

IMPACTO DAS RECENTES ALTERAÇÕES AO ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO*

Maria Manuel Campos**

Manuel Coutinho Pereira**

1. INTRODUÇÃO

A convergência do sistema de pensões dos funcionários públicos, a Caixa Geral de Aposentações (CGA), para o regime aplicável à generalidade dos restantes trabalhadores teve início em 1993. Foi então estabelecido que os subscritores da CGA inscritos a partir de 1 de Setembro desse ano teriam a sua pensão calculada de acordo com as regras vigentes no Regime Geral de Segurança Social. Mais recentemente, em 2005, este processo de convergência conheceu uma aceleração e estendeu-se aos funcionários inscritos antes de Setembro de 1993. De facto, com o propósito de tornar mais sustentável o sistema de segurança social, foi implementada uma profunda revisão das condições de aposentação e da fórmula de cálculo das pensões dos funcionários públicos, que entrou em vigor em Janeiro de 2006 (tendo sido complementada por legislação subsequente em 2007 e 2008)¹.

O objectivo do presente estudo é a análise dos efeitos da alteração do Estatuto da Aposentação sobre o padrão temporal das aposentações, o montante das pensões iniciais e a despesa da CGA (tendo como horizonte o encerramento previsível do sistema, dada a cessação da inscrição de novos subscritores a partir de Janeiro de 2006). Concretamente, pretendem quantificar-se os efeitos do aumento da idade e do tempo de serviço necessários para a passagem à aposentação com pensão completa, da alteração da fórmula de cálculo das pensões iniciais, incluindo a introdução de um factor de sustentabilidade, e da revisão e eliminação dos vários regimes especiais que abrangem parte dos subscritores da CGA.

Nesse sentido, recorreu-se à “Base de Dados de Recursos Humanos da Administração Pública de 2005”, disponibilizada pela Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), que se reporta ao momento imediatamente anterior à entrada em vigor da nova legislação (Dezembro de 2005). Com base na informação sobre a idade, a antiguidade e a categoria profissional, simula-se para cada funcionário o momento de passagem à aposentação, de acordo tanto com o Estatuto da Aposentação actualmente em vigor, como com as regras anteriormente vigentes. De seguida, estima-se o montante da pensão a auferir (incluindo o factor de sustentabilidade a aplicar, com base na esperança média de vida no momento de aposentação) e a despesa da CGA com as pensões dos funcionários em causa. Saliante-se que se assumiu como hipótese fundamental que a aposentação ocorre somente quando o subscritor tem direito a uma pensão completa (ou quando atinge o limite de idade). Em particular, a parte mais recente da revisão legislativa que reduziu o tempo de serviço mínimo requerido para

* Este artigo sumaria os resultados apresentados em Campos e Pereira (2008). Os leitores são remetidos para esta referência para mais detalhes, nomeadamente quanto a aspectos relacionados com a base de dados, as regras de aposentação e de cálculo das pensões e os resultados respeitantes aos regimes especiais da CGA. As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade dos autores, não coincidindo necessariamente com as do Banco de Portugal.

** Departamento de Estudos Económicos, Banco de Portugal. Os autores agradecem à Direcção-Geral da Administração Pública pela disponibilização da Base de Dados de Recursos Humanos da Administração Pública de 2005, à Caixa Geral de Aposentações, em particular a M. Carvalho, pelos esclarecimentos prestados, a M. Pinheiro e V. Cunha pela disponibilização das projecções das taxas de mortalidade, e a N. Alves, C. Braz, M. Centeno, J. Cunha, A. Leal e S. Moreira pelos comentários.

(1) Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, Lei n.º 52/2007, de 31 de Agosto, e Lei n.º 11/2008, de 20 de Fevereiro.

passagem à aposentação não é relevante para o exercício, visto que a aposentação ao abrigo destas condições implica a obtenção de uma pensão incompleta.

O presente estudo não pretende ser uma previsão do padrão de aposentações dos subscritores da CGA. De facto, no passado verificou-se que um número importante de indivíduos se aposentou sem cumprir os requisitos necessários à obtenção de uma pensão completa, ou ainda por outros motivos, designadamente, por incapacidade. Além disso, existem subscritores da CGA que não são funcionários públicos². Por outro lado, também não se pretendeu realizar um exercício de economia do bem-estar relativamente aos funcionários afectados pela reforma legislativa.

O artigo encontra-se estruturado da seguinte forma. A secção 2 apresenta sucintamente a base de dados, bem como os procedimentos levados a cabo para garantir a sua adequação ao objectivo do trabalho. A secção 3 explicita a metodologia seguida no exercício de simulação, sendo descritas as alterações respeitantes às condições de aposentação e às fórmulas de cálculo das pensões iniciais. Nesta secção é ainda descrita a metodologia utilizada para determinar, para cada categoria profissional, um padrão de progressão salarial ao longo da carreira baseado na relação entre a remuneração e a antiguidade. Na secção 4 são discutidos os resultados da simulação. Por fim, na secção 5, apresentam-se as principais conclusões.

2. A BASE DE DADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE 2005

A base de dados da Administração Pública de 2005 contém informação reportada a Dezembro desse ano, incluindo variáveis que permitem classificar os funcionários públicos numa multiplicidade de dimensões relevantes. Não apresenta informação para a Região Autónoma dos Açores (RAA), bem como para os militares das forças armadas. Além disso, a informação relativa à administração local e aos magistrados apresenta uma cobertura reduzida.

A fim de executar o exercício de simulação, procurou-se obter uma aproximação aos dados em falta (com excepção dos militares, grupo profissional que foi excluído do presente estudo). Nesse sentido, recorreu-se à base de dados do 2º Recenseamento Geral da Administração Pública, reportado a Dezembro de 1999, para obter a informação referente aos funcionários da administração local e aos magistrados.³ Relativamente aos dados dos indivíduos afectos à RAA, estes foram obtidos com base no Ficheiro Central de Pessoal do Governo Regional dos Açores (reportado a Dezembro de 2005), igualmente disponibilizado pela DGAP.

Uma vez operadas as transformações necessárias à agregação dos dados dos trabalhadores dos diferentes sub-sectoros (administração central, regional e local), procedeu-se ao tratamento desta informação. Em particular, foram eliminadas observações que se supôs serem erros nos dados. Para além disso, foi detectada a existência de funcionários ocupando mais do que uma posição na Administração Pública, aos quais correspondia também mais do que uma observação na base de dados. No exercício de simulação foi considerada a observação associada à antiguidade mais elevada.

Note-se que as alterações legislativas que integram a reforma do Estatuto da Aposentação não afectaram os indivíduos que reuniam as condições para a passagem à aposentação com pensão completa em 31 de Dezembro de 2005. Assim sendo, estes foram excluídos do exercício realizado. Por outro lado, a simulação apenas se aplica aos funcionários públicos subscritores da CGA, pelo que o passo

(2) Note-se, ainda, que a base de dados utilizada está próxima do universo dos subscritores da CGA pertencentes à Administração Pública, mas não corresponde exactamente a este (ver abaixo).

(3) Para estes funcionários, a fim de se determinar aqueles que continuariam ao serviço em 2005, foi realizado um exercício prévio de simulação do momento de aposentação, com início em 2000, de acordo com as regras então em vigor. Foi também levada em conta a informação sobre os funcionários admitidos no período entre 2000 e 2005.

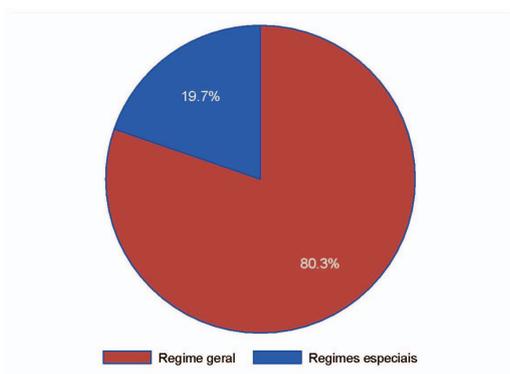
seguinte consistiu na separação destes relativamente aos funcionários inscritos no Regime Geral de Segurança Social (RGSS). Uma vez que na base de dados não existe informação sobre qual das duas entidades abrange o indivíduo, considerou-se, como aproximação, que a inscrição na CGA correspondia aos vínculos jurídicos de nomeação, contrato administrativo de provimento ou de serviço docente e acumulação. Chegou-se, desta forma, a um universo constituído por cerca de 612 mil indivíduos⁴.

Por outro lado, era relevante identificar os funcionários pertencentes ao chamado regime geral da CGA e aos regimes especiais (Gráfico 1), o que se fez com base na categoria profissional reportada. Os regimes especiais considerados neste exercício são os que se aplicam aos efectivos da GNR e PSP, aos educadores de infância e professores do primeiro ciclo e aos enfermeiros, que cobrem a esmagadora maioria dos funcionários daqueles regimes (veja-se no Gráfico 2 a sua distribuição por estas categorias profissionais).

Por último, tinha ainda particular relevo para o exercício estabelecer a data de inscrição dos subscritores, nomeadamente, se esta ocorreu antes ou depois de 1 de Setembro de 1993, facto que determina uma diferente forma de cálculo das pensões dos funcionários públicos. A antiguidade reportada pela maioria (cerca de 59 por cento) dos indivíduos abrangidos pelo exercício de simulação indica uma inscrição na CGA anterior a Setembro de 1993.

Gráfico 1

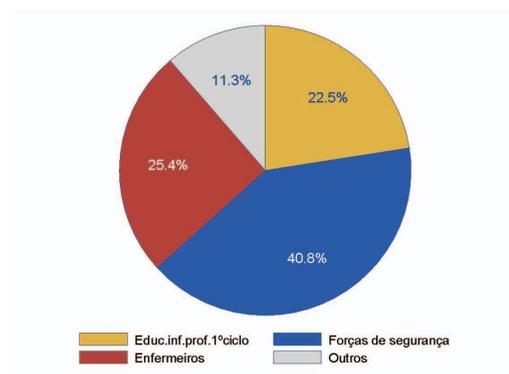
SUBSCRITORES DOS REGIMES ESPECIAIS
E DO REGIME GERAL DA CGA



Fonte: Cálculos dos autores.

Gráfico 2

SUBSCRITORES DOS REGIMES ESPECIAIS
DA CGA
Distribuição por categoria profissional



Fonte: Cálculos dos autores.

(4) Este universo, em conjunto com os já mencionados indivíduos em condições de passagem à aposentação com pensão completa já em 2005, perfaz aproximadamente 617 mil trabalhadores. O número de subscritores da CGA pertencentes à Administração Pública (incluindo, portanto, os militares, que não são considerados no presente exercício) ascendia a cerca de 660 mil, no final de 2005.

3. METODOLOGIA DO EXERCÍCIO DE SIMULAÇÃO

3.1. Simulação do número de aposentações

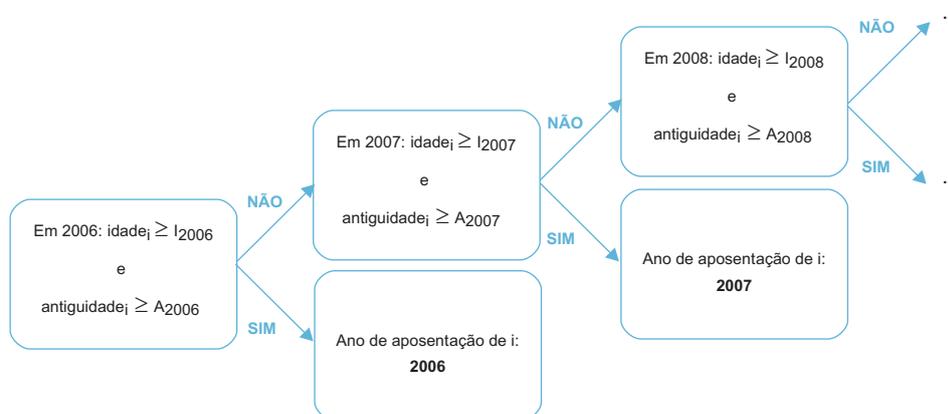
Uma parte do impacto da recente reforma do Estatuto da Aposentação relaciona-se com o adiamento da passagem à aposentação. Começou-se, então, por simular o número anual de aposentados com base na aplicação das regras em vigor até 31 de Dezembro de 2005 e do regime pós-reforma, em vigor desde 1 de Janeiro de 2006.

Na sequência da reforma do Estatuto da Aposentação, para todos os subscritores do regime geral da CGA, a idade mínima exigível para aposentação sem penalização aumenta de forma gradual de 60 para 65 anos, a um ritmo de 6 meses por ano durante um período de transição que decorre de 2006 a 2015 (*vide* Quadro 1.1.1, no Apêndice 1)⁵. Para os funcionários cuja inscrição é anterior a Setembro de 1993, o tempo de serviço correspondente a uma carreira completa aumenta também ao ritmo de 6 meses por ano, de 36 para de 40 anos, entre 2006 e 2013 (Quadro 1.1.2). Relativamente aos subscritores inscritos a partir de Setembro de 1993, mantém-se o requisito de 40 anos de tempo de serviço para a obtenção de uma pensão por inteiro, uma vez que anteriormente já se lhes aplicavam as regras do RGSS relativamente ao cálculo da pensão.

Destaque-se que as preferências de cada indivíduo desempenham um papel relevante na escolha do momento de passagem à aposentação, dentro dos limites estipulados pela legislação. Os factores que influenciam esta escolha são muito subjectivos e, portanto, difíceis de simular. Por esta razão, no exercício assume-se que os trabalhadores da Administração Pública passam à situação de aposentação logo que reúnam todas as condições que permitem auferir uma pensão completa ou quando atingem a idade máxima para exercício das suas funções (70 anos, no caso dos funcionários do regime geral da CGA). Como se referiu, na administração pública existem funcionários que pertencem a regimes especiais e que podem aposentar-se segundo condições diferentes das aplicáveis no regime geral. Para maior detalhe sobre estas condições, veja-se a secção 4.2.

A fim de simular o padrão de aposentação, foi construído um algoritmo baseado nos requisitos legais para passagem à reforma com pensão completa para o regime geral da CGA e para cada um dos regimes especiais considerados. O Diagrama 1 exemplifica este algoritmo.

Diagrama 1



(5) Existe a possibilidade de redução desta idade mínima, beneficiando subscritores com tempos de serviço relativamente mais longos.

Onde:

$Idade_i$ = idade do indivíduo i num determinado ano.

$Antiguidade_i$ = antiguidade do indivíduo i num determinado ano.

I_t = Idade mínima para acesso à aposentação sem penalização no ano t .

A_t = antiguidade mínima para acesso à aposentação com pensão completa no ano t .

3.2. Simulação do valor das pensões de aposentação iniciais

3.2.1. As regras de cálculo

- Funcionários inscritos até 31 de Agosto de 1993

Até 31 de Dezembro de 2005 aplicava-se aos funcionários inscritos na CGA antes de Setembro de 1993 a fórmula de cálculo da pensão definida no Estatuto da Aposentação então em vigor. O montante da pensão inicial correspondia ao produto entre a última remuneração auferida, o número de anos de serviço prestado (com limite de 36 anos) e uma taxa de formação da pensão implícita de 2.5% (90 por cento do salário a dividir por 36 anos).

A reforma do Estatuto da Aposentação veio instituir uma nova fórmula, segundo a qual passam a ser calculadas as pensões dos funcionários inscritos antes de Setembro de 1993. O montante da pensão inicial corresponde agora à soma de duas parcelas, multiplicada por um factor de sustentabilidade⁶. A primeira parcela é dada pelo produto entre o último salário auferido, uma taxa de formação variável em função do tempo de serviço equivalente a uma carreira completa, que aumenta gradualmente de 36 para 40 anos, e o tempo de serviço prestado até 31 de Dezembro de 2005. A segunda parcela corresponde ao produto entre o tempo de serviço prestado a partir de 1 de Janeiro de 2006 até ao limite necessário para, somado ao tempo de serviço anterior, perfazer uma carreira completa, a remuneração média auferida durante esse período de tempo e uma taxa de formação. Esta última era igual a 2% no caso dos funcionários que se aposentassem até 31 de Dezembro de 2007 e esta regra mantém-se para aposentações depois dessa data, mas contando 20 ou menos anos de registo de remunerações. Caso contrário, a formação da pensão obedece a um esquema por escalões segundo o qual a respectiva taxa é regressiva em relação à remuneração de referência, podendo variar entre 2% e 2.3%, em função dos múltiplos do salário mínimo nacional (ou do IAS) que compõem aquela remuneração (conforme o Quadro 1.3.1, em apêndice).

- Funcionários inscritos a partir de 1 de Setembro de 1993

As pensões dos subscritores inscritos na CGA a partir de 1 de Setembro de 1993 são calculadas, como anteriormente, segundo as fórmulas aplicáveis aos beneficiários do RGSS. Estas fórmulas foram revistas pela última vez em 2007. Para os funcionários cuja inscrição tenha ocorrido entre 1 de Setembro de 1993 e 31 de Dezembro de 2001 e que se aposentem até 31 de Dezembro de 2016, a pensão é calculada de acordo com uma fórmula baseada na multiplicação do factor de sustentabilidade pela média ponderada de duas parcelas⁷. A primeira corresponde ao produto entre a remuneração média dos melhores 10 dos últimos 15 anos de carreira, uma taxa de formação da pensão igual a 2%

(6) O factor de sustentabilidade aplica-se às pensões atribuídas a partir de 2008, sendo dado pelo rácio entre a esperança média de vida aos 65 anos em 2006 e a esperança média de vida aos 65 anos no ano anterior ao de início da pensão.

(7) Na legislação são definidas excepções à aplicação desta fórmula. Dado que se observou que no universo em estudo não há qualquer funcionário que se insira nas mesmas, optou-se por não apresentar as fórmulas respectivas. Para maior detalhe, veja-se o Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio, ou Campos e Pereira (2008).

e o tempo de serviço prestado, com o limite de 40 anos. A segunda parcela é dada pela multiplicação do tempo de serviço prestado, com o limite de 40 anos, pela remuneração média tendo como referência o horizonte da carreira contributiva, e por uma taxa de formação anual (igual a 2% para os funcionários com 20 ou menos anos de registo de remunerações ou, caso contrário, regressiva em relação à remuneração de referência como anteriormente descrito). Os ponderadores são dados pelo peso na carreira contributiva do tempo de trabalho anterior e posterior a 31 de Dezembro de 2006⁸.

Quanto aos inscritos até 31 de Dezembro de 2001 mas que se aposentem a partir de 1 de Janeiro de 2017, a forma de cálculo é a mesma, alterando-se apenas o tempo de serviço relevante para cada um dos ponderadores. Para estes funcionários, o primeiro ponderador refere-se ao tempo de serviço prestado até 31 de Dezembro de 2001, enquanto o segundo diz respeito ao tempo de serviço posterior àquela data.

Finalmente, a pensão dos subscritores da CGA inscritos a partir de 1 de Janeiro de 2002 corresponde ao produto entre o número de anos de tempo de serviço prestado (com limite de 40), a remuneração média tendo como referência o horizonte da carreira contributiva, e uma taxa de formação anual determinada nos termos referidos acima. A este montante aplica-se ainda o factor de sustentabilidade.

3.2.2. Determinação das remunerações utilizadas no cálculo da pensão

Para simular o valor das pensões que os funcionários públicos receberão quando passarem à situação de aposentados, é necessário conhecer todas as variáveis envolvidas nas fórmulas de cálculo apresentadas. O tempo de serviço mínimo para obtenção de uma pensão completa é definido por lei e as variáveis relacionadas com o tempo de serviço prestado resultam do exercício de simulação do momento de aposentação. No entanto, não existe informação sobre as remunerações auferidas pelos trabalhadores ao longo da sua carreira contributiva, não sendo possível calcular directamente as respectivas remunerações de referência. Em alternativa, levou-se a cabo um procedimento de estimação das remunerações em cada ano da carreira contributiva, baseado numa regressão do salário sobre a antiguidade, para as diferentes categorias profissionais⁹. Dado que nos primeiros e nos últimos anos de cada carreira é tipicamente difícil estimar um padrão preciso, optou-se por agregar os quatro anos iniciais, bem como os anos posteriores ao 36º. Assim, os coeficientes estimados traduzem a diferença entre a remuneração média auferida nos quatro primeiros anos e em cada um dos anos seguintes, até ao fim da carreira contributiva. De seguida, o padrão de progressão decorrente dos coeficientes foi alisado, tendo-se assumido, ainda, que a partir da altura em que o salário máximo era atingido, o mais tardar no 36º ano, este permanecia constante (ver Campos e Pereira (2008) para os resultados).

Os perfis de progressão salarial obtidos reflectem a relação entre o salário e o aumento da antiguidade do trabalhador que se verificou em 2005, o que implica que também as pensões simuladas estão a preços desse ano¹⁰. Note-se que, mesmo em termos reais, a relação entre o salário e a antiguidade estimada para 2005 é diferente da que vigorou no passado e também da que vigorará no futuro, na medida em que ocorrem frequentemente variações nas remunerações reais. Tal efeito deverá ser reforçado pela revisão do sistema remuneratório da função pública que está em curso. De salientar, to-

(8) No exercício, tomou-se como referência no cálculo dos ponderadores o tempo de serviço máximo de 40 anos, isto é, no caso de trabalhadores com carreira completa, considerou-se para o cálculo do segundo ponderador 40 anos menos a antiguidade no final de 2006.

(9) As categorias contempladas foram as seguintes: administrativos, auxiliares, docentes, docentes do ensino superior, enfermeiros, oficiais das forças de segurança, outros efectivos das forças de segurança, guardas prisionais, magistrados, médicos, oficiais de justiça, operários, pessoal da justiça, técnicos, técnicos de diagnóstico e terapêutica, técnicos-profissionais, técnicos superiores, outros licenciados e outros não licenciados.

(10) Optou-se por tomar todas as grandezas financeiras utilizadas no exercício a preços de 2005. Em particular, não se realiza a actualização, prevista na lei, das remunerações anuais subjacentes ao cálculo da remuneração de referência, tendo como padrão os preços no ano de aposentação.

davia, que os desvios relativamente ao nível salarial e/ou padrão de progressão de 2005 influenciam de forma semelhante as pensões calculadas, quer de acordo com a legislação anterior, quer de acordo com a actual. Como os resultados apresentados dizem sempre respeito ao efeito diferencial da alteração legislativa, o procedimento seguido deverá, ainda assim, fornecer uma aproximação aceitável.

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

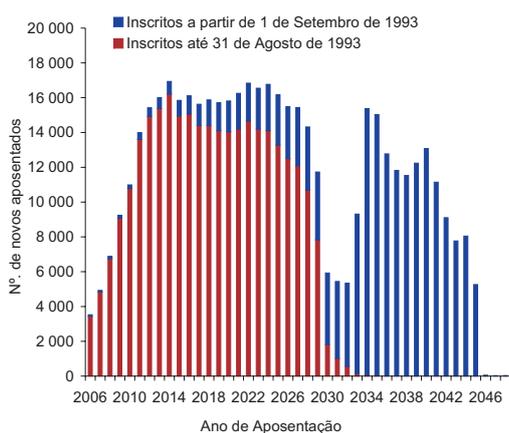
4.1. Impacto no padrão de aposentações e na pensão inicial para os funcionários do Regime Geral da CGA

4.1.1. Padrão temporal das aposentações¹¹

Começa-se por comparar o padrão de aposentações decorrente da aplicação das regras em vigor antes e depois de 31 de Dezembro de 2005 (Gráficos 3 e 4). No que respeita aos funcionários inscritos até Setembro de 1993, existe um deslocamento para a direita daquele padrão. Este efeito aumenta inicialmente forma progressiva, durante o período de transição para as novas regras, e estabiliza a partir do final do mesmo, em 2014-2015. Assim, em primeiro lugar, a reforma legislativa vem tornar mais gradual o forte crescimento do número anual de novos aposentados que se projecta para os anos a partir 2006. Tal crescimento reflecte a passagem à aposentação dos funcionários admitidos no período pós-25 de Abril, em que o seu número aumentou substancialmente. No Gráfico 4 o aumento

Gráfico 3

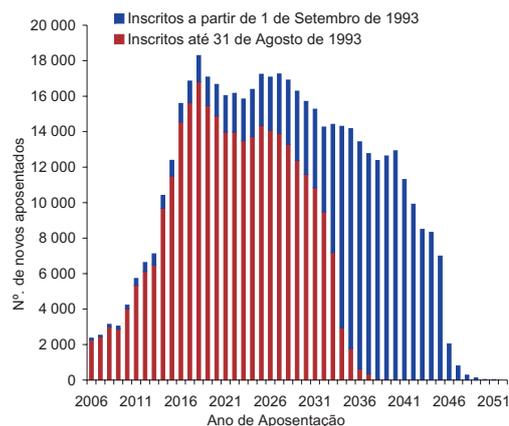
PADRÃO DE APOSENTAÇÃO - REGRAS EM VIGOR ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2005
Regime geral da CGA



Fonte: Cálculos dos autores.

Gráfico 4

PADRÃO DE APOSENTAÇÃO - REGRAS EM VIGOR A PARTIR DE 1 DE JANEIRO DE 2006
Regime geral da CGA



Fonte: Cálculos dos autores.

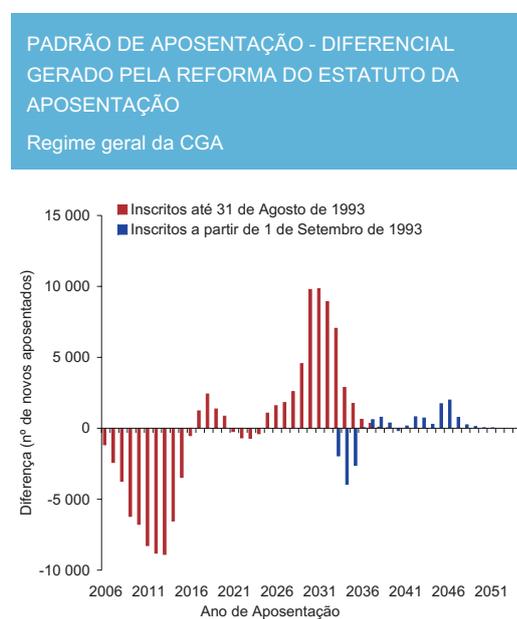
(11) A CGA já disponibilizou os números de novos aposentados em 2006 e 2007. Como foi dito, o universo dos subscritores da CGA é maior do que o considerado no presente estudo e existe um número substancial de aposentações antecipadas e por incapacidade. Corrigindo estes factores, observa-se alguma sub-estimação (cerca de 25 por cento) do número de aposentados na simulação, relativamente aos valores efectivos no total dos dois anos. Presume-se que isto se deva ao facto de a antiguidade reportada na base de dados por alguns trabalhadores estar aquém do tempo de serviço relevante (por não incluir, por exemplo, o tempo de serviço militar, ou o tempo prestado em organismos posteriormente integrados na Administração Pública). Note-se que este fenómeno não prejudica, no essencial, o apuramento dos efeitos da reforma legislativa.

do fluxo de novos aposentados prolonga-se até cerca de 2018, enquanto no Gráfico 3 o mesmo acaba em 2014.

Em segundo lugar, com a revisão do Estatuto da Aposentação desaparece a quebra no total de novos aposentados entre 2029 e 2033, determinado segundo as regras antigas, que tinha lugar devido à discrepância no tempo de serviço requerido para a obtenção de uma pensão completa consoante o ano de inscrição (*vide* Gráfico 3). Com efeito, para os funcionários inscritos a partir de Setembro de 1993, a antiguidade mínima para acesso à aposentação com pensão completa situava-se já em 40 anos, em vez de 36. Assim, no período entre 2029 e 2033, o número de aposentações de funcionários inscritos antes de Setembro de 1993 era já muito baixo, mas ainda não tinham passado 40 anos desde o ingresso dos funcionários inscritos depois dessa data¹².

O Gráfico 5 representa a diferença no fluxo anual de novos aposentados, antes e depois da revisão do Estatuto da Aposentação, que decorre dos dois gráficos anteriores. Verifica-se que, no caso dos funcionários inscritos antes de Setembro de 1993, o deslocamento para a direita do padrão de aposentações origina uma diminuição não negligenciável no número anual de novos aposentados nos 10 anos que se seguem à implementação das novas regras, compensada por um aumento durante a década posterior a 2025. Finalmente, para os indivíduos inscritos a partir de 1 de Setembro de 1993, apesar de existir uma alteração do padrão de aposentações semelhante à observada para os restantes funcionários, a sua magnitude é muito reduzida. De facto, neste caso a revisão da legislação diz somente respeito ao aumento da idade mínima para a aposentação sem penalização, de 60 para 65 anos.

Gráfico 5



Fonte: Cálculos dos autores.

(12) Até 2032, o número anual de novos aposentados inscritos a partir de 1 de Setembro de 1993 refere-se, sem excepção, a aposentações por limite de idade.

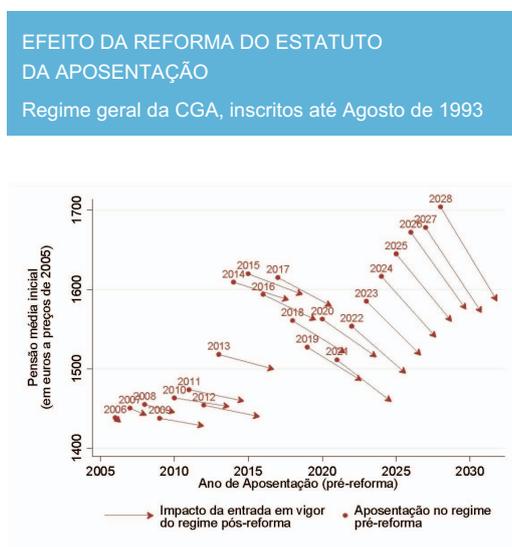
4.1.2. Momento de aposentação e pensões iniciais¹³

- Funcionários inscritos até 31 de Agosto de 1993

O Gráfico 6 evidencia o diferimento médio do momento de passagem à aposentação e a variação do montante da pensão atribuída que ocorrem na sequência da entrada em vigor da versão revista do Estatuto da Aposentação, para os subscritores cuja data de inscrição é anterior a 1 de Setembro de 1993. Os subscritores encontram-se agrupados de acordo com o ano de aposentação determinado de acordo com as regras anteriores à reforma legislativa.

O Gráfico 6 mostra que a revisão do Estatuto da Aposentação resulta, em termos gerais, no diferimen-

Gráfico 6



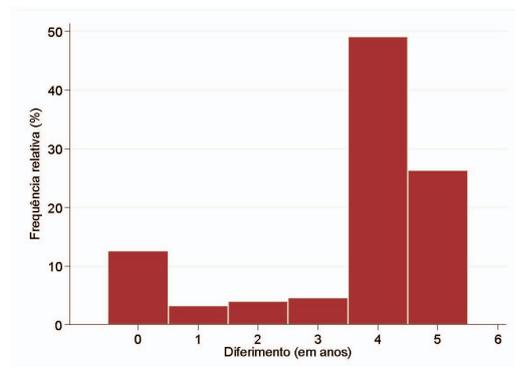
to do momento de passagem à aposentação de funcionários inscritos no regime geral da CGA. Este diferimento cifra-se, em média, em 3,5 anos e aumenta gradualmente durante o período de transição, estabilizando na vizinhança dos 4 anos a partir de 2015. Nenhum funcionário passa à aposentação mais cedo do que se se mantivesse em vigor a legislação anterior e quase todos (87 por cento) prolongam a sua vida activa na Administração Pública. Entre os últimos, predominam aqueles que trabalham mais 4 ou 5 anos para cumprir os novos requisitos de passagem à aposentação com pensão completa (Gráfico 7). Os restantes funcionários correspondem essencialmente a indivíduos que se aposentam por limite de idade, para os quais, portanto, o ano de passagem à aposentação não sofre qualquer alteração.

No que se refere aos montantes das pensões, constatou-se que, para os subscritores do regime geral da CGA inscritos até 31 de Agosto de 1993, a pensão média atribuída em cada ano tende a ser inferior quando calculada com base nas normas em vigor desde Janeiro de 2006. A diminuição das pensões

(13) Nesta secção não se considera o factor de sustentabilidade. O impacto da sua introdução será considerado mais adiante, na secção 4.3.

Gráfico 7

DIFERIMENTO DA PASSAGEM À APOSENTAÇÃO
Regime geral da CGA, inscritos até Agosto de 1993

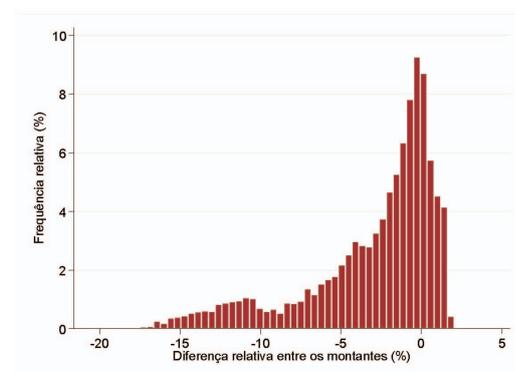


Fonte: Cálculos dos autores.

médias atribuídas acentua-se à medida que o ano de aposentação se afasta de 2005. Este fenómeno ocorre porque, quanto mais afastado de 2005 estiver o ano de aposentação, menor é o peso da primeira parcela no montante total da pensão e maior é a proporção da pensão que é calculada com base na remuneração média de toda a carreira contributiva. Verifica-se, todavia, que os efeitos da revisão legislativa são heterogéneos. Com efeito, embora a maioria destes trabalhadores veja a pensão diminuir na sequência da reforma do Estatuto da Aposentação, aproximadamente 20 por cento das pensões sofrem um aumento, aspecto que não é detectável no Gráfico 6, mas que pode ser visto claramente no Gráfico 8.

Gráfico 8

DIFERENÇA RELATIVA ENTRE A PENSÃO INICIAL
CALCULADA ANTES E DEPOIS DA REFORMA
Regime geral da CGA, inscritos até Agosto de 1993



Fonte: Cálculos dos autores.

Para se compreender de que forma a alteração legislativa influencia o montante da pensão inicial, levou-se a cabo uma decomposição dos respectivos impactos ao nível das variáveis que determinam o montante das pensões iniciais atribuídas¹⁴. Reescreveu-se a fórmula aplicável antes da reforma como a soma de duas parcelas, seguindo a lógica subjacente à nova fórmula de cálculo. Assim, a primeira parcela refere-se ao tempo de serviço prestado até Dezembro de 2005, enquanto a segunda é referente ao tempo de serviço subsequente. As taxas anuais de formação são iguais a 2.5% e as remunerações de referência correspondem ao último salário auferido, em ambas as parcelas.

A diferença entre a pensão inicial calculada de acordo com os regimes pré-reforma (P^A) e pós-reforma (P^N) pode ser apresentada do seguinte modo:

$$d_P = P^N - P^A = \underbrace{(P^{N_1} - P^{A_1})}_{d_{P_1}} + \underbrace{(P^{N_2} - P^{A_2})}_{d_{t_2} + d_{RR_2} + d_{T_2}},$$

onde:

P^{i_1} e P^{i_2} ($i=A,N$) se referem às duas parcelas que compõem a pensão inicial, correspondentes ao tempo de serviço prestado antes e depois de Dezembro de 2005;

d_{P_1} traduz o diferencial na pensão atribuível à primeira parcela, que é igual ao impacto gerado pela diferença entre as taxas de formação da pensão implícitas (os outros elementos são iguais);

d_{P_2} traduz o diferencial na pensão atribuível à segunda parcela, o qual se decompõe ainda em:

d_{t_2} que capta o impacto decorrente da alteração da taxa de formação aplicável em função do vencimento;

d_{RR_2} que corresponde ao efeito da alteração da forma de cálculo da remuneração de referência;

d_{T_2} que traduz o efeito sobre o montante da pensão inicial decorrente da alteração do número de anos correspondentes a uma carreira contributiva completa.

Os resultados desta decomposição são apresentados no Gráfico 9 (com os indivíduos agrupados de acordo com o ano de aposentação antes da reforma legislativa).

No que se refere ao impacto das alterações na determinação da remuneração de referência, estas tendem a fazer com que a pensão inicial seja mais baixa quando calculada de acordo com a nova legislação. Efectivamente, a partir de 1 de Janeiro de 2006 passaram a existir duas remunerações de referência, em que assenta o cálculo das duas parcelas que contribuem para a determinação da pensão de aposentação. Para o cálculo da primeira parcela continua a ser relevante a remuneração auferida no momento de passagem à aposentação, que não se altera¹⁵. Para o cálculo da segunda parcela é usada a remuneração média dos melhores anos posteriores a 2005, necessários para completar a carreira contributiva do subscritor. Esta remuneração média tende a ser inferior ao último salário auferido, que era a remuneração de referência aplicável segundo a fórmula anterior.

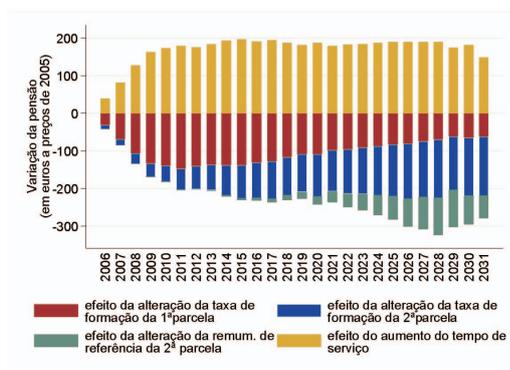
Observa-se que o impacto médio gerado pelas alterações nas taxas de formação sobre o montante das pensões iniciais é sempre negativo. Com efeito, a taxa aplicável no regime pré-reforma corres-

(14) As decomposições referidas nesta e na próxima subsecção são apresentadas detalhadamente no Apêndice 2. Destaque-se que as mesmas foram construídas assumindo que os indivíduos se aposentam com pensão completa, excluindo-se, portanto, as aposentações por limite de idade.

(15) Dado que se assumiu que a partir do 36º ano da carreira contributiva o salário se mantinha constante, a remuneração auferida no momento de passagem à aposentação é a mesma em ambas as versões do Estatuto da Aposentação.

Gráfico 9

DECOMPOSIÇÃO DOS EFEITOS MÉDIOS DA REFORMA DO ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO
Regime geral da CGA, inscritos até Agosto de 1993



Fonte: Cálculos dos autores.

pondia a 2.5%, enquanto as taxas introduzidas com a revisão do Estatuto da Aposentação são inferiores a esse valor¹⁶.

Destaque-se ainda que, em termos médios, os impactos atribuíveis à primeira parcela perdem relevância à medida que o momento de aposentação se afasta de 2005, já que a proporção da pensão afectada também diminui ao longo do tempo. Em contrapartida, os impactos que se manifestam na segunda parcela tornam-se mais evidentes à medida que esta ganha peso no cálculo da pensão inicial. Este fenómeno explica por que razão a diferença entre a pensão média atribuída, calculada com base nas regras pré e pós-reforma, se torna mais acentuada à medida que o ano de aposentação se afasta de 2005, como sugere o Gráfico 6.

Finalmente, verifica-se que a variação do tempo de serviço influencia positivamente o montante das pensões. Como se viu atrás (no Gráfico 7), em virtude da alteração das condições de passagem à aposentação e das hipóteses assumidas no exercício, a maior parte dos funcionários prolongará a sua vida activa para cumprir os novos requisitos. Para a maioria dos subscritores, o impacto do aumento do tempo de serviço é mais do que compensado pelos efeitos negativos, pelo que a pensão diminui quando calculada de acordo com a nova fórmula. Contudo, em alguns casos este aumento do tempo de serviço, aliado à introdução das novas taxas anuais de formação, pode fazer com que a taxa global de formação da pensão seja superior à taxa máxima anteriormente existente¹⁷. Quando tal acontece, a pensão calculada de acordo com a nova fórmula poderá ser superior ao montante obtido por aplicação da fórmula prevista na anterior versão do Estatuto da Aposentação, não obstante a diminuição da remuneração de referência e das taxas de formação anuais. Estas condições verificam-se para cerca de 20 por cento dos subscritores do regime geral da CGA inscritos até 31 de Agosto de 1993.

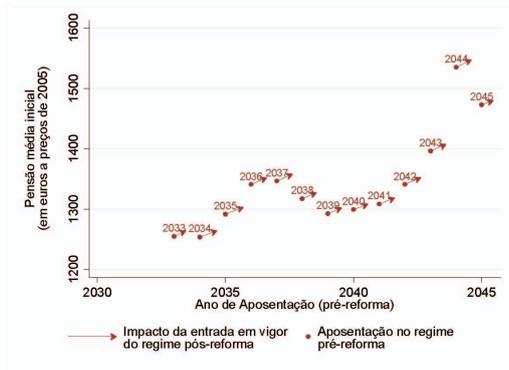
(16) A taxa de formação da primeira parcela é dada por 0.9 a dividir pelo tempo de serviço que aumenta de 36.5 para 40 (Quadro 1.1.2 em apêndice). A taxa da segunda parcela varia entre 2% e 2.3%.

(17) A taxa global de formação da pensão corresponde ao produto entre a taxa anual e o tempo de serviço relevante. No regime pré-reforma era igual a 90 por cento (2.5% multiplicado por 36). No regime pós-reforma é dada pela soma do produto entre a taxa anual aplicável na primeira parcela e o tempo de serviço prestado até Dezembro de 2005 e do produto entre a taxa anual da segunda parcela e o tempo de serviço posterior a 2005.

Gráfico 10

EFEITO DA REFORMA DO ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO

Regime geral da CGA, inscritos a partir de Setembro de 1993



Fonte: Cálculos dos autores.

Nota: O deslocamento horizontal representa o diferimento médio do momento de passagem à aposentação, enquanto o deslocamento vertical mede a variação da pensão média atribuída.

- Funcionários inscritos a partir de 1 de Setembro de 1993

No Gráfico 10 pode observar-se que a reforma do Estatuto da Aposentação tem um efeito bastante mais reduzido para os funcionários do regime geral da CGA cuja data de inscrição é posterior a Setembro de 1993, já que para estes a única alteração em termos das condições de aposentação com pensão por inteiro é o aumento da idade mínima de 60 para 65 anos. Este aumento da idade mínima tende a implicar o prolongamento da vida activa para possibilitar o cumprimento do novo requisito, gerando o adiamento do ano de aposentação. Contudo, observou-se que a alteração legislativa tem como consequência o diferimento da passagem à reforma em menos de 6 meses, em média, enquanto a idade mínima aumenta em 5 anos. Tal discrepância é justificada pela existência de um grande número de subscritores que, mesmo de acordo com as regras anteriores, se aposentavam com mais de 60 anos para cumprir o requisito do tempo de serviço (40 anos). Assim, para estes funcionários, o adiamento da passagem à aposentação é pouco significativo.

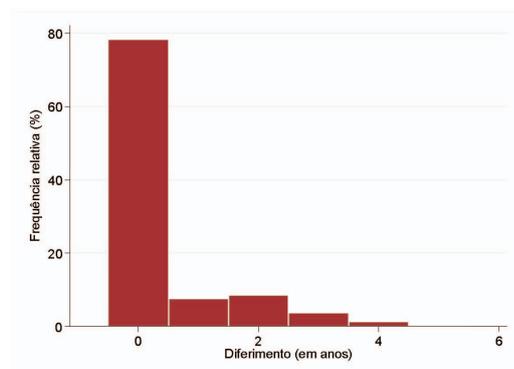
Por outro lado, dado que a fórmula de cálculo das pensões iniciais não sofreu qualquer alteração, o impacto na pensão é também bastante ténue (note-se, contudo, que este é agora de sinal positivo, associado ao aumento da remuneração de referência, como se verá). Efectivamente, para cerca de 80 por cento dos subscritores em causa, o tempo de serviço e o montante da pensão sofrem um efeito nulo ou quase nulo decorrente da entrada em vigor da nova legislação. Para os restantes indivíduos, observa-se um aumento do tempo de serviço prestado e da pensão de aposentação (Gráficos 11 e 12).

Com o objectivo de aprofundar estes resultados, levou-se a cabo uma decomposição da variação do montante da pensão, análoga à anteriormente descrita para os inscritos até 31 de Agosto de 1993. Neste caso, os impactos a considerar prendem-se somente com o facto de os indivíduos permanecerem no activo durante mais tempo, pelo que os salários utilizados para calcular as remunerações de referência poderão sofrer alterações, o mesmo acontecendo com a taxa de formação da pensão relativa à segunda parcela. Para os funcionários inscritos entre Setembro de 1993 e Dezembro de 2001, a

Gráfico 11

DIFERIMENTO DA PASSAGEM À APOSENTAÇÃO

Regime geral da CGA, inscritos a partir de Setembro de 1993

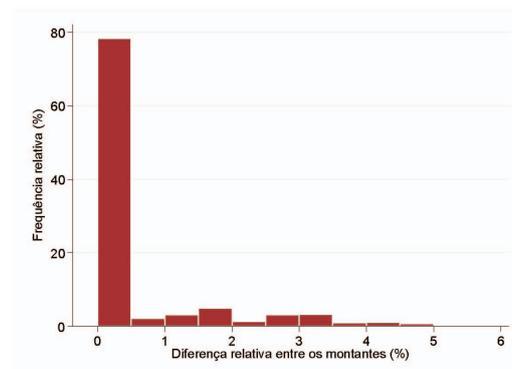


Fonte: Cálculos dos autores.

Gráfico 12

DIFERENÇA RELATIVA ENTRE A PENSÃO INICIAL CALCULADA ANTES E DEPOIS DA REFORMA

Regime geral da CGA, inscritos a partir de Setembro de 1993



Fonte: Cálculos dos autores.

diferença entre a pensão inicial nos regimes pré-reforma (P^A) e pós-reforma (P^N) pode ser apresentada do seguinte modo (ver Apêndice 2):

$$d_P = P^N - P^A = \underbrace{(P^{N_1} - P^{A_1})}_{d_{P_1}} + \underbrace{(P^{N_2} - P^{A_2})}_{\substack{d_{t_2} + d_{RR_2} \\ d_{P_2}}},$$

onde:

P^{i_1} e P^{i_2} ($i=A,N$) se referem às duas parcelas que compõem a pensão inicial, correspondentes ao tempo de serviço prestado antes e depois de Dezembro de 2001¹⁸;

d_{P_1} traduz o diferencial na pensão inicial atribuível à primeira parcela, que é igual ao impacto gerado pela variação da remuneração de referência;

d_{P_2} traduz o diferencial na pensão atribuível à segunda parcela, o qual se decompõe ainda em:

d_{t_2} que se refere ao impacto da alteração da taxa de formação aplicável;

d_{RR_2} que corresponde ao efeito da alteração da remuneração de referência.

Para os inscritos a partir de Janeiro de 2002, o diferencial entre os montantes das pensões iniciais decorrerá de eventuais alterações, pelo motivo acima indicado, na remuneração de referência e, consequentemente, na taxa de formação. Neste caso:

$$d_P = P^N - P^A = d_t + d_{RR},$$

em que:

d_t corresponde ao impacto gerado pela alteração da taxa de formação;

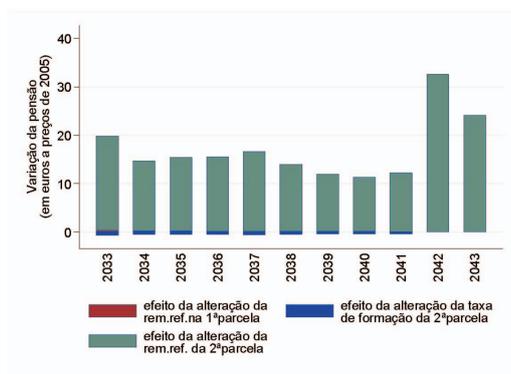
(18) Como se assume aposentação com pensão completa, a decomposição não se aplica a beneficiários que iniciem a sua pensão antes de 2017, portanto o tempo de serviço a que se refere a primeira parcela é o prestado até Dezembro de 2001.

d_{RR} traduz o impacto gerado pela variação da remuneração de referência.

Nos Gráficos 13 e 14 pode observar-se que a diferença entre a pensão calculada com base na legislação em vigor a partir de 2006 e o montante resultante da aplicação das regras antigas, para os funcionários inscritos a partir de Setembro de 1993, é quase exclusivamente explicada pela alteração do valor das remunerações de referência. Num cenário em que alguns funcionários têm que prolongar a

Gráfico 13

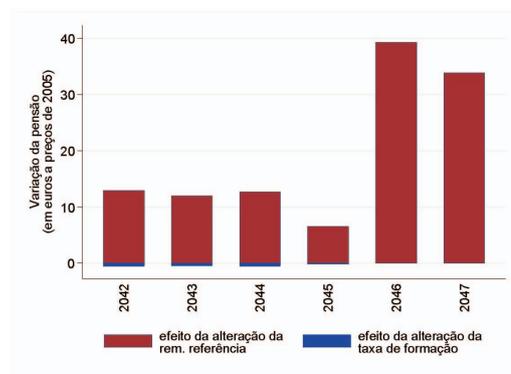
DECOMPOSIÇÃO DOS EFEITOS MÉDIOS DA REFORMA DO ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO
Regime geral da CGA, inscritos entre Setembro de 1993 e Dezembro de 2001



Fonte: Cálculos dos autores.

Gráfico 14

DECOMPOSIÇÃO DOS EFEITOS MÉDIOS DA REFORMA DO ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO
Regime geral da CGA, inscritos a partir de Janeiro de 2002



Fonte: Cálculos dos autores.

vida activa para cumprir o requisito da idade (Gráfico 11), a remuneração média dos melhores 10 dos últimos 15 anos e a remuneração média de toda a carreira contributiva, tendem a ser mais elevadas. Este facto tem um reflexo positivo no montante da pensão. Por seu turno, tal variação das remunerações de referência tende a diminuir a taxa de formação, quer no que se refere à segunda parcela da pensão para os inscritos até Dezembro de 2001, quer no que respeita à totalidade da pensão para os inscritos depois dessa data. O impacto deste fenómeno é todavia muito diminuto relativamente ao que decorre do aumento da remuneração de referência.

4.2. Impacto no padrão de aposentações e na pensão inicial para os funcionários dos Regimes Especiais da CGA¹⁹

Nesta secção é apresentada o impacto das alterações à legislação que define as condições de aposentação e de cálculo das pensões para os subscritores da CGA incluídos nos regimes especiais mais representativos: educadores de infância e professores do 1º ciclo, enfermeiros e membros das forças de segurança. Para os educadores de infância e professores do 1º ciclo do ensino básico, o tempo de serviço e a idade legal necessários para obtenção de uma pensão por inteiro aumentam progressiva-

(19) Para maior detalhe veja-se o Apêndice 1 e Campos e Pereira (2008).

mente de 30 para 40 anos (com a consequente eliminação gradual da bonificação implícita)²⁰ e de 55 para 65 anos, respectivamente. Para além disso, estipulou-se que continuará a vigorar, até 2010, uma alternativa que possibilita a aposentação com pensão completa aos 52 anos de idade e 32 de antiguidade, desde que o subscritor contasse, pelo menos, 13 anos de tempo de serviço em 1 de Outubro de 1989. Em 2005 foi ainda aumentado o limite de idade para exercício de funções, de 65 para 70 anos. No que se refere aos enfermeiros, a alteração das condições de aposentação consistiu na passagem gradual da idade mínima de 57 para 65 anos e do tempo de serviço necessário para obtenção de uma pensão completa de 35 para 40 anos. Finalmente, para os funcionários das forças de segurança, as alterações preconizadas pela reforma legislativa foram o aumento do tempo de serviço necessário, de 36 para 40 anos, e a redução da bonificação na contagem da antiguidade, de 25 para 15 por cento. Adicionalmente, o acesso à situação de reserva ou pré-aposentação passa a depender da verificação cumulativa de uma idade mínima (55 anos), para além de 36 anos de tempo de serviço (sendo garantida a passagem à aposentação aos funcionários que completem 5 anos nessa situação).

Para os funcionários inscritos a partir de 31 de Agosto de 1993, já vigorava, tal como para o regime geral da CGA, a legislação que estipulou que as suas pensões seriam calculadas de acordo com a fórmula aplicável aos beneficiários do RGSS. Note-se que nessa legislação não era especificado o modo como aquela regra seria implementada no caso dos regimes especiais. No exercício de simulação assumiu-se que para estes últimos o tempo de serviço de 40 anos seria proporcionalmente reduzido de acordo com as bonificações que a lei, implícita ou explicitamente, previa para cada um dos grupos profissionais.

Verifica-se que para a maioria dos funcionários dos regimes especiais a revisão das condições de aposentação resulta num adiamento da passagem à aposentação mais significativo do que o que se observou para o regime geral. Com efeito, para os regimes especiais ocorreu, para além do aumento da idade mínima e do tempo de serviço (para os inscritos antes de Setembro de 1993), uma redução ou eliminação da bonificação na sua contagem. O adiamento médio da passagem à aposentação situa-se, consoante a inscrição na CGA tenha sido antes ou depois de Setembro de 1993, em 7.3 e 7.1 anos para os educadores de infância e professores do 1.º ciclo, 5.5 e 1.7 anos para os enfermeiros, e 3.8 e 1.8 anos para os membros das forças de segurança (note-se que os valores correspondentes para o regime geral são 3.5 e 0.4 anos). Os funcionários cujo ano de aposentação se mantém, independentemente da alteração legislativa, são essencialmente educadores de infância e professores do 1.º ciclo abrangidos pelo referido regime especial que vigora até 2010, funcionários das forças de segurança que reuniam as condições de passagem à reserva ou pré-aposentação no final de 2005²¹, e subscritores que se aposentam por limite de idade (quando este não foi alterado pela reforma).

Para se compreender a variação da pensão atribuída, foi levada a cabo uma decomposição segundo cada uma das variáveis de que aquela depende, seguindo a lógica subjacente às decomposições apresentadas para o regime geral. No que se refere aos funcionários inscritos até 31 de Agosto de 1993, verifica-se um aumento das pensões iniciais em mais de metade dos casos (sendo, portanto, esta proporção mais alta do que para o regime geral da CGA). De facto, nos regimes especiais, para além do efeito positivo directo do aumento do tempo de serviço (neste caso, bonificado) sobre a pensão, pode-se ainda verificar um efeito indirecto. Este último resulta do acréscimo do tempo de serviço efectivo que decorre da diminuição ou eliminação das bonificações, o qual pode fazer com que a remuneração de referência ligada ao último salário seja superior no regime pós-reforma. Tal efeito é par-

(20) Na legislação anterior a 2005 relativa às condições de aposentação dos educadores de infância e professores do 1.º ciclo e dos enfermeiros não era explicitamente definida qualquer bonificação na contabilização do tempo de serviço destes funcionários. No entanto, existia uma bonificação implícita, para que ao tempo de serviço mínimo definido, inferior ao que vigorava para os funcionários do regime geral da CGA, correspondesse uma pensão por inteiro (como previa a legislação). O mesmo aplica aos períodos de transição para estas categorias profissionais instituídos pelo Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de Dezembro pela nova legislação.

(21) De acordo com os regimes transitórios e de salvaguarda de direitos previstos na legislação aplicável aos funcionários da PSP e da GNR.

ticularmente relevante no caso dos oficiais das forças de segurança, uma vez que para estes o padrão de progressão salarial estimado aponta para ganhos no final da carreira contributiva. Nos casos em que se verifica uma diminuição da pensão, predomina o efeito negativo sobre a pensão da redução das taxas anuais de formação e da remuneração de referência correspondente ao período posterior a 2005.

Quanto ao impacto no montante da pensão inicial dos indivíduos inscritos a partir de Setembro de 1993, verifica-se igualmente uma certa heterogeneidade. Contudo, para a maioria destes indivíduos ocorre um aumento da pensão. Tal aumento deve-se ao prolongamento da vida activa imposto pelo aumento da idade mínima e pela redução ou abolição das bonificações na contagem da antiguidade, já que com o acréscimo no tempo de serviço efectivo, os salários relevantes para o cálculo das remunerações de referência de ambas as parcelas são tipicamente mais elevados. Finalmente, observa-se ainda que, para uma pequena percentagem dos inscritos a partir de Setembro de 1993, a pensão é menor se calculada de acordo com a legislação mais recente. Trata-se, concretamente, de indivíduos que se aposentam no mesmo ano por limite de idade, pelo que o tempo de serviço efectivo, bem como as outras variáveis relevantes, permanecem inalterados. Contudo, com a modificação das bonificações, o tempo de serviço efectivo representa em termos bonificados uma menor proporção do tempo correspondente a uma carreira completa, pelo que a pensão é mais baixa.

4.3. O impacto da introdução do factor de sustentabilidade ao nível das pensões iniciais

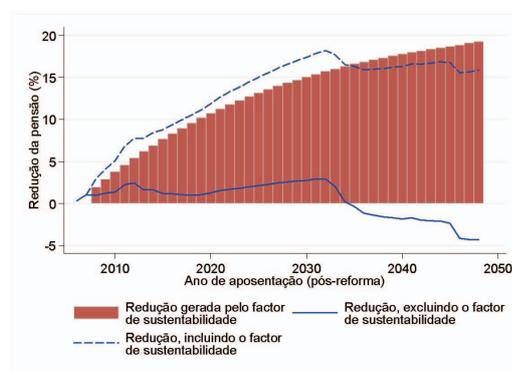
Desde Janeiro de 2008, o montante das pensões atribuídas aos subscritores da CGA é dado pelo produto entre a pensão estatutária (cujas regras de cálculo foram já apresentadas) e um factor de sustentabilidade. O valor deste factor corresponde ao rácio entre a esperança média de vida aos 65 anos em 2006, e no ano anterior ao do início da pensão. Destaque-se que a legislação prevê a possibilidade de se neutralizar o impacto da sua aplicação²², mas esta não foi contemplada no presente exercício. Continuou-se a assumir que os indivíduos se aposentam logo que reúnem os requisitos para obtenção de uma pensão completa ou por limite de idade, aceitando a penalização imposta pelo factor de sustentabilidade.

Para conhecer a esperança média de vida aos 65 anos, recorreu-se às tabelas de mortalidade utilizadas em Pinheiro e Cunha (2007). Usando os valores projectados por estes autores, foi calculado para cada ano, a partir de 2008, o factor de sustentabilidade a aplicar ao montante da pensão estatutária. Observa-se que este é tanto mais relevante quanto mais afastado de 2006 for o ano de passagem à aposentação, dado que se projecta um aumento da esperança de vida ao longo do tempo.

O Gráfico 15 apresenta a redução da pensão atribuída em cada ano, em termos médios (com os aposentados agrupados de acordo com o ano de aposentação no regime pós-reforma), antes e depois da introdução do factor de sustentabilidade. Consideram-se agora todos os indivíduos independentemente da data de inscrição na CGA e do regime aplicável. Observa-se que da aplicação das regras do regime em vigor a partir de Janeiro de 2006, sem ter em conta o factor de sustentabilidade, resulta uma redução da pensão média atribuída até 2034. A partir deste ano verifica-se o contrário, visto que passam a predominar as aposentações dos funcionários inscritos a partir de Setembro de 1993, para os quais, como se viu, a pensão inicial tende a aumentar quando calculada de acordo com a legislação mais recente (reveja-se o Gráfico 10).

(22) Nomeadamente, através do prolongamento da vida activa para além dos limites mínimos estipulados para obtenção de uma pensão por inteiro, ou pela contribuição voluntária para o regime de capitalização público ou para um regime privado, para complementar o montante da pensão estatutária.

Gráfico 15

**IMPACTO RELATIVO DA REFORMA LEGISLATIVA
NA PENSÃO INICIAL MÉDIA**


Fonte: Cálculos dos autores.

Como seria expectável, a inclusão do factor de sustentabilidade, a partir de Janeiro de 2008, gera um impacto negativo no montante das pensões iniciais da totalidade dos subscritores da CGA, que se acentua com o aumento da esperança de vida. Tal impacto converge para cerca de 20 por cento, observando-se que supera largamente o das alterações legislativas que já vigoravam desde Janeiro de 2006. Considerando o efeito conjunto de todas as alterações às fórmulas de cálculo e às condições de aposentação, verifica-se uma diminuição da pensão inicial média ao longo de todo o período.

4.4. O impacto da reforma na despesa total com o pagamento de pensões

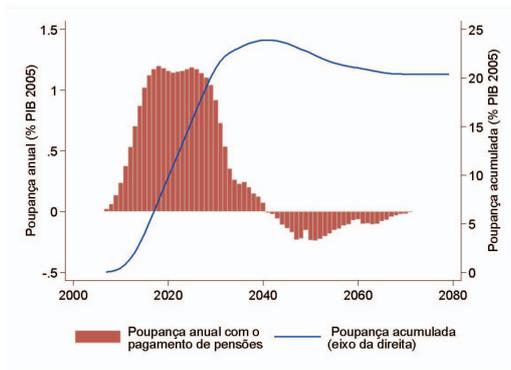
Com a finalidade de se estimar a poupança total gerada pela reforma do Estatuto da Aposentação, foi simulada a despesa total com o pagamento de pensões aos aposentados abrangidos pelo exercício, tanto de acordo com as regras em vigor até Dezembro de 2005, como com as regras mais recentes. Determinou-se, para cada indivíduo, o número de anos durante os quais irá receber a pensão, com base na esperança de vida no momento de passagem à aposentação segundo a idade e o género (estimativas de Pinheiro e Cunha (2007)). Considerando as regras de aposentação vigentes até Dezembro de 2005, os subscritores recebem uma pensão durante cerca de 23 anos, em termos médios. Tendo em conta as regras em vigor desde Janeiro de 2006, o número de anos durante os quais a pensão é auferida desce para 21 anos, em média. Calculou-se a despesa com o pagamento de pensões em cada ano, a partir de 2007 até ao encerramento previsível do sistema, e estes valores anuais foram depois acumulados, o que pode ser feito pois os mesmos estão a preços constantes de 2005 (ver secção 3.2.2)²³. No Gráfico 16, apresenta-se a poupança gerada pela entrada em vigor na nova legislação, em termos anuais e acumulados, sem se considerar o impacto do factor de sustentabilidade. A fim de se ter uma indicação relativa das respectivas magnitudes, dividiu-se a poupança pelo PIB de 2005²⁴.

(23) Assumiu-se aqui que as pensões (a preços de 2005) permaneciam constantes uma vez atribuídas.

(24) Sublinhe-se que este valor é diferente do valor que se obterá dividindo a poupança em cada ano, a preços desse ano, pelo respectivo PIB. Esta diferença dependerá, em particular, da discrepância entre a variação nominal das remunerações subjacentes ao cálculo da pensão e a variação nominal do PIB que se vierem a verificar ao longo do horizonte considerado, relativamente a 2005.

Gráfico 16

POUPANÇA ANUAL COM O PAGAMENTO DE PENSÕES GERADA PELA REVISÃO LEGISLATIVA (EXCLUINDO O FACTOR DE SUSTENTABILIDADE)



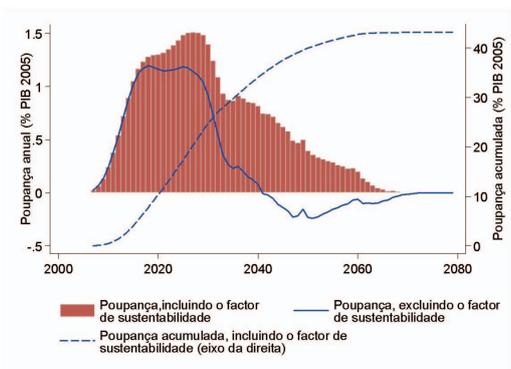
Fonte: Cálculos dos autores.

A alteração legislativa traduz-se numa poupança que atinge a sua magnitude máxima aproximadamente entre os anos 2015-2030. A partir de 2040 passa a verificar-se um ligeiro aumento da despesa total reflectindo sobretudo o facto de as pensões atribuídas no regime pós-reforma serem, em média, superiores desde meados da década anterior (como se viu no Gráfico 15). Observa-se ainda que a poupança conseguida se fica a dever, sobretudo, à redução do número de anos durante os quais os aposentados recebem a respectiva pensão.

No Gráfico 17 observa-se que a introdução do factor de sustentabilidade acentua fortemente a redução da despesa anual com o pagamento de pensões gerada pela reforma do Estatuto da Aposenta-

Gráfico 17

POUPANÇA ANUAL COM O PAGAMENTO DE PENSÕES GERADA PELA REVISÃO LEGISLATIVA (INCLUINDO O FACTOR DE SUSTENTABILIDADE)



Fonte: Cálculos dos autores.

ção. Efectivamente, o efeito de redução da despesa prolonga-se por todo o período, em vez de se esgotar em 2040.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo tem o propósito de aferir os efeitos da recente revisão do Estatuto da Aposentação, aplicável aos subscritores da CGA. Num primeiro momento, com recurso à “Base de Dados de Recursos Humanos da Administração Pública”, foi simulado o padrão de aposentação e os montantes das pensões iniciais a auferir, tanto de acordo com a legislação antiga, como de acordo com as novas regras, vigentes desde Janeiro de 2006. Numa segunda fase, foi incorporado o impacto do factor de sustentabilidade nas pensões iniciais e determinou-se o efeito da reforma legislativa na despesa da CGA.

Observa-se que, como seria expectável, a reforma do Estatuto da Aposentação gera o adiamento do ano de passagem à aposentação (com pensão completa) da generalidade dos subscritores do regime geral da CGA, sendo este um efeito particularmente evidente no caso dos funcionários inscritos antes de Setembro de 1993. De facto, a alteração legislativa incidiu sobretudo nas regras aplicáveis a estes funcionários. No caso dos trabalhadores dos regimes especiais da CGA, o diferimento da passagem à aposentação tende a ser mais acentuado, dada a redução ou progressiva extinção das bonificações na contagem do tempo de serviço.

A reforma legislativa tem efeitos mais heterógeneos no que se refere aos montantes das pensões iniciais. Para a grande maioria dos subscritores inscritos até 31 de Agosto de 1993, a alteração das condições de aposentação e da fórmula de cálculo tem impactos negativos ao nível da generalidade das componentes da pensão inicial, traduzindo-se na diminuição do montante a auferir. Como se viu, existem, contudo, casos em que o aumento do tempo de serviço efectivo no regime geral, e dos tempos de serviço efectivo e bonificado nos regimes especiais, determina que o montante resultante da aplicação da nova fórmula de cálculo seja superior. No que se refere aos funcionários inscritos a partir de Setembro de 1993, os efeitos são quase nulos para a maioria. Não obstante, em cerca de 20 por cento dos casos, a pensão é superior quando calculada de acordo com a nova legislação, o que decorre de um aumento da remuneração de referência em linha com o prolongamento da carreira contributiva (neste caso, para cumprir a idade mínima para passagem à aposentação sem penalização, que se alterou). Nos regimes especiais, a redução ou eliminação das bonificações aplicáveis na contagem do tempo de serviço, leva comparativamente a um maior aumento do tempo de serviço efectivo e, consequentemente, das remunerações de referência. Este efeito tende a fazer com que a pensão no regime pós-reforma seja superior à pensão calculada com base na legislação em vigor até Dezembro de 2005 na maior parte dos casos.

A redução do número de anos durante os quais os aposentados recebem a sua pensão, em conjunto com a introdução do factor de sustentabilidade, origina uma diminuição importante da despesa com o pagamento de pensões, que se prolonga até ao encerramento do sistema.

Em suma, conclui-se que a alteração legislativa que foi objecto de análise tem como efeitos o prolongamento da vida activa e uma redução da despesa com o pagamento de pensões, o que vai ao encontro das razões que a motivaram. Na prática, o adiamento da passagem à aposentação e a poupança poderão ser menos marcados do que nos resultados obtidos já que, como se referiu, um número importante de funcionários se aposenta sem cumprir as condições assumidas. No que se refere ao impacto do factor de sustentabilidade, recorde-se que os funcionários têm a possibilidade de o atenuar, por via das alternativas que a legislação prevê para o efeito (hipótese que não foi contemplada no presente exercício). Por outro lado, o padrão de aposentações nos próximos anos deverá ser

também bastante influenciado pela última parte da revisão ao Estatuto da Aposentação, que reduziu tempo de serviço mínimo para passagem à aposentação (com pensão incompleta).

REFERÊNCIAS

Campos M. M. e M. C. Pereira (2008), “Impact of the recent reform of the Portuguese public employees’ pension system”, Banco de Portugal – Working Papers, *mimeo*.

Pinheiro M. e V. Cunha (2007), “MISS: Um modelo para avaliação da sustentabilidade da segurança social pública portuguesa”, Banco de Portugal – *Occasional Papers*, nº. 2/2007.

Apêndice 1 – Condições de Aposentação e Cálculo da Pensão no Regime Pós-Reforma

1.1. Condições de aposentação para o regime geral da CGA

Quadro 1.1.1

IDADE LEGAL DE APOSENTAÇÃO

Idade	Período de Transição
60.5 anos	1 de Janeiro de 2006 - 31 de Dezembro de 2006
61 anos	1 de Janeiro de 2007 - 31 de Dezembro de 2007
61.5 anos	1 de Janeiro de 2008 - 31 de Dezembro de 2008
62 anos	1 de Janeiro de 2009 - 31 de Dezembro de 2009
62.5 anos	1 de Janeiro de 2010 - 31 de Dezembro de 2010
63 anos	1 de Janeiro de 2011 - 31 de Dezembro de 2011
63.5 anos	1 de Janeiro de 2012 - 31 de Dezembro de 2012
64 anos	1 de Janeiro de 2013 - 31 de Dezembro de 2013
64.5 anos	1 de Janeiro de 2014 - 31 de Dezembro de 2014
65 anos	A partir de 1 de Janeiro de 2015

Fonte: Lei n.º. 60/2005.

Quadro 1.1.2

TEMPO DE SERVIÇO CORRESPONDENTE A UMA CARREIRA COMPLETA

Tempo de serviço	Período de Transição
36.5 anos	1 de Janeiro de 2006 - 31 de Dezembro de 2006
37 anos	1 de Janeiro de 2007 - 31 de Dezembro de 2007
37.5 anos	1 de Janeiro de 2008 - 31 de Dezembro de 2008
38 anos	1 de Janeiro de 2009 - 31 de Dezembro de 2009
38.5 anos	1 de Janeiro de 2010 - 31 de Dezembro de 2010
39 anos	1 de Janeiro de 2011 - 31 de Dezembro de 2011
39.5 anos	1 de Janeiro de 2012 - 31 de Dezembro de 2012
40 anos	A partir de 1 de Janeiro de 2013

Fonte: Lei n.º. 60/2005.

Nota: Também se aplica aos funcionários das forças de segurança.

1.2. Condições de aposentação para alguns regimes especiais

Quadro 1.2.1

IDADE LEGAL DE APOSENTAÇÃO: EDUCADORES DE INFÂNCIA E PROFESSORES DO 1.º CICLO DO ENSINO BÁSICO

Idade Legal	Período de Transição
55.5 anos	1 de Janeiro de 2006 - 31 de Dezembro de 2006
56 anos	1 de Janeiro de 2007 - 31 de Dezembro de 2007
56.5 anos	1 de Janeiro de 2008 - 31 de Dezembro de 2008
57 anos	1 de Janeiro de 2009 - 31 de Dezembro de 2009
57.5 anos	1 de Janeiro de 2010 - 31 de Dezembro de 2010
58 anos	1 de Janeiro de 2011 - 31 de Dezembro de 2011
58.5 anos	1 de Janeiro de 2012 - 31 de Dezembro de 2012
59 anos	1 de Janeiro de 2013 - 31 de Dezembro de 2013
59.5 anos	1 de Janeiro de 2014 - 31 de Dezembro de 2014
60.25 anos	1 de Janeiro de 2015 - 31 de Dezembro de 2015
61 anos	1 de Janeiro de 2016 - 31 de Dezembro de 2016
61.75 anos	1 de Janeiro de 2017 - 31 de Dezembro de 2017
62.5 anos	1 de Janeiro de 2018 - 31 de Dezembro de 2018
63.25 anos	1 de Janeiro de 2019 - 31 de Dezembro de 2019
64 anos	1 de Janeiro de 2020 - 31 de Dezembro de 2020
64.75 anos	1 de Janeiro de 2021 - 31 de Dezembro de 2021
65 anos	A partir de 1 de Janeiro de 2022

Fonte: Decreto-Lei n.º. 229/2005.

Quadro 1.2.2

TEMPO DE SERVIÇO CORRESPONDENTE A UMA CARREIRA COMPLETA: EDUCADORES DE INFÂNCIA E PROF. DO 1.º CICLO DO ENSINO BÁSICO

Tempo de serviço	Período de Transição
30.5 anos	1 de Janeiro de 2006 - 31 de Dezembro de 2006
31 anos	1 de Janeiro de 2007 - 31 de Dezembro de 2007
31.5 anos	1 de Janeiro de 2008 - 31 de Dezembro de 2008
32 anos	1 de Janeiro de 2009 - 31 de Dezembro de 2009
32.5 anos	1 de Janeiro de 2010 - 31 de Dezembro de 2010
33 anos	1 de Janeiro de 2011 - 31 de Dezembro de 2011
33.5 anos	1 de Janeiro de 2012 - 31 de Dezembro de 2012
34 anos	1 de Janeiro de 2013 - 31 de Dezembro de 2013
34.5 anos	1 de Janeiro de 2014 - 31 de Dezembro de 2014
35.25 anos	1 de Janeiro de 2015 - 31 de Dezembro de 2015
36 anos	1 de Janeiro de 2016 - 31 de Dezembro de 2016
36.5 anos	1 de Janeiro de 2017 - 31 de Dezembro de 2017
37 anos	1 de Janeiro de 2018 - 31 de Dezembro de 2018
37.5 anos	1 de Janeiro de 2019 - 31 de Dezembro de 2019
38 anos	1 de Janeiro de 2020 - 31 de Dezembro de 2020
38.5 anos	1 de Janeiro de 2021 - 31 de Dezembro de 2021
40.0 anos	A partir de 1 de Janeiro de 2022

Fonte: Decreto-Lei n.º. 229/2005.

Quadro 1.2.3

IDADE LEGAL DE APOSENTAÇÃO: ENFERMEIROS

Idade Legal	Período de Transição	
57.5 anos	1 de Janeiro de 2006	- 31 de Dezembro de 2006
58 anos	1 de Janeiro de 2007	- 31 de Dezembro de 2007
58.5 anos	1 de Janeiro de 2008	- 31 de Dezembro de 2008
59 anos	1 de Janeiro de 2009	- 31 de Dezembro de 2009
59.5 anos	1 de Janeiro de 2010	- 31 de Dezembro de 2010
60 anos	1 de Janeiro de 2011	- 31 de Dezembro de 2011
60.5 anos	1 de Janeiro de 2012	- 31 de Dezembro de 2012
61 anos	1 de Janeiro de 2013	- 31 de Dezembro de 2013
61.5 anos	1 de Janeiro de 2014	- 31 de Dezembro de 2014
62.25 anos	1 de Janeiro de 2015	- 31 de Dezembro de 2015
63 anos	1 de Janeiro de 2016	- 31 de Dezembro de 2016
63.75 anos	1 de Janeiro de 2017	- 31 de Dezembro de 2017
64.5 anos	1 de Janeiro de 2018	- 31 de Dezembro de 2018
65 anos	A partir de 1 de Janeiro de 2019	

Fonte: Decreto-Lei n.º 229/2005.

Quadro 1.2.4

TEMPO DE SERVIÇO CORRESPONDENTE A UMA CARREIRA COMPLETA: ENFERMEIROS

Tempo de serviço	Período de Transição	
35.5 anos	1 de Janeiro de 2006	- 31 de Dezembro de 2006
36 anos	1 de Janeiro de 2007	- 31 de Dezembro de 2007
36.5 anos	1 de Janeiro de 2008	- 31 de Dezembro de 2008
37 anos	1 de Janeiro de 2009	- 31 de Dezembro de 2009
37.5 anos	1 de Janeiro de 2010	- 31 de Dezembro de 2010
38 anos	1 de Janeiro de 2011	- 31 de Dezembro de 2011
38.5 anos	1 de Janeiro de 2012	- 31 de Dezembro de 2012
39 anos	1 de Janeiro de 2013	- 31 de Dezembro de 2013
39.5 anos	1 de Janeiro de 2014	- 31 de Dezembro de 2014
40 anos	A partir de 1 de Janeiro de 2015	

Fonte: Decreto-Lei n.º 229/2005.

1.3. Taxa de Formação da Pensão

Quadro 1.3.1

DEFINIÇÃO DAS PARCELAS DA REMUNERAÇÃO DE REFERÊNCIA POR INDEXAÇÃO AO VALOR DO IAS (OU DO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL, QUANDO APLICÁVEL)

Parcelas	Remuneração de Referência	Taxa anual de formação da pensão
1ª Parcela	Até 1.1 x IAS	2.30%
2ª Parcela	Superior a 1.1x IAS e até 2 x IAS	2.25%
3ª Parcela	Superior a 2x IAS e até 4 x IAS	2.20%
4ª Parcela	Superior a 4 x IAS e até 8 x IAS	2.10%
5ª Parcela	Superior a 8 x IAS	2.00%

Fonte: Decreto-Lei n.º 187/2007.

Apêndice 2 – Decomposição do impacto da revisão do Estatuto da Aposentação na pensão atribuída²⁵

2.1. Inscritos até 31 de Agosto de 1993

- Pensão no regime pré-reforma:

$$P^A = RR_U \times T^A \times \frac{0.9}{36} = RR_U \times T^A \times t^A = \underbrace{t^A \times RR_U \times T1}_{P^{A_1}} + \underbrace{t^A \times RR_U \times T2^A}_{P^{A_2}},$$

onde:

RR_U é a remuneração de referência, correspondente ao salário auferido no momento da aposentação.

T^A é o tempo de serviço necessário para a obtenção de uma pensão completa no regime pré-reforma, igual a 36 anos.

$T1$ é o tempo de serviço contabilizado até 31 de Dezembro de 2005 (que coincide nos dois regimes).

$T2^A$ é o tempo de serviço prestado a partir de 1 de Janeiro de 2006 até ao limite necessário para perfazer 36 anos.

t^A é a taxa de formação anual, implícita em cada uma das parcelas, sendo dada por:

- Pensão no regime pós-reforma:

$$P^N = \frac{RR_U \times 0.9 \times T1}{T^N} + RR_M \times t_2^N \times T2^N = \underbrace{RR_U \times t_1^N \times T1}_{P^{N_1}} + \underbrace{RR_M \times t_2^N \times T2^N}_{P^{N_2}}, \text{ em que:}$$

RR_U é a remuneração de referência, correspondente ao salário auferido no momento da aposentação²⁶.

RR_M é a remuneração média com base nos melhores $T2^N$ anos, ao longo do período posterior a 2005.

T^N é o tempo de serviço prestado para obtenção de uma pensão completa no regime pós-reforma, variando entre 36.5 e 40 anos (conforme o Quadro 1.1.2).

$T1$ é o tempo de serviço contabilizado até 31 de Dezembro de 2005 (que coincide nos dois regimes).

$T2^N$ é o tempo de serviço prestado a partir de 1 de Janeiro de 2006 até ao limite necessário para perfazer T^N .

t_1^N é a taxa anual de formação aplicável à primeira parcela, igual a $\frac{0.9}{T^N}$.

t_2^N é a taxa anual de formação aplicável à segunda parcela, que varia consoante a remuneração de referência.

- Diferença entre os dois montantes:

(25) Assume-se aposentação com pensão completa.

(26) Dado que se assumiu que a partir do 36º ano da carreira contributiva o salário se mantém constante, a remuneração auferida no momento de passagem à aposentação (RR_U) é a mesma, tanto de acordo com a nova legislação, como de acordo com a legislação antiga.

$$d_p = P^N - P^A = \underbrace{(P^{N_1} - P^{A_1})}_{d_{p1}} + \underbrace{(P^{N_2} - P^{A_2})}_{d_{p2}}, \text{ onde:}$$

$$d_{P_1} = P^{N_1} - P^{A_1} = (t_1^N \times RR_U \times T1) - (t^A \times RR_U \times T1) = (RR_U \times T1) \cdot (t_1^N - t^A);$$

$d_{P_2} = P^{N_2} - P^{A_2}$, que pode ser decomposto em três parcelas:

$$1. d_{t_2} = (t_2^N \times RR_M \times T2^N) - (t^A \times RR_M \times T2^N) = (RR_M \times T2^N) \cdot (t_2^N - t^A);$$

$$2. d_{RR_2} = (t^A \times RR_M \times T2^N) - (t^A \times RR_U \times T2^N) = (t^A \times T2^N) \cdot (RR_M - RR_U);$$

$$3. d_{T_2} = (t^A \times RR_U \times T2^N) - (t^A \times RR_U \times T2^A) = (t^A \times RR_U) \cdot (T2^N - T2^A).$$

2.2. Inscritos entre 1 de Setembro de 1993 e 31 de Dezembro de 2001

- Pensão no regime pré-reforma²⁷:

$$P^A = \frac{T1 \times (RR_{M_1}^A \times t_1 \times T) + T2 \times (RR_{M_2}^A \times t_2^A \times T)}{T} = \underbrace{(RR_{M_1}^A \times t_1 \times T1)}_{P_1^A} + \underbrace{(RR_{M_2}^A \times t_2^A \times T2)}_{P_2^A}$$

Sendo:

$RR_{M_1}^A$ a remuneração média dos melhores 10 dos últimos 15 anos no regime pré-reforma.

$RR_{M_2}^A$ a remuneração média com base nos melhores 40 anos no regime pré-reforma.

t_1 a taxa anual de formação da pensão aplicável à primeira parcela, igual a 2% (que coincide nos dois regimes).

t_2^A a taxa anual de formação da pensão aplicável à segunda parcela no regime pré-reforma, que varia consoante o número de anos de contribuições e a remuneração de referência.

T o tempo de serviço prestado para obtenção de uma pensão completa, igual a 40 anos (que coincide nos dois regimes).

T1 o tempo de serviço contabilizado até 31 de Dezembro de 2001.

T2 o tempo de serviço prestado a partir de 1 de Janeiro de 2002 até ao limite necessário para perfazer 40 anos.

- Pensão no regime pós-reforma:

$$P^N = \underbrace{(RR_{M_1}^N \times t_1 \times T1)}_{P^{N_1}} + \underbrace{(RR_{M_2}^N \times t_2^N \times T2)}_{P^{N_2}},$$

onde as grandezas têm o mesmo significado, referindo-se, contudo, aos valores que resultam da aplicação da versão revista do Estatuto da Aposentação.

- Diferença entre os dois montantes:

$$d_p = P^N - P^A = \underbrace{(P^{N_1} - P^{A_1})}_{d_{p1}} + \underbrace{(P^{N_2} - P^{A_2})}_{d_{p2}}, \text{ em que}$$

(27) Como referido no texto, tomou-se como referência no cálculo dos ponderadores que se aplicam às parcelas o tempo de serviço máximo de 40 anos. Por outro lado, visto que se assume aposentação com pensão completa, a decomposição não se aplica a beneficiários que iniciem a sua pensão antes de 2017.

$$d_{P_1} = P_1^N - P_1^A = (RR_{M_1}^N \times t_1 \times T1) - (RR_{M_1}^A \times t_1 \times T1) = (t_1 \times T1) \cdot (RR_{M_1}^N - RR_{M_1}^A);$$

$d_{P_2} = P_2^N - P_2^A$ pode ser decomposto em duas partes:

$$1. d_{t_2} = (RR_{M_2}^N \times t_2^N \times T2) - (RR_{M_2}^A \times t_2^A \times T2) = (RR_{M_2}^N \times T2) \cdot (t_2^N - t_2^A);$$

$$2. d_{RR_2} = (RR_{M_2}^N \times t_2^A \times T2) - (RR_{M_2}^A \times t_2^A \times T2) = (t_2^A \times T2) \cdot (RR_{M_2}^N - RR_{M_2}^A).$$

2.3. Inscritos a partir de Janeiro de 2002

- Pensão no regime pré-reforma:

$$P^A = RR_M^A \times t^A \times T, \text{ sendo que:}$$

RR_M^A corresponde à remuneração média com base nos melhores 40 anos no regime pré-reforma.

t^A é a taxa de formação aplicável no regime pré-reforma, variável em função da remuneração de referência.

T é o tempo de serviço prestado para obtenção de uma pensão completa, igual a 40 anos (que coincide nos dois regimes).

- Pensão no regime pós-reforma:

$$P^N = RR_M^N \times t^N \times T,$$

onde as grandezas têm o mesmo significado, mas referem-se aos valores obtidos por aplicação da aplicação da versão revista do Estatuto da Aposentação.

- Diferença entre os dois montantes:

$$d_P = P^N - P^A = \underbrace{(RR_M^N \times t^N \times T)}_{d_{P_1}} - \underbrace{(RR_M^A \times t^A \times T)}_{d_{P_2}},$$

que pode ser decomposto em duas parcelas:

$$1. d_{P_1} = (RR_M^N \times t^N \times T) - (RR_M^A \times t^N \times T) = (t^N \times T) \cdot (RR_M^N - RR_M^A);$$

$$2. d_{P_2} = (RR_M^A \times t^N \times T) - (RR_M^A \times t^A \times T) = (RR_M^A \times T) \cdot (t^N - t^A).$$