumento das transferências do OE em 2581 M€ (34,1%), as quais incorporam a compensação relativa à perda de contribuições devidas ao *lay-off* simplificado, assim como pelas transferências do OE no âmbito das medidas excecionais implementadas para fazer face à situação pandémica provocada pela COVID-19, no valor de 549 M€ e 1944 M€, respetivamente. De referir, ainda, o contributo positivo dado pela receita fiscal consignada ao OSS com um aumento de 183 M€ (12,9%) face a 2019. Este aumento é justificado pelas evoluções do IVA social, adicional ao IMI e contribuição do sector bancário. No que respeita ao adicional do IMI, em 2020, foi efetuada a transferência dos valores remanescentes em falta referentes aos anos decorridos entre 2017 e 2019 (no valor de 173 M€). Em sentido contrário, a receita de contribuições e quotizações registou um decréscimo de 144 M€ (-0,8%) face a 2019, refletindo o impacto causado pela pandemia da doença COVID-19.

A despesa da Segurança Social, ajustada dos referidos efeitos, cresceu 12,5% (ou 3230 M€) face ao ano anterior, abaixo dos 15,8% previstos no documento de programação orçamental para 2020. Esta execução reflete o impacto da deterioração do cenário macroeconómico decorrente da crise pandémica, a ação dos estabilizadores automáticos, por via do subsídio de desemprego, mas também o impacto orçamental das medidas excecionais de resposta aos efeitos económicos, sociais e sanitários desencadeados por este fenómeno epidemiológico. Excluindo o impacto das medidas excecionais e temporárias identificadas pela Segurança Social em 2020, no valor de 1897 M€, a despesa efetiva teria aumentado 5,2% face a 2019.

Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações em 2020

A Caixa Geral de Aposentações (CGA) alcançou um excedente orçamental de 72 M€ no ano de 2020, na ótica da contabilidade orçamental pública. Em termos comparáveis, ou seja, sem o efeito decorrente da exceção autorizada em janeiro de 2019, no sentido da não contabilização como despesa orçamental dos impostos retidos nas pensões no mês anterior, o saldo registou uma melhoria de 139 M€ face a 2019, tendo o aumento da receita (2,8%) sido o dobro do verificado na despesa (1,4%).

Em 2020, a receita da CGA ascendeu a 10 266 M€, mais 282 M€ do que no ano anterior. Para essa evolução favorável contribuiu sobretudo o acréscimo das transferências correntes (+159 M€, dos quais mais 124 M€ relativos à comparticipação do OE destinada a assegurar o equilíbrio financeiro da CGA) e das contribuições para a CGA. Estas últimas aumentaram 121 M€ (ou 3,0%), apesar da redução do número médio de subscritores se ter acentuado, de -2,5%, em 2019 para -3,1%, em 2020. Para o aumento das contribuições contribuiu o efeito do descongelamento de carreiras e dos acréscimos remuneratórios, bem como o próprio calendário legal de entrega das contribuições (podendo as entidades optar pelo pagamento no próprio mês, ou até ao dia 15 do mês seguinte a que dizem respeito).

A despesa da CGA totalizou 10 194 M€ em 2020, o que em termos comparáveis corresponde a um aumento de 143 M€ face a 2019. Esta evolução foi justificada sobretudo pelo acréscimo da despesa com pensões e abonos de 134 M€, dos quais mais 91 M€ em pensões e abonos da responsabilidade da CGA. O aumento da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (ajustada do efeito decorrente da referida exceção autorizada em janeiro de 2019) foi induzido por um efeito volume (o número médio de aposentados passou de 478 860 em 2019 para 481 796 em 2020) e por um efeito preço decorrente dos seguintes fatores: i) atualização regular e extraordinária das pensões do regime de proteção social convergente; ii) aumento do valor médio das pensões de aposentação em 13€, passando para 1342€ em 2020 e; iii) atribuição de mais 1257 novas pensões de aposentação e reforma do que em 2019, tendo o respetivo valor médio aumentado 229€, para 1328€ em 2020.

O diferencial negativo entre o número de aposentados e o número de subscritores voltou a aumentar, tendo o rácio de ativos/inativos prosseguido uma tendência descendente: 0,86 subscritores no ativo por cada aposentado, que compara com 0,90 no final do ano de 2019. Esta evolução negativa contribui para o desequilíbrio estrutural do sistema, sendo determinada pelo facto de o regime da CGA estar fechado a novos subscritores desde 1 de janeiro de 2006.

O excedente orçamental alcançado pela CGA compara favoravelmente com o défice de 67 M€ previsto no OE/2020 (e que não foi alterado no âmbito do OE/2020 revisto). O

correspondente desvio positivo de 140 M€ resulta do facto de a receita ter ficado 184 M€ acima do previsto e de a despesa ter excedido a previsão inicial em 44 M€. No caso da receita, o aumento registado (2,8%) foi superior ao que estava implícito no OE/2020 (1,0%), sobretudo porque a receita proveniente de quotas e contribuições aumentou 117 M€, embora estivesse prevista uma redução de 107 M€. No lado da despesa, em termos comparáveis, o crescimento de 1,4% foi superior ao que estava subjacente no OE/2020 (1,0%), sobretudo devido ao facto de os encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA terem ficado 54 M€ acima do previsto.

Orçamento para 2021

O Orçamento da Segurança Social para 2021 (OSS/21) prevê uma deterioração do excedente orçamental do Subsector da Segurança Social, antecipando um excedente no valor de 640 M€, inferior em 1420 M€ face ao saldo provisório de 2020. Este resultado traduz a esperada diminuição da receita (-1150 M€), justificada pela redução das transferências do OE no âmbito das medidas excepcionais e temporárias adotadas devido à situação pandémica, e simultaneamente um aumento da despesa (271 M€). Expurgando da posição orçamental da Segurança Social em 2021, o efeito provocado pelas medidas anteriormente referidas – medido exclusivamente pelo montante identificado relativo às medidas excepcionais e temporárias implementadas e não contabilizando o impacto da conjuntura macroeconómica sobre a despesa com prestações de desemprego, doença, assim como a perda de contribuições sociais – obter-se-ia um excedente de 769 M€.

Para 2021 é esperada uma diminuição da receita efetiva da Segurança Social, excluindo FSE e FEAC, em 3,7%, menos 1150 M€ do que a estimativa provisória para 2020. Este resultado deverá ser determinado pelos decréscimos das transferências do OE, nomeadamente relativas às medidas excepcionais e temporárias (COVID-19), ao adicional ao IMI e ao cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS).

Relativamente à despesa efetiva da Segurança Social, também expurgada dos efeitos do FSE e FEAC, deverá registar um aumento de 0,9% (271 M€), apesar da redução esperada do valor das medidas excepcionais adotadas no âmbito da COVID-19. Esta previsão tem subjacente o aumento das prestações sociais, determinado pelas 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. O OSS/21 tem implícito um agravamento da despesa com pensões em 3,6% (+661 M€).

Quanto à CGA, de acordo com o respetivo orçamento para 2021, o saldo global deverá registar uma deterioração de 154 M€ e passar a ser deficitário em 81 M€. A concretização dessa previsão implicará uma inflexão da trajetória excedentária do saldo da CGA registada nos últimos seis anos. Contudo, caso em 2021 se volte a observar um desvio favorável de dimensão semelhante ao observado na receita proveniente de contribuições e quotizações no último triénio (ficou, em média, cerca de 150 M€ acima do previsto), o saldo orçamental da CGA permanecerá excedentário.

A receita da CGA deverá diminuir 128 M€ (ou -1,2%) em 2021, sobretudo devido a uma redução de 253 M€ nas contribuições (que poderá vir a ser menos acentuada do que o previsto, tendo em conta o referido no parágrafo anterior). Em sentido oposto, a comparticipação financeira do OE para o equilíbrio da CGE deverá aumentar 64 M€, não obstante estar prevista uma redução da despesa com pensões da responsabilidade da

CGA. As transferências do OE a título de compensação por pagamento de pensões deverão aumentar (+15 M€) em consonância com o acréscimo previsto da despesa com pensões e abonos da responsabilidade do Estado (+14 M€). No âmbito das “outras receitas correntes”, a CGA prevê um acréscimo de 45 M€, justificado pela expectativa de um maior recebimento de juros de instituições financeiras.

A despesa da CGA deverá registar um crescimento de 26 M€ (ou 0,3%) em 2021, dos quais mais 13 M€ de transferências correntes e mais 13 M€ de “outras despesas correntes”. No âmbito das transferências correntes está previsto um acréscimo de apenas 7 M€ na despesa com pensões e outros abonos, em resultado do efeito conjugado de um aumento da despesa com pensões e abonos da responsabilidade do Estado (+14 M€) e da responsabilidade de outras entidades (+6 M€) e de uma redução dos encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (-14 M€). De acordo com informação prestada pela CGA, esse aumento previsto de 7 M€ na despesa com pensões e outros abonos não tem suporte nos pressupostos assumidos por esta entidade, tendo resultado de uma redução de 153,7 M€ face ao valor que tinha sido inicialmente proposto, e da qual a CGA apenas teve conhecimento aquando da aprovação do OE/2021.



1. INTRODUÇÃO

O relatório analisa a execução orçamental provisória da Segurança Social (OSS) e da Caixa Geral de Aposentações (CGA) em 2020, tendo por referência o previsto no Orçamento do Estado para 2020 (OE/2020), alterado pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho. A análise elaborada assenta em dados apresentados na ótica da contabilidade orçamental 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 análise da despesa da CGA é efetuada em termos ajustados, de modo que a evolução deste agregado não seja influenciada pela exceção autorizada em janeiro de 2019, no sentido da não contabilização como despesa orçamental dos impostos retidos nas pensões no mês anterior, no valor de 120 M€ (foi autorizada por se tratar de um ano de transição entre normativos contabilísticos), tendo-se acrescentado esse valor à despesa executada em 2019.

A elaboração do relatório baseia-se na informação facultada pelo IGFSS, pela CGA e pelo acesso ao Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), disponibilizado pela DGO.

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 do direito àquelas contribuições.



2. DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2020

2.1 Segurança Social

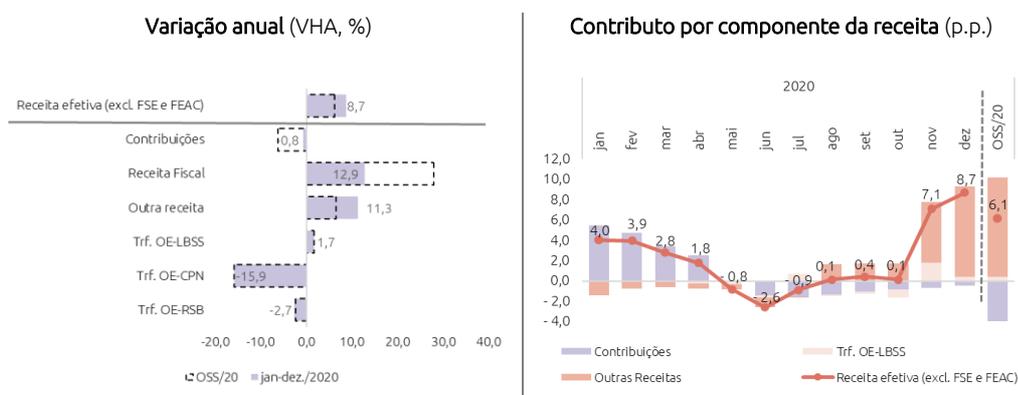
A análise dos agregados da receita e da despesa da Segurança Social baseia-se em dados expurgados dos efeitos das transferências do FSE e do FEAC, neutralizando o efeito de eventuais desfasamentos temporais entre receita e despesa sobre o saldo do Sistema da Segurança Social. Uma vez que o FSE e o FEAC financiam 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. Este ajustamento tem também como objetivo aproximar os valores dos agregados da receita e da despesa daqueles apresentados em contas nacionais.

2.1.1 Evolução da receita

Em 2020, a receita efetiva da Segurança Social, excluindo o FSE e o FEAC, apresentou um acréscimo de 8,7% face ao ano anterior, superior ao previsto no OSS/2020 (6,1%).² Esta evolução traduz, essencialmente, o aumento das transferências do OE em 2581 M€ (34,1%), justificadas pelas transferências para compensar a perda de contribuições devidas ao *lay-off* simplificado, assim como pelas transferências efetuadas no âmbito da implementação das medidas excecionais e temporárias para fazer face à situação pandémica provocada pela COVID-19, no valor de 549 M€ e 1944 M€, respetivamente. Refere-se, ainda, o contributo positivo dado pela receita fiscal consignada ao OSS, com um aumento de 183 M€ (12,9%) face a 2019.

² O OE/2020 revisto implicou alterações nas componentes de receita, de despesa e saldo orçamental da Segurança Social face ao OE/2020 inicial. Assim, o OSS/20 referido no presente Relatório corresponde ao OSS/20 revisto.

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 previsão apresentada no gráfico do painel direito corresponde à subjacente no OSS/2020. A outra receita inclui o efeito do aumento das transferências do OE derivado da implementação de medidas no âmbito da COVID-19.

Em 2020, a receita efetiva cifrou-se em 31 137 M€, situando-se 744 M€ acima do montante previsto no Orçamento da Segurança Social para esse ano (OSS/2020). Este resultado é explicado por uma execução da receita acima do valor previsto no OSS/2020 na rubrica contribuições e quotizações (Gráfico 1).

As transferências do OE³ apresentaram um aumento de 34,1%, em linha com o previsto no OSS/2020, representando 32,6% da receita efetiva (excluindo FSE e FEAC). O incremento das transferências do OE reflete a incorporação de duas novas componentes na sequência da revisão do OE/2020: (i) a transferência do OE no âmbito das medidas excecionais implementadas para fazer face à situação pandémica provocada pela COVID-19 (1944 M€); e (ii) a transferência do OE para compensar a perda de contribuições devidas ao *lay-off* simplificado (549 M€) (Quadro 2). Adicionalmente, observou-se um aumento da transferência do OE para o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), destinada a financiar a componente não contributiva do sistema, em 120 M€ (1,7%), atingindo 7107 M€. De referir ainda o aumento de 6 M€ das transferências correntes provenientes da CGA, no âmbito das pensões unificadas, mais 3,1 M€ do que o inicialmente previsto no OSS/2020.

Relativamente às receitas fiscais consignadas, as evoluções do IVA social, adicional ao IMI e contribuição do sector bancário justificam inteiramente o aumento de 183 M€ em 2020, continuando a influenciar positivamente a evolução da receita. A transferência referente ao IVA social, que financia as despesas do subsistema de proteção familiar, atingiu 883 M€, mais 29 M€ do que em 2019 (Quadro 1). A transferência referente ao adicional ao IMI,⁴ concebido com o fundamento de aumentar a diversificação das fontes

³ Inclui as transferências do OE para cumprimento da LBSS, a contrapartida pública nacional do FSE, a transferência para o financiamento do Regime Substitutivo dos Bancários, a transferência do OE para compensar a perda de contribuições devidas ao *layoff* simplificado e a transferência do OE no âmbito das medidas excecionais implementadas para fazer face à situação pandémica provocada pela COVID-19.

⁴ 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 e alterada pelo art. 1.º e 135.º-A, 135.º-C, 135.º-D, 135.º-F, 135.º-G e 135.º-H do CIMI, redação dada pelo art. 257.º da LOE 2018.

de financiamento do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), atingiu 304 M€, mais 181 M€ do que no ano anterior. Com o mesmo propósito, destaca-se a nova fonte de financiamento do FEFSS, a transferência do OE relativa ao Adicional à Contribuição do Setor Bancário,⁵ que ascendeu a 33 M€. Esta receita tem por “objetivo reforçar os mecanismos de financiamento do sistema de Segurança Social, como forma de compensação pela isenção de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) aplicável à generalidade dos serviços e operações financeiras, aproximando a carga fiscal suportada pelo setor financeiro à que onera os demais setores”. Em sentido contrário, constatou-se uma diminuição da transferência realizada pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e pelo Turismo de Portugal, referente a receitas decorrentes dos jogos sociais, tendo atingido 204 M€ (menos 43 M€ face a 2019). No mesmo sentido, verificou-se igualmente uma menor transferência consignada ao FEFSS da receita de IRC⁶, situando-se nos 182 M€ (menos 17 M€ que em 2019). Em 2020, o valor apurado pela Autoridade Tributária e Aduaneira relativo ao imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC) a consignar ao FEFSS foi de 193,6 M€. A diferença entre o valor transferido e o apurado prende-se com o acerto dos montantes transferidos em excesso nos anos de 2018 e 2019 nos valores de 2,8 M€ e 8,6 M€, respetivamente. Quando comparado com o montante inscrito no OSS/2020 (377 M€), verifica-se que a execução desta rubrica se situou 195 M€ abaixo do previsto (Quadro 2).

Em 2020 foi efetuada a transferência dos valores remanescentes em falta relativo ao adicional ao IMI, referentes aos anos decorridos entre 2017 e 2019. O valor apurado pela Autoridade Tributária e Aduaneira relativo ao adicional ao IMI foi de 129,5 M€. No entanto, o montante global transferido para o FEFSS ascendeu aos 304 M€, incorporando o valor cobrado em 2020, mas também os montantes em falta de 79,9 M€, 85,3 M€ e 8 M€ relativos aos anos de 2017, 2018 e 2019, respetivamente. Os montantes a transferir são deduzidos dos encargos de cobrança e da previsão de deduções à coleta de IMI e de IRC, podendo o valor devido ser ligeiramente diferente da soma dos valores acima identificados.

A receita de contribuições e quotizações registou um decréscimo de 144 M€ (-0,8%) face a 2019, refletindo o impacto causado pela pandemia da doença COVID-19, por via da contração da atividade económica e do emprego, bem como o impacto das medidas implementadas relativas à isenção ou dispensa parcial do pagamento de contribuições associado ao *lay-off* simplificado⁷ e ao diferimento do pagamento de contribuições para entidades empregadoras e trabalhadores independentes. A receita de contribuições e quotizações constitui a principal fonte de financiamento do Sistema Previdencial,⁸

⁵ Aprovada pelo artigo 18.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

⁶ Em 2018 foi introduzida uma nova fonte de financiamento, que consignou 2 p.p. das taxas previstas no Código do IRC ao 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.

⁷ O Código do Trabalho (Lei n.º 7/2009) prevê a figura de *lay-off* para situações em que as empresas em situação de crise por motivos de mercado, tecnológicos ou de catástrofes ou outros acontecimentos que tenham afetado gravemente a atividade normal da empresa possam reduzir temporariamente os períodos normais de trabalho ou suspender os contratos de trabalho por período determinado, desde que estas medidas se mostrem indispensáveis para assegurar a viabilidade económica da empresa e a manutenção dos postos de trabalho. Em resultado da declaração do estado de calamidade pública, o Governo criou uma medida excecional e temporária com regras específicas de acesso, o *lay-off* simplificado (Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26/03), cujo principal objetivo é apoiar a manutenção dos postos de trabalho.

⁸ As contribuições estão consignadas exclusivamente ao Sistema Previdencial.

tendo representado 58,5% da receita efetiva (excluindo FSE e FEAC) em 2020 (64,1% em 2019). É fundamental a obtenção de variações positivas nas contribuições sociais de modo a garantir o autofinanciamento e a sustentabilidade do sistema contributivo. De forma a compensar a perda de contribuições sociais resultantes da isenção ou dispensa parcial da Taxa Social Única (TSU) às empresas, foi efetuada uma transferência do OE para a Segurança Social no montante de 549 M€ (Quadro 2). De acordo com a Síntese de Execução Orçamental Mensal de dezembro e com a informação facultada pelo IGFSS, a isenção de pagamento da TSU deverá ter atingido 508,7 M€ no âmbito do regime de *lay-off* simplificado e apoio à retoma progressiva.⁹ Importa ainda referir que, em 2020, a cobrança coerciva da dívida à Segurança Social que se encontra em processo executivo denotou um decréscimo de 29,4% (menos 196 M€) face a 2019. Este resultado é, em parte, explicado pela medida de suspensão do pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva¹⁰, tendo apresentado um valor de 71,8 M€, de acordo com a Síntese anteriormente referida.

Quadro 1 – Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 com impacto na receita do subsetor da Segurança Social em 2020

Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19	M€
Impacto total na receita efetiva	583,6
Isenção de pagamento da Taxa Social Única	508,7
Suspensão de pagamentos de planos prestacionais e processos de execução contributiva	71,8
Prorrogação das Contribuições para a Segurança Social	3,1
Adiamento, redução ou isenção de rendas de imóveis	0,1

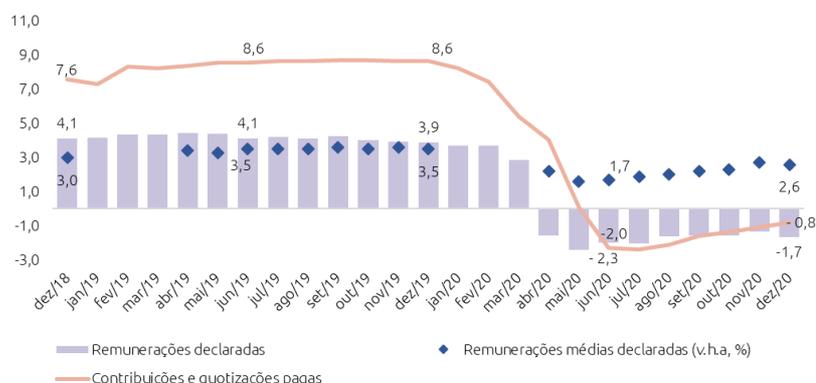
Fonte: DGO e IGFSS. Cálculos do CFP. Nota: A isenção de pagamento de TSU é feita ao abrigo do atual *lay-off* simplificado e apoio à retoma progressiva.

A informação divulgada mensalmente pelo Banco de Portugal sobre a evolução do número médio de beneficiários com remuneração declarada – efeito volume – aponta para uma diminuição homóloga de 1,7% em 2020, o que contrasta com o aumento de 2,6% das remunerações médias declaradas – efeito preço – no mesmo período (Gráfico 2).

⁹ Este montante inclui a estimativa da perda de receitas cessantes relacionada com as medidas implementadas no âmbito da COVID-19, de acordo com o artigo 11º do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26/03 e do artigo 23º do Decreto-Lei 10-A/2020 e o apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade (Decreto-Lei n.º 46-A/2020 de 30 de julho), não estando incluído o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial.

¹⁰ Art. 5.º do Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março.

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



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

Refere-se, ainda, que a receita do sistema beneficiou dos desenvolvimentos relativos aos trabalhadores das Administrações Públicas (AP) inscritos na Segurança Social desde 2005, por via (i) do efeito transversal do descongelamento de carreiras e acréscimos remuneratórios, assim como (ii) pelos incrementos remuneratórios registados, principalmente, no Serviço Nacional de Saúde e no Ensino Básico e Secundário, e em menor medida no programa Segurança Interna, nas Instituições de Ensino Superior e no programa Justiça (efeito preço). Quando ao efeito volume, também contribuiu positivamente, por via das novas contratações realizadas em 2020 (15 071 em termos líquidos)¹¹.

¹¹ Valor que corresponde à diferença entre o volume médio de emprego nas AP em 2020 e 2019 de acordo com a [Síntese Estatística do Emprego Público](#).

Quadro 2 – Execução orçamental da Segurança Social em 2020

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	PREVISÃO	EXECUÇÃO				
	Milhões de Euros	Milhões de Euros			Var. homóloga (%)	
	OSS/20	CSS/19	jan-dez./20	jan-dez./20	Ctvh (p.p.)	Por memória: OSS/20
Receita efetiva (excl. FSE e FEAC)	30 393	28 637	31 137	8,7	8,7	6,1
Receita Corrente - da qual:	30 382	28 591	31 136	8,9	8,9	6,3
Receita fiscal	1 820	1 423	1 606	12,9	0,6	27,9
IVA social	883	854	883	3,4	0,1	3,4
Receitas de jogos sociais	244	247	204	-17,5	-0,2	-1,2
Adicional ao IMI	283	123	304	146,9	0,6	129,7
Adicional ao IRC	377	199	182	-8,3	-0,1	89,7
Adicional à Contribuição do Setor Bancário	33	0	33	-	-	-
Contribuições e quotizações	17 225	18 365	18 222	-0,8	-0,5	-6,2
Transferências do OE - das quais:	10 152	7 570	10 151	34,1	9,0	34,1
T transf. do OE para cumprimento da LBSS	7 107	6 987	7 107	1,7	0,4	1,7
T rf do OE p/comp Medida COVID Layoff contribuições	549	0	549	-	-	-
Transferência do OE – Medidas Excecionais – COVID	1 944	0	1 944	-	-	-
T transf. do OE - CPN	102	121	102	-15,9	-0,1	-15,9
T transf. do OE - RSB	437	447	435	-2,7	0,0	-2,3
Transferências da CGA - pensões unificadas	150	147	153	4,1	0,0	2,0
Receita de capital	12	59	1	-98,3	-0,2	-79,5
Despesa efetiva (excl. FSE e FEAC)	29 921	25 847	29 077	12,5	12,5	15,8
Despesa Corrente - da qual:	29 862	25 813	29 044	12,5	12,5	15,7
Prestações Sociais	25 868	22 333	25 420	13,8	11,9	15,8
Pensões - das quais:	18 574	17 855	18 415	3,1	2,2	4,0
Sobrevivência	2 534	2 455	2 516	2,5	0,2	3,2
Invalidez	1 209	1 164	1 175	0,9	0,0	3,8
Velhice	13 873	13 399	13 789	2,9	1,5	3,5
Benefícios dos Antigos Combatentes	43	43	43	0,5	0,0	0,7
Parcela de atualização extraordinária de pensões	469	338	449	33,0	0,4	38,9
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário	436	447	435	-2,6	0,0	-2,3
Abono de Família	837	795	822	3,4	0,1	5,3
Subs. e complemento por doença	778	612	746	22,0	0,5	27,2
Subs. desemp., social de desemp. e apoio ao emprego	1 596	1 188	1 515	27,5	1,3	34,3
Complemento Solidário para Idosos	224	216	212	-2,0	0,0	3,8
Rendimento Social de Inserção	355	348	340	-2,4	0,0	2,0
Prestação Social para a Inclusão e complemento	421	346	410	18,4	0,2	21,5
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	1 944	0	1 897	-	-	-
Prestações de parentalidade	679	596	657	10,3	0,2	13,9
Outras prestações	429	376	406	7,8	0,1	13,9
Ação Social	2 114	1 797	1 938	7,9	0,5	17,6
Subsídios de Formação Profissional	101	63	58	-8,8	0,0	58,8
Transferências para a CGA - pensões unificadas	551	545	551	1,1	0,0	1,1
Despesa de Capital	60	34	33	-1,0	0,0	77,3
Saldo global (excl. FSE e FEAC)	473	2 790	2 060			
<i>Por memória:</i>						
Receita Efetiva - da qual:	31 955	29 511	32 134	8,9	9,2	8,3
T rf. FSE e FEAC	1 561	875	996	13,9	0,4	78,5
Despesa Efetiva - da qual:	31 438	26 690	30 013	12,5	12,9	17,8
T rf. FSE e FEAC	1 516	843	936	11,1	0,4	80,0
Saldo Global	517	2 822	2 120			

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

2.1.2 Evolução da despesa

Em 2020, a despesa da Segurança Social ajustada dos efeitos do FSE e do FEAC cresceu 12,5% (ou 3230 M€) face ao ano anterior. A execução da despesa situou-se abaixo da prevista no OSS/2020, que antecipava um aumento de 15,8%. Esta execução reflete o impacto da deterioração do cenário macroeconómico decorrente da crise pandémica, a ação dos estabilizadores automáticos, por via do subsídio de desemprego, mas também o impacto orçamental das medidas excecionais de resposta aos efeitos económicos, sociais e sanitários desencadeados por este fenómeno epidemiológico. Excluindo o impacto das medidas excecionais e temporárias, identificadas pela Segurança Social, em

2020, no valor de 1897,4 M€, a despesa efetiva teria aumentado de 5,2% face ao período homólogo.

As medidas excepcionais e temporárias de resposta à COVID-19 foram responsáveis por 59% do aumento da despesa efetiva. O montante de 1897,4 M€ relativo às medidas adotadas no âmbito da pandemia, que representou 6,5% da despesa efetiva em 2020, pode ser desagregado em quinze medidas distintas, descritas no quadro abaixo:

Quadro 3 – Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 com impacto na despesa do subsector da Segurança Social em 2020

Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19	M€
Impacto total na despesa efetiva	1 897,4
<i>Lay-off</i> simplificado	823,2
Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial	297,2
Apoio extraordinário à redução da atividade económica trabalhador independente	280,0
Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade	158,7
Apoio excepcional à família	82,9
Isolamento Profilático	62,6
Complemento estabilização trabalhadores <i>lay-off</i>	58,3
Prorrogação desemprego	53,8
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	40,9
Apoio extraordinário de Proteção Social	21,8
Subsídios de assistência a filho e a neto	7,0
Rendimento Social de Inserção (RSI) - COVID	5,8
Proteção trabalhadores independentes e informais	2,6
Prestações por doenças profissionais	2,3
Diminuição dos prazos de garantia (subs. desemprego e subs. por cessação de atividade)	0,3

Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. Notas: (i) A medida “Proteção trabalhadores independentes e informais” refere-se à medida Extraordinária de Incentivo à Atividade Profissional (artigo 28.º-B do DL 10A/2020 adicionado pelo Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7.05) e ao Apoio a Situações de Desproteção Social de TI (artigo 28.º-B do DL 10A/2020 adicionado pelo Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7.05); e (ii) a medida “Prorrogação do desemprego” inclui a prorrogação de desemprego (art 6.º DL 10-F/2020) e a prorrogação do subsídio social de desemprego (art 6.º DL 10-F/2020).

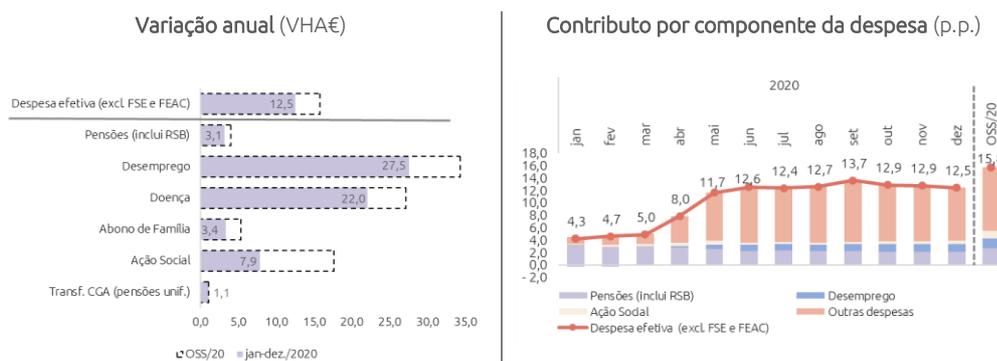
Em 2020, a despesa efetiva atingiu 29 077 M€, situando-se 843 M€ abaixo do montante previsto no OSS/2020. Este resultado decorre de uma execução da despesa abaixo do valor previsto no OSS/20 em todas as rubricas da despesa corrente e de capital (Gráfico 3).

Para o crescimento da despesa em 2020 face ao ano anterior contribuíram os aumentos: (i) da despesa com pensões¹² (+3,1% ou 560 M); (ii) da despesa com prestações de desemprego (+27,5% ou 327 M€); (iii) do complemento e subsídio e complemento por doença (+22% ou 135 M€); e (iv) da prestação social para a inclusão e complemento (+18,4% ou 64 M€), cujo comportamento é justificado pela entrada em

¹² A rubrica da despesa com pensões aqui referida é composta por pensões de velhice, invalidez, sobrevivência, benefícios de antigos combatentes, complementos por dependência, pensões do Regime Substitutivo Bancário e pensões do regime substitutivo do BPN e complementos de pensão da CARRIS e Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP). No que respeita ao Regime Substitutivo Bancário, a Segurança Social atua como um mero intermediário, processando a despesa que apenas se torna efetiva após o recebimento da correspondente transferência proveniente do OE.

vigor do complemento desta prestação, assim como o seu alargamento a crianças e jovens com deficiência. Em sentido contrário, identifica-se as reduções da despesa com o rendimento social de inserção em 2,4% (-8,2 M€) e com o complemento solidário para idosos em 2% (-4,3 M€) (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Evolução da despesa da Segurança Social



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: RSB – Regime Substitutivo dos Bancários. A previsão apresentada no gráfico do painel direito corresponde à subjacente no OSS/2020. A rubrica “outras despesas” inclui o impacto da implementação de medidas no âmbito da COVID-19.

Em 2020, a despesa com prestações sociais representou 87,4% do total da despesa efetiva. Esta despesa ficou abaixo do previsto no OSS/2020, em 448 M€, contribuindo para que o saldo orçamental da Segurança Social tenha sido superior ao previsto nesse documento orçamental. A despesa com pensões é a parcela mais representativa da despesa com prestações sociais, tendo correspondido a 63,3% da despesa efetiva. Em 2020, a despesa com pensões atingiu 18 415 M€, tendo registado um aumento de 560 M€ face a 2019, explicado sobretudo pela despesa com pensões de velhice (+389 M€) e pela parcela de atualização extraordinária de pensões¹³ (+111 M€). A despesa com pensões situou-se 159 M€ abaixo do previsto no OSS/2020. A previsão inscrita apontava para um aumento de 4% na despesa com pensões, tendo esta registado um acréscimo inferior, de 3,1%.¹⁴

O comportamento da despesa com pensões é determinado pela combinação dos aumentos dos efeitos preço e volume. Em 2020, a conjugação da atualização¹⁵ do valor das pensões com o aumento do número de pensões resultou num aumento de 3,1% (5,2% em 2019), para o qual contribuiu o acréscimo da despesa com pensões de velhice em 2,9%, de sobrevivência em 2,5% e de invalidez em 0,9%. No que respeita ao número médio de pensões, constatou-se um aumento de 0,5% do total de pensões face a 2019, refletindo os aumentos do número médio de todos os tipos de pensões, em 0,8% nas pensões de velhice, 1% nas pensões de sobrevivência e em 1,3% nas pensões de invalidez¹⁶ (Gráfico 4, painel direito). Em 2020, as pensões de velhice representaram

¹³ A atualização extraordinária de pensões decorre da aplicação do [artigo 71.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#).

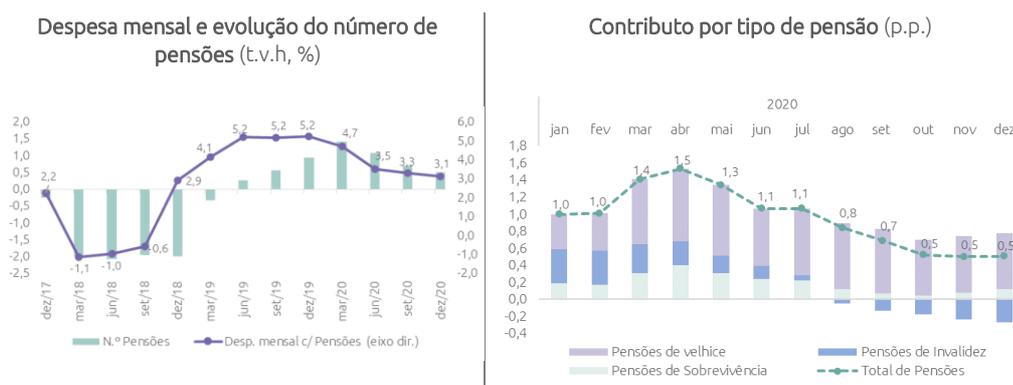
¹⁴ A despesa com pensões foi apurada tendo em conta a despesa identificada por eventualidade dos diversos regimes da Segurança Social, bem como a despesa com pensões do Regime Substitutivo Bancário e do BPN.

¹⁵ [Portaria n.º 28/2020, de 31 de janeiro](#).

¹⁶ A trajetória de evolução das pensões de invalidez encontra-se, a partir de 2017, influenciada pela introdução da prestação social para a inclusão, que veio substituir algumas das atribuições anteriormente realizadas como pensão de invalidez.

70% da média total de pensões, tendo as pensões de sobrevivência e invalidez um peso de 24% e 6%, respetivamente, mantendo-se constantes face ao ano anterior.

Gráfico 4 – Variação homóloga acumulada da despesa com 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.

Além das alterações determinadas pela regra de atualização anteriormente descrita, o OE/2020 incluiu ainda a atualização das prestações sociais e referenciais de prestações sociais indexadas ao IAS,¹⁷ concedidas pelo sistema de Segurança Social e as alterações nos escalões do IAS para efeitos de atualização.¹⁸ Em 2020, repetiram-se as atualizações extraordinárias verificadas nos três anos anteriores.¹⁹ Adicionalmente, com um efeito combinado de preço e volume, encontra-se o impacto positivo sobre a despesa com pensões resultante do regime de reforma antecipada por valorização de carreiras muito longas (implementado em 2017) e o novo regime de reforma antecipada por flexibilização implementado em 2019.

A despesa com prestações de desemprego aumentou 27,5% em 2020, tendo interrompido a trajetória descendente verificada desde 2014. O aumento desta despesa decorreu do efeito conjugado da deterioração do cenário macroeconómico, traduzindo um aumento da taxa de desemprego, e da medida de prorrogação extraordinária do período de concessão desse subsídio até 31 de dezembro de 2020 com um impacto de 53,8 M€.²⁰ No ano de 2020, o aumento da despesa é explicado pelo crescimento médio do número de beneficiários em 25,9% (mais 43 641) e pela evolução do valor médio mensal do subsídio de desemprego processado por beneficiário, que registou um aumento de 1% (Gráfico 5). Cerca de 43% deste incremento é explicado pelo aumento dos beneficiários compreendidos entre os “>20 e os 34 anos de idade” e 37% pelo grupo etário “35 a 49 anos”.

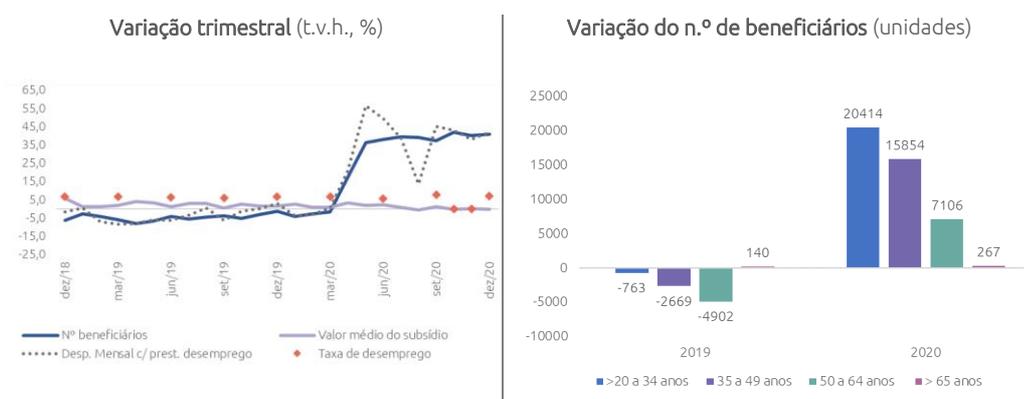
¹⁷ Portaria n.º 27/2020, de 31 de janeiro.

¹⁸ O primeiro escalão abrange as pensões até duas vezes o valor do IAS (anteriormente a 2017 era até 1,5 IAS).

¹⁹ Atualizações extraordinárias: i) de 10€ por pensionista, a partir de janeiro de 2020, 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 janeiro de 2020, das pensões cujo valor seja inferior a 1,5 IAS e que tenham sido atualizadas entre 2011 e 2015.

²⁰ Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março.

Gráfico 5 – Evolução do n.º de beneficiários do subsídio de desemprego, da despesa com prestações de desemprego e do valor médio mensal da prestação



Fonte: IGFSS, INE, BdP e Segurança Social. Cálculos do CFP. | Nota: t.v.h. – taxa de variação homóloga.

As restantes prestações sociais, excluindo pensões, subsídio de desemprego e as medidas excecionais e temporárias adotadas no âmbito da COVID-19, contribuíram em 303 M€ para o aumento da despesa da Segurança Social. Este aumento deriva, sobretudo, da evolução do subsídio e complemento de doença, da prestação social para a inclusão e complemento²¹, das prestações de parentalidade e do abono de família²² (Quadro 2). A despesa de capital denotou um ligeiro decréscimo de 1% face a 2019, atingindo 33 M€ em 2020, menos 26 M€ do que o previsto no OSS/2020.

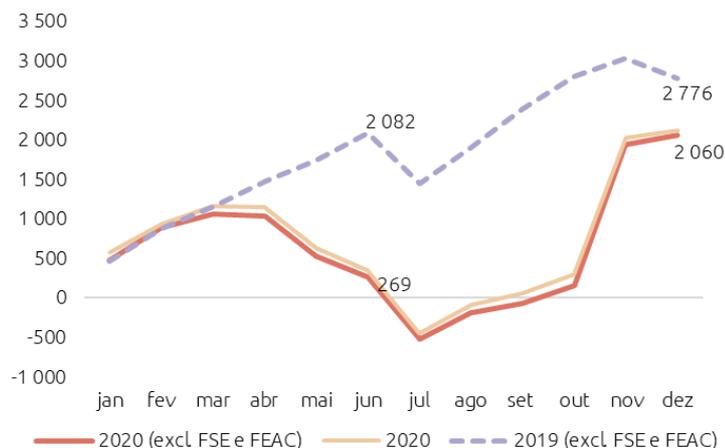
2.1.3 Saldo orçamental

Em 2020, a Segurança Social registou um excedente orçamental de 2060 M€, excluindo as operações relativas ao FSE e FEAC, o que traduz uma redução de 729 M€ face ao ano anterior. Este resultado superou em 1587 M€ o saldo inscrito no OSS/2020, em resultado de uma execução da despesa 843 M€ abaixo do valor orçamentado, assim como uma melhor execução da receita efetiva em 744 M€, com as contribuições e quotizações a registarem um valor significativamente superior face ao previsto no OSS/2020. Quando comparado com a execução orçamental de 2019, o saldo global da Segurança Social apresentou uma deterioração de 729 M€, em resultado do aumento da despesa efetiva em 3230 M€, superando o aumento da receita que se cifrou nos 2501 M€.

²¹ Em 2017, foi introduzida e implementada a componente base prestação social para a inclusão, que veio substituir algumas das atribuições anteriormente realizadas como a pensão de invalidez. Em 2018 foi introduzido o complemento desta prestação. Em 2019, esta prestação foi alargada à infância e juventude, por forma a abranger e reforçar a proteção social de pessoas com deficiência mais jovens, bem como das suas famílias.

²² Em 2019, foi reforçado o valor do abono de família para as crianças entre os 4 e os 6 anos de idade, tendo sido também garantido a atribuição da majoração para os segundos e terceiros filhos desde o nascimento até aos 36 meses.

Gráfico 6 – Evolução acumulada do saldo orçamental da Segurança Social (M€)



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. Nota: 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.

A posição orçamental da Segurança Social, em 2020, encontra-se influenciada pelas medidas excecionais e temporárias adotadas em consequência da COVID-19. Excluindo os impactos dessas medidas, com efeito sobre a despesa (1897 M€), bem como as transferências do OE para as financiar, com efeitos na receita (2492 M€), e relevando o facto da despesa com prestações de desemprego e doença estarem influenciadas pela corrente conjuntura, assim como pelo efeito anteriormente explicado nas contribuições sociais, cujos efeitos não são possíveis de determinar por resultarem de uma multiplicidade de fatores, obter-se-ia um excedente de 1465 M€. Este resultado é de extrema importância uma vez que os saldos anuais obtidos pelo sistema previdencial representam uma fonte de financiamento para o FEFSS, o que contribui para o equilíbrio e sustentabilidade do sistema previdencial, através da criação de uma reserva que seja suficiente para assegurar o pagamento de 24 meses de pensões (cf. n.º 1 do artigo 91.º da Lei de Bases da Segurança Social – Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada).

2.1.4 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 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, 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 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.

Em 2020, todos os subsistemas contribuíram positivamente para a obtenção do excedente orçamental verificado na Segurança Social, estando este resultado influenciado pelo facto das transferências do OE para financiamento das medidas de resposta à crise pandémica terem sido superiores ao montante dessas despesas, melhorando o saldo em 595 M€. O Sistema Previdencial, excluindo o impacto dos fundos comunitários,²³ registou um excedente de 1639 M€, seguido do Sistema de Proteção Social de Cidadania, que excluindo o impacto dos fundos comunitários, apresentou um excedente²⁴ de 421 M€. O resultado deste último sistema resulta de um montante de despesa inferior às transferências do OE e da consignação de receitas fiscais ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social, que o financiam, apurando-se desta forma um excedente orçamental.

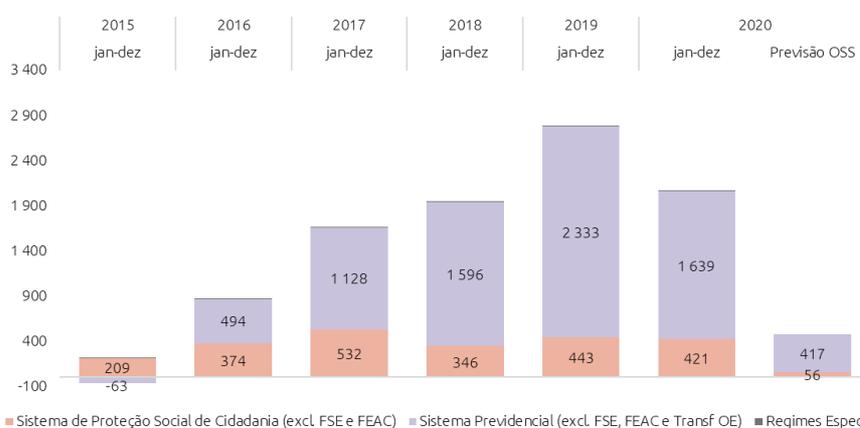
²³ O valor é obtido pela diferença entre as transferências do FSE e FEAC recebidas (-) e a despesa com subsídios de formação profissional e correntes com suporte no FSE e subsídios correntes com suporte no FEAC (+), conforme Quadro 2.

²⁴ Importa salientar que o Sistema de Proteção Social de Cidadania é maioritariamente financiado por transferências correntes do OE. 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/2019 ou uma sobrestimação da despesa legalmente suportada pelo OE.

A execução mais favorável da receita e da despesa do Sistema Previdencial foi determinante para a obtenção de um excedente orçamental da Segurança Social superior ao previsto no OSS/2020. Excluindo as operações referentes a fundos comunitários e as transferências entre sistemas, o saldo do Sistema Previdencial situou-se em 1639 M€, o que representa um decréscimo de 695 M€ quando comparado com o excedente registado em 2019 (2333 M€). Excluindo adicionalmente o impacto das medidas excecionais adotadas em consequência da situação pandémica, tanto do lado da receita (2269 M€) como do lado da despesa (1704 M€), obter-se-ia um excedente de 1073 M€ no Sistema Previdencial (Quadro 4).

Para o excedente de 1639 M€ contribuíram ambos os subsistemas que compõem o Sistema Previdencial – Capitalização (1007 M€) e Repartição²⁵ (631 M€). O valor do excedente do Sistema Previdencial de Capitalização beneficiou das transferências relativas ao adicional ao IMI, IRC e à Contribuição do Sector Bancário, no valor de 304 M€, 182 M€ e 33 M€, respetivamente. Quanto ao Sistema Previdencial de Repartição, o excedente de 631 M€ encontra-se influenciado pelo impacto das medidas adotadas no âmbito da COVID-19, quer no lado da receita – transferências do OE relativas a receitas cessantes (549 M€) e a medidas excecionais (1720 M€) – quer do lado da despesa (1704 M€). Expurgando o impacto mencionado, tanto na receita como na despesa, obter-se-ia um excedente de 66 M€.

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



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

O excedente do Sistema de Proteção Social de Cidadania reflete os saldos positivos de todos os subsistemas que o constituem. Este Sistema é composto por três subsistemas: Solidariedade, Proteção Familiar e Ação Social (Gráfico 8).

- O maior contributo foi dado pelo Subsistema de Solidariedade, que registou um saldo positivo de 306 M€, explicado maioritariamente por uma despesa com prestações do regime não contributivo²⁶ inferior à prevista no OSS/2020. Estas prestações apresentaram um crescimento de 1,8% face a 2019, superior ao implícito no OSS/2020

²⁵ Não considerando operações relativas a fundos comunitários e transferências entre sistemas.

²⁶ 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.

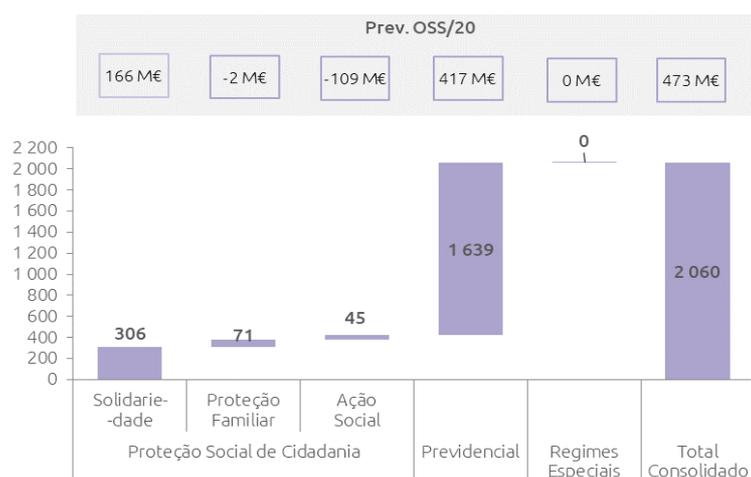
(-1,5%), o que em valor absoluto representa um aumento de 38,4 M€ face a 2019 e de menos 31,8 M€ que a previsão do OSS/2020. As outras prestações deste subsistema e, portanto, do regime não contributivo, nomeadamente pensões por antecipação da idade da reforma, apresentaram uma diminuição de 11%, sendo consideravelmente maior que a inscrita no documento de programação orçamental (de -1,9%).

- O Subsistema de Proteção Familiar apurou um saldo orçamental de 71 M€, refletindo um maior crescimento das transferências recebidas face à despesa executada (Quadro 4). As transferências efetuadas para este subsistema, constituem a quase totalidade da sua receita, destacando-se o IVA Social (uma receita fiscal consignada) e por diversas 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.

- E por último, o Subsistema de Ação Social, excluindo o impacto do FSE e FEAC, concluiu o ano de 2020 com uma situação ligeiramente excedentária de 45 M€, refletindo uma melhor execução da receita proveniente do Imposto Especial Jogo "Online" e outras receitas correntes, conjugado com um menor crescimento da despesa.

O Sistema de Proteção Social de Cidadania e, conseqüentemente, os subsistemas que o constituem tem como principal fonte de financiamento transferências correntes da Administração Central. No que respeita aos Subsistemas de Solidariedade e de Ação Social estas transferências visam 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. Quanto ao Subsistema de Ação Social, para além das transferências, tem também as receitas provenientes 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 Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e equiparadas.

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.

Quadro 4 – Execução orçamental da Segurança Social por Sistema
(ótica da Contabilidade Orçamental Pública)

	CSS/19	OSS/20		2020			Grau de execução
	M€	M€	t.v.a. (%)	M€	Peso relativo	t.v.a. (%)	
Sistema Previdencial (excluindo FSE)							
Receita efetiva - da qual:	20 062	21 462	7,0	22 253		10,9	103,7
Contribuições e quotizações	18 365	17 225	-6,2	18 222	81,9	-0,8	105,8
T transferências do OE - das quais:	652	3 273	401,7	3 099	13,9	375,0	94,7
T transf. do OE - Receitas Cessantes - Medidas COVID	0	549	-	549	2,5	-	100,0
T transf. do OE - Medidas Excepcionais - COVID	0	1 720	-	1 720	7,7	-	100,0
Rendimentos	530	490	-7,5	500	2,2	-5,7	102,0
T transferências da CGA (pensões unificadas)	147	150	2,0	153	0,7	4,1	102,1
Outras receitas	367	324	-11,8	279	1,3	-24,0	86,1
Despesa efetiva - da qual:	17 728	21 044	18,7	20 614		16,3	98,0
Pensões	13 772	14 502	5,3	14 410	69,9	4,6	99,4
Subsídio de desemprego	939	1 239	31,9	1 216	5,9	29,4	98,1
Medidas excecionais Covid-19	0	1 718	-	1 704	8,3	-	99,1
T transf.ª p/ emprego, higiene e form. profissional	667	752	12,7	673	3,3	0,8	89,5
T transferências para a CGA (pensões unificadas)	545	551	1,1	551	2,7	1,1	100,0
Subsídio por doença	611	777	27,1	746	3,6	22,0	96,0
Subsídio de parentalidade	574	657	14,4	639	3,1	11,3	97,3
Acções de formação profissional com suporte no CPN	63	101	58,8	58	0,3	-8,8	57,5
Saldo global	2 333	417		1 639			
Sistema Previdencial - Repartição	1 493	-736		631			
Sistema Previdencial - Capitalização	840	1 153		1 007			
Sistema de Proteção Social de Cidadania (excluindo FSE e FEAC)							
Receita efetiva - da qual:	8 109	8 491	4,7	8 446		4,1	99,5
T transferências do OE - LBSS	6 777	6 897	1,8	6 897	81,7	1,8	100,0
T transf. do OE - Medidas Excepcionais - COVID	0	224	-	224	2,6	-	100,0
IVA Social	854	883	3,4	883	10,5	3,4	100,0
Receita Imposto Especial. Jogo "On Line"	9	11	31,7	13	0,2	49,1	113,3
Receitas de jogos sociais	239	233	-2,4	191	2,3	-19,9	82,1
Outras receitas	230	243	5,4	238	2,8	3,1	97,9
Despesa efetiva - da qual:	7 667	8 436	10,0	8 024		4,7	95,1
Complementos sociais	1 910	1 946	1,9	1 927	24,0	0,9	99,0
Ação Social	2 020	2 453	21,4	2 139	26,7	5,9	87,2
Pensões por antecipação da idade da reforma	682	618	-9,4	606	7,5	-11,1	98,1
Medidas excecionais Covid-19	0	226	-	194	2,4	-	86,0
Abono de família	795	837	5,3	822	10,2	3,4	98,1
Regime Esp. de Seg. Social das Act. Agrícolas	334	303	-9,1	300	3,7	-10,0	99,0
Prestações por dependência	375	385	2,5	375	4,7	-0,2	97,4
Subsídio social de desemprego	135	156	15,9	155	1,9	15,1	99,3
Rendimento Social de Inserção	348	355	2,0	340	4,2	-2,4	95,8
Pensões sociais	121	119	-1,1	118	1,5	-2,6	98,5
Complemento Solidário para Idosos	216	224	3,8	212	2,6	-2,0	94,4
Prestações por deficiência	470	518	10,1	507	6,3	7,8	97,8
Outras despesas	262	522	99,2	525	6,5	100,5	100,6
Saldo global	443	56		421			
Sistema de Regimes Especiais							
Receita efetiva	456	446	-2,2	444		-2,7	99,4
T transferência do OE - R.S. Bancário	447	437	-2,3	435	98,1	-2,7	99,6
T transferências - CGA - Pensões BPN	2	2	20,7	1	0,3	-7,6	76,6
T transferências - CGA - Complementos de Pensão - CARRIS	7	7	-1,4	7	1,6	-6,6	94,8
T transferências - CGA - Complementos - STCP	0	0	-	0		-	
Despesa efetiva - da qual:	456	446	-2,2	444		-2,7	99,4
Regime Substitutivo Bancário	447	436	-2,3	435	98,1	-2,6	99,7
Complementos de Pensão - Carris	7	7	-1,4	7	1,6	-6,6	94,8
Saldo global	0	0		0			

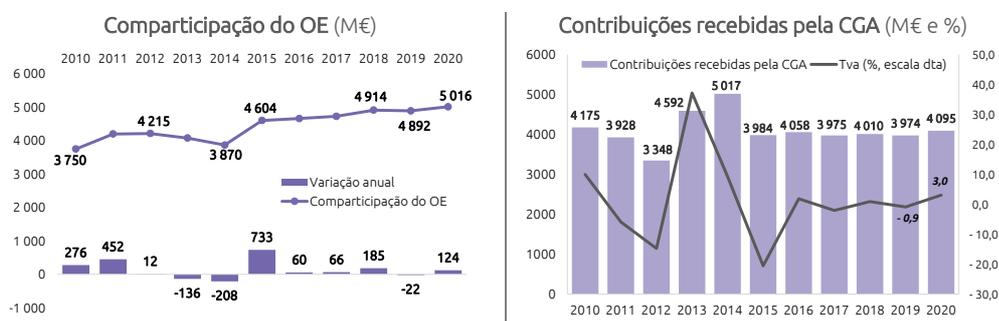
Fonte: IGFSS e Cálculos CFP. | Notas: t.v.a. – Taxa de variação anual.

2.2 Caixa Geral de Aposentações

2.2.1 Evolução da receita

A receita da CGA registou um aumento de 2,8% no ano de 2020. A receita efetiva (provisória) da CGA ascendeu a 10 266 M€, mais 282 M€ do que em 2019 (Quadro 5). Para essa evolução favorável contribuiu sobretudo o acréscimo das contribuições para a CGA (+121 M€) e das transferências correntes (+159 M€). No âmbito destas últimas, salienta-se o facto de a comparticipação do OE destinada a assegurar o equilíbrio financeiro da CGA ter atingido 5016 M€ em 2020, mais 124 M€ do que em 2019. Ao longo da última década esta comparticipação registou quase sempre aumentos anuais (painel esquerdo do Gráfico 9).

Gráfico 9 – Evolução das principais fontes de receita da CGA



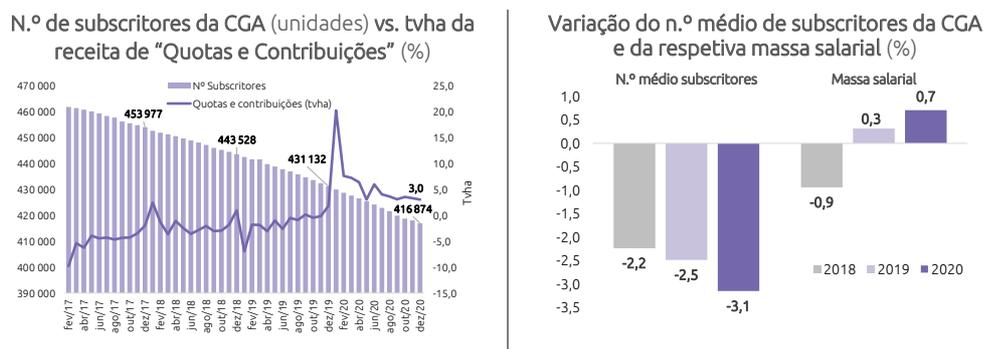
Fonte: SIGO. Cálculos do CFP. | Notas: os valores relativos a 2020 são provisórios; as contribuições recebidas pela CGA correspondem ao somatório das "Quotas e contribuições" (incluído a CES) e da compensação para pagamento de pensões; Tva – taxa de variação anual.

A receita proveniente de quotas e contribuições aumentou em 2020, apesar da redução do número médio de subscritores se ter acentuado. As contribuições recebidas pela CGA totalizaram 4095 M€ em 2020, tendo registado um crescimento de 3,0% face ao ano anterior (painel direito do Gráfico 9). A receita proveniente das contribuições dos empregadores e das quotas de subscritores atingiu 3982 M€, mais 117 M€ do que em 2019. Para esse aumento contribuiu o efeito do descongelamento de carreiras²⁷ e dos acréscimos remuneratórios, que se traduziu num aumento da massa salarial dos subscritores da CGA de 0,7% em 2020 (painel direito do Gráfico 10). Acresce que a variação da receita de quotas e contribuições está influenciada positivamente pela opção, por parte das entidades, de pagamento das mesmas no próprio mês, ou até ao dia 15 do mês seguinte a que dizem respeito.²⁸ Estes fatores favoráveis mais do que compensaram o facto de a redução do número médio de subscritores se ter acentuado, de -2,5%, em 2019 para -3,1%, em 2020 (o número médio de subscritores da CGA ascendeu a 423 363, menos 13 764 do que o registado no ano de 2019).

²⁷ A partir de 1 de dezembro de 2019, o descongelamento das progressões na carreira dos funcionários públicos passou a ser integral, nos termos do n.º 8 do artigo 18.º da Lei do OE/2018.

²⁸ De acordo com informação prestada pela CGA, em dezembro de 2020 os pagamentos no próprio mês totalizaram 57,1 M€ e em dezembro de 2019 tinham ascendido a 36,9 M€.

Gráfico 10 – Evolução do número de subscritores, das contribuições e da 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 CES; tvha – taxa de variação homóloga acumulada.

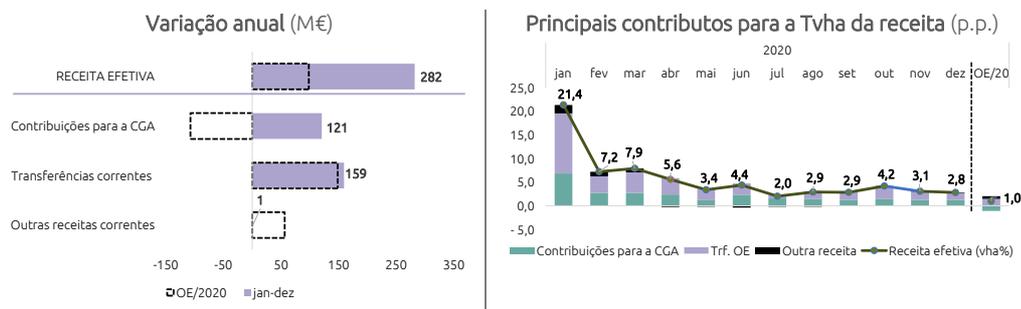
A receita da CGA ficou 184 M€ acima do previsto no OE/2020, sobretudo devido a uma evolução mais favorável das quotas e contribuições recebidas. A taxa de crescimento acumulado da receita da CGA foi sempre positiva ao longo do ano de 2020, tendo-se fixado nos 2,8% em dezembro, acima do acréscimo de 1,0% que estava implícito no OE/2020 (painel direito do Gráfico 11).²⁹ Para isso contribuiu sobretudo o facto de a receita proveniente de quotas e contribuições ter aumentado 117 M€ (ou 3,0%), embora estivesse prevista uma redução de 107 M€ (ou -2,8%), apurando-se assim um desvio favorável de 224 M€ (painel esquerdo do Gráfico 11).³⁰ As transferências correntes ficaram 11 M€ acima do previsto, devido ao comportamento das transferências da Segurança Social, cujo crescimento de 1,1% contrasta com a diminuição prevista de 1,3% (desvio favorável de 13 M€). As transferências do OE ficaram em linha com o previsto, porque o desvio desfavorável de 8 M€ na comparticipação do OE foi compensado por um desvio favorável de igual valor nas transferências a título de compensação por pagamento de pensões. As "outras receitas correntes" ficaram 55 M€ abaixo do previsto, sobretudo devido a 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 (-44 M€ do que estava previsto).³¹

²⁹ Refira-se que o orçamento de receita da CGA não foi alterado no âmbito do OE/2020 revisto.

³⁰ Este desvio favorável de 224 M€ em 2020 sucedeu a outros desvios favoráveis em 2019 (+96 M€) e em 2018 (+128 M€). A ocorrência destes desvios deve-se à imprevisibilidade resultante das entidades poderem entregar o valor das quotas no próprio mês ou até ao dia 15 do mês seguinte.

³¹ 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.

Gráfico 11 – Evolução das componentes da receita da CGA em 2020



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; Tvha – taxa de variação homóloga acumulada. A previsão “OE/20” corresponde à variação anual subjacente no OE/2020 face ao executado em 2019. No painel do lado direito, a elevada taxa de crescimento da receita no mês de janeiro prende-se com o facto de o calendário legal de entrega de contribuições pelas entidades empregadoras públicas decorrer até ao dia 15 do mês seguinte a que dizem respeito, originando variações entre meses.

Quadro 5 – Conta da Caixa Geral de Aposentações

(ótica da contabilidade orçamental pública, em M€)

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	Execução	Previsão	Execução	Desvios de execução	Variação 2019/2020 (%)		
	2019	OE/2020	2020		Tva	Ctva (p.p.)	Por memória: OE/2020
Receita efetiva	9 984	10 082	10 266	184	2,8	2,8	1,0
Contribuições para a CGA	3 974	3 867	4 095	228	3,0	1,2	-2,7
Quotas e Contribuições	3 865	3 758	3 982	224	3,0	1,2	-2,8
Compensação por pagamento de pensões	109	108	113	4	3,2	0,0	-0,7
Transferências correntes - das quais:	5 809	5 957	5 968	11	2,7	1,6	2,6
Transferências do OE	5 263	5 410	5 410	0	2,8	1,5	2,8
Comparticipação do OE	4 892	5 024	5 016	-8	2,5	1,2	2,7
Compensação por pagamento de pensões	370	386	394	8	6,4	0,2	4,4
Transferências da Seg. Social	545	538	551	13	1,1	0,1	-1,3
Outras receitas correntes	201	258	202	-55	0,4	0,0	28,0
Receita de Capital	0	1	1	0	-	-	-
Despesa efetiva ajustada *	10 050	10 150	10 194	44	1,4	1,4	1,0
Transferências Correntes - das quais:	10 021	10 107	10 162	55	1,4	1,4	0,9
Transf. para as Famílias	9 840	9 920	9 974	54	1,4	1,3	0,8
Pensões e Abonos - Resp. CGA	8 850	8 907	8 941	34	1,0	0,9	0,6
Pensões e Abonos - Resp. OE	349	368	376	9	7,9	0,3	5,4
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	642	646	657	11	2,4	0,2	0,6
Transferências para Seg. Social	180	183	185	2	2,8	0,0	1,8
Outras despesas correntes	30	43	32	-11	6,9	0,0	43,5
Saldo global ajustado	-66	-67	72	140			
<i>Por memória (valores não ajustados):</i>							
Receita efetiva	9 984	10 082	10 266	184	2,8	2,8	1,0
Despesa efetiva - da qual:	9 930	10 150	10 194	44	2,7	2,7	2,2
Pensões e Abonos - Resp. CGA	8 738	8 907	8 941	34	2,3	2,0	1,9
Pensões e Abonos - Resp. OE	347	368	376	9	8,5	0,3	6,0
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	636	646	657	11	3,4	0,2	1,6
Outras despesas correntes	30	43	32	-11	7,4	0,0	44,1
Saldo global	54	-67	72	140			

Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Notas: * atendendo à exceção autorizada em janeiro de 2019 (os impostos retidos nas pensões em dezembro de 2018, no valor de 120 M€, ainda foram contabilizados como operações extraorçamentais, por se tratar de um ano de transição entre normativos contabilísticos), e de modo a tornar comparável a variação da despesa entre 2019 e 2020, efetuou-se um ajustamento de +120 M€ na despesa de 2019; 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; os valores de execução em 2020 são provisórios, embora correspondam ao período de conta de gerência; Tva – taxa de variação anual; Ctva – contributo para a taxa de variação anual.

2.2.2 Evolução da despesa

A partir de 2019, na sequência da aplicação do SNC-AP por parte da CGA, a despesa orçamental desta entidade passou a refletir mensalmente, num primeiro momento, os valores das pensões e outros abonos líquidos de imposto e, num segundo momento, a entrega das retenções efetuadas no mês anterior. Porém, no mês de janeiro de 2019, embora os valores de despesa estejam líquidos de impostos, os impostos retidos nas pensões em dezembro de 2018, no valor de 120 M€, ainda foram contabilizados como operações extraorçamentais aquando da sua entrega. Esta exceção foi autorizada por se tratar de um ano de transição entre normativos contabilísticos, mas influencia a sua comparação com a despesa executada em janeiro de 2020 (que inclui a contabilização das retenções na fonte relativas às pensões pagas em dezembro de 2019 e entregues à administração fiscal no mês seguinte). Assim, a análise da despesa é efetuada em termos ajustados, tendo sido adicionados à despesa paga em 2019 os referidos 120 M€.

Em termos comparáveis, a despesa da CGA aumentou 1,4% em 2020. A despesa efetiva (provisória) da CGA ascendeu a 10 194 M€ (Quadro 5), o que em termos ajustados corresponde a um aumento de 143 M€ face a 2019. Esta evolução foi justificada sobretudo pelo acréscimo da despesa com pensões e abonos de 134 M€, dos quais mais 91 M€ em pensões e abonos da responsabilidade da CGA.

O aumento da despesa (ajustada) com pensões e abonos da responsabilidade da CGA foi induzido por um efeito preço e por um efeito volume. O número médio de aposentados passou de 478 860 em 2019 para 481 796 em 2020, refletindo um aumento de 2936, devido ao efeito conjugado de mais 4139 pensões de “velhice e outros motivos” e de menos 1203 pensões de invalidez.³² Ao efeito volume acresceu um efeito preço decorrente dos seguintes fatores:

- Atualização das pensões do regime de proteção social convergente;³³
- Aumento do valor médio do total das pensões de aposentação em 13€, de 1329€ em 2019 para 1342€ em 2020;
- Aumento da despesa com novas pensões de “velhice e outros motivos” de 6,5 M€, cujo impacto foi atenuado por uma diminuição das novas pensões por “invalidez” de 1,3 M€. Foram atribuídas 16 696 novas pensões de aposentação e reforma, mais

³² No ano de 2020 o número médio de pensionistas de “velhice e outros motivos” foi o mais elevado dos últimos anos: 411 541. Esta evolução poderá estar relacionada com a conclusão do final do processo de descongelamento de carreiras em dezembro de 2019 e com a circunstância de, a partir de outubro de 2019, o acesso à aposentação antecipada ter passado ser permitido aos beneficiários que tenham, pelo menos, 60 anos de idade e que, enquanto tiverem essa idade, completem pelo menos 40 anos de serviço efetivo, sem aplicação do fator de sustentabilidade, nos termos do Decreto-Lei n.º 108/2019, de 13 de agosto.

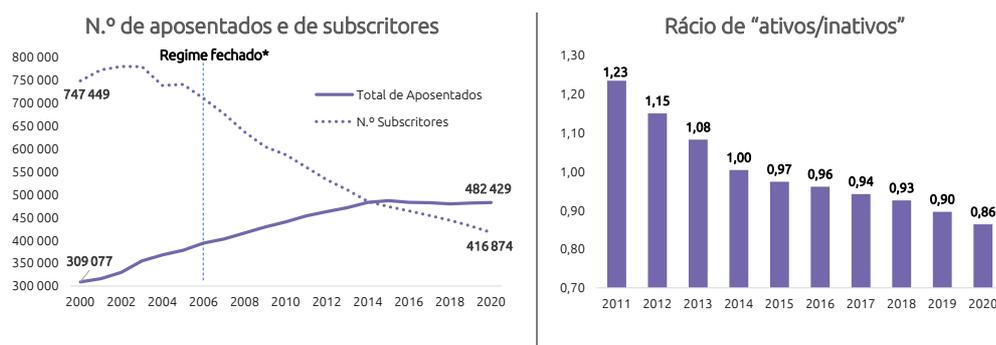
³³ As pensões de aposentação, reforma e invalidez da CGA atribuídas anteriormente a 1 de janeiro de 2019, de montante igual ou inferior a 877,62€, foram atualizadas em 0,7% e as de valor superior a 877,62€ e igual ou inferior a 2632,86€ foram atualizadas em 0,24%, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2020, nos termos da Portaria n.º 28/2020, de 31 de janeiro. Acresceu ainda uma atualização extraordinária (entre 6€ e 10€, face a 31 de dezembro de 2018, para os pensionistas que auferiam um montante global de pensões igual ou inferior a 658,22€) com efeitos a partir de 1 de maio de 2020, nos termos do artigo 71.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março. De acordo com informação prestada pela CGA, em 2020 foram pagos cerca de 1,6 M€ referentes à atualização extraordinária de pensões, dos quais cerca de 0,6 M€ considerando apenas os valores de 2020, sendo o valor remanescente relativo a atualizações extraordinárias respeitantes ao período 2017-2019.

1257 (ou + 8,1%) do que em 2019, tendo o respetivo valor médio aumentado 229€ (passou de 1099€ em 2019 para 1328€ em 2020).³⁴

Em sentido contrário, refira-se que o crescimento da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA em 2020 foi atenuado pelo efeito de base decorrente do pagamento de retroativos no valor de 11,6 M€ no ano de 2019, no seguimento do [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 134/2019](#), de 27 de fevereiro de 2019.

O diferencial negativo entre o número de subscritores e o número de aposentados agravou-se em 2020, contribuindo para o desequilíbrio estrutural do sistema. No final de 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). Desde então esse diferencial negativo aumentou sucessivamente, tendo atingido -65 555 no final de 2020, dos quais -15 673 no ano passado (painel esquerdo do Gráfico 12). Esta evolução negativa contribui para o desequilíbrio estrutural do sistema, sendo determinada pelo facto de o regime da CGA estar fechado a novos subscritores desde 1 de janeiro de 2006. Consequentemente, o rácio de ativos/inativos prosseguiu a trajetória descendente observada nos últimos anos, tendo apresentado no final de 2020 uma relação de 0,86 subscritores no ativo por cada aposentado (excluindo pensionistas de sobrevivência), como se observa no painel direito do gráfico seguinte.

Gráfico 12 – Evolução do número de subscritores e aposentados (posição a 31 de dezembro)



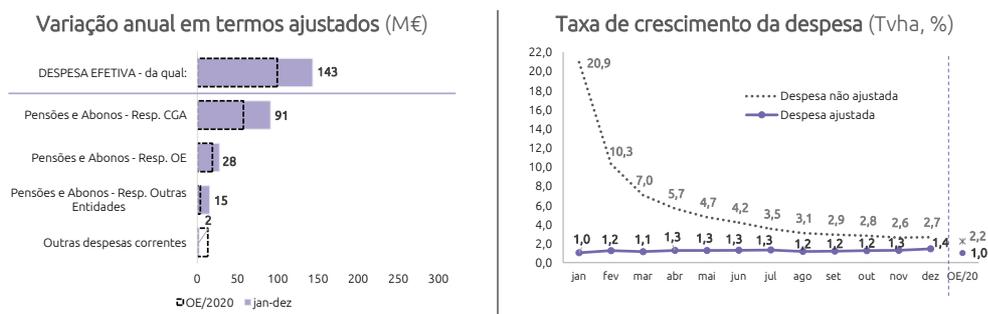
Fonte: CGA. Cálculos do CFP. | Notas: * a CGA deixou de proceder à inscrição de subscritores a partir de 1 de janeiro de 2006, nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro; o total de aposentados apresentado não inclui os pensionistas de sobrevivência; o rácio de "ativos/inativos" representa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

A despesa da CGA ficou 44 M€ acima do previsto no OE/2020, sobretudo devido a um desvio desfavorável nos encargos com pensões e abonos. A despesa ajustada da CGA registou sempre taxas de crescimento positivas ao longo de 2020 (painel direito do Gráfico 13), tendo atingido 1,4% no conjunto do ano e ficado acima do que estava

³⁴ No final de 2020 registou-se um acréscimo do valor médio das pensões que se deveu, por um lado, às novas pensões atribuídas aos aposentados/reformados oriundos da Administração Central, os quais representaram, em 2020, 42,8% do total de novas pensões atribuídas pela CGA e cujo valor médio foi de 1876,47€, e, por outro, à diminuição do peso das pensões unificadas pagas pelo Centro Nacional de Pensões (que apresentam valores de pensão muito mais baixos) no total das novas pensões atribuídas no ano pela CGA em 2020 face a 2019 (com um peso de 15,4% e 27,9% respetivamente).

implícito no OE/2020 (1,0%).³⁵ Apurou-se assim um desvio desfavorável de 44 M€, para o qual contribuiu o facto de a despesa com pensões e abonos ter ficado 54 M€ acima do previsto, sobretudo a da responsabilidade da CGA (+34 M€),³⁶ mas também a da responsabilidade do Estado (+9 M€) e de outras entidades (+11 M€), como se observa no painel esquerdo do Gráfico 13. Em sentido contrário, as “outras despesas correntes” ficaram 11 M€ abaixo do previsto no OE/2020, sobretudo a despesa com a aquisição de serviços (-7,1 M€).

Gráfico 13 – Evolução da despesa da CGA em 2020



Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: tendo em conta que, no mês de janeiro de 2019, os impostos retidos nas pensões em dezembro de 2018, no valor de 120 M€, ainda foram contabilizados como operações extraorçamentais (esta exceção foi prevista por se tratar de um ano de transição entre normativos contabilísticos), e de forma a tornar comparável a variação da despesa entre 2019 e 2020, foi adicionado esse montante na despesa da CGA relativa a 2019; as “outras despesas correntes” incluem despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços, juros e outras despesas; a previsão “OE/20” corresponde à variação anual subjacente no OE/2020 face à execução de 2019; Tvha – taxa de variação homóloga acumulada.

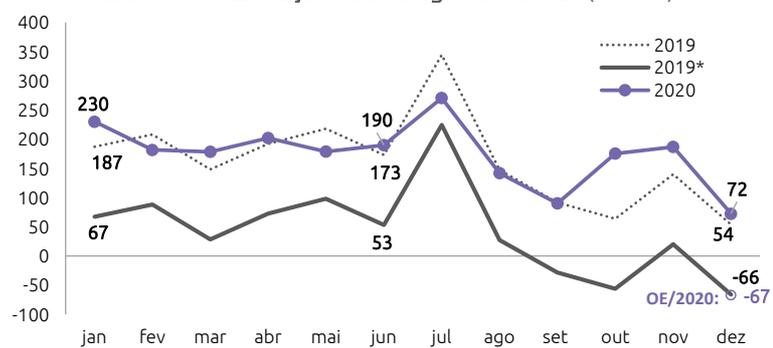
2.2.3 Saldo orçamental

Em termos comparáveis, o saldo global da CGA registou uma melhoria de 139 M€ face a 2019. O saldo da CGA passou de um défice (ajustado) de 66 M€ em 2019 para um excedente de 72 M€ em 2020. Esse excedente orçamental compara favoravelmente com o défice de 67 M€ previsto no OE/2020. O correspondente desvio favorável de 140 M€ resulta do facto de a receita ter ficado 184 M€ acima do previsto e de a despesa ter excedido a previsão inicial em 44 M€.

³⁵ Saliente-se que o orçamento de despesa da CGA não foi alterado no âmbito do OE/2020 revisto.

³⁶ Não se encontram disponíveis os pressupostos da evolução que estava prevista para as pensões da CGA em 2020, designadamente o *stock* de pensionistas e as novas entradas.

Gráfico 14 – Evolução do saldo global da CGA (em M€)



Fonte: DGO. | Notas: valores acumulados; * saldo ajustado no ano de 2019: tendo em conta que, no mês de janeiro de 2019, os impostos retidos nas pensões em dezembro de 2018, no valor de 120 M€, ainda foram contabilizados como operações extraorçamentais (esta exceção foi prevista por se tratar de um ano de transição entre normativos contabilísticos), e de forma a tornar comparável a variação da despesa entre 2019 e 2020, foi adicionado esse montante na despesa da CGA relativa a 2019.



3. ORÇAMENTO PARA 2021

3.1 Segurança Social

O OSS/2021³⁷ prevê uma deterioração do excedente orçamental do Subsector da Segurança Social, antecipando um excedente de 640 M€ para 2021, inferior em 1420 M€ face ao saldo provisório de 2020. Este resultado traduz a esperada diminuição da receita (-1150 M€), justificada pela redução das transferências do OE no âmbito das medidas excecionais e temporárias adotadas devido à situação pandémica, e simultaneamente um aumento da despesa (271 M€).

Para 2021, destaca-se a previsão de que a despesa com medidas de apoio à pandemia venha a ser superior em 129 M€ face à prevista para a receita para a financiar (Quadro 6). Contrariamente, a execução provisória do ano de 2020, inclui um valor de transferências realizadas no âmbito das medidas excecionais que excedem a sua despesa correspondente em 595 M€. Expurgando da posição orçamental da Segurança Social em 2021 o efeito provocado pela situação pandémica – medido exclusivamente pelo montante identificado relativo às medidas excecionais e temporárias implementadas e não contabilizando o impacto da conjuntura macroeconómica sobre a despesa com prestações de desemprego, doença, assim como a perda de contribuições sociais – obter-se-ia um excedente de 769 M€.

O OSS/2021 tem subjacente uma diminuição da receita efetiva da Segurança Social, excluindo FSE e FEAC, em 3,7%, menos 1150 M€ face à estimativa para 2020. Para este resultado contribuem os decréscimos das transferências do OE relativas: (i) a medidas excecionais e temporárias (COVID-19) (-74%); (ii) ao adicional ao IMI (-54%); e (iii) ao cumprimento da LBSS (-1%). Apesar do decréscimo previsto para o total da receita, o OSS/21 prevê um aumento da receita de contribuições e quotizações (3,9%), consignação da receita do IRC (107%) e da transferência relativa ao IVA social e receitas de jogos sociais (3,6% e 11,1%, respetivamente).

De acordo com o OSS/21, as transferências do OE deverão apresentar um decréscimo de -19,1% (-1941 M€). Esta diminuição é essencialmente explicada pela redução da transferência relativa ao apoio de medidas à pandemia (-1845 M€), seguindo-se as diminuições esperadas para as transferências para cumprimento da LBSS³⁸ (-73 M€),

³⁷ OSS/2021 aprovado e publicado pela Lei n.º75-B/2020, de 31/12.

³⁸ A transferência para o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) é reservada ao financiamento do Sistema de Proteção Social e Cidadania. O Sistema de Proteção Social de Cidadania integra o Sistema de Segurança Social que visa garantir o direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica, prevenir e erradicar situações de pobreza e exclusão social e compensar os cidadãos por encargos familiares acrescidos, bem como no domínio da deficiência e da dependência. Inclui três subsistemas, o Subsistema de Ação Social, o Subsistema de Solidariedade e o Subsistema de Proteção Familiar, sendo financiado por transferências do Orçamento do Estado e por receitas fiscais.

contrapartida pública nacional (CPN)³⁹ e regime substitutivo bancário (em -18 e -10 M€, respetivamente).

O OSS/21 prevê um ligeiro acréscimo da receita consignada ao FEFSS – adicional ao IMI, receita consignada de IRC e adicional à contribuição do setor bancário. Em comparação com a execução provisória de 2020, é expectável um aumento de 31 M€, em resultado de diferentes contributos: receita consignada de IRC (+195 M€), adicional ao IMI (-164 M€) e manutenção do valor do adicional à contribuição do setor bancário (Quadro 6). O FEFSS visa o reforço do Sistema de Capitalização da Segurança Social, feito através de uma política de diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social, com o objetivo de aumentar a sua sustentabilidade.

Em 2021, a despesa efetiva da Segurança Social, expurgada dos efeitos do FSE e FEAC, deverá registar um aumento de 0,9% (271 M€), apesar da redução esperada do valor das medidas excecionais no âmbito da COVID-19. Esta previsão tem subjacente o aumento das prestações sociais, sobretudo, o agravamento previsto da despesa com pensões em 3,6% (+661 M€). A evolução da despesa com pensões, de acordo com o OSS/21, teve em consideração:

- (i) a tendência de variação no número de pensões observada nos anos mais recentes;
- (ii) o novo regime de flexibilização da idade de reforma;
- (iii) a atualização de pensões ao abrigo da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, na sua versão atual – o que em termos práticos se traduz num efeito nulo no valor da atualização regular de pensões em 2021, uma vez que esta atualização depende da evolução das duas variáveis do cenário macroeconómico às quais está indexada a atualização nominal do valor das pensões (crescimento do PIB e taxa de inflação cujo valor em 2020 é de 0%); e
- (iv) a atualização extraordinária das pensões a partir de janeiro de 2021, com o valor único de 10€ para todas as pensões até 658,2€ (1,5 Indexante de Apoios Sociais), com impacto de 98,6 M€. Foi igualmente considerado o impacto relativo ao efeito do aumento da eficiência no deferimento de novas pensões e correspondente diminuição das pendências registado em 2019 com efeitos em 2020 e a sua diluição em 2021 no valor total das pensões calculado para 2021.

Apesar da recuperação esperada no OE/2021 para o cenário macroeconómico e, conseqüentemente, para o mercado de trabalho, a despesa com subsídios de desemprego e apoio ao emprego deverá continuar a aumentar. A despesa com estes subsídios deverá crescer 8,4% (+128 M€), que reflete o aumento do valor das remunerações pagas, com impacto ao nível do valor médio da prestação, uma vez que o OE/2021 tem subjacente uma diminuição de 4% dos beneficiários de subsídio de desemprego e de 2% no subsídio social de desemprego.

As restantes prestações sociais, excluindo pensões, subsídio de desemprego e medidas excecionais e temporárias, contribuem em 178 M€ para o aumento da despesa efetiva da Segurança Social. Ao nível das prestações de parentalidade é expectável um

³⁹ As transferências para financiamento da contrapartida pública nacional dos subsídios atribuídos no âmbito de projetos cofinanciados no Sistema Previdencial – Repartição (Quadro de Referência Estratégico Nacional, Outros Quadros Comunitários e Quadro Estratégico Comum - Portugal 2020).

acréscimo desta despesa em 53 M€, refletindo o aumento esperado da natalidade, do emprego e a valorização das remunerações consideradas para o apuramento das prestações. As restantes prestações que contribuem para este incremento dividem-se nas prestações por doença (17 M€) e naquelas que visam reduzir os níveis de pobreza e de carência dos agregados mais vulneráveis, tais como o complemento solidário para idosos (47 M€) e a prestação social para a inclusão e complemento (23 M€).⁴⁰ A evolução da despesa com prestações sociais deverá continuar a ser influenciada pelos impactos de outras medidas adotadas em anos anteriores. Identificam-se o reforço da proteção da parentalidade⁴¹, a criação do estatuto cuidador informal principal,⁴² o regime de carreiras contributivas muito longas e de reforma antecipada por flexibilização.⁴³

Adicionalmente, para além das prestações sociais, é esperado um crescimento da despesa com Ação Social (174 M€), justificado pela continuação da ampliação da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) e pelo alargamento da cobertura através de acordos de cooperação com IPSS na rede de equipamentos sociais e no investimento em programas de apoio a pessoas mais carenciadas e subsídios de formação profissional (26 M€). A despesa de capital deverá registar, em 2021, um aumento de 28 M€ face aos dados provisórios de 2020.

⁴⁰ 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, iniciou-se 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.

⁴¹ O reforço da proteção com o aumento do montante diário dos subsídios por riscos específicos e para a assistência a filho de 65% para 100% da remuneração de referência, bem como pelo alargamento do período de gozo obrigatório da licença parental exclusiva do pai, passando de 15 dias para 20 dias úteis, pagos a 100%; simultaneamente, a licença facultativa baixará de 10 para 5 dias úteis. Refira-se, ainda, a extensão da licença para assistência a filhos com deficiência ou doença crónica aos casos de doença oncológica (paga a 65%). A Lei n.º 90/2019, de 4 de setembro, procedeu ao reforço da proteção na parentalidade.

⁴² A Lei n.º 100/2019, de 6 de setembro, aprovou o Estatuto do Cuidador Informal, alterando o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social e a Lei.º 13/2003.

⁴³ O Regime de reforma antecipada por flexibilização para os beneficiários com pelo menos 40 anos de carreira contributiva aos 60 anos de idade. Criado através do Decreto-Lei n.º 119/2018, de 27 de dezembro, entrou em vigor em janeiro de 2019, iniciando-se a primeira fase, abrangendo os beneficiários com idade igual ou superior a 63 anos de idade, cujas pensões tenham iniciado a partir daquela data; a segunda fase entrou em vigor a partir de outubro de 2019 e abrangeu os beneficiários com 60 ou mais anos de idade cujas pensões tenham data de início a partir daquela data.

Quadro 6 – Orçamento da Segurança Social para 2021
(ótica Contabilidade Pública)

	Exec. Prov.	Previsão	Variação Anual		
	2020	OSS/2021	em M€	em %	Ctva (p.p.)
Receita efetiva (excl. FSE e FEAC)	31 137	29 988	-1 150	-3,7	-3,7
Receita Corrente - da qual:	31 136	29 981	-1 156	-3,7	-3,7
Receita fiscal	1 606	1 692	85	5,3	0,3
IVA social	883	915	32	3,6	0,1
Receitas de jogos sociais	204	227	23	11,1	0,1
Adicional ao IMI	304	140	-164	-53,9	-0,3
Consignação da receita de IRC	182	377	195	106,9	1,3
Contribuições e quotizações	18 222	18 928	706	3,9	2,4
Transferências do OE	10 151	8 210	-1 941	-19,1	-5,2
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	7 107	7 034	-73	-1,0	-0,2
Trf do OE p/comp Medida COVID Layoff contribuições	549	71	-478	-87,1	-0,2
Transferência do OE – Medidas Excecionais – COVID	1 944	576	-1 368	-70,4	-1,4
Transferências do OE - CPN	102	84	-18	-17,4	0,0
Transferências do OE - RSB	435	425	-10	-2,4	0,0
Outras transferências do OE	15	20	5	34,0	0,0
Transferências da CGA - pensões unificadas	153	160	7	4,6	0,0
Receita de capital	1	7	6	601,5	0,1
Despesa efetiva (excl. FSE e FEAC)	29 077	29 348	271	0,9	0,9
Despesa Corrente - da qual:	29 044	29 286	243	0,8	0,8
Prestações Sociais	25 420	25 266	-154	-0,6	-0,5
Pensões	18 415	19 076	661	3,6	2,3
Sobrevivência	2 516	2 584	68	2,7	0,2
Invalidez	1 175	1 159	-16	-1,3	-0,1
Velhice	13 789	14 306	517	3,7	1,8
Benefícios dos Antigos Combatentes	43	46	3	6,3	0,0
Parcela de atualização extraordinária de pensões	449	547	99	21,9	0,4
Abono de Família	822	823	1	0,2	0,0
Subs. e complemento por doença	746	763	17	2,3	0,1
Subs. Desemp., social de desemp. e apoio ao emprego	1 515	1 643	128	8,4	0,5
Complemento Solidário para Idosos	212	259	47	22,2	0,2
Rendimento Social de Inserção	340	340	0	0,0	0,0
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	1 897	776	-1 121	-59,1	-1,6
Prestação Social para a Inclusão e complemento	410	433	23	5,6	0,1
Prestações de parentalidade	657	711	53	8,1	0,2
Outras prestações	406	412	7	1,6	0,0
Ação Social	1 938	2 112	174	9,0	0,6
Subsídios de Formação Profissional	58	84	26	45,5	0,1
Transf. para a CGA - pensões unificadas	551	552	2	0,3	0,0
Despesa de Capital	33	62	28	84,9	0,2
Saldo global (excl. FSE e FEAC)	2060	640	-1420	-	-

Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. Notas: Ctva – contributo para a taxa de variação anual.

3.2 Caixa Geral de Aposentações

De acordo com o orçamento da CGA para 2021, o saldo global deverá registar uma deterioração e passar a ser deficitário em 81 M€. Para 2021 está prevista uma degradação do saldo em 154 M€, passando-se de um excedente de 72 M€ em 2020 para um défice de 81 M€ no corrente ano. A CGA tem vindo a apresentar orçamentos

com saldos negativos,⁴⁴ mas nos últimos seis anos registou sempre excedentes orçamentais.⁴⁵ Estes desvios de execução favoráveis estão em grande parte associados à imprevisibilidade resultante das entidades poderem entregar o valor das quotas no próprio mês ou até ao dia 15 do mês seguinte. No último triénio, a receita proveniente de contribuições e quotizações ficou, em média, cerca de 150 M€ acima do previsto, o que revela uma excessiva prudência na elaboração do respetivo orçamento. Caso em 2021 se volte a observar um desvio favorável de dimensão semelhante na referida rubrica, o saldo orçamental da CGA permanecerá excedentário.

Quadro 7 – Orçamento da CGA para 2021

Designação	Exec. Prov.	Previsão	Variação anual		
	2020	OE/2021	em M€	em %	Ctva (p.p.)
Receita efetiva	10 266	10 138	-128	-1,2	-1,2
Contribuições para a CGA	4 095	3 841	-254	-6,2	-2,5
Quotas e Contribuições	3 982	3 730	-253	-6,3	-2,5
Compensação por pagamento de pensões	113	111	-1	-1,2	0,0
Transferências correntes - <i>das quais:</i>	5 968	6 050	82	1,4	0,8
Transferências do OE	5 410	5 489	79	1,5	0,8
Complicação do OE	5 016	5 080	64	1,3	0,6
Compensação por pagamento de pensões	394	409	15	3,9	0,1
Transferências da Segurança Social	551	552	2	0,3	0,0
Outras receitas correntes	202	247	45	22,2	0,4
Receita de Capital	1	0	-1	-	-
Despesa efetiva	10 194	10 220	26	0,3	0,3
Transferências Correntes - <i>das quais:</i>	10 162	10 175	13	0,1	0,1
Transf. para as Famílias	9 974	9 981	7	0,1	0,1
Pensões e Abonos - Resp. CGA	8 941	8 927	-14	-0,2	-0,1
Pensões e Abonos - Resp. OE	376	390	14	3,7	0,1
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	657	663	6	1,0	0,1
Transferências para a Segurança Social	185	190	6	3,1	0,1
Outras despesas correntes*	32	45	13	39,5	0,1
Saldo global	72	-81	-154		

Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: 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; os valores de execução em 2020 ainda são provisórios, embora correspondam ao período de conta de gerência; Ctva – contributo para a taxa de variação anual.

⁴⁴ Os orçamentos da CGA para 2018, 2019 e 2020 também apresentavam um saldo negativo. Este desequilíbrio na previsão inicial é autorizado pelo MF (a CGA encontra-se excecionada do princípio da estabilidade orçamental definido na Lei de Enquadramento Orçamental) porque decorre da gestão das carteiras afetas às Reservas especiais da CGA, 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 (Dragapor, RDP, ANA, INCM, NAV, CGD, PT, Marconi, BPN, IFAP, ENVC e Gestnave). Os encargos com as pensões e outros cujas responsabilidades foram transferidas para a CGA são suportados através do rendimento dos capitais aplicados e dos reembolsos de títulos das carteiras afetas às Reservas especiais. Assim, o referido desequilíbrio está relacionado com aquisição de títulos de dívida pública portuguesa (despesa com ativos financeiros financiada por receita corrente) e com a venda de títulos para financiar o pagamento dessas pensões (despesa corrente financiada por receita com ativos financeiros).

⁴⁵ Contudo, sem o efeito decorrente da referida exceção autorizada no mês de janeiro de 2019, no sentido de que os impostos retidos nas pensões em dezembro de 2018, no valor de 120 M€, ainda fossem contabilizados como operações extraorçamentais, o saldo orçamental da CGA em 2019 teria sido negativo (-66 M€).

A receita da CGA deverá diminuir 1,2% em 2021, sobretudo devido à redução das contribuições. O orçamento da CGA para 2021 aponta para que a receita atinja 10 138 M€, menos 128 M€ do que no ano passado. Prevê-se que a receita de quotas e contribuições se fixe em 3730 M€ (Quadro 7), na sequência de uma redução de 253 M€ (ou -6,3%). Essa diminuição poderá não vir a ser tão acentuada, já que nos últimos anos a receita de quotas e contribuições tem ficado sistematicamente acima do previsto. Acresce que o efeito desfavorável da saída de subscritores para a aposentação e para a reforma num sistema fechado a novas entradas deverá ser atenuado por um efeito positivo decorrente das valorizações salariais na administração pública em 2021.

Em sentido oposto, está previsto um aumento das transferências do OE e das “outras receitas correntes”. A comparticipação financeira do OE para o equilíbrio da CGA deverá aumentar 64 M€ (atingindo 5080 M€ em 2021, valor que corresponde a 50,1% da receita efetiva orçamentada pela CGA), não obstante estar prevista uma redução da despesa com pensões da responsabilidade da CGA. As transferências do OE a título de compensação por pagamento de pensões deverão aumentar (+15 M€) em consonância com o acréscimo previsto da despesa com pensões e abonos da responsabilidade do Estado (+14 M€). No âmbito das “outras receitas correntes” a CGA prevê um acréscimo de 45 M€, justificado pela expectativa de um maior recebimento de juros de instituições financeiras.

A despesa da CGA deverá registar um ligeiro crescimento de 0,3% em 2021. De acordo com o orçamento da CGA para 2021, a despesa efetiva totalizará 10 220 M€, mais 26 M€ do que em 2020, dos quais mais 13 M€ de transferências correntes e mais 13 M€ de “outras despesas correntes”. No âmbito das transferências correntes está previsto um acréscimo de apenas 7 M€ na despesa com pensões e outros abonos, em resultado do efeito conjugado de um aumento da despesa com pensões e abonos da responsabilidade do Estado (+14 M€) e da responsabilidade de outras entidades (+6 M€) e de uma redução dos encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (-14 M€, apesar do impacto previsto com a atualização extraordinária das pensões mais baixas).⁴⁶

De acordo informação prestada pela CGA, a dotação aprovada de encargos com pensões e abonos para 2021 sofreu uma redução de cerca de 153,7 M€ face valor proposto inicialmente, dos quais menos 149 M€ na despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA. Esta entidade refere que, entre o momento da proposta de orçamento e da sua aprovação, podem ser alterados alguns pressupostos, referentes ao cenário macroeconómico (a atualização regular das pensões está indexada à evolução do PIB real e à inflação) e/ou ao número de pensionistas e ao valor médio da pensão previstos. Refere também que a mencionada redução não decorre da responsabilidade da CGA (do qual só teve conhecimento pela aprovação do Orçamento), frisando que na proposta de orçamento da CGA já não estava prevista qualquer atualização regular das

⁴⁶ De acordo com informação prestada pela CGA, o impacto da atualização extraordinária em 2021 deverá ser de cerca de 2,5 M€, dos quais cerca de 0,9 M€ considerando apenas os valores de 2021, sendo o valor remanescente relativo a atualizações extraordinárias respeitantes ao período 2017-2020. A atualização extraordinária será de 10€ por pensionista, face a 31 de dezembro de 2020, para os pensionistas que auferiram um montante global de pensões igual ou inferior a 658,22€, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2021, nos termos do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2021, de 22 de fevereiro.

pensões.⁴⁷ Deste modo, o referido aumento de apenas 7 M€ na despesa com pensões e outros abonos previsto para 2021 não tem suporte nos pressupostos assumidos pela CGA na proposta de orçamento da CGA para 2021. Por um lado, os pressupostos relativamente à totalidade das pensões pagas (CGA, Estado e outras entidades), assentavam na previsão de mais 604 novas pensões de aposentação e reforma (excluindo “pensões de sobrevivência e outras”) face ao ano de 2020 e numa subida da respetiva pensão média em 62€. Estes fatores foram, igualmente, conjugados com a saída de subscritores prevista para 2021. Por outro lado, para 2021 a CGA considerou 15 800 abonos abatidos de aposentação e reforma e 9 800 de sobrevivência e outras.

⁴⁷ Em 2021 não haverá atualização regular de pensões ao abrigo da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, na sua versão atual, devido à evolução das duas variáveis às quais está indexada a atualização nominal do valor das pensões (crescimento do PIB e taxa de inflação).



4. ANEXOS

4.1 Lista de Abreviaturas

Abreviaturas	Significado
ANA	Aeroportos de Portugal, SA
AP	Administrações Públicas
BdP	Banco de Portugal
BPN	Banco Português de Negócios
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos, SA
CSI	Complemento Solidário para Idosos
DRAGAPOR	Dragagens de Portugal, S.A.
ENVC	Estaleiros Navais de Viana do Castelo
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
FSE	Fundo Social Europeu
GESTNAVE	Gestnave - Serviços Industriais, SA
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
INCM	Imprensa Nacional-Casa da Moeda, SA
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
NAV	Navegação Aérea de Portugal, EPE
OE	Orçamento do Estado
OSS	Orçamento da Segurança Social
PIB	Produto Interno Bruto
p.p.	Pontos percentuais
PT	Portugal Telecom – Comunicações, SA
RDP	Radiodifusão Portuguesa, SA
RSI	Rendimento Social de Inserção
UE	União Europeia

4.2 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução da receita da Segurança Social sem FSE e FEAC	10
Gráfico 2 – Evolução das contribuições e quotizações e das remunerações (em %).....	13
Gráfico 3 – Evolução da despesa da Segurança Social	16
Gráfico 4 – Variação homóloga acumulada da despesa com pensões	17
Gráfico 5 – Evolução do n.º de beneficiários do subsídio de desemprego, da despesa com prestações de desemprego e do valor médio mensal da prestação	18
Gráfico 6 – Evolução acumulada do saldo orçamental da Segurança Social (M€).....	19
Gráfico 7 – Saldo orçamental por sistema excluindo FSE e FEAC (M€)	21
Gráfico 8 – Contributo dos subsistemas para o saldo orçamental excluindo FSE e FEAC (M€).....	22
Gráfico 9 – Evolução das principais fontes de receita da CGA.....	24
Gráfico 10 – Evolução do número de subscritores, das contribuições e da massa salarial	25
Gráfico 11 – Evolução das componentes da receita da CGA em 2020	26
Gráfico 12 – Evolução do número de subscritores e aposentados	28
Gráfico 13 – Evolução da despesa da CGA em 2020.....	29
Gráfico 14 – Evolução do saldo global da CGA (em M€)	30

4.3 Índice de Quadros

Quadro 1 – Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 com impacto na receita do subsetor da Segurança Social em 2020	12
Quadro 2 – Execução orçamental da Segurança Social em 2020	14
Quadro 3 – Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 com impacto na despesa do subsector da Segurança Social em 2020	15
Quadro 4 – Execução orçamental da Segurança Social por Sistema (ótica da Contabilidade Orçamental Pública)	23
Quadro 5 – Conta da Caixa Geral de Aposentações	26
Quadro 6 – Orçamento da Segurança Social para 2021 (ótica Contabilidade Pública) ..	34
Quadro 7 – Orçamento da CGA para 2021	35