



Tribunal de Contas



Vol.I

Sumário Executivo

**Auditoria à Gestão
do
Regime de Protecção Social
da Função Pública**

**Processo nº 10/01-Audit
Relatório n.º 33/02-Audit**



INDICE

Sumário Executivo da Auditoria à Gestão do Regime de Protecção Social da Função Pública

FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA	5
GLOSSÁRIO DE TERMOS TÉCNICOS	8
I – PARTE INTRODUTÓRIA	9
1.1 INTRODUÇÃO	9
1.2 ÂMBITO DA AUDITORIA	9
1.3 OBJECTIVOS	9
1.3.1 <i>Objectivos Gerais</i>	9
1.3.2 <i>Objectivos específicos</i>	10
1.4 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	10
1.4.1 <i>Considerações gerais</i>	10
1.4.2 <i>A Sustentabilidade do RPSFP – Cenário de Referência – Metodologia e Pressupostos</i>	10
1.5 CONDICIONANTES	14
1.6 EQUIPA DE AUDITORIA	14
1.7 AUDIÇÃO DE RESPONSÁVEIS.....	15
II – ENQUADRAMENTO DO SISTEMA DE PROTECÇÃO E SEGURANÇA SOCIAL	16
2.1 ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL E COMUNITÁRIO.....	16
2.1.1 <i>Internacional</i>	16
2.1.2 <i>Comunitário</i>	16
2.1.2.1 <i>Princípios gerais</i>	16
2.1.2.2 <i>Princípios e objectivos de convergência comunitária em matéria de Protecção Social</i>	17
2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE PROTECÇÃO SOCIAL.....	21
2.2.1 <i>Enquadramento constitucional</i>	21
2.2.2 <i>A Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social e o Regime de Protecção Social da Função Pública</i>	21
III – CONCLUSÕES GERAIS	22
3.1 A POLÍTICA DE PROTECÇÃO SOCIAL NA UE E AS DINÂMICAS DE CONVERGÊNCIA.....	22
3.2 A PROTECÇÃO SOCIAL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS NA UE.....	23
3.3 O REGIME DE PROTECÇÃO SOCIAL DA FUNÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL.....	23
3.3.1 <i>Convergência com os Regimes Especiais da Função Pública da UE</i>	23
3.3.2 <i>Convergência com o Regime Geral de Segurança Social</i>	24
3.3.3 <i>Funções e modelo de financiamento</i>	24



3.3.3.1	Caracterização genérica.....	24
3.3.3.2	Financiamento do Regime de Protecção Social da Função Pública.....	25
3.4	A CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES ENQUANTO ENTIDADE GESTORA DO RPSFP	25
3.4.1.	<i>Missão, Órgãos, Meios e Serviços</i>	25
3.4.2	<i>Regime Financeiro</i>	27
3.4.3	<i>Avaliação dos sistemas de controlo interno e de gestão</i>	27
3.4.3.1	Sistema de Informação.....	27
3.4.3.2	Processos de Atribuição de Pensões de Aposentação/Reforma e Sobrevivência 30	
3.4.3.3	Avaliação dos sistemas de controlo - conclusão.....	30
3.4.4	<i>Estrutura Económica e Financeira da CGA</i>	30
3.4.4.1	Análise de Custos	30
3.4.4.2	Análise de Proveitos	32
3.5	CONVERGÊNCIA ENTRE AS POLÍTICAS NACIONAIS DE PROTECÇÃO SOCIAL E OS OBJECTIVOS COMUNS DEFINIDOS PELA UE	32
3.6.	CONSONÂNCIA ENTRE OS OBJECTIVOS DE POLÍTICA DEFINIDOS PELO GOVERNO E A POLÍTICA EXECUTADA	33
3.7	AVALIAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO.....	33
3.8	ANÁLISE COMPARADA ENTRE O RPSFP E O RGSS.....	33
3.9	SUSTENTABILIDADE DO REGIME – CENÁRIO DE REFERÊNCIA E CENÁRIO ALTERNATIVO	35
IV – RECOMENDAÇÕES		37
V – SÍNTESE DE ALGUNS PONTOS DO RELATÓRIO.....		39
5.1	ESTRUTURA ECONÓMICA E FINANCEIRA DA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES.....	39
5.1.1	<i>Análise de Custos</i>	39
5.1.2	<i>Análise de Proveitos</i>	41
5.2	SUSTENTABILIDADE DO RPSFP – CENÁRIOS DE FINANCIAMENTO – 2000-2050	45
5.2.1	<i>Caracterização da Situação de Referência: Ano 2000</i>	45
5.2.1.1	Dados Físicos – Características Gerais	45
5.2.1.2	Segmentação do Universo de Subscritores segundo o Decreto-Lei nº 286/93 de 20 de Agosto.....	50
5.2.1.2.1	Aspectos Evolutivos Recentes : A População “A” e “B” em 1994 e em 2005	
5.2.1.2.2	Distribuição da População “A” e da população “B” por faixas etárias, 2000..	50
5.2.1.3	Dados financeiros	52
5.2.2	<i>Os Resultados do Cenário de Referência – Variante 1 e Variante 2</i>	56
5.2.2.1	Evolução dos dados físicos	56
5.2.2.2	Salários Médios e Encargos Médios Com Pensões.....	58
5.2.2.3	Dados financeiros - tendências evolutivas para as quotizações e encargo	58
5.2.2.4	Variáveis macro-económicas da Variante 1 e da Variante 2 do Cenário de Referência	60
5.2.3	<i>Análise comparada da Variante 1 e da Variante 2 do Cenário de Referência</i>	64
5.2.4	<i>Cenário Alternativo de Sustentabilidade</i>	66



5.2.5	<i>Análise Comparada das Variantes de Sustentabilidade</i>	71
5.2.6	<i>Financiamento do RPSFP e Nível de Actividade Económica: Comparação entre Cenários</i>	73
VI – REFERÊNCIAS FINAIS		75
6.1	MEDIDAS ADOPTADAS.....	75
6.2	RELAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	75
6.3	EMOLUMENTOS.....	75
6.4	COLABORAÇÃO PRESTADA	75
VII – DETERMINAÇÕES FINAIS		75
BIBLIOGRAFIA, DOCUMENTAÇÃO E FONTES DE REFERÊNCIA		69





FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA

	Categoria/Departamento Auditoria	Qualificação	
<i>Coordenação Geral</i>	Ana Maria Bento	Auditora-coordenadora - DAVI	Lic. Direito
	Isabel Viegas	Auditora-chefe – DAVI	Lic. Org. Gestão de Empresas
<i>Auditores da DGTC</i>	Adelina Cardoso	Auditora – DA VI	Lic. Org. Gestão de Empresas
	Fernando Prego	Auditor – DA IV	Lic. Org. Gestão de Empresas
	José Diniz	Auditor – DA VI	Lic. Gestão
	Irene Dâmaso	Técnica Verif. Sup de 2.ªCL – DA VI	Lic. Gestão Empresas
	Sofia David	Técnica Sup. de 1.º CL – DA VI	Lic. Direito
	José Silva Martins a)	Técnico Verif. Sup. Principal-DA VII	Lic. Finanças
	Maria Nazaré Ramada a)	Técnica Verif. Sup. 1ª CL DA VII	Lic. Gestão
<i>Consultores do ISEG</i>	Victor Martins	Coordenação	Prof. Economia Pública
	Pereira da Silva	Consultor	Prof. Economia Financeira
	Diana Figueira	Consultora	Lic. Economia Pública
	Teresa Garcia	Consultora	Doutorada em Economia
	Tomé Calado	Consultor	Doutorado em economia
	Filipa Carreiro	Consultora	Programação

a) Colaboração na recolha de dados sobre o RGSS



SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AP	Administração Pública
AR	Assembleia da República
DA	Departamento de Auditoria
CA	Conselho de Administração
CE	Conselho Europeu
CES	Conselho Económico Social
CGDCP	Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência
CNFJ	Cofre dos Notários e Funcionários da Justiça
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CNP	Centro Nacional de Pensões
CRP	Constituição da República Portuguesa
CxNP	Caixa Nacional de Previdência
CPE	Comité de Política Económica
CPS	Comité de Protecção Social
DAC	Departamento de Apoio à Caixa Geral de Aposentações
DFA	Deficientes das Forças Armadas
DGAP	Direcção Geral de Administração Pública
DGCI	Direcção Geral dos Impostos
DR	Diário da República
DRAGAPO	Dragagens Portugal
R	
DSI	Direcção dos Sistemas de Informação da CGD
EA	Estatuto da Aposentação
EM	Estados Membros
EPS	Estatuto Pensões de Sobrevivência
FP	Função Pública
GAC-1	Gabinete de Planeamento e Gestão Financeira
GAC-2	Gabinete de Organização e Informática
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano
IGAT	Inspecção Geral de Administração do Território
IGE	Inspecção Geral da Educação
IGF	Inspecção Geral de Finanças
IME	Inspecção do Ministério de Educação
INDEP	Indústrias de Defesa Nacional, Empresa Pública
INE	Instituto Nacional de Estatística
INFOCID	Informação ao Cidadão
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPC	Índice de Preços do Consumidor
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IRS	Imposto de Rendimento de Pessoas Singulares



SIGLA	DESIGNAÇÃO
ISEG	Instituto Superior de Economia e Gestão
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBGSSSS	Lei de Bases Gerais do Sistema de Solidariedade e Segurança Social
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MF	Ministério das Finanças
MSE	Montepio dos Servidores do Estado
OE	Orçamento de Estado
OGPE	Orientações Gerais para as Políticas Económicas
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PNDES	Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PSP	Polícia de Segurança Pública
QEI	Quadro de Efectivos Interdepartamentais
RD	Relação de descontos
RDP	Rádio Difusão Portuguesa
RGSS	Regime Geral de Segurança social
RPSFP	Regime de Protecção Social da Função Pública
SAC 1	Serviço de Atendimento, Abertura de Processos e Juntas Médicas
SAC 2	Serviço de Inscrição e Cadastro de Subscritores
SAC 3	Serviço de Instrução de Processos de Aposentação e Reforma
SAC 4	Serviço de Instrução de Processos de Sobrevivência e Contagem de Tempo
SAC5	Serviço de Abono de Pensões
SGRH	Sistema de Gestão de Recursos Humanos
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIGO	Sistema Informático para a Gestão Orçamental
SRH	Sistema de Recursos Humanos
SS	Segurança Social
TCE	Tribunal de Contas Europeu



GLOSSÁRIO DE TERMOS TÉCNICOS

Aposentado – é o utente que adquire o direito a uma pensão atribuída pela Caixa Geral de Aposentações em função do tempo de subscritor ou de situação equiparada.

Contribuinte – é o utente que pagou ou está a pagar uma quota para efeito de sobrevivência.

Ex-subscritor – é o utente que cessou, a título definitivo, o pagamento de quotas para efeito de aposentação ou reforma.

Pensionista – é o utente que adquire o direito a uma pensão, seja na qualidade de herdeiro hábil do contribuinte falecido, seja na qualidade de titular de pensão de preço de sangue ou de outra natureza especial.

Reformado – é o utente que adquire o direito a uma pensão, na qualidade de militar, ou equiparado, atribuída pela Caixa Geral de Aposentações em função do tempo de serviço contado para esse efeito ou de situação equiparada.

Titular de outros benefícios – é o utente que adquire o direito a uma prestação pecuniária, paga normalmente por uma só vez, como, por exemplo, o subsídio por morte.

Titular de subvenção mensal vitalícia – é o utente que adquire o direito a um subsídio mensal atribuído pela Caixa Geral de Aposentações ao abrigo de legislação especial, por tempo de serviço prestado no exercício de certos cargos políticos.

Subscritor – é o utente que está a pagar quota para efeito de aposentação ou reforma.

Beneficiários activos – População de subscritores, caso se trate de utentes da Caixa Geral de Aposentações, ou de cotizantes, caso se trate de participantes do regime Geral da Segurança Social. A designação aqui utilizada prende-se com o conceito económico de população activa, da qual os subscritores e os cotizantes fazem parte.

Beneficiários inactivos – População de reformados, aposentados e pensionistas de sobrevivência, no caso de utentes da Caixa Geral de Aposentações, ou de reformados, no caso de participantes do Regime Geral da Segurança Social. A designação aqui utilizada prende-se com o conceito económico de população inactiva, da qual as diversas categorias de indivíduos atrás referida fazem parte.

Método de repartição (puro) - baseia-se num financiamento intergeracional, isto é, os actuais beneficiários activos (contribuintes) suportam os encargos das prestações dos actuais pensionistas, sendo o financiamento das suas próprias pensões deferido para a geração seguinte.

Método de capitalização - baseia-se num pré-financiamento dos futuros encargos com as pensões, o que de certo modo traduz uma espécie de garantia de cobertura financeira *ex ante*. A sua capacidade de financiamento depende do nível teórico de reservas necessário para cobrir os compromissos, calculados em função de hipóteses actuariais, bem como do funcionamento de mercado de capitais, ou seja, em última análise, da própria economia.



I – Parte Introdutória

1.1 Introdução

O resultado da auditoria é apresentado no vol. II e respectivos anexos (de desenvolvimento e documentais), constituindo este volume (vol. I) o sumário executivo do relatório de auditoria. Integram o relatório de auditoria os apensos I a III – relatório dos consultores externos (relatório intermédio – A Protecção Social dos Funcionários Públicos na União Europeia; relatório final – A Sustentabilidade do Regime de Protecção Social da Função Pública (RPSFP) - Cenários de Referência e Alternativos) e estudo do DA VII relativo à caracterização do subsistema previdencial do Regime Geral de Segurança Social (RGSS).

1.2 Âmbito da Auditoria

O trabalho realizado, em cumprimento dos Programas de Fiscalização do Tribunal de Contas, traduziu-se numa auditoria à gestão do Regime de Protecção Social da Função pública (RPSFP) e foi desenvolvido, essencialmente, em termos de trabalho de campo, na Caixa Geral de Aposentações (CGA), enquanto entidade responsável pela gestão do RPSFP em matéria de pensões.

O âmbito temporal da acção, no que diz respeito à identificação das medidas de política de segurança social, em matéria de pensões, definidas pelo Governo, e da análise da respectiva concretização, em especial quando aplicáveis ao RPSFP, incidiu, essencialmente, na actividade desenvolvida entre 1998 e 2001.

A caracterização do RPSFP, em termos físicos e financeiros, baseou-se nos dados relativos ao período de 1990 a 2000, procedendo-se a uma análise mais alargada para os últimos cinco anos.

As projecções quer do cenário de referência quer do cenário alternativo simulam hipóteses de evolução até ao ano de 2050.

1.3 Objectivos

1.3.1 Objectivos Gerais

A presente auditoria foi orientada para:

- O diagnóstico e avaliação do RPSFP, no que respeita às pensões de aposentação, reforma e sobrevivência;
- O estudo comparativo do RPSFP com o Regime Geral de Segurança Social (RGSS), tendo subjacente o quadro legal de convergência dos dois regimes nacionais quanto ao âmbito material, regras de formação de direitos e atribuição das prestações e a sua identificação com os objectivos das políticas de protecção social definidos pela UE;
- A avaliação da sustentabilidade financeira do RPSFP, com base em simulação de projecções (cenário de referência e cenários variantes), partindo do quadro legal vigente em Abril de 2002, e tendo em conta quer a previsível evolução demográfica quer as estimativas de evolução macroeconómicas e das finanças públicas.



1.3.2 Objectivos específicos

Foram tidos em consideração os seguintes objectivos específicos:

- Avaliação dos sistemas de planeamento/orçamentação, de informação, de controlo interno e de gestão da CGA;
- Análise de procedimentos em matéria de arrecadação de receitas, controlo de dívidas e atribuição de pensões de aposentação/reforma e de sobrevivência;
- Caracterização e avaliação dos modelos de financiamento e de gestão do actual RPSFP;
- Análise económico-financeira da CGA e estudo das populações de subscritores e pensionistas;
- Análise comparativa entre o RGSS e o RPSFP e destes com os regimes vigentes na União Europeia, em matéria de pensões;
- Projecção do RPSFP – Cenários de referência e alternativo.

1.4 Metodologia e Procedimentos

1.4.1 Considerações gerais

O desenvolvimento da auditoria obedeceu aos respectivos Plano Global e Programa de Trabalhos, pautando-se por princípios, procedimentos e normas técnicas internacionalmente aceites e constantes de manuais de auditoria, designadamente do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas. Efectuaram-se entrevistas, análises descritivas a procedimentos e técnicas de controlo, análise de dados, incluindo análise prospectiva e programação.

Na fase de planeamento procedeu-se ao estudo de documentação diversa, nacional, comunitária e internacional, sobre as matérias relacionadas com o âmbito da auditoria.

Na fase de execução destacam-se os seguintes procedimentos:

- Análise de manuais de procedimentos (normas internas), actas do Conselho de Administração (CA) da CGA, tratamento de dados constantes dos planos e relatórios de actividades da CGA ;
- Realização de testes de procedimento, conformidade e substantivos para efeitos de identificação e avaliação dos sistemas de controlo interno e de gestão instituídos na CGA – com destaque para o sistema de informação (base de dados relativa a “subscritores”, “pensionistas” e “entidades”), e para os procedimentos de atribuição e processamento de pensões;
- Análise dos procedimentos adoptados pela CGA no âmbito da sua actividade, ao nível de planeamento, orçamentação, cobrança de receitas e controlo de dívidas;
- Análise dos custos e proveitos da CGA de 1995 a 2000. Relativamente às populações de subscritores e pensionistas procedeu-se a uma análise para o período de 1990 a 2000, efectuando-se um estudo mais circunstanciado da sua evolução nos cinco anos mais recentes.

1.4.2 A Sustentabilidade do RPSFP – Cenário de Referência – Metodologia e Pressupostos

Metodologia



O modelo utilizado na construção dos cenários de sustentabilidade financeira (cenário de referência e cenário alternativo¹) é uma versão especificamente adaptada do modelo MODPENS/Portugal.

Cenário de Referência

O cenário constitui uma evolução provável do RPSFP, condicionada por três tipos de dados de entrada:

- Uma evolução demográfica da população portuguesa em que se insere a população de utentes do sistema;
- Um cenário macro-económico que determina a evolução de algumas variáveis da “conta” do sistema;
- Um quadro legal de partida que é válido para todo o período de projecção.

Módulo demográfico

Com base nas projecções da população portuguesa e nas características demográficas dos subscritores (distribuição dos subscritores por sexos e por idades), o Modelo MODPENS/FP permite a estimativa das seguintes eventualidades:

- Aposentação e reforma
- Sobrevivência.

Dado que o universo de utentes da CGA conhece uma subdivisão introduzida pelo Decreto - Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto, o módulo demográfico do MODPENS/FP considera ainda cada uma das subpopulações de utentes da CGA segundo a separação que este diploma impõe. Assim, o universo de utentes da CGA é tratado demograficamente em dois blocos distintos: o da população de utentes ao abrigo do Decreto-Lei n.º 286/93 e o da população de utentes anterior a este diploma, e que por isso constitui um “grupo fechado”. A qualquer um destes blocos são impostas as hipóteses demográficas de esperança média de vida, que determinam a saída dos aposentados, reformados e pensionistas de sobrevivência do RPSFP, por mortalidade.

Deste módulo sairão os dados físicos do regime de protecção social da função pública.

Módulo macro-económico

O modelo de financiamento permite a elaboração do sistema de gestão financeira do RPSFP, com base nos indicadores físicos (saído do módulo demográfico) e com base nas hipóteses e restrições da economia e das contas públicas (módulo macro-económico). O módulo macro-económico constitui o módulo de coerência da projecção das condições da economia portuguesa no longo prazo, tendo sido elaborado com base em trabalhos de projecção elaborados pelas entidades públicas nacionais especializadas na matéria (Departamento de Prospectiva e Planeamento do Ministério da Economia, Instituto Nacional de Estatística, Banco de Portugal, Ministério das Finanças) como também nas

¹ A construção do cenário alternativo de sustentabilidade teve em conta os objectivos comuns em matéria de pensões definidos na UE e o enquadramento financeiro/ contabilístico do mesmo deve ser entendido à luz dos princípios acolhidos no Sistema de Contas Europeu. Cfr., ainda, o relatório final do Comité da Dívida Pública, no âmbito da INTOSAI e relativo às “Linhas Orientadoras sobre evidência da Dívida Pública”, aprovado no XVI Congresso (Montevideo, 1998) e, sobre esta temática, os relatórios anuais do TCE relativos aos exercícios de 2000 e 2001.



previsões fornecidas por entidades internacionais credenciadas (Comissão da União Europeia e OCDE).

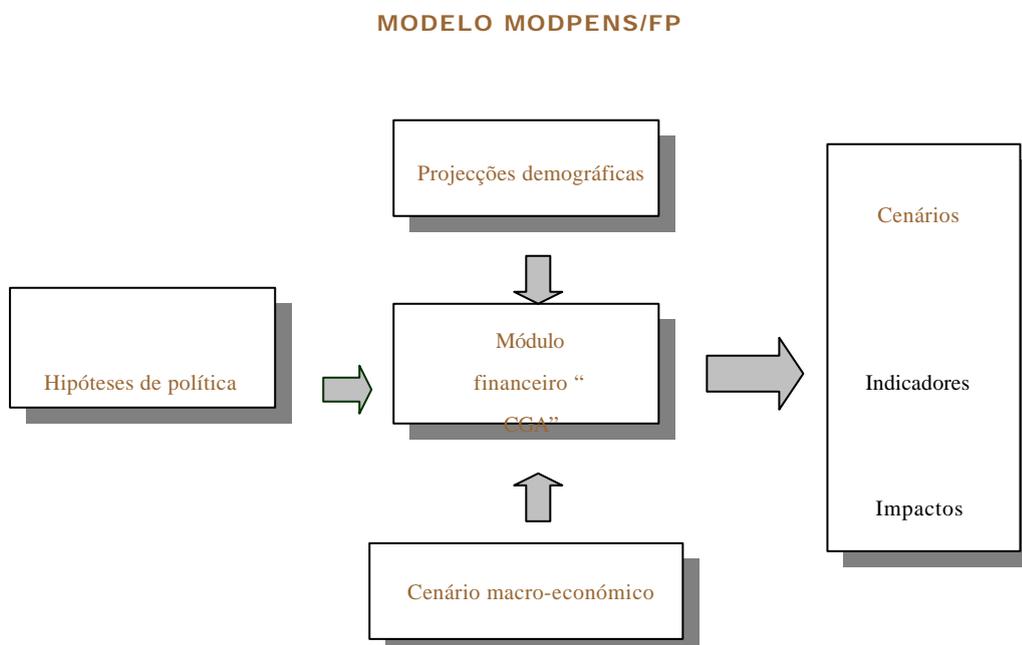
Módulo financeiro

O módulo financeiro constitui o sistema de gestão financeira da CGA, entendido neste trabalho enquanto fluxo de receitas e despesas provenientes da população de utentes da CGA e directamente gerados por ela. A óptica subjacente é a da sustentabilidade financeira do RPSFP, face ao potencial de financiamento representado pelos seus subscritores e face ao potencial de aplicação de recursos que os seus aposentados, reformados e pensionistas de sobrevivência implicam.

Os dados financeiros que o modelo MODPENS/FP produz são valores médios, calculados a partir dos seguintes elementos numéricos de base:

- Salário médio anual dos subscritores (distinguindo-se os subscritores que estão, ou não, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 286/93);
- Encargos médios anuais de aposentação dos aposentados e reformados (distinguindo-se os aposentados e reformados que estão, ou não, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 286/93);
- Encargos médios anuais dos pensionistas de sobrevivência (distinguindo-se os pensionistas de sobrevivência que estão, ou não, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 286/93);

A articulação entre os diversos dados de alimentação do modelo, os seus blocos de cálculo, e os resultados finais, pode ser mais facilmente apreendida no esquema seguinte:



Cenário Demográfico: Tendências demográficas de longo prazo (2000-2050)



As projecções demográficas para a população portuguesa no período 2000-2050 baseiam-se nas projecções demográficas elaboradas pelo EUROSTAT, e assentam na evolução de duas variáveis fundamentais:

- Índice Sintético de Fertilidade (número médio de filhos por mulher em idade fértil), mantido abaixo do limiar de renovação das gerações;



- Esperança média de vida à nascença, dos indivíduos do sexo masculino e do sexo feminino, convergente para a média europeia.

Cenário Macro-Económico

O cenário macro-económico considerado para a Economia Portuguesa (2002-2050) é um cenário que pressupõe a convergência real das principais variáveis de actividade e de rendimento para a média dos EM da União Europeia, num horizonte temporal de 20 a 30 anos. A evolução das variáveis macro-económicas é uma evolução tendencial, pelo que a sua leitura deve ser entendida como valor médio em horizonte de longo prazo.²

Pressupostos da Evolução do RPSFP (2000-2050)

- Considerou-se que a diminuição do número de funcionários públicos e, sobretudo, de subscritores se inscrevia numa lógica de racionalização da Administração Pública e de alteração progressiva do seu papel;
- O crescimento do salário médio na função pública não se situará, como nos últimos 10 anos, acima do crescimento da produtividade média da economia;
- Finalmente, as pensões não serão actualizadas, em termos reais, num valor que seja superior ao intervalo (0.5 %;0.75%) tendo em conta os pressupostos assumidos de baixa inflação.

1.5 Condicionantes

O desenvolvimento da acção foi limitado e condicionado, essencialmente, pelos seguintes factos:

- Não entrega atempada dos ficheiros obtidos a partir da base de dados de subscritores, pensionistas e entidades;
- Insuficiências e desactualização dos mesmos ficheiros, designadamente o “cadastro individual do subscritor”.

1.6 Equipa de auditoria

Face à especificidade da matéria objecto da auditoria e à sua complexidade técnica, o trabalho foi desenvolvido por uma equipa multidisciplinar, cujos elementos dispõem de qualificações, académicas e profissionais, nas áreas de gestão financeira, jurídica e informática e por consultores externos (equipa do ISEG) com conhecimentos específicos nas áreas de segurança social, programação e análise de dados.

Na recolha de dados e indicadores relativos ao RGSS houve, ainda, a participação do DA VII do TC.

² Este cenário não diverge, em conteúdo, das tendências apontadas para a economia mundial (The World in 2020: Towards a New Global Age, OECD, 2000), e da União Europeia (Scenarios Europe 2010, EC-FSU, Working Paper, Julho 1999) e beneficiou também dos elementos de trabalho usados no estudo do CISEP “Cenários de Estruturação e Financiamento da Segurança Social, 1997-2050 (CISEP, 1999) e, mais recentemente, no Estudo “Cenários Macro-Económicos para a Economia Portuguesa, 2000-2025” (CISEP, 2001).



1.7 Audição de Responsáveis

Nos termos e para efeitos do disposto nos arts. n.º 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram ouvidos os responsáveis das gerências de 2000 e 2001, identificados a fls. 2 da parte I do Anexo II, tendo os mesmos apresentado ao Tribunal as alegações tidas por convenientes, as quais constam, na íntegra, do Anexo I e, em síntese, integradas nos pontos próprios do relatório (Vol. II).

Foi, ainda, dado conhecimento do relato e do anteprojecto de relatório - sumário executivo, ao Primeiro Ministro e à Ministra de Estado e das Finanças, os quais não apresentaram quaisquer observações.



II – Enquadramento do Sistema de Protecção e Segurança Social

2.1 Enquadramento Internacional e Comunitário

2.1.1 Internacional

No campo do direito internacional, o direito à segurança social está previsto, entre outros instrumentos, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, na Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho, na Carta Social Europeia,³ e na Convenção Europeia de Segurança Social.

Por norma, nestes documentos de direito internacional, o direito à segurança social é proclamado em termos universalistas e assistencialistas, como um direito de todos à garantia de um mínimo de subsistência, que exige a intervenção estatal e a criação de mecanismos de protecção social, com especial incidência na protecção dos trabalhadores, manifestando, também, a concepção laboralista do direito à segurança social.

2.1.2 Comunitário

2.1.2.1 PRINCÍPIOS GERAIS

A nível comunitário,⁴ o direito à segurança social, dos cidadãos em geral e dos trabalhadores em particular, está previsto no Tratado de Roma⁵(Tratado CE) - artigos 136º a 145º (com as modificações introduzidas pelos Tratados de Amesterdão⁶ e Nice⁷) e noutros instrumentos, designadamente na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores⁸. e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

O Tratado CE não institui uma “política comum” em matéria de segurança social, mas, no âmbito das Disposições Sociais, a Comunidade e os Estados membros assumem como objectivos “a melhoria de condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria, uma protecção social adequada, (...) e a luta contra as exclusões. A aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas é uma das formas consideradas para a desejada harmonização dos sistemas sociais” (art.º 136º do Tratado CE).

Coexistindo sistemas nacionais diferentes, em que cada Estado Membro conserva a responsabilidade de organização e financiamento do seu próprio sistema de segurança social, vigora nesta sede o princípio da subsidiariedade, competindo às instituições comunitárias, em especial ao Conselho e à Comissão, apoiar e complementar a acção dos EM, podendo tomar medidas para fomentar a cooperação entre os mesmos e adoptar, nalguns domínios, prescrições mínimas progressivamente aplicáveis (art.º 137º do Tratado CE).

³ Assinada em 18.10.61.

⁴ Sobre esta matéria, cfr a extensa legislação e documentação comunitária identificada no relatório (vol. II).

⁵ Na versão original do Tratado de Roma correspondiam aos artigos 117º a 122º.

⁶ Assinado em 17.07.97.

⁷ Assinado em Nice em 26.02.01, e ratificado em 18.12.01.

⁸ Assinada em 09.12.89.



O Tratado de Nice, na filosofia do modelo acolhido pelo Tratado de Amesterdão⁹, expressa preocupações acrescidas com a Europa Social.

Na sequência do Tratado de Nice, reforçou-se a promoção da cooperação entre os EM em matéria de política social e foi criado o Comité de Protecção Social, organismo que tem por missão o estudo e o intercâmbio de informações na área da protecção social.

Os instrumentos comunitários referidos determinam a harmonização (de acordo com o método aberto de coordenação e com respeito pelo princípio da subsidiariedade) de políticas e legislações entre os EM e visam a adopção de um padrão mínimo de garantia de protecção social.

2.1.2.2 PRINCÍPIOS E OBJECTIVOS DE CONVERGÊNCIA COMUNITÁRIA EM MATÉRIA DE PROTECÇÃO SOCIAL

a) Princípios orientadores

Em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Gotemburgo, o desenvolvimento sustentável da UE requer soluções globais que integrem as dimensões económica, social e ambiental¹⁰. A estratégia do desenvolvimento sustentável significa que as diferentes políticas devem ser coerentes com os objectivos a longo prazo da União, não devendo por em risco o bem estar das gerações futuras. A política de protecção social exige, assim, uma abordagem global e integrada. O futuro dos regimes de protecção social na UE depende das opções políticas feitas em diferentes áreas, designadamente o emprego, as finanças públicas e a segurança social.

Na lógica do modelo social europeu, o Estado providência activo deverá incentivar o trabalho, constituindo o emprego a melhor garantia contra a exclusão social¹¹.

Considerando as pressões que a evolução demográfica irá exercer sobre os sistemas de segurança social, o Conselho Europeu de Gotemburgo considerou que as estratégias nacionais para responder aos desafios económicos e orçamentais do envelhecimento da população deveriam ser conjugadas com os programas de estabilidade e crescimento e ser examinadas no contexto da supervisão multilateral, tendo em devida conta o princípio da subsidiariedade.

Neste contexto, foram aprovados pelo CE de Gotemburgo três grandes princípios para garantir a sustentabilidade social e financeira dos regimes de pensões:

- Preservar a sua capacidade para cumprirem os seus objectivos sociais;
- Garantir a sua sustentabilidade financeira;
- Dar resposta a necessidades sociais em evolução.

O Conselho Europeu de Barcelona (no desenvolvimento dos mandatos definidos nos Conselhos Europeus de Lisboa, Santa Maria da Feira, Nice, Estocolmo, Gotemburgo e Laeken), no âmbito das preocupações com o crescimento económico sustentável e o reforço da coesão social, teve por missão analisar os progressos alcançados na aplicação da Agenda Social Europeia, aprovada em Nice.

Tendo em vista responder ao desafio que constitui o envelhecimento da população, o CE Barcelona apelou à aceleração da reforma dos sistemas de pensões dos EM, recomendando uma reforma gradual e flexível, que incentive o adiamento voluntário da idade real da reforma em sintonia com o aumento da

⁹ O tratado de Amesterdão teve muitas preocupações com a dimensão social da Europa, introduzindo no TCE as disposições mais relevantes do protocolo relativo à política social e o Acordo relativo à política social. Os E.M confirmaram, assim, formalmente o seu empenho na defesa dos direitos sociais.

¹⁰ Cfr compromisso aprovado relativo à Estratégia Europeia.

¹¹ Cfr Orientações Gerais para as Políticas Económicas (OGPE) e as Conclusões do Conselho Europeu (Emprego e Política Social) de 7.3.2002.



esperança de vida, facilite uma transição gradual da plena actividade para a reforma e estimule a participação activa dos idosos na vida pública, social e cultural.



b) **Convergência Comunitária – Os objectivos comuns e o Método Aberto de Coordenação**

De acordo com o princípio da subsidiariedade, o método *aberto de coordenação em política de pensões* abrange a definição de objectivos comuns, devendo os mesmos ser traduzidos em estratégias nacionais ¹² e o acompanhamento periódico dos progressos com base em indicadores definidos em comum.

Este método de coordenação garantirá a coerência com os processos já em curso, designadamente:

- As Orientações Gerais para as Políticas Económicas (OGPE);
- O Processo de Supervisão Multilateral;
- O Pacto de Estabilidade e Crescimento;
- A Estratégia Europeia de Emprego;
- O Processo de Inclusão Social.

O método aberto de coordenação contribuirá para integrar as dimensões económica e social, proporcionando ¹³ :

- Um quadro integrado de informação sobre todas as questões relacionadas com a provisão futura de pensões;
- Um espaço para os diferentes agentes ao nível da UE estudarem em conjunto as estratégias nacionais neste domínio;
- Informação circunstanciada e análise das estratégias nacionais em matéria de pensões que servirá de base para a formulação de recomendações políticas no âmbito das OGPE.

No âmbito das preocupações da UE com o reforço da coesão social, importa salientar os principais objectivos comuns em matéria de pensões ¹⁴:

- **Manter as pensões a níveis adequados.** Os EM devem preservar a capacidade dos regimes de pensões cumprirem os seus objectivos sociais:
 - 1 – Garantir que todos os indivíduos têm acesso a prestações adequadas, públicas e/ou privadas de modo a assegurar um nível de vida digno.
 - 2 – Promover a solidariedade intra e intergeracional.
 - 3 – Estimular a participação dos idosos na vida pública, social e cultural, a fim de atingir o objectivo do envelhecimento activo.

¹² Neste contexto, e dando seguimento às conclusões do CE Barcelona, de Março/2002, revestir-se-á de grande importância o relatório conjunto da Comissão e do Conselho sobre pensões, e apresentar ao Conselho Europeu da Primavera de 2003, relatório esse que deverá ser elaborado com base nos relatórios de Estratégia Nacional previstos para Setembro de 2002 .

¹³ Cfr. Relatório conjunto do Comité de Protecção Social e do Comité de Política Económica apresentado ao Conselho Europeu de Laeken em Dezembro de 2001.

¹⁴ Cfr. Doc. Com. referenciada no Vol. II e, em especial, o relatório conjunto do CPS e CPE, cit., e a Comunicação da Comissão de 3.7.2001 “Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada” (Com/200/0362 final) e conclusões do Conselho de Barcelona de Março de 2002 .



- **Sustentabilidade Financeira dos Regimes de Pensões.** Os EM devem optar por uma adequada articulação de políticas no sentido de:
 - 4 – Conseguir um nível elevado de emprego através, se necessário, de reformas globais no mercado de trabalho, de acordo com os princípios da estratégia europeia de emprego e em sintonia com as OGPE.
 - 5 – Garantir que as políticas de protecção social, em especial os regimes de pensões, proporcionam incentivos reais à participação dos trabalhadores mais velhos na actividade económica:
 - Evitar os incentivos à reforma antecipada;
 - Incentivar o adiamento voluntário da idade real da reforma em sintonia com o aumento da esperança de vida;
 - Facilitar os regimes progressivos de passagem à reforma.
 - 6 – Reconfigurar os regimes de pensões de forma a garantir a sustentabilidade das finanças públicas. As estratégias para ir ao encontro deste objectivo poderão incluir a criação de fundos de reserva especiais para pensões.
 - 7 – Alcançar um justo equilíbrio entre população activa/população reformada.
 - 8 – Garantir, por meio de enquadramento legislativo adequado e de gestão eficiente, que os regimes de pensões financiadas por recursos públicos ou privados estão em condições de prover as prestações com a necessária eficácia.
- **Modernizar os Regimes de Pensões.** Para responder às novas necessidades da economia, da sociedade e dos indivíduos, a estratégia dos EM deve:
 - 9 - Garantir que os regimes de pensões são compatíveis com os requisitos de flexibilidade e segurança no mercado de trabalho.
 - 10 - Tornar os regimes de pensões mais transparentes e adaptáveis à mudança para preservar a confiança dos cidadãos: disponibilizar informação sobre as perspectivas de longo prazo dos regimes de pensões e promover o mais amplo consenso em torno das políticas e das reformas na área das pensões.



2.2 A Política Nacional de Protecção Social

2.2.1 Enquadramento constitucional

Embora o embrião do direito à segurança social, o direito à caridade, remonte à Constituição de 1822, o direito à segurança social só vem a ser explicitamente consagrado na CRP/76, no seu artº 63º, em sede de direitos e deveres sociais.

Trata-se de uma norma programática, não exequível por si mesma, que consagra um direito a prestações, cuja concretização corresponde a um dever objectivo do Estado. O Estado deve concretizar o direito de segurança social, criando as condições necessárias à sua plena fruição por todos os cidadãos.

Apesar das diversas revisões constitucionais a formulação do direito manteve-se substancialmente idêntica ao longo do tempo, não se alterando os princípios fundamentais que enquadram este direito.

Face ao art. 16º, nº 2, da CRP, os direitos económicos, sociais e culturais previstos na Declaração Universal dos Direitos do Homem devem ter-se por limites implícitos de revisão constitucional.

2.2.2 A Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social e o Regime de Protecção Social da Função Pública

A política nacional de protecção social é definida nos Programas do Governo que enunciam opções políticas e objectivos prioritários para a legislatura. As Grandes Opções do Plano (GOP) explicitam, anualmente, as medidas de política e orientações a seguir. Para a consecução de algumas das medidas programadas foi aprovada a Lei nº 17/00, de 8 de Agosto, que (re)definiu as bases gerais do sistema de solidariedade e segurança social (LBGSSS)¹⁵.

Esta lei consagra e reafirma os princípios constitucionais que enformam o sistema de segurança social (incluindo o regime de protecção social da função pública): universalidade, igualdade, equidade social, diferenciação positiva, solidariedade, inserção social, segurança jurídica, primado da responsabilidade pública, complementaridade, garantia judiciária, unidade, eficácia, descentralização, participação e informação.

O sistema de segurança social engloba três subsistemas – protecção social da cidadania, protecção à família e previdencial.

O RPSFP, embora constitua um regime especial, faz parte integrante do sistema de solidariedade e segurança social, subsistema previdencial, sendo, nesta medida, enquadrado pelos mesmos princípios orientadores do regime geral, reflectindo as ideias de solidariedade intergeracional e interprofissional ou de mutualidade entre grupos, equidade e proporcionalidade.

O(s) regime(s) de protecção social da função pública deverão ser regulamentados, nos termos do disposto no art.º 110º da LBGSSS, por forma a convergir com o RGSS quanto ao âmbito material, regras de formação de direitos e atribuições de prestações.

¹⁵ Esta lei está em vias de ser revista, tendo sido aprovada pela AR a proposta da Lei n.º 20/IX- cfr. Diário da AR II S-A, n.º 37, de 04-11.



III – Conclusões Gerais

3.1 A política de Protecção Social na UE e as dinâmicas de convergência

1. A política de protecção social na UE é da responsabilidade dos EM. Vigora nesta sede o princípio da subsidiariedade, isto é, cada Estado-Membro conserva a responsabilidade da organização e financiamento do seu próprio sistema de protecção social, competindo aos órgãos comunitários promover uma estratégia flexível e progressiva de convergência das políticas nacionais. Permite-se a coexistência de sistemas nacionais diferentes, os quais deverão progredir de forma a reduzir as disparidades, competindo à União, através de um método aberto de coordenação, definir objectivos e indicadores consensuais comuns (os quais deverão ser traduzidos em estratégias nacionais) e acompanhar o desenvolvimento de políticas nacionais. No quadro da UE a harmonização da política social dos EM impõe-se face aos objectivos comunitários de alcançar um desenvolvimento económico sustentável e garantir a coesão económica e social e a estabilidade política.
2. Os sistemas de segurança social dos EM da UE têm características comuns, sem prejuízo de alguns traços diferenciados, justificados por razões de ordem histórica e/ou de estruturas sociais diferentes. Em termos sucintos, conclui-se que os mesmos apresentam os seguintes princípios básicos: o sistema de segurança social é público, obrigatório e universal. O critério da universalidade é baseado na residência e/ou actividade. Os regimes encontram-se estruturados em um, dois ou três pilares. Quando existe um só pilar este é público e apoia-se num sistema dito de repartição (*pay-as-you-go*). A existência de dois pilares supõe que o primeiro pilar fornece uma pensão de base ou do tipo *pay-as-you-go*, enquanto o segundo, também obrigatório, pode assumir um carácter público, privado/profissional/empresa ou mutualista. O terceiro pilar é normalmente de iniciativa individual.
3. A partir da década de oitenta, a persistência de défices nos sistemas de pensões de reforma, ou a sua ameaça, levaram alguns países a encetar reformas profundas nos seus sistemas de segurança social. As reformas conduziram a reestruturações dos sistemas no sentido de associar ao modelo de repartição tradicionais esquemas complementares: fundos de pensões, fundos de empresa, mutualidades, etc. As reformas introduziram, também, um sistema complexo de transição entre o antigo modelo e o novo. Esta transição, normalmente financiada por fundos públicos faz coabitar, em alguns países, formas do antigo e do novo sistemas durante períodos de tempo muito longos. As reformas dos sistemas de segurança social dos EM apresentam sinais de alguma convergência para um modelo com as seguintes características:
 - **Racionalização dos esquemas de financiamento e de gestão**
Nesta área a maioria dos países procura clarificar as regras administrativas e financeiras para estabilizar a despesa do sistema, através de uma maior responsabilização do governo e dos parceiros sociais.
 - **Estruturação do sistema em pilares**
A evolução dos sistemas do modelo de repartição para um modelo misto repartição/capitalização tem sido prática comum em vários países, independentemente se a capitalização é da responsabilidade pública ou individual.



- **Aumento da cobertura de benefícios para a família**

As mudanças verificadas na estrutura da família e a necessidade de compatibilizar a vida familiar e o apoio aos membros da família em situações particulares com o trabalho têm levado ao aumento e à diversificação dos benefícios.

- **Flexibilização da idade da reforma**

A passagem gradual da vida activa para a reforma e a limitação/penalização das reformas antecipadas têm sido uma prática comum nas alterações aos sistemas nacionais.

- **Prioridade ao emprego e às formas de integração dos desempregados**

A regra geral tem sido a de reduzir o custo do desemprego, facilitando o emprego e incentivando as empresas a encontrar formas de integração dos desempregados.

- **Novas funções para o sistema de segurança social**

Tradicionalmente o sistema de segurança social tinha como objectivo proteger os indivíduos de determinados riscos sociais; a tendência das reformas tem sido alargar o âmbito da intervenção do sistema ao combate à pobreza e à exclusão e um suporte de retorno ao emprego dos desempregados.

3.2 A Protecção Social dos Funcionários Públicos na UE

1. Os regimes de protecção social dos funcionários públicos na UE apresentam os seguintes traços gerais comuns:

- São regimes particulares que funcionam de forma independente do regime geral; esta separação resulta mais do modelo de financiamento do que de diferenças substantivas ao nível das prestações atribuídas aos beneficiários;
- Na maioria dos EM os regimes especiais da FP são regimes estatutários;
- Quanto ao modelo de financiamento, a totalidade, ou uma parte substancial da despesa com pensões e outras prestações, é financiada pelo Orçamento de Estado; a participação dos subscritores é em alguns EM muito pequena.

2. A tendência de reforma dos regimes de protecção social da função pública é a de aproximar estes regimes especiais ao regime geral, evidenciando sinais de convergência.

3.3 O Regime de Protecção Social da Função Pública em Portugal

3.3.1 Convergência com os Regimes Especiais da Função Pública da UE

1. O financiamento do regime é feito, essencialmente, através do OE e de quotizações dos subscritores. No entanto, as quotizações dos funcionários públicos nacionais são das mais elevadas, à excepção da Áustria.

2. Os direitos de acesso à aposentação/reforma são idênticos no que diz respeito à idade da reforma, tempo de serviço e formação de pensão.



3. Em alguns EM da UE assiste-se à criação de um segundo pilar, complementar, que pode ser público ou privado.

3.3.2 *Convergência com o Regime Geral de Segurança Social*

1. A Lei de Bases da Segurança Social reafirma que a protecção social dos funcionários públicos é assegurada através de um regime especial que deverá ser “regulamentado por forma a convergir com os regimes de segurança social quanto ao âmbito material, regras de formação de direitos e atribuição de prestações”.

2. O passo mais significativo no sentido da convergência do RPSFP para o RGSS foi dado em 1993 com a publicação do Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto, por força do qual a fórmula de cálculo de pensões da população B – funcionários inscritos na CGA após 01.09.93, é igual à do Regime Geral.

3. Do estudo comparativo dos dois regimes salientam-se os seguintes aspectos :

- **Pontos de convergência:**

- Regime contributivo idêntico;
- Fórmula de cálculo das pensões para os subscritores inscritos na CGA depois de 01.09.93 igual à do RGSS ¹⁶;
- Regulamentação básica comum, no âmbito das prestações familiares e por acidentes em serviços e doenças profissionais.

- **Pontos de divergência:**

- Prazos de garantia;
- Base de incidência da quota;
- Regras de contagem de tempo de serviço;
- Bonificação de pensões pelo prolongamento da vida activa (no RGSS);
- Flexibilização da idade de pensão de velhice;
- Entidades gestoras e tutela.

3.3.3 *Funções e modelo de financiamento*

3.3.3.1 **CARACTERIZAÇÃO GENÉRICA**

A Protecção Social da Função Pública assegura as seguintes funções básicas:

- Garantia de um rendimento de substituição da retribuição de trabalho - O RPSFP.
- Garantia de cuidados médicos, assistência medicamentosa – O Sistema Nacional de Saúde e o subsistema próprio de protecção Social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE);
- Auxílio nas necessidades nos aspectos económicos, sociais e culturais, dos servidores do Estado – O Sistema de Acção Social Complementar.

¹⁶ Cfr. D.L. 329/93, de 25.09, e DL 35/02, de 19.02, que fixa nova fórmula de cálculo das pensões, aplicável à função pública por força do disposto no n.º 1 do art.º 1º do D.L. 286/93, de 28.08.



3.3.3.2 FINANCIAMENTO DO REGIME DE PROTECÇÃO SOCIAL DA FUNÇÃO PÚBLICA

1. Constituem fontes de financiamento do RPSFP, essencialmente, as seguintes :
 - Quotizações mensais dos trabalhadores (7,5% aposentação e 2,5% sobrevivência);
 - Contribuições de Autarquias Locais, Administração Pública Regional” e alguns serviços autónomos, enquanto entidades empregadoras (10%);
 - Orçamento do Estado (OE) que cobre o “défice” do sistema.
2. Estes montantes são arrecadados pela CGA, enquanto entidade gestora do regime de protecção social dos funcionários públicos.
3. Conforme decorre do anteriormente exposto, apenas os trabalhadores e algumas entidades têm claramente definidas as responsabilidades que lhes cabem no sistema. Quanto ao Estado, enquanto entidade empregadora da Administração Pública, a sua quota-parte no financiamento do sistema não está definida de forma clara, contribuindo sempre com a quantia necessária para assegurar o equilíbrio financeiro do RPSFP.

3.4 A Caixa Geral de Aposentações enquanto entidade gestora do RPSFP

3.4.1. Missão, Órgãos, Meios e Serviços

1. A gestão do RPSFP em matéria de pensões está a cargo da CGA, pessoa colectiva de direito público, com autonomia administrativa e financeira, tutelada pelo Ministro das Finanças e tendo, essencialmente, por missão: a inscrição dos subscritores; a atribuição de pensões de aposentação e reforma, por velhice ou invalidez e de sobrevivência por morte; o pagamento de indemnizações devidas em caso de incapacidade permanente resultante de acidente em serviço ou doença profissional; arrecadar as receitas e gerir o respectivo orçamento.
2. Para a consecução destes objectivos a CGA dispõe de órgãos de administração, de fiscalização e de consulta.
3. A CGA não dispõe de estrutura orgânica própria, estabelecendo o artº 7º do Decreto-Lei nº 277/93, de 10 de Agosto, que “os meios e serviços necessários para o exercício da actividade da CGA, que vêm sendo assegurados pela CGD, continuarão a ser prestados por esta instituição”. Refere, ainda, que as modalidades e as condições de prestação e de remuneração daqueles meios e serviços são regulados através de convenção celebrada entre a CGA e a CGD, homologada pelo Ministro das Finanças.
4. Para o apoio necessário a prestar à CGA, a CGD criou na sua estrutura orgânica, o Departamento de Apoio à Caixa Geral de Aposentações (DAC), que depende organicamente da Administração da CGD e funcionalmente da CGA.
5. Apesar da autonomização legal destas duas entidades continuam a subsistir fortes vínculos de dependência:



-
- Os membros do CA da CGA são nomeados de entre os membros do CA da CGD, procedimento que, em termos de transparência e de ausência de conflito de interesses é questionável, já que estas duas entidades podem ter interesses divergentes, desde logo, quando acordam os termos da convenção;
 - Os meios e serviços de que a CGA necessita são assegurados pela CGD.



3.4.2 Regime Financeiro

1. A CGA sendo um organismo com autonomia administrativa e financeira está sujeita ao regime excepcional previsto e definido na Lei de Bases da Contabilidade Pública e no Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE). A sua autonomia não lhe advém da verificação da relação entre receitas e despesas estipulada no n.º 1 do artigo 6º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, mas antes por expressa atribuição legal, designadamente do n.º 1 do artigo 1º do Decreto - Lei n.º 277/93, conjugado com o n.º 4 do artigo 6º da Lei n.º 8/90.
2. O sistema de contabilidade utilizado é o de contabilidade digráfica, tendo iniciado a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública em 1998.
3. Apesar da autonomização legal da CGA relativamente à CGD – operada através do Decreto - Lei n.º 277/93, aquela instituição continua a utilizar conta bancária na CGD, remunerada nos termos da convenção, para cobrança das receitas do RPSFP e para posterior pagamento das pensões; Nestes termos, conclui-se pelo não cumprimento do Regime de Tesouraria do Estado de forma a otimizar a gestão global dos fundos públicos, disciplina imposta pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho.

3.4.3 Avaliação dos sistemas de controlo interno e de gestão

Apesar de nas alegações o Conselho de Administração da CGA dar conta da entrada em funcionamento de algumas importantes funcionalidades do novo sistema de informação, a avaliação do controlo interno é sustentada com base nas constatações da auditoria.

3.4.3.1 SISTEMA DE INFORMAÇÃO

Arrecadação de receitas

1. Apenas relativamente a cerca de 1/3 dos subscritores era feita a recolha individual de quotas (recolha “quota-a-quota”). De fora ficavam importantes sectores, tais como: Ministério da Saúde, PSP, Exército, Marinha e todos os serviços que adoptam o SGRH.
2. Apesar de os serviços da CGA procederem à recepção e leitura das RD informatizadas, como o sistema ainda não permite a integração da informação recolhida, a CGA não dispõe de informação actualizada sobre todo o universo dos seus subscritores no que respeita quer à situação funcional quer à situação remuneratória;
3. Não existindo o registo “quota a quota” na totalidade do universo dos subscritores, a CGA, nestes casos, não procede a qualquer confirmação sobre se as quotas que lhe são comunicadas e pagas correspondem exactamente à aplicação das taxas legais às efectivas remunerações dos subscritores;
4. Em muitos casos, a CGA, limita-se a confirmar, para cada serviço, que o valor total da Relação de Desconto confere com o respectivo valor da Guia de Pagamento e a proceder a um “controlo” global



que assenta no confronto mensal dos montantes globais das quotas recebidas dos serviços empregadores no mês com as que foram remetidas no mês anterior;



5.A manter-se a situação descrita a CGA não tem possibilidade de confirmar os valores declarados na nota biográfica aquando da aposentação do subscritor, nem de dar resposta às exigências que o Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto, coloca para o cálculo da pensão de aposentação. A CGA “confia” assim nas declarações emitidas pelos serviços empregadores nos termos do Estatuto da Aposentação, artigos 86.º e 87.º.

6.A CGA, não dispondo de serviços próprios de inspecção nem tendo acesso a qualquer base de dados sobre a realização de Obras Públicas e respectivos montantes, não tem forma de controlar as receitas de descontos em adjudicações que constituem receita da CGA nos termos do Estatuto da Aposentação.

Controlo de dívidas

A insuficiente identificação das situações de dívida decorre não só do elevado número de subscritores para os quais a CGA ainda não procede à recolha individual de quotas mas, também, da não existência de obrigação de entrega de declaração mensal de abonos e descontos, nomeadamente no caso dos estabelecimentos de ensino privado. Conclui-se, assim, pela inexistência de um adequado sistema de controlo na identificação e cobrança de dívidas.

Ficheiro “Entidades”

Mostrou-se pouco relevante a classificação existente das “Entidades” em 8 categorias, uma vez que uma delas (“Outros não classificados”) abarca 77% do universo.

Estão catalogadas entidades em “Ministérios” que não correspondem a Ministérios existentes e não existe critério uniforme na afectação das Autarquias.

O ficheiro incluía ainda algumas entidades com designação duplicada e códigos distintos.

O número de “Subscritores Activos” indicado para cada entidade encontra-se desactualizado, embora seja o que é indicado pelo módulo Identificação e classificação de Entidades (ICE), na opção de consulta por entidade.

Ficheiro “Pensionistas”

Verificou-se existirem várias insuficiências, designadamente as decorrentes de conversão de dados do anterior para o actual sistema, de validação e actualização de dados.

Ficheiro “Subscritores”

O sistema de informação da CGA não tinha dados actualizados relativamente a todo o universo de Subscritores no que respeita a remunerações, quotas, situação funcional e antiguidade.

Uma breve análise do ficheiro cedido pela CGA permite concluir que apenas sobre cerca de 8% dos Subscritores activos existia informação actualizada após a entrada em funcionamento do novo sistema informático - P21 ¹⁷. Sobre cerca de 87%, a informação disponível reportava-se a datas anteriores (desde 1930, 25% reporta-se a anos anteriores a 1990) e sobre cerca de 5% não foi dada indicação de qualquer valor para a remuneração nem data de referência.

¹⁷ O P21 entrou em funcionamento a 13 de Outubro de 2000.



Aquisição do novo sistema informático-P21

Na aquisição do novo sistema informático não foram acautelados os interesses da CGA, tendo-se ultrapassado todas as estimativas no que respeita a prazo de conclusão e custos envolvidos, factos estes que se reflectiram negativamente ao nível da actividade e produtividade da GCA.

3.4.3.2 PROCESSOS DE ATRIBUIÇÃO DE PENSÕES DE APOSENTAÇÃO/REFORMA E SOBREVIVÊNCIA

Da análise ao circuito e verificação dos processos conclui-se que:

-Existem instruções do Órgão Directivo, na forma de “Comunicação da Direcção”, estabelecendo regras, normas e procedimentos a seguir. Estas constituem, embora não formalmente mas materialmente, o “manual de procedimentos”.

-Existe segregação de funções.

-Os processos encontram-se elaborados e instruídos de acordo com a legislação aplicável. A informação constante dos processos, relativamente a tempo de serviço e situação remuneratória, é baseada nos dados constantes na nota biográfica remetida pelos serviços empregadores, conforme determina o EA (arts. 86º e 87º).

Assim, relativamente aos subscritores em que não existe a recolha quota a quota, a CGA, não efectua cruzamento e certificação de dados. A ausência deste procedimento essencial de controlo permite a ocorrência de erros e falhas do sistema ao nível do processo de atribuição de pensão.

-Do confronto dos tempos de execução dos processos abrangidos pela amostra com os padrões de qualidade estabelecidos na “Carta de Qualidade para a CGA”, verificou-se que o tempo de execução dos processos de aposentação excedem os prazos estabelecidos.

3.4.3.3 AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLO - CONCLUSÃO

Face ao que antecede, designadamente ineficiência e ineficácia do sistema de informação e ausência de procedimentos essenciais de controlo ao nível de arrecadação de receitas, identificação e cobrança de dívidas e atribuição de pensões, conclui-se pela inexistência de um adequado sistema de controlo interno e de gestão.

3.4.4 Estrutura Económica e Financeira da CGA

3.4.4.1 ANÁLISE DE CUSTOS

1.No último decénio, os custos totais da CGA (excluindo os custos da inteira responsabilidade do Estado) quase que sextuplicaram.

De 1995 a 2000 cresceram a uma média anual de 53,8 milhões de contos, perfazendo cerca de 700 milhões de contos em 2000.

2.Ao longo dos referidos exercícios os custos com pensões e outros encargos da responsabilidade da CGA têm tido um peso relativo na estrutura de custos da CGA superior a 99 %.





De 1995 a 2000 cresceram a uma média anual de 53,4 milhões de contos, perfazendo 693,4 milhões de contos em 2000.

3.O número de pensões tem aumentado continuamente ao longo dos anos. No final do ano 2000, a CGA suportava 369 600 pensões, 271 291 de aposentação e reforma e 98 309 pensões de sobrevivência.

Desde o início de 1995, o acréscimo médio anual do número de pensões foi de 13 109, decomposto em 10 393 pensões de aposentação e reforma e 2 716 pensões de sobrevivência.

No último decénio, foi em 1994 que se verificou o maior acréscimo de novas pensões de aposentação e reforma. Desde esse ano o número de novas pensões tem decrescido, atingindo em 2000 o número mais baixo.

3.4.4.2 ANÁLISE DE PROVEITOS

1.Na estrutura de proveitos da CGA, excluindo a comparticipação do Estado, as quotizações de subscritores e as contribuições das entidades constituem o item preponderante no total dos proveitos da CGA.

2.Em 2000 as quotizações de subscritores e contribuições de entidades, no montante de cerca de 283 milhões de contos, representaram cerca de 40 % no total de proveitos, observando-se uma tendência decrescente do peso relativo das quotizações no total de proveitos da CGA.

Por sua vez constata-se uma tendência crescente do peso relativo das contribuições das entidades no total das quotizações (14 % em 2000).

3.Desde 1998 inverteu-se a tendência decrescente do rácio do número de subscritores sobre o número de pensionistas.

4.A comparticipação do Estado, através de transferências do OE, assegura o financiamento da CGA, nos termos da lei. De facto, anualmente, aquelas transferências cobrem o défice resultante da diferença entre as receitas arrecadadas pela CGA e as despesas suportadas.

5.No contínuo aumento dos proveitos, o que deriva essencialmente da necessidade de fazer face ao progressivo aumento dos custos com pensões e encargos da CGA tem-se verificado um recurso cada vez maior, à comparticipação do Estado.

Entre 1995 e 2000 a comparticipação do OE aumentou cerca de 172 milhões de contos (74%), enquanto que as outras receitas da CGA aumentaram cerca de 50%, ou seja, aproximadamente 99 milhões de contos.

Em termos relativos, a proporção da comparticipação do Estado no total de proveitos cresceu sempre, sendo previsível que essa tendência se mantenha. Entre 1995 e 2000 aquela relação passou de cerca de 54 % para aproximadamente 58 %.

3.5 Convergência entre as Políticas Nacionais de Protecção Social e os Objectivos Comuns definidos pela UE

As políticas adoptadas pelo Governo relativamente ao regime de protecção social dos funcionários públicos, revelam que têm sido inúmeras as alterações e medidas legislativas que aumentaram as responsabilidades da CGA, sem que tenha havido um prévio estudo ou projecção que avalie a



expressão financeira em termos de sustentabilidade futura, o que vai contra as orientações da UE. Entre estas, salientam-se as medidas que permitiram, a título excepcional, aposentações antecipadas, as que criaram regimes especiais de actualização de pensões e as que procederam à revalorização de carreiras.

3.6. Consonância entre os objectivos de Política definidos pelo Governo e a Política executada

De 1998 a 2001 não se verificou da parte do Governo concretização legislativa de algumas medidas gerais de políticas definidas nos Programas de Governo e GOP no âmbito da Protecção e Segurança Social, designadamente as seguintes:

- Reequacionar o sistema de financiamento – reformulação de acordo com os princípios da diversidade das fontes de financiamento e a intensidade da incidência contributiva;
- Aumentar o esforço da capitalização do sistema de segurança social.

3.7 Avaliação do Modelo de Gestão

No decurso da auditoria não houve evidência de qualquer avaliação (estudo comparativo por entidade independente da CGA) que demonstre as eventuais vantagens ou inconvenientes da manutenção dos vínculos jurídicos com a CGD, em termos da mais económica, eficiente e eficaz gestão do RPSFP. Refira-se que os custos de funcionamento e de pessoal atingiram 4,6 milhões de contos em 2000. O quadro legal referenciado, apontando para uma convergência dos subsectores do sistema de segurança social (subsistema previdencial), recomenda a ponderação de um modelo de gestão alternativo.

3.8 Análise comparada entre o RPSFP e o RGSS

1.A análise comparativa da distribuição dos subscritores e dos beneficiários activos por escalões etários permite concluir que, em 1997¹⁸, não são assinaladas divergências significativas.

Os subscritores da CGA representam cerca de 13,5% do total de subscritores e beneficiários activos de ambos os regimes.

Em 1996 os reformados e aposentados da CGA correspondiam a cerca de 17,7% do total de aposentados, reformados e beneficiários inactivos de ambos os regimes.

A representatividade dos aposentados e reformados da CGA é particularmente notória para os indivíduos do sexo masculino, correspondendo a cerca de 23% do total dos aposentados, reformados e beneficiários inactivos do sexo masculino, no conjunto dos dois regimes.

¹⁸A análise dos dados físicos dos subscritores e beneficiários activos respeita ao ano de 1997, reportando-se a dos aposentados / reformados e beneficiários inactivos ao ano de 1996, na medida em que à data de elaboração do estudo só foi possível um encontro de valores da CGA e do RGSS, desagregados desta forma, para estes anos. No entanto, e porque se trata de uma comparação de curto prazo, é razoável admitir que os principais aspectos caracterizadores de ambos os regimes se mantêm, dado o seu carácter estrutural.



2. Nos anos 1995 a 2000, o período de duração média das pensões é crescente em ambos os subsectores. Comparativamente verifica-se que a duração média das pensões de aposentação/reforma do RPSFP é inferior à do RGSS em cerca de 2,9 anos.



3. Valor médio e mínimo das pensões - embora a pensão mínima seja praticamente idêntica nos dois regimes, o mesmo não acontece com as pensões médias. A pensão média do RPSFP é cerca de 3.2 e 3.0 vezes superior à pensão média do RGSS em 1996 e 2000, respectivamente.
4. Finalmente, e no que se refere à distribuição de aposentados/reformados e pensionistas de velhice e invalidez por escalões de pensões, é possível observar grande disparidade distributiva entre ambos os regimes. Facto que deriva de no RGSS existir uma concentração maciça de pensionistas de invalidez e velhice nos escalões mais baixos de pensão, o que não acontece no RPSFP.

3.9 Sustentabilidade do Regime – cenário de referência e cenário alternativo

1. O impacto do Decreto-Lei n.º 286/93: a publicação do Decreto - Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro, na sequência da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, veio introduzir novas alterações à fórmula de cálculo da pensão do Regime Geral e, automaticamente,¹⁹ na fórmula de cálculo da pensão do RPSFP. A prazo, esta alteração legislativa contribuirá para um menor crescimento da pensão média.
2. Os resultados das simulações efectuadas pelo modelo adoptado indicam que as necessidades de financiamento do RPSFP, no cenário de referência, têm o seu valor mais elevado em 2020, (um pouco mais de 4 mil milhões de euros), diminuindo progressivamente até que o seu valor, no final do período, ultrapassa ligeiramente, em termos reais, as actuais necessidades (acima dos 2 mil milhões de euros na variante 1 do cenário de referência). No entanto, a percentagem no PIB das necessidades de financiamento irá diminuindo gradualmente, graças ao diferencial de crescimento entre a produtividade média da economia e o salário médio implícito dos subscritores da CGA.
3. A convergência do RPSFP para o RGSS não pode deixar de colocar as questões do financiamento do sistema, em particular por parte dos seus vários intervenientes: entidades empregadoras e trabalhadores.
4. O problema do financiamento do sistema, e da sua sustentabilidade, será, também, uma das preocupações que a convergência irá colocar, porque as necessidades de financiamento futuras, que o modelo quantifica, duplicam nos próximos 20 anos. As questões da sustentabilidade devem colocar-se tendo em conta que, no RPSFP, coexistem, neste momento, dois grupos de utentes: aqueles aos quais não se aplica a convergência e aqueles aos quais se aplica. Os primeiros constituem um grupo fechado (população “A”), em que o cálculo de pensões está sujeito ao regime de aposentação/reforma anterior a 01 de Setembro de 1993. O segundo grupo (população “B”) é constituído por todos os utentes inscritos na CGA após essa data.

A metodologia do estudo da sustentabilidade consistiu em separar os dois grupos e admitir que as responsabilidades do Estado em relação ao primeiro grupo estão claramente definidas. Relativamente ao segundo, cerca de um terço do número actual de utentes da CGA, foi possível avaliar a sustentabilidade da protecção social enquanto “subsistema autónomo”, mantendo a taxa contributiva dos trabalhadores em 10% e corresponsabilizando a entidade empregadora, Estado, com uma contribuição próxima de 10%, tomando como base o Decreto-Lei n.º 200/99, de 08 de Junho, equiparando-o às actuais “Outras Entidades”.

¹⁹ Por força do Dec.-Lei n.º 286/93.



5. Os resultados apontam para as seguintes conclusões

- Dada a existência de dois subsistemas “independentes”, as responsabilidades do Estado com o grupo - A – fechado, atingem o seu máximo em 2020 e diminuem progressivamente até 2050, sendo praticamente residuais nesse horizonte temporal;
- O subsistema B considerado autonomamente, tem assegurada a sua sustentabilidade financeira para além do período em análise, 2050, se se assegurar a capitalização dos excedentes resultantes do período em que a sua “conta” apresenta um *superavit*. A capitalização supõe que o Estado e as Entidades empregadoras assumem contribuições, respectivamente, às taxas de 9.92% e 10%.
- As simulações apresentam, ainda, uma análise da taxa de contribuição implícita do Estado para o grupo B, se se optar por um modo de financiamento igual ao actualmente praticado. Com efeito, as quotizações dos utentes e das instituições geram um excedente até 2030, que é o horizonte a partir do qual o número de aposentados, reformados e pensionistas de sobrevivência do subsistema B ultrapassa os 173 mil. A partir dessa data, o Estado terá de contribuir para o financiamento tal como o faz agora com o grupo A, de forma progressiva, mas que rapidamente se tornará muito significativa.

Os resultados da capitalização num sistema de repartição com “provisões”, longe do estado de maturidade, como é o caso do subsistema da população “B”, pode assegurar a sua sustentabilidade num horizonte relativamente longo, muito para além de 2050.

Além disso, torna-se possível, através da capitalização, cobrir as necessidades de financiamento de todo o sistema a partir de um determinado período, como ficou ilustrado na comparação dos resultados dos vários cenários.

A conclusão fundamental referente a este conjunto de Variantes é a seguinte: a população A, dadas as suas características “demográficas”, o montante dos seus salários médios e dos seus encargos médios, e o sistema de financiamento que lhe é subjacente, gera continuamente, ao longo do período em análise, necessidades de financiamento elevadas. Esse défice afecta a globalidade do sistema de financiamento da CGA, anulando parcialmente o efeito positivo gerado pelos excedentes da população B. Estes, se capitalizados, constituiriam não apenas um meio de reequilíbrio financeiro do sistema, como ainda uma fonte de recursos financeiros excedentários para a CGA.

Estas conclusões resultam do estudo de sustentabilidade anexo. Todavia, compete ao Governo a opção pelo modelo de financiamento do RPSFP, tendo em conta as implicações em matéria de consolidação das finanças públicas e os compromissos nacionais e comunitários.

Sem prejuízo das conclusões anteriores, e considerando que condicionalismos de política orçamental e financeira poderão inviabilizar o aumento da despesa pública decorrente da constituição efectiva dessas “provisões”, não deverá, todavia, deixar de ser estimada e evidenciada, de forma adequada e suficiente, a dívida implícita (contingente), resultante das responsabilidades com pensões, utilizando princípios actuariais adequados.²⁰

²⁰Cfr., também, a este propósito o estudo “Financiamento das Pensões dos Funcionários Públicos em Portugal: Estimativas do Impacto de Longo Prazo nas Finanças Públicas”, de Miguel Gouveia e Luís Morais Sarmiento - Boletim Económico do Banco de Portugal de Junho de 2002.



IV – Recomendações

4.1 Ao Governo

No contexto do enquadramento comunitário e constitucional da protecção social a que se fez referência, especialmente no concernente aos princípios gerais e aos objectivos de convergência, e tendo em conta as conclusões gerais da presente auditoria e o exercício do contraditório, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

1. Os resultados dos cenários de financiamento (cenário de referência e cenário alternativo de sustentabilidade) aconselham que o RPSFP seja repensado de modo a garantir a sua sustentabilidade, o cumprimento dos seus objectivos gerais e a segurança jurídica dos respectivos subscritores e pensionistas²¹.
2. O modelo de gestão do RPSFP deverá ser repensado de modo a garantir que os fins prosseguidos, quer na sua dimensão social quer de solidariedade inter e intrageracional, sejam assegurados com o menor sacrifício possível de subscritores e contribuintes.
3. O Governo deverá determinar a implementação de um sistema de controlo interno adequado de forma a garantir que o órgão responsável pela gestão do RPSFP possa gerir com eficiência e eficácia os recursos disponibilizados.
4. Deverá também o Governo melhorar a articulação entre as várias entidades/estruturas intervenientes na gestão do sistema de segurança social.
5. Finalmente, o Governo deverá determinar o cumprimento por parte da CGA do Regime de Tesouraria do Estado, disciplina imposta pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, de forma a otimizar a gestão global dos fundos públicos, ou excluir do mesmo, se for caso disso, a CGA, respeitando, neste caso, a tipologia de actos normativos constitucionalmente previstos.

²¹ Tendo em conta designadamente os princípios constitucionais da boa fé, da confiança, as vinculações jurídicas do Estado Português em matéria de estabilidade orçamental, os princípios de contabilidade geralmente aceites para o sector público, particularmente o da prudência e os resultantes do sistema europeu de contas. Cfr., ainda, a NIC 19, revista em 2000, em articulação com o n.º 14 da IPSAS 19, Outubro de 2002.



4.2 Ao Conselho de Administração da CGA

6. O Conselho de Administração da CGA deverá providenciar a implementação de um sistema de informação e de controlo interno e de gestão que garanta a identificação e o controlo da receita relativamente a todo o universo de subscritores e a fiabilidade dos dados ponderados para efeitos de atribuição de pensões.
7. De igual modo, deverá instituir sistemas de validação das bases de dados, modificando se necessário os procedimentos que se mostrem desadequados.
8. O “Cadastro Individual do Utente” deverá conter, devidamente actualizada, a situação contributiva dos subscritores, permitindo um efectivo controlo de receita e a confirmação dos valores declarados nas notas biográficas.
9. Ao nível da gestão e cobrança de dívidas deverão ser criados mecanismos de controlo, incluindo a elaboração de normas de procedimentos.
10. Finalmente, a actividade da CGA deverá corresponder aos padrões operacionais estabelecidos na “Carta de Qualidade da CGA” relativamente ao tempo de execução dos processos de aposentação e reforma.



V – Síntese de alguns pontos do relatório

5.1 Estrutura Económica e Financeira da Caixa Geral de Aposentações

5.1.1 Análise de Custos

1.No último decénio, os custos totais da CGA (excluindo os custos da inteira responsabilidade do Estado²²) quase que sextuplicaram.

De 1995 a 2000 cresceram a uma média anual de 53,8 milhões de contos, perfazendo cerca de 700 milhões de contos em 2000.

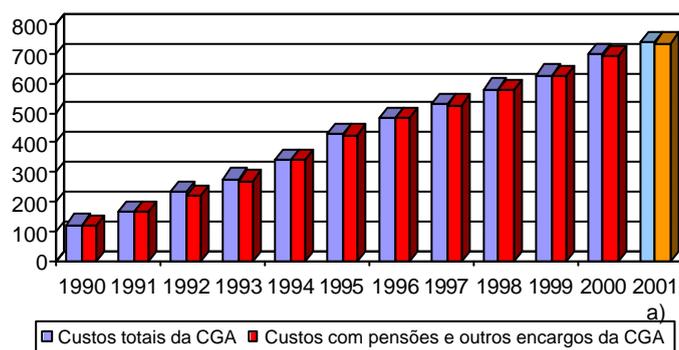
2.Ao longo dos referidos exercícios os custos com pensões e outros encargos da responsabilidade da CGA têm tido um peso relativo na estrutura de custos da CGA superior a 99 %.

Entre 1990 e 2000, os custos totais da CGA sofreram um acréscimo de cerca de 577,1 milhões de contos, enquanto que os custos com pensões e outros encargos da CGA aumentaram 573,4 milhões de contos.

A média do crescimento anual dos custos com pensões e outros encargos da CGA situou-se, nos últimos dez anos e nos últimos cinco anos, respectivamente, nos 57,3 milhões de contos, com uma variação anual num intervalo de 45 a 85 milhões de contos, e em 53,3 milhões de contos, num intervalo de 45 a 70 milhões de contos.

Na figura seguinte apresentam-se os custos com pensões e outros encargos da CGA

Figura n.º1
Milhões de contos



Fonte:CGA
a) Valores provisórios.

²²Estes custos respeitam a pensões atribuídas pelo Governo que integram designadamente: pensões de deficientes e de grandes deficientes das Forças Armadas, pensões de invalidez de militares não subscritores da CGA; Subvenções Vitalícias, Pensões de Preço de Sangue (Pensões por serviços excepcionais e relevantes, pensões para galardoados com condecorações, por morte em serviço;...).

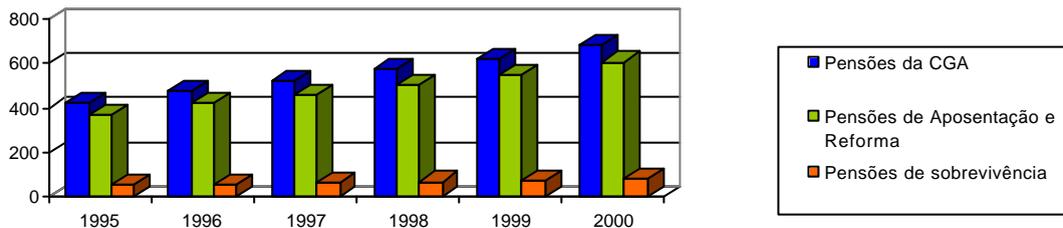


3.No ano de 2000 dos 699,3 milhões de contos de custos totais da CGA, 686,7 milhões de contos referem-se a custos com pensões, tendo sido registados nos últimos cinco anos, de 1995 a 2000, em valores absolutos, os seguintes acréscimos:

Custos totais da CGA: 268,3 milhões de contos;
Pensões e outros encargos da CGA: 266,8 milhões de contos;
Pensões da CGA: 263,2 milhões de contos.

4.Ao longo dos exercícios os custos com pensões de aposentação e reforma são preponderantes nos montantes totais de custos com pensões. O respectivo peso relativo tem-se situado próximo dos 88 %, com uma pequena tendência de crescimento.

Figura n.º2
Decomposição dos custos com pensões da responsabilidade da CGA
Milhões de contos



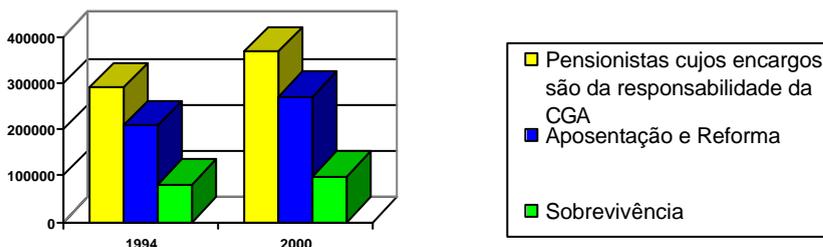
Fonte: CGA.

Populações de Pensionistas

No final do ano 2000, a CGA suportava 369 600 pensões, 271 291 de aposentação e reforma e 98 309 pensões de sobrevivência.

Desde o início de 1995, o número de pensões aumentou a uma média de 13 109 pensões/ano, mais precisamente 10 393 pensões de aposentação e reforma e 2.716 pensões de sobrevivência.

Figura n.º3
Número de Pensionistas



Fonte: CGA.



5.1.2 Análise de Proveitos

Quotizações

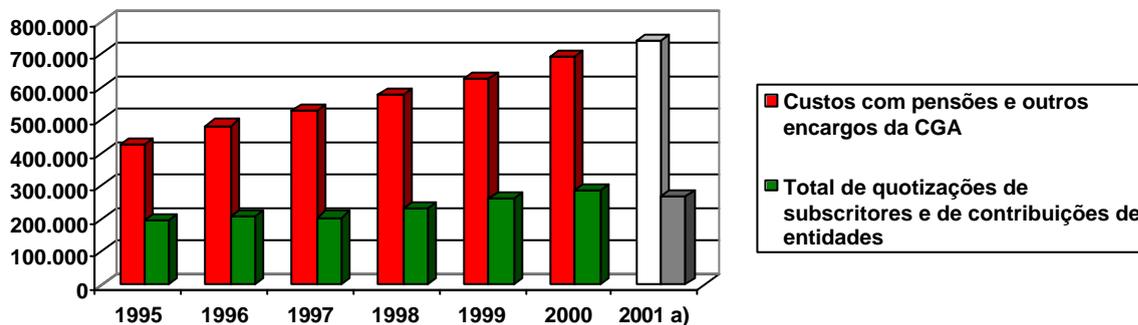
Na estrutura de proveitos da CGA, excluindo a comparticipação do Estado, as quotizações constituem o item preponderante no total dos proveitos da CGA.

Em 2000 as quotizações, de subscritores e de entidades, no montante de cerca de 283 milhões de contos representaram cerca de 40 % no total de proveitos, observando-se uma tendência decrescente do peso relativo das quotizações no total de proveitos da CGA.

Por sua vez verifica-se uma tendência crescente do peso relativo das quotizações das entidades no total das quotizações (14 % em 2000).

Porém, a observação do rácio entre quotizações e pensões, ou seja, entre as receitas e despesas do RPSFP directamente imanentes das populações de subscritores, aposentados/ reformados e pensionistas de sobrevivência da CGA, permite concluir que este regime não possui uma autonomia e sustentabilidade financeira baseada nas fontes de financiamento proporcionadas pelos seus subscritores.²³

Figura n.º4
Milhares de contos



Fonte: CGA.
a) Valores provisórios.

População de Subscritores

De 1994 a 2000 verifica-se uma ligeira deterioração do rácio Subscritores/Beneficiários de Pensão. Esta deterioração, mais grave em anos intermédios, foi parcialmente atenuada pela entrada maciça de novos subscritores na CGA em resultado da regularização de contratados em regime de direito privado. Assim, com base na evolução das populações apresentadas em relatórios e contas da CGA, conclui-se que desde 1998 inverteu-se a tendência decrescente do rácio do número de subscritores sobre o número pensionistas. Este facto é importante ao verificar-se que os novos subscritores já se encontram “dentro” da reforma resultante do Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto, (a inscrição efectuada após 1 de Setembro de 1993 implica a construção do valor da pensão nos termos do RGSS).

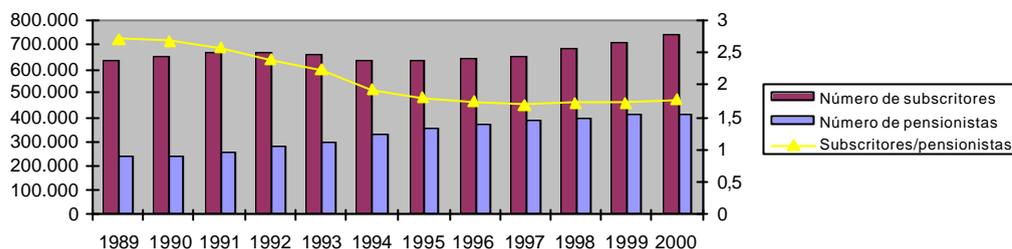
²³ A análise é efectuada com base nos fluxos económicos: Custos e proveitos relativos a pensões processadas e quotizações liquidadas. No ponto 5.2 apresentam-se os fluxos na óptica financeira: Receitas e Despesas efectivas.



A figura seguinte mostra as populações de utentes, sua evolução e relação entre subscritores e pensionistas, de 1989 a 2000.



Figura n.º5



Fonte: CGA.

Descontos de adjudicações

1. Em 2000 as receitas relativas aos descontos entregues de adjudicações de obras públicas representaram cerca de 0,4 % do total de proveitos.

Estas receitas evoluem de uma forma irregular e a sua grandeza é totalmente influenciada por factores externos ao RPSFP.

Verificaram-se acréscimos de cerca de 17% em 1996 e 1997, acréscimos de 3,6% e de 9,3% nos anos seguintes e em 2000 um decréscimo de cerca de 1%.

2. Para efeitos de exercício do controlo previsto no art.º 138º do EA, a CGA não tem acesso a quaisquer bases de dados das quais possa retirar informação para cruzar com as importâncias indicadas nas guias de pagamento. Não dispondo de serviços inspectivos próprios, conta apenas, pontualmente, com as acções desenvolvidas pela IGF e IGAT.

Proveitos financeiros

Nos últimos cinco anos os proveitos financeiros tiveram uma evolução irregular.

Até 1997 o volume de proveitos financeiros foi determinado pelas importâncias auferidas de juros de saldos devedores da conta corrente na CGD, sendo as taxas desses juros estabelecidas em convenção homologada pela tutela.

A partir do exercício de 1998 foram os rendimentos das carteiras de títulos que determinaram a grandeza dos valores de proveitos financeiros.

Outros proveitos

Os outros proveitos têm tido uma evolução irregular. Em 2000 atingiram o montante de 6,614 milhões de contos representando 0,9% do total de proveitos.

Compensação de custos com pensões - nos últimos exercícios foram criadas reservas especiais, com a constituição de carteiras de títulos - da dívida pública -, para suporte de pensões de pessoal oriundo de “Macau”, “BNU”, “Dragapor” e “RDP”.

Os proveitos desta natureza são determinantes na grandeza de “Outros proveitos” nos últimos anos. Em 2000, no total de outros proveitos, a compensação de custos com pensões representou 5,904 milhões de contos (89%).



A comparticipação do Estado

1.A comparticipação do Estado, através de transferências do OE, assegura o financiamento do RPSFP, nos termos da lei De facto, anualmente, aquelas transferências cobrem o défice resultante da diferença entre as receitas arrecadadas pela CGA e as despesas do regime.

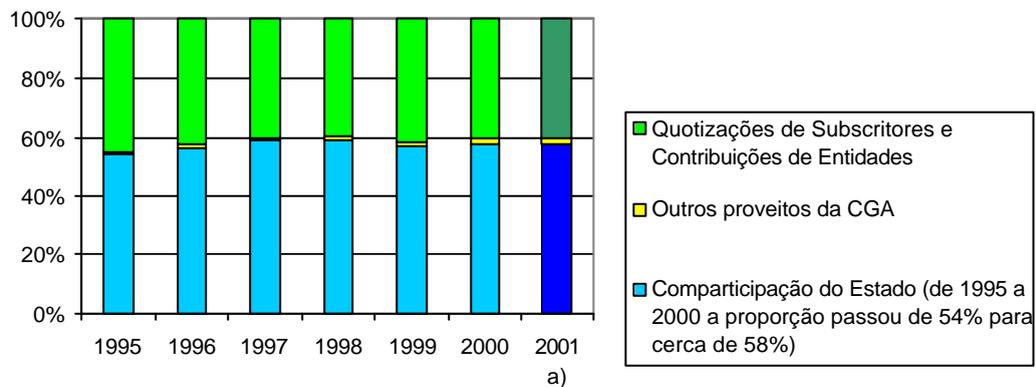
No contínuo aumento dos proveitos, o que deriva essencialmente da necessidade de fazer face ao contínuo aumento dos custos com pensões e encargos da CGA, tem-se verificado um recurso cada vez maior às transferências do OE.

2.Entre 1995 e 2000 a comparticipação do OE aumentou cerca de 172 milhões de contos (74%), enquanto que as outras receitas da CGA aumentaram cerca de 50%, ou seja, aproximadamente 99 milhões de contos.

Em termos relativos, a proporção da comparticipação do Estado no total de proveitos tem apresentado uma tendência de crescimento, sendo previsível que essa tendência se mantenha. Entre 1995 e 2000 aquela relação passou de cerca de 54 % para aproximadamente 58 %.

Correspondendo a comparticipação do Estado às “necessidades de financiamento” do RPSFP, evidencia-se na figura seguinte o seu peso relativo, tendencialmente ascendente, ao longo dos anos.

Figura n.º 6



Fonte: CGA.

a) Valores provisórios.



5.2 Sustentabilidade do RPSFP – Cenários de financiamento – 2000-2050

O Estudo sobre a sustentabilidade do Regime de Protecção Social da Função Pública teve como objectivo fundamental a elaboração de um exercício de prospectiva sobre os dados físicos e financeiros do RPSFP a cargo da CGA.

Apresentam-se, seguidamente, os principais resultados do estudo (um maior desenvolvimento e detalhe fazem parte do Apenso II).

O resultado do estudo consta de três pontos:

- Caracterização dos dados físicos e financeiros do RPSFP entre 1994 e 2000, e avaliação do impacto do Decreto-Lei n.º 286/93 na segmentação do universo dos utentes da CGA.
- Exercício de cenarização dos dados físicos e financeiros para o período 2000-2050, tendo em conta dois tipos de pressupostos: a manutenção do quadro legal actual como quadro de referência ou, em alternativa, a convergência do RPSFP para o RGSS.
- Análise das necessidades de financiamento resultantes de cada cenário e a sua importância em relação ao Produto Interno Bruto.

5.2.1 Caracterização da Situação de Referência: Ano 2000

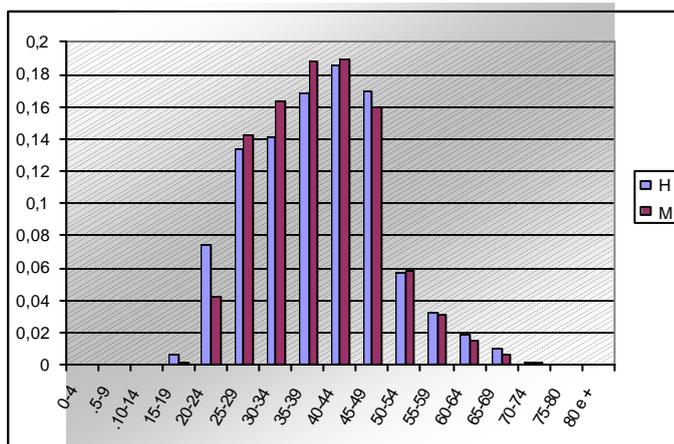
A utilização do modelo de projecção dos dados do RPSFP exige uma caracterização detalhada da informação existente sobre o ano de referência, 2000, bem como dos aspectos evolutivos no período anterior a esse ano.

5.2.1.1 DADOS FÍSICOS – CARACTERÍSTICAS GERAIS

Distribuição do Universo de Uteses por Sexos e Escalões Etários

A análise da distribuição dos utentes da CGA por sexos e por idades efectuou-se ao nível das duas grandes categorias de utentes, ou seja, ao nível dos seus subscritores e dos seus pensionistas (discriminando-se, nestes, os reformados e aposentados, por um lado, e os pensionistas de sobrevivência por outro, conforme ilustrado nas figuras seguintes:

Figura 7 – Distribuição dos Subscritores por Sexos e por Idades, 2000



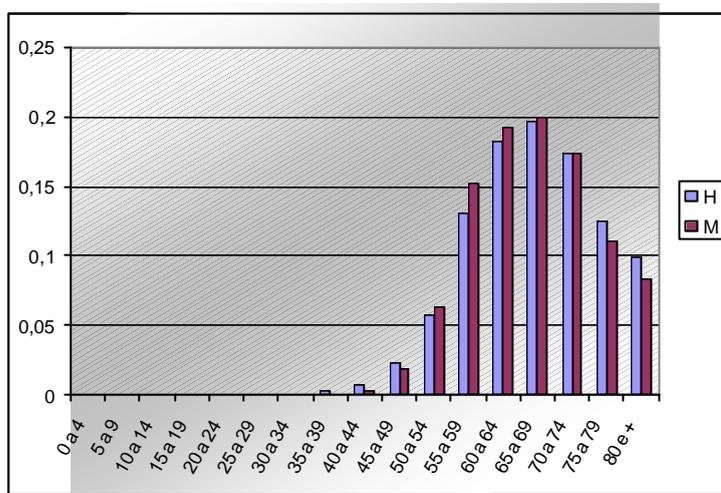


Fonte: CGA.

Os aspectos caracterizadores que se evidenciam são os seguintes:

- O escalão etário que reúne o maior número de aposentados e reformados é o escalão dos 65-69 anos, para os indivíduos de ambos os sexos.
- Mais de 50% dos aposentados e reformados da CGA encontrava-se, em 2000, nos seguintes escalões etários: 60 a 64 anos, 65 a 69 anos e 70 a 74 anos.

Figura 8 - Distribuição dos Aposentados e Reformados por Sexos e por Idades, 2000

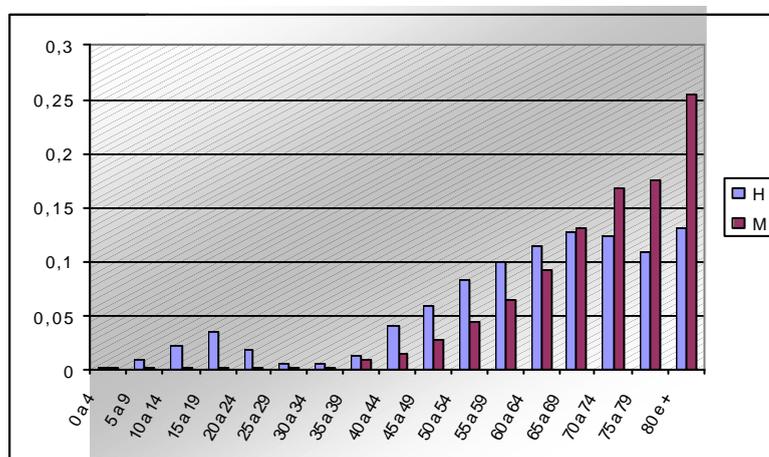


Fonte: CGA.

A Figura 9 evidencia a disparidade existente entre o número de pensionistas de sobrevivência do sexo feminino e do sexo masculino.

Este comportamento assenta em razões de ordem demográfica (maior esperança de vida do sexo feminino) e sócio-culturais.

Figura 9 - Distribuição dos Pensionistas de Sobrevivência por Sexos e por Idades, 2000



Fonte: CGA.





Aspectos Evolutivos Recentes (1994 e 2000)

Neste ponto procura-se uma identificação dos principais aspectos evolutivos da população de utentes ao nível dos totais por categorias de utente. Assim, a distribuição dos utentes por escalões etários, em 1994 e em 2000, era a seguinte:

Quadro 1- Distribuição dos Subscritores, Reformados, Aposentados e Pensionistas de Sobrevivência por Escalões Etários, 1994 e 2000

Unidade: número de indivíduos

Faixas Etárias	1994			2000		
	Subscritores	Apos/Ref.	P. Sobrev.	Subscritores	Apos/Ref.	P. Sobrev.
0 - 4	0	0	555	0	0	274
5 a 9	0	0	178	0	0	131
10 a 14	0	0	398	0	0	312
15 - 19	2693	0	667	2491	0	578
20 - 24	38160	0	335	43499	3	346
25 - 29	91396	24	177	103295	35	117
30 - 34	129907	327	448	113790	153	324
35 - 39	112710	814	980	132323	574	864
40 - 44	110144	3322	1641	140066	1702	1789
45 - 49	77176	7284	2758	122255	6037	3032
50 - 54	41017	16757	4053	42985	16251	4643
55 - 59	23000	30734	6235	23444	37531	6560
60 - 64	10474	37363	9033	12691	50473	9344
65 - 69	1549	37324	12114	6352	53575	12962
70 - 74	78	36065	13986	1213	47077	16170
75 - 79	23	20430	11196	41	32488	16821
80 e +	0	18492	17257	0	25392	24042
TOTAL	638327	208936	82011	744445	271291	98309

Fonte: CGA

Tomando cada categoria de utente, isoladamente, registam-se os seguintes aspectos evolutivos:

- O acréscimo do número total de utentes, em todas as categorias;
- A tendência para o envelhecimento da população de utentes da CGA:
 - Claro envelhecimento da população de subscritores;
 - Ligeiro envelhecimento da população de aposentados e reformados;
 - Ligeiro envelhecimento da população de pensionistas de sobrevivência.

Em termos globais, observa-se, ainda, uma ligeira deterioração do rácio Subscritores/Beneficiários de Pensão. Esta deterioração, mais grave em anos intermédios, foi parcialmente atenuada pela entrada maciça de novos subscritores na CGA, em consequência do ingresso na função pública de indivíduos contratados em regime de direito privado.

Os aspectos atrás mencionados tornam-se facilmente observáveis nas figuras 10, 11 e 12.



Figura 10 - Distribuição dos Subscritores da CGA por Idades, 1994 e 2000

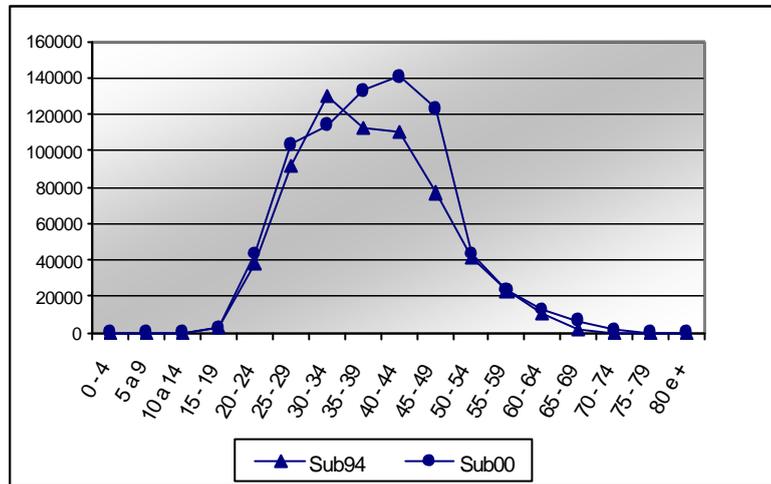


Figura 11 - Distribuição dos Reformados e Aposentados da CGA por Idades, 1994 e 2000

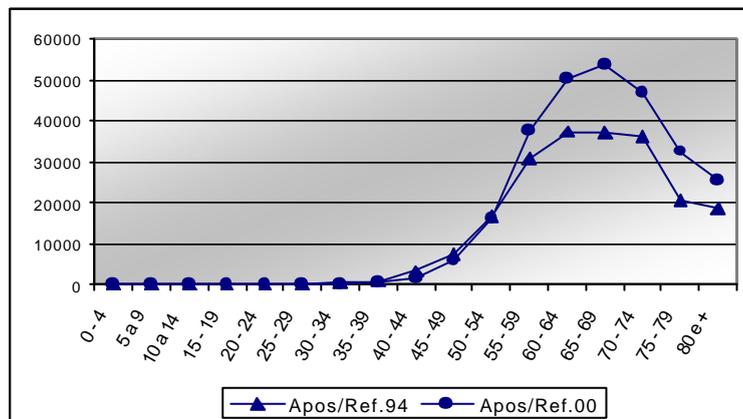
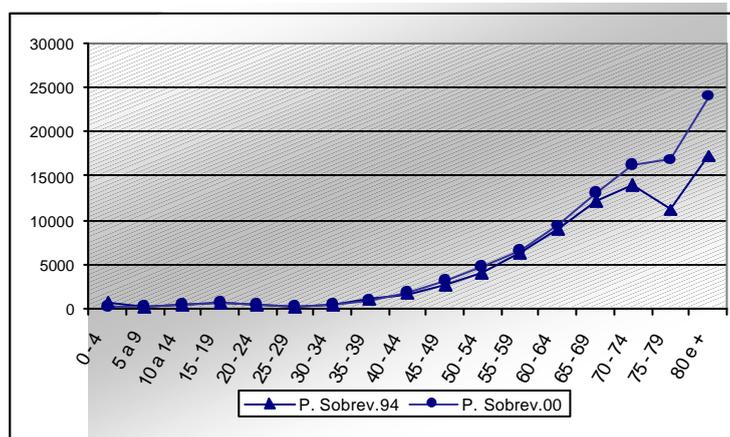


Figura 12 - Distribuição dos Pensionistas de Sobrevivência da CGA por Idades, 1994 e 2000





5.2.1.2 SEGMENTAÇÃO DO UNIVERSO DE SUBSCRITORES SEGUNDO O DECRETO-LEI Nº 286/93 DE 20 DE AGOSTO

O Decreto-Lei nº 286/93, de 20 de Agosto, veio definir uma nova fórmula de cálculo da pensão para os pensionistas da CGA, determinando que esta seria idêntica à do RGSS, e abrangendo todos os subscritores inscritos a partir da data de entrada em vigor do mesmo diploma. Para efeitos de simplicidade de designação, denominamos a população de utentes ao abrigo do Decreto-Lei n.º 286/93, como População “B”, sendo os utentes não abrangidos por este Diploma denominados População “A”.

5.2.1.2.1 ASPECTOS EVOLUTIVOS RECENTES : A POPULAÇÃO “A” E “B” EM 1994 E EM 2000

A análise evolutiva da população “A” e da população “B” da CGA entre 1994 e 2000, far-se-á a dois níveis: em termos da variação absoluta dos quantitativos globais e ao nível das alterações da estrutura demográfica de ambas as populações.

Apresentam-se em seguida os comentários mais pertinentes:

- A nível da população de utentes da CGA: calculado o peso da população “B” no total da população, por categoria de utentes, verifica-se um acréscimo do peso dos utentes da população “B”, qualquer que seja a categoria de utentes analisada e a faixa etária observada. Em termos globais, verificou-se a seguinte evolução do rácio em causa:

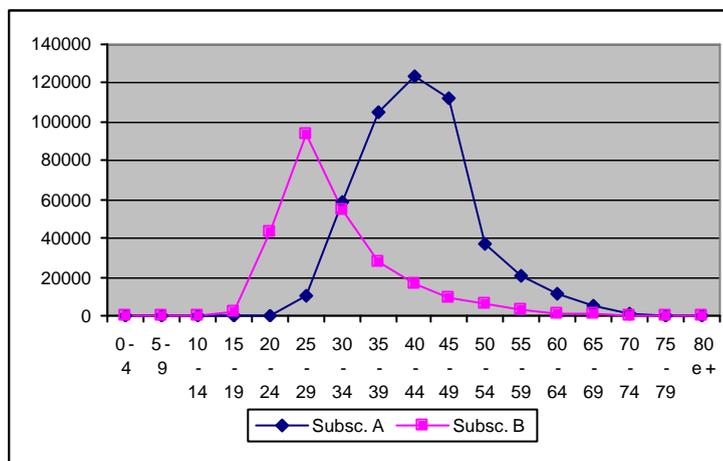
Peso dos utentes ao abrigo do DL 286/93 no total dos utentes					
Subscritores		Aposent. e Ref.		Pens. de Sobrev.	
1994	2000	1994	2000	1994	2000
7.361	34.831	0.038	0.921	0.006	0.608

5.2.1.2.2 DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO “A” E DA POPULAÇÃO “B” POR FAIXAS ETÁRIAS, 2000

A estrutura etária dos subscritores da população “B” é mais jovem que a estrutura etária da população “A”. Recorde-se que os subscritores “B” correspondem exactamente aos subscritores entrados desde 1 de Setembro de 1993 até 2000, encontrando-se estes concentrados nos escalões etários mais jovens. Assim, enquanto a população “A” regista o maior número de subscritores no escalão etário dos 40-44 anos (com cerca de 25.4% do total dos subscritores “A”), a população “B” possui o maior número de subscritores no escalão etário dos 25-29 anos (com cerca de 36% do total dos subscritores “B”).



Figura 13 - Distribuição por Idades dos Subscritores “A” e “B” no Total de Subscritores, 2000

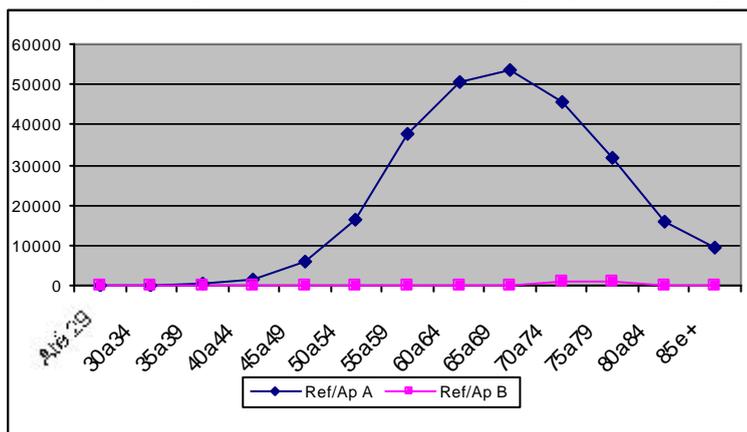


Fonte: CGA.

No que respeita à população “A” e “B” dos aposentados e reformados os aspectos caracterizadores mais evidentes são os seguintes:

Ao contrário do que se verifica para os subscritores, a população “A” de aposentados e reformados é mais “jovem” do que a população “B” da mesma categoria de utentes da CGA. Efectivamente, enquanto o maior número de aposentados e reformados da população “A” se encontra no escalão etário dos 65-69 anos (com cerca de 19.9% do total dos aposentados e reformados desta população), o maior número de aposentados e reformados da população “B” concentra-se no escalão etário seguinte, com aproximadamente 48.5% do total dos aposentados e reformados da população “B”. Esta característica é observável na Figura 14:

Figura 14 - Distribuição dos Aposentados e Reformados da População “A” e “B” por Idades, 2000



Fonte: CGA.

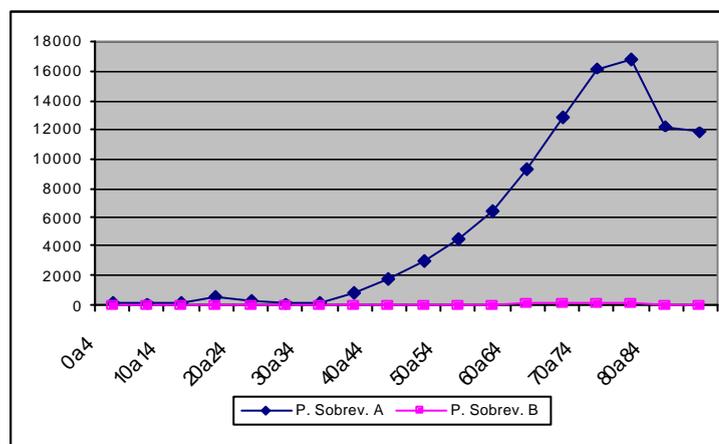
Na medida em que se pode considerar o período 1993-2000 como muito reduzido, para efeitos da transição de subscritores “B” para a situação de reforma e aposentação, verifica-se que o rácio entre os aposentados e reformados da população “B” e o total desta categoria de utentes, é bastante modesto. Exceptua-se o caso dos escalões etários inferiores aos 29 anos, que parece ser pertinente atribuir a situações de invalidez.



Por fim, no que se refere à população “A” e “B” dos pensionistas de sobrevivência, destacam-se as seguintes características:

Tanto a população “B” como a população “A” concentram a seu maior número de pensionistas de sobrevivência nos escalões etários acima dos 65 anos de idade. Todavia, considerando os escalões etários acima referidos, os pensionistas de sobrevivência da população “A” encontram-se mais envelhecidos que os pensionistas de sobrevivência da população “B”, na medida em que os primeiros concentram 71.3% do total dos pensionistas de sobrevivência “A”, enquanto os segundos representam apenas 62.4% do total dos pensionistas de sobrevivência “B”.

Figura 15 - Distribuição dos Pensionistas de Sobrevivência da População “A” e “B” por Idades, 2000



Fonte: CGA.

5.2.1.3 DADOS FINANCEIROS

Neste ponto, pretendeu-se uma análise especificamente direccionada para os objectivos do Estudo em causa. Assim, procurou-se estabelecer o montante e características dos equilíbrios financeiros inerentes às fontes de financiamento e às aplicações de recursos que derivam, exclusivamente, dos utentes da CGA e das obrigações que estes possuem, ou implicam, para a mesma instituição, no quadro das situações de reforma, aposentação e pensões de sobrevivência.

Os dados disponíveis para análise, fornecidos pela CGA permitem a desagregação dos valores totais respeitantes às quotizações e aos encargos, consoante tenham a sua origem na população “A” ou na população “B” da CGA. Para efeitos de comparação temporal, procedeu-se à determinação dos valores referidos, no ano de 1994 e no ano de 2000, sendo este último o ano de referência para o modelo de projecção utilizado neste Estudo. Os valores encontram-se no quadro seguinte:

A nível dos dados financeiros, a população “A” e a população “B” de utentes da CGA geraram, em 1994 e 2000, os seguintes valores:



Quadro 2 - Fontes de Financiamento e Aplicações de Recursos Financeiros, 1994 e 2000

Unidade: contos

		1994	2000
FONTES DE FINANCIAMENTO			
Quotizações – Subscritores			
(a)	Massa de quotizações implícita A	151852014	199469670
(b)	Massa de quotizações implícita B	5666873	44417919
(c.)	Massa de quotizações A+B	157518887	243887589
(d)	Quotizações - Outras Entidades	24013463	39473253
(c.)+(d)	Total Quotizações A+B	181532350	283360842
APLICAÇÕES DE RECURSOS			
Pensões de reforma e aposentação			
(e)	Encargos totais reforma/apos. A	332640238	603009946
(f)	Encargos totais reforma/apos. B	25508	1252286
(e)+(f)	Encargos totais reforma/apos. A+B	332665746	604262232
Pensões de sobrevivência			
(g)	Encargos totais sobrev. A	46437468	77144438
(h)	Encargos totais sobrev. B	5096	164710
(g)+(h)	Encargos totais sobrev. A+B	46442564	77309148
(e)+(g)	Encargos totais A	379077706	680154384
(f)+(h)	Encargos totais B	30604	1416996
(e)+(f)+(g)+(h)	Encargos totais A+B	379108310	681571380
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO			
(a)-(e)-(g)	NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO A	-227225692	480684714
(b)-(f)-(h)	NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO B	5636269	43000923
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO			
(c.)+(d)-(e)-(f)-(g)-(h)	GLOBALIS	-197575960	-398210538

Fonte: CGA

Os dados atrás apresentados merecem os seguintes comentários:

A nível das quotizações: o período 1994-2000 regista uma tendência crescente para as quotizações dos subscritores e das Outras Entidades.

A nível dos encargos: à semelhança do que ocorre para as quotizações, também os encargos registam uma tendência claramente crescente, no período considerado. No entanto, o ritmo de crescimento dos encargos revela-se significativamente mais intenso do que o ritmo de crescimento das quotizações como se pode verificar pela observação das tabelas seguintes:

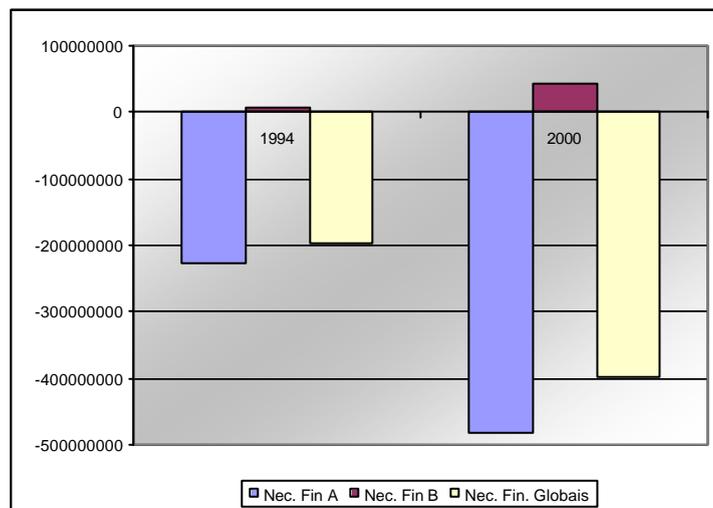
Taxas de crescimento a nível das Quotizações, dos Encargos



Taxas Médias de Crescimento dos Encargos, 1994/2000	
Encargos de reforma e aposentação	
População A	10.423%
População B	91.354%
População A+B	10.460%
Encargos de sobrevivência	
População A	8.823%
População B	78.477%
População A+B	8.864%
Encargos totais	
População A	10.233%
População B	89.495%
População A+B	10.270%

Taxas Médias de Crescimento das Quotizações, 1994/2000	
Quotizações da População A	4.651%
Quotizações da População B	40.941%
Quotizações da População A+B	7.558%
Quotizações de Outras Entidades	8.636%
Total de Quotizações	7.704%

Figura 16 - Excedentes da População “A” e da População “B” e Diferencial da CGA, 1994 e 2000



Tal como observado anteriormente, os aspectos caracterizadores da situação de referência da CGA a nível financeiro resumem-se aos seguintes pontos:

Situação financeira deficitária para a população “A”, o que deixa antever um potencial significativo de aplicação de recursos no longo prazo, enquanto subsistir um número significativo de reformados, aposentados e pensionistas de sobrevivência desta população.

Situação financeira de excedente para a população “B”, o que deixa antever um potencial de financiamento da totalidade do sistema de gestão financeira da CGA, tanto maior quanto maior for o crescimento dos subscritores “B” no médio e longo prazo.





5.2.2 Os Resultados do Cenário de Referência – Variante 1 e Variante 2

Partindo do actual quadro regulamentar, consideraram-se duas hipóteses alternativas, relativas ao momento de passagem dos subscritores à reforma/aposentação, e constituindo as mesmas hipóteses a base de cálculo para as duas variantes do Cenário de Referência. a saber:

- A Variante 1, em que a pensão pode ser requerida ao fim de 36 anos de serviço e com 60 anos de idade.
- A Variante 2, em que a pensão pode ser requerida ao fim de 40 anos de serviço e com 65 anos de idade (apenas para os indivíduos da população B, mantendo-se o binómio “36 anos de serviço/60 anos de idade” para os indivíduos da população A).

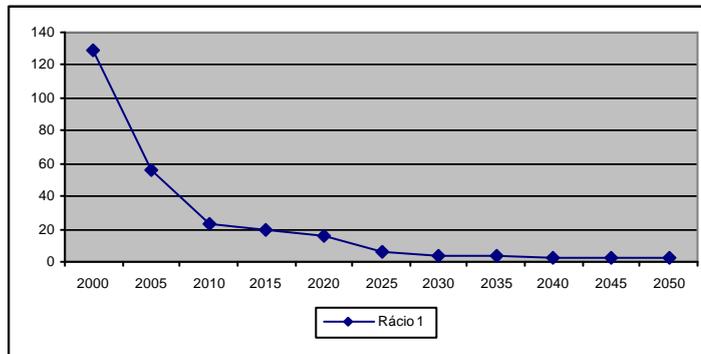
As hipóteses aqui avançadas no que respeita à idade de passagem dos subscritores à aposentação/reforma, deverão ser entendidas como pressupostos para um exercício de cenarização e não propostas de reforma do EA.

O número de anos de serviço considerados necessários para obter o direito à pensão completa (40 anos) decorre do Decreto-Lei 286/93.

5.2.2.1 EVOLUÇÃO DOS DADOS FÍSICOS

A configuração evolutiva dos dados físicos deixa antever, para o longo prazo, uma degradação progressiva do rácio entre subscritores e aposentados/reformados, sendo esta particularmente severa para o caso da população B (rácio 1), entre 2020 e 2025, conforme figuras seguintes:

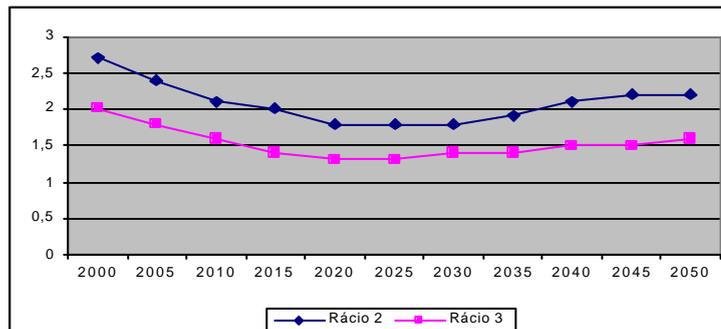
Figura 17 - Cenário de Referência/Variante 1: Evolução do Rácio 1



Rácio 1 = Subscritores B/Aposentados e Reformados B

Figura 18 - Cenário

de



Referência/Variante 1: Evolução do Rácio 2 e 3



Rácio 2 = Total de subscritores (A+B)/Total de aposentados e reformados (A+B)

Rácio 3 = Total de subscritores (A+B)/Total de aposentados, reformados e pensionistas de sobrevivência (A+B)



5.2.2.2 SALÁRIOS MÉDIOS E ENCARGOS MÉDIOS COM PENSÕES

A evolução dos salários médios da função pública revela-se uma variável de importância fulcral para a estimativa das restantes variáveis do modelo aqui utilizado. A sua evolução ocorre em conformidade com as hipóteses que lhe foram atribuídas²⁴.

De facto é a partir da conjugação entre o valor dos salários médios e o período de duração da vida activa na função pública, que são estimadas as pensões médias. Por outro lado, se os salários médios são a base de incidência para a massa das quotizações dos subscritores da CGA, as pensões médias são, no presente Estudo, a fonte única dos encargos com pensões da CGA. Assim, a tendência assumida por ambas as variáveis – salários médios e pensões médias – é determinante na evolução do equilíbrio financeiro da CGA.

5.2.2.3 DADOS FINANCEIROS - TENDÊNCIAS EVOLUTIVAS PARA AS QUOTIZAÇÕES E ENCARGO

Quadro 3-Cenário de Referência/Variante 1: Evolução dos dados Financeiros, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a) Quot. 1 (Subsc)	1216507	1188466	1132385	1079333	1123253	1221330	1328389	1455678	1564705	1684462	1796881
(b) Quot. 2 (O. Ent.)	196892	184376	175723	174113	173875	174359	174458	174542	174542	174808	174808
(c)=(a)+(b) Total 1	1413399	1372842	1308108	1253446	1297128	1395689	1502847	1630220	1739247	1859270	1971689
(d) Enc. 1 (Ap. E Ref.)	3014047	3362905	3823705	4375121	5004269	4906802	4714655	4473710	4079973	3839207	3780282
(e) Enc. 2 (P. Sobrev.)	385617	409842	454535	510035	567423	532560	508718	504041	514402	528774	554159
(f)=(d)+(e) Total 2	3399664	3772747	4278240	4885156	5571692	5439362	5223373	4977751	4594375	4367981	4334441
(g)=(c)-(f) Nec. Fin. A+B	-1986265	-2399905	-2970132	-3631710	-4274564	-4043673	-3720526	-3347531	-2855128	-2508711	-2362752
(h)=(a)/(d) Rácio 1	0,404	0,353	0,296	0,247	0,224	0,249	0,282	0,325	0,384	0,439	0,475
(i)=(c)/(f) Rácio 2	0,416	0,364	0,306	0,257	0,233	0,257	0,288	0,328	0,379	0,426	0,455
(j)=(f)/(g) Rácio 3	-1,712	-1,572	-1,44	-1,345	-1,303	-1,345	-1,404	-1,487	-1,609	-1,741	-1,834

Quadro 4- Cenário de Referência/Variante 1: Taxas de Crescimento Anual dos Dados Financeiros, 2000-2050

Unidade: %

	2000/05	2005/10	2010/15	2015/20	2020/25	2025/30	2030/35	2035/40	2040/45	2045/50
Total 1	-0,581	-0,961	-0,85	0,687	1,475	1,49	1,64	1,303	1,344	1,181
Total 2	2,104	2,547	2,689	2,665	-0,48	-0,807	-0,959	-1,59	-1,006	-0,154
Nec. Fin. A+B	3,856	4,356	4,104	3,313	-1,104	-1,652	-2,091	-3,132	-2,554	-1,192

NOTA: Total 1 = Total de quotizações

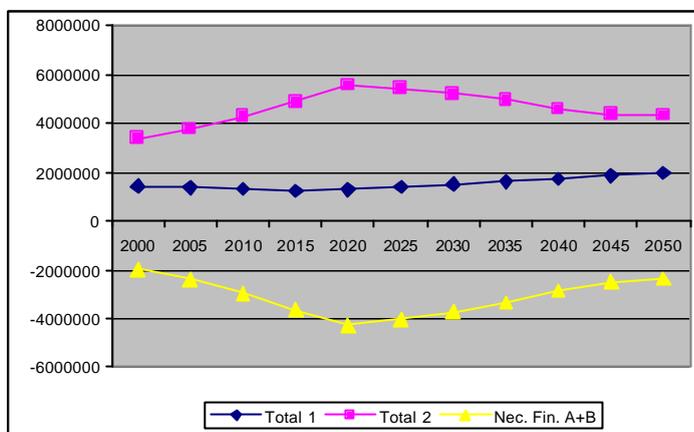
Total 2 = Total de encargos

Nec. Finan. = Total de quotizações (Total 1) - Total de encargos (Total 2)

²⁴ Vide ponto 2.4.2- Pressupostos de actualização dos salários e das pensões, do Apenso II.



Fig. 19 – Cenário de Referência/Variante 1: Evolução das Quotizações Totais, dos Encargos totais e do Diferencial 25, 2000-2050



Quadro 5-Cenário de Referência/Variante 2: Evolução dos dados Financeiros da CGA, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a) Quot.1 (Subsc)	1216507	1188466	1132385	1079333	1123253	1221330	1328389	1455678	1564705	1684462	1796881
(b) Quot. 2 (O. Ent.)	196892	184376	175723	174113	173875	174359	174458	174542	174542	174808	174808
(c)=(a)+(b) Total 1	1413399	1372842	1308108	1253446	1297128	1395689	1502847	1630220	1739247	1859270	1971689
(d) Enc. 1 (Ap. E Ref.)	3014047	3362905	3809037	4332944	4943954	4782566	4474906	4111276	3655818	3362555	3235983
(e) Enc. 2 (P. Sobrev.)	385617	409842	454535	510035	569018	539696	522895	526332	543716	564675	595792
(f)=(d)+(e) Total 2	3399664	3772747	4263572	4842979	5512972	5322262	4997801	4637608	4199534	3927230	3831775
(g)=(c)-(f) Nec. Fin. A+B	-1986265	-2399905	-2955464	-3589533	-4215844	-3926573	-3494954	-3007388	-2460287	-2067960	-1860086
(h)=(a)/(d) Rácio 1	0.404	0.353	0.297	0.249	0.227	0.255	0.297	0.354	0.428	0.501	0.555
(i)=(c)/(f) Rácio 2	0.416	0.364	0.307	0.259	0.235	0.262	0.301	0.352	0.414	0.473	0.515
(j)=(g)/(h) Rácio 3	-1,712	-1,572	-1,443	-1,349	-1,308	-1,355	-1,43	-1,542	-1,707	-1,899	-2,06

Nota: O comportamento dos dados financeiros da CGA para o caso do Cenário de Referência/Variante 2 resulta da variação simultânea dos dados físicos e dos encargos médios da CGA com os aposentados, reformados e pensionistas de sobrevivência. Neste caso concreto, regista-se uma variação que actua em sentidos contrários: se por um lado se regista uma redução dos aposentados/reformados da população B – a que à partida implica uma redução de encargos – também ocorre, em simultâneo, um agravamento dos valores dos encargos médios com os aposentados/reformados e com os pensionistas de sobrevivência, o que deixa pressupor um agravamento dos encargos totais da CGA. O resultado final dependerá da magnitude de cada um dos efeitos subjacentes às hipóteses ensaiadas, como se verá posteriormente, na análise comparada da Variante 1 e da Variante 2 ao Cenário de Referência.

A análise dos dados financeiros em termos absolutos e em termos dos ritmos de crescimento, permite tecer os seguintes comentários a nível de:

- **Quotizações:** as quotizações registam um crescimento moderado ao longo de todo o período considerado, na medida em que ocorrem, simultaneamente, um decréscimo do número de subscritores com maiores salários médios (subscritores da população “A”) e um acréscimo modesto dos subscritores com menores salários médios (subscritores da população “B”). A

²⁵ A variável aqui denominada “diferencial” corresponde às necessidades de financiamento do regime de protecção social da CGA, ou seja, à diferença aritmética entre o Total 1 (total de quotizações) e o Total 2 (total de encargos).



partir de 2035, o crescimento das quotizações provém exclusivamente dos subscritores da população “B”.

- **Encargos com pensões da CGA:** os encargos da CGA atingem o seu valor máximo em 2020, em função da coincidência de a) tendência crescente das pensões médias, b) valor máximo do número de aposentados e reformados da população “A” (com pensões médias superiores às pensões médias dos aposentados e reformados da população “B”) e c) valor máximo dos pensionistas de sobrevivência da população “A” (também com pensões médias superiores às dos pensionistas da população “B”).

Os encargos da CGA decrescem a partir de 2020, apesar das pensões médias registarem uma tendência crescente, uma vez que predomina o efeito induzido pela diminuição dos aposentados/reformados e dos pensionistas da população “A” (com as maiores pensões médias), bem como o crescimento dos reformados/aposentados e dos pensionistas de sobrevivência da população “B”.

Os rácios financeiros calculados exprimem directamente os dois grandes momentos de evolução das quotizações e encargos da CGA, caracterizados por uma degradação sucessiva do diferencial entre ambas as variáveis financeiras e pela respectiva recuperação, a partir de 2020.²⁶

5.2.2.4 VARIÁVEIS MACRO-ECONÓMICAS DA VARIANTE 1 E DA VARIANTE 2 DO CENÁRIO DE REFERÊNCIA

Os Quadros que em seguida se apresentam contêm a evolução do PIB enquanto variável macro-económica pertinente para a presente análise. Esta variável serve como referencial para a realidade em estudo, na medida em que enquadra o comportamento do sistema financeiro da CGA num contexto mais vasto:

Quadro 6 - Variáveis Macroeconómicas e Rácios, Variante 1 do Cenário de Referência, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a) PIB	115012819	135940525	159514161	184920631	211784669	242551336	274424574	310486217	342801872	378480966	417873569
(b) Desp. Correntes das Adm. Públicas	45315051	53560567	62848580	72858729	83443160	95565227	108123283	122331570	135063938	149121501	164642187
(c) Massa salarial implícita CGA	12552301	12235231	12235231	11605620	10964923	11337868	12264543	13286021	14556777	15647051	16844624
(d) Nec. Fin. A+B	-1986265	-2399905	-2970132	-3631710	-4274564	-4043673	-3720526	-3347531	-2855128	-2508711	-2362752
(e) Rácio 1 = (c)/(a)	0,109	0,09	0,077	0,063	0,052	0,047	0,045	0,043	0,042	0,041	0,04
(f) Rácio 2 = (d)/(a)	-0,017	-0,018	-0,019	-0,02	-0,02	-0,017	-0,014	-0,011	-0,008	-0,007	-0,006
(g) Rácio 3 = (d)/(b)	-0,044	-0,045	-0,047	-0,05	-0,051	-0,042	-0,034	-0,027	-0,021	-0,017	-0,014

Fonte: CGE²⁷

²⁶ Na medida em que o comportamento das variáveis financeiras mantém o mesmo perfil não foram efectuadas ilustrações gráficas.

²⁷ O valor do PIB para o ano base (2000) foi retirado da Conta Geral do Estado deste mesmo ano. A evolução do PIB em valor absoluto resulta da aplicação do cenário macro-económico constante do ponto 2.3 *Cenário Macro-Económico* do Apenso II. A Despesa Corrente das Administrações Públicas do ano base (2000) foi calculada a partir dos elementos numéricos constantes da Conta Geral do Estado deste mesmo ano, resultando da seguinte operação de cálculo:

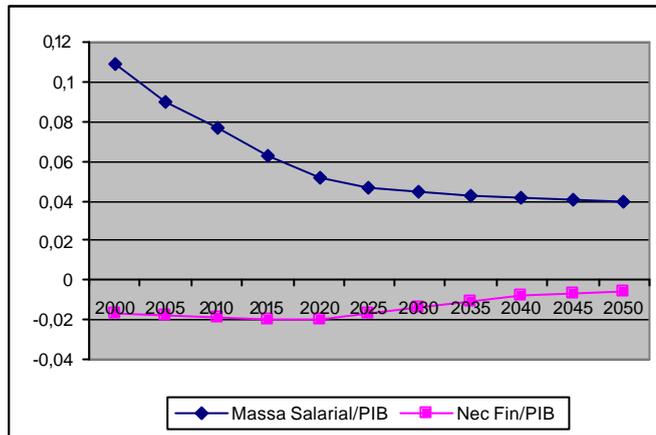
Despesa Corrente das Administrações Públicas = PIB*0,394

em que 39,4% corresponde à percentagem da Despesa Corrente das Administrações Públicas no PIB).



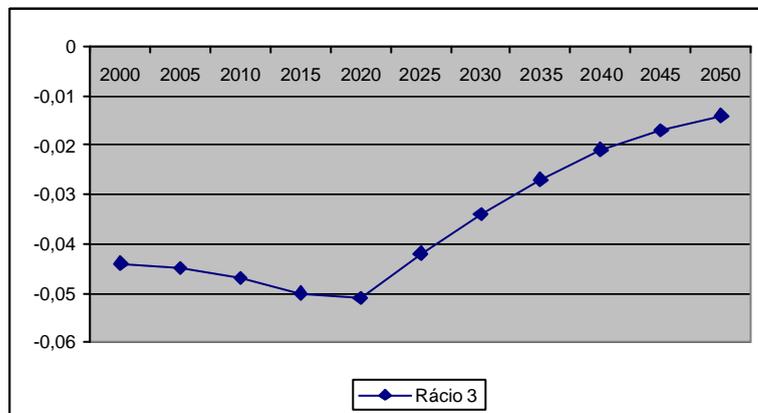


Figura 20/A –Evolução da Massa Salarial Implícita da CGA e das Necessidades de Financiamento da CGA, em Relação ao PIB (Variante 1 do Cenário de Referência)



Veja-se ainda, na figura seguinte, a representação das necessidades de financiamento da CGA em percentagem das Despesas Correntes das Administrações Públicas:

Figura 20/B – Evolução do Rácio entre as Necessidades de Financiamento da CGA e as Despesas Correntes das Administrações Públicas, 2000-2050 (Variante 1 do Cenário de Referência)



NOTA: Representação Gráfica do rácio 3 do Quadro 6.

Quadro 7 - Variáveis Macroeconómicas e Rácios, Variante 2 do Cenário de Referência, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a) PIB	115012819	135940525	159514161	184920631	211784669	242551336	274424574	310486217	342801872	378480966	417873569
(b) Desp. Correntes das Adm. Públicas	45315051	53560567	62848580	72858729	83443160	95565227	108123283	122331570	135063938	149121501	164642187
(c) Massa salarial implícita CGA	12552301	12235231	12235231	11605620	10964923	11337868	12264543	13286021	14556777	15647051	16844624
(d) Nec. Fin. A+B	-1986265	-2399905	-2955464	-3589533	-4215844	-3926573	-3494954	-3007388	-2460287	-2067960	-1860086
(e) Rácio 1 = (c)/(a)	0,109	0,09	0,077	0,063	0,052	0,047	0,045	0,043	0,042	0,041	0,04
(f) Rácio 2 = (d)/(a)	-0,017	-0,018	-0,019	-0,019	-0,02	-0,016	-0,013	-0,01	-0,007	-0,005	-0,004
(g) Rácio 3 = (d)/(b)	-0,044	-0,045	-0,047	-0,049	-0,051	-0,041	-0,032	-0,025	-0,018	-0,014	-0,011

Fonte: Ver fonte e nota do Quadro 6.



Os quadros acima atrás apresentados sugerem alguns comentários:

- Quando considerada em percentagem do PIB, a massa salarial implícita corresponde a cerca de 10,9% do PIB no ano base (2000), caindo para cerca de 4% no horizonte temporal limite deste trabalho (2050). Este facto deve-se à diminuição do número de subscritores e também ao ritmo de crescimento do salário médio implícito, sendo este inferior ao do PIB.
- As necessidades de financiamento da CGA, em percentagem do PIB, crescem ligeiramente até 2020, para diminuírem progressivamente até 2050, em função da evolução da massa salarial.

De forma geral, o impacto das Necessidades de Financiamento no PIB é menor do que na Variante 1 do cenário de Referência, o que transparece a nível das percentagens respectivas. Todavia – dada a reduzida magnitude do efeito produzido pela Variante 2 quando comparado com o PIB – as diferenças percentuais registadas entre o Rácio 2 da Variante 1 e da Variante 2 do Cenário de Referência são mínimas (cf. Quadros 6 e 7). A ilustração gráfica destas variáveis é a seguinte:

Figura 21 – Evolução da Massa Salarial Implícita da CGA e das Necessidades de Financiamento da CGA, em Relação ao PIB (Variante 2 do Cenário de Referência)

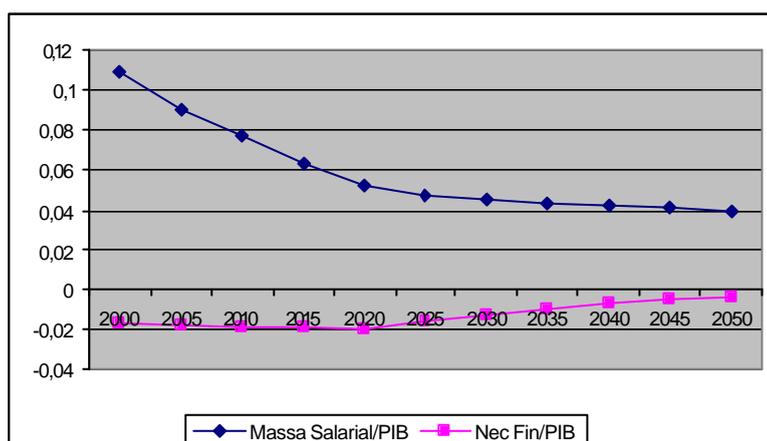
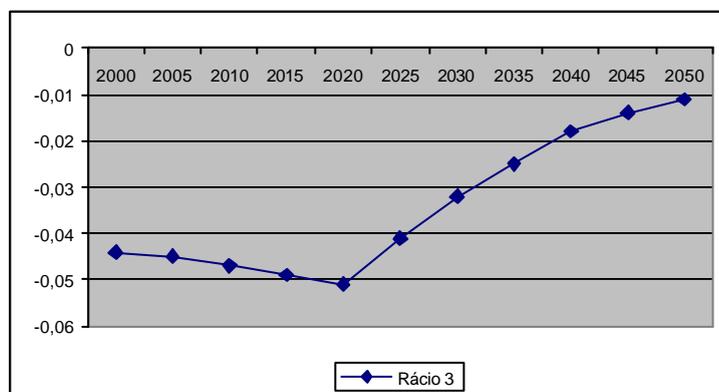


Figura 22 – Evolução do Rácio entre as Necessidades de Financiamento da CGA e as Despesas Correntes das Administrações Públicas, 2000-2050 (Variante 2 do Cenário de Referência)



NOTA: Representação gráfica do Rácio 3 do Quadro 7.



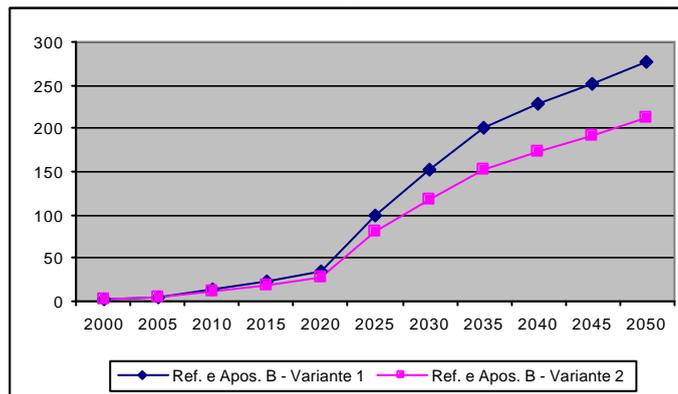
5.2.3 Análise comparada da Variante 1 e da Variante 2 do Cenário de Referência

A análise comparada do Cenário de Referência/Variante 1 e do Cenário de Referência/Variante 2, permite apreender claramente a natureza e magnitude dos efeitos associados a cada uma das hipóteses específicas da Variante 1 e da Variante 2.

Para o efeito, procedeu-se ao cálculo das diferenças aritméticas registadas entre as variáveis que, em ambos os cenários, registam diferenças de comportamento consoante se trate da Variante 1 ou da Variante 2 ao Cenário de Referência. Os dados mais relevantes apresentam-se em seguida:

1. Análise comparada dos dados físicos - como já referido anteriormente, a diferença fundamental entre ambas as Variantes, no que aos dados físicos diz respeito, consiste no número de reformados e aposentados da população “B”, que sofrem um decréscimo na Variante 2, em função do prolongamento da sua vida activa na função pública. As diferenças entre Variantes encontram-se na figura seguinte:

Figura 23 - Variante 1 e Variante 2: Evolução dos Aposentados e Reformados da População B, 2000-2050



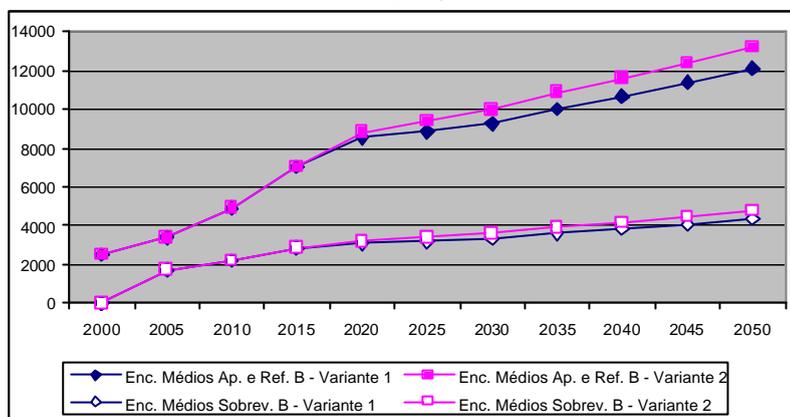
Na medida em que o número de aposentados e reformados da população “B” é inferior na Variante 2, também o rácio entre subscritores e aposentados e reformados (ambos da população “B”) desta Variante sofre uma alteração, conhecendo um ligeiro acréscimo. Este facto implica, à partida, uma maior capacidade de financiamento da CGA pela via da diminuição dos encargos.

2. Análise comparada dos encargos médios - as hipóteses subjacentes à Variante 2 implicam um acréscimo dos encargos médios da CGA a nível dos seus reformados, aposentados e pensionistas de sobrevivência da população “B”. Esse acréscimo resulta de um maior período de contagem para efeitos de cálculo do encargo médio correspondente a cada uma das categorias de utentes aqui considerada.

Apresenta-se a seguir a ilustração gráfica da evolução dos valores médios para as duas Variantes:



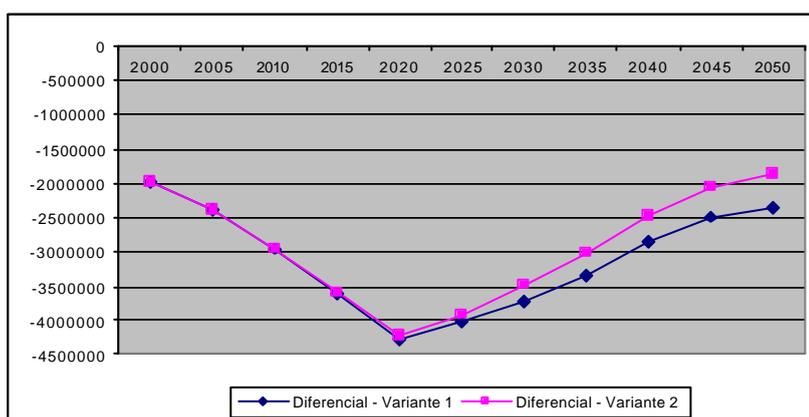
Figura 24 - Variante 1 e Variante 2: Encargos Médios com os Aposentados, Reformados e Pensionistas de Sobrevivência da População “B”, 2000-2050



3. Análise comparada dos dados financeiros - as principais diferenças entre a Variante 1 e a Variante 2 no que se refere aos dados financeiros, reportam-se aos encargos totais da CGA com os aposentados e reformados da população “B”, sendo estes inferiores à categoria equivalente de valores da Variante 1. Como consequência directa, a Variante 2 apresenta também um diferencial entre quotizações e encargos que se manifesta como mais favorável que o diferencial da Variante 1, logo a partir de 2010.

Os valores de comparação encontram-se na figura seguinte que transmite bem a magnitude da diferença entre o diferencial financeiro da CGA no caso da Variante 1 e da Variante 2:

Figura 25 - Variante 1 e Variante 2: Evolução do Diferencial entre Quotizações e Encargos Totais, 2000-2050



4. Análise comparada dos resultados - na medida em que as variações ocorridas a nível dos dados físicos e dos encargos médios possuem efeitos contrários, pode concluir-se que o “efeito demográfico” de redução do número de aposentados e reformados da população “B”, ao nível da Variante 2, é preponderante sobre o efeito do acréscimo dos encargos médios atribuíveis a esta categoria de utentes da CGA. Assim, daí decorre uma relativa recuperação do diferencial entre as quotizações e os encargos totais a partir do ano de 2010, tendência essa que se acentua no longo prazo. Note-se, todavia, que:



- A Variante 2 não suscita alterações estruturais no comportamento do diferencial entre quotizações e encargos.
- A recuperação financeira a que se assiste, na Variante 2, não é suficiente para um reequilíbrio das contas da CGA, tal como são consideradas neste Estudo.

Os resultados das simulações efectuadas pelo modelo indicam que as necessidades de financiamento do sistema, num cenário de referência, têm o seu valor mais elevado em 2020 (um pouco mais de 4 mil milhões de euros), diminuindo progressivamente até que o seu valor, no final do período, ultrapassa ligeiramente, em termos reais, as actuais necessidades. No entanto, a percentagem no PIB das necessidades de financiamento irá diminuindo gradualmente, graças ao diferencial de crescimento entre a produtividade média da economia e o salário médio implícito dos subscritores da CGA.

5.2.4 *Cenário Alternativo de Sustentabilidade*

1. Os resultados do Cenário de Referência apontam para necessidades de financiamento do RPSFP, por parte do Orçamento de Estado, muito importantes. Esta não sustentabilidade financeira do RPSFP deve ser entendida num contexto diferente do que enquadra o RGSS, tanto no que respeita ao tipo de entidade empregadora – o Estado – como ao regime jurídico que define as relações entre o funcionário e o Estado, actualmente sob forma de Estatuto.

2. A publicação do Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto, introduziu uma mudança muito importante na fórmula de cálculo da pensão do funcionário, adoptando a fórmula do RGSS. Pode concluir-se que, salvo diferenças de carácter formal, a convergência do regime de protecção social desta população “B” para o Regime Geral está em vias de se concretizar, respeitando as diferenças que ainda subsistem, a dois domínios:

- O utente desconta o mesmo que o beneficiário activo da SS – 11% do salário – embora 1%, seja consignada à ADSE. Enquanto no Regime Geral o empregador, no subregime de Trabalhadores por Conta de Outrem, paga uma contribuição para o sistema de SS de 23,75% sobre o salário; o Estado não paga qualquer contribuição à CGA;
- O segundo domínio refere-se à existência, no Estado, de um vínculo contratual entre o funcionário e a entidade empregadora, diferente dos que vigoram no mercado de trabalho.

3. O cenário alternativo de sustentabilidade pretende simular as consequências para o equilíbrio financeiro do RPSFP – população “B”- da adopção pelo Estado das responsabilidades idênticas às de uma entidade empregadora privada.

Seguindo a lógica do salário diferido, o RPSFP concedia e ainda concede uma pensão de aposentação e de reforma a uma parte dos funcionários públicos que é igual ao último salário (taxa de substituição igual a 100%, ajustada para 90%). Dos funcionários que entraram a partir de 1 de Setembro de 1993, (taxa de substituição máxima de 80% com base na média dos salários dos melhores dez dos últimos 15 anos). Em termos financeiros, a redução média da pensão de aposentação e de reforma com carreira completa poderia ir até 20%, o que, num prazo de 30 a 40 anos, implicaria uma inversão no crescimento das necessidades de financiamento.

A publicação do Decreto - Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro, na sequência da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, veio introduzir novas alterações à fórmula do Regime Geral e, automaticamente, na fórmula



de cálculo da pensão do RPSFP. Como seria de esperar, a prazo, esta alteração legislativa poderá contribuir para um menor crescimento da pensão média.



O cenário alternativo de sustentabilidade pretende simular as consequências para o equilíbrio financeiro da Protecção Social dos funcionários públicos – população “B”- da adopção pelo Estado das responsabilidades idênticas às de uma entidade empregadora privada.

Hipóteses para os Cenários de Sustentabilidade

Os cenários de sustentabilidade assumem, como pressuposto fundamental de trabalho, a possibilidade do reequilíbrio financeiro de longo prazo do binómio quotizações/encargos.

A adopção do pressuposto referido implica, desde logo, a separação definitiva do modelo de gestão financeira que é aplicado, respectivamente, à população “A” e à população “B” dos utentes da CGA.

No que se refere, em concreto, aos utentes da população “A” da CGA, admite-se um sistema de financiamento distinto, a manter até à extinção deste grupo de utentes, num quadro legislativo inalterado qualquer que seja a Variante de Sustentabilidade considerada. O Estado actua aqui enquanto “devedor”, não pagando qualquer contribuição, relativa aos funcionários da população “A”, à CGA, enquanto entidade empregadora.

Nesta óptica foram calculadas as necessidades de financiamento geradas pela população “A”, do ano de referência até ao final do período de prospecção.

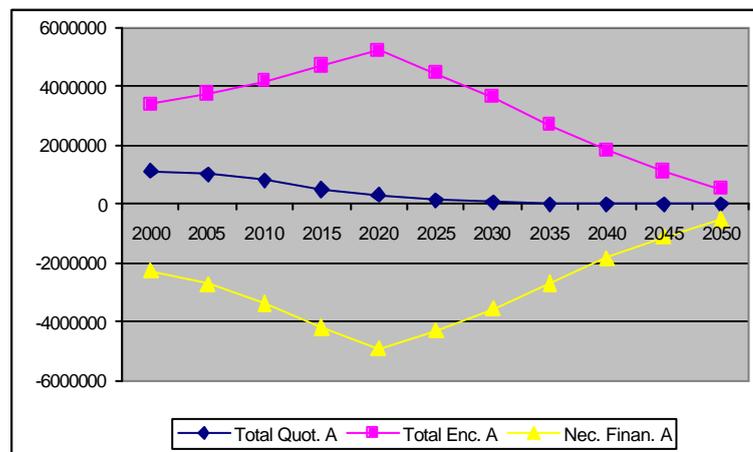
Quadro 8 - Necessidades de Financiamento da População “A” da CGA, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Total Quot. A	1122931	1023469	817268	494660	301905	146051	70860	0	0	0	0
Total Enc. A	3392596	3750614	4191703	4690979	5226809	4447788	3622676	2698812	1831298	1107410	527597
Nec. Finan. A	-2269665	-2727145	-3374435	-4196319	-4924904	-4301737	-3551816	-2698812	-1831298	-1107410	-527597

A figura seguinte permite a visualização clara da evolução das necessidades de financiamento especificamente geradas pela população “A” da CGA ao longo do período considerado:

Figura 26 -Encargos, Quotizações e Necessidades de Financiamento da População “A” da CGA, 2000-2050



Procedeu-se ainda ao cálculo do valor actualizado da “dívida” a uma taxa de 2.25% ao ano, gerada pela população “A”, e que corresponde, aproximadamente, 97366063 milhares de euros, representando cerca de 84,7% do PIB do ano de referência. Se o Estado pretendesse provisionar o valor das



responsabilidades financeiras implicadas pelos encargos com pensões da população “A”, teria de dispor, desde já, desse montante.



Assim, admitem-se dois sistemas de financiamento distintos para os encargos da CGA. O primeiro refere-se à população “A”, não sofrendo qualquer alteração em relação à situação actual, o segundo – associado à população “B” – assume as seguintes hipóteses:

Cenário de Sustentabilidade/Variante 1: os utentes da população “B” podem transitar para uma situação de reforma/aposentação ao fim de 40 anos de serviço e com 65 anos de idade.²⁸

O Estado efectuará um desconto para o regime de protecção social da função pública aplicado à população “B” de utentes da CGA, à semelhança do que ocorre quando a entidade empregadora é privada. A taxa de desconto será de 9.92%²⁹, e os descontos processam-se a partir do ano de 2005. o valor da taxa de desconto corresponde, nas circunstâncias do regime de protecção social dos funcionários públicos às responsabilidades das entidades empregadoras, tal como são definidas pelo Decreto-Lei n.º 200/99, de 8 de Junho.

As Outras Entidades também descontam a uma taxa de 10%.

Os subscritores da população “B” mantêm a sua taxa de desconto em 10%.

Cenário de Sustentabilidade/Variante 2: mantendo-se as características da Variante 1 acima identificadas, os excedentes entre as quotizações e os encargos da população “B” são aplicados em regime de capitalização, a uma taxa de 2.25% ao ano, que irá rentabilizar financeiramente esses excedentes. Esta hipótese corresponde ao espírito da actual Lei de Bases da Segurança Social, em que o sistema de repartição “pura” evolui para um sistema de repartição “provisionada” com a canalização dos excedentes para um Fundo de capitalização, sendo mais tarde utilizados na eventualidade de necessidades de financiamento.

Cenário de Sustentabilidade/Variante 3: mantêm-se as características identificadas para a Variante 1, excepto no que se refere às “quotizações” do Estado. Efectivamente, o Estado efectuará um desconto para o RPSFP aplicado à população “B” de utentes da CGA, mas a taxa de desconto será variável, sendo calculada por forma a garantir, ano a ano, o equilíbrio contabilístico do binómio quotizações/encargos da população “B”. Esta hipótese não elimina as responsabilidades do Estado como entidade empregadora, só que admite o diferimento das contribuições para o momento em que o sistema entra em desequilíbrio, situação semelhante à de um sistema de repartição “pura”.

A análise destas variantes cinge-se apenas aos aspectos financeiros suscitados pela presença de um novo agente de financiamento do regime de protecção social. Repare-se que o Estado é aqui considerado enquanto agente activo de financiamento - na medida em que aparece enquanto “quotizante” - e não como um mero agente passivo de financiamento (através das transferências do Orçamento de Estado para a CGA).

²⁸ As hipóteses aqui avançadas no que respeita à idade de passagem dos subscritores à aposentação/reforma, deverão ser entendidas como pressupostos para um exercício de enarização e não propostas de reforma do EA.

O número de anos de serviço considerados necessários para obter o direito à pensão completa (40 anos) decorre do Decreto-Lei 286/93.

²⁹ A taxa de 9.92% corresponde à soma dos custos técnicos das prestações por velhice, invalidez e morte, o que exclui, portanto, solidariedade e encargos de gestão.



5.2.5 Análise Comparada das Variantes de Sustentabilidade

Na medida em que as diferenças entre as Variantes de Sustentabilidade ocorrem apenas ao nível dos dados financeiros, também a comparação entre estas Variantes se fará somente a este nível. Assim, no quadro seguinte encontram-se os dados mais relevantes para efeito da mesma comparação.



Quadro 9 - Análise Comparada das Variantes de Sustentabilidade: Evolução dos Dados Financeiros, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Nec. Finan. B - 1(CS)	283400	527067	722709	1108757	1405987	1293853	1142717	962310	750053	537028	276607
Nec. Finan. B - 2(CS)	283400	2924454	6617806	12338989	20478702	29896749	39735609	49856805	60118790	70474430	80787553
Nec. Finan. B - 3(CS)	283400	327240	418971	606786	709061	375164	177270	11707	10486	5629	13831
Nec. Finan. A	-2269665	-2727145	-3374435	-4196319	-4924904	-4301737	-3551816	-2698812	-1831298	-1107410	-527597
Nec. Finan. A+B - 1(CS)	-1986265	-2200078	-2651726	-3087562	-3518917	-3007884	-2409099	-1736502	-1081245	-570382	-250990
Nec. Finan. A+B - 2(CS)	-1986265	197309	3243371	8142670	15553798	25595012	36183793	47157993	58287492	69367020	80259956
Nec. Finan. A+B - 3(CS)	-1986265	-2399905	-2955464	-3589533	-4215843	-3926573	-3374546	-2687105	-1820812	-1101781	-513766

Verifica-se, pela observação do quadro anterior, que a principal diferença entre as Variantes cenarizadas reside na presença das quotizações do Estado e no tratamento financeiro dispensado ao excedente gerado pela população “B”.

No que às quotizações do Estado diz respeito, sabemos já que a Variante 1(CS) e a Variante 2(CS) possuem quotizações idênticas, e que a Variante 3(CS) opta por levar o Estado a descontar de acordo com uma taxa que assegura apenas o equilíbrio contabilístico do regime de protecção social da População “B”. O perfil da taxa contributiva do Estado que está subjacente a esta Variante, encontra-se no quadro seguinte:

Taxas Geradoras das Quotizações do Estado (%)

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Quot. Est. – Taxa de Quotização (Variante 3(CS))	-	-	-	-	-	-	1.1	2.5	4.6	6.4	8.3

Para efeitos de uma análise mais detalhada dos impactos financeiros inerentes a cada uma das variantes de sustentabilidade aqui consideradas, procedeu-se à comparação entre os Diferenciais dessas Variantes e a Variante 2 do Cenário de Referência, que serve de base de cálculo para todas as Variantes de Sustentabilidade. Os resultados constam do quadro seguinte:

Quadro 10 - Comparação: o Cenário de Referência/Variante 2 e as Variantes do Cenário de Sustentabilidade, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Nec. Finan. A+B – Cen. Ref(V2)	-1986265	-2399905	-2955464	-3589533	-4215844	-3926573	-3494954	-3007388	-2460287	-2067960	-1860086
Nec. Finan. A+B - 1(CS)	-1986265	-2200078	-2651726	-3087562	-3518917	-3007884	-2409099	-1736502	-1081245	-570382	-250990
Nec. Finan. A+B - 2(CS)	-1986265	197309	3243371	8142670	15553798	25595012	36183793	47157993	58287492	69367020	80259956
Nec. Finan. A+B - 3(CS)	-1986265	-2399905	-2955464	-3589533	-4215843	-3926573	-3374546	-2687105	-1820812	-1101781	-513766

A análise atrás efectuada, relativa às diferentes Variantes de Sustentabilidade, aponta para um mesmo resultado, já enunciado anteriormente. Assim, a conclusão fundamental referente a este conjunto de Variantes é a seguinte: a população “A”, dadas as suas características “demográficas”, o montante dos seus salários médios e dos seus encargos médios, e o sistema de financiamento que lhe é subjacente, gera continuamente, ao longo do período em análise, necessidades de financiamento elevadas. Esse défice afecta a globalidade do sistema de financiamento da CGA, anulando parcialmente o efeito positivo gerado pelos excedentes da população B. Estes, se capitalizados, constituem não apenas um meio de reequilíbrio financeiro do sistema, como ainda uma fonte de recursos financeiros excedentários para a CGA.

Verifica-se, pela análise do quadro anterior, que as seguintes medidas de reforma induziriam sucessivas melhorias no processo de reequilíbrio financeiro do RPSFP:



- Separação do modelo de financiamento que é aplicado, respectivamente à “população A” e à “população B” dos utentes do RPSFP.
- A participação do Estado enquanto “quotizante” (população “B”)
- Capitalização do excedente da conta da população B, uma vez incluída a participação do Estado enquanto entidade “quotizante”.

As opções implícitas nas variantes apresentadas apenas suscitam um reequilíbrio financeiro parcial do sistema de gestão financeira da CGA, dadas as características “demográficas” e financeiras da população “A”.

5.2.6 Financiamento do RPSFP e Nível de Actividade Económica: Comparação entre Cenários

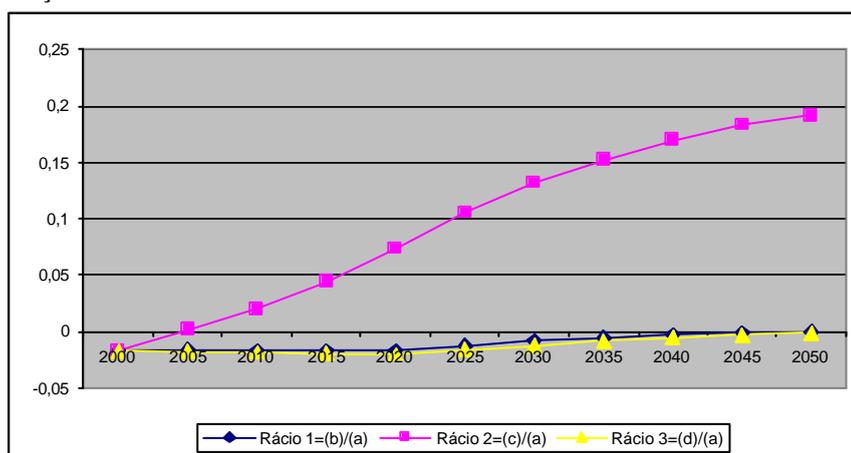
No quadro seguinte apresentam-se os impactos do financiamento do RPSFP, em percentagem do PIB, admitindo que o sistema de protecção social da população “B” converge para o regime legal que actualmente enquadra o RGSS.

Quadro 11 – Impacto das Necessidades de Financiamento da CGA no PIB, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a) PIB	115012819	135940525	159514161	184920631	211784669	242551336	274424574	310486217	342801872	378480966	417873569
(b) Nec. Finan. A+B - 1(CS)	-1986265	-2200078	-2651726	-3087562	-3518917	-3007884	-2409099	-1736502	-1081245	-570382	-250990
(c) Nec. Finan. A+B - 2(CS)	-1986265	197309	3243371	8142670	15553798	25595012	36183793	47157993	58287492	69367020	80259956
(d) Nec. Finan. A+B - 3(CS)	-1986265	-2399905	-2955464	-3589533	-4215843	-3926573	-3374546	-2687105	-1820812	-1101781	-513766
(e) Rácio 1=(b)/(a)	-0,0173	-0,0162	-0,0166	-0,0167	-0,0166	-0,0124	-0,0088	-0,0056	-0,0032	-0,0015	-0,0006
(f) Rácio 2=(c)/(a)	-0,0173	0,0015	0,0203	0,044	0,0734	0,1055	0,1319	0,1519	0,17	0,1833	0,1921
(g) Rácio 3=(d)/(a)	-0,0173	-0,0177	-0,0185	-0,0194	-0,0199	-0,0162	-0,0123	-0,0087	-0,0053	-0,0029	-0,0012

Figura 27 - Evolução das Necessidades de Financiamento das Variantes de Sustentabilidade em Relação ao PIB



NOTA: Representação Gráfica dos rácios do Quadro 11.

A opção por um sistema transparente da protecção social dos funcionários públicos apresenta consequências positivas para as contas públicas e assegura para a população “B”, em termos de financiamento, um horizonte de sustentabilidade para além do limite temporal considerado neste Estudo. A adopção, por parte do Estado, de responsabilidades que são inerentes às entidades empregadoras –



embora limitadas pelas particularidades inerentes ao emprego público – apresentam aspectos positivos em qualquer um dos cenários analisados. Assim:

- No primeiro cenário (Variante 1(CS)), o Estado assume-se, desde já, como uma entidade empregadora em relação à população “B”, e o regime de protecção social que lhe está associado funciona como um regime de repartição pura – “pay as you go” – não evitando, todavia, as necessidades de financiamento que irão exigir um esforço do orçamento de Estado, em função da presença da população “A”. Na medida em que o equilíbrio financeiro desta última se caracterizar por défices sistemáticos, o sistema global de financiamento da CGA, embora não atingindo o reequilíbrio até 2050, alcançá-lo-á, tendencialmente após este horizonte temporal.
- Num segundo cenário (Variante 2(CS)), o sistema de repartição associado à população “B” leva em consideração a constituição de provisões. Neste caso, e segundo a filosofia inerente à Lei de Bases da Segurança Social, actualmente em vigor, as necessidades globais de financiamento da CGA são colmatadas pelo Fundo de Capitalização que começa a funcionar em 2005. Este cenário tem a particularidade de gerar excedentes muito significativos até 2050, o que se explica pela presença de um subsistema de protecção social associado à população “B” ainda muito longe da maturidade.
- No terceiro cenário (Variante 3(CS)), admite-se que o Estado irá iniciar-se no seu papel de “quotizante” apenas quando o subsistema associado à população “B” entrar em situação de desequilíbrio financeiro. Esta variante aponta para uma atitude menos “rigorosa” por parte do Estado, porque o crescimento das suas responsabilidades tornar-se-á insustentável no longo prazo.



VI – Referências Finais

6.1 Medidas Adoptadas

O Tribunal de Contas regista com apreço algumas medidas entretanto adoptadas pelo Conselho de Administração da CGA, e de que dá conta no exercício do contraditório, relativamente à matéria constante do relato de auditoria.

6.2 Relação dos Responsáveis

Os responsáveis da entidade auditada encontram-se identificados a fls.2 da Parte I do Anexo II.

6.3 Emolumentos

Nos termos do disposto nos arts. 2º e 10º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC e em conformidade com a Nota de Emolumentos a fls. 1 da Parte I do Anexo II, são devidos pela CGA emolumentos no montante de 15.516,5 €

São, ainda, devidos encargos, nos termos do n.º3 do art. 56º da Lei n.º 98/97, aplicável por força do disposto no n.º 4 do mesmo artigo, no montante de 53 331,47 €

6.4 Colaboração Prestada

Expressa-se aos responsáveis da CGA, dirigentes e funcionários o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção.

VII – Determinações Finais

7.1 O presente relatório deverá ser remetido:

- Ao Presidente da Assembleia da República, aos Presidentes das Comissões Parlamentares de Economia e Finanças, de Execução Orçamental e de Trabalho e dos Assuntos Sociais e aos líderes de todos os grupos Parlamentares.
- Ao Primeiro Ministro.
- À Ministra de Estado e das Finanças.
- Às entidades ouvidas no exercício do contraditório.

7.2 Em cumprimento do disposto nos arts. 29º, n.º4, e 54º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art. 55º, n.º 2, da Lei 98/97, de 26 de Agosto, notifique-se o Ministério Público, junto deste Tribunal, do presente relatório.

7.3 Após comunicação nos termos dos pontos anteriores, colocar o presente relatório à disposição dos órgãos de comunicação social, bem como proceder à respectiva divulgação via Internet.





Tribunal de Contas

7.4 O Conselho de Administração da CGA deverá comunicar ao Tribunal de Contas, no prazo de seis meses, a contar da data da recepção deste relatório, as medidas tomadas na sequência das recomendações ora formuladas.

Aprovado em plenário da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em 21 de Novembro de 2002

O Conselheiro Relator

(Lia Olema Videira de Jesus Correia)

Os Juizes Conselheiros,

(Manuel Raminhos Alves de Melo)

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

(João Pinto Ribeiro) *(dec. tomado de voto em maioria)*

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

(José de Castro de Mira Mendes)

(José Alves Cardoso)

(António José Avérous Mira Crespo) *ca)*

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(com a declaração de voto em maioria)



Declaração de Voto

Voto o Relatório. Todavia, independentemente do mérito do trabalho desenvolvido pelo grupo de consultores, que não está em causa, discordo da conclusão geral 3.9 “Sustentabilidade do regime – cenário de referência e cenário alternativo” e da inclusão no relatório da análise que a sustenta, que ao basear-se num exercício de projecção, assente num conjunto de pressupostos cujo “realismo” é sempre susceptível de ser questionado, considera-se que ao ser assumido pelo Tribunal de Contas exorbita das suas competências normais.

Situação diferente teria sido, e crê-se que aconselhável, se tal tipo de exercício fosse desenvolvido pela própria instituição auditada como seu instrumento de gestão previsional e de “alerta” para a Tutela, eventualmente objecto de contributo crítico do Tribunal.

Lisboa, 21 de Novembro de 2002

João Pinto Ribeiro



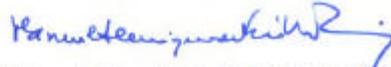
DECLARAÇÃO DE VOTO

Voto o relatório por concordar com a generalidade das suas conclusões e recomendações. Sublinho, no entanto, relativamente à conclusão 3.9 e à recomendação 1., que o estudo de sustentabilidade financeira apresentado, como não pode deixar de ser dada a metodologia utilizada, tem os seus resultados dependentes das “hipóteses de política” consideradas e da maior ou menor aderência à realidade futura dos cenários em que se baseia. O que não põe de modo algum em causa a sua qualidade técnica, que com toda a justiça reconheço. Não adiro, porém, a algumas “hipóteses de política” nele aplicadas e a evolução recente da economia portuguesa exigirá, por certo, que sejam revistas as previsões relativas a algumas variáveis do cenário macro económico utilizado.

Por isso, ponderadas as competências do Tribunal de Contas, as normas técnicas geralmente aceites neste domínio (com destaque para as emitidas pelo Comité da Dívida Pública da INTOSAI) e a situação das finanças públicas portuguesas, considero que a análise do Tribunal, nessa parte, se devia centrar, com intuítos meramente informativos e como “alerta” permanente às decisões com incidência nesta área, na determinação da chamada “dívida implícita” à data de referência da auditoria, ou seja a correspondente ao valor actualizado dos direitos acumulados pelos subscritores e pensionistas existentes nessa data e tendo apenas em conta a legislação em vigor na mesma. Essa estimativa, como se salienta no parágrafo final do ponto 3.9 do sumário executivo do relatório, deveria até ser anualmente revista e publicada, o que constituiria assinalável progresso em termos de transparência total da informação que deve derivar das contas públicas, desiderato que não impõe nem justifica a constituição de qualquer provisão efectiva com efeitos no défice e na dívida directa do Estado. Acresce que essa prática simplesmente informativa tem correspondência nas que já se encontram em uso noutros países da União Europeia.

Tribunal de Contas, 21 de Novembro de 2002

O juiz conselheiro,


(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



BIBLIOGRAFIA, DOCUMENTAÇÃO E FONTES DE REFERÊNCIA

- AMORIM, PESSOA, «RECENSEAMENTO GERAL DA FUNÇÃO PÚBLICA/96 – REFLEXÃO SOBRE OS DADOS RECOLHIDOS».
- ANDRADE, CARLOS VIEIRA DE, OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976, LIVRARIA ALMEDINA, COIMBRA, 1983.
- ASSOCIATION EUROPA – ONG.
- ASSOCIATION EUROPEENNE DES INSTITUTIONS DE RETRAITES DU SECTEUR PUBLIC (AEIRSP), [HTTP://WWW.AEIRSP.COM](http://www.aeirsp.com), 8EME, 9EME, 10 EME ET 11EME CONFERENCES.
- AUER, ASTRID/OUTROS, «LA FONCTION PUBLIQUE DANS L'EUROPE DES QUINZE –REALITES ET PERSPECTIVES», INSTITUT EUROPEEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, MAASTRICH, 1996.
- AZANA, YOLANDA SANCHES-URAN, SEGURIDADE SOCIAL Y CONSTITUCION, ESTUDIOS DE DERECHO LABORAL, EDITORIAL CIVITAS, 1º EDIÇÃO, MADRID, ESPANHA, 1995.
- BANCO DE PORTUGAL (2002) PREVISÕES DE PRIMAVERA DA COMISSÃO EUROPEIA 2000-2003 – PORTUGAL.
- BARRETO, ANTÓNIO, “A SITUAÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL - 1960-1999, INDICADORES SOCIAIS EM PORTUGAL E NA UNIÃO EUROPEIA.
- BORGETTO, MICHEL, «SECURITE SOCIALE ET DEMOCRACIE SOCIALE: ETAT DES LIEUX», IN REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES, Nº 64, NOVEMBRO DE 1998, LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE, PARIS, 1998.
- BOSSAERT, D., C. DEMMKE, K. NOMDEN, ET R. POLET (2001). LA FONCTION PUBLIQUE DANS L'EUROPE DES 15 – NOUVELLES TENDANCES ET EVOLUTION, INSTITUT EUROPEEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, MAASTRICHT, THE NETHERLANDS/PAYS-BAS.
- CAISSE NATIONALE DE RETRAITES DES AGENTS DES COLLECTIVITES LOCALES, CNRACL (2000). RECUEIL STATISTIQUE 2000, CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, BRANCHE RETRAITES.
- CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES, DIREITO CONSTITUCIONAL E TEORIA DA CONSTITUIÇÃO, 4ª EDIÇÃO, EDITORA ALMEDINA, COIMBRA, 2000.
- CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES/MOREIRA, VITAL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, ANOTADA, 1º VOLUME, 2ª EDIÇÃO, COIMBRA EDITORA, COIMBRA, 1984.
- CARDIGOS, SARA, / PIZARRO, SEBASTIÃO N., «O SISTEMA PORTUGUÊS DE SEGURANÇA SOCIAL FACE ÀS POLÍTICAS DE SEGURANÇA SOCIAL NO QUADRO DA COMUNIDADE EUROPEIA», DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO CIENTÍFICA E TÉCNICA E MINISTÉRIO DO EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL, ABRIL DE 1994.
- CGA, (2001-2002) DADOS QUANTITATIVOS REFERENTES À POPULAÇÃO DE UTENTES DA CGA PARA OS ANOS DE 1994, 1997, 1999 E 2000.
- CHAUVY, YVES, «LES NORMES SUPERIEURES DU DROIT DE LA SECURITE SOCIALE», REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE EN FRANCE ET A L'ETRANGER, Nº 4, LGDJ, JULHO/AGOSTO, FRANÇA, 1996.
- CISEP (1999) REFORMA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL: CENÁRIOS PROSPECTIVOS DE ESTRUTURAÇÃO E FINANCIAMENTO, 1997-2050.
- CISEP (2001) CENÁRIOS MACRO-ECONÓMICOS PARA A ECONOMIA PORTUGUESA 2000-2025.



- COMISSÃO DO LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL, LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL, VERSÃO FINAL, JANEIRO DE 1998.
- COMISSÃO DO LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL, LIVRO VERDE DA SEGURANÇA SOCIAL, VERSÃO PRELIMINAR DO LIVRO BRANCO, JUNHO DE 1997.
- COMISSÃO EUROPEIA – EUROPE SOCIALE – “APERÇU DES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DE RETRAITE FACE AUX TENDANCES DÉMOGRAPHIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES”, 1997.
- COMISSÃO EUROPEIA – APOIAR AS ESTRATÉGIAS NACIONAIS EM PROL DE REGIMES DE PENSÕES SEGUROS E SUSTENTÁVEIS ATRAVÉS DE UMA ABORDAGEM INTEGRADA (COM/2001/0362 FINAL).
- COMISSÃO EUROPEIA (BASE DE DADOS AMECO).
- COMITÉ DA PROTECÇÃO SOCIAL E COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA – RELATÓRIO CONJUNTO SOBRE OBJECTIVOS E MÉTODOS DE TRABALHO NA ÁREA DE PENSÕES, 2001.
- COMITE EUROPEEN DES ASSURANCES, PENSIONS IN EUROPE, 2000-2001.
- COMMISSION DES COMPTES DE LA SECURITE SOCIALE, LES COMPTES DE LA SECURITE SOCIALE, RESULTATS 2000 – PREVISIONS 2001 ET 2002, LA DOCUMENTATION FRANÇAISE.
- CONSEIL D’ANALYSE ECONOMIQUE (1998). RETRAITES ET EPARGNE.
- CONSELHOS EUROPEUS, [HTTP://EU.EU.INT](http://eu.eu.int).
- COOPERATION SOCIALE EUROPEENNE DEVELOPPEMENT (CSE) (2000). LA PROTECTION SOCIALE DES AGENTS PUBLICS EN EUROPE, RAPPORT 68, NOVEMBRE.
- CORREIA, J. M. SÉRVULO, «TEORIA DA RELAÇÃO JURÍDICA DE SEGURO SOCIAL», REVISTA ESTUDOS SOCIAIS E CORPORATIVOS, ANO VII, Nº 27, JULHO A SETEMBRO, JUNTA DA ACÇÃO SOCIAL, LISBOA, 1968.
- DAVIS, E. PHILIP, «PUBLIC PENSIONS, PENSION REFORM AND FISCAL POLICY», EUROPEAN MONETARY INSTITUTE, ST AFF PAPER Nº 5, ISSN 1025-868X, FRANKFURT, MARÇO DE 1997.
- DGAP, THE MEETINGS OF THE DIRECTORS GENERAL FOR PUBLIC ADMINISTRATION, RECALLING THE PAST AND CONSIDERING THE FUTURE, DGAP, SEVILHA, 2/3 DE NOVEMBRO DE 1995.
- ECONOMIC POLICY COMMITTEE, «PROGRESS REPORT TO THE ECOFIN COUNCIL ON THE IMPACT OF AGEING POPULATIONS ON PUBLIC PENSION SYSTEMS», ECONOMIC POLICY COMMITTEE, EPC/ECFIN/581/00-EN – REV. 1, BRUXELAS, 6 DE NOVEMBRO DE 2000.
- ESPINA, A. (1996). VERS UNE REFORME PROGRESSIVE DES SYSTEMES DE PENSIONS DANS LES PAYS DE L’OCDE, REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, VOL. 135, N. 2.
- EUROSTAT (1996) PROJECCÕES PARA A POPULAÇÃO PORTUGUESA, 1990-2050.
- GOUVEIA, MIGUEL E LUÍS MORAIS SARMENTO - FINANCIAMENTO DAS PENSÕES DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS EM PORTUGAL: ESTIMATIVAS DO IMPACTO DE LONGO PRAZO NAS FINANÇAS PÚBLICAS, BOLETIM ECONÓMICO DO BANCO DE PORTUGAL DE JUNHO DE 2002.
- IGDAP-“ A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM NÚMEROS – 1º RECENSEAMENTO GERAL DA FUNÇÃO PÚBLICA-1996.
- IGDAP – “ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM NÚMEROS- 2º RECENSEAMENTO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA-2000.
- IGSS/MSSS (1996) CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL.
- IGSS/MSSS (1996) ESTATÍSTICAS DA SEGURANÇA SOCIAL – DADOS FÍSICOS, VOL I – REGIMES DA SEGURANÇA SOCIAL.



- IGFSS/MSSS (1997), ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA SEGURANÇA SOCIAL.
- ISEG/UTL (2001) A SEGURANÇA SOCIAL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS- A PROTECÇÃO SOCIAL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS NA UNIÃO EUROPEIA (RELATÓRIO INTERMÉDIO).
- LATULIPPE, D. ET J. TURNER. RETRAITE PARTIELLE ET POLITIQUE DES RETRAITES DANS LES PAYS INDUSTRIALISES, REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, VOL. 139, N. 2,2000.
- LEAL, ANTÓNIO DA SILVA, «O DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL», ESTUDOS SOBRE A CONSTITUIÇÃO, 2º VOLUME, LIVRARIA PETRONY, LISBOA, 1978.
- MAIA, FERNANDO, «POPULAÇÃO IDOSA E SEGURANÇA SOCIAL – ANOS 90», I CONGRESSO PORTUGUÊS DE GERONTOLOGIA SOCIAL, LISBOA, 21 DE OUTUBRO DE 1989.
- MARTINS, VITOR M. / OUTROS, «REFORMA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL, CENÁRIOS PROSPECTIVOS DE ESTRUTURAÇÃO E FINANCIAMENTO 1997-2050, RELATÓRIO FINAL», CISEP/CIEF/IGFSS, JULHO DE 2000.
- MENDES, FERNANDO RIBEIRO, «POR ONDE VAI A SEGURANÇA SOCIAL PORTUGUESA», COMUNICAÇÃO APRESENTADA À CONFERÊNCIA «POR ONDE VAI A ECONOMIA PORTUGUESA?», LISBOA, ISEG, 1-2 DE JUNHO DE 1995.
- MIRANDA, JORGE, MANUAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, DIREITOS FUNDAMENTAIS, TOMO IV, 3ª EDIÇÃO, COIMBRA EDITORA, COIMBRA, 2000.
- MONTALEMBERT, M. DE (DIRECTION DE) (2001). LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE, LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, 3E EDITION MISE A JOUR.
- MORTENSEN, JORGE, “ THE FUTURE OF PENSIONS IN THE EUROPEAN COMMUNITY».
- MPAT (1999) PNDES – PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL.
- MUTUAL INFORMATION SYSTEM ON SOCIAL PROTECTION IN THE EU MEMBER STATES AND THE EEA (MISSOC), [HTTP://EUROPA.EU.INT](http://europa.eu.int).
- NEVES, ILÍDIO, DIREITO DA SEGURANÇA SOCIAL, PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS NUMA ANÁLISE PROSPECTIVA, COIMBRA EDITORA, COIMBRA, 1996.
- NEYENS, P. ET E. KOOB (1992). LES REGIMES DE PENSION DANS LE SECTEUR PUBLIC EUROPEEN, INSTITUT EUROPEEN D’ADMINISTRATION PUBLIQUE, MAASTRICHT, THE NETHERLANDS/PAYS-BAS.
- OBSERVATOIRE DES RETRAITES (2001). PREMIER RAPPORT DU CONSEIL D’ORIENTATION DES RETRAITES – RETRAITES: RENOUVELER LE CONTRAT SOCIAL ENTRE LES GENERATIONS – ORIENTATIONS ET DEBATS, LE 6 DECEMBRE.
- OECD (2000) THE WORLD IN 2020: TOWARDS A NEW GLOBAL AGE.
- OECD (2001) PUBLIC MANAGEMENT SERVICE.
- ONU – SUSTAINING SOCIAL SECURITY.
- OKSANEN, HEIKKI, «A CASE FOR PARTIAL FUNDING OF PENSION WITH AN APPLICATION TO THE EU CANDIDATE COUNTRIES», EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, ECONOMIC PAPERS, Nº 149, MARÇO 2001.
- OLEA, M. ALONSO /PLAZA, J. L. TORTUEDO, INSTITUCIONES DE SEGURIDADE SOCIAL, 12º EDIÇÃO, EDITORA CIVITAS, MADRID, 1990.
- OLIVELLI, PAOLA, LA COSTITUZIONE E LA SICUREZZA SOCIAL, PRINCIPI FONDAMENTALI, UNIVERSITÀ DO MACERATA, PUBBLICAZIONE DELLA FACOLTÀ DO GIURISPRUDENZA, 59, 2ª EDIÇÃO, EDITORA GIUFFRÈ , MILÃO, 1988.



- PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO - RESOLUÇÃO DO CONS. EUROPEU 97/C 236/01.
- PAULIAT, HELENE/OUTROS, LA RETRAITE DES AGENTS PUBLICS EN EUROPE, ETAT DES LIEUX, PROBLEMATIQUE ET DEVENIR, PULIM,1999.
- PAZ FERREIRA, EDUARDO MANUEL HINTZE, DA DÍVIDA PÚBLICA E DAS GARANTIAS DOS CREDORES DO ESTADO, ALMEDINA, 1995; UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA, QUID JURIS,1999.
- PEREIRA, ALFREDO M. / RODRIGUES, PEDRO G., «POPULATION AGEING AND PUBLIC PENSIONS EXPENDITURE IN PORTUGAL», JULHO 2000.
- PERSIANI, MATTIA, DIRITTO DELLA PREVIDENZA SOCIALE, MANUALI DI SCIENZE GIURIDICHE, 11ª EDIÇÃO, CEDAM, PADOVA, 2000.
- PROGRAMA DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO – ACTUALIZAÇÃO PARA O PERÍODO DE 2002-2005.
- PROSPEUR (“PREMIER RESEAU OUVERT SUR LES SERVICES PUBLICS EN EUROPE”)
- QUESTIONS RETRAITE, (2001). ALLEMAGNE: LA REFORME 2002 DU SYSTEME DE RETRAITE, DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA BRANCHE RETRAITES DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, N° 2001 – 41, JUILLET.
- QUESTIONS RETRAITE, (2001). LA POLITIQUE DE L’UNION EUROPEENNE EN MATIERE DE RETRAITE, DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA BRANCHE RETRAITES DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, N° 2001 – 42, SEPTEMBRE.
- RAMOS EUGÉNIO, «O FINANCIAMENTO DOS REGIMES DE SEGURANÇA SOCIAL GERIDOS PELA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES», RELATÓRIO FINAL, CGA, JUNHO DE 1994.
- RAMOS EUGÉNIO,« A PROTECÇÃO SOCIAL DOS AGENTES PÚBLICOS», FORUM SOCIAL, LISBOA, 16 DE MAIO DE 1996.
- RUELLAN, ROLANDE, «L’ORGANISATION DE LA SECURITE SOCIALE : LA TENSION ENTRE L’UNIVERSALITE ET LA PERSISTANCE DES PARTICULARISMES», REVUE FRANCAISE DE FINANCES PUBLIQUES, N° 64, NOVEMBRO DE 1998, LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE, PARIS, 1998.
- SILVA, CARLOS M. P./ GIL, TOMÉ P., «O EQUILÍBRIO DOS REGIMES DE FINANCIAMENTO DAS REFORMAS – REPARTIÇÃO E CAPITALIZAÇÃO», FORUM SOCIAL, LISBOA, OUTUBRO DE 1996.
- SILVA, PEDRO DUARTE, «PERSPECTIVAS FINANCEIRAS DA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL», DOCUMENTOS DE TRABALHO N° 2, ISEG, MAIO DE 1997.
- UNIÃO EUROPEIA (1999) SCENARIOS EUROPE 2010, EC-FSU WORKING PAPER JULY 1999.
- VIEIRA, LOPES, «PROTECÇÃO SOCIAL DO TRABALHADOR DA FUNÇÃO PÚBLICA NA PERSPECTIVA DUM SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL UNIFICADO», REVISTA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA N°s. 16 e 17,1982.



Tribunal de Contas



Vol.II

**Auditoria à Gestão
do
Regime de Protecção Social
da Função Pública**

**Processo nº 10/01-Audit
Relatório n.º 33/02-Audit**



INDICE

Relatório de Auditoria à Gestão do Regime de Protecção Social da Função Pública

VOLUME II

(Relatório)

FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA	6
SIGLAS	7
1 PLANO GLOBAL DE AUDITORIA.....	9
1.1 ORIGEM E ÂMBITO TEMPORAL.....	9
1.2 OBJECTIVOS	9
1.2.1 <i>Objectivos Gerais</i>	9
1.2.2 <i>Objectivos Específicos</i>	9
1.3 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	10
1.4 CONDICIONANTES	11
1.5 ESTRUTURA DOS APENSOS.....	11
1.6 EXERCÍCIO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	13
2 ENQUADRAMENTO DO SISTEMA DE PROTECÇÃO E SEGURANÇA SOCIAL	14
2.1 ENQUADRAMENTO NO DIREITO INTERNACIONAL, COMUNITÁRIO E CONSTITUCIONAL.....	14
2.1.1 <i>No Direito Internacional</i>	14
2.1.2 <i>No Direito Comunitário</i>	15
2.1.3 <i>No Sistema Constitucional Português</i>	16
2.2 ENVOLVENTE DO SISTEMA DE PROTECÇÃO E SEGURANÇA SOCIAL.....	17
2.2.1 <i>A Protecção Social da União Europeia-Characterização Geral</i>	17
2.2.2 <i>A Protecção Social da Função Pública na União Europeia</i>	19
2.2.3 <i>As Orientações da União Europeia em Matéria de Protecção Social</i>	21
2.2.4 <i>Principais Objectivos de Convergência Comunitária em Sede de Protecção Social</i>	22
2.3 POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL.....	28
2.3.1 <i>Conclusão</i>	30
2.4 LEI DE BASES DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL E O REGIME DA FUNÇÃO PÚBLICA	31
3 O REGIME DE PROTECÇÃO SOCIAL DA FUNÇÃO PÚBLICA	33



3.1	CARACTERIZAÇÃO GENÉRICA.....	33
3.1.1	<i>Entidades que Coordenam e Colaboram na Definição e Aplicação do Regime de Protecção Social da Função Pública.....</i>	33
3.1.2	<i>Entidades com Funções Predominantemente Operativas e de Gestão do Regime de Protecção Social da Função Pública.....</i>	33
3.1.3	<i>Sistema de Acção Social Complementar</i>	34
3.1.4	<i>Conclusão:.....</i>	35
3.2	FONTES DE FINANCIAMENTO DO REGIME PROTECÇÃO SOCIAL DA FUNÇÃO PÚBLICA	35
3.2.1	<i>Conclusão.....</i>	36
3.3	O REGIME DE PROTECÇÃO SOCIAL DA FUNÇÃO PÚBLICA EM MATÉRIA DE PENSÕES	36
3.3.1	<i>Em termos Legislativos</i>	36
3.3.2	<i>Em Termos de Justiça Social e Racionalidade Económica</i>	36
3.4	ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O RPSFP E O RGSS	38
4	A CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES COMO ENTIDADE GESTORA DO RPSFP.....	41
4.1	ENQUADRAMENTO LEGAL E PROCESSO EVOLUTIVO	41
4.2	CARACTERIZAÇÃO	41
4.2.1	<i>Missão.....</i>	41
4.2.2	<i>Órgãos</i>	42
4.2.3	<i>Meios e Serviços</i>	42
4.2.4	<i>Convenção entre a CGD e a CGA</i>	42
4.2.5	<i>Estrutura Orgânica e Meios Humanos</i>	43
4.2.6	<i>Conclusão.....</i>	43
4.3	O REGIME FINANCEIRO	44
4.3.1	<i>Conclusão.....</i>	47
5	CONTROLO INTERNO.....	48
5.1	SISTEMA DE INFORMAÇÃO DA CGA	48
5.1.1	<i>Antecedentes.....</i>	48
5.1.2	<i>Aquisição do Novo Sistema Informático</i>	48
5.1.3	<i>O novo Sistema de Informação - Projecto P21.....</i>	52
5.1.3.1	<i>Âmbito e Objectivos.....</i>	52
5.1.3.2	<i>Arrecadação de Receitas</i>	54
5.1.4	<i>Análise e Testes ao Sistema de Informação.....</i>	56
5.1.4.1	<i>Insuficiências do Sistema.....</i>	56
5.1.4.2	<i>Análise dos ficheiros solicitados à CGA.....</i>	58
5.1.4.3	<i>Análise do ficheiro “Entidades”.....</i>	58
5.1.4.4	<i>Análise do ficheiro Pensionistas</i>	59
5.1.4.5	<i>Análise do ficheiro “Subscritores”.....</i>	61



5.1.4.6	Controlo de dívidas.....	62
5.2	SÍNTESE DESCRITIVA DOS CIRCUITOS E FUNÇÕES DESENVOLVIDAS PELOS SERVIÇOS E APOIO À CGA EM MATÉRIA DE INSCRIÇÃO, CONTAGEM DE TEMPO E ATRIBUIÇÃO DE PENSÕES	63
5.3	AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO	66
5.3.1	<i>Ao nível do Sistema de Informação</i>	66
5.3.1.1	Arrecadação de receitas.....	66
5.3.1.2	Controlo de dívidas.....	68
5.3.1.3	Ficheiro “Entidades”.....	68
5.3.1.4	Ficheiro “Pensionistas”.....	68
5.3.1.5	Ficheiro “Subscritores”.....	69
5.3.1.6	Aquisição do novo Sistema Informático-P21	69
5.3.2	<i>Ao Nível dos Processos de Atribuição de Pensões de Aposentação/Reforma e Sobrevivência</i>	69
5.3.3	<i>Conclusão</i>	70
6	A ESTRUTURA ECONÓMICA E FINANCEIRA DA CGA	71
6.1	ANÁLISE DE CUSTOS	72
6.1.1	<i>Custos Totais da CGA</i>	73
6.1.1.1	Custos com pensões e outros encargos da CGA.....	74
6.1.1.1.1	Custos com pensões da CGA	76
6.1.1.1.2	Decomposição dos custos com pensões da CGA	78
6.1.1.1.3	Evolução dos custos com pensões da CGA	82
6.1.1.1.4	Populações de pensionistas	85
6.1.2	<i>Custos com Funcionamento e Pessoal</i>	87
6.1.3	<i>Custos Financeiros</i>	87
6.1.4	<i>Custos Com Pensões e Outros Encargos do Estado</i>	88
6.1.5	<i>Conclusões</i>	91
6.2	ANÁLISE DE PROVEITOS	92
6.2.1	<i>Quotizações de Subscritores e Contribuições de Entidades</i>	93
6.2.1.1	Volumes e proporções de proveitos com quotizações.....	93
6.2.1.2	Relação dos valores das Quotizações e Contribuições de Entidades face aos custos com pensões e outros encargos da CGA	94
6.2.1.3	Populações de subscritores	96
6.2.2	<i>Descontos em Adjudicações de Obras Públicas</i>	96
6.2.3	<i>Prestação de Serviços</i>	97
6.2.4	<i>Outros Proveitos</i>	99
6.2.5	<i>Proveitos Financeiros e Proveitos Extraordinários</i>	100
6.2.5.1	Rendimentos das carteiras de títulos.....	101
6.2.5.2	Juros de depósitos	102
6.2.6	<i>Comparticipação do Estado</i>	104
6.2.7	<i>Compensação do Estado</i>	107
6.2.8	<i>Conclusões</i>	108



6.3	DÍVIDAS À CGA.....	108
7	ANÁLISE DA ACTIVIDADE DA CGA.....	111
7.1	AO NÍVEL DO PLANEAMENTO, ORÇAMENTAÇÃO E EXECUÇÃO.....	111
7.1.1	<i>Planeamento.....</i>	<i>111</i>
7.1.2	<i>Orçamentação</i>	<i>111</i>
7.1.3	<i>Actividade desenvolvida.....</i>	<i>113</i>
7.2	AO NÍVEL DOS PROCEDIMENTOS ADOPTADOS NA COBRANÇA DE RECEITAS....	113
7.3	CONCLUSÃO	114
8	AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS.....	115
8.1	CONVERGÊNCIA ENTRE AS POLÍTICAS NACIONAIS E OBJECTIVOS COMUNS DEFINIDOS PELA UNIÃO EUROPEIA	115
8.1.1	<i>Políticas adoptadas pelo Governo face aos objectivos de convergência na União Europeia</i>	<i>115</i>
8.1.2	<i>Conclusão.....</i>	<i>115</i>
8.2	CONSONÂNCIA ENTRE OS OBJECTIVOS DE POLÍTICA DEFINIDOS PELO GOVERNO E A POLÍTICA EXECUTADA.....	116
8.2.1	<i>Conclusão.....</i>	<i>121</i>
8.3	AVALIAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO.....	121
9	ALGUMAS COMPARAÇÕES ENTRE O REGIME DA FUNÇÃO PÚBLICA E O REGIME GERAL SEGURANÇA SOCIAL.....	123
9.1	COMPARAÇÕES ENTRE AS POPULAÇÕES DA CGA E DO RGSS.....	123
9.2	MÉDIA DE IDADE DOS PENSIONISTAS DO RPSFP E DO RGSS.....	126
9.3	DURAÇÃO MÉDIA DAS PENSÕES NO RPSFP E NO RGSS.....	126
9.4	VALOR MÉDIO E MÍNIMO DAS PENSÕES	128
10	CENÁRIOS DE FINANCIAMENTO DO REGIME DE PROTECÇÃO SOCIAL DA FUNÇÃO PÚBLICA - 2000-2050	130
10.1	CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO DE REFERÊNCIA: ANO 2000	130
10.1.1	<i>Dados Físicos – Características Gerais</i>	<i>130</i>
10.1.1.1	<i>Distribuição do Universo de Utentes por Sexos e Escalões Etários.....</i>	<i>130</i>
10.1.1.2	<i>Aspectos Evolutivos Recentes (1994 e 2000).....</i>	<i>134</i>
10.1.2	<i>Segmentação do Universo de Subscritores segundo o Decreto-Lei n.º 286/93 de 20 de Agosto</i>	<i>135</i>
10.1.2.1	<i>Aspectos Evolutivos Recentes : A População “A” e “B” em 1994 e em 2000</i>	<i>137</i>
10.1.2.2.1	<i>Distribuição da População “A” e da população “B” por faixas etárias, 2000</i>	<i>138</i>
10.1.3	<i>Dados financeiros no ano de referência e sua evolução, 1994-2000.....</i>	<i>141</i>
10.2	CENÁRIO DE REFERÊNCIA	145



10.2.1 Metodologia Utilizada	145
10.2.2 Cenário Demográfico Tendências Demográficas de Longo Prazo (2000-2050).....	146
10.2.3 Cenário Macro-Económico.....	148
10.2.4 Pressupostos da Evolução do Regime de Protecção Social (2000-2050) 149	
10.2.4.1 Os Pressupostos da Evolução dos Dados Físicos	149
10.2.4.2 Pressupostos da actualização dos salários e das Pensões	149
10.2.4.3 O quadro legal de partida.....	150
10.2.5 Os Resultados do Cenário de Referência: Variante 1 e Variante 2	150
10.2.5.1 Evolução dos dados físicos.....	151
10.2.5.2 Salários Médios e Encargos Médios com Pensões – Variante 1 e Variante2.....	154
10.2.5.3 Dados financeiros tendências evolutivas para as quotizações e encargo	155
10.2.5.4 Variáveis macro-económicas da Variante 1 e da Variante 2 do Cenário de Referência.....	157
10.2.6. Análise comparada da Variante 1 e da Variante 2 do Cenário de Referência	162
10.2.6.1 Análise comparada dos dados físicos.....	162
10.2.6.2 Análise comparada dos encargos médios.....	164
10.2.6.3 Análise comparada dos dados financeiros.....	164
10.2.6.4 Análise comparada dos resultados.....	165
10.3 CENÁRIO ALTERNATIVO DE SUSTENTABILIDADE.....	165
10.3.1 Hipóteses para os Cenários de Sustentabilidade	167
10.3.2 Resultados das Variantes do Cenário de Sustentabilidade.....	170
10.3.3 Análise Comparada das Variantes de Sustentabilidade	173
10.3.4 Financiamento da Protecção Social e Nível de Actividade Económica: Comparação entre Cenários.....	174
10.4 PRINCIPAIS CONCLUSÕES	175
10.4.1 A natureza do modelo de protecção social da função pública	176
10.4.2 O impacto do Decreto-Lei 286/93 : a introdução da fórmula.....	176
10.4.3 A sustentabilidade do sistema CGA.....	177
12 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA, DOCUMENTAÇÃO E FONTES DE REFERÊNCIA	179



FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA

		Categoria/Departamento Auditoria	Qualificação
<i>Coordenação Geral</i>	Ana Maria Bento	Auditora-coordenadora DAVI	- Lic. Direito
	Isabel Viegas	Auditora-chefe – DAVI	Lic. Org. e Gestão de Empresas
<i>Audidores da DGTC</i>	Adelina Cardoso	Auditora – DA VI	Lic. Org. e Gestão de Empresas
	Fernando Prego	Auditor – DA IV	Lic. Org. e Gestão de Empresas
	José Diniz	Auditor – DA VI	Lic. Org. e Gestão de Empresas
	Irene Dâmaso	Técnica Verif. Sup de 2.ªCL DA VI	Lic. Gestão Empresas
	Sofia David	Técnica Sup. de 1.ºCL –DA	Lic. Direito
	José Silva Martins a)	VI	Lic. Finanças
	Maria Nazaré Ramada a)	Técnico Verif. Sup. Principal - DA VII Técnica Verif. de 1.ª CL.- DA VII	Lic. Gestão
<i>Consultores do ISEG</i>	Victor Martins	Coordenação	Prof. Economia Pública
	Pereira da Silva	Consultor	Prof. Economia Financeira
	Diana Figueira	Consultora	Lic. Economia Pública
	Teresa Garcia	Consultora	Doutorada em Economia
	Tomé Calado	Consultor	Doutorado em Economia
	Filipa Carreiro	Consultora	Programação

a) Colaboração na recolha de dados sobre o RGSS



Tribunal de Contas



SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AP	Administração Pública
AR	Assembleia da República
CA	Conselho de Administração
CES	Conselho Económico Social
CGDCP	Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência
CNFJ	Cofre dos Notários e Funcionários da Justiça
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CNP	Centro Nacional de Pensões
CRP	Constituição da República Portuguesa
CxNP	Caixa Nacional de Previdência
DA	Departamento de Auditoria
DAC	Departamento de Apoio à Caixa Geral de Aposentações
DFA	Deficientes das Forças Armadas
DGAP	Direcção - Geral de Administração Pública
DGCI	Direcção Geral dos Impostos
DR	Diário da República
DRAGAPO	Dragagens Portugal
R	
DSI	Direcção dos Sistemas de Informação da CGD
EA	Estatuto da Aposentação
EM	Estados Membros
EPS	Estatuto Pensões de Sobrevivência
FP	Função Pública
GAC-1	Gabinete de Planeamento e Gestão Financeira
GAC-2	Gabinete de Organização e Informática
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano
IGAT	Inspeção Geral de Administração do Território
IGE	Inspeção Geral da Educação
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IME	Inspeção do Ministério de Educação
INDEP	Indústrias de Defesa Nacional, Empresa Pública
INE	Instituto Nacional de Estatística
INFOCID	Informação ao Cidadão
IPC	Índice de Preços do Consumidor
IPSAS	Internacional Public Sector Accounting Standards
IRS	Imposto de Rendimento de Pessoas Singulares
ISEG	Instituto Superior de Economia e Gestão
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado



SIGLA	DESIGNAÇÃO
LBGSSSS	Lei de Bases Gerais do Sistema de Solidariedade e Segurança Social
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MF	Ministério das Finanças
MSE	Montepio dos Servidores do Estado
OE	Orçamento de Estado
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PNDES	Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PSP	Polícia de Segurança Pública
QEI	Quadro de Efectivos Interdepartamentais
RD	Relação de descontos
RDP	Rádio Difusão Portuguesa
RGSS	Regime Geral de Segurança Social
RPSFP	Regime de Protecção Social da Função Pública
SAC 1	Serviço de Atendimento, Abertura de Processos e Juntas Médicas
SAC 2	Serviço de Inscrição e Cadastro de Subscritores
SAC 3	Serviço de Instrução de Processos de Aposentação e Reforma
SAC 4	Serviço de Instrução de Processos de Sobrevivência e Contagem de Tempo
SAC5	Serviço de Abono de Pensões
SGRH	Sistema de Gestão de Recursos Humanos
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIGO	Sistema Informático para a Gestão Orçamental
SRH	Sistema de Recursos Humanos
SS	Segurança Social
TC	Tribunal Contas
TCE	Tribunal de Contas Europeu
U.E	União Europeia



1 PLANO GLOBAL DE AUDITORIA

1.1 Origem e Âmbito Temporal

Em cumprimento do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas, aprovado nos termos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o presente relatório apresenta os resultados da auditoria à Caixa Geral de Aposentações, enquanto entidade responsável pela gestão do Regime de Protecção Social do Funcionalismo Público (RPSFP), em matéria de pensões.

O âmbito temporal da acção, no que diz respeito à identificação das medidas de política de segurança social, em matéria de pensões, definidas pelo Governo, e da análise da respectiva concretização, em especial quando aplicáveis ao RPSFP, incidiu, essencialmente, na actividade desenvolvida entre 1998 e 2001.

A caracterização do RPSFP, em termos físicos e financeiros, baseou-se nos dados relativos ao período de 1990 a 2000, procedendo-se a uma análise mais alargada para os últimos cinco anos.

As projecções quer do cenário de referência quer dos cenários alternativos simulam hipóteses de evolução até ao ano de 2050.

1.2 Objectivos

1.2.1 Objectivos Gerais

A presente auditoria foi orientada para:

O diagnóstico e avaliação do RPSFP, gerido pela Caixa Geral de Aposentações (CGA), no que respeita às pensões de aposentação/reforma e sobrevivência;

O estudo comparativo do RPSFP com o RGSS, tendo subjacente a convergência dos dois regimes nacionais quanto ao âmbito material, regras de formação de direitos e atribuição das prestações e a sua identificação com os objectivos das políticas de protecção social definidos pela UE;

A avaliação da sustentabilidade financeira do RPSFP com base em simulação de projecções (cenário de referência e cenários variantes), partindo do quadro legal vigente em Abril de 2002, e tendo em conta quer a previsível evolução demográfica quer as estimativas de evolução macroeconómicas e das finanças públicas.

1.2.2 Objectivos Específicos

Foram tidos em consideração os seguintes objectivos específicos:

- Análise comparativa entre o RGSS e o RPSFP e destes com os regimes vigentes na União Europeia, em matéria de pensões;



- Avaliação dos sistemas de planeamento/orçamentação, de informação e de controlo interno e de gestão da CGA;
- Análise das formas de atribuição de pensões de aposentação/reforma e de sobrevivência da Função Pública;
- Caracterização e avaliação do modelo de gestão do actual RPSFP;
- Análise económico-financeira da CGA e estudo das populações de subscritores e pensionistas.

1.3 Metodologia e Procedimentos

O desenvolvimento da auditoria obedeceu aos respectivos Plano Global e Programa de Trabalhos, pautando-se por princípios, procedimentos e normas técnicas internacionalmente aceites e constantes de manuais de auditoria, designadamente do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas. Efectuaram-se entrevistas e análises descritivas a procedimentos e técnicas de controlo, análise de dados, incluindo análise prospectiva e programação.

Na fase de planeamento procedeu-se ao estudo de documentação diversa, nacional, comunitária e internacional, sobre as matérias relacionadas com o âmbito da auditoria.

Na fase de execução destacam-se os seguintes procedimentos:

- Análise de manuais de procedimentos (normas internas), actas do Conselho de Administração (CA) da CGA, tratamento de dados constantes dos planos e relatórios de actividades da CGA e da base de dados de subscritores e pensionistas;
- Realização de testes de procedimento, conformidade e substantivos para a identificação e avaliação do sistema de controlo interno instituído na CGA – com destaque para o sistema de informação (base de dados relativa a “subscritores”, “pensionistas” e “entidades”), e para os procedimentos de atribuição e processamento de pensões;
- Análise dos custos e proveitos da CGA de 1995 a 2000. Relativamente às populações de subscritores e pensionistas procedeu-se a uma análise para o período de 1990 a 2000, efectuando-se um estudo mais circunstanciado da sua evolução nos cinco anos mais recentes;
- Análise dos procedimentos adoptados pela CGA no âmbito da sua actividade, ao nível do planeamento, orçamentação, cobrança de receitas, controlo de dívidas e atribuição de pensões.

A metodologia utilizada no cenário de referência e cenários alternativos consistiu na utilização de uma versão do Modelo MODPENS/Portugal, especialmente adaptada para o efeito. Os elementos mais significativos desta metodologia permitiram, em relação a estudos similares, as seguintes melhorias:

- Utilizar projecções demográficas num horizonte de 50 anos, inserindo na sua estrutura e dinâmica os utentes da CGA;
- Segmentar os utentes da CGA em duas populações: população “A”, a anterior ao Decreto-Lei 286/93, de 20 de Agosto, e a população “B”, a posterior ao mesmo Decreto-Lei;
- Associar as variáveis de projecção aos dados físicos e financeiros do RPSFP fornecidos pela CGA;
- Simular variantes de um cenário alternativo de sustentabilidade financeira do RPSFP.



Face à especificidade das matérias a tratar e sua complexidade técnica, o trabalho foi desenvolvido por uma equipa cujos elementos dispõem de conhecimentos nas áreas financeira, jurídica e informática e por consultores externos com conhecimentos específicos nas áreas de segurança social, programação e análise de dados.

Na recolha de dados e indicadores relativos ao RGSS houve também a participação do DA VII do TC.

1.4 Condicionantes

O trabalho de campo da auditoria decorreu de 17 de Abril a 5 de Dezembro de 2001, tendo o desenvolvimento da acção sido limitado e condicionado, essencialmente, pelos seguintes factos:

- Não entrega atempada dos ficheiros obtidos a partir da base de dados de subscritores, pensionistas e entidades;
- Insuficiências e desactualização dos mesmos ficheiros.

1.5 Estrutura dos apensos

O relatório de auditoria integra as principais conclusões dos relatórios dos consultores externos constantes dos apensos, os quais apresentam a estrutura seguinte:

Apenso I - Relatório Intermédio - A Protecção Social dos Funcionários Públicos na União Europeia:

Capítulo I - Os regimes públicos de reforma nos países membros da União Europeia - são apresentados de forma sumária os regimes públicos de segurança social e é feita uma síntese dos seus traços comuns.

Capítulo II - Regimes da Função Pública: os principais traços - é feita uma análise detalhada dos regimes por país, com relevo para a sua comparação e tendências.

Capítulo III - Tendências de convergência dos regimes de protecção social na União Europeia - são apresentados os dois movimentos de convergência detectados nos últimos anos: a nível de país, com a convergência dos regimes especiais para o regime geral vigente no país e, a nível da União, com a convergência dos regimes gerais para uma filosofia comum de segurança social. São igualmente assinaladas as particularidades nacionais.

Capítulo IV - Indicadores físicos e financeiros dos regimes de segurança social da Função Pública: o caso português - é feita uma análise da evolução recente dos dados, referentes ao RPSFP e a comparação com indicadores do RGSS.

Para finalizar o Relatório, são apresentadas algumas Conclusões bem como uma análise detalhada das fontes de informação que estão disponíveis no quadro europeu e internacional sobre a Função Pública e sobre os sistemas de segurança social na Função Pública dos países membros da União Europeia.

Apenso II - Relatório final - Cenários de financiamento do Regime de Protecção Social da CGA, 2000-2050:

Capítulo I - Caracterização da Situação de Referência - é analisado o universo dos utentes da CGA do ponto de vista demográfico, sua estrutura e evolução recente, bem como os dados financeiros associados ao RPSFP;

Capítulo II - Cenário de Referência - apresenta-se o impacto sobre os dados físicos e financeiros de uma evolução do RPSFP sob o pressuposto de legislação inalterada e num quadro de evolução económica favorável - um cenário macro-económico de convergência;



Capítulo III - Cenário de Sustentabilidade - são ensaiadas três variantes, partindo do pressuposto que o Estado assumiria explicitamente, sob formas diversas, as suas responsabilidades de entidade empregadora.



1.6 Exercício do Princípio do Contraditório

Nos termos e para efeitos do disposto nos arts. n.º 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram ouvidos os responsáveis das gerências de 2000 e 2001, identificados a fls. 2 da Parte I do Anexo II, tendo os mesmos apresentado ao Tribunal as alegações tidas por convenientes, as quais constam, na íntegra do Anexo I ao relatório.

Foi, ainda, dado conhecimento do relato e do anteprojecto de relatório - sumário executivo, ao Primeiro Ministro e à Ministra de Estado e das Finanças, os quais não apresentaram quaisquer observações.

As respostas foram objecto de análise tendo as respectivas observações e eventuais citações tidas em conta ao longo do relatório e, em síntese, integradas nos pontos próprios do mesmo.



2 ENQUADRAMENTO DO SISTEMA DE PROTECÇÃO E SEGURANÇA SOCIAL

2.1 Enquadramento no Direito Internacional, Comunitário e Constitucional

2.1.1 No Direito Internacional

No campo do direito internacional, o direito à segurança social está previsto, entre outros instrumentos:

- *Na Declaração Universal dos Direitos do Homem*,¹ o direito à segurança social é consagrado no art.º 22º, referindo-se o art.º 23º a meios de protecção social dos trabalhadores e suas famílias. O art.º 25º reconhece o direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade;
- *No Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*², os Estados reconhecem o direito de todas as pessoas à segurança social (art.º 9º);
- *Na Convenção n.º 102*,³ *da Organização Internacional do Trabalho*, que elenca as eventualidades que devem ser protegidas pelos Estados em sede de segurança social - doença, maternidade, encargos familiares, desemprego, saúde, invalidez, velhice, morte, acidentes de trabalho e doenças profissionais. A Convenção indica, também, as formas de financiamento e de administração, estabelece valores percentuais mínimos para a cobertura da população e as percentagens mínimas das prestações relativamente aos rendimentos de trabalho perdidos;
- *Na Carta Social Europeia*⁴, em que os Estados se obrigam a garantir direitos sociais fundamentais como o direito à segurança social e o direito à assistência social e médica.⁵;
- *Na Convenção Europeia de Segurança Social*,⁶ que, visando uma coordenação multilateral de legislações de segurança social, determina as formas como se devem estruturar os regimes de protecção social na invalidez e velhice para que da mobilidade dos cidadãos não resultem perdas indevidas de pensões.

Nestes documentos de direito internacional, o direito à segurança social é proclamado quer em termos universalistas e assistencialistas, como um direito de todos à garantia de um mínimo de subsistência, que exige a intervenção estatal e a criação de mecanismos de protecção social, quer

¹ Aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 10 de Dezembro de 1948.

² Aprovado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 16 de Dezembro de 1966.

³ Adoptada em 28 de Junho de 1952 e ratificada em 1974.

⁴ Emanada do Conselho da Europa, de 18 de Outubro de 1961. Complementada pelos Protocolos Adicionais datados de 05.05.88, 21.10.91. e 09.11.95 e revista em 03.05.96. É referida no preâmbulo do Tratado de Amesterdão.

⁵ No n.º12, 13 e 14 da I Parte e no art.º 14º.

⁶ Adoptada pelo Conselho da Europa em 14 de Dezembro de 1972. Vide art.ºs 27º e ss do Capítulo 2.



Tribunal de Contas



com especial incidência na protecção dos trabalhadores, manifestando assim, também, a concepção laboralista do direito à segurança social.

2.1.2 No Direito Comunitário

A nível comunitário o direito à segurança social dos cidadãos em geral e dos trabalhadores em particular está previsto no Tratado de Roma⁷ (Tratado CE) - artigos 136º a 145º (com as modificações introduzidas pelos Tratados de Amesterdão⁸ e Nice⁹) e também noutros instrumentos, designadamente na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores¹⁰ e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

O Tratado CE não institui uma “política comum” em matéria de segurança social,¹¹ mas, no âmbito das Disposições Sociais, a Comunidade e os Estados membros assumem como objectivos “a melhoria de condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria, uma protecção social adequada, (...) e a luta contra as exclusões. A aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas é uma das formas consideradas para a desejada harmonização dos sistemas sociais” (art.º 136º do Tratado CE).

Coexistindo sistemas nacionais diferentes, em que cada Estado membro conserva a responsabilidade da organização e de financiamento do seu próprio sistema de segurança social, vigora nesta sede o princípio da subsidiariedade, competindo às instituições comunitárias, em especial ao Conselho e à Comissão, apoiar e complementar a acção dos Estados membros, podendo tomar medidas para fomentar a cooperação entre os mesmos e adoptar, nalguns domínios, prescrições mínimas progressivamente aplicáveis (art.º 137º do Tratado CE).

Na sequência do Tratado de Nice reforçou-se a promoção da cooperação entre os Estados membros em matéria de política social e foi criado o Comité de Protecção Social, organismo que tem por missão o estudo e o intercâmbio de informações na área da protecção social.

Na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores¹² é reconhecido o direito de todos os trabalhadores da Comunidade à protecção social adequada e a prestações de segurança social e o direito a recursos que garantam o nível de vida decente a todos os trabalhadores reformados.

Estes instrumentos comunitários determinam a harmonização de políticas e legislações entre os Estados Membros de harmonia com o método aberto de coordenação, com respeito pelo princípio da subsidiariedade e visam a adopção de um padrão mínimo de garantia de protecção social, apresentando-se como declarações de princípios.

⁷ Na versão original do Tratado de Roma correspondiam aos artigos 117º a 122º.

⁸ Adoptado em 17.07.97.

⁹ Assinado em Nice em 26.02.01, e ratificado em 18.12.01.

¹⁰ Assinada em 09.12.89.

¹¹ Mas intervém quando tem por objectivo eliminar os obstáculos à livre circulação dos trabalhadores e das suas famílias que decorram da coexistência de diferentes sistemas nacionais de segurança social no seio do mercado interno – vide Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14.06.

¹² N.º 10 e n.º 24 do Título I.



2.1.3 No Sistema Constitucional Português

O “embrião” do direito à segurança social, o “direito à caridade”,¹³ aparece referido desde a Constituição de 1822, a par com o direito à educação. Nas subsequentes Constituições de 1826, 1838 e 1911 continuará a figurar o direito “aos socorros públicos” ou “à assistência”¹⁴, entre os direitos sociais, “modestamente” atribuídos nos Estados liberais.

Com a Constituição de 1933 reafirmam-se e reforçam-se grandemente os direitos sociais, fruto de uma constituição corporativa em que o Estado é encarado como Estado-providência.¹⁵ Assim, torna-se incumbência do Estado reconhecer e promover as estruturas corporativas, e dentro delas, as que visem a “assistência, beneficência e caridade”¹⁶. Por seu turno, no artigo 41º da Constituição de 1933 determina-se que “o Estado promove e favorece as instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade”.

Mas o direito à segurança social só vem a ser explicitamente consagrado com a Constituição de 1976, no seu artigo 63º, em sede de direitos e deveres sociais.

Trata-se de uma norma programática, não exequível por si mesma, que consagra um direito a prestações, cuja concretização corresponde a um dever objectivo do Estado. O Estado deve concretizar o direito à segurança social, criando as condições necessárias à sua plena fruição por todos os cidadãos.

Apesar das diversas revisões constitucionais a formulação do direito manteve-se substancialmente idêntica ao longo do tempo, não se alterando os princípios fundamentais que enquadram este direito.¹⁷

O direito à segurança social é configurado na nossa actual Constituição, (n.º 1 a 5 do art.º 63.º) da seguinte forma:

- É um direito de todos (n.º 1).

¹³ Cfr. Capítulo V, art.ºs 237º a 240º da citada Constituição.

¹⁴ Na Carta Constitucional de 1826 este direito é consagrado no art.º 145º, § 2º referindo-se que «A Constituição também garante os Socorros Públicos». Na Constituição de 1838 a «garantia dos socorros públicos» é consagrada no n.º III do art.º 28º. Na Constituição de 1911, no n.º 29º do art.º 3º reconhece-se «o direito à assistência pública».

¹⁵ Cfr., especialmente, os art. 5º, 6º, 29º, 31º e 34º da Constituição de 1933.

¹⁶ Cfr. arts. 14º e 15º da referida Constituição.

¹⁷ Com a Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, foram substituídas as referências às «classes trabalhadoras», passando a falar-se simplesmente em «trabalhadores», estendeu-se o direito de participação no regime aos «demais beneficiários», incluiu-se novas referências ao papel das instituições particulares e passou a constar entre as eventualidades protegidas a invalidez. A extensão do direito de participação aos «demais beneficiários» e a inclusão de novas referências ao papel das instituições particulares é um dos exemplos do «aprofundamento da democracia participativa» (art.º 2º da CRP), objectivo que se faz sentir ao longo do texto da revisão constitucional de 1992.

Em 1989, com a Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, foi aditado um novo número relativo ao modo de cálculo das pensões através da coordenação de diferentes períodos de trabalho.

A revisão de 1992, levada a cabo através da Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de Novembro, não procedeu a quaisquer alterações a este artigo.

Por fim, a revisão da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, volta a alterar o art.º 63º. Acrescenta-se ao título do art.º a referência à «solidariedade» e determina-se a obrigação do Estado de apoiar instituições privadas que prosseguem fins de segurança social, a par com uma obrigação de fiscalização.



- É um direito que será efectivado através de um sistema de segurança social unificado e descentralizado, que incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar.
- No desenvolvimento desta tarefa o Estado contará com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários (n.º 2).
- O direito à segurança social será ainda um sistema integral, na medida em que protegerá o cidadão na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho (n.º 3).
- No cálculo das pensões de velhice e invalidez será tido em conta todo o tempo de trabalho independentemente do sector de actividade em que tiver sido prestado (n.º 4).
- Para a prossecução dos objectivos de segurança social o Estado contará, também, com as iniciativas privadas, com a actividade das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, que deve apoiar e fiscalizar (n.º 5).

É da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar sobre as bases do sistema de segurança social.¹⁸

Face à autonomia institucional da segurança social o sistema tem um orçamento próprio, embora formalmente integrado no Orçamento do Estado.¹⁹

Conforme art. 16º, nº 2, da CRP, os direitos económicos, sociais e culturais previstos na Declaração Universal dos Direitos do Homem devem ter-se por limites implícitos de revisão constitucional.

2.2 Envolvente do Sistema de Protecção e Segurança Social

2.2.1 A Protecção Social da União Europeia-Characterização Geral

Os sistemas de segurança social dos Países membros da UE têm características comuns, mas também apresentam traços diferenciados, justificados por razões de ordem histórica e/ou estruturas sociais diferentes. Em termos sucintos conclui-se o seguinte:²⁰

- **Princípios básicos** - nos países da UE o sistema de segurança social é público, obrigatório e universal. O critério da universalidade é baseado na residência e/ou actividade. Os regimes encontram-se estruturados em um, dois ou três pilares. Quando existe um só pilar este é público e apoia-se num sistema dito de repartição (pay-as-you-go). A existência de dois pilares supõe que o primeiro pilar fornece uma pensão de base ou do tipo pay-as-you-go, enquanto o segundo, também obrigatório pode assumir um carácter público, privado/profissional/empresa ou mutualista. O terceiro pilar é normalmente de iniciativa individual. As propostas de reforma na última década têm apontado para a necessidade de sistemas complementares às reformas

¹⁸Cfr. alínea f) do nº 1 do art. 165º da CRP.

¹⁹ Cfr. alínea b) do nº 1 do art.º 105º da CRP.

²⁰ Para maior desenvolvimento ver quadro síntese a págs.96 do apenso I.



públicas tradicionais e, nesse sentido, têm vindo a consagrar as modalidades de sistemas com mais de um pilar;

- **Período de garantia e idade legal da reforma** - para obter o direito a uma pensão de reforma completa é exigido um período de descontos que varia entre os 35 e os 45 anos. A maioria dos países optou por um período de 40 anos. A idade legal da reforma está estabelecida nos 65 anos, para ambos os sexos à excepção da França (60 anos), da Itália e da Áustria, por um lado, e da Grécia, por outro, em que as mulheres se podem reformar, respectivamente, aos 60 e aos 62 anos.

- **Antecipação e diferimento da reforma** - a maioria dos países estabelece condições e ou restrições para a reforma antecipada ou para o seu diferimento. A antecipação da reforma só pode ser requerida a partir dos 55 anos, sendo neste caso o montante da pensão reduzido segundo um critério de penalização que não é comum a todos os países. A França, a Suécia e a Holanda não prevêem a possibilidade de antecipação. Quanto ao diferimento as situações são também extremas.

É possível diferir a reforma na Dinamarca, em Espanha, na Itália em Portugal e na Finlândia, enquanto nos restantes países essa possibilidade não existe.

- **Factores determinantes do montante da pensão e fórmula de cálculo** - Na maioria dos países, o salário e o número de anos de desconto são os factores determinantes para a determinação do montante da pensão. Exceptuam-se os países, normalmente com mais de um pilar, em que existe uma pensão de base ou uma pensão nacional, com critérios de definição diferentes.

A fórmula de cálculo da pensão faz depender o montante da pensão de uma remuneração de referência (salário médio de um determinado período, salário fictício ou outra variante) e de uma taxa de formação da pensão (dependente eventualmente do sexo e da situação familiar). Esta taxa tem a ver com o montante máximo da pensão em função do salário e é uma aproximação teórica à taxa de substituição do salário pela pensão. Na maioria dos países essa taxa ronda os 50 a 70 por cento do salário. Em Portugal é de 80% e na Grécia pode atingir os 100 por cento.

O critério de pensão mínima é comum a todos os sistemas, embora o seu montante obedeça a critérios diferentes.

A actualização das pensões públicas é objecto de definição legal na maior parte dos países e o indicador mais usado é o Índice de Preços ao Consumidor.

- **Plafonamento** - a consideração de um tecto nos salários (plafonamento) para efeitos de descontos é prática comum na maioria dos países. Por vezes o plafonamento é colocado a um tal nível que o seu efeito é praticamente nulo. O objectivo do plafonamento é incentivar os sistemas complementares de reforma individuais, colectivos ou mutualistas.

- **Financiamento, Reformas e Transição** - à excepção da Dinamarca, da Suécia e da Holanda, em que vigoram sistemas com mais que um pilar, o financiamento dos sistemas de segurança social é feito a partir das contribuições dos empregadores e das quotizações dos trabalhadores, por vezes associando o Estado. Nos países atrás referidos o financiamento do sistema (primeiro pilar) é feito por impostos.

A partir da década de oitenta, a persistência de défices nos sistemas de pensões de reforma ou a sua ameaça levaram alguns países a encetar reformas profundas nos seus sistemas de segurança



social. As reformas conduziram a reestruturações dos sistemas no sentido de associar ao modelo de repartição tradicional esquemas complementares: fundos de pensões, fundos de empresa, mutualidades etc. As reformas introduziram, também, um sistema complexo de transição entre o antigo modelo e o novo. Esta transição, normalmente financiada por fundos públicos, faz coabitar, em alguns países, formas do antigo e do novo sistemas durante períodos de tempo muito longos, dificultando a análise de impacto das novas reformas;

Face à análise comparativa, torna-se evidente que as diferenças estruturais entre sistemas são cada vez menores, resumindo-se, na maior parte das vezes, a pormenores pouco significativos ou a variantes de carácter nacional.

2.2.2 A Protecção Social da Função Pública na União Europeia

No que diz respeito aos regimes da Função Pública, há que salientar que não existe um conceito único de “empregadores públicos”, de “função pública” e de “funcionário”.

Apesar da divergência de conceitos apresentam-se, todavia, como principais características dos regimes da Função Pública nos vários países da UE, as seguintes:²¹

- ***Traços gerais*** - os regimes de reforma dos funcionários são regimes particulares, que funcionam separadamente do regime geral de Protecção Social do Estado em todos os Estados membros.

Na sua maioria, estes regimes especiais de reforma dos funcionários são regimes estatutários. Normalmente, estes regimes são também regimes de base, isto é, são independentes do regime geral de Protecção Social do Estado.

- ***Obtenção do direito à pensão e idade de reforma*** - A exigência de quotização mínima no que diz respeito à duração de serviço requerida para obter um direito à pensão observa-se em todos os Estados membros, exceptuando os Países-Baixos e a Suécia.

Num grande número de Estados membros, a idade máxima da reforma é de 65 anos (Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Itália, Luxemburgo, Países-Baixos, Espanha e Suécia) coincidindo com a idade geral da reforma. Na Dinamarca e em Portugal é de 70 anos e na Alemanha é de 67 anos. Na França e no Reino Unido, em geral a idade de reforma é de 60 anos, enquanto na Alemanha é de 65 anos. Na Bélgica, a idade mínima de reforma é de 60 anos e a idade máxima de 65 anos. Nos Países Baixos, a idade máxima é de 65 anos (70 anos para os juízes) e em Portugal, a idade máxima da reforma é de 70 anos, mas a idade geral é de 60 anos. Na Grécia, a idade normal da reforma é de 65 anos (ou de 60 anos com 35 anos de serviço), podendo ir excepcionalmente aos 67 anos. No âmbito das reformas levadas a cabo na Itália, um limite de idade de reforma mais flexível foi introduzido (passando de 57 para 70 anos), o mesmo se prevendo para os Países Baixos.

A **reforma antecipada** é possível em todos os Estados membros, diferindo, no entanto, as condições para essa reforma, as quais podem depender:

- Da idade; ou

²¹Para maior desenvolvimento ver quadro síntese a pág. 96 do Apenso I.



- Da duração do serviço e do pedido do funcionário.

Na maior parte dos Estados membros, se o funcionário opta pela reforma antecipada, ele terá direito a uma pensão calculada na base do método geral de cálculo sem qualquer redução.

Quanto aos tipos de período de serviço a ter em conta na avaliação e cálculo da pensão, estes variam substancialmente entre os Estados membros. O que está em causa são:

- Os períodos de serviço militar;
- Os períodos de serviço a tempo parcial;
- Os períodos profissionais passados noutros lugares;
- Os períodos de serviço efectuados noutro Estado membro.

- **Cálculo da pensão** - a análise da fórmula de cálculo da pensão para os diversos Estados membros permite concluir que a mesma difere significativamente entre eles. A característica mais relevante é a progressão linear integral. As bases e métodos de cálculo também variam.

- **Montante da pensão e vantagens complementares** - todos os Estados membros aplicam montantes máximos fixos de pensão. Na sua maioria, não praticam bonificações especiais para além da pensão.

- **Financiamento** - Consta-se que, na maioria dos Estados membros, as pensões são “orçamentadas”. Nalguns Estados membros, observa-se mesmo que os funcionários estão obrigados a contribuir para o financiamento da sua pensão. Essa obrigação de contribuir depende do tipo de sistema praticado: “sistema de orçamentação” ou “sistema de financiamento”.

Os regimes de protecção social dos funcionários públicos na UE, do ponto de vista do financiamento, podem classificar-se em quatro sub-tipos:

- 1.º tipo: os funcionários não descontam, ou descontam ficticiamente, e as pensões são garantidas pelo orçamento de Estado. Neste caso há “orçamentação” (do termo francês “budgetization”): casos da Alemanha, Áustria e Dinamarca. A contribuição fictícia significa que o salário do funcionário público é inferior ao do trabalhador não público, porque é diminuído da “quotização”.
- 2.º tipo: os funcionários descontam uma percentagem do seu salário que é receita pública e as pensões são pagas pelo Ministério das Finanças. As quotizações não são afectadas ao pagamento das pensões. Há também “orçamentação”.
- 3.º tipo: os funcionários descontam uma percentagem dos salários que serve para pagar as pensões, através de uma entidade que pode ter um estatuto de autonomia, ou não, no quadro da função pública. As pensões são pagas por essa entidade e o financiamento do défice, a existir, é feito pelo Orçamento de Estado. Não há “orçamentação” mas simplesmente transferência pública do orçamento. Casos de Portugal, da Grécia e da Espanha.
- 4.º tipo: Os funcionários descontam e existe uma contribuição explícita do empregador (o Estado). Neste caso o regime funciona como um regime de repartição de estatuto próprio ou então assimilado ao Regime Geral. No primeiro caso temos a Suécia e a Holanda e no segundo a Itália.



- **Reformas em curso** - os principais objectivos das alterações legislativas a que têm vindo a ser sujeitos os regimes de reforma nos Estados membros são:
 - Harmonizar os regimes de reforma aplicáveis aos funcionários públicos com o regime geral de reforma;
 - Aumentar a idade de reforma;
 - Criar esquemas complementares de reforma para o conjunto ou para uma parte dos funcionários do Estado.

2.2.3 As Orientações da União Europeia em Matéria de Protecção Social

As orientações (objectivos e instrumentos comuns) de protecção social da UE não autonomizam o sistema de protecção social dos funcionários públicos, mas, ao invés, integram este sistema no vasto conjunto de orientações de protecção social, que incluem:

- A protecção na velhice, invalidez e sobrevivência de todos os cidadãos;
- A protecção no desemprego, em situações de exclusão social e a protecção na saúde.

Tendo por objectivo a elevação do nível de protecção social na Europa,²² a UE visa, igualmente, atingir uma melhor redistribuição de rendimentos, aumentar a coesão social na Europa e alcançar estabilidade política.

Reconhece, também, que o processo de integração europeia exige a aproximação das políticas de protecção social, evitando que as diferenças de nível constituam um entrave à mobilidade das pessoas e que a competição entre os sistemas provoque um risco de desvalorização social. Igualmente reconhecida é a necessidade urgente de modernizar os regimes de protecção social, instituídos há décadas, adaptando-os às novas condições económicas e sociais, nomeadamente:

- Às mutações do mundo do trabalho, com um novo equilíbrio entre sexos;
- Às novas estruturas familiares;
- Às alterações demográficas derivadas do envelhecimento da população; e
- Aos novos tipos de migrações, de trabalhadores qualificados para quem os regimes complementares assumem uma especial relevância.²³

Para a UE as reformas nos sistemas de protecção social devem ser encaradas no âmbito das estratégias a favor do emprego, visando um nível elevado de emprego, por forma a manter um rácio activos/reformados tão favorável quanto possível e melhorando a articulação entre a fiscalidade e os sistemas de protecção.²⁴

²² Cf. art.ºs 2º e 136º do Tratado CE.

²³ Vide, neste sentido, o Relatório da Comissão «A protecção social na Europa 1999» (COM (2000) 163 final), as Comunicações da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final) e «Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada» (COM (2001) 362 final) e as conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Gotemburgo.

²⁴ Vide, neste sentido, as Comunicações da Comissão «Uma estratégia concertada para modernizar a protecção social» (COM (99) 347 final), «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final), «Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros



Defende-se, ainda, que o sistema de protecção social não deve ser visto como uma carga financeira mas como um factor produtivo, que contribui não só para a estabilidade política e económica, mas também para o aumento da eficácia, flexibilidade e desempenho das economias europeias.²⁵

Em sede de “políticas comunitárias de protecção social” vigora o princípio de subsidiariedade, isto é, cada Estado membro conserva a responsabilidade da organização e financiamento do seu próprio sistema, competindo aos órgãos comunitários apenas promover uma estratégia flexível, progressiva e não vinculativa de convergência das políticas de protecção social. Permite-se a coexistência de sistemas nacionais diferentes, que deverão progredir harmoniosamente entre si, reduzindo as disparidades, competindo à União, através de um «método aberto de coordenação», definir objectivos e indicadores consensuais comuns (que serão depois traduzidos em estratégias nacionais), fomentar um processo de aprendizagem mútua e acompanhar o desenvolvimento das estratégias nacionais.²⁶

2.2.4 Principais Objectivos de Convergência Comunitária em Sede de Protecção Social

Apresentam-se, muito sucintamente, os principais objectivos de convergência comunitária em sede de protecção social:

- Consolidar o modelo social europeu, que assenta em valores comuns e no princípio de evolução paralela do desempenho económico da protecção social;²⁷
- Promover a cooperação entre os Estados-membros em matéria de protecção social. Neste sentido foi desenvolvido um processo de reflexão conjunto durante a década de 90 para troca recíproca de experiências e orientação da gestão, e foi criado o Sistema de Informação Mútua sobre a Protecção Social na União. Este processo de reflexão gerou um consenso nos Estados membros e nas instituições da União no sentido de ser necessário proceder à modernização dos regimes de protecção social;²⁸

e sustentáveis através de uma abordagem integrada» (COM (2001) 362 final), o Relatório da Comissão «A protecção social na Europa 1999» (COM (2000) 163 final) e as Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Gotemburgo.

²⁵ Cf., neste sentido, a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final).

²⁶ Vide, neste sentido, a Recomendação nº 92/442/CEE, de 27.07.92, relativa à convergência dos objectivos e políticas de protecção social (JOCE L 245, de 26.08.92), a Comunicação da Comissão «Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada» (COM (2001) 362 final).

²⁷ Vide, consagrando este objectivo, a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final) e as Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Laeken.

²⁸ Vide, consagrando este objectivo, a Comunicação da Comissão «Uma estratégia concertada para modernizar a protecção social» (COM (99) 347 final), o Relatório da Comissão «A protecção social na Europa 1999» (COM (2000) 163 final), a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final), a Nota introdutiva enviada pelo Comité de Protecção Social ao Conselho sobre a Comunicação da Comissão «Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada» (COM /2001/ 362 remate).



Tribunal de Contas



- Garantir a todas as pessoas um nível de recursos conforme a dignidade humana e designadamente garantir recursos mínimos a todas as pessoas idosas, impedindo a pobreza e exclusão social;²⁹
- Fomentar a integração social e económica;³⁰
- Garantir o respeito pelos princípios gerais de igualdade de tratamento e equidade. Rever os regimes de pensões com vista a eliminar a discriminação em razão do sexo e simultaneamente atacar as causas de desigualdades de género nos direitos a pensões (por ex. interrupção da carreira por motivos familiares ou factores actuariais);³¹
- Garantir que o nível de vida seja preservado caso o trabalhador assalariado cesse a sua actividade no final da carreira ou seja obrigado a interrompê-la por motivo de doença, acidente, maternidade, invalidez ou desemprego;³²
- Garantir um nível de protecção da saúde elevado e duradouro, oferecendo a cada pessoa que reside legalmente no seu território a possibilidade de beneficiar dos sistemas de protecção da saúde humana existentes no Estado - Membro;³³

²⁹ Vide, neste sentido, a Recomendação n.º 92/442/CEE, relativa à convergência dos objectivos e políticas de protecção social (JOCE L 245, de 26.08.92), a Recomendação n.º 92/441/CEE, relativa aos recursos e prestações suficientes (JOCE L 245, de 26.08.92), a Resolução do Conselho de 02.12.96, sobre a função dos sistemas de protecção social na luta contra o desemprego (JOCE C 386 de 20.12.96), as Conclusões do Conselho, de 17.12.99, relativas ao reforço da cooperação com vista à modernização e melhoramento da protecção social (JOCE C 008, de 12.01.00), o Relatório da Comissão «A protecção social na Europa 1999» (COM (2000) 0163 final), as Comunicações da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final) e «Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada (COM /2001/ 362 final) e o Relatório do Comité de Emprego e Assuntos Sociais sobre a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 – C 5 -0011/2001 – 2001/2003 (COS)

³⁰ Vide, neste sentido, a Recomendação n.º 92/442/CEE, de 27.07.92, relativa à convergência dos objectivos e políticas de protecção social (JOCE L 245, de 26.08.92), a Comunicação da Comissão «Uma estratégia concertada para modernizar a protecção social» (COM (99) 347 final), o Relatório da Comissão «A protecção social na Europa 1999» (COM (2000) 0163 final), as Conclusões do Conselho, de 17.12.99, relativas ao reforço da cooperação com vista à modernização e melhoramento da protecção social (JOCE C 008, de 12.01.00), as Comunicações da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final) e «Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada» (COM /2001/ 362 final) e as Conclusões da Presidência dos Conselhos Europeus Santa Maria da Feira e de Estocolmo.

³¹ Cf. art.º 141º do Tratado CE, Directiva n.º 79/7/CEE, de 19.12.78, relativa à realização progressiva do princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social, Directiva n.º 86/378/CEE, de 24.07.86, relativa à aplicação do princípio de igualdade de tratamento em relação aos regimes profissionais de segurança social, alterada pela Directiva n.º 96/97/CE, de 20.12.96, o Relatório da Comissão «A protecção social na Europa 1999» (COM (2000) 163 final), a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final), as Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Estocolmo e o Relatório do Comité de Emprego e Assuntos Sociais sobre a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 – C 5 -0011/2001 – 2001/2003 (COS).

³² Vide, com estes objectivos, a Recomendação n.º 92/442/CEE, de 27.07.92, relativa à convergência dos objectivos e políticas de protecção social (JOCE L 245, de 26.08.92) e a Resolução do Conselho de 02.12.96 sobre a função dos sistemas de protecção social na luta contra o desemprego (JOCE C 386 de 20.12.96)

³³ Cf., neste sentido, a Recomendação n.º 92/442/CEE, de 27.07.92, relativa à convergência dos objectivos e políticas de protecção social (JOCE L 245, de 26.08.92), o Relatório da Comissão «A protecção social na Europa 1999» (COM (2000) 163 final), a Comunicação da Comissão «Uma estratégia concertada para modernizar a protecção social» de



- Analisar a possibilidade de instaurar ou desenvolver uma protecção social adequada aos trabalhadores não assalariados;³⁴
- Oferecer a cada pessoa a possibilidade de exercer uma actividade profissional para além da idade mínima de início do direito às pensões de reforma;³⁵
- Assegurar que o recurso aos regimes de reforma antecipada seja limitado e que o prolongamento da actividade profissional não seja penalizado. Fomentar a interacção com os sistemas fiscais e de prestações, a fim de garantir maiores incentivos à presença no mercado de trabalho dos trabalhadores mais velhos, velando para que os trabalhadores não sejam penalizados por permanecerem activos para além da idade legal de reforma;³⁶
- Possibilitar a transição gradual do emprego para a reforma, permitindo a coexistência de prestações de reforma e de rendimentos profissionais;³⁷
- Reduzir a penalização dos trabalhadores que não tenham completado a sua carreira profissional devido a doença, invalidez ou desemprego prolongado, ou que tenham interrompido momentaneamente a sua actividade para educar os filhos ou para se ocupar de outras pessoas a cargo;³⁸
- Organizar progressivamente as condições de aquisição do direito às pensões complementares, por forma a eliminar os obstáculos à mobilidade dos trabalhadores assalariados;³⁹

14.07.99 (COM (99) 347 final), as Conclusões do Conselho, de 17.12.99, relativas ao reforço da cooperação com vista à modernização e melhoramento da protecção social (JOCE C 008, de 12.01.00) e a Comunicação da Comissão «O Futuro da protecção da saúde e da protecção da velhice: garantindo acessibilidade, qualidade e viabilidade financeira» (COM (2001)723 final).

³⁴ Vide, neste sentido, a Recomendação n.º 92/442/CEE, de 27.07.92, relativa à convergência dos objectivos e políticas de protecção social (JOCE L 245, de 26.08.92).

³⁵ Vide neste sentido a Recomendação 92/442/CEE do Conselho, de 27.07.92, relativa à convergência dos objectivos e políticas de protecção social (JOCE L 245, de 26.08.92), o Relatório da Comissão «A protecção social na Europa 1999» (COM (2000) 0163 final), a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final).

³⁶ Cf., neste sentido, Recomendação n.º 82/857/CEE, de 10.12.82, relativa aos princípios de uma política comunitária da idade da reforma (JOCE n.º L 357, de 18.12.82), o Relatório da Comissão «A protecção social na Europa 1999» (COM (2000) 163 final) e a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final).

³⁷ Cf., neste sentido, o Relatório da Comissão «A protecção social na Europa 1999» (COM (2000) 163 final) e a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final).

³⁸ Cf., neste sentido, a Recomendação n.º 92/442/CEE, de 27.07.92, relativa à convergência dos objectivos e políticas de protecção social (JOCE L 245, de 26.08.92).

³⁹ Vide, consagrando este objectivo, os art.º 43º, 49º e 51º Tratado CE, a Recomendação n.º 92/442/CEE, de 27.07.92, relativa à convergência dos objectivos e políticas de protecção social (JOCE L 245, de 26.08.92), a Directiva n.º 98/49/CE, de 29.06.98, relativa à salvaguarda dos direitos a pensão complementar dos trabalhadores assalariados e independentes que se deslocam no interior da Comunidade (JOCE L 209 de 25.07.98), o Relatório da Comissão «A protecção social na Europa 1999» (COM (2000) 163 final), a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: Regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final), a Proposta de Directiva relativa à eliminação dos obstáculos fiscais aos regimes de pensões profissionais (COM (2001) 214 final de 19.04.01), a



- Garantir que os regimes de pensões são compatíveis com os requisitos de flexibilidade e de segurança no mercado de trabalho, e que a mobilidade de trabalhadores dentro de cada Estado membro e além fronteiras e as formas de emprego não convencionais, não geram perdas indevidas de direitos de pensão e que os regimes de pensões não desencorajam o trabalho por conta própria;⁴⁰
- Desenvolver regimes de 2º e 3º pilar (correspondendo o 1º pilar ao regime geral de segurança social, o 2º pilar aos regimes de pensões profissionais e o 3º pilar aos regimes de pensões individuais). Articular os diferentes regimes, proporcionando a cada indivíduo oportunidades adicionais de aquisição de direitos a prestações de segurança social, por forma a poder manter o nível de vida da sua escolha na reforma ou na eventualidade de situações de incapacidade permanente. Criar um quadro regulamentar e legislativo adequado, incentivando e acautelando a gestão correcta dos regimes de pensões complementares por parte dos parceiros sociais, preservando a capacidade dos regimes privados de darem resposta aos compromissos assumidos em termos de prestações de reforma;⁴¹
- Tornar o trabalho mais vantajoso e providenciar um rendimento seguro;⁴²
- Manter uma relação proporcional entre direitos e obrigações;⁴³

Directiva nº 2001/23/CE, de 12.3.01, relativa à aproximação de legislações dos Estados membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos e a Comunicação da Comissão «Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada» (COM (2001) 362 final).

⁴⁰ Cf. art.ºs 42º, 43º e 49º do Tratado CE, Regulamento nº. 1408/71, de 14.06.71, relativo à aplicação dos regimes de segurança social das pessoas que se deslocam na União Europeia, a Directiva nº 80/987/CEE, de 20.10.80, relativa à aproximação das legislações dos Estados membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final), a Directiva nº 2001/23/CE, de 12.03.01, relativa à aproximação de legislações dos Estados membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, a Proposta de Directiva relativa à eliminação dos obstáculos fiscais aos regimes de pensões profissionais (COM (2001)214 final de 19.4.01) e o Relatório do Comité de Emprego e Assuntos Sociais sobre a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 – C 5 -0011/2001 – 2001/2003 (COS)).

⁴¹ Vide, os art.ºs 56º e 99º do Tratado CE, as Directivas que consagram o estabelecimento de um mercado interno dos seguros de ramo vida, designadamente, as Directiva nº 79/267/CEE, de 05.03.79, relativa ao acesso à actividade de seguro directo de vida e ao seu exercício, a Directiva nº 90/619/CEE, de 08.11.90, relativa a seguros de vida, que altera a Directiva nº 79/267/CEE, a Directiva nº 92/96/CEE, de 10.11.92, relativa a seguros do ramo vida, que altera as Directivas nº 79/267/CEE e nº 90/619/CEE, o Relatório «A protecção social na Europa 1999» (COM (2000) 0163 final), a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final), a Proposta de Directiva do Parlamento ao Conselho respeitante às actividades das instituições de realização de planos de pensões profissionais (COM (2000) 507 final), a Proposta de Directiva relativa à eliminação dos obstáculos fiscais aos regimes de pensões profissionais (COM (2001)214 final de 19.4.01), as conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Gotemburgo, a Comunicação da Comissão «Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada» (COM (2001) 362 final) e o Relatório do Comité de Emprego e Assuntos Sociais sobre a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 – C 5 -0011/2001 – 2001/2003 (COS)).

⁴² Cf., consagrando este objectivo, a Comunicação da Comissão «Uma estratégia concertada para modernizar a protecção social» (COM (99) 347 final).



- Garantir a sustentabilidade financeira dos regimes de pensões públicos e privados através de políticas sinérgicas - emprego, protecção social e política económica e orçamental - para que o futuro impacto do envelhecimento não ponha em causa a estabilidade das finanças públicas a longo prazo ou a capacidade de consecução dos grandes objectivos da política orçamental e para que não conduza a uma repartição iníqua de recursos entre gerações. Preservar a capacidade a longo prazo dos regimes de pensões cumprirem os seus objectivos sociais de proporcionar rendimentos seguros e adequados aos reformados e respectivos dependentes, assegurando, em ligação com os sistemas de saúde e prestação de cuidados prolongados, condições de vida dignas aos mais velhos, garantindo reformas seguras e regimes de reformas viáveis;⁴⁴
- Garantir a coordenação entre os principais intervenientes no processo de reforma dos sistemas de protecção social e a repartição de responsabilidades entre a UE e os Estados-Membros ou entre os governos e os parceiros sociais;⁴⁵
 - Assegurar que as despesas públicas com pensões em percentagem do PIB se mantêm em níveis compatíveis com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o que poderá passar pelo recurso a fundos de reserva especiais de pensões;⁴⁶
 - Garantir a equidade entre as gerações, evitando a sobrecarga sobre a geração activa e /ou a redução das pensões abaixo de um nível razoável;⁴⁷
 - Tornar os regimes de pensões mais transparentes e melhorar a previsibilidade da sua evolução futura. Disponibilizar informação fidedigna e acessível sobre as perspectivas de longo prazo quanto à evolução dos regimes de pensões e desenvolver indicadores que permitam obter informação comparável sobre as principais tendências económicas, financeira e demográficas

⁴³ Vide, neste sentido, a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final) e o Relatório do Comité de Emprego e Assuntos Sociais sobre aquela Comunicação (COM (2000) 622 – C 5 -0011/2001 – 2001/2003 (COS)).

⁴⁴ Vide, neste sentido, a Comunicação da Comissão «Uma estratégia concertada para modernizar a protecção social» de 14.07.99 (COM (99) 347 final), o Relatório da Comissão «A protecção social na Europa 1999» (COM (2000) 163 final), as Conclusões do Conselho, de 17.12.99, relativas ao reforço da cooperação com vista à modernização e melhoramento da protecção social (JOCE C 008, de 12.01.00), a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final), o Relatório do Comité de Emprego e Assuntos Sociais sobre aquela Comunicação (COM (2000) 622 – C 5 -0011/2001 – 2001/2003 (COS)), a Agenda Social Europeia adoptada em Nice, as Conclusões da Presidência dos Conselhos Europeus de Santa Maria da Feira e de Gotemburgo, o Relatório do ECOFIN «Qualidades e viabilidades de pensões» (10672/01 ECOFIN /98 SOC 272), a Comunicação da Comissão «Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada» (COM /2001/ 362 final).

⁴⁵ Vide, neste sentido, a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final) e a Comunicação da Comissão «Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada» (COM (2001) 362 final).

⁴⁶ Cf., neste sentido, o Relatório da Comissão «A protecção social na Europa 1999» (COM (2000) 0163 final) e a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final).

⁴⁷ Cf., neste sentido, as Comunicações da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final) e «Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada» (COM /2001/ 362 final).



que determinam a sustentabilidade a longo prazo das pensões, bem como sobre os progressos na reforma dos regimes de pensões e o seu provável impacto. Neste sentido foi constituído um subgrupo de trabalho no seio do Comité da Protecção Social para elaborar uma lista de indicadores comuns que sirvam de base à cooperação a nível da UE neste domínio, indicadores que foram apresentados ao Conselho Europeu da Primavera em Barcelona.⁴⁸

- Combater a fraude transnacional nas prestações e contribuições para a segurança social.⁴⁹

Analisados os sistemas de protecção social nos vários países da UE e aferidos os objectivos de convergência comunitária em sede de protecção social, detectam-se sinais de alguma convergência para um modelo com os seguintes atributos:

- **Racionalização dos esquemas de financiamento e de gestão.** - nesta área a maioria dos países procura clarificar as regras administrativas e financeiras para estabilizar a despesa do sistema, através de uma maior responsabilização do governo central e dos parceiros sociais.
- **Estruturação do sistema em pilares** - a evolução dos sistemas do modelo de repartição para um modelo misto repartição/capitalização tem sido prática comum em vários países independentemente de a capitalização ser da responsabilidade pública ou individual.
- **Aumento da cobertura de benefícios para a família** - as mudanças verificadas na estrutura da família e a necessidade de compatibilizar a vida familiar e o apoio aos membros da família em situações particulares com o trabalho tem levado ao aumento e à diversificação dos benefícios.
- **Flexibilização da idade da reforma** - a passagem gradual da vida activa para a reforma e a limitação/penalização das reformas antecipadas têm sido uma prática comum nas alterações aos sistemas nacionais.
- **Prioridade ao emprego e às formas de integração dos desempregados** - a maioria dos países membros tem adoptado reformas semelhantes no tratamento dos desempregados e na atribuição de subsídios de desemprego. A necessidade de manter os desempregados prontos a voltar ao mercado de trabalho tem levado a uma “activação “ dos benefícios para facilitar a formação profissional e melhorar as qualificações. A regra geral tem sido a de reduzir o custo do

⁴⁸ Cf., neste sentido, as Conclusões do Conselho, de 17.12.99, relativas ao reforço da cooperação com vista à modernização e melhoramento da protecção social (JOCE C 008, de 12.01.00), as Comunicações da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 final) e «Apoiar as estratégias nacionais em prol de regimes de pensões seguros e sustentáveis através de uma abordagem integrada » (COM /2001/ 362 final), o Relatório do Comité de Emprego e Assuntos Sociais sobre a Comunicação da Comissão «A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: regimes de pensões seguros e sustentáveis» (COM (2000) 622 – C 5 -0011/2001 – 2001/2003 (COS) e as Conclusões da Presidência dos Conselhos Europeu de Lisboa e de Laerken.

⁴⁹ Vide, consagrando este objectivo, a Resolução do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados membros, reunidos em Conselho em 22.04.99, sobre um código de conduta para uma melhor cooperação entre as autoridades dos Estados membros em matéria de combate à fraude transnacional nas prestações e contribuições para a segurança social e ao trabalho não declarado, bem como em matéria de disponibilização transnacional de trabalhadores (JOCE nº C125, de 06.05.99).



desemprego, facilitando o emprego e incentivando as empresas a encontrar formas de integração dos desempregados.

- ***Novas funções para o sistema de segurança social*** - tradicionalmente o sistema de segurança social tinha como objectivo proteger os indivíduos de determinados riscos sociais, a tendência das reformas tem sido alargar o âmbito da intervenção do sistema ao combate contra a pobreza e a exclusão e um suporte de retorno ao emprego dos desempregados.”

2.3 Política Nacional de Segurança Social

A ***política nacional de Protecção e Segurança Social*** é definida nos Programas do Governo que enunciam opções políticas e objectivos prioritários para a legislatura, e, anualmente, nas Grandes Opções do Plano (GOP) explicitam-se as medidas e orientações a seguir.

Após uma análise às GOP de 1998 a 2001 e tendo em conta os objectivos propostos nos Programas do XIII e XIV Governos Constitucionais em termos de políticas no âmbito da protecção e segurança social, apresentam-se no quadro seguinte as principais medidas no âmbito do Regime de Protecção e Segurança Social.⁵⁰

⁵⁰ Um maior desenvolvimento e enquadramento encontra-se na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.



Grandes Opções - Medidas de “Política”	1998	1999	2000	2001
1. Retomar a proposta de Lei de Bases da Segurança Social que permitisse o desenvolvimento do sistema de protecção social: <ul style="list-style-type: none">- Reforçando a equidade e a sustentabilidade;- Combinando o princípio da universalidade, com o princípio da diferenciação.				
2. Desenvolver o processo de aumento das pensões com base nos princípios: <ul style="list-style-type: none">- Diferenciação positiva das taxas de substituição no cálculo do valor das pensões, a favor dos beneficiários com mais baixas remunerações, respeitando o princípio da contributividade;- Reforço da ligação entre o valor das pensões e a duração da carreira contributiva e da idade dos pensionistas, com o objectivo de aproximar progressivamente as pensões mínimas do regime geral correspondente a carreiras contributivas completas ao valor do salário mínimo;- Evolução da economia portuguesa.				
3. Intensificar os processos de combate à fraude e à evasão contributiva e ao acesso indevido às prestações, quer pelo lançamento de acções de inspecção e fiscalização, quer pela utilização mais intensiva do novo sistema de informação de contribuintes.				
4. Reequacionar o sistema de financiamento – reformulação de acordo com os princípios da diversidade das fontes de financiamento e a intensidade da incidência contributiva e ao plafonamento contributivo, de modo a desonerar o factor trabalho.				
5. Desenvolver os regimes complementares, no que respeita ao estímulo do reforço do 2.º pilar do sistema de segurança social.				
6. Flexibilizar a idade de reforma, encorajando o emprego e a promoção numa mais eficaz e sustentada protecção e inserção social.				
7. Acentuar ainda mais o fundamento solidário em que se deve basear a segurança social e reconhecer a indissociabilidade das dimensões em que a solidariedade se expressa: A nacional, a de base laboral e a intergeracional.				
8. Ponderar um limite superior aos valores considerados como base de incidência contributiva para efeitos de formação das				



Grandes Opções - Medidas de “Política”	1998	1999	2000	2001
pensões, salvaguardando os direitos adquiridos e em formação, bem como o princípio da solidariedade e a viabilidade financeira, dada a relação entre manutenção de níveis de compromisso e perda de receitas.				
9. Proceder a uma reforma institucional, reformulação da actual estrutura orgânica da solidariedade e segurança social.				
10. Aumentar o esforço da capitalização na segurança social, por forma a que um fundo de estabilização possa assegurar, em prazo razoável, a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos.				
11. Iniciar um Plano Nacional de implementação das Lojas de Solidariedade e Segurança Social e a passagem à exploração do novo sistema de informação de beneficiários e contribuintes, no sentido de melhoria do atendimento aos cidadãos, com redução substancial nos tempos de demora de atribuição de prestações.				
12. Intensificar o esforço de recuperação da dívida à Segurança Social através de: - Um acompanhamento mais próximo dos contribuintes com vista a diminuir o tempo de resposta do sistema às situações de incumprimento da obrigação contributiva. - Criação de condições que permitam aumentar a capacidade e autonomia da segurança social na cobrança coerciva.				
13. Desenvolver um plano nacional de recursos humanos para o sector, tendo em vista a preparação atempada da substituição de uma percentagem significativa de funcionários que atingirão nos próximos anos a idade de aposentação.				

2.3.1 Conclusão

Conforme decorre do quadro anterior, as medidas constantes das Grandes Opções do Plano de 1998 a 2001, no domínio da Segurança Social, são enumeradas naqueles documentos de forma detalhada. Porém, não há indicação de quais as prioridades entre as medidas programadas, nem se quantificam metas a atingir.

O Conselho Económico e Social,⁵¹ considerou a este propósito que “as medidas de política apresentadas nas GOP continuam a ter um carácter demasiado vago, não existindo em todo o

⁵¹Cfr. parecer sobre as GOP-2000, do Conselho Económico e Social, aprovado no plenário de 21 de Janeiro de 2000, nos termos do art.º 92.º da CRP.



documento nenhum planeamento quantitativo que permita compreender de forma mais clara os meios e as formas que serão utilizados para a prossecução dos objectivos” que o Governo se propunha para o quadriénio.

As medidas são apresentadas nas GOP de uma forma global para todo o sistema de solidariedade e segurança social.

2.4 Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social e o Regime da Função Pública

Para a consecução de algumas das medidas programadas foi publicada, em 8 de Agosto de 2000, a Lei n.º 17/00⁵², que aprovou as bases gerais do sistema de solidariedade e segurança social (LBGSSS).⁵³

A Lei n.º 17/00 consagra e reafirma os princípios constitucionais que enformam o sistema de segurança social, incluindo o regime de protecção social da função pública. Neste sentido, nos artigos 4º e seguintes são enunciados os princípios da universalidade, igualdade, equidade social, da diferenciação positiva, da solidariedade, da inserção social, da conservação dos direitos adquiridos e em formação, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da garantia judiciária, da unidade, da eficácia, da descentralização, da participação e da informação.

- O princípio da universalidade consiste no acesso de todos os cidadãos à protecção social assegurada pelo sistema nos termos definidos na Lei n.º 17/00 (art.º 5º).
- O princípio da unidade pressupõe que a administração das instituições de segurança social seja articulada de forma a garantir a boa administração do sistema (art.º 15º da mesma lei).

O sistema de solidariedade e de segurança social é definido no art.º 22º como “o conjunto estruturado de regimes normativos e meios operacionais para realizar os objectivos de protecção social”.

O sistema de solidariedade e segurança social engloba três subsistemas – protecção social de cidadania, protecção à família e previdencial (art.º 23º):

- O subsistema de protecção social de cidadania visa fundamentalmente assegurar direitos básicos, garantindo o direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica (art.º 24º).
- O subsistema de protecção à família tem por objectivo garantir a compensação de encargos familiares (art.º 40º).
- Finalmente, nos termos do artigo 47º, o subsistema previdencial tem por objectivo essencial compensar a perda ou redução de rendimentos da actividade profissional quando ocorrem eventualidades determinadas (âmbito material), designadamente, invalidez, velhice e morte (art.º 49º), e abrange obrigatoriamente, na qualidade de beneficiários, os trabalhadores por conta de outrem e os independentes.

⁵² Que entrou em vigor em 09.02.01, revogando a Lei n.º 28/84, de 14.8

⁵³ Esta lei está em vias de ser revista, tendo sido aprovada pela AR a proposta da Lei n.º 20/IX- cfr. Diário da AR II S-A, n.º 37, de 04-11.



O subsistema previdencial caracteriza-se por ter por base a obrigação legal de contribuir (art.º 50º). As condições de acesso e de atribuição de prestações dos regimes de segurança social, entre outras, vêm descritas nos artigos 52º a 63º do diploma citado.

No capítulo VII, sob a epígrafe “ Disposições Transitórias”, constam várias normas relativas a regimes diversos, no sentido de determinar a sua adequação ou integração na arquitectura do sistema, sem prejuízo dos direitos adquiridos, dos prazos de garantia vencidos ao abrigo da legislação anterior nem dos quantitativos de pensões que resultem de remunerações registadas na vigência daquela legislação (art.º 104º).

Neste sentido, o art.º 110º “ Regimes da função pública”, dispõe que “ os regimes de protecção social da função pública deverão ser regulamentados por forma a convergir com os regimes de segurança social quanto ao âmbito material, regras de formação de direitos e atribuição de prestações”.



3 O REGIME DE PROTECÇÃO SOCIAL DA FUNÇÃO PÚBLICA

3.1 Caracterização Genérica

A Protecção Social da Função Pública assegura as seguintes funções básicas:

- Garantia de um rendimento de substituição de retribuição de trabalho - o Regime de Protecção Social da Função Pública;
- Garantia de cuidados médicos, assistência medicamentosa - o Sistema Nacional de Saúde e o Sub-Sistema próprio de Protecção Social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE);
- Auxílio nas necessidades nos aspectos económicos, sociais e culturais, dos servidores do Estado - o Sistema de Acção Social Complementar.

Os fins prosseguidos envolvem uma dimensão social e de solidariedade de base profissional ou interprofissional.

O Estado confia a gestão do RPSFP a diversos organismos/entidades, com competências assentes, essencialmente na base das eventualidades que cobrem. As entidades envolvidas, tendo em conta as suas atribuições, agrupam-se em dois tipos de organismos:

- De coordenação e colaboração na definição e aplicação do regime;
- De carácter operativo.

3.1.1 Entidades que Coordenam e Colaboram na Definição e Aplicação do Regime de Protecção Social da Função Pública.

Direcção Geral da Administração Pública - DGAP

Serviço de concepção, auditoria, coordenação e apoio técnico na área dos recursos humanos da função pública,⁵⁴ cuja missão é propor e fazer aplicar a política de pessoal e de emprego público, competindo-lhe “ realizar acções conducentes à definição e permanente aperfeiçoamento do sistema de segurança social e acção social complementar aplicável aos funcionários e agentes do Estado”.

3.1.2 Entidades com Funções Predominantemente Operativas e de Gestão do Regime de Protecção Social da Função Pública

As funções operativas e de gestão inerentes ao RPSFP estão cometidas à CGA, aos serviços/organismos processadores das remunerações e à ADSE.

Apresentam-se resumidamente os objectivos e funções destas últimas entidades. Relativamente à CGA, principal interveniente na gestão e atribuição de pensões, a matéria é tratada no ponto 4 e seguintes.

⁵⁴Esta Direcção-Geral está actualmente na dependência do Ministério das Finanças - art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 120/02, de 03.05 (Lei orgânica do XV Governo Constitucional).



Os serviços/organismos processadores das remunerações

Os serviços em que os funcionários públicos exercem funções são os responsáveis pela satisfação das prestações imediatas conjuntamente com os respectivos vencimentos, designadamente nas eventualidades: doença, maternidade, acidentes em serviço e doenças profissionais e subsídio por morte, sendo as condições de atribuição de cada uma destas prestações definidas em legislação específica.

Estes serviços são responsáveis pela retenção das quotizações aos funcionários e entrega à CGA⁵⁵, incumbindo-lhes, ainda, as funções de intermediários para os procedimentos administrativos e comunicação das decisões da CGA e pagamento das pensões quando provisórias.

A Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública- ADSE

Conforme estabelecido no art.º 64.º da Constituição “ todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover”, sendo este direito realizado através de um “serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito”. Os cuidados médicos e medicamentosos dos funcionários e pensionistas, quer prestados pelas instituições do SNS quer por privados, são comparticipados pela ADSE. Para tal contribuem, no activo, com uma quota de 1% da remuneração auferida.

A ADSE, é um “ órgão operativo, coordenador e gestor da protecção social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública” e “ procede à recolha e tratamento sistemático dos elementos económico - financeiros e estatísticos da protecção social da Administração Pública”⁵⁶.

Os serviços e organismos que processem prestações de segurança social no âmbito da função pública, devem enviar à ADSE⁵⁷ os elementos relativos aos encargos incorridos com todas as prestações qualificáveis como de segurança social⁵⁸ e os referentes às modalidades de acção social complementar a cargo das obras e serviços sociais.

3.1.3 Sistema de Acção Social Complementar

Concorre ainda para o RPSFP o sistema de acção social complementar, criado com o objectivo de desenvolver uma série de serviços específicos, a fim de “auxiliar as necessidades dos servidores do

⁵⁵Os serviços com autonomia administrativa e que utilizam o SIC através de Transferência Electrónica Interbancária (TEI) do Tesouro, outros serviços/entidades através de transferência,(conforme legislação sobre a Reforma da Administração Financeira do Estado e instruções constantes de circulares da Direcção-Geral do Orçamento, anterior Direcção Geral de Contabilidade Pública) e ainda, directamente nas dependências da CGD, em todas as situações para uma conta da CGA na CGD.

⁵⁶ Cfr. art.º 2º alínea f) Dec.-Lei n.º 279/99.

⁵⁷ Cfr. art.º 26º do Dec.-Lei 279/99.

⁵⁸ Nomeadamente as previstas no Dec. Lei n.º 133-B/97, de 30.05: subsídio familiar a crianças e jovens, subsídio familiar por frequência de estabelecimento de educação especial, subsídio mensal vitalício, subsídio de assistência a terceira pessoa e subsídio de funeral.



Estado em termos económicos, sociais e culturais e desenvolver os laços de solidariedade entre eles,⁵⁹ através de serviços e obras sociais da administração pública central”.

Os princípios e regras gerais a que deve obedecer a acção social desenvolvida por aqueles serviços e obras sociais, encontram-se estabelecidos na Lei - Quadro de Acção Social Complementar⁶⁰.

3.1.4 Conclusão:

O RPSFP apresenta estruturas orgânicas próprias. Está a cargo de um conjunto de organismos com competências diversas, organizados de acordo com o tipo de direitos a aplicar, não reflectindo a existência de uma concepção integrada do regime.

Concorrem para a gestão do RPSFP organismos com funções de coordenação e colaboração na definição e aplicação das diversas áreas do regime - DGAP e os de carácter operativo como a CGA, os serviços empregadores (processadores de vencimentos) e a ADSE, para além dos serviços e obras sociais.

A acção desenvolvida por estes serviços não se apresenta de forma coordenada e centralizada, embora a lei orgânica do Ministério das Finanças⁶¹ aponte para uma reformulação da missão e funções da ADSE no sentido de uma articulação com a CGA, com os Serviços Sociais do Ministério das Finanças e de outros ministérios conexos.

3.2 Fontes de Financiamento do Regime Protecção Social da Função Pública

Os encargos resultantes da atribuição de prestações imediatas são integralmente assumidos pelo Estado, através de verbas atribuídas aos serviços, destinadas a despesas com o pessoal.

Nos casos de acidentes em serviço e doença profissional a responsabilidade pelo pagamento é dos serviços processadores de vencimentos ou da CGA, consoante se trate de prestação imediata ou diferida.

A protecção na velhice, na invalidez (pensões de aposentação e reforma) e na morte (pensões de sobrevivência) é garantida através de:

- Quotizações mensais dos trabalhadores (7,5% aposentação e 2,5% sobrevivência);
- Contribuições das “autarquias e respectivos serviços municipalizados, bem como todos os serviços e organismos da administração pública regional” e alguns serviços autónomos enquanto empregadores⁶² (10%);
- Orçamento do Estado (OE) que cobre o défice do RPSFP;
- Outras receitas, nomeadamente descontos em adjudicações de obras públicas, prestação de serviços e outros proveitos.⁶³

⁵⁹ Cfr. n.º 1 do art.º 19 e 21 do Dec.-Lei n.º 49 410, de 24.11.69, estes serviços pautavam a sua actividade na concessão de benefício nas áreas de fornecimento de refeições, apoio a crianças, jovens e idosos, saúde, auxílio económico e em questões relacionadas com dificuldades habitacionais.

⁶⁰ Dec.-Lei 194/91, de 25.05, alterada pelo Dec.-Lei 212/96, de 20.11.

⁶¹ No n.º 6 do preâmbulo ao Dec.-Lei n.º 158/96, de 3.09- lei orgânica do MF, é referido que se mantém naquele Ministério a gestão da protecção social e da segurança social dos funcionários e agentes do sector público, devendo reformular-se a missão e as funções da ADSE, que não pode ser entendida sem articulação com a CGA e os Serviços Sociais do MF e de outros ministérios conexos.

⁶² Cfr. art.º 56 da Lei n.º 114/88, de 30.12, e outros diplomas legais, designadamente leis orgânicas das respectivas entidades.

⁶³ A este respeito vejam-se os pontos 6.2.2/3/4/5.



Estes montantes são arrecadados pela CGA, enquanto entidade gestora do regime de protecção social dos funcionários públicos.

3.2.1 Conclusão

Conforme decorre do anteriormente exposto, apenas os trabalhadores e algumas entidades têm claramente definidas as responsabilidades que lhes cabem no regime. O Estado enquanto entidade empregadora da Administração Pública não tem a sua quota parte no financiamento do regime definida de forma clara, contribuindo sempre com a quantia necessária para assegurar o equilíbrio financeiro do RPSFP.

3.3 O Regime de Protecção Social da Função Pública em Matéria de Pensões

3.3.1 Em termos Legislativos

O RPSFP em matéria de pensões apesar de fazer parte integrante do sistema de solidariedade e segurança social, tal como foi definido pela Lei n.º 17/00, constitui um regime especial de protecção social que se caracteriza por:

- Respeitar a um grupo fechado de cidadãos, os funcionários que exercem funções nas Administrações Central, Local e Regional, incluindo federações ou associações de municípios e serviços municipalizados, institutos públicos e outras pessoas colectivas de direito público, obrigatoriamente inscritos como subscritores na CGA, nos termos do EA e do EPS⁶⁴.
- Ser um regime previdencial base, de iniciativa pública;
- Visar compensar a perda ou redução de rendimentos da actividade profissional quando ocorram as eventualidades legalmente previstas.

3.3.2 Em Termos de Justiça Social e Racionalidade Económica

O RPSFP visa uma protecção de cariz laboralista. Na base deste regime estão essencialmente as ideias de solidariedade intergeracional e interprofissional ou de mutualidade entre grupos, designadamente, entre trabalhadores da Administração Pública. Norteia-se, ainda, por princípios de equidade, proporcionalidade e igualdade formal.

Enquanto corolário de uma concepção laboralista, o RPSFP, visa proteger os trabalhadores, garantindo-lhes rendimentos de substituição, caso ocorram determinadas eventualidades que reduzam ou eliminem a capacidade de trabalho, aproximando-se do direito a uma reparação devida por força do seguro dos rendimentos de trabalho - ainda que a técnica não possa ser rigorosamente qualificada como uma técnica de seguro.

⁶⁴ Uma análise mais pormenorizada em termos de enquadramento legislativo e caracterização das eventualidades geridas pela CGA, em matéria de atribuição de pensões e demais prestações constam da Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.



Tribunal de Contas



O RPSFP reflecte, ainda, os princípios de justiça social e solidariedade intergeracional e interprofissional enquanto baseado num regime de redistribuição entre gerações, em que as contribuições dos actuais trabalhadores são canalizadas para financiar, não o pagamento das suas futuras pensões, mas o pagamento das pensões de antigos trabalhadores, actuais aposentados e reformados. Por seu turno, gerações futuras de trabalhadores financiarão as pensões dos trabalhadores actuais.

Fundamentando-se na maior equidade e justiça social, a Lei n.º 17/00 determina que “o cálculo das pensões de velhice deve, de um modo gradual e progressivo, ter por base os rendimentos do trabalho, revalorizados, de toda a carreira contributiva” (n.º 3 art.º57º), “abrindo” caminho para a



possibilidade do legislador aumentar o número de anos relevantes para efeitos de cálculo das pensões até ao limite máximo de toda carreira contributiva.⁶⁵ No desenvolvimento deste princípio o Decreto - Lei n.º 35/02, de 19 de Fevereiro, fixa uma nova fórmula de cálculo das pensões, passando a relevar para efeitos do apuramento das pensões de velhice e invalidez o total da remunerações anuais revalorizadas de toda a carreira contributiva.

Este diploma é aplicável à função pública, por força do Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto, que determina ser “a pensão de aposentação dos subscritores inscritos na Caixa Geral de Aposentações a partir da entrada em vigor do presente diploma” (1 de Setembro de 1993) “calculada nos termos das normas legais aplicáveis ao cálculo das pensões dos beneficiários do regime geral da segurança social”.

O princípio de salvaguarda de direitos adquiridos e em formação estabelecido na LBSSSS é expressamente acautelado no Decreto-Lei n.º 35/02 (art.º 7.º e ss.), garantindo aos beneficiários, que de alguma forma vejam a sua carreira contributiva exposta à sucessão de regimes jurídicos ali preconizados, o montante de pensão que lhes seja mais favorável.

3.4 Estudo Comparativo Entre o RPSFP e o RGSS

Para aferir dos pontos de convergência ou divergência entre o RPSFP e o RGSS quanto ao âmbito material, regras de formação de direitos e atribuição de prestações, procede-se de seguida a uma comparação em termos legislativos daqueles dois regimes.⁶⁶

Pontos de convergência
Verifica-se uma unicidade de regimes, ou mais especificamente uma regulamentação básica comum, no âmbito das prestações familiares e por acidentes em serviço e doenças profissionais (após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro).
Estão articulados os tempos de contribuição nos dois regimes, com o exemplo paradigmático da pensão unificada , baseando-se na totalização dos períodos de pagamento das contribuições e de quotizações para a SS e para a CGA.
Regime contributivo idêntico ao da generalidade dos restantes trabalhadores - o valor da quota mensal a pagar é de 10%, percentagem que adicionada ao 1% para a ADSE, representa uma taxa global de 11%, igual à paga pelos trabalhadores do sector privado. ⁶⁷
A fórmula de cálculo das pensões para os subscritores inscritos na CGA depois de 1 de Setembro de 1993 é igual à do RGSS ⁶⁸ . Assim, o montante mensal da pensão estatutária (P) é igual ao produto de taxa global de formação da pensão (T) pelo valor da remuneração de referência (RR), isto é P = T x RR.
Ambos os regimes têm como fonte de financiamento as contribuições dos beneficiários e das entidades patronais, transferências do OE e rendimentos do património próprio
O limite de idade para exercício de funções é idêntico - 70 anos

⁶⁵ Cfr. n.º 3 do art. 57º da Lei n.º 17/00.

⁶⁶ Conforme se apresenta na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.

⁶⁷ Cfr. Dec.-Lei n.º 78/94, de 9.03.

⁶⁸ Cfr. Dec.-Lei n.º 286/93 de 20.08. A fórmula de cálculo é estabelecida nos termos do art. n.º 31º e 33º do Dec.-Lei n.º 329/93, de 25.09, e do Dec.-Lei n.º 35/02, de 19 02.



Pontos de divergência	
Regime de Protecção Social da Função Pública	Regime Geral de Segurança Social
Prazos de garantia	
O prazo é de 5 anos de contribuição, para as pensões de aposentação, reforma e sobrevivência.	O prazo é de 15 anos, 5 anos ou 36 meses, para as pensões de velhice, invalidez e sobrevivência, respectivamente.
Base de incidência da quota	
Estão isentas de quota as remunerações que não possam influir na pensão de aposentação, designadamente, os abonos provenientes de participações em multas, senhas de presença, prémios por sugestões, trabalho extraordinário, ou por não constituírem remuneração, como o subsídio de falhas, o subsídio de fardamento, o subsídio de transporte, despesas de representação e outros de natureza similar.	São consideradas remunerações para efeitos de incidência de quota, entre outros, os montantes relativos a remunerações base, diuturnidades, comissões, bónus e outras prestações de natureza análoga, prémios recebidos com carácter de regularidade, retribuição com trabalho extraordinário, retribuição pela prestação de trabalho em dias de descanso semanal ou em feriados, subsídios de natal, férias, de isenção de horário de trabalho, de residência ou análogos se recebidos com carácter regular e prestações de pré-reforma.
Regras de contagem de tempo de serviço	
O tempo é apurado em termos de meses e anos de serviço prestado ao Estado ou equiparado.	O tempo é apurado em termos de anos civis, em que o total de dias com registo de remunerações seja igual ou superior a 120.
Fórmula de cálculo das pensões	
A fórmula de cálculo das pensões, bem como o número de anos de serviço necessários para obter o <i>direito à pensão completa</i> , para os subscritores inscritos na CGA antes de 1.09.93, divergem do regime geral, sendo feitos nos termos do EA, no respeito pelo princípio dos direitos adquiridos.	
Bonificações de pensão	
Não existe.	Está prevista uma bonificação de pensão para os beneficiários de idade superior a 65 anos e que, à data em que requeira a pensão, tenha completado 40 anos civis com registo de remunerações.
Flexibilização da idade de pensão de velhice	
Através do DL n.º 116/85, de 19.4 é permitida, como medida de descongestionamento selectivo na Administração Pública, a aposentação de funcionários e agentes, com direito à pensão completa, independentemente da idade e de submissão à junta médica, e desde que não haja prejuízo para o serviço, qualquer que seja a sua idade, quando reúnam 36 anos de serviço.	Existe um regime de flexibilização da idade de pensão de velhice, que permite a aposentação dos beneficiários com 55 anos e carreira contributiva superior à exigida (30 anos). Nestes casos é aplicável um factor de redução da pensão de velhice.



Pontos de divergência	
Regime de Protecção Social da Função Pública	Regime Geral de Segurança Social
Entidades gestoras	
A gestão do regime de protecção social é levada a cabo pela CGA.	A administração do regime de segurança social é da competência do Instituto da Gestão Financeira da Segurança Social, do Instituto de Solidariedade e Segurança Social e do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social.
Tutela	
Ministro das Finanças.	Ministro da Segurança Social e do Trabalho.



4 A CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES COMO ENTIDADE GESTORA DO RPSFP

4.1 Enquadramento Legal e Processo Evolutivo

A Caixa Geral de Aposentações detém o estatuto de pessoa colectiva de direito público, com autonomia administrativa e financeira e com património próprio.⁶⁹

Apesar da sua importância em termos sociais e dos recursos financeiros que mobiliza, a CGA, até 1993, nunca teve um regime jurídico autónomo, tendo sido, desde o seu início até ao actual enquadramento jurídico, considerada juntamente com o Montepio dos Servidores do Estado, uma Instituição anexa à CGD, formando, no seu conjunto, a Caixa Nacional de Previdência.⁷⁰

Este estatuto, manteve-se até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 277/93, de 10 de Agosto, o qual veio dar corpo à autonomização da CGA, integrando o MSE, assumindo as respectivas atribuições, os activos e os passivos.

4.2 Caracterização

4.2.1 Missão

A CGA tem por missão a gestão do RPSFP em matéria de pensões, consubstanciada:

- Na inscrição dos subscritores;
- Na atribuição de pensões de aposentação e reforma⁷¹, por velhice ou invalidez e de sobrevivência por morte;
- No pagamento de indemnizações devidas em caso de incapacidade permanente resultante de acidente em serviço ou doença profissional;
- No pagamento de pensões atribuídas pelo Estado com carácter indemnizatório;⁷²
- Na arrecadação das receitas próprias;
- Na gestão orçamental.

⁶⁹ Cfr. Dec.-Lei n.º 277/93, de 10.08.

⁷⁰ A CNP foi criada pelo Decreto n.º 16 667, de 27.03.29, como instituição anexa à Caixa Geral de Depósitos Crédito e Previdência, tomou a seu cargo todos os serviços de aposentações, reformas, montepios e outros auxílios semelhantes ao funcionalismo que por lei lhe forem expressamente confiados (cfr. art.º 2.º do mesmo diploma).

Nestes termos e de acordo com o art.º 2.º do mesmo decreto a aposentação do funcionalismo público ficava a cargo de um Instituto especial integrando no seu âmbito, a CGA (nos termos do n.º 6 daquele decreto), começando a funcionar em Maio de 1929, sendo nela incorporados, com todos os respectivos direitos e obrigações, os fundos, serviços e os créditos e débitos correlativos dos diferentes organismos, e cofres extintos, organismos designados no art.º 3.º e que foram extintos. Posteriormente, em 1934, foi criado o Montepio dos Servidores do Estado, organismo autónomo igualmente integrado na CNP, com o objectivo de assegurar o pagamento de pensões dos seus contribuintes após o falecimento destes (cfr. Dec.-Lei n.º 24 046, de 21 de Junho de 1934). Na Lei orgânica de 1969, da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, estava consagrado que “anexas à Caixa e sob a sua administração mantinham-se a CGA e o MSE, sob a designação genérica de Caixa Nacional de Previdência, continuando a regular-se pela legislação vigente”.

⁷¹ Aposentação- respeita a pensão atribuída pela CGA a subscritor em função do tempo ou de situação equiparada. Reforma, idem na situação anterior mas quando o subscritor tem a qualidade de militar.

⁷² Pensões não integradas no RPSFP.



4.2.2 Órgãos

Com a autonomização, levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 277/93, a CGA, passou a dispor de órgãos próprios: órgãos de administração, de fiscalização e de consulta, este último criado pelo Decreto-Lei n.º 181/96, de 26 de Setembro.

4.2.3 Meios e Serviços

A CGA não dispõe de estrutura orgânica própria, estabelecendo o n.º 1 do art.º 7º do Decreto-Lei n.º 277/93, que “ os meios e serviços necessários para o exercício da actividade da CGA, que vêm sendo assegurados pela CGD, continuarão a ser prestados por esta instituição”.

Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo “ as modalidades e as condições de prestação dos meios e serviços a que se refere o número anterior poderão ser objecto de convenção a celebrar entre a CGA e a CGD sujeita a homologação do Ministério das Finanças”.

4.2.4 Convenção entre a CGD e a CGA

A convenção entre a CGD e a CGA veio a ser celebrada apenas em 1995⁷³, tendo sido homologada pelo Ministro das Finanças em 29.09.95⁷⁴

Com a mudança de instalações dos serviços do DAC/CGA, da Av. João XXI para o edifício sede do BNU, sito na Av.ª 5 de Outubro, que ocorreu no final de Março de 2001, (mantendo-se no Edifício-sede da CGD apenas as áreas de atendimento de utentes e das juntas médicas) procedeu-se à revisão da convenção, em 5 de Dezembro de 2001, homologada pelo Secretário de Estado do Orçamento, em 13 de Dezembro do mesmo ano, ao abrigo da delegação de competências conferida pelo Ministro das Finanças.

De acordo com a referida convenção, os meios e serviços assegurados pela CGD abrangem pessoal, cedência de espaços e equipamentos, prestação de serviços associados à utilização daqueles espaços e fornecimento de bens consumíveis necessários ao exercício da actividade da CGA.

Aqueles meios e serviços são remunerados conforme valores constantes da convenção, anualmente actualizáveis, ou pelo seu custo efectivo, designadamente os custos com pessoal que são debitados mensalmente à CGA, pelo seu real montante, ou, quando não individualizáveis, com base na relação entre o pessoal afecto à CGD e o efectivo global da CGA.⁷⁵

Praticamente todos os bens utilizados pela CGA, quer duradouros, quer não duradouros, são pertença da CGD, ressarcindo-se esta mensalmente dos respectivos encargos.

⁷³ Nos termos do n.º 9 da convenção, foi convencionado o pagamento de rendas desde Dezembro de 1993.

⁷⁴ Cfr. documentos constantes na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.

⁷⁵ Cfr. coeficientes fornecidos pela CGA e constantes na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.



Tribunal de Contas



A CGA enquanto organismo dotado de autonomia administrativa e financeira que não reveste natureza, forma e designação de empresa pública, está sujeita às regras de contratação pública.⁷⁶ Todavia, face ao teor do art. 7º do DL n.º 277/93, e da convenção celebrada com a CGD, a CGA não tem seguido aquelas regras de contratação.

74.2.5 Estrutura Orgânica e Meios Humanos

Para o apoio necessário a prestar à CGA, a CGD criou na sua estrutura orgânica⁷⁷, o Departamento de Apoio à Caixa Geral de Aposentações (DAC),⁷⁸ que depende orgânicamente da Administração da CGD e funcionalmente da CGA.

A CGA dispõe de um Órgão Directivo, composto por quatro directores sendo um deles nomeado pelo CA director coordenador. A nível operativo a CGA conta com serviços, gabinetes e núcleos.⁷⁹

Os vínculos jurídico-laborais que se estabelecem entre os trabalhadores e a CGA são meros vínculos funcionais, pois, juridicamente, o pessoal ao serviço da CGA sendo empregados da CGD, não está sujeito ao regime geral da função pública.

4.2.6 Conclusão

Apesar da autonomização legal da CGA, continuam a subsistir fortes vínculos de dependência da CGD:

- Os membros do CA da CGA são nomeados de entre os membros do CA da CGD;
- Os meios materiais de que a CGA necessita são assegurados pela CGD;
- Todo o pessoal ao serviço da CGA pertence aos quadros da CGD;
- Os custos inerentes às formas de relacionamento atrás indicadas são debitadas pela CGD à CGA nos termos da convenção.

Em termos de transparência e de ausência de conflito de interesses, a circunstância de os membros do CA da CGA serem nomeados de entre os membros do CA da CGD é questionável, já que estas duas entidades, podem têm interesses divergentes, desde logo quando acordam os termos da convenção.

Acresce que a forma como foi convencionado o apoio da CGD, em termos de meios materiais e humanos, anula quase totalmente a autonomia de actuação da CGA, que fica dependente dos meios que a CGD disponibiliza.

No decurso da auditoria não houve conhecimento da existência de qualquer estudo da Tutela ou de entidade independente em que hajam sido analisadas as eventuais vantagens ou inconvenientes da manutenção destes vínculos entre a CGA e a CGD, para a mais económica, eficiente e eficaz gestão da CGA.

⁷⁶ Cfr. al. b) do art. 2º do DL n.º 197/99, de 8.06, e em sentido idêntico vide o anterior diploma que estabelecia o regime de realização de despesas públicas, mais especificamente, a al. b) do art. 2º do DL n.º 55/95, de 29.3.

⁷⁷ Vide manual de estrutura orgânica da CGD- CAP.IV, Secção 4.01, de 26/06/97.

⁷⁸ Como um órgão equivalente ao primeiro nível da estrutura orgânica da CGD.

⁷⁹ Constantes do organograma apresentado na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.



4.3 O Regime Financeiro

A CGA, sendo um organismo com autonomia administrativa e financeira, está sujeita ao regime excepcional previsto e definido nos artigos 6º e ss da Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei 8/90, de 20 de Fevereiro) e nos artigos 43º e ss do RAFE (Decreto - Lei n.º 155/92, de 28 de Julho). A sua autonomia não lhe advém da verificação da relação entre receitas e despesas estipulada no n.º 1 do artigo 6º da Lei n.º 8/90, mas por expressa atribuição legal, designadamente do n.º 1 do artigo 1º do Decreto - Lei n.º 277/93, conjugado com o n.º 4 do artigo 6º da Lei n.º 8/90.

Nestes termos, a realização das despesas e correspondentes pagamentos serão autorizados pelo respectivo CA – cfr. n.º 1 do artigo 8º da Lei n.º 8/90 e n.º 1 do artigo 44º da Lei n.º 91/01, de 20 de Agosto.

O sistema de contabilidade utilizado é o de contabilidade digráfica, conforme o n.º 2 do artigo 14º da Lei 8/90, tendo iniciado a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) em 1998⁸⁰ (cfr. n.º 1 e 2 do artigo 45º do RAFE e n.º 1 do artigo 2º do Decreto - Lei n.º 232/97, de 03 de Dezembro).

A gestão económica e financeira é disciplinada pelos seguintes instrumentos⁸¹ :

- Plano de actividades;
- Orçamento anual;
- Relatório e contas.

O projecto de orçamento anual bem como o relatório e contas são submetidos à aprovação do Ministro das Finanças, acompanhados de parecer do Conselho Fiscal (artigo 5º e 6º do Decreto–Lei n.º 277/93). Relativamente aos exercícios de 1998 a 2000, o Conselho Fiscal refere que as contas reflectem de forma apropriada a sua posição financeira, em conformidade com os procedimentos estabelecidos para a Instituição, com a ressalva de alguns montantes em dívida relativos a juros presumidos que motivavam algumas fortes probabilidades de incobrabilidade.⁸²

Para efeitos de controlo orçamental, a CGA, de 1998 a 2000, enviou trimestralmente ao Ministro das Finanças os documentos previstos no n.º 2 do art.º 53.º do RAFE, e nos decretos anuais de execução orçamental, designadamente os mapas de fluxos de tesouraria elaborados segundo o esquema de classificação económica das receitas e despesas públicas, bem como os balancetes acumulados com os movimentos trimestrais. No ano de 2001, conforme informação dos serviços, confirmada no parecer do Conselho Fiscal relativo às contas de 2001, devido à mudança de sistema informático, a CGA não efectuou durante o exercício o encerramento mensal das suas contas, facto que o impossibilitou de emitir os relatórios intercalares trimestrais para o Ministério das Finanças.

A CGA enquanto entidade sujeita ao controlo externo do Tribunal de Contas, presta contas nos termos artigo 51.º n.º 1, alínea j), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. A prestação de contas é feita conforme Instruções constantes da Resolução n.º 1/93.

⁸⁰ Por Despacho n.º 615/99, de 12.04, do Ministro das Finanças exarado sobre a informação de 30.03.99, da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, a CGA foi seleccionada para iniciar a aplicação do POCP em 1999, como um dos organismos piloto.

⁸¹ cf. artigos 49º e 50º do RAFE e ns.º 1 e 4 do artigo 2º da Lei n.º 91/01 de 20.08.

⁸² Designadamente, os montantes respeitantes aos “Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça e à ex-INDEP, EP. Conforme referido no ponto 7.3-Análise das dívidas à CGA, em 31 de Dezembro 01, esta situação encontrava-se resolvida na totalidade para a ex-INDEP, EP, encontrando-se em falta a dos Conservadores, precisamente a parte referente aos juros, tendo sido paga no que respeita a encargos com pensões.



Tribunal de Contas



No que se refere ao regime de tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto - Lei n.º 191/99, de 5 de Junho,⁸³ é estabelecido no citado diploma o princípio da unidade de tesouraria do Estado, cabendo à Direcção-Geral do Tesouro (DGT) “assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência” (cfr. n.º 1 alínea b) do art.º 2.º). Assim, devem os serviços e fundos autónomos dispor de contas abertas no Tesouro, através das quais promovem as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria, sendo tais contas remuneradas (cfr. n.s.º 2 e 4 do art.º 2.º).

Todavia, os números 1 e 3 do art.º 50 do diploma citado estabelecem que “enquanto não estiverem criados os dispositivos legais e administrativos necessários à aplicação do presente diploma, mantém-se, na medida do necessário, o regime anterior e respectiva regulamentação”, determinando que “os depósitos dos excedentes e disponibilidades de tesouraria dos serviços e fundos autónomos tornam-se obrigatórios a partir do início do 3.º ano económico posterior ao da” sua entrada em vigor.

Nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, publicada em 2 de Junho, são estabelecidos prazos de transferência gradual para a DGT de aplicações financeiras de excedentes e disponibilidades de tesouraria.

Apesar da autonomização legal da CGA relativamente à CGD – operada através do Decreto - Lei n.º 277/93, aquela instituição continua a utilizar conta bancária na CGD, remunerada nos termos da convenção, para cobrança das receitas do RPSFP e para posterior pagamento das pensões.

Os pensionistas para recebimento das pensões dispõem de contas abertas na CGD, excepção para os pensionistas no estrangeiro a quem é dada opção de escolha. Segundo informação da CGA, a partir de Setembro de 2002 os pagamentos das pensões passam a ser efectuados, à semelhança do pagamento dos vencimentos de funcionários públicos, “não só na Caixa Geral de Depósitos mas também em outras entidades bancárias, desde que estas tenham acordo com a SIBS”, conforme Instruções contidas na Circular Série A n.º1287 da DGO, de 7 de Março de 2002, na sequência de decisão do Secretário de Estado do Orçamento.

No que diz respeito aos excedentes de tesouraria a CGA procedeu, no final de 2000, à abertura de conta na DGT, tendo transferido para a mesma as seguintes importâncias que foram aplicadas em depósitos a prazo:

- Em 29 de Dezembro de 2000, o montante de 1,2 milhões de contos. Montante que voltou a ser transferido para a conta da CGA na CGD em 18 de Janeiro de 2001 (segundo dia de pagamento de pensões);
- Em 28 de Dezembro de 2001, o montante de 4,0 milhões de contos, montante que voltou a ser transferido para a conta da CGA na CGD em 17 de Janeiro de 2002 (segundo dia de pagamento de pensões).

Relativamente aos períodos de tempo em que se efectuaram as aplicações na DGT, e em termos futuros, importa referir que as quotizações cobradas concentram-se nos últimos dias de cada mês,

⁸³ Antes deste diploma aplicava-se o Decreto - Lei n.º 275-A/93, de 9.8. Vide, igualmente, o Decreto - Lei n.º 155/92, de 28.07, e a Lei n.º 8/90, de 20.02. Anteriormente, a actividade financeira dos fundos autónomos e dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira era regulada pelo Decreto - Lei n.º 459/82, de 26.11.



enquanto que os pagamentos das pensões ocorrem nos três dias úteis anteriores ao dia 20 de cada mês, ou seja, se do OE são transferidas verbas à medida das necessidades, em cada mês, haverá possibilidade de se verificarem excedentes em períodos de cerca de 17 dias.

No que concerne a esta matéria o Conselho de Administração alega que quanto aos montantes transferidos para a Direcção-Geral do Tesouro relativos a Dezembro de 2001, atrás referidos, o facto de a transferência efectuada ter representado apenas 30,8% das disponibilidades de tesouraria” que vieram a verificar-se em 31 de Dezembro de 2001 ficou a dever-se à circunstância de, em função das disponibilidades então existentes, não ser previsível que tais disponibilidades atingissem, no final de 2001, 12,97 milhões de contos.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, estabelece como mínimos 30% em 2000 e 60%, em 2001, pelo que se mantêm aquelas observações relativamente ao ano de 2001.

O CA acrescenta ainda “que por despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento, de 2002-09-27, a CGA foi excepcionada de dar cumprimento ao determinado pelo n.º 3 de artigo 50º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e do n.º 2 do artigo 62º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, ou seja, de transferir para a DGT os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria.

Refere ainda que Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento concordou com a proposta de que a CGA ficasse excluída daquele regime em função da situação específica da CGA quanto a esta matéria e das reais dificuldades de compatibilização dessa situação com aquele regime previsto naqueles diplomas.

Os argumentos invocados pela CGA, bem como a existência de despacho de concordância do Secretário de Estado do Orçamento não alteram a conclusão. O paralelismo estabelecido com a Segurança Social não pode ser utilizado para, por analogia, se admitir a não aplicação à CGA do Regime de Tesouraria do Estado, que prevê regulação específica nesta matéria para a Segurança Social.

Com efeito, o artº 1, nº 5 do Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo artigo único do Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, estabelece que ” a Segurança Social dispõe de uma tesouraria única, em articulação com a tesouraria do Estado e regulada por diploma próprio, que assegura a efectivação da cobrança das suas receitas, bem como dos pagamentos conexos com as correspondentes modalidades de protecção Social”. À semelhança do que acontece com o Orçamento da Segurança Social que, embora formalmente separado, se integra no OE, também a lei prevê a existência de uma tesouraria única da Segurança Social, em articulação com a tesouraria do Estado.

A situação criada na CGA não tem fundamento legal, não podendo mero despacho de membro do Governo excepcionar qualquer entidade da aplicação da lei, já que tal violaria frontalmente o disposto na Constituição, quanto ao valor e à validade dos actos legislativos (Cfr. art. 112º CRP).



4.3.1 Conclusão

Relativamente ao regime de tesouraria do Estado, conclui-se que a CGA não deu cumprimento à disciplina estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 191/99 e Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000.



5 CONTROLO INTERNO

5.1 Sistema de Informação da CGA

5.1.1 Antecedentes

No ano de 1979 a CGA sentiu a necessidade de passar a dispor de um regime de informação que permitisse automatizar o “normal” pagamento de pensões bem como o tratamento de aumentos (actualizações anuais) o que se veio a concretizar através de um conjunto de aplicações suportadas num sistema designado por CYBER 930.

Posteriormente, em 1993, começou a ser negociado com a CONTROL DATA o fornecimento do sistema CYBER 972 que entrou em funcionamento a 18 de Janeiro de 1994.

Este sistema encontrava-se abrangido por um contrato de assistência válido por 5 anos, findos os quais poderia ser denunciado por qualquer das partes, e as aplicações,⁸⁴ embora não contemplassem a instrução de processos, abrangiam as seguintes áreas:

- Identificação (inscrição de entidades e subscritores);
- Processamento de pensões;
- Registo das quotas;
- Contabilidade (fornecia outputs que depois eram lançados manualmente na contabilidade).

O referido sistema apresentava porém os seguintes problemas⁸⁵:

- Não permitia um efectivo controlo da receita, nem a nível das entidades, nem a nível dos utentes⁸⁶, permitindo situações de irregularidade e inviabilizando a possibilidade de realização de previsões credíveis;
- Dispersão de informação com os consequentes custos de exploração;
- Actualizações divergentes da informação nos diferentes ficheiros;
- Mais de uma identificação para o mesmo subscritor/utente;
- Actualizações em diferido do ficheiro de identificação, por parte de algumas aplicações.

Em 1995 a CGA teve conhecimento de que o equipamento CYBER iria ser descontinuado pelo fabricante o que teria graves consequências não só em futuros desenvolvimentos do sistema quer na própria assistência e manutenção do sistema existente, uma vez que terminariam em Dezembro de 1998 os contratos de manutenção do hardware e do software de base, implicando risco de continuidade de efectividade do serviço.

5.1.2 Aquisição do Novo Sistema Informático

Para a substituição do sistema de informação⁸⁷ existente, e na sequência da aprovação da proposta de adjudicação, em 19.12.1996, pelo CA da CGD, foi celebrado com a empresa NOVABASE, cuja

⁸⁴ Em linguagem COBOL.

⁸⁵ Cfr. diagnóstico que integra a proposta da Novabase, de 16.09.1996.

⁸⁶ Por Utente entende-se todos os Subscritores, ex-Subscritores, Aposentados, Reformados, Titulares de subvenções mensais vitalícias, Contribuintes, Pensionistas ou Titulares de outros benefícios.



Tribunal de Contas



proposta no valor de 266 733 510\$00 (mais IVA) havia sido seleccionada, um contrato no valor de 284 657 610\$00 (mais IVA), donde se apura uma diferença, para mais, de 17 924 100\$00.

A informação prestada pelo CA confirma as afirmações e discrimina os respectivos valores.

No mencionado contrato celebrado com a NOVABASE previa-se que o Projecto se iniciaria em Janeiro de 1997, com uma duração de 24 meses, não existindo porém nenhuma cláusula que acautelasse os interesses da CGD/CGA caso se verificassem atrasos significativos no desenvolvimento das diversas fases por motivos imputáveis àquela empresa. Todavia, no n.º 6 da cláusula 7.ª do referido contrato consta a previsão da possibilidade de facturação adicional pela NOVABASE caso ocorressem atrasos no desenvolvimento do Projecto, por causas imputáveis à CGD, que implicassem um envolvimento adicional de recursos humanos.

Nas alegações do CA da CGA é inquestionável e confirmado que se registou um significativo atraso no desenvolvimento do projecto, por parte da empresa prestadora do serviço, face ao qual a CGD/CGA teria o direito de resolver o contrato. Esclarece-se ainda que se encontrava previsto, nas cláusulas 13.ª e 16.ª do contrato, o acautelamento do “incumprimento das obrigações da entidade responsável pela implantação do novo sistema”, justificando o não accionamento das mesmas garantias contratuais por produzir “efeitos insuportáveis no seu funcionamento” não tendo a CGA “alternativa técnica razoável que não fosse a de aceitar que a Novabase continuasse com o desenvolvimento do projecto”.

Mantém-se a conclusão uma vez que as alegações não infirmam o relatado, isto é, a falta de previsão contratual de penalização da empresa, caso se verificassem atrasos significativos por motivos que lhe fossem imputáveis, não determinantes da resolução do contrato, equivalente à constante do n.º 6 da cláusula 7, na qual consta a previsão da possibilidade de facturação adicional pela NOVABASE caso ocorressem atrasos no desenvolvimento do Projecto, por causas imputáveis à CGD, que implicassem um envolvimento adicional de recursos humanos.

Em Julho de 2000, tendo por base uma proposta em que era salientado o prejuízo acumulado pela empresa NOVABASE e a forma como o processo vinha evoluindo, foram autorizados pelo CA da CGD dois pagamentos adicionais de, respectivamente, 88 000 e 11 000 contos e ainda a realização de um “contrato de apoio à implementação do projecto”, por 5 meses, no valor mensal de 7 200 contos, totalizando 135 000 contos (mais IVA).

O CA alega que os mesmos “decorreram da execução de tarefas que não estavam previstas no contrato, como sejam a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), o apoio à migração de dados, a introdução do EURO e novas regulamentações de alguns tipos de pensão e descontos”.

Refira-se que aqueles pagamentos foram autorizados por despacho do CA, de 05/07/2000, exarado na Informação 112/00, de 30/06/2000, e justificados pelo prejuízo acumulado pela empresa face ao “tempo já decorrido com o projecto, o número de técnicos que a Novabase afectou ao mesmo e a facturação realizada.

⁸⁷Um maior desenvolvimento relativamente à aquisição do novo regime de informação –P21, encontra-se na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.



Mantém-se a conclusão de que a execução do respectivo Projecto, denominado P21, ultrapassou todas as estimativas no que respeita a prazo de conclusão e custos envolvidos.

1. Cerca de um ano antes da data prevista para a sua conclusão (Dezembro de 1998) foi aprovada, em Janeiro de 1998, uma Proposta de *upgrade* do equipamento de Produção no montante de 64 986 209\$00 (mais IVA).
2. Em Outubro de 2000, foi autorizado um novo *upgrade* na configuração do equipamento de suporte ao sistema de informação, com retoma pelo fornecedor dos equipamentos substituídos e *upgrade* do sistema de armazenamento de dados pelo preço de 106 017 300\$ (mais IVA). A aquisição foi feita através da celebração de contrato de locação financeira com a LOCAPOR, sendo considerado como Valor de Investimento 116 307 300\$ (mais IVA), ou seja, não foram consideradas as referidas retomas que totalizavam 10 290 000\$, o que se traduziu numa renda trimestral prevista de 7 896 038\$ (mais IVA).
3. Em Outubro de 2001 foi autorizado um novo upgrade no sistema de armazenamento de dados, no montante de 48 905 860\$ (mais IVA).
4. A aquisição inicial de equipamento, objecto de contrato com a Novabase (41 841 590\$00), representou apenas 15% do total do investimento efectuado em hardware (284 396 413\$00).

Alega o CA que “a forma gradual como o hardware foi adquirido correspondeu à opção que a CGD tomou nesta matéria, face à evolução que este tipo de produtos vinha registando, quer quanto a preços, quer quanto à capacidade tecnológica”.

A informação do CA apenas confirma o que foi relatado.

5. Não considerando os encargos com os contratos de manutenção de equipamento e software apurou-se um total de investimento no projecto P21, até finais do ano de 2001, que totaliza cerca de 676 106,8 contos (mais IVA).

O CA refere “que o investimento total (software e hardware, excluindo a manutenção) no projecto P21, até ao final de 2001, foi de 649.857 contos (mais IVA), como resulta da soma dos valores indicados no Relatório, e não de 676.106,8 contos (mais IVA).”

De facto adicionando os valores constantes no relatório apura-se aquele valor. Porém o valor resulta, como se reproduz:

A diferença de 26.249,8 contos, entre o montante de 649.857 contos (mais IVA) referido nas alegações e o de 676.106,8 contos (mais IVA) referido no relatório, resulta de neste, conforme consta do Quadro 3 da Parte II do Anexo II- desenvolvimento e suporte documental” terem sido considerados os valores seguintes:

	<i>Unid:contos</i>
Formação adicional	4 574,0
Aluguer equipamento testes (Solsuni)	2 145,0
Formação Oracle	4 364,0
Software para Desenvolvimento em Cobol (Micro Focus)	2 811,3



Tribunal de Contas



Diferença entre 116.307,3 contos e 128.662,8 contos	12 355,5
Total	26 249,8

Como se refere em nota de rodapé ao citado Quadro 3 o 2.º Upgrade de equipamento de produção foi autorizado pelo montante de 106 017 300\$ (mais IVA) considerando o valor de retoma de 10 290 000\$. Porém a aquisição foi feita em leasing, com um valor de investimento de 116 307 300\$ (mais IVA), a que corresponderiam 16 rendas trimestrais de 7 896 038\$ e um valor residual de 2 326 146\$ (mais IVA), o que totaliza 128 662 754\$ (mais IVA).

Deste modo foi considerado como encargo o valor de 128.662,8 contos (e não o de 116 307,3 contos) donde resulta a diferença de 12 355,5 contos.

Face ao exposto mantém-se o valor inicialmente apurado.

6. O novo Sistema de Informação da CGA só entrou em funcionamento (parcial) em Outubro de 2000. À data da conclusão dos trabalhos de campo ainda não se encontrava concluído – anunciava-se o início de exploração do subsistema DIV (*controlo de dívidas de utentes e entidades*) e a aplicação IPR (*contagem de tempo e instrução de processo*) apenas permitia efectuar contagens de tempo.

A autorização para aquisição do novo upgrade, na configuração do equipamento de suporte ao sistema de informação, foi fundamentada “de acordo com o estabelecido na convenção celebrada entre a CGD e a CGA através de contrato de locação financeira ou modalidade que seja considerada mais vantajosa”. Na sequência desta deliberação foi, em 26 de Outubro de 2000, autorizada a operação de locação financeira constando da informação em que foi exarado o despacho que “ a opção leasing é, em termos financeiros, claramente favorável”.

Após cedência do equipamento a CGA passou a suportar mensalmente os encargos relativos às rendas trimestrais cujo valor inclui capital e juros. Nos termos da convenção, à data em vigor, o “software e equipamento informático” (...) “ adquiridos pela CGD e utilizados pela CGA”, são remunerados, “pelo valor equivalente ao da sua amortização contabilística, acrescida, a título de custo de oportunidade dos recursos, do produto do valor contabilístico dos bens, líquido de amortizações, pela prime rate em vigor na CGD”. Todavia, da análise comparativa entre os pagamentos efectuados pela CGA, que resultam das rendas de leasing, e a estimativa de encargos que resultariam para a CGA, nos termos previstos na Convenção, conclui-se que a opção de locação financeira é a que se apresenta menos onerosa para a CGA.

Para além desta questão conclui-se ainda que na aquisição do novo sistema informático não foram acautelados os interesses da CGA, tendo-se ultrapassado todas as estimativas no que respeita a prazo de conclusão e custos envolvidos, factos estes que se reflectiram negativamente ao nível da actividade e produtividade da GCA.



5.1.3 O novo Sistema de Informação - Projecto P21

5.1.3.1 ÂMBITO E OBJECTIVOS

Na sequência de despacho do CA a CGA solicitou consultoria técnica à empresa CAIXA-SI (grupo CGD) que, baseada numa estimativa de custos, recomendou o desenvolvimento de um sistema totalmente novo, numa nova plataforma⁸⁸ a que se denominou Projecto P21.

O objectivo do Projecto P21 era fornecer um sistema que, em Dezembro de 1998, substituísse integralmente o sistema informático então existente.

Assim, foi efectuado o convite a 5 empresas para apresentarem propostas para a concepção e desenvolvimento do Sistema de Informação Integrado da CGA,⁸⁹ com os seguintes requisitos:

- Conclusão do Projecto em 31/12/1998;
- Identificação de todos os recursos para a execução global do Projecto;
- Compatibilidade com as normas internas e infra-estruturas existentes no edifício sede da CGD;
- Concepção e desenvolvimento em cooperação com os técnicos de informática da CGA;
- Melhoria significativa do desempenho dos serviços.

A análise ficou concluída em 1997. Todavia em 1999, só uma pequena parcela do novo sistema se encontrava em produção, entrando o P21 em exploração, em 13 de Outubro de 2000.⁹⁰

O não cumprimento do prazo acordado exigiu, não obstante se assistisse a uma acentuada degradação das condições de exploração, a tomada de algumas medidas tendentes a prolongar o funcionamento do CYBER:

- Contratação à empresa PRISMA das adaptações do software que permitissem que o CYBER funcionasse, sem sobressaltos, em conformidade com a problemática do ano 2000;
- Resolução de carências no fornecimento de peças de substituição (nomeadamente discos).

À data da conclusão dos trabalhos de campo o Sistema de Informação da CGA (P21) era constituído pelas seguintes aplicações:

Sistema de Informação da CGA	
Em produção ⁹¹	<ul style="list-style-type: none">- ABO- Gestão do Abono- DAR- Documentação e Arquivo- ICE- Ident. e Caracterização de Entidades- IPR- Instrução de Processos- PRE- Pagamentos e Recebimentos
Concluída (mas não em produção) ⁹²	<ul style="list-style-type: none">- DIV- Gestão da Dívida
Disponível o acesso via Intranet	<ul style="list-style-type: none">- CGE- Consultas Gerais- HIS- Histórico

⁸⁸ Cfr. “Memorando” de 02.09.96 e “DAC – Departamento de Apoio à CGA- Evolução do sistema de Informação, pág. 9.

⁸⁹ A análise do respectivo processo de aquisição do novo sistema informático encontra-se na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.

⁹⁰ Conforme alegações do CA até ao final de 2000 entraram em produção as aplicações seguintes: ECO, ICE (inscrição de subscritores), DAR, ABO, IPR (contagem de tempo) e PRE.

⁹¹ E instaladas no computador disponibilizado à equipa.

⁹² Cfr. o referido, no final dos trabalhos de campo, a aplicação tinha já entrado em funcionamento, não tendo sido possível comprovar tal facto.



Tribunal de Contas



Uso restrito dos respectivos sectores ⁹³	- CTB- Contabilidade
	- ECO- Estruturas Comuns
Inexistentes	- IPG- Informação para Gestão-e Legislação e Informação Adicional

Actualmente ainda estão por concluir algumas funcionalidades, nomeadamente:

- A aplicação IPR (contagem de tempo e instrução de processo) apenas permite efectuar contagens de tempo;⁹⁴
- A aplicação DIV (controlo de dívidas de utentes e entidades);
- A produção de dados estatísticos bem como alguns dos outputs previstos.

Apresenta-se uma descrição sumária dos vários módulos que constituem o novo sistema de informação da CGA-P21 na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.

⁹³ Gabinete de Planeamento e Gestão Financeira e Gabinete de Organização e Informática.

⁹⁴ Toda a fase posterior de cálculo da pensão é ainda feita numa aplicação em Excel, o que provoca uma interrupção no processamento automático da informação e uma duplicação de tarefas. Nesta aplicação em Excel, desenvolvida por um técnico do SAC 3(Serviço de instrução de processos de aposentação e reforma), é feito o carregamento manual de dados (já existentes no sistema de informação), o cálculo do valor da pensão e a obtenção dos respectivos outputs (documentos onde serão exarados os despachos autorizadores bem como ofícios a remeter a entidades e utentes). Para se iniciar o processamento da pensão a informação relevante é de novo carregada manualmente e o processamento mensal gerido pelo módulo ABO.



Motivos apontados como determinantes para o atraso verificado na conclusão das aplicações:⁹⁵

- A CGA passar a utilizar o POCP (foi desviado para esta área o esforço de programação dos técnicos da NOVABASE);
- Migração de dados entre o antigo e o novo sistema e que ficou sob a responsabilidade da CGA;
- Subavaliação, por parte da empresa adjudicatária, da real dimensão e complexidade do projecto nas suas várias vertentes;
- Frequentes modificações de pressupostos de base decorrentes de alterações legislativas;
- Novas solicitações entretanto efectuadas decorrentes do próprio atraso do projecto.

Tendo o anterior sistema sido descontinuado, foi já com o novo sistema que no ano de 2000, foi feito o processamento do 13.º mês, e no início do ano de 2001, a actualização das pensões e a emissão das declarações para efeitos de IRS.

As diversas aplicações foram concebidas de forma a responder às exigências da adopção do Plano Oficial de Contabilidade Pública⁹⁶ e satisfazer as necessidades impostas pela introdução da moeda única.⁹⁷

5.1.3.2 ARRECADAÇÃO DE RECEITAS

As Relações de Descontos enviadas mensalmente à CGA pelos diversos serviços processadores de vencimentos⁹⁸ servem de suporte ao registo e controlo das quotas dos subscritores e, quando é o caso, das contribuições das entidades empregadoras, bem como ao cálculo dos montantes das prestações que venham a ser atribuídas pela CGA.

Em alternativa aos mapas em papel as entidades podem enviar as RD em suporte informático o que permite simplificar o envio, reduzir custos administrativos para todos os serviços e entidades directamente envolvidos, actualizar de uma forma automática e célere os suportes de informação e libertar recursos humanos para o reconhecimento mais rápido dos direitos do cidadão.

A existência de um elevado número de subscritores para os quais a CGA ainda não procedia à recolha individual de quotas e ao respectivo controlo da situação funcional derivava de⁹⁹:

⁹⁵ Cfr. Informação conjunta do DAC e da Direcção de Inovação e Organização da CGD, n.º 112/00, de 30.06.2000.

⁹⁶ Por não constar do “caderno de encargos” a adaptação ao POCP constituiu um encargo facturado separadamente pela NOVABASE.

⁹⁷ O que permite à CGA disponibilizar informação em escudos e em euros aos seus utentes, especialmente aos pensionistas, desde o início de 1999 (dando assim cumprimento ao Despacho n.º 10590/97 -2.ª Série, de 2 de Outubro, do Ministro das Finanças, publicado no DR, II Série, de 06.11.1997, que aprovou o Plano de Transição da Administração Pública para o Euro, nos termos do qual se deveria proceder à preparação de todos os processos administrativos, informáticos e operacionais necessários à introdução do euro e tendo presente a Resolução do Conselho de Ministros n.º 170/2000, de 16 de Novembro, publicada no DR, I Série-B, n.º 282, de 07.12.2000).

⁹⁸ Directamente ou através da Direcção-Geral do Orçamento.

⁹⁹ Cfr. Documento elaborado pela equipa do P21, em Outubro de 1997 denominado “Recolha de quotas – Situação actual e futura”.



Tribunal de Contas



1. Os serviços enviarem as RD num formato informaticamente incompatível que não permite sequer guardar os valores descontados¹⁰⁰ e que limita o tratamento efectuado pela CGA à sua microfilmagem;
2. Os serviços enviam em formato electrónico ou em papel, mas num modelo não conforme com o “standard” e, neste caso, a CGA recolhe os valores dos descontos mas não actualiza a situação funcional do subscritor;
3. Os serviços adoptam o actual modelo manual ou informático mas não o preenchem de acordo com o manual de instruções;
4. Entidades que não entregam as RD (algumas escolas do ensino particular).

A situação 4¹⁰¹ poderia ser ultrapassada pela previsão de penalizações a aplicar às entidades que não entreguem atempadamente as RD.

A situação enumerada como 3 tem vindo a ser ultrapassada com uma postura pedagógica por parte da CGA que tem prestado os esclarecimentos que os serviços devem adoptar para cumprir as regras previstas.

A situação 1 coloca graves problemas à CGA uma vez que, relativamente às entidades e respectivos subscritores, se vê impossibilitada de guardar os valores dos descontos.

Quanto à situação 2, embora¹⁰² estivesse previsto que a aplicação teria a capacidade de ler os suportes informáticos pré-definidos em vários formatos, sendo de considerar a possibilidade de o próprio *layout* do ficheiro e as regras de preenchimento terem vários níveis de complexidade, para permitir a adesão a este processo de um maior número de entidades, a equipa do P21¹⁰³ refere que a aplicação “apenas irá contemplar um único formato de recolha de quotas” o que inviabiliza que a CGA aceite RD de vários formatos (em especial se se estiver a falar de formato electrónico)”.

Nas alegações é referido que “para garantir o mesmo grau de eficácia na actualização dos dados de todos os subscritores, não é possível que a informação chegue dos vários organismos com diferentes níveis de detalhe, sendo estas as razões pelas quais os processos informáticos existentes desde 1993 se baseiam num único *layout*”.

Através desta alegação o CA não contesta a observação anterior, apresentando apenas as razões da opção tomada.

A CGA tem tentado que todos os serviços adoptem o que designa por “modelo standard” de RD¹⁰⁴ e que serviu de base para a especificação da aplicação na componente de “Recolha quota-a-quota”.¹⁰⁵

Para que a CGA obtenha um controlo efectivo da receita a informação contida na RD tem de permitir a recolha de descontos e em simultâneo a actualização da situação funcional do

¹⁰⁰ Como, por exemplo, as enormes listagens enviadas pela PSP.

¹⁰¹ De acordo com um documento elaborado pela equipa do P21, em Outubro de 1997.

¹⁰² De acordo com o Anexo III ao Contrato de prestação de serviços e fornecimentos de equipamento e software, celebrado entre a CGA e a NOVABASE, em 6 de Fevereiro de 1997.

¹⁰³ No referido documento elaborado em Outubro de 1997.

¹⁰⁴ Diferente, aliás, dos modelos 925 e 926 da INCM.

¹⁰⁵ Lançamento dos elementos e valores das Relações de Desconto discriminadas subscritor-a-subscritor.



subscritor¹⁰⁶ e que na RD sejam identificadas as situações de pagamento de dívidas decorrentes de contagem de tempo.

A 8 de Novembro de 2001 foi enviado à Secretaria de Estado do Orçamento, pelo CA da CGA, um projecto de decreto-lei que visa instituir a obrigatoriedade de os serviços e entidades com pessoal inscrito na CGA procederem ao envio das relações de descontos de quotas em suporte digital ou através de correio electrónico.

Neste projecto é ainda prevista a antecipação da data limite de entrega à CGA das relações de descontos e das respectivas importâncias¹⁰⁷ para o dia 15 do mês seguinte àquele a que digam respeito, tendo em vista não só a uniformização com o que vigora para a Segurança Social mas também o aumento de disponibilidades antes do início do pagamento, em cada mês, das pensões e outras prestações a cargo da CGA (que ocorre entre os dias 16 e 20).

5.1.4 *Análise e Testes ao Sistema de Informação*

5.1.4.1 INSUFICIÊNCIAS DO SISTEMA

O “Cadastro Individual do Utente” deveria conter¹⁰⁸ o histórico de toda a informação funcional deste, bem como a sua situação em termos de pagamento de quotas. Com base na informação do Cadastro seria possível fazer um controlo efectivo das receitas ao nível do utente e criar o histórico de informação necessária para o posterior cálculo de contagens de tempo e pensões.

Porém, apenas relativamente a cerca de 1/3 dos Subscritores era feito o registo “quota a quota”.¹⁰⁹ De fora ficavam importantes sectores, tais como:

- | | |
|---|-------------------------|
| - <i>Ministério da Saúde</i> | - <i>PSP</i> |
| - <i>Exército</i> | - <i>Marinha</i> |
| - <i>Todos os serviços que adoptam o SRH</i> | |

De facto os serviços da CGA procedem à recepção e leitura das RD informatizadas. Porém, como o sistema não permite ainda a integração da informação recolhida, a CGA não dispõe de informação minimamente actualizada sobre o universo dos seus subscritores no que respeita quer à situação funcional quer à situação remuneratória.

Não existindo o registo “quota a quota” a CGA não procede a qualquer confirmação sobre se as quotas que lhe são comunicadas e pagas correspondem exactamente à aplicação das taxas legais às efectivas remunerações dos subscritores.

Por outro lado, sempre que relativamente a um subscritor tenha decorrido um processo de contagem de tempo o sistema informa apenas da existência do processo mas não do resultado da

¹⁰⁶ Início de vínculo, regime de horário, categoria e respectivo valor retributivo, motivo porque se desvinculou (transferência, licença sem vencimento, falecimento, etc.)

¹⁰⁷ Actualmente - último dia do mês seguinte.

¹⁰⁸ Cfr. Anexo III ao Contrato celebrado com a NOVABASE.

¹⁰⁹ Lançamento dos valores das Relações de Desconto discriminadas subscritor-a-subscritor.



Tribunal de Contas

contagem e, para conhecer o cômputo total de antiguidade para efeitos de aposentação¹¹⁰, os serviços têm de requisitar o processo ao arquivo (Sacavém).

Na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho¹¹¹, a Direcção-Geral do Orçamento conceptualizou um Sistema de Informação para a Gestão Orçamental (SIGO), desenvolvido pelo Instituto de Informática, que inclui um módulo de Gestão de Recursos Humanos (SGRH) que, entre outras funcionalidades, permite o processamento de abonos e descontos.

Deste modo, aquando do desenvolvimento do projecto P21 o SGRH estava já em utilização num grande número de serviços públicos. Porém, relativamente a todos esses serviços a CGA manifesta-se impossibilitada de lançar as quotas de cada subscritor e actualizar a respectiva situação profissional devido a não existir compatibilidade entre os dois sistemas.

A manter-se a situação actual a CGA não tem possibilidade de confirmar os valores declarados na nota biográfica, aquando da aposentação do subscritor, nem de dar resposta às exigências que o Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto, coloca para o cálculo da pensão de aposentação.¹¹² A CGA confia assim nas declarações dos serviços empregadores, emitidos nos termos do Estatuto da Aposentação, artigos 86.º e 87.º

Nas alegações é referido que desde Outubro de 2002 o módulo ICE já se encontra em produção, “com todas as suas funcionalidades, incluindo o registo de quotas” permitindo que os serviços tenham agora começado “com as tarefas de validar a informação das mesmas, de acertar os dados errados e de, após o acerto, registar as quotas no respectivo subscritor”.

Não se dispõe de informação que permita comprovar desde quando se “encontram superadas as insuficiências informáticas apontadas”. Porém, como é informado nas alegações, mantêm-se “os graves inconvenientes que advêm do facto de não estar actualizada a situação contributiva dos subscritores”.

Esclarece o CA que a CGA pode validar os vabres declarados na nota biográfica com os constantes nas relações de descontos que estão recolhidas no sistema, o que é feito, nomeadamente, no que respeita aos subscritores dos estabelecimentos de ensino privado e cooperativo. Refira-se que estes representam apenas 8% dos subscritores activos.

As alegações confirmam ainda “ não estar actualizada a situação contributiva dos subscritores” e actualizam a informação no que se refere ao número subscritores abrangidos pelo registo “quota-a-quota”, representando cerca de 2/3 do total, desde que o Ministério da Saúde passou a entregar as relações de desconto em suporte informático.

Estas últimas alegações vêm, de certo modo, actualizar os dados anteriormente fornecidos relativamente ao número de subscritores abrangidos pelo registo “quota-a-quota”.

¹¹⁰ Que inclua contagens de tempo para, por exemplo, prestar informação ao utente.

¹¹¹ Que contém as bases da Contabilidade Pública e define as regras orientadoras do novo Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE).

¹¹² O art.º 1.º deste diploma prevê que a pensão de aposentação dos subscritores da CGA inscritos a partir de Setembro de 1993 seja calculada nos termos e normas legais aplicáveis ao cálculo das pensões dos beneficiários do regime geral da segurança social, sendo considerados todos os anos civis em que haja entrada de descontos para a CGA e que na determinação da retribuição média relevante se atenderá a todas as remunerações sujeitas ao desconto de quotas nos termos do Estatuto de Aposentação.



5.1.4.2 ANÁLISE DOS FICHEIROS SOLICITADOS À CGA

O sistema informático em uso na CGA, denominado P21, engloba diversas aplicações de entre as quais foram instaladas no computador disponibilizado à equipa, com acesso condicionado a diversas opções nomeadamente as que permitem a actualização da base de dados, as que respeitam às funções:

- Identificação e Caracterização de Entidades (ICE);
- Instrução de processos (IPR);
- Gestão de Abonos (ABO);
- Pagamentos e Recebimentos (PRE);
- Documentação e Arquivo (DAR).

As referidas aplicações permitem consultar a informação de uma determinada entidade, processo, subscritor ou pensionista, o que sendo o modelo adequado para o normal desenvolvimento dos processos na CGA não se adequa a uma visão de conjunto sobre universos ou subconjuntos de informação.

Por este motivo a equipa solicitou a disponibilização de três ficheiros com a informação que se julgou pertinente sobre Entidades, Subscritores e Pensionistas com o objectivo de:

- Conhecer os universos referidos (Entidades, Subscritores e Pensionistas), nomeadamente quanto à sua dimensão e estrutura;
- Permitir a análise, agregação, estratificação de dados e cálculo de indicadores;
- Proceder a alguns testes de consistência de dados;
- Permitir a selecção de amostras sobre processos de atribuição de pensões.

A prossecução dos referidos objectivos foi em grande parte prejudicada pelos seguintes factores:

- Excessiva demora na disponibilização dos ficheiros por parte dos serviços da CGA¹¹³;
- Falta de consistência entre algumas grandezas em presença, entre datas relevantes bem como entre algumas datas e as correspondentes situações;
- Alguma da informação solicitada acabou por não ser disponibilizada.¹¹⁴

Quanto ao facto de não ter sido disponibilizada alguma da informação solicitada, as alegações apenas confirmam o que foi relatado e justificam as razões da não disponibilização.

5.1.4.3 ANÁLISE DO FICHEIRO “ENTIDADES”

O ficheiro totaliza 7 319 registos, sendo pouco relevante a classificação existente das Entidades em 8 categorias, uma vez que uma delas (“Outros não classificados”) abarca 77% do universo, conforme quadro abaixo:

DL 321/88 Ensino Particular Não Superior	1 068
DL321/88 Ensino Profissional	108
DL 321/88 Ipss	38
DL 327/85 Ensino Particular Superior	76
Esc Prof Publ C/ Docentes Regime Privado	10

¹¹³ O pedido foi feito a 02.07.2001 e o ficheiro de Subscritores só foi disponibilizado no último dia do trabalho de campo - 06.12.2001.

¹¹⁴ Por exemplo: Valor inicial da pensão – ficheiro Pensionistas, e Quotas – ficheiro Subscritores.



Tribunal de Contas



Finanças	26
Outros Não Classificados	5 643
Tribunal	350
Total	7 319

Estão catalogadas entidades em “Ministérios” que não correspondem a Ministérios existentes, não seguindo um critério uniforme na afectação das autarquias e existem categorias idênticas com designações diferentes.¹¹⁵ O ficheiro incluía ainda algumas entidades com designação duplicada e códigos distintos. Relativamente a cada entidade o ficheiro incluía a indicação do número de “Subscritores Activos”. Desde logo nos foi referido que aquele número de subscritores, embora seja o que é indicado pelo módulo ICE, na opção de consulta por entidade, se encontra desactualizado. Assim para o conjunto de entidades constantes no ficheiro apurou-se um total de 1 215 686 subscritores¹¹⁶.

Segundo as alegações “a qualidade da informação de entidades e subscritores tem vindo a ser melhorada, na sequência da entrada em produção das funcionalidades de actualização de quotas, bem como de pesquisas e tratamentos pontuais de incoerências encontradas”.

5.1.4.4 ANÁLISE DO FICHEIRO PENSIONISTAS

Verificando-se que a 1.ª versão do ficheiro respeitante aos Pensionistas¹¹⁷ estava incompleto aquela insuficiência foi colmatada pelo GAC-2 (Gabinete de Organização e Informática), em 03.10.2001, através do envio de uma 2.ª versão.

Da análise deste ficheiro concluiu-se que havia alguma falta de coerência dos dados devido a:

- As tabelas se reportaram a “universos” distintos o que foi explicado pelo facto de terem sido geradas em diferentes momentos;
- As tabelas relativas a divisão de encargos não indicarem situações de abonos suspensos e não contemplarem uma coluna que permitisse identificar se os montantes se reportavam a valores a débito ou a crédito.

A 3.ª versão do ficheiro remetida¹¹⁸ pelo GAC-2 não permitiu porém comprovar a coerência entre os montantes das pensões pagas e a correspondente divisão de encargos.

Esta constatação motivou uma análise mais aprofundada tendo-se concluído que a situação descrita se regista essencialmente até 1988 (depois de relativamente a 1987 ter abrangido 16 258 pensões). De 1989 a 2001 registam-se apenas 93 situações de pensões de Aposentação/Reforma em que o fundamento legal da respectiva atribuição, constante no sistema informático, é “Desconhecido”.

Nas alegações não se infirma o que foi questionado (quanto ao conteúdo dos ficheiros fornecidos) embora se informe que “o sistema valida a coerência entre o valor das pensões pagas e a correspondente repartição de encargos pelas diversas entidades.

¹¹⁵ Por exemplo: AGRUP ENTIDADES SO PAGADORAS e AGRUP ENT SO PAGADORAS. conforme distribuição das entidades constantes da Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.

¹¹⁶ Em 31 de Dezembro de 2000, de acordo com o Relatório e Contas da CGA, o número de Subscritores era de 747.449.

¹¹⁷ Disponibilizada em 01.10.2001.

¹¹⁸ Em 30-10-2001, por conseguinte, decorridos 5 meses após o pedido. Este ficheiro era constituído pelas mesmas tabelas da 2.ª versão e mais 5 tabelas com as situações de valores negativos e encargos suspensos.



Uma distribuição por classes de pensões de aposentação/reforma e sobrevivência em Setembro de 2001 é apresentada na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.

Verificou-se existirem, no ficheiro que nos foi disponibilizado, várias insuficiências, decorrentes de factores diversos, tais como:

- Conversão de dados do anterior para o actual sistema;
- As aplicações não contemplarem uma exigente validação de dados introduzidos pelos utilizadores;
- O ficheiro não contemplar a situação de “Reactivação de Abono Cancelado”;
- Algumas colunas encontram-se insuficientemente actualizadas.

As referidas insuficiências têm repercussão na qualidade de informação prestada pelo sistema e permitem que na consulta ocorram situações em que:

- Existam pensionistas em que a data de início da pensão é anterior à do seu nascimento;
- Existam pensionistas de aposentação activos com 2 anos de idade e pensionistas de sobrevivência com 200 anos de idade



- Surjam pensionistas em que no campo Nome estão incluídos caracteres numéricos;
- Pensionistas tenham a indicação de “Activo” como Situação de Abono embora tenham lançada uma data de falecimento e uma data de cancelamento da pensão;
- Cerca de 64% dos pensionistas de aposentação/reforma não tenham indicação do serviço a que pertenciam;
- Existam 125 831 registos de pensões canceladas sem indicação da respectiva data de cancelamento¹¹⁹.

Nas alegações é referido que “todos os aposentados e reformados têm indicação do serviço a que pertenciam no activo”, porém, aquando da migração do Cyber para o P21, relativamente aos pensionistas registados no anterior sistema, a categoria e o serviço ficaram registados no campo “categoria”, ficando naturalmente vazio o campo “serviço”.

As alegações apenas confirmam e explicam a razão da insuficiência relatada.

No que respeita à ausência de indicação de datas são inúmeras as situações encontradas e que se julga só serem possíveis de ocorrer face a uma permissão das aplicações no que respeita a validações¹²⁰. Atendendo a que a verificação do direito a determinados abonos assenta na contagem de períodos, verificação de idades, registo de ocorrência de nascimentos, óbitos, etc, deverá a CGA avaliar os eventuais reflexos das situações descritas nas rotinas que desencadeiam o processamento de abonos.

As tabelas relativas às pensões de Aposentação foram usadas para a selecção de uma amostra¹²¹, posteriormente objecto de análise com base nos respectivos processos.

Também no que respeita às pensões de Sobrevivência foi constituída, a partir das tabelas, uma amostra para posterior análise¹²².

5.1.4.5 ANÁLISE DO FICHEIRO “SUBSCRITORES”

O sistema de informação da CGA não tem dados actualizados sobre as remunerações (bem como as respectivas quotas), antiguidade e situação funcional dos subscritores.

Registos:	N.º	%
Sem data de referência	50 103	5,04%
Registo/Actualização anterior a 01.10.1998*	867 158	87,22%
Registo/Actualização posterior a 01.10.1999	77 001	7,74%
Total	994 262	100,00%

*desde 1930

Uma breve análise do ficheiro cedido pela CGA permite concluir que apenas sobre cerca de 8% dos subscritores activos existe informação remuneratória actualizada após a entrada em funcionamento do P21¹²³. Sobre cerca de 87% a informação disponível reporta-se a datas

¹¹⁹ Em 133 828 registos com situação de abono “Cancelado” apenas 7 997 têm data de cancelamento.

¹²⁰ O que possibilita existirem campos onde supostamente deveria constar uma data e não se encontra preenchido ou noutros casos contém uma data incorrecta. Como pode um utente ter uma data de falecimento anterior à de nascimento?

¹²¹ Num universo de cerca de 450 mil registos foram identificadas as situações em que, com distinto fundamento legal, a um mesmo utente foi atribuída mais do que uma pensão.

¹²² Neste caso atendeu-se à data de deferimento da pensão e foram seleccionados os processos relativos às situações mais recentes.

¹²³ O P21 entrou em funcionamento a 13 de Outubro de 2000.



anteriores (desde 1930, 25% reportam-se a anos anteriores a 1990) e sobre cerca de 5% não foi dada indicação de qualquer valor para a remuneração nem data de referência.¹²⁴

Nas alegações o CA informa de que à data da realização dos trabalhos de auditoria não se encontravam concluídas ou em pleno funcionamento algumas importantes funcionalidades do novo sistema de informação e refere que os processos alternativos de controlo existentes, de menor eficiência, permitiam apenas assegurar níveis de controlo razoáveis.

Não sendo especificados quais os referidos processos mantém-se a conclusão expressa no relato.

5.1.4.6 CONTROLO DE DÍVIDAS

O sistema de Informação da CGA – P21 inclui o módulo DIV – Controlo de dívidas de utentes e entidades, que à data da auditoria não estava em *produção*¹²⁵.

Este módulo, que considera em dívida as importâncias não recebidas à data de vencimento da obrigação de pagar, permite tratar as situações seguintes:

- Dívidas de organismos empregadores – quotas descontadas aos subscritores e comparticipação do organismo;
- Dívidas por falta de pagamento de quotas – situações apuradas em contagens de tempo;
- Dívidas por recebimentos indevidos de benefícios após a extinção de direitos;
- Dívidas negociadas (pertencentes a qualquer dos grupos anteriores).

Nas situações identificadas de dívidas não regularizadas de entidades empregadoras a CGA, após insistência junto das entidades devedoras¹²⁶ e dando conhecimento à Tutela, tem adoptado o procedimento de remeter para os tribunais tributários os processos de cobrança coerciva.

A insuficiente identificação das situações de dívida decorre, não só do já referido elevado número de subscritores para os quais a CGA ainda não procedia à recolha individual de quotas, mas, também, da não existência de obrigação de entrega de declaração mensal de abono e descontos¹²⁷, nomeadamente no caso dos estabelecimentos de ensino privado, superior e não superior.

Quanto às dívidas relativas a encargos com pensões de ex-funcionários de organismos públicos, extintos ou transformados em sociedades anónimas, está dependente de decisão da tutela a determinação dos montantes da correspondente compensação a atribuir à CGA. A intervenção da tutela, com reflexo na morosidade do expediente, tem conduzido a processos sem seguimento durante vários anos/Governos.

¹²⁴ O ficheiro cedido tem 994.451 registos. A análise não contempla 189 registos que apresentaram erros na conversão para Access.

¹²⁵ Por não estar concluída a ligação com a aplicação PRE – Pagamentos e Recebimentos relativa à regularização das verbas em dívida e gestão dos planos de amortização (incluindo o cálculo dos juros de mora devidos nas situações de incumprimento).

Nomeadamente, estabelecimentos de ensino privado superior e não superior.

¹²⁶ Nomeadamente, estabelecimentos de ensino privado superior e não superior.

¹²⁷ Vide ponto 6.3-Dívidas à CGA.



Tribunal de Contas

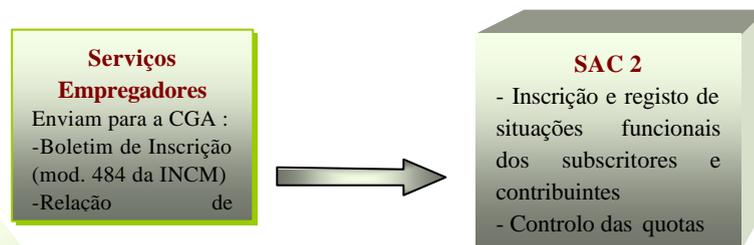
No que concerne a este ponto o CA refere “que foram tomadas iniciativas no sentido de receber de outras entidades (Segurança Social, por exemplo) informação adicional que lhe permitisse controlar melhor as verbas a receber (nomeadamente dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo), mas este fornecimento de informação para cruzamento não foi autorizado pela Comissão Nacional de Protecção de Dados Pessoais, que exige legislação específica para o efeito. Esta alegação não contesta as observações anteriormente formuladas.

5.2 Síntese Descritiva dos Circuitos e Funções Desenvolvidas pelos Serviços e Apoio à CGA em Matéria de Inscrição, Contagem de Tempo e Atribuição de Pensões

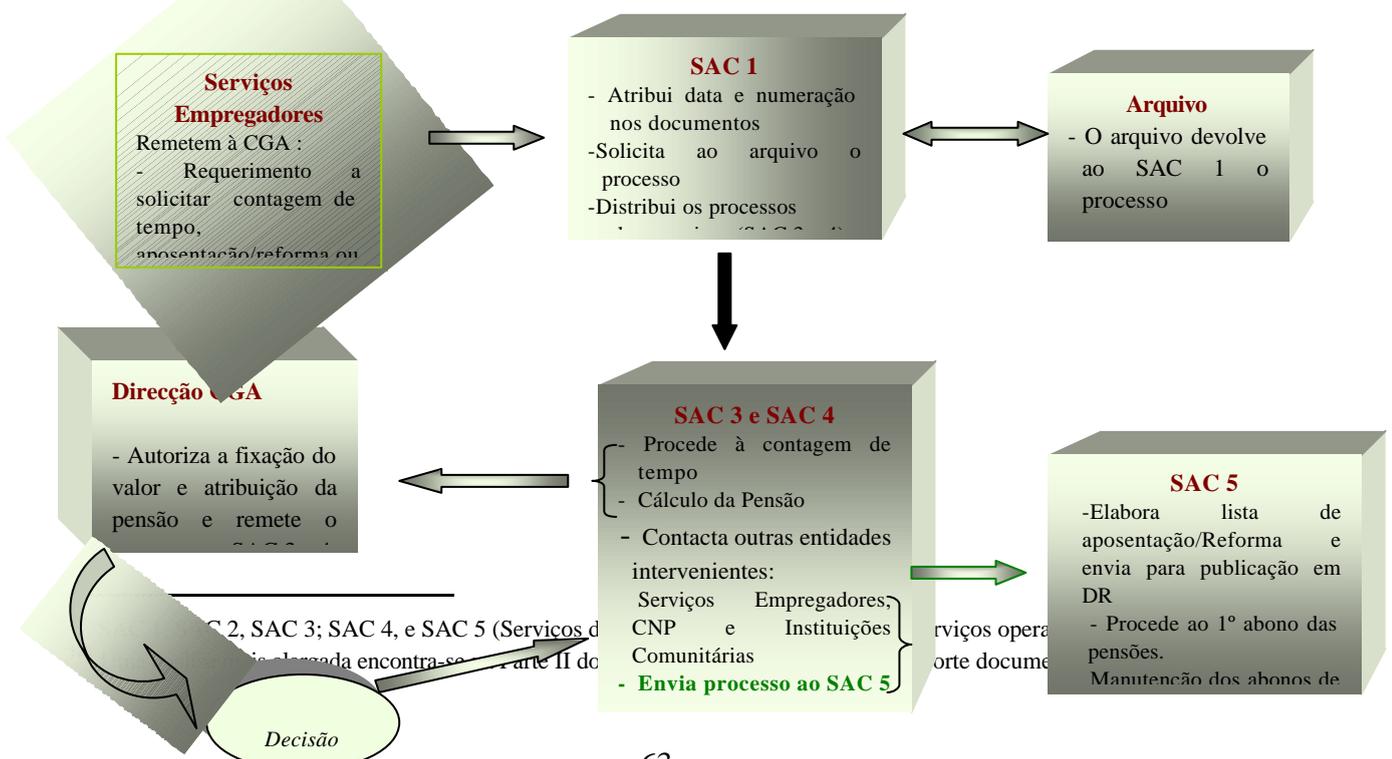
A fim de aferir da existência de procedimentos de controlo interno relativamente a processos de contagens de tempo e atribuição de pensões foram realizadas entrevistas com responsáveis e executantes das áreas operativas, testes de procedimento e de conformidade.¹²⁸

Deste levantamento resultou a identificação das áreas chave, bem como das tarefas que lhes estão associadas, apresentando-se, esquematicamente, o respectivo circuito e serviços envolvidos.¹²⁹

A – Inscrição e Cadastro dos Subscritores



B – Aposentação/Reforma e Sobrevivência



Q.



Análise de Processos de Contagem de tempo e de Atribuição de Pensões

Com o objectivo de avaliar em que medida os processos de atribuição de pensões de aposentação, reforma e sobrevivência cumprem os requisitos de legalidade, correcção financeira e eficácia (dos tempos de execução definidos pela CGA), seleccionou-se uma amostra,¹³⁰ sendo o método utilizado o da amostragem não estatística.

De entre as técnicas de selecção da amostra optou-se por seleccionar:

- Relativamente aos processos de aposentação, reforma e contagens de tempo uma amostragem sobre valores estratificados;
- Quanto aos processos de sobrevivência uma amostragem em bloco.

Foi testada a conformidade dos procedimentos, procedeu-se à verificação da conformidade legal e substancial, em termos de adequabilidade e correcção de tempos. Verificou-se, ainda, o cumprimento dos prazos estabelecidos na “Carta de qualidade da CGA,”¹³¹ (elaborada por esta e submetida ao Governo e distribuída aos organismos e serviços do Estado e utentes da CGA).¹³²

Após a análise daqueles processos foi possível concluir:

- Pela correcção dos cálculos das contagens de tempo e das pensões a atribuir aos requerentes;
- O abono das pensões foi autorizado pelos respectivos responsáveis da Direcção da CGA;
- Existem alguns desvios nos “prazos” estabelecidos na Carta de Qualidade, normalmente são necessários 4 a 5 meses¹³³ para que se proceda à atribuição e início de pagamento de pensões a um aposentado/reformado, enquanto na Carta de Qualidade são referidos como tempo máximo 3 meses;
- O “tempo” de mora entre a data de entrada de um processo na CGA e o respectivo despacho da Direcção é aproximadamente de 2 a 3 meses;
- O tempo entre o despacho da Direcção da CGA e o da publicação em Diário da República é, nalguns processos, superior ao utilizado com a respectiva tramitação, facto que advém do tempo de espera até à junção de um número significativo de processos para publicação;
- Nos processos de contagem de tempo foi ultrapassado, quase sempre, o prazo definido na Carta de Qualidade (1 mês);
- Pela ausência de procedimentos de certificação da informação relativa a tempo de serviço e situação remuneratória, designadamente o cruzamento dos dados remetidos pelos serviços com uma base de dados informática actualizada.

O CA nas alegações informa “que nos processos de aposentação de docentes do ensino particular e cooperativo é feita a certificação da informação, através da consulta às relações de descontos enviadas mensalmente pelos estabelecimentos de ensino”.

¹³⁰ A especificação da amostra e análise dos processos seleccionados constam na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.

¹³¹ Versa os princípios orientadores, nomeadamente um compromisso centrado na melhoria sistemática da qualidade dos serviços prestados, ao nível do atendimento e da difusão da informação junto dos utentes, assim como dos padrões internos de execução e do encurtamento dos tempos de resposta às diversas entidades com as quais a CGA se relaciona (cfr. Plano de Actividades de 1998).

¹³² Conforme actas do CA n.º 16 e 3 de 1994 e 1995, respectivamente.

¹³³ Conforme se pode observar do quadro na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.



Refira-se que como alega o CA, aqueles subscritores representam apenas 8% dos subscritores activos.

Quanto ao sistema de articulação entre a CGA e as entidades públicas com quem se relaciona, não valem os princípios da precedência de lei ou de presunção de legalidade dos actos da Administração,¹³⁴ para justificar a falta de controlo por parte da CGA quanto «aos procedimentos dessas entidades à luz das informações que formalmente lhe prestam». Outros princípios, como o da prossecução do interesse público, de eficiência e boa gestão dos dinheiros públicos, e um dever genérico de zelo, determinam a obrigação da CGA em instituir procedimentos que permitam confrontar os vários documentos e informações prestadas pelas várias entidades, públicas e privadas, com quem se relaciona, a fim de averiguar da correcção e rigor dos dados com base nos quais atribuem as pensões de aposentação/reforma ou com base nos quais controlam as receitas.

Reafirma-se que quando a CGA atribui uma pensão deve sempre confrontar os dados relativos à carreira do subscritor constantes da nota biográfica oriunda do último serviço, com o respectivo cadastro actualizado.

5.3 Avaliação do Sistema de Controlo

Apesar de nas alegações o Conselho de Administração da CGA dar conta da entrada em funcionamento de algumas importantes funcionalidades do novo sistema de informação, a avaliação do controlo interno é sustentada com base nas constatações da auditoria.

5.3.1 Ao nível do Sistema de Informação

5.3.1.1 ARRECADAÇÃO DE RECEITAS

- Apenas relativamente a cerca de 1/3 dos Subscritores era feita a recolha individual de quotas (recolha “quota-a-quota”). De fora ficavam importantes sectores, tais como: Ministério da Saúde, PSP, Exército, Marinha e todos os serviços que adoptam o SGRH.
- Apesar de os serviços da CGA procederem à recepção e leitura das RD informatizadas, como o sistema ainda não permite a integração da informação recolhida, a CGA não dispõe de informação actualizada sobre todo o universo dos seus subscritores no que respeita quer à situação funcional quer à situação remuneratória.
- Não existindo o registo “quota a quota” na totalidade do universo dos subscritores a CGA não procede, nestes casos, a qualquer confirmação sobre se as quotas que lhe são comunicadas e pagas correspondem exactamente à aplicação das taxas legais às efectivas remunerações dos subscritores.
- Em muitos casos, a CGA, limita-se a confirmar, para cada serviço, que o valor total da Relação de Desconto confere com o respectivo valor da Guia de Pagamento e a proceder a um

¹³⁴ Tais princípios determinam que a Administração deva conformar a sua actividade com a lei, só podendo actuar com base na lei e mediante autorização da lei, presumindo-se a legalidade da actuação administrativa.



Tribunal de Contas



“controlo” global que assenta no confronto mensal dos montantes globais das quotas recebidas dos serviços empregadores no mês com as que foram remetidas no mês anterior.



- A manter-se a situação descrita a CGA não tem possibilidade de confirmar os valores declarados na nota biográfica aquando da aposentação do subscritor, nem de dar resposta às exigências que o Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto, coloca para o cálculo da pensão de aposentação. A CGA “confia” assim nas declarações emitidas pelos serviços empregadores nos termos do Estatuto da Aposentação, artigos 86.º e 87.º.
- A CGA não procede a qualquer controlo das receitas relativas a descontos em adjudicações de Obras Públicas que constituem receita da CGA nos termos do EA. Não tem acesso a qualquer base de dados que lhe permita identificar as importâncias devidas e certificar as indicadas nas guias de pagamento. Por outro lado, a CGA não dispõe de serviços inspectivos próprios. Nestes termos, esta só toma conhecimento dos proveitos desta natureza quando as entidades lhe remetem as guias de pagamento mensais.

5.3.1.2 CONTROLO DE DÍVIDAS

A insuficiente identificação das situações de dívida decorre, não só do elevado número de subscritores para os quais a CGA ainda não procedia à recolha individual de quotas, mas também, da não existência de obrigação de entrega de declaração mensal de abono e descontos, nomeadamente no caso dos estabelecimentos de ensino privado superior e não superior. Conclui-se assim pela inexistência de um adequado sistema de controlo na identificação e cobrança das dívidas.

5.3.1.3 FICHEIRO “ENTIDADES”

- Mostrou-se pouco relevante a classificação existente das Entidades em 8 categorias, uma vez que uma delas (“Outros não classificados”) abarca 77% do universo.
- Estão catalogadas entidades em “Ministérios” que não correspondem a Ministérios existentes e não existe critério uniforme na afectação das autarquias.
- O ficheiro incluía ainda algumas entidades com designação duplicada e códigos distintos.
- O número de “Subscritores Activos” indicado para cada entidade encontra-se desactualizado, embora seja o que é indicado pelo módulo ICE, na opção de consulta por entidade.

5.3.1.4 FICHEIRO “PENSIONISTAS”

Verificou-se existirem, no ficheiro que foi disponibilizado, várias insuficiências, decorrentes de factores diversos, tais como:

- Conversão de dados do anterior para o actual sistema;
- As aplicações não contemplarem uma exigente validação de dados introduzidos pelos utilizadores;
- O ficheiro não contemplar a situação de “Reactivação de Abono Cancelado”;
- Algumas colunas encontram-se insuficientemente actualizadas.

As referidas insuficiências têm repercussão na qualidade de informação prestada pelo sistema.



5.3.1.5 FICHEIRO “SUBSCRITORES”

O sistema de informação da CGA não tinha dados actualizados relativamente a todo universo de Subscritores no que respeita a remunerações, quotas, situação funcional e antiguidade.

Uma breve análise do ficheiro cedido pela CGA permite concluir que apenas sobre cerca de 8% dos subscritores activos existia informação remuneratória actualizada após a entrada em funcionamento do novo sistema informático- P21. Sobre cerca de 87% a informação disponível reportava-se a datas anteriores (desde 1930, 25% reportam-se a anos anteriores a 1990) e sobre cerca de 5% não foi dada indicação de qualquer valor para a remuneração nem data de referência.

5.3.1.6 AQUISIÇÃO DO NOVO SISTEMA INFORMÁTICO-P21

Na aquisição do novo sistema informático não foram acautelados os interesses da CGA, tendo-se ultrapassado todas as estimativas no que respeita a prazo de conclusão e custos envolvidos, factos estes que se reflectiram negativamente ao nível da actividade e produtividade da GCA.

5.3.2 Ao Nível dos Processos de Atribuição de Pensões de Aposentação/Reforma e Sobrevivência

Da análise ao circuito e verificação dos processos conclui-se que:

- Existem instruções do Órgão Directivo, na forma de “Comunicação da Direcção”, estabelecendo regras, normas e procedimentos a seguir. Estas constituem, embora não formalmente mas materialmente, o “manual de procedimentos.”
- Existe segregação de funções, verificando-se a separação entre: quem procede à contagem de tempo; ao cálculo de pensão; à conferência do mesmo, processando-se a dois níveis; à atribuição da pensão, que depende da apreciação prévia de dois directores; ao carregamento no sistema e, por último, ao pagamento.
- Os processos encontram-se elaborados e instruídos de acordo com a legislação aplicável. A informação constante dos processos, relativamente a tempo de serviço e situação remuneratória, é baseada nos dados constantes na nota biográfica remetida pelos serviços empregadores, conforme determina o EA (art.ºs 86º e 87º). Assim, relativamente aos subscritores em que não existe a recolha quota a quota, a CGA, não efectua cruzamento e certificação de dados.¹³⁵ A ausência deste procedimento essencial de controlo potencia a ocorrência de erros e falhas do sistema ao nível do processo de atribuição de pensão, razão por que se conclui pela inexistência de um adequado sistema de controlo interno e de gestão.
No processamento e atribuição das pensões constam os respectivos despachos de acordo com a definição e delegação de competências.
- Do confronto dos tempos de execução dos processos abrangidos pela amostra com os padrões operacionais estabelecidos na “Carta de Qualidade para a CGA”, verificou-se que o tempo de execução dos processos de aposentação excedem os prazos estabelecidos.

¹³⁵ Existe a hipótese de recorrer aos dados microfilmados, procedimento que por sistema não efectuam.



5.3.3 Conclusão

Face ao que antecede, designadamente ineficiência do sistema de informação e ausência de procedimentos essenciais de controlo ao nível da arrecadação de receitas, identificação e cobrança de dívidas e na atribuição de pensões, conclui-se pela inexistência de um adequado sistema de controlo interno e de gestão.



6 A ESTRUTURA ECONÓMICA E FINANCEIRA DA CGA

A CGA processa e paga pensões e prestações sociais da responsabilidade das seguintes entidades:

- **CGA**- São da sua responsabilidade directa os custos com pensões e outros encargos que tenham por base sistemas contributivos – quotizações do pessoal das Administrações Central, Regional e Local e do pessoal docente dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo. O pagamento destas despesas é suportado pelas “receitas próprias” da CGA, onde se destacam as quotizações dos subscritores, as contribuições de algumas entidades empregadoras, bem como pelas contribuições anuais do Estado, inscritas no OE como despesa do Ministério das Finanças e destinadas a assegurar o equilíbrio financeiro da CGA¹³⁶.
- **Estado** – Abonos da responsabilidade directa do Estado, estranhos a qualquer sistema contributivo para com a CGA. A fim de fazer face a esses encargos, a CGA recebe, anualmente, as importâncias necessárias por dotações do OE, igualmente inscritas em despesa do Ministério de Finanças.
- **Outras entidades** – Outras entidades que remetem à CGA as verbas necessárias para que esta processe e efectue o pagamento de pensões conforme imposições legais.

Planos de contas e contabilização

Até à autonomização da CGA, em 1993¹³⁷, a Caixa Nacional de Previdência, instituição anexa à CGD e integrando a CGA e o MSE, procedia, autonomamente, a uma contabilização orçamental e patrimonial das suas operações. As peças finais da contabilidade patrimonial e o relatório de actividade da Caixa Nacional de Previdência, embora com apresentação integrada no relatório e contas da CGD, encontravam-se individualizadas.

Apesar da autonomia face à CGD, a CGA até ao exercício de 1998, continuou a utilizar o plano de contas desenhado pela CGD, introduzindo ao longo do tempo e quando necessário algumas alterações, correcções e novas contas.

A partir de 1 de Janeiro de 1998, a CGA passou a adoptar o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 03.09.

Relativamente à contabilização importa referir:

- a) Até 1997 as demonstrações de resultados só reflectiam os custos com pensões e encargos da responsabilidade directa da CGA.

A partir do exercício de 1998, as importâncias das pensões e encargos da responsabilidade directa do Estado processadas pela CGA, bem como a sua compensação por transferências do OE, passaram a integrar as demonstrações de resultados da CGA.¹³⁸

Assim, a fim de ser analisada a evolução e pesos relativos dos custos e dos proveitos, de 1995 a 2000, discriminam-se nos quadros n.ºs 1 e 2, do ponto 6.1., os Custos com Pensões e Encargos da Responsabilidade do Estado e das Pensões e Outros Encargos da CGA.

¹³⁶ Nos termos do art.º 139.º do Dec.-Lei n.º 498/72, de 09.12.- Estatuto de Aposentação.

¹³⁷ Através do Dec.-Lei n.º 277/93, de 10.08.

¹³⁸ Segundo recomendações do Conselho Fiscal da CGA.



Os custos com encargos e pensões da responsabilidade directa do Estado, são suportados na totalidade por transferências do OE, procedendo a CGA apenas aos respectivos processamentos e pagamentos. Estes custos não são considerados como integrantes dos custos totais da CGA na análise seguinte.

- b) Com o exercício de 1998 e a adopção de novo plano de contas, a CGA passou a inscrever na conta 65 – “Outros Custos e Perdas Operacionais” os encargos com impostos e taxas, com excepção dos impostos sobre o rendimento. Anteriormente estes encargos eram contabilizados em contas de “Aquisição de Bens e Serviços Correntes”.

Atendendo ao fraco peso relativo desses encargos e com vista a possibilitar análises comparativas com os anos anteriores apresentam-se esses encargos englobados em “Custos de Funcionamento e de Pessoal”.

6.1 Análise de Custos

Com o objectivo de proceder a uma análise económica da estrutura de custos da CGA, no período decorrido entre 1995 e 2000, elaboraram-se os seguintes mapas comparativos tendo por base as demonstrações de resultados dos exercícios.

Nos pontos seguintes os valores relativos a 2001, têm por base o orçamento ordinário. Logo, são valores indicativos, cuja comparação com os da contabilidade patrimonial (dos anos anteriores) deve ser feita com reservas.

Quadro n.º 1

unidades: milhares de contos

Custos	1995		1996		1997	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Pensões e out. enc. da resp. da CGA	426 580	98,995	482 108	99,109	527 353	99,207
Custos de funcionamento e de pessoal	4 227	0,981	4 289	0,882	4 136	0,778
Custos financeiros	68	0,016	12	0,002	42	0,008
Custos e perdas extraordinárias	35	0,008	31	0,007	39	0,007
Sub-Total Custos da CGA	430 910	100,000	486 440	100,000	531 570	100,000
Pensões e encargos da responsabilidade do Estado	22 986	5,34 do sub- total	28 304	5,76 do sub-total	29 912	5,64 do sub- total
Total - Custos da CGA c/Pensões e Encargos do Estado	453 896	-	514 744	-	561 482	-

Fonte: Mapas de demonstração de resultados e mapas de execução orçamental da CGA



Tribunal de Contas

Quadro n.º 2

unidades: milhares de contos

Custos	1998		1999		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Pensões e out. enc. da resp. da CGA	577 420	99,211	623 763	99,253	693 416	99,164
Custos de func. e de pessoal	4 076	0,700	4 199	0,668	4 579	0,655
Custos financeiros	37	0,006	198	0,032	230	0,033
Custos e perdas extraordinária	481	0,083	297	0,047	1 034	0,148
Sub-total Custos da CGA	582 014	100,000	628 457	100,000	699 258	100,000
Pensões e encargos da responsabilidade do Estado	30 837	5,33 do sub-total	33 877	5,39 do sub-total	37 327	5,29 do sub-total
Total - Custos da CGA c/Pensões e Encargos do Estado	612 851	-	662 334	-	736 586	-

Fonte: Mapas de demonstração de resultados e mapas de execução orçamental da CGA

Relativamente aos custos totais e aos custos com pensões e outros encargos da CGA indicam-se também, nos pontos seguintes, os valores desde o ano de 1990.

6.1.1. Custos Totais da CGA

O quadro e gráfico seguintes reflectem os custos totais da CGA desde 1990 a 2000¹³⁹. Apresentam-se também os valores de 2001 com base no orçamento ordinário desse ano.

Quadro n.º 3

unidades: milhares de contos

Ano	Custos da CGA	Variação Anual	Variação %
a) 1990	122 134	-	-
a) 1991	168 593	46 459	38,0
a) 1992	236 743	68 150	40,0
a) 1993	278 533	41 790	17,7
1994	344 793	66 260	23,8
1995	430 910	86 117	25,0
1996	486 440	55 530	12,9
1997	531 570	45 130	9,3
1998	582 013	50 443	9,5
1999	628 457	46 444	8,0
2000	699 258	70 801	11,3
b) 2001	742 229	42 971	6,1

a) Valores consolidados da CGA e do MSE.

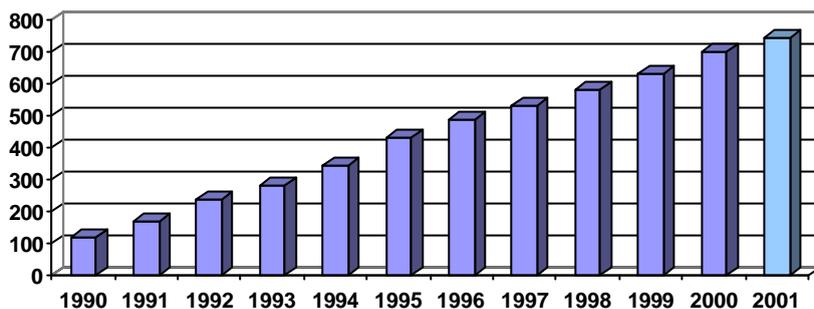
b) Com base no orçamento inicial.

Fonte: Mapas de demonstração de resultados do exercício da CGA.

¹³⁹ Não inclui os custos com pensões e encargos da responsabilidade directa do Estado.



Gráfico n.º 1.
Custos totais da CGA
Milhões de contos



Como se verifica o volume total de custos tem apresentado acréscimos significativos de exercício para exercício.

Entre 1990 e 2000 a média de crescimento foi de **57,8 milhões de contos ano**, com uma variação anual a situar-se num intervalo de 42 a 86 milhões de contos, tendo os custos da CGA quase que **sextuplicado** em 10 anos.

No período que decorreu de 1995 a 2000 a média de crescimento dos custos foi menor, situando-se nos **53,8 milhões de contos ano**, com uma variação anual a situar-se num intervalo de 45 a 72 milhões de contos.

Como se verificará os volumes e o aumento constante dos custos totais da CGA devem-se quase que exclusivamente aos valores e ao acréscimo contínuo dos custos com pensões da responsabilidade da CGA.

6.1.1.1. CUSTOS COM PENSÕES E OUTROS ENCARGOS DA CGA

O quadro e gráfico seguintes reflectem os montantes dos custos com pensões e outros encargos da CGA e respectivas variações anuais, bem como a sua proporção face aos custos totais.

Quadro n.º 4. unidades: milhares de contos

Ano	Custos com pensões e outros encargos da CGA	Variação anual	
		Valor	%
a)1990	119 970	-	-
a)1991	166 269	46 299	38,6
a)1992	218 432	52 163	31,4
a)1993	271 549	53 117	24,3
1994	341 348	69 799	25,7
1995	426 580	85 232	25,0
1996	482 108	55 528	13,0
1997	527 353	45 245	9,4
1998	577 420	50 067	9,5
1999	623 763	46 343	8,0
2000	693 416	69 653	11,2



Tribunal de Contas



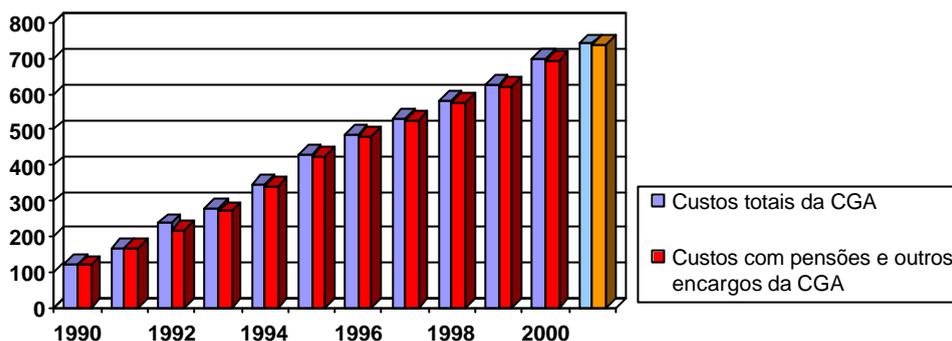
b)2001	737 685	44 269	6,4
--------	---------	--------	-----

a) Valores consolidados da CGA e do MSE. b) Com base no orçamento inicial.

Fonte: Mapas de demonstração de resultados dos exercícios e balancetes do razão geral da CGA.



Gráfico n.º 2.
Custos com pensões e outros encargos da CGA
Milhões de contos



Ao longo dos exercícios os custos totais da CGA e os respectivos acréscimos anuais coincidem praticamente com os valores e acréscimos dos custos com pensões e outros encargos da responsabilidade da CGA, dado o peso relativo destes na estrutura de custos ser em regra superior a **99%**. Entre 1990 e 2000, os custos totais da CGA sofreram um acréscimo de cerca de **577,1 milhões de contos**, enquanto que os custos com pensões e outros encargos da CGA aumentaram **573,4 milhões de contos**.

A média do crescimento anual dos custos com pensões e outros encargos da CGA situou-se, nos últimos dez anos e nos últimos cinco anos, respectivamente nos **57,3 milhões de contos**, com uma variação anual a situar-se num intervalo de 45 a 85 milhões de contos, e em **53,3 milhões de contos**, num intervalo de 45 a 70 milhões de contos.

Verifica-se também uma desaceleração nos acréscimos dos custos com pensões e outros encargos da CGA que nos últimos anos é, conforme adiante analisado, entre outros, explicável pelos seguintes factores:

- Os aumentos gerais percentuais dos montantes das pensões, fixados por portaria, nos anos de 1997 a 2000 foram inferiores aos verificados em anos anteriores;
- Em 1993 e 1994 registou-se um aumento significativo de novas pensões de aposentação e reforma decorrente de medidas legislativas. Em anos mais recentes os acréscimos anuais de novas pensões de aposentação e reforma têm diminuído.

6.1.1.1 CUSTOS COM PENSÕES DA CGA

Cingindo-se aos últimos cinco anos, no quadro e gráfico seguintes decompõem-se os valores dos custos com pensões e encargos da responsabilidade da CGA:



Tribunal de Contas



Quadro n.º 5

unidades: milhares de contos

Anos	0 Pensões out.enc.CGA	1 Pensões da CGA	Outros encargos da CGA	Transferências de Direitos
1995	426 580	423 546	3 034	-
1996	482 108	477 934	4 174	-
1997	527 353	522 816	4 537	-
1998	577 420	572 890	4 530	-
1999	623 763	618 143	4 799	821
2000	693 416	686 747 ¹⁴⁰	4 901	1 768
2001 a)	737 685	730 540	5 645	1 500

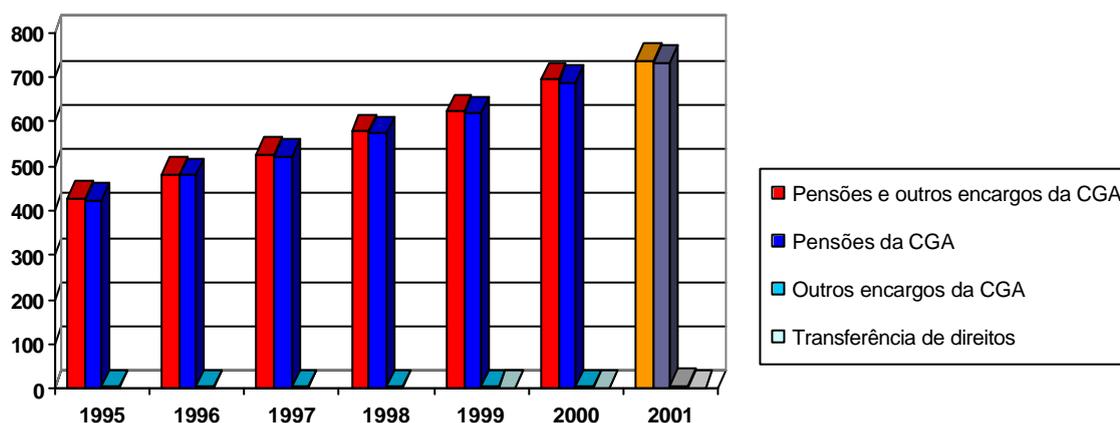
a) Com base no orçamento inicial

Fonte: Mapas de demonstração de resultados dos exercícios e balancetes do razão geral da CGA.

Gráfico n.º 3

Decomposição dos custos com pensões e outros encargos da CGA

Milhões de contos



Quanto aos custos com transferências de direitos de subscritores ou aposentados para as Comunidades Europeias, estes representaram em 1999 cerca de **0,13 %** do total dos custos incorridos pela CGA com pensões e outros encargos, tendo sido efectuadas **71** transferências. No ano de 2000, aquela relação elevou-se para cerca de **0,25%**, correspondendo à transferência de **127** processos. É previsível que estes custos continuem a apresentar valores significativos.

Verifica-se que o peso relativo dos custos com pensões no somatório dos custos com pensões e outros encargos da CGA é sempre superior a **99 %**, tendo oscilado nos últimos cinco anos no intervalo de 99,1 e 99,3%.

No ano de 2000, dos 699,3 milhões de contos de custos totais da CGA¹⁴¹, 686,7 milhões de contos referem-se a custos com pensões, tendo sido registados nos últimos cinco anos, de 1995 a 2000, em valores absolutos, os seguintes acréscimos:

- Custos totais da CGA: 268,3 milhões de contos;
- Pensões e outros encargos da CGA: 266,8 milhões de contos;
- Pensões da CGA: 263,2 milhões de contos.

¹⁴⁰ Este valor diz respeito aos custos com pensões processadas e diverge em 5 176 milhares de contos do montante de encargos totais com pensões de reforma, aposentação e sobrevivência, constante do quadro 40 do ponto 10.1.3. – Dados Financeiros no Ano de Referência e sua Evolução, 1994-2000, que tem por base os pressupostos constantes do ponto referido.

¹⁴¹ Vide quadro n.º 3 ponto 6.1.1- “custos totais da CGA”.



6.1.1.1.2 DECOMPOSIÇÃO DOS CUSTOS COM PENSÕES DA CGA

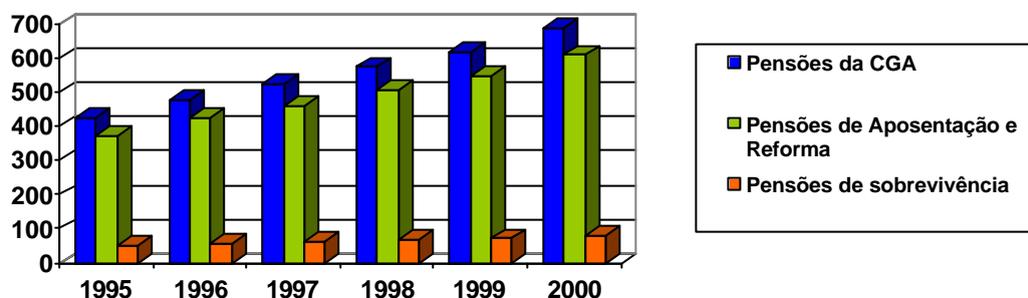
O gráfico e quadro seguintes reflectem os valores dos custos com pensões da responsabilidade da CGA, ou seja, das pensões de aposentação e reforma e das pensões de sobrevivência.

O subsídio vitalício¹⁴² é englobado em pensões de aposentação e reforma.

Gráfico n.º 4.

Decomposição dos custos com pensões da responsabilidade da CGA

Milhões de contos



No valor total de custos com pensões da CGA verifica-se que a proporção do montante dos custos com pensões de aposentação e reforma é preponderante ao longo dos anos. O respectivo peso relativo tem-se situado próximo dos 88% e regista-se uma pequena tendência de crescimento do mesmo.

Quadro n.º 6

unidades: milhares de contos

Ano	1 Pensões Da CGA	2 Pensões de Aposentação e Reforma *	Pensões de Aposentação e Reforma no total Pensões da CGA (%)	3 Pensões de Sobrevivência
1995	423 546	372 030	87,8	51 516
1996	477 934	421 070	88,1	56 864
1997	522 816	461 162	88,2	61 654
1998	572 890	506 019	88,3	66 871
1999	618 143	545 790	88,3	72 352
2000	686 747 ¹⁴³	607 263 ¹⁴⁴	88,4	79 484 ¹⁴⁵

¹⁴² O subsídio vitalício respeita a pensões de ex-funcionários e de ex-agentes da AP que não tenham sido contribuintes da CGA, mas possuam, pelo menos, 5 anos de serviço e 70 de idade.

¹⁴³ Confrontar com nota de rodapé n.º 139.

¹⁴⁴ Este valor diverge em mais 3 001 milhares de contos do valor da despesa com pensões de aposentação e reforma, constante do quadro 40 do ponto 10.1.3, em virtude de corresponder ao valor processado com este tipo de pensões enquanto que o do quadro 40 tem por base os pressupostos constantes no referido ponto.

¹⁴⁵ Este valor diverge em 2 175 milhares de contos do valor da despesa em pensões de sobrevivência, apresentado no quadro 40 ponto 10.1.3 em virtude de corresponder ao valor processado com este tipo de pensões, enquanto que o do referido quadro tem por base os pressupostos constantes no referido ponto.



Tribunal de Contas



* inclui valores do subsídio vitalício

Fonte: Mapas de demonstração de resultados dos exercícios e balancetes do razão geral da CGA.



Desdobramento das pensões de aposentação e reforma

Os valores dos custos com pensões de aposentação e reforma podem ser desdobrados, destacando-se o subsídio vitalício e distinguindo as pensões de aposentação que nestes anos transitaram para a CGA por força da lei, casos das pensões do pessoal do BNU, Dragapor, RDP e de Macau. Por forma a facilitar a análise as pensões de aposentação e reforma passam a designar-se de “originais” por contraposição àquelas que vieram a constituir novas responsabilidades da CGA.

Quadro n.º 7

unidades: milhares de contos

Ano	2 Pensões Aposentação e Reforma	4 Pensões Apos./Reforma “originais”	5 Subsídio Vitalício	6 BNU Pensões Aposentação	7 Dragapor Pensões Aposentação	8 RDP Pensões Aposentação	9 Macau Pensões Aposentação
1995	372 030	371 890	140	-	-	-	-
1996	421 070	420 937	133	-	-	-	-
1997	461 162	461 035	127	a)	-	-	-
1998	506 019	502 008	122	3 889	-	-	-
1999	545 790	541 285	118	3 906	126	355	-
2000	607 263 ¹⁴⁶	594 052	114	3 922	73	358	8 744

a) Montante englobado no total da coluna 4.

Fonte: Mapas de demonstração de resultados dos exercícios e balancetes da razão geral da CGA.

Subsídio vitalício

De 1995 a 2000, os montantes do subsídio vitalício têm decrescido em termos absolutos, entre **3,2%** e **5%** ao ano, assim como em termos relativos. Em 1995 representavam **0,038 %** de encargo global com as pensões de aposentação e reforma, enquanto que em 2000 essa relação situava-se nos **0,019%**.

Dada a natureza dos subsídios vitalícios, constituindo pensões de ex-funcionários ou ex-agentes da Administração que, não tendo sido subscritores da CGA reunam, pelo menos, 5 anos de serviço e 70 de idade, prevê-se que a prazo estes deixem de existir.

Novas responsabilidades

Foram transferidos novos encargos com pensões para a CGA com base em diplomas legais¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Confrontar com nota de rodapé n.º 143.

¹⁴⁷ Dec.- Lei n.º 227/96, de 29.11, art.º 1º e n.º 1 do art.º 4º relativo ao pessoal do Banco Nacional Ultramarino - BNU, no universo de reformados e pensionistas de sobrevivência à data de 31.12.95, e, com o processamento e pagamento de prestações a transitarem a partir de 01.01.97;

Dec.- Lei n.º 10/98, de 17.01, n.º 1 do art.º 2º, relativo ao pessoal oriundo da ex-Direcção Geral de Portos, responsabilidade da Dragapor – Dragagens de Portugal, SA, com efeitos a partir de 01.02.98.

Dec.- Lei n.º 90/99, de 22.03, n.º 1 e n.º 2 do art.º 1º, relativo ao pessoal da Radiodifusão Portuguesa, SA - RDP, aposentado à data de 31.12.98, com efeitos a partir de 01.01.99.

Dec.- Lei n.º 357/93, de 14.10, n.º 2 e n.º 3 do art.º 9º e art.º 10º, bem como o Dec.- Lei n.º 14/94/M, de 23.02, art.º 13º, relativos aos funcionários e agentes dos serviços públicos de Macau que reunindo as condições de aposentação até 19.12.99 tenham requerido a transferência de responsabilidades para a CGA. O pessoal era inscrito na CGA a partir do 1º dia do mês imediato ao do deferimento do pedido pelo Governador de Macau.



Tribunal de Contas



As pensões de aposentação relativas às novas responsabilidades, no montante de 13 097 milhares de contos no exercício de 2000 representaram cerca de 2,2 % do valor total dessas pensões. A mesma relação no exercício anterior foi de 0,8%.



Desdobramento das pensões de sobrevivência

Os custos com pensões de sobrevivência podem ser desdobrados da seguinte forma:

Quadro n.º 8 unidades: milhares de contos

Ano	3 Pensões Sobrevivência	10 Pensões Sobrevivência “originais”	11 BNU Pensões Sobrevivência	12 Macau Pensões Sobrevivência
1995	51 516	51 516	-	-
1996	56 864	56 864	-	-
1997	61 654	61 654	-	-
1998	66 871	66 534	337	-
1999	72 352	71 994	358	-
2000	79 484 ¹⁴⁸	77 760	394	1 330

Fonte: Mapas de demonstração de resultados dos exercícios e balancetes do razão geral da CGA.

Em 2000, as pensões de sobrevivência relativas às novas responsabilidades representaram cerca de 2,2% do valor total dessas pensões.

6.1.1.1.3 EVOLUÇÃO DOS CUSTOS COM PENSÕES DA CGA

Os custos com as pensões da CGA variaram em função dos seguintes factores:

- Medidas legislativas, com implicações de natureza diversa:
 - Variações nos montantes dos vencimentos;
 - Variações nos montantes das pensões - actualizações;
 - Alteração de condições de acesso;
 - Alteração da forma de “construção” do valor de pensões;
 - Transferência de responsabilidades e encargos.
- Dimensão das populações de aposentados e reformados e de pensionistas de sobrevivência.

Não considerando as valorizações parciais indicadas, assim como o facto de determinadas pensões – de carreiras específicas - se encontrarem indexadas ao aumento dos vencimentos daqueles – na mesma carreira – que se encontram no activo, procede-se à comparação dos aumentos dos valores de pensões verificados¹⁴⁹ com os aumentos gerais das pensões introduzidos em cada um dos anos:

¹⁴⁸ Confrontar com nota de rodapé n.º 144.

¹⁴⁹ A análise é efectuada com base nas pensões processadas, montantes extraídos das demonstrações de resultados de exercícios e dos balancetes do razão geral de final de ano.



Tribunal de Contas



Quadro n.º 9

unidades: milhares de contos

Ano	1 Pensões da CGA	13 Acréscimo anual	14 Acréscimo Percentual Anual	15 Aumento Geral Percentual 150	16 Diferencial Percentual	17 Acréscimo anual sem aumento geral
1995	423 546	-	-	4,0	-	-
1996	477 934	54 388	12,9	4,3	8,6	36 387
1997	522 816	44 882	9,4	3,0	6,4	30 545
1998	572 890	50 074	9,6	2,8	6,8	35 698
1999	618 142	45 252	7,9	3,0	4,9	28 066
2000	686 747 ¹⁵¹	68 605	11,1	3,0	8,6	53 154

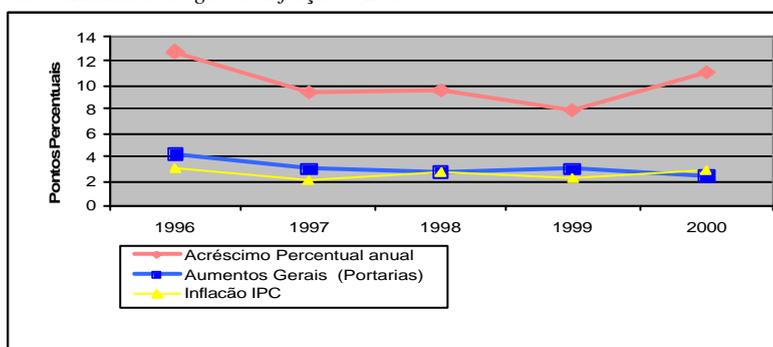
Fonte: Mapas de demonstração de resultados dos exercícios e balancetes do razão geral da CGA.

Verifica-se que, nos últimos cinco anos, os custos com pensões da CGA sofreram acréscimos a uma média anual de 52,6 milhões de contos, perfazendo 686,7 milhões de contos em 2000. O acréscimo médio anual, entre 1995 e 2000, foi de 10,14%¹⁵².

Parte desse crescimento resulta dos aumentos gerais de pensões estabelecidos por portarias, situando-se as actualizações dos últimos cinco anos no intervalo de 2,8% e 4,3%. O gráfico seguinte ilustra essa relação, indicando-se também a evolução da inflação.

Gráfico n.º 5.

Custos com pensões da CGA/Aumentos gerais/Inflação – IPC



Assim, no gráfico acima, a zona entre o eixo horizontal e a linha azul reflecte, em termos percentuais, as valorizações de pensões naqueles anos, enquanto que toda a área compreendida entre as linhas vermelha e azul representa o aumento de custos de pensões da CGA derivado de outros factores, ou seja, de outras medidas legislativas (nomeadamente novas responsabilidades da CGA, outras valorizações e estabelecimento de condições especiais) e do aumento da dimensão das populações de aposentados ou reformados e de pensionistas de sobrevivência.

Os valores desse aumento de custos com pensões, não imputáveis aos aumentos gerais, encontram-se indicados na última coluna (17) do quadro n.º 9. O maior acréscimo verificou-se em 2000, com

¹⁵⁰ Corresponde à percentagem de aumento geral anual estabelecida por portaria.

¹⁵¹ Confrontar nota de rodapé n.º 139.

¹⁵² Percentagem distinta da taxa média de crescimento, de 10,27%, apresentada no ponto 10.1.3, em virtude de esta respeitar ao período de 1994 – 2000 e basear-se em pensões efectivamente pagas.



53,2 milhões de contos, enquanto que a média nos últimos cinco anos foi de 36,8 milhões de contos.

De outra forma, pode concluir-se que nos últimos cinco anos parte do aumento médio anual dos custos com pensões da CGA deve-se a actualizações dos seus valores, através de aumentos gerais fixados por portarias, tendo esses aumentos essencialmente um carácter correctivo relativamente à inflação verificada e previsível.

Com efeito, relativamente aos aumentos gerais fixados por portaria e à relação dos mesmos com a inflação, verifica-se que têm sido próximos e superiores, em regra, às inflações verificadas nos anos imediatamente antecedentes (excepção em 1997).

Quadro n.º 10

Ano	15 Aumentos (Portarias)	18 IPC a)	Diferencial (Aumentos gerais – Inflação)	Diferencial (Aumentos – Inflação do ano anterior)
1995	4,0	4,1	- 0,10	-
1996	4,25	3,1	1,15	0,15
1997	3,0	2,2	0,80	- 0,10
1998	2,75	2,8	- 0,05	0,55
1999	3,0	2,3	0,70	0,20
2000	2,5	2,9	- 0,40	0,20

a) IPC- Índice de preços no consumidor, Taxa de variação média. Fonte:INE

Quanto à restante parte do aumento médio deriva de outras medidas legislativas (nomeadamente novas responsabilidades da CGA, outras valorizações e estabelecimento de condições especiais) e do aumento da dimensão das populações de aposentados ou reformados e de pensionistas de sobrevivência.

Os diplomas, de 1995 a 2000, relativos a medidas legislativas que implicaram acréscimos de custos de pensões da responsabilidade da CGA, nomeadamente novas responsabilidades, outras valorizações e estabelecimento de condições especiais, encontram-se na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.

Relativamente a novas responsabilidades, no ponto 6.1.1.1.2. - Decomposição dos custos com pensões da CGA, encontram-se quantificados os impactos das medidas relativas ao “BNU, Dragapor, RDP e Macau”.

Todas as medidas legislativas referidas, ao terem implicações na dimensão das populações de pensionistas ou tendo alterado os valores das pensões ou a sua forma de cálculo, têm impacto nos montantes de custos incorridos com pensões da CGA.

De entre aqueles diplomas, destaca-se o Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto, por se tratar de uma medida fundamental na convergência do RPSFP com o RGSS, assim como pelos seus efeitos positivos em termos financeiros de longo prazo.

Foi referido que os custos com pensões da CGA sofreram nos últimos cinco anos acréscimos a uma média anual de 52,6 milhões de contos. No quadro seguinte decompõe-se aquele acréscimo entre os custos com pensões de aposentação e de reforma e os custos com pensões de sobrevivência:



Tribunal de Contas



Quadro n.º 11

unidades: milhares de contos

Ano	1 Pensões da CGA	2 Pensões de Apos./Refor.	19 Acréscimo anual	20 Acréscimo percentual	3 Pensões de Sobrev.	21 Acréscimo anual	22 Acréscimo percentual
1995	423 546	372 030	-	-	51 516	-	-
1996	477 934	421 070	49 040	13,2	56 864	5 348	10,4
1997	522 816	461 162	40 092	9,5	61 654	4 790	8,4
1998	572 890	506 019	44 857	9,7	66 871	5 217	8,5
1999	618 142	545 790	39 771	7,9	72 352	5 481	8,2
2000	686 747 ¹⁵³	607 263	61 473	11,3	79 484	7 131	9,9
Médias	-	-	47 047	10,3 ¹⁵⁴	-	5 593	8,8 ¹⁵⁵

Fonte: Mapas de demonstração de resultados dos exercícios e balancetes do razão geral da CGA.

6.1.1.1.4 POPULAÇÕES DE PENSIONISTAS

Os universos de pensionistas, quer de aposentados e reformados, quer de pensionistas de sobrevivência, têm sofrido aumentos contínuos - o número de novas pensões em cada ano tem sido superior às “saídas”-. Esses aumentos são função dos seguintes factores:

- Estrutura etária do universo de subscritores e do universo de aposentados e reformados, e respectivas mortalidades;
- Medidas legislativas (cfr. consta da Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.

As populações de aposentados e de pensionistas de sobrevivência indicadas nos relatórios e contas da CGA incluem aposentados e pensionistas cujas pensões, muito embora sejam processadas e pagas pela CGA, são da responsabilidade do Estado ou de outras entidades, ou seja, a CGA é ressarcida do valor dessas pensões.

Assim, naqueles relatórios contabilizam-se beneficiários de subvenções vitalícias quando estas pensões são da inteira responsabilidade do Estado.

Também, os encargos com pensões de conservadores, notários e funcionários de justiça são suportadas pelo respectivo Cofre.

Finalmente, as empresas públicas e ex-empresas públicas suportam as pensões de aposentação do seu pessoal, situação dos funcionários da CGD e do respectivo fundo de pensões.

Quanto aos funcionários da CGD que prestaram serviço na CGA, relativamente aos tempos de serviço prestado na CGA até 31 de Dezembro de 1991, é a CGA que suporta as pensões de aposentação.

No que respeita às pensões de sobrevivência e relativamente às empresas públicas e ex-empresas públicas, é a CGA que suporta os encargos. No caso da CGD, a CGA suporta parte dos encargos, a respeitante ao tempo de serviço de todos os funcionários da CGD até 31 Dezembro de 1991.

¹⁵³ A confrontar nota de rodapé n.º 139.

¹⁵⁴ Percentagem distinta da taxa média de crescimento, de 10,46 %, apresentada no ponto 10.1.3., em virtude de esta respeitar ao período de 1994 – 2000 e basear-se em pensões efectivamente pagas.

¹⁵⁵ Percentagem arredondada de 8,78 %. No ponto 10.1.3. é apresentada a taxa de 8,86 %. Esta diferença resulta de médias em períodos distintos, a taxa do ponto 10.1.3. respeita a 1994-2000 e baseia-se em pensões efectivamente pagas.

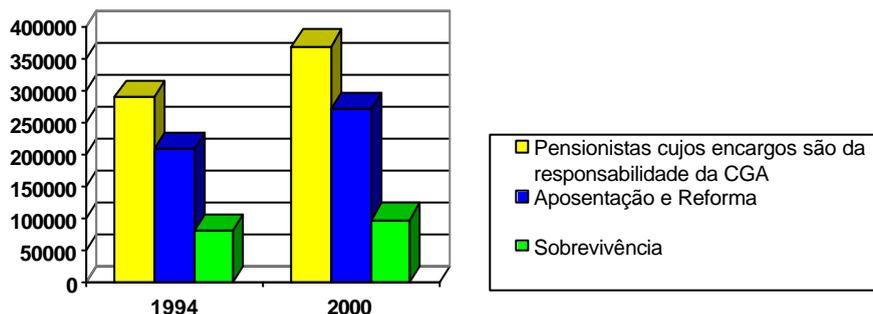


No quadro e gráfico seguintes indicam-se, relativamente aos anos de 1994 e de 2000, os números de pensionistas de aposentação e reforma e de pensionistas de sobrevivência, conforme dados fornecidos pela CGA para efeitos da realização de projecção de dados físicos e financeiros, (vide ponto 10 deste relatório).

Quadro n.º 12.

Ano	23 Número de Pensionistas	Pensionistas Aposentação e Reforma			Pensionistas Sobrevivência		
		24 Número	Variação		27 Número	Variação	
			25 N.º	26 %		28 N.º	29 %
1994	290 947	208 936	-	-	82 011	-	-
2000	369 600	271 291	62 355	29,8	98 309	16 298	19,9

Gráfico n.º 6.
Número de pensionistas



Desde o início de 1995 o número de pensões aumentou a uma média de **13 109** pensões/ano, mais precisamente **10 393** pensões de aposentação ou reforma e **2 716** pensões de sobrevivência. Em termos relativos, a proporção de pensões de aposentação ou reforma tem aumentado. Em 1994 aquelas pensões representavam cerca de **71,8 %** do número total de pensões, enquanto que em 2000 aquela relação foi de **73,4 %**.

Dispondo apenas das dimensões reais das populações, cujas pensões são suportadas pela CGA, relativamente aos anos de 1994 e 2000, optou-se por proceder a análises da evolução das populações de pensionistas, assim como de novas pensões resultantes de medidas legislativas, atribuídas ou transferidas para a CGA desde 1994, com base nos números globais apresentados nos relatórios e contas da CGA. Essa análise é apresentada na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.

Com base na evolução dos números retirados dos relatórios e contas da CGA e apresentada na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental., pode-se concluir que o crescimento anual do número de pensões de aposentação e reforma tem diminuído, enquanto que os acréscimos no número de pensões de sobrevivência revelam alguma irregularidade.

Em 1994 verificou-se o maior acréscimo de novas pensões de aposentação e reforma. Desde esse ano o número de novas pensões tem decrescido, atingindo em 2000 o número mais baixo.



6.1.2 Custos com Funcionamento e Pessoal

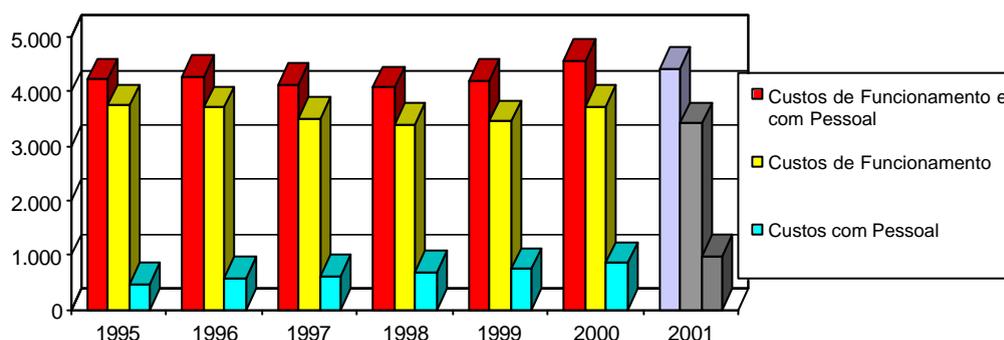
A actividade da CGA desenvolve-se com meios e serviços cedidos pela CGD nos termos de convenção celebrada entre ambas, ressarcindo-se esta, mensalmente, dos custos inerentes.

Os custos de funcionamento e de pessoal¹⁵⁶ perfazem o valor de 4,2 milhões de contos em 1995 e 4,6 milhões de contos em 2000. Nos últimos cinco anos tiveram uma evolução de mais de 8,3%.

Os custos de funcionamento, os quais englobam os custos com os vencimentos e encargos com o pessoal que assegura o funcionamento da CGA, em termos absolutos, decresceram nos exercícios de 1995 a 1998 e cresceram em 1999 e 2000 respectivamente **2% e 7,9%**.¹⁵⁷

Ilustra-se no gráfico seguinte os volumes e crescimento dos custos de funcionamento e de pessoal no período de 1995 a 2001.

Gráfico n.º 7
Milhares de contos



6.1.3 Custos Financeiros

Os custos financeiros resultam de vários encargos conforme especificação na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental., apresentando-se de seguida as conclusões.

Na estrutura de custos da CGA, os custos financeiros têm desde 1999 um peso absoluto e relativo acrescido. Em 2000 representaram **0,033 %** do total de custos e importaram em **229,6 mil contos**

Esse crescimento deve-se, em primeiro lugar, ao início das transferências de direitos às pensões de funcionários das Comunidades Europeias e conseqüentemente o encargo dos respectivos juros, bem como ao facto de, a partir de 1998, as carteiras de títulos da CGA terem sido objecto de movimentações/transações com vista à rentabilização daquelas, resultando daí encargos acrescidos designadamente comissões.

Os custos financeiros tiveram ao longo dos anos uma progressão irregular e não aderente à progressão dos custos com pensões incorridos pela CGA.

¹⁵⁶Conforme se refere na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental., à conta de custos com pessoal são imputados os custos com remunerações e encargos dos órgãos sociais da CGA – Conselhos de Administração e Fiscal e os custos com pensões e outros abonos do pessoal aposentado que exerceu funções na CGA e no ex-MSE.

¹⁵⁷ Um maior desenvolvimento dos custos com funcionamento e de pessoal constam na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.



Os juros dos saldos de conta-corrente bancária quando credores a favor da CGD são calculados ao dia conforme taxa convencionada entre a CGA e a CGD – actualmente está em vigor a taxa “euribor” acrescida de 0,20 %.

6.1.4 Custos Com Pensões e Outros Encargos do Estado

A CGA processa e paga pensões e outros encargos sociais da inteira responsabilidade do Estado. Constituem abonos estranhos a qualquer sistema contributivo para com a CGA. A fim de fazer face a esses encargos, a CGA recebe anualmente por dotações do OE as importâncias orçamentadas, ficando os valores remanescentes – diferenciais entre as importâncias orçamentadas e recebidas e as despesas pagas – em saldo da conta “Encargo do Estado” para utilização nos exercícios seguintes.

Os custos com as pensões e outros encargos da inteira responsabilidade do Estado integram:

- DFA/Invalidez - Integra pensões de deficientes e de grandes deficientes das Forças Armadas, assim como as pensões de invalidez de militares não subscritores da CGA. Inclui ainda outros encargos sociais com aqueles deficientes;
- Subvenções Vitalícias - De titulares de cargos políticos e herdeiros hábeis dos mesmos;
- Pensões de Preço de Sangue - Inclui pensões por serviços excepcionais e relevantes, pensões para galardoados com determinadas condecorações, pensões por morte em serviço e pensões por acidentes de trabalho;
- Pensões relativas aos funcionários do BNU;
- Pensões relativas aos funcionários da RDP;
- Pensões relativas aos funcionários dos Institutos Portuários.

No ponto 6.1.1.1.2 na “Decomposição de custos com pensões da CGA”, a propósito das novas responsabilidades da CGA, indicaram-se as transferidas do BNU, Dragapor, RDP e da Administração Pública de Macau. A par daquelas transferências de responsabilidades para a CGA, a lei estabeleceu que o Estado asseguraria sempre o equilíbrio financeiro da Caixa e para esse efeito inscreveria as verbas necessárias no OE¹⁵⁸.

Conforme já referido, até 1997 as demonstrações de resultados da CGA não reflectiam os custos com pensões e outros encargos da responsabilidade directa do Estado. Relativamente a 1995, 1996 e 1997 utilizam-se os valores constantes da contabilidade orçamental, sendo comparáveis com os valores dos anos seguintes em virtude dos custos processados nesses anos coincidirem com as despesas pagas.

Dos valores constantes do quadro e gráfico seguintes verifica-se:

- Em 2001 o volume de custos com pensões e outros encargos do Estado foi sensivelmente o dobro do volume verificado em 1995;
- Entre 1995 e 2000 os custos em análise situaram-se num intervalo de 23 a 37 milhões de contos, registando-se todos os anos acréscimos;

¹⁵⁸ Cfr. art.º 2, n.º 3 do Dec.-Lei n.º 227/96, de 29.11 (BNU), art.º 2, n.º 2 do Dec.-Lei n.º 90/99 de 22.03 (RDP) e art.º 7º do Dec.-Lei n.º 467/99 de 6.11 (Inst.Portuários).



Tribunal de Contas



- Todos os anos, os “custos com pensões e outros encargos do Estado” representam aproximadamente **5%** dos custos totais com pensões e outros encargos da CGA e do Estado¹⁵⁹;
- Em ambos os casos os aumentos mais significativos registaram-se em 1996 e 2000.

¹⁵⁹ Cfr. quadros n.º 1 e n.º 2, (ponto 6.1. - Análise de custos).



Não há uma relação directa entre os acréscimos anuais destes custos e os acréscimos dos custos da CGA ¹⁶⁰.

Quadro n.º 13

unidades: milhares de contos

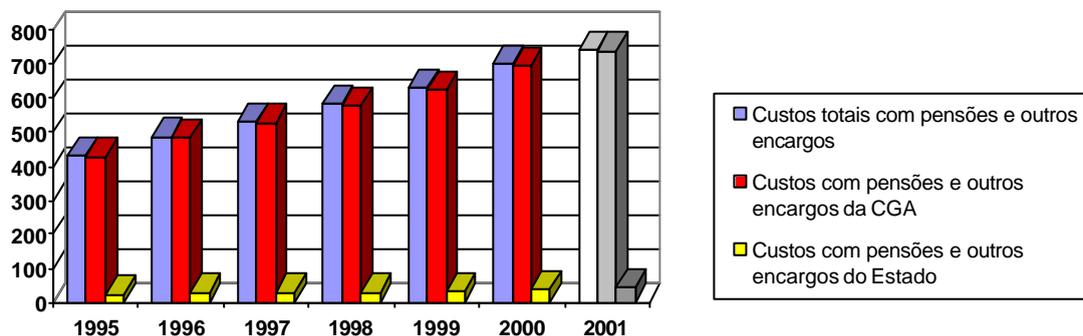
Anos	0		31		32	
	Custos pensões e out. encargos da CGA	D%	Custos pensões e out. encargos do Estado	D%	Custos totais com pensões e out. enc. CGA e do Estado	D%
1995	426 580	-	22 986	-	430 910	-
1996	482 108	13,02	28 304	23,13	486 440	12,89
1997	527 353	9,39	29 912	5,68	531 570	9,28
1998	577 420	9,49	30 837	3,10	582 013	9,49
1999	622 942	7,88	33 877	9,86	627 636	7,84
2000	693 416	11,31	37 327	10,19	699 258	11,41
a) 2001	737 685	6,38	42 718	14,44	742 224	6,14

a) Com base no orçamento inicial

Fonte: Mapas de demonstração de resultados dos exercícios e balancetes do razão geral da CGA.

Gráfico n.º 8

Milhões de contos



No quadro seguinte discriminam-se os custos com as pensões e outros encargos da inteira responsabilidade do Estado, processados entre 1998 e 2000:

Quadro n.º 14.

unidades: milhares de contos

Pensões e outros Encargos da responsabilidade do Estado	1998	1999	2000
DFA/Invalidez	20 627	22 681	25 003
Subvenções Vitalícias	815	837	1 251
Pensões de Preço de Sangue	4 874	4 991	5 411
Pensões e out. encargos rel. aos funcionários do BNU Dec.-Lei n.º 227/96	4 521	4 593	4 702
Pensões e out. encargos rel. aos funcionários da RDP Dec.-Lei n.º 90/99	-	775	785
Pensões rel. aos funcionários dos Institutos Portuários Dec.-Lei n.º 467/99	-	-	175
Total (31)	30 837	33 877	37 327

Fonte: Mapas de demonstração de resultados dos exercícios da CGA.

¹⁶⁰ O quadro reflecte os montantes de pensões e de outros encargos processados.



Tribunal de Contas



Nos últimos anos no total dos custos com pensões e encargos da responsabilidade do Estado, os “DFA Invalidez” destacaram-se assumindo cerca de **70%** dos encargos. Apesar de terem surgido novos encargos BNU, RDP e Institutos Portuários, os custos com “DFA Invalidez” têm mantido o seu peso relativo.

6.1.5 Conclusões

No último decénio, os custos totais da CGA (excluindo os custos da inteira responsabilidade do Estado) quase que sextuplicaram.

De 1995 a 2000 cresceram a uma média anual de 53,8 milhões de contos, perfazendo cerca de 700 milhões de contos em 2000.

Ao longo dos referidos exercícios os custos com pensões e outros encargos da responsabilidade da CGA têm tido um peso relativo na estrutura de custos da CGA superior a 99 %.

De 1995 a 2000 cresceram a uma média anual de **53,4 milhões de contos**, perfazendo 693,4 milhões de contos em 2000.

Dependente do número de óbitos de pensionistas e do número de novas pensões concedidas, o número de pensões tem aumentado continuamente ao longo dos anos.

No final do ano 2000, a CGA suportava 369 600 pensões, sendo 271 291 de aposentação e reforma e 98 309 de sobrevivência.

Desde o início de 1995, o acréscimo médio anual do número de pensões foi de 13 109, decomposto em 10 393 pensões de aposentação e reforma e 2.716 pensões de sobrevivência.

No último decénio, foi em 1994 que se verificou o maior acréscimo de novas pensões de aposentação e reforma. Desde esse ano o número de novas pensões tem decrescido, atingindo em 2000 o número mais baixo.



6.2 Análise de Proveitos

No quadro seguinte indicam-se os valores de proveitos, de 1995 a 2000, com base nas demonstrações de resultados dos exercícios.

Quadro n.º 15

unidades: milhares de contos

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	a) 2001
Quot/descontos subscritores	167 363	178 011	185 840	201 410	224 839	243 609	255 700
Contribuições Entidades	25 198	27 155	27 961	31 292	37 741	39 592	42 300
Contribuições Totais	192 561	205 166	213 801	232 702	262 580	283.201¹⁶¹	298 000
Desc. Adjud. obras públicas	1 884	2 215	2 601	2 695	2 945	2 917	3 300
Prestações de serviços	410	438	468	504	531	578	650
Outros proveitos	1 724	3 001	1 255	3 745	1 264	6 614	7 012
Proveitos financeiros	1 305	1 195	904	2 060	4 884	3 696	2 923
Proveitos extraordinários	41	b)	0	c)	1	109	-
“Receitas próprias” totais	197 925	212 015	219 029	241 706	272 205	297 115	311 885
Comparticipação do Estado	233 000	274 432	312 552	346 032	362 319	404 913	430 238
Sub-total-Proveitos da CGA	430 925	486 447	531 581	587 738	634 524	702 028	742 123
d) Compensação do Estado	22 986	28 304	29 912	30 837	33 877	37 327	42 798
e) Comp. Financ. do DL 467/99	-	-	-	-	-	21	-
TOTAL	453 911	514 751	561 493	618 575	668 401	739 376	784 912

a) Com base no orçamento inicial. A sua comparação com os valores da contabilidade patrimonial deve ser feita com reservas.

b) Em 1996 os proveitos extraordinários perfizeram 129 600\$00.

c) Em 1998 os proveitos extraordinários perfizeram 60 903\$00.

d) Valores utilizados em pensões e outros encargos de inteira responsabilidade do Estado, encontrando-se contabilizados nas demonstrações de resultados a partir de 1998. As importâncias inscritas em proveitos, como “Compensação do Estado”, são coincidentes com as importâncias levadas a custos de “Custos com pensões do Estado” acrescidas de “Custos com prestações sociais do Estado”. Contudo, os custos incorridos não são exactamente iguais às verbas transferidas do OE como compensação, sendo os respectivos saldos apresentados em “Terceiros” nos balanços.

e) Verbas transferidas do OE utilizadas para amortização de dívida dos Institutos Portuários, compensação de pensões de aposentação antecipadas de pessoal daqueles organismos. Em 2000 dos montantes transferidos do OE para compensação foi utilizada a verba de 21 457 369\$00 para esse efeito, nos termos do art.º 7º do Decreto - Lei n.º 467/99 de 06/11.

Fonte: Mapas de demonstração de resultados dos exercícios da CGA.

Na análise relativa aos proveitos por natureza estabelecem-se, por ordem de apresentação, as seguintes comparações com os custos incorridos:

- Quotizações face aos custos com pensões e outros encargos da CGA;
- Populações de subscritores e populações de pensionistas;
- Rendimentos de carteiras de títulos e custos com a gestão das carteiras;
- Proveitos de juros bancários e custos com empréstimos bancários;
- Participação do Estado face aos proveitos e custos da CGA;
- Compensação do Estado e custos e encargos da inteira responsabilidade do Estado.

¹⁶¹ A diferença deste valor para 283 360 mil contos indicados no quadro 40 do ponto 10.1.3. deriva do facto de o primeiro respeitar a quotizações e contribuições processadas enquanto o do quadro 15 reflecte as quotizações cobradas.



6.2.1 Quotizações de Subscritores e Contribuições de Entidades

6.2.1.1 VOLUMES E PROPORÇÕES DE PROVEITOS COM QUOTIZAÇÕES

Excluindo as transferências do Estado (de participação), as quotizações dos subscritores juntamente com as contribuições das entidades constituem a maior fonte de receita da CGA. Estas receitas têm representado nos últimos cinco anos aproximadamente **40 %** do total das receitas, conforme quadro seguinte.

Quadro n.º 16

ANOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^{a)}
Proporção percentual das quotizações de subscritores e de contribuições de entidades no total de proveitos	44,7	42,2	40,2	39,6	41,4	40,3	40,2

a) Com base no orçamento inicial

Ao longo dos anos, verifica-se uma tendência decrescente do peso relativo das quotizações e contribuições no total de proveitos da CGA.

A proporção das quotizações dos subscritores é dominante, apresentando as contribuições das entidades uma tendência de crescimento do seu peso relativo, conforme quadro seguinte

Quadro n.º 17

ANOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 a)
Proporção percentual das contribuições das entidades no total de quotizações e contribuições	13,1	13,2	13,1	13,5	14,4	14,0	15,8

a) Com base no orçamento inicial

O crescimento do peso relativo das contribuições das entidades resulta das disposições legais que têm surgido no sentido de também as entidades contribuírem no financiamento do regime. Em geral, os organismos da Administração Central não participam no sistema.

Identificam-se, na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental., as entidades contribuintes que compõem os seguintes grupos, com indicação dos respectivos diplomas legais onde se explicita a obrigação de contribuir:

- Diversos Institutos, Administrações e Juntas Autónomas;
- Orquestras, teatros, companhias nacionais e outras entidades culturais;
- Estabelecimentos fabris e oficinas (pessoal civil) e outras entidades ligadas à defesa;
- Organismos e serviços das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais;
- Estabelecimentos de ensino superior e não superior, particular ou cooperativo (pessoal docente).



6.2.1.2 RELAÇÃO DOS VALORES DAS QUOTIZAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES DE ENTIDADES FACE AOS CUSTOS COM PENSÕES E OUTROS ENCARGOS DA CGA

No quadro e gráfico seguintes explicitam-se os valores de quotizações e contribuições, bem como os respectivos acréscimos anuais, comparativamente com os custos de pensões e outros encargos da CGA.

Quadro n.º 18

unidades: milhares de contos

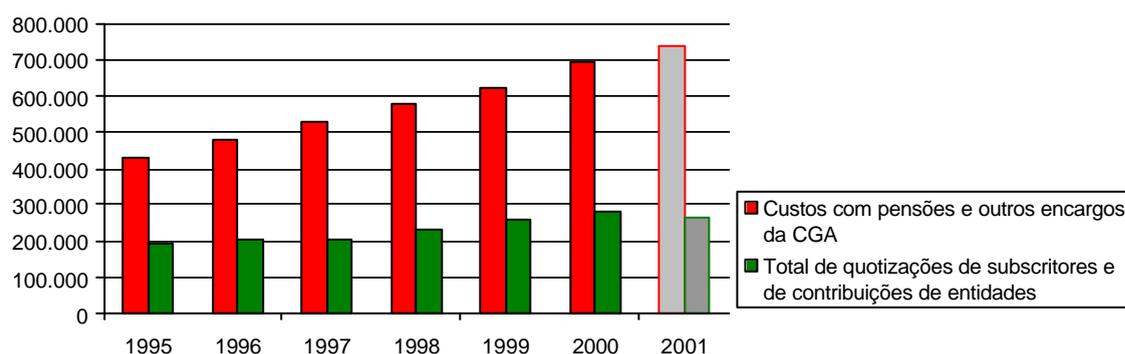
Ano	0 Custos pensões out. encargos CGA	D%	33 Quotizações Subscritores	D%	34 Contribuições Entidades	D%	35 Total de proveitos com Quotizações e Contrib.	D%	36 Rácio Quot. Contr./ Custos pensões e out. enc. CGA
1995	426 580	-	167 363	-	25 198	-	192 561	-	0,45
1996	482 108	13,0	178 011	6,4	27 155	7,8	205 166	6,6	0,43
1997	527 353	9,4	185 840	4,4	2 961	3,0	203 801	4,2	0,39
1998	577 420	9,5	201 410	8,4	31 292	12,0	232 702	8,8	0,40
1999	622 942	7,9	224 839	11,6	37 741	20,7	262 580	12,8	0,42
2000	693416 ¹⁶²	11,3	243 609 ¹⁶³	8,4	39 592	5,0	283 201	7,9	0,41
2001	737 685	6,4	255 700	5,0	42 300	6,9	268 000	-5,4	0,36

a) Fonte: Orçamento inicial.

Fonte: Balancetes do razão geral e relatórios e contas da CGA.

Gráfico n.º 9

Milhares de contos



Embora se verifique uma tendência crescente dos custos com pensões e outros encargos da CGA, assiste-se igualmente a uma tendência crescente das quotizações e contribuições. No entanto, aos acréscimos verificados naqueles custos, não têm correspondido iguais acréscimos nas receitas de quotizações e contribuições (excepto no ano de 1999), constatando-se, assim, a tendência

¹⁶² Custos com pensões e outros encargos da CGA processados.

¹⁶³ As quotizações de subscritores diferem do montante indicado no ponto 10.1.3. em menos 278 mil contos, em virtude de corresponder a quotizações processadas, enquanto que o montante de 243 888 mil contos respeita à receita efectiva com quotizações.



Tribunal de Contas



decrésciente de auto-financiamento do sistema, demonstrada pelos valores do rácio quotizações e contribuições/ custos com pensões e outros encargos da CGA, conforme Quadro n.º 18.



Os seguintes valores aproximados ilustram a evolução nos últimos anos:

Acréscimos de 1995 para 2000:

- De custos com pensões e outros encargos da CGA....267 milhões de contos;
- De quotizações e contribuições.....91 milhões de contos.

Diferencial entre aqueles custos e quotizações mais contribuições:

- Em 1995.....234 milhões de contos;
- Em 2000.....410 milhões de contos.

6.2.1.3 POPULAÇÕES DE SUBSCRITORES

Como foi referido no ponto 6.1.1.1.3., relativamente às Populações de pensionistas, as dimensões das populações apresentadas nos relatórios e contas da CGA encontram-se “inflacionadas”. Ou seja, os universos de subscritores aí apontados correspondem ao n.º de subscritores constantes dos ficheiros da CGA, independentemente das suas pensões e outros encargos serem ou não da responsabilidade da CGA.

Em virtude das diferenças entre os números de subscritores apresentados pela CGA, nos seus relatórios e contas anuais, e os números de subscritores fornecidos serem, em termos relativos, de pouca expressão, integra-se na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental, uma análise da evolução das populações de subscritores no último decénio com base nos universos indicados nos referidos relatórios e contas.

Quadro n.º 19

Ano	Subscritores	Pensionistas de Aposentação e Reforma e Pensionistas de Sobrevivência	37 N.º Sub/ N.º Pens.
2000	744 445	369 600	2,01

Fonte: Dados fornecidos pela CGA

Com base na evolução das populações apresentadas em relatórios e contas da CGA, conclui-se que desde 1998 inverteu-se a tendência decrescente do rácio do número de subscritores sobre o número pensionistas. Este facto é importante ao verificar-se que os novos subscritores já se encontram “dentro” da reforma resultante do Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto.

6.2.2 Descontos em Adjudicações de Obras Públicas

Nos termos do art.º 138º do Decreto - Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro (EA), 0,5 % sobre o valor das adjudicações das obras públicas, adjudicadas por entidades empregadoras de pessoal inscrito na CGA, constituem receitas da CGA.

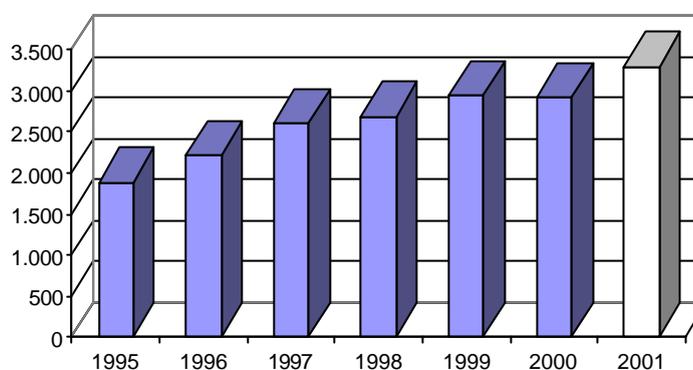
Esta disposição é aplicável às obras públicas adjudicadas pela Administração Central, directa e indirecta, pela Administração Regional, pela Administração Autárquica e entidades com pessoal subscritor da CGA (cfr. art.º 3º do Decreto - Lei n.º 59/99, de 2 de Março).



As entidades empregadoras de pessoal subscritor da CGA indicam os valores dos descontos em adjudicações (montantes que estão a ser entregues e que correspondem a 0,5% dos valores contratuais líquidos de IVA) nas guias de pagamento mensais que remetem à CGA (as guias de pagamento contêm campo próprio para a explicitação desses valores).

Em 2000 aqueles proveitos no valor de 2,9 milhões de contos representaram cerca de 0,4% do total dos proveitos. Prevê-se que em 2001 atinjam 3,3 milhões de contos. O gráfico seguinte revela a evolução de 1995 a 2001.

Gráfico n.º 10
Receitas de adjudicações de obras públicas
Milhares de contos



As receitas relativas às adjudicações de obras públicas têm evoluído de uma forma irregular. Verificaram-se acréscimos de cerca de **17%** em 1996 e 1997, acréscimos de **3,6%** e de **9,3%** nos anos seguintes, e, em 2000 um decréscimo de cerca de **1%**.

A CGA não procede ao controlo destes proveitos. Não tem acesso a quaisquer bases de dados, das quais possa retirar informação para cruzar com as importâncias indicadas nas guias de pagamento, assim como não dispõe de serviços inspectivos próprios.

A CGA só toma conhecimento dos proveitos desta natureza a que tem direito no mesmo momento em que procede à arrecadação das respectivas receitas (quando as entidades acusam as adjudicações de empreitadas inscrevendo os respectivos descontos nas guias de pagamento mensais remetidas à CGA).

Pontualmente, consegue recuperar algumas das receitas não entregues com base em comunicações de outras entidades. A Inspeção Geral de Finanças (IGF) e a Inspeção Geral da Administração do Território (IGAT) no desenvolvimento das suas acções, quando identificam situações de incumprimento do art.º 138º do EA remetem os respectivos relatórios à administração da CGA.

6.2.3 Prestação de Serviços

Para além das pensões e outros encargos da CGA e da responsabilidade do Estado, a CGA processa e paga pensões de outras entidades. Relativamente às seguintes entidades a CGA cobra uma percentagem pela prestação desses serviços:

- Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça (CNFJ);
- Portugal Telecom.



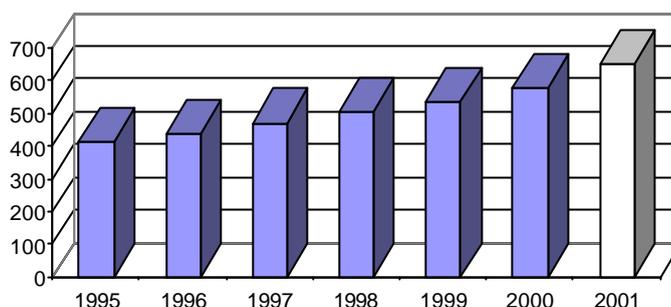
Estas receitas têm tido um crescimento regular ao longo dos anos, perfazendo 578 milhares de contos em 2000 (cerca de 0,08% dos proveitos). O gráfico seguinte revela os valores de 1995 a 2001 (valores estimados).



Tribunal de Contas



Gráfico n.º 11
Prestações de serviços
Milhares de contos



6.2.4 Outros Proveitos

No quadro seguinte especificam-se outros proveitos e respectivos valores, conforme a sua natureza:

Quadro n.º 21

unidades: em contos

Descrição	1995	1996	1997	1998	1999	2000	a) 2001
Juros de mora	839 313	1 899 995	657 683	452 625	260 124	196 019	510 000
Pensões prescritas e anuladas	805 255	996 744	498 813	449 467	394 845	498 556	790 000
Reposição de pensões	63 789	102 727	94 385	39 972	29 771	9 821	-
Comp. de custos com pensões	-	-	-	2 802 650	577 552	5 904 227	5 704 690
Emolumentos			175	242	186	131	300
Outros proveitos não especificados	16 075	1 886	3 514	346	1 870	5 481	7 300
Total	1 724 432	3 001 352	1 254 570	3 745 302	1 264 348	6 614 235	7 012 290

a) Com base no orçamento inicial

Fonte: Mapas de demonstração de resultados dos exercícios e balancetes do razão geral da CGA.

Juros de mora

São contabilizados apenas os juros apurados aquando da realização de pagamentos fora de prazo ou fixados em planos/acordos de pagamento de dívidas.

Pensões prescritas e anuladas e reposição de pensões

A conta de pensões prescritas e anuladas reflecte a anulação de pensões por falecimento dos pensionistas e a restituição de pensões indevidamente pagas (havendo anulação da totalidade do valor processado).

Em reposição de pensões são contabilizadas as verbas restituídas como resultado de rectificações de diferença de valores.



Compensação de custos com pensões

Nos últimos exercícios foram criadas reservas especiais, com a constituição de carteiras de títulos da dívida pública, para suporte de pensões de pessoal oriundo de “Macau”, “BNU”, “Dragapor” e “RDP”.

Assim, nesta rubrica de compensação de custos com pensões são contabilizados os valores de reembolso de títulos, vendas essas necessárias para a realização do pagamento de pensões daquele pessoal.

Os proveitos desta natureza são determinantes na grandeza de “Outros proveitos” nos últimos anos. Em 2000, no total de outros proveitos de 6,6 milhões de contos (cerca de 0,9% do total de proveitos), a compensação de custos com pensões representou 5,9 milhões de contos (89%).

6.2.5 Proveitos Financeiros e Proveitos Extraordinários

Proveitos financeiros

Em proveitos financeiros são contabilizados:

- Rendimentos das carteiras de títulos. A CGA detém seis reservas constituídas por carteiras de títulos perfazendo o “valor de balanço” de cerca de 79 milhões de contos. Todos estes títulos - consolidados, certificados de dívida, obrigações do tesouro e outros - são de dívida pública, à excepção de algumas acções com o “valor de balanço” de 76 200\$00. Todas estas reservas têm um carácter especial à excepção do fundo de reserva conta títulos da CGA, ou seja, os reembolsos (resultantes das vendas de títulos) destinam-se a suportar pensões de pessoal afecto a determinadas entidades. No Quadro n.º 22 indicam-se as reservas constituídas;
- Rendimentos de capitais aplicados. São rendimentos de imóveis – rendas;
- Juros de depósitos, resultantes dos saldos devedores na conta corrente com a CGD;
- Juros de reposição de pensões.

O quadro e gráfico seguintes reflectem as importâncias dos proveitos financeiros conforme a sua natureza e respectiva evolução:

Quadro n.º 21 unidades: contos

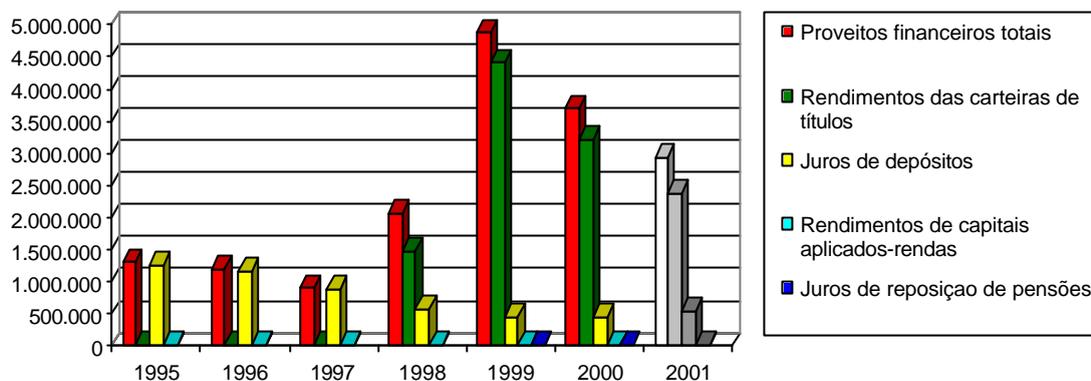
Ano	Rendimentos das carteiras de títulos	Rendimentos de capitais Aplicados – rendas	Juros de depósitos	Juros de reposição de pensões	Proveitos financeiros totais
1995	17 479	16 087	1 270 927	-	1 304 493
1996	11 916	12 683	1 170 661	-	1 195 260
1997	8 918	10 726	884 427	-	904 071
1998	1 481 570	6 886	571 331	-	2 059 787
1999	4 411 146	5 400	464 818	2 520	4 883 884
2000	3 225 580	3 872	463 261	3 430	3 696 143
a) 2001	2 372 100	4 500	551 000	-	2 927 600

a) Com base no orçamento inicial

Fonte: Balancetes do razão geral da CGA.



Gráfico n.º 12
Contos



6.2.5.1 RENDIMENTOS DAS CARTEIRAS DE TÍTULOS

O quadro seguinte indica a composição das carteiras de títulos da CGA no final de 2000.

Quadro n.º 22

Unidades: milhares de contos

Reservas em Carteira de Títulos	Valores de balanço a 31.Dez.2000
Fundo de reserva da CGA	3 031
Fundos de organismos integrados (Conservadores, Notários, Funcionários da Justiça)	90
Reserva especial – DL n.º 357/93 (Macau)	28 388
Reserva especial – DL n.º 227/96 (BNU)	40 835
Reserva especial – DL n.º 10/98 (DRAGAPOR)	1 343
Reserva especial – DL n.º 90/99 (RDP)	5 199
Total	78 886

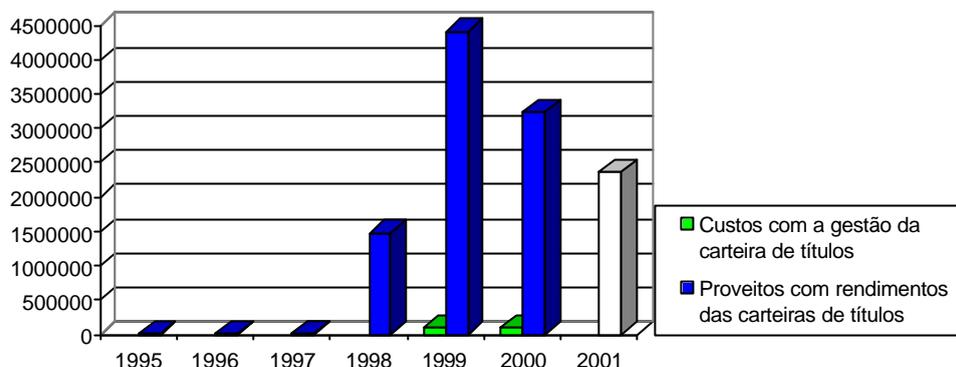
Fonte: Relatórios e contas da CGA.

A partir do exercício de 1998 foram os rendimentos das carteiras de títulos que determinaram a grandeza dos valores de proveitos financeiros. A partir de 1998 com a introdução do novo plano de contas, passaram a ser contabilizados –discriminados - os rendimentos das carteiras de títulos. Por outro lado, nos últimos anos, com as reservas constituídas em títulos afectas às novas responsabilidades transferidas para a CGA, a carteira total da CGA, em valores de balanço, passou de 240 581 068\$00, em 31 de Dezembro de 1995, para 78 885 504 225\$00, em 31 de Dezembro de 2000, ou seja aumentou 328 vezes. Também foi a partir de 1998 que as carteiras passaram a ter uma gestão “activa”, procedendo a CGD a vendas e a aplicações de forma a maximizar a sua rentabilização, conforme foi referido no ponto “Custos financeiros”.

O gráfico seguinte compara precisamente os custos e os proveitos das carteiras de títulos, demonstrando a diferença de grandezas a partir de 1998.



Gráfico n.º 13
Contos



6.2.5.2 JUROS DE DEPÓSITOS

Até 1997 o volume de proveitos financeiros foi determinado pelas importâncias auferidas de juros de saldos credores da conta corrente na CGD, sendo as taxas desses juros acordadas em convenção homologada pela tutela.

As convenções estabelecidas fixavam as seguintes taxas:

- Convenção de 29 de Setembro de 1995, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1995- contagem diária de juros com a taxa em vigor para os depósitos a prazo a 31 dias. Em sentido contrário, com saldo a favor da CGD esta cobrava com base na “prime rate” em vigor na CGD. Em 29 de Janeiro de 2001, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2001 – os saldos superiores a 5 milhões de contos passaram a ser remunerados à taxa “lisbor”, do 1º dia útil do mês, deduzida de 1,25%. Desta actualização resultou a melhoria da remuneração dos saldos. Também nessa medida, esta actualização não foi colocada à consideração da tutela para efeitos de homologação.
- Convenção de 05 de Dezembro de 2001, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2002- contagem diária de juros à taxa “euribor” a um mês, do 1º dia do mês, deduzida de 0,25%. Em sentido contrário, a CGD cobrava a taxa “euribor” a um mês, do 1º dia do mês, acrescida de 0,20%.

No quadro seguinte, como termo de comparação referem-se as taxas acordadas com a Direcção-Geral do Tesouro – DGT, quando a CGA efectuou depósitos de excedentes de tesouraria, em finais de 2000 e 2001, no âmbito do novo Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 05 Junho.



Tribunal de Contas

Quadro n.º 23

Importâncias Milhões de contos	Datas do início e final das aplicações na DGT	Taxas negociadas com a DGT	Taxas convencionadas com a CGD
1,2	29.Dez.2000 a 18.Jan.2001	4,847 %	3,7054 % para Jan.2001 (Lisbor a 1 mês, em 02.Jan.2001: 4,9554) deduzida de 1,25 a)
4,0	28.Dez.2001 a 17.Jan.2002	3,2 %	2,2504 % para Dez.2001 (Lisbor a 1 mês, em 03.Dez.2001: 3,5004) deduzida de 1,25 3,062 % para Jan.2002 (Euribor a 1 mês, em 02.Jan.2002: 3,312) deduzida de 0,25

a) Taxa utilizada para importâncias superiores a 5 milhões de contos.

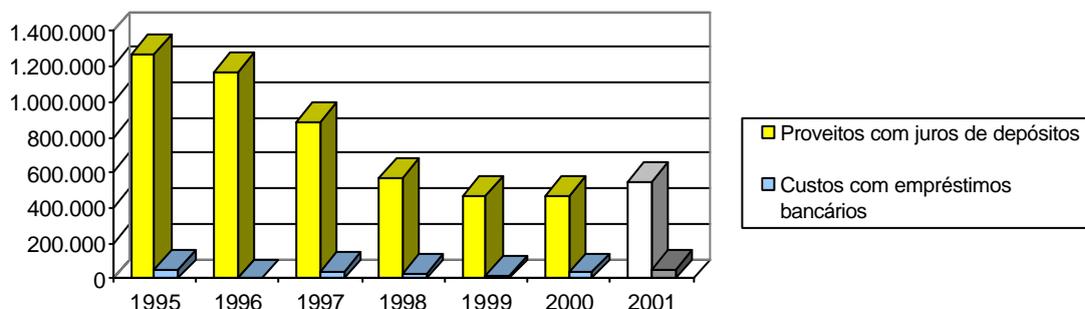
Muito embora não se trate de aplicações idênticas quanto à sua disponibilidade, conclui-se que naquelas duas situações a CGA obteve taxas remuneratórias mais elevadas junto da DGT.

Reportando-se a este assunto as alegações confirmam o anteriormente exposto, acrescentando (nas alegações ao ponto 6.2.5.2), que “as taxas de juro referidas no quadro n.º 23, respeitam a produtos financeiros de características diferentes, o que dificultará a sua comparação. Assim, enquanto que a conta-corrente que a CGA mantém com a CGD tem a natureza de uma conta de depósito à ordem, com disponibilidade imediata, os produtos financeiros disponibilizados pela DGT têm prazos para a sua mobilização, sendo a antecipação passível de penalização”.

E concluem que “presentemente, os saldos da conta-corrente da CGA com a CGD, de disponibilidade imediata, são movimentados a uma taxa indexada à taxa euribor, o mesmo acontecendo com a taxa de juro de depósitos a prazo junto da DGT que está, igualmente, indexada à taxa directora dos mercados financeiros da União Europeia”.

O movimento de proveitos e custos com juros recebidos e juros pagos, da CGA com a sua conta corrente na CGD, é representado no gráfico seguinte.

Gráfico n.º 14
Contos





6.2.6 *Comparticipação do Estado*

A transferência anual do OE destinada a assegurar o equilíbrio financeiro, nos termos do art.º 139º do Decreto - Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, (EA), é designada por “Comparticipação do Estado” na contabilidade orçamental da CGA, enquanto que na patrimonial aquelas transferências são contabilizadas na conta denominada “Subsídio do Estado”.

Assegurar o equilíbrio financeiro da CGA

As transferências do OE têm sido efectuadas por conta da rubrica orçamental seguinte:

Capítulo 04 – Pensões e Reformas

Divisão 01 – Segurança Social

Rubrica 01.03.04 – Contribuições para a Segurança Social.

As verbas transferidas do OE co-financiam o pagamento de pensões e outros encargos da responsabilidade da CGA, bem como os seus custos de funcionamento e de pessoal. Com efeito, as designadas “receitas próprias” da CGA, ou sejam, contribuições de subscritores e entidades, descontos em adjudicações, prestação de serviços, outros proveitos e proveitos financeiros e extraordinários não são suficientes para fazer face às responsabilidades da CGA.

No quadro seguinte comparam-se os montantes transferidos do OE (certificados pela Secretaria-Geral do MF e naturalmente levados a proveitos na contabilidade patrimonial), nos últimos três exercícios, com os valores de resultados líquidos do exercício e de saldos de gerência, respectivamente da contabilidade patrimonial e da contabilidade orçamental.

Quadro n.º 25 unidades: milhões de contos

Ano	Comparticipação do Estado	Resultados líquidos do exercício	Saldos de gerência a)
1998	346,0	5,7	5,8
1999	362,3	6,1	1,4
2000	404,9	2,8	1,7

a) Em 2000 trata-se do saldo da gerência de 17 Mar. a 31 Dez.

Fonte: Contas de gerência e relatórios e contas da CGA.

Proporção da Participação do Estado no equilíbrio financeiro da CGA

Importando verificar em que proporção a participação do Estado assegura o equilíbrio financeiro da CGA indicam-se, no quadro seguinte, os valores da participação do Estado, dos proveitos das designadas “receitas próprias” e os proveitos totais (excluindo as receitas de compensação do Estado)¹⁶⁴, bem como os respectivos aumentos percentuais anuais:

¹⁶⁴ Estas são meras transferências afectas integralmente às pensões que, não estando dependentes de qualquer contribuição, constituem encargos da responsabilidade directa do Estado.



Tribunal de Contas



Quadro n.º 25

Unidades: milhares de contos

Ano	Comparticipação do Estado		“Receitas próprias” totais		Proveitos da CGA	
	Valor	Aumento Anual %	Valor	Aumento Anual %	Valor	Aumento Anual %
1995	233 000	-	197 925	-	430 925	-
1996	274 432	17,8	212 015	7,1	486 447	12,9
1997	312 552	13,9	219 029	3,3	531 581	9,3
1998	346 032	10,7	241 706	10,4	587 738	10,6
¹⁶⁵ 1999	362 319	4,7	272 205	12,6	634 524	19,4
2000	404 913	11,8	297 115	9,2	702 028	10,6
a) 2001	430 238	6,3	311 885	5,0	742 123	5,7

a) No ano de 2001 indicam-se os valores constantes do orçamento inicial.

Nos últimos anos os proveitos têm tido acréscimos substanciais. Entre 1995 e 2000, os proveitos cresceram aproximadamente 271 milhões de contos (63%), tendo a participação do OE aumentado cerca de 172 milhões de contos (74%), enquanto que as denominadas “receitas próprias” tiveram um aumento na ordem dos 50%, ou seja, aproximadamente 99 milhões de contos.

Assim, conclui-se que no contínuo aumento dos proveitos, o qual deriva da necessidade de se fazer face ao contínuo aumento das pensões e encargos da CGA, tem-se verificado um recurso cada vez maior às transferências do OE.

A tendência do crescimento desse peso relativo da participação do Estado a sua proporção face ao total de proveitos e aos custos totais encontram-se indicados no quadro seguinte.

Quadro n.º 26

unidades: milhares de contos

Ano	Transferência do Estado		Proveitos da CGA Valor	Custos da CGA Valor
	Valor	Proporção nos proveitos da CGA %		
1995	233 000	54,0	430 925	430 910
1996	274 432	56,4	486 447	486 440
1997	312 552	58,8	531 581	531 570
1998	346 032	58,9	587 738	582 013
1999	362 319	57,1	634 524	627 636
2000	404 913	57,7	702 028	699 258
a) 2001	430 238	57,9	742 123	742 229

a) No ano de 2001 indicam-se os valores constantes do orçamento inicial.

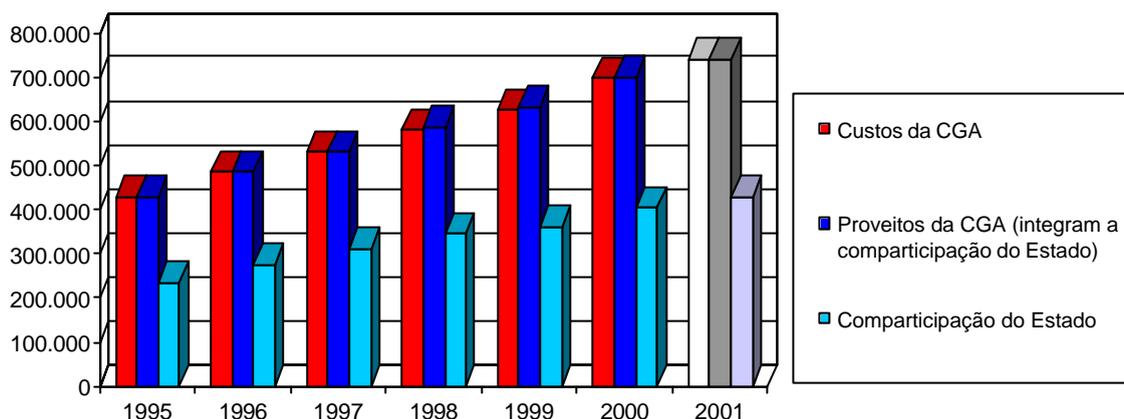
Fonte: Relatórios e contas da CGA.

¹⁶⁵ A Secretaria Geral do Ministério das Finanças certificou entregas em 1999 de 364 227 000 contos de participação e 31 972 715 contos de compensação. Através do 2.º orçamento suplementar da CGA foram transferidos 1 908 000 contos de participação para rubricas de compensação.



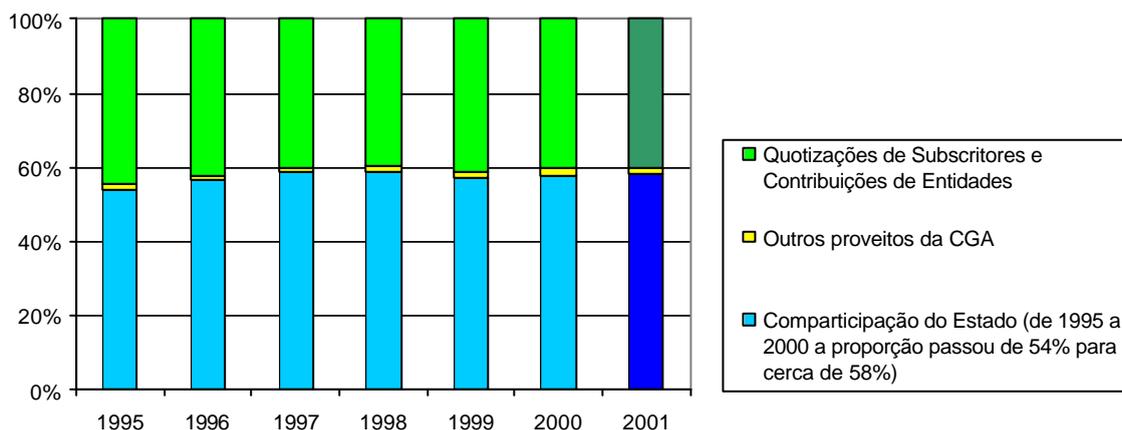
O gráfico seguinte ilustra o contínuo aumento dos custos da CGA e consequentemente dos seus proveitos, nos quais se integram as transferências do OE destinadas a assegurar o equilíbrio financeiro - a Comparticipação do Estado.

Gráfico n.º 15
Milhares de contos



Correspondendo a comparticipação do Estado às “necessidades de financiamento”, evidencia-se o seu peso relativo, tendencialmente ascendente, ao longo dos anos.

Gráfico n.º 16



No contínuo aumento dos proveitos, que deriva da necessidade de fazer face ao progressivo aumento dos custos com pensões e encargos da CGA, tem-se verificado um recurso cada vez maior à comparticipação do Estado, com o intuito de assegurar o equilíbrio financeiro do regime. Entre 1995 e 2000, a comparticipação do OE aumentou cerca de 172 milhões de contos (74%), enquanto que as denominadas “receitas próprias” da CGA aumentaram cerca de 50%, ou seja, aproximadamente 99 milhões de contos.

Em termos relativos, a proporção da comparticipação do Estado no total de proveitos apresentou uma tendência de crescimento. Entre 1995 e 2000 aquela relação passou de cerca de 54% para aproximadamente 58%.



Tribunal de Contas



6.2.7 Compensação do Estado

Como foi referido no ponto 6.1.4 “Custos com pensões e outros encargos do Estado”, a CGA recebe anualmente por dotações do OE verbas para suportar, integralmente, os encargos da inteira responsabilidade do Estado.

As transferências do OE têm sido efectuadas por conta da rubrica orçamental seguinte:

Capítulo 04 – Pensões e Reformas

Divisão 01 – Segurança Social

Rubricas:

04.01.03 - CGA - DFA Invalidez

04.01.03 - CGA - Subvenções Vitalícias

04.01.03 - CGA - Funcionários da Justiça (situação pontual em 1995)

04.01.03 - CGA - Pensões Dec. - Lei n.º227/96 (BNU) (desde 1996)

04.01.03 - CGA - Pensões Dec. - Lei n.º 90/99 (RDP) (desde 1996)

04.01.03 - CGA - Pensões Dec. - Lei n.º467/99 (Institutos Portuários)(desde 2000)

Para a CGA são transferidos os valores estimados - orçamentados - ficando, após o processamento dos encargos, os valores remanescentes relevados em balanço, conta “Encargo do Estado”. Em demonstração de resultados as importâncias registadas em proveitos do exercício coincidem com os custos processados - Custos com pensões do Estado acrescidos dos Custos com prestações Sociais do Estado.

O quadro seguinte espelha os montantes de custos incorridos com pensões e encargos da responsabilidade do Estado ao longo dos vários exercícios, bem como as transferências do OE para suporte daqueles e o apuramento dos saldos finais, a favor ou contra o Estado. Para maior desenvolvimento ver Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental

Quadro n.º27

unidades: milhares de contos

Ano	31 Custos c/ pensões e out. encargos do Estado	Transferências do OE de Compensação do Estado	Saldos finais (favor do Estado)
1995	22 986	23 042	36
1996	28 304	28 237	- 31
1997	29 912	30 053	110
1998	30 837	30 755	32
1999	33 877	33 881 ^{a)}	36
2000	37 327	37 421	108
2001	42 718	42 789	-

Fonte: Relatórios e contas da CGA.

a) cfr. nota 164

Os valores dos saldos finais têm uma expressão relativa diminuta face aos valores orçamentados e transferidos – cerca de 0,4 % no exercício de 1997.

Procedeu-se à conferência dos saldos de balanço com o “Estado - Ministério das Finanças”, decorrentes de remanescentes de verbas transferidas do OE para suportar pensões e encargos da responsabilidade do Estado, com as certidões da Secretaria Geral do Ministério das Finanças



relativas às transferências efectuadas e com os balancetes do razão geral nos finais dos vários exercícios, permitindo confirmar a justeza dos montantes em saldo.

6.2.8 Conclusões

Na estrutura de proveitos da CGA, excluindo a comparticipação do Estado, as quotizações de subscritores e as contribuições das entidades constituem o *item* preponderante.

Em 2000 o total de quotizações (subscritores e entidades), no montante de 283 milhões de contos representaram cerca de 40 % no total dos proveitos, observando-se uma tendência decrescente do peso relativo das quotizações no total dos proveitos da CGA, e nesta medida uma diminuição de capacidade de autofinanciamento do sistema, conforme demonstra a análise do rácio quotizações /pensões.

Por sua vez constata-se uma tendência crescente do peso relativo das quotizações das entidades no total das quotizações (14 % em 2000).

Desde 1998 inverteu-se a tendência decrescente do rácio do número de subscritores sobre o número de pensionistas.

A comparticipação do Estado, através de transferências do OE, assegura o financiamento da CGA, nos termos da lei. De facto, anualmente, aquelas transferências cobrem o défice resultante da diferença entre as receitas arrecadadas pela CGA e as diversas despesas.

No contínuo aumento dos proveitos, o que deriva essencialmente da necessidade de fazer face ao progressivo aumento dos custos com pensões e encargos da CGA, tem-se verificado um recurso, cada vez maior, à comparticipação do Estado.

Entre 1995 e 2000 a comparticipação do OE aumentou cerca de 172 milhões de contos (74%), enquanto que as outras receitas da CGA aumentaram cerca de 50%, ou seja, aproximadamente 99 milhões de contos.

Em termos relativos, a proporção da comparticipação do Estado no total de proveitos cresceu, sendo previsível que essa tendência se mantenha. Em 1995 aquela relação era cerca de 54 % aproximando-se em 2000 dos 58 %.

6.3 Dívidas à CGA

Procedeu-se a uma análise da evolução dos montantes em dívida à CGA entre Junho de 2000 e 31 de Dezembro 2001.¹⁶⁶ As dívidas respeitam a quotizações, a contribuições, a encargos com pensões e a juros de mora.

Em Junho de 2000 as dívidas totalizavam 51 066 milhares de contos tendo sido entretanto cobrados cerca de 29 597 milhares de contos, pelo que em Dezembro de 2001 o total em dívida era de 21 469 milhares de contos.

Das dívidas que subsistem em 31 de Dezembro de 2001, a de maior montante, cerca de 47%, corresponde a uma dívida relativa a juros de mora do Cofre dos Conservadores, Notários e funcionários de Justiça. As restantes dívidas, embora de menor peso, envolvem um número elevado de entidades, estando nesta situação, designadamente as autarquias locais e os estabelecimentos de ensino privado superior e não superior.

¹⁶⁶ Constando um maior desenvolvimento na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.



Tribunal de Contas



O montante global de dívidas dos estabelecimentos de ensino referidos, pelo não pagamento de quotas e contribuições, ascendia em Dezembro de 2001 a cerca de 1 197 milhares de contos. Deste montante aproximadamente 50% havia sido remetido para os tribunais tributários.



De acordo com elementos fornecidos pela CGA, reportados a Dezembro de 2001, dos 149 estabelecimentos de ensino superior e não superior privado com situação por regularizar, 43 estavam a cumprir o plano de pagamento em curso.

Conforme referido pela CGA¹⁶⁷ a integração dos docentes dos estabelecimentos do ensino privado superior e não superior na CGA, a partir de 1985 e 1988, respectivamente, levantou algumas dificuldades no tratamento destas entidades, designadamente pela inexistência de obrigatoriedade de entrega das relações de descontos mensais, do que resulta a impossibilidade de apuramento correcto das dívidas.

Por outro lado, a CGA não tem como controlar directamente as situações de acumulação de funções previstas no art.º 2.º do Decreto - Lei n.º 142/92, de 17 de Junho, recorrendo, para o efeito, à Inspeção - Geral de Educação.

Relativamente aos estabelecimentos do ensino não superior particular e cooperativo que têm dívidas à CGA, esta através do Ministério da Educação recorre à retenção de verbas de subsídios e outros apoios que lhes são devidos¹⁶⁸, conseguindo-se, por essa via amortizar, ainda que parcialmente, parte das dívidas. Porém, muitos dos estabelecimentos de ensino não recebem quaisquer apoios do Ministério da Educação.

Nas Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia, em 31 de Dezembro de 2001, o montante em dívida era cerca de 1 005 milhares de contos, respeitando 483 milhares de contos a juros de mora, que não têm sido pagos face ao teor dos pareceres da PGR¹⁶⁹ segundo os quais as dívidas à CGA não vencem juros de mora.

A CGA, tem insistido junto da Tutela, no sentido da clarificação da legislação sobre a matéria, sugerindo a emissão de norma legal de carácter interpretativo.

Os procedimentos adoptados pela CGA relativamente à cobrança de certas dívidas, nomeadamente as dos estabelecimentos de ensino privado superior e não superior, têm sido o de remeter para os tribunais tributários os processos de cobrança coerciva, após ofícios de insistência junto das entidades devedoras sempre com conhecimento da Tutela.

Enquanto no RGSSI existe a obrigatoriedade de entrega da declaração mensal de abonos e descontos por parte da entidade empregadora, originando essa falta o pagamento de multa, na CGA, no caso particular destes estabelecimentos, não existe obrigação de entrega dessas relações de descontos.¹⁷⁰

Subsistem ainda outras dívidas, destacando-se as que respeitam a encargos com pensões de ex-funcionários de organismos públicos extintos ou transformados em sociedades anónimas, e uma nova dívida (2001) relativa a entidades tuteladas pelo Ministério da Segurança Social e do Trabalho no montante de 4 226 milhares de contos.

¹⁶⁷ Cfr. documento de suporte a estas dívidas.

¹⁶⁸ Nos termos do n.º 2 do art.º 11 do Decreto-Lei n.º 321/88, de 22.09.

¹⁶⁹ Pareceres n.º 72/93 e 72/93-compl, Cfr. acta do CA n.º 18/94 da CGA.

¹⁷⁰ No RGSS, da falta de entrega das declarações com relações de pessoal e ou da não realização dos respectivos pagamentos (recentemente com a Portaria n.º 1467/01, de 29.12, a declaração já funciona como guia de pagamento), até ao dia 15 de cada mês resultam: a aplicação de coimas, conforme Decreto-Lei n.º 64/89, de 25.02 (ilícitos de mera ordenação social);

Poder gerar ilícitos penais pela não entrega de descontos efectuados (com base no “abuso de confiança”), conforme dispõe o RJIFNA_Regime Jurídico de Infracções Fiscais Não Aduaneiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 20-A/90, de 15.01, sujeito a alterações pontuais, designadamente na redacção com o Decreto-Lei n.º 394/93, de 24.11.



Conclui-se, assim, por alguma ineficiência tanto ao nível da identificação como da cobrança das dívidas.

7 ANÁLISE DA ACTIVIDADE DA CGA

7.1 Ao Nível do Planeamento, Orçamentação e Execução

7.1.1 Planeamento

Ao nível do planeamento estratégico a CGA estuda e propõe ao Governo, através do Ministério das Finanças, as medidas e iniciativas que julgue importantes para a melhoria do regime da função pública em matéria de pensões, nos termos das suas competências ou a solicitação da tutela.

Através do planeamento operacional a CGA propõe-se cumprir objectivos padrões, cujos princípios orientadores são os versados na “Carta de Qualidade da CGA”¹⁷¹, nomeadamente um compromisso centrado na melhoria sistemática da qualidade dos serviços prestados, ao nível do atendimento e da difusão da informação junto dos utentes, assim como dos padrões internos de execução e do encurtamento dos tempos de resposta às diversas entidades com as quais a CGA se relaciona¹⁷².

Planeia também a afectação dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários para assegurar a concretização dos objectivos fixados.

Da análise efectuada aos planos de actividades constata-se que nem todas as acções a empreender são apresentadas de forma desenvolvida e quantificada.

7.1.2 Orçamentação

No orçamento a CGA estima os montantes da despesa necessária à execução da sua actividade e a receita que prevê arrecadar, incluindo o montante a transferir do OE necessário ao equilíbrio financeiro da CGA, nos termos do art.º 139 do EA e com base nos seguintes critérios:

- Valor base dos encargos com pensões da responsabilidade da CGA em Dezembro do ano anterior;
- Estimativa dos factores de actualização de pensões para o ano seguinte;
- Projecções de novos abonos e de abonos abatidos;
- A aplicação de factor para previsão de retroactivos e rectificações.

A estimativa das receitas de quotizações de subscritores e contribuições de entidades é feita com base em valores históricos, projecções de inscrições, inflação verificada e esperada e previsão de resultados de negociações salariais.

No quadro seguinte apresenta-se o grau de execução orçamental relativamente aos anos de 1999 e 2000.

ANO	Receita Cobrada/Receita Orçamentada	Despesa Paga/Despesa Orçamentada
-----	-------------------------------------	----------------------------------

¹⁷¹Elaborada pela CGA e submetida ao Governo, conforme acta do CA n.º 16 de 20 de Outubro de 1994.

¹⁷²Cfr. Planos de Actividades da CGA de 1998 a 2000.



1999	0.960	0.958
2000	1.023	0.965

Conforme se divisa do quadro anterior o grau de execução da receita foi de 96% em 1999, enquanto que em 2000 foi de 102.3%, verificando-se desvios da ordem de 4% em 1999 e 2.3% em 2000.



Ao nível do princípio da legalidade das receitas foi cumprida a sua tipicidade qualitativa.

Através do rácio entre despesa paga e dotação ajustada, verifica-se que a execução orçamental atingiu nos anos de 1999 e 2000, índices de 95,8% e 96,5%, respectivamente, com desvios da ordem de 4,2% e 3,5%.

Da análise efectuada entre a despesa orçamentada e a despesa paga, verifica-se que a tipicidade qualitativa e quantitativa da despesa foi respeitada.

Em 1999 foram efectuados dois orçamentos suplementares que no total representam um acréscimo de 4,4% ao orçamento inicial. Em 2000 os orçamentos suplementares representaram um peso de 1,9% do orçamento inicial, o que denota ter havido um maior rigor na previsão orçamental no ano de 2000.¹⁷³

7.1.3 Actividade desenvolvida

No período de 1998 a 2000 a actividade da CGA foi desenvolvida de acordo com os objectivos previstos nos Planos de Actividades,¹⁷⁴ e de uma forma genérica situou-se dentro dos níveis aí estabelecidos. Em termos operativos não foi dado cumprimento a alguns prazos de execução estabelecidos na “Carta de Qualidade da CGA”, devido, segundo a CGA, essencialmente, ao facto de ter sido descontinuado o anterior sistema informático e da não conclusão da implementação de um novo sistema – o P21¹⁷⁵, bem como a progressiva redução do número de empregados.

Estes constrangimentos comprometendo o quadro de rigor que deve orientar a actividade da CGA, implicaria que se tivessem tomado de imediato medidas correctivas no sentido da concretização dos padrões que a própria CGA definiu, logo, possíveis de atingir em condições médias de esforço e tendo em conta os níveis de satisfação dos utentes.

7.2 Ao Nível dos Procedimentos Adoptados na Cobrança de Receitas

Quotizações e Contribuições

Ao nível da arrecadação destas receitas verifica-se uma incompatibilidade entre o suporte que contém os descontos (RD) dos funcionários e das entidades contribuintes enviado por alguns serviços e o exigido pela CGA, o que dificulta o controlo na arrecadação destas receitas, conforme foi relatado no ponto 6.3.3 -Insuficiências do sistema.

Nestes casos a CGA não procede a qualquer confirmação sobre se as quotas que lhe são comunicadas e pagas correspondem exactamente à aplicação das taxas legais às efectivas remunerações dos subscritores, limitando-se a confirmar, para cada serviço, que o valor total da Relação de Desconto confere com o respectivo valor da Guia de Pagamento e a proceder a um “controlo” global que assenta apenas na constatação de que as quotas recebidas de determinado serviço se situam em valores próximos dos que foram remetidos no mês anterior.

¹⁷³ Uma análise mais desenvolvida sobre a orçamentação é apresentada na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.

¹⁷⁴ Uma análise mais desenvolvida entre os planos de actividade de 1998 a 2000 e a respectiva execução é apresentada na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.

¹⁷⁵ Sobre este assunto veja-se ponto 5.3 Sistema de informação da CGA.



A CGA para resolver esta situação tem encetado contactos com os serviços empregadores, através de ofícios com o conhecimento da Tutela. Não tendo desta forma ultrapassado a situação preparou recentemente (Novembro de 2001) um projecto de decreto-lei, que remeteu à Tutela, determinando o envio das relações de descontos de quotas em suporte digital ou através de correio electrónico.

Relativamente ao pessoal dos estabelecimentos do ensino privado, superior e não superior, integrados na CGA, a partir de 1985 e 1988, a CGA passou a confrontar-se com algumas dificuldades no tratamento destas entidades, conforme referido no ponto 6.3- Dívidas à CGA.

A estes estabelecimentos, contrariamente ao que se passa no âmbito da Segurança Social¹⁷⁶, não é exigida a obrigatoriedade de entrega das relações de descontos (folhas de remunerações), pelo que nos casos de falta dos pagamentos mensais, a CGA para além da não arrecadação das receitas atempadamente, fica impossibilitada do apuramento correcto das dívidas.

Estas dificuldades, segundo informação da CGA, têm sido transmitidas à Tutela.

Descontos em adjudicações e obras públicas

Constituem receitas da CGA, nos termos do art.º 138º do EA, as deduções de 0,5% nas importâncias a pagar aos empreiteiros nos pagamentos relativos a contratos de empreitada adjudicados por entidades com pessoal inscrito na CGA.

A CGA só tem conhecimento dos proveitos desta natureza, no momento em que procede à arrecadação das respectivas receitas, quando as entidades acusam as adjudicações de empreitadas inscrevendo os respectivos descontos nas guias de pagamento mensais remetidas à CGA.

A identificação de algumas situações em falta para com a CGA decorre apenas do controlo pontual e esporádico das acções de inspecções não direccionadas especificamente para esta temática e efectuadas por outras entidades que não a CGA.¹⁷⁷

7.3 Conclusão

A CGA elabora planos de actividade, em conformidade com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro. Os planos de actividade e projectos de orçamento foram, nos termos do art.º 2.º, alíneas a) e b), do Decreto-Lei n.º 181/96, de 26 de Setembro, objecto de parecer favorável do Conselho Consultivo da CGA.

A CGA não dispõe de procedimentos que sistematizem e implementem medidas de controlo de arrecadação das receitas.

¹⁷⁶ Cfr. art.º 7.º, n.º1, alínea b) do DL n.º 142/92, de 17.06. No RGSS, da falta de entrega das declarações com relações de pessoal e ou da não realização dos respectivos pagamentos (recentemente com a Portaria n.º 1467/01, de 29.12, a declaração já funciona como guia de pagamento), até ao dia 15 de cada mês resultam:

- A aplicação de coimas, conforme DL n.º 64/89, de 25.02 (ilícitos de mera ordenação social);

- Poder gerar ilícitos penais pela não entrega de descontos efectuados, conforme dispõe o RJIFNA- Regime Jurídico de Infrações Fiscais Não Aduaneiras, aprovado pelo DL n.º 20-A/90, de 15.01, sujeito a alterações pontuais, designadamente na redacção com o DL n.º 394/93, de 24.11.

¹⁷⁷ Designadamente a IGF e a IGAT, que ao denunciarem situações de incumprimento do art.º 138.º do EA., remetem à CGA os respectivos relatórios inspectivos.



8 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

8.1 Convergência entre as Políticas Nacionais e Objectivos Comuns Definidos pela União Europeia

8.1.1 Políticas adoptadas pelo Governo face aos objectivos de convergência na União Europeia

Face aos objectivos de convergência definidos pela UE¹⁷⁸ e apreciando as políticas adoptadas pelo Governo relativamente ao regime de protecção social dos funcionários públicos, constata-se o seguinte:

- Existe uma pensão mínima como garantia de um nível de recursos mínimos na velhice.¹⁷⁹
- São garantidos os princípios de igualdade e equidade na atribuição das pensões, não se verificando discriminações negativas em razão do sexo. As discriminações positivas, mormente para protecção da maternidade, são asseguradas, relevando os períodos de licença para o cálculo das pensões de segurança social.¹⁸⁰
- As pensões atribuídas no regime de protecção social dos funcionários públicos visam a substituição dos rendimentos de actividade profissional perdidos e a compensação pela perda da capacidade de ganho, sendo o seu montante determinado, sobretudo, pelo valor das remunerações registadas, assemelhando-se a esses valores remuneratórios. Nesta medida, é prosseguido o objectivo comunitário de preservação do nível de vida do trabalhador.
- De igual forma, no regime de protecção social dos funcionários públicos é permitido aos pensionistas o exercício de actividades profissionais privadas, e excepcionalmente de funções públicas.

8.1.2 Conclusão

Sem prejuízo do acima assinalado, as políticas adoptadas pelo Governo relativamente ao regime de protecção social dos funcionários públicos revelam que têm sido inúmeras as alterações e medidas legislativas que aumentaram as responsabilidades da CGA, sem que tenha havido um prévio estudo ou projecção que avalie a expressão financeira em termos de sustentabilidade futura, o que vai contra as orientações da UE. Entre estas, refiram-se, as medidas que permitiram, a título excepcional, aposentações antecipadas,¹⁸¹ ou as que criaram regimes especiais de actualização de pensões,¹⁸² ou que procederam à revalorização de carreiras.¹⁸³

¹⁷⁸ Assinalados no ponto 2.2.2. do presente relatório.

¹⁷⁹ Cf. Portaria n.º 147/99, de 7.2 e Portaria n.º 239/00, de 29.4.

¹⁸⁰ Cf. art.º 29º da Lei n.º 4/84, de 5.4.

¹⁸¹ Vide, neste sentido, entre outros o DL n.º 94/00, de 23.5.

¹⁸² Cf., entre outros, o DL n.º 165/00, de 5.8 e a Lei n.º 30-C/00, de 29.12.

¹⁸³ Cf., a título de exemplo, o DL n.º 111/98, de 24.4, o DL n.º 404-A/98, de 18.12, o Dec. Leg. Regional n.º 29/00/A, de 11.8, o Dec. Reg. n.º 17/00, de 22.11. e o Dec. Reg. n.º 18/00, de 22.11.



8.2 Consonância entre os Objectivos de Política Definidos pelo Governo e a Política Executada

Tendo em conta os objectivos e prioridades estabelecidos nos documentos governamentais¹⁸⁴ no que respeita ao “reforço da sustentabilidade dos sistemas de protecção social e à prossecução da reforma da segurança social com base nos três princípios básicos: a moralização, a diferenciação positiva e a selecção dos modelos de gestão e de financiamento que possuam a melhor relação entre os custos e os benefícios sociais”,¹⁸⁵ procede-se à análise da sua concretização por parte do Governo (legislando nesse sentido) e como foram postos em prática pela CGA, enquanto entidade gestora do regime da função pública em matéria de pensões.

Óptica da moralização

O montante das pensões dos subscritores inscritos depois de 1 de Setembro 1993, é calculado¹⁸⁶ com base nas remunerações dos 10 anos civis a que correspondam as remunerações mais elevadas, compreendidas nos últimos 15 anos com registo de remunerações, e não com referência na última remuneração base e na média das demais remunerações acessórias ou complementares auferidas nos dois últimos anos.¹⁸⁷

No sentido da regulamentação do princípio da “moralização” definido na LBSSSS foi publicado o Decreto - Lei n.º 35/02, de 19 de Fevereiro, onde são definidas “novas regras de cálculo para a determinação do montante da pensão (estatutária) por invalidez e velhice a atribuir pelo sistema de solidariedade e segurança social” que, por força do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto, se aplica também aos subscritores da CGA inscritos a partir de 1 de Setembro de 1993. Nos termos do novo regime de cálculo das pensões, passa a relevar para efeitos de apuramento das pensões o total das remunerações anuais revalorizadas de toda a carreira contributiva.

Diferenciação positiva das políticas sociais favorecendo o apoio aos mais carenciados”¹⁸⁸

A partir de 1999 foi estabelecido um esquema de pensões mínimas, em função de escalões do tempo de serviço considerado no respectivo cálculo¹⁸⁹. Anteriormente, vigorava um único valor mínimo garantido para as pensões de aposentação e reforma calculadas com base em, pelo menos, cinco anos de serviço contados pela CGA.

Ainda em 2000, as pensões de aposentação e reforma, calculadas com base em remunerações em vigor até 30 de Setembro de 1989, foram aumentadas entre 3% e 6,5%, na razão inversa do respectivo valor¹⁹⁰.

¹⁸⁴Sobre este tema veja-se o ponto 2.3 do presente relatório e na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.

¹⁸⁵Cfr. alínea e) do Capítulo III do Programa do XIV Governo Constitucional.

¹⁸⁶ Cfr. art. 1º do DL n.º 286/93, de 20.8. e art. 33º do DL n.º 329/93, de 25.9.

¹⁸⁷ Cfr. art.ºs 47º, 48º e 53º do EA

¹⁸⁸ Cfr. alínea e) do Capítulo III do Programa do XIV Governo e, no mesmo sentido, Capítulo III das GOP para 1998, 1999, 2000 e 2001)

¹⁸⁹Cfr. Portaria nº 147/99, de 27.02.

¹⁹⁰ Cfr. Portaria nº 239/00, de 29.04.



Desta alteração resultou que de um total de 26 675 pensões mínimas de aposentação e reforma no final de 1999, se passou para 6 170 no final de 2000.

Assim, verifica-se que do total das pensões de aposentação e reforma, no final de 2000, apenas 2% correspondiam a pensões mínimas em função do tempo de serviço considerado no respectivo cálculo.

Às pensões de sobrevivência foram aplicados os mesmos princípios e feita a mesma actualização da pensão de aposentação.

Por força daquela actualização, o número de pensões mínimas de sobrevivência também baixou substancialmente, passando de 9 059 em final de 1999, para 2 024 no final de 2000.

Reforço da sustentabilidade do sistema de segurança social

O objectivo da sustentabilidade do sistema de segurança social constitui uma preocupação, enunciada na maioria dos documentos governamentais e outros órgãos consultivos.¹⁹¹

A CGA, com o objectivo de propor ao Governo iniciativas legislativas¹⁹², com vista à resolução dos problemas do financiamento do RPSFP, procedeu ao estudo da análise da evolução previsível da situação financeira da CGA, para o período de 1994-2003.

Após apreciação do estudo que incluía uma projecção dos parâmetros físicos e financeiros para o período de 1994 a 2003, o CA em acta n.º 8/94, de 1 de Julho, deliberou fixar como orientações para os trabalhos preparatórios da legislação, as constantes do referido estudo¹⁹³ designadamente as seguintes:

- Proposta de legislação avulsa, que contemplasse a limitação da pensão ao vencimento líquido do activo e, bem assim, a proibição da contagem em duplicado de tempos de serviço sobrepostos, e a revogação do Decreto - Lei n.º 116/85, de 19 de Abril, que consagrou, com carácter permanente, a possibilidade de aposentação antecipada;
- Revisão dos tempos mínimos de subscritor;
- Revisão dos tempos (anos) que deveriam concorrer para o direito à aposentação, bem como o limite máximo para a idade activa, tendendo para uma convergência com o RGSS.
- As contribuições patronais autónomas, do sector público ou do sector privado equiparado, seriam calculadas na mesma base das do regime geral de previdência, cobrindo o Estado o remanescente dos encargos, conforme prevê o EA.

Em 1997, estas orientações, com a introdução de pequenos ajustamentos, foram de novo propostas à tutela como medidas previstas para o período de 1997-2000.¹⁹⁴

¹⁹¹ Designadamente, no Programa do XIV Governo Constitucional (cfr. alínea e) do Capítulo III do citado Programa), no Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES) 2000/2006 (cfr. ponto 2 do Capítulo III do PNDES), no Programa de Estabilidade e Crescimento para 2000/2004 (cfr. ponto 1. Introdução e Anexo 1, in fine, do Programa de Estabilidade e Crescimento), no Parecer sobre as Grandes Opções do Plano de 2000 (cfr. ponto 3.4.1 do citado Parecer) e nas GOP para 1998, 1999, 2000 (cfr. Capítulo II das GOP para 1998 e 1999 e Capítulo III das GOP para 2000 e 2001).

¹⁹² Tendo presente o disposto na alínea b) do art.º 3.º do Decreto Lei n.º 277/93, compete ao CA “propor ao Governo, através do Ministério das Finanças, as iniciativas legislativas que julgue convenientes para a melhoria, em termos de justiça social e racionalidade económica, do regime de segurança social do funcionalismo público em matéria pensões”.

¹⁹³ Conforme cópia constante do suporte documental.

¹⁹⁴ Cfr. a acta do CA da CGA n.º 4/97, e 1/98.



Em 1999 a CGA, através do seu Gabinete de Planeamento e Gestão financeira - GAC-1, elaborou, uma projecção sobre o regime de pensões gerido pela Caixa, estimando para o período de 2000 a 2010, as populações de subscritores, pensionistas, valores médios das pensões e as correspondentes receitas e despesas, projecção que conforme decisão do CA foi remetido à tutela.¹⁹⁵

Em 1998¹⁹⁶ foi apresentado à Tutela um anteprojecto de revisão do Estatuto de Aposentação e das pensões de sobrevivência, cujas medidas versadas são basicamente as constantes do estudo efectuado pela CGA e atrás referido. Anteprojecto que a CGA considera actualizado.¹⁹⁷

Recuperação da dívida à Segurança Social

O Programa do XIV Governo Constitucional determinava, ainda, a necessidade de “melhorar a reacção à ocorrência de novas dívidas, diminuindo o tempo de reacção do sistema ao não pagamento de contribuições”.

As dívidas¹⁹⁸ à CGA, analisadas no ponto 6.3 do presente relatório, em Junho de 2000 totalizavam 51 066 milhares de contos. Entre Junho de 2000 e Dezembro de 2001 foram cobrados cerca de 58% daquele montante, subsistindo ainda em 31 de Dezembro de 2001 dívidas no montante de 21 469 milhares de contos.

Conclui-se, por alguma ineficiência tanto ao nível da identificação como da cobrança das dívidas. A CGA estabelece e acorda planos de pagamento com as entidades devedoras, sem que existam prazos e normas de controlo sistematizadas.

Aumentar o esforço de capitalização na segurança social

O Programa do XIV Governo Constitucional estabelecia a necessidade de “aumentar o esforço de capitalização na segurança social”¹⁹⁹.

Os únicos fundos património da CGA e afectos às pensões dos aposentados e reformados do RPSFP, são o fundo permanente, o fundo de reserva e o fundo de reserva - c/títulos.

A origem destes fundos remonta a 1929, data da criação da Caixa Nacional de Previdência (Cx.NP), instituição autónoma anexa à CGD.²⁰⁰

¹⁹⁵ Cfr. Acta do CA, n.º 27/99, de 12 Outubro.

¹⁹⁶ Cfr. actas n.º 2, 3 e 14/98 do CA da CGA, e as questões abordadas em entrevista com o Secretário de Estado do Orçamento constantes do suporte documental.

¹⁹⁷ Cfr. documentação fornecida pela CGA e constante da Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.

¹⁹⁸ Sendo constituídas por passivos de Instituições, cuja assunção por parte do Estado estava prevista em vários diplomas legais e remontando algumas a mais de uma década

¹⁹⁹ As GOP para 2001 referem a percentagem de 2 a 4% das quotizações dos trabalhadores para aplicação neste fundo de reserva em regime de capitalização (cfr. alínea e) do Capítulo III do citado Programa de Governo; no mesmo sentido aponta o Capítulo III das GOP para 1999, 2000 e 2001).

²⁰⁰ Cfr. art.º 2º e 3º do Decreto 16667, de 27.03.29, ficavam a cargo da CxNP, “reunidos numa instituição especial, denominada CGA”, “todos os serviços, aposentações, reformas, montepios e outros auxílios semelhantes ao funcionalismo que por lei lhe” fossem “expressamente confiados” bem como os já existentes e a cargo de diversos organismos.



Tribunal de Contas



Ao longo do tempo a denominação e estrutura dos fundos foi sofrendo alterações, dispondo o Decreto n.º 35185, de 1945,²⁰¹ alterado em parte, pelo Decreto-Lei n.º 36610, de 24 de Novembro de 1947, que o fundo permanente destinava-se a “assegurar a satisfação dos benefícios previstos na lei e seria reforçado com pelo menos 50 por cento, do saldos da conta de resultados de exercício”, enquanto que o fundo de reserva, poderia “transitoriamente fazer face ao aumento dos encargos ou à insuficiência de receitas”. Este podia ser reforçado anualmente “com 20 por cento, pelo menos, do saldo daquela conta”.²⁰²

Estes Fundos, que conforme Balanço de 2000, totalizavam 38 257 429 contos, foram alimentados pela aplicação de resultados líquidos dos exercícios. Nos últimos três exercícios:

- Os resultados de 2000, no montante de 2.791.116 contos, foram aplicados no Fundo de Reserva da CGA. Parte da aplicação em Fundo de Reserva foi para a Conta Títulos, ou seja, teve tradução na aquisição de títulos da dívida pública, no montante do saldo de gerência desse ano, de 1.695.854 contos;
- Os resultados de 1999, no montante de 6.067.325 contos, foram aplicados no Fundo de Reserva da CGA. Parte da aplicação em Fundo de Reserva foi para a Conta Títulos, ou seja, teve tradução na aquisição de títulos da dívida pública, no montante do saldo de gerência desse ano, de 1.375.411 contos;
- Os resultados de 1998, no montante de 5.724.142 contos, foram aplicados no Fundo de Reserva da CGA. Dado que os resultados foram inferiores ao saldo de gerência, a totalidade daqueles tiveram aplicação em Fundo de Reserva - Conta Títulos.

O CA da CGA na acta, de 2 de Fevereiro de 1999, sobre “o fecho de contas da CGA - exercício de 1998”, considera poder existir condições para “o aproveitamento de uma oportunidade para se dar um passo para um regime misto de repartição - capitalização, na sequência de outros já dados por iniciativa do Governo”.

Releve-se que as reservas especiais²⁰³, que a CGA tem vindo a constituir são somente por imposição legal, designadamente no âmbito de processos de transferências para a CGA das responsabilidades por encargos com pensões de aposentação: Reserva especial- Macau, BNU, DRAGAPOR e RDP, cujos rendimentos gerados se destinam a suportar os custos com as inerentes pensões.

Conclui-se assim que não foram tomadas pelo Governo medidas no sentido da capitalização ao nível do RPSFP.

Melhoramento do “atendimento aos cidadãos com redução substancial nos tempos de demora de atribuição de prestações” e a criação de “um novo sistema de informação para beneficiários e contribuintes”

Relativamente a estes objectivos foram encetadas as seguintes medidas.²⁰⁴

²⁰¹ Cujo objectivo foi submeter a regras comuns, no que respeita à constituição dos seus fundos e à organização das suas contas, as instituições que à data incorporavam a CxNP, cfr. preambulo do Decreto 35185, de 24.11.45.

²⁰² Criados nos termos do art.º 4º do Dec.-Lei n.º 35185, de 24.11.45, que previa a constituição de fundos obrigatórios em cada um dos serviços a cargo da CNP e nos termos do art.º 6.º do D.L.35185, de 24.11.45. alterado pelo art.º 18 do D.L. n.º 36610, de 24.11.47.

²⁰³ Veja-se a este propósito o ponto 6.2.5.1.

²⁰⁴ Cfr. acta do CA de 4/10/96.



-
- A CGA no sentido de prestar aos utentes um serviço centrado na melhoria sistemática da qualidade, estabeleceu princípios orientadores, vertidos na “Carta da Qualidade da CGA, nomeadamente ao nível do atendimento e da difusão da informação junto dos utentes, assim como padrões internos de execução e de redução dos tempos de resposta às diversas entidades com as quais a CGA se relaciona e que constituem objectivos prioritários nos planos de actividade da CGA para 1998, 1999 e 2000.



- “No que respeita à adopção de acções de apoio informático que se mostrem indispensáveis para elevar os padrões de qualidade dos serviços e orientar a melhoria da informação a prestar aos utentes”, conforme referido no ponto sobre “o sistema de informação da CGA” verificaram-se alguns constrangimentos decorrentes da implementação do novo sistema de informação, com algumas funcionalidades ainda por concluir, que a CGA não tem mostrado capacidade para resolver de forma económica, eficiente e eficaz.

Nestes termos a CGA, em finais de 2001, não dispunha, relativamente a todo o universo dos subscritores, de informação actualizada sobre a sua situação funcional e remuneratória.

- Em 1998 a CGA desencadeou um processo de audição dos seus utentes com o objectivo de avaliar o seu grau de satisfação quanto à qualidade e celeridade dos serviços prestados. Em Setembro de 1999 foi apresentado à Tutela um relatório final dessa acção,²⁰⁵ cujas conclusões apontam para um trabalho rigoroso e dedicado.

No ano de 1999 foi disponibilizada na internet (www.cga.pt) informação relevante da CGA ²⁰⁶.

A CGA faz o atendimento aos utentes nas modalidades presencial, telefónico e escrito. Tendo em conta uma melhoria sistemática da qualidade e celeridade do atendimento a prestar aos utentes, por deliberação do CA de 10.11.98, foi aprovada a participação da CGA no Projecto Loja do Cidadão, o que se concretizou, já no ano de 1999, com a abertura de 2 lojas, uma em Lisboa e outra no Porto.

8.2.1 Conclusão

De 1998 a 2001, não se verificou da parte do Governo concretização legislativa no RPSFP ao nível de algumas medidas gerais de política constantes do Programa do XIV Governo e resumidos no Quadro do ponto 2.3- Política Nacional de Segurança Social, designadamente as seguintes:

- Intensificar o esforço de recuperação da dívida à Segurança Social, criando condições que permitam aumentar a capacidade e autonomia na cobrança coerciva;
- Reequacionar o sistema de financiamento – reformulação de acordo com os princípios da diversidade das fontes de financiamento e a intensidade da incidência contributiva;
- Aumentar o esforço da capitalização do sistema de segurança social.

8.3 Avaliação do Modelo de Gestão

A gestão do RPSFP, em matéria de pensões, está a cargo da CGA, pessoa colectiva de direito público, com autonomia administrativa e financeira e património próprio, sujeita aos poderes de tutela e superintendência do Ministro das Finanças.

Nos termos da convenção celebrada, em 5 de Dezembro de 2001, entre a CGD e a CGA, todos os meios e serviços assegurados pela CGD à CGA são remunerados de acordo com o estabelecido na referida convenção.

²⁰⁵ Cfr. ponto I – Introdução, do Relatório e Contas de 1999 da CGA. A pedido, foram facultados à equipa de auditoria os inquéritos e respectivo relatório.

²⁰⁶ Cfr. ponto 2 – Actividade, do Relatório e Contas de 1999 da CGA.



Não se conhece qualquer estudo, realizado por entidade independente, que permita comparar os custos suportados pela CGA com a remuneração dos meios e serviços assegurados pela CGD, nos termos estabelecidos pela convenção, com os inerentes a outra forma de gestão do regime.

Refira-se que os custos de funcionamento e de pessoal em 1995 totalizavam 4,2 milhões de contos atingindo em 2000 o montante de 4,6 milhões de contos, representando, neste ano, cerca de 0,65% do total dos custos da CGA ²⁰⁷. Regista-se ainda que nos últimos cinco anos tiveram uma evolução de mais de 8,3%.

As últimas medidas legislativas apontam para uma convergência do RPSFP para o RGSS. Neste sentido, no Relatório sobre as Medidas para uma Política Sustentável de Estabilidade e Controlo da Despesa Pública, os autores propõem: “a revisão profunda da estrutura financeira da CGA”, necessidade de “uma nova disciplina dos sistemas de protecção social e da CGA (...) com a eventual tomada de medidas para a viabilização a prazo, a capitalização e um mais justo sistema redistributivo, com convergência dos subsectores de protecção social, entre CGA e o RGSS, o qual se pode através da reforma da dependência directa do Ministério das Finanças ou da integração no Ministério responsável pelo conjunto do sistema da Segurança Social”.

²⁰⁷ Para uma análise evolutiva vide ponto 6.1.2- Custos com funcionamento e pessoal, na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental.



9 ALGUMAS COMPARAÇÕES ENTRE O REGIME DA FUNÇÃO PÚBLICA E O REGIME GERAL SEGURANÇA SOCIAL.

Para efeitos de uma comparação entre o regime de pensões da CGA e o RGSS foram recolhidos alguns dados físicos e financeiros tendo-se verificado o seguinte:

- Em termos genéricos o Regime Geral da Segurança Social – RGSS compreende os sub-regimes:
 - Trabalhadores por Conta de Outrem – TCO;
 - Trabalhadores Independentes – TI;
 - Regime do Seguro Social Voluntário – RSSV.
- Destes sub-regimes o que mais se identifica com o RPSFP, tanto em termos legislativos como financeiros, é o dos TCO, verificando-se mesmo uma convergência ao nível da taxa global de quotização dos subscritores/beneficiários, bem como da fórmula de cálculo das pensões, neste último caso para os subscritores inscritos na CGA após Setembro de 1993.
- Os dados disponíveis relativamente ao número de Beneficiários para o período de 1995 a 2000, encontram-se desagregados apenas nos anos de 1995/8. Quanto aos pensionistas, a informação prestada pelo Centro Nacional de Pensões agrega os três sub-regimes, não lhes sendo possível separar os TCO.
- Os dados relativos a pensionistas e despesas com pensões são apresentados, não por regimes e sub-regimes mas por eventualidades, designadamente invalidez, velhice e sobrevivência do RGSS.

Dada a não desagregação daqueles dados, o que impossibilita análises circunstanciadas em termos económicos e financeiros, foram efectuadas comparações apenas ao nível das populações por escalões etários e duração das pensões. Para uma comparação em termos de grandeza dos dois regimes apresentam-se na Parte II do Anexo II - desenvolvimento e suporte documental, dados das populações de beneficiários/subscritores e pensionistas de ambos os regimes, para o período de 1995 a 2000.

9.1 Comparações entre as populações da CGA e do RGSS

Começou por fazer-se uma comparação a nível dos dados físicos, referentes tanto aos subscritores, aposentados e reformados da CGA como aos beneficiários activos e pensionistas do RGSS.

A análise dos dados físicos dos beneficiários activos e inactivos respeitam aos anos de 1997 e 1996 respectivamente, na medida em que à data de elaboração do presente relatório, só foi possível um encontro de valores da CGA e do RGSS para estes anos.

Relativamente ao RPSFP os dados apresentados são os que constam do relatório e contas da CGA não se encontrando expurgados dos dados relativos a subscritores e pensionistas de outras entidades que não são encargo da CGA.²⁰⁸ No entanto, e porque se trata de uma comparação de

²⁰⁸ Não disponível à data do tratamento dos dados.



curto prazo, é razoável admitir que os principais aspectos caracterizadores de ambos os regimes se mantêm, dado o seu carácter estrutural.



Tribunal de Contas



Quadro n.º 28- Subscritores da CGA e beneficiários activos do RGSS-1997

Unidade: N.º de indivíduos

Escalões Etários (*)	CGA			RGSS			CGA/(CGA+RGSS)		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
< 14	0	0	0	77	75	152	0	0	0
15 - 19	286	1726	2012	82050	64682	146732	0,003	0,026	0,014
20 - 24	14397	28950	43347	276628	244139	520767	0,049	0,106	0,077
25 - 29	44675	44448	89123	309648	283350	592998	0,126	0,136	0,131
30 - 34	62191	57425	119616	300057	266631	566688	0,172	0,177	0,174
35 - 39	51728	50197	101925	276069	238497	514566	0,158	0,174	0,165
40 - 44	50722	52179	102901	250741	207014	457755	0,168	0,201	0,184
45 - 49	45036	45550	90586	239880	187071	426951	0,158	0,196	0,175
50 - 54	28239	26254	54493	205055	160283	365338	0,121	0,141	0,13
55 - 59	13664	15136	28800	162707	132857	295564	0,077	0,102	0,089
60 - 64	6675	8464	15139	122622	102368	224990	0,052	0,076	0,063
65 - 69	2154	3974	6128	30500	20641	51141	0,066	0,161	0,107
>=70	45	113	158	9102	5355	14457	0,005	0,021	0,011
TOTAL	319812	334416	654228	2265136	1912963	4178099	0,124	0,149	0,135

Fontes: Dados constantes do relatório e contas da CGA 1997 e IGFSS, Anuário Estatístico da Segurança Social, 1997

(*) - Na medida em que cada uma das fontes de dados diferem entre si no que se refere aos critérios de definição dos escalões etários, foi necessário proceder a uma conciliação entre ambas as fontes, não coincidindo os escalões apresentados com os de nenhuma das fontes utilizadas.

A análise comparativa das distribuições dos subscritores e dos beneficiários activos por escalões etários permite concluir que ambas as distribuições são muito semelhantes, quer em termos dos escalões etários onde se concentra a maior proporção de beneficiários activos ou subscritores, quer a nível do escalão etário abaixo do qual se encontram pelo menos 50% dos indivíduos (ver Quadro seguinte).

Os subscritores da CGA representam cerca de 13.5% do total de indivíduos de ambos os regimes. Ver-se-á na análise subsequente, que as percentagens de aposentados e reformados da CGA no total dos dois regimes, são em média superiores às percentagens dos subscritores.

Quadro n.º 29 - Distribuição dos subscritores da CGA e dos beneficiários activos do RGSS, por escalões etários em 1997- frequências simples e acumuladas

Escalões etários	Frequências simples		Frequências acumuladas	
	CGA	RGSS	CGA	RGSS
< 14	0	0	0	0
15 - 19	0,003	0,035	0,003	0,035
20 - 24	0,066	0,125	0,069	0,16
25 - 29	0,136	0,142	0,205	0,302
30 - 34	0,183	0,136	0,388	0,438
35 - 39	0,156	0,123	0,544	0,561
40 - 44	0,157	0,11	0,701	0,671
45 - 49	0,138	0,102	0,839	0,773
50 - 54	0,083	0,087	0,922	0,86
55 - 59	0,044	0,071	0,966	0,931
60 - 64	0,023	0,054	0,989	0,985
65 - 69	0,009	0,012	0,998	0,997
>=70	0	0,003	1	1

Os dados referentes aos reformados/aposentados da CGA e os referentes aos beneficiários inactivos do RGSS encontram-se no Quadro seguinte:



Quadro n.º 30 - Reformados e aposentados por velhice da CGA e beneficiários inativos do RGSS por escalões etários-1996.

Unidade: Número de indivíduos

Escalões Etários (*)	CGA			RGSS			CGA/(CGA+RGSS)		
	Sexo Masculino	Sexo Feminino	TOTAL	Sexo Masculino	Sexo Feminino	TOTAL	Sexo Masculino	Sexo Feminino	TOTAL
<60	60777	23801	84578	87184	100747	187931	0.411	0.191	0.31
60/64	32373	16915	49288	87235	101859	189094	0.271	0.142	0.207
65/69	31299	15342	46641	172117	148473	320590	0.154	0.094	0.127
>69	64066	28086	92152	284728	281946	566674	0.184	0.091	0.14
Total	188515	84144	272659	631264	633025	1264289	0.23	0.117	0.177

Fonte: CGA, Relatório e Contas, 1996 e IGFSS, Anuário Estatístico da Segurança Social, 1996

(*)vide nota do quadro 28.

Verifica-se, pela observação do Quadro, que em 1996 os reformados e aposentados da CGA correspondiam a cerca de 17.7% do total de beneficiários inativos de ambos os regimes.

A representatividade dos reformados e aposentados da CGA é particularmente notória para os indivíduos do sexo masculino, correspondendo a cerca de 23% do total dos beneficiários inativos²⁰⁹ do sexo masculino no conjunto dos dois regimes.

9.2 Média de Idade dos Pensionistas do RPSFP e do RGSS

Quadro n.º 31 - Pensionistas por velhice- média de idade à data do óbito em cada ano

Ano	Média de Idade dos Pensionistas por Velhice `a Data do Óbito					
	RGSS			RPSFP		
	Masc.	Fem.	Total	Mas.	Fem.	Total
1995	76,3	77,6	76,8	74,1	76,0	74,5
1996	76,5	77,8	77,0	74,6	76,5	75,0
1997	76,5	78,2	77,2	74,8	76,8	75,2
1998	76,5	78,4	77,2	75,0	76,6	75,3
1999	76,6	78,5	77,6	75,3	77,0	75,6
2000	76,7	78,7	77,5	74,8	76,7	75,2

Fonte: CGA, relatório e contas de 1995 e 2000 e informação do Centro Nacional de Pensões.

No período de 1995 a 2000, não se registam alterações significativas na média das idades tanto para os aposentados e reformados falecidos da CGA como para os pensionistas do RGSS. Em termos comparativos verifica-se que a mesma média é ligeiramente inferior para os pensionistas da CGA.

9.3 Duração Média das Pensões no RPSFP e no RGSS

Quadro n.º 32 - Duração média das pensões cessadas por óbito

Ano	Duração média das pensões cessadas por óbito	
	CGA	RGSS
1995	11.8	13.6
1996	12.1	13.9
1997	12.2	14.4
1998	12.6	14.7

²⁰⁹ Beneficiários inativos inclui, nesta situação, aposentados/reformados da CGA e pensionistas do RGSS.



Tribunal de Contas



1999	12.8	15.0
2000	13.5	15.2

Fonte: CGA, relatório e contas de 1995 e 2000 e informação do Centro Nacional de Pensões



Conforme se divisa do quadro anterior de 1995 a 2000, a duração média das pensões é crescente em ambos os casos. Comparativamente verifica-se que a duração média das pensões de aposentação/reforma da CGA é em média inferior às do RGSS em cerca de 2.9 anos.

9.4 Valor Médio e Mínimo das Pensões

No que se refere ao valor das pensões médias e mínimas de Aposentação/reforma e invalidez da CGA e por velhice e invalidez do RGSS relativas ao ano de 1996 e 2000, o valor de ambas é o seguinte:

Quadro n.º 33 - Valor Médio e Mínimo das Pensões no RPSFP e no RGSS

Tipo de pensão	Ano	CGA (*)	RGSS (**)	
Pensão mínima	1996	29 000\$	29 000\$ (até Novembro)	30.100\$ (em Dezembro)
	2000	34 900\$ a)	34 000\$ a1) (até Novembro)	36 000\$ a2) (em Dezembro)
Pensão média	1996	141 033\$	44 710\$ (em Dezembro)	
	2000	175 877\$ b)	57 650\$ b1) (em Dezembro)	

(*) – Os valores referentes às pensões da CGA dizem respeito ao total das pensões de aposentados/reformados (CGA, Relatório e Contas, 1996 e 2000).

(**) – Os valores referentes às pensões do RGSS dizem respeito aos reformados por velhice e invalidez (IGFSS, Conta da Segurança Social, 1996 e 2000).

a), a1), e a2) - o valor das pensões mínimas em 2000 a preços constantes de 1996 é respectivamente: 31 597\$, 30 782\$ e 32 593\$.

b) e b1) - o valor das pensões médias em 2000 a preços constantes de 1996 é respectivamente: 159 233\$ e 52 194\$.

Embora a pensão mínima seja praticamente idêntica nos dois regimes, o mesmo não acontece com as pensões médias. Neste último caso, a pensão média da CGA é cerca de 3.2 e 3.0 vezes superior à pensão média do RGSS em 1996 e 2000, respectivamente.

Finalmente, e no que se refere à distribuição de reformados de velhice e invalidez por escalões de pensões, é possível observar a grande disparidade distributiva entre ambos os regimes no Quadro seguinte:

Quadro n.º 34 - Distribuição de Aposentados/Reformados de velhice e invalidez da CGA e RGSS por escalões de pensão-1996

Escalões De Pensão(*)	CGA		RGSS (Velh+Inv.)	
	Número de indivíduos	Frequências simples	Número de indivíduos	Frequências simples
< 50000	56220	0.206	1 095 120	0.866
50001 - 100000	62491	0.229	116685	0.092
100001 - 200000	96227	0.353	43 000	0.034
200001 - 300000	28815	0.106	6731	0.005
300001 - 400000	22304	0.082	1773	0.001
400001 - 500000	3843	0.014	587	0
> 500000	2759	0.01	393	0
Total	272659	1	1 264 289	1



Tribunal de Contas



Fonte: CGA, Relatório e Contas, 1996 e IGFSS, Estatísticas da Segurança Social, Dados Físicos (1º Vol – Regimes de Segurança Social), 1996

(*) – Na medida em que cada uma das fontes de dados diferem entre si no que se refere aos critérios de definição dos escalões de pensão, foi necessário proceder a uma conciliação entre ambas as fontes, pelo que os escalões aqui apresentados não coincidem com nenhuma das fontes utilizadas.

A observação do quadro permite concluir que o regime de pensões proporcionado pela CGA possui uma maior equidade distributiva, quando comparado com o Regime Geral da Segurança Social. Tal facto deriva de, neste último, existir uma concentração maciça de pensionistas de invalidez e velhice nos escalões mais baixos de pensões, o que não acontece no RPSFP.



10 CENÁRIOS DE FINANCIAMENTO DO REGIME DE PROTECÇÃO SOCIAL DA FUNÇÃO PÚBLICA - 2000-2050

O Estudo sobre a sustentabilidade do Regime de Protecção Social da Função Pública teve como objectivo fundamental a elaboração de um exercício de prospectiva sobre os dados físicos e financeiros do RPSFP a cargo da CGA.

Apresentam-se, seguidamente os principais resultados do estudo (um maior desenvolvimento e detalhe fazem parte do Apenso II) ²¹⁰.

O resultado do estudo consta de três pontos:

- Caracterização dos dados físicos e financeiros do RPSFP entre 1994 e 2000, bem como a avaliação do impacto do Decreto-Lei n.º 286/93 na segmentação do universo dos utentes da CGA.
- Exercício de cenarização dos dados físicos e financeiros para o período 2000-2050, tendo em conta dois tipos de pressupostos: a manutenção do quadro legal actual como quadro de referência ou, em alternativa, a convergência do RPSFP para o RGSS.
- Análise das necessidades de financiamento resultantes de cada cenário e a sua importância em relação ao Produto Interno Bruto.

10.1 Caracterização da Situação de Referência: Ano 2000

A utilização do modelo de projecção dos dados do RPSFP a cargo da CGA exige uma caracterização detalhada da informação existente sobre o ano de referência, 2000, bem como dos aspectos evolutivos no período anterior a esse ano.

10.1.1 Dados Físicos – Características Gerais

10.1.1.1 DISTRIBUIÇÃO DO UNIVERSO DE UTENTES POR SEXO E ESCALÕES ETÁRIOS

A análise da distribuição dos utentes da CGA por sexos e por idades efectuou-se ao nível das duas grandes categorias de utentes, ou seja, ao nível dos seus subscritores e dos seus pensionistas (discriminando-se, nestes, os reformados e aposentados por um lado, e os pensionistas de sobrevivência por outro). Os quadros seguintes contêm a informação numérica mais pertinente para cada uma das categorias atrás enunciadas:

²¹⁰ Cfr. apenso II ao relatório onde constam a metodologia e os pressupostos que fundamentam o trabalho.



Quadro 35 – Distribuição dos Subscritores por Sexos e por Idades, 2000

Unidade: Número de indivíduos

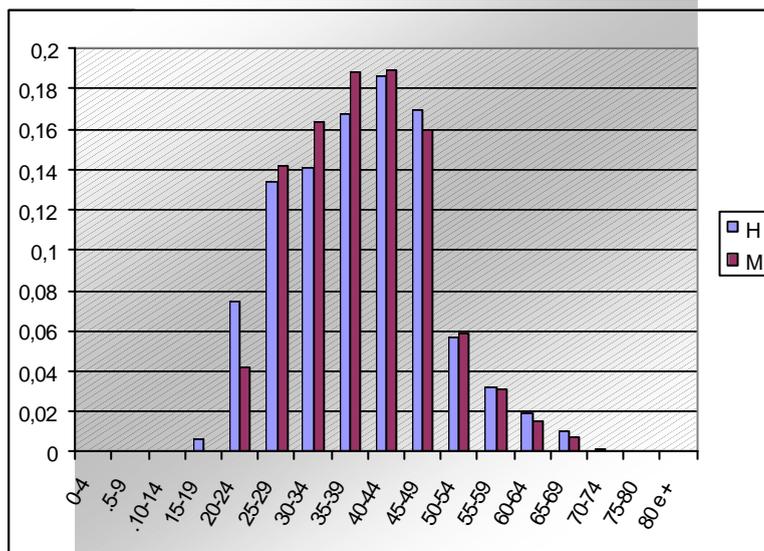
Faixas Etárias	Número de subscritores			Peso no total		
	H	M	T	H	M	T
0-4	0	0	0	0	0	0
.5-9	0	0	0	0	0	0
.10-14	0	0	0	0	0	0
15-19	2028	463	2491	0,006	0,001	0,003
20-24	27631	15868	43499	0,076	0,042	0,058
25-29	49350	53945	103295	0,135	0,143	0,139
30-34	51571	62219	113790	0,141	0,164	0,153
35-39	61324	70999	132323	0,168	0,188	0,178
40-44	68069	71997	140066	0,186	0,19	0,188
45-49	61932	60323	122255	0,169	0,159	0,164
50-54	20672	22313	42985	0,056	0,059	0,058
55-59	11777	11667	23444	0,032	0,031	0,031
60-64	6987	5704	12691	0,019	0,015	0,017
65-69	3685	2667	6352	0,01	0,007	0,009
70-74	882	331	1213	0,002	0,001	0,002
75-79	31	10	41	0	0	0
80 e +	0	0	0	0	0	0
Total	365920	378525	744445	1	1	1

Fonte: Dados fornecidos pela CGA

A observação dos valores constantes do quadro 35 permitem identificar os seguintes aspectos caracterizadores:

- O escalão etário com maior número de subscritores, qualquer que seja o sexo, é o escalão dos 40-44 anos. Este escalão representa, respectivamente, cerca de 18.6% dos subscritores do sexo masculino e cerca de 19.0% dos subscritores do sexo feminino. Em conjunto, os indivíduos deste escalão etário, representam 18.8% do total dos subscritores da CGA.

Figura 1 – Distribuição dos Subscritores por Sexos e por Idades, 2000





Quadro 36 - Distribuição dos Aposentados e Reformados por Sexos e por Idades: Ano de 2000

Unidade: Número de indivíduos

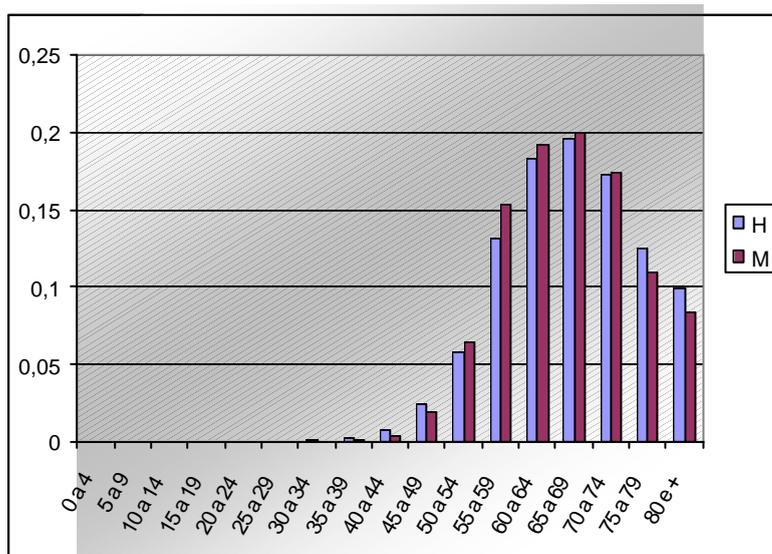
Faixas Etárias	Valores absolutos			Peso no Total		
	H	M	T	H	M	T
0 a 4	0	0	0	0	0	0
5 a 9	0	0	0	0	0	0
10 a 14	0	0	0	0	0	0
15 a 19	0	0	0	0	0	0
20 a 24	2	1	3	0	0	0
25 a 29	34	1	35	0	0	0
30 a 34	136	17	153	0,001	0	0,001
35 a 39	497	77	574	0,003	0,001	0,002
40 a 44	1340	362	1702	0,008	0,004	0,006
45 a 49	4265	1772	6037	0,024	0,019	0,022
50 a 54	10223	6028	16251	0,058	0,064	0,06
55 a 59	23086	14445	37531	0,131	0,153	0,138
60 a 64	32250	18223	50473	0,183	0,192	0,186
65 a 69	34622	18953	53575	0,196	0,2	0,197
70 a 74	30622	16455	47077	0,173	0,174	0,174
75 a 79	22080	10408	32488	0,125	0,11	0,12
80 e +	17461	7931	25392	0,099	0,084	0,094
TOTAL	176618	94673	271291	1	1	1

Fonte: Dados fornecidos pela CGA

Os aspectos caracterizadores que o quadro 36 evidencia, resumem-se em seguida:

- O escalão etário que reúne o maior número de aposentados e reformados é o escalão dos 65-69 anos, para os indivíduos de ambos os sexos.
- Mais de 50% dos aposentados e reformados da CGA encontrava-se, em 2000, nos seguintes escalões etários: 60 a 64 anos, 65 a 69 anos e 70 a 74 anos.

Figura 2 - Distribuição dos Aposentados e Reformados por Sexos e por Idades, 2000



Os dados referentes à população, em 2000, beneficiária de pensões de sobrevivência, encontra-se no quadro 37:



Quadro 37 - Distribuição dos Pensionistas de Sobrevivência: Ano de 2000

Unidade: número de indivíduos

Faixas Etárias	Valores absolutos			Peso no Total		
	H	M	T	H	M	T
0 a 4	23	251	274	0,003	0,003	0,003
5 a 9	74	57	131	0,01	0,001	0,001
10 a 14	158	154	312	0,021	0,002	0,003
15 a 19	268	310	578	0,036	0,003	0,006
20 a 24	133	213	346	0,018	0,002	0,004
25 a 29	46	71	117	0,006	0,001	0,001
30 a 34	45	279	324	0,006	0,003	0,003
35 a 39	94	770	864	0,013	0,008	0,009
40 a 44	299	1490	1789	0,04	0,016	0,018
45 a 49	441	2591	3032	0,059	0,029	0,031
50 a 54	625	4018	4643	0,083	0,044	0,047
55 a 59	753	5807	6560	0,1	0,064	0,067
60 a 64	858	8486	9344	0,114	0,093	0,095
65 a 69	957	12005	12962	0,127	0,132	0,132
70 a 74	934	15236	16170	0,124	0,168	0,164
75 a 79	809	16012	16821	0,108	0,176	0,171
80 e +	995	23047	24042	0,132	0,254	0,245
TOTAL	7512	90797	98309	1	1	1

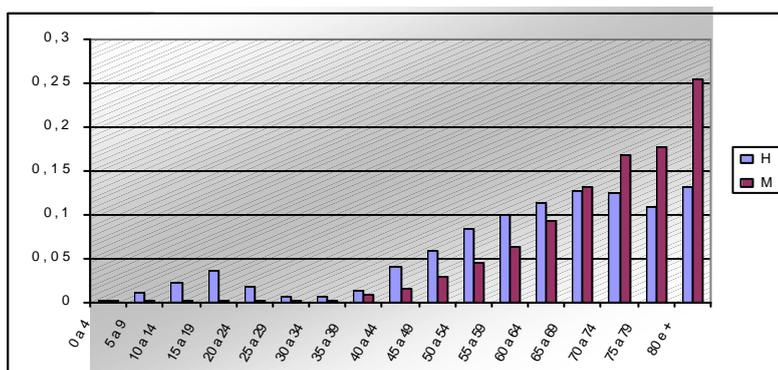
Fonte: Dados fornecidos pela CGA

Entre as principais características desta população, figuram as seguintes:

- A maior percentagem de pensionistas de sobrevivência encontra-se no escalão etário dos 80 e mais anos.
- Os escalões etários que reúnem o maior número de pensionistas de sobrevivência são os escalões dos 60-64 anos, e seguintes.

A figura 3 evidencia a disparidade existente entre o número de pensionistas de sobrevivência do sexo feminino e do sexo masculino. Repare-se, que este comportamento se deve a duas ordens de motivos: - por um lado, deve-se ao facto de, há cerca de 20 a 40 anos atrás, a função pública empregar maioritariamente indivíduos do sexo masculino; por outro lado, porque do ponto de vista demográfico a esperança de vida dos indivíduos do sexo feminino é tendencialmente superior à esperança de vida dos indivíduos do sexo masculino. Ambos os motivos, em conjunto, explicam a presença de um número cada vez mais elevado de pensionistas de sobrevivência do sexo feminino nas faixas etárias mais avançadas.

Figura 3 - Distribuição dos Pensionistas de Sobrevivência por Sexos e por Idades, 2000





10.1.1.2 ASPECTOS EVOLUTIVOS RECENTES (1994 E 2000)

Neste ponto procura-se uma identificação dos principais aspectos evolutivos da população de utentes ao nível dos totais por categorias de utente. Assim, a distribuição dos utentes por escalões etários, em 1994 e em 2000, era a seguinte:

Quadro 38 - Distribuição dos Subscritores, Reformados, Aposentados e Pensionistas de Sobrevivência por Escalões Etários, 1994 e 2000

Unidade: número de indivíduos

Faixas Etárias	1994			2000		
	Subscritores	Apos/Ref.	P. Sobrev.	Subscritores	Apos/Ref.	P. Sobrev.
0 - 4	0	0	555	0	0	274
5 a 9	0	0	178	0	0	131
10 a 14	0	0	398	0	0	312
15 - 19	2693	0	667	2491	0	578
20 - 24	38160	0	335	43499	3	346
25 - 29	91396	24	177	103295	35	117
30 - 34	129907	327	448	113790	153	324
35 - 39	112710	814	980	132323	574	864
40 - 44	110144	3322	1641	140066	1702	1789
45 - 49	77176	7284	2758	122255	6037	3032
50 - 54	41017	16757	4053	42985	16251	4643
55 - 59	23000	30734	6235	23444	37531	6560
60 - 64	10474	37363	9033	12691	50473	9344
65 - 69	1549	37324	12114	6352	53575	12962
70 - 74	78	36065	13986	1213	47077	16170
75 - 79	23	20430	11196	41	32488	16821
80 e +	0	18492	17257	0	25392	24042
TOTAL	638327	208936	82011	744445	271291	98309

Fonte: Dados fornecidos pela CGA

Tomando cada categoria de utente, isoladamente, registam-se os seguintes aspectos evolutivos:

- O acréscimo do número total de utentes, em todas as categorias;
- A tendência para o envelhecimento da população de utentes da CGA:
 - Claro envelhecimento da população de subscritores.
 - Ligeiro envelhecimento da população de aposentados e reformados.
 - Ligeiro envelhecimento da população de pensionistas de sobrevivência.
- Em termos globais, pode ainda observar-se uma ligeira deterioração do rácio Subscritores/Beneficiários de Pensão. Esta deterioração, mais grave em anos intermédios, foi parcialmente atenuada pela entrada maciça de novos subscritores na CGA, em consequência do ingresso na função pública de indivíduos contratados em regime de direito privado.

Os aspectos atrás mencionados tornam-se facilmente observáveis nas figuras 4, 5 e 6.



Figura 4 - Distribuição dos Subscritores da CGA por Idades, 1994 e 2000

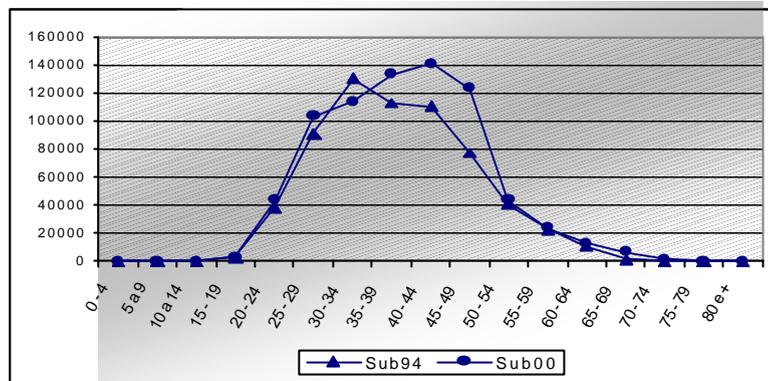


Figura 5 - Distribuição dos Reformados e Aposentados da CGA por Idades, 1994 E 2000

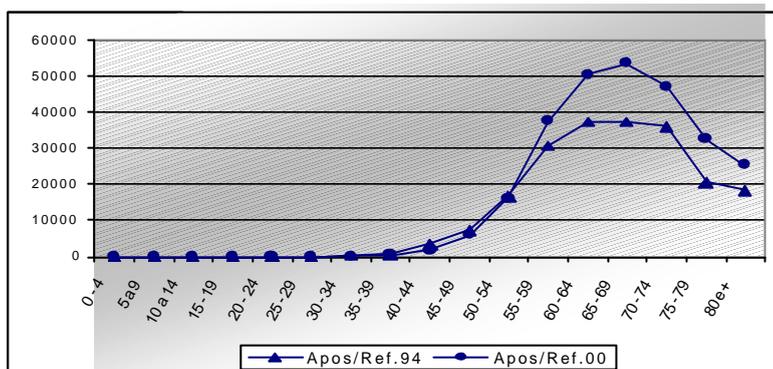
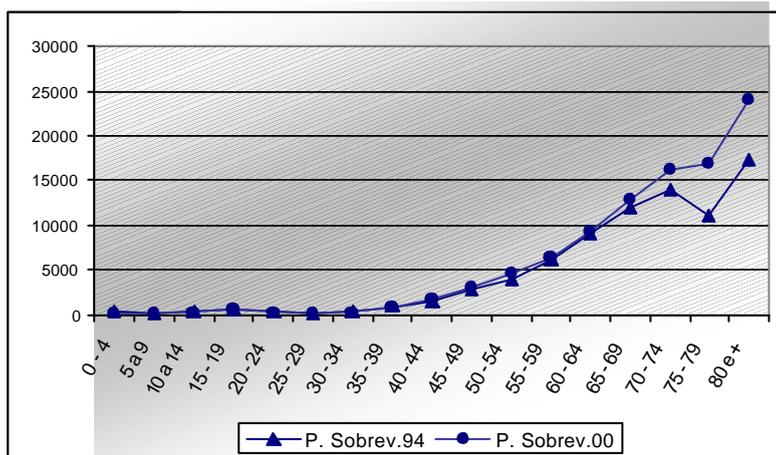


Figura 6 - Distribuição dos Pensionistas de Sobrevivência da CGA por Idades, 1994 e 2000



10.1.2 Segmentação do Universo de Subscritores segundo o Decreto-Lei nº 286/93 de 20 de Agosto

O Decreto-Lei nº 286/93, de 20 de Agosto, veio definir uma nova fórmula de cálculo da pensão para os pensionistas da CGA, determinando que esta seria idêntica à do RGSS, e abrangendo todos os



subscritores inscritos a partir da data de entrada em vigor do mesmo diploma. Para efeitos de simplicidade de designação, denominamos a população de utentes ao abrigo deste Decreto-Lei,



Tribunal de Contas



como **População “B”**, sendo os utentes não abrangidos por este diploma denominados **População “A”**.

10.1.2.1. ASPECTOS EVOLUTIVOS RECENTES : A POPULAÇÃO “A” E “B” EM 1994 E EM 2000

A análise evolutiva da população “A” e da população “B” da CGA entre 1994 e 2000, far-se-á a dois níveis: em termos da variação absoluta dos quantitativos globais e ao nível das alterações da estrutura demográfica de ambas as populações (cfr. quadro seguinte).

Quadro 39 - Evolução da População “A” e “B”, 1994 e 2000

Unidade: número de indivíduos

Faixas Etárias	Subscritores				Aposentados e Reformados				Pensionistas de Sobrevivência			
	1994 "A"	1994 "B"	2000 "A"	2000 "B"	1994 "A"	1994 "B"	2000 "A"	2000 "B"	1994 "A"	1994 "B"	2000 "A"	2000 "B"
0 – 4	0	0	0	0	0	0			555	0	267	7
5 a 9	0	0	0	0	0	0			178	0	131	0
10 a 14	0	0	0	0	0	0			398	0	309	3
15 – 19	262	2431	0	2491	0	0			667	0	574	4
20 – 24	19233	18927	32	43467	0	0			335	0	344	2
25 – 29	77542	13854	9987	93308	24*	0*	23*	15*	177	0	112	5
30 – 34	124387	5520	58757	55033	327	0	148	5	448	0	316	8
35 – 39	109842	2868	104638	27685	814	0	570	4	980	0	857	7
40 – 44	108537	1607	123409	16657	3322	0	1696	6	1641	0	1777	12
45 – 49	76239	937	112528	9727	7284	0	6031	6	2758	0	3001	31
50 – 54	40540	477	37158	5827	16757	0	16244	7	4053	0	4610	33
55 – 59	22764	236	20498	2946	30734	0	37512	19	6234	1	6518	42
60 – 64	10368	106	11343	1348	37363	0	50459	14	9033	0	9273	71
65 – 69	1524	25	5580	772	37324	0	53549	26	12112	2	12856	106
70 – 74	77	1	1181	32	35992	73	45866	1211	13984	2	16046	124
75 – 79	23	0	35	6	20428	2	31539	949	11196	0	16740	81
80 e +	0	0	0	0	18488	4	25155	237	17257	0	23980	62
TOTAL	591338	46989	485146	259299	208857	79	268792	2499	82006	5	97711	598

Fonte: Dados fornecidos pela CGA(*) - Estes valores correspondem ao número de aposentados e reformados da CGA entre os 0 e os 29 anos de idade

Apresentam-se em seguida os comentários mais pertinentes:

- **A nível da população de utentes da CGA:** calculado o peso da população “B” no total da população, por categoria de utentes, verifica-se um acréscimo do peso dos utentes da população “B”, qualquer que seja a categoria de utentes analisada e a faixa etária observada. Em termos globais, verificou-se a seguinte evolução do rácio em causa:

Peso dos utentes ao abrigo do DL 286/93 no total dos utentes					
Subscritores		Aposent. e Ref.		Pens. de Sobrev.	
1994	2000	1994	2000	1994	2000
7.361	34.831	0.038	0.921	0.006	0.608

- **Subscritores:** a população “A” conheceu uma variação absoluta positiva dos seus subscritores apenas ao nível dos escalões etários compreendidos entre os 40-49 e os 60-79 anos, enquanto os subscritores “B” conheceram variações absolutas sempre positivas, em particular nos escalões etários compreendidos entre os 25 e os 34 anos.

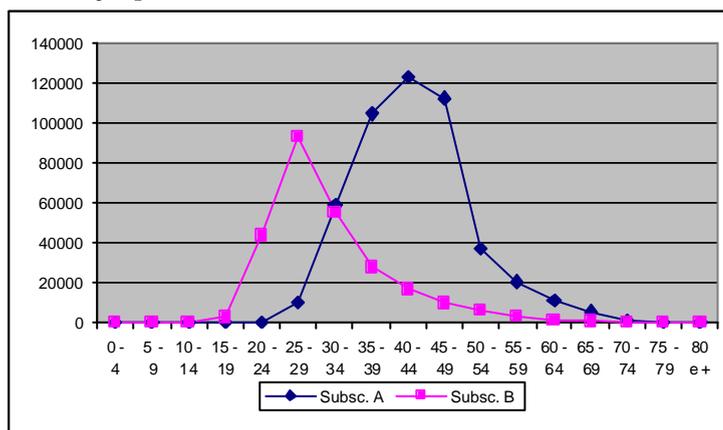


- **Aposentados e reformados:** a evolução dos aposentados e reformados da população “A” registou variações absolutas sempre positivas, excepto para os escalões etários compreendidos entre os 25 e os 49 anos. A maior variação absoluta, positiva, ocorreu no escalão etário dos 65-69 anos. A evolução dos aposentados e reformados da população “B” foi sempre positiva, qualquer que seja o escalão etário considerado. A maior variação absoluta ocorreu para o escalão etário dos 70-74 anos.
- **Pensionistas de sobrevivência:** os pensionistas de sobrevivência da população “A” conheceram uma variação absoluta positiva nos escalões etários dos 40-44 anos e restantes. A população “B” conheceu uma variação absoluta sempre positiva, na medida em que em 1994 o número de pensionistas de sobrevivência desta população era quase nulo.

10.1.2.2.1. DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO “A” E DA POPULAÇÃO “B” POR FAIXAS ETÁRIAS, 2000

A estrutura etária dos **subscritores** da população “B” é mais jovem que a estrutura etária da população “A”. Recorde-se que os subscritores “B” correspondem exactamente aos subscritores entrados de 01.09.93 até 2000, encontrando-se estes concentrados nos escalões etários mais jovens. Assim, enquanto a população “A” regista o maior número de subscritores no escalão etário dos 40-44 anos (com cerca de 25.4% do total dos subscritores “A”), a população “B” possui o maior número de subscritores no escalão etário dos 25-29 anos (com cerca de 36% do total dos subscritores “B”).

Figura 7 - Distribuição por Idades dos Subscritores “A” e “B” no Total de Subscritores, 2000



No que respeita à população “A” e “B” dos **aposentados e reformados** os aspectos caracterizadores mais evidentes são os seguintes:

Ao contrário do que se verifica para os subscritores, a população “A” de aposentados e reformados é mais “jovem” do que a população “B” da mesma categoria de utentes da CGA. Efectivamente, enquanto o maior número de aposentados e reformados da população “A” se encontra no escalão etário dos 65-69 anos (com cerca de 19.9% do total dos aposentados e reformados desta



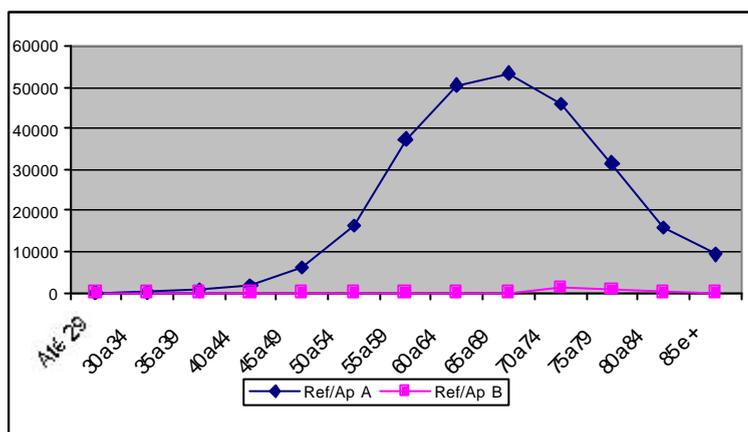
Tribunal de Contas



população), o maior número de aposentados e reformados da população “B” concentra-se no escalão etário seguinte, com aproximadamente 48.5% do total dos aposentados e reformados da população “B”. Esta característica é observável na figura 8:



Figura 8 - Distribuição dos Aposentados e Reformados da População “A” e “B” por Idades, 2000



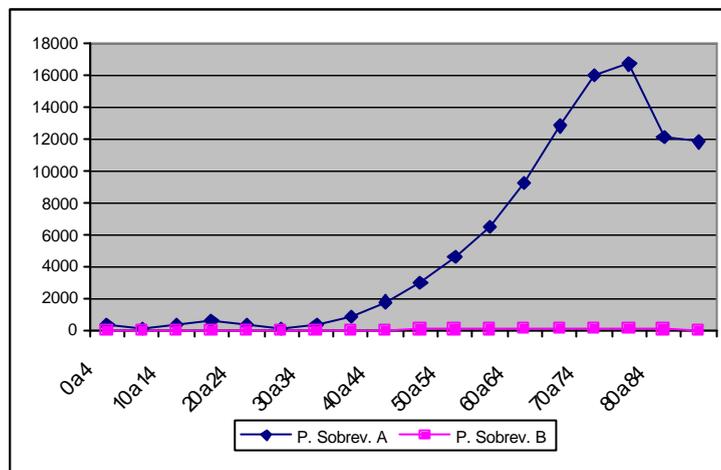
Na medida em que se pode considerar o período 1993-2000 como muito reduzido, para efeitos da transição de subscritores “B” para a situação de reforma e aposentação, verifica-se que o rácio entre os aposentados e reformados da população “B” e o total desta categoria de utentes, é bastante modesto. Exceptua-se o caso dos escalões etários inferiores aos 29 anos, que parece ser pertinente atribuir a situações de invalidez.

Por fim, no que se refere à população “A” e “B” dos pensionistas de sobrevivência, destacam-se as seguintes características:

Tanto a população “B” como a população “A” concentram a seu maior número de pensionistas de sobrevivência nos escalões etários acima dos 65 anos de idade. Todavia, considerando os escalões etários acima referidos, os pensionistas de sobrevivência da população “A” encontram-se mais envelhecidos que os pensionistas de sobrevivência da população “B”, na medida em que os primeiros concentram 71.3% do total dos pensionistas de sobrevivência “A”, enquanto os segundos representam apenas 62.4% do total dos pensionistas de sobrevivência “B”.



Figura 9 - Distribuição dos Pensionistas de Sobrevivência da População “A” e “B” por Idades, 2000



10.1.3 Dados financeiros no ano de referência e sua evolução, 1994-2000

Neste ponto, pretende-se uma análise especificamente direccionada para os objectivos do Estudo em causa²¹¹. Assim, procurar-se-á estabelecer o montante e características dos equilíbrios financeiros inerentes às fontes de financiamento e às aplicações de recursos que derivam, exclusivamente, dos utentes da CGA e das obrigações que estes possuem, ou implicam, para a mesma instituição, no quadro das situações de reforma, aposentação e pensões de sobrevivência.

Os dados disponíveis para análise, fornecidos pela CGA, permitem a desagregação dos valores totais respeitantes às quotizações e aos encargos, consoante tenham a sua origem na população “A” ou na população “B” da CGA. Para efeitos de comparação temporal, procedeu-se à determinação dos valores referidos, no ano de 1994 e no ano de 2000, sendo este último o ano de referência para o modelo de projecção utilizado neste trabalho. Os valores encontram-se no quadro 40 e as hipóteses de cálculo são as seguintes:

- A massa de quotizações A+B para ambos os anos provém dos dados fornecidos pela CGA para elaboração deste trabalho.
- A massa de quotizações A e a massa de quotizações B são massas de quotizações implícitas:
A massa de quotizações B foi calculada a partir da massa salarial dos subscritores B, segundo a fórmula de cálculo (Massa salarial dos subscritores B * 0,1).
Por sua vez a massa salarial dos subscritores B foi obtida a partir dos dados concedidos pela CGA, relativos aos subscritores entrados no ano de 1994 e de 2000. Estes valores correspondem a valores aproximados, na medida em que resultam do somatório dos produtos entre a remuneração média de cada escalão etário e o número de subscritores desse mesmo escalão etário.

²¹¹O Relatório Intermédio (constitui o Apenso I) que faz parte integrante do presente Estudo, apresentou uma breve análise dos dados financeiros da CGA entre 1996 e 2000. A informação então apresentada, foi recolhida para efeitos de análise do passado recente da CGA, na óptica do seu equilíbrio financeiro, sendo consideradas tanto as fontes de financiamento da CGA como as aplicações dos seus recursos financeiros.

O estudo então realizado fez-se, todavia, numa perspectiva alargada do equilíbrio financeiro da CGA, tendo sido consideradas todas as fontes de financiamento e todas as aplicações de recursos que caem sob a alçada da CGA, a nível das suas actividades de gestão financeira. Esta abordagem permitiu um primeiro conjunto de observações relativas à sustentabilidade financeira da CGA.



A massa de quotizações A foi calculada por diferença entre a massa de quotizações A+B e a massa de quotizações B.

- c) As quotizações das Outras Entidades provêm do Relatório e Contas, 1994(CGA, 1994) e do Relatório e Contas, 2000 (CGA, 2000), em particular dos quadros que, em ambos os Relatórios, se denominam “Financiamento do Sistema em ...”
- d) Os encargos de reforma/aposentação e os encargos com as pensões de sobrevivência provêm directamente dos dados fornecidos pela CGA para efeitos de elaboração do presente trabalho. Esses dados apenas foram multiplicados por um factor constante igual a 14, na medida em que os dados originais correspondiam a valores mensais.
- e) As Necessidades de Financiamento correspondem à diferença entre Quotizações e Encargos (cf fórmulas auxiliares do quadro 47). Os valores desta rubrica financeira podem ser negativos (caso em que existe défice financeiro, ou seja, excesso de encargos sobre as quotizações) ou positivos (caso em que existe superávit financeiro, ou seja, excesso de quotizações sobre os encargos).

A nível dos dados financeiros, a população “A” e a população “B” de utentes da CGA geraram, em 1994 e 2000, os seguintes valores:

Quadro 40 - Fontes de Financiamento e Aplicações de Recursos Financeiros, 1994 e 2000

		<i>Unidade: contos</i>	
		1994	2000
FONTES DE FINANCIAMENTO			
Quotizações – Subscritores			
(a)	Massa de quotizações implícita A	151852014	199469670
(b)	Massa de quotizações implícita B	5666873	44417919
(c.)	Massa de quotizações A+B	157518887	243887589
(d)	Quotizações - Outras Entidades	24013463	39473253
(c.)+(d)	Total Quotizações A+B	181532350	283360842
APLICAÇÕES DE RECURSOS			
Pensões de reforma e aposentação			
(e)	Encargos totais reforma/apos. A	332640238	603009946
(f)	Encargos totais reforma/apos. B	25508	1252286
(e)+(f)	Encargos totais reforma/apos. A+B	332665746	604262232
Pensões de sobrevivência			
(g)	Encargos totais sobrev. A	46437468	77144438
(h)	Encargos totais sobrev. B	5096	164710
(g)+(h)	Encargos totais sobrev. A+B	46442564	77309148
(e)+(g)	Encargos totais A	379077706	680154384
(f)+(h)	Encargos totais B	30604	1416996
(e)+(f)+(g)+(h)	Encargos totais A+B	379108310	681571380
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO			
(a)-(e)-(g)	NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO A	-227225692	-480684714
(b)-(f)-(h)	NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO B	5636269	43000923
(c.)+(d)-(e)-(f)-(g)-(h)	NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO GLOBAIS	-197575960	-398210538

Fonte: Dados fornecidos pela CGA

Os dados atrás apresentados merecem os seguintes comentários:

- **A nível das quotizações:** o período 1994-2000 regista uma tendência crescente para as quotizações dos subscritores e das Outras Entidades.
- **A nível dos encargos:** à semelhança do que ocorre para as quotizações, também os encargos registam uma tendência claramente crescente, no período considerado. No entanto, o ritmo de



Tribunal de Contas



crescimento dos encargos revela-se significativamente mais intenso do que o ritmo de crescimento das quotizações.



Taxas de crescimento a nível das Quotizações, dos Encargos

TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO DOS ENCARGOS, 1994/2000	
Encargos de reforma e aposentação	
População A	10.423%
População B	91.354%
População A+B	10.460%
Encargos de sobrevivência	
População A	8.823%
População B	78.477%
População A+B	8.864%
Encargos totais	
População A	10.233%
População B	89.495%
População A+B	10.270%

Taxas médias de crescimento das quotizações, 1994/2000	
Quotizações da População A	4.651%
Quotizações da População B	40.941%
Quotizações da População A+B	7.558%
Quotizações de Outras Entidades	8,636%
Total de Quotizações	7.704%

Também os excedentes e diferenciais registaram uma tendência crescente neste período, conforme se verifica pelas taxas médias de crescimento anual:

TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO DOS EXCEDENTES E DO DIFERENCIAL, 1994/2000	
Necessidades de financiamento	
População A	13.301%
População B	40.308%
Necessidades de financiamento globais	
População A+B	12.391%

Tal como observado anteriormente, os aspectos caracterizadores da situação de referência da CGA a nível financeiro resumem-se aos seguintes pontos:

- Situação financeira deficitária para a população “A”, o que deixa antever um potencial significativo de aplicação de recursos no longo prazo, enquanto subsistir um número significativo de reformados, aposentados e pensionistas de sobrevivência desta população.
- Situação financeira de excedente para a população “B”, o que deixa antever um potencial de financiamento da totalidade do sistema de gestão financeira da CGA, tanto maior quanto maior for o crescimento dos subscritores “B” no médio e longo prazo.



10.2 Cenário de referência

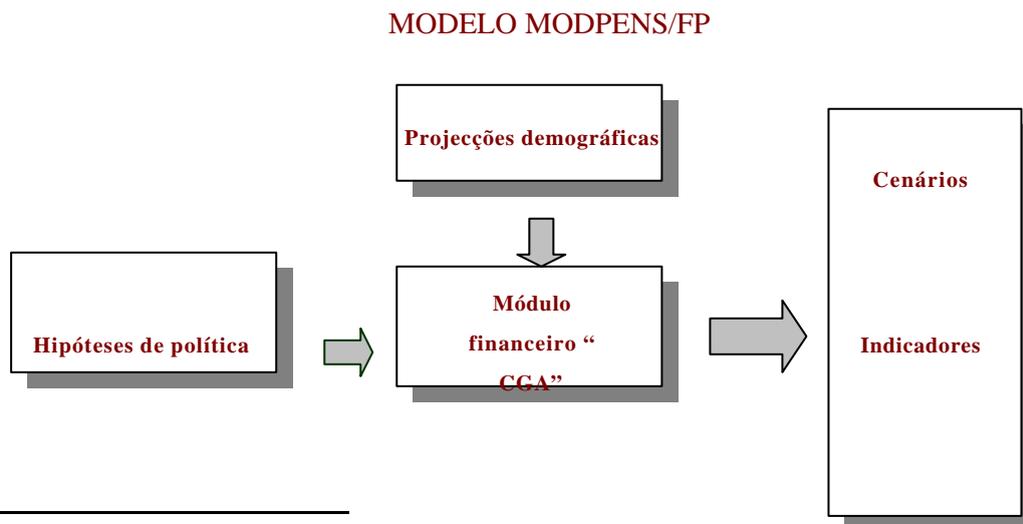
O cenário de referência constitui uma evolução provável dos dados físicos e financeiros do RPSFP, condicionado por três tipos de dados de entrada:

- Uma evolução demográfica da população portuguesa em que se insere a população de utentes do sistema;
- Um cenário macro-económico que determina a evolução de algumas variáveis da “conta” do sistema;
- Um quadro legal de partida que é válido para todo o período de projecção.

10.2.1 Metodologia Utilizada

O modelo utilizado para elaboração dos cenários de sustentabilidade financeira (cenário de referência e alternativo)²¹² do regime de protecção social da Caixa Geral de Aposentações é uma versão especificamente adaptada do Modelo MODPENS/Portugal.

A CGA forneceu a totalidade da informação numérica disponível para a alimentação do Modelo. No entanto, dado que esta não correspondia na íntegra às necessidades específicas do modelo, a nível dos dados de alimentação do mesmo, as lacunas de informação foram devidamente colmatadas através de cálculos adicionais elaborados pela Equipa que realizou o presente trabalho²¹³. A articulação entre os diversos dados de alimentação do modelo, os seus blocos de cálculo, e os resultados finais, pode ser apreendida no esquema seguinte:



²¹² A construção do cenário alternativo de sustentabilidade teve em conta os objectivos comuns em matéria de pensões definidos na UE e o enquadramento financeiro/ contabilístico do mesmo deve ser entendido à luz dos princípios acolhidos no Sistema de Contas Europeu. Cfr., ainda, o relatório final do Comité da Dívida Pública, no âmbito da INTOSAI e relativo às “Linhas Orientadoras sobre evidência da Dívida Pública”, aprovado no XVI Congresso (Montevideo, 1998) e, sobre esta temática, os relatórios anuais do TCE relativos aos exercícios de 2000 e 2001.

²¹³ Para uma melhor compreensão da metodologia e pressupostos vide ponto 2.1 cenário de referência constante do apenso II.



Impactos

Cenário macro-económico

10.2.2 Cenário Demográfico Tendências Demográficas de Longo Prazo (2000-2050)²¹⁴

As projecções demográficas para a população portuguesa no período 1995-2050 baseiam-se nas projecções demográficas elaboradas pela EUROSTAT, e assentam na evolução de duas variáveis fundamentais:

- Índice Sintético de Fertilidade²¹⁵ mantido abaixo do limiar de renovação das gerações;
- Esperança média de vida à nascença dos indivíduos do sexo masculino e do sexo feminino, convergente para a média europeia.

A evolução assumida para as variáveis atrás apresentadas deu origem ao cenário demográfico de médio e longo prazo, especificado no quadro 41. Do mesmo quadro constam as principais tendências da população total, bem como dos três grandes grupos etários que a compõem (entre os 0 e os 14 anos; dos 15 aos 64 anos; e acima dos 65 anos). Procedeu-se ainda ao cálculo e apresentação dos Índices de Dependência da População.

Quadro 41 - Cenário Demográfico de Longo Prazo, 1994-2050

Unidade: milhares de indivíduos

Anos	População portuguesa (valores absolutos)				População portuguesa (%)			Rácios (%)		
	0 - 14	15 - 64	≥ 65	Total	0 - 14	15 - 64	≥ 65	IDJ	IDI	IDT
1994	1823.4	6662.3	1406.5	9892.2	18.4	67.3	14.3	27.4	21.1	48.5
2000	1687.3	6777.4	1528.2	9992.9	16.9	67.8	15.3	24.9	22.5	47.4
2005	1749.4	6772.4	1608.7	10130.5	17.3	66.8	15.9	25.8	23.8	49.6
2010	1801	6830	1661.7	10292.7	17.5	66.4	16.1	26.4	24.3	50.7
2015	1795.1	6861.1	1765.1	10421.3	17.2	65.8	16.9	26.1	25.7	51.8
2020	1718.9	6909.9	1883.7	10512.5	16.4	65.7	17.9	24.9	27.3	52.2
2025	1647.8	6925.6	2021.1	10594.5	15.6	65.3	19.1	23.8	29.2	53.0
2030	1628.4	6867.3	2182.1	10677.8	15.2	64.3	20.4	23.7	31.7	55.4
2035	1647.8	6747.1	2352.2	10747.1	15.3	62.8	21.9	24.4	34.9	59.3
2040	1663.3	6545.9	2567	10776.2	15.4	60.7	23.8	25.4	39.2	64.6
2045	1648.6	6365.5	2740	10754.1	15.3	59.2	25.5	25.9	43.0	68.9
2050	1611.7	6299.6	2769.8	10681.1	15.1	59.0	25.9	25.6	44.0	69.6

Fonte: EUROSTAT, Projecções para a população portuguesa, 1990-2050.

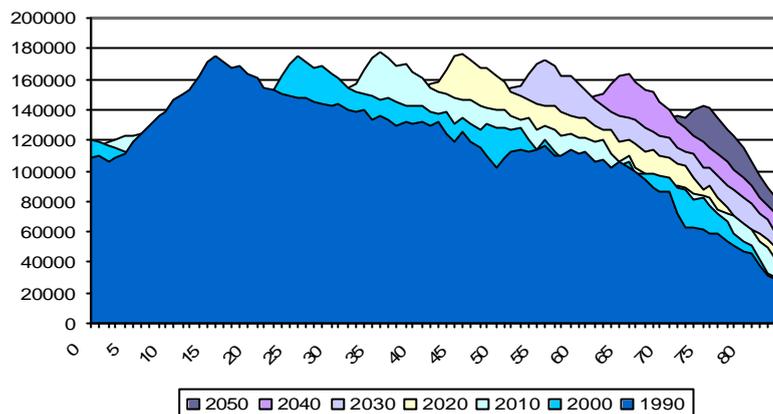
²¹⁴ Este ponto é baseado no Relatório “ Reforma do Sistema de Segurança Social: Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento, 1997-2050”, elaborado pelo CISEP – ISEG para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

²¹⁵ Número médio de filhos por mulher em idade fértil.





Figura 10 – Evolução do Perfil Etário da População Portuguesa, 1990-2050



A observação do quadro e da figura atrás apresentados permitem identificar as principais tendências da população portuguesa no período considerado:

- A População Total atinge o seu valor máximo em 2040, verificando um acréscimo absoluto de 884 mil indivíduos entre 1994 e 2040, e uma “perda” de 93.4 mil indivíduos nos dez anos subsequentes.
- Embora as taxas de variação calculadas para cada 5 anos sejam sempre positivas entre 1994 e 2040, a população cresce a um ritmo cada vez menor a partir de 2015.

10.2.3 Cenário Macro-Económico

O cenário macro-económico para a Economia Portuguesa (2002-2050) é um cenário que pressupõe a convergência real das principais variáveis de actividade e de rendimento para a média dos nossos actuais parceiros da União Europeia, num horizonte temporal de 20 a 30 anos. A evolução das variáveis macro-económicas é uma evolução tendencial, pelo que a sua leitura deve ser entendida como valor médio em horizonte de longo prazo.²¹⁶

Quadro 42- Cenário Macroeconómico 2000-2050: Taxas De Crescimento Anual Inter-Período

Unidade: %

	PIB	Emprego	Produtividade	Salário real	Preços
2000-2005	3.4	0.8	2.6	2.0	2.5
2005-2010	3.25	0.6	2.65	2.0	2.0
2010-2015	3.0	0.4	2.6	1.75	2.0
2015-2020	2.75	0.0	2.75	1.75	2.0
2020-2025	2.75	0.0	2.75	1.75	2.0
2025-2030	2.5	0.0	2.5	1.5	2.0
2030-2035	2.5	0.0	2.5	1.5	2.0

²¹⁶ Este cenário não diverge, em conteúdo, das tendências apontadas para a economia mundial (The World in 2020: Towards a New Global Age, OECD, 2000), para a União Europeia (Scenarios Europe 2010, EC-FSU, Working Paper, Julho 1999) e beneficiou também dos elementos de trabalho usados no estudo do CISEP “Cenários de Estruturação e Financiamento da Segurança Social, 1997-2050 (CISEP, 1999) e, mais recentemente, no Estudo “Cenários Macro-Económicos para a Economia Portuguesa, 2000-2025” (CISEP, 2001).



Tribunal de Contas



2035-2040	2.0	0.0	2.0	1.5	2.0
2040-2045	2.0	0.0	2.0	1.5	2.0
2045-2050	2.0	0.0	2.0	1.5	2.0

10.2.4 Pressupostos da Evolução do Regime de Protecção Social (2000-2050)

O cenário macro-económico não tem uma influência significativa na determinação da dimensão do emprego na Função Pública, mas é importante para a definição dos factores de actualização do salário médio dos funcionários públicos e das pensões RPSFP.

Face a estas considerações foram adoptados os seguintes pressupostos para o cenário de referência.

10.2.4.1 OS PRESSUPOSTOS DA EVOLUÇÃO DOS DADOS FÍSICOS

Subscritores:

O universo de análise do presente trabalho é constituído apenas pelos utentes da CGA e não pela totalidade dos subscritores, na medida em que destes, nem todos estão ao abrigo desta entidade a nível do regime de protecção social.

- Algumas áreas da Administração Pública tendem para a manutenção de uma certa estabilidade a nível dos seus efectivos (militares e forças de segurança).
- Admitiu-se que, no curto prazo, iriam vigorar medidas de congelamento das entradas de pessoal ao serviço da função pública em geral, e ao abrigo do regime de protecção social da CGA em particular.

Assim, as hipóteses aqui adoptadas são as seguintes:

- No período de 2002 a 2005 postula-se a entrada de 1 novo subscritor por cada 10 que saem;
- No período de 2006 a 2010 admite-se a entrada de 2 novos subscritores por cada 3 que saem;
- A partir de 2010 admite-se uma tendência para a estabilização dos subscritores, considerando uma pequena redução dos mesmos nos primeiros anos, mas evoluindo para uma taxa de reposição de 1 para 1.

Aposentados/Reformados e Pensionistas de Sobrevivência:

- Apenas se consideram os aposentados/reformados e as pensões de sobrevivência que implicam um encargo para a CGA;
- O número de aposentados/reformados e as pensões de sobrevivência que são gerados pelo modelo tendo em conta o ano base e as hipóteses demográficas para a população portuguesa;
- O número de novos aposentados/reformados e as pensões de sobrevivência ao abrigo do Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto, referidos como reformados e aposentados “B”, são majorados de forma crescente ao longo da projecção.

10.2.4.2 PRESSUPOSTOS DA ACTUALIZAÇÃO DOS SALÁRIOS E DAS PENSÕES

O crescimento dos salários médios dos subscritores e das pensões médias do universo CGA –, sofreu uma evolução significativa nos últimos 6 anos (cfr. definidos no capítulo 1 do Apenso II e quadro 21 do mesmo apenso). O crescimento futuro destas duas variáveis não se afigura tão elevado como no passado, mesmo que se verifique um crescimento muito favorável da produtividade média da economia. Para o cenário de referência adoptaram-se os seguintes pressupostos:

Salários:



- Postula-se uma taxa média de crescimento real de 1,25% para os salários dos subscritores inscritos antes do Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto, referidos como subscritores “A”;
- Admite-se uma taxa média de crescimento real de 1,25% para os salários dos subscritores inscritos na vigência do Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto, referidos como subscritores “B”, acrescida de um efeito carreira concretizado numa taxa de crescimento médio adicional de 1,15% ao ano;
- Sendo os subscritores “B” uma população recente admite-se que o efeito carreira é mais forte no início e decresce com a maturação destes subscritores.

Pensões de reforma e aposentação: A taxa anual de formação das pensões admitida é de 2,1% por cada ano civil de registo de remunerações;

10.2.4.3 O QUADRO LEGAL DE PARTIDA

Recentemente foi publicado o Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro, que altera de modo substancial a fórmula de cálculo da pensão de reforma no RGSS. Por força da aplicação aos Subscritores “B” desta legislação, foram admitidos os seguintes pressupostos para as pensões de reforma e aposentação:

Para os subscritores “A”: aplica-se para todo o período de projecção a legislação anterior à publicação do Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto.

Para os subscritores “B”:

- Até 2016, inclusive, admite-se que a pensão de todos os novos reformados e aposentados é calculada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro, pela fórmula que se admite ser a mais favorável. Consideramos que a fórmula mais favorável é a que resulta da aplicação da regra de cálculo prevista no Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto;
- A partir de 2017 aplica-se uma combinação das duas regras de cálculo, atribuindo um peso crescente à fórmula que considera a totalidade da carreira. Em 2050 quase a totalidade das pensões pagas resultam da fórmula que considera a totalidade da carreiras;
- A taxa anual de formação das pensões admitida é de 2,1% por cada ano civil de registo de remunerações;
- A pensão pode ser requerida ao fim de 36 anos de serviço e com 60 anos de idade;
- O prazo de garantia considerado foi de 5 anos.

10.2.5 Os Resultados do Cenário de Referência: Variante 1 e Variante 2

As projecções respeitantes ao Cenário de Referência partem de três blocos de hipóteses fundamentais: as que estão subjacentes ao cenário demográfico, as que o cenário macro-económico implica, e ainda, as que, respeitando ao quadro legal inerente à função pública, são relevantes para este trabalho.

Partindo do actual quadro regulamentar, consideraram-se duas hipóteses alternativas, relativas ao momento de passagem dos subscritores à reforma/aposentação, constituindo as mesmas hipóteses a base de cálculo para as duas variantes do Cenário de Referência:

- A **Variante 1**, em que a pensão pode ser requerida ao fim de 36 anos de serviço e 60 anos de idade.



Tribunal de Contas



- A Variante 2, em que a pensão pode ser requerida ao fim de 40 anos de serviço e com 65 anos de idade.(apenas para os indivíduos da população B, mantendo-se o binómio “36 anos de serviço/60 anos de idade” para os indivíduos da população A).

As hipóteses aqui avançadas no que respeita à idade de passagem dos subscritores à aposentação/reforma, deverão ser entendidas como pressupostos para um exercício de cenarização e não propostas de reforma do EA.

O número de anos de serviço considerados necessários para obter o direito à pensão completa (40 anos) decorre do Decreto-Lei 286/93.

10.2.5.1 EVOLUÇÃO DOS DADOS FÍSICOS

A evolução toma em consideração o número de utentes da CGA (ou o número de pensões atribuídas pela CGA), segundo os grupos que o Decreto-Lei nº 286/93 de 20 de Agosto, viria a definir e que no presente relatório se denominam por População “A” e População “B”, consoante se trate da população de utentes não abrangida pelo diploma, ou a população de utentes que está ao abrigo do mesmo.

Quadro 43 - Cenário de Referência/Variante 1: Evolução dos Dados Físicos: 2000 – 2050

Unidade: milhares de utentes/pensões

		2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a)	Subscritores A	485,1	418,5	316,1	180,9	104,4	47,7	21,9	0	0	0	0
(b)	Subscritores B	259	278	347	475	550	608	634	656	656	657	657
(c)=(a)+(b)	Total 1	744,1	696,5	663,1	655,9	654,4	655,7	655,9	656	656	657	657
(d)	Ref. e Apos. A	269	281	296	312	328	264	203	144	92	52	22
(e)	Ref. e Apos. B	2	5	15	24	35	99	153	201	228	251	276
(f)=(d)+(e)	Total 2	271	286	311	336	363	363	356	345	320	303	298
(g)	N.º Pensões Sobrev. A	97	99	104	110	114	88	66	47	34	23	16
(h)	N.º Pensões Sobrev. B	0	3	6	9	15	36	55	73	87	98	106
(i)=(g)+(h)	Total 3	97	102	110	119	129	124	121	120	121	121	122
(j)=(d)+(g)	Total 4	366	380	400	422	442	352	269	191	126	75	38
(k)=(e)+(h)	Total 5	2	8	21	33	50	135	208	274	315	349	382
(l)=(j)+(k)	Total 6	368	388	421	455	492	487	477	465	441	424	420
(m)=(b)/(e)	Rácio 1	129,5	55,6	23,1	19,8	15,7	6,1	4,1	3,3	2,9	2,6	2,4
(n)=(c)/(f)	Rácio 2	2,7	2,4	2,1	2	1,8	1,8	1,8	1,9	2,1	2,2	2,2
(o)=(c)/(l)	Rácio 3	2	1,8	1,6	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6

Quadro 44 - Cenário de Referência/Variante 2: Evolução dos Dados Físicos: 2000-2050

Unidade: milhares de utentes/pensões

		2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a)	Subscritores A	485,1	418,5	316,1	180,9	104,4	47,7	21,9	0	0	0	0
(b)	Subscritores B	259	278	347	475	550	608	634	656	656	657	657
(c)=(a)+(b)	Total 1	744,1	696,5	663,1	655,9	654,4	655,7	655,9	656	656	657	657
(d)	Ref. e Apos. A	269	281	296	312	328	264	203	144	92	52	22
(e)	Ref. e Apos. B	2	5	12	18	27	80	118	152	173	192	212
(f)=(d)+(e)	Total 2	271	286	308	330	355	344	321	296	265	244	234
(g)	N.º Pensões Sobrev. A	97	99	104	110	114	88	66	47	34	23	16
(h)	N.º Pensões Sobrev. B	0	3	6	9	15	36	55	73	87	98	106
(i)=(g)+(h)	Total 3	97	102	110	119	129	124	121	120	121	121	122
(j)=(d)+(g)	Total 4	366	380	400	422	442	352	269	191	126	75	38
(k)=(e)+(h)	Total 5	2	8	18	27	42	116	173	225	260	290	318
(l)=(j)+(k)	Total 6	368	388	418	449	484	468	442	416	386	365	356
(m)=(b)/(e)	Rácio 1	129,5	55,6	28,9	26,4	20,4	7,6	5,4	4,3	3,8	3,4	3,1
(n)=(c)/(f)	Rácio 2	2,7	2,4	2,2	2	1,8	1,9	2	2,2	2,5	2,7	2,8
(o)=(c)/(l)	Rácio 3	2	1,8	1,6	1,5	1,4	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,8

Nota: A aplicação das hipóteses específicas da Variante 2 do Cenário de Referência traduz-se, a nível dos dados físicos, numa alteração do número de reformados e aposentados da população B da CGA. A partir de 2010, este grupo de utentes da CGA evolui a taxas de crescimento mais moderadas que aquelas que constam da Variante 1 ao Cenário de Referência, como resultado directo de uma entrada mais tardia desta categoria de utentes na situação de aposentação/reforma.



A análise dos dados produzidos pelo modelo de projecção conduzem às seguintes observações, por categoria de utente da CGA:

Subscritores

- A evolução dos **subscritores da população “A”** depende fundamentalmente do ritmo a que saem da vida activa, seja por motivos de reforma/aposentação, seja pela sua mortalidade ainda no decurso da vida activa;
- A evolução dos **subscritores da População “B”** rege-se pelas hipóteses admitidas pelo modelo, quer para a entrada destes subscritores na função pública, quer para a sua saída da vida activa;
- Os pressupostos atrás mencionados são determinantes para os ritmos de crescimento da população de subscritores, sabendo-se que os **Subscritores “A”** apresentam taxas de crescimento sempre negativas (embora com tendência crescente, em resultado do envelhecimento demográfico deste grupo de subscritores) e que os **Subscritores “B”**: apresentam taxas de crescimento sempre positivas, mas decrescentes a partir de 2015/2020 (em virtude do efeito cumulativo de dois factores: o envelhecimento progressivo da população de subscritores e a estabilização das entradas de subscritores para a função pública).

Reformados, Aposentados e Pensionistas de Sobrevivência

- O número de reformados e aposentados depende simultaneamente do abandono da vida activa (entrada na situação de reforma) e de factores demográficos tais como a esperança média de vida e a mortalidade, assim:
 - **Reformados e aposentados “A”**: conhecem o seu valor máximo no ano de 2020, ano esse a partir do qual se inicia uma tendência claramente decrescente.
 - **Reformados e aposentados “B”**: o seu número depende do fluxo de transição dos subscritores desta população, da vida activa para a situação de reforma/aposentação.
 - **Ambas as categorias de utentes** (reformados/aposentados e pensionistas de sobrevivência) conhecem uma relativa estabilização no longo prazo (entre os 300 mil e os 370 mil indivíduos para os reformados/aposentados e entre os 120 mil e 130 mil para os pensionistas de sobrevivência).

A configuração evolutiva dos dados físicos deixa antever, para o longo prazo, uma degradação progressiva do rácio entre subscritores e aposentados/reformados, sendo esta particularmente severa para o caso da população B (Rácio 1), entre 2020 e 2025, conforme figuras seguintes:²¹⁷

Figura 11 – Cenário de Referência/Variante 1: Evolução do Rácio 1

²¹⁷ Recorde-se que os rácios ilustrados na Fig. 11 e 12 correspondem aos rácios 1, 2 e 3 do Quadro respeitante aos dados físicos do Cenário de Referência/Variante 1. ou seja:

Rácio 1 = Subscritores “B”/Aposentados e Reformados “B”.

Rácio 2 = Total de subscritores (A+B)/Total de aposentados e reformados (A+B)

Rácio 3 = Total de subscritores (A+B)/Total de aposentados, reformados e pensões de sobrevivência (A+B)

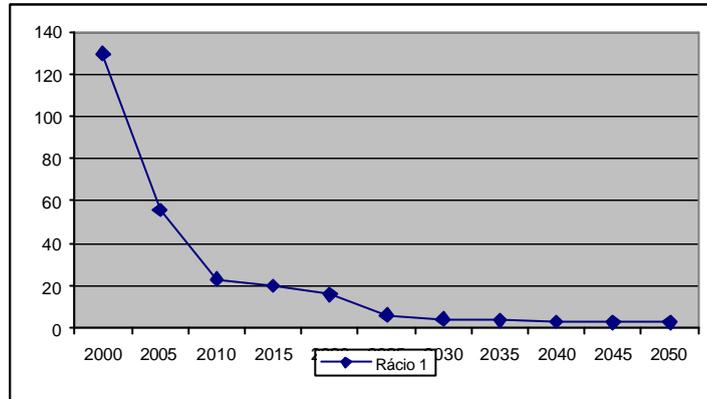
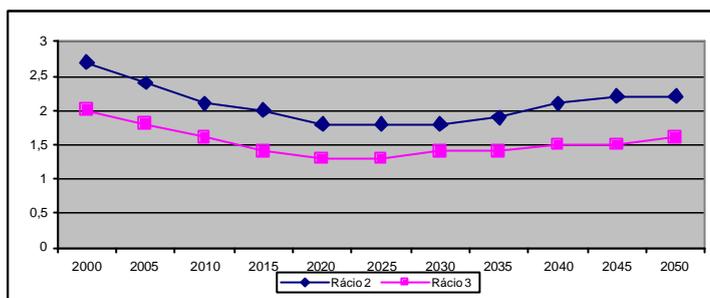




Figura 12 – Cenário de Referência/Variante 1: Evolução do Rácio 2 e 3



Da observação dos dados respeitantes à Variante 2 do cenário de referência, verifica-se que as grandes tendências evolutivas desta projecção não se distinguem significativamente das tendências evolutivas que foram identificadas para o Cenário de Referência – Variante 1.

10.2.5.2 SALÁRIOS MÉDIOS E ENCARGOS MÉDIOS COM PENSÕES – VARIANTE 1 E VARIANTE 2

A evolução dos salários médios da função pública revela-se uma variável de importância fulcral para a estimação das restantes variáveis do modelo aqui utilizado. A sua evolução ocorre em conformidade com as hipóteses que lhe foram atribuídas²¹⁸ e encontra-se nos quadros seguintes:

Quadro 45-Cenário de Referência/Variante 1: Evolução dos Encargos médios e Salários médios, 2000-2050

Unidade: euros

		2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a)	Salário Médio – A	21289	22653	24105	25649	27293	29042	30903	0	0	0	0
(b)	Salário Médio – B	8546	9907	11485	13314	15434	17893	19926	22190	23852	25639	27350
(c)	Salário Médio – Total	16868	17566	17501	16716	17326	18704	20257	22190	23852	25639	27350
(d)	Enc. Médios Ap. e Ref. A	11190	11907	12670	13482	14346	15265	16244	17072	17943	18858	19820
(e)	Enc. Médios Sobrev. A	3938	4088	4244	4405	4573	4747	4928	5115	5310	5512	5722
(f)	Enc. Médios Ap. e Ref. B	2500	3401	4889	7030	8536	8856	9263	10026	10654	11389	12117
(g)	Enc. Médios Sobrev. B	0	1710	2200	2830	3075	3190	3336	3611	3838	4102	4364
(h)	Enc. Méd. Totais (Ap. e Ref.)	11110	11758	12295	13021	13786	13517	13243	12967	12750	12671	12686
(i)	Enc. Méd. Totais (Sobrev.)	3923	4018	4132	4286	4399	4295	4204	4200	4251	4370	4542
(j)=(h)/(c)	Taxa de Substituição 1	0,659	0,669	0,703	0,779	0,796	0,723	0,654	0,584	0,535	0,494	0,464

Nota: Os valores dos salários médios e das pensões médias são anuais.

²¹⁸ Vide ponto 2.4.2 - Pressupostos de actualização dos salários e das pensões, e ponto 2.5.3- a2)- Salários médios e pensões médias ambos do Anexo II.



Tribunal de Contas



Quadro 46 - Cenário de Referência/Variante 2: Evolução dos Salários Médios e das Pensões Médias (2000-2050)

Unidade: euros

		2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a)	Salário Médio – A	21289	22653	24105	25649	27293	29042	30903	0	0	0	0
(b)	Salário Médio – B	8546	9907	11485	13314	15434	17893	19926	22190	23852	25639	27350
(c)	Salário Médio – Total	16868	17566	17501	16716	17326	18704	20257	22190	23852	25639	27350
(d)	Enc. Médios Ap. e Ref. A	11190	11907	12670	13482	14346	15265	16244	17072	17943	18858	19820
(e)	Enc. Médios Sobrev. A	3938	4088	4244	4405	4573	4747	4928	5115	5310	5512	5722
(f)	Enc. Médios Ap. e Ref. B	2500	3401	4889	7030	8831	9406	9978	10874	11590	12406	13207
(g)	Enc. Médios Sobrev. B	0	1710	2200	2830	3181	3388	3594	3917	4174	4468	4757
(h)	Enc. Médios Totais (Ap. e Ref.)	11110	11758	12367	13130	13927	13903	13941	13889	13796	13781	13829
(i)	Enc. Médios Totais (Sobrev.)	3923	4018	4132	4286	4411	4352	4321	4386	4494	4667	4884
(j)=(h)/(c)	Taxa de Substituição 1	0,659	0,669	0,707	0,785	0,804	0,743	0,688	0,626	0,578	0,538	0,506

Nota: O prolongamento da vida activa dos subscritores da população B implicará, mais tarde, um acréscimo das pensões médias de aposentação/reforma ou das pensões de sobrevivência, em função de uma carreira mais longa. Assim, as alterações fundamentais que as hipóteses específicas do Cenário de Referência/Variante 2 implicam, dizem respeito, apenas, aos valores médios das pensões de aposentação/reforma ou de sobrevivência dos utentes da população B.

De facto é a partir da conjunção entre o valor dos salários médios e o período de duração da vida activa na função pública, que são estimadas as pensões médias. Por outro lado, se os salários médios são a base de incidência para a massa das quotizações dos subscritores da CGA, as pensões médias são, no presente trabalho, a fonte única dos encargos com pensões da CGA. Assim, a tendência assumida por ambas as variáveis – salários médios e pensões médias – é determinante na evolução do equilíbrio financeiro da CGA.

De notar a diminuição progressiva das taxas de substituição - o rácio entre o salário médio e a pensão média de aposentação – que decorre directamente da evolução conjunta dos salários médios e das pensões médias e também da aplicação à população “B” da nova fórmula de cálculo da pensão.

10.2.5.3 DADOS FINANCEIROS TENDÊNCIAS EVOLUTIVAS PARA AS QUOTIZAÇÕES E ENCARGO

Quadro 47 - Cenário de Referência/Variante 1: Evolução dos dados Financeiros, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

		2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a)	Quot. 1 (Subsc)	1216507	1188466	1132385	1079333	1123253	1221330	1328389	1455678	1564705	1684462	1796881
(b)	Quot. 2 (O. Ent.)	196892	184376	175723	174113	173875	174359	174458	174542	174542	174808	174808
(c)=(a)+(b)	Total 1	1413399	1372842	1308108	1253446	1297128	1395689	1502847	1630220	1739247	1859270	1971689
(d)	Enc. 1 (Ap. E Ref.)	3014047	3362905	3823705	4375121	5004269	4906802	4714655	4473710	4079973	3839207	3780282
(e)	Enc. 2 (P. Sobrev.)	385617	409842	454535	510035	567423	532560	508718	504041	514402	528774	554159
(f)=(d)+(e)	Total 2	3399664	3772747	4278240	4885156	5571692	5439362	5223373	4977751	4594375	4367981	4334441
(g)=(c)-(f)	Nec. Fin. A+B	-1986265	-2399905	-2970132	-3631710	-4274564	-4043673	-3720526	-3347531	-2855128	-2508711	-2362752
(h)=(a)/(d)	Rácio 1	0,404	0,353	0,296	0,247	0,224	0,249	0,282	0,325	0,384	0,439	0,475
(i)=(c)/(f)	Rácio 2	0,416	0,364	0,306	0,257	0,233	0,257	0,288	0,328	0,379	0,426	0,455
(j)=(f)/(g)	Rácio 3	-1,712	-1,572	-1,44	-1,345	-1,303	-1,345	-1,404	-1,487	-1,609	-1,741	-1,834

Quadro 48 – Cenário de Referência/Variante 1: Taxas de Crescimento Anual dos Dados Financeiros, 2000-2050

Unidade: %

	2000/05	2005/10	2010/15	2015/20	2020/25	2025/30	2030/35	2035/40	2040/45	2045/50
Total 1	-0,581	-0,961	-0,85	0,687	1,475	1,49	1,64	1,303	1,344	1,181
Total 2	2,104	2,547	2,689	2,665	-0,48	-0,807	-0,959	-1,59	-1,006	-0,154
Nec. Fin. A+B	3,856	4,356	4,104	3,313	-1,104	-1,652	-2,091	-3,132	-2,554	-1,192

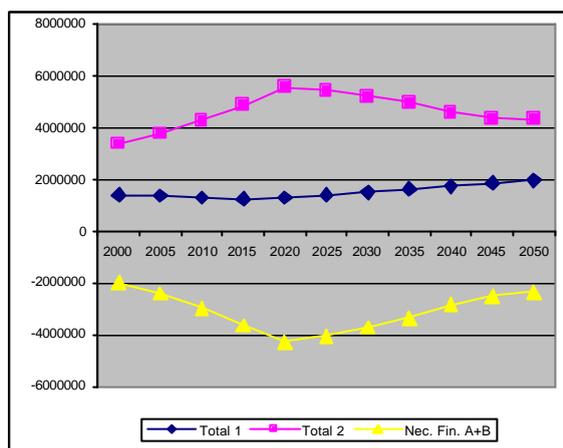
NOTA: Total 1 = Total de quotizações

Total 2 = Total de encargos

Nec. Finan. = Total de quotizações (Total 1) - Total de encargos (Total 2)



Figura 13 – Cenário de Referência/Variante 1: Evolução das Quotizações Totais, dos Encargos totais e do Diferencial²¹⁹, 2000-2050



Quadro 49 - Cenário de Referência/Variante 2: Evolução dos dados Financeiros da CGA, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

		2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a)	Quot. 1 (Subsc)	1216507	1188466	1132385	1079333	1123253	1221330	1328389	1455678	1564705	1684462	1796881
(b)	Quot. 2 (O. Ent.)	196892	184376	175723	174113	173875	174359	174458	174542	174542	174808	174808
(c)=(a)+(b)	Total 1	1413399	1372842	1308108	1253446	1297128	1395689	1502847	1630220	1739247	1859270	1971689
(d)	Enc. 1 (Ap. E Ref.)	3014047	3362905	3809037	4332944	4943954	4782566	4474906	4111276	3655818	3362555	3235983
(e)	Enc. 2 (P. Sobrev.)	385617	409842	454535	510035	569018	539696	522895	526332	543716	564675	595792
(f)=(d)+(e)	Total 2	3399664	3772747	4263572	4842979	5512972	5322262	4997801	4637608	4199534	3927230	3831775
(g)=(c)-(f)	Nec. Fin. A+B	-1986265	-2399905	-2955464	-3589533	-4215844	-3926573	-3494954	-3007388	-2460287	-2067960	-1860086
(h)=(a)/(d)	Rácio 1	0,404	0,353	0,297	0,249	0,227	0,255	0,297	0,354	0,428	0,501	0,555
(i)=(c)/(f)	Rácio 2	0,416	0,364	0,307	0,259	0,235	0,262	0,301	0,352	0,414	0,473	0,515
(j)=(f)/(g)	Rácio 3	-1,712	-1,572	-1,443	-1,349	-1,308	-1,355	-1,43	-1,542	-1,707	-1,899	-2,06

Nota: O comportamento dos dados financeiros da CGA para o caso do Cenário de Referência/Variante 2 resulta da variação simultânea dos dados físicos e dos encargos médios da CGA com os aposentados, reformados e pensionistas de sobrevivência. Neste caso concreto, regista-se uma variação que actua em sentidos contrários: se por um lado se regista uma redução dos aposentados/reformados da população B – a que à partida implica uma redução de encargos – também ocorre, em simultâneo, um agravamento dos valores dos encargos médios com os aposentados/reformados e com os pensionistas de sobrevivência, o que deixa pressupor um agravamento dos encargos totais da CGA. O resultado final dependerá da magnitude de cada um dos efeitos subjacentes às hipóteses ensaiadas, como se verá posteriormente, na análise comparada da Variante 1 e da Variante 2 ao Cenário de Referência.

O comportamento das variáveis financeiras mantém na Variante 2 o mesmo perfil, embora apresentando valores ligeiramente mais favoráveis que os da Variante 1, no longo prazo.

A análise dos dados financeiros em termos absolutos e em termos dos ritmos de crescimento, permite tecer os seguintes comentários a nível de:

²¹⁹ A variável aqui denominada “diferencial” corresponde às necessidades de financiamento do regime de protecção social da CGA, ou seja, à diferença aritmética entre o Total 1 (total de quotizações) e o Total 2 (total de encargos)



Tribunal de Contas



- Quotizações: as quotizações registam um crescimento moderado ao longo de todo o período considerado, na medida em que ocorrem, simultaneamente um decréscimo do número de subscritores com maiores salários médios (subscritores da população “A”) e um acréscimo modesto dos subscritores com menores salários médios (subscritores da população “B”).
- A partir de 2035, o crescimento das quotizações provém exclusivamente dos subscritores da população “B”.
- Encargos com pensões da CGA: os encargos da CGA atingem o seu valor máximo em 2020, em função da coincidência de a) tendência crescente das pensões médias, b) valor máximo do número de aposentados e reformados da população “A” (com pensões médias superiores às pensões médias dos aposentados e reformados da população “B”) e c) valor máximo dos pensionistas de sobrevivência da população “A” (também com pensões médias superiores às dos pensionistas da população “B”).
- Os encargos da CGA decrescem a partir de 2020, apesar das pensões médias registarem uma tendência crescente, uma vez que predomina o efeito induzido pela diminuição dos aposentados/reformados e dos pensionistas de sobrevivência da população “A” (com as maiores pensões médias), bem como o crescimento dos reformados/aposentados e dos pensionistas de sobrevivência da população “B”.

Os rácios financeiros calculados exprimem directamente os dois grandes momentos de evolução das quotizações e encargos da CGA, caracterizados por uma degradação sucessiva do diferencial entre ambas as variáveis financeiras e pela respectiva recuperação, a partir de 2020.

10.2.5.4 VARIÁVEIS MACRO-ECONÓMICAS DA VARIANTE 1 E DA VARIANTE 2 DO CENÁRIO DE REFERÊNCIA

O quadro que em seguida se apresenta contém a evolução do PIB enquanto variável macro-económica pertinente para a presente análise. Esta variável serve como referencial para a realidade em estudo, na medida em que enquadra o comportamento do sistema financeiro da CGA num contexto mais vasto:

Quadro 50 - Variáveis Macroeconómicas e Rácios, Variante 1 do Cenário de Referência, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

		2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a)	PIB	115012819	135940525	159514161	184920631	211784669	242551336	274424574	310486217	342801872	378480966	417873569
(b)	Desp. Correntes das Adm. Públicas	45315051	53560567	62848580	72858729	83443160	95565227	108123283	122331570	135063938	149121501	164642187
(c)	Massa salarial implícita CGA	12552301	12235231	12235231	11605620	10964923	11337868	12264543	13286021	14556777	15647051	16844624
(d)	Nec. Fin. A+B	-1986265	-2399905	-2970132	-3631710	-4274564	-4043673	-3720526	-3347531	-2855128	-2508711	-2362752
(e)	Rácio1 = (c)/(a)	0,109	0,09	0,077	0,063	0,052	0,047	0,045	0,043	0,042	0,041	0,04
(f)	Rácio2 = (d)/(a)	-0,017	-0,018	-0,019	-0,02	-0,02	-0,017	-0,014	-0,011	-0,008	-0,007	-0,006
(g)	Rácio3 = (d)/(b)	-0,044	-0,045	-0,047	-0,05	-0,051	-0,042	-0,034	-0,027	-0,021	-0,017	-0,014

NOTA: O valor do PIB para o ano base (2000) foi retirado da Conta Geral do Estado deste mesmo ano. A evolução do PIB em valor absoluto resulta da aplicação do cenário macro-económico constante do ponto 2.3 *Cenário Macro-Económico do Apenso II*.

A Despesa Corrente das Administrações Públicas do ano base (2000) foi calculada a partir dos elementos numéricos constantes da Conta Geral do Estado deste mesmo ano, resultando da seguinte operação de cálculo:

$$\text{Despesa Corrente das Administrações Públicas} = \text{PIB} * 0,394$$

em que 39,4% corresponde à percentagem da Despesa Corrente das Administrações Públicas no PIB).



Assumiu-se, por hipótese, que no horizonte temporal do Estudo, a Despesa Corrente das Administrações Públicas cresce à mesma taxa do Produto Interno Bruto (cf ponto 2.3 *Cenário Macro-Económico do Apenso II*).

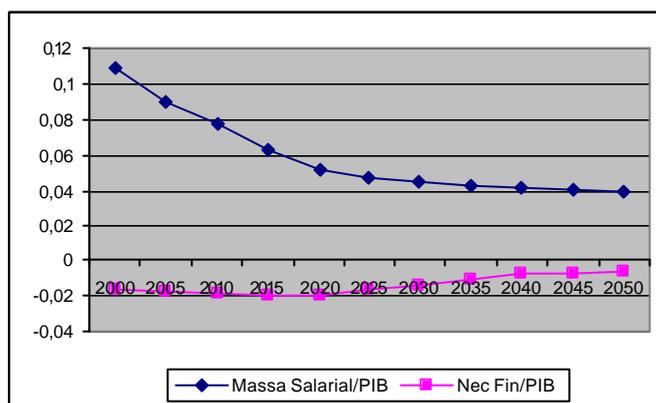


O quadro acima apresentado sugere alguns comentários:

- Quando considerada em percentagem do PIB, a massa salarial implícita corresponde a cerca de 10,9% do PIB no ano base (2000), caindo para cerca de 4% no horizonte temporal limite deste trabalho (2050). Este facto deve-se à diminuição do número de subscritores e também ao ritmo de crescimento do salário médio implícito, sendo este inferior ao do PIB.
- As necessidades de financiamento da CGA, em percentagem do PIB, crescem ligeiramente até 2020, para diminuírem progressivamente até 2050, em função da evolução da massa salarial.

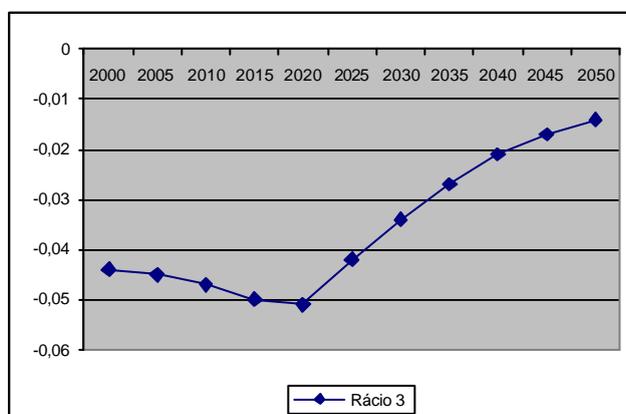
A evolução dos rácios calculados torna-se mais perceptível pela observação da seguinte figura:

Figura 14/A –Evolução da Massa Salarial Implícita da CGA e das Necessidades de Financiamento da CGA, em Relação ao PIB (Variante 1 do Cenário de Referência)



Veja-se ainda, na figura seguinte, a representação das necessidades de financiamento da CGA em percentagem das Despesas Correntes das Administrações Públicas:

Figura 14/B – Evolução do Rácio entre as Necessidades de Financiamento da CGA e as Despesas Correntes das Administrações Públicas, 2000-2050 (Variante 1 do Cenário de Referência)



NOTA: O Rácio 3 representado na Figura 14/B corresponde ao Rácio 3 do Quadro 50.



À semelhança do que já foi efectuado para a Variante 1 do Cenário de Referência também para a Variante 2 se apresenta o PIB enquanto variável macro-económica pertinente para a presente análise, bem como os respectivos rácios:



Tribunal de Contas



Quadro 51 - Variáveis Macroeconómicas e Rácios, Variante 2 do Cenário de Referência, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

		2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a)	PIB	115012819	135940525	159514161	184920631	211784669	242551336	274424574	310486217	342801872	378480966	417873569
(b)	Desp. Correntes das Adm. Públicas	45315051	53560567	62848580	72858729	83443160	95565227	108123283	122331570	135063938	149121501	164642187
(c)	Massa salarial implícita CGA	12552301	12235231	12235231	11605620	10964923	11337868	12264543	13286021	14556777	15647051	16844624
(d)	Nec. Fin. A+B	-1986265	-2399905	-2955464	-3589533	-4215844	-3926573	-3494954	-3007388	-2460287	-2067960	-1860086
(e)	Rácio 1 = (c)/(a)	0,109	0,09	0,077	0,063	0,052	0,047	0,045	0,043	0,042	0,041	0,04
(f)	Rácio 2 = (d)/(a)	-0,017	-0,018	-0,019	-0,019	-0,02	-0,016	-0,013	-0,01	-0,007	-0,005	-0,004
(g)	Rácio 3 = (d)/(b)	-0,044	-0,045	-0,047	-0,049	-0,051	-0,041	-0,032	-0,025	-0,018	-0,014	-0,011

NOTA: O valor do PIB para o ano base (2000) foi retirado da Conta Geral do Estado deste mesmo ano). A evolução do PIB em valor absoluto resulta da aplicação do cenário macro-económico constante do ponto 2.3 *Cenário Macro-Económico constante do ApensoII*).

A Despesa Corrente das Administrações Públicas do ano base (2000) foi calculada a partir dos elementos numéricos constantes da Conta Geral do Estado deste mesmo ano, resultando da seguinte operação de cálculo:

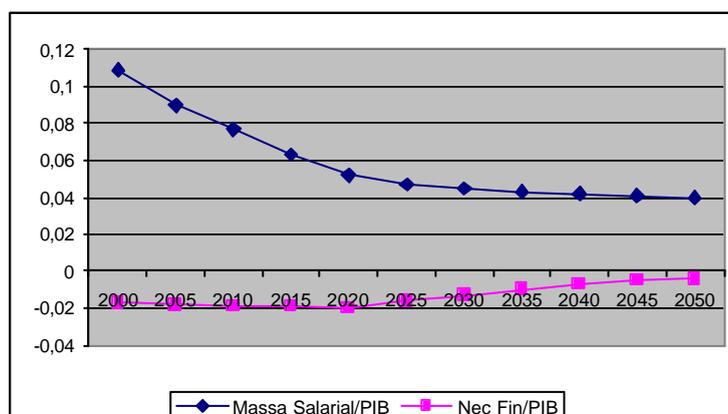
$$\text{Despesa Corrente das Administrações Públicas} = \text{PIB} * 0,394$$

em que 39,4% corresponde à percentagem da Despesa Corrente das Administrações Públicas no PIB).

Assumiu-se, por hipótese, que no horizonte temporal do Estudo, a Despesa Corrente das Administrações Públicas cresce à mesma taxa do Produto Interno Bruto (conforme ponto 2.3 *Cenário Macro-Económico constante do Apenso II*).

De forma geral, o impacto das Necessidades de Financiamento no PIB é menor do que na Variante 1 do cenário de Referência, o que transparece a nível das percentagens respectivas. Todavia – dada a reduzida magnitude do efeito produzido pela Variante 2 quando comparado com o PIB – as diferenças percentuais registadas entre o Rácio 2 da Variante 1 e da Variante 2 do Cenário de Referência são mínimas (cf. Quadros 50 e 51). A ilustração gráfica destas variáveis é a seguinte:

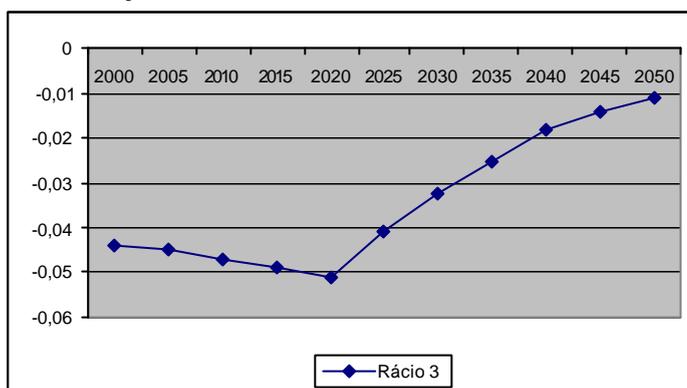
Figura 14/C –Evolução da Massa Salarial Implícita da CGA e das Necessidades de Financiamento da CGA, em Relação ao PIB (Variante 2 do Cenário de Referência)



Veja-se ainda, na Figura seguinte, a representação das necessidades de financiamento da CGA em percentagem da Despesa Corrente das Administrações Públicas:



Figura 14/D – Evolução do Rácio entre as Necessidades de Financiamento da CGA e as Despesas Correntes das Administrações Públicas, 2000-2050 (Variante 2 do Cenário de Referência)



NOTA: O Rácio 3 representado na Figura 14/B corresponde ao Rácio 3 do Quadro 51.

10.2.6. Análise comparada da Variante 1 e da Variante 2 do Cenário de Referência

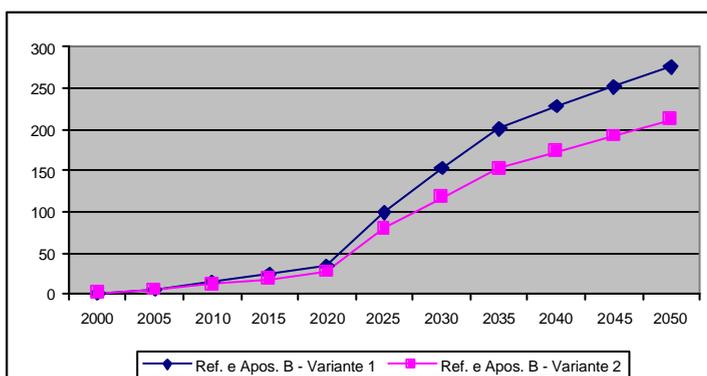
A análise comparada do Cenário de Referência/Variante 1 e do Cenário de Referência/Variante 2, permite apreender claramente a natureza e magnitude dos efeitos associados a cada uma das hipóteses específicas da Variante 1 e da Variante 2.

Para o efeito, procedeu-se ao cálculo das diferenças aritméticas registadas entre as variáveis que, em ambos os cenários, registam diferenças de comportamento consoante se trate da Variante 1 ou da Variante 2 ao Cenário de Referência. Os dados mais relevantes apresentam-se nos pontos a seguir.

10.2.6.1 ANÁLISE COMPARADA DOS DADOS FÍSICOS

Como já referido anteriormente, a diferença fundamental entre ambas as Variantes, no que aos dados físicos diz respeito, consiste no número de reformados e aposentados da população “B”, que sofrem um decréscimo na Variante 2, em função do prolongamento da sua vida activa na função pública. As diferenças entre Variantes encontram-se representadas na figura seguinte.

Fig. 15-Variante 1 e Variante 2: Evolução dos Aposentados e Reformados da População B, 2000-2050





Tribunal de Contas



Na medida em que o número de aposentados e reformados da população “B” é inferior na Variante 2, também o rácio entre subscritores e aposentados e reformados (ambos da população “B”) desta



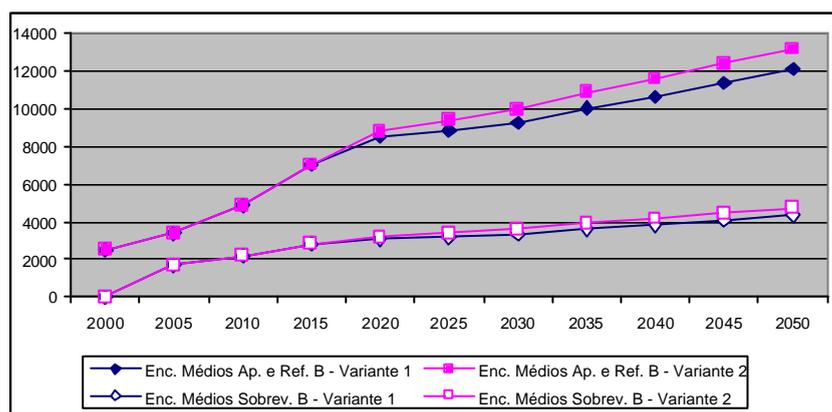
Variante sofre uma alteração, conhecendo um ligeiro acréscimo. Este facto implica, à partida, uma maior capacidade de financiamento da CGA pela via da diminuição dos encargos.

10.2.6.2 ANÁLISE COMPARADA DOS ENCARGOS MÉDIOS

As hipóteses subjacentes à Variante 2 implicam um acréscimo dos encargos médios da CGA a nível dos seus reformados, aposentados e pensionistas de sobrevivência da população “B”. Esse acréscimo resulta de um maior período de contagem para efeitos de cálculo do encargo médio correspondente a cada uma das categorias de utentes aqui considerada.

Apresenta-se a seguir a ilustração gráfica da evolução dos valores médios para as duas Variantes:

Figura 16 - Variante 1 e Variante 2: Encargos Médios com os Aposentados, Reformados e Pensionistas de Sobrevivência da População “B”, 2000-2050



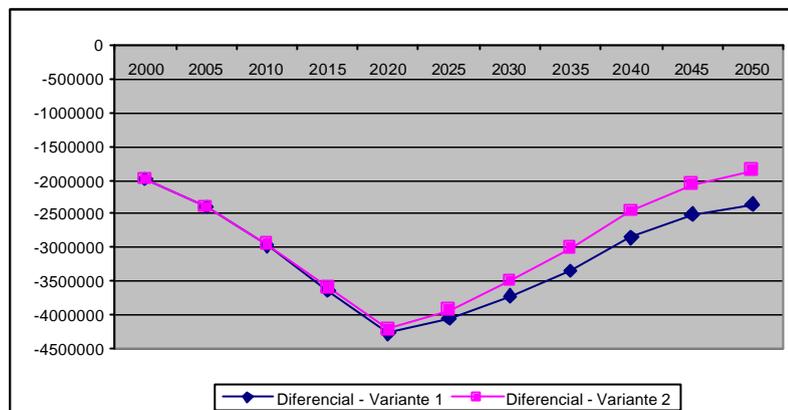
10.2.6.3 ANÁLISE COMPARADA DOS DADOS FINANCEIROS

As principais diferenças entre a Variante 1 e a Variante 2 no que se refere aos dados financeiros, reportam-se aos encargos totais da CGA com os aposentados e reformados da população “B”, sendo estes inferiores à categoria equivalente de valores da Variante 1. Como consequência directa, a Variante 2 apresenta também um diferencial entre quotizações e encargos que se manifesta como mais favorável que o diferencial da Variante 1, logo a partir de 2010.

Os valores de comparação encontram-se na figura 17 que transmite bem a magnitude da diferença entre o diferencial financeiro da CGA no caso da Variante 1 e da Variante 2:



Fig.17-Variante 1 e Variante 2: Evolução do Diferencial entre Quotizações e Encargos Totais, 2000-2050



10.2.6.4 ANÁLISE COMPARADA DOS RESULTADOS

Na medida em que as variações ocorridas a nível dos dados físicos e dos encargos médios possuem efeitos contrários, pode concluir-se que o “efeito demográfico” de redução do número de aposentados e reformados da população “B”, ao nível da Variante 2, é preponderante sobre o efeito do acréscimo dos encargos médios atribuíveis a esta categoria de utentes da CGA. Assim, daí decorre uma relativa recuperação do diferencial entre as quotizações e os encargos totais a partir do ano de 2010, tendência essa que se acentua no longo prazo note-se que, todavia:

- A Variante 2 não suscita alterações estruturais no comportamento do diferencial entre quotizações e encargos.
- A recuperação financeira a que se assiste, na Variante 2, não é suficiente para um reequilíbrio das contas da CGA, tal como são consideradas neste Trabalho.

10.3 Cenário Alternativo de Sustentabilidade

Os resultados do Cenário de Referência apontam para necessidades de financiamento do sistema, por parte do OE, muito importantes. Esta não sustentabilidade financeira do RPSFP deve ser entendida num contexto diferente do que enquadra o RGSS, tanto no que respeita ao tipo de entidade empregadora – o Estado – como ao regime jurídico que define as relações entre o funcionário e o Estado, actualmente sob forma de Estatuto.

A publicação do Decreto-Lei n.º286/93, de 20 de Agosto, introduziu uma mudança muito importante na fórmula de cálculo da pensão do funcionário, adoptando a fórmula do RGSS. No âmbito da publicação da LBGSSSS – Lei n.º17/2000, de 8 de Agosto, foi publicado o Decreto-Lei n.º35/02, de 19 de Fevereiro, novas alterações foram introduzidas na fórmula de cálculo e também na contagem de tempo, alargando, por força do Decreto-Lei n.º286/93, de forma automática, a sua aplicação ao regime de protecção social da população “B” de utentes do RPSFP. Pode concluir-se que, salvo diferenças de carácter formal, a convergência do regime de protecção social desta população “B” para o Regime Geral está em vias de se concretizar.

As diferenças que ainda subsistem dizem respeito a dois domínios:

- O utente desconta o mesmo que o beneficiário activo da RGSS – 11% do salário – embora uma parte, 1%, seja consignada à ADSE. Enquanto no Regime Geral o empregador, no sub-regime



de Trabalhadores por Conta de Outrem, paga uma contribuição para o sistema de RGSS de 23,75% sobre o salário, o Estado não paga qualquer contribuição à CGA;



- O segundo domínio refere-se à existência, no Estado, de um vínculo contratual entre o funcionário e a entidade empregadora, diferente das que vigoram no mercado de trabalho.

O cenário alternativo de sustentabilidade pretende simular as consequências para o equilíbrio financeiro da Protecção Social dos funcionários públicos – população “B”- da adopção pelo Estado das responsabilidades idênticas às de uma entidade empregadora privada.

10.3.1 Hipóteses para os Cenários de Sustentabilidade

Os cenários de sustentabilidade assumem, como pressuposto fundamental de estudo, a possibilidade do reequilíbrio financeiro de longo prazo do binómio quotizações/encargos. Para o efeito, propõem-se três medidas estruturantes para este binómio, e analisam-se os seus efeitos no médio e longo prazo, a partir do modelo de projecção utilizado neste Trabalho. Cada uma dessas medidas terá um conjunto específico de hipóteses de suporte, e dará origem a uma das três Variantes do Cenário de Sustentabilidade aqui em análise.

A adopção do pressuposto referido implica, desde logo, a separação definitiva do modelo de gestão financeira que é aplicado, respectivamente, à população “A” e à população “B” dos utentes da CGA.

No que se refere, em concreto, aos utentes da população “A” da CGA, admite-se um sistema de financiamento distinto, a manter até à extinção deste grupo de utentes, num quadro legislativo inalterado qualquer que seja a Variante de Sustentabilidade considerada. O Estado actua aqui enquanto “devedor”, não pagando qualquer contribuição relativa aos funcionários da população “A” à CGA, enquanto entidade empregadora.

Nesta óptica foram calculadas as necessidades de financiamento geradas pela população “A”, do ano de referência até ao final do período de prospecção. Para este efeito tornou-se necessário calcular as “Contribuições das Outras Entidades” por forma a atribuir à população “A” e à população “B”, separadamente, as Contribuições das Outras Entidades que lhe estão afectas. Dada a natureza dos dados disponíveis para o efeito, admitiu-se a seguinte hipótese de base para esta afectação: o montante global das Contribuições das Outras Entidades mantém-se idêntico ao do Cenário de Referência, sendo repartido entre a população “A” e a população “B” de acordo com a proporção existente entre ambas ao nível dos subscritores.

Quadro 52 - Necessidades de Financiamento da População “A” da CGA, 2000-2050

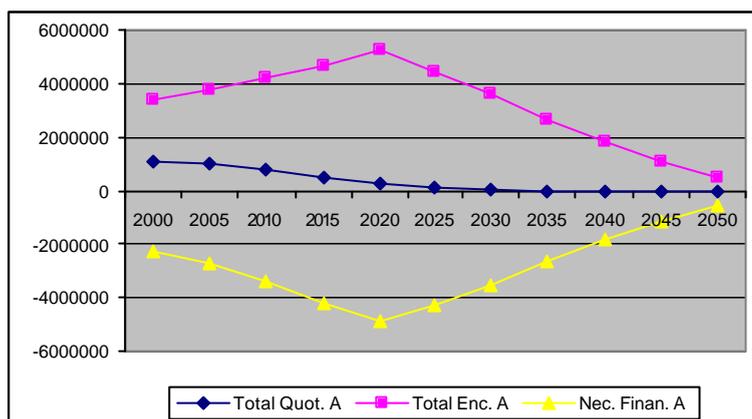
Unidade: milhares de euros

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Total Quot. A	1122931	1023469	817268	494660	301905	146051	70860	0	0	0	0
Total Enc. A	3392596	3750614	4191703	4690979	5226809	4447788	3622676	2698812	1831298	1107410	527597
Nec. Finan. A	-2269665	-2727145	-3374435	-4196319	-4924904	-4301737	-3551816	-2698812	-1831298	-1107410	-527597

A figura 18 permite a visualização clara da evolução das necessidades de financiamento especificamente geradas pela população “A” da CGA ao longo do período considerado:



Figura 18 - Encargos, Quotizações e Necessidades de Financiamento da População “A” da CGA, 2000-2050



Procedeu-se ainda ao cálculo do valor actualizado da “dívida” a uma taxa de 2.25% ao ano, gerada pela população “A”, e que corresponde, aproximadamente, 97 366 063 milhares de euros, representando cerca de 84,7% do PIB do ano de referência. Se o Estado pretendesse provisionar o valor das responsabilidades financeiras implicadas pelos encargos com pensões da população “A”, teria de dispor, desde já, desse montante.

Assim, admitem-se dois sistemas de financiamento distintos para os encargos da CGA. O primeiro refere-se à população “A”, não sofrendo qualquer alteração em relação à situação actual, o segundo – associado à população “B” – assume as seguintes hipóteses:

Cenário de Sustentabilidade/Variante 1:

- Os utentes da população “B” podem transitar para uma situação de reforma/aposentação ao fim de 40 anos de serviço e com 65 anos de idade.²²⁰
- O Estado efectuará um desconto para o regime de protecção social da função pública aplicado à população “B” de utentes da CGA, à semelhança do que ocorre quando a entidade empregadora é privada. A taxa de desconto será de 9.92%²²¹, e os descontos processam-se a partir do ano de 2005. O valor da taxa de desconto corresponde, nas circunstâncias do regime de protecção social dos funcionários públicos às responsabilidades das entidades empregadoras, tal como são definidas pelo Decreto-Lei n.º200/99 de 8 de Junho.
- As Outras Entidades também descontam a uma taxa de 10%.
- Os subscritores da população “B” mantêm a sua taxa de desconto em 10%.

Cenário de Sustentabilidade/Variante 2 mantendo-se as características da Variante 1 acima identificadas, os excedentes entre as quotizações e os encargos da população “B” são aplicados a

²²⁰ As hipóteses aqui avançadas no que respeita à idade de passagem dos subscritores à aposentação/reforma, deverão ser entendidas como pressupostos para um exercício de cenarização e não propostas de reforma do EA. O número de anos de serviço considerados necessários para obter o direito à pensão completa (40 anos) decorre do Decreto-Lei 286/93.

²²¹ A taxa de 9.92% corresponde à soma dos custos técnicos das prestações por velhice, invalidez e morte, o que exclui, portanto, solidariedade e encargos de gestão.



Tribunal de Contas



um sistema de capitalização, a uma taxa de 2.25% ao ano, que irá rentabilizar financeiramente esses excedentes. Esta hipótese corresponde ao espírito da actual LBGSSSS, em que o sistema de repartição “pura” evolui para um sistema de repartição “provisionada” com a canalização dos excedentes para um Fundo de capitalização, sendo mais tarde utilizados na eventualidade de necessidades de financiamento.



Cenário de Sustentabilidade/Variante 3: mantêm-se as características identificadas para a Variante 1, excepto no que se refere às “quotizações” do Estado. Efectivamente, o Estado efectuará um desconto para o RPSFP aplicado à população “B” de utentes da CGA, mas a taxa de desconto será variável, sendo calculada por forma a garantir, ano a ano, o equilíbrio contabilístico do binómio quotizações/encargos da população “B”. Esta hipótese não elimina as responsabilidades do Estado como entidade empregadora, só que admite o diferimento das contribuições para o momento em que o sistema entra em desequilíbrio, situação semelhante à de um sistema de repartição “pura”.

A análise destas variantes cinge-se apenas aos aspectos financeiros suscitados pela presença de um novo agente de financiamento do regime de protecção social. Repare-se que o Estado é aqui considerado enquanto agente activo de financiamento - na medida em que aparece enquanto “quotizante” - e não como um mero agente passivo de financiamento (através das transferências do OE para a CGA).

10.3.2 Resultados das Variantes do Cenário de Sustentabilidade

Cenário de sustentabilidade / Variante 1(CS)

Os dados físicos deste cenário não sofrem qualquer alteração em relação ao cenário de referência. Os dados financeiros correspondentes à Variante 1 do Cenário de Sustentabilidade encontram-se no quadro seguinte:

Quadro 53 - Cenário de Sustentabilidade/Variante 1(CS): Dados Financeiros, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

		2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a)	Quot. 1 (Subsc. - B)	221556	275406	398514	632403	848885	1087867	1263299	1455678	1564705	1684462	1796881
(b)	Quot. 2 (O. Ent. - B)	68912	73967	92326	126383	146338	161771	168688	174542	174542	174808	174808
(c)	Quot. 3 (Estado - B)	0	199827	303738	501971	696926	918688	1085854	1270887	1379042	1497577	1609096
(d)=(a)+(b)+(c)	Total 1	290468	549200	794578	1260757	1692150	2168326	2517841	2901106	3118289	3356848	3580785
(e)	Enc. 1 (Ap. E Ref. B)	6246	17003	58671	126532	238449	752506	1177453	1652879	2005057	2381922	2799936
(f)	Enc. 2 (P. Sobrev. B)	822	5130	13198	25468	47714	121967	197672	285918	363179	437898	504242
(g)=(e)+(f)	Total 2	7068	22133	71869	152000	286163	874474	1375125	1938796	2368236	2819820	3304178
(h)=(d)-(g)	Nec. Finan. B	283400	527067	722709	1108757	1405987	1293853	1142717	962310	750053	537028	276607
(i)=(d)/(g)	Rácio Quot/Enc. B	41,096	24,814	11,056	8,294	5,913	2,48	1,831	1,496	1,317	1,19	1,084
(j)	Nec. Finan. A	-2269665	-2727145	-3374435	-4196319	-4924904	-4301737	-3551816	-2698812	-1831298	-1107410	-527597
(k)=(h)+(j)	Nec. Finan. A+B	-1986265	-2200078	-2651726	-3087562	-3518917	-3007884	-2409099	-1736502	-1081245	-570382	-250990

- Segundo esta Variante, o regime de protecção social dos funcionários públicos vê acrescida a sua capacidade de financiamento dos encargos, na medida em que o Estado passa a comportar-se como um agente financiador activo (enquanto “quotizante”). Como consequência directa, o diferencial entre a totalidade das quotizações e dos encargos conhece, na sua globalidade, uma evolução mais favorável do que aquela apresentada no Cenário de Referência/Variante 2(CR):
- A evolução do mesmo diferencial encontra-se, todavia, condicionada pela presença da população “A” (evolução conjunta dos seus subscritores e dos seus aposentados/reformados e pensionistas de sobrevivência). A amplitude das necessidades de financiamento do sistema é particularmente severa até 2020, na medida em que até este mesmo ano, ocorre simultaneamente uma diminuição sucessiva dos subscritores “A” e um acréscimo dos



Tribunal de Contas



aposentados e reformados “A”, com as respectivas implicações em termos de necessidades de financiamento deste sub-sistema.



- A partir de 2020, o efeito combinado da extinção progressiva da população “A” e do acréscimo do total das quotizações, virá a permitir a recuperação dos valores negativos da variável “Necessidades de financiamento”.
- A população “B” gera, nesta variante, um excedente sempre positivo, contribuindo assim para o reequilíbrio financeiro, ainda que parcial, do sistema de gestão financeira da CGA. A diferença sempre positiva entre as quotizações respeitantes à população “B” e os encargos gerados por essa mesma população cria, de per si, um potencial de financiamento que, como analisado na variante 1(CS), é anulado no médio prazo pela presença da população “A”.

Cenário de Sustentabilidade Variante 2 (CS)

Assim, a Variante V2(CS) intenta, através da capitalização deste excedente, eliminar os “efeitos perversos” da presença da população “A” no sistema de financiamento da CGA. A Variante 2(CS) do Cenário de Sustentabilidade mantém todos os dados apresentados anteriormente, acrescentando-lhes ainda o efeito da capitalização dos excedentes das quotizações sobre os encargos gerados pela população “B” ao longo do período em análise.

Quadro 54 - Cenário de Sustentabilidade/Variante 2(CS):Evolução do Diferencial Simples e do Diferencial Capitalizado da CGA, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Nec. Finan. B	283400	527067	722709	1108757	1405987	1293853	1142717	962310	750053	537028	276607
Nec. Finan. B cap(2.25%)	283400	2924454	6617806	12338989	20478702	29896749	39735609	49856805	60118790	70474430	80787553
Nec. Finan. A	-2269665	-2727145	-3374435	-4196319	-4924904	-4301737	-3551816	-2698812	-1831298	-1107410	-527597
Nec. Finan A+B	-1986265	197309	3243371	8142670	15553798	25595012	36183793	47157993	58287492	69367020	80259956

Verifica-se, pela observação do quadro, que a capitalização do excedente, sempre positivo, entre as quotizações respeitantes à população “B” e os encargos que dizem respeito a essa mesma população, permitem uma situação financeira sempre superavitária. Assim, e segundo as hipóteses subjacentes a esta Variante, os desequilíbrios financeiros gerados pela população “A” seriam desde logo eliminados, dando origem a uma situação de receitas excedentárias no âmbito do sistema de financiamento da CGA.

Cenário de sustentabilidade / Variante 3(CS)

Ainda na óptica de um Estado “quotizante”, a Variante 3(CS) procura determinar, período a período, as taxas de desconto que asseguram o equilíbrio contabilístico entre as quotizações e os encargos gerados pela população “B” da CGA. Ou seja, o Estado descontará, ano a ano, o montante necessário para que o excedente da população “B” seja nulo, ou aproximadamente nulo.

Quadro 55 - Cenário de Sustentabilidade/Variante 3(CS): Dados Financeiros, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

		2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a)	Quot. 1 (Subsc. - B)	221556	275406	398514	632403	848885	1087867	1263299	1455678	1564705	1684462	1796881
(b)	Quot. 2 (O. Ent. - B)	68912	73967	92326	126383	146338	161771	168688	174542	174542	174808	174808
(c)	Quot. 3 (Estado - B)	0	0	0	0	0	0	120407	320284	639475	966179	1346320
(d)=(a)+(b)+(c)	Total 1	290468	349373	490840	758786	995223	1249638	1552394	1950504	2378722	2825449	3318009
(e)	Enc. 1 (Ap. e Ref. B)	6246	17003	58671	126532	238449	752506	1177453	1652879	2005057	2381922	2799936
(f)	Enc. 2 (P. Sobrev. B)	822	5130	13198	25468	47714	121967	197672	285918	363179	437898	504242
(g)=(e)+(f)	Total 2	7068	22133	71869	152000	286163	874474	1375125	1938796	2368236	2819820	3304178
(h)=(d)-(g)	Nec. Finan. B	283400	327240	418971	606786	709061	375164	177270	11707	10486	5629	13831
(i)=(d)/(g)	Rácio Quot/Enc. B	41,096	15,785	6,83	4,992	3,478	1,429	1,129	1,006	1,004	1,002	1,004
(j)	Nec. Finan. A	-2269665	-2727145	-3374435	-4196319	-4924904	-4301737	-3551816	-2698812	-1831298	-1107410	-527597



Tribunal de Contas



(k)=(h)+(j) | Nec. Finan. A+B | -1986265 | -2399905 | -2955464 | -3589533 | -4215843 | -3926573 | -3374546 | -2687105 | -1820812 | -1101781 | -513766

A Variante 3(CS) permite, mais uma vez, observar o efeito da presença da população “A” no sistema de financiamento da CGA. De facto, na medida em que o Estado apenas cobre os excedentes negativos referentes à população “B” por forma a assegurar o equilíbrio contabilístico entre as quotizações e os encargos gerados por esta população, a evolução do diferencial entre o total de quotizações (A+B) e o total de encargos (A+B) fica apenas condicionada pelos seguintes factores:

- Presença de excedentes positivos gerados pela população “B”, até ao ano de 2030, inclusive.
- Presença de excedentes negativos gerados pela população “A”, em função da evolução dos seus dados físicos e dos seus salários e encargos médios.

10.3.3 Análise Comparada das Variantes de Sustentabilidade

Na medida em que as diferenças entre as Variantes de Sustentabilidade ocorrem apenas ao nível dos dados financeiros, também a comparação entre estas Variantes se fará somente a este nível. Assim, no quadro 56 encontram-se os dados mais relevantes para efeito da mesma comparação.

Quadro 56 –Análise Comparada das Variantes de Sustentabilidade: Evolução dos Dados Financeiros, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Nec. Finan. B - 1(CS)	283400	527067	722709	1108757	1405987	1293853	1142717	962310	750053	537028	276607
Nec. Finan. B - 2(CS)	283400	2924454	6617806	12338989	20478702	29896749	39735609	49856805	60118790	70474430	80787553
Nec. Finan. B - 3(CS)	283400	327240	418971	606786	709061	375164	177270	11707	10486	5629	13831
Nec. Finan. A	-2269665	-2727145	-3374435	-4196319	-4924904	-4301737	-3551816	-2698812	-1831298	-1107410	-527597
Nec. Finan. A+B - 1(CS)	-1986265	-2200078	-2651726	-3087562	-3518917	-3007884	-2409099	-1736502	-1081245	-570382	-250990
Nec. Finan. A+B - 2(CS)	-1986265	197309	3243371	8142670	15553798	25595012	36183793	47157993	58287492	69367020	80259956
Nec. Finan. A+B - 3(CS)	-1986265	-2399905	-2955464	-3589533	-4215843	-3926573	-3374546	-2687105	-1820812	-1101781	-513766

Verifica-se, pela observação do quadro anterior, que a principal diferença entre as Variantes cenarizadas reside na presença das quotizações do Estado e no tratamento financeiro dispensado ao excedente gerado pela população “B”.

No que às quotizações do Estado diz respeito, sabemos já que a Variante 1(CS) e a Variante 2(CS) possuem quotizações idênticas, e que a Variante 3(CS) opta por levar o Estado a descontar de acordo com uma taxa que assegura apenas o equilíbrio contabilístico do regime de protecção social da População “B”. O perfil da taxa contributiva do Estado que está subjacente a esta Variante, encontra-se no quadro seguinte:

Quadro 57 - Taxas Geradoras das Quotizações do Estado (%)

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Quot. Est. – Taxa de Quotização (Variante 3(CS))	-	-	-	-	-	-	1.1	2.5	4.6	6.4	8.3

Para efeitos de uma análise mais detalhada dos impactos financeiros inerentes a cada uma das variantes de sustentabilidade aqui consideradas, procedeu-se à comparação entre os diferenciais dessas Variantes e a Variante 2 do Cenário de Referência, que serve de base de cálculo para todas as Variantes de Sustentabilidade. Os resultados constam do quadro seguinte:

Quadro 58- Comparação Entre o Cenário de Referência/Variante 2 e as Variantes do Cenário de Sustentabilidade, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050



Nec. Finan. A+B – Cen. Ref(V2)	-1986265	-2399905	-2955464	-3589533	-4215844	-3926573	-3494954	-3007388	-2460287	-2067960	-1860086
Nec. Finan. A+B - 1(CS)	-1986265	-2200078	-2651726	-3087562	-3518917	-3007884	-2409099	-1736502	-1081245	-570382	-250990
Nec. Finan. A+B - 2(CS)	-1986265	197309	3243371	8142670	15553798	25595012	36183793	47157993	58287492	69367020	80259956
Nec. Finan. A+B - 3(CS)	-1986265	-2399905	-2955464	-3589533	-4215843	-3926573	-3374546	-2687105	-1820812	-1101781	-513766

A análise atrás efectuada, relativa às diferentes Variantes de Sustentabilidade, aponta para um mesmo resultado, já enunciado anteriormente. Assim, a conclusão fundamental referente a este conjunto de Variantes é a seguinte: a população “A”, dadas as suas características “demográficas”, o montante dos seus salários médios e dos seus encargos médios, e o sistema de financiamento que lhe é subjacente, gera continuamente, ao longo do período em análise, necessidades de financiamento elevadas. Esse défice afecta a globalidade do sistema de financiamento da CGA, anulando parcialmente o efeito positivo gerado pelos excedentes da população “B”. Estes, se capitalizados, constituiriam não apenas um meio de reequilíbrio financeiro do sistema, como ainda uma fonte de recursos financeiros excedentários para a CGA.

As seguintes medidas induziriam sucessivas melhorias no processo de reequilíbrio financeiro do sistema de gestão financeira da CGA:

- Separação do modelo de financiamento que é aplicado, respectivamente à “população A” e à “população B” dos utentes do RPSFP.
- A participação do Estado enquanto “quotizante” (população “B”).
- Capitalização do excedente da conta da população “B”, uma vez incluída a participação do Estado enquanto entidade “quotizante”.

As opções implícitas nas variantes apresentadas apenas suscitam um reequilíbrio financeiro parcial do sistema de gestão financeira da CGA, dadas as características “demográficas” e financeiras da população “A”.

10.3.4 Financiamento da Protecção Social e Nível de Actividade Económica: Comparação entre Cenários

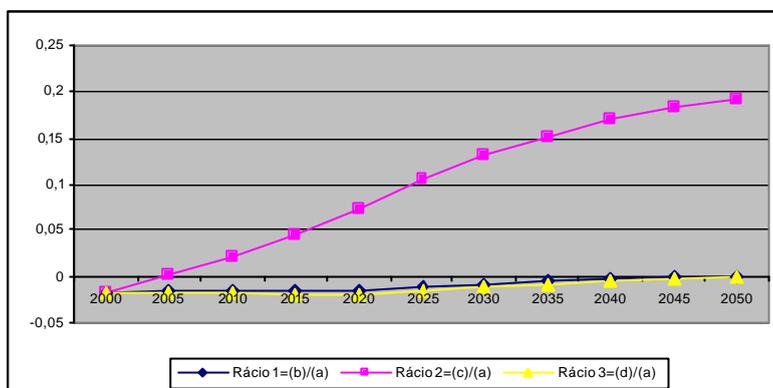
No quadro seguinte apresentam-se os impactos do financiamento da CGA, em percentagem do PIB, admitindo que o sistema de protecção social da população “B” converge para o regime legal que actualmente enquadra o RGSS (Lei de Bases da Segurança Social).

Quadro 59 – Impacto das Necessidades de Financiamento da CGA no PIB, 2000-2050

Unidade: milhares de euros

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
(a) PIB	115012819	135940525	159514161	184920631	211784669	242551336	274424574	310486217	342801872	378480966	417873569
(b) Nec. Finan. A+B - 1(CS)	-1986265	-2200078	-2651726	-3087562	-3518917	-3007884	-2409099	-1736502	-1081245	-570382	-250990
(c) Nec. Finan. A+B - 2(CS)	-1986265	197309	3243371	8142670	15553798	25595012	36183793	47157993	58287492	69367020	80259956
(d) Nec. Finan. A+B - 3(CS)	-1986265	-2399905	-2955464	-3589533	-4215843	-3926573	-3374546	-2687105	-1820812	-1101781	-513766
(e) Rácio 1=(b)/(a)	-0,0173	-0,0162	-0,0166	-0,0167	-0,0166	-0,0124	-0,0088	-0,0056	-0,0032	-0,0015	-0,0006
(f) Rácio 2=(c)/(a)	-0,0173	0,0015	0,0203	0,044	0,0734	0,1055	0,1319	0,1519	0,17	0,1833	0,1921
(g) Rácio 3=(d)/(a)	-0,0173	-0,0177	-0,0185	-0,0194	-0,0199	-0,0162	-0,0123	-0,0087	-0,0053	-0,0029	-0,0012

Figura 19 - Evolução das Necessidades de Financiamento das Variantes de Sustentabilidade em Relação ao PIB



NOTA: Os rácios da Figura 19 correspondem aos rácios do Quadro 59

A opção por um sistema transparente e prudencial da protecção social dos funcionários públicos apresenta consequências positivas para as contas públicas e assegura para a população “B”, em termos de financiamento, um horizonte de sustentabilidade para além do limite temporal considerado neste Trabalho. A adopção, por parte do Estado, de responsabilidades que são inerentes às entidades empregadoras – embora limitadas pelas particularidades inerentes ao emprego público – apresentam aspectos positivos em qualquer um dos cenários analisados. Assim:

- No primeiro cenário (Variante 1(CS)), o Estado assume-se, desde já, como uma entidade empregadora em relação à população “B”, e o regime de protecção social que lhe está associado funciona como um regime de repartição pura – “pay as you go” – não evitando, todavia, as necessidades de financiamento que irão exigir um esforço do orçamento de Estado, em função da presença da população “A”. Na medida em que o equilíbrio financeiro desta última se caracterizar por défices sistemáticos, o sistema global de financiamento da CGA, embora não atingindo o reequilíbrio até 2050, alcança-lo-à, tendencialmente após este horizonte temporal.
- Num segundo cenário (Variante 2(CS)), o sistema de repartição associado à população “B” leva em consideração a constituição de “provisões”. Neste caso, e segundo a filosofia inerente à Lei de Bases da Segurança Social, actualmente em vigor, as necessidades globais de financiamento da CGA são colmatadas pelo Fundo de Capitalização que começa a funcionar em 2005. Este cenário tem a particularidade de gerar excedentes muito significativos até 2050, o que se explica pela presença de um sub-sistema de protecção social associado à população “B” ainda muito longe da maturidade.
- No terceiro cenário (Variante 3(CS)) admite-se que o Estado se vai iniciar no seu papel de “quotizante” apenas quando o sub-sistema associado à população “B” entrar em situação de desequilíbrio financeiro. Esta variante aponta para uma atitude menos “rigorosa” por parte do Estado, porque, como se verifica pelo quadro 57, o crescimento das suas responsabilidades tornar-se-à insustentável no longo prazo.

10.4 Principais Conclusões

As projecções que foram efectuadas fornecem um quadro de análise quantitativo e qualitativo sobre o sistema de protecção social dos funcionários públicos, em particular, da questão do seu financiamento actual e futuro.



Como qualquer exercício de cenarização há que ter em conta alguns cuidados na leitura dos resultados, interpretando-os como tendências de evolução que omitem as variações conjunturais e a aritmética das previsões anuais.

As conclusões permitidas pelos dois cenários e pelas variantes ensaiadas permitem retirar algumas ilações, sugeridas pelo enquadramento legal da função pública e também pela análise comparativa dos vários regimes de protecção social dos funcionários públicos nos Países da União Europeia.

10.4.1 A natureza do modelo de protecção social da função pública

Na maioria dos Países Membros da União Europeia, a relação do funcionário público com o Estado é uma relação estatutária, separada da lógica de funcionamento do mercado de trabalho. Os salários, as promoções, as diuturnidades, a mobilidade e também as condições de admissão e de despedimento são objecto de leis que, em certos casos, também regulamentam o direito à greve de certas categorias de funcionários.

Entendida desta forma a relação do funcionário com o Estado, é lógico que a protecção social e a pensão de reforma sejam entendidas de forma diferente da dos trabalhadores do sector privado. Em alguns Países a pensão de velhice do funcionário não é entendida como reforma, mas sim como um salário diferido, sendo as taxas de contribuição do funcionário sempre muito inferiores às praticadas nos Regimes Gerais. O problema de financiamento das pensões não se coloca, pois, nos mesmos termos em que habitualmente o colocam os analistas dos sistemas de segurança social, que funcionam em regime de repartição, já que o Estado cobre automaticamente os inevitáveis défices. Em certo sentido, pelo menos legal, estes sistemas são sustentáveis financeiramente.

De certa forma, a natureza do sistema CGA, como sistema estatutário, aproxima-se do modelo de salário diferido, até pela forma como é designada a pensão de “velhice”. A ligação actual ao Regime Geral, através da fórmula, coloca questões pertinentes que, inevitavelmente, conduzirão à sua reconsideração mais profunda.

10.4.2 O impacto do Decreto-Lei 286/93 : a introdução da fórmula

Seguindo a lógica do salário diferido, o RPSFP concedia e ainda concede uma pensão de aposentação e de reforma a uma parte dos funcionários públicos que é igual ao último salário (taxa de substituição igual a 100%, ajustada para 90%). Por força do Decreto-Lei 286/93, de 20 de Agosto, a pensão de aposentação e reforma do sistema CGA passou a ser idêntica, em condições semelhantes, à do Regime Geral da SS para os funcionários inscritos na CGA a partir de 01 de Setembro de 1993 (taxa de substituição máxima de 80% com base na média dos melhores dez dos últimos 15 salários). Em termos financeiros, a redução média da pensão de aposentação e de reforma com carreira completa poderia ir até 20%, o que, num prazo de 30 a 40 anos implicaria uma inversão no crescimento das necessidades de financiamento.

A publicação do Decreto - Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro, na sequência da Lei n.º 17/2000 de 8 de Agosto, veio introduzir novas alterações à fórmula do Regime Geral e, automaticamente, na fórmula de cálculo da pensão do sistema CGA. Como seria de esperar, a prazo, esta alteração legislativa poderá contribuir para um menor crescimento da pensão média.



Os resultados das simulações efectuadas pelo modelo adoptado indicam que as necessidades de financiamento do RPSFP, no cenário de referência, têm o seu valor mais elevado em 2020 (um pouco mais de 4 mil milhões de euros), diminuindo progressivamente até que o seu valor, no final do período, ultrapassa ligeiramente, em termos reais, as actuais necessidades (acima dos 2 mil milhões de euros na variante 1 do cenário de referência). No entanto, a percentagem no PIB das necessidades de financiamento irá diminuindo gradualmente, graças ao diferencial de crescimento entre a produtividade média da economia e o salário médio implícito dos subscritores da CGA.

10.4.3 A sustentabilidade do sistema CGA

A convergência do sistema CGA para o RGSS não pode deixar de colocar as questões do financiamento do sistema, em particular por parte dos seus vários intervenientes: entidades empregadoras e trabalhadores e também da inclusão, por força de lei, de trabalhadores que não se encontram abrangidos pelo Estatuto de funcionário público e das taxas contributivas das Entidades a que pertencem estes últimos.

O problema do financiamento do sistema e da sua sustentabilidade, será também uma das questões que a convergência irá colocar, porque as necessidades de financiamento futuras, que o modelo quantifica, duplicam nos próximos 20 anos. As questões da sustentabilidade devem colocar-se tendo em conta que, no sistema CGA, coexistem, neste momento, dois grupos de utentes: aqueles aos quais não se aplica a convergência e aqueles aos quais se aplica. Os primeiros constituem um grupo fechado (população “A”), em que o cálculo de pensões está sujeito à legislação da aposentação/reforma, anterior a 01 de Setembro de 1993. O segundo grupo (população “B”) é constituído por todos os utentes inscritos na CGA após essa data.

A metodologia do estudo da sustentabilidade consistiu em separar os dois grupos e admitir que as responsabilidades do Estado em relação ao primeiro grupo estão claramente definidas, enquanto ao segundo, cerca de um terço do número actual de utentes CGA, seria possível avaliar a sustentabilidade da protecção social enquanto sistema autónomo, mantendo as taxa contributiva dos trabalhadores em 10% e cobrando à entidade empregadora, Estado, uma contribuição próxima de 10%, tomando como base, o Decreto-Lei 200/99 de 8 de Junho, equiparando-o às actuais Outras Entidades.

Os resultados apontam para as seguintes conclusões:

- Dada a existência de dois sub-sistemas “independentes”, as responsabilidades do Estado com o grupo - A - fechado atingem o seu máximo em 2020 e diminuem progressivamente até 2050, sendo praticamente residuais nesse horizonte temporal;
- O sub-sistema B tem assegurada a sua sustentabilidade financeira para além do período em análise, 2050, se assegurar a capitalização dos excedentes resultantes do período em que a sua conta apresenta um superavit. A capitalização supõe que o Estado e as Entidades empregadoras assumem contribuições, respectivamente, às taxas de 9.92 % e 10 %.
- As simulações apresentam, ainda, uma análise da taxa de contribuição implícita do Estado para o grupo B, se se optar por um modo de financiamento igual ao actualmente praticado. Com efeito, as quotizações dos utentes e das instituições geram um excedente até 2030, que é o horizonte a partir do qual o número de aposentados e reformados e pensionistas de



sobrevivência do sub-sistema B ultrapassa os 173 mil. A partir dessa data, o Estado terá de contribuir para o financiamento tal como o faz agora com o grupo A, de forma progressiva, mas que rapidamente se tornará muito significativa.

Os resultados da capitalização num sistema de repartição com “provisões”, longe do estado de maturidade, como é o caso do sub-sistema da população “B”, pode assegurar a sua sustentabilidade num horizonte relativamente longo, muito para além de 2050.

Além disso, torna-se possível através da capitalização, eventualmente menos ambiciosa em termos de factor de capitalização, cobrir as necessidades de financiamento de todo o sistema a partir de um determinado período, como ficou ilustrado na comparação dos saldos resultantes dos vários cenários. Bastaria, para isso, que o Estado ultrapassasse eventuais entraves a este modo de financiamento.

A análise de longo prazo do sistema CGA é uma análise baseada em hipóteses, algumas mais verosímeis e consistentes que outras. No caso deste estudo, considera-se que as tendências pesadas, que determinam, em grande medida, a evolução futura do sistema, são bem descritas pelo modelo demográfico e pela inevitabilidade da convergência da Economia Portuguesa para a média da UE, embora num prazo de 20 a 30 anos. Outras hipóteses constituem exercícios de bom senso. Assim:

- Considerou-se que a diminuição do número de funcionários públicos e, sobretudo, de subscritores se inscreverá numa lógica de racionalização da Administração Pública e de alteração progressiva do seu papel;
- O crescimento do salário médio na função pública não se situará, como nos últimos 10 anos, acima do crescimento da produtividade média da economia;
- Finalmente, as pensões não serão actualizadas, em termos reais, num valor que seja superior ao intervalo (0.5 % , 0.75%) tendo em conta os pressupostos assumidos de baixa inflação.

Estas conclusões resultam do estudo de sustentabilidade anexo. Todavia, compete ao Governo a opção pelo modelo de financiamento do RPSFP, tendo em conta as implicações em matéria de consolidação das finanças públicas e os compromissos nacionais e comunitários.

Sem prejuízo das conclusões anteriores, e considerando que condicionalismos de política orçamental e financeira poderão inviabilizar o aumento da despesa pública decorrente da constituição efectiva dessas “provisões”, não deverá, todavia, deixar de ser estimada e evidenciada, de forma adequada e suficiente, a dívida implícita (contingente), resultante das responsabilidades com pensões, utilizando princípios actuariais adequados.²²²

²²²Cfr., também, a este propósito o estudo “Financiamento das Pensões dos Funcionários Públicos em Portugal: Estimativas do Impacto de Longo Prazo nas Finanças Públicas”, de Miguel Gouveia e Luís Morais Sarmento - Boletim Económico do Banco de Portugal de Junho de 2002.



12 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA, DOCUMENTAÇÃO E FONTES DE REFERÊNCIA

- AMORIM, PESSOA, «RECENSEAMENTO GERAL DA FUNÇÃO PÚBLICA/96 – REFLEXÃO SOBRE OS DADOS RECOLHIDOS».
- ANDRADE, CARLOS VIEIRA DE, OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976, LIVRARIA ALMEDINA, COIMBRA, 1983.
- ASSOCIATION EUROPA – ONG.
- ASSOCIATION EUROPEENNE DES INSTITUTIONS DE RETRAITES DU SECTEUR PUBLIC (AEIRSP), [HTTP://WWW.AEIRSP.COM](http://www.aeirsp.com), 8EME, 9EME, 10 EME ET 11EME CONFERENCES.
- AUER, ASTRID/OUTROS, «LA FONCTION PUBLIQUE DANS L'EUROPE DES QUINZE –REALITES ET PERSPECTIVES», INSTITUT EUROPEEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, MAASTRICH, 1996.
- AZANA, YOLANDA SANCHES-URAN, SEGURIDADE SOCIAL Y CONSTITUCION, ESTUDIOS DE DERECHO LABORAL, EDITORIAL CIVITAS, 1º EDIÇÃO, MADRID, ESPANHA, 1995.
- BANCO DE PORTUGAL (2002) PREVISÕES DE PRIMAVERA DA COMISSÃO EUROPEIA 2000-2003 – PORTUGAL.
- BARRETO, ANTÓNIO, “A SITUAÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL - 1960-1999, INDICADORES SOCIAIS EM PORTUGAL E NA UNIÃO EUROPEIA.
- BORGETTO, MICHEL, «SECURITE SOCIALE ET DEMOCRACIE SOCIALE: ETAT DES LIEUX», IN REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES, Nº 64, NOVEMBRO DE 1998, LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE, PARIS, 1998.
- BOSSAERT, D., C. DEMMKE, K. NOMDEN, ET R. POLET (2001). LA FONCTION PUBLIQUE DANS L'EUROPE DES 15 – NOUVELLES TENDANCES ET EVOLUTION, INSTITUT EUROPEEN D'ADMINISTRATION PUBLIQUE, MAASTRICHT, THE NETHERLANDS/PAYS-BAS.
- CAISSE NATIONALE DE RETRAITES DES AGENTS DES COLLECTIVITES LOCALES, CNRACL (2000). RECUEIL STATISTIQUE 2000, CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, BRANCHE RETRAITES.
- CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES, DIREITO CONSTITUCIONAL E TEORIA DA CONSTITUIÇÃO, 4ª EDIÇÃO, EDITORA ALMEDINA, COIMBRA, 2000.
- CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES/MOREIRA, VITAL, CONST ITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, ANOTADA, 1º VOLUME, 2ª EDIÇÃO, COIMBRA EDITORA, COIMBRA, 1984.
- CARDIGOS, SARA, / PIZARRO, SEBASTIÃO N., «O SISTEMA PORTUGUÊS DE SEGURANÇA SOCIAL FACE ÀS POLÍTICAS DE SEGURANÇA SOCIAL NO QUADRO DA COMUNIDADE EUROPEIA», DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO CIENTÍFICA E TÉCNICA E MINISTÉRIO DO EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL, ABRIL DE 1994.
- CGA, (2001-2002) DADOS QUANTITATIVOS REFERENTES À POPULAÇÃO DE UTENTES DA CGA PARA OS ANOS DE 1994, 1997, 1999 E 2000.
- CHAUVY, YVES, «LES NORMES SUPERIEURES DU DROIT DE LA SECURITE SOCIALE», REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE EN FRANCE ET A L'ETRANGER, Nº 4, LGDJ, JULHO/AGOSTO, FRANÇA, 1996.



-
- CISEP (1999) REFORMA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL: CENÁRIOS PROSPECTIVOS DE ESTRUTURAÇÃO E FINANCIAMENTO, 1997-2050.
 - CISEP (2001) CENÁRIOS MACRO-ECONÓMICOS PARA A ECONOMIA PORTUGUESA 2000-2025.
 - COMISSÃO DO LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL, LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL, VERSÃO FINAL, JANEIRO DE 1998.
 - COMISSÃO DO LIVRO BRANCO DA SEGURANÇA SOCIAL, LIVRO VERDE DA SEGURANÇA SOCIAL, VERSÃO PRELIMINAR DO LIVRO BRANCO, JUNHO DE 1997.
 - COMISSÃO EUROPEIA – EUROPE SOCIALE – “APERÇU DES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DE RETRAITE FACE AUX TENDANCES DÉMOGRAPHIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES”, 1997.
 - COMISSÃO EUROPEIA – APOIAR AS ESTRATÉGIAS NACIONAIS EM PROL DE REGIMES DE PENSÕES SEGUROS E SUSTENTÁVEIS ATRAVÉS DE UMA ABORDAGEM INTEGRADA (COM/2501/0362 FINAL).
 - COMISSÃO EUROPEIA (BASE DE DADOS AMECO).
 - COMITÉ DA PROTECÇÃO SOCIAL E COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA – RELATÓRIO CONJUNTO SOBRE OBJECTIVOS E MÉTODOS DE TRABALHO NA ÁREA DE PENSÕES, 2001.
 - COMITE EUROPEEN DES ASSURANCES, PENSIONS IN EUROPE, 2000-2001.
 - COMMISSION DES COMPTES DE LA SECURITE SOCIALE, LES COMPTES DE LA SECURITE SOCIALE, RESULTATS 2000 – PREVISIONS 2001 ET 2002, LA DOCUMENTATION FRANÇAISE.
 - CONSEIL D’ANALYSE ECONOMIQUE (1998). RETRAITES ET EPARGNE.
 - CONSELHOS EUROPEUS, [HTTP://EU.EU.INT.](http://eu.eu.int)
 - COOPERATION SOCIALE EUROPEENNE DEVELOPPEMENT (CSE) (2000). LA PROTECTION SOCIALE DES AGENTS PUBLICS EN EUROPE, RAPPORT 68, NOVEMBRE.
 - CORREIA, J. M. SÉRVULO, «TEORIA DA RELAÇÃO JURÍDICA DE SEGURO SOCIAL», REVISTA ESTUDOS SOCIAIS E CORPORATIVOS, ANO VII, Nº 27, JULHO A SETEMBRO, JUNTA DA ACÇÃO SOCIAL, LISBOA, 1968.
 - DAVIS, E. PHILIP, «PUBLIC PENSIONS, PENSION REFORM AND FISCAL POLICY», EUROPEAN MONETARY INSTITUTE, STAFF PAPER Nº 5, ISSN 1025-868X, FRANKFURT, MARÇO DE 1997.
 - DGAP, THE MEETINGS OF THE DIRECTORS GENERAL FOR PUBLIC ADMINISTRATION, RECALLING THE PAST AND CONSIDERING THE FUTURE, DGAP, SEVILHA, 2/3 DE NOVEMBRO DE 1995.
 - ECONOMIC POLICY COMMITTEE, «PROGRESS REPORT TO THE ECOFIN COUNCIL ON THE IMPACT OF AGEING POPULATIONS ON PUBLIC PENSION SYSTEMS», ECONOMIC POLICY COMMITTEE, EPC/ECFIN/581/00-EN – REV. 1, BRUXELAS, 6 DE NOVEMBRO DE 2000.
 - ESPINA, A. (1996). VERS UNE REFORME PROGRESSIVE DES SYSTEMES DE PENSIONS DANS LES PAYS DE L’OCDE, REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, VOL. 135, N. 2.
 - EUROSTAT (1996) PROJECCÕES PARA A POPULAÇÃO PORTUGUESA, 1990-2050.
 - GOUVEIA, MIGUEL E LUÍS MORAIS SARMENTO, - FINANCIAMENTO DAS PENSÕES DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS EM PORTUGAL: ESTIMATIVAS DO IMPACTO DE LONGO PRAZO NAS FINANÇAS PÚBLICAS, BOLETIM ECONÓMICO DO BANCO DE PORTUGAL DE JUNHO DE 2002.



- IGDAP-“ A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM NÚMEROS – 1º RECENSEAMENTO GERAL DA FUNÇÃO PÚBLICA-1996.
- IGDAP – “ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM NÚMEROS- 2º RECENSEAMENTO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA-2000.
- IGFSS/MSSS (1996) CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL.
- IGFSS/MSSS (1996) ESTATÍSTICAS DA SEGURANÇA SOCIAL – DADOS FÍSICOS, VOL I – REGIMES DA SEGURANÇA SOCIAL.
- IGFSS/MSSS (1997), ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA SEGURANÇA SOCIAL.
- ISEG/UTL (2001) A SEGURANÇA SOCIAL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS- A PROTECÇÃO SOCIAL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS NA UNIÃO EUROPEIA (RELATÓRIO INTERMÉDIO).
- LATULIPPE, D. ET J. TURNER. RETRAITE PARTIELLE ET POLITIQUE DES RETRAITES DANS LES PAYS INDUSTRIALISES, REVUE INTERNACIONAL DU TRAVAIL, VOL. 139, N. 2,2000.
- LEAL, ANTÓNIO DA SILVA, «O DIREITO À SEGURANÇA SOCIAL», ESTUDOS SOBRE A CONSTITUIÇÃO, 2º VOLUME, LIVRARIA PETRONY, LISBOA, 1978.
- MAIA, FERNANDO, «POPULAÇÃO IDOSA E SEGURANÇA SOCIAL – ANOS 90», I CONGRESSO PORTUGUÊS DE GERONTOLOGIA SOCIAL, LISBOA, 21 DE OUTUBRO DE 1989.
- MARTINS, VITOR M. / OUTROS, «REFORMA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL, CENÁRIOS PROSPECTIVOS DE ESTRUTURAÇÃO E FINANCIAMENTO 1997-2050, RELATÓRIO FINAL», CISEP/CIEF/IGFSS, JULHO DE 2000.
- MENDES, FERNANDO RIBEIRO, «POR ONDE VAI A SEGURANÇA SOCIAL PORTUGUESA», COMUNICAÇÃO APRESENTADA À CONFERÊNCIA «POR ONDE VAI A ECONOMIA PORTUGUESA?», LISBOA, ISEG, 1-2 DE JUNHO DE 1995.
- MIRANDA, JORGE, MANUAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, DIREITOS FUNDAMENTAIS, TOMO IV, 3ª EDIÇÃO, COIMBRA EDITORA, COIMBRA, 2000.
- MONTALEMBERT, M. DE (DIRECTION DE) (2001). LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE, LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, 3E EDITION MISE A JOUR.
- MORTENSEN, JORGE, “ THE FUTURE OF PENSIONS IN THE EUROPEAN COMMUNITY».
- MPAT (1999) PNDES – PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL.
- MUTUAL INFORMATION SYSTEM ON SOCIAL PROTECTION IN THE EU MEMBER STATES AND THE EEA (MISSOC), [HTTP://EUROPA.EU.INT](http://europa.eu.int).
- NEVES, ILÍDIO, DIREITO DA SEGURANÇA SOCIAL, PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS NUMA ANÁLISE PROSPECTIVA, COIMBRA EDITORA, COIMBRA, 1996.
- NEYENS, P. ET E. KOOB (1992). LES REGIMES DE PENSION DANS LE SECTEUR PUBLIC EUROPEEN, INSTITUT EUROPEEN D’ADMINISTRATION PUBLIQUE, MAASTRICHT, THE NETHERLANDS/PAYS-BAS.
- OBSERVATOIRE DES RETRAITES (2001). PREMIER RAPPORT DU CONSEIL D’ORIENTATION DES RETRAITES – RETRAITES: RENOUVELER LE CONTRAT SOCIAL ENTRE LES GENERATIONS – ORIENTATIONS ET DEBATS, LE 6 DECEMBRE.
- OECD (2000) THE WORLD IN 2020: TOWARDS A NEW GLOBAL AGE.
- OECD (2001) PUBLIC MANAGEMENT SERVICE.
- ONU – SUSTAINING SOCIAL SECURITY.



-
- OKSANEN, HEIKKI, «A CASE FOR PARTIAL FUNDING OF PENSION WITH AN APPLICATION TO THE EU CANDIDATE COUNTRIES», EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, ECONOMIC PAPERS, Nº 149, MARÇO 2001.
 - OLEA, M. ALONSO /PLAZA, J. L. TORTUEDO, INSTITUCIONES DE SEGURIDADE SOCIAL, 12º EDIÇÃO, EDITORA CIVITAS, MADRID, 1990.
 - OLIVELLI, PAOLA, LA COSTITUZIONE E LA SICUREZZA SOCIAL, PRINCIPI FONDAMENTALI, UNIVERSITÀ DO MACERATA, PUBBLICAZIONE DELLA FACOLTÀ DO GIURISPRUDENZA, 59, 2ª EDIÇÃO, EDITORA GIUFFRÈ , MILÃO, 1988.
 - PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO- RESOLUÇÃO DO CONSELHO EUROPEU 97/ C. 236.01.
 - PAULIAT, HELENE/OUTROS, LA RETRAITE DES AGENTS PUBLICS EN EUROPE, ETAT DES LIEUX, PROBLEMATIQUE ET DEVENIR, PULIM,1999.
 - PAZ FERREIRA, EDUARDO MANUEL HINTZE, DA DÍVIDA PÚBLICA E DAS GARANTIAS DOS CREDITORES DO ESTADO, ALMEDINA, 1995; UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA, QUID JURIS,1999.
 - PEREIRA, ALFREDO M. / RODRIGUES, PEDRO G., «POPULATION AGEING AND PUBLIC PENSIONS EXPENDITURE IN PORTUGAL», JULHO 2000.
 - PERSIANI, MATTIA, DIRITTO DELLA PREVIDENZA SOCIALE, MANUALI DI SCIENZE GIURIDICHE, 11ª EDIÇÃO, CEDAM, PADOVA, 2000.
 - PROGRAMA DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO – ACTUALIZAÇÃO PARA O PERÍODO DE 2002-2005.
 - PROSPEUR (“PREMIER RESEAU OUVERT SUR LES SERVICES PUBLICS EN EUROPE”)
 - QUESTIONS RETRAITE, (2001). ALLEMAGNE: LA REFORME 2002 DU SYSTEME DE RETRAITE, DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA BRANCHE RETRAITES DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, Nº 2001 – 41, JUILLET.
 - QUESTIONS RETRAITE, (2001). LA POLITIQUE DE L’UNION EUROPEENNE EN MATIERE DE RETRAITE, DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA BRANCHE RETRAITES DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, Nº 2001 – 42, SEPTEMBRE.
 - RAMOS EUGÉNIO, «O FINANCIAMENTO DOS REGIMES DE SEGURANÇA SOCIAL GERIDOS PELA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES», RELATÓRIO FINAL, CGA, JUNHO DE 1994.
 - RAMOS EUGÉNIO,« A PROTECÇÃO SOCIAL DOS AGENTES PÚBLICOS», FORUM SOCIAL, LISBOA, 16 DE MAIO DE 1996.
 - RUELLAN, ROLANDE, «L’ORGANISATION DE LA SECURITE SOCIALE : LA TENSION ENTRE L’UNIVERSALITE ET LA PERSISTANCE DES PARTICULARISMES», REVUE FRANCAISE DE FINANCES PUBLIQUES, Nº 64, NOVEMBRO DE 1998, LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE, PARIS, 1998.
 - SILVA, CARLOS M. P./ GIL, TOMÉ P., «O EQUILÍBRIO DOS REGIMES DE FINANCIAMENTO DAS REFORMAS – REPARTIÇÃO E CAPITALIZAÇÃO», FORUM SOCIAL, LISBOA, OUTUBRO DE 1996.
 - SILVA, PEDRO DUARTE, «PERSPECTIVAS FINANCEIRAS DA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL», DOCUMENTOS DE TRABALHO Nº 2, ISEG, MAIO DE 1997.
 - UNIÃO EUROPEIA (1999) SCENARIOS EUROPE 2010, EC-FSU WORKING PAPER JULY 1999.



-
- VIEIRA, LOPES, «PROTECÇÃO SOCIAL DO TRABALHADOR DA FUNÇÃO PÚBLICA NA PERSPECTIVA DUM SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL UNIFICADO», REVISTA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA Nº 16 e 17,1982.