




**EVOLUÇÃO
ORÇAMENTAL DA
SEGURANÇA
SOCIAL E DA CGA
EM 2020**

**SUMÁRIO
EXECUTIVO**



maio de 2021



EXECUTIVE SUMMARY

Execução orçamental da Segurança Social em 2020

Em 2020, o saldo global da Segurança Social, expurgado dos efeitos do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC), atingiu um excedente de 2060 M€ na ótica da contabilidade orçamental pública. Este resultado reflete os excedentes de 1639 M€ no Sistema Previdencial (Repartição e Capitalização) e de 421 M€ do Sistema de Proteção Social de Cidadania. No domínio do Sistema Previdencial, foi o saldo do Sistema Previdencial-Capitalização que mais contribuiu para este desenvolvimento favorável, fixando-se o seu excedente orçamental em 1007 M€, superior ao saldo positivo de 631 M€ obtido pelo Sistema Previdencial-Repartição. O contributo positivo dado pelos sistemas anteriormente referidos está influenciado pelo facto de as transferências do Estado para o financiamento das medidas de resposta à crise pandémica terem sido superiores ao montante dessas despesas, melhorando o saldo em 595 M€.

Comparativamente com 2019, o excedente orçamental da Segurança Social diminuiu 729 M€, em consequência dos efeitos económicos e sociais desencadeados pela crise pandémica que obrigaram, em 2020, à adoção de um conjunto vasto de medidas de apoio extraordinário direcionadas principalmente para a proteção do emprego, rendimento das famílias, preservação da atividade das empresas e apoios sociais.

Excluindo os impactos da despesa excecional e temporária (1897 M€) provocada pela situação pandémica resultante do vírus SARS-CoV-2, bem como as transferências do Orçamento do Estado (OE) para a financiar (2492 M€), e relevando o facto da despesa com prestações de desemprego e doença e as contribuições sociais estarem influenciadas pela corrente conjuntura resultante da crise pandémica, obter-se-ia um excedente de 1465 M€.

Em todo o caso, em 2020, a receita efetiva da Segurança Social, excluindo o FSE e o FEAC, apresentou um acréscimo de 8,7% face ao ano anterior, situando-se acima da variação prevista no Orçamento da Segurança Social revisto para 2020 (OSS/2020), a qual era de 6,1%. Esta evolução é explicada pelo aumento das transferências do OE em 2581 M€ (34,1%), as quais incorporam a compensação relativa à perda de contribuições devidas ao lay-off simplificado, assim como pelas transferências do OE no âmbito das medidas excecionais

implementadas para fazer face à situação pandémica provocada pela COVID-19, no valor de 549 M€ e 1944 M€, respetivamente. De referir, ainda, o contributo positivo dado pela receita fiscal consignada ao OSS com um aumento de 183 M€ (12,9%) face a 2019. Este aumento é justificado pelas evoluções do IVA social, adicional ao IMI e contribuição do sector bancário. No que respeita ao adicional do IMI, em 2020, foi efetuada a transferência dos valores remanescentes em falta referentes aos anos decorridos entre 2017 e 2019 (no valor de 173 M€). Em sentido contrário, a receita de contribuições e quotizações registou um decréscimo de 144 M€ (-0,8%) face a 2019, refletindo o impacto causado pela pandemia da doença COVID-19.

A despesa da Segurança Social, ajustada dos referidos efeitos, cresceu 12,5% (ou 3230 M€) face ao ano anterior, abaixo dos 15,8% previstos no documento de programação orçamental para 2020. Esta execução 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 este fenómeno epidemiológico. Excluindo o impacto das medidas excecionais e temporárias identificadas pela Segurança Social em 2020, no valor de 1897 M€, a despesa efetiva teria aumentado 5,2% face a 2019.

Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações em 2020

A Caixa Geral de Aposentações (CGA) alcançou um excedente orçamental de 72 M€ no ano de 2020, na ótica da contabilidade orçamental pública. Em termos comparáveis, ou seja, sem o efeito decorrente da exceção autorizada em janeiro de 2019, no sentido da não contabilização como despesa orçamental dos impostos retidos nas pensões no mês anterior, o saldo registou uma melhoria de 139 M€ face a 2019, tendo o aumento da receita (2,8%) sido o dobro do verificado na despesa (1,4%).

Em 2020, a receita da CGA ascendeu a 10 266 M€, mais 282 M€ do que no ano anterior. Para essa evolução favorável contribuiu sobretudo o acréscimo das transferências correntes (+159 M€, dos quais mais 124 M€ relativos à comparticipação do OE destinada a assegurar o equilíbrio financeiro da CGA) e das contribuições para a CGA. Estas últimas aumentaram 121 M€ (ou 3,0%), apesar da redução do número médio de subscritores se ter acentuado, de -2,5%, em 2019 para -3,1%, em 2020. Para o aumento das contribuições contribuiu o efeito do descongelamento de carreiras e dos acréscimos remuneratórios, bem como o próprio calendário legal de entrega das contribuições (podendo as entidades optar pelo pagamento no próprio mês, ou até ao dia 15 do mês seguinte a que dizem respeito).

A despesa da CGA totalizou 10 194 M€ em 2020, o que em termos comparáveis corresponde a um aumento de 143 M€ face a 2019. Esta evolução foi justificada sobretudo pelo acréscimo da despesa com pensões e abonos de 134 M€, dos quais mais 91 M€ em pensões e abonos da responsabilidade da CGA. O aumento da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (ajustada do efeito decorrente da referida exceção autorizada em janeiro de 2019) foi induzido por um efeito volume (o número médio de aposentados passou de 478 860 em 2019 para 481 796 em 2020) e por um efeito preço decorrente dos seguintes fatores: i) atualização regular e extraordinária das pensões do regime de proteção social convergente; ii) aumento do valor médio das pensões de aposentação em 13€, passando para 1342€ em 2020 e; iii) atribuição de mais 1257 novas pensões de aposentação e reforma do que em 2019, tendo o respetivo valor médio aumentado 229€, para 1328€ em 2020.

O diferencial negativo entre o número de aposentados e o número de subscritores voltou a aumentar, tendo o rácio de ativos/inativos prosseguido uma tendência descendente: 0,86 subscritores no ativo por cada aposentado, que compara com 0,90 no final do ano de 2019. Esta evolução negativa contribui para o desequilíbrio estrutural do sistema, sendo determinada pelo facto de o regime da CGA estar fechado a novos subscritores desde 1 de janeiro de 2006.

O excedente orçamental alcançado pela CGA compara favoravelmente com o défice de 67 M€ previsto no OE/2020 (e que não foi alterado no âmbito do OE/2020 revisto). O correspondente desvio positivo de 140 M€ resulta do facto de a receita ter ficado 184 M€ acima do previsto e de a despesa ter excedido a previsão inicial em 44 M€. No caso da receita, o aumento registado (2,8%) foi superior ao que estava implícito no OE/2020 (1,0%), sobretudo porque a receita proveniente de quotas e contribuições aumentou 117 M€, embora estivesse prevista uma redução de 107 M€. No lado da despesa, em termos comparáveis, o crescimento de 1,4% foi superior ao que estava subjacente no OE/2020 (1,0%), sobretudo devido ao facto de os encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA terem ficado 54 M€ acima do previsto.

Orçamento para 2021

O Orçamento da Segurança Social para 2021 (OSS/21) prevê uma deterioração do excedente orçamental do Subsector da Segurança Social, antecipando um excedente no valor de 640 M€, inferior em 1420 M€ face ao saldo provisório de 2020. Este resultado traduz a esperada diminuição da receita (-1150 M€), justificada pela redução das transferências do OE no âmbito das medidas excecionais e temporárias adotadas devido à situação pandémica, e simultaneamente um aumento da despesa (271 M€). Expurgando da posição orçamental da Segurança Social em 2021, o efeito provocado pelas medidas anteriormente referidas – medido exclusivamente pelo montante identificado relativo às medidas excecionais e

temporárias implementadas e não contabilizando o impacto da conjuntura macroeconómica sobre a despesa com prestações de desemprego, doença, assim como a perda de contribuições sociais – obter-se-ia um excedente de 769 M€.

Para 2021 é esperada uma diminuição da receita efetiva da Segurança Social, excluindo FSE e FEAC, em 3,7%, menos 1150 M€ do que a estimativa provisória para 2020. Este resultado deverá ser determinado pelos decréscimos das transferências do OE, nomeadamente relativas às medidas excecionais e temporárias (COVID-19), ao adicional ao IMI e ao cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS).

Relativamente à despesa efetiva da Segurança Social, também expurgada dos efeitos do FSE e FEAC, deverá registar um aumento de 0,9% (271 M€), apesar da redução esperada do valor das medidas excecionais adotadas no âmbito da COVID-19. Esta previsão tem subjacente o aumento das prestações sociais, determinado pelas atualizações extraordinárias (efeito preço) e pela variação do número de beneficiários (efeito volume), em especial para as despesas com pensões e outras prestações pertencentes ao regime não contributivo. O OSS/21 tem implícito um agravamento da despesa com pensões em 3,6% (+661 M€).

Quanto à CGA, de acordo com o respetivo orçamento para 2021, o saldo global deverá registar uma deterioração de 154 M€ e passar a ser deficitário em 81 M€. A concretização dessa previsão implicará uma inflexão da trajetória excedentária do saldo da CGA registada nos últimos seis anos. Contudo, caso em 2021 se volte a observar um desvio favorável de dimensão semelhante ao observado na receita proveniente de contribuições e quotizações no último triénio (ficou, em média, cerca de 150 M€ acima do previsto), o saldo orçamental da CGA permanecerá excedentário.

A receita da CGA deverá diminuir 128 M€ (ou -1,2%) em 2021, sobretudo devido a uma redução de 253 M€ nas contribuições (que poderá vir a ser menos acentuada do que o previsto, tendo em conta o referido no parágrafo anterior). Em sentido oposto, a comparticipação financeira do OE para o equilíbrio da CGE deverá aumentar 64 M€, não obstante estar prevista uma redução da despesa com pensões da responsabilidade da CGA. As transferências do OE a título de compensação por pagamento de pensões deverão aumentar (+15 M€) em consonância com o acréscimo previsto da despesa com pensões e abonos da responsabilidade do Estado (+14 M€). No âmbito das “outras receitas correntes”, a CGA prevê um acréscimo de 45 M€, justificado pela expectativa de um maior recebimento de juros de instituições financeiras.

A despesa da CGA deverá registar um crescimento de 26 M€ (ou 0,3%) em 2021, dos quais mais 13 M€ de transferências correntes e mais 13 M€ de “outras despesas correntes”. No âmbito das transferências correntes está previsto um acréscimo de apenas 7 M€

na despesa com pensões e outros abonos, em resultado do efeito conjugado de um aumento da despesa com pensões e abonos da responsabilidade do Estado (+14 M€) e da responsabilidade de outras entidades (+6 M€) e de uma redução dos encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (-14 M€). De acordo com informação prestada pela CGA, esse aumento previsto de 7 M€ na despesa com pensões e outros abonos não tem suporte nos pressupostos assumidos por esta entidade, tendo resultado de uma redução de 153,7 M€ face ao valor que tinha sido inicialmente proposto, e da qual a CGA apenas teve conhecimento aquando da aprovação do OE/2021.