



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Evolução orçamental da Segurança Social e da CGA até junho de 2019

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

n.º 08/2019

setembro de 2019

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

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

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 28 de agosto de 2019.

Encontra-se disponível em www.cfp.pt, na área de publicações, um ficheiro em formato de folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório.

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	V
1 INTRODUÇÃO.....	V
2 DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2019	2
2.1 SEGURANÇA SOCIAL.....	2
2.1.1 <i>Evolução da receita</i>	2
2.1.2 <i>Evolução da despesa</i>	4
2.1.3 <i>Saldo orçamental</i>	6
2.1.4 <i>Execução orçamental por sistema</i>	8
2.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES.....	10
2.2.1 <i>Evolução da receita</i>	10
2.2.2 <i>Evolução da despesa</i>	13
2.2.3 <i>Saldo orçamental</i>	13
LISTA DE ABREVIATURAS	17
REFERÊNCIAS.....	18

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Variação homóloga acumulada da receita da Segurança Social.....	2
Gráfico 2 – Evolução das contribuições e quotizações e das remunerações (tvha,%)	3
Gráfico 3 – Variação homóloga acumulada da despesa da Segurança Social.....	5
Gráfico 4 – Variação homóloga da despesa com prestações de desemprego e pensões.....	6
Gráfico 5 – Evolução acumulada do saldo orçamental da Segurança Social (M€)	7
Gráfico 6 – Saldo orçamental por sistema excluindo FSE, FEAC (M€)	8
Gráfico 7 – Contributo dos subsistemas para o saldo orçamental excluindo FSE e FEAC (M€)	9
Gráfico 8 – Evolução das componentes da receita da CGA	11
Gráfico 9 – Evolução do número de subscritores, das contribuições e da massa salarial	12
Gráfico 10 – Evolução das principais fontes de receita da CGA no 1.º semestre	12
Gráfico 11 – Evolução das componentes da despesa da CGA	14
Gráfico 12 – Despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA no 1.º semestre	15
Gráfico 13 – Evolução do número de subscritores e aposentados.....	15
Gráfico 14 – Evolução acumulada do saldo orçamental da CGA (em M€).....	16

Índice de Quadros

Quadro 1 – Execução orçamental da Segurança Social.....	4
Quadro 2 – Execução orçamental da Segurança Social por sistema	10
Quadro 3 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações.....	13

SUMÁRIO EXECUTIVO

A execução orçamental da Segurança Social no 1.º semestre de 2019

Entre janeiro e junho de 2019, a Segurança Social registou um excedente de 2141 milhões de euros (M€) em contabilidade pública. Expurgando o impacto do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), atingiu um excedente de 2082 M€, dos quais 1560 M€ no Sistema Previdencial e 522 M€ no Sistema de Proteção Social e Cidadania. O maior contributo foi dado pelo Subsistema Previdencial de Repartição, integrado no Sistema Previdencial que, ajustado do efeito Fundo Social Europeu, passou de um excedente de 912 M€ no 1.º semestre de 2018 para 1185 M€ em igual período de 2019.

A receita efetiva da Segurança Social, excluindo as transferências do FSE e FEAC, cresceu 6,9%, uma variação superior à previsão de 5,2% implícita no Orçamento da Segurança Social para 2019 (OSS/2019). Este resultado reflete um crescimento da receita de contribuições e quotizações de 8,6% no 1.º semestre (acima dos 5,1% esperados no OSS/2019), beneficiando da recuperação do mercado de trabalho, do número de contribuintes e do valor médio das remunerações declaradas, tendo estas exibido um ligeiro aumento em termos homólogos (0,6%).

A despesa da Segurança Social, excluindo as despesas com suporte no FSE e FEAC, cresceu 5,1% (ou 560 M€) no 1.º semestre de 2019. A sua evolução evidencia o crescimento homólogo dos encargos com pensões (5,2%), da parcela de atualização extraordinária de pensões (86,6%), da prestação social para a inclusão (32,5%) e do complemento e subsídio e complemento por doença (11,2%). O OSS/2019 aponta para um crescimento da despesa de 7,1%.

O comportamento da despesa com pensões reflete a atualização do valor das pensões, uma vez que número médio de pensões manteve-se praticamente inalterado face ao registado em igual período do ano anterior. O número médio de pensões (velhice, sobrevivência e invalidez) atingiu 2 921 651 no final de junho de 2019, menos 4003 do que no final de junho de 2018. Este decréscimo é explicado pela diminuição do número médio de pensões de sobrevivência (6127), uma vez que o número médio de pensões de invalidez e velhice aumentou 2086 e 38, respetivamente. A evolução do mercado de trabalho, com a redução gradual do número de beneficiários de prestações de desemprego, continua a impor-se como um fator determinante na atenuação do crescimento da despesa da Segurança Social, traduzindo-se numa redução dos encargos com prestações de desemprego.

A execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações no 1.º semestre de 2019

A Caixa Geral de Aposentações (CGA) alcançou um excedente orçamental de 173 M€ no 1.º semestre de 2019, que contrasta com o défice de 60 M€ previsto no Orçamento do Estado para 2019 (OE/2019). Face ao período homólogo registou-se uma melhoria de 95 M€, beneficiando de uma alteração contabilística ocorrida no ano em curso no âmbito das

retenções na fonte efetuadas nas pensões pagas pela CGA. Em termos comparáveis, o excedente orçamental da CGA diminuiu 24 M€.

O crescimento da receita efetiva da CGA na primeira metade do ano (0,7%) está acima do previsto para o conjunto do ano (0,2%). As transferências do Orçamento do Estado apresentam um crescimento mais acentuado do que o implícito no OE/2019 e as contribuições para a CGA evidenciam uma redução menos intensa. A receita proveniente de quotas e contribuições diminuiu 2,6% no 1.º semestre de 2019, na sequência de uma redução de 2,3% no número médio de subscritores, embora a respetiva massa salarial tenha registado um aumento de 0,2% (num contexto de descongelamento gradual das progressões na carreira do pessoal das Administrações Públicas). As "outras receitas correntes" (maioritariamente juros recebidos no âmbito da gestão financeira de reservas especiais) diminuíram, em contraste com o acréscimo anual que está implícito no OE/2019.

A variação homóloga da despesa efetiva da CGA (-1,6%) está influenciada pela referida alteração contabilística. Em termos comparáveis, a despesa efetiva da CGA aumentou 1,3% até junho, estando previsto um acréscimo de 1,9% no conjunto do ano. A despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (que representa cerca de 90% da despesa efetiva prevista para 2019) aumentou 0,7% em termos ajustados, abaixo dos 1,3% previstos para o conjunto do ano.

O número de aposentados, excluindo pensionistas de sobrevivência, atingiu 478 336 no final de junho de 2019, menos 1422 do que no final de junho de 2018. Esta redução decorreu sobretudo do decréscimo do número de pensões de "velhice e outros motivos" (-940) e, em menor grau, das pensões de invalidez (-482).

A diferença negativa entre o número de subscritores e número de aposentados continua a agravar-se. No final de junho de 2019, esta diferença ascendeu a -40 569, correspondendo a um agravamento homólogo de 9695. Este agravamento – justificado pelo facto de o ritmo de diminuição de subscritores (-2,5%) ter sido mais acentuado que o do total de aposentados, excluindo pensionistas de sobrevivência (-0,3%) – contribui inevitavelmente para o desequilíbrio do sistema, implicando um aumento das transferências do Orçamento do Estado.

1 INTRODUÇÃO

O relatório aprecia a execução do Orçamento da Segurança Social (OSS) e da Caixa Geral de Aposentações (CGA) no 1.º semestre de 2019, tendo por referência o Orçamento do Estado para 2019 (OE/2019), aprovado pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, e a execução do ano anterior. A análise elaborada assenta em dados apresentados na ótica da contabilidade pública.

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

A elaboração do presente relatório baseia-se na informação facultada pelo IGFSS, pela CGA, pelo acesso ao Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), utilizado pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) e pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) e Banco de Portugal.

Até à data de elaboração deste relatório não foi ainda obtida informação relativa a dados físicos do sistema de Segurança Social, nomeadamente a evolução do número de contribuintes e das respetivas remunerações médias declaradas por tipo de qualificação. Também continuam em falta os números mensais de novos pensionistas por regime e novos pensionistas de pensão antecipada por desemprego e de pensão antecipada voluntária, assim como o número mensal de novos beneficiários das prestações de desemprego, de doença, de parentalidade e familiares. Esta informação é imprescindível para a elaboração de uma análise mais detalhada e para a identificação dos principais fatores explicativos da evolução das rubricas que compõem a receita e a despesa, nomeadamente a evolução das remunerações e do valor das novas pensões. Desde janeiro de 2019, na sequência da implementação do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), a CGA tem vindo a referir que não se encontra em condições de enviar os balancetes mensais.

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 das contribuições sociais efetuado pelo INE. Este ajustamento em contas nacionais visa aproximar a receita das contribuições sociais cobradas pela Segurança Social ao momento em que se realizou a atividade económica geradora da obrigação.

2 DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2019

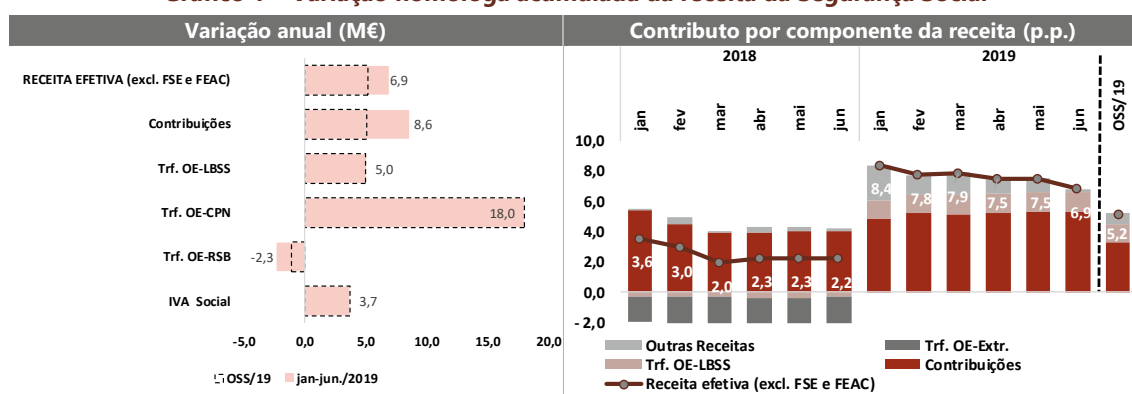
2.1 SEGURANÇA SOCIAL

A análise dos agregados da receita e da despesa da Segurança Social baseia-se em dados expurgados dos efeitos das transferências do FSE e FEAC, para centrar a análise na evolução da situação orçamental do sistema de proteção social, reduzindo o efeito de eventuais desfasamentos temporais entre receita e despesa sobre o saldo do Sistema da Segurança Social. Este ajustamento tem também como objetivo aproximar os valores dos agregados da receita e da despesa daqueles que serão apresentados em contas nacionais.

2.1.1 Evolução da receita

A receita da Segurança Social no 1.º semestre de 2019 cresceu acima do previsto para o conjunto do ano, espelhando sobretudo o aumento da receita de contribuições e quotizações. Excluindo o efeito da transferência do FSE e do FEAC, a receita da Segurança Social aumentou 6,9% (+877 M€) face ao período homólogo de 2018, quando o OSS/2019 aponta para uma variação de 5,2% em 2019.

Gráfico 1 – Variação homóloga acumulada da receita da Segurança Social



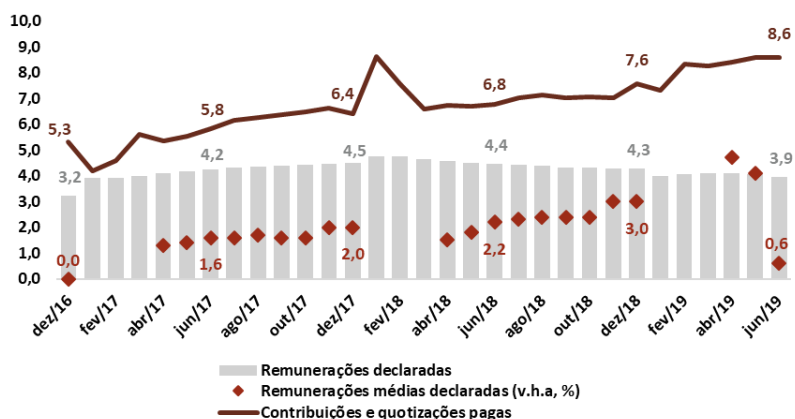
Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: Trf. OE – Transferência do Orçamento do Estado; LBSS – Lei de Bases da Segurança Social; CPN – Contrapartida Pública Nacional; RSB – Regime Substitutivo dos Bancários. A previsão apresentada no painel direito corresponde à variação entre os valores apresentados no OSS/2019 e a execução provisória de 2018.

A evolução positiva das contribuições reflete a melhoria das condições do mercado de trabalho, as medidas de combate à fraude, o controlo das declarações de remunerações, o aumento da retribuição mínima mensal garantida e as alterações introduzidas no regime dos trabalhadores independentes². O CFP não dispõe de informação desagregada que permita quantificar o impacto relativo de cada um destes fatores de crescimento das contribuições. A receita de contribuições e quotizações constitui a principal fonte de financiamento do Sistema, sendo exclusivamente consignada ao Sistema Previdencial, e a principal rubrica explicativa para a evolução da receita efetiva. Na primeira

² O Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro, veio introduzir alterações no Código Contributivo, em particular no Regime dos Trabalhadores Independentes. Apesar da sua publicação ter ocorrido em 2018, as novas regras do regime contributivo apenas produziram efeitos a partir de 1 de janeiro de 2019.

metade do ano registou um aumento de 8,6% (+681 M€) em termos homólogos, o que compara com um crescimento previsto de 5,1% no OSS/2019.³

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



Fonte: IGFSS, Banco de Portugal. Cálculos do CFP. | Notas: os valores de contribuições e quotizações excluem a CES, com um impacto de 7 M€ apenas em dezembro de 2016; t.v.h.a – taxa de variação homóloga acumulada.

A informação divulgada mensalmente pelo Banco de Portugal sobre a evolução do número médio de beneficiários com remuneração declarada – efeito volume – aponta para um aumento homólogo de 0,6% até junho e de 3,9% para as remunerações médias declaradas – efeito preço – no mesmo período (Gráfico 2). As medidas de combate à fraude permitiram até junho obter 337,7 M€ em cobrança coerciva, um valor que corresponde a 52,4% do total cobrado no ano de 2018.⁴

As transferências do OE registaram um aumento homólogo de 4,7% (ou 171 M€),⁵ que reflete o incremento das transferências para cumprimento da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (LBSS), em 166 €, e da transferência do Orçamento do Estado para assegurar a contrapartida pública nacional, resultante da execução do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE) e do Programa Operacional Capital Humano (POCH), em particular das verbas destinadas a apoios a bolsas através de entidades. Esta evolução está em linha com o valor previsto para a totalidade do ano (4,8%). Importa referir que, até junho de 2019, foram transferidos 8 M€ relativos ao adicional ao IMI. O valor do adicional ao IMI inscrito no OSS/2019 permanece inalterado face aos anos de 2017 e 2018 (em 50 M€ em cada ano), apesar de nestes dois últimos anos o valor cobrado se ter cifrado em 137 M€ e 135,3 M€, respetivamente. De acordo com a execução mensal disponibilizada pela Segurança Social, até junho de 2019, continua por transferir o remanescente dos montantes cobrados relativos ao adicional do IMI de 85,3 M€ e 87 M€ referentes a 2017 e 2018.

³ Os cálculos têm por base os valores publicados no OSS/2019 e a execução provisória para 2018.

⁴ Em 2018, o valor provisório da cobrança coerciva de contribuições e quotizações foi de 644,4 M€.

⁵ 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 e a transferência extraordinária para financiamento do Sistema Previdencial.

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

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	Exec. Provisória	PREVISÃO	EXECUÇÃO				
	Milhões de Euros	Milhões de Euros	Milhões de Euros		Var. homóloga (%)		
	2018	OSS/19	jan-jun./18	jan-jun./19	jan-jun./19	Ctvh (p.p.)	Por memória: OSS/19
RECEITA EFETIVA (excl. FSE e FEAC)	26 478	27 859	12 777	13 653	6,9	6,9	5,2
Receita Corrente - da qual:	26 472	27 853	12 775	13 653	6,9	6,9	5,2
Receita fiscal	1 185	1 344	534	588	10,1	0,4	13,4
IVA social	824	854	412	427	3,7	0,1	3,7
Receitas de jogos sociais	242	241	122	120	-2,3	0,0	-0,3
Adicional ao IMI	50	50	0	8	-	-	0,0
Adicional ao IRC	70	199	0	33	-	-	184,0
Contribuições e quotizações	16 906	17 773	7 934	8 615	8,6	5,3	5,1
Transferências do OE	7 229	7 576	3 616	3 787	4,7	1,3	4,8
Transf. do OE para cumprimento da LBSS	6 654	6 987	3 327	3 494	5,0	1,3	5,0
Transf. do OE - CPN	103	122	52	61	18,0	0,1	18,0
Transf. do OE - RSB	458	453	230	225	-2,3	0,0	-1,1
Transferências da CGA - pensões unificadas	139	143	60	62	4,8	0,0	2,5
Receita de capital	6	7	2	1	-72,5	0,0	23,0
DESPESA EFETIVA (excl. FSE e FEAC)	24 543	26 289	11 011	11 571	5,1	5,1	7,1
Despesa Corrente - da qual:	24 517	26 232	11 007	11 565	5,1	5,1	7,0
Prestações Sociais	21 198	22 456	9 367	9 843	5,1	4,3	5,9
Pensões - das quais:	16 964	17 834	7 243	7 621	5,2	3,4	5,1
Sobrevivência	2 344	2 407	1 006	1 045	4,0	0,4	2,7
Invalidez	1 085	1 077	469	497	5,8	0,2	-0,7
Velhice	12 821	13 479	5 459	5 708	4,6	2,3	5,1
Benefícios dos Antigos Combatentes	41	41	0	0	24,6	0,0	-0,3
Parcela de atualização extraordinária de pensões	207	369	76	142	86,6	0,6	78,3
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário	458	452	230	225	-2,3	0,0	-1,1
Abono de Família	718	792	348	383	10,1	0,3	10,4
Subs. e complemento por doença	560	600	282	314	11,2	0,3	7,2
Subs. desemprego, social de desemprego e apoio ao emprego	1 234	1 208	648	610	-5,9	-0,3	-2,1
Complemento Solidário para Idosos	214	265	107	109	1,9	0,0	23,7
Rendimento Social de Inserção	360	381	182	179	-1,6	0,0	5,6
Prestação Social para a Inclusão e complemento	265	446	121	160	32,5	0,4	68,6
Prestações de parentalidade	547	575	268	291	8,7	0,2	5,0
Outras prestações	1 148	1 376	557	627	12,7	0,6	19,9
Ação Social	1 723	1 970	832	875	5,2	0,4	14,3
Subsídios de Formação Profissional	59	121	33	36	8,2	0,0	106,3
Transferências para a CGA - pensões unificadas	537	537	231	234	1,1	0,0	0,0
Despesa de Capital	26	57	4	6	55,1	0,0	119,2
SALDO GLOBAL (excl. FSE e FEAC)	1 934	1 571	1 765	2 082			
<i>Por memória:</i>							
Receita Efetiva - da qual:	27 267	29 482	13 225	14 173	7,2	7,4	122,9
Trf. FSE e FEAC	790	1 623	448	520	16,0	0,6	262,4
Despesa Efetiva - da qual:	25 298	27 850	11 379	12 031	5,7	5,9	144,8
Trf. FSE e FEAC	754	1 560	367	460	25,2	0,8	324,7
Saldo Global	1 970	1 633	1 846	2 141			

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

2.1.2 Evolução da despesa

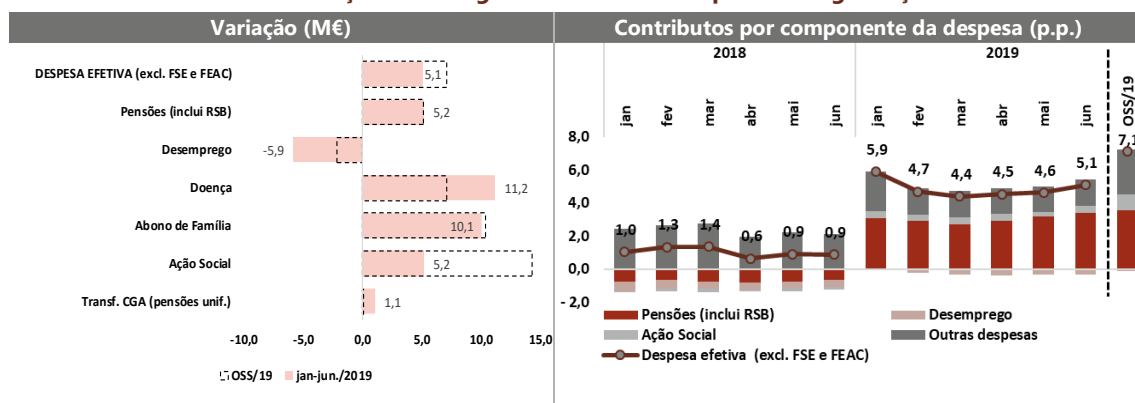
Até junho de 2019, a despesa da Segurança Social, excluindo as despesas com suporte no FSE e FEAC, aumentou em termos homólogos 5,1% (+560 M€), situando-se abaixo da previsão constante do orçamento da Segurança Social que aponta para um crescimento da despesa de 7,1% em 2019. Esta evolução da despesa da Segurança Social resulta dos efeitos conjugados da despesa com pensões⁶ (+5,2% ou 337 M€), da parcela de atualização extraordinária de pensões⁷ (+86,6% ou 67 M€), da prestação social para a inclusão (+32,5%

⁶ A rubrica da despesa com pensões aqui referida é composta por pensões de velhice, invalidez, sobrevivência, benefícios de antigos combatentes, complementos por dependência, pensões do Regime Substitutivo Bancário e pensões do regime substitutivo do BPN. No que respeita ao Regime Substitutivo Bancário, a Segurança Social atua como um mero interlocutor, processando a despesa que apenas se torna efetiva após o recebimento da correspondente transferência proveniente do Orçamento do Estado.

⁷ A atualização extraordinária de pensões decorre da aplicação do artigo 113.º da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que visa “compensar a perda do poder de compra causada pela suspensão, no período entre 2011 e 2015, do regime de atualização das pensões”, tendo ocorrido em janeiro de 2019, enquanto que em 2018 esta atualização apenas ocorreu no mês de agosto.

ou 39 M€) e do complemento e subsídio e complemento por doença (+11,2% ou 31,6 M€). Em sentido contrário, identifica-se a redução da despesa com prestações de desemprego em 5,9% (-38 M€) e com o rendimento social de inserção em 1,6% (-3 M€).

Gráfico 3 – Variação homóloga acumulada da despesa da Segurança Social



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: No gráfico do painel esquerdo, os subsídios à formação profissional excluem a despesa com suporte no FSE e a despesa com ação social exclui os subsídios correntes com suporte no FSE e FEAC. A previsão apresentada no gráfico do painel direito corresponde ao OSS/2019.

A evolução da despesa com pensões no 1.º semestre de 2019 reflete essencialmente a atualização do valor das pensões, uma vez que número médio de pensões⁸ apresenta um ligeiro decréscimo (-0,1%). O comportamento da despesa com pensões conjuga dois efeitos distintos: o efeito preço⁹ e o efeito volume, para os quais o CFP não dispõe dos dados necessários para aferir o impacto desagregado.¹⁰ De acordo com a informação divulgada pela Segurança Social¹¹, nos primeiros seis meses do ano constatou-se um ligeiro contributo negativo do efeito volume, uma vez que o número médio de pensões reduziu 0,1% entre junho de 2018 e junho de 2019. Desagregando por tipo de pensão, verificou-se uma redução do número médio de pensões de sobrevivência em 0,9%, uma manutenção do número médio de pensões de velhice e um aumento das pensões de invalidez em 1,2%.

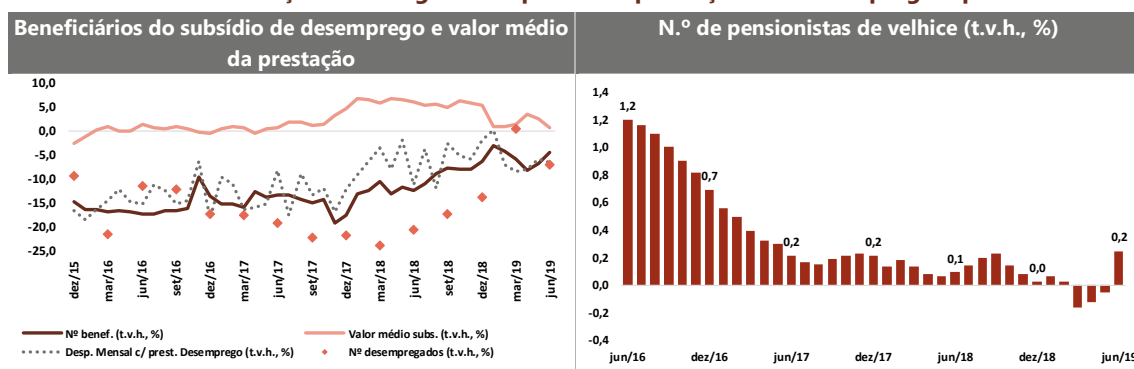
⁸ O número médio de pensões apurado pelo CFP resulta do somatório do número de pensionistas de velhice, invalidez e sobrevivência, não correspondendo necessariamente ao total de pessoas que são pensionistas do Sistema de Segurança Social, uma vez que cada pensionista pode beneficiar de mais do que uma pensão.

⁹ O efeito preço é relevante para a atualização das pensões e tem em consideração um conjunto de fatores, nomeadamente: (i) o montante da pensão, considerando o Indexante de Apoios Sociais (IAS); (ii) o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB); e (iii) a evolução do Índice de Preços no Consumidor (IPC) sem habitação; (iv) atualização do IAS; (v) reintrodução da atualização das pensões do regime geral; e (vi) atualização extraordinária das pensões inferiores a 1,5 IAS. As atualizações têm por base: (i) o DL 254-B/2015, de 31 de dezembro; (ii) a Portaria n.º 98/2017, de 7 de março; (iii) a Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, alterada pelas Leis n.º 3-B/2010, de 28 de abril, 44-A/2010, de 31 de dezembro, e 64-B/2011, de 30 de dezembro.; e (iv) o artigo 6.º da Lei n.º 52/2007, de 21 de agosto, alterada pelas Leis n.º 11/2008, de 20 de fevereiro, e n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, relativa ao regime de proteção social convergente.

¹⁰ [Declaração de incumprimento por parte do Instituto de Informática, I.P., da Segurança Social do dever de prestação de informação em tempo oportuno.](#)

¹¹ Esta informação é disponibilizada pela [Segurança Social](#).

Gráfico 4 – Variação homóloga da despesa com prestações de desemprego e pensões



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

A redução da despesa com prestações de desemprego reflete a continuidade da melhoria de desempenho do mercado de trabalho. A despesa com prestações de desemprego tem contribuído, desde 2013, de forma sustentada e significativa para a redução da despesa do sistema, continuando a assistir-se a esta trajetória até ao final do período em análise. Até ao final de junho deste ano, a despesa diminuiu 5,9%, pela quebra homóloga do número médio de beneficiários em 4,3% (menos 7142), ocorrendo simultaneamente uma redução do número de desempregados. O efeito preço, dado pela evolução do valor médio mensal do subsídio de desemprego processado por beneficiário, registou um aumento de 0,9%, contribuindo para que não se verificasse uma maior redução da despesa com prestações de desemprego. Esta evolução está influenciada pela atualização do Indexante dos Apoios Sociais (IAS).¹²

A despesa com prestações do regime não contributivo no 1.º semestre aumentou a um ritmo inferior ao previsto no OSS/2019. Estas prestações, que incluem complementos sociais de invalidez, velhice e sobrevivência, complementos de desemprego, parentalidade, doença, remuneratórios aduaneiros, prestação social para a inclusão, pensões, complemento extraordinário de solidariedade e subsídio de funeral, apresentaram um crescimento de 3,7%, um valor consideravelmente inferior ao subjacente no OSS/2019, tendo por base execução provisória de 2018 (12,5%). Em sentido contrário, outras prestações como as pensões por antecipação da idade da reforma e o regime especial de Segurança Social das Atividades Agrícolas, apresentaram uma diminuição de 2,2% e 8,6%, respetivamente, que compara com os decréscimos previstos no OSS/2019 de 4,9% e de 8,4%.

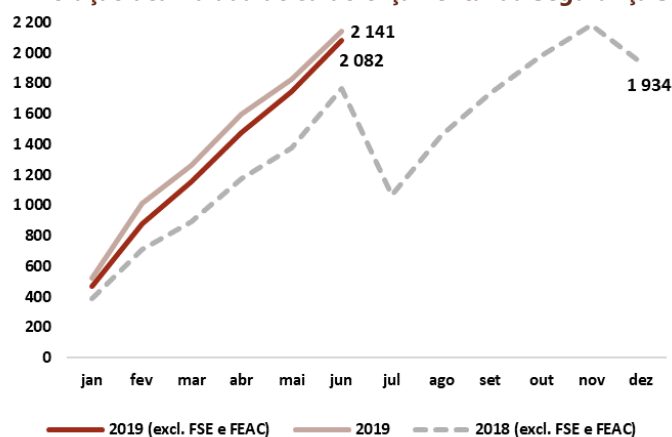
2.1.3 Saldo orçamental

Retirando o impacto das operações relativas à execução do FSE e FEAC, a Segurança Social exibiu um excedente orçamental de 2082 M€ até junho de 2019, mais 317 M€ do que no período homólogo. O excedente resulta da evolução favorável da receita, que aumentou 877 M€ face ao mesmo período de 2018, traduzindo maioritariamente a evolução das contribuições e quotizações, das transferências do OE e das receitas de IVA social. Esta

¹² A atualização do IAS tem impacto em várias prestações sociais, nomeadamente subsídio de desemprego, rendimento social de inserção, subsídio de doença, abonos para crianças e jovens, entre outras, bem como nas pensões.

evolução acompanha a trajetória prevista no OSS/2019, que aponta para um aumento da receita efetiva de 1381 M€ no conjunto do ano face à execução provisória de 2018. No que respeita à despesa efetiva, verificou-se um aumento de 560 M€ até junho, um valor que representa 32,1% do aumento anual projetado no OSS/2019 (1745 M€) face à execução provisória de 2018.

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



Fonte: IGFSS e cálculos do CFP.

Pelo segundo ano consecutivo, a situação financeira da Segurança Social não beneficiou de qualquer transferência extraordinária do OE, ao contrário do verificado entre 2012 e 2017. A crescente acumulação de excedentes orçamentais da Segurança Social (Gráfico 5) reflete uma posição financeira favorável, tendo novamente sido ultrapassado no 1.º semestre de 2019 o objetivo previsto para o saldo orçamental no final do ano.¹³ A manutenção de uma conjuntura económica favorável (redução do número de desempregados, ligeiro crescimento do emprego e evolução positiva das remunerações no 1.º semestre do ano) contribuiu para a redução do desequilíbrio financeiro do Sistema Previdencial. A Segurança Social apresentou um excedente de 2082 M€ entre janeiro e junho de 2019, o que compara com um excedente de 1765 M€ registado no mesmo período de 2018. No entanto, o saldo obtido no 1.º semestre de 2019 não reflete o efeito dos subsídios de férias (nem na receita, nem na despesa) que ocorre anualmente em julho, como se verifica no Gráfico 5.¹⁴

¹³ O OSS/2019 aponta para um saldo orçamental, excluindo FSE e FEAC, de 1571 M€ para o conjunto do ano.

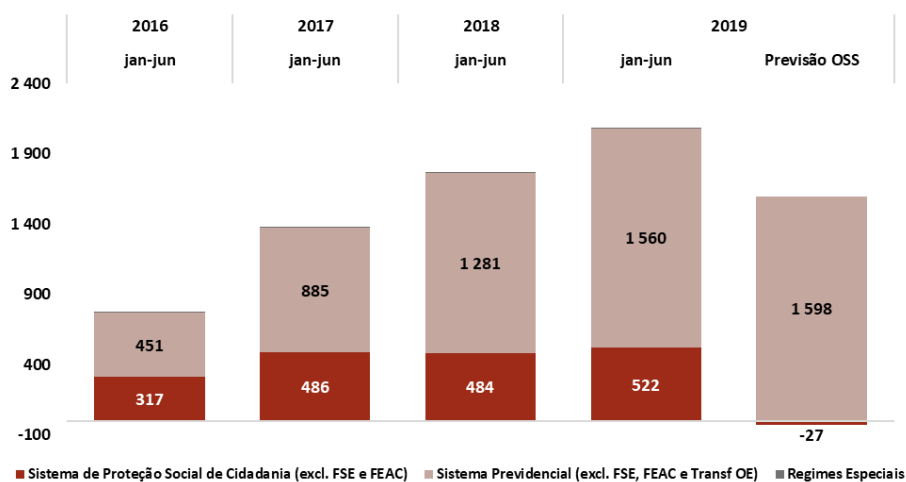
¹⁴ Os efeitos dos subsídios de férias estão essencialmente refletidos na execução mensal de julho, mês em que se efetua o pagamento do subsídio de férias aos pensionistas (efeito na despesa), bem como o impacto nas contribuições relativas ao pagamento do subsídio de férias (efeito na receita), cujo prazo 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. Aquele pagamento explica a deterioração do saldo face ao mês anterior que se verifica regularmente em julho.

2.1.4 Execução orçamental por sistema

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 desempenho orçamental positivo no 1.º semestre de 2019, traduzido no excedente orçamental total observado, reflete o contributo dado pelo Sistema Previdencial e pelo Sistema de Proteção Social de Cidadania, cujo nível de despesa se revelou inferior às transferências do OE efetuadas para o financiar. Eliminando o impacto dos fundos comunitários (-34,6 M€)¹⁵, o Sistema Previdencial registou um excedente de 1560 M€. Excluindo igualmente o impacto dos fundos comunitários, o Sistema de Proteção Social de Cidadania, financiado por transferências do Orçamento e por consignação de receitas fiscais ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social, atingiu um excedente de 525 M€, o que reflete um montante de transferências superior à despesa.

Gráfico 6 – Saldo orçamental por sistema excluindo FSE, FEAC (M€)



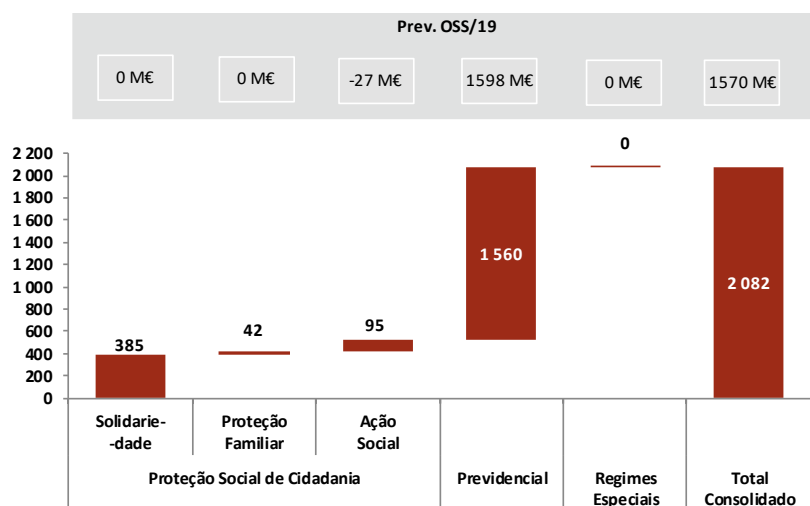
Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Nota: Os saldos apresentados para o Sistema Previdencial excluem a transferência extraordinária do OE em 2016 e 2017, bem como as receitas do FSE e FEAC e despesas com suporte nos mesmos.

O Sistema Previdencial foi o que mais contribuiu para a melhoria homóloga do excedente orçamental da Segurança Social. Os fluxos financeiros do Sistema Previdencial assumem maior importância no total da receita e da despesa da Segurança Social em relação aos restantes sistemas, não apenas pelos montantes dos fluxos envolvidos, mas pela sua natureza contributiva, garantindo uma proteção através de prestações que visam repor rendimentos de natureza profissional na eventualidade de ocorrências legalmente previstas. Excluindo as operações referentes a fundos comunitários e as transferências entre sistemas, o saldo do Sistema Previdencial registou um acréscimo de 1560 M€. Este resultado reflete a

¹⁵ O valor é obtido pela diferença entre as transferências do FSE e FEAC recebidas (-) e a despesa com subsídios de formação profissional e correntes com suporte no FSE e subsídios correntes com suporte no FEAC (+), conforme Quadro 1.

trajetória favorável de ambos os subsistemas que compõem o Sistema Previdencial: Repartição e Capitalização. A componente de Repartição é a que teve maior relevância para este desempenho, tendo registado um excedente orçamental de 1185 M€ até junho de 2019.¹⁶ O Sistema Previdencial de Capitalização apresentou um saldo positivo de 375 M€ no mesmo período (Quadro 2).

Gráfico 7 – Contributo dos subsistemas para o saldo orçamental excluindo FSE e FEAC (M€)



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Nota: Os saldos apresentados excluem as receitas do FSE e FEAC que não financiam despesas do próprio sistema nem as transferências com suporte no mesmo.

A evolução do saldo global do Sistema de Proteção Social de Cidadania beneficiou do contributo positivo de todos os subsistemas que o constituem. O saldo orçamental de 522 M€ neste sistema foi essencialmente explicado pelo Subsistema de Solidariedade (385 M€) e em menor escala pelos Subsistemas de Ação Social e Proteção Familiar (95 M€ e 42 M€, respetivamente). Apesar dos resultados favoráveis, poder-se-á assistir a uma deterioração do excedente orçamental do Subsistema de Solidariedade, decorrente da evolução da despesa com pensões antecipadas¹⁷ e pelo facto de a despesa do 1.º semestre não refletir ainda o pagamento dos subsídios de férias aos pensionistas. Excluindo o impacto do FSE e FEAC, o excedente do Subsistema de Ação Social¹⁸ foi de 95 M€, o que reflete o maior contributo dado pelo crescimento da despesa face ao aumento das transferências do OE quando comparado com o período homólogo. Apesar do desempenho positivo do Sistema de Proteção Social de Cidadania, importa lembrar que o seu financiamento decorre

¹⁶ Não considerando operações relativas a fundos comunitários e transferências entre sistemas.

¹⁷ O Subsistema de Solidariedade inclui a despesa com pensões antecipadas por desemprego até ao pensionista perfazer a idade legal de aposentação. Esta despesa evidenciava uma variação homóloga de -2,2% no 1.º semestre, superior à diminuição esperada no OSS/2019 face à execução provisória de 2018 (-4,9%). Apesar de o CFP ter solicitado à Segurança Social informação regular sobre a evolução dos pensionistas por regime (total e novos) e das respetivas pensões médias, esta informação não tem sido disponibilizada desde fevereiro de 2013. Assim, não é possível decompor a variação das pensões antecipadas entre efeito preço e volume.

¹⁸ A falta de informação detalhada sobre a execução do orçamento da ação social não permite uma avaliação mais aprofundada deste subsistema.

de transferências do Orçamento do Estado para cumprimento da LBSS, pelo que os excedentes orçamentais deste sistema não contribuem para a melhoria do saldo orçamental do conjunto das Administrações Públicas.

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

	2018*	OSS/19		jan-jun/19			
	M€	M€	t.v.a. (%)	M€	Peso relativo (%)	t.v.a. (%)	Grau de execução (%)
Sistema Previdencial (excluindo FSE)							
Receita efetiva - da qual:	18 282	19 278	5,4	9 383		8,2	48,7
Contribuições e quotizações	16 906	17 773	5,1	8 615	91,8	8,6	48,5
Transferências do OE	323	332	2,7	166	1,8	2,7	50,0
Rendimentos	510	484	-5,2	340	3,6	-9,1	70,2
Transferências da CGA (pensões unificadas)	139	143	2,5	62	0,7	4,8	43,8
Outras receitas	404	546	35,3	200	2,1	38,7	36,6
Despesa efetiva - da qual:	16 688	17 680	5,9	7 823		5,8	44,2
Pensões	12 755	13 397	5,0	5 728	73,2	5,7	42,8
Subsídio de desemprego	949	888	-6,5	480	6,1	-2,2	54,1
Transf.ª p/ emprego, higiene e form. profissional	620	692	11,5	386	4,9	5,2	55,8
Transferências para a CGA (pensões unificadas)	537	537	0,0	234	3,0	1,1	43,5
Subsídio por doença	560	600	7,2	314	4,0	11,2	52,3
Subsídio de parentalidade	525	553	5,5	280	3,6	9,3	50,7
Acções de formação profissional com suporte no CPN	59	121	106,3	36	0,5	8,2	30,0
Outras despesas	683	892	30,6	364	4,7	16,9	40,9
Saldo global	1 594	1 598		1 560			
Saldo global (excluindo transf. Extraordinária do OE):	1 594	1 598		1 560			
Sistema Previdencial - Repartição	974	883		1 185			
Sistema Previdencial - Capitalização	620	714		375			
Sistema de Proteção Social de Cidadania (excluindo FSE e FEAC)							
Receita efetiva - da qual:	7 732	8 125	5,1	4 044		4,5	49,8
Transferências do OE - LBSS	6 435	6 777	5,3	3 389	83,8	5,3	50,0
IVA Social	824	854	3,7	427	10,6	3,7	50,0
Receita Imposto Especial Jogo "On Line"	10	12	20,5	6	0,1	-3,1	47,0
Receitas de jogos sociais	232	229	-1,2	114	2,8	-2,3	49,8
Outras receitas	231	252	9,0	109	2,7	-8,4	43,1
Despesa efetiva - da qual:	7 391	8 152	10,3	3 522		4,0	43,2
Complementos sociais	1 858	1 993	7,3	825	23,4	2,8	41,4
Ação Social	1 904	2 271	19,3	1 001	28,4	10,5	44,1
Pensões por antecipação da idade da reforma	711	677	-4,9	302	8,6	-2,2	44,6
Abono de família	718	792	10,4	383	10,9	10,1	48,4
Regime Esp. de Seg. Social das Act. Agrícolas	364	333	-8,4	147	4,2	-8,6	44,0
Prestações por dependência	354	359	1,6	160	4,5	5,4	44,5
Subsídio social de desemprego	151	155	2,4	71	2,0	-13,9	46,0
Rendimento Social de Inserção	360	381	5,6	179	5,1	-1,6	47,1
Pensões sociais	121	120	-0,9	52	1,5	-0,6	43,6
Complemento Solidário para Idosos	214	265	23,7	109	3,1	1,9	40,9
Prestações por deficiência	415	483	16,6	228	6,5	15,8	47,2
Outras despesas	222	323	45,6	64	1,8	-26,5	19,9
Saldo global	340	-27		522			
Sistema de Regimes Especiais							
Receita efetiva	467	462	-1,0	229		-2,2	49,5
Transferência do OE - R.S. Bancário	458	453	-1,1	225	98,3	-2,3	49,7
Transferências - CGA - Pensões BPN	1	1	16,4	1	0,2	33,7	44,2
Transferências - CGA - Complementos de Pensão - CARRIS	8	8	2,7	3	1,4	-2,4	41,6
Despesa efetiva - da qual:	467	462	-1,0	229		-2,2	49,5
Regime Substitutivo Bancário	458	452	-1,1	225	98,3	-2,3	49,7
Saldo global	0	0		0			

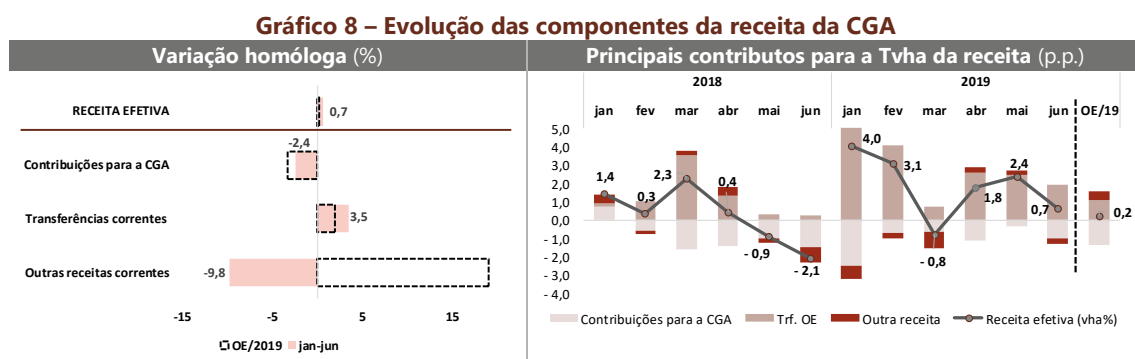
Fonte: IGFSS e cálculos do CFP. | Notas: t.v.a. – taxa de variação anual; t.v.h. – taxa de variação homóloga; 2018* refere-se à execução provisória. O somatório dos saldos por sistema difere do apurado com base no ex-mapa IX, devido a diferenças de consolidação de contas relativas ao FSE e FEAC.

2.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

2.2.1 Evolução da receita

No 1.º semestre de 2019, a receita efetiva da CGA cresceu a um ritmo superior ao previsto para o conjunto do ano. Entre janeiro e junho a receita da CGA ascendeu a 4378 M€, mais 29 M€ do que no mesmo período de 2018 (Quadro 3). O aumento das transferências do OE (+85 M€) mais do que compensou a redução das contribuições para a CGA (-44 M€) e das "outras receitas correntes" (-12 M€). Decorrida metade do ano, o crescimento da receita (0,7%) está acima do previsto no OE/2019 para a totalidade do ano

(0,2%). As transferências correntes apresentam um crescimento mais acentuado do que o previsto no OE/2019 e as contribuições para a CGA evidenciam uma redução menos intensa (painel esquerdo do Gráfico 8). Em sentido inverso, as “outras receitas correntes” diminuíram 9,8% no 1.º semestre de 2019, embora no OE/2019 esteja implícito um acréscimo de 19,1%.¹⁹



Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Nota: as “outras receitas correntes” incluem a variação da receita proveniente da cobrança de taxas, multas e outras penalidades, de rendimentos de propriedade e da venda de bens e serviços correntes; Tvha – taxa de variação homóloga acumulada.

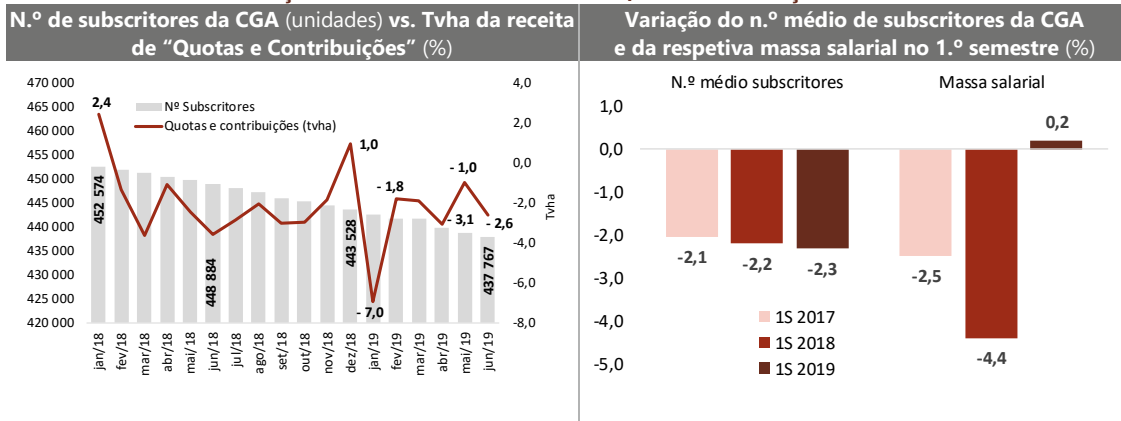
A receita proveniente de quotas e contribuições diminuiu na sequência da redução do número de subscritores. Esta receita atingiu 1691 M€ no 1.º semestre de 2019, menos 46 M€ em termos homólogos. Esta evolução é justificada pela redução do número médio de subscritores da CGA em 2,3%, correspondente a menos 10 452 trabalhadores em termos médios (atingindo 437 767 subscritores no final de junho de 2019, como se observa no painel esquerdo do Gráfico 9).²⁰ Esse efeito volume negativo foi superior ao efeito preço de sinal contrário, para o qual contribuiu o descongelamento gradual das progressões na carreira dos funcionários públicos²¹ (que contribuíram para a massa salarial dos subscritores tenha aumentado 0,2%, como se observa no painel direito do Gráfico 9). No final de junho, esta rubrica apresenta um ritmo de redução inferior ao previsto para o conjunto do ano (-3,5%), tendo evidenciado quase sempre diminuições mensais homólogas (painel esquerdo do Gráfico 10).

¹⁹ Esta evolução divergente é justificada pelos rendimentos de propriedade, rubrica que tem um perfil irregular de execução intra-anual e cuja tvha de -10,3% até junho compara com um aumento de 18,7% implícito no OE/2019. Está em causa um decréscimo dos juros recebidos no âmbito da gestão financeira de reservas especiais constituídas para fazer face aos encargos com pensões cuja responsabilidade foi transferida para a CGA. Em 2018 a receita proveniente de rendimentos de propriedade ficou aquém da previsão inicial em 50 M€.

²⁰ Esta redução do número de subscritores resulta do facto de o regime da CGA estar fechado a novas adesões desde o final de 2005.

²¹ De acordo com o n.º 8 do artigo 18.º da [Lei do OE/2018](#), o descongelamento das progressões será faseado entre 2018 (25% a 1 de janeiro e 50% a 1 de setembro) e 2019 (75% a 1 de maio e 100% a 1 de dezembro).

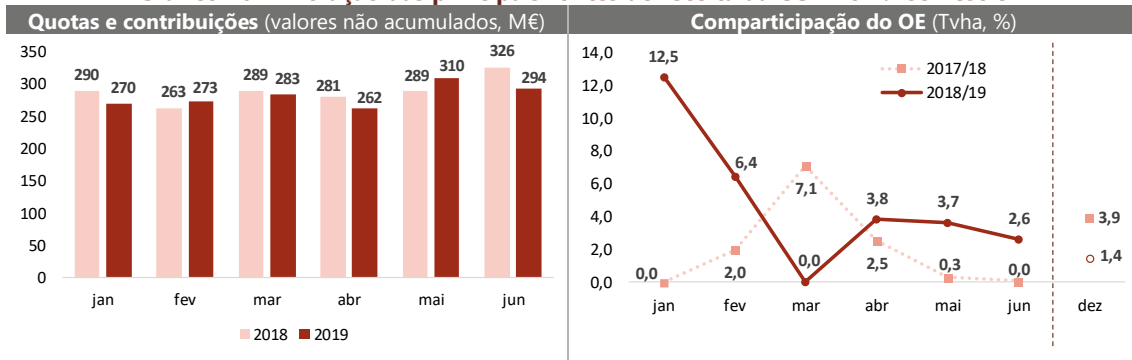
Gráfico 9 – Evolução do número de subscritores, das contribuições e da massa salarial



Fonte: CGA. Cálculos do CFP. | Nota: o total de "Quotas e Contribuições" não inclui a receita proveniente da CES; Tvha – taxa de variação homóloga acumulada; no painel da direita "1S" designa 1.º semestre; a redução da massa salarial no 1.º semestre de 2017 e de 2018 está influenciada por alterações ao modelo de pagamento do subsídio de Natal.

A comparticipação do OE destinada a assegurar o equilíbrio financeiro da CGA está a crescer a um ritmo superior ao previsto para a totalidade do ano. A comparticipação do OE ascendeu a 2135 M€ até junho, tendo aumentado 55 M€ (ou 2,6%) em termos homólogos (Quadro 3). Aquele valor reflete um grau de execução (42,8%) ligeiramente mais elevado do que o observado no período homólogo (42,3%). A previsão anual efetuada no âmbito do OE/2019 aponta para que a referida comparticipação aumente pelo quinto ano consecutivo, embora a um ritmo (1,4%) inferior ao registado no ano passado (3,9%) - ver painel direito do Gráfico 10.

Gráfico 10 – Evolução das principais fontes de receita da CGA no 1.º semestre



Fontes: CGA (painel da esquerda) e SIGO (painel da direita). Cálculos do CFP. | Notas: no painel direito, a taxa de variação homóloga acumulada de dez/2019 (Tvha: 1,4%) corresponde à taxa que está subjacente no OE/2019 face à execução de 2018.

Quadro 3 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações
(ótica da Contabilidade Pública)

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	Conta	Previsão	Execução		Grau de execução (%)	Variação homóloga (%)		
	2018	OE/2019	jan-jun/18	jan-jun/19		jan-jun/19	Ctvh	Por memória: OE/2019
RECEITA EFETIVA	10 000	10 023	4 350	4 378	43,7	0,7	0,7	0,2
Contribuições para a CGA	4 010	3 877	1 785	1 741	44,9	-2,4	-1,0	-3,3
Quotas e Contribuições	3 904	3 769	1 737	1 691	44,9	-2,6	-1,1	-3,5
Compensação por pagamento de pensões	106	108	48	50	46,3	4,6	0,1	2,2
Transferências correntes - das quais:	5 768	5 882	2 440	2 525	42,9	3,5	1,9	2,0
Transferências do OE	5 225	5 336	2 206	2 291	42,9	3,9	2,0	2,1
Comparticipação do OE	4 914	4 984	2 080	2 135	42,8	2,6	1,3	1,4
Compensação por pagamento de pensões	310	352	126	156	44,2	23,9	0,7	13,3
Transferências da Seg. Social	537	537	231	234	43,5	1,1	0,1	0,0
Outras receitas correntes	222	264	124	112	42,5	-9,8	-0,3	19,1
Receita de Capital	0	0	0	0	-	-	-	-
DESPESA EFETIVA - da qual:	9 899	10 083	4 271	4 205	41,7	-1,6	-1,6	1,9
Transferências Correntes - das quais:	9 868	10 040	4 252	4 188	41,7	-1,5	-1,5	1,7
Transf. para as Famílias	9 695	9 858	4 177	4 111	41,7	-1,6	-1,5	1,7
Pensões e Abonos - Resp. CGA	8 773	8 884	3 787	3 694	41,6	-2,4	-2,2	1,3
Pensões e Abonos - Resp. OE	291	330	117	144	43,8	23,8	0,6	13,3
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	631	645	274	273	42,3	-0,5	0,0	2,3
Transferências para Seg. Social	172	181	74	76	42,2	3,3	0,1	5,2
Outras despesas correntes	31	4	20	17	462,6	-12,9	-0,1	-88,2
SALDO GLOBAL	101	-60	78	173				
<i>Por memória (valores ajustados*):</i>								
DESPESA EFETIVA AJUSTADA - da qual:	9 899	10 083	4 152	4 205	41,7	1,3	1,2	1,9
Pensões e Abonos - Resp. CGA (ajust.)	8 773	8 884	3 667	3 694	41,6	0,7	0,6	1,3
SALDO GLOBAL AJUSTADO	101	-60	198	173				

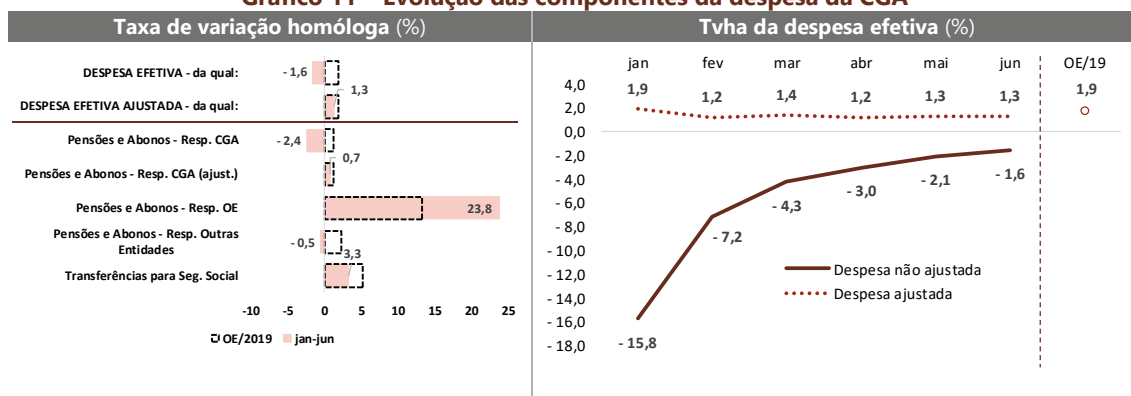
Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Notas: * o ajustamento consistiu em considerar também no 1.º semestre de 2018 a alteração contabilística ocorrida na despesa da CGA a partir de 2019; as transferências correntes para a Segurança Social incluem despesa com pensões unificadas, pagas pela Segurança Social; Ctvh – contributo para a taxa de variação homóloga.

2.2.2 Evolução da despesa

A análise da despesa da CGA está influenciada por uma alteração contabilística efetuada a partir de 2019. A despesa efetiva da CGA atingiu 4205 M€ no conjunto dos primeiros seis meses, tendo diminuído 66 M€ (ou -1,6%) em termos homólogos. Esta redução está influenciada pela aplicação do SNC-AP por parte da CGA a partir do início do ano em curso. Com efeito, as retenções na fonte relativas a impostos e aos descontos efetuados nas pensões pagas pela CGA e a subsequente entrega às respetivas entidades credoras deixaram de ser consideradas como operações extraorçamentais. De acordo com informação prestada pela CGA, no ano da transição (2018), as retenções que tenham ficado em saldo de tesouraria foram ainda refletidas como operações extraorçamentais aquando da entrega às respetivas entidades. Assim, em janeiro de 2019, os valores referentes à despesa com pensões estão líquidos de impostos, sendo que os montantes referentes ao imposto retido nas pensões em dezembro de 2018, foram em janeiro contabilizados como operações extraorçamentais. De acordo com a DGO, esta alteração contabilística teve um impacto favorável de 125,5 M€ na despesa da CGA em janeiro de 2019.²²

²² A partir de fevereiro de 2019, os valores referentes à despesa com pensões refletem, em cada mês, não só os valores líquidos de imposto, mas também a entrega dos impostos retidos nas pensões do mês anterior. Por essa razão, o impacto da alteração contabilística foi menor nesse período: -6 M€ em fevereiro, -0,3 M€ em março, +0,4 M€ em abril e -0,2 M€ em junho (de acordo com a Síntese da Execução Orçamental publicada pela DGO). Assim, o impacto total no 1.º semestre de 2019 foi de 119,4 M€.

Gráfico 11 – Evolução das componentes da despesa da CGA



Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Nota: o ajustamento consistiu em considerar também no 1.º semestre de 2018 a alteração contabilística ocorrida na despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA a partir de 2019; Tvha – taxa de variação homóloga acumulada.

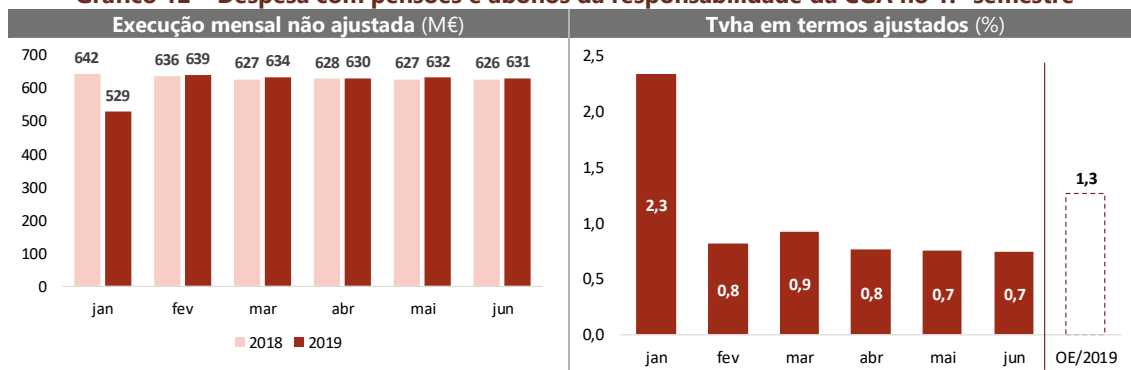
Em termos comparáveis, a despesa efetiva da CGA registou um aumento homólogo de 1,3% no 1.º semestre de 2019. Este crescimento está abaixo do implícito no OE/2019 para o conjunto do ano (1,9%) – ver painel direito do Gráfico 11. A despesa com pensões e abonos da responsabilidade do Orçamento do Estado – que corresponde a apenas cerca de 3% do total da despesa da CGA – é a única que apresenta uma evolução mais desfavorável em relação à previsão anual, evidenciando um crescimento 10,5 p.p. acima do previsto para o corrente ano (painel esquerdo do Gráfico 11).

A despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA aumentou 0,7%, em termos ajustados. Esta despesa totalizou 3694 M€ nos primeiros seis meses, tendo nesse período apresentado sempre taxas de variação homóloga acumulada negativas (atingindo -2,4% em junho). Esta circunstância deve-se à referida alteração contabilística, que contribuiu para a redução homóloga de 113 M€ ocorrida em janeiro (painel esquerdo do Gráfico 12). Em termos ajustados, a despesa com pensões e abonos registou um aumento homólogo de 0,7%. O efeito preço resultante da atualização ordinária das pensões de aposentação, reforma e invalidez atribuídas pela CGA e da atualização extraordinária a partir de 1 de janeiro foi superior ao efeito volume decorrente da redução do número total de pensionistas (-0,1%).²³ É expectável que esta despesa acelere na segunda metade do ano, em função do pagamento dos subsídios de férias (julho) e de Natal (novembro), bem como de retroativos decorrentes de uma decisão do Tribunal Constitucional.²⁴ Para a totalidade do ano, o OE2019 prevê um aumento de 1,3% (painel direito do Gráfico 12).

²³ Nos termos da [Portaria n.º 25/2019](#), de 17 de janeiro, as pensões de aposentação, reforma e invalidez da CGA atribuídas anteriormente a 1 de janeiro de 2018 de montante igual ou inferior a 871,52€ foram atualizadas em 1,6%, as de valor compreendido entre 871,52€ e 2614,56€ foram atualizadas em 1,03% e as de valor superior a 2614,56€ foram atualizadas em 0,78%. Acresceu ainda uma atualização extraordinária ocorrida a partir de 1 de janeiro de 2019. Com efeito, o [Decreto-Regulamentar n.º 12/2019](#), de 27 de dezembro, determinou uma atualização entre 6€ e 10€ face a dezembro de 2018, para os pensionistas que auferiram um montante global de pensões igual ou inferior a 653,64€, desde que essas pensões não tenham sido atualizadas entre 2011 e 2015. Em 2018 a atualização extraordinária teve efeitos apenas a partir de 1 de agosto.

²⁴ O [Acórdão n.º 134/2019 do Tribunal Constitucional](#), de 27 de fevereiro de 2019, determinou a inconstitucionalidade do n.º 1 do artigo 43.º do Estatuto da Aposentação, estando em causa uma norma da Lei do OE/2013 estabelecendo que as regras de cálculo para atribuição do valor da pensão dos beneficiários da CGA fossem aquelas em vigor à data do despacho de deferimento da pensão. De acordo com o Ministério da Segurança

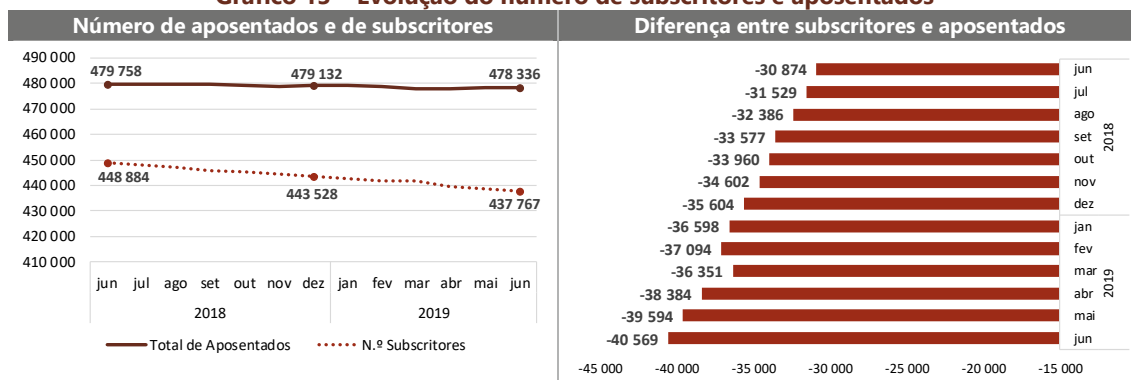
Gráfico 12 – Despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA no 1.º semestre



Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Nota: No painel direito, o ajustamento consistiu em considerar também no 1.º semestre de 2018 a alteração contabilística ocorrida na despesa com pensões a partir de 2019; Tvha – Taxa de variação homóloga acumulada.

O número de aposentados (excluindo pensionistas de sobrevivência) diminuiu face ao registado no final de junho do ano passado. O número de aposentados excluindo pensionistas de sobrevivência ascendeu a 478 336 no final de junho de 2019 (painel esquerdo do Gráfico 13), menos 1422 do que no final de junho de 2018 (dos quais menos 940 pensões de “velhice e outros motivos” e menos 482 pensões de invalidez). Contudo, o valor médio da totalidade da pensões de aposentação/reforma aumentou ligeiramente, de 1310€ no final de junho de 2018 para 1331€ no final de junho de 2019. Apenas está disponível informação desagregada sobre a despesa decorrente de novas pensões, tendo as novas pensões de “velhice e outros motivos” registado um aumento homólogo de 4,7 M€ no 1.º semestre de 2019, enquanto a despesa com novas pensões de invalidez aumentou 3,7 M€. O número de novas pensões aumentou em 1338 face ao período homólogo, das quais 682 por “velhice e outros motivos” e 656 por invalidez. Este efeito volume compensou um efeito preço de sinal contrário: o valor médio das novas pensões de aposentação/reforma diminuiu de 1390€ no final de junho de 2018 para 1207€ no final de junho de 2019 (ao contrário do que sucedeu com a totalidade das pensões de aposentação).

Gráfico 13 – Evolução do número de subscritores e aposentados



Fonte: CGA. Cálculos do CFP. | Notas: o total de aposentados apresentado não inclui os pensionistas de sobrevivência; no painel direito, a diferença negativa corresponde a um número de subscritores inferior ao número de aposentados.

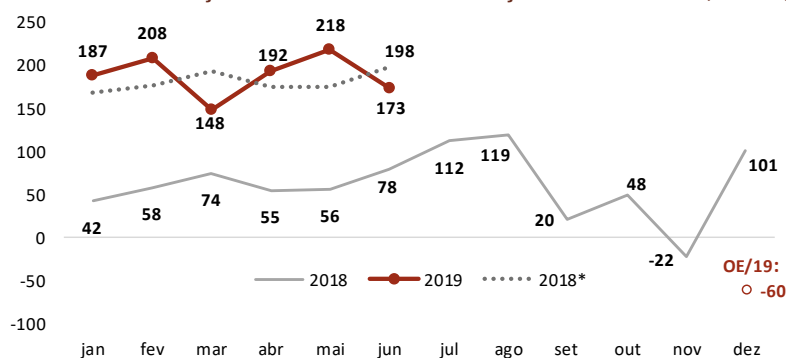
Social e do Trabalho, essa decisão obrigou a um recálculo das pensões de aposentação atribuídas após janeiro de 2013. Os retroativos respeitantes a 2237 pensões deverão ascender a 13 M€, tendo o respetivo pagamento sido iniciado em agosto de 2019.

A diferença negativa entre o número de subscritores e o número de aposentados continua a agravar-se. Na sequência do encerramento do regime da CGA a novos subscritores no final de 2005, a diferença entre o número de subscritores da CGA (trabalhadores que estão no ativo e pagam quotas para efeitos de reforma) e o número de aposentados foi diminuindo, tendo passado a ser negativa dez anos depois (-12 823 no final de 2015). No final de junho de 2019 ascendeu a -40 569 (apenas em março de 2019 não se verificou um agravamento, como se observa no painel direito do Gráfico 13). Este valor representa um agravamento homólogo de 9695, na sequência de um ritmo de diminuição de subscritores (-2,5%) mais acentuado que o do total de aposentados, excluindo pensionistas de sobrevivência (-0,3%). Este agravamento contribui inevitavelmente para o desequilíbrio do sistema, implicando um aumento das transferências do Orçamento do Estado.

2.2.3 Saldo orçamental

A CGA alcançou um excedente orçamental de 173 M€ no 1.º semestre de 2019, embora para o conjunto do ano esteja previsto um défice. Entre janeiro e junho de 2019, a receita efetiva cresceu 0,7% e a despesa efetiva diminuiu 1,6%, implicando uma melhoria homóloga de 95 M€ no saldo orçamental da CGA. Contudo, em termos comparáveis, a despesa aumentou 1,3% e o excedente orçamental da CGA diminuiu 24 M€ (Gráfico 14). O OE/2019 aponta para que a CGA atinja um défice orçamental de 60 M€ em 2019 que, a concretizar-se, representará uma inflexão da situação excedentária registada desde 2015. Refira-se, contudo, que no último quadriénio a CGA apresentou sempre um saldo mais favorável do que o inicialmente previsto, tendo no ano passado atingido um excedente de 101 M€, embora inicialmente estivesse previsto um défice de 42 M€.

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



Fonte: DGO. | Nota: * saldo ajustado (considerando também em 2018 a alteração contabilística ocorrida na despesa da CGA a partir de 2019); o valor relativo a dezembro de 2019 (-60 M€) corresponde à previsão anual constante no OE/2019.

LISTA DE ABREVIATURAS

Abreviaturas	Significado
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CPN	Contrapartida Pública Nacional
Ctvh	Contributo para a taxa de variação homóloga
DGO	Direção-Geral do Orçamento
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FSE	Fundo Social Europeu
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
OE	Orçamento do Estado
OSS	Orçamento da Segurança Social
p.p.	Pontos percentuais
RSB	Regime Substitutivo dos Bancários
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SS	Segurança Social
Tvh	Taxa de variação homóloga
Tva	Taxa de variação anual
Vha	Variação homóloga acumulada

REFERÊNCIAS

BANCO DE PORTUGAL, *Boletim Estatístico, agosto 2019*.

CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES. *Relatório e Contas de 2018*.

DGO, *Síntese de Execução Orçamental – junho 2019*.

INE, *Inquérito ao Emprego – junho 2019*.

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



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