



# EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL DA SEGURANÇA SOCIAL E DA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES ATÉ JUNHO DE 2020

setembro de 2020



---

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

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

---

2

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 26 de agosto de 2020.

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



Índice .....	3
Sumário Executivo .....	4
1. Introdução .....	6
2. Desenvolvimentos orçamentais em 2020 .....	7
2.1 Segurança Social .....	7
2.1.1 Evolução da receita .....	7
2.1.2 Evolução da despesa .....	11
2.1.3 Saldo orçamental .....	14
2.1.4 Execução por sistema e subsistema .....	15
2.2 Caixa Geral de Aposentações .....	19
2.2.1 Evolução da receita .....	19
2.2.2 Evolução da despesa .....	22
2.2.3 Saldo orçamental .....	24
3. Anexos .....	26
3.1 Lista de Abreviaturas .....	26
3.2 Índice de Gráficos .....	27
3.3 Índice de Quadros .....	27



# SUMÁRIO EXECUTIVO

## *A execução orçamental da Segurança Social no 1.º semestre de 2020*

Entre janeiro e junho de 2020, a Segurança Social registou um excedente de 352 milhões de euros (M€) em contabilidade orçamental pública. Expurgando o impacto do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), atingiu um excedente de 269 M€. Para este resultado contribuiu unicamente o resultado do Sistema de Proteção Social e Cidadania, com um excedente de 364 M€, uma vez que o Sistema Previdencial registou um défice de 95 M€.

A posição orçamental da Segurança Social até junho encontra-se somente influenciada pela despesa excecional e temporária provocada pela situação pandémica SARS-CoV-2 (COVID-19), uma vez que até junho ainda não ocorreu nenhuma transferência do OE para compensar o aumento atípico na despesa. Excluindo o impacto desta despesa no saldo da segurança social – e não contabilizando o impacto da presente conjuntura sobre a despesa com prestações de desemprego, doença, assim como a perda de contribuições sociais, mas cujos efeitos não é ainda possível dissecar – obter-se-ia um excedente de 1145 M€.

A receita efetiva da Segurança Social, excluindo as transferências do FSE e do FEAC, decresceu 2,6%, contrastando com a previsão de crescimento de 4,8% implícito no Orçamento da Segurança Social para 2020 (OSS/2020). Este resultado reflete uma diminuição da receita de contribuições e quotizações de 2,3% no 1.º semestre (que compara com o aumento de 6,3% esperado no OSS/2020), em resultado da contração da atividade económica e do emprego, bem como o impacto das medidas implementadas relativas à isenção do pagamento de contribuições associados ao *lay-off* simplificado e ao diferimento do pagamento de contribuições para entidades empregadoras e trabalhadores independentes.

A despesa da Segurança Social, excluindo as despesas com suporte no FSE e FEAC, cresceu 12,6% (ou 1457 M€) no 1.º semestre de 2020. A execução da despesa traduz o impacto da deterioração do cenário macroeconómico resultante da crise pandémica, a ação dos estabilizadores automáticos, por via do subsídio de desemprego, mas também o impacto orçamental das medidas excecionais de resposta aos efeitos económicos, sociais e sanitários desencadeados por aquele fenómeno epidemiológico. As medidas excecionais e temporárias de resposta à COVID19 foram responsáveis por 60% do aumento da despesa efetiva. Sem elas a despesa efetiva teria aumentado de 5% face a igual período de 2019. Adicionalmente, a evolução da despesa evidencia também o crescimento homólogo dos encargos com pensões (3,5%), a despesa com prestações de desemprego (18,7%), a prestação social para a inclusão (27,8%), o complemento e subsídio e complemento por doença (13%) e a parcela de atualização extraordinária de pensões (18%). O OSS/2020 apontava para um crescimento da despesa de 8,8%.

O comportamento da despesa com pensões reflete a combinação da atualização do valor das pensões com o aumento do seu número em 1,1%. Contrariamente ao verificado em anos anteriores, a desagregação por tipo de pensão demonstra um aumento do número em todos os tipos de pensões, com incrementos de 1% nas pensões de velhice, de 1% nas pensões de sobrevivência e de 2,4% nas pensões de invalidez.

### *A execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações no 1.º semestre de 2020*

A Caixa Geral de Aposentações (CGA) atingiu um excedente orçamental de 190 M€ no 1.º semestre de 2020, embora para o conjunto do ano esteja previsto um défice de 67 M€ no Orçamento do Estado para 2020 (OE/2020). Em termos homólogos registou-se uma melhoria de apenas 17 M€ devido ao efeito de base decorrente da autorização, em janeiro de 2019, de uma exceção à alteração contabilística ocorrida a partir de 2019 nas retenções na fonte efetuadas nas pensões pagas pela CGA. Expurgado desse efeito, o excedente orçamental da CGA aumentou 137 M€.

O crescimento da receita efetiva da CGA na primeira metade do ano (4,4%) está acima do previsto para o conjunto do ano (1,0%). O aumento das contribuições para a CGA contrasta com a redução anual prevista e o ritmo de crescimento das transferências correntes do Orçamento do Estado até junho foi mais acentuado do que o previsto no OE/2020. A receita proveniente de quotas e contribuições aumentou 6%, apesar de a redução do número médio de subscritores se ter acentuado para 3,0% no 1.º semestre de 2020. Contudo, a massa salarial dos subscritores aumentou 3,0%, na sequência do descongelamento 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/2020.

A variação homóloga da despesa efetiva da CGA está influenciada pela referida exceção autorizada em janeiro de 2019 na sequência da transição entre normativos contabilísticos. Em termos ajustados, a despesa efetiva da CGA aumentou 1,3% até junho, estando previsto um acréscimo de 1,0% no conjunto do ano. A despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (que representa cerca de 90% da despesa efetiva prevista para 2020) aumentou 0,9% em termos ajustados, acima dos 0,6% previstos para o conjunto do ano.

O total de aposentados, excluindo pensionistas de sobrevivência, ascendeu a 481 612 no final de junho de 2020, mais 3276 do que no final de junho de 2019 (mais 4436 pensões de “velhice e outros motivos” e menos 1160 pensões de invalidez). O valor médio da totalidade das pensões de aposentação/reforma aumentou ligeiramente, de 1331€ no final de junho de 2019 para 1336€ no final de junho de 2020.

A diferença negativa entre o número de subscritores e número de aposentados continua a acentuar-se: no final de junho de 2020, esta diferença fixou-se em -57 448, correspondendo a um aumento homólogo dessa diferença, de 16 879. Tal aumento – justificado pelo facto de o ritmo de diminuição de subscritores (-3,1%) ter sido mais acentuado que o do total de aposentados (-0,7%, excluindo pensionistas de sobrevivência) – contribui para o desequilíbrio do sistema, implicando a necessidade de maiores transferências do Orçamento do Estado, tal como já ocorreu no primeiro semestre de 2020.



# 1. INTRODUÇÃO

O presente relatório analisa a execução orçamental provisória da Segurança Social (OSS) e da Caixa Geral de Aposentações (CGA) no 1.º semestre de 2020, tendo por referência o previsto no Orçamento do Estado para 2020 (OE/2020), alterado pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho. A análise elaborada assenta em dados apresentados na ótica da contabilidade orçamental pública.

O estudo da evolução da receita e da despesa do Sistema de Segurança Social exclui os efeitos das transferências e subsídios do Fundo Social Europeu (FSE) e do 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 pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), na síntese da execução orçamental, e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), na página online da Segurança Social, diferem dos valores apresentados neste relatório.<sup>1</sup> Para uma descrição mais detalhada sobre a proteção social concedida por estes dois sistemas, sugere-se a consulta do [Apontamento do CFP n.º 2/2014](#).

A análise da despesa e do saldo da CGA é efetuada em termos ajustados, para que a sua evolução não seja influenciada pela autorização, em janeiro de 2019, de uma exceção à alteração contabilística ocorrida a partir de 2019 nas retenções na fonte efetuadas nas pensões pagas pela CGA. Essa exceção – que implicou que naquele mês a despesa da CGA tenha sido inferior, beneficiando o saldo registado no ano passado – foi autorizada por se ter tratado de um momento de transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro. Para efeitos de análise da despesa da CGA executada no 1.º semestre de 2020 foi efetuado um ajustamento na despesa executada no período homólogo. Para apurar a variação anual da despesa da CGA que está implícita no OE/2020 foi ajustada a despesa executada no ano de 2019.

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

Até à data de elaboração deste relatório não foi obtida informação relativa aos balancetes mensais da CGA, em falta desde janeiro de 2019, na sequência da implementação do SNC-AP. A CGA tem vindo a referir que não se encontra em condições de proceder ao envio dos mesmos.

---

<sup>1</sup> Apesar da correção relativa à neutralidade dos fundos comunitários, o saldo apurado no Sistema de Segurança Social não coincide com o saldo apurado em contas nacionais, uma vez que não contempla o ajustamento temporal efetuado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) às contribuições sociais. Este ajustamento em contas nacionais visa aproximar a receita das contribuições sociais cobradas pela Segurança Social ao momento em que se realizou a atividade económica geradora da obrigação contributiva.



## 2. DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2020

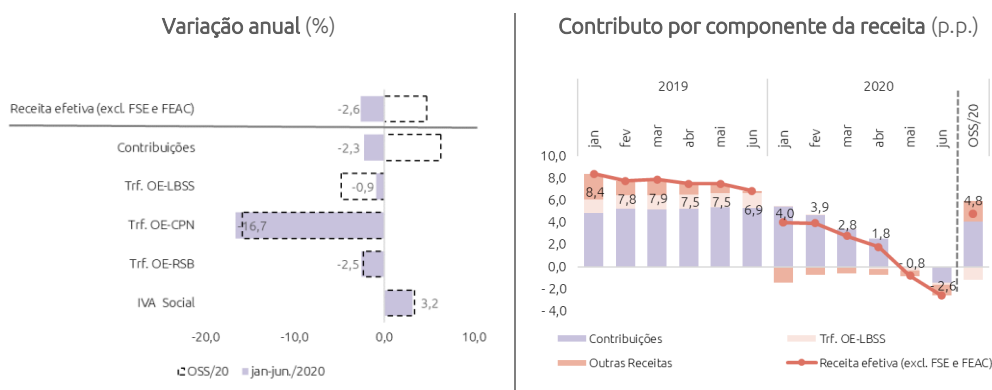
### 2.1 Segurança Social

A análise dos agregados da receita e da despesa da Segurança Social baseia-se em dados expurgados dos efeitos das transferências do FSE e do FEAC, fundamentando 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

No 1.º semestre de 2020, a receita da Segurança Social, excluindo o FSE e o FEAC, registou um decréscimo de 2,6%, menos 356 M€ do que em igual período de 2019. Este resultado espelha a redução da receita de contribuições e quotizações em 196 M€ (-2,3%), das transferências do OE<sup>2</sup> em 46 M€ (-1,2%) e da receita fiscal em 40 M€ (-6,8%).

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 do Sistema de Segurança Social; CPN – Contrapartida Pública Nacional; RSB – Regime Substitutivo Bancário. A previsão apresentada no gráfico do painel direito corresponde à subjacente no OSS/2020.

<sup>2</sup> 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.

**A trajetória da receita de contribuições e quotizações reflete o impacto causado pela pandemia da doença COVID-19**, por via da contração da atividade económica e do emprego, bem como o impacto das medidas implementadas relativas à isenção do pagamento de contribuições associado ao *lay-off* simplificado<sup>3</sup> e ao diferimento do pagamento de contribuições para entidades empregadoras e trabalhadores independentes. Importa referir que, até junho, a cobrança coerciva da dívida à segurança social que se encontra em processo executivo denotou um decréscimo de 30,3% face ao mesmo período de 2019. Este resultado deriva da medida de suspensão do pagamento de planos prestacionais e processos de execução contributiva<sup>4</sup>, que, até junho de 2020, apresentou um valor de 72,1 M€, de acordo com a [Síntese de Execução Orçamental Mensal de julho](#). No que respeita à prorrogação do pagamento das contribuições para a Segurança Social, acima referidas, a síntese não apresenta a quantificação dos montantes em causa por não terem sido reportados pela Segurança Social. O Tribunal de Contas, no relatório [Covid-19 – Medidas e Reporte nos primeiros 3 meses](#), destaca que uma vez que a informação da execução orçamental é feita em base de caixa, apenas se identificam os impactos dos fluxos financeiros, não permitindo quantificar o impacto das medidas na receita, tais como as isenções e o diferimento de prazos de pagamento, recomendando ao Governo que “promova as condições para que seja possível quantificar o impacto desagregado de todas as medidas, nomeadamente a receita que deixa de ser arrecadada”. O mesmo relatório refere ainda que “não foram quantificados impactos relevantes na receita, como é o caso da isenção do pagamento de contribuições das empresas que aderiram ao *lay-off* simplificado, apesar da informação estar disponível nos sistemas da Segurança Social e do seu impacto muito significativo”.

A informação divulgada mensalmente pelo Banco de Portugal sobre a evolução do número médio de beneficiários com remuneração declarada – efeito volume – aponta para uma diminuição homóloga de 2,7% até junho e de um aumento de 1,4% para as remunerações médias declaradas – efeito preço – no mesmo período (Gráfico 2). As medidas de combate à fraude permitiram até junho obter 234,7 M€ em cobrança coerciva, um valor inferior em 102 M€ face ao cobrado em igual período de 2019.

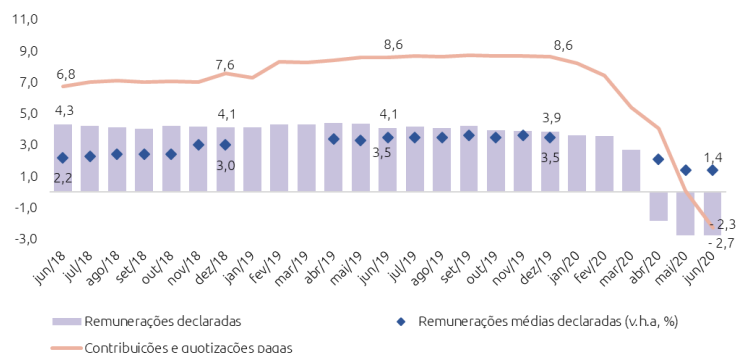
---

<sup>3</sup> O Código do Trabalho (Lei 7/2009) prevê a figura de *lay-off* para situações em que as empresas em situação de crise por motivos de mercado, tecnológicos ou de catástrofes ou outros acontecimentos que tenham afetado gravemente a atividade normal da empresa possam reduzir temporariamente os períodos normais de trabalho ou suspender os contratos de trabalho por período determinado, desde que estas medidas se mostrem indispensáveis para assegurar a viabilidade económica da empresa e a manutenção dos postos de trabalho. Em resultado da declaração do estado de calamidade pública, o Governo criou uma medida excecional e temporária com regras específicas de acesso, o *lay-off* simplificado (Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26/03), cujo principal objetivo é apoiar a manutenção dos postos de trabalho.

<sup>4</sup> Art. 5.º do Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março.



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



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

Até junho as transferências do OE apresentaram uma diminuição homóloga de 1,2% (ou -46 M€), que reflete a quebra das transferências para cumprimento da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social (LBSS), em 30 M€, e da transferência para assegurar a contrapartida pública nacional do FSE, em 10 M€. Esta evolução está em linha com o valor previsto para a totalidade do ano (-1,2%). Na sequência da revisão do OE/2020, o OSS/2020 passou a incorporar uma nova rubrica “Transferência do OE – COVID – Medidas Excepcionais” cujo valor anual previsto é de 278 M€. No entanto, até junho esta rubrica não registou qualquer execução (Quadro 1). Importa destacar que as transferências para cumprimento da LBSS previstas para 2020 foram revistas em baixa no montante de 278 M€, tendo havido uma reafectação entre rubricas e não um aumento do valor global das transferências previstas do OE.

## Quadro 1 – Execução orçamental da Segurança Social no 1.º semestre de 2020

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	Exec. Provisória	PREVISÃO	EXECUÇÃO				
	Milhões de Euros	Milhões de Euros	Milhões de Euros		Var. homóloga (%)		
	2019	OSS/20	jan-jun./19	jan-jun./20	jan-jun./20	Ctvh (p.p.)	Por memória: OSS/20
<b>Receita efetiva (excl. FSE e FEAC)</b>	<b>28 623</b>	<b>29 983</b>	<b>13 653</b>	<b>13 298</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,6</b>	<b>4,8</b>
Receita Corrente - da qual:	28 564	29 971	13 653	13 297	-2,6	-2,6	4,9
Receita fiscal	1 423	1 787	588	548	-6,8	-0,3	25,6
IVA social	854	883	427	441	3,2	0,1	3,4
Receitas de jogos sociais	247	244	120	105	-12,4	-0,1	-1,2
Adicional ao IMI	123	283	8	3	-67,2	0,0	129,7
Adicional ao IRC	199	377	33	0	-100,0	-0,2	89,7
Contribuições e quotizações	18 366	19 529	8 615	8 419	-2,3	-1,4	6,3
Transferências do OE - das quais:	7 570	7 480	3 787	3 741	-1,2	-0,3	-1,2
Transf. do OE para cumprimento da LBSS	6 987	6 649	3 494	3 463	-0,9	-0,2	-4,8
Transf. do OE - CPN	121	102	61	51	-16,7	-0,1	-15,9
Transf. do OE - RSB	447	437	225	219	-2,5	0,0	-2,3
Transf. do OE - COVID – Medidas Excecionais	0	278	0	0	-	-	-
Transferências da CGA - pensões unificadas	147	150	62	66	5,1	0,0	2,0
Receita de capital	59	12	1	1	-11,0	0,0	-79,5
<b>Despesa efetiva (excl. FSE e FEAC)</b>	<b>25 846</b>	<b>28 119</b>	<b>11 571</b>	<b>13 029</b>	<b>12,6</b>	<b>12,6</b>	<b>8,8</b>
Despesa Corrente - da qual:	25 813	28 061	11 565	13 021	12,6	12,6	8,7
Prestações Sociais	22 332	24 203	9 843	11 254	14,3	12,2	8,4
Pensões - das quais:	17 855	18 234	7 621	7 888	3,5	2,3	2,1
Sobrevivência	2 455	2 559	1 045	1 078	3,1	0,3	4,2
Invalidez	1 164	1 187	497	518	4,3	0,2	2,0
Velhice	13 399	13 653	5 708	5 902	3,4	1,7	1,9
Benefícios dos Antigos Combatentes	43	43	0	0	6,8	0,0	0,7
Parcela de atualização extraordinária de pensões	338	347	142	167	18,0	0,2	2,7
Pensão velhice do Regime Substitutivo Bancário	447	436	225	219	-2,5	0,0	-2,3
Outras pensões e complementos	9	9	3	4			
Abono de Família	795	770	383	396	3,2	0,1	-3,2
Subs. e complemento por doença	612	642	314	355	13,0	0,4	5,0
Subs. desemprego, social de desemprego e apoio ao emprego	1 188	1 242	610	724	18,7	1,0	4,5
Complemento Solidário para Idosos	216	235	109	107	-1,6	0,0	8,9
Rendimento Social de Inserção	348	346	179	167	-7,0	-0,1	-0,5
Prestação Social para a Inclusão e complemento	346	402	160	205	27,8	0,4	16,2
Prestações de parentalidade	596	664	291	327	12,4	0,3	11,4
Medidas Excecionais e temporárias (COVID)	0	1 246	0	876	-	-	-
Outras prestações	376	392	176	210	19,6	0,3	4,1
Ação Social	1 797	1 991	875	916	4,7	0,4	10,8
Subsídios de Formação Profissional	63	101	36	37	3,2	0,0	58,8
Transferências para a CGA - pensões unificadas	545	538	234	237	1,3	0,0	-1,3
Despesa de Capital	34	59	6	7	14,8	0,0	75,3
<b>Saldo global (excl. FSE e FEAC)</b>	<b>2 776</b>	<b>1 863</b>	<b>2 082</b>	<b>269</b>			
<i>Por memória:</i>							
Receita Efetiva - da qual:	29 497	31 510	14 173	13 955	-1,5	-1,6	122,3
Trf. FSE e FEAC	875	1 527	520	658	26,5	1,0	193,8
Despesa Efetiva - da qual:	26 689	29 602	12 031	13 603	13,1	13,6	146,0
Trf. FSE e FEAC	843	1 482	460	575	24,9	1,0	222,1
<b>Saldo Global</b>	<b>2 808</b>	<b>1 907</b>	<b>2 141</b>	<b>352</b>			

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

No que concerne à receita fiscal, até junho, o decréscimo apurado de 40 M€ assenta na quebra da receita proveniente de jogos sociais (-15 M€), no diferente padrão intra-anual de transferência dos montantes relativos ao Adicional ao IMI (AIMI) e à receita consignada de IRC. O OSS/2020 prevê um reforço significativo das fontes de receitas alternativas no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), respeitantes ao AIMI<sup>5</sup> (283 M€) e à receita consignada de IRC<sup>6</sup> (377 M€). Em 2020, o valor a transferir relativo ao AIMI inclui os montantes em falta referentes a 2018 e 2019,

<sup>5</sup> De acordo com art. 1.º do Código do IMI, com a redação dada pelo art. 218.º da LOE 2017 e arts. 135.º-A a 135.º-F do Código do IMI, adicionados pelo art. 219.º da LOE 2017 e alterada pelo art. 1.º e 135.º-A, 135.º-C, 135.º-D, 135.º-F, 135.º-G e 135.º-H do CIMI, redação dada pelo art. 257.º da LOE 2018.

<sup>6</sup> Fonte de financiamento introduzida em 2018 e que consignou 2 p.p. das taxas previstas no Código do IRC ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), feita de forma faseada: 0,5 p.p. em 2018; 1 p.p. em 2019; 1,5 p.p. em 2020 e 2 p.p. em 2021.

cujos montantes provisórios<sup>7</sup> a transferir são de 85,3 M€ e de 81 M€, respetivamente, anos em que a transferência não foi efetuada nos termos previstos na Lei. Até junho de 2020, foram apenas transferidos 3 M€ relativos ao AIMI (menos 5 M€, que no período homólogo).

## 2.1.2 Evolução da despesa

Até junho de 2020, a despesa da Segurança Social, excluindo as despesas com suporte no FSE e no FEAC, aumentou 12,6% (ou 1457 M€) em termos homólogos. A despesa situou-se significativamente acima da previsão constante do orçamento da Segurança Social, que aponta para um crescimento da despesa de 8,8% em 2020. A execução da despesa reflete o impacto da deterioração do cenário macroeconómico decorrente da crise pandémica, a ação dos estabilizadores automáticos, por via do subsídio de desemprego, mas também o impacto orçamental das medidas excecionais de resposta aos efeitos económicos, sociais e sanitários desencadeados por aquele fenómeno epidemiológico. Excluindo o impacto das medidas excecionais e temporárias, identificadas pela Segurança Social no 1.º semestre de 2020, no valor de 876 M€, a despesa efetiva teria aumentado de 5% face a igual período de 2019.

As medidas excecionais e temporárias de resposta à COVID-19 foram responsáveis por 60% do aumento da despesa efetiva. O montante de 876 M€ relativo às medidas adotadas no âmbito da pandemia pode ser desagregado em oito medidas distintas, descritas no quadro abaixo:

Quadro 2 – Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 com impacto no subsetor da Segurança Social

Medida COVID-19	M€
Apoio excepcional à família	69,9
Apoio extraord. à redução da atividade económica para TI	110,9
Isolamento profilático	29,0
Layoff	629,0
Prorrogação do subsídio de desemprego	31,4
Subsídio de doença por infeção SARS-CoV-2	1,6
Proteção de trabalhadores independentes e informais	0,7
Rendimento Social de Inserção (RSI) - COVID	3,5
<b>Impacto total na despesa efetiva</b>	<b>876,0</b>

Fonte: DGO e IGFSS. Nota: TI – Trabalhadores Independentes.

No final de junho de 2020 a Segurança Social contabilizou 489 724 beneficiários de *lay-off*, um crescimento substancial quando comparado com os 1113 beneficiários registados em igual período de 2019. O valor médio lançado por beneficiário, para o mesmo intervalo temporal, quase que duplicou, atingindo os 421,6€ (232,7€ em junho de 2019). O regime do *lay-off* simplificado entrou em vigor a 16 de março de 2020,<sup>8</sup> tendo o número de beneficiários do total de *lay-off* atingido o valor máximo de 706 282 em maio (351 106 em abril). No que respeita ao número de baixas por isolamento, a 30

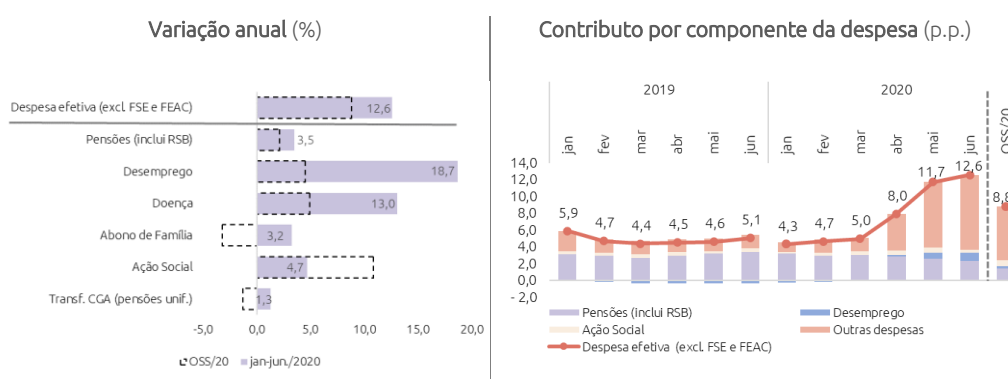
<sup>7</sup> Os montantes a transferir são deduzidos dos encargos de cobrança e da previsão de deduções à coleta de IRS e de IRC, podendo o valor devido ser diferente da soma dos valores acima identificados.

<sup>8</sup> Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março.

de junho, constavam na [base de dados da Segurança Social](#) 136 566 prestações requeridas, correspondendo a uma média diária de 1119 requerimentos, desde 1 de março de 2020. O número de pedidos de apoio excecional à família para trabalhadores tem vindo a reduzir-se, de 171 323 para 51 820 pedidos entre março e junho. Quanto ao número de beneficiários com o apoio excecional a desempregados – prorrogação do subsídio de desemprego<sup>9</sup> – e de prorrogação de prestações de RSI, a mesma base de dados indica que no final do mês de junho existiam 32 851 e 10 079 beneficiários, respetivamente (que compara com 7 082 e 2 651 em março).

Adicionalmente, contribuíram para o crescimento da despesa: (i) a despesa com pensões<sup>10</sup> (+3,5% ou 267 M€); (ii) a despesa com prestações de desemprego (18,7%); (iii) a prestação social para a inclusão (+27,8% ou 45 M€), cujo comportamento é justificado pela entrada em vigor do complemento desta prestação, assim como o seu alargamento a crianças e jovens com deficiência; (iv) o complemento e subsídio e complemento por doença (+13% ou 41 M€) e; (v) a parcela de atualização extraordinária de pensões<sup>11</sup> (+18% ou 26 M€). Em sentido contrário, identifica-se a redução da despesa com o rendimento social de inserção em 7% (-12,5 M€) e com o complemento solidário para idosos em 1,6% (-1,7 M€) (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Evolução da despesa da Segurança Social



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: RSB – Regime Substitutivo dos Bancários. A previsão apresentada no gráfico do painel direito corresponde à subjacente ao OSS/2020.

A evolução da despesa com pensões no 1.º semestre de 2020 reflete a conjugação da atualização<sup>12</sup> do valor das pensões com o aumento do número de pensões que, de acordo com as estatísticas divulgadas pela Segurança Social, apresentou um aumento de 1,1% (0,3% no mesmo período de 2019). Desagregando por tipo de pensão,

<sup>9</sup> Art. 6.º do Decreto-Lei n.º 10-F/2020.

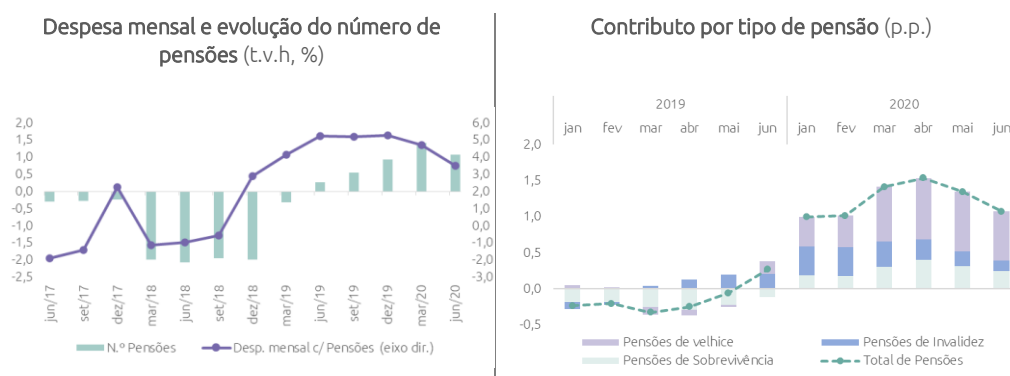
<sup>10</sup> A rubrica da despesa com pensões aqui referida é composta por pensões de velhice, invalidez, sobrevivência, benefícios de antigos combatentes, complementos por dependência, pensões do Regime Substitutivo Bancário e pensões do regime substitutivo do BPN e complementos de pensão da CARRIS e Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP). No que respeita ao Regime Substitutivo Bancário, a Segurança Social atua como um mero intermediário, processando a despesa que apenas se torna efetiva após o recebimento da correspondente transferência proveniente do OE.

<sup>11</sup> A atualização extraordinária de pensões decorre da aplicação do artigo 71.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

<sup>12</sup> Portaria n.º 28/2020, de 31 de janeiro.

verificou-se, contrariamente aos anos mais recentes, um aumento do número de todos os tipos de pensões, com incrementos de 1% nas pensões de velhice, de 1% nas pensões de sobrevivência e de 2,4% nas pensões de invalidez (Gráfico 4, painel direito).

Gráfico 4 – Variação homóloga acumulada da despesa com pensões

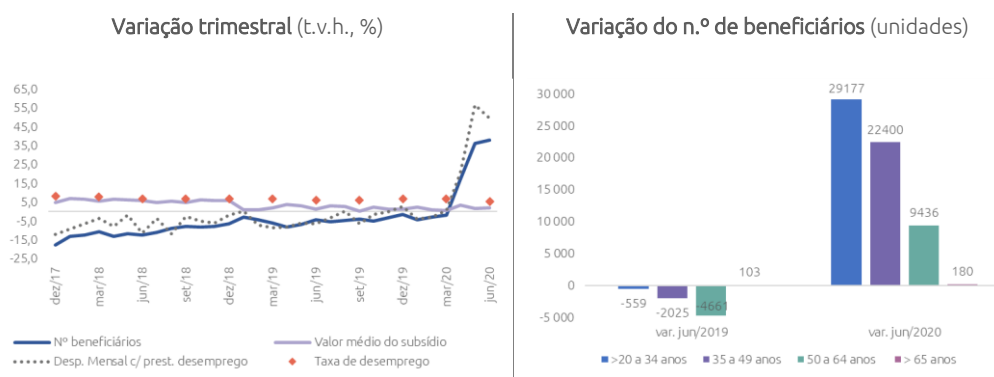


Fonte: IGSSS, INE e Segurança Social. Cálculos do CFP. | Nota: t.v.h. – taxa de variação homóloga. A série das pensões de invalidez encontra-se influenciada pela substituição parcial destas pensões pela prestação social para a inclusão. Esta quebra de série justifica a diminuição acentuada nas taxas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

**A despesa com prestações de desemprego aumentou 18,7% face ao período homólogo, tendo interrompido a trajetória descendente verificada desde 2014.** O aumento desta despesa decorreu do efeito conjugado da deterioração do cenário macroeconómico, traduzindo um aumento da taxa de desemprego, e da medida de prorrogação extraordinária do período de concessão desse subsídio até 31 de dezembro de 2020.<sup>13</sup> O Gráfico 5 apresenta o comportamento do subsídio de desemprego, que acompanhou a evolução do número de beneficiários desta prestação. Até ao final de junho deste ano, o aumento da despesa é explicado pelo crescimento homólogo do número de beneficiários em 38,1% (mais 61 193) e pela evolução do valor médio mensal do subsídio de desemprego processado por beneficiário, que registou um aumento de 2,2% (Gráfico 5). Cerca de 48% deste incremento é explicado pelo aumento dos beneficiários compreendidos entre os “>20 e os 34 anos de idade” e 37% pelo grupo etário “35 a 49 anos”.

<sup>13</sup> Pelo artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março.

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

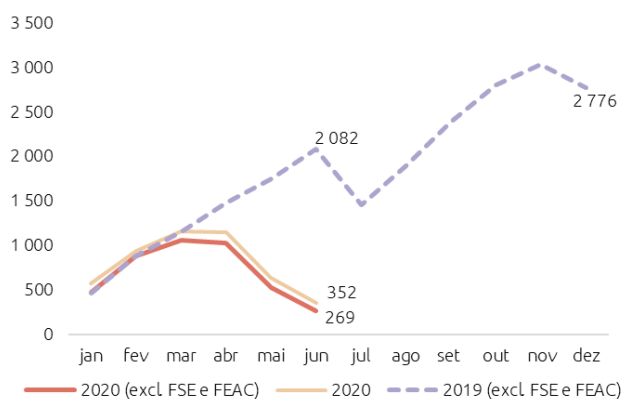


Fonte: IGFSS, INE e Segurança Social. Cálculos do CFP. | Nota: t.v.h. – taxa de variação homóloga.

### 2.1.3 Saldo orçamental

No 1.º semestre de 2020, a Segurança Social registou um excedente orçamental de 269 M€, que traduz uma redução de 1813 M€ face ao apurado no período homólogo. A redução do excedente reflete comportamentos opostos da despesa e receita, com a despesa efetiva a registar um significativo aumento de 1457 M€, simultaneamente com um decréscimo da receita efetiva em 356 M€. Este resultado semestral afasta-se do objetivo anual estabelecido no OSS/2020, cuja previsão é de um saldo global ajustado dos efeitos decorrentes do FSE e do FEAC de 1863 M€.

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



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. Nota: O saldo obtido no 1.º semestre de 2020 não reflete o efeito dos subsídios de férias (nem na receita, nem na despesa) que ocorre anualmente em julho.

A posição orçamental da Segurança Social até junho encontra-se basicamente influenciada pela despesa excecional e temporária provocada pela situação pandémica da doença COVID-19, apurada em 876 M€, uma vez até junho ainda não ocorreu nenhuma transferência do OE para compensar este aumento atípico na despesa. O OSS/2020 prevê a concretização de uma transferência proveniente do OE no montante de 278 M€ (Quadro 1). Excluindo este efeito da despesa no saldo da segurança social – e relevando o facto da despesa com prestações de desemprego e doença estarem

influenciadas pela corrente conjuntura, assim como pelo efeito anteriormente explicado nas contribuições sociais, mas cujos efeitos não são possíveis de determinar – obter-se-ia um excedente de 1145 M€. O saldo obtido no 1.º semestre de 2020 não reflete o efeito dos subsídios de férias (nem na receita, nem na despesa) que ocorre anualmente em julho. 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 por sistema e subsistema

---

*A Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro) estabelece os dois sistemas de proteção social assegurados pela componente pública da Segurança Social, determinando as modalidades de proteção social concedida e a sua forma de financiamento.*

*O Sistema de Proteção Social de Cidadania engloba a proteção social de natureza universal, não contributiva, concedendo prestações sociais que reduzem a exposição dos cidadãos ao risco de pobreza e exclusão social e profissional, 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.*

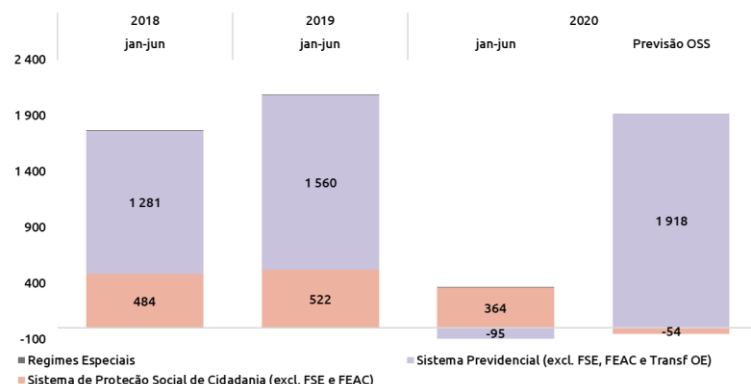
---

**O excedente orçamental da Segurança Social obtido no 1.º semestre reflete o contributo do Sistema de Proteção Social de Cidadania**, cujo nível de despesa se revelou inferior às transferências do OE efetuadas para o financiar, apurando-se um excedente de 364 M€ (Gráfico 7). O Sistema Previdencial, excluindo o impacto dos fundos comunitários<sup>14</sup> registou um défice de 95 M€. Importa assinalar que desde 2015 que este último sistema não apresentava um saldo negativo, mesmo sem considerar o efeito da transferência extraordinária do OE, ocorrida entre 2013 e 2017.

---

<sup>14</sup> O valor é obtido pela diferença entre as transferências recebidas do FSE e do FEAC (-) e a despesa com subsídios de formação profissional e correntes com suporte no FSE e subsídios correntes com suporte no FEAC (+), conforme Quadro 1.

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



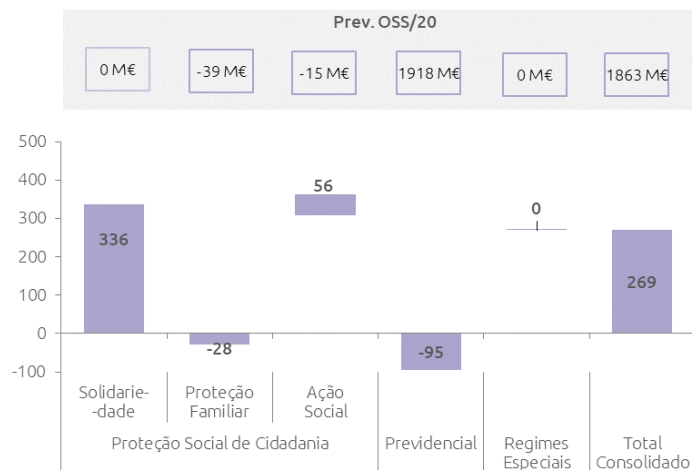
Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Nota: Os saldos apresentados excluem a transferência extraordinária do OE (não tendo ocorrido esta transferência em 2018 e 2019), bem como as receitas do FSE e FEAC e despesas com suporte nos mesmos.

No âmbito do Sistema de Proteção Social de Cidadania, apenas o subsistema de Solidariedade e Ação Social apresentou um saldo positivo, porém, foi o Subsistema de Solidariedade que gerou o maior excedente. O Subsistema da Solidariedade gerou um excedente de 336 M€, que ficou essencialmente a dever-se a uma execução da despesa com prestações do regime não contributivo inferior ao previsto no OSS/2020. Apesar dos resultados favoráveis, poder-se-á assistir a uma deterioração deste excedente, decorrente da evolução da despesa com pensões antecipadas<sup>15</sup> e pelo facto de a despesa no 1.º semestre não refletir ainda o pagamento dos subsídios de férias aos pensionistas. O Subsistema de Ação Social, excluindo o impacto do FSE e do FEAC, registou um saldo orçamental de 56 M€, refletindo uma melhor execução da despesa face à que está prevista para o conjunto do ano, nomeadamente ao nível de “Outros programas e Prestações de Ação Social”. O Sistema de Proteção Familiar concluiu o 1.º semestre com uma situação ligeiramente deficitária de 28 M€ (Gráfico 8). Apesar do desempenho positivo do Sistema de Proteção Social de Cidadania, importa lembrar que o seu financiamento decorre de transferências do OE para cumprimento da LBSS, pelo que os excedentes orçamentais deste sistema não contribuem para a melhoria do saldo orçamental do conjunto das administrações públicas. No 1.º semestre de 2020, o Sistema de Proteção Social de Cidadania registou um montante 73 M€ de despesa relativo a medidas excecionais no âmbito pandemia da doença COVID-19 (Quadro 3).

<sup>15</sup> 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 redução homóloga de 10,5% no 1.º semestre, superior à diminuição esperada no OSS/2020 face à execução provisória de 2019 (-8,6%).



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



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

Excluindo as operações referentes a fundos comunitários e as transferências entre sistemas, o Sistema Previdencial deteriorou a sua posição orçamental face ao período homólogo, ao apresentar um défice de 95 M€. Este resultado reflete a trajetória do Sistema Previdencial de Repartição,<sup>16</sup> tendo esta componente registado um défice de 399 M€ até junho de 2020, enquanto que o Sistema Previdencial de Capitalização apresentou um excedente orçamental de 305 M€ no mesmo período (Quadro 3). O resultado apurado no 1.º semestre encontra-se influenciado pelas medidas excecionais e temporárias de resposta à COVID-19, que no sistema Previdencial de Repartição atingiu um montante de 802 M€ (Quadro 3). 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.

<sup>16</sup> Não considerando operações relativas a fundos comunitários e transferências entre sistemas.

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

	2019*	OSS/20		jan-jun/19	jan-jun/20			Grau de execução
	M€	M€	t.v.a. (%)	M€	M€	Peso relativo	t.v.a. (%)	
<b>Sistema Previdencial (excluindo FSE)</b>								
<b>Receita efetiva - da qual:</b>	<b>20 062</b>	<b>21 733</b>	<b>8,3</b>	<b>9 383</b>	<b>9 065</b>		<b>-3,4</b>	<b>41,7</b>
Contribuições e quotizações	18 366	19 529	6,3	8 615	8 419	92,9	-2,3	43,1
Transferências do OE	331	589	78,3	166	156	1,7	-6,1	26,4
Rendimentos	530	481	-9,2	340	308	3,4	-9,4	64,0
Transferências da CGA (pensões unificadas)	147	150	2,0	62	66	0,7	5,1	43,8
Outras receitas	689	984	42,9	200	117	1,3	-41,6	11,9
<b>Despesa efetiva - da qual:</b>	<b>17 728</b>	<b>19 815</b>	<b>11,8</b>	<b>7 823</b>	<b>9 160</b>		<b>17,1</b>	<b>46,2</b>
Pensões	13 517	14 195	5,0	5 728	6 012	65,6	5,0	42,4
Subsídio de desemprego	939	918	-2,3	480	568	6,2	18,3	61,9
Medidas excecionais   Covid-19	-	1 062	-	-	802	8,8	-	-
Transf.ª p/ emprego, higiene e form. profissional	667	752	12,7	386	390	4,3	1,1	51,9
Transferências para a CGA (pensões unificadas)	545	538	-1,3	234	237	2,6	1,3	44,0
Subsídio por doença	611	642	5,0	314	355	3,9	13,0	55,3
Subsídio de parentalidade	574	643	11,9	280	318	3,5	13,6	49,5
Ações de formação profissional com suporte no CPN	63	101	58,8	36	37	0,4	3,2	37,2
Outras despesas	811	966	19,0	364	440	4,8	20,7	45,6
<b>Saldo global</b>	<b>2 333</b>	<b>1 918</b>		<b>1 560</b>	<b>-95</b>			
Sistema Previdencial - Repartição	1 493	801		1 185	-399			
Sistema Previdencial - Capitalização	840	1 117		375	305			
<b>Sistema de Proteção Social de Cidadania (excluindo FSE e FEAC)</b>								
<b>Receita efetiva - da qual:</b>	<b>8 109</b>	<b>7 809</b>	<b>-3,7</b>	<b>4 044</b>	<b>4 012</b>		<b>-0,8</b>	<b>51,4</b>
Transferências do OE - LBSS	6 777	6 439	-5,0	3 389	3 358	83,7	-0,9	52,2
IVA Social	854	883	3,4	427	441	11,0	3,2	49,9
Receita Imposto Especial "On Line"	9	11	31,7	6	9	0,2	69,3	82,0
Receitas de jogos sociais	239	233	-2,4	114	95	2,4	-16,4	41,0
Outras receitas	230	243	5,4	109	108	2,7	-0,7	44,5
<b>Despesa efetiva - da qual:</b>	<b>7 667</b>	<b>7 863</b>	<b>2,6</b>	<b>3 522</b>	<b>3 648</b>		<b>3,6</b>	<b>46,4</b>
Complementos sociais	1 910	1 696	-11,2	825	834	22,9	1,1	49,2
Ação Social	2 019	2 318	14,8	1 001	1 036	28,4	3,5	44,7
Pensões por antecipação da idade da reforma	682	623	-8,6	302	270	7,4	-10,5	43,4
Medidas excecionais   Covid-19	-	-	-	-	73	2,0	-	-
Abono de família	795	871	9,5	383	396	10,9	3,2	45,5
Regime Esp. de Seg. Social das Act. Agrícolas	334	300	-10,0	147	133	3,7	-9,0	44,4
Prestações por dependência	375	390	4,0	160	165	4,5	3,0	42,2
Subsídio social de desemprego	135	124	-8,1	71	70	1,9	-1,6	56,8
Rendimento Social de Inserção	348	346	-0,5	179	167	4,6	-7,0	48,2
Pensões sociais	121	118	-1,9	52	51	1,4	-2,2	43,2
Complemento Solidário para Idosos	216	235	8,9	109	107	2,9	-1,6	45,4
Prestações por deficiência	470	484	3,0	228	250	6,9	9,7	51,7
Outras despesas	262	358	36,5	64	95	2,6	48,1	26,6
<b>Saldo global</b>	<b>443</b>	<b>-54</b>		<b>522</b>	<b>364</b>			
<b>Sistema de Regimes Especiais</b>								
<b>Receita efetiva</b>	<b>456</b>	<b>446</b>	<b>-2,2</b>	<b>229</b>	<b>223</b>		<b>-2,5</b>	<b>50,0</b>
Transferência do OE - R.S. Bancário	447	437	-2,3	225	219	98,3	-2,5	50,2
Transferências - CGA - Pensões BPN	2	2	20,7	1	1	0,3	11,1	33,2
Transferências - CGA - Complementos de Pensão - CARRIS	7	7	-1,4	3	3	1,4	-7,0	41,7
<b>Despesa efetiva - da qual:</b>	<b>456</b>	<b>446</b>	<b>-2,2</b>	<b>229</b>	<b>223</b>		<b>-2,5</b>	<b>50,0</b>
Regime Substitutivo Bancário	447	436	-2,3	225	219	98,3	-2,5	50,2
<b>Saldo global</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		<b>0</b>	<b>0</b>			

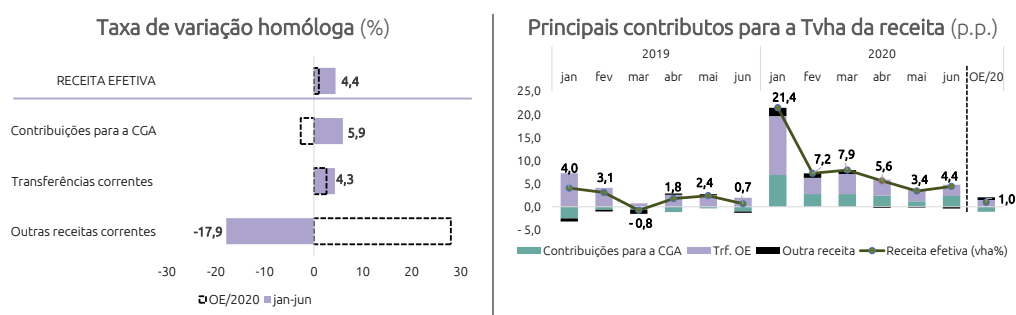
Fonte: IGFSS e Cálculos CFP. | Notas: t.v.a. – Taxa de variação anual.

## 2.2 Caixa Geral de Aposentações

### 2.2.1 Evolução da receita

No 1.º semestre de 2020, a receita efetiva da CGA cresceu (4,4%) a um ritmo superior ao previsto para o conjunto do ano (1,0%). Entre janeiro e junho do corrente ano, a receita da CGA totalizou 4571 M€, mais 193 M€ do que em igual período de 2019 (Quadro 4). Destaca-se o aumento das transferências do OE (+106 M€) e das contribuições para a CGA (+103 M€), tendo as “outras receitas correntes” diminuído 20 M€. Decorrida metade do ano, o aumento das contribuições para a CGA contrasta com a redução anual prevista e o ritmo de crescimento das transferências correntes é mais acentuado do que o previsto no OE/2020 (painel esquerdo do Gráfico 9).

Gráfico 9 – Evolução das componentes da receita da CGA



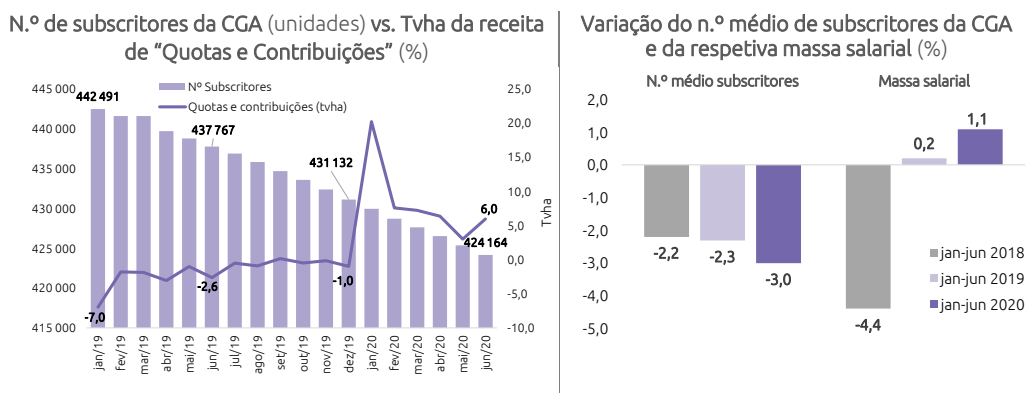
Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Notas: as “outras receitas correntes” incluem a variação da receita proveniente da cobrança de taxas, multas e outras penalidades, de rendimentos de propriedade e da venda de bens e serviços correntes; Tvha – taxa de variação homóloga acumulada. A previsão “OE/20” corresponde à variação subjacente no OE/2020 face ao executado em 2019.

A receita proveniente de quotas e contribuições aumentou, apesar de se ter acentuado a redução do número médio de subscritores. Esta receita atingiu 1792 M€ nos primeiros seis meses do corrente ano, mais 101 M€ do que no período homólogo. A massa salarial dos subscritores aumentou 1,1% (painel direito do Gráfico 10), na sequência do descongelamento das progressões na carreira dos funcionários públicos.<sup>17</sup> O efeito preço mais do que compensou o efeito volume de sinal contrário: a redução do número médio de subscritores da CGA acentuou-se de -2,3% no 1.º semestre de 2019 para -3,0% em igual período de 2020. Esta última variação anual corresponde a uma diminuição de 10 452 trabalhadores em termos médios, sendo que no final de junho de 2020 existiam 424 164 subscritores, como se observa no painel esquerdo do Gráfico 10.<sup>18</sup> Ao longo do 1.º semestre de 2020, a receita de quotas e contribuições evidenciou quase sempre acréscimos mensais homólogos (painel esquerdo do Gráfico 11), tendo registado um aumento de 6,0% em termos acumulados, que contrasta com a redução de 2,8% que está implícita no OE/2020.

<sup>17</sup> De acordo com o n.º 8 do artigo 18.º da Lei do OE/2018, o descongelamento das progressões foi 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). Deste modo, a execução orçamental no 1.º semestre de 2020 reflete já o descongelamento integral das progressões.

<sup>18</sup> Esta redução do número de subscritores resulta do facto de o regime da CGA estar fechado a novas adesões desde o final de 2005.

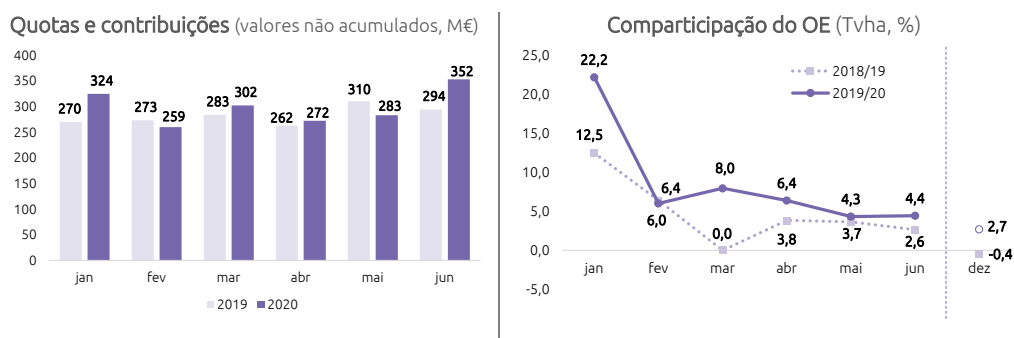
Gráfico 10 – Evolução do número de subscritores, das contribuições e da massa salarial



Fonte: CGA. Cálculos do CFP. | Nota: o total de "Quotas e Contribuições" não inclui a receita proveniente da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES); Tvha – taxa de variação homóloga acumulada; no painel da direita, a redução da massa salarial no 1.º semestre de 2018 está influenciada por uma alteração no modelo de pagamento do subsídio de Natal.

**A comparticipação do Orçamento do Estado destinada a assegurar o equilíbrio financeiro da CGA está a crescer a um ritmo superior ao implícito no OE/2020.** Entre janeiro e junho de 2020, a comparticipação do OE ascendeu a 2230 M€, mais 95 M€ (ou 4,4%) do que no período homólogo (Quadro 4). O grau de execução desta receita nos primeiros seis meses (44,4%) foi superior ao registado no período homólogo (42,8%). O OE/2020 aponta para que esta comparticipação aumente 2,7% em 2020, após ter diminuído 0,4% no ano passado, como se observa no painel direito do gráfico seguinte.

Gráfico 11 – Evolução das principais fontes de receita da CGA



Fonte: SIGO. Cálculos do CFP. | Notas: a receita proveniente de "Quotas e contribuições" inclui também a CES e a compensação para pagamento de pensões; no painel direito, a taxa de variação homóloga acumulada de dez/2020 (2,7%) é a que está subjacente no OE/2020 face ao executado em 2019; OE – Orçamento do Estado.

As “outras receitas correntes” diminuiram 17,9% no 1.º semestre de 2020, embora para o conjunto do ano esteja previsto um acréscimo de 28,0%. Esta evolução divergente é justificada pelo comportamento dos rendimentos de propriedade, que correspondem aos 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.<sup>19</sup> A receita proveniente de rendimentos de propriedade possui um perfil irregular de execução intra-anual, tendo apresentado uma t/vha de -17,7% até junho, que contrasta com um aumento de 27,9% que está implícito no OE/2020. Refira-se, contudo, que nos anos de 2018 e 2019 estes rendimentos ficaram aquém da previsão inicial em 50 M€ e 62 M€, respetivamente.

Quadro 4 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações  
(ótica da Contabilidade Orçamental Pública, em M€)

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	Exec. prov.	Previsão	Execução		Grau de execução (%)	Variação homóloga (%)			
	2019	OE/2020	jan-jun/19	jan-jun/20		jan-jun/20	Ctvh	Por memória: OE/2020	
<b>Receita efetiva</b>	<b>9 984</b>	<b>10 082</b>	<b>4 378</b>	<b>4 571</b>	<b>45,3</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>1,0</b>	
Contribuições para a CGA	3 974	3 867	1 741	1 844	47,7	5,9	2,4	-2,7	
Quotas e Contribuições	3 865	3 758	1 691	1 792	47,7	6,0	2,3	-2,8	
Compensação por pagamento de pensões	109	108	50	52	48,2	4,4	0,1	-0,7	
Transferências correntes - das quais:	5 809	5 957	2 525	2 634	44,2	4,3	2,5	2,6	
Transferências do OE	5 263	5 410	2 291	2 396	44,3	4,6	2,4	2,8	
Complicação do OE	4 892	5 024	2 135	2 230	44,4	4,4	2,2	2,7	
Compensação por pagamento de pensões	370	386	156	166	43,1	7,0	0,2	4,4	
Transferências da Seg. Social	545	538	234	237	44,0	1,3	0,1	-1,3	
Outras receitas correntes	201	258	112	92	35,7	-17,9	-0,5	28,0	
Receita de Capital	0	1	0	1	-	-	-	-	
<b>Despesa efetiva ajustada *</b>	<b>10 050</b>	<b>10 150</b>	<b>4 325</b>	<b>4 381</b>	<b>43,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,0</b>	
Transferências Correntes - das quais:	10 021	10 107	4 308	4 363	43,2	1,3	1,3	0,9	
Transf. para as Famílias	9 840	9 920	4 231	4 282	43,2	1,2	1,2	0,8	
Pensões e Abonos - Resp. CGA	8 850	8 907	3 806	3 841	43,1	0,9	0,8	0,6	
Pensões e Abonos - Resp. OE	349	368	146	157	42,8	7,6	0,3	5,4	
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	642	646	279	284	44,0	1,8	0,1	0,6	
Transferências para Seg. Social	180	183	76	79	43,4	3,8	0,1	1,8	
Outras despesas correntes	30	43	18	43	100,0	137,5	0,6	43,5	
<b>Saldo global ajustado</b>	<b>-66</b>	<b>-67</b>	<b>53</b>	<b>190</b>					
<i>Por memória (valores não ajustados):</i>									
<b>Receita efetiva</b>	<b>9 984</b>	<b>10 082</b>	<b>4 378</b>	<b>4 571</b>	<b>45,3</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>1,0</b>	
<b>Despesa efetiva - da qual:</b>	<b>9 930</b>	<b>10 150</b>	<b>4 205</b>	<b>4 381</b>	<b>43,2</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>2,2</b>	
Pensões e Abonos - Resp. CGA	8 738	8 907	3 694	3 841	43,1	4,0	3,5	1,9	
Pensões e Abonos - Resp. OE	347	368	144	157	42,8	9,1	0,3	6,0	
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	636	646	273	284	44,0	4,1	0,3	1,6	
Outras despesas correntes	30	43	18	43	100,0	139,2	0,6	44,1	
<b>Saldo global</b>	<b>54</b>	<b>-67</b>	<b>173</b>	<b>190</b>					

Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Notas: \* o ajustamento consistiu em somar 120 M€ à despesa acumulada até junho de 2019 e à despesa executada no ano de 2019 (dos quais 111,8 M€ na despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA) porque, em janeiro de 2019, foi autorizada uma exceção àquelas regras que implicou uma despesa orçamental inferior em 120 M€ e que influencia a variação homóloga da despesa em 2020; as “outras despesas correntes” incluem despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços, juros e outras despesas; as transferências correntes para a Segurança Social incluem despesa com pensões unificadas, pagas pela Segurança Social; os valores de execução em 2019 são provisórios, embora correspondam ao período de conta de gerência; Ctvh – contributo para a taxa de variação homóloga.

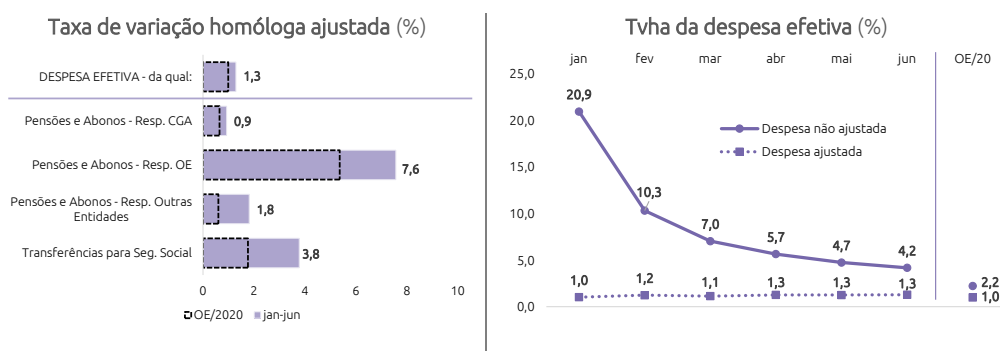
<sup>19</sup> As reservas especiais foram constituídas na sequência da transferência de fundos de pensões de empresas públicas e de sociedades anónimas de capitais públicos, que foram sendo integrados na CGA desde 1996. Com a extinção das reservas dos CTT, BNU-Macau e Indep, entre 2011 e 2014, e o facto de o Fundo de Pensões dos Militares se ter esgotado no próprio ano da transferência, em 2014, as responsabilidades com o pagamento de pensões e outros encargos passaram a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA ou por verbas oriundas do Orçamento do Estado.

## 2.2.2 Evolução da despesa

A partir de 2019, na sequência da aplicação do SNC-AP, 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. A despesa orçamental paga pela CGA passou a refletir mensalmente, num primeiro momento, os valores das pensões e outros abonos líquidos de imposto e, num segundo momento, a entrega das retenções efetuadas no mês anterior. Porém, no mês de janeiro de 2019, embora os valores de despesa estejam líquidos de impostos, o valor dos impostos retidos nas pensões em dezembro de 2018 (120 M€) ainda foi contabilizado como operação extraorçamental. Essa exceção foi autorizada devido à transição entre normativos contabilísticos, mas influencia a variação homóloga da despesa em 2020. Deste modo, a análise da despesa e do saldo orçamental da CGA é efetuada em termos ajustados para permitir uma melhor avaliação da execução orçamental.

Em termos ajustados, a despesa efetiva da CGA registou um aumento homólogo de **1,3%** no 1.º semestre de 2020. A despesa efetiva da CGA totalizou 4381 M€ na primeira metade do corrente ano, mais 56 M€ (ou 1,3%) do que no período homólogo. Este ritmo de crescimento é ligeiramente superior ao que está implícito no OE/2020 para o conjunto do ano (1,0%). Com efeito, até junho todas as rubricas da despesa apresentam uma evolução mais desfavorável em relação à que está subjacente na previsão anual (painel esquerdo do Gráfico 12). Em termos não ajustados, o crescimento da despesa (4,2%) foi quase o dobro do que está subjacente no OE/2020 (2,2%), como se observa no painel da direita do gráfico seguinte.

Gráfico 12 – Evolução das componentes da despesa da CGA

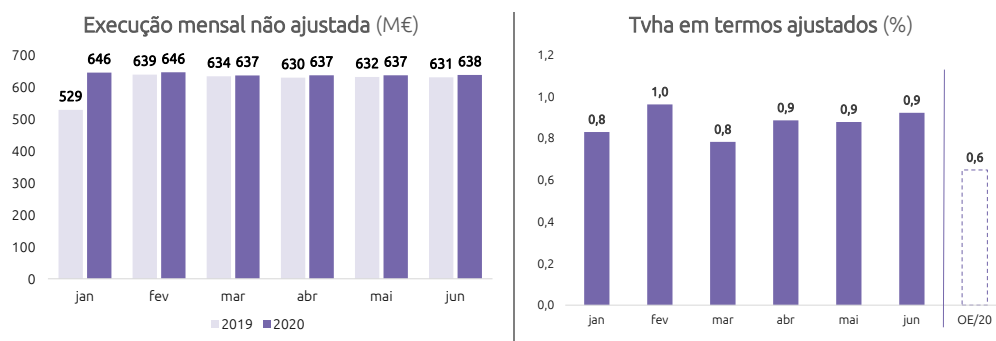


Fonte: SIGO e CGA. Cálculos do CFP. | Notas: a previsão "OE/20" corresponde à variação anual subjacente no OE/2020 face ao executado em 2019; Tvha – taxa de variação homóloga acumulada. O ajustamento consistiu em somar 120 M€ à despesa executada em 2019 (dos quais 111,8 M€ na despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA) porque, em janeiro de 2019, o valor dos impostos retidos nas pensões em dezembro de 2018 ainda foi contabilizado como operação extraorçamental, por se tratar de um momento de transição para o SNC-AP.

**A despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA aumentou 0,9%, em termos ajustados.** Esta despesa totalizou 3841 M€ nos primeiros seis meses, mais 147 M€ face ao período homólogo. A variação foi influenciada pela referida exceção autorizada no âmbito da transição entre sistemas contabilísticos, que implicou um acréscimo de 117 M€ em janeiro de 2020 (painel esquerdo do Gráfico 13). Em termos ajustados, a despesa com pensões e abonos aumentou 35 M€ (ou 0,9%). Para esta evolução contribuiu a atualização ordinária das pensões de aposentação, reforma e invalidez atribuídas pela CGA (acrescida de uma atualização extraordinária a partir de 1 de maio) e o aumento do número total de pensionistas (0,8%, incluindo pensionistas de

sobrevivência).<sup>20</sup> No OE/2020 está subjacente um aumento de 0,6% nesta despesa, em termos ajustados (painel direito do gráfico seguinte).

Gráfico 13 – Despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA no 1.º semestre



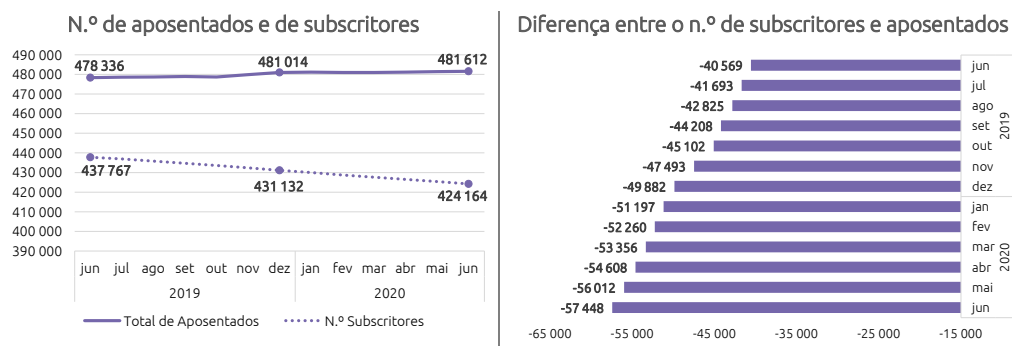
Fonte: SIGO. Cálculos do CFP. | Nota: no painel da esquerda, o valor mais baixo no mês de janeiro de 2019 é explicado pelo facto de o valor dos impostos retidos nas pensões em dezembro de 2018 (120 M€) ter sido excepcionalmente contabilizado como operação extraorçamental, por se tratar de um momento de transição para o SNC-AP. Os valores do painel da direita não estão influenciados por esse efeito.

**O número de aposentados (excluindo pensionistas de sobrevivência) aumentou face ao registado no final de junho do ano passado.** O total de aposentados excluindo pensionistas de sobrevivência ascendeu a 481 612 no final de junho de 2020 (painel esquerdo do Gráfico 14), mais 3276 do que no final de junho de 2019 (mais 4436 pensões de “velhice e outros motivos” e menos 1160 pensões de invalidez). O valor médio da totalidade das pensões de aposentação/reforma aumentou ligeiramente, de 1331€ no final de junho de 2019 para 1336€ no final de junho de 2020. A despesa com novas pensões de “velhice e outros motivos” registou um aumento homólogo de 12,4 M€ no 1.º semestre de 2020, enquanto a despesa com novas pensões de invalidez diminuiu 0,3 M€.<sup>21</sup> Entre janeiro e junho de 2020, foram atribuídas 8740 novas pensões (excluindo as de sobrevivência), mais 2193 do que no período homólogo (mais 2846 por “velhice e outros motivos” e menos 656 por invalidez). O valor médio das novas pensões de aposentação/reforma aumentou 29€, passando de 1207€ no final de junho de 2019 para 1236€ no final de junho de 2020.

<sup>20</sup> Nos termos da [Portaria n.º 28/2020](#), de 31 de janeiro, as pensões de aposentação, reforma e invalidez da CGA atribuídas anteriormente a 1 de janeiro de 2019 de montante igual ou inferior a 877,62€ foram atualizadas em 0,7%, as de valor compreendido entre 877,62€ e 2632,86€ foram atualizadas em 0,24%. A partir de 1 de maio de 2020 acresceu ainda uma atualização extraordinária: o artigo 71.º da [Lei do OE/2020](#) determinou uma atualização entre 6€ e 10€ (que incorpora o valor da atualização regular anual efetuada em janeiro de 2020) para os pensionistas que auferiram um montante global de pensões igual ou inferior a 658,22€, desde que essas pensões não tenham sido atualizadas entre 2011 e 2015. Em 2019 a atualização extraordinária teve efeitos logo a partir de 1 de janeiro.

<sup>21</sup> Apenas existe informação desagregada relativamente às novas pensões.

Gráfico 14 – Evolução do número de subscritores e aposentados



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

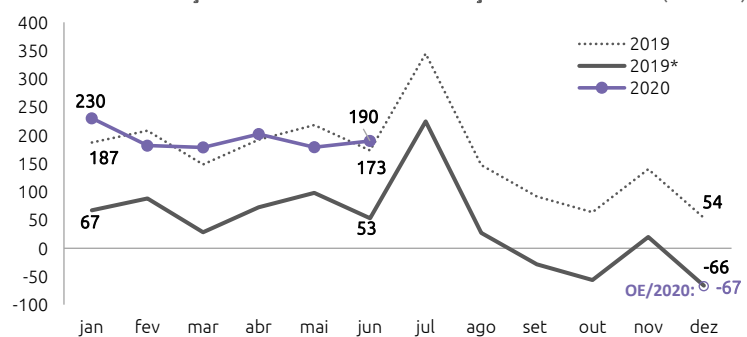
**A diferença negativa entre o número de subscritores e o número de aposentados continua a acentuar-se.** Na sequência do encerramento do regime da CGA a novos subscritores no final de 2005, a diferença entre o número de subscritores da CGA (trabalhadores que estão no ativo e pagam quotas para efeitos 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 2020 a diferença fixou-se em -57 448 (painel da direita do Gráfico 14). Este valor representa um aumento homólogo dessa diferença, de 16 879, na sequência da redução do número de subscritores (-3,1%) e do aumento do total de aposentados (de 0,7%, excluindo pensionistas de sobrevivência). O referido agravamento contribui para o desequilíbrio do sistema, implicando a necessidade de maiores transferências do Orçamento do Estado.

### 2.2.3 Saldo orçamental

**A CGA atingiu um excedente orçamental de 190 M€ no 1.º semestre de 2020, ainda que para o conjunto do ano esteja previsto um saldo negativo.** Entre janeiro e junho de 2020, a receita efetiva registou um crescimento (4,4%) superior ao da despesa efetiva (4,2%), apurando-se uma melhoria homóloga de 17 M€ no saldo orçamental da CGA. Contudo, em termos ajustados, o crescimento da despesa foi de 1,3%, tendo o excedente orçamental da CGA aumentado 137 M€ (Gráfico 15). De acordo com o OE/2020, a CGA deverá atingir um défice orçamental de 67 M€ no corrente ano e interromper a trajetória excedentária que se regista desde 2015. Contudo, sem o efeito decorrente da contabilização em janeiro de 2019, como operação extraorçamental, da entrega dos descontos retidos no mês anterior (120 M€), o saldo orçamental da CGA em 2019 teria sido negativo (-66 M€) e praticamente igual ao previsto para 2020. Refira-se também que, nos últimos dois anos, a receita proveniente de contribuições e quotizações ficou 112 M€ acima da previsão, em termos médios. Caso esta receita volte a apresentar um desvio favorável dessa dimensão em 2020, o saldo orçamental da CGA poderá permanecer excedentário.



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



Fonte: SIGO. | Nota: \* execução orçamental no ano de 2019 em termos ajustados; a previsão para o ano de 2020 (-67 M€) corresponde ao previsto no OE/2020.



## 3. ANEXOS

### 3.1 Lista de Abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AIMI	Adicional ao Imposto Municipal de Imóveis
AP	Administrações Públicas
BdP	Banco de Portugal
BPN	Banco Português de Negócios
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CPN	Contrapartida Pública Nacional
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CTT	Correios de Portugal, S.A.
Ctvh	Contributo para a taxa de variação homóloga
DGO	Direção-Geral do Orçamento
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FSE	Fundo Social Europeu
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
Indep	Indústrias Nacionais de Defesa, E.P.
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
LBSS	Lei de Bases do Sistema de Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de Euros
OE	Orçamento do Estado
OSS	Orçamento da Segurança Social
PIB	Produto Interno Bruto
p.p.	Pontos percentuais
RSB	Regime Substitutivo Bancário
RSI	Rendimento Social de Inserção
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as administrações públicas
Tvha	Taxa de variação homóloga acumulada
UE	União Europeia

### 3.2 Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução da receita da Segurança Social sem FSE e FEAC .....	7
Gráfico 2 – Evolução das contribuições e quotizações e das remunerações (em %).....	9
Gráfico 3 – Evolução da despesa da Segurança Social .....	12
Gráfico 4 – Variação homóloga acumulada da despesa com pensões (t.v.h, %) .....	13
Gráfico 5 – Variação dos beneficiários do subsídio de desemprego e valor médio da prestação (t.v.h., %) .....	14
Gráfico 6 – Evolução acumulada do saldo orçamental da Segurança Social (M€).....	14
Gráfico 7 – Saldo orçamental por sistema excluindo FSE e FEAC (M€) .....	16
Gráfico 8 – Contributo dos subsistemas para o saldo orçamental excluindo FSE e FEAC (M€).....	17
Gráfico 9 – Evolução das componentes da receita da CGA.....	19
Gráfico 10 – Evolução do número de subscritores, das contribuições e da massa salarial .....	20
Gráfico 11 – Evolução das principais fontes de receita da CGA .....	20
Gráfico 12 – Evolução das componentes da despesa da CGA .....	22
Gráfico 13 – Despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA no 1.º semestre .....	23
Gráfico 14 – Evolução do número de subscritores e aposentados .....	24
Gráfico 15 – Evolução acumulada do saldo orçamental da CGA (em M€) .....	25

### 3.3 Índice de Quadros

Quadro 1 – Execução orçamental da Segurança Social no 1.º semestre de 2020 .....	10
Quadro 2 – Execução das medidas adotadas no âmbito da COVID-19 com impacto no subsector da Segurança Social.....	11
Quadro 3 – Execução orçamental da Segurança Social por Sistema (ótica Contabilidade Pública).....	18
Quadro 4 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações.....	21