Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Análise da Execução Orçamental da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações em 2017

Relatório do Conselho das Finanças Públicas

n.º 06/2018

maio de 2018

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

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

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 18 de maio de 2018.

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 ..... **III**

1 INTRODUÇÃO **1**

2 DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2017 ..... **2**

2.1 SEGURANÇA SOCIAL 2

2.1.1 Evolução da receita *2*

2.1.2 Evolução da despesa *5*

2.1.3 Saldo orçamental *7*

2.1.4 Execução por sistema e subsistema *9*

2.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES 11

2.2.1 Evolução da receita *11*

2.2.2 Evolução da despesa *14*

2.2.3 Saldo orçamental *17*

3 ORÇAMENTO PARA 2018 ..... **18**

3.1 SEGURANÇA SOCIAL 18

3.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES 20

ANEXOS **22**

LISTA DE ABREVIATURAS **23**

REFERÊNCIAS **24**

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Variação homóloga acumulada da receita da Segurança Social sem FSE 2
Gráfico 2 – Evolução das contribuições e quotizações e das remunerações (tvha,%) 3
Gráfico 3 – Variação homóloga acumulada da despesa da Segurança Social em 2016 5
Gráfico 4 – Variação homóloga da despesa com prestações de desemprego e pensões....6
Gráfico 5 – Evolução acumulada do saldo orçamental da Segurança Social (M€) 8
Gráfico 6 – Saldo orçamental da Segurança Social excluindo FSE e a transferência extraordinária do OE (M€) 8
Gráfico 7 – Saldo orçamental por sistema excluindo FSE e a transferência extraordinária do OE (M€)....10
Gráfico 8 – Contributo dos subsistemas para o saldo orçamental excluindo FSE e a transferência extraordinária do OE (M€)....11
Gráfico 9 – Evolução das principais fontes de receita da CGA no período 2005-2016....12
Gráfico 10 – Evolução do número de subscritores, das contribuições e da massa salarial....13
Gráfico 11 – Evolução das componentes de receita da CGA 13
Gráfico 12 – Despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (em M€ e em %) 14
Gráfico 13 – Evolução do número de aposentados no período 2000-2016....15
Gráfico 14 – Evolução das componentes da despesa da CGA 16
Gráfico 15 – Evolução acumulada do saldo orçamental da CGA (em M€)....17
Gráfico 16 – Variação dos encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (em M€) 21

Índice de Quadros

Quadro 1 – Execução orçamental da Segurança Social em 2016 4
Quadro 2 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações em 2016....14
Quadro 3 – Orçamento da Segurança Social para 2017 19
Quadro 4 – Orçamento da Caixa Geral de Aposentações para 2017 20
Quadro 5 – Execução orçamental da Segurança Social por sistema 22

SUMÁRIO EXECUTIVO

Execução orçamental da Segurança Social em 2017

O saldo global da Segurança Social em 2017, expurgado do impacto do Fundo Social Europeu (FSE), do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) e da transferência extraordinária do Orçamento do Estado (OE) para o Sistema Previdencial, atingiu um excedente de 1652 M€. Tal resultou de um excedente de 1123 M€ no Sistema Previdencial e de um excedente de 529 M€ no Sistema de Proteção Social e Cidadania. No âmbito do Sistema Previdencial, foi o saldo do Subsistema Previdencial de Repartição, ajustado do Fundo Social Europeu e das transferências do Orçamento do Estado desse ano, que mais contribuiu para o desenvolvimento favorável, aumentando o seu excedente de 51 M€ em 2016 para 601 M€ em 2017.

Em relação a 2016 trata-se de uma melhoria de 564 M€ no saldo global ajustado dos efeitos referidos. Esta variação reflete a melhoria de 630 M€ atribuível ao Sistema Previdencial e de 154 M€ atribuível ao Sistema de Proteção Social e Cidadania.

O crescimento da receita efetiva da Segurança Social, excluindo a transferência do Fundo Social Europeu e do Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas, foi de 3,8%, uma variação superior à previsão de 2,6% implícita no Orçamento da Segurança Social (OSS). Este resultado justifica-se fundamentalmente pela evolução das contribuições e quotizações, cuja execução provisória excedeu em 330 M€ a previsão inscrita naquele documento de programação orçamental para 2017.

Nesse ano, a despesa efetiva, ajustada do efeito do Fundo Social Europeu, revelou um crescimento significativamente inferior ao previsto no Orçamento da Segurança Social para 2017, tendo aumentado 1,6% face a 2016, ou seja, 2,9 p.p. abaixo dos 4,5% previstos. A despesa com prestações sociais registou um crescimento de 1,6%, abaixo da previsão de 3,4%, traduzindo em particular o melhor comportamento da despesa com ação social, pensões e prestações de desemprego. A despesa com pensões aumentou 2,2%, tendo crescido menos do que o previsto (3,1%).

Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações em 2017

Em 2017 a Caixa Geral de Aposentações (CGA) registou um excedente de 73 M€, inferior ao alcançado no ano anterior (87 M€), mas superior ao previsto no Orçamento do Estado para aquele ano (3 M€). Este desvio favorável é explicado pelo facto de a despesa ter ficado 75 M€ abaixo do previsto.

A receita efetiva da CGA praticamente estabilizou face ao ano anterior tendo o decréscimo das contribuições recebidas sido compensado pelo aumento das transferências correntes (onde se inclui a comparticipação do Orçamento do Estado destinada a assegurar o equilíbrio financeiro da CGA, que aumentou pelo terceiro ano consecutivo) e das outras receitas correntes. A diminuição das contribuições e quotizações em relação ao ano anterior decorreu da redução do número de subscritores, não tendo o efeito decorrente do aumento da sua base de incidência sido suficiente para o compensar. Em comparação com o Orçamento do Estado para 2017, a receita efetiva ficou globalmente em linha com o previsto uma vez que os desvios desfavoráveis nas transferências e nas outras receitas correntes foram compensados por um desvio favorável nas contribuições recebidas.

Apesar de o número de aposentados ter diminuído em 2017, a despesa com pensões aumentou devido aos impactos: da atualização das pensões; da reversão integral da medida de reposição salarial nas Administrações Públicas (AP) se ter feito sentir logo desde o início do ano; do aumento do número de novos aposentados e do valor médio das novas pensões de aposentação. Após ter diminuído 0,1% em 2016, a despesa com pensões e abonos da responsabilidade da Caixa Geral de Aposentações aumentou 0,1% em 2017, inferior ao acréscimo de 0,9% previsto. O crescimento da despesa efetiva da Caixa Geral de Aposentações subiu ligeiramente de 0,1% em 2016 para 0,2% em 2017, uma variação inferior à implícita no Orçamento do Estado para esse ano (1,0%).

O diferencial negativo entre o número de aposentados e o número de subscritores voltou a aumentar, uma vez que o ritmo de diminuição de subscritores da Caixa Geral de Aposentações foi mais acentuado que o do total de aposentados. Assim, o rácio de ativos/inativos voltou a diminuir em 2017, apresentando uma relação de 0,94 subscritores no ativo por cada aposentado (excluindo pensionistas de sobrevivência).

Orçamento para 2018

O Orçamento da Segurança Social para 2018 aponta para uma redução do saldo orçamental de 1178 M€, diminuindo de 2082 M€ em 2017 para 903 M€ este ano. Esta evolução resulta, essencialmente, da eliminação da transferência extraordinária do Orçamento do Estado e da previsão de um aumento da despesa (+1603 M€) superior ao aumento da receita (+425 M€). O aumento esperado da despesa efetiva tem por base o incremento da despesa com prestações sociais (+1211 M€) determinado pela atualização do valor da prestação (efeito preço) e pela variação do número de beneficiários (efeito volume), em especial para as despesas com pensões, outras prestações pertencentes ao regime não contributivo e a criação de um novo complemento de combate à pobreza da pessoa com deficiência. A previsão de eliminação da transferência extraordinária do OE afeta a evolução da receita efetiva quando comparada com o ano anterior. Para as restantes transferências do Orçamento do Estado é também esperada uma redução, particularmente da transferência para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (-83 M€). Em sentido oposto, perspetiva-se um aumento das contribuições e quotizações de 797 M€ face a 2017.

No que diz respeito à Caixa Geral de Aposentações, o Orçamento do Estado para 2018 aponta para que o seu saldo orçamental registe uma degradação mais expressiva do que a verificada em 2017, que fará com que o saldo passe a ser deficitário em 42 M€, infletindo assim a situação excedentária registada no último triénio. O ritmo de crescimento da despesa previsto para o corrente ano (2,4%) deverá ser o dobro do estimado para a receita (1,2%). A taxa de crescimento dos encargos e abonos da responsabilidade da CGA deverá acelerar em 2018, apesar de estar prevista uma redução líquida do número de pensões de aposentação. Está prevista uma diminuição da receita proveniente de contribuições e quotizações, que cobrirá apenas 42,8% da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da Caixa Geral. Consequentemente, a comparticipação do Orçamento do Estado deverá aumentar 4% em 2018.

1 INTRODUÇÃO

O presente relatório analisa a execução provisória dos Orçamentos da Segurança Social (OSS) e da Caixa Geral de Aposentações (CGA) em 2017, tendo por referência o Orçamento do Estado para 2017 (OE/2017), aprovado pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro. A análise elaborada assenta em dados apresentados na ótica da contabilidade pública.

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

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

Até à data de elaboração deste relatório não foi ainda obtida informação relativa a dados físicos do sistema de Segurança Social, nomeadamente a evolução do número de contribuintes e das respetivas remunerações médias declaradas por tipo de qualificação, números mensais de novos pensionistas por regime e novos pensionistas de pensão antecipada por desemprego e de pensão antecipada voluntária, assim como o número mensal de novos beneficiários das prestações de desemprego, de doença, de parentalidade e familiares. A informação em falta é imprescindível para a elaboração de uma análise mais detalhada e para a identificação dos principais fatores explicativos da evolução das rubricas que compõem a receita e a despesa, nomeadamente a evolução das remunerações e do valor das novas pensões.

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

2 DESENVOLVIMENTOS ORÇAMENTAIS EM 2017

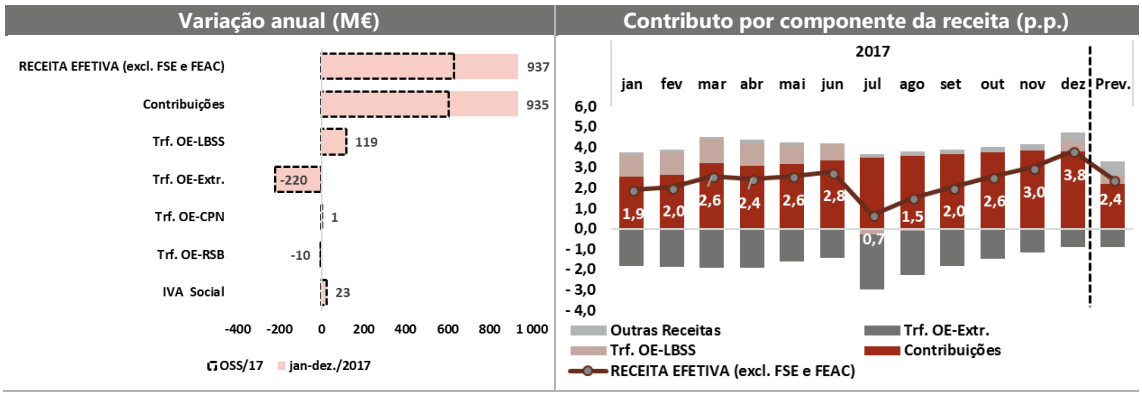
2.1 SEGURANÇA SOCIAL

A análise dos agregados da receita e da despesa da Segurança Social baseia-se em dados expurgados dos efeitos das transferências do FSE, para centrar a análise na evolução da situação orçamental do sistema de proteção social, reduzindo o efeito de eventuais desfasamentos temporais entre receita e despesa sobre o saldo do Sistema da Segurança Social. Uma vez que o FSE financia encargos do Subsistema de Ação Social, a exclusão dos fundos europeus apenas teve em conta a receita e a despesa em que a Segurança Social atua como intermediária.

2.1.1 Evolução da receita

Em 2017, a receita da Segurança Social, excluindo o FSE e o FEAC, cresceu 3,8%, uma variação consideravelmente superior à prevista no OSS/2017 (de 2,5%). Esta evolução reflete um comportamento mais favorável do que o previsto no OSS/2017 em praticamente todas as rubricas da receita. Refere-se, em particular, o comportamento das contribuições sociais[2] com um aumento de 6,3%, que compara com o crescimento previsto de 4,1% no OSS/2017, representando uma execução provisória 330 M€ superior à inicialmente prevista. A execução das receitas provenientes de jogos sociais revelou-se também mais favorável (em 32 M€) do que o previsto no documento de programação orçamental. Em sentido oposto, as transferências recebidas do Orçamento do Estado (OE), foram inferiores (em 7 M€) ao inscrito no OSS/2017.

Gráfico 1 – Variação homóloga acumulada da receita da Segurança Social sem FSE e FEAC



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: Trf. OE – Transferência do Orçamento do Estado; LBSS – Lei de Bases da Segurança Social; Trf. OE-Extr. – Transferência extraordinária do Orçamento do Estado; CPN – Contrapartida Pública Nacional; RSB – Regime Substitutivo Bancário.

Destaca-se a robusta evolução da receita de contribuições e quotizações ao longo do ano de 2017. Em 2017, a receita de contribuições e quotizações, que constitui a principal fonte de financiamento do Sistema[3], apresentou uma variação de 6,3%.[4] Esta rubrica tem

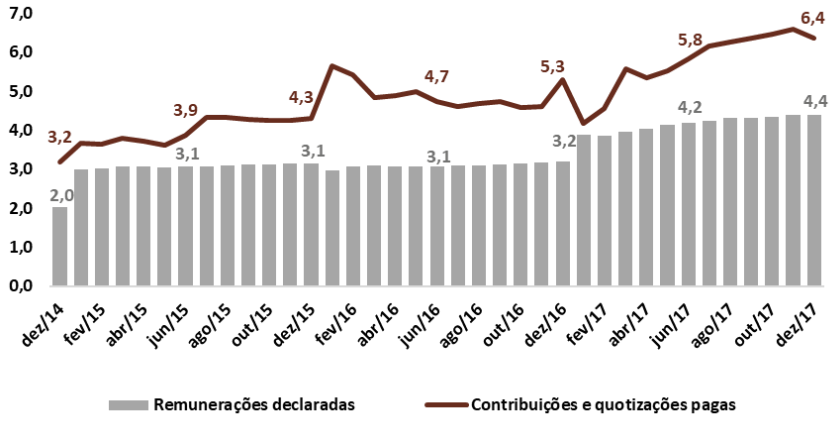
[2] Embora o ciclo de vida da Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES) tenha terminado em 2016, não tendo sido previsto no OSS/2017 a aplicação de qualquer taxa ao universo de pensionistas, em 2017 ainda se registou um valor residual de 0,1 M€ (7M€ em 2016).

[3] As contribuições estão consignadas exclusivamente ao Sistema Previdencial.

[4] Excluindo o efeito residual da CES, em 2017, a variação das contribuições e quotizações situa-se em 6,4%.

registado variações anuais significativas (de 1,8% em 2014, de 2,8% em 2015, 5,2% em 2016 e de 6,3% em 2017) superando pelo terceiro ano consecutivo o nível de receita anterior ao período de ajustamento.[5] O crescimento em 2017 reflete a melhoria do enquadramento macroeconómico, sobretudo a diminuição da taxa de desemprego (para 8,9%), a variação positiva no emprego (3,3%) e a aceleração do ritmo de crescimento real do PIB (+2,7%). A reposição de vencimentos dos trabalhadores das AP inscritos na Segurança Social (SS) desde 2005, bem como o número de novas contratações realizadas no ano (6340 em termos líquidos)[6] também têm um contributo para o aumento registado na receita, que o CFP não consegue, contudo, quantificar por falta de informação. A manutenção de variações positivas das contribuições e quotizações é essencial para garantir o autofinanciamento e a sustentabilidade do sistema contributivo.

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



Fonte: IGFSS, Banco de Portugal. Cálculos do CFP. | Notas: os valores de contribuições e quotizações excluem a CES; em 2014 são expurgadas as contribuições sobre prestações de desemprego e doença registadas; t.v.a – taxa de variação homóloga acumulada.

As transferências do OE mantiveram-se em linha face às previstas no OSS/2017. O OSS/2017 antecipava uma quebra de 93 M€ face a 2016 nas transferências do OE, justificada principalmente pela transferência extraordinária destinada ao Sistema Previdencial-Repartição. Constata-se que as transferências do OE se reduziram em 100 M€. Esta evolução decorre, essencialmente, de fatores distintos: por um lado, a diminuição da transferência extraordinária do OE (-220 M€) e da transferência para o Regime Substitutivo Bancário (-10 M€), enquanto, por outro lado, a transferência do OE para o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) aumentou em 119 M€. O Sistema Previdencial-Repartição beneficiou da totalidade da transferência extraordinária prevista no OSS, que ascendeu a 430 M€ em 2017.

[5] No período anterior ao PAEF a receita de contribuições e quotizações registou um aumento contínuo até 2011, ano em que atingiu o máximo de 13 746 M€. No ano de 2012 esta receita registou uma forte quebra, tendo recuperado uma trajetória de crescimento a partir de 2013. Em 2017 a receita de contribuições e quotizações registou um aumento significativo face a 2016 (+935 M€), atingindo 15 713 M€, superando o valor de 2016 que já tinha ultrapassado o valor máximo de 2011.

[6] Valor que corresponde à diferença entre o volume médio de emprego em 2016 e 2017.

Quadro 1 – Execução orçamental da Segurança Social em 2017
(ótica da Contabilidade Pública)

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	PREVISÃO	EXECUÇÃO				
	Milhões de Euros	Milhões de Euros		Var. homóloga (%)		
	OSS/17	CSS/16	jan-dez./17	jan-dez./17	Ctvh (p.p.)	Por memória: OSS/17
RECEITA EFETIVA (excl. FSE e FEAC)	**25 370**	**24 739**	**25 677**	**3,8**	**3,8**	**2,5**
Receita Corrente - da qual:	25 358	24 710	25 665	3,9	3,9	2,6
Receita fiscal	1 056	1 000	1 087	8,8	0,4	5,6
IVA social	797	774	797	3,0	0,1	3,0
Receitas de jogos sociais	209	219	240	9,8	0,1	-4,6
Adicional ao IMI	50	0	50	-	-	-
Contribuições e quotizações	15 383	14 778	15 713	6,3	3,8	4,1
Contribuições e quotizações	15 383	14 771	15 713	6,4	3,8	4,1
Contribuição extraordinária solidariedade	0	7	0	-99,0	0,0	-100,0
Transferências do OE	7 779	7 872	7 772	-1,3	-0,4	-1,2
Transf. do OE para cumprimento da LBSS	6 737	6 618	6 737	1,8	0,5	1,8
Transferência extraordinária do OE	430	650	430	-33,9	-0,9	-33,9
Transf. do OE - CPN	126	125	126	0,9	0,0	0,9
Transf. do OE - RSB	476	478	469	-2,1	0,0	-0,6
Transferências da CGA - pensões unificadas	149	130	134	3,2	0,0	14,7
Receita de capital	12	29	12	-60,3	-0,1	-57,6
DESPESA EFETIVA (excl. FSE e FEAC)	**24 276**	**23 222**	**23 595**	**1,6**	**1,6**	**4,5**
Despesa Corrente - da qual:	24 233	23 204	23 569	1,6	1,6	4,4
Prestações Sociais	20 724	20 052	20 365	1,6	1,3	3,4
Pensões	16 622	16 124	16 485	2,2	1,6	3,1
Abono de Família	687	645	675	4,8	0,1	6,6
Subs. e complemento por doença	530	467	511	9,4	0,2	13,5
Subs. desemprego, social de desemprego e apoio ao emp	1 381	1 510	1 312	-13,1	-0,9	-8,6
Complemento Solidário para Idosos	221	203	208	2,4	0,0	8,6
Rendimento Social de Inserção	359	335	344	2,8	0,0	7,3
Outras prestações	925	768	828	7,8	0,3	20,4
Ação Social	1 840	1 656	1 700	2,6	0,2	11,1
Subsídios de Formação Profissional	128	56	42	-25,1	-0,1	128,1
Transferências para a CGA - pensões unificadas	542	528	530	0,3	0,0	2,5
Despesa de Capital	43	17	27	53,2	0,0	150,4
SALDO GLOBAL (excl. FSE e FEAC)	**1 094**	**1 518**	**2 082**			
Por memória:						
Receita Efetiva - da qual:	26 904	25 712	26 685	3,8	3,9	4,6
Trf. FSE e FEAC	1 534	972	1 008	3,7	0,1	57,7
Despesa Efetiva - da qual:	25 767	24 148	24 607	1,9	2,0	6,7
Trf. FSE e FEAC	1 491	926	1 012	9,3	0,4	61,0
Saldo Global	1 137	1 564	2 078			

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

Em 2017, foi introduzido o adicional ao IMI, visando o alargamento da base de financiamento do Sistema da Segurança Social. A consignação da tributação progressiva do património imobiliário de valor patrimonial tributário superior a 600 000 €[7] ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)[8] teve um impacto de 50 M€[9].

[7] Este imposto acresce ao IMI e é aplicado sobre a totalidade dos imóveis detidos por um contribuinte. Para pessoas singulares e heranças indivisas, é aplicada uma dedução de 600 000€ ao valor tributável, sendo ao excedente deste valor e até 1 000 000€ aplicada a taxa de 0,7% relativa ao adicional ao IMI. Sobre o restante valor que supere 1 000 000€ a taxa aplicada é de 1%. Caso a tributação seja conjunta, a taxa de adicional ao IMI de 0,7% aplica-se para imóveis cujo valor patrimonial se situe entre os 1 200 000€ e os 2 000 000€. Para o restante valor que supere os 2 000 000€ incide a taxa de 1%.

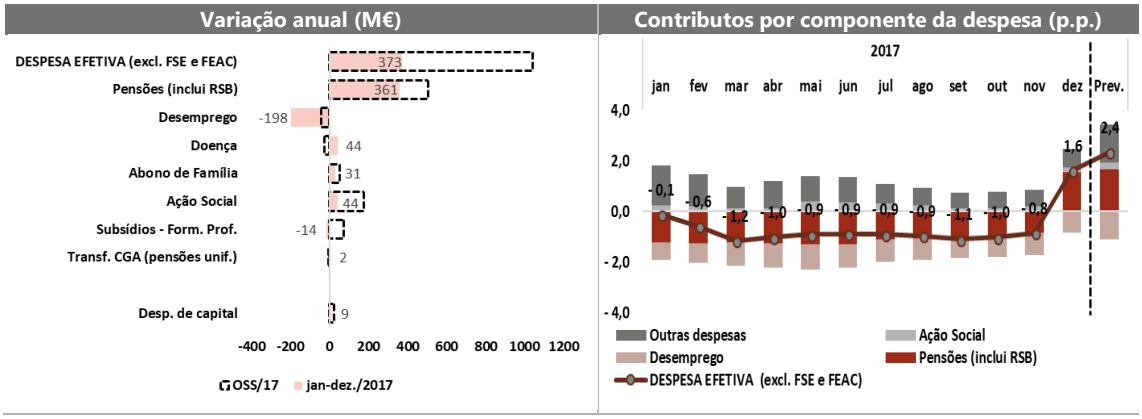
[8] Nos termos dos artigos 218.º e 219.º da Lei do OE/2017.

[9] O valor total da primeira cobrança do Adicional ao IMI foi de 129,9 M€.

2.1.2 Evolução da despesa

A despesa da Segurança Social ajustada dos efeitos do FSE e do FEAC apresentou um acréscimo de 1,6% face a 2016. A execução da despesa foi significativamente inferior à prevista no OSS/2017 que apresentava um aumento esperado de 4,5%. Esta previsão estava apoiada num pressuposto de evolução dos encargos com prestações sociais[10] cuja execução se situou, para a maioria das rubricas, abaixo do orçamentado (Quadro 1).

Gráfico 3 – Variação homóloga acumulada da despesa da Segurança Social em 2017



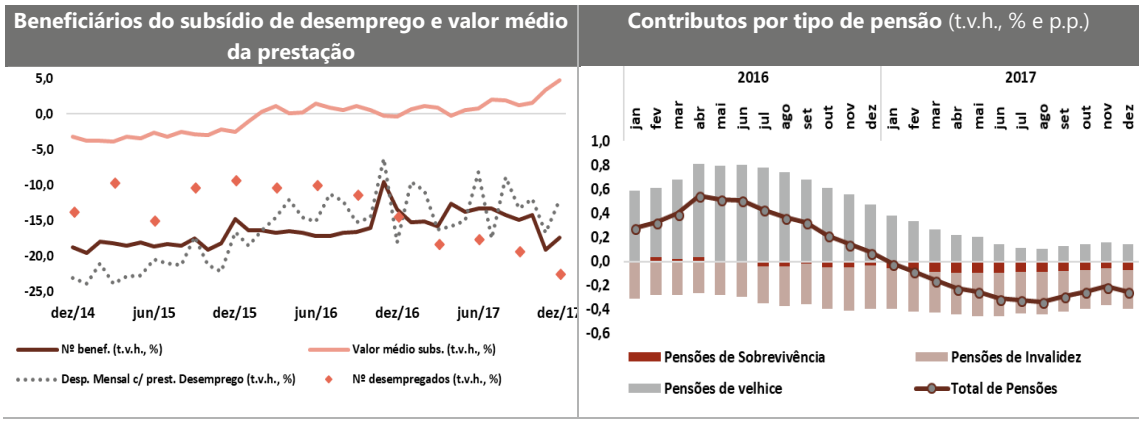
Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Notas: RSB – Regime Substitutivo dos Bancários. No gráfico do painel esquerdo, os subsídios à formação profissional excluem a despesa com suporte no FSE e a despesa com ação social exclui os subsídios correntes com suporte no FSE e FEAC. A previsão apresentada no gráfico do painel direito corresponde ao OSS/2016.

A despesa com prestações de desemprego continuou a decrescer, refletindo a recuperação do mercado de trabalho. Desde 2013 que a despesa com prestações de desemprego tem contribuído de forma sustentada e significativa para a redução da despesa do sistema, tendo-se mantido essa trajetória ao longo do ano de 2017, registando uma diminuição de 13,1% face a 2016. O OSS/2017 previa uma redução de 8,6% dos encargos com prestações de desemprego, acompanhando a expectativa de quebra da taxa de desemprego subjacente ao cenário macroeconómico.[11] O painel esquerdo do Gráfico 4 apresenta o comportamento do subsídio de desemprego, que acompanhou a evolução do número de beneficiários desta prestação.

[10] Em particular pensões, subsídio de desemprego, social de desemprego e apoio ao emprego, subsídio e complemento por doença, rendimento social de inserção (RSI), complemento solidário para idosos (CSI) abono de família, bem como a ação social e subsídios de formação profissional.

[11] No OE/2017, o cenário macroeconómico apontava para uma redução da taxa de desemprego de 11,2% em 2016 para 10,3%, em 2017. No entanto, estas taxas vieram a revelar-se mais baixas, registando valores de 11,1% e 8,9% respetivamente.

Gráfico 4 – Variação homóloga de beneficiários de prestações de desemprego e pensões



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

A execução da despesa com pensões situou-se abaixo do valor previsto no OSS/2017. A previsão inscrita no OSS/2017 apontava para um aumento de 3,1% na despesa com pensões, tendo esta registado um acréscimo inferior, de 2,2%.[12]

O comportamento da despesa com pensões conjuga dois efeitos distintos: o efeito preço e o efeito volume. O CFP não dispõe dos dados necessários para aferir o impacto desagregado destes dois efeitos. Para o efeito preço, é relevante a atualização das pensões que tem em consideração um conjunto de fatores, nomeadamente: (i) o montante da pensão, considerando o Indexante de Apoios Sociais (IAS); (ii) o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB); e (iii) a evolução do Índice de Preços no Consumidor (IPC) sem habitação. Além das alterações determinadas pela regra de atualização, o OE/2017 introduziu alterações adicionais, nomeadamente: (i) a reintrodução da atualização do IAS[13], que serve de referencial às prestações sociais atribuídas; (ii) a reposição da atualização das pensões do regime geral de Segurança Social[14]; (iii) alterações nos escalões para efeitos de atualização, passando o primeiro escalão a abranger as pensões até duas vezes o valor do IAS (anteriormente 1,5 IAS) e (iv) a inclusão de uma atualização extraordinária das pensões inferiores a 1,5 IAS, que não haviam sido atualizadas no período entre 2011 e 2015, no valor de 10€ por pensionista a partir de agosto de 2017.

O efeito volume, determinante para a evolução da despesa com pensões, reflete um ligeiro decréscimo do número médio de pensões em pagamento de 0,2% no ano de 2017. Esta evolução traduz a dinâmica do número de pensões de invalidez e de sobrevivência que, em termos médios, diminuiu face ao ano anterior de 4,5% e de 0,3%, respetivamente. Em sentido contrário, em 2017, o número de pensões de velhice aumentou 0,3%, um crescimento menos expressivo face ao registado em 2016 (1%). Analisando o Gráfico 4 (painel da direita), constata-se um decréscimo das taxas de crescimento do número de pensões de velhice ao longo do ano de 2017, seguindo a trajetória verificada desde a segunda metade

[12] A despesa com pensões foi apurada tendo em conta a despesa identificada por eventualidade dos diversos regimes da segurança social bem como a despesa com pensões do Regime Substitutivo Bancário e do BPN.

[13] Revogação da suspensão da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro.

[14] São repostas as atualizações das pensões do regime geral da Segurança Social previstas na Lei n.º 53 -B/2006, de 29 de dezembro, alterada pela Lei n.º 3 -B/2010, de 28 de abril, e na Lei n.º 52/2007, de 31 de agosto, alterada pelas Leis n.º 11/2008, de 20 de fevereiro, e n.º 82 -B/2014, de 31 de dezembro.

de 2016. O 2.º semestre de 2017 apresenta, em termos médios, uma estabilização (0,2%) do número de novas pensões de velhice. Apesar da tendência de diminuição da taxa de crescimento do total das pensões, o número de pensões de velhice aumentou em 5829, em termos médios ao longo do ano.

A despesa com prestações do regime não contributivo[15] aumentou, contrariamente à diminuição prevista no OSS/2017. Estas prestações apresentaram um aumento de 1,2% comparativamente à quebra esperada de 1,5%, o que representa, em termos absolutos, um acréscimo de 59 M€ face ao inscrito no OSS/2017. No que respeita a outras prestações no regime não contributivo, nomeadamente pensões por antecipação da idade da reforma, apresentaram uma diminuição superior (-7,1%) face à prevista no OSS/2017 (de -3,5%).

O OSS/2017 introduziu uma nova prestação de deficiência e prolongou as alterações já criadas em 2016[16] relativas ao abono de família, ao rendimento social de inserção, às prestações de parentalidade e ao complemento solidário para idosos. Para a prestação de deficiência foi previsto no OSS/2017 um impacto no valor de 60 M€, tendo sido executados apenas 12,3 M€. Para as restantes prestações foi estimado um impacto de 100,9 M€, mas o CFP não dispõe de dados suficientes para aferir o seu impacto por falta de informação da Segurança Social.

2.1.3 Saldo orçamental

O excedente orçamental da Segurança Social, excluindo as operações relativas ao FSE e FEAC, aumentou em 2017. O saldo inscrito no OSS/2017 de 1094 M€ foi largamente superado, apurando-se um excedente de 2082 M€. Em relação ao orçamentado, a receita apresentou um desvio positivo de 307 M€, que acresce ao contributo dado pela despesa, cuja execução se situou 681 M€ abaixo do valor inscrito no OSS/2017. Comparativamente com a execução orçamental de 2016, constata-se que o saldo global da Segurança Social apresentou uma melhoria de 564 M€. Apesar do aumento verificado na despesa, em cerca de 373 M€, a receita apresentou uma execução bastante favorável com um acréscimo de 938 M€.

---

[15] Inclui complementos sociais, complementos de desemprego, maternidade, doença, remuneratórios aduaneiros, pensões, complemento extraordinário de solidariedade e subsídio de funeral.

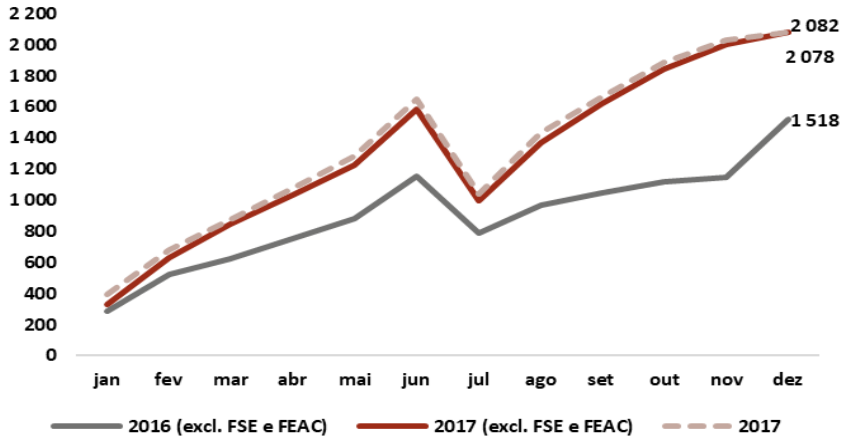
[16] Alterações introduzidas com o OSS/16 e prolongadas para 2017:

- Abono de família: aplicação da percentagem da majoração de 35% do montante do abono de família e abono pré-natal para crianças e jovens inseridos em agregados familiares monoparentais, bem como o aumento dos montantes de abono nos três escalões. Inclui, também, o reforço da proteção do abono de família dirigido à primeira infância (crianças até 36 meses), no âmbito do combate à pobreza infantil;

- Rendimento social de inserção: reposição de 25% do corte operado durante o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), persistindo na atualização do valor de referência concretizada em 2016;

- Complemento solidário para idosos: inclusão do valor de referência de 5 059 euros por ano, a partir de 1 de abril de 2016.

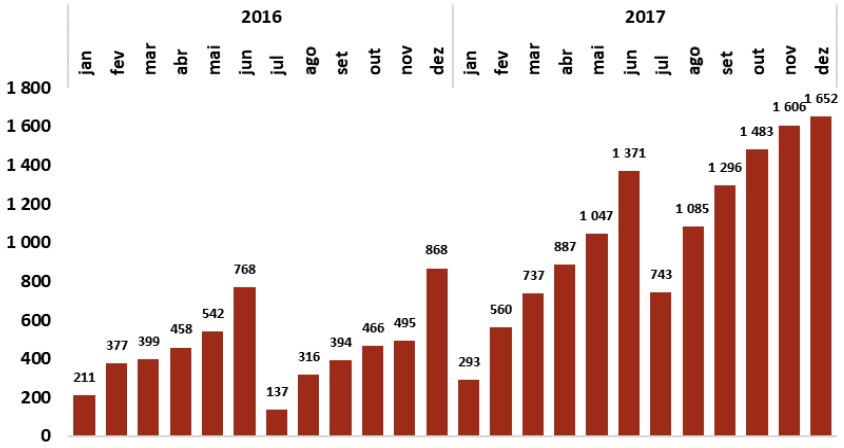
Gráfico 5 – Evolução acumulada do saldo orçamental da Segurança Social (M€)



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP.

O saldo da Segurança Social ajustado da transferência extraordinária do OE e das operações FSE e FEAC apresentou um excedente de 1652 M€. Este resultado encontra-se influenciado pelo comportamento da receita, essencialmente das contribuições sociais, que espelham o aumento da massa salarial e a recuperação do mercado de trabalho. Importa referir o contributo dado pela redução das rubricas relativas ao subsídio de desemprego, ao subsídio social de desemprego e ao apoio ao emprego e, em menor grau, aos subsídios de formação profissional. Seguindo a tendência verificada em 2016, no ano de 2017 registaram-se excedentes orçamentais significativos em todos os meses do ano, representando uma inversão da trajetória a que se assistiu nos últimos anos, caracterizada por défices elevados do sistema. O excedente orçamental de 2017 reflete uma melhoria substancial na situação financeira do Sistema Previdencial da Segurança Social, adiante analisado, refletindo simultaneamente o comportamento favorável da receita e a contenção da despesa.

Gráfico 6 – Saldo orçamental da Segurança Social excluindo FSE, FEAC e a transferência extraordinária do OE (M€)



Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Nota: Os saldos apresentados excluem a transferência extraordinária do OE, bem como as receitas do FSE, FEAC e transferências com suporte no mesmo para entidades externas ao sistema. Por isso, os saldos são diferentes dos que constam do Ex-Mapa IX da Segurança Social.

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, sendo dividido em três subsistemas:

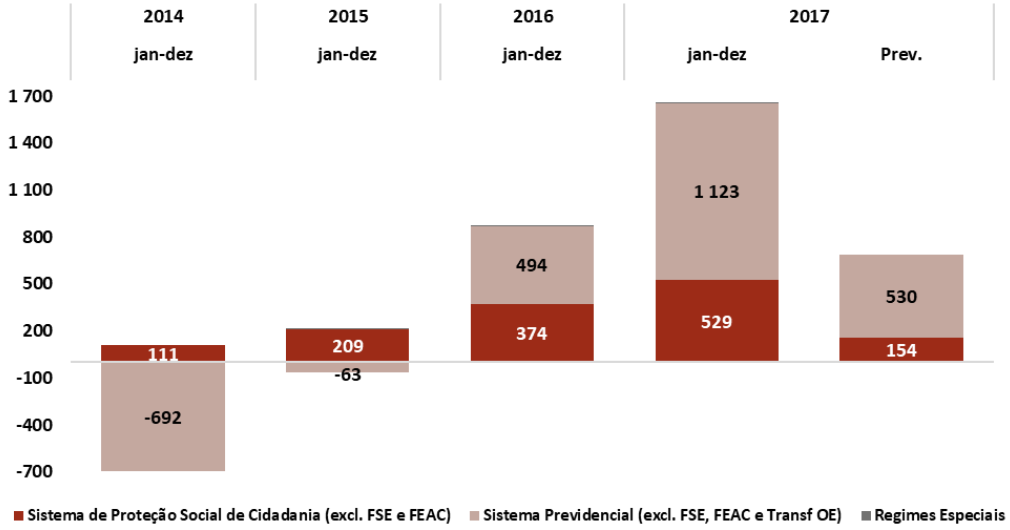
(i) Subsistema de solidariedade: assegura o pagamento de prestações sociais destinadas ao combate à pobreza e exclusão social, em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no subsistema previdencial;
(ii) Subsistema de proteção familiar: visa compensar o aumento de encargos associados ao alargamento da família e a riscos sociais no domínio da deficiência e da dependência; e
(iii) Subsistema de ação social: tem como objetivo a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de exclusão, bem como a integração, garantindo apoios aos grupos mais vulneráveis, como crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos e pessoas em situação de carência económica ou social, disfunção ou marginalização 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.

O excedente orçamental registado em 2017 ficou a dever-se ao contributo do Sistema Previdencial e a um montante de despesa no sistema de Proteção Social de Cidadania inferior às transferências do OE para a financiar. O Sistema Previdencial, excluindo o impacto dos fundos comunitários (9 M€)[17] e sem ter em conta o valor da transferência extraordinária do OE/2017 (de 430 M€), registou um excedente de 1123 M€, o valor mais elevado desde 2012. Pelo quarto ano consecutivo, o Sistema de Proteção Social de Cidadania, excluindo o impacto dos fundos comunitários, foi financiado por transferências do Orçamento e por consignação de receitas fiscais ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social, tendo apresentado um excedente de 529 M€.

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

Gráfico 7 – Saldo orçamental por sistema excluindo FSE, FEAC e a transferência extraordinária do OE
(M€)

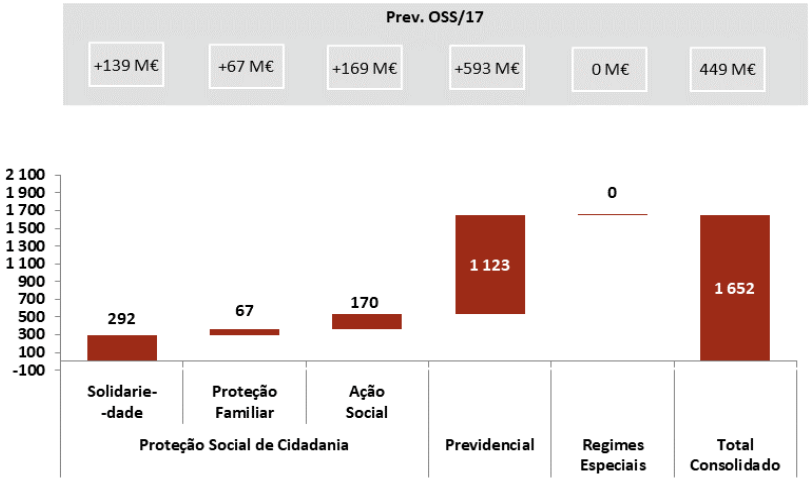


Fonte: IGFSS. Cálculos do CFP. | Nota: Os saldos apresentados excluem a transferência do OE, bem como as receitas do FSE e FEAC e despesas com suporte nos mesmos.

O aumento do excedente orçamental da Segurança Social em 2017 deveu-se sobretudo à melhoria registada no Sistema Previdencial face ao ano anterior. Excluindo as operações referentes a fundos comunitários e as transferências entre sistemas, o saldo do Sistema Previdencial registou um acréscimo de 410 M€, aumentando de 1143 M€ em 2016 para 1553 M€ em 2017. Quando retirado também o efeito da transferência extraordinária do OE, verifica-se uma melhoria de 630 M€, atingindo um excedente de 1123 M€ (que compara com um excedente de 494 M€ em 2016). Este resultado reflete a trajetória favorável de ambos os subsistemas que compõem o Sistema Previdencial – Repartição e Capitalização. A componente de Repartição é a que tem maior relevância para este resultado, tendo passado de um excedente orçamental[18] de 51 M€ em 2016 para 601 M€ no ano seguinte. O Sistema Previdencial de Capitalização incrementou o seu excedente orçamental em 80 M€, situando-se nos 523 M€ em 2017 (Quadro 5 em anexo).

[18] Não considerando operações relativas a fundos comunitários e transferências entre sistemas.

Gráfico 8 – Contributo dos subsistemas para o saldo orçamental excluindo FSE, FEAC e a transferência extraordinária do OE (M€)



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

Todos os subsistemas que constituem o Sistema de Proteção Social de Cidadania apresentaram saldos positivos. O Subsistema de Solidariedade registou o maior contributo para o excedente global deste Sistema, de 292 M€, explicado maioritariamente por uma despesa com prestações do regime não contributivo inferior à prevista no OSS/2017. O Subsistema de Ação Social[19], excluído o impacto do FSE e FEAC, com um excedente de 170 M€, reflete sobretudo um menor crescimento da despesa e, em menor grau, uma melhor execução da receita proveniente de jogos sociais. Por último, o Subsistema de Proteção Familiar, foi o que menos contribuiu para o resultado global, apurando-se um saldo de 67 M€ em virtude de um maior crescimento da receita que o da despesa face ao ano anterior.

2.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

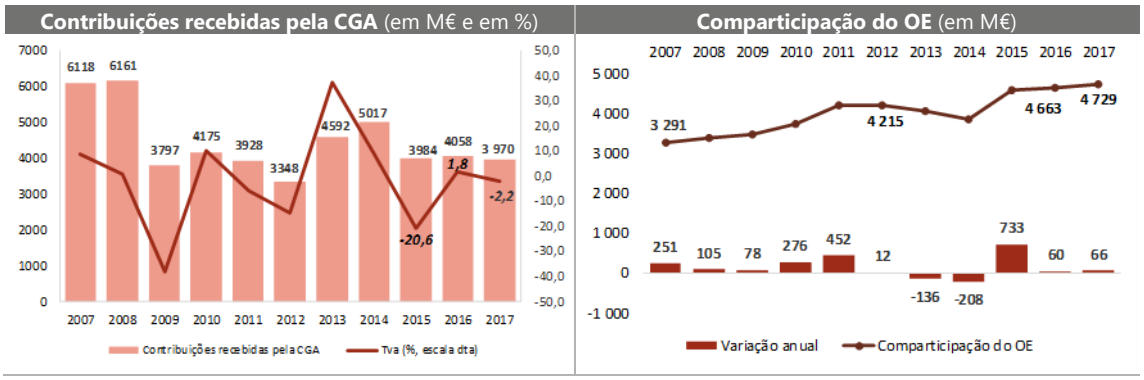
2.2.1 Evolução da receita

Em 2017 a receita efetiva da CGA manteve-se praticamente estabilizada face ao ano anterior. Após ter aumentado 66 M€ (ou 0,7%) em 2016, a receita efetiva da CGA registou um acréscimo de apenas 4 M€ em 2017. Esta desaceleração é explicada pelas contribuições recebidas pela CGA que, após terem aumentado 1,8% em 2016, diminuíram 2,2% em 2017 (painel esquerdo do Gráfico 9). Este decréscimo (de 88 M€) foi compensado pelo aumento das transferências e das outras receitas correntes (de 73 M€ e 19 M€, respetivamente). No âmbito daquelas transferências, destaca-se o facto de a comparticipação do OE destinada a assegurar o equilíbrio financeiro da CGA ter aumentado pelo terceiro ano consecutivo,

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

tendo-se fixado nos 4729 M€ em 2017, o que reflete um aumento de 1,4% face ao ano anterior (painel direito do Gráfico 9).

Gráfico 9 – Evolução das principais fontes de receita da CGA no período 2007-2017



Fonte: SIGO. Cálculos do CFP. | Notas: os valores relativos a 2017 são provisórios; as contribuições recebidas pela CGA incluem as "Quotas e contribuições", a CES e a compensação para pagamento de pensões; Tva – taxa de variação anual.

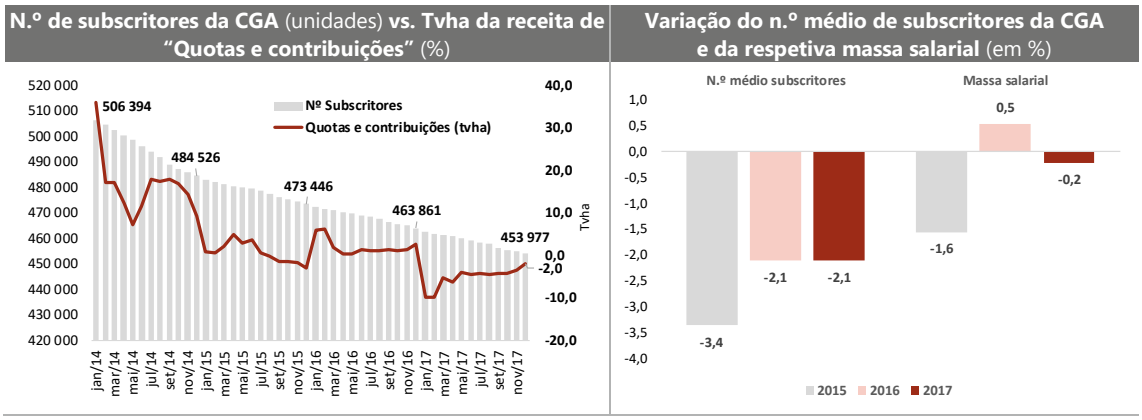
A receita proveniente de quotas e contribuições diminuiu em 2017, em consequência da redução do número de subscritores e da respetiva massa salarial. As contribuições recebidas pela CGA diminuíram de 4058 M€ em 2016 para 3970 M€ em 2017. Para esta redução de 88 M€ contribuiu o decréscimo da receita proveniente de contribuições e quotizações (de 78 M€) e da CES (de 12 M€, na sequência da sua extinção a partir de 2017).[20] Saliente-se que a diminuição das contribuições e quotizações ocorreu num contexto em que o efeito decorrente do aumento da sua base de incidência[21] não foi suficiente para compensar o impacto decorrente da redução do número de subscritores. No final de dezembro de 2017, os subscritores da CGA ascenderam a 453 977, menos 9884 do que no final do ano anterior (painel esquerdo do Gráfico 10).[22] Deste modo, a massa salarial dos subscritores diminuiu 0,2% em 2017 (painel direito do Gráfico 10).

[20] A Lei n.º 159-B/2015, de 30 de dezembro, determinou a extinção faseada da CES, tendo as respetivas taxas sido reduzidas para metade em 2016 e extintas a partir de 1 de janeiro de 2017.

[21] Devido à atualização das pensões em 2017 e ao facto de o efeito da eliminação integral da redução remuneratória ter-se feito sentir desde o início do ano, ao contrário do que sucedeu em 2016. Nos termos da Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro, a redução remuneratória foi progressivamente eliminada ao longo do ano de 2016, com reversões trimestrais, sendo que a eliminação completa apenas se verificou a partir de 1 de outubro de 2016.

[22] O número médio de subscritores diminuiu 2,1%, uma taxa de variação igual à verificada em 2016 (ver painel direito do Gráfico 10).

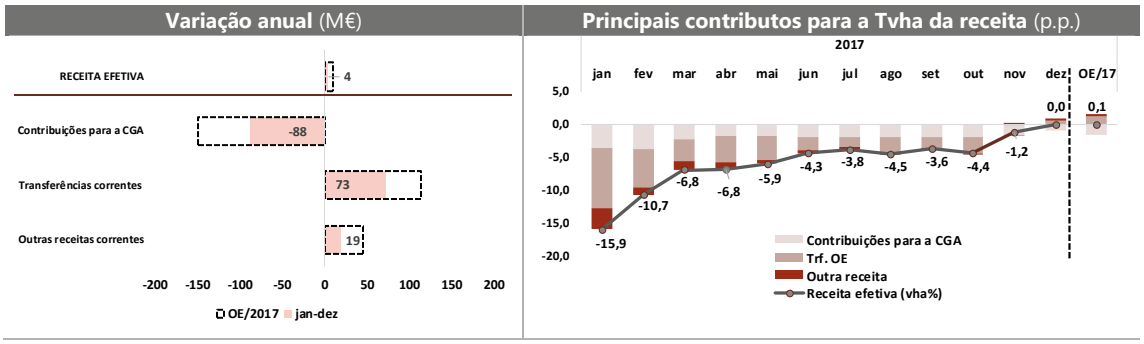
Gráfico 10 – Evolução do número de subscritores, das contribuições e da massa salarial



Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Nota: o total de "quotas e contribuições" não inclui a receita proveniente da CES; Tvha – taxa de variação homóloga acumulada.

A receita efetiva da CGA ficou globalmente em linha com o previsto no OE/2017. A receita da CGA atingiu 9794 M€ em 2017, menos 5 M€ do que o valor previsto no OE/2017. Esta execução, em linha com o orçamento inicial, resultou de desvios de sinal contrário (painel esquerdo do Gráfico 11). Por um lado, as transferências e as outras receitas correntes aumentaram menos do que o previsto (-42 M€ e -26 M€, respetivamente).[23] Por outro, as contribuições recebidas pela CGA ficaram 63 M€ acima do previsto, tendo registado uma diminuição (de 2,2%) menos acentuada do que a que estava subjacente ao OE/2017 (de 3,7%). Refira-se que a receita da CGA registou taxas de crescimento homólogo bastante negativas nos primeiros dez meses devido ao efeito da alteração do modelo de pagamento do subsídio de Natal (painel direito do Gráfico 11).[24]

Gráfico 11 – Evolução das componentes de receita da CGA em 2017



Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Nota: as "outras receitas correntes" incluem a variação da receita proveniente da cobrança de taxas, multas e outras penalidades, de rendimentos de propriedade e da venda de bens e serviços correntes.

[23] O desvio desfavorável nas "outras receitas correntes" explica-se por um menor recebimento de juros no âmbito da gestão financeira de reservas especiais constituídas para fazer face aos encargos com pensões cuja responsabilidade foi transferida para a CGA.

[24] Em 2016 a totalidade do subsídio de Natal foi paga em duodécimos, enquanto em 2017 metade do subsídio de Natal nas AP foi pago em regime de duodécimos, tendo a restante metade sido paga integralmente em novembro.

Quadro 2 – Execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações

(ótica da Contabilidade Pública)

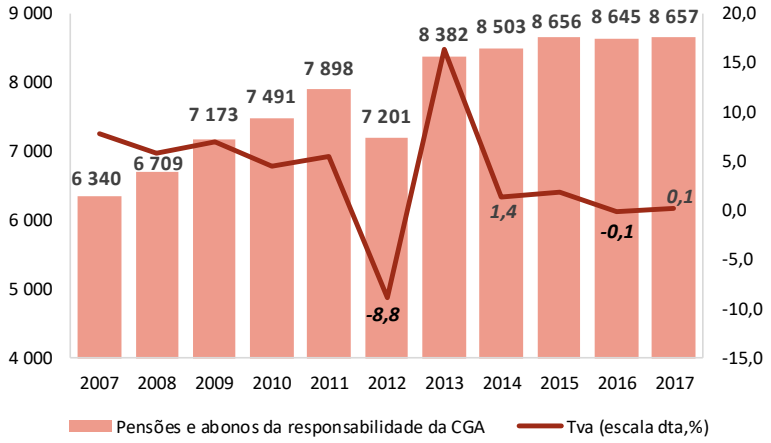
AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	Conta	Previsão	Exec. prov.	Variação anual		
	M€	M€	M€	%		
	2016	OE/2017	jan-dez/17	Tva 2016/2017	Ctva 2016/2017	Por memória: OE/2017
RECEITA EFETIVA	**9 790**	**9 800**	**9 794**	**0,0**	**0,0**	**0,1**
Contribuições para a CGA	4 058	3 908	3 970	-2,2	-0,9	-3,7
Quotas e Contribuições	3 946	3 809	3 867	-2,0	-0,8	-3,5
Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES)	13	0	0	-96,4	-0,1	-100,0
Compensação por pagamento de pensões	99	99	103	3,2	0,0	-0,3
Transferências correntes - das quais:	5 465	5 579	5 537	1,3	0,7	2,1
Transferências do OE	4 926	5 047	4 993	1,4	0,7	2,4
Comparticipação do OE	4 663	4 784	4 729	1,4	0,7	2,6
Compensação por pagamento de pensões	263	262	264	0,7	0,0	-0,2
Transferências da Seg. Social	528	524	530	0,3	0,0	-0,9
Outras receitas correntes	268	313	287	7,2	0,2	16,9
Receita de Capital	0	0	0	-	-	-
DESPESA EFETIVA - da qual:	**9 703**	**9 797**	**9 722**	**0,2**	**0,2**	**1,0**
Transferências Correntes - das quais:	9 671	9 756	9 690	0,2	0,2	0,9
Transf. para as Famílias	9 524	9 607	9 529	0,1	0,1	0,9
Pensões e Abonos - Resp. CGA	8 645	8 724	8 657	0,1	0,1	0,9
Pensões e Abonos - Resp. OE	261	260	252	-3,4	-0,1	-0,3
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	618	623	620	0,3	0,0	0,8
Transferências para Seg. Social	145	149	157	8,2	0,1	2,3
Outras despesas correntes	3	4	3	22,8	0,0	38,4
SALDO GLOBAL	**87**	**3**	**73**			

Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Notas: as transferências correntes para a Segurança Social incluem despesa com pensões unificadas, pagas pela Segurança Social. Tva – taxa de variação anual; Ctva – contributo para a taxa de variação anual.

2.2.2 Evolução da despesa

O crescimento da despesa efetiva da CGA acelerou ligeiramente de 0,1% em 2016 para 0,2% em 2017. Esta evolução é explicada pelo comportamento da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA. Após ter registado uma diminuição de 0,1% em 2016, esta rubrica apresentou um aumento de 0,1% em 2017, tendo-se fixado em 8657 M€ (valor semelhante ao registado em 2015 e que corresponde a 89% do total de despesa deste organismo) – ver Gráfico 12. O crescimento das transferências para a Segurança Social também acelerou, de 5,1% em 2016 para 8,2% em 2017.

Gráfico 12 – Despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA (em M€ e em %)



Fonte: SIGO. | Nota: os valores relativos a 2017 são provisórios.

A despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA aumentou ligeiramente em 2017, apesar de o número de aposentados ter diminuído. Esta despesa aumentou 12 M€ em 2017, apesar de o número de aposentados ter diminuído pelo segundo ano consecutivo: menos 3655 em 2016 e menos 737 em 2017. No ano de 2017 foram atribuídas 12 298 novas pensões de aposentação e reforma e foram abatidas 13 035 pensões de aposentação e reforma. Assim, o referido aumento de despesa deveu-se aos seguintes fatores:

- A partir de 1 de janeiro de 2017, verificou-se uma atualização das pensões do regime de proteção social convergente atribuídas pela CGA, acrescida de uma atualização extraordinária com efeitos a partir de 1 de agosto;[25]
- Em 2017, o impacto da reversão integral da medida de reposição salarial nas AP sentiu-se logo desde o início do ano, ao contrário do que sucedeu em 2016;[26]
- O número de novos aposentados excluindo pensionistas de sobrevivência aumentou de 8727 em 2016 para 12 298 em 2017;
- O valor médio das novas pensões de aposentação aumentou 77€, atingindo 1013€ em 2017 e interrompendo a trajetória descendente verificada no triénio 2014-2016.

O diferencial negativo entre o número de aposentados e o número de subscritores voltou a aumentar, contribuindo assim para o desequilíbrio estrutural do sistema. Em 2015, o número de subscritores da CGA (trabalhadores que estão no ativo e pagam quotas para efeitos de reforma) foi inferior em 12 823 relativamente ao número de funcionários públicos aposentados. Tal sucedeu pela primeira vez e, desde então, o diferencial negativo agravou-se para 18 753 no final de 2016 e para 27 900 no final de 2017 (painel esquerdo do Gráfico 13).[27] Este agravamento, determinado pelo facto de o regime da CGA se encontrar

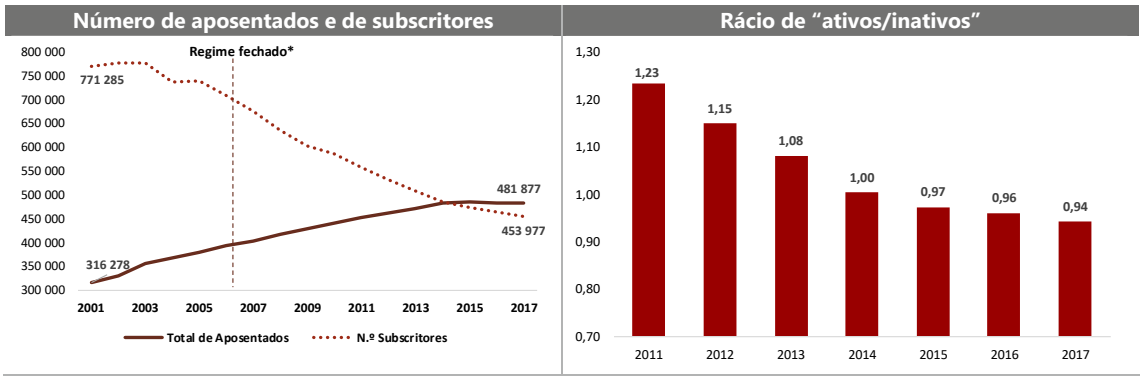
[25] Nos termos do Decreto-Lei n.º 98/2017, de 7 de março, as pensões de aposentação, reforma e invalidez da CGA atribuídas anteriormente a 1 de janeiro de 2016, de montante igual ou inferior a 842,64€, foram atualizadas em 0,5%, enquanto as de montante superior mantiveram o seu valor. Posteriormente, o Decreto-Regulamentar n.º 6-A/2017, de 31 de julho, determinou uma atualização extraordinária, entre 6€ e 10€ face a dezembro de 2016, para os pensionistas que aufiram um montante global de pensões igual ou inferior a 631,98€.

[26] Com impacto nas pensões indexadas aos salários dos trabalhadores no ativo.

[27] O agravamento observado em 2017 é justificado pelo facto de o ritmo de diminuição de subscritores (-2,1%) ter sido mais acentuado que o do total de aposentados excluindo pensionistas de sobrevivência (-0,2%).

fechado a novos subscritores desde o final de 2005, contribui para o desequilíbrio estrutural do sistema. Com efeito, o rácio de ativos/inativos voltou a diminuir em 2017, apresentando uma relação de 0,94 subscritores no ativo por cada aposentado (excluindo pensionistas de sobrevivência).

Gráfico 13 – Evolução do número de subscritores e aposentados



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

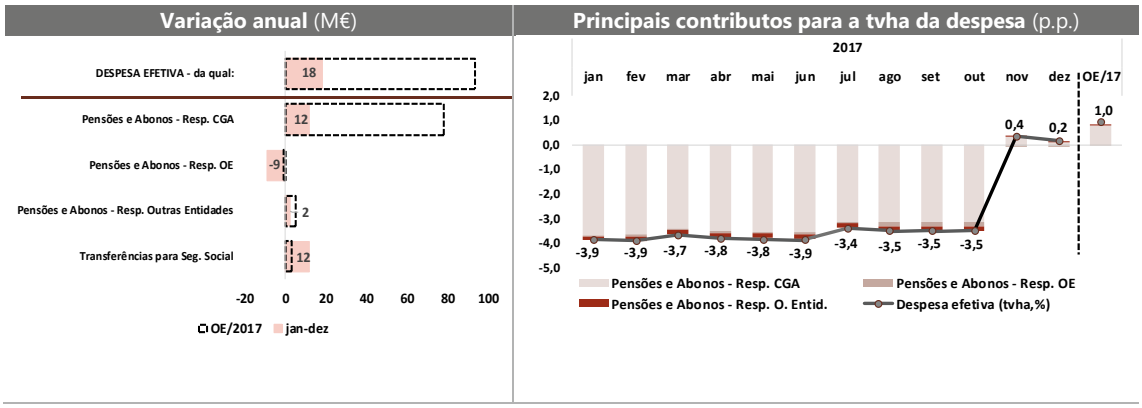
A taxa de crescimento da despesa efetiva da CGA ficou 0,8 p.p. abaixo da que estava implícita no OE/2017. A despesa da CGA registou uma taxa de crescimento de 0,2% no conjunto do ano.[28] Este crescimento foi inferior ao implícito no OE/2017 (de 1,0%), como se observa no painel direito do Gráfico 14. Esta evolução reflete um desvio favorável de 75 M€, dos quais 67 M€ no âmbito dos encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA, que aumentaram 12 M€, embora no OE/2017 estivesse previsto um acréscimo de 78 M€ (painel esquerdo do Gráfico 14).[29] Em sentido contrário, as transferências para a Segurança Social ficaram 8,5 M€ acima do previsto, dos quais 7,9 M€ devido à transferência para a CGA da responsabilidade relativa a complementos de pensões dos trabalhadores da Carris, que não estava prevista no OE/2017.[30]

[28] Nos primeiros dez meses de 2017, a despesa da CGA registou, em média, uma diminuição homóloga acumulada de 3,7%, beneficiando da já referida alteração do modelo de pagamento do subsídio de Natal. Esse efeito dissipou-se a partir de novembro.

[29] De acordo com informação prestada pelo Ministério das Finanças, as previsões para 2017 pressupunham um aumento do número de pensões de aposentação (+2000) e de pensões de sobrevivência (+1600). Contudo, face ao final de 2016, houve menos 3655 aposentados e apenas mais 92 pensões de sobrevivência e outros.

[30] Decreto-Lei n.º 95/2017, de 10 de agosto, que procedeu à transferência para a CGA da responsabilidade relativa a complementos de pensões de reforma e invalidez dos trabalhadores da Carris e ao Fundo Especial de Caixa de Previdência do pessoal da Carris. Este diploma legal produziu efeitos desde 1 de fevereiro de 2017.

Gráfico 14 – Evolução das componentes da despesa da CGA

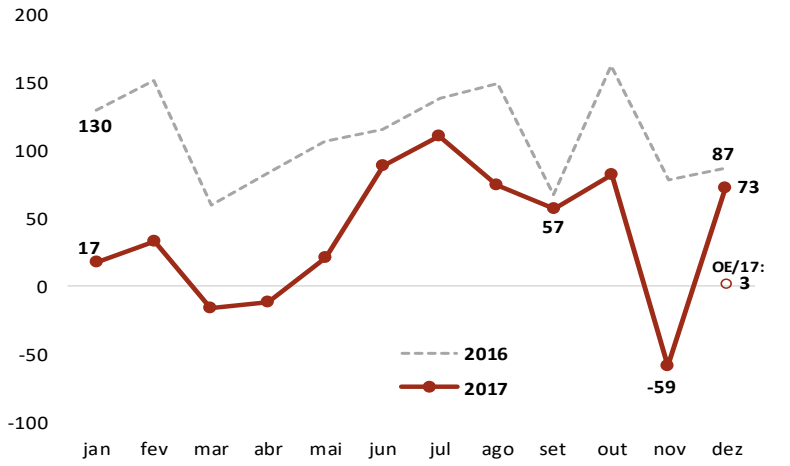


Fonte: DGO. Cálculos do CFP. | Notas: tvha – taxa de variação homóloga acumulada. A previsão apresentada no painel direito do gráfico corresponde à variação anual subjacente no OE/2017.

2.2.3 Saldo orçamental

O excedente orçamental da CGA diminuiu em 2017, tendo, no entanto, ficado acima do que estava previsto no OE/2017. O saldo da CGA atingiu um excedente orçamental de 73 M€ em 2017, menos 14 M€ do que o registado no ano anterior porque a despesa aumentou 0,2% e a receita praticamente estabilizou face ao ano anterior. Contudo, o resultado alcançado compara favoravelmente com o saldo praticamente nulo que estava previsto no OE/2017. Este desvio favorável de 70 M€ é explicado pelo facto de a despesa ter ficado 75 M€ abaixo do previsto inicialmente, tendo a receita da CGA sido inferior em 5 M€.

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



Fonte: DGO. | Nota: "OE/17" corresponde à previsão da CGA constante do OE/2017.

3 ORÇAMENTO PARA 2018

3.1 SEGURANÇA SOCIAL

O OSS/2018 aponta para uma deterioração do saldo orçamental de 1178 M€ quando comparado com a execução provisória de 2017. Subjacente a esta variação está um aumento da despesa quase quatro vezes superior ao aumento esperado da receita. Assim, de acordo com o OSS/2018, é previsto que a despesa aumente 1603 M€ e a receita cresça apenas 425 M€.

O comportamento previsto para a despesa traduz maioritariamente um incremento de 1211 M€ das prestações sociais, em especial das pensões. Analisando por rubrica da despesa, o OSS prevê um crescimento das pensões (de 685 M€), de outras prestações – onde se encontra o novo complemento de combate à pobreza da pessoa com deficiência e a prestação social para a inclusão (de 84,7 M€) – assim como do rendimento social de inserção, prestações de parentalidade, abono de família e complemento solidário para idosos, com um impacto global estimado de 79,4 M€. Contrariamente a anos anteriores, o OSS/2018 prevê uma inversão da trajetória descendente da despesa com subsídios e complementos por doença e subsídios de desemprego, esperando um aumento de 54 M€ e 40 M€, respetivamente. A despesa com ação social deverá igualmente registar um aumento (+163 M€), justificado pela continuação da ampliação da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) e pelo alargamento da cobertura através de acordos de cooperação com instituições particulares de solidariedade social na rede de equipamentos sociais e no investimento de programas de apoio a pessoas mais carenciadas.[31]

O OSS/2018 prossegue com o reforço de políticas sociais através da manutenção e introdução de alterações nas atualizações[32] das prestações sociais, em particular, nas pensões. A atualização das pensões a partir de janeiro de 2018 terá efeitos para 2,8 milhões de pensionistas da Segurança Social e deverá ter um impacto financeiro de 245 M€. No que respeita à atualização extraordinária, esta deverá atingir 1,67 milhões de pensionistas, esperando-se um custo total de 35,4 M€. O Regime de carreiras contributivas muito longas[33],

[31] Designadamente o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC).

[32] Pressupostos assumidos no OSS/2018 na atualização das prestações sociais:

- Atualização das prestações sociais e referenciais de prestações sociais indexadas ao IAS, concedidas pelo sistema de Segurança Social;

- Continuação dos efeitos das alterações introduzidas em 2016 no que respeita ao abono de família, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e prestações de parentalidade;

- Atualização das pensões da Segurança Social, de acordo com os artigos 4.º a 7.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, e do regime de proteção social convergente estabelecido no artigo 6.º da Lei n.º 52/2007, de 21 de agosto;

- Atualização extraordinária de 10€ por pensionista, a partir de agosto de 2018, das pensões cujo valor seja inferior a 1,5 IAS e que não tenham sido atualizadas entre 2011 e 2015;

- Atualização extraordinária de 6€ por pensionista, a partir de agosto de 2018, das pensões cujo valor seja inferior a 1,5 IAS e que tenham sido atualizadas entre 2011 e 2015.

[33] Este regime abrange trabalhadores com 60 e mais anos de idade e mais de 48 anos de carreira contributiva ou que iniciaram a sua carreira contributiva aos 14 anos de idade e aos 60 ou mais anos tenham 46 anos de descontos, dando acesso à reforma antecipada sem aplicação do fator de sustentabilidade ou redução por antecipação.

a vigorar desde outubro de 2017 e incorporado no OSS/2018, deverá abranger 11 500 pensionistas, com um impacto estimado pelo Governo em 56 M€.

A evolução da receita encontra-se influenciada pela eliminação da transferência extraordinária do OE que ocorria desde 2012. Perspetiva-se um aumento das contribuições e quotizações em 797 M€, para o qual contribuem o enquadramento macroeconómico mais favorável, sobretudo devido à evolução do mercado de trabalho, estando prevista uma variação positiva do emprego e ganhos de eficácia na declaração e cobrança de contribuições. Adicionalmente, o OSS/2018 incorpora 70 M€ de receita de IRC consignada, constituindo uma nova fonte de receita para o Sistema da Segurança Social, bem como a manutenção da receita relativa ao adicional do IMI, no valor de 50 M€, introduzida em 2017. A diminuição prevista das transferências do OE, reflete a eliminação da transferência extraordinária do OE, cessando a necessidade de compensação do Subsistema Previdencial de Repartição, explicado pela conjugação de dois efeitos: o aumento das contribuições e quotizações e a diminuição da despesa com subsídios de desemprego. São ainda esperadas diminuições das transferências do OE para o cumprimento da LBSS (-83 M€), da Contrapartida Pública Nacional (-23 M€) e do Regime Substitutivo Bancário (-7 M€).

Quadro 3 – Orçamento da Segurança Social para 2018
(ótica da Contabilidade Pública)

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	Exec. Prov. 2017	Previsão OSS/2018	Variação Anual		
			em M€	em %	Ctva (p.p.)
RECEITA EFETIVA (excluindo FSE e FEAC)	**25 677**	**26 102**	**425**	**1,7**	**1,7**
Receita Corrente - da qual:	25 665	26 089	424	1,7	1,6
Receita fiscal	1 087	1 166	78	7,2	0,3
IVA social	797	824	27	3,4	0,1
Receitas de jogos sociais	240	222	-19	-7,8	-0,1
Adicional ao IMI	50	50	0	0,0	0,0
Contribuições e quotizações	15 713	16 510	797	5,1	3,2
Transferências do OE	7 772	7 233	-539	-6,9	-1,9
Transferências do OE para cumprimento da LBSS	6 737	6 654	-83	-1,2	-0,3
Transferência extraordinária do OE	430	0	-430	-100,0	0,0
Transferências do OE - CPN	126	103	-23	-18,1	-0,1
Transferências do OE - RSB	469	462	-7	-1,4	0,0
Outras transferências do OE	478	478	0	0,0	0,0
Transferências da CGA - pensões unificadas	134	139	5	3,5	0,0
Receita de capital	12	13	1	9,7	0,0
DESPESA EFETIVA (excluindo FSE e FEAC)	**23 595**	**25 198**	**1 603**	**6,8**	**6,8**
Despesa Corrente - da qual:	23 569	25 145	1 576	6,7	6,7
Prestações Sociais	20 365	21 575	1 211	5,9	5,1
Pensões	16 485	17 171	685	4,2	2,8
Abono de Família	675	732	57	8,4	0,2
Subs. e complemento por doença	511	565	54	10,6	0,2
Subs. desemprego, social de desemprego e apoio ao emprego	1 312	1 352	40	3,0	0,2
Complemento Solidário para Idosos	208	226	18	8,5	0,1
Rendimento Social de Inserção	344	357	13	3,8	0,1
Outras prestações	828	1 172	344	41,5	1,9
Ação Social	1 700	1 863	163	9,6	0,7
Subsídios de Formação Profissional	42	102	60	142,5	0,6
Transf. para a CGA - pensões unificadas	530	526	-4	-0,7	0,0
Despesa de Capital	27	54	27	101,7	0,2
SALDO GLOBAL (excluindo FSE e FEAC)	**2 082**	**903**	**-1 178**	**-**	**-**

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

3.2 CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

O OE/2018 aponta para que o saldo orçamental da CGA atinja um défice de 42 M€ em 2018, que representará uma inflexão da situação excedentária registada no último triénio. A CGA apresentou um saldo orçamental positivo nos últimos três anos, ainda que este tenha diminuído 14 M€ em 2017. Para 2018 está prevista uma degradação mais expressiva (de 114 M€), que fará com que o saldo passe a ser deficitário em 42 M€. Com efeito, o ritmo de crescimento da despesa previsto para o corrente ano (2,4%) deverá ser o dobro do estimado para a receita (1,2%).

Quadro 4 – Orçamento da Caixa Geral de Aposentações para 2018
(ótica da Contabilidade Pública)

AGREGADOS E COMPONENTES ORÇAMENTAIS	Exec. Prov.	Previsão	Variação anual implícita		
	2017	OE/2018	em M€	em %	Ctva (p.p.)
RECEITA EFETIVA	**9 794**	**9 915**	**121**	**1,2**	**1,2**
Contribuições para a CGA	3 970	3 882	-88	-2,2	-0,9
Quotas e Contribuições	3 868	3 776	-91	-2,4	-0,9
Compensação por pagamento de pensões	103	106	3	3,3	0,0
Transferências correntes - *das quais:*	5 537	5 760	223	4,0	2,3
Transferências do OE	4 993	5 225	231	4,6	2,4
Comparticipação do OE	4 729	4 919	190	4,0	1,9
Compensação por pagamento de pensões	264	305	41	15,5	0,4
Transferências da Segurança Social	530	526	-4	-0,7	0,0
Outras receitas correntes	287	273	-14	-4,7	-0,1
Receita de Capital	0	0	0	-	-
DESPESA EFETIVA - *da qual:*	**9 722**	**9 957**	**235**	**2,4**	**2,4**
Transferências Correntes - *das quais:*	9 690	9 916	227	2,3	2,3
Transf. para as Famílias	9 529	9 738	209	2,2	2,1
Pensões e Abonos - Resp. CGA	8 657	8 820	162	1,9	1,7
Pensões e Abonos - Resp. OE	252	286	34	13,4	0,3
Pensões e Abonos - Resp. Outras Entidades	620	632	12	2,0	0,1
Transferências para a Segurança Social	157	178	20	13,0	0,2
Outras despesas correntes	3	4	0	12,6	0,0
SALDO GLOBAL	**73**	**-42**	**-114**		

Fonte: DGO e CGA. Cálculos do CFP. | Nota: Ctva – contributo para a taxa de variação anual.

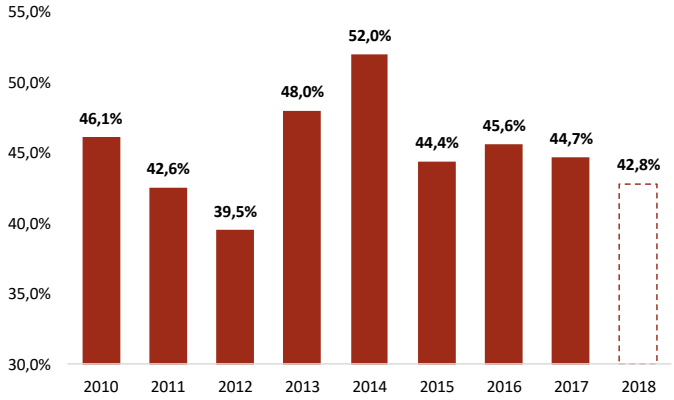
O aumento da receita da CGA previsto para 2018 decorre de um maior nível de transferências do Orçamento do Estado. O OE/2018 tem subjacente um aumento da receita da CGA de 121 M€ (ou 1,2%) face a 2017, resultante de variações de sinal contrário. O acréscimo das transferências do OE a título de comparticipação (de 190 M€ ou 4%) e de compensação por pagamento de pensões (41 M€) deverá ser atenuado por uma redução das contribuições para a CGA (88 M€) e das "outras receitas correntes" (14 M€, particularmente dos juros recebidos de instituições financeiras).

As contribuições a receber pela CGA deverão diminuir 2,2% em 2018, à semelhança do que sucedeu no ano passado. A redução prevista para o corrente ano é justificada por uma diminuição de 2,4% na receita proveniente de quotas e contribuições, que deverá baixar para 3776 M€ em 2018 (Quadro 4). Essa evolução estará relacionada com um aumento do número de saídas de subscritores para a aposentação e para a reforma que, de acordo com informação prestada pelo Ministério das Finanças (MF) no âmbito da análise do PE/2018,

passará de 12 426 em 2017 para 13 300 em 2018.[34] O impacto desfavorável dessas saídas deverá ser atenuado pelo efeito positivo decorrente do descongelamento gradual de carreiras a partir de 2018 e da atualização das pensões.

A despesa da CGA deverá aumentar 2,4% em 2018, sobretudo devido ao crescimento previsto dos encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA. O rácio de cobertura destes encargos deverá ser o mais baixo desde 2012. O ritmo de crescimento destes encargos deverá acelerar de 0,1% (ou 12 M€) em 2017 para 1,9% (ou 162 M€) em 2018, na sequência da atualização das pensões, em alguns casos novamente acrescida de um aumento extraordinário a partir de agosto.[35] O impacto dessa atualização no corrente ano deverá ser atenuado por uma redução líquida do número de pensões de aposentação na ordem dos 2500, de acordo com informação fornecida pelo MF no âmbito da análise do PE/2018. De acordo com o orçamento da CGA para 2018, a receita proveniente de contribuições e quotizações cobrirá apenas 42,8% da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA. Caso este valor se confirme, será o rácio de cobertura mais baixo desde 2012.

Gráfico 16 – Rácio de cobertura dos encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA



Fonte: DGO. | Nota: o rácio de cobertura corresponde ao peso da receita proveniente de contribuições para a CGA (excluindo a compensação por pagamento de pensões) no total da despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA; os valores para o corrente ano correspondem aos aprovados no OE/2018.

[34] Presume-se que este mesmo pressuposto tenha sido utilizado na elaboração do OE/2018. Em 2017, o número de saídas de subscritores foi superior ao número de novos aposentados (11 923), devendo esse diferencial aumentar no corrente ano, uma vez que o MF prevê que o total de novos aposentados baixe para 10 500.

[35] Em 2018, o impacto decorrente da atualização das pensões de aposentação, reforma e invalidez atribuídas pela CGA deverá ser superior ao registado em 2017, atendendo às percentagens mais elevadas que foram definidas na Portaria n.º 23/2018, de 18 de janeiro: em 2018 as pensões de montante igual ou inferior a 2 vezes o IAS foram atualizadas em 1,8%, as de valor compreendido entre 2 vezes e 6 vezes o valor do IAS foram atualizadas em 1,3% e as de valor superior a 6 vezes o valor do IAS, foram atualizadas em 1,05%. O aumento das pensões também decorre do acréscimo do IAS, de 421,32€ em 2017 para 428,9€ em 2018. A partir de agosto de 2018 está novamente previsto um aumento extraordinário de 10€ por pensionista (face aos valores que receberam em dezembro de 2017), cujo montante global de pensões seja igual ou inferior a 1,5 vezes o valor do IAS (pensões que não foram atualizadas entre 2011 e 2015, como refere o artigo 110.º da Lei do OE/2018). No caso dos pensionistas que recebam pelo menos uma pensão cujo montante fixado tenha sido atualizado no período entre 2011 e 2015, a atualização extraordinária corresponde a 6€.

ANEXOS

Quadro 5 – Execução orçamental da Segurança Social por sistema

(ótica da Contabilidade Pública)

	CSS 2016	OSS/17		EO 2017			
	M€	M€	t.v.a. (%)	M€	Peso relativo (%)	t.v.a. (%)	Grau de execução (%)
Sistema Previdencial (excluindo FSE)							
Receita efetiva - *da qual*:	**16 631**	**17 118**	**2,9**	**17 413**		**4,7**	**101,7**
Contribuições e quotizações	14 778	15 383	4,1	15 713	90,2	6,3	102,1
Transferências do OE	994	775	-22,0	775	4,5	-22,0	100,0
Rendimentos	453	471	3,9	484	2,8	6,7	102,7
Transferências da CGA (pensões unificadas)	130	149	14,7	134	0,8	3,2	89,9
Outras receitas	276	340	23,1	307	1,8	11,3	90,4
Despesa efetiva - *da qual*:	**15 488**	**16 158**	**4,3**	**15 860**		**2,4**	**98,2**
Pensões	11 820	12 235	3,5	12 183	76,8	3,1	99,6
Subsídio de desemprego	1 100	982	-10,8	974	6,1	-11,5	99,2
Transf.ª p/ emprego, higiene e form. profissional	553	591	6,8	567	3,6	2,4	95,9
Transferências para a CGA (pensões unificadas)	528	542	2,5	530	3,3	0,3	97,8
Subsídio por doença	467	530	13,5	511	3,2	9,4	96,4
Subsídio de parentalidade	451	487	8,0	474	3,0	5,2	97,4
Acções de formação profissional com suporte no CPN	56	128	128,1	42	0,3	-25,1	32,8
Outras despesas	512	664	29,6	579	3,7	13,1	87,3
Saldo global	**1 143**	**960**		**1 553**		**410**	
Saldo global (excluindo transf. Extraordinária do OE):	**494**	**530**		**1 123**		**630**	
Sistema Previdencial - Repartição	51	22		601			
Sistema Previdencial - Capitalização	442	508		523			
Sistema de Proteção Social de Cidadania (excluindo FSE)							
Receita efetiva - *da qual*:	**7 630**	**7 793**	**2,1**	**7 790**		**2,1**	**100,0**
Transferências do OE - LBSS	6 398	6 517	1,9	6 517	83,7	1,9	100,0
IVA Social	774	797	3,0	797	10,2	3,0	100,0
Receita Imposto Especial Jogo "On Line"	1	3	159,4	6	0,1	458,2	215,2
Receitas de jogos sociais	218	206	-5,5	234	3,0	7,5	113,7
Outras receitas	239	270	13,0	236	3,0	-1,3	87,3
Despesa efetiva - *da qual*:	**7 255**	**7 639**	**5,3**	**7 262**		**0,1**	**95,1**
Complementos sociais	1 790	1 842	2,9	1 817	25,0	1,5	98,7
Ação Social	1 727	2 175	26,0	1 814	25,0	5,1	83,4
Pensões por antecipação da idade da reforma	834	804	-3,7	775	10,7	-7,1	96,5
Abono de família	645	687	6,6	675	9,3	4,8	98,3
Regime Esp. de Seg. Social das Act. Agrícolas	440	411	-6,6	399	5,5	-9,3	97,1
Prestações por dependência	349	352	0,9	350	4,8	0,2	99,3
Subsídio social de desemprego	232	200	-13,7	180	2,5	-22,4	90,0
Rendimento Social de Inserção	335	359	7,3	344	4,7	2,8	95,9
Pensões sociais	271	275	1,7	270	3,7	-0,4	97,9
Complemento Solidário para Idosos	203	221	8,6	208	2,9	2,4	94,3
Prestações por deficiência	151	226	50,0	168	2,3	11,5	74,3
Outras despesas	279	86	-69,2	260	3,6	-6,7	302,8
Saldo global	**374**	**154**		**529**			
Sistema de Regimes Especiais							
Receita efetiva	**479**	**482**	**0,5**	**474**		**-1,0**	**98,5**
Transferência do OE - R.S. Bancário	478	476	-0,6	469	98,8	-2,1	98,5
Transferências - CGA - Pensões BPN	1	1	34,2	1	0,2	10,8	82,6
Transferências - CGA - Complementos de Pensão - CARRIS	0	5	-	5	1,1	-	
Despesa efetiva - *da qual*:	**479**	**482**	**0,5**	**474**		-1,0	98,5
Regime Substitutivo Bancário	478	475	-0,6	468	98,7	-2,1	98,5
Saldo global	**0**	**0**		**0**			

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

LISTA DE ABREVIATURAS

Abreviaturas	Significado
BPN	Banco Português de Negócios
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CPN	Contrapartida Pública Nacional
Ctva	Contributo para a taxa de variação anual
Ctvh	Contributo para a taxa de variação homóloga
DGO	Direção-Geral do Orçamento
FSE	Fundo Social Europeu
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IAS	Indexante de Apoios Sociais
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPC	Índice de Preços no Consumidor
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
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PE	Programa de Estabilidade
PIB	Produto Interno Bruto
PES	Programa de Emergência Social
p.p.	Pontos percentuais
RA	Regiões Autónomas
RNCCI	Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados
RSB	Regime Substitutivo dos Bancários
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SI	Serviços Integrados
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SS	Segurança Social
Tvha	Taxa de variação homóloga acumulada
Tva	Taxa de variação anual
Tvh	Taxa de variação homóloga

REFERÊNCIAS

CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES. *Relatório e Contas de 2016.*

DGO*, Síntese de Execução Orçamental – dezembro de 2017.*

IGFSS, *Conta da Segurança Social de 2016*.

INE, *Inquérito ao Emprego – dezembro de 2017.*

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *Relatório do Orçamento do Estado para 2017 e 2018.*

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