

EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DA SEGURANÇA SOCIAL E DA CGA EM 2021

Junho de 2022

Relatório n.º

06/2022

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

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

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 31 de maio de 2022.

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

Índice	3
Sumário Executivo	4
Introdução	6
1. Desenvolvimentos orçamentais em 2021	7
1.1 Segurança Social	7
1.1.1 Evolução da receita	7
1.1.2 Evolução da despesa	12
1.1.3 Saldo orçamental.....	16
1.1.4 Execução por sistema e subsistema	17
1.2 Caixa Geral de Aposentações	21
1.2.1 Evolução da receita	21
1.2.2 Evolução da despesa	23
1.2.3 Saldo orçamental.....	26
2. Orçamento para 2022.....	27
2.1 Segurança Social	27
2.2 Caixa Geral de Aposentações	30
3. Anexos	32
3.1 Lista de Abreviaturas	32
3.2 Índice de Gráficos	33
3.3 Índice de Quadros.....	33

SUMÁRIO EXECUTIVO

Execução orçamental da Segurança Social em 2021

Em 2021, a Segurança Social registou um excedente orçamental de 2250 M€, excluindo as operações relativas ao Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), o que traduz um aumento de 178 M€ face ao ano anterior. Este excedente reflete um aumento da receita efetiva em 958 M€, superando os 780 M€ de aumento da despesa. A análise por sistema, expurgada dos efeitos do FSE e do FEAC, revela um contributo positivo, em particular, do Sistema Previdencial (Repartição e Capitalização) e do Sistema de Proteção Social de Cidadania com excedentes orçamentais de 1656 M€ e 594 M€, respetivamente. No domínio do Sistema Previdencial, foi o saldo do Sistema Previdencial-Repartição que mais contribuiu para este desenvolvimento favorável, apresentando um excedente orçamental de 1119 M€, superior ao saldo positivo de 537 M€ obtido pelo Sistema Previdencial-Capitalização.

A posição orçamental da Segurança Social, em 2021, continuou a ser influenciada pela crise pandémica. Excluindo os impactos das medidas adotadas neste contexto, com efeito sobre a despesa (1919 M€), bem como as transferências do OE para as financiar, com efeitos na receita (1545 M€), obter-se-ia um excedente de pelo menos 2625 M€. O montante efetivo seria muito provavelmente superior a este valor, dado não ser possível determinar com rigor a totalidade do impacto da pandemia na despesa com prestações de desemprego e doença por a evolução destas rubricas de despesa estar afetada por uma multiplicidade de fatores.

A receita efetiva da Segurança Social, excluindo o FSE e o FEAC, apresentou um acréscimo de 3,1% face ao ano anterior. Para este resultado contribuiu maioritariamente o crescimento da receita de contribuições e quotizações em 1713 M€ (9,4%) face a 2020. O melhor resultado desta receita reflete a recuperação da atividade económica, com efeitos positivos sobre o mercado de trabalho, assim como o incremento da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) em 30€, passando de 635€ em 2020 para 665€ em 2021, o que aumentou o montante mínimo da base de incidência das contribuições e quotizações. Adicionalmente, importa referir que o expressivo aumento das contribuições sociais espelha também o efeito base do ano de 2020, uma vez que o valor das contribuições foi fortemente influenciado pelo impacto da pandemia no mercado de trabalho. No mesmo sentido, embora com menor peso, refere-se a diminuição menos acentuada das transferências do OE (-10,3%) do que a prevista no OSS/2021 (-19,1%). Em termos homólogos, a diminuição verificada das transferências do OE em 1046 M€ (-10,3%) deve-se essencialmente ao menor valor de transferências para compensar a perda de contribuições devidas ao *lay-off* (-478 M€ que em 2020), assim como da transferência excepcional no contexto das medidas COVID-19 (-469 M€), tendo totalizado o montante de 1545 M€.

Em 2021, a despesa da Segurança Social, ajustada dos referidos efeitos, cresceu 2,7% (ou 779 M€) face ao ano anterior, acima dos 0,9% previstos no documento de programação orçamental para 2021. Esta execução ainda reflete o impacto de algumas das medidas adotadas na sequência da crise pandémica (1919 M€), assim como os incrementos da despesa com pensões (+474 M€ ou 2,6%) – essencialmente justificado

pela maior despesa relativa à parcela de atualização extraordinária de pensões – da prestação social para a inclusão e complemento (+114 M€ ou 27,8%), ação social (+105 M€ ou 5,4%), das prestações de desemprego (+74 M€ ou 4,9%) e do rendimento social de inserção (+17 M€ ou 4,9%). Excluindo o impacto das medidas excecionais e temporárias em 2021, identificadas pela Segurança Social no valor de 1919 M€, a despesa efetiva teria diminuído 3,9% face ao período homólogo.

A atualização extraordinária das pensões tem vindo a aumentar o seu peso na despesa efetiva: em 2017, primeiro ano de implementação, ascendeu a 77 M€, em 2018 mais do que duplicou atingindo 207 M€ e em 2019 e 2020 situou-se nos 338 M€ e 449 M€, respetivamente. Em 2021, registou-se o maior aumento, com um crescimento de 298 M€ (+66,4%), representando 747 M€. No OSS/2021 estava previsto o valor de 547 M€, o que se traduziria num incremento de 99 M€ (+21,9%) face a 2020.

Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações em 2021

A Caixa Geral de Aposentações (CGA) alcançou um excedente orçamental de 81 M€ no ano de 2021, na ótica da contabilidade orçamental pública. Este resultado traduz uma melhoria de 8 M€ face a 2020, tendo o aumento da receita (1,0%) sido ligeiramente superior ao registado na despesa (0,9%).

A receita efetiva da CGA totalizou 10 366 M€ em 2021, mais 100 M€ do que no ano precedente. Essa evolução favorável deveu-se sobretudo a um acréscimo das transferências correntes em 77 M€, dos quais 61 M€ relativos à comparticipação do OE destinada a assegurar o equilíbrio financeiro da CGA. As contribuições para a CGA aumentaram 22 M€ (ou 0,6%), apesar de o número de subscritores ter baixado 3,4% e de a respetiva massa salarial sujeita a desconto ter diminuído 1,4%.

A despesa efetiva da CGA ascendeu a 10 286 M€ em 2021, mais 92 M€ do que no ano precedente. Esta evolução foi justificada sobretudo pelo acréscimo de 88 M€ das transferências para as famílias, dos quais 64 M€ em pensões e abonos da responsabilidade da CGA. Este último ocorreu apesar de o número médio de aposentados ter baixado de 481 796 em 2020 para 481 078 em 2021. Esse efeito volume foi mais do que compensado por um efeito preço decorrente sobretudo de um aumento de 10€ no valor médio do total das pensões de aposentação.

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: 0,83 subscritores no ativo por cada aposentado, que compara com 0,86 no final do ano de 2020. Esta evolução negativa é determinada pelo facto de o regime da CGA estar fechado a novos subscritores desde 1 de janeiro de 2006.

Face ao OE/2021, o excedente orçamental de 81 M€ alcançado pela CGA compara favoravelmente com o défice de 81 M€ que estava previsto. Este desvio de 162 M€ resulta do efeito conjugado de a receita ter ficado 228 M€ acima do previsto e de a despesa ter excedido a previsão em 66 M€. A receita aumentou 1%, em contraste com o decréscimo de 1,2% que estava implícito no OE/2021, sobretudo porque a receita de quotas e contribuições aumentou 22 M€, embora estivesse prevista uma redução de 253 M€. No lado da despesa, o crescimento de 0,9% foi superior aos 0,3% que estavam subjacentes no OE/2021, sobretudo devido ao facto de os encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA terem ficado 78 M€ acima do previsto.

INTRODUÇÃO

O relatório analisa a execução orçamental provisória da Segurança Social (OSS) e a execução final da Caixa Geral de Aposentações (CGA) em 2021, tendo por referência o previsto no Orçamento do Estado para 2021 (OE/2021), Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro. 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 elaboração do relatório baseia-se na informação facultada pelo IGFSS, pela CGA, pelo acesso ao Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), disponibilizado pela DGO e pela Conta Geral do Estado.

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.

1. DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2021

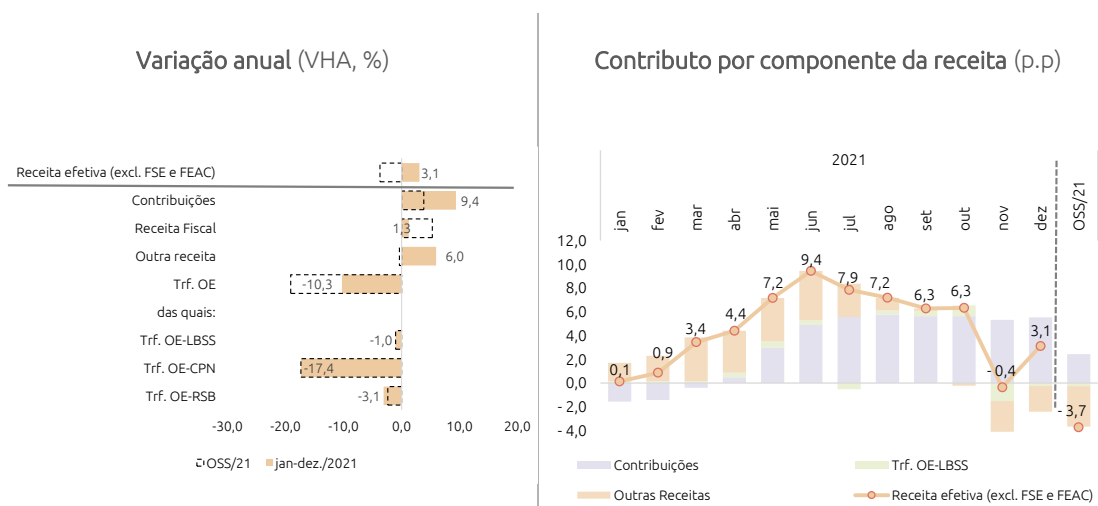
1.1 Segurança Social

A análise dos agregados da receita e da despesa da Segurança Social é elaborada com base em dados expurgados dos efeitos das transferências do FSE e do FEAC, por forma a neutralizar o efeito de eventuais desfasamentos temporais entre receita e despesa sobre o saldo do Sistema da Segurança Social. Desta forma é possível concentrar a análise na evolução da situação orçamental do sistema de proteção social, uma vez que o FSE e o FEAC financiam encargos do Subsistema de Ação Social e 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.

1.1.1 Evolução da receita

Em 2021, a receita efetiva da Segurança Social, excluindo o FSE e o FEAC, apresentou um acréscimo de 3,1% face ao ano anterior, contrariamente à quebra prevista no OSS/2021 (-3,7%). A receita efetiva cifrou-se em 32 108 M€, situando-se 2120 M€ acima do montante previsto. Este resultado é explicado, essencialmente, por uma execução da receita acima do valor inscrito no OSS/2021 na rubrica contribuições e quotizações e pelo maior montante das transferências do OE em 2021 face ao inicialmente orçamentado (Gráfico 1).

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

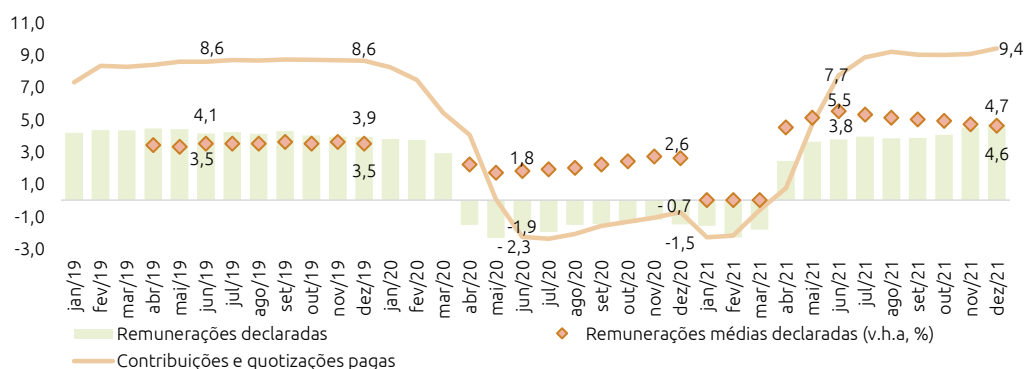


Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: Trf. OE – Transferência do Orçamento do Estado; LBSS – Lei de Bases da Segurança Social; CPN – Contrapartida Pública Nacional; RSB – Regime Substitutivo Bancário. A previsão apresentada no gráfico do painel direito corresponde à subjacente no OSS/2021.

A receita de contribuições e quotizações registou um crescimento de 1713 M€ (9,4%) face a 2020, substancialmente superior à variação implícita no OSS/2021 (3,8%), tendo sido determinante para o aumento da receita efetiva. Esta evolução reflete a recuperação da atividade económica, com efeitos positivos sobre o mercado de trabalho, constatando-se um aumento médio da população empregada em 2,7%, assim como o incremento da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) em 30€, passando de 635€ em 2020 para 665€ em 2021, o que aumentou o montante mínimo da base de incidência das contribuições e quotizações. Adicionalmente, importa referir que o expressivo aumento das contribuições sociais espelha também o efeito base do ano de 2020, uma vez que o valor das contribuições foi influenciado pelo impacto da pandemia no mercado de trabalho (tendo registado nesse ano de 2020 uma quebra de 136 M€).² A receita de contribuições e quotizações constitui a principal fonte de financiamento do Sistema Previdencial,³ tendo representado 62,1% da receita efetiva (excluindo FSE e FEAC) em 2021 (58,5% em 2020). A obtenção de variações positivas nas contribuições sociais é fundamental para garantir o autofinanciamento e a sustentabilidade do sistema contributivo.

Em 2021, o número médio de beneficiários com remuneração declarada – efeito volume – denotou um aumento de 4,7% em termos homólogos. No que respeita as remunerações médias declaradas – efeito preço –, o incremento foi de 4,6% no mesmo período (Gráfico 2). Destaca-se, ainda, que a receita de contribuições beneficiou do crescimento médio de 3% do emprego público (21 321 em termos líquidos),⁴ uma vez que os novos trabalhadores são inscritos na Segurança Social desde 2005.

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.

² A isenção da TSU às empresas foi assegurada por uma transferência do Estado para a Segurança Social de modo a financiar essa perda de receita contributiva. Em contas nacionais a evolução das contribuições sociais, em 2020 e 2021, encontra-se influenciada pelo tratamento estatístico adotado pelo INE para refletir a perda de receita relativa à isenção do pagamento da Taxa Social Única (TSU). Este tratamento estatístico reflete uma imputação sem impacto no saldo das AP, uma vez que em termos do sector das AP verificou-se uma reclassificação de uma transferência do Estado para subsídios, enquanto no subsector dos FSS se verificou uma reclassificação das transferências recebidas do Estado para contribuições sociais efetivas recebidas.

³ As contribuições estão consignadas exclusivamente ao Sistema Previdencial.

⁴ Valor que corresponde à diferença entre o volume médio de emprego nas AP em 2021 e 2020 de acordo com a [Síntese Estatística do Emprego Público](#).

Assim como verificado no primeiro ano da pandemia, também no ano de 2021 ocorreu uma perda de receita contributiva decorrente da isenção de pagamento da Taxa Social Única (TSU), tendo ascendido a 226 M€ (549 M€ em 2020). Nos termos do Decreto-Lei n.º 23-A de 24 de março esta perda de receita resultante das dispensas e isenções contributivas concedidas, assim como qualquer despesa adicional que resulta dos apoios concedidos no quadro da situação pandémica, deve ser financiada por uma transferência extraordinária do Orçamento do Estado, por forma a garantir a sustentabilidade da Segurança Social. Contudo, apesar dessa perda ter sido de 226 M€, apenas foi efetuada uma transferência do OE para a Segurança Social no montante de 71 M€ (Quadro 2). As restantes medidas do lado da receita identificadas no Quadro 1 apenas se traduziram num adiamento do recebimento, não resultando em perda de receita no conjunto do ano. Importa ainda referir que, em 2021, a cobrança coerciva da dívida à Segurança Social que se encontra em processo executivo decresceu 3% (uma redução de 14,1 M€) face a 2020. Este resultado é, em parte, explicado pela medida de suspensão do pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva,⁵ no montante de 28,8 M€, de acordo com a Conta Geral do Estado de 2021.

Quadro 1 – Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 com impacto na receita do subsector da Segurança Social em 2021

Impacto total na receita efetiva (M€)	254,8
Isenção de pagamento da Taxa Social Única	225,9
Suspensão de pagamentos de planos prestacionais e processos de execução contributiva	28,8
Prorrogação das Contribuições para a Segurança Social	0,1

Fonte: DGO (Conta Geral do Estado de 2021). Cálculos do CFP. Nota: A isenção de pagamento de TSU é feita ao abrigo do atual *lay-off* simplificado e apoio à retoma progressiva.

As transferências do OE⁶ apresentaram um decréscimo de 10,3%, uma diminuição menos acentuada do que a prevista no OSS/2021 (-19,1%). A diferença é justificada pelo maior montante de transferências efetuadas no âmbito da implementação das medidas excecionais e temporárias para fazer face à situação pandémica provocada pela COVID-19 (+898 M€) face ao previsto no OSS/2021 (Quadro 2). Em termos homólogos, a diminuição verificada das transferências do OE em 1046 M€ (-10,3%), deve-se essencialmente ao menor valor de transferências para compensar a perda de contribuições devidas ao *lay-off* (uma redução de 478 M€ face a 2020), assim como da transferência excecional no contexto das medidas COVID-19 (-469 M€). De uma forma menos expressiva, verificou-se ainda uma diminuição na transferência do OE para o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) destinada a financiar a componente não contributiva do sistema, em 73 M€ (-1,0%), atingindo 7034 M€. Em

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

⁶ 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* e a transferência do OE no âmbito das medidas excecionais implementadas para fazer face à situação pandémica provocada pela COVID-19.

2021, as transferências do OE representaram 28,4% da receita efetiva (excluindo FSE e FEAC).

Adicionalmente, e em sentido contrário, refere-se o aumento de 5 M€ das transferências correntes provenientes da CGA, no âmbito das pensões unificadas, situando-se, no entanto, ligeiramente abaixo do inicialmente previsto no OSS/2021 (Quadro 2).

Em 2021, a receita fiscal apresentou um menor contributo para a evolução da receita efetiva, tendo a sua execução registado um valor inferior ao esperado no OSS/2021. O aumento da receita fiscal cifrou-se em 21 M€ (1,3%), refletindo os incrementos da receita do adicional ao IRC, do IVA social e das receitas decorrentes dos jogos sociais⁷. A transferência da receita de IRC situou-se nos 337 M€, um acréscimo expressivo face ao apurado em 2020 (mais 155 M€), mas inferior em 40 M€ face ao inscrito no OSS/2021 (Quadro 2). A transferência referente ao IVA social, que financia as despesas do subsistema de proteção familiar, atingiu 915 M€, mais 32 M€ do que em 2020 (Quadro 2). Em sentido oposto, e contrariamente ao verificado desde a sua criação em 2017, destaca-se a quebra da transferência referente ao adicional ao IMI tendo atingido 128 M€, ou seja, apresentando uma redução de 176 M€ face a 2020. Em 2021, dada a situação excecional gerada pela crise pandémica, as receitas resultantes do adicional ao IMI e a parcela do IRC não foram consignadas ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

No entanto, os valores apurados pela Autoridade Tributária e Aduaneira relativos ao adicional ao IMI e ao IRC foram de 124,5 M€ e 337,3 M€, respetivamente, ou seja, o montante apurado para o adicional ao IMI foi inferior ao valor transferido. De resto, mesmo não descontando os custos de cobrança, verifica-se que os valores transferidos entre 2017 e 2021 superaram o valor da receita apurada do adicional ao IMI em 4,8 M€.⁸

⁷ Esta receita resulta de uma transferência realizada pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e pelo Turismo de Portugal.

⁸ Os montantes transferidos pela Autoridade Tributária e Aduaneira deveriam ser deduzidos dos encargos de cobrança e da previsão de deduções à coleta de IMI e de IRC.

Quadro 2 – Execução orçamental da Segurança Social em 2021

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	PREVISÃO	EXECUÇÃO					
	Milhões de Euros	Milhões de Euros			Var. homóloga (%)		Por memória: OSS/21
		OSS/21	CSS/20	jan-dez./21	jan-dez./21	Ctvh (p.p.)	
Receita efetiva (excl. FSE e FEAC)	29 988	31 150	32 108	3,1	3,1	-3,7	
Receita Corrente - da qual:	29 981	31 149	32 107	3,1	3,1	-3,7	
Receita fiscal	1 692	1 606	1 627	1,3	0,1	5,3	
IVA social	915	883	915	3,6	0,1	3,6	
Receitas de jogos sociais	227	204	212	4,1	0,0	11,1	
Adicional ao IMI	140	304	128	-57,8	-0,6	-53,9	
Adicional ao IRC	377	182	337	85,1	0,5	106,9	
Adicional à Contribuição do Setor Bancário	33	33	34	2,8	0,0	0,0	
Contribuições e quotizações	18 928	18 230	19 943	9,4	5,5	3,8	
Contribuições e quotizações	18 928	18 230	19 943	9,4	5,5	3,8	
Transferências do OE - das quais:	8 210	10 151	9 105	-10,3	-3,4	-19,1	
T transf. do OE para cumprimento da LBSS	7 034	7 107	7 034	-1,0	-0,2	-1,0	
T rf do OE p/comp Medida COVID Layoff contribuições	71	549	71	-87,1	-1,5	-87,1	
Transferência do OE – Medidas Excecionais – COVID	576	1 944	1 474	-24,1	-1,5	-70,4	
T transf. do OE - CPN	84	102	84	-17,4	-0,1	-17,4	
T transf. do OE - RSB	425	435	422	-3,1	0,0	-2,4	
Transferências da CGA - pensões unificadas	160	153	158	3,0	0,0	4,6	
Receita de capital	7	1	1	-9,1	0,0	601,5	
Despesa efetiva (excl. FSE e FEAC)	29 347	29 078	29 858	2,7	2,7	0,9	
Despesa Corrente - da qual:	29 286	29 045	29 816	2,7	2,7	0,8	
Prestações Sociais	25 266	25 420	26 046	2,5	2,2	-0,6	
Pensões - das quais:	19 076	18 415	18 889	2,6	1,6	3,6	
Sobrevivência	2 584	2 516	2 590	3,0	0,3	2,7	
Invalidez	1 159	1 175	1 167	-0,7	0,0	-1,3	
Velhice	14 306	13 788	13 912	0,9	0,4	3,8	
Benefícios dos Antigos Combatentes	46	43	44	1,7	0,0	6,3	
Parcela de atualização extraordinária de pensões	547	449	747	66,4	1,0	21,9	
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário	425	435	422	-3,1	0,0	-2,4	
Abono de Família	823	822	785	-4,5	-0,1	0,2	
Subs. e complemento por doença	763	746	753	0,8	0,0	2,3	
Subs. desemp., social de desemp. e apoio ao emprego	1 643	1 515	1 589	4,9	0,3	8,4	
Complemento Solidário para Idosos	259	212	204	-3,4	0,0	22,2	
Rendimento Social de Inserção	340	340	356	4,9	0,1	0,0	
Prestação Social para a Inclusão e complemento	433	410	524	27,8	0,4	5,6	
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	776	1 897	1 919	1,2	0,1	-59,1	
Prestações de parentalidade	711	657	637	-3,0	-0,1	8,1	
Outras prestações	412	406	388	-4,4	-0,1	1,6	
Ação Social	2 112	1 939	2 044	5,4	0,4	8,9	
Subsídios de Formação Profissional	84	58	69	18,7	0,0	45,5	
Transferências para a CGA - pensões unificadas	552	551	552	0,2	0,0	0,3	
Despesa de Capital	62	33	41	24,2	0,0	84,9	
Saldo global (excl. FSE e FEAC)	640	2 071	2 250				
<i>Por memória:</i>							
Receita Efetiva - da qual:	31 675	32 146	33 480	4,2	4,3	-1,5	
T rf. FSE e FEAC	1 687	996	1 373	37,8	1,2	69,4	
Despesa Efetiva - da qual:	30 743	30 014	31 226	4,0	4,2	2,4	
T rf. FSE e FEAC	1 395	936	1 369	46,2	1,5	49,0	
Saldo Global	932	2 132	2 254				

Fonte: DGO e IGSS. Cálculos do CFP. Notas: Ctvh – contributo para a taxa de variação homóloga; e OSS/2021 - Lei n.º 75-B/2020, de 31/12. Os valores da receita e despesa efetivas encontram-se expurgados dos valores referentes à transferência do exterior proveniente da União Europeia referentes ao PRR. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

1.1.2 Evolução da despesa

Em 2021, a despesa da Segurança Social ajustada dos efeitos do FSE e do FEAC cresceu 2,7% (ou 779 M€) face ao ano anterior. A execução da despesa, tanto em termos absolutos como em termos de taxa de variação, situou-se acima do previsto no OSS/2021, que antecipava um aumento de 0,9%. Esta execução ainda reflete o impacto de algumas das medidas adotadas na sequência da crise pandémica, detalhadas no Quadro 3, assim como pela ação dos estabilizadores automáticos, por via do subsídio de desemprego. Excluindo o impacto das medidas excecionais e temporárias em 2021, identificadas pela Segurança Social no valor de 1919 M€, a despesa efetiva teria diminuído 3,9% face ao período homólogo. Este montante de medidas corresponde a 6,4% da despesa efetiva em 2021, sendo expectável a sua dissipação à medida que os efeitos da pandemia se reduzam e, por conseguinte, uma diminuição do nível da despesa da Segurança Social. As medidas encontram-se desagregadas no quadro abaixo:

Quadro 3 – Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 com impacto na despesa do subsector da Segurança Social em 2021 (M€)

Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19	M€
Impacto total na despesa efetiva	1 950,9
Subsistema de Solidariedade	97,4
Prorrogação do subsídio social de desemprego	1,4
Complemento estabilização trabalhadores layoff	0,5
Apoio extraordinário de proteção social	15,6
Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores	75,0
Majoração apoio extraordinário	4,9
Subsistema de Proteção Familiar	51,0
Apoio excepcional à família	50,9
Abono de família	0,1
Sistema Previdencial - Regime de Repartição	1 771,6
Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial (Trsf IEFPP)	243,9
Apoio extraordinário à redução da atividade económica TI	203,8
Isolamento profilático	106,3
Subsídios de assistência a filho e neto	26,2
Layoff	368,2
Medida extraordinária de incentivo à atividade profissional	4,2
Apoio a situações de desproteção social de TI	0,1
Apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade	549,0
Subsídio de doença	83,7
Prestação por doenças profissionais	3,4
Prorrogação do subsídio de desemprego	182,7
Diminuição dos prazos de garantia (SD e subsídio por cessação de atividade)	0,0
Subsistema de Ação Social e outras despesas indiretas	30,8

Fonte: Conta Geral do Estado de 2021 e IGFSS. Cálculos do CFP.

Para o crescimento da despesa em 2021 em 779 M€ face ao ano anterior contribuíram também os aumentos:

- (i) da despesa com pensões em 474 M€ (+2,6%).⁹ Este acréscimo é essencialmente justificado pela maior despesa relativa à parcela de atualização extraordinária de pensões e complemento,¹⁰ que atingiu 747 M€ (+298 M€ que em 2020) e de pensões de velhice, com um incremento de 123 M€ face ao ano precedente. Em 2021, não ocorreu qualquer atualização regular das pensões,¹¹ uma vez que o crescimento médio do PIB real nos dois anos anteriores (2019 e 2020) foi negativo;
- (ii) da prestação social para a inclusão e complemento em 114 M€ (+27,8%), traduzindo a atualização desta prestação e do aumento do número de beneficiários (+5,8%);
- (iii) da despesa com ação social em 105 M€ (+5,4%), justificado pela atualização dos acordos de Compromisso e Cooperação com o Sector Social e Solidário, assim como pelos apoios sociais prestados no contexto pandémico;
- (iv) da despesa com prestações de desemprego em 74 M€ (+4,9%), que reflete não só o aumento da despesa com subsídio de desemprego como também o acréscimo da despesa de compensação salarial por suspensão temporária de contrato de trabalho (*lay-off*). Como o número de beneficiários do subsídio de desemprego diminuiu em 2021, o aumento da despesa é justificado exclusivamente pelo aumento do valor da prestação média atribuída (+3,7%); e
- (v) da despesa com o rendimento social de inserção (+4,9% ou 17 M€), em resultado do aumento do número de beneficiários (+2,3%) e de famílias incluídas (+3,4%).

Por último, e em sentido contrário, identificam-se as reduções da despesa com o abono de família em 37 M€ (-4,5%), com as prestações de parentalidade em 20 M€ (-3%) e com o complemento solidário para idosos em 7,3 M€ (-3,4%) (Gráfico 3).

A atualização extraordinária das pensões e complemento tem vindo a aumentar o seu peso na despesa efetiva: em 2017, primeiro ano de implementação, ascendeu a 77 M€; em 2018 mais do que duplicou atingindo 207 M€; e em 2019 e 2020 situou-se nos 338 M€ e 449 M€, respetivamente. Em 2021, registou-se o maior aumento, com um crescimento de 298 M€ (+66,4%), representando 747 M€. No OSS/2021 estava previsto o valor de 547 M€, o que se traduziria num incremento de 99 M€ (+21,9%) face a 2020.

⁹ A rubrica da despesa com pensões aqui referida é composta por pensões de velhice, invalidez, sobrevivência, benefícios de antigos combatentes, complementos por dependência, parcela de atualização extraordinária de pensões, pensões do Regime Substitutivo Bancário e pensões do regime substitutivo do BPN 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.

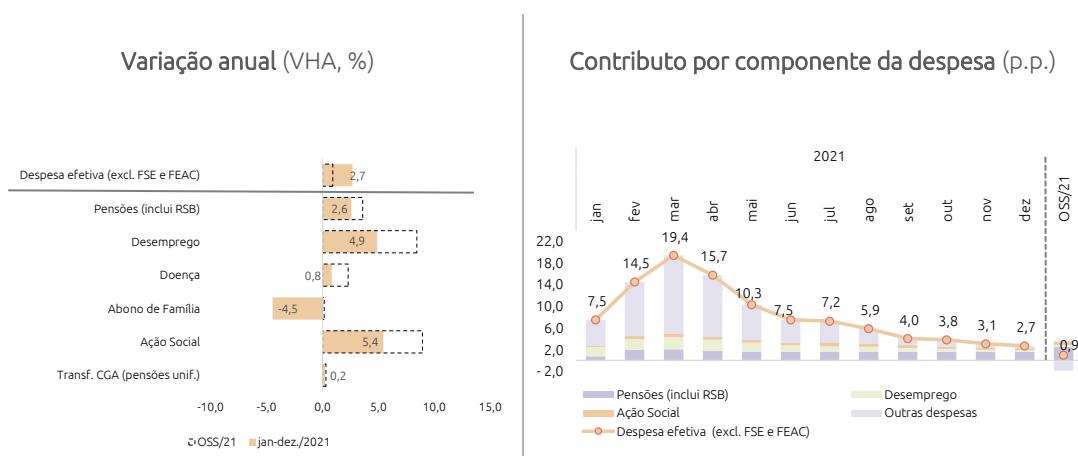
¹⁰ Em janeiro de 2021, ao abrigo do artigo 75.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2021, procedeu-se a uma nova atualização extraordinária das pensões no valor de 10€ para todos os pensionistas cujo montante global de pensão seja igual ou inferior a 1,5 IAS (658,2€).

¹¹ A atualização das prestações sociais pelo sistema de Segurança Social é realizada com base na Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, alterada pelas Leis n.º 3-B/2010, de 28 de abril, 254-B/2015, de 31 de dezembro, 42/2016, de 28 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 16-A/2021, de 25 de fevereiro.

Em 2021, o valor da parcela de atualização extraordinária de pensões do Sistema Previdencial de Repartição ascendeu a 504,6 M€ incidindo sobre as pensões de montantes mais baixos (até 1,5 IAS ou seja 658,20€).¹² Esta atualização extraordinária tem vindo a ser aplicada de forma recorrente desde 2017, o que não pode deixar de suscitar a questão de saber até que ponto não faria sentido alterar de forma permanente a regra de atualização destas pensões de montante mais baixo (até 1,5 IAS). Na verdade, por razões de previsibilidade na gestão financeira do sistema de Segurança Social, até como salvaguarda da sua sustentabilidade, será sempre preferível contar com um quadro legislativo estável, com regras de aplicação objetiva e automática, do que com intervenções discricionárias e casuísticas do decisor político que, no limite, podem pôr em causa a filosofia e os objetivos últimos do quadro legal existente.

Em 2021, a despesa com prestações sociais representou 87,2% do total da despesa efetiva, tendo ficado 780 M€ acima do previsto no OSS/2021. A despesa com pensões é a parcela mais representativa da despesa com prestações sociais, tendo correspondido a 63,3% da despesa efetiva.

Gráfico 3 – Evolução da despesa da Segurança Social



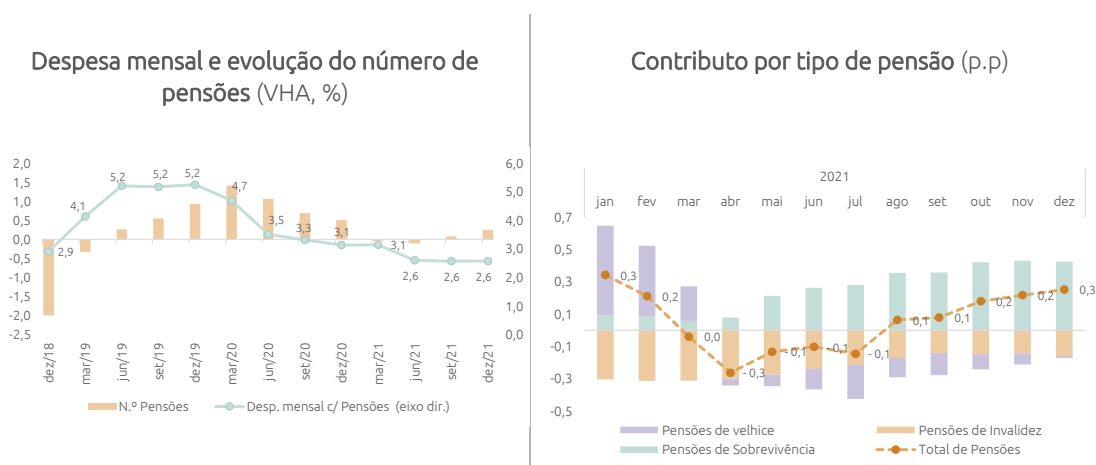
Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: RSB – Regime Substitutivo dos Bancários. A previsão apresentada no gráfico do painel direito corresponde à subjacente no OSS/2021. A rubrica “outras despesas” inclui o impacto da implementação de medidas no âmbito da COVID-19.

A evolução da despesa com pensões foi determinada pelo efeito preço. Em 2021, em resultado da atualização extraordinária e do aumento do número de pensões, o valor das pensões registou um aumento de 2,6% (3,1% em 2020), para o qual contribuiu o acréscimo da despesa com pensões de velhice em 0,9% e de sobrevivência em 3%, uma vez que a despesa com pensões de invalidez reduziu-se em 0,7%. No que respeita ao número de pensões, constatou-se um ligeiro aumento de 0,3% do total de pensões face

¹² Esta atualização extraordinária ao ter um cariz social relevante por beneficiar as pensões mais baixas pode afastar a fundamentação inerente à criação da regra de atualização regular das pensões. Esta última tem como objetivo a ligação da evolução das pensões às contingências económicas (v.g. crescimento do PIB real e inflação), verificando-se uma diferenciação do valor da atualização em função do seu montante.

ao final de 2020, refletindo o aumento do número das pensões de sobrevivência (+1,8%), já que as pensões de invalidez e velhice registaram decréscimos de 2,7% e de 0,02%, respetivamente (Gráfico 4, painel direito). Em 2021, as pensões de velhice representaram 70% da média total de pensões, tendo as pensões de sobrevivência e invalidez um peso de 24% e 6%, respetivamente, mantendo-se constantes face ao ano anterior.

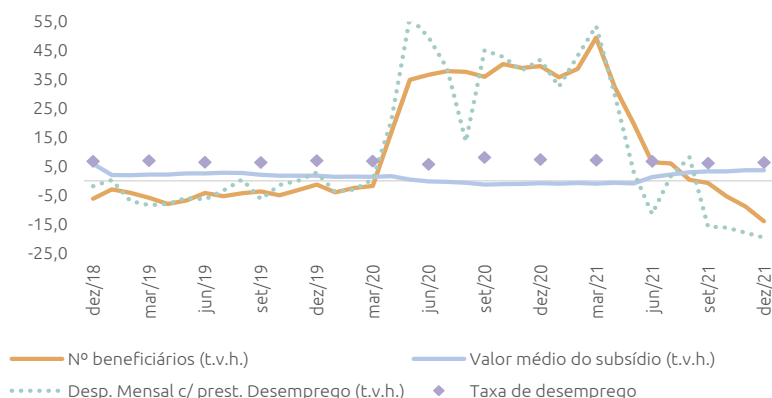
Gráfico 4 – Variação homóloga acumulada da despesa com pensões



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 na taxa de variação em 2018.

A despesa com prestações de desemprego aumentou 4,9% em 2021, justificada pelo aumento do valor médio do subsídio, para o qual contribuíram as medidas referentes à prorrogação do subsídio de desemprego e social de desemprego. No início de 2021 foram prolongados de forma excepcional por mais seis meses todos os subsídios de desemprego que terminassem durante aquele ano. O número de beneficiários – efeito volume – no final de 2021 foi 14% inferior ao registado no ano anterior, o que contrasta com o incremento de 3,7% do valor mensal da prestação (efeito preço).

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

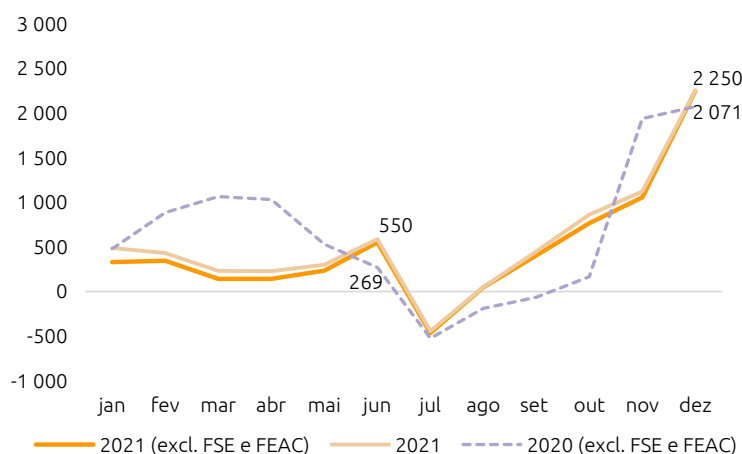


Fonte: IGSS, INE e Banco de Portugal. Cálculos do CFP. | Nota: t.v.h. – taxa de variação homóloga.

1.1.3 Saldo orçamental

Em 2021, a Segurança Social registou um excedente orçamental de 2250 M€, excluindo as operações relativas ao FSE e FEAC, o que se traduz num aumento de 178 M€ face ao ano anterior. Este resultado superou em 1610 M€ o saldo inscrito no OSS/2021, em resultado de a execução da receita ter ficado 2120 M€ acima do valor orçamentado, devido ao já referido crescimento da receita contributiva, cuja evolução favorável mais do que compensou o facto de o aumento da despesa ter sido superior em 510 M€ face ao que estava previsto naquele documento de programação orçamental. Quando comparado com a execução orçamental de 2020, o saldo global da Segurança Social apresentou uma melhoria de 178 M€, em resultado do aumento da receita efetiva em 958 M€, superando o aumento da despesa que se cifrou nos 779 M€.

Gráfico 6 – Evolução acumulada do saldo orçamental da segurança social (em 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 2021, continuou a ser influenciada pela crise pandémica. Excluindo os impactos dessas medidas adotadas neste contexto, com efeito sobre a despesa (1919 M€), bem como as transferências do OE para as financiar, com efeitos na receita (1545 M€), e relevando o facto da despesa com prestações de desemprego e doença estarem influenciadas pela referida conjuntura de crise, 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 2625 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, na sua redação atual).

1.1.4 Execução por sistema e subsistema

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

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

O Sistema previdencial, de natureza contributiva, garante uma proteção através de prestações que visam repor rendimentos de natureza profissional perdidos quando ocorrem as eventualidades legalmente previstas, dependendo, portanto, da existência de uma relação contributiva prévia. Adicionalmente, foi criado em 2012 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 2021, todos os subsistemas contribuíram positivamente para a obtenção do excedente orçamental verificado na Segurança Social. O Sistema Previdencial, excluindo o impacto dos fundos comunitários,¹³ registou um excedente de 1656 M€, seguido do Sistema de Proteção Social de Cidadania que, excluindo o impacto dos fundos comunitários, apresentou um excedente¹⁴ de 594 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.

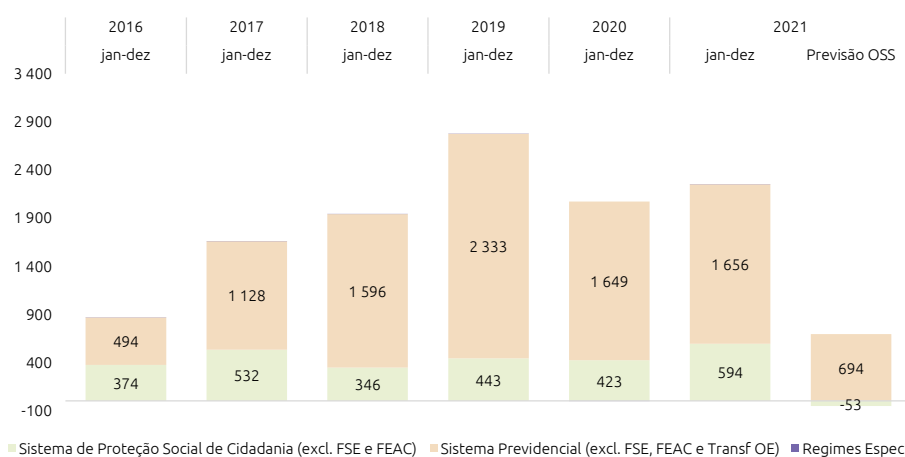
A execução mais favorável da receita do Sistema Previdencial foi determinante para a obtenção de um excedente orçamental da Segurança Social superior ao previsto no OSS/2021. Não considerando as operações relativas a fundos comunitários e as transferências entre sistemas, o saldo do Sistema Previdencial situou-se em 1656 M€, o

¹³ 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.

¹⁴ 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/2021 ou uma sobrestimação da despesa legalmente suportada pelo OE.

que representa uma ligeira melhoria de 7 M€ face ao excedente registado em 2020. Excluindo o efeito das medidas excecionais adotadas no âmbito da situação pandémica, tanto do lado da receita (1145 M€) como do lado da despesa (1771 M€), obter-se-ia um excedente de 2281 M€ no Sistema Previdencial (Quadro 4). Para o excedente de 1656 M€ contribuíram ambos os subsistemas que compõem o Sistema Previdencial – Repartição (1119 M€) e Capitalização (537 M€). O valor do excedente do Sistema Previdencial de Repartição encontra-se influenciado pelo aumento determinante das contribuições sociais (+1713 M€).

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



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

O 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 530 M€, explicado maioritariamente por uma menor despesa referente (i) a medidas excecionais e temporárias no âmbito da COVID-19 (-23,4%); (ii) ao subsídio social de desemprego; e (iii) a prestações do regime não contributivo¹⁵ inferior à prevista no OSS/2021. Outras prestações deste subsistema e, portanto, do regime não contributivo, nomeadamente pensões por antecipação da idade da reforma, apresentaram uma diminuição de 12,4%, sendo consideravelmente inferiores às inscritas no documento de programação orçamental onde se previa um aumento de 6%.

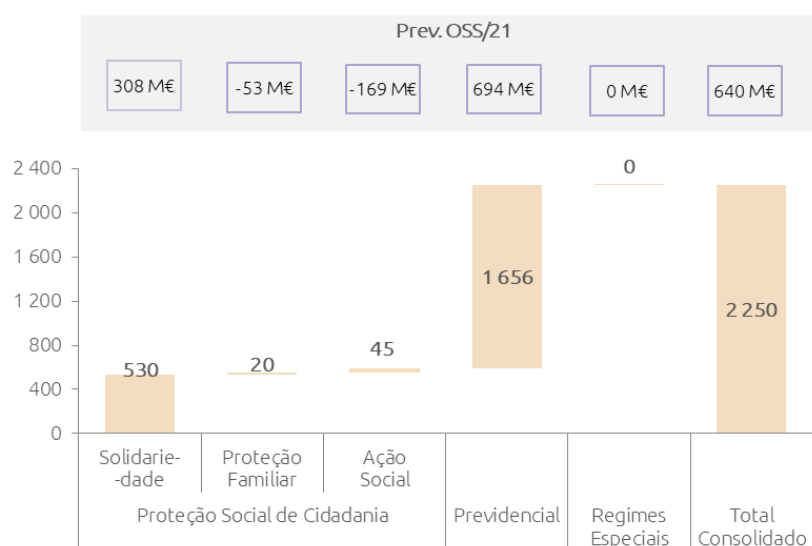
¹⁵ Inclui complementos sociais (invalidez, velhice e sobrevivência), complementos de desemprego, maternidade, doença, remuneratórios aduaneiros, complemento da prestação social para a inclusão, pensões (invalidez, velhice e sobrevivência), complemento extraordinário de solidariedade e subsídio de funeral.

- O Subsistema de Proteção Familiar apurou um saldo orçamental de 20 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 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 2021 com uma situação excedentária em 45 M€, refletindo uma melhor execução das outras receitas correntes, da receita proveniente do Imposto Especial Jogo "Online" e das receitas de jogos sociais.

O Sistema de Proteção Social de Cidadania e, conseqüentemente, os subsistemas que o constituem tem como principal fonte de financiamento as 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 (em 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. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

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

	CSS/20	OSS/21		2021			
	M€	M€	t.v.a. (%)	M€	Peso relativo (%)	t.v.a. (%)	Grande execução (%)
Sistema Previdencial (excluindo FSE)							
Receita efetiva - da qual :	22 263	20 951	-5,9	22 959		3,1	109,6
Contribuições e quotizações	18 230	18 928	3,8	19 943	86,9	9,4	105,4
Transferências do OE - das quais:	3 099	1 091	-64,8	1 939	8,4	-37,4	177,7
Transf. do OE - Receitas Cessantes - Medidas COVID	549	71	-87,1	71	0,3	-87,1	100,0
Transf. do OE - Medidas Excepcionais - COVID	1 720	176	-37,5	1 074	4,7	-37,5	610,5
Rendimentos	500	498	-0,3	515	2,2	3,1	103,4
Transferências da CGA (pensões unificadas)	153	160	4,6	158	0,7	3,0	98,5
Outras receitas	281	273	-2,6	404	1,8	44,0	147,9
Despesa efetiva - da qual :	20 614	20 257	-1,7	21 303		3,3	105,2
Pensões	14 409	14 971	3,9	14 928	70,1	3,6	99,7
Subsídio de desemprego	1 216	1 239	1,9	1 279	6,0	5,3	103,2
Medidas excecionais Covid-19	1 704	376	-77,9	1 771	8,3	4,0	471,0
Transf.ª p/ emprego, higiene e form. profissional	673	774	15,0	687	3,2	2,1	88,8
Transferências para a CGA (pensões unificadas)	551	552	0,3	552	2,6	0,2	99,9
Subsídio por doença	746	763	2,3	752	3,5	0,8	98,6
Subsídio de parentalidade	639	692	8,2	619	2,9	-3,1	89,5
Ações de formação profissional com suporte no CPN	58	84	45,5	69	0,3	18,7	81,6
Outras despesas	619	805	30,1	646	3,0	4,3	80,2
Saldo global	1 649	694		1 656			
Sistema Previdencial - Repartição	641	190		1 119			
Sistema Previdencial - Capitalização	1 007	504		537			
Sistema de Proteção Social de Cidadania (excluindo FSE e FEAC)							
Receita efetiva - da qual :	8 448	8 609	1,9	8 723		3,3	101,3
Transferências do OE - LBSS	6 897	6 824	-1,1	6 824	78,2	-1,1	100,0
Transf. do OE - Medidas Excepcionais - COVID	224	400	78,9	400	4,6	78,9	100,0
IVA Social	883	915	3,6	915	10,5	3,6	100,0
Receita Imposto Especial Jogo "On Line"	13	6	-55,3	18	0,2	43,0	320,1
Receitas de jogos sociais	191	221	15,6	194	2,2	1,4	87,8
Outras receitas	240	242	1,0	371	4,3	54,7	153,2
Despesa efetiva - da qual :	8 025	8 662	7,9	8 129		1,3	93,8
Complementos sociais	1 927	1 988	3,2	1 928	23,7	0,1	97,0
Ação Social	2 140	2 366	10,6	2 283	28,1	6,7	96,5
Pensões por antecipação da idade da reforma	606	642	6,0	531	6,5	-12,4	82,6
Parcela de atualização extraordinária de pensões	123	152	23,4	212	2,6	72,2	139,6
Regime Esp. de Seg. Social das Act. Agrícolas	300	266	-11,5	263	3,2	-12,4	98,9
Medidas excecionais Covid-19	194	400	106,3	148	1,8	-23,4	37,1
Abono de família	822	823	0,2	785	9,7	-4,5	95,4
Prestações por dependência	375	392	4,5	366	4,5	-2,4	93,4
Subsídio social de desemprego	155	147	-5,2	132	1,6	-14,6	90,1
Rendimento Social de Inserção	340	340	0,0	356	4,4	4,9	104,9
Pensões sociais	118	116	-1,1	113	1,4	-3,7	97,4
Complemento Solidário para Idosos	212	259	22,2	204	2,5	-3,4	79,0
Prestações por deficiência	507	534	5,4	620	7,6	22,4	116,1
Outras despesas	208	238	14,2	187	2,3	-10,5	78,4
Saldo global	423	-53		594			
Sistema de Regimes Especiais							
Receita efetiva	444	434	-2,1	430		-3,1	99,0
Transferência do OE - R.S. Bancário	435	425	-2,4	422	98,1	-3,1	99,3
Transferências - CGA - Pensões BPN	1	2	46,7	1	0,3	-6,0	64,1
Transferências - CGA - Complementos de Pensão - CARRIS	7	7	2,5	7	1,5	-6,7	91,0
Transferências - CGA - Complementos - STCP	0	0	279,9	0		1 068,3	
Despesa efetiva - da qual :	444	434	-2,1	430		-3,2	99,0
Regime Substitutivo Bancário	435	425	-2,4	422	98,1	-3,1	99,3
Complementos de Pensão - Carris	7	7	2,5	7	1,5	-6,7	91,0
Saldo global	0	0		0			

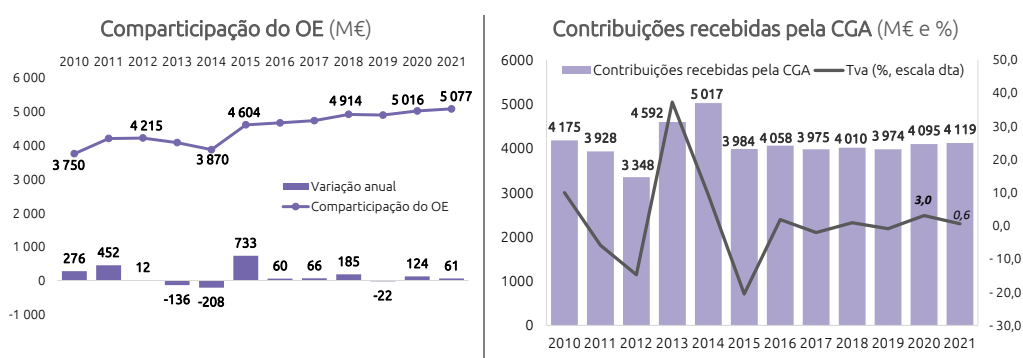
Fonte: IGSSS e Cálculos CFP. | Notas: t.v.a. – Taxa de variação anual. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

1.2 Caixa Geral de Aposentações

1.2.1 Evolução da receita

A receita efetiva da CGA ascendeu a 10 366 M€ em 2021, mais 100 M€ (+1%) do que no ano precedente. Salienta-se o acréscimo das transferências correntes de 77 M€ (Quadro 5), sendo que a comparticipação do OE destinada a assegurar o equilíbrio financeiro da CGA aumentou 61 M€, tendo totalizado 5077 M€ em 2021. Ainda assim, refira-se que o acréscimo desta comparticipação correspondeu a metade do registado no ano precedente (Gráfico 9, painel esquerdo).

Gráfico 9 – Evolução das principais fontes de receita da CGA



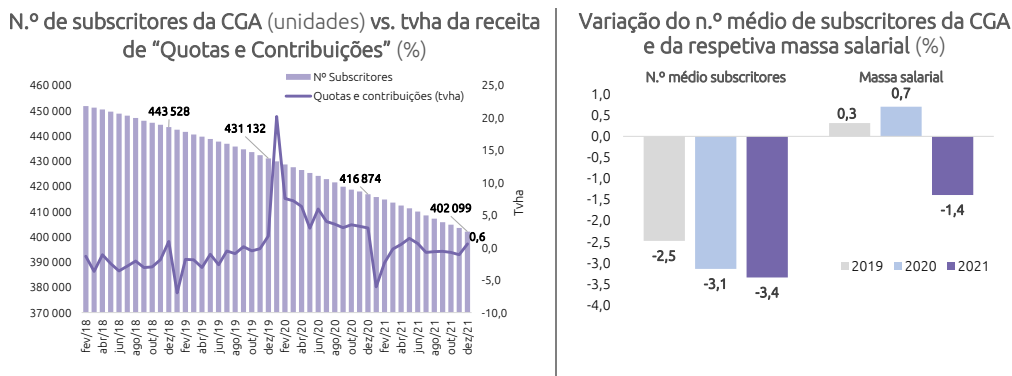
Fonte: SIGO. Cálculos do CFP. | Notas: as contribuições recebidas pela CGA correspondem ao somatório das “Quotas e contribuições” (incluído a CES) e da compensação para pagamento de pensões; Tva – taxa de variação anual.

A receita proveniente de quotas e contribuições aumentou em 2021, apesar da redução do número médio de subscritores e da respetiva massa salarial. As contribuições recebidas pela CGA totalizaram 4119 M€ no ano de 2021, tendo registado um crescimento de 0,6% face ao ano precedente (Gráfico 9, painel direito). Salienta-se o facto de a receita proveniente de contribuições dos empregadores e de quotas de subscritores ter atingido 4005 M€, mais 22 M€ do que em 2020. Esta variação está positivamente influenciada 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.¹⁶ Sem o efeito decorrente dessa opção, a receita proveniente de quotas e subscritores teria registado uma diminuição de cerca de 31 M€, devido à redução do número de subscritores e da respetiva massa salarial sujeita a desconto. A redução do número médio de subscritores acentuou-se de -3,1%, em 2020 para -3,4%, em 2021, tendo o número médio de subscritores da CGA ascendido a 409 168, ou seja, menos 14 196 do que o registado no ano de 2020. A massa salarial dos subscritores da CGA diminuiu 1,4% (ou -154,6 M€) face a 2020 (Gráfico 10, painel direito), apesar do efeito positivo decorrente de medidas de valorização salarial, entre as quais as progressões e

¹⁶ De acordo com informação prestada pela CGA, assistiu-se a um aumento das contribuições do próprio mês de cerca de 53,5 M€ em dezembro de 2021, face a dezembro de 2020. Acresce ainda o efeito decorrente de um aumento residual das entregas do próprio mês em dezembro 2019 (com impacto em janeiro de 2020) e em dezembro de 2020 (impacto em janeiro de 2021).

promoções nas carreiras e a conclusão da mitigação do tempo de serviço congelado nos professores e noutras carreiras especiais.¹⁷

Gráfico 10 – Evolução do número de subscritores, contribuições e massa salarial



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

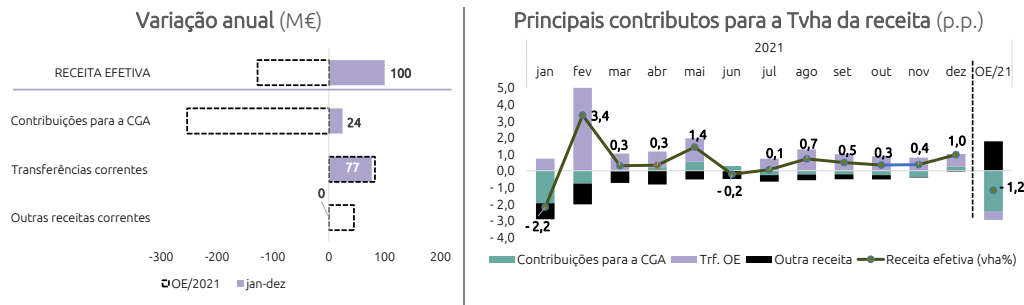
A receita da CGA ficou 228 M€ acima do previsto no OE/2021 devido a uma evolução mais favorável das quotas e contribuições recebidas. A receita da CGA registou um aumento de 1% no ano de 2021, que contrasta com o decréscimo de 1,2% que estava implícito no OE/2021 (Gráfico 11, painel direito). Esta evolução mais favorável deveu-se sobretudo ao facto de a receita proveniente de quotas e contribuições ter aumentado 22 M€ (ou 0,6%), embora estivesse prevista uma redução de 253 M€ (ou -6,3%), apurando-se assim um desvio de 275 M€ (Gráfico 11, painel esquerdo).¹⁸ Em sentido contrário, as "outras receitas correntes" ficaram 45 M€ abaixo do previsto 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.¹⁹ As transferências correntes ficaram 6 M€ abaixo do previsto, dos quais 4,8 M€ referentes a transferências de famílias. As transferências do OE e da Segurança Social ficaram em linha com o previsto, sendo que, no primeiro caso, o desvio desfavorável registado na comparticipação do OE (-3 M€) foi compensado por um desvio favorável nas transferências a título de compensação por pagamento de pensões (+3 M€).

¹⁷ Nos termos do Decreto-Lei n.º 65/2019, de 20 de maio, a contabilização do tempo de serviço nas carreiras pluricategoriais foi faseada da seguinte forma: 1/3 do tempo a 1 de junho de 2019; 1/3 do tempo a 1 de junho de 2020 e 1/3 do tempo a 1 de junho de 2021.

¹⁸ Este desvio favorável de 275 M€ em 2021 sucedeu a outros desvios favoráveis em 2020 (+224 M€), em 2019 (+96 M€) e em 2018 (+128 M€). Estes desvios devem-se à imprevisibilidade resultante das entidades poderem entregar o valor das quotas no próprio mês ou até ao dia 15 do mês seguinte.

¹⁹ 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 2021



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; Tva – taxa de variação homóloga acumulada. A previsão "OE/21" corresponde à variação anual subjacente no OE/2021 face ao executado em 2020.

Quadro 5 – Conta da Caixa Geral de Aposentações
(ótica da contabilidade orçamental pública, em M€)

Designação	2020	OE/2021	2021	Desvios de execução	Variação 2020/2021			
	Execução	Previsão	Execução		M€	Tva (%)	Ctva (p.p.)	Por memória: OE/21 (%)
Receita efetiva	10 266	10 138	10 366	228	100	1,0	1,0	-1,2
Contribuições para a CGA	4 095	3 841	4 119	278	24	0,6	0,2	-6,2
Quotas e Contribuições	3 982	3 730	4 005	275	22	0,6	0,2	-6,3
Compensação por pagamento de pensões	113	111	114	3	2	1,7	0,0	-1,2
Transferências correntes - das quais:	5 968	6 050	6 045	-6	77	1,3	0,7	1,4
Transferências do OE	5 410	5 489	5 489	0	79	1,5	0,8	1,5
Comparticipação do OE	5 016	5 080	5 077	-3	61	1,2	0,6	1,3
Compensação por pagamento de pensões	394	409	412	3	18	4,6	0,2	3,9
Transferências da Seg. Social	551	552	552	0	1	0,2	0,0	0,3
Outras receitas correntes	202	247	202	-45	0	0,0	0,0	22,2
Receita de Capital	1	0	0	0	-1	-	-	-
Despesa efetiva	10 194	10 220	10 286	66	92	0,9	0,9	0,3
Transferências Correntes - das quais:	10 162	10 175	10 254	79	92	0,9	0,9	0,1
Transf. para as Famílias	9 974	9 981	10 062	81	88	0,9	0,9	0,1
Pensões e Abonos - Resp. CGA	8 941	8 927	9 005	78	64	0,7	0,6	-0,2
Pensões e Abonos - Resp. OE	376	390	397	6	20	5,4	0,2	3,7
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	657	663	660	-3	3	0,5	0,0	1,0
Transferências para Seg. Social	185	190	188	-2	4	2,0	0,0	3,1
Outras despesas correntes	32	45	32	-13	0	0,0	0,0	39,5
Saldo global	72	-81	81	162	8			

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

1.2.2 Evolução da despesa

A despesa efetiva da CGA ascendeu a 10 286 M€ em 2021, mais 92 M€ (+0,9%) do que no ano precedente. Esta evolução foi justificada sobretudo pelo acréscimo de 88 M€ das transferências para as famílias, dos quais 64 M€ em pensões e abonos da responsabilidade da CGA e 20 M€ em pensões e abonos da responsabilidade do OE (Quadro 5).

A despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA aumentou no ano de 2021, apesar de o número médio de aposentados ter diminuído. Com efeito, o número médio de aposentados passou de 481 796 em 2020 para 481 078 em 2021, refletindo uma diminuição de 718, devido ao efeito conjugado de menos 2119 pensões de invalidez e de mais 1401 pensões de “velhice e outros motivos”.²⁰ Contudo, este efeito volume foi mais do que compensado por um efeito preço decorrente do aumento do valor médio do total das pensões de aposentação e reforma em 10€ (de 1342€ mensais em 2020 para 1352€ em 2021), bem como pelo custo da atualização extraordinária das pensões do regime de proteção social convergente.²¹ Note-se que no ano de 2021 não houve lugar a uma atualização regular de pensões devido à evolução do crescimento do PIB e da taxa de inflação, variáveis às quais está indexada a atualização nominal do valor das pensões.

As despesas decorrentes da atribuição de novas pensões diminuíram 0,8 M€ em 2021 face a 2020 por via do efeito volume. As despesas com novas pensões de “velhice e outros motivos” e de “sobrevivência e outros” registaram uma diminuição de 0,4 M€ e de 0,6 M€, respetivamente, atenuada por um aumento de 0,1 M€ nas novas pensões de “invalidez”. Foram atribuídas 16 078 novas pensões de aposentação e reforma, menos 618 (-3,7%) do que em 2020, mas o respetivo valor médio aumentou 2,9% ou 38€ (passou de 1328€ em 2020 para 1336€ em 2021). De acordo com informação prestada pela CGA, esse aumento deveu-se essencialmente às novas pensões atribuídas aos aposentados e reformados oriundos da administração central, as quais representaram 42,3% do total das novas pensões de aposentação e reforma atribuídas pela CGA em 2021 e cujo valor médio foi de 2003,40€. Saliente-se que o número de novas pensões atribuídas entre 2017 e 2021, que ascendeu a 71 120, representa 14,8% da população total de aposentados e reformados da CGA em 31 de dezembro de 2021.

O diferencial negativo entre o número de subscritores e o número de aposentados agravou-se no ano de 2021, evolução que compromete o equilíbrio 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 -79 843 no final de 2021, dos quais -14 288 no ano passado (Gráfico 12, painel esquerdo). Entre 2011 e 2021, a população de subscritores decresceu a uma média anual de 3,2% e a população de aposentados e reformados cresceu a uma média anual de 0,7%. 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 2006.²² Consequentemente, o rácio de ativos/inativos prosseguiu a trajetória descendente

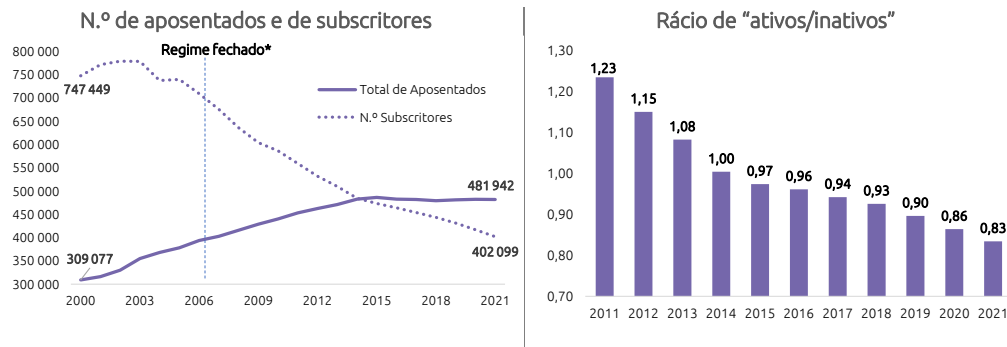
²⁰ No ano de 2021 o número médio de pensões de “velhice e outros motivos” (412 942) foi o mais elevado dos últimos anos, tendo o número médio de pensões de invalidez (68 136) sido o mais baixo.

²¹ De acordo com informação prestada pela CGA, no ano de 2021 foram pagos cerca de 2,5 M€ referentes à atualização extraordinária de pensões da CGA. Essa atualização foi de 10€, face a 31 de dezembro de 2020, para os pensionistas que auferiam um montante global de pensões igual ou inferior a 658,22€ e produziu efeitos a partir de 1 de janeiro de 2021, nos termos do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2021, de 22 de fevereiro. Em 2020 a despesa total decorrente da atualização extraordinária de pensões da CGA totalizou cerca de 1,7 M€.

²² Os funcionários e agentes das AP que iniciaram uma relação jurídica de emprego a partir dessa data, foram inscritos no regime geral da segurança social, nos termos da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro.

observada nos últimos anos, tendo apresentado no final de 2021 uma relação de 0,83 subscritores no ativo por cada aposentado (excluindo pensionistas de “sobrevivência, de acidente de trabalho e outras”), como se observa no painel direito do gráfico seguinte.

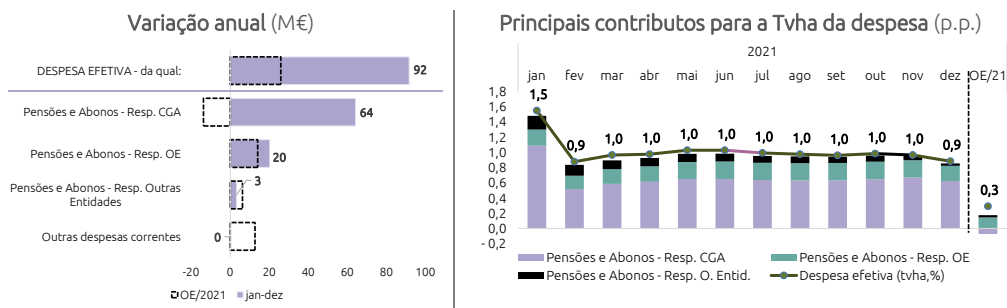
Gráfico 12 – Evolução do número de subscritores e aposentados (posição a 31 de dezembro)



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, de acidente de trabalho e outras”; o rácio de “ativos/inativos” representa o peso do número de subscritores da CGA no total de aposentados (excluindo pensionistas de “sobrevivência, de acidente de trabalho e outras”).

A despesa da CGA ficou 66 M€ acima do previsto no OE/2021, sobretudo devido a um desvio desfavorável nos encargos com pensões e abonos. A despesa efetiva da CGA registou sempre taxas de crescimento positivas ao longo de 2021 (Gráfico 13, painel direito), tendo atingido 0,9% no conjunto do ano e ficado acima dos 0,3% que estavam implícitos no OE/2021. Apura-se assim um desvio desfavorável de 66 M€, para o qual contribuiu o facto de as transferências para as famílias terem ficado 81 M€ acima do previsto, dos quais 78 M€ respeitantes a despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (que aumentou 64 M€, quando o OE previa uma redução de 14 M€, como se observa no painel esquerdo do Gráfico 13). Em sentido contrário, as “outras despesas correntes” ficaram 13 M€ abaixo do previsto no OE/2021, dos quais 10 M€ na despesa com a aquisição de serviços.

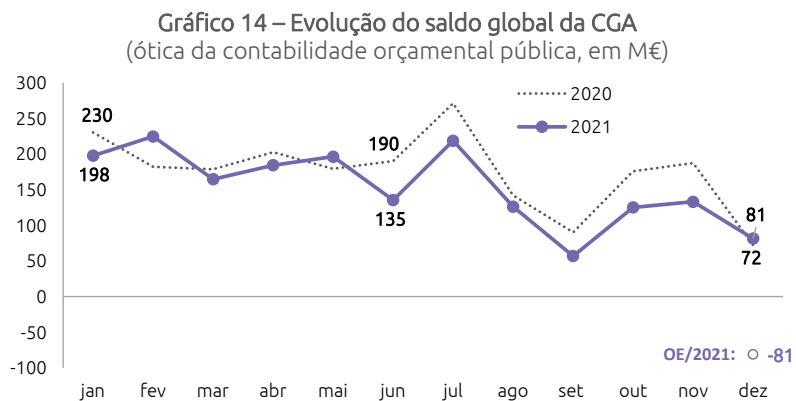
Gráfico 13 – Evolução da despesa da CGA em 2021



Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: as “outras despesas correntes” incluem despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços, juros e outras despesas; “OE/21” corresponde à variação anual subjacente no OE/2021 face à execução de 2020; Tvh – taxa de variação homóloga acumulada.

1.2.3 Saldo orçamental

O saldo global da CGA registou uma melhoria de 8 M€ face a 2020. Na ótica da contabilidade orçamental pública, o excedente orçamental da CGA aumentou de 72 M€ em 2020 para 81 M€ em 2021, tendo a sua evolução intra-anual sido relativamente semelhante nesses dois anos (Gráfico 14).²³ Esse resultado compara favoravelmente com o défice de 81 M€ que estava previsto no orçamento da CGA para 2021. O correspondente desvio favorável de 162 M€ resulta do facto de a receita ter ficado 228 M€ acima do previsto e de a despesa ter excedido a previsão inicial em 66 M€.



Fonte: DGO. | Notas: valores acumulados.

²³ Na ótica da contabilidade nacional, a CGA registou um saldo orçamental de -60,2 M€ em 2021, praticamente o dobro do défice de 30,8 M€ verificado em 2020 (valores apurados com base em informação de carácter patrimonial).

2. ORÇAMENTO PARA 2022

2.1 Segurança Social

O OSS/2022 prevê uma melhoria do excedente orçamental do Subsector da Segurança Social, antecipando um excedente de 275 M€ para 2022. Este resultado traduz, essencialmente, o contributo esperado para a despesa, com uma diminuição prevista de 579 M, a par com o decréscimo antecipado da receita efetiva em 305 M€. Tanto a evolução prevista para a despesa quanto a da receita encontram-se influenciadas pela diminuição prevista do montante de medidas excecionais e temporárias no âmbito da COVID-19 e, por conseguinte, das transferências do OE que as financiam, devendo ambas atingir 200 M€ em 2022 (Quadro 6).

O OSS/2022 tem subjacente uma diminuição de 1% da receita efetiva da Segurança Social, excluindo FSE e FEAC. Para este resultado contribuem sobretudo os decréscimos das transferências do OE relativas: (i) a medidas excecionais e temporárias (COVID-19) e compensação de perda de contribuições (*lay-off*) (-87%); (ii) ao cumprimento da LBSS (-0,6%); e (iii) a consignação de receita de IRC (-11,9%). Apesar do decréscimo previsto para o total da receita, o OSS/22 prevê um aumento da receita de contribuições e quotizações (6,1%), dada a perspetiva de crescimento económico, com efeitos positivos sobre o emprego (+1,8%) e as remunerações. Adicionalmente são ainda esperados incrementos da transferência relativa ao IVA social (6%), das receitas de jogos sociais (13,1%) e adicional ao IMI (15,5%).

O OSS/22 prevê um ligeiro decréscimo da receita consignada ao FEFSS – adicional ao IMI, receita consignada de IRC e adicional à contribuição do sector bancário. Em comparação com a execução provisória de 2021, é expectável uma diminuição de 20 M€, em resultado de diferentes contributos: receita consignada de IRC (-40 M€), adicional ao IMI (+20 M€) e manutenção do valor do adicional à contribuição do sector bancário (Quadro 6). De acordo com a informação publicada na POE/2022, estas receitas deverão ser novamente consignadas ao FEFSS, após a sua interrupção no ano anterior. Importa relembrar que 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 2022, a despesa efetiva da Segurança Social, expurgada dos efeitos do FSE e FEAC, deverá registar um decréscimo de 1,9% (579 M€), refletindo a redução esperada do valor das medidas excecionais no âmbito da COVID-19. No mesmo sentido, o OSS/2022 antecipa uma redução da despesa com prestações de desemprego (-2,9%), em consequência da melhoria do enquadramento macroeconómico, repercutindo-se na diminuição da taxa de desemprego de 6,6% em 2021 para 6,3% em 2022.

Excluindo os impactos das medidas excecionais no âmbito da COVID-19, a despesa com prestações sociais deverá registar um aumento de 3% (o que compara com um decréscimo de 3,8% quando incluídas estas medidas). Esta previsão tem subjacente, sobretudo, o agravamento previsto da despesa com pensões em 3,2% (+609 M€). De acordo com a POE/2022, a evolução da despesa com pensões teve em consideração uma atualização extraordinária até 10€ para pensionistas cuja pensão ascende até 658€, com efeito retroativo desde janeiro de 2022. Assim, a parcela de atualização

extraordinária de pensões deverá incrementar 23,2%, isto é mais 173 M€ que em 2021, atingindo o montante de 920 M€. Em 2022, a atualização regular das pensões deverá abranger 2,6 milhões de pensionistas, dividida em incrementos de: (i) 0,9% para pensões até 877,62€; 0,4% para pensões compreendidas entre os 877,62€ e 2632,86€; e de 0,15% para pensões superiores a 2632,86€.

As restantes prestações sociais, excluindo pensões, subsídio de desemprego e medidas excepcionais e temporárias, contribuem em 159 M€ para o aumento da despesa efetiva da Segurança Social. Em 2022, é expectável um acréscimo de 53 M€ da despesa com abonos de família, em resultado da atualização das prestações em linha com o IAS, bem como o início do processo de garantia de apoio no valor de 50€ por mês a crianças entre os 3 e os 6 anos de idade do 1.º e 2.º escalões. As restantes prestações que contribuem para este incremento dividem-se nas prestações por doença (+47 M€), prestações de parentalidade (+36 M€) e naquelas que visam reduzir os níveis de pobreza e de carência dos agregados mais vulneráveis, tais como o rendimento social de inserção (+21 M€). Em sentido contrário, destaca-se o decréscimo esperado da despesa com a prestação social para a inclusão e complemento (-73 M€).

Adicionalmente, para além das prestações sociais, é esperado um crescimento da despesa com Ação Social (139 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. A POE/2022, inclui 58,4 M€ referentes ao PRR com o intuito de proporcionar diversas respostas sociais, sem que, no entanto, tenham impacto no saldo da Segurança Social, dado que são financiadas por transferências provenientes da União Europeia.

Quadro 6 – Orçamento da Segurança Social para 2022
(ótica da Contabilidade Orçamental Pública)

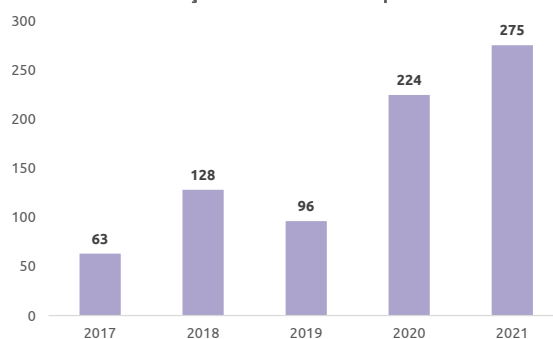
	Exec. Prov.	Previsão	Variação Anual		
	2021	OSS/2022	em M€	em %	Ctva (p.p.)
Receita efetiva (excl. FSE e FEAC)	32 107	31 802	-305	-1,0	-1,0
Receita Corrente - da qual:	32 106	31 794	-312	-1,0	-1,0
Receita fiscal	1 627	1 689	63	3,8	0,2
IVA social	915	970	55	6,0	0,2
Receitas de jogos sociais	212	240	28	13,1	0,1
Adicional ao IMI	128	148	20	15,5	0,1
Consignação da receita de IRC	337	297	-40	-11,9	-0,1
Contribuições e quotizações	19 943	21 166	1 223	6,1	4,1
Transferências do OE	9 105	7 759	-1 346	-14,8	-3,6
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	7 034	6 990	-44	-0,6	-0,1
Trf do OE p/comp Medida COVID Layoff contribuições	71	0	-71	-100,0	0,0
Transferência do OE – Medidas Excecionais – COVID	1 474	200	-1 274	-86,4	-0,5
Transferências do OE - CPN	84	140	56	66,9	0,3
Transferências do OE - RSB	422	411	-10	-2,5	0,0
Outras transferências do OE	20	18	-2	-11,1	0,0
Transferências da CGA - pensões unificadas	158	164	6	3,7	0,0
Receita de capital	1	7	6	687,3	0,2
Despesa efetiva (excl. FSE e FEAC)	29 857	29 277	-579	-1,9	-1,9
Despesa Corrente - da qual:	29 816	29 215	-601	-2,0	-2,0
Prestações Sociais	26 046	25 048	-998	-3,8	-3,3
Pensões - das quais:	18 889	19 498	609	3,2	2,1
Sobrevivência	2 590	2 649	59	2,3	0,2
Invalidiz	1 167	1 179	13	1,1	0,0
Velhice	13 912	14 284	373	2,7	1,3
Benefícios dos Antigos Combatentes	44	45	1	3,2	0,0
Parcela de atualização extraordinária de pensões	747	920	173	23,2	0,7
Abono de Família	785	838	53	6,8	0,2
Subs. e complemento por doença	753	799	47	6,2	0,2
Subs. Desemp., social de desemp. e apoio ao emprego	1 589	1 543	-46	-2,9	-0,2
Complemento Solidário para Idosos	204	205	1	0,4	0,0
Rendimento Social de Inserção	356	377	21	5,9	0,1
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	1 919	200	-1 719	-89,6	-0,6
Prestação Social para a Inclusão e complemento	524	451	-73	-14,0	-0,2
Prestações de parentalidade	637	673	36	5,6	0,1
Outras prestações	388	398	10	2,7	0,0
Ação Social	2 044	2 184	139	6,8	0,5
Subsídios de Formação Profissional	69	140	72	104,5	0,5
Transf. para a CGA - pensões unificadas	552	557	5	0,9	0,0
Despesa de Capital	41	62	21	52,2	0,1
Saldo global (excl. FSE e FEAC)	2250	2525	275	-	-

Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. Notas: Ctva – contributo para a taxa de variação anual. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos. Os valores da receita e despesa efetivas encontram-se expurgados dos valores da transferência do exterior proveniente da União Europeia referentes ao PRR. Em 2022, estas transferências deverão atingir os 106,3 M€, com igual correspondência na despesa e, portanto, sem impacto no saldo orçamental. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

2.2 Caixa Geral de Aposentações

De acordo com a POE/2022, o saldo global da CGA registrará uma deterioração e passará a ser deficitário em 91 M€. Para 2022 está prevista uma degradação de 172 M€ no saldo deste organismo, passando-se de um excedente de 81 M€ em 2021 para um déficit de 91 M€ no corrente ano (Quadro 7). Nos últimos quatro anos, o orçamento aprovado da CGA apontava sistematicamente para saldos negativos,²⁴ mas acabou por registar sempre excedentes orçamentais. De acordo com a CGA, estes desvios de execução favoráveis decorrem sobretudo da imprevisibilidade resultante das entidades poderem entregar o valor das quotas no próprio mês ou até ao dia 15 do mês seguinte. Com efeito, nos últimos anos, a receita proveniente de contribuições e quotizações ficou sempre acima do previsto (Gráfico 15), o que parece indiciar uma excessiva prudência na previsão desta receita.

Gráfico 15 – Desvios de execução da receita de quotas e contribuições (em M€)



Fonte: SIGO. | Nota: os desvios de sinal positivo significam que a execução da receita com quotas e contribuições ficou acima da previsão inicial.

A receita da CGA deverá diminuir 0,1% em 2022, sobretudo devido à redução das contribuições. A POE/2022 aponta para que a receita da CGA totalize 10 353 M€, menos 14 M€ do que em 2021 (Quadro 7). Para essa evolução contribui sobretudo a diminuição prevista na receita de quotas e contribuições de 65 M€ (ou -1,6%), que deverá passar de 4005 M€ em 2021 para 3940 M€ em 2022. Ainda assim, refira-se que esse valor previsto para 2022 é superior à média de 3786 M€ que se apura considerando a receita de quotas e contribuições prevista nos últimos seis anos. Saliente-se, ainda, que o referido efeito desfavorável da redução de subscritores deverá ser atenuado por um efeito positivo decorrente das valorizações salariais na administração pública em 2022.²⁵

²⁴ Os orçamentos da CGA entre 2018 e 2021 também apontavam para 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, a previsão de saldo negativo está relacionada 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).

²⁵ Sobretudo na sequência da atualização das remunerações dos trabalhadores das AP, das progressões e promoções e da mitigação do impacto do congelamento em carreiras especiais.

Em sentido contrário, está previsto um aumento das “outras receitas correntes” e uma estabilização das transferências do OE. As “outras receitas correntes” deverão registar um acréscimo de 43 M€ (assente na expectativa de um maior recebimento de juros de instituições financeiras), que atenuará a diminuição da receita efetiva da CGA no ano de 2022. As transferências provenientes do OE deverão estabilizar nos 5489 M€ e resultado do efeito conjugado:

- da redução da comparticipação financeira do OE para o equilíbrio da CGA (-17 M€), não obstante estar previsto um aumento de 1,3% na despesa com pensões da responsabilidade da CGA; e
- de um aumento das transferências do OE a título de compensação por pagamento de pensões (+17 M€), em consonância com o acréscimo previsto da despesa com pensões e abonos da responsabilidade do Estado (+15 M€).

Quadro 7 – Orçamento da CGA para 2022
(ótica da contabilidade orçamental pública)

Designação	2021	POE/2022	Variação anual prevista		
	Execução	Previsão	em M€	em %	Ctva (p.p.)
Receita efetiva	10 366	10 353	-14	-0,1	-0,1
Contribuições para a CGA	4 119	4 058	-62	-1,5	-0,6
Quotas e Contribuições	4 005	3 940	-65	-1,6	-0,6
Compensação por pagamento de pensões	114	118	3	2,8	0,0
Transferências correntes - <i>das quais</i> :	6 045	6 050	5	0,1	0,0
Transferências do OE	5 489	5 489	0	0,0	0,0
Comparticipação do OE	5 077	5 060	-17	-0,3	-0,2
Compensação por pagamento de pensões	412	429	17	4,2	0,2
Transferências da Segurança Social	552	552	0	0,0	0,0
Outras receitas correntes	202	245	43	21,2	0,4
Despesa efetiva	10 286	10 444	158	1,5	1,5
Transferências Correntes - <i>das quais</i> :	10 254	10 396	143	1,4	1,4
Transf. para as Famílias	10 062	10 202	140	1,4	1,4
Pensões e Abonos - Resp. CGA	9 005	9 120	116	1,3	1,1
Pensões e Abonos - Resp. OE	397	412	15	3,8	0,1
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	660	670	9	1,4	0,1
Transferências para a Segurança Social	188	191	2	1,3	0,0
Outras despesas correntes	32	47	15	46,7	0,1
Saldo global	81	-91	-172		

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; POE – Proposta de Orçamento do Estado; Ctva – contributo para a taxa de variação anual.

A despesa da CGA deverá registar um crescimento de 1,5% em 2022. De acordo com a POE/2022, a despesa efetiva da CGA totalizará 10 444 M€, mais 158 M€ do que em 2021, dos quais 143 M€ relativos a transferências correntes e 15 M€ a “outras despesas correntes”. No âmbito das transferências correntes está previsto um acréscimo de 140 M€ nas transferências para as famílias, dos quais 116 M€ referentes a pensões e abonos da responsabilidade da CGA.

3. ANEXOS

3.1 Lista de Abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AP	Administrações Públicas
BdP	Banco de Portugal
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CSI	Complemento Solidário para Idosos
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta de Orçamento do Estado
p.p.	Pontos percentuais
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida
RSI	Rendimento Social de Inserção
SIEP	Síntese Estatística do Emprego Público
UE	União Europeia

3.2 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução da receita da Segurança Social sem FSE e FEAC	7
Gráfico 2 – Evolução das contribuições e quotizações e das remunerações (em %).....	8
Gráfico 3 – Evolução da despesa da Segurança Social	14
Gráfico 4 – Variação homóloga acumulada da despesa com pensões	15
Gráfico 5 – Evolução do n.º de beneficiários do subsídio de desemprego, da despesa com prestações de desemprego e do valor mensal da prestação (em %)	15
Gráfico 6 – Evolução acumulada do saldo orçamental da segurança social (em M€).....	16
Gráfico 7 – Saldo orçamental por sistema excluindo FSE e FEAC (em M€)	18
Gráfico 8 – Contributo dos subsistemas para o saldo orçamental excluindo FSE e FEAC (em M€)	19
Gráfico 9 – Evolução das principais fontes de receita da CGA.....	21
Gráfico 10 – Evolução do número de subscritores, contribuições e massa salarial.....	22
Gráfico 11 – Evolução das componentes da receita da CGA em 2021	23
Gráfico 12 – Evolução do número de subscritores e aposentados	25
Gráfico 13 – Evolução da despesa da CGA em 2021.....	25
Gráfico 14 – Evolução do saldo global da CGA	26
Gráfico 15 – Desvios de execução da receita de quotas e contribuições (em M€)	30

3.3 Índice de Quadros

Quadro 1 – Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 com impacto na receita do subsector da Segurança Social em 2021	9
Quadro 2 – Execução orçamental da Segurança Social em 2021	11
Quadro 3 – Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 com impacto na despesa do subsector da Segurança Social em 2021 (M€)	12
Quadro 4 – Execução orçamental da Segurança Social por Sistema	20
Quadro 5 – Conta da Caixa Geral de Aposentações	23
Quadro 6 – Orçamento da Segurança Social para 2022	29
Quadro 7 – Orçamento da CGA para 2022	31