



**Conselho das
Finanças
Públicas**

EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DA SEGURANÇA SOCIAL E DA CGA EM 2023

Maio de 2024

Relatório n.º

06/2024

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 17 de maio de 2024.

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

ÍNDICE

Sumário Executivo	4
Introdução	6
1. Segurança social	7
1.1 Evolução da receita	7
1.2 Evolução da despesa	12
1.3 Saldo orçamental	17
1.4 Execução por sistema e subsistema	18
1.5 Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social	21
2. Caixa Geral de Aposentações	24
2.1 Evolução da receita	24
2.2 Evolução da despesa	28
2.3 Saldo orçamental	31
2.4 Fundos de reserva da CGA	32
3. Anexos	34
3.1 Índice de Gráficos	34
3.2 Índice de Quadros	34



SUMÁRIO EXECUTIVO

Execução orçamental da Segurança Social em 2023

Em 2023, a Segurança Social obteve o seu maior excedente orçamental desde, pelo menos, 2010, atingindo 5485 M€, excluindo as operações relativas ao Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC). Trata-se de uma melhoria de 1424 M€ face a 2022, decorrente do facto de o aumento da receita efetiva em 2995 M€ ter superado o aumento da despesa efetiva (este de 1572 M€). Excluindo igualmente o efeito do PRR obter-se-ia um saldo ligeiramente inferior, situando -se em 5449 M€. No que se refere à análise por sistema, tal como em anos anteriores, o excedente orçamental apurado resulta do contributo do Sistema Previdencial (Repartição e Capitalização) que registou um excedente de 5484 M€, tendo o Sistema de Proteção Social de Cidadania ficado próximo do equilíbrio orçamental.

A posição orçamental da Segurança Social em 2023 ainda incorpora alguns efeitos de medidas adotadas em anos anteriores. Em particular, referem-se as medidas implementadas no contexto do choque geopolítico, cujo valor global atingiu os 863,3 M€, não havendo a correspondente identificação do seu financiamento, pelo que não é possível expurgar devidamente o seu impacto no saldo. No que se refere às medidas implementadas no âmbito da COVID-19, o seu impacto foi residual cifrando-se nos 5,7 M€.

A receita efetiva da Segurança Social, ajustada do FSE e do FEAC, registou um aumento de 8,7% face ao ano anterior. A evolução da receita efetiva foi essencialmente determinada pela rubrica contribuições sociais (+12,5%), que traduziu o crescimento das remunerações declaradas à Segurança Social e a criação líquida de emprego, decorrente de um enquadramento macroeconómico favorável, assim como pelo incremento da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) em 55€, passando de 705€ em 2022 para 760€ em 2023, ampliando a base de incidência das contribuições e quotizações.

A despesa efetiva expurgada dos efeitos acima mencionados aumentou 5,2% face a 2022. O seu comportamento traduz os acréscimos da despesa com pensões (4,2%) – que incorpora a atualização efetuada no início do ano, bem como a atualização intercalar das pensões de invalidez, velhice e sobrevivência, efetuada em julho, que visou assegurar a recuperação do poder de compra dos pensionistas face ao valor da inflação registada em 2022, da despesa com ação social, dos encargos com abono de família, da prestação social para a inclusão e respetivo complemento e das outras prestações, que fazem parte do conjunto de medidas de mitigação do choque geopolítico.

Salienta-se por último a evolução das atualizações extraordinárias das pensões e complementos, cujo peso na despesa efetiva tem vindo a aumentar desde a primeira atribuição em 2017 (77 M€), tendo atingido 935 M€ em 2023.

Não obstante o saldo orçamental excedentário, os desvios face ao Orçamento da Segurança Social inicial para 2023, tanto no lado da receita, como no lado da despesa, não evidenciam um processo de orçamentação em linha com as melhoras práticas de



gestão financeira pública, com aumentos intercalares de despesa decididos após a aprovação do orçamento.

Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações em 2023

No ano de 2023, a Caixa Geral de Aposentações (CGA) registou um saldo orçamental excedentário de 2713 M€, na ótica da contabilidade orçamental pública. Esse resultado está influenciado pelo encaixe de 3018 M€ recebido como compensação pelas responsabilidades transferidas do extinto Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos (FPCGD). Contudo, em termos ajustados, ou seja, excluindo o efeito dessa receita extraordinária, o saldo da CGA foi negativo em 305 M€, tendo-se agravado face ao défice de 196 M€ registado em 2022, porque o crescimento da receita ajustada (3,7%) foi inferior ao da despesa (4,6%).

A receita efetiva da CGA totalizou 14 020 M€ e registou um aumento de 3408 M€, influenciado pelo referido recebimento de 3018 M€. Excluindo esse encaixe extraordinário, o aumento da receita efetiva da CGA foi de 390 M€, impulsionado pelo acréscimo da comparticipação do OE destinada a assegurar o equilíbrio financeiro da CGA (+663 M€, o maior aumento desde 2015). As contribuições recebidas pela CGA registaram um aumento de 43 M€ (ou 1,1%), para o qual contribuiu o crescimento da massa salarial sujeita a descontos (+2,2%), apesar de o número médio de subscritores da CGA ter diminuído 3,1%.

A despesa efetiva da CGA ascendeu a 11 307 M€ em 2023, mais 499 M€ do que no ano anterior. Esta variação é justificada sobretudo pela despesa com pensões e abonos (+475 M€). No caso da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA, o acréscimo foi de 784 M€, na sequência do aumento do número médio de aposentados e reformados, mas também do valor médio mensal das pensões de aposentação e reforma (que passou de 1375€ em 2022 para 1495€ em 2023), para o qual contribuiu a dupla atualização (regular e intercalar) das pensões ocorrida no ano de 2023.

A diferença desfavorável entre o número de aposentados e o número de subscritores voltou a aumentar, tendo o rácio de ativos/inativos no final de 2023 sido de 0,78 subscritores no ativo por cada aposentado, o que compara com 0,80 no final do ano de 2022. Entre o final de 2015 e o final de 2023, a população de subscritores diminuiu a uma taxa média anual de 2,7%, enquanto a população de aposentados e reformados praticamente estabilizou. Esta evolução é determinada pelo facto de o regime da CGA estar fechado a novos subscritores desde 1 de janeiro de 2006.

Face ao previsto no OE/2023, o excedente orçamental registado pela CGA foi superior em 2839 M€. O OE/2023 apontava para que a CGA apresentasse um défice de 126 M€ por não estar prevista a transferência das responsabilidades detidas pelo FPCGD, nem o valor correspondente para fazer face às mesmas. Por outro lado, excluindo o referido encaixe extraordinário verificou-se um desvio desfavorável de 180 M€, resultante do efeito conjugado de a receita ajustada ter ficado 4 M€ acima do previsto e a despesa ter excedido a previsão inicial em 184 M€, sobretudo devido à atualização intercalar das pensões, igualmente decidida após a aprovação do orçamento.

INTRODUÇÃO

O relatório analisa a execução orçamental da conta da Segurança Social (SS) e a execução final da Caixa Geral de Aposentações (CGA) em 2023, tendo por referência o previsto no Orçamento do Estado para 2023 (OE/2023), Lei n.º 24/2022, de 30 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), na Conta Geral do Estado (CGE) e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) na página online da Segurança Social diferem dos valores apresentados neste relatório.¹ Para uma descrição mais detalhada sobre a proteção social concedida por estes dois sistemas, sugere-se a consulta do [Apontamento do CFP n.º 2/2014](#).

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

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. SEGURANÇA SOCIAL

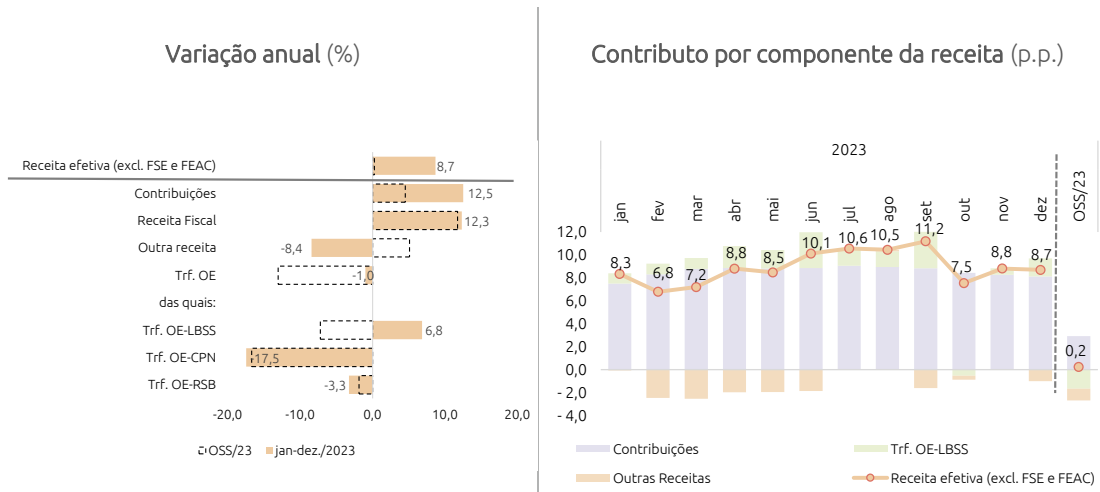
A análise dos agregados da receita e da despesa da Segurança Social é elaborada com base em dados expurgados dos efeitos das transferências do FSE e do FEAC, por forma a neutralizar o efeito de eventuais desfasamentos temporais entre receita e despesa sobre o saldo do Sistema da Segurança Social. Assim é possível concentrar a análise na evolução da situação orçamental do sistema de segurança social, uma vez que os valores excluídos do FSE e o FEAC financiam despesa em que a Segurança Social atua como apenas enquanto intermediária (encargos do Subsistema de Ação Social). Este ajustamento tem também como objetivo aproximar os valores dos agregados da receita e da despesa daqueles apresentados em contas nacionais.

1.1 Evolução da receita

A receita efetiva da Segurança Social, excluindo o FSE e o FEAC, cresceu 8,7% em 2023, situando-se em 37 436 M€ (+2996 M€ que em 2022). O comportamento da receita efetiva é maioritariamente explicado pela evolução das contribuições sociais (+12,5%) e, em menor grau, pela receita fiscal (12,3%), agrupada e designada neste relatório como sendo a receita proveniente de impostos (IVA, IMI e IRC) e dos jogos sociais. Em 2023, as transferências concernentes ao PRR atingiram os 66 M€. Excluindo este efeito da receita efetiva, para além dos efeitos anteriormente referidos, esta situar-se-ia em 37 370 M€.

A receita de contribuições e quotizações foi determinante para o crescimento da receita efetiva, registando um aumento de 2797 M€ (12,5%) face a 2022, situando-se substancialmente acima da variação implícita ao OSS/2023 (4,5%). Em 2023, as contribuições sociais representaram 67,1% da receita efetiva (excluindo FSE e FEAC), incrementando o seu peso relativo face ao ano anterior (64,8% em 2022). Considerando que esta rubrica da receita está consignada exclusivamente ao Sistema Previdencial e constituem a principal fonte de financiamento desse Sistema, o crescimento das contribuições sociais é essencial para assegurar o autofinanciamento e a sustentabilidade do sistema contributivo.

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



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: Trf. OE – Transferência do Orçamento do Estado; LBSS – Lei de Bases da Segurança Social; CPN – Contrapartida Pública Nacional; RSB – Regime Substitutivo Bancário. A receita fiscal é composta por: (i) transferência do OE relativo a IVA social; (ii) receitas de jogos sociais; (iii) receita imposto especial jogo "On Line"; (iv) transferência do OE relativo ao adicional ao IRC; e (v) transferência do OE relativo ao Adicional ao IMI. A previsão "OSS/23" corresponde à variação anual subjacente no OE/2023 face ao executado no ano de 2022.

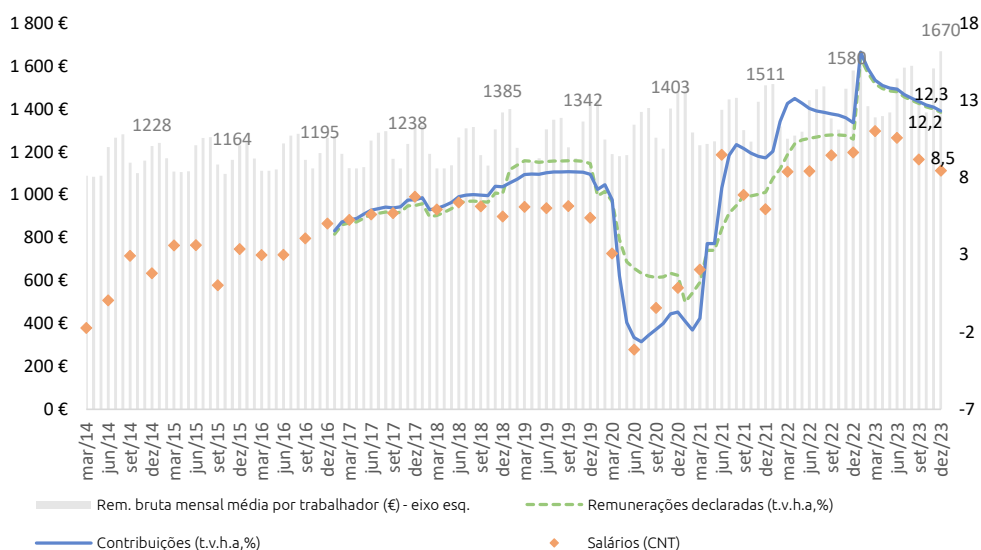
A receita de contribuições sociais tem apresentando crescimentos sólidos desde 2015, acompanhando a melhoria do enquadramento macroeconómico, assim como a evolução favorável do mercado de trabalho. Em 2023, registou o seu crescimento mais expressivo, traduzindo, por um lado, (i) a evolução macroeconómica favorável – crescimento real do PIB (+2,3%), aumento da população ativa (+2,4%) e a criação líquida de emprego;² assim como (ii) o incremento da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) em 55€, aumentando de 705€ em 2022 para 760€ em 2023³. A conjugação destes dois efeitos resultou num aumento das remunerações declaradas à segurança social em 12,2%, em 2023, face ao ano anterior (as quais servem de base para a evolução das contribuições sociais). No mesmo sentido, justificando o aumento das contribuições, encontra-se a evolução positiva em 8,5% dos salários divulgada pelo INE, no contexto das Contas Nacionais Trimestrais (CNT).⁴

² A informação disponível relativa ao Inquérito ao Emprego, publicada pelo EUROSTAT, atesta a importância da imigração na criação líquida de emprego e, consequentemente, na evolução das contribuições sociais. Em 2023, a população empregada com nacionalidade estrangeira terá aumentado 129 mil indivíduos, representando aproximadamente 5,5% do total do emprego. Esta proporção compara com 3,3% em 2019 e ultrapassa os 4,6% registados em 2008.

³ Nos termos do [Decreto-Lei n.º 85-A/2022](#), de 22 de dezembro.

⁴ As remunerações das famílias e Instituições Sem Fim Lucrativo ao Serviço das Famílias (ISFLSF) apresentaram um crescimento de 9,6%, em 2023.

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



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

Na análise dos valores relativos à remuneração bruta média mensal por trabalhador constata-se um aumento de 5,7% no final de 2023, subindo de 1580€ no final de 2022 para 1670€ no final de 2023, sugerindo um afastamento entre a evolução das contribuições sociais (12,5%) e deste indicador (Gráfico 2). Apesar da desaceleração do crescimento do emprego público face a anos anteriores, refere-se, ainda, que a receita de contribuições beneficiou do crescimento médio de 0,6% do emprego público (4136 em termos líquidos),⁵ dado que os novos trabalhadores são inscritos na Segurança Social desde 2005.

Adicionalmente, importa referir o contributo da cobrança coerciva da dívida à Segurança Social, que se estava em processo executivo, tendo ascendido a 691,4 M€, mais 149,7 M€ (ou + 27,6%) que em 2022.

O valor das medidas adotadas em anos anteriores e com impacto na receita de 2023 foi próximo de zero. Com exceção da isenção de pagamento da TSU, cujo montante se cifrou em 0,04 M€, todas as anteriores medidas – diferimento de pagamento de contribuições para a Segurança Social, suspensão de pagamento de planos prestacionais, adiamento, redução ou isenção de pagamento de rendas móveis, entre outras – tiveram um impacto nulo na receita.

As transferências do OE⁶ apresentaram uma ligeira diminuição face ao ano anterior (-1%), revelando uma redução inferior à prevista no OSS/2023 (-13%). Este resultado é

⁵ Valor que corresponde à diferença entre o volume médio de emprego nas AP em 2022 e 2021 de acordo com a [Síntese Estatística do Emprego Público](#). Em 2021 o crescimento médio foi de 3% (+21 321).

⁶ Inclui as transferências do OE para cumprimento da LBSS, as transferências do OE relativas à

explicado pelo decréscimo das transferências efetuadas no âmbito das medidas excecionais e temporárias COVID-19 (-615,8 M€). Com efeito, em 2023, a par da dissipação das transferências efetuadas para fazer face às referidas medidas, verificou-se um acréscimo da transferência do OE para o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) destinada a financiar a componente não contributiva do sistema. Relativamente à diferença entre o valor executado e o orçamentado, constatou-se um montante das transferências efetuadas para cumprimento do financiamento da Lei de Bases da Segurança Social (+1 112 M€) superior ao previsto, aparentemente devido, em parte, à necessidade de financiar o conjunto de medidas designadas por choque geopolítico (detalhadas na secção 1.1.2). Em 2023, as transferências do OE representaram 24,1% da receita efetiva do sistema (excluindo FSE e FEAC).

Em 2023, a receita fiscal registou um aumento expressivo de 12,3%. O aumento da receita fiscal em 203 M€ face a 2022 resulta dos incrementos: do (i) adicional da receita de IRC (+143 M€); (ii) da receita do IVA social, que financia as despesas do subsistema de proteção familiar (+58 M€); e (iii) dos jogos sociais⁷ (5 M€). Em sentido oposto verificou-se uma ligeira redução do adicional da receita do IMI (-3 M€). As transferências relativas aos adicionais ao IMI e IRC⁸ têm por objetivo diversificar as fontes de financiamento da Segurança Social, sendo consignadas ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). Em 2023, os valores brutos apurados pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)⁹ relativos ao adicional ao IRC e ao IMI foram de 604,7 M€ e 125,8 M€, respetivamente. Os montantes a transferir pela Autoridade Tributária e Aduaneira devem ser deduzidos dos encargos de cobrança e da previsão de deduções à coleta de AIMI e de IRC. Dado que a transferência referente ao adicional ao IRC foi de 440,2 M€, constata-se que o montante apurado pela AT foi superior ao valor transferido em 164,6 M€. O inverso ocorreu quanto ao adicional ao IMI, cuja transferência atingiu os 145 M€, mais 19,2 M€ que o valor anual apurado pela AT.

contrapartida pública nacional do FSE, PT2020 e PO APMC, a transferência para o financiamento do Regime Substitutivo dos Bancários, a transferência do OE para compensar a perda de contribuições devidas ao *layoff*, a transferência do OE no âmbito das medidas excecionais implementadas para fazer face à situação pandémica provocada pela COVID-19 e as transferências do OE relativo ao adicional à contribuição do sector bancário.

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

⁸ Consignação ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) de 2 p.p. das taxas previstas no Código do IRC.

⁹ 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 1 – Execução orçamental da Segurança Social em 2023

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	PREVISÃO	EXECUÇÃO			
	Milhões de Euros	Milhões de Euros		Var. homóloga (%)	
	OSS23	CSS/22	CSS/23	CSS/23	Ctvh (p.p.)
Receita efetiva (excl. FSE, FEAC e PRR)	34 525	34 441	37 436	8,7	8,7
Receita Corrente - da qual:	34 514	34 439	37 435	8,7	8,7
Receita fiscal	1 839	1 646	1 849	12,3	0,6
IVA social	1 028	970	1 028	6,0	0,2
Receitas de jogos sociais	225	230	235	2,1	0,0
Adicional ao IMI	145	148	145	-2,1	0,0
Adicional ao IRC	440	297	440	48,1	0,4
Contribuições e quotizações	23 324	22 316	25 113	12,5	8,1
Contribuições e quotizações	23 324	22 316	25 113	12,5	8,1
Transferências do OE - das quais:	7 933	9 123	9 032	-1,0	-0,3
Transf. do OE para cumprimento da LBSS	7 337	7 908	8 450	6,8	1,6
Transf. do OE relativo ao Adicional à Contrib. Setor Bancário	38	34	38	11,8	0,0
Transf. do OE - CPN	116	139	115	-17,5	-0,1
Transf. do OE - RSB	401	409	395	-3,3	0,0
Transferências da CGA - pensões unificadas	178	166	184	10,4	0,1
Receita de capital	12	1,5	0,8	-45,1	0,0
Despesa efetiva (excl. FSE, FEAC e PRR)	30 619	30 380	31 951	5,2	5,2
Despesa Corrente - da qual:	30 504	30 328	31 897	5,2	5,2
Prestações Sociais	25 887	26 278	27 467	4,5	3,9
Pensões - das quais:	20 436	20 137	20 973	4,2	2,8
Sobrevivência	2 842	2 649	2 849	7,5	0,7
Invalidiz	1 208	1 165	1 209	3,8	0,1
Velhice	15 009	14 318	15 523	8,4	4,0
Benefícios dos Antigos Combatentes	47	44	48	8,0	0,0
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário	401	408	395	-3,3	0,0
Parcela de atualização extraordinária de pensões	920	896	935	4,4	0,1
Complemento excecional de pensão	0	648	5	-99,2	-2,1
Complemento Solidário para Idosos	254	199	235	18,1	0,1
Abono de Família	888	817	985	20,6	0,6
Subs. e complemento por doença	851	809	882	9,1	0,2
Subs. desemp., social de desemp. e apoio ao emprego	1 343	1 277	1 357	6,2	0,3
Rendimento Social de Inserção	364	339	332	-2,1	0,0
Prestação Social para a Inclusão e complemento	501	474	593	25,1	0,4
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	0	599	3	-99,4	-2,0
Prestações de parentalidade	783	717	802	11,8	0,3
Outras prestações	365	879	1 002	14,0	0,4
Ação Social	2 518	2 273	2 497	9,9	0,7
Subsídios de Formação Profissional	117	79	68	-14,0	0,0
Transferências para a CGA - pensões unificadas	578	562	594	5,7	0,1
Despesa de Capital	112	49	54	11,3	0,0
Saldo global (excl. FSE e FEAC)	3 906	4 061	5 485		
<i>Por memória:</i>					
Receita Efetiva - da qual:	36 487	35 527	38 332	7,9	8,1
Trf. FSE e FEAC	1 965	1 086	896	-17,5	-0,6
Despesa Efetiva - da qual:	32 483	31 459	32 854	4,4	4,6
Trf. FSE e FEAC	1 863	1 080	903	-16,3	-0,6
Saldo Global	4 005	4 068	5 477		

Fonte: DGO e IGFSS. Cálculos do CFP. Notas: Ctvh – contributo para a taxa de variação homóloga; e OSS/2023 - Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro. Os totais podem não corresponder necessariamente à soma das parcelas devido a arredondamentos.

1.2 Evolução da despesa

Em 2023, a despesa efetiva¹⁰ da Segurança Social ajustada dos efeitos do FSE e do FEAC registou um aumento de 5,2%. A execução da despesa situou-se 1332 M€ acima da previsão inscrita no OSS/2023 inicial. O crescimento da despesa efetiva em 1572 M€ traduz o impacto de algumas medidas adotadas em anos anteriores, nomeadamente das medidas que visam atenuar os efeitos inerentes ao choque geopolítico (863,3 M€) e as medidas implementadas na sequência da crise pandémica (5,7 M€), cujo efeito conjugado atingiu 869,1 M€ (Quadro 2). Em 2023, assistiu-se à continuidade das medidas excecionais de apoio às famílias, embora com menor expressão, sobretudo às mais carenciadas, com vista a mitigar o efeito do impacto da inflação. Destas medidas, destacam-se o apoio extraordinário às pessoas mais vulneráveis (346,6 M€), a despesa relativa ao apoio extraordinário à renda (268,8 M€) e, por último, a despesa com o complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens (199,3 M€). O montante correspondente a medidas COVID-19, tal como expectável, tem vindo diminuir, registando um decréscimo de 595,9 M€ face a 2022. Todas as medidas com impacto na despesa encontram-se desagregadas no quadro abaixo:

Quadro 2 – Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 e do choque geopolítico com impacto na despesa do subsector da Segurança Social em 2023 (M€)

Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 e choque geopolítico		M€
Impacto total na despesa efetiva (M€)		869,1
Subsistema de Solidariedade		623,7
COVID	Prorrogação do subsídio social de desemprego	0,0
COVID	Complemento estabilização trabalhadores layoff	0,1
COVID	Apoio extraordinário de proteção social	0,0
COVID	Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores	0,0
COVID	Majoração apoio extraordinário	0,0
GEOPOLÍTICO	Apoio extraordinário a famílias mais vulneráveis	346,6
GEOPOLÍTICO	Complemento excecional de pensão	5,4
GEOPOLÍTICO	Apoio extraordinário a titulares de rendimentos e prestações sociais	2,7
GEOPOLÍTICO	Apoio extraordinário por pessoa dependente	0,1
GEOPOLÍTICO	Apoio extraordinário à renda	268,8
Subsistema de Proteção Familiar		199,3
COVID	Apoio excepcional à família	0,0
COVID	Abono de família	0,0
GEOPOLÍTICO	Complemento ao apoio extraordinário para crianças e jovens	199,3
Sistema Previdencial - Regime de Repartição		3,2
COVID	Incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial (Trsf IEFEP)	0,0
COVID	Apoio extraordinário à redução da atividade económica TI	0,1
COVID	Isolamento profilático	0,9
COVID	Subsídios de assistência a filho e neto	0,0
COVID	Layoff	0,3
COVID	Medida extraordinária de incentivo à atividade profissional	0,0
COVID	Apoio a situações de desproteção social de TI	0,0
COVID	Apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade	1,4
COVID	Subsídio de doença	0,3
COVID	Prestação por doenças profissionais	0,0
COVID	Prorrogação do subsídio de desemprego	0,2
COVID	Diminuição dos prazos de garantia (SD e subsídio por cessação de atividade)	0,0
Subsistema de Ação Social e outras despesas indiretas		42,8
COVID	Administração e aquisição de bens de capital	2,4
GEOPOLÍTICO	Apoio extraordinário a Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)	27,4
GEOPOLÍTICO	Apoio para alimentação das famílias mais carenciadas	13,0

Fonte: CGE 2023 e IGFSS. Cálculos do CFP.

Adicionalmente refere-se que o impacto da despesa associada ao PRR atingiu os 31 M€, em 2023, retirando este efeito da despesa efetiva, para além dos efeitos anteriormente referidos, esta situar-se-ia em 31 921 M€.

Em 2023, o crescimento da despesa efetiva reflete essencialmente os incrementos:

- (i) da despesa com pensões em 836 M€ (+4,2%),¹¹ justificado essencialmente pela evolução das pensões de velhice (+8,4%), de sobrevivência (+7,5%), de invalidez (+3,8%) e pela parcela de atualização extraordinária de pensões e complemento (+4,4%). Refere-se ainda, o valor residual do complemento excecional da pensão (5 M€), quando comparado com o ano anterior (648 M€, em 2022). O valor referente a 2023 reflete o alargamento aos pensionistas do sector bancário do complemento excecional¹² pago no âmbito das medidas de apoio às famílias para mitigação dos efeitos da inflação.¹³
- (ii) da despesa com ação social em 225 M€ (+9,9%), justificado pela atualização dos acordos de Compromisso e Cooperação com o Sector Social e Solidário definidos no Memorando de Entendimento entre o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, onde se incluiu alargamento das creches;¹⁴
- (iii) dos encargos com o abono de família em 169 M€ (+20,6%), (i) da sua atualização e majoração em 50% para crianças e jovens inseridos em agregados familiares monoparentais;¹⁵ (ii) da atualização dos escalões de acesso e da extensão da prestação de abono de família a menores estrangeiros não nascidos em território português;¹⁶ e (iii) do aumento do número de beneficiários;
- (iv) da despesa com outras prestações em 123 M€ (+14%), dado estarem aqui incluídos os apoios extraordinários a famílias mais vulneráveis e outros apoios descritos no Quadro 2, integrando prestações do Subsistema de Solidariedade. Refere-se, ainda, o valor da despesa da nova prestação “Apoio extraordinário à renda”,¹⁷ que ascendeu a 268,8 M€;

¹¹ 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, complementos de pensão da CARRIS e Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP) e o complemento excecional de pensão. No que respeita ao Regime Substitutivo Bancário, a Segurança Social atua como intermediário, processando a despesa que apenas se torna efetiva após o recebimento da correspondente transferência proveniente do OE.

¹² De acordo com o [Decreto-Lei n.º 33/2023, de 19 de maio](#).

¹³ Aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro](#).

¹⁴ A [Portaria n.º 190-A/2023, de 5 de julho](#), procede à segunda alteração à Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto, que estabelece as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento das creches.

¹⁵ Aprovado pela [Portaria n.º 34/2023, de 25 de janeiro](#).

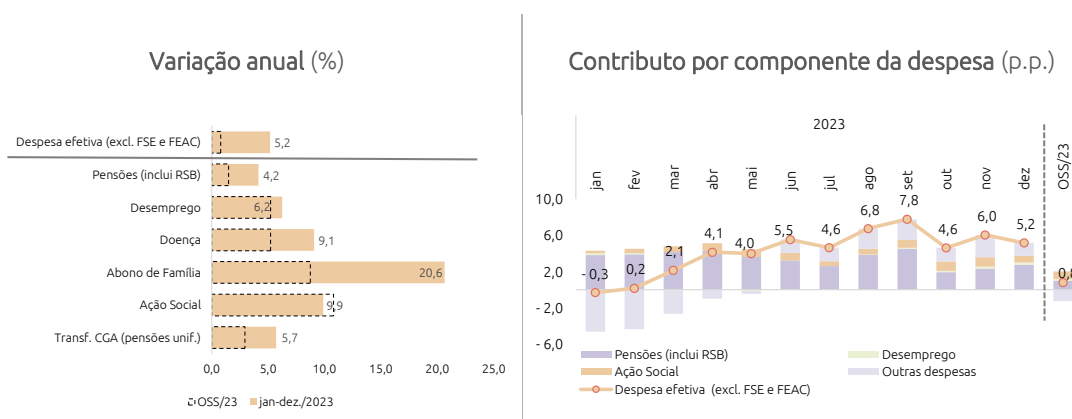
¹⁶ De acordo com [Decreto-Lei n.º 56/2022, de 19 de agosto](#).

¹⁷ Regulamentada pelo [Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março](#), [Decreto-Lei n.º 103-B/2023, de 9 de novembro](#), e [Decreto-Lei n.º 130/2023, de 27 de dezembro](#).

- (v) da despesa com a prestação social para a inclusão e complemento em 119 M€ (+25,1%), refletindo o aumento do número de beneficiários em 12%, assim como os aumentos do valor de referência da componente base (+8,4%) e a convergência do valor de referência do complemento com o limiar de risco de pobreza (+11,4%);
- (vi) da despesa com prestações de parentalidade em 85 M€ (11,8%), espelhando o aumento do número médio mensal de beneficiários, destacando-se o aumento de 6,4% dos beneficiários do subsídio parental inicial e de 30,5% dos beneficiários do subsídio de assistência a filho por doença ou acidente;
- (vii) da despesa com subsídios e prestações de desemprego em 80M€ (+6,2%), justificado pelo aumento do valor médio atribuído por beneficiário (+5%), dado que o número de beneficiários apresentou uma redução face ao ano anterior (-3,8%);¹⁸ e
- (viii) da despesa com subsídios e complemento por doença em 73 M€ (+9,1%), em resultado do efeito combinado entre volume – aumento do número médio de beneficiários em 4% – e preço – acréscimo da prestação média em 5,7%.

Em sentido inverso, identificam-se as reduções da despesa com medidas excecionais e temporárias implementadas no âmbito da COVID-19 (-595,9 M€), tal como anteriormente referido, da despesa com subsídios de formação profissional (-11 M€) e da despesa com o rendimento social de inserção (-7 M€), em resultado da diminuição do número médio de beneficiários (-5,6%), uma vez que o valor médio da prestação processada por beneficiário registou um acréscimo (+10,3%) (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Evolução da despesa da Segurança Social



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: RSB – Regime Substitutivo dos Bancários. A previsão "OSS/23" corresponde à variação anual subjacente no OE/2023 face ao executado no ano de 2022.

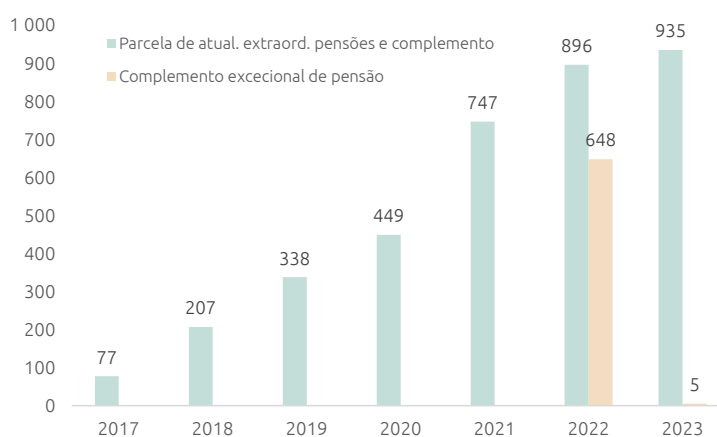
Em 2023, a despesa com prestações sociais representou 86% do total da despesa efetiva, tendo ficado 1580 M€ acima do previsto no OSS/2023. A despesa com pensões constitui a parcela mais representativa da despesa com prestações sociais, tendo correspondido a 65,6% da despesa efetiva.

¹⁸ De acordo com os dados divulgados pelo INE, a taxa de desemprego em 2023 situou-se nos 6,5%, que compara com 6% em 2022.

Em 2023, a despesa com pensões e outras prestações sociais foi atualizada com base no disposto na Portaria n.º 24-B/2023, de 9 de janeiro. Assim: (i) as pensões até 2 IAS¹⁹ foram atualizadas em 4,8%; (ii) as pensões cujo montante se situe entre 2 e 6 IAS foram aumentadas em 4,5%; e, por último, (iii) verificou-se uma atualização de 3,9% para as pensões com valor superior a 6 IAS. Adicionalmente, foi realizada uma atualização intercalar dos pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência do sistema de segurança social e dos pensionistas por aposentação, reforma e sobrevivência do regime de proteção social convergente com efeitos a partir de 1 de julho de 2023, estabelecida pelo [Decreto-Lei n.º 28/2023, de 28 de abril](#). Esta atualização intercalar assegurou que os pensionistas recuperassem o seu poder de compra face ao valor da inflação registado em 2022 e garantiu que as pensões passassem a ter um valor igual ao que teriam caso não tivesse sido criado o complemento extraordinário a pensionistas, e tivesse sido aplicada a regra de atualização do valor das pensões no início do ano de 2023, cumprindo assim o estabelecido na Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro. Com esta atualização intercalar, as pensões anteriormente referidas foram atualizadas em 3,57%. Com a aplicação deste diploma, os pensionistas que receberam o complemento excecional beneficiaram de um apoio extraordinário que cresceu de forma efetiva ao valor das suas pensões, numa percentagem acumulada: (i) de 10,19 % nas pensões até 2 IAS; (ii) de 9,85 % nas pensões entre 2 e 6 IAS; e (iii) de 9,25 %, nas pensões superiores a 6 IAS e até 12 vezes o valor do IAS.

No que respeita à despesa com as atualizações extraordinárias das pensões e complemento,²⁰ esta componente tem vindo a aumentar o seu peso na despesa efetiva tendo atingido 935 M€ em 2023, o que compara com os 77 M€ de despesa no ano da sua primeira atribuição em 2017. Contudo, pelo facto de não ter ocorrido uma nova atualização extraordinária de pensões em 2023 (Gráfico 4), o incremento anual (+39 M€) foi substancialmente inferior ao verificado em anos anteriores.

Gráfico 4 – Evolução parcela de atualização extraordinária de pensões e complemento e do complemento excecional de pensão (em M€)



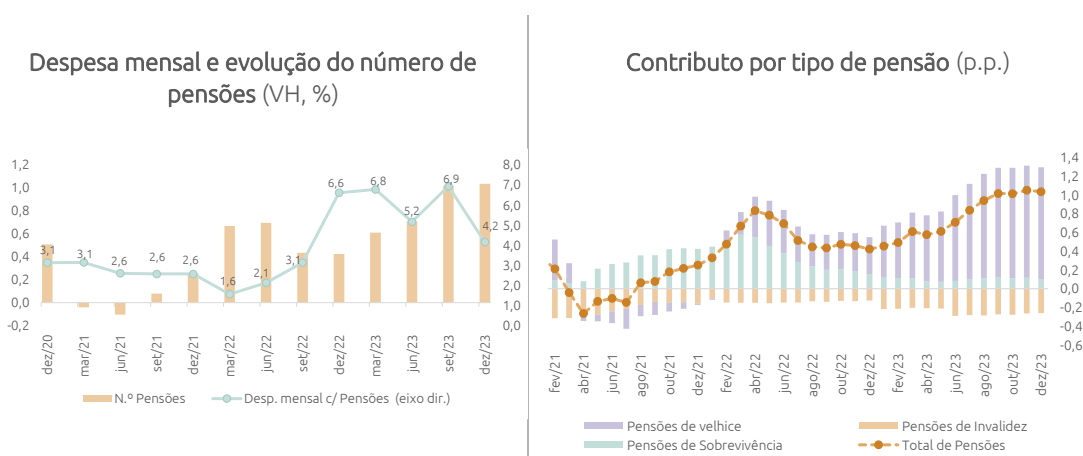
Fonte: IGfSS. Cálculos do CFP.

¹⁹ IAS equivale ao Indexante de Apoios Sociais, tendo correspondido a 480,43€ em 2023.

²⁰ O complemento extraordinário é aplicável aos pensionistas de novas pensões de mínimos com data de início a partir de 1 de janeiro de 2019, como forma de adequar os valores destas pensões às atualizações extraordinárias ocorridas em 2017 e 2018.

A evolução da despesa com pensões resultou do efeito combinado entre preço e volume. Em 2023, em resultado da (i) atualização regular das pensões, (ii) da atualização intercalar das pensões; (iii) do complemento excepcional de pensão e (iv) do aumento do número de pensões, o valor das pensões registou um aumento de 4,2% (6,6% em 2022). Para este crescimento contribuíram o acréscimo da despesa com pensões de velhice em 8,4%, de sobrevivência em 7,5% e de invalidez em 3,8%. O valor médio das pensões aumentou 7,8% em 2023, passando de 452€ para 487,5€. ²¹ No que respeita, ao número de pensões, ou seja, ao efeito volume, constatou-se um aumento médio de 0,8% do total de pensões em 2023, refletindo os aumentos médios do número das pensões de velhice (+1,3%) e de sobrevivência (0,4%), uma vez que as pensões de invalidez continuaram a denotar um decréscimo que atingiu 4,3% (Gráfico 4, painel direito). As pensões de velhice são as que apresentam um maior peso na média total de pensões, 69,9%, seguidas das pensões de sobrevivência (24,5%) e de invalidez (5,5%). Importa ainda referir que a idade normal de acesso à pensão de reforma por velhice desceu dos 66 anos e 7 meses para os 66 anos e 4 meses (menos três meses), ²² o que poderá justificar, em parte, o ligeiro aumento do número médio de pensões face a 2022 (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Variação homóloga acumulada da despesa com pensões



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

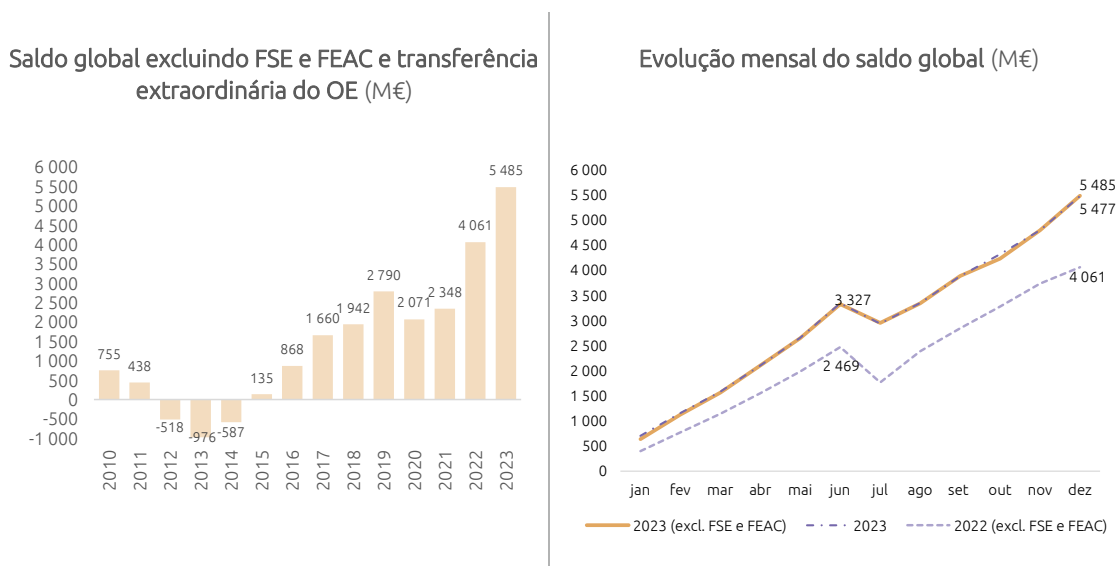
²¹ O valor médio da pensão de velhice aumentou 7,7%, incrementando de 523€ para 563,3€. As pensões de invalidez e sobrevivência registaram aumentos médios de 6,3% e 8%, respetivamente (aumentando de 422,2€ para 448,6€, no caso das pensões de invalidez e de 266,3€ para 287,7€ nas pensões de sobrevivência).

²² Regulamentado pela [Portaria n.º 307/2021 de 17 de dezembro](#).

1.3 Saldo orçamental

Em 2023, a Segurança Social registou o maior excedente orçamental desde pelo menos 2010, atingindo 5485 M€, excluindo as operações relativas ao FSE e ao FEAC. Este resultado traduz uma melhoria de 1424 M€ face a 2022, resultante do aumento da receita efetiva em 2995 M€, superando o aumento da despesa que se cifrou nos 1572 M€. Comparativamente ao saldo inscrito no OSS/2023, o excedente orçamental foi superior em 1579 M€, pelo facto de a execução da receita ter ficado 2911 M€ acima do valor orçamentado, justificado pela receita contributiva, cuja evolução favorável mais do que compensou o aumento da despesa, superior em 1332 M€ face ao que estava previsto naquele documento de programação orçamental. Assim como mencionado na edição anterior deste relatório, verifica-se o cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 27.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), onde se determina que “O subsetor da segurança social deve apresentar um saldo global nulo ou positivo, salvo se a conjuntura do período a que se refere o orçamento, justificadamente, o não permitir”.²³ Refere-se, por último, que excluindo o efeito do PRR, bem como os efeitos acima mencionados, obter-se-ia um saldo ligeiramente inferior em 36 M€, situando -se em 5449 M€, dado que o impacto do PRR é superior na receita (66 M€) face à despesa (31 M€).

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



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

²³ O saldo global para efeitos da LEO inclui as transferências para o FSE e FEAC, o que pode distorcer o objetivo da regra caso não se verifique uma aplicação desses fundos em despesa no ano em que a receita é recebida.

A posição orçamental da Segurança Social, em 2023, continuou a ser influenciada pela adoção de medidas implementadas em anos anteriores, em particular, às medidas elencadas no Quadro 2 referentes ao choque geopolítico (863,3 M€), uma vez que as medidas implementadas na sequência da crise pandémica atingiram um valor residual (5,7 M€). No que respeita ao seu financiamento, as medidas adotadas no seguimento do choque geopolítico, que deveriam ser identificadas como financiadas pelo OE, não apresentam uma correspondência do lado da receita, desta forma não é possível verificar efetivamente o seu impacto no saldo. Contudo, a execução sugere que foram realmente financiadas por transferências do OE, originando um volume de transferências provenientes do OE superior ao previsto no orçamento inicial da Segurança Social. Relativamente ao financiamento das medidas de resposta à crise pandémica a correspondente transferência apresentou um valor nulo.

Não obstante o saldo orçamental excedentário, os desvios face ao OSS/2023 inicial, tanto no lado da receita, como no lado da despesa, não evidenciam um processo de orçamentação em linha com as melhores práticas de gestão financeira pública. Com efeito, para além da subestimação das contribuições sociais, as transferências provenientes do OE tiveram de ser reforçadas face ao inicialmente previsto aparentemente para fazer face a decisões de atribuição de prestações sociais tomadas em data posterior à discussão e aprovação do orçamento, incluindo as destinadas a mitigar os efeitos do choque geopolítico e o aumento intercalar das pensões.

1.4 Execução por sistema e subsistema

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

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

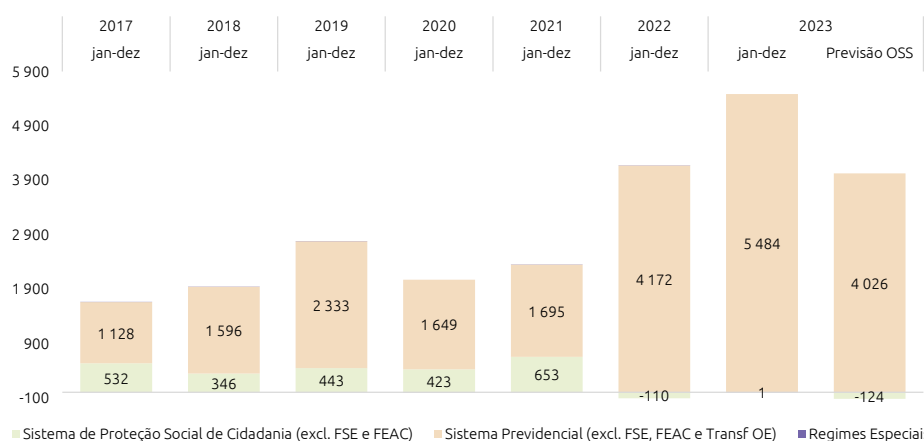
O Sistema Previdencial, de natureza contributiva, garante uma proteção através de prestações que visam repor rendimentos de natureza profissional perdidos quando ocorrem as eventualidades legalmente previstas, dependendo, portanto, da existência de uma relação contributiva prévia. Adicionalmente, foi criado em 2012 o Sistema de Regimes Especiais que abrange as pensões cujas responsabilidades, antes asseguradas por fundos de pensões do sector bancário, foram transferidas para a esfera da Segurança Social.

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

O excedente orçamental da Segurança Social obtido no ano de 2023 reflete o contributo dado pelo Sistema Previdencial. Retirando o impacto dos fundos comunitários,²⁴ o Sistema Previdencial registou um excedente de 5484 M€, tendo o Sistema de Proteção Social de Cidadania²⁵ apresentado um saldo positivo de 1 M€, situando-se próximo do equilíbrio orçamental. O resultado deste último sistema decorre de um montante das transferências do OE e da consignação de receitas fiscais ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social, que o financiam, superior às despesas, apurando-se desta forma um saldo ligeiramente positivo.

O excedente orçamental do Sistema Previdencial superou em 1458 M€ o valor previsto no OSS/2023 inicial. O saldo do Sistema Previdencial, não considerando as operações relativas a fundos comunitários e as transferências entre sistemas, incrementou 1312 M€ face ao excedente registado em 2022 (Quadro 3). Para o excedente de 5484 M€ contribuíram os dois subsistemas que constituem o Sistema Previdencial – Repartição (4394 M€) e Capitalização (1090 M€). O valor do excedente do Sistema Previdencial de Repartição foi determinado pelo aumento expressivo das contribuições sociais (+2797,2 M€). Esta posição excedentária é de extrema importância uma vez que os saldos anuais obtidos pelo sistema previdencial representam a principal fonte de financiamento do FEFS, 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.²⁶

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



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

²⁴ 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 3.

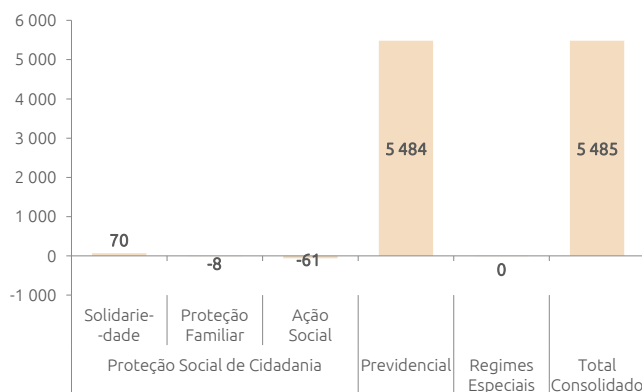
²⁵ Importa salientar que o Sistema de Proteção Social de Cidadania é maioritariamente financiado por transferências correntes do OE, contrariamente ao Sistema Previdencial. Desta forma, quaisquer défices neste Sistema e, por conseguinte, nos subsistemas que o constituem, resultam de uma subestimação da despesa legalmente suportada pelo OE ou de uma integração de saldos.

²⁶ 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.

O equilíbrio orçamental do Sistema de Proteção Social de Cidadania reflete os distintos contributos dados pelos três subsistemas que o constituem (Solidariedade, Ação Social e Proteção Familiar). Este Sistema tem como principal fonte de financiamento as transferências correntes da Administração Central. Detalhadamente:

- O Subsistema de Ação Social, expurgado do FSE e FEAC, terminou o ano de 2023 com uma posição deficitária de 61 M€, refletindo sobretudo um menor nível de receita corrente e de capital face ao inscrito no OSS/2023 inicial (o qual já antecipava um défice orçamental de 16,2 M€). Referem-se as seguintes rubricas cuja evolução se situou abaixo do orçamentado: transferências correntes do Orçamento do Estado, receitas de jogos sociais e transferências de capital.
- O Subsistema de Proteção Familiar apresentou um ligeiro saldo negativo (-8 M€), o que representa uma deterioração face ao previsto no OSS/2023 (0 M€), justificado pelo maior nível de execução da despesa face à receita (Quadro 4). As transferências do OE realizadas para este subsistema representam a quase totalidade da sua receita, destacando-se o IVA Social e diversas transferências correntes da Administração Central, sendo aplicada no pagamento de prestações sociais.
- E, em sentido contrário, o Subsistema de Solidariedade tendo registado um saldo positivo de 70 M€. Este resultado é explicado pela maior transferência do Orçamento de Estado de acordo com a Lei de Bases da Segurança Social, face à inicialmente prevista. Referem-se, ainda, o aumento da despesa com prestações do regime não contributivo (superiores às antecipadas no OSS/2023 inicial), nomeadamente com complementos sociais, pensões e com o complemento extraordinário de solidariedade.

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

	CSS/22			OSS/23			2023		
	M€	M€	t.v.a. (%)	M€	Peso relativo (%)	t.v.a. (%)	Grau de execução (%)		
Sistema Previdencial (excluindo FSE)									
Receita efetiva - da qual:	24 727	25 322	2,4	27 203		10,0	107,4		
Contribuições e quotizações	22 316	23 324	4,5	25 113	92,3	12,5	107,7		
Transferências do OE	827	327	-60,5	326	1,2	-60,6	99,7		
Rendimentos	522	514	-1,5	587	2,2	12,5	114,2		
Transferências da CGA (pensões unificadas)	166	178	7,2	184	0,7	10,4	103,0		
Outras receitas	895	979	9,4	994	3,7	11,0	101,5		
Despesa efetiva - da qual:	20 555	21 297	3,6	21 720		5,7	102,0		
Pensões	15 538	16 355	5,3	16 896	77,8	8,7	103,3		
Subsídio de desemprego	1 001	1 012	1,1	1 066	4,9	6,4	105,3		
Medidas excecionais Covid-19	576	0	-100,0	3	0,0	-99,4	-		
Transf.ª p/ emprego, higiene e form. profissional	709	874	23,3	837	3,9	18,1	95,8		
Transferências para a CGA (pensões unificadas)	562	578	2,9	594	2,7	5,7	102,7		
Subsídio por doença	809	850	5,1	882	4,1	9,0	103,7		
Subsídio de parentalidade	700	762	8,9	783	3,6	12,0	102,8		
Acções de formação profissional com suporte no CPN	79	117	47,6	68	0,3	-14,0	58,3		
Outras despesas	581	748	28,8	590	2,7	1,6	78,9		
Saldo global	4 172	4 026		5 484					
Sistema Previdencial - Repartição	3 184	2 915		4 394					
Sistema Previdencial - Capitalização	988	1 111		1 090					
Sistema de Proteção Social de Cidadania (excluindo FSE e FEAC)									
Receita efetiva - da qual:	9 302	8 795	-5,5	9 834		5,7	111,8		
Transferências do OE - LBSS	7 699	7 127	-7,4	8 239	83,8	7,0	115,6		
IVA Social	970	1 028	6,0	1 028	10,5	6,0	100,0		
Receita Imposto Especial Jogo "On Line"	19	20	3,6	30	0,3	54,9	149,5		
Receitas de jogos sociais	211	206	-2,6	205	2,1	-2,7	99,9		
Outras receitas	266	414	55,6	332	3,4	24,7	80,1		
Despesa efetiva - da qual:	9 413	8 919	-5,2	9 832		4,5	110,2		
Complementos sociais	1 947	2 079	6,8	2 089	21,2	7,3	100,5		
Pensões sociais	112	116	3,7	121	1,2	8,0	104,1		
Ação Social	2 536	3 059	20,6	2 749	28,0	8,4	89,8		
Pensões por antecipação da idade da reforma	490	475	-3,1	431	4,4	-12,1	90,8		
Parcela de atualização extraordinária de pensões	251	260	3,4	255	2,6	1,3	98,0		
Complemento extraordinário para pensões de mínimos	40	41	2,3	54	0,6	37,1	134,0		
Regime Esp. de Seg. Social das Act. Agrícolas	234	218	-7,2	219	2,2	-6,6	100,6		
Medidas excecionais Covid-19	23	0	-100,0	0	0,0	-99,7	-		
Abono de Família	817	888	8,7	985	10,0	20,6	110,9		
Prestações por deficiência	556	556	0,0	649	6,6	16,9	116,9		
Prestações por dependência	374	397	6,3	411	4,2	9,9	103,4		
Subsídio social de desemprego	164	163	-1,0	183	1,9	11,5	112,6		
Rendimento Social de Inserção	339	364	7,3	332	3,4	-2,1	91,2		
Complemento Solidário para Idosos	199	254	27,5	235	2,4	18,1	92,6		
Outras despesas	1 329	50	-96,2	1 119	11,4	-15,8	2 227,8		
Saldo global	-110	-124		1					
Sistema de Regimes Especiais									
Receita efetiva	417	410	-1,7	404		-3,2	98,5		
Transferência do OE - R.S. Bancário	409	401	-1,9	395	97,9	-3,3	98,6		
Transferências - CGA - Pensões BPN	2	2	9,3	2	0,5	20,3	110,0		
Transferências - CGA - Complementos de Pensão - CARRIS	6	7	4,6	6	1,5	-1,6	94,1		
Transferências - CGA - Complementos - STCP	0	0	-100,0	0		-100,0			
Despesa efetiva - da qual:	417	410	-1,7	404		-3,1	98,6		
Regime Substitutivo Bancário	408	401	-1,9	395	97,8	-3,3	98,6		
Complementos de Pensão - Carris	6	7	4,6	6	1,5	-1,6	94,1		
Complementos de Pensão - STCP	0	0	-9,5	0	0,0	-27,1	80,6		
Saldo global	0	0		0					

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

1.5 Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

O Fundo de Estabilização da Segurança Social (FEFSS) atingiu 29 830,3 M€ em 2023, aproximando-se de forma mais acentuada da meta de assegurar um montante equivalente ao pagamento de pensões aos beneficiários por um período mínimo de dois anos.²⁷ O aumento verificado no valor da carteira em 2023, de 6838,5 M€, reflete as dotações recebidas do sistema previdencial gerido em regime de repartição e as transferências recebidas do Ministério das Finanças a título de receitas fiscais consignadas, bem como uma evolução muito positiva no valor acrescentado na carteira.

Em 2023, assistiu-se ao retomar da transferência para o FEFSS de uma parcela das quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, no valor de 1500 M€, um valor em linha com o limite mínimo previsto na Lei de Bases da Segurança Social.²⁸ Do saldo gerado em 2022 no sistema previdencial-repartição, o FEFSS recebeu 2434 M€, tendo as receitas fiscais consignadas permitido reforçar o fundo em 623 M€, mais 144 M€ do que no ano anterior. Essas receitas fiscais consignadas resultaram do IRC (440 M€), que justifica a quase totalidade do referido aumento,²⁹ seguido do AIMI (145 M€) e do Adicional de Solidariedade do Sector Bancário (38 M€), como se observa no painel direito do gráfico seguinte.

É de notar que só se verificou uma utilização do FEFSS em 1993 e sob a forma de empréstimo, amortizado no ano seguinte, não tendo ocorrido qualquer utilização de fundos quando se verificou um défice no sistema Previdencial no decurso do Programa de Assistência Económica e Financeira, pelo que tem tido lugar a transferência integral do saldo (correspondente ao total de dotações) para o ano seguinte. Verifica-se que, nos últimos anos, os saldos do sistema previdencial têm sido a principal fonte de dotações, com particular evidência nos anos de 2022 e 2023, altura em que os valores atingiram sucessivos máximos.³⁰

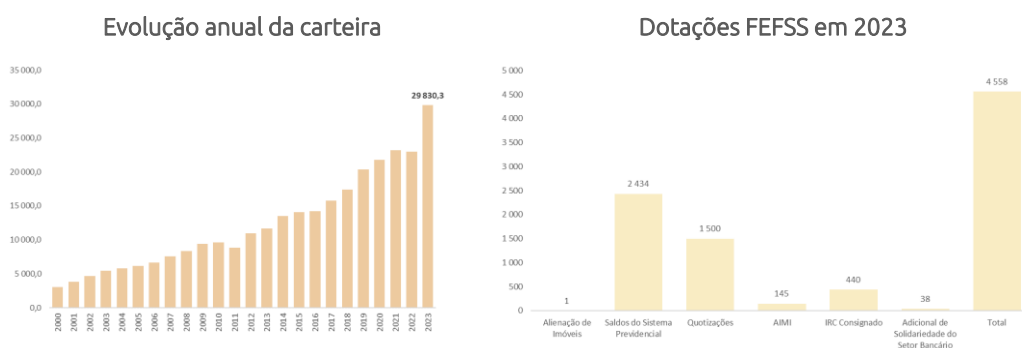
²⁷ Ver n.º 2 do artigo 16.º do [Decreto-lei n.º 367/2007](#) de 2 de novembro.

²⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 91.º “reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos”.

²⁹ Em 2023 a receita consignada do IRC aumentou 143 M€ face aos 297 M€ transferidos em 2022.

³⁰ Para mais detalhes sobre a evolução do financiamento, acumulação e utilização do FEFSS, consulte-se Nazaré da Costa Cabral e Noémia Goulart (2024), “[O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social](#)”, Publicação Ocasional do CFP n.º 2/2024.

Gráfico 9 – Evolução do FEFSS (em M€)



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP.

A gestão do FEFSS gerou um valor acrescentado de 2280 M€, refletindo uma rentabilidade nominal de 9,1% em 2023, o que permitiu inverter a quebra de 13% verificada em 2022.

2. CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

A execução orçamental da CGA em 2023 foi influenciada pelo encaixe de 3018 M€ recebido como compensação pelas responsabilidades transferidas para a CGA ao abrigo do [Decreto-Lei n.º 14/2023](#), de 24 de fevereiro. Essas responsabilidades eram asseguradas pelo extinto Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos (FPCGD) e correspondem aos encargos com pensões de aposentação e respetivas pensões de sobrevivência e prestações por morte dos trabalhadores da CGD (incluindo os oriundos do BNU) e dos trabalhadores e pensionistas do ex-Fundo de Pensões BNU.

Mesmo antes da publicação do referido diploma, a CGA já processava o pagamento daqueles encargos (com exceção da parcela respeitante às pensões dos trabalhadores e pensionistas do ex-Fundo de Pensões do BNU), mas nessa altura o respetivo financiamento era assegurado pelo FPCGD e contabilizado como receita efetiva da CGA, na rubrica “Contribuições para a CGA - Compensação por pagamentos de pensões”.

Após a publicação do Decreto-Lei n.º 14/2023, o financiamento das pensões abrangidas por esse diploma passou a ser assegurado pela “Reserva Especial – CGD II” (criada em 2023 com o referido encaixe de 3018 M€) e contabilizado como receita não efetiva da CGA, na rubrica “Ativos Financeiros”, por ser proveniente de aplicações em títulos de dívida pública portuguesa. Assim, apresenta-se também uma análise em termos ajustados, excluindo a referida transferência extraordinária de 3018 M€ recebida pela CGA em 2023.

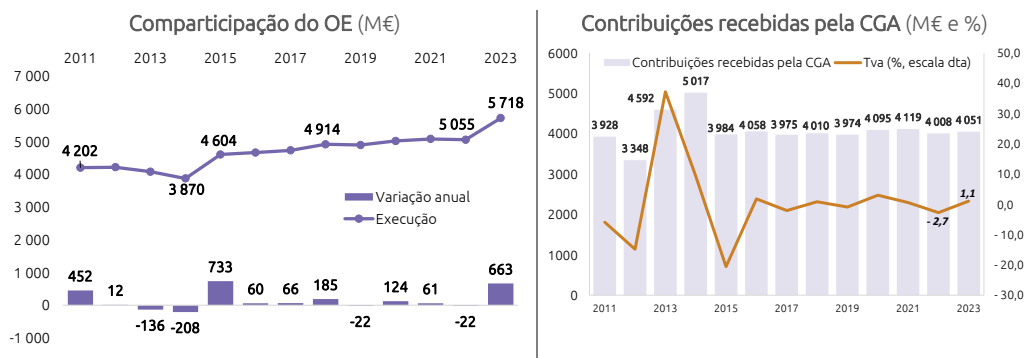
2.1 Evolução da receita

Em 2023, a receita efetiva da CGA totalizou 14 020 M€ e registou um aumento de 3408 M€, influenciado pelo recebimento de 3018 M€ para fazer face às responsabilidades que eram detidas pelo extinto FPCGD. Excluindo esse encaixe extraordinário, o acréscimo da receita efetiva da CGA foi de 390 M€, tendo as transferências do OE aumentado em 380 M€. O acréscimo da comparticipação do OE destinada a assegurar o equilíbrio financeiro da CGA (+663 M€, o maior aumento desde 2015, como se observa no painel esquerdo do Gráfico 10)³¹ foi atenuado pela diminuição das transferências do OE a título de compensação pelo pagamento de pensões de 282 M€ (devido ao efeito de base decorrente do financiamento da medida de política relativa ao pagamento do complemento excecional aos pensionistas da CGA em 2022, no valor de 339,1 M€).³²

³¹ Esse aumento deveu-se, essencialmente à dupla atualização (ordinária e intercalar) das pensões em 2023.

³² Nos termos do [Decreto-Lei n.º 57-C/2022](#), de 6 de setembro, o complemento excecional a pensionistas, equivalente a 50% do valor mensal da pensão, foi pago em outubro de 2022.

Gráfico 10 – Evolução da receita da CGA



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

As contribuições recebidas pela CGA atingiram 4051 M€, tendo aumentado 43 M€ (ou 1,1%), como se observa no painel direito do Gráfico 10. Contudo, as contribuições a título de compensação pelo pagamento de pensões diminuíram 63 M€, sobretudo porque as pensões abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 14/2023, de 24 de fevereiro, deixaram de ser financiadas pelo FPCGD e passaram a ser asseguradas pela “Reserva Especial – CGD II” (ativos financeiros, ou seja, receita não efetiva). Essa diminuição foi mais do que compensada pelo aumento das contribuições dos empregadores e de quotas de subscritores de 106 M€, influenciado pelos seguintes fatores:

- (i) Possibilidade de as entidades efetuarem entregas, a título de quotizações, no próprio mês ou no mês seguinte;³³
- (ii) Efeito conjugado dos montantes entregues a título de execuções fiscais ou que possam ter ficado em dívida;
- (iii) Quotizações consignadas à “Reserva especial – CGD II”.³⁴

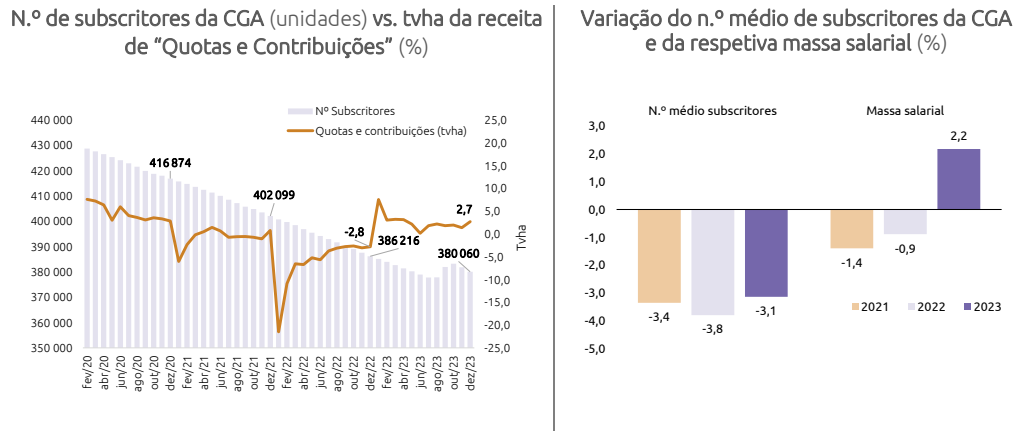
Sem os efeitos aleatórios decorrentes dos dois primeiros fatores acima referidos, o aumento da receita proveniente de quotas e contribuições foi de 153,5 M€,³⁵ para o qual também contribuiu o crescimento da massa salarial sujeita a desconto (+2,2%; painel direito do Gráfico 11), na sequência da adoção de medidas de valorização salarial, entre as quais a atualização das remunerações dos trabalhadores das AP e as progressões e promoções nas carreiras. Esse crescimento da massa salarial (efeito de preço) ocorreu apesar de o número médio de subscritores da CGA (efeito volume) ter diminuído 3,1%, tendo-se fixado em 381 262, menos 12 358 do que o registado no ano de 2022.

³³ O pagamento das quotizações pode ser efetuado até ao dia 15 do mês seguinte a que respeitam.

³⁴ Nos termos do artigo 9.º do [Decreto-Lei n.º 14/2023](#), de 24 de fevereiro, a CGA passou a receber desde março de 2023 (com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2023), todas as contribuições dos trabalhadores, no ativo e na pré-reforma, abrangidos pelo referido diploma, e do empregador CGD. De acordo com informação prestada pela CGA, essas quotizações totalizaram 51,8 M€ em 2023.

³⁵ Valor indicado pela CGA, em resposta a um pedido de esclarecimento do CFP.

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



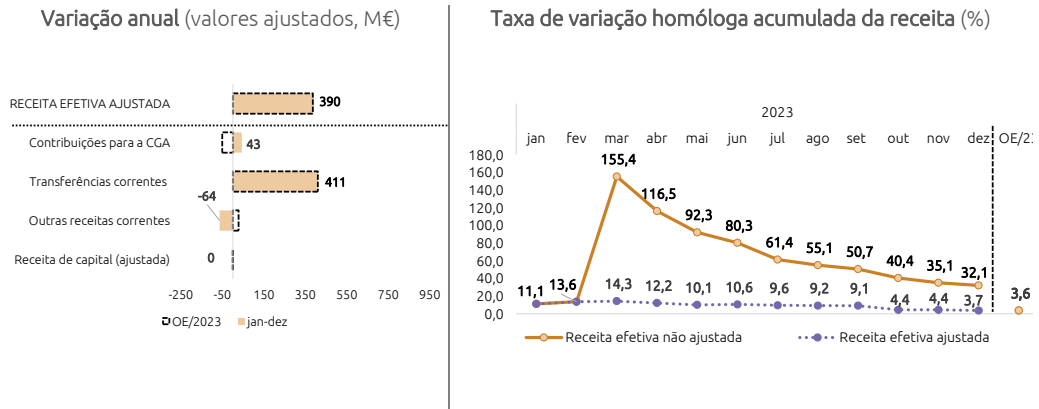
Fontes: SIGO e CGA. Cálculos do CFP. | Nota: os valores do painel da esquerda correspondem à posição no final de cada ano; o total de "Quotas e Contribuições" não inclui a receita proveniente da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES); tvha – taxa de variação homóloga acumulada.

A receita da CGA excedeu largamente o previsto no OE/2023, porque nesse documento não estava prevista a transferência das responsabilidades detidas pelo FPCGD. Assim, a receita efetiva da CGA registou um aumento (32,1%) bastante superior ao que estava implícito no OE/2023 (3,6%), apurando-se um desvio favorável de 3022 M€. Excluindo o encaixe extraordinário de 3018 M€ recebido como compensação pelas responsabilidades transferidas do extinto FPCGD, o crescimento da receita da CGA foi de 3,7%, um valor praticamente em linha com o que estava implícito no OE/2023 (3,6%; painel direito do Gráfico 12). Porém, esse alinhamento resulta do facto de o desvio favorável registado nas contribuições para a CGA (+94 M€)³⁶ ter sido quase integralmente anulado pelo desvio desfavorável verificado nas "outras receitas correntes" (-91 M€, essencialmente porque os juros recebidos pela CGA no âmbito da gestão financeira de reservas especiais ficaram abaixo do previsto), como se observa no Quadro 4.³⁷

³⁶ Os desvios de execução que se têm registado nesta rubrica estão associados à imprevisibilidade resultante de as entidades poderem entregar o valor das quotas no próprio mês ou até ao dia 15 do mês seguinte.

³⁷ Na sequência da transferência de responsabilidades para a CGA relativas a encargos com pensões e outros de empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos, foram constituídas, desde 1998, várias reservas especiais às quais ficaram afetos os valores transferidos para a CGA como compensação financeira. Esses valores foram aplicados em títulos da dívida pública portuguesa, acrescendo os rendimentos da sua aplicação, de modo que fique assegurado, relativamente aos encargos em causa e até à sua extinção, o equilíbrio financeiro da CGA. Na Secção 1.2.4. apresenta-se uma análise sobre os fundos de reserva da CGA.

Gráfico 12 – Evolução das componentes da receita da CGA em 2023



Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Notas: a receita ajustada não inclui a transferência de capital de 3018 M€ recebida pela CGA, em março de 2023, como compensação pelas responsabilidades transferidas do extinto FPCGD; as “outras receitas correntes” incluem a variação da receita proveniente da cobrança de taxas, multas e outras penalidades, de rendimentos de propriedade e da venda de bens e serviços correntes; A previsão “OE/23” corresponde à variação anual subjacente no OE/2023 face ao executado no ano de 2022.

Quadro 4 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações
(ótica da contabilidade orçamental pública, em M€)

Designação	2022	OE/2023	2023	Desvios de execução	Variação 2022/2023			
	Execução	Previsão	Execução		M€	Tva (%)	Ctva (p.p.)	Por memória: OE/23 (%)
Receita efetiva	10 611	10 998	14 020	3 022	3 408	32,1	32,1	3,6
Contribuições para a CGA	4 008	3 957	4 051	94	43	1,1	0,4	-1,3
Quotas e Contribuições	3 892	3 815	3 998	183	106	2,7	1,0	-2,0
Compensação por pagamento de pensões	116	142	53	-89	-63	-54,0	-0,6	22,2
Transferências correntes - das quais:	6 394	6 804	6 805	1	411	6,4	3,9	6,4
Transferências do OE	5 828	6 209	6 208	-1	380	6,5	3,6	6,5
Complicação do OE	5 055	5 725	5 718	-7	663	13,1	6,2	13,2
Compensação por pagamento de pensões	773	485	490	6	-282	-36,5	-2,7	-37,3
Transferências da Seg. Social	562	586	594	8	32	5,7	0,3	4,2
Outras receitas correntes	209	236	145	-91	-64	-30,5	-0,6	13,1
Receita de capital	0	0	3 018	3 018	3 018	-	-	-
Despesa efetiva	10 808	11 123	11 307	184	499	4,6	4,6	2,9
Transferências Correntes - das quais:	10 778	11 076	11 271	195	493	4,6	4,6	2,8
Transf. para as Famílias	10 577	10 869	11 052	184	475	4,5	4,4	2,8
Pensões e Abonos - Resp. CGA	9 148	9 673	9 931	258	784	8,6	7,3	5,7
Pensões e Abonos - Resp. Estado	758	468	475	7	-283	-37,3	-2,6	-38,2
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	672	728	646	-82	-26	-3,9	-0,2	8,3
Transferências para Seg. Social	197	202	215	13	18	9,1	0,2	2,5
Outras despesas correntes	30	48	36	-12	6	19,7	0,1	58,2
Saldo global	-196	-126	2 713	2 839	2 909			
<i>Por memória:</i>								
Receita efetiva ajustada	10 611	10 998	11 002	4	390	3,7	3,7	3,6
Receita de capital ajustada	0,0	0,0	0	0	0	-	-	-
Saldo global ajustado	-196	-126	-305	-180	-109			

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

2.2 Evolução da despesa

A despesa efetiva da CGA ascendeu a 11 307 M€ em 2023, mais 499 M€ do que no ano anterior. Esta evolução é justificada sobretudo pelo comportamento das transferências para as famílias (+475 M€), tendo o aumento da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (+784 M€, dos quais 87,6 M€ relativos aos pensionistas abrangidos pelo já referido Decreto-Lei n.º 14/2023, de 24 de fevereiro) sido atenuado pela diminuição das despesas com pensões e abonos da responsabilidade do Estado (-283 M€)³⁸ e da responsabilidade de outras entidades (-26 M€).

O aumento da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA é explicado por um efeito combinado entre preço e volume. O número médio de aposentados e reformados passou de 482 276 em 2022 para 484 236 em 2023, refletindo um aumento médio de 1961, devido ao efeito conjugado de mais 4172 pensões de “velhice e outros motivos” e de menos 2211 pensões de invalidez, em termos médios.³⁹ A esse efeito volume acresceu o efeito preço decorrente do acréscimo de 8,8% ou 120€ no valor médio mensal das pensões de aposentação e reforma (que passou de 1375€ em 2022 para 1495€ em 2023), essencialmente justificado pela dupla atualização das pensões ocorrida no ano de 2023.⁴⁰

A despesa decorrente da atribuição de novas pensões (excluindo as de “sobrevivência e outros”) totalizou 32,9 M€, mais 6,9 M€ do que em 2022. Esse aumento ocorreu sobretudo na despesa com novas pensões de “velhice e outros motivos” (+6,7 M€). Foram atribuídas 20 228 novas pensões de aposentação e reforma, mais 3291 (+19,4%) do que em 2022, tendo o respetivo valor médio ponderado aumentado 5,8% ou 89€ (passando de 1539€ em 2022 para 1628 M€ em 2023).⁴¹ De acordo com informação prestada pela CGA, esse aumento deveu-se essencialmente às novas pensões atribuídas aos aposentados e reformados oriundos da administração central, cujo valor médio foi de 2345,88€ (em 2022 tinha sido de 2201,22€) e que representaram 44,5% do total das

³⁸ A redução da despesa com pensões e abonos da responsabilidade do Estado está influenciada pelo efeito de base decorrente do pagamento do complemento excecional aos pensionistas da CGA no valor de 339,1 M€ em 2022.

³⁹ No ano de 2023, o número médio de pensões de “velhice e outros motivos” (420 349) foi o mais elevado dos últimos anos, tendo o número médio de pensões de invalidez (63 888) sido o mais baixo. Note-se que, tal como anteriormente referido, a CGA já procedia ao pagamento da maior parte dos encargos com as pensões abrangidas pelo [Decreto-Lei n.º 14/2023](#), de 24 de fevereiro. A única despesa verdadeiramente nova da CGA passou a ser a respeitante aos pensionistas do ex-BNU, que totalizou cerca de 17,9 M€, de acordo com informação prestada pela CGA. Refira-se, ainda, que em 2023 a idade normal de acesso à pensão de reforma por velhice diminuiu 3 meses, passando para os 66 anos e 4 meses.

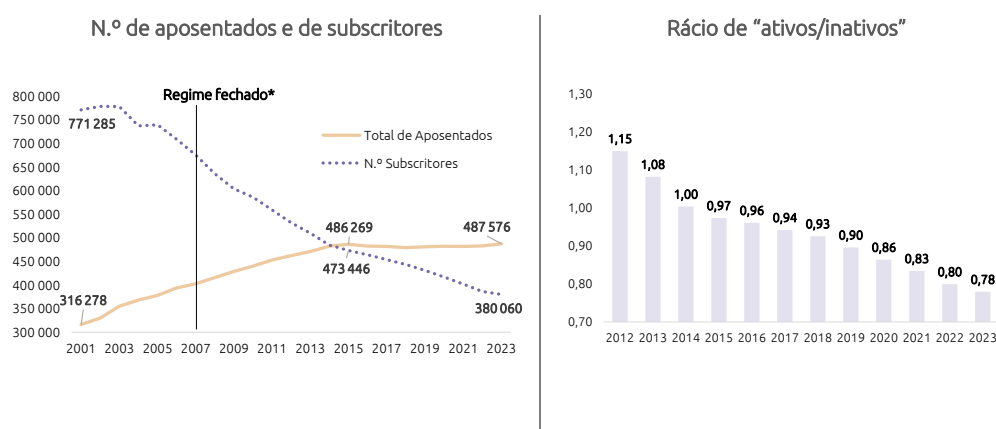
⁴⁰ Nos termos da [Portaria n.º 24-B/2023](#), de 9 de janeiro, as pensões foram objeto de uma atualização regular (de 4,83% para as pensões de valor até 960,86€; de 4,49% para as pensões de valor entre 960,86€ e 2882,58€; e de 3,89% para as pensões de valor superior a 2882,58€) com efeitos a 1 de janeiro de 2023. Através do [Decreto-Lei n.º 28/2023](#), de 28 de abril, foi criado um regime de atualização intercalar das pensões de 3,57% face a dezembro de 2022, que passaram a ter — a partir de julho de 2023 — um valor igual ao que teriam caso não tivesse sido criado o complemento extraordinário a pensionistas, e caso tivesse sido aplicada a fórmula de atualização do valor das pensões. De acordo com informação prestada pela CGA, o impacto dessa atualização intercalar foi de cerca de 204,5 M€ em 2023.

⁴¹ No quinquénio 2019-2023 foram atribuídas 85 379 novas pensões (excluindo as de “sobrevivência e outros”), correspondentes a 17,5% da população total de aposentados e reformados da CGA em 31 de dezembro de 2023.

novas pensões de aposentação e reforma atribuídas pela CGA em 2023.⁴² É de realçar, igualmente, a diminuição do peso das pensões unificadas pagas pelo CNP (que apresentam valores de pensão consideravelmente mais baixos) no total das novas pensões atribuídas no ano pela CGA, de 13,2% em 2022 para 11,7% em 2023.

O rácio entre subscritores e aposentados voltou a diminuir no ano de 2023, agravando o desequilíbrio estrutural do sistema. A diferença negativa entre o número de subscritores da CGA e o número de aposentados tem-se vindo a agravar, tendo passado de 96 722 no final de 2022 para 107 516 no final de 2023, como se observa no painel esquerdo do Gráfico 13.⁴³ Esta evolução 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 2006.⁴⁴ Deste modo, o rácio de ativos/inativos prosseguiu a trajetória descendente observada nos últimos anos, tendo apresentado no final de 2023 uma relação de 0,78 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 13 – Evolução do número de subscritores e aposentados (posição a 31 de dezembro)



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

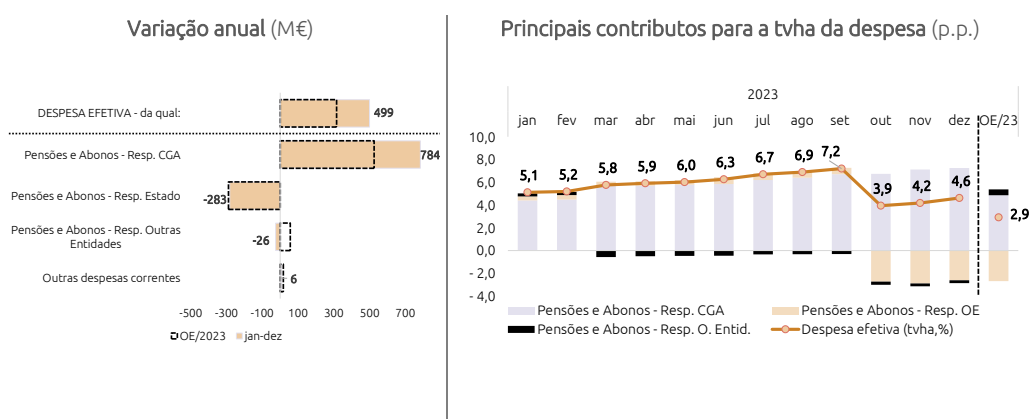
⁴² De acordo com informação prestada pela CGA, que também indicou que no âmbito da administração central os Ministérios da Educação e da Saúde são os que têm um maior peso em termos de novas pensões atribuídas no ano de 2023, com 27,8% e 16,0%, respetivamente (representando, no seu conjunto, 43,8%).

⁴³ Entre o final de 2015 e o final de 2023, a população de subscritores diminuiu a uma taxa média anual de 2,7%, enquanto a população de aposentados e reformados praticamente estabilizou.

⁴⁴ Os trabalhadores que iniciaram uma relação jurídica de emprego a partir dessa data, foram inscritos no regime geral da segurança social, nos termos da [Lei n.º 60/2005](#), de 29 de dezembro, beneficiando transitoriamente o saldo do sistema Previdencial dada a distante idade necessária para a reforma desses novos trabalhadores. Importa referir que esses trabalhadores inscritos na Segurança Social também beneficiam de proteção nas eventualidades imediatas, gerando custos para o sistema.

A despesa da CGA excedeu o valor previsto no OE/2023, sobretudo devido à atualização intercalar das pensões. Tal como sucedeu no caso da Segurança Social, essa atualização foi decidida após a aprovação do OE/2023. A despesa efetiva da CGA registou um acréscimo (4,6%) superior ao que estava implícito no OE/2023 (2,9%), como se observa no painel direito do Gráfico 14. Apura-se assim um desvio desfavorável de 184 M€ (Quadro 4), influenciado pela atualização intercalar das pensões a partir de julho de 2023, que não estava prevista no OE/2023 e que totalizou cerca de 204,5 M€, de acordo com informação prestada pela CGA.

Gráfico 14 – Evolução das componentes da despesa da CGA em 2023

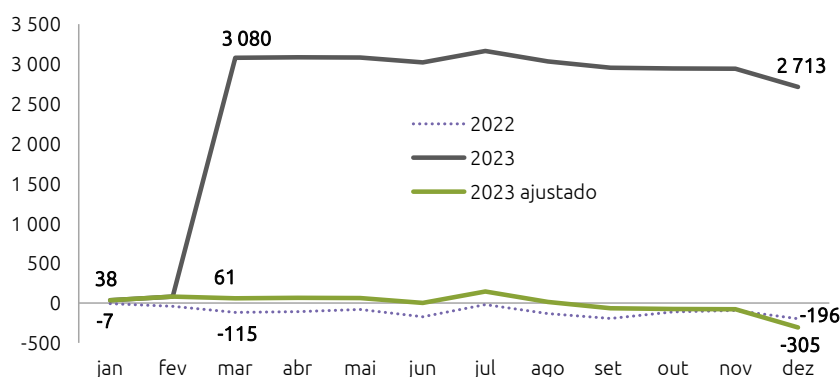


Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: no gráfico da esquerda, as “outras despesas correntes” incluem despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços, juros e outras despesas; no gráfico da direita, a desaceleração registada em outubro deve-se ao efeito de base decorrente do pagamento do complemento excecional aos pensionistas no valor de 339,1 M€, em outubro de 2022; “OE/23” corresponde à variação anual subjacente no OE/2023 face à execução em 2022; Tvha – taxa de variação homóloga acumulada.

2.3 Saldo orçamental

Na ótica da contabilidade orçamental pública, o saldo orçamental da CGA passou de um défice de 196 M€ em 2022 para um excedente de 2713 M€ em 2023. Porém, excluindo o encaixe extraordinário de 3018 M€ recebido como compensação pelas responsabilidades transferidas do extinto FPCGD,⁴⁵ o saldo orçamental da CGA foi negativo em 305 M€.⁴⁶ O OE/2023 apontava para que a CGA apresentasse um défice de 126 M€ porque não estava prevista a transferência das responsabilidades detidas pelo FPCGD, nem o valor correspondente para fazer face às mesmas. O correspondente desvio desfavorável de 180 M€ resulta do efeito conjugado de a receita ajustada ter ficado 4 M€ acima do previsto e a despesa ter excedido a previsão inicial em 184 M€.

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



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

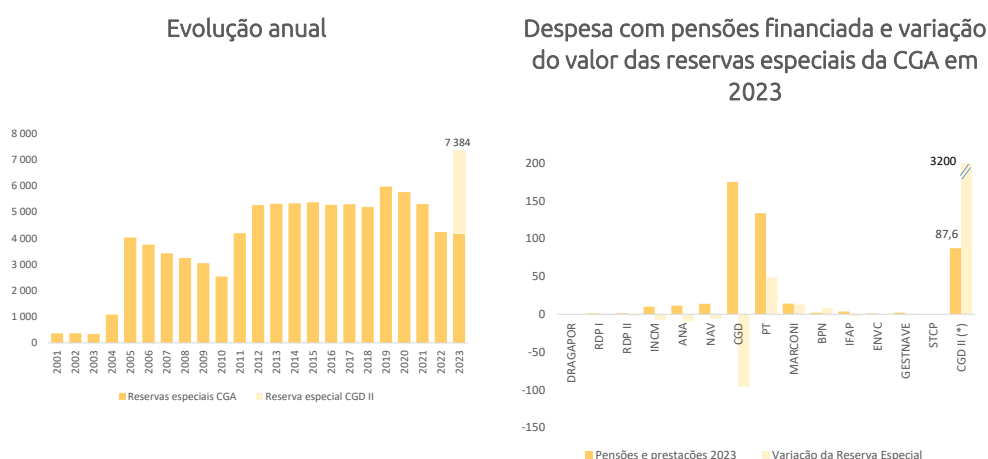
⁴⁵ Esse encaixe recebido em 2023 beneficiou o saldo das AP calculado na ótica da contabilidade orçamental pública. Diferentemente, em contas nacionais, o efeito da transferência recebida pela CGA no valor de 3018 M€ foi anulado no “Ajustamento *accrual* e delimitação setorial em Contas Nacionais – CGA”. De acordo com o SEC 2010, na medida em que os ativos dos fundos transferidos cubram os compromissos assumidos com o pagamento futuro das pensões, a transferência de um fundo de pensões é considerada uma operação financeira (adiantamento) no momento em que ocorre, sem impacto sobre a capacidade/necessidade líquida de financiamento das AP. No futuro, o pagamento de pensões terá como contrapartida uma transferência corrente recebida, neutralizando o impacto no saldo das AP, até ao esgotamento do valor recebido inicialmente com a transferência do fundo de pensões. Assim, na ótica da contabilidade nacional, a CGA registou um défice orçamental de 242,6 M€ em 2023, que traduz uma melhoria de 41,9 M€ face ao défice de 284,5 M€ atingido em 2022.

⁴⁶ De acordo com informação prestada pela CGA, a Secretária de Estado do Orçamento autorizou, em 2023, a utilização de saldos de gerência até ao montante de 202,5 M€, para o pagamento de pensões, tendo a CGA utilizado 134 M€, valor correspondente aos montantes aplicados em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC) no final de 2022 e que foram reembolsados em 2 de janeiro de 2023. Se a referida parcela de pagamento de pensões tivesse sido financiada por transferências do OE e não através da utilização de saldos de gerência, em termos ajustados, o défice orçamental da CGA em 2023 teria sido inferior aos referidos 305 M€.

2.4 Fundos de reserva da CGA

Dos 19 fundos especiais de reserva constituídos na sequência da transferência de responsabilidades com pensões para a esfera da CGA, 13 fundos dispunham de ativos num total de 7384 M€ (2,8% do PIB) no final de 2023.⁴⁷ Este valor inclui a “reserva especial – CGD II” (3200 M€), criada em 2023 a partir do encaixe de 3018 M€ recebido pela CGA na sequência da transferência da totalidade das responsabilidades que eram asseguradas pelo extinto Fundo de Pensões do Pessoal da Caixa Geral de Depósitos (FPCGD), conforme já referido. Excluindo a “reserva especial CGD II”, o valor total das reservas especiais terá ascendido a 4184 M€, um valor inferior ao registado no final de 2022, em cerca de 55 M€ (painel esquerdo do gráfico seguinte).

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



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

O Gráfico 16 (painel direito) evidencia a evolução da despesa com pensões e prestações financiada pelas reservas especiais da CGA e a respetiva variação da carteira de cada reserva em 2023. Esta despesa totalizou 459,4 M€ em 2023, dos quais 87,6 M€ relativos aos pensionistas abrangidos pelo referido Decreto-Lei n.º 14/2023, de 24 de fevereiro. Das reservas especiais constituídas antes de 2023, salienta-se que as relativas à Dragapor, PT, Marconi e BPN tiveram variações positivas no valor da carteira.

A evolução das reservas especiais em 2023 mostra que, para além das reservas especiais dos CTT, BNU, Macau e INDEP, extintos entre 2011 e 2014,⁴⁸ também as da RDP I e RDP II, extintas em 2023, se mostraram insuficientes para fazer face aos respetivos encargos em 2023. Nesse ano, as responsabilidades transferidas que passaram a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA ou oriundas do Orçamento do

⁴⁷ Para mais detalhes sobre as finalidades, regras de utilização e acumulação dos fundos de reserva da CGA, consulte-se a citada [publicação ocasional de Cabral e Goulart \(2024\)](#).

⁴⁸ Bem como o Fundo de Pensões dos Militares, que se esgotou no próprio ano da transferência, em 2014.

Estado representaram, globalmente, um esforço financeiro da CGA/Estado de 205,2 M€.

No âmbito dos rendimentos das reservas especiais da CGA existentes no final de 2023, destacam-se os da CGD II (representando neste ano 37,6% do total dos rendimentos das reservas especiais), bem como os da PT e da CGD (que, combinados, perfazem 50% do total dos rendimentos das reservas especiais da CGA). Nestas últimas, os rendimentos totais registaram uma quebra significativa em 2023, diminuindo 66% e 55% face ao ano anterior, respetivamente, devido em grande parte à diminuição das compensações dos gastos com pensões. Excluindo estas compensações, observa-se que nenhuma das carteiras que compõem as reservas especiais da CGA apresentou, em 2023, rendimentos de quotizações dos trabalhadores e de contribuições dos empregadores superiores aos encargos com pensões e prestações sociais. Dá-se nota, ainda assim, do aumento dos referidos rendimentos das carteiras da INCM e ANA em 2023, e, em sentido oposto, dos menores rendimentos das carteiras da NAV e da PT.

3. ANEXOS

3.1 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução da receita da Segurança Social sem FSE e FEAC	8
Gráfico 2 – Evolução das contribuições sociais e remunerações declaradas e da remuneração bruta média mensal por trabalhador (em euros e %).....	9
Gráfico 3 – Evolução da despesa da Segurança Social	14
Gráfico 4 – Evolução parcela de atualização extraordinária de pensões e complemento e do complemento excecional de pensão (em euros)	15
Gráfico 5 – Variação homóloga acumulada da despesa com pensões	16
Gráfico 6 – Evolução acumulada do saldo orçamental da segurança social (em M€).....	17
Gráfico 7 – Saldo orçamental por sistema excluindo FSE e FEAC (em M€)	19
Gráfico 8 – Contributo dos subsistemas para o saldo orçamental excluindo FSE e FEAC (em M€).....	20
Gráfico 9 – Evolução do FEFSS (em M€)	23
Gráfico 10 – Evolução da receita da CGA	25
Gráfico 11 – Evolução do número de subscritores, contribuições e massa salarial.....	26
Gráfico 12 – Evolução das componentes da receita da CGA em 2023	27
Gráfico 13 – Evolução do número de subscritores e aposentados	29
Gráfico 14 – Evolução das componentes da despesa da CGA em 2023	30
Gráfico 15 – Evolução do saldo global da CGA	31
Gráfico 16 – Evolução das reservas especiais da CGA (em M€)	32

3.2 Índice de Quadros

Quadro 1 – Execução orçamental da Segurança Social em 2023	11
Quadro 2 – Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 e do choque geopolítico com impacto na despesa do subsector da Segurança Social em 2023 (M€)	12
Quadro 3 – Execução orçamental da Segurança Social por Sistema	21
Quadro 4 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações.....	27