



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da Execução Orçamental da SS e da CGA no 1.º semestre de 2015

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

n.º 7/2015

setembro de 2015

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

A iniciativa para a sua criação seguiu-se à publicação do Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu sobre a governação económica da Europa e concretizou-se em outubro de 2010, através de um protocolo entre o Governo, então apoiado pelo Partido Socialista, e o Partido Social Democrata. A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

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

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 10 de setembro de 2015.

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.....	1
2 ENQUADRAMENTO DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS PARA 2015	2
2.1 SEGURANÇA SOCIAL.....	2
2.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES.....	3
3 DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2015	6
3.1 SEGURANÇA SOCIAL.....	6
3.1.1 <i>Saldo orçamental</i>	6
3.1.2 <i>Evolução da receita</i>	7
3.1.3 <i>Evolução da despesa</i>	9
3.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES.....	13
3.2.1 <i>Saldo orçamental</i>	13
3.2.2 <i>Evolução da receita</i>	14
3.2.3 <i>Evolução da despesa</i>	15
ANEXOS	17
LISTA DE ABREVIATURAS	19
REFERÊNCIAS.....	20

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Principais agregados da CGA (M€)	5
Gráfico 2 – Evolução acumulada do saldo orçamental da Segurança Social (M€)	6
Gráfico 3 – Saldo orçamental da Segurança Social, excluindo a transferência extraordinária do OE (M€).....	7
Gráfico 4 – Variação homóloga acumulada da receita da Segurança Social.....	8
Gráfico 5 – Evolução das contribuições e quotizações e das remunerações (%)	9
Gráfico 6 – Variação homóloga acumulada da despesa da Segurança Social.....	10
Gráfico 7 – Variação homóloga da despesa com prestações de desemprego e pensões.....	11
Gráfico 8 – Despesa com Ação Social entre 2010 e 2015 (M€).....	11
Gráfico 9 – Saldo orçamental da Segurança Social por sistema, excluindo a transferência extraordinária do OE (M€)	12
Gráfico 10 – Evolução acumulada do saldo orçamental da CGA (M€).....	14
Gráfico 11 – Variação homóloga acumulada da receita da CGA.....	14
Gráfico 12 – Variação do número de subscritores da CGA e das respetivas contribuições acumuladas.....	15
Gráfico 13 – Variação homóloga acumulada da despesa da CGA.....	16

Índice de Quadros

Quadro 1 – Previsões orçamentais para a Segurança Social (2014 e 2015)	3
Quadro 2 – Previsões orçamentais para a CGA (2014 e 2015)	4
Quadro 3 – Execução orçamental da Segurança Social por sistema	13
Quadro 4 – Execução orçamental da Segurança Social entre janeiro e junho de 2015	17
Quadro 5 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações entre janeiro e junho de 2015	18

SUMÁRIO EXECUTIVO

A execução orçamental da Segurança Social no 1.º semestre de 2015

Entre janeiro e junho de 2015, a Segurança Social registou um excedente de 915 milhões de euros (M€) em contabilidade pública. Excluindo o efeito dos fundos comunitários, o saldo orçamental terá ascendido a 886 M€, o que traduz uma melhoria de 258 M€ em relação ao ano anterior. Este resultado assentou num contributo favorável da despesa, que apresentou uma redução de 1,9%, mantendo a tendência verificada em 2014, e da receita que, até junho de 2015, aumentou 0,4% em termos homólogos.

No primeiro semestre de 2015, a receita da Segurança Social cresceu abaixo da taxa de variação esperada para o conjunto do ano, refletindo um ritmo de redução das transferências do Orçamento do Estado superior ao aumento da receita de contribuições e quotizações. A receita de contribuições e quotizações beneficiou da recuperação do mercado de trabalho, quer do emprego quer das remunerações médias declaradas, tendo aumentado 4,5% em termos homólogos. Este ritmo de crescimento da receita de contribuições e quotizações permanece, contudo, inferior ao objetivo traçado no Orçamento da Segurança Social para 2015.

A evolução do mercado de trabalho foi igualmente determinante na redução da despesa da Segurança Social, essencialmente explicada pela evolução dos encargos com prestações de desemprego e medidas de apoio ao emprego. Esta evolução reflete a redução gradual do número de beneficiários de prestações de desemprego. No que concerne a despesa com pensões, a tendência observada no primeiro semestre de 2015 (+0,7%) sugere que as medidas adotadas em 2014 e 2015 estão a atenuar as pressões orçamentais relacionadas com esta rubrica, justificando a quebra no número de pensões em 0,4% entre junho de 2014 e junho de 2015.

Mesmo excluindo o efeito da transferência extraordinária do Orçamento do Estado, assinala-se a melhoria da situação financeira da Segurança Social que apresenta no primeiro semestre um excedente orçamental (439 M€ até junho), invertendo a posição deficitária registada nos últimos anos. A melhoria da conjuntura económica, que se refletiu na redução do número de desempregados e no aumento do emprego no primeiro semestre do ano, contribuiu para a redução do desequilíbrio financeiro do Sistema Previdencial. Ajustando o saldo deste sistema do efeito da transferência extraordinária do Orçamento do Estado, este sistema apresentou um excedente de 201 M€ no primeiro semestre de 2015, o que contrasta com um défice de 300 M€ registado no mesmo período do ano anterior. Contudo, este saldo não reflete o efeito dos subsídios de férias, quer na receita, quer na despesa.

A execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações no 1.º semestre de 2015

No primeiro semestre de 2015, a Caixa Geral de Aposentações apresentou um excedente orçamental de 240 M€, o que representa uma melhoria homóloga de 223 M€, explicada pela execução favorável da receita (+4,9%), que cresceu a um ritmo superior ao da despesa (3,2%).

O aumento registado na receita até junho encontra-se próximo do projetado para o conjunto do ano (244 M€). Importa assinalar porém, que este aumento reflete essencialmente o reforço da comparticipação do Orçamento do Estado (258 M€) destinada a compensar, em parte, a redução da receita de contribuições decorrente da diminuição da base de incidência da Contribuição Extraordinária de Solidariedade. Excluindo esta contribuição, o comportamento da receita de quotas e contribuições foi positivo, na medida em que superou a previsão para o conjunto do ano, tendo aumentado 3,5% em termos homólogos. Esta melhoria verificou-se apesar do número médio de subscritores da Caixa Geral de Aposentações ter diminuído 4,1% face ao primeiro semestre de 2014.

A despesa acumulada da Caixa Geral de Aposentações acelerou face a 2014, tendo aumentado 142 M€ em termos homólogos. O seu comportamento reflete essencialmente um aumento médio de 4,2% no total de pensionistas, efeito atenuado pela quebra das novas pensões de aposentação atribuídas entre janeiro e junho de 2015, que diminuíram 3,7% em média face ao mesmo período de 2014.

1 INTRODUÇÃO

O presente relatório procede à apreciação da execução do Orçamento da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações (CGA) no primeiro semestre de 2015, tendo por referência o Orçamento do Estado para 2015 (OE/2015, aprovado pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro) e a execução do ano anterior.

A presente análise efetua-se na ótica da contabilidade pública. No entanto, os agregados da receita e da despesa do Sistema de Segurança Social foram expurgados dos efeitos das transferências do Fundo Social Europeu (FSE), à semelhança do efetuado em contas nacionais, neutralizando o seu efeito sobre o saldo deste sistema. Assim, os valores analisados diferem nesta medida dos publicados na síntese de execução orçamental da Direção-Geral do Orçamento (DGO).¹ Para uma descrição mais detalhada da proteção social concedida por estes dois sistemas sugere-se a consulta do [Apontamento do CFP n.º 2/2014](#).

O relatório encontra-se estruturado em três capítulos. O primeiro é introdutório, seguindo-se-lhe um capítulo de análise dos efeitos da execução orçamental de 2014 sobre o exercício orçamental de 2015. No terceiro e último capítulo analisam-se os principais desenvolvimentos orçamentais nos dois sistemas ao longo do primeiro semestre de 2015, procurando identificar os principais determinantes económicos e institucionais que explicam a evolução verificada.

A elaboração deste relatório beneficiou da informação prestada pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), pela CGA e pela DGO e ainda do acesso ao Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), utilizado pela DGO. A informação adicional solicitada ao Sistema de Segurança Social para avaliar o impacto financeiro das medidas adotadas e da evolução da atividade económica sobre as receitas e despesas do sistema não foi disponibilizada até à data de publicação do presente relatório. Este pedido abrange dados físicos do sistema, nomeadamente, a evolução do número de contribuintes e das respetivas remunerações declaradas, bem como o número de novos beneficiários, por tipo de prestação e respetivas prestações médias pagas, ao longo de 2014 e 2015.

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 a correção efetuada pelo INE às contribuições sociais. Este ajustamento temporal em contas nacionais visa aproximar a receita das contribuições sociais cobradas pela Segurança Social ao momento em que se realizou a actividade geradora da obrigação.

2 ENQUADRAMENTO DAS PREVISÕES ORÇAMENTAIS PARA 2015

2.1 SEGURANÇA SOCIAL

As previsões orçamentais apresentadas no Orçamento da Segurança Social para 2015 (OSS/2015) refletem essencialmente uma perspectiva de melhoria da conjuntura económica, o objetivo de reforçar a eficiência contributiva do sistema e algumas medidas de contenção da despesa, nomeadamente através da manutenção da suspensão da regra de atualização das pensões prevista na Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro.

Assim, para além de uma melhoria implícita na receita de contribuições sociais (5%), refletindo a expectativa de aumento do emprego e das remunerações por trabalhador, no OSS/2015 prevê-se que os encargos com o subsídio de desemprego e medidas de apoio ao emprego mantenham uma trajetória descendente. A melhoria esperada no saldo orçamental está ainda ancorada numa expectativa de maior contenção do ritmo de crescimento da despesa com pensões e na implementação de um teto global sobre as prestações sociais de natureza não contributiva, com um impacto estimado em 100 M€.

A melhoria do saldo orçamental prevista no OSS/2015 traduz um aumento de 1,2% na receita efetiva da Segurança Social, excluindo as transferências do FSE (ver Quadro 1). No entanto, o desvio negativo verificado na receita em 2014 (356 M€) tornou aquele objetivo mais exigente. Face a 2014 e para manter o nível de receita projectado para 2015, este agregado terá de registar um aumento de 2,7% (633 M€), com as contribuições e quotizações a apresentarem o contributo mais elevado para esta variação (682 M€). Esta meta poderá, no entanto, ser flexibilizada, em face da melhor execução da despesa verificada em 2014, que ficou 216 M€ abaixo da previsão, devido à evolução favorável da despesa com os subsídios de desemprego, medidas de apoio ao emprego, com os subsídios de formação profissional e com a Ação Social.

A comparação homóloga da despesa em 2015, em particular da despesa com pensões, encontra-se afetada pela reclassificação das transferências entre a Segurança Social e a CGA. Em 2015, estes fluxos financeiros passaram a ser registados em “Transferências correntes”, quando até 2014 o seu valor se encontrava refletido na rubrica de despesa com pensões. Efetuando este ajustamento, o OSS/2015 tem implícito um aumento de 0,7% na despesa com prestações sociais, devendo a despesa com pensões crescer 2,6%. Porém, face à execução verificada em 2014, a variação implícita na rubrica da despesa com prestações sociais passa para 1,0%, com o ritmo de crescimento dos encargos com pensões a reduzir-se para 2,5%, um ritmo abaixo do crescimento verificado em anos anteriores.²

² Em 2012 e 2013, a despesa com pensões cresceu 3,4% e 5,9%, respetivamente, sendo que, em 2013, aquela taxa de variação reflete a reposição dos subsídios de férias e de natal aos pensionistas. Em 2014, o aumento da idade normal de reforma contribuiu para um aumento da despesa com pensões de apenas 0,8%.

Quadro 1 – Previsões orçamentais para a Segurança Social (2014 e 2015)

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	2º OSSR/14	CSS/14	OSS/15	Variação			
	Milhões de euros			Milhões de euros		(%)	
	(1)	(2)	(3)	(3)-(1)	(3)-(2)	(3)/(1)	(3)/(2)
RECEITA EFETIVA (excluindo FSE)	24 188	23 844	24 477	288	633	1,2	2,7
Receita Corrente - da qual:	24 176	23 835	24 471	295	636	1,2	2,7
Receita fiscal	1 153	1 150	1 165	12	14	1,0	1,3
IVA social	725	725	743	18	18	2,5	2,5
Receitas de jogos sociais	177	174	170	-7	-4	-3,7	-2,1
IVA - PES e ASECE	251	251	251	0	0	0,0	0,0
Contribuições e quotizações	13 775	13 664	14 346	571	682	4,1	5,0
Contribuições e quotizações	13 562	13 449	14 324	762	875	5,6	6,5
Contribuição Extraordinária de Solidariedade	212	212	22	-191	-191	-89,7	-89,7
Transferências do OE	8 264	8 159	7 762	-502	-397	-6,1	-4,9
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	6 243	6 143	6 219	-24	76	-0,4	1,2
Transferência extraordinária do OE	1 329	1 329	894	-435	-435	-32,7	-32,7
Transferências do OE - CPN	190	190	150	-39	-39	-20,7	-20,7
Transferências do OE - RSB	502	497	498	-4	1	-0,8	0,2
Transferências da CGA - pensões unificadas	0	0	102	102	102	-	-
Receita de capital	13	9	6	-7	-3	-52,6	-31,4
DESPESA EFETIVA (excluindo FSE)	23 318	23 102	23 580	262	478	1,1	2,1
Despesa Corrente - da qual:	23 274	23 073	23 541	267	468	1,1	2,0
Prestações Sociais	20 461	20 404	20 183	-278	-221	-1,4	-1,1
Pensões	15 932	15 954	15 919	-13	-35	-0,1	-0,2
Abono de Família	646	635	639	-6	4	-1,0	0,6
Subs. e complemento por doença	395	410	392	-4	-18	-0,9	-4,4
Subs. desemprego e apoio ao emprego	2 307	2 239	2 064	-243	-175	-10,5	-7,8
Complemento Solidário para Idosos	213	211	199	-14	-12	-6,7	-5,6
Rendimento Social de Inserção	300	294	292	-8	-3	-2,8	-1,0
Outras prestações	668	661	679	11	18	1,7	2,7
Ação Social	1 689	1 656	1 739	50	83	3,0	5,0
Subsídios de Formação Profissional	197	107	159	-37	53	-18,9	49,7
Transf. para a CGA - pensões unificadas	0	0	533	533	533	-	-
Despesa de Capital	44	29	39	-5	10	-12,0	35,0
SALDO GLOBAL (excluindo FSE)	870	742	896	27	155		
<i>Por memória:</i>							
Saldo Global	764	429	842	78	413		
Despesa com prestações sociais - ajustada	20 461	20 404	20 614	153	210	0,7	1,0
Despesa com pensões - ajustada	15 932	15 954	16 350	418	396	2,6	2,5

Fonte: DGO e IGFSS. Cálculos do CFP. | Nota: Os valores nas rubricas por memória encontram-se ajustados dos fluxos entre a Segurança Social e a CGA relativos às pensões unificadas.

A melhoria do saldo orçamental prevista está ancorada numa evolução favorável do Sistema Previdencial que em 2015 deverá atingir um excedente de 892M€. Para este resultado deverá contribuir a gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) em cerca de 396 M€ e a melhoria do saldo do Sistema Previdencial – Repartição. Com efeito, o OSS/2015 aponta para um saldo orçamental do Sistema Previdencial – Repartição de 425 M€. Neutralizando o efeito das transferências relativas ao FSE e excluindo a comparticipação extraordinária do Estado, que em 2015 ainda se mantém, de acordo com as estimativas do OSS/2015 este saldo deverá ficar próximo do equilíbrio (-2,4 M€).

2.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

O orçamento da CGA aprovado no âmbito do OE/2015 reflete o impacto de um conjunto de medidas distintas das que estiveram em vigor em 2014. Em 2015, a receita de contribuições para o sistema deverá ser inferior à de 2014, refletindo alterações introduzidas nas bases de incidência deste sistema, quer no que diz respeito a pensões, quer a remunerações. A medida com impacto mais significativo diz respeito à alteração da base de incidência da CES que, em

2015 passou a incidir sobre valores de pensão mais elevados, abrangendo assim um menor número de pensionistas (ver Gráfico 1).³ O impacto negativo desta alteração foi compensado no OE/2015 por um reforço da comparticipação do Estado no financiamento da CGA, que deverá aumentar 733 M€ em 2015.

No que diz respeito à receita de quotas e contribuições, a execução em 2015 deverá refletir efeitos indiretos de várias medidas de magnitude significativa. Com impacto positivo destaca-se a reversão parcial da redução remuneratória aplicável em 2014⁴ e, no sentido contrário, o efeito da redução dos subscritores do sistema na sequência do aumento dos aposentados e das rescisões por mútuo acordo que ocorreram ao longo do ano de 2014. Recorde-se que o sistema está fechado à admissão de novos subscritores desde final de 2005.

Quadro 2 – Previsões orçamentais para a CGA (2014 e 2015)

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	2º OER/2014	Conta 2014	OE/2015	Variação			
	Milhões de euros			Milhões de euros		(%)	
	(1)	(2)	(3)	(3)-(1)	(3)-(2)	(3)/(1)	(3)/(2)
RECEITA EFETIVA	9 320	9 427	9 670	350	244	3,8	2,6
Contribuições para a CGA	5 028	5 017	4 106	-923	-911	-18,3	-18,2
Quotas e Contribuições	3 998	3 959	3 994	-4	35	-0,1	0,9
Contribuição Extraordinária de Solidariedade	446	463	20	-426	-443	-95,5	-95,7
Compensação por pagamento de pensões	584	596	92	-493	-504	-84,3	-84,6
Transferências correntes - das quais:	4 140	4 140	5 400	1 260	1 260	30,4	30,4
Transferências do OE	4 131	4 131	4 858	727	727	17,6	17,6
Comparticipação do OE	3 860	3 870	4 593	733	723	19,0	18,7
Compensação por pagamento de pensões	271	260	265	-6	4	-2,1	1,7
Transferências da Seg. Social		0	533	533	533	-	-
Outras receitas correntes	152	267	164	12	-103	7,8	-38,5
Receita de Capital	0	3	0	0	-3	-	-100,0
DESPESA EFETIVA - da qual:	9 474	9 492	9 808	333	315	3,5	3,3
Transferências Correntes - das quais:	9 432	9 462	9 767	335	305	3,6	3,2
Transf. para as Famílias	9 410	9 343	9 648	238	305	2,5	3,3
Pensões e Abonos - Resp. CGA	8 584	8 503	8 765	181	262	2,1	3,1
Pensões e Abonos - Resp. OE	259	257	259	0	2	-0,1	0,8
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	568	584	625	57	41	10,0	7,0
Transferências para outras entidades	22	119	119	97	0	446,5	0,3
Outras despesas correntes	42	30	41	-2	10	-4,2	33,2
SALDO GLOBAL	-154	-66	-137	17	-71		

Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP.

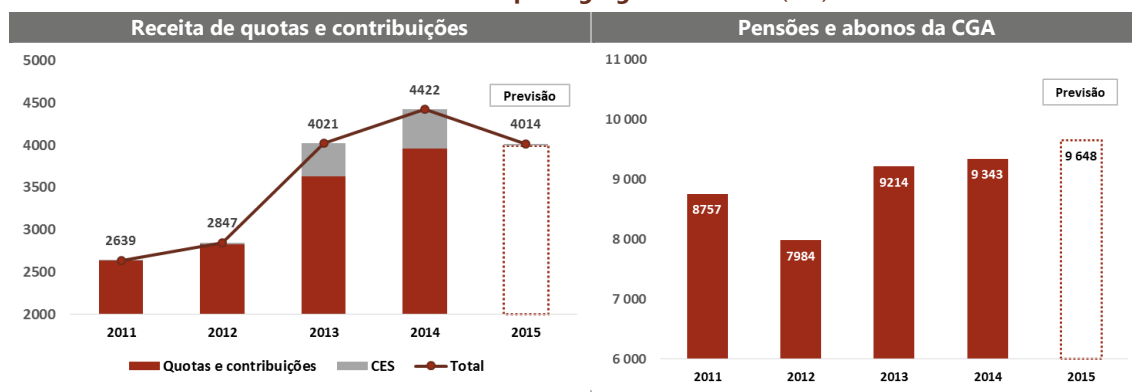
Na rubrica de quotas e contribuições importa ainda assinalar as alterações introduzidas em 2015 na contabilização dos fluxos financeiros associados ao regime de pensão unificada, refletindo a contrapartida das alterações introduzidas no Orçamento da Segurança Social, conforme já assinalado. A partir de 2015 as transferências efetuadas pela Segurança Social para financiar as pensões unificadas pagas pela CGA ao beneficiário deixaram de ser registadas como contribuições (da Segurança Social) passando a ser contabilizadas como transferências correntes daquele subsector.

³ Em 2015 a CES passou a ser aplicada do seguinte modo: 15% sobre o montante que excede 4611€ mensais e 40% sobre o montante que ultrapassa 7127€ mensais. Em 2014 as percentagens aplicadas foram de 25% e 50% respetivamente.

⁴ Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro.

Na despesa da CGA assinala-se o aumento previsto para 2015 na despesa com transferências para as famílias (238 M€), mormente pensões de aposentação da responsabilidade da CGA, que deverá refletir essencialmente a previsão de aumento do número de pensionistas. Este efeito volume deverá ser atenuado pelo efeito preço decorrente de um menor montante das pensões médias a atribuir aos novos pensionistas por via da aplicação de várias alterações introduzidas em 2014 e 2015.⁵

Gráfico 1 – Principais agregados da CGA (M€)



Fonte: CGA, DGO, DGAEP, MF.

A evolução da situação orçamental da CGA em 2015 depende assim, do efeito conjugado de medidas de sinal contrário que afetam quer a receita, quer a despesa, prevendo-se no OE/2015 um agravamento do desequilíbrio do sistema. Na receita, o efeito da redução do número de subscritores poderá ser compensado pelo aumento da base de incidência das contribuições e quotas.⁶ A despesa deverá manter a trajetória de crescimento refletindo o aumento progressivo do número de pensionistas resultante quer do envelhecimento da população, quer dos incentivos à aposentação antecipada com vista à redução de efetivos nas administrações públicas.

Por último, importa assinalar a inexistência de desvios significativos na execução de 2014 que possam pôr em causa as previsões orçamentais subjacentes ao OE/2015. A receita de quotas e contribuições em 2014 ficou aquém do previsto no segundo Orçamento Retificativo (39 M€), tendo este desvio sido mais que compensado pelo desvio favorável verificado nas outras receitas, explicado pelos rendimentos dos fundos de reserva.⁷ No conjunto, a despesa em 2014 ficou ligeiramente acima do previsto (18 M€).

⁵ A Lei n.º 11/2014, de 6 de março, veio alterar o fator de sustentabilidade aplicável às pensões da CGA em convergência com as regras introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro, às pensões do regime geral da Segurança Social. Esta alteração apenas produziu efeitos a partir de março de 2014, tendo sido salvaguardadas as pensões dos novos pensionistas cujos requerimentos foram apresentados ainda em 2013. No OE/2015 a penalização por antecipação da pensão de aposentação foi agravada, uma vez que foi aumentada a idade normal de reforma da CGA igualando a idade normal de reforma aplicável no regime geral da Segurança Social (artigo 81.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro).

⁶ Para além do efeito da reposição parcial da redução remuneratória, a base de incidência sujeita a descontos para a CGA poderá registar um aumento decorrente da revisão de várias carreiras especiais que tem vindo a ocorrer ao longo do ano de 2015.

⁷ Note-se que a melhor execução da rubrica de rendimentos em 2014 teve origem nos rendimentos de títulos de dívida pública detidos pela CGA. Assim, em termos consolidados o contributo da execução orçamental da CGA para o conjunto das Administrações Públicas foi menos favorável que o previsto no âmbito do 2.º OER/2014.

3 DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2015

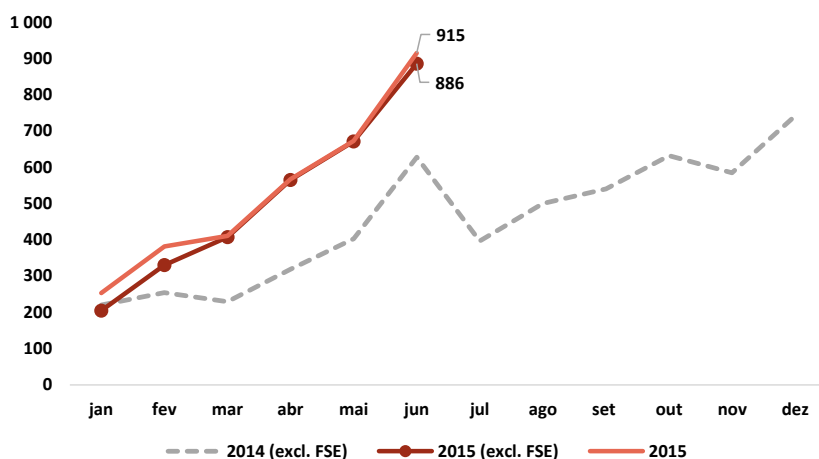
3.1 SEGURANÇA SOCIAL

Os agregados da receita e da despesa do Orçamento da Segurança Social foram expurgados dos efeitos das transferências do FSE, aproximando, assim, o seu valor daqueles que serão apresentados em contas nacionais. Este ajustamento, que explica a maior parte da diferença entre as duas óticas, permite, assim, concentrar a análise na avaliação da situação orçamental do sistema de proteção social, eliminando o efeito de eventuais desfasamentos temporais associados ao FSE na execução da receita e da despesa.

3.1.1 Saldo orçamental

No primeiro semestre de 2015, sem considerar o efeito das operações relativas à execução do FSE, a Segurança Social apresentou um saldo de 886 M€, o que constitui uma melhoria de 258 M€ face ao período homólogo. Para tal, contribuiu o comportamento da despesa, que diminuiu 207 M€ face ao semestre homólogo de 2014, refletindo essencialmente uma redução dos encargos com os subsídios de desemprego e medidas de apoio ao emprego. Esta diminuição contrasta com a previsão constante do OSS/2015, que aponta para um aumento da despesa em 478 M€ no conjunto do ano. Já a receita efetiva aumentou apenas 52 M€ até junho, um valor que se encontra significativamente abaixo do aumento anual projectado no OSS/2015 (633 M€).

Gráfico 2 – Evolução acumulada do saldo orçamental da Segurança Social (M€)



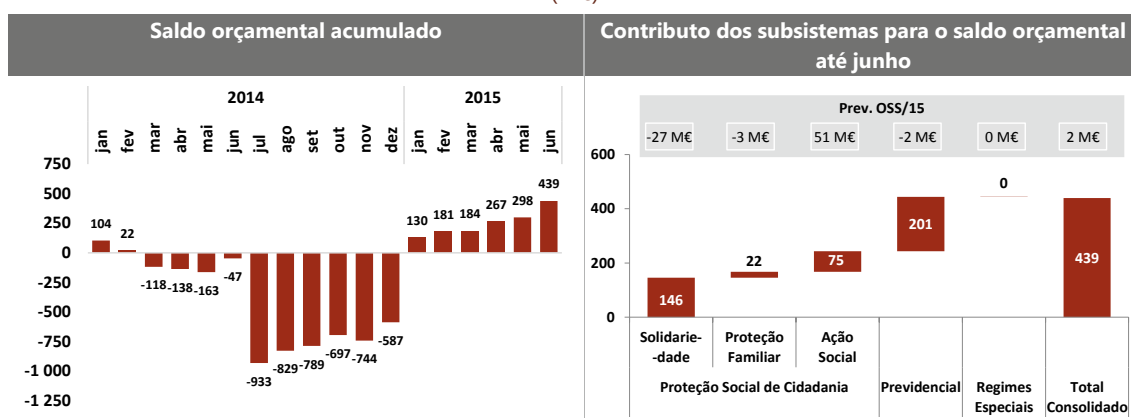
Fonte: IGSSS. Cálculos do CFP.

Assinala-se a correção observada na situação financeira da Segurança Social, uma vez que, excluindo a transferência extraordinária do OE, este sistema inverteu a posição deficitária que apresentava no passado. Excluindo a transferência extraordinária do OE, constata-se no Gráfico 3 que, ao longo do primeiro semestre, a Segurança Social apresentou excedentes orçamentais até atingir 439 M€ em junho, uma evolução que é favorável à concretização do objetivo de um saldo orçamental positivo no final do ano.⁸ A melhoria da

⁸ Recordar-se que, excluindo a transferência extraordinária do OE, o OSS/2015 aponta para um saldo positivo de 2M€ para o conjunto do ano.

conjuntura económica, que se traduziu nomeadamente na redução do número de desempregados no primeiro semestre do ano, contribuiu para a redução do desequilíbrio financeiro do Sistema Previdencial. Sem considerar a transferência extraordinária do OE, até junho de 2015 este sistema apresentou um excedente de 201 M€, o que contrasta com um défice de 300 M€ registado no mesmo período do ano anterior. Importa notar porém, que este saldo não reflete o efeito dos subsídios de férias, quer na receita, quer na despesa.

Gráfico 3 – Saldo orçamental da Segurança Social, excluindo a transferência extraordinária do OE (M€)



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: Os saldos apresentados excluem as receitas do FSE e despesas com suporte no mesmo, para além da transferência extraordinária do OE. O somatório dos saldos por subsistema difere do apurado com base no ex-mapa IX, devido a diferenças de consolidação de contas relativas ao FSE.

No primeiro semestre de 2015 o contributo do Sistema de Proteção Social de Cidadania para o excedente orçamental registado no sistema foi positivo. O saldo orçamental de 243 M€ neste sistema foi essencialmente explicado pelo Subsistema de Solidariedade (146 M€) e em menor escala pelo Subsistema de Acção Social (75 M€). Porém, no que diz respeito ao Subsistema de Solidariedade poderá assistir-se a uma deterioração do excedente orçamental em virtude da evolução da despesa com pensões antecipadas⁹ e pelo facto da despesa do primeiro semestre não refletir ainda o pagamento dos subsídios de férias aos pensionistas. Recorde-se que o Sistema de Proteção Social de Cidadania é essencialmente financiado por transferências do Orçamento do Estado para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS), pelo que um saldo positivo deste sistema não contribui necessariamente para melhorar o saldo do conjunto das administrações públicas.

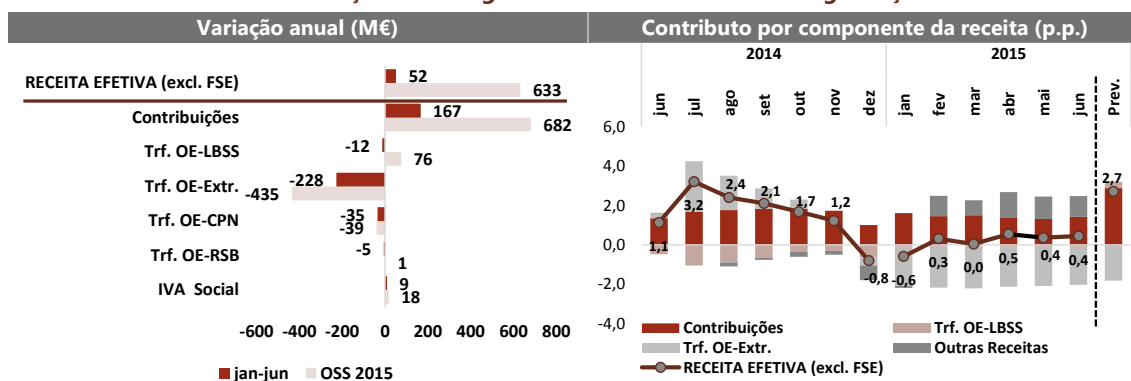
3.1.2 Evolução da receita

No primeiro semestre de 2015, a receita da Segurança Social cresceu abaixo da taxa de variação esperada para o conjunto do ano, refletindo um ritmo de redução das transferências do OE superior ao aumento da receita de contribuições e quotizações. Excluindo a transferência do FSE, a receita da Segurança Social aumentou 0,4% (+52 M€) face

⁹ 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 15,8% no primeiro semestre, muito acima da variação implícita no OSS/2015 (+8,7%). Apesar do 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.

ao período homólogo de 2014, quando o OSS/2015 aponta para uma variação de 2,7% em 2015. No que diz respeito às transferências do OE, observa-se uma diminuição homóloga de 6,7% (- 279 M€),¹⁰ o que reflete não só uma menor dependência do sistema contributivo face à transferência extraordinária do OE, mas também uma ligeira diminuição das transferências para cumprimento da LBSS. Tal deve-se à evolução da despesa não contributiva que, até junho, registava um crescimento nulo (ver Caixa). Por seu turno, a receita de contribuições e quotizações aumentou 2,5% (+167 M€) em termos homólogos, o que compara com um crescimento previsto de 5% no OSS/2015.

Gráfico 4 – Variação homóloga acumulada da receita da Segurança Social



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: LBSS – Lei de Bases da Segurança Social; CPN – Contrapartida Pública Nacional; RSB – Regime Substitutivo Bancário. A receita de contribuições inclui a CES.

O número de beneficiários com remuneração (efeito volume) e a evolução das remunerações médias (efeito preço) terão contribuído positivamente para o aumento da receita de contribuições e quotizações. A informação divulgada mensalmente pelo Banco de Portugal sobre a evolução do número médio de beneficiários com remuneração declarada aponta para um aumento homólogo de 2,7% até junho, bem como para um crescimento do valor das respetivas remunerações médias no mesmo período, ainda que a um ritmo substancialmente inferior (0,7% em termos homólogos).¹¹

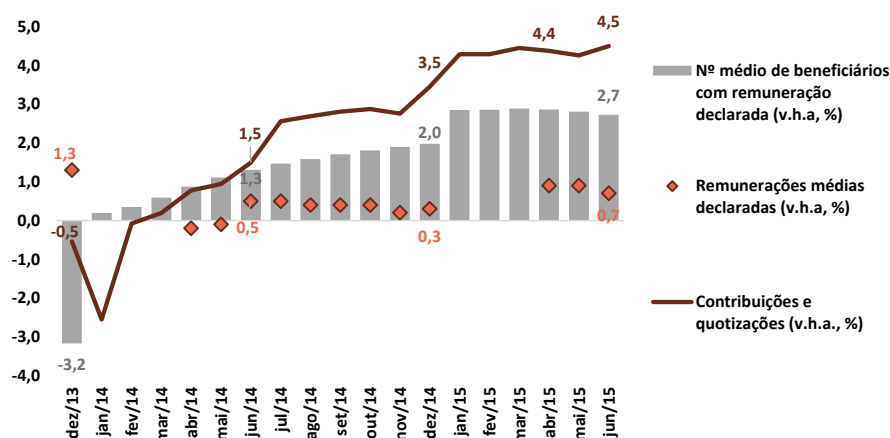
Não obstante a evolução positiva, assinala-se o risco decorrente de um ritmo de crescimento da receita de contribuições e quotizações inferior ao objetivo traçado no Orçamento da Segurança Social para 2015. Excluindo a CES e as contribuições sobre prestações de desemprego e doença registadas em 2014, o crescimento homólogo de 4,5% (289 M€) registado na receita de contribuições e quotizações no 1.º semestre contrasta com a previsão de uma taxa de variação de 6,5% para o conjunto do ano (+875 M€). Para além da evolução da massa salarial, existem outros fatores que poderiam impulsionar esta componente da receita até ao final do ano, tais como os esforços de combate à fraude e à evasão contributivas. No entanto, até junho, a receita proveniente da cobrança coerciva

¹⁰ 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.

¹¹ Boletim Estatístico do Banco de Portugal de agosto de 2015 (BPSTAT consultado em 1 de setembro de 2015).

registou um aumento de apenas 23 M€ em termos homólogos, quando no OSS/2015 se prevê um efeito positivo de 200 M€ para o conjunto do ano de 2015.¹²

Gráfico 5 – Evolução das contribuições e quotizações e das remunerações (%)



Fonte: IGFSS, Instituto de Informática e Banco de Portugal. Cálculos do CFP. | Notas: os valores de contribuições e quotizações excluem a CES, as receitas do RERD em 2013 e das contribuições sobre prestações de desemprego e doença registadas em 2013 e 2014; a variação do número de beneficiários reflete alguma sazonalidade, relacionada com o início e término de contratos de trabalho, em abril e dezembro de cada ano, respetivamente; V.h.a – variação homóloga acumulada.

3.1.3 Evolução da despesa

Até junho, a despesa da Segurança Social manteve a tendência de queda iniciada em 2014, beneficiando da evolução favorável do mercado de trabalho. Entre janeiro e junho de 2015, a despesa da Segurança Social, excluindo as despesas com suporte no FSE, reduziu-se em termos homólogos 1,9% (207 M€). Esta tendência contraria a previsão constante do orçamento da Segurança Social, que apontava para um crescimento da despesa de 2,1% em 2015. A sua evolução beneficiou de uma redução dos encargos com prestações de desemprego e medidas de apoio ao emprego de 22,6% (273 M€) face ao período homólogo de 2014, uma queda que ultrapassa em 100 M€ a redução prevista para o corrente ano.

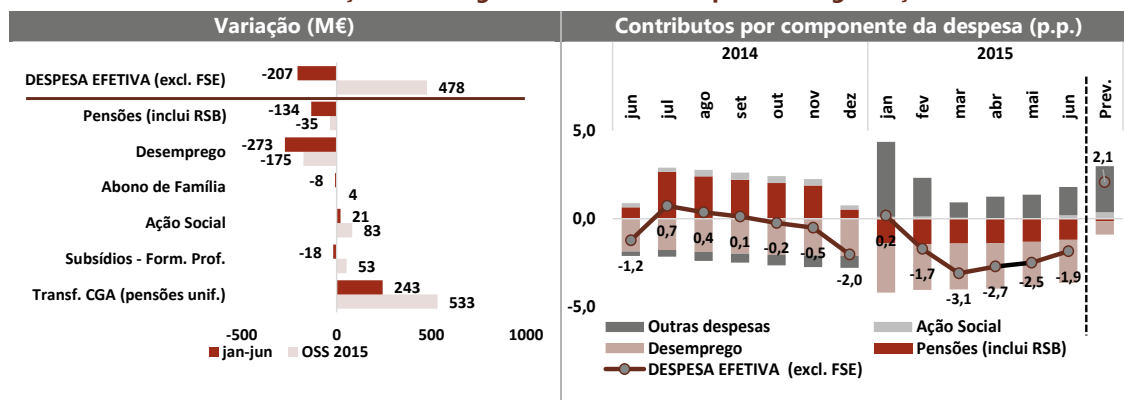
A redução da despesa com prestações de desemprego e medidas de apoio ao emprego foi mais intensa do que a verificada no número de beneficiários de prestações de desemprego. Até junho de 2015, a despesa recuou 22,6% refletindo uma quebra homóloga de 18,5% do número médio de beneficiários (correspondente a menos 66 612 beneficiários). Este efeito volume favorável ocorre em simultâneo com a redução do número de desempregados.¹³ O efeito preço, dado pela evolução das prestações médias de desemprego, também beneficiou a evolução da despesa com prestações de desemprego. De acordo com

¹² Até ao final de agosto, de acordo com informação divulgada no “Jornal de Negócios” em 10 de setembro, foram arrecadados 417,3 M€ em cobrança coerciva, refletindo um aumento de 31,7 M€ face ao mesmo período do ano anterior.

¹³ Segundo o INE, verificou-se no 1.º semestre de 2015 uma redução homóloga de 91,9 mil no número médio de desempregados (valores médios calculados com base em valores trimestrais do Inquérito ao Emprego do INE, 2.º trimestre de 2015, consultado em 1 de setembro de 2015).

a informação disponibilizada no sítio da Segurança Social, o valor médio das prestações de desemprego apresentava uma redução homóloga de 2,6% até junho.

Gráfico 6 – Variação homóloga acumulada da despesa da Segurança Social



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: RSB – Regime Substitutivo dos Bancários. No gráfico do painel esquerdo, os subsídios à formação profissional excluem a despesa com suporte no FSE. Incluindo esta despesa, a quebra dos subsídios à formação profissional atingiu 456 M€ entre janeiro e junho. A previsão apresentada no gráfico do painel direito corresponde ao OSS/2015.

Por outro lado, a tendência observada na despesa com pensões no primeiro semestre de 2015 sugere que o efeito das pressões orçamentais relacionadas com esta rubrica foi compensado pelas medidas adotadas. Entre janeiro e junho, a despesa com pensões comparável com o ano anterior¹⁴ tinha crescido apenas 0,7% (+53 M€) em termos homólogos, quando o orçamento para 2015 prevê um aumento de 2,5% (+396 M€).¹⁵ A informação divulgada pela Segurança Social aponta para um contributo negativo do efeito volume na execução desta rubrica na medida em que o número de pensões se reduziu em 0,4% entre junho de 2014 e junho de 2015.¹⁶ Por eventualidade, verificou-se uma redução do número de pensionistas de velhice e de invalidez em 0,3% e 3,5%, respetivamente, e um aumento dos pensionistas de sobrevivência em 0,4%.¹⁷ A não disponibilização da informação solicitada relativa à desagregação dos fluxos de entradas e saídas de pensionistas do Sistema de Segurança Social e do número de novas pensões antecipadas não permite aferir o impacto das medidas de política implementadas em 2014 (alteração da idade de acesso à pensão de velhice e o agravamento do fator de sustentabilidade) na evolução do número de novos pensionistas de velhice e na despesa com pensões. Por outro lado, tendo em conta que a

¹⁴ Em 2015, as transferências da Segurança Social para a CGA para financiamento das pensões unificadas passaram a estar refletidas na rubrica “transferências correntes entre Administrações Públicas”, ao contrário do que acontecia no passado, em que o valor líquido dos fluxos entre a CGA e a Segurança Social eram contabilizados como “transferências correntes para as famílias”, afetando a rubrica da despesa com pensões. Para efeitos de comparabilidade, em 2015 somou-se o valor líquido dos fluxos entre a CGA e a Segurança Social à rubrica da despesa com pensões. Deste modo, a variação homóloga apresentada neste parágrafo difere dos valores dos quadros e gráficos constantes do presente relatório, que não apresentam este ajustamento.

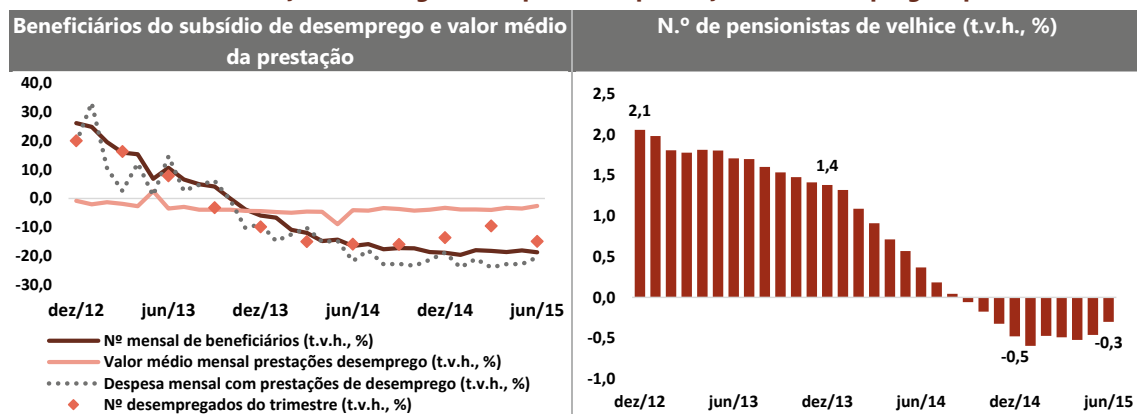
¹⁵ A rubrica da despesa com pensões aqui referida é composta por pensões de velhice, invalidez, sobrevivência, Benefícios de Antigos Combatentes, Complementos por dependência, pensões do Regime Substitutivo Bancário e pensões do regime substitutivo do BPN.

¹⁶ O número de pensões apurado pelo CFP resulta do somatório do número de pensionistas de velhice, invalidez e sobrevivência, não correspondendo necessariamente ao total de pensionistas do Sistema de Segurança Social, uma vez que um pensionista pode beneficiar de mais do que uma pensão. No 1.º semestre o número médio de pensões pagas caiu 0,6% em termos homólogos.

¹⁷ Esta informação está disponível no sítio da Segurança Social (<http://www4.seg-social.pt/estatisticas>)

Segurança Social não divulga informação sobre o valor das pensões médias numa base mensal ou trimestral (por regime e eventualidade), torna-se difícil avaliar o seu contributo para a variação da despesa com pensões no primeiro semestre de 2015.

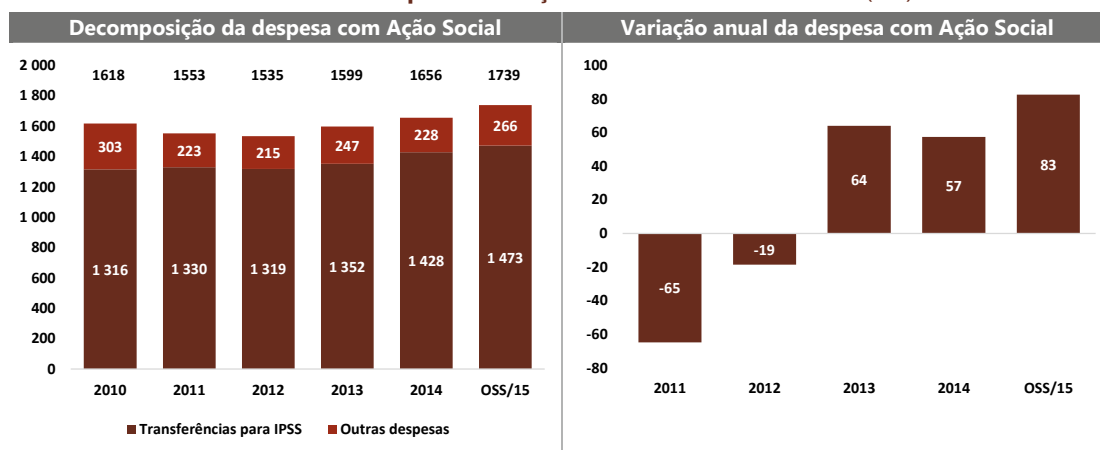
Gráfico 7 – Variação homóloga da despesa com prestações de desemprego e pensões



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

Assinala-se ainda a manutenção da tendência de crescimento na rubrica da despesa com Ação Social, à semelhança do que aconteceu em 2013 e 2014, enquanto a despesa com um conjunto de prestações não contributivas se encontra a cair. A despesa com Ação Social aumentou, em termos homólogos, 2,5% (21 M€) até junho, resultado que reflete essencialmente o crescimento de transferências correntes para Instituições Particulares de Solidariedade Social (3,6%), acima da atualização prevista para os acordos de cooperação com este sector.¹⁸ O ritmo de crescimento é, no entanto, inferior à variação implícita no OSS/2015 (5,0%). Por seu turno, os encargos totais com Abonos de Família, prestações por dependência e por deficiência, Rendimento Social de Inserção e Complemento Solidário para Idosos diminuíram 4,1% (33 M€) face ao período homólogo de 2014. De notar que a medida prevista no OSS/2015, relativa à aplicação de um teto sobre as prestações não contributivas, não foi implementada até ao final do primeiro semestre.

Gráfico 8 – Despesa com Ação Social entre 2010 e 2015 (M€)



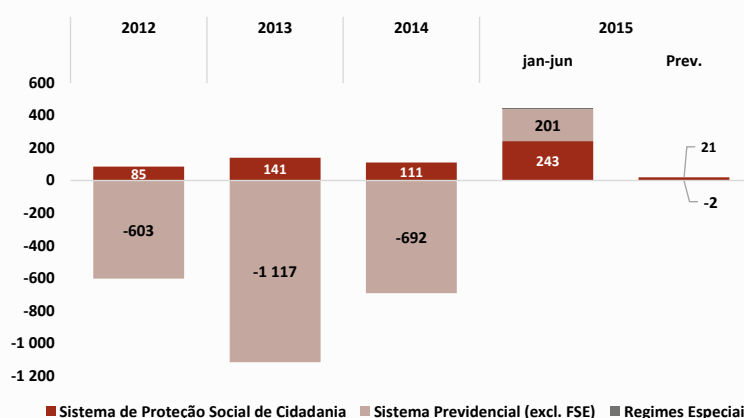
Fonte: IGFSS e Conta da Segurança Social. Cálculos do CFP.

¹⁸ O [Protocolo para o biénio 2015-2016](#) estabelece uma atualização dos acordos de cooperação com IPSS de 1,1%.

Caixa – 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. Nos últimos anos, a deterioração da conjuntura económica teve como consequência a acumulação de défices no Sistema Previdencial (ver Gráfico 9), enquanto o Sistema de Proteção Social de Cidadania apresentou saldos positivos. A Segurança Social atingiu uma situação financeira particularmente crítica em 2013, ano em que a despesa com o subsídio de desemprego manteve a tendência de subida verificada em 2012 e houve lugar à reposição dos subsídios de férias e de natal dos respetivos pensionistas. Em 2015, prevê-se uma correção significativa do desequilíbrio financeiro do Sistema Previdencial.

Gráfico 9 – Saldo orçamental da Segurança Social por sistema, excluindo a transferência extraordinária do OE (M€)



Fonte: IGFSS e Cálculos do CFP. | Nota: O saldo previsto para 2015 não corresponde ao saldo apresentado do OSS/2015 para o conjunto do sistema devido a diferenças de consolidação decorrentes de contas relativas ao FSE.

Os fluxos financeiros do Sistema Previdencial assumem maior importância no total da receita e da despesa da Segurança Social. Até junho de 2015, a receita e sobretudo a despesa deste sistema apresentavam um grau de execução inferior aos respetivos duodécimos. Destaca-se um crescimento da receita de contribuições e quotizações abaixo do esperado, enquanto, do lado da despesa, as principais prestações sociais registaram um crescimento homólogo negativo, com exceção do subsídio por doença e do subsídio de parentalidade, cuja despesa aumentou 8,7% e 8,2%, respetivamente. A receita beneficiou de uma melhoria no que diz respeito à receita de rendimentos, evidenciando um acréscimo de 48% (+98 M€) face ao período homólogo, essencialmente decorrentes da gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). Assim, no final do primeiro semestre de 2015 o Sistema Previdencial-Repartição apresentava um défice de 93 M€, que foi mais que compensado pelo excedente do Sistema Previdencial-Capitalização que atingiu 294 M€.

No Sistema de Proteção Social de Cidadania, a execução da receita evoluiu em linha com o previsto enquanto a despesa registou um grau de execução de 46,7% até junho. A receita registou um decréscimo de 0,3% face a junho de 2014, refletindo uma diminuição das transferências do OE no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social, quando o orçamento apresentado em outubro tem subjacente um crescimento homólogo de 0,8%. As principais prestações sociais deste subsistema registaram uma execução inferior aos respetivos duodécimos, com exceção do subsídio social de desemprego. Face ao período homólogo, destaca-se o crescimento da despesa com pensões por antecipação da idade de reforma de 15,8% até junho, acima da previsão constante do OSS/2015 (+8,7%). Outras componentes que apresentavam um crescimento homólogo positivo no primeiro semestre englobam a despesa com Ação Social (+2,5%), os complementos sociais (+0,7%) e as prestações por deficiência (+0,2%). No entanto, o seu ritmo de crescimento até junho era inferior ao previsto para o conjunto do ano. Mantém-se a tendência de queda da despesa com o Abono de Família, o Complemento Solidário para Idosos e o Rendimento Social de Inserção e a redução da despesa com o subsídio social de desemprego e com as pensões de regimes aplicáveis a grupos fechados designadamente, do Regime Especial de Segurança Social das Atividades Agrícolas (RESSAA).

A composição da despesa do subsistema da Ação Social, onde se incluem programas de natureza discricionária, não é passível de análise, uma vez que não é disponibilizada informação mais detalhada que permita avaliar a nomeadamente a evolução da despesa com acordos de cooperação com IPSS, nem os programas financiados por receitas consignadas como o Programa de Emergência Social (PES), o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE), o Fundo de Socorro Social entre outros. O peso desta rubrica no OSS (1739 M€) e a evolução que tem evidenciado nos últimos anos justificam uma maior transparência na execução da despesa deste subsistema (ver painel direito do Gráfico 8).

Quadro 3 – Execução orçamental da Segurança Social por sistema

	2014	OSS/15		jan-jun/15			
	M€	M€	t.v.a. (%)	M€	Peso relativo (%)	t.v.h. (%)	Grau de execução (%)
Sistema Previdencial (excluindo FSE)							
Receita efetiva - da qual:	15 980	16 530	3,4	7 842		0,9	47,4
Contribuições e quotas	13 664	14 346	5,0	6 712	85,6	2,5	46,8
Transferências do OE	1 701	1 257	-26,1	628	8,0	-28,3	50,0
Rendimentos	345	433	25,6	301	3,8	48,0	69,6
Transferências da CGA (pensões unificadas)	0	102	-	56	0,7	-	54,8
Outras receitas	271	392	45,0	144	1,8	0,2	36,6
Despesa efetiva - da qual:	15 344	15 639	1,9	7 194		-2,7	46,0
Pensões	11 668	11 532	-1,2	5 248	72,9	-3,0	45,5
Subsídio de desemprego	1 648	1 480	-10,2	692	9,6	-22,2	46,7
Transf. p/ emprego, higiene e form. profissional	524	526	0,4	286	4,0	-13,6	54,4
Transferências para a CGA (pensões unificadas)	0	533	-	243	3,4	-	45,7
Subsídio por doença	410	391	-4,4	223	3,1	8,7	56,9
Subsídio de parentalidade	367	362	-1,1	194	2,7	8,2	53,5
Acções de formação profissional com suporte no CPN	107	159	49,7	42	0,6	-30,5	26,2
Outras despesas	621	653	5,2	266	3,7	-17,0	40,8
Saldo global	637	892		648			
Saldo global (excluindo transf. extraordinária do OE):	-692	-2		201			
Sistema Previdencial - Repartição	-1 022	-399		-93			
Sistema Previdencial - Capitalização	329	396		294			
Sistema de Proteção Social de Cidadania							
Receita efetiva - da qual:	7 372	7 465	1,3	3 723		-0,3	49,9
Transferências do OE - LBSS	5 960	6 007	0,8	3 003	80,7	-0,9	50,0
IVA Social	725	743	2,5	372	10,0	2,5	50,0
PES e ASECE	251	251	0,0	126	3,4	0,0	50,0
Receitas de jogos sociais	174	170	-2,1	90	2,4	5,3	53,0
Outras receitas	262	294	12,1	132	3,5	1,1	44,9
Despesa efetiva - da qual:	7 262	7 444	2,5	3 480		0,0	46,7
Complementos sociais	1 743	1 802	3,4	819	23,5	0,7	45,5
Ação Social	1 726	1 809	4,8	864	24,8	2,5	47,8
Pensões por antecipação da idade de reforma	743	807	8,7	381	11,0	15,8	47,2
Abono de Família	635	639	0,6	311	8,9	-2,6	48,6
Regime Esp. de Seg. Social das Act. Agrícolas	525	498	-5,2	229	6,6	-7,9	46,0
Prestações por dependência	348	349	0,3	161	4,6	-0,7	46,2
Subsídio social de desemprego	301	278	-7,6	148	4,3	-7,7	53,4
Rendimento Social de Inserção	294	292	-1,0	144	4,1	-3,8	49,5
Pensões sociais	275	282	2,6	127	3,7	-0,8	45,1
Complemento Solidário para Idosos	211	199	-5,6	96	2,8	-15,9	48,1
Prestações por deficiência	139	145	4,0	71	2,0	0,2	49,1
Outras despesas	321	345	7,3	127	3,6	-9,8	36,7
Saldo global	111	21		243			

Fonte: IGFSS e Cálculos do CFP. | Notas: t.v.a. – taxa de variação anual; t.v.h. – taxa de variação homóloga. 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. O Orçamento da Segurança Social contempla ainda o Sistema de Regimes Especiais que em junho apresentava um saldo orçamental ligeiramente positivo (10 mil €).

3.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

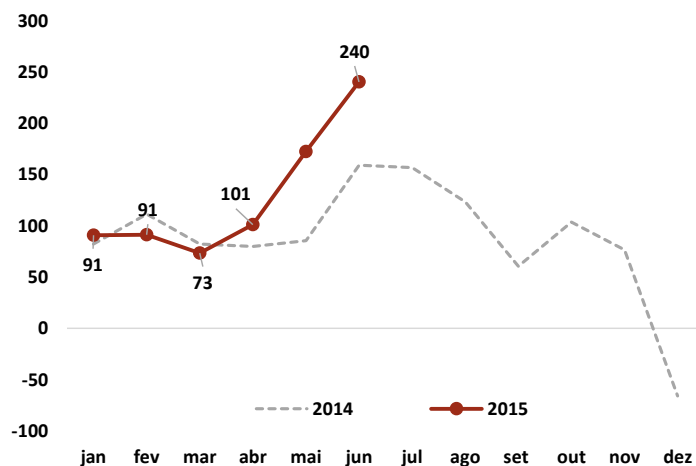
3.2.1 Saldo orçamental

Até junho de 2015 a CGA apresentou um excedente orçamental acumulado de 240 M€, uma melhoria significativa face ao período homólogo, devido ao comportamento favorável da receita. A receita efetiva aumentou 223 M€ em relação a junho de 2014, o que é explicado pelo reforço da comparticipação do OE em 258 M€.¹⁹ Contudo, o crescimento das transferências do OE ainda se encontra abaixo da previsão para o conjunto do ano. No conjunto, o aumento registado na receita até junho encontra-se próximo do projetado para o conjunto do ano (244 M€). A despesa cresceu a um ritmo inferior ao da receita, encontrando-se 142 M€ acima do valor observado em junho de 2014. O seu crescimento encontra-se em linha com o projetado para o final do ano, sugerindo que a pressão orçamental decorrente do aumento, em termos líquidos, do número de pensionistas se

¹⁹ A CGA é financiada por receitas de contribuições, quotas e transferências correntes. As transferências do OE abrangem a comparticipação do OE que se destina a compensar o défice do regime da CGA e a compensação do Estado para financiar os encargos com pensões não contributivas atribuídas pelo Estado. Em 2015 o orçamento da CGA passou a contemplar uma rubrica de receita correspondente a transferências da Segurança Social, correspondentes à quota parte da Segurança Social no financiamento das pensões unificadas pagas pela CGA. Para mais informação sobre as receitas e despesas da CGA sugere-se a consulta do [Apontamento do CFP n.º 2/2014](#).

encontra em linha com o previsto no OE/2015. Porém, importa notar que o saldo orçamental do primeiro semestre de 2015 não reflete a totalidade da receita de contribuições e quotas sobre os subsídios de férias pagos em junho, nem a despesa com o subsídio de férias devido aos pensionistas.

Gráfico 10 – Evolução acumulada do saldo orçamental da CGA (M€)

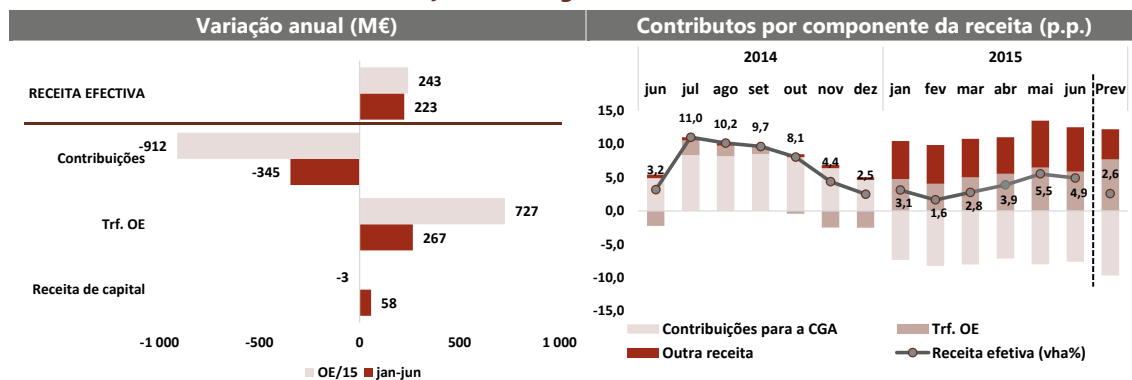


Fonte: DGO.

3.2.2 Evolução da receita

No primeiro semestre de 2015 assistiu-se a um crescimento das transferências do OE para compensar, em parte, a redução da receita de contribuições decorrente da diminuição da base de incidência da CES. A receita total da CGA registou um crescimento homólogo de 4,9% (223 M€) até junho, um valor que supera a taxa variação implícita no OE/2015 para o conjunto do ano (+2,6%). Até junho, as transferências do OE tinham aumentado 12,6% (267 M€) em termos homólogos, quando o OE/2015 aponta para um crescimento de 17,6% (727 M€) em 2015. Este aumento verificou-se num contexto de diminuição da receita de contribuições em 345 M€ até junho, dos quais 188 M€ se devem à diminuição da receita da CES, uma vez que esta passou a aplicar-se apenas às pensões de valor superior a € 4611,42. De referir também que, em 2015, a variação da rubrica de contribuições reflete uma reclassificação das transferências recebidas da Segurança Social, que deixaram de estar refletidas na sub-componente “Compensação por pagamento de pensões” e passam a estar em “Transferências correntes”.

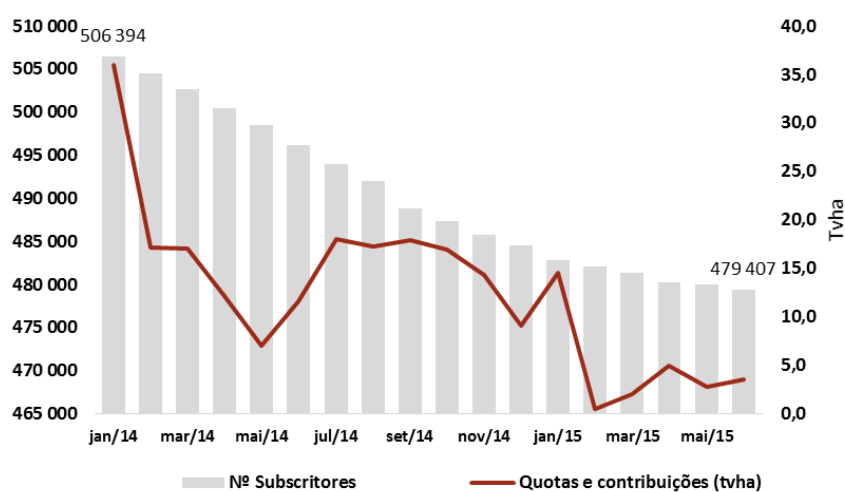
Gráfico 11 – Variação homóloga acumulada da receita da CGA



Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: vha – variação homóloga acumulada. A previsão apresentada no gráfico do painel direito corresponde ao OE/2015.

Até junho, o comportamento da receita de quotas e contribuições excluindo a CES foi positivo, na medida em que superou a previsão para o conjunto do ano, tendo aumentado 3,5% (63 M€) em termos homólogos (a variação implícita no OE/2015 é de +0,9% ou 35 M€). Esta tendência verifica-se apesar do número médio de subscritores da CGA ter diminuído 4,1% face ao período homólogo de 2014, refletindo o efeito da reversão parcial da redução remuneratória a partir de janeiro de 2015.²⁰ Com efeito, estima-se que as remunerações sujeitas à incidência de quotas e contribuições tenham registado um crescimento homólogo de cerca de 3,6% até ao mês de junho, embora esse crescimento também reflita, em parte, um efeito base relativo ao pagamento do subsídio de férias aos subscritores da CGA, que exibiu um padrão mensal em 2015 diferente do verificado em 2014 (ver Gráfico 12).

Gráfico 12 – Variação do número de subscritores da CGA e das respetivas contribuições acumuladas



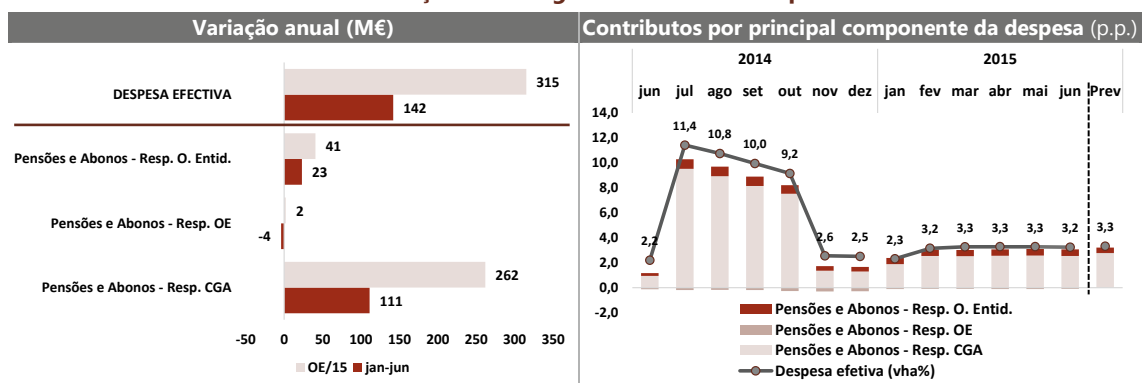
Fonte: CGA. Cálculos do CFP.

3.2.3 Evolução da despesa

O ritmo de crescimento da despesa verificado até junho encontra-se próximo do esperado para o conjunto do ano. A despesa acumulada da CGA acelerou face a 2014, tendo aumentado 3,2% (142 M€) em termos homólogos até junho (contra 2,2% um ano antes). O seu comportamento reflete essencialmente a evolução da despesa com pensões pagas. Para o aumento destes encargos contribuiu ainda o crescimento médio do número total de pensionistas em 4,2% face ao período homólogo do ano anterior, enquanto outros fatores, ligados à evolução da pensão média, atenuaram o impacto deste efeito. Com efeito, o valor médio das novas pensões de aposentação atribuídas entre janeiro e junho de 2015 diminuiu 3,7% face ao mesmo período de 2014, fixando-se em 1199,80€/mês.

²⁰ Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro.

Gráfico 13 – Variação homóloga acumulada da despesa da CGA



Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: vha – variação homóloga acumulada. A previsão apresentada no gráfico do painel direito corresponde ao OE/2015.

ANEXOS

Quadro 4 – Execução orçamental da Segurança Social entre janeiro e junho de 2015

(ótica da Contabilidade Pública)

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	Conta	PREVISÃO	EXECUÇÃO				
	Milhões de Euros	Milhões de Euros	Milhões de Euros		Var. homóloga (%)		
	2014	OSS/15	jan-jun./14	jan-jun./15	jan-jun./15	Ctvh (p.p.)	Por memória: OSS/15
RECEITA EFETIVA (excluindo FSE)	23 844	24 477	11 753	11 805	0,4	0,4	2,7
Receita Corrente - da qual:	23 835	24 471	11 750	11 795	0,4	0,4	2,7
Receita fiscal	1 150	1 165	574	587	2,4	0,1	1,3
IVA social	725	743	363	372	2,5	0,1	2,5
Receitas de jogos sociais	174	170	86	90	5,3	0,0	-2,1
IVA - PES e ASECE	251	251	126	126	0,0	0,0	0,0
Contribuições e quotizações	13 664	14 346	6 546	6 712	2,5	1,4	5,0
Contribuições e quotizações	13 449	14 324	6 416	6 705	4,5	2,5	6,5
Contribuição Extraordinária de Solidariedade	212	22	91	8	-91,4	-0,7	-89,7
Transferências do OE	8 159	7 762	4 156	3 877	-6,7	-2,4	-4,9
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	6 143	6 219	3 122	3 110	-0,4	-0,1	1,2
Transferência extraordinária do OE	1 329	894	675	447	-33,7	-1,9	-32,7
Transferências do OE - CPN	190	150	110	75	-31,5	-0,3	-20,7
Transferências do OE - RSB	497	498	250	245	-2,0	0,0	0,2
Transferências da CGA - pensões unificadas	0	102	0	56	-	-	-
Receita de capital	9	6	3	9	218,0	0,1	-31,4
DESPESA EFETIVA (excluindo FSE)	23 102	23 580	11 125	10 918	-1,9	-1,9	2,1
Despesa Corrente - da qual:	23 073	23 541	11 116	10 913	-1,8	-1,8	2,0
Prestações Sociais	20 404	20 183	9 725	9 330	-4,1	-3,5	-1,1
Pensões	15 954	15 919	7 398	7 264	-1,8	-1,2	-0,2
Abono de Família	635	639	319	311	-2,6	-0,1	0,6
Subs. e complemento por doença	410	392	205	223	8,7	0,2	-4,4
Subs. desemprego e apoio ao emprego	2 239	2 064	1 212	939	-22,6	-2,5	-7,8
Complemento Solidário para Idosos	211	199	114	96	-15,9	-0,2	-5,6
Rendimento Social de Inserção	294	292	150	144	-3,8	-0,1	-1,0
Outras prestações	661	679	327	353	8,2	0,2	2,7
Ação Social	1 656	1 739	809	829	2,6	0,2	5,0
Subsídios de Formação Profissional	107	159	60	42	-30,5	-0,2	49,7
Transf. para a CGA - pensões unificadas	0	533	0	243	-	-	-
Despesa de Capital	29	39	9	6	-39,1	0,0	35,0
SALDO GLOBAL (excluindo FSE)	742	896	628	886			
<i>Por memória:</i>							
Receita Efetiva - da qual:	24 681	25 245	12 199	11 999	-1,6	-1,6	2,3
Transferências do FSE	837	768	446	195	-56,3	-2,1	-8,3
Despesa Efetiva - da qual:	24 252	24 403	11 729	11 085	-5,5	-5,5	0,6
Subsídios Form. Prof. com suporte no FSE	1 149	823	604	166	-72,5	-3,7	-28,4
Saldo Global	429	842	470	915			

Fonte: DGO e IGSS. Cálculos do CFP. Notas: Ctvh – contributo para a taxa de variação homóloga. A rubrica da despesa com pensões em 2015 não é diretamente comparável com a do período homólogo uma vez que até 2014, o valor líquido dos fluxos da Segurança Social para a CGA no âmbito do pagamento de pensões unificadas era refletido na rubrica da despesa com pensões, enquanto que a partir de 2015, as transferências recebidas ou pagas à CGA passam a ser registadas em “Transferências correntes”.

Quadro 5 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações entre janeiro e junho de 2015

(ótica da Contabilidade Pública)

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	Conta	PREVISÃO	EXECUÇÃO				
	Milhões de euros	Milhões de Euros	Milhões de Euros		Var. homóloga (%)		
	c. final 2014	OE/15	jan-jun./14	jan-jun./15	jan-jun./15	Ctvh	Por memória: OE/15
RECEITA EFETIVA	9 427	9 670	4 531	4 755	4,9	4,9	2,6
Contribuições para a CGA	5 017	4 106	2 267	1 922	-15,2	-7,6	-18,2
Quotas e Contribuições	3 959	3 994	1 797	1 861	3,5	1,4	0,9
Contribuição Extraordinária de Solidariedade	463	20	201	13	-93,6	-4,1	-95,7
Compensação por pagamento de pensões	596	92	269	48	-82,0	-4,9	-84,6
Transferências correntes - das quais:	4 140	5 400	2 115	2 613	23,6	11,0	30,4
Transferências do OE	4 131	4 858	2 110	2 364	12,0	5,6	17,6
Comparticipação do OE	3 870	4 593	1 986	2 244	13,0	5,7	18,7
Compensação por pagamento de pensões	260	265	124	120	-3,3	-0,1	1,7
Transferências da Seg. Social	0	533	0	243	-	-	-
Outras receitas correntes	267	164	149	161	8,1	0,3	-38,5
Receita de Capital	3	0	0	58	14 557,1	1,3	-100,0
DESPESA EFETIVA - da qual:	9 492	9 808	4 372	4 514	3,2	3,2	3,3
Transferências Correntes - das quais:	9 462	9 767	4 357	4 495	3,2	3,2	3,2
Transf. para as Famílias	9 343	9 648	4 302	4 432	3,0	3,0	3,3
Pensões e Abonos - Resp. CGA	8 503	8 765	3 917	4 028	2,8	2,5	3,1
Pensões e Abonos - Resp. OE	257	259	121	117	-3,4	-0,1	0,8
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	584	625	264	287	8,7	0,5	7,0
Transferências para outras entidades	119	119	55	64	15,7	0,2	0,3
Outras despesas correntes	30	41	16	19	19,5	0,1	33,2
SALDO GLOBAL	-66	-137	159	240			

Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Notas: Ctvh – contributo para a taxa de variação homóloga. Em 2015, as verbas transferidas pela Segurança Social para a CGA no âmbito do pagamento de pensões unificadas deixam de estar refletidas na rubrica da receita “Contribuições para a CGA - compensação por pagamento de pensões” e passam a estar incluídas na rubrica “Transferências correntes”.

LISTA DE ABREVIATURAS

Abreviaturas	Significado
ASECE	Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia
BPN	Banco Português de Negócios
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
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
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
PES	Programa de Emergência Social
p.p.	Pontos percentuais
RERD	Regime Especial de Recuperação de Dívidas Fiscais e à Segurança Social
RSB	Regime Substitutivo dos Bancários
SS	Segurança Social
Tvh	Taxa de variação homóloga
Tva	Taxa de variação anual
Vha	Variação homóloga acumulada

REFERÊNCIAS

BANCO DE PORTUGAL, *Boletim Estatístico*, agosto 2015.

CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES. *Relatório e Contas de 2014*.

DGAEP, *Síntese Estatística do Emprego Público (SIEP) - 2.º Trimestre de 2015*.

DGO, *Síntese de Execução Orçamental – junho 2015*.

INE, *Inquérito ao Emprego – junho 2015*.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *Relatório do Orçamento do Estado para 2015*.



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