



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Sistemas de Proteção Social

Apontamento do Conselho das Finanças
Públicas n.º 2/2014

outubro de 2014

A série de "*Apontamentos*" tem por objetivo apresentar curtos textos de divulgação sobre matérias ligadas à missão específica do Conselho das Finanças Públicas, que ajudem os observadores interessados a melhor perceber e avaliar as questões envolvidas nos domínios de atividade do Conselho.

Trata-se de uma série sem periodicidade regular, cuja consulta não exige conhecimentos especializados, constituída por textos com extensão que, em regra, não excederá as dez páginas.

O CFP foi criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho) e os seus Estatutos aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro. Tem como missão proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, o cumprimento e a sustentabilidade da política orçamental, promovendo ao mesmo tempo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Documento elaborado por Noémia Goulart e Carmen Camacho.

Sistemas de Proteção Social

Apontamento n.º 2/2014

Lisboa, outubro de 2014

Índice

1	INTRODUÇÃO	1
2	O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL	3
2.1	APRESENTAÇÃO DO SISTEMA COMO SE ORGANIZA?	3
2.2	ÂMBITO PESSOAL QUEM É ABRANGIDO POR ESTE SISTEMA?	4
2.3	ÂMBITO MATERIAL QUE PROTEÇÃO ASSEGURA ESTE SISTEMA?	4
2.4	O ORÇAMENTO DA SS COMO SE FINANCIA?	6
3	O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES	8
3.1	APRESENTAÇÃO DO SISTEMA COMO SE ORGANIZA?	8
3.2	ÂMBITO PESSOAL QUEM É ABRANGIDO POR ESTE SISTEMA?	9
3.3	ÂMBITO MATERIAL QUE PROTEÇÃO ASSEGURA ESTE SISTEMA?	10
3.4	O ORÇAMENTO DA CGA COMO SE FINANCIA?	10

Índice de Gráficos

Gráfico 1	– Organização do sistema de proteção social em Portugal.....	2
Gráfico 2	– Sistema Público de Segurança Social	3
Gráfico 3	– Enquadramento da proteção social dos trabalhadores em funções públicas e respetivas entidades gestoras	8
Gráfico 4	– Enquadramento da proteção social dos funcionários públicos gerida pela CGA..	9
Gráfico 5	– Organização do Sistema Público de Segurança Social.....	12

Índice de Quadros

Quadro 1	– Execução orçamental da SS por sistema e subsistemas em 2013 (M€)	7
Quadro 2	– Execução orçamental da CGA em 2013 (M€)	11
Quadro 3	– Encargos da CGA com prestações sociais, por tipo de regime (Milhares de €)..	12

1 INTRODUÇÃO

Através dos sistemas de proteção social o Estado concede proteção aos cidadãos, diminuindo a sua exposição a determinadas situações de risco social, designadas por eventualidades. Por regra, esta proteção é assegurada como contrapartida de contribuições sociais, sendo financiada através de receitas de impostos quando visa outros fins sociais designadamente a garantia de níveis mínimos de rendimento. Em Portugal o direito à proteção social está consagrado na Constituição¹ e é efetivado essencialmente pelo Sistema de Segurança Social.

Na origem da Segurança Social portuguesa esteve a constituição, durante a segunda década do século XX, de diversas caixas de previdência sectoriais na sua maioria de âmbito nacional. Estas caixas de previdência foram integradas no Sistema de Segurança Social na década de 70, dando origem ao Sistema de Segurança Social unificado. Porém, a Caixa Geral de Aposentações, constituída em 1929 para assegurar a proteção dos funcionários públicos, manteve a sua autonomia, permitindo aos trabalhadores da administração pública beneficiar de um regime especial.²

Coexistem assim, na atualidade, dois sistemas públicos de proteção social. Para a generalidade dos trabalhadores a proteção social é assegurada pelo Sistema de Segurança Social gerido pelo Estado, sendo a maioria dos trabalhadores em funções públicas abrangidos por um regime especial de proteção social, no âmbito do qual o Estado, na qualidade de entidade empregadora assume as responsabilidades inerentes à relação laboral e à proteção social dos seus trabalhadores. Este regime foi mantido pelas várias leis de bases de segurança social, apesar da sua convergência com o regime aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem, estar prevista desde a primeira destas leis.³

Desde a generalização da Segurança Social em meados da década de 70, tem-se vindo a assistir a um aprofundamento da proteção social em Portugal. As sucessivas adaptações do Sistema de Segurança Social, materializadas em diversas leis de bases,⁴ deram origem a um sistema assente em três grandes pilares, de gestão maioritariamente pública (Gráfico 1). O Sistema de Segurança Social compreende o Sistema Previdencial destinado à substituição dos rendimentos do trabalho perdidos por ocorrência de determinadas eventualidades, o Sistema de Proteção Social de Cidadania que por definição abrange todos os cidadãos portugueses e o Sistema Complementar, que visa a partilha de responsabilidades de proteção social através do incentivo a regimes complementares de natureza voluntária.

O atual modelo de proteção social em Portugal espelha a evolução económica e social verificada nas últimas décadas, bem como o movimento verificado no sentido da

¹ A proteção social constitui um direito de todos os cidadãos consagrado no artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa.

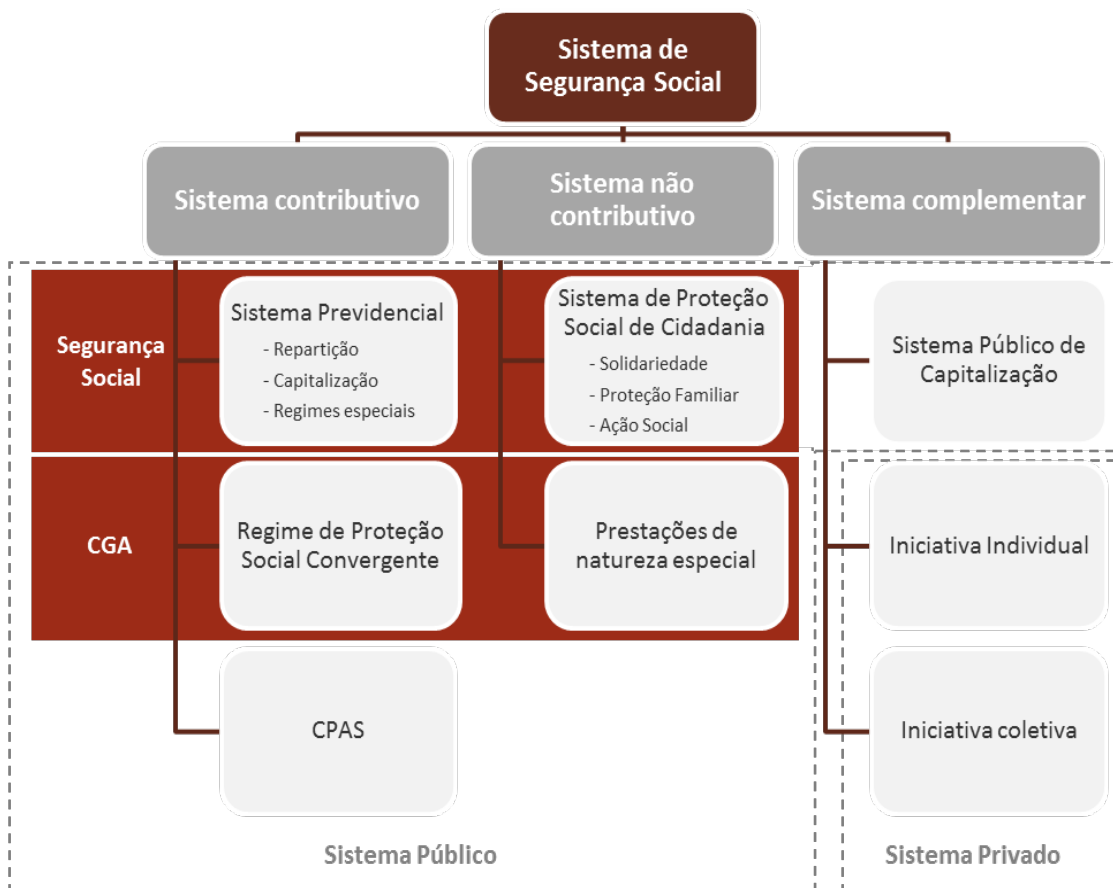
² Para além da Caixa Geral de Aposentações, a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores criada pelo Decreto-lei n.º 36 550, de 22 de Outubro de 1947 mantém uma gestão autónoma.

³ A atual Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, alterada pela Lei n.º 83.º-A/2013) preconiza esta convergência no seu artigo 104.º.

⁴ Leis n.º 28/84, de 14 de agosto, n.º 17/2000, de 8 de agosto. N.º 32/2002, de 20 de dezembro e n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

convergência para os níveis de proteção social verificados noutros Estados Membros da União Europeia. A especificidade do sistema português, traduzida num desenvolvimento tardio do Sistema de Segurança Social, explica o ritmo mais acentuado de crescimento da despesa quando comparado com os seus congéneres europeus. Esta característica do sistema português, aliada à evolução demográfica projetada para as próximas décadas, coloca por isso importantes desafios às finanças públicas.

Gráfico 1 – Organização do sistema de proteção social em Portugal



Fonte: CFP. | Nota: CGA – Caixa Geral de Aposentações; CPAS - Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores.

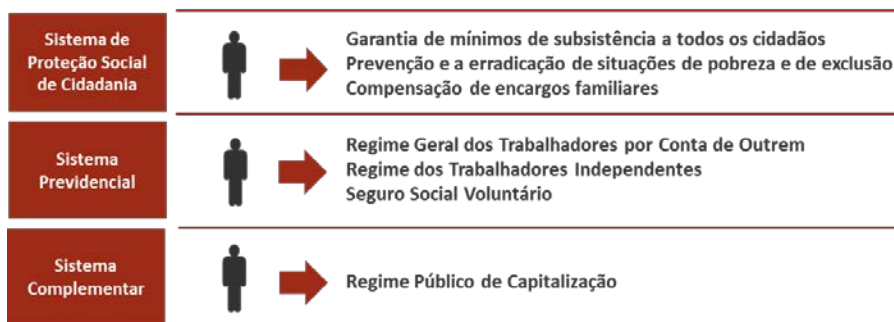
2 O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

2.1 APRESENTAÇÃO DO SISTEMA | COMO SE ORGANIZA?

A arquitetura do Sistema de Segurança Social português encontra-se definida na Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro⁵). De acordo com esta lei, a Segurança Social assegura proteção social através de três sistemas que correspondem a patamares distintos de proteção social, diferenciando-se não apenas na forma como se financiam mas também quanto às modalidades de proteção social concedida, o que reflete influências de vários modelos de proteção social. A componente pública do sistema de Segurança Social abrange:

- O **sistema de proteção social de cidadania** que assegura uma proteção social de natureza universal (não contributiva) e se concretiza através de três subsistemas:
 - **Subsistema de solidariedade:** que assegura o pagamento de prestações sociais destinadas ao combate à pobreza e exclusão social;
 - **Subsistema de proteção familiar:** que visa compensar o aumento de encargos associados ao alargamento da família e a determinados riscos sociais no domínio da deficiência e da dependência;
 - **Subsistema de ação social** que assegura apoios destinados aos grupos mais vulneráveis (crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos e pessoas em situação de carência económica ou social, disfunção ou marginalização social);
- O **sistema previdencial** que garante a cobertura de riscos que dependem da existência de uma relação contributiva prévia, através de prestações que visam repor rendimentos de natureza profissional, perdidos por ocorrência das eventualidades legalmente previstas;
- O **sistema complementar** de natureza voluntária que visa complementar de forma individual, a proteção contributiva, através do Regime Público de Capitalização.

Gráfico 2 – Sistema Público de Segurança Social



A gestão da componente pública do Sistema de Segurança Social está a cargo de um conjunto de institutos, designados por instituições de segurança social. Com a extinção das caixas de previdência operada pelo Decreto-Lei n.º 26/2012, de 6 de fevereiro, a gestão do

⁵ Alterada pela Lei n.º 83.º-A/2013, de 30 de dezembro.

sistema ficou a cargo de seis instituições de segurança social, com competências distintas, três das quais têm as suas competências delimitadas em termos territoriais (ver Caixa).⁶

2.2 ÂMBITO PESSOAL | QUEM É ABRANGIDO POR ESTE SISTEMA?

O âmbito pessoal identifica o universo de potenciais beneficiários de um determinado sistema ou regime de proteção social. No caso da Segurança Social, o âmbito de aplicação pessoal difere entre os vários sistemas e subsistemas que a compõem.

No sistema de proteção social de cidadania podem distinguir-se três realidades, associadas a cada um dos seus subsistemas. Os subsistemas de solidariedade e de proteção familiar têm natureza universal, abrangendo todos os cidadãos nacionais, podendo em determinadas circunstâncias previstas na lei, estender-se a cidadãos estrangeiros.⁷ A proteção concedida no âmbito destes subsistemas tem uma natureza não contributiva, podendo no entanto a sua atribuição depender da verificação de uma condição de recursos.⁸

Os apoios concedidos pelo subsistema de ação social são de acesso universal destinando-se essencialmente à proteção dos grupos sociais mais vulneráveis da sociedade. Todos os cidadãos podem beneficiar dos serviços e equipamentos sociais, que são promovidos e apoiados pelo Estado, através da celebração de acordos e protocolos com instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e com outros parceiros locais.

O sistema previdencial abrange obrigatoriamente os trabalhadores por conta de outrem ou legalmente equiparados e os trabalhadores independentes. O sistema inclui ainda pessoas sem atividade profissional ou cuja atividade não determine o seu enquadramento obrigatório em qualquer dos regimes referidos e que pretendam beneficiar de proteção social.⁹

2.3 ÂMBITO MATERIAL | QUE PROTEÇÃO ASSEGURA ESTE SISTEMA?

A segurança social atribui prestações de natureza contributiva e não contributiva, em dinheiro e em espécie. As prestações de natureza contributiva são atribuídas ao abrigo do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem (regime geral), do regime dos trabalhadores independentes e do seguro social voluntário, no quadro do sistema

⁶ Em 2012 foram extintas e integradas no Instituto de Segurança Social: a Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas, a Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas Livres, S. A., a Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Eletricidade e do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto e a Caixa dos «Cimentos» — Federação de Caixas de Previdência bem como as suas caixas federadas.

⁷ Os estrangeiros que trabalham e residem em Portugal estão sujeitos aos mesmos direitos e deveres que os cidadãos nacionais. No caso do subsistema de solidariedade, a atribuição de certas prestações a cidadãos estrangeiros depende em alguns casos, da verificação de determinadas condições, designadamente da residência em território nacional ou de períodos mínimos de residência em Portugal.

⁸ A condição de recursos é o conjunto de condições que um agregado familiar deve reunir para um dos seus membros poder aceder a prestações sociais de natureza não contributiva. Define o limite máximo de rendimentos até ao qual as pessoas têm direito a determinada prestação social. No âmbito do subsistema de solidariedade é exigida para acesso ao rendimento social de inserção, aos subsídios sociais de parentalidade e de desemprego, ao complemento solidário de idosos e à pensão social. (Consultar [Condição de Recursos](#)). No subsistema de proteção familiar a condição de recursos é aplicável às prestações familiares (abono de família).

⁹ Estas pessoas são abrangidas pelo seguro social voluntário que cobre um conjunto mais restrito de eventualidades face ao regime geral.

previdencial. O regime geral constitui o regime de proteção social mais amplo na medida em que abrange todas as eventualidades cuja cobertura é assegurada pelo sistema previdencial.

No âmbito do regime geral são concedidas prestações substitutivas dos rendimentos profissionais perdidos, por ocorrência das seguintes eventualidades: doença, desemprego, parentalidade, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte. A proteção destes riscos sociais concretiza-se respetivamente, através do Subsídio de Doença, Subsídio de Desemprego, Subsídio por Parentalidade,¹⁰ prestações por Doenças Profissionais,¹¹ Pensões de Invalidez, Velhice e Sobrevivência e pelo Subsídio por Morte.

Atualmente o regime dos trabalhadores independentes abrange as mesmas eventualidades que o regime geral embora, no que diz respeito a prestações imediatas (ou seja, de curto prazo), a tipologia de prestações concedidas a estes beneficiários seja mais restrita.¹² A proteção concedida ao abrigo do seguro social voluntário depende do tipo de atividade exercida e das respetivas contribuições. O âmbito material de proteção mais amplo abrange as eventualidades de doença, parentalidade, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte. É possível optar por um âmbito mais restrito, que assegura a cobertura das eventualidades diferidas (de longo prazo) ou seja, apenas a invalidez, velhice e morte.

Desde o ano de 2012 que o Sistema de Segurança Social passou a abranger também a proteção social dos beneficiários do regime de segurança social substitutivo do sector bancário (previsto em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho).¹³

No âmbito do sistema de proteção social de cidadania a proteção conferida pelo subsistema de solidariedade materializa-se na concessão de prestações sociais, que reduzem a exposição dos cidadãos ao risco de pobreza e exclusão social e profissional. Visa ainda a cobertura de riscos associados à invalidez, velhice e morte, em especial no que decorre da insuficiência das prestações contributivas ou da carreira contributiva dos beneficiários. Incluem-se neste subsistema prestações como o rendimento social de inserção ou o complemento solidário para idosos, e os complementos sociais de pensões de invalidez, velhice e morte e de prestações de desemprego e de doença, que asseguram níveis mínimos de rendimento aos seus beneficiários.

O âmbito material de proteção do subsistema de proteção familiar abrange prestações que visam compensar encargos familiares, designadamente o abono de família, bem como os encargos com a deficiência e a dependência de que são exemplos o subsídio vitalício e o complemento por dependência. Os apoios pecuniários concedidos pelo subsistema de ação social têm um carácter eventual. A proteção neste âmbito desenvolve-se essencialmente com

¹⁰ Para mais informação sobre estas prestações consultar [Proteção Social na Parentalidade](#).

¹¹ Para informação detalhada sobre as prestações por doenças profissionais consultar o sítio: www.seg-social.pt.

¹² Por exemplo, no âmbito da eventualidade de parentalidade a proteção dos trabalhadores independentes não inclui o subsídio de assistência a filhos ou a netos. Na eventualidade de doença, os primeiros 30 dias configuram um prazo de espera, sendo o período de concessão limitado a 365 dias (ao contrário dos 1095 dias de prazo máximo concedido aos trabalhadores por conta de outrem). Excetuam-se os casos de baixa por tuberculose.

¹³ A transferência das responsabilidades deste regime de natureza contributiva para a esfera do Sistema de Segurança Social (ao abrigo do Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro) abrangeu o pagamento das pensões de invalidez e velhice concedidas até 31 de dezembro de 2011. Este era um dos poucos regimes especiais que ainda mantinha a autonomia, após a unificação das caixas de previdência que deu origem à Segurança Social.

base em programas sociais ao abrigo de acordos com IPSS que garantem o acesso a equipamentos sociais (por exemplo lares e creches).

2.4 O ORÇAMENTO DA SS | COMO SE FINANCIA?

Dos três sistemas que compõem o Sistema de Segurança Social, apenas os dois primeiros integram o orçamento da segurança social.¹⁴ O orçamento da segurança social concretiza a LBSS, apresentando um orçamento para cada sistema e subsistema. Assim, o orçamento do sistema de proteção social de cidadania identifica as receitas e despesas do subsistema de solidariedade, do subsistema de proteção familiar e do subsistema de ação social. No âmbito do sistema previdencial são elaborados orçamentos distintos para o sistema previdencial – repartição e para o sistema previdencial-capitalização. As regras de financiamento do sistema público estão definidas na LBSS e no Decreto-lei n.º 367/2007, de 2 de novembro.

As principais receitas do orçamento da segurança social incluem por ordem decrescente de importância: (i) contribuições das entidades empregadoras; (ii) quotizações dos trabalhadores; (iii) transferências do Orçamento de Estado (OE) e de outras entidades públicas; (iv) receitas consignadas, designadamente de jogos sociais e (v) rendimentos.

Em cumprimento do princípio da adequação seletiva das fontes de financiamento, as receitas do sistema são afetadas em função da natureza das despesas suportadas por cada subsistema. Assim, tendo em conta a natureza redistributiva do **sistema de proteção social de cidadania**, o seu financiamento é essencialmente assegurado por receitas fiscais (ou seja, pela solidariedade nacional).

O financiamento do **sistema previdencial** obedece igualmente a mecanismos redistributivos, mas de base profissional, combinando métodos de financiamento que visam a redistribuição de recursos entre diferentes gerações (repartição e capitalização). A combinação destas técnicas dá origem ao desdobramento do sistema previdencial em:

- **Sistema previdencial-repartição** que regista a receita e despesa dos regimes contributivos.¹⁵ A receita de contribuições e das quotizações constitui a principal fonte de financiamento (13,4 mil M€ em 2013), sendo obtida por aplicação de taxas contributivas aos rendimentos profissionais considerados base de incidência contributiva.¹⁶ Esta receita financia as despesas anuais;
- **Sistema previdencial-capitalização** que reflete os resultados da gestão do mecanismo de capitalização pública de estabilização (Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social) e visa reforçar a sustentabilidade financeira do sistema e a solidariedade entre gerações. Este sistema é financiado pelos excedentes anuais do

¹⁴ Apesar do Regime Público de Capitalização que integra o Sistema Complementar ser gerido por uma instituição de segurança social, a natureza dos benefícios (de contribuição definida) não gera riscos a cargo do Estado. Assim, este regime e o respetivo fundo não são incluídos no orçamento da segurança social.

¹⁵ Do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, do regime dos trabalhadores independentes e do seguro social voluntário.

¹⁶ A taxa que assegura a cobertura de todas as eventualidades (do regime geral) corresponde à taxa contributiva global também conhecida por Taxa Social Única (TSU), mas existem diversas outras taxas contributivas no sistema previdencial que refletem designadamente um âmbito material mais reduzido.

sistema previdencial-repartição e sempre que a situação financeira do sistema previdencial-repartição o permita, por uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais da receita de quotizações dos trabalhadores.

Quadro 1 – Execução orçamental da SS por sistema e subsistemas em 2013 (M€)

(Receita e Despesa Efetiva)

Receita		Despesa	
Sistema Proteção Social de Cidadania			
Subsistema de Solidariedade			
Transferência do Orçamento de Estado	4 426	Pensões	3 044
Outras	59	Rendimento social de inserção, complemento solidário idosos	582
		Subsídios sociais de desemprego, parentalidade	348
		Complementos sociais	301
		Outras prestações	487
Total	4 484		4 461
<i>Saldo orçamental</i>			<i>24</i>
Subsistema de Proteção Familiar			
Transferência do Orçamento de Estado	725	Encargos familiares (abono)	663
Imposto sobre Valor Acrescentado - Social	384	Complemento por dependência	355
Outras	69	Prestações por deficiência	144
		Outros	21
Total	1 178		1 183
<i>Saldo orçamental</i>			<i>-5</i>
Subsistema de Ação Social			
Transferência do Orçamento de Estado	1 263	Programas, prestações e acordos de cooperação	1 705
Imposto sobre Valor Acrescentado (PES e ACESE)	252	Outros	23
Jogos Sociais	177		
Outras	158		
Total	1 850		1 728
<i>Saldo orçamental</i>			<i>122</i>
Saldo orçamental do Sistema Proteção Social de Cidadania			
			141
Sistema Previdencial			
Sistema Previdencial - Repartição			
Contribuições e quotizações	13 438	Pensões de invalidez, velhice e sobrevivência	11 583
Transferência extraordinária do Orçamento de Estado	1 430	Subsídio doença, desemprego, parentalidade, doenças profissionais	3 064
Transferências do Fundo Social Europeu	1 347	Subsídios à formação profissional - Fundo Social Europeu	1 311
Outras	842	Outras	1 075
Total	17 057		17 034
<i>Saldo orçamental</i>			<i>23</i>
Sistema Previdencial - Capitalização			
Rendimentos	330	Administração e despesas de capital	4
Quotizações	0		
Outras	0		
Total	330		4
<i>Saldo orçamental</i>			<i>326</i>
Saldo orçamental do Sistema Previdencial			349
Regimes Especiais			
Transferência do Orçamento de Estado	506	Pensões Regime Substitutivo Bancário e Banco Português de Negócios	506
Transferência da Caixa Geral de Aposentações ⁽¹⁾	0	Outros	0
Total	507		507
<i>Saldo orçamental</i>			<i>0</i>
Saldo orçamental do Sistema de Segurança Social			489

Fonte: IGFSS e Conta Geral do Estado 2013. | Nota: (1) Esta transferência visa a cobertura da despesa com as pensões do BPN. Em 2013 este valor correspondeu a 336,6 mil€, dado que o correspondente fundo de pensões foi transferido para a Caixa Geral de Aposentações, estando a despesa a cargo da Segurança Social.

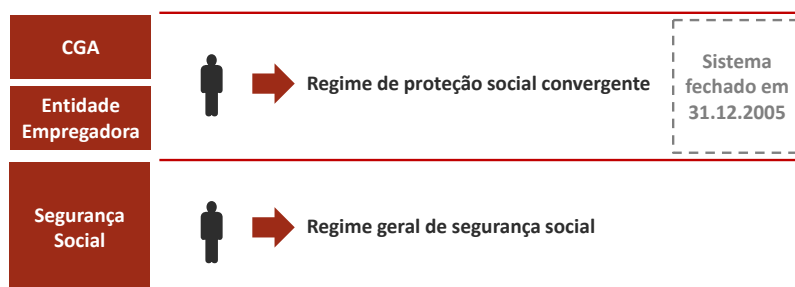
3 O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

3.1 APRESENTAÇÃO DO SISTEMA | COMO SE ORGANIZA?

A inexistência de um enquadramento jurídico global desde o início e a dispersão legislativa tornam a proteção social dos funcionários públicos um sistema complexo. A legislação aprovada em 2009 veio definir a organização do sistema atualmente em vigor, tornando efetiva a integração da proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas¹⁷ no Sistema de Segurança Social, um princípio estabelecido na Constituição de 1976¹⁸ e na primeira Lei de Bases da Segurança Social, de 1984. A proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas concretiza-se através de dois regimes:

- O **regime de proteção social convergente**, que mantém a organização e o financiamento do anterior regime de proteção social da função pública, abrangendo os funcionários públicos subscritores da Caixa Geral de Aposentações (CGA) admitidos até 31 de dezembro de 2005;
- O **regime geral de segurança social**, aplicável, na ocorrência de qualquer eventualidade, aos trabalhadores da função pública admitidos até 31 de dezembro de 2005 que já estavam enquadrados neste regime, bem como aos trabalhadores admitidos a partir desta data.

Gráfico 3 – Enquadramento da proteção social dos trabalhadores em funções públicas e respetivas entidades gestoras



O regime de proteção social convergente¹⁹ concretiza os objetivos do sistema previdencial e do subsistema de solidariedade, através da atribuição de prestações substitutivas de rendimentos de trabalho e da compensação face a insuficiências contributivas ou a insuficiências prestacionais do sistema previdencial.

Apesar de beneficiar de um enquadramento único, na prática, a proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas não se encontra uniformizada, sendo gerida por várias entidades (CGA, entidades empregadoras, Segurança Social) o que adiciona complexidade ao sistema e dificulta o acompanhamento da sua evolução (ver Caixa).

¹⁷ Independentemente da modalidade de vinculação ou da constituição da relação jurídica de emprego público.

¹⁸ N.º 2 do Artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa.

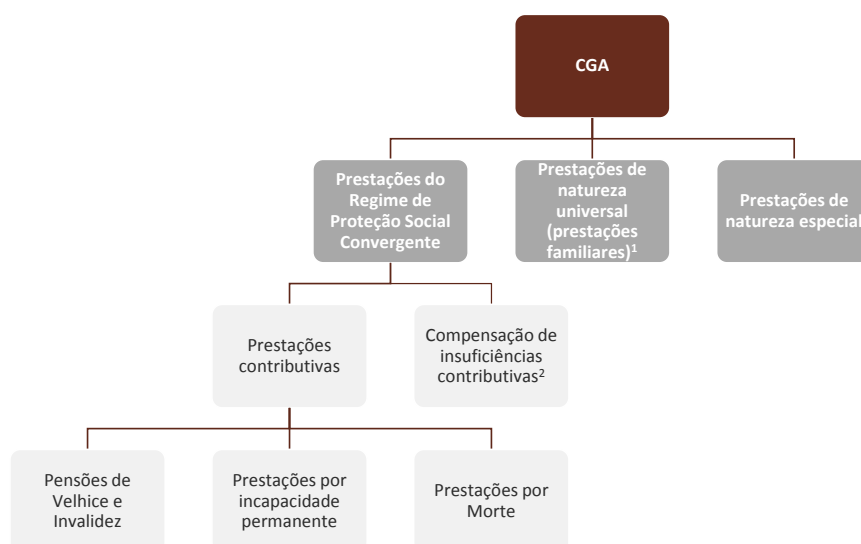
¹⁹ Definido na Lei n.º 4/2009, de 29 de janeiro.

Deste modo, qualquer análise ao regime de proteção social dos funcionários públicos tende a concentrar-se na parte do sistema gerido pela CGA, designadamente no sistema de pensões do regime de proteção social convergente, o qual absorve uma parte significativa dos recursos do Estado. O interesse em acompanhar este sistema prende-se também com o facto de o mesmo ter conservado durante vários anos diferenças consideráveis face às condições de reforma e regras de cálculo das pensões do regime geral de segurança social, apesar do esforço de aproximação efetuado desde 1993 e sobretudo na última década.

Pelas razões apresentadas, o âmbito desta análise foca a organização da proteção social dos funcionários públicos gerida pela CGA, excluindo assim, a proteção social gerida pelas entidades empregadoras da administração pública.

A CGA é responsável pela atribuição e pagamento de pensões de aposentação e de reforma, que cobrem as eventualidades de velhice e invalidez, pensões de sobrevivência e prestações em caso de morte, como também pela gestão e pagamento de prestações familiares, quando os titulares estão a cargo de beneficiários deste regime, e de prestações por incapacidade permanente, resultante de acidente de trabalho ou de doença profissional.

Gráfico 4 – Enquadramento da proteção social dos funcionários públicos gerida pela CGA



Nota: ¹ Após a passagem dos beneficiários à reforma; ² Prestações que concretizam os objetivos do subsistema de solidariedade do Sistema de Segurança Social, garantindo padrões mínimos de subsistência (pensões mínimas no âmbito do sistema contributivo).

3.2 ÂMBITO PESSOAL | QUEM É ABRANGIDO POR ESTE SISTEMA?

O regime de proteção social gerido pela CGA é um regime fechado a novos subscritores desde 1 de Janeiro de 2006, abrangendo os titulares de relação jurídica de emprego público admitidos até aquela data, independentemente do tipo de vínculo, não enquadrados no regime geral de segurança social, sendo designados por subscritores. Estes incluem os funcionários e agentes civis e militares da administração central, regional e local e da segurança social, os professores do ensino particular e cooperativo, os magistrados, os

eleitos locais e os deputados,²⁰ bem como os trabalhadores de algumas empresas públicas e de sociedades anónimas de capitais públicos.²¹

Existem dois grandes grupos de subscritores da CGA: os trabalhadores em funções públicas admitidos antes de 31.08.1993, cuja fórmula de cálculo da pensão se encontra definida no Estatuto da Aposentação (que prevê uma pensão correspondente a uma percentagem do último salário), e os funcionários admitidos após esta data, aos quais se aplicam as regras do regime geral (que tem em consideração toda a carreira contributiva no cálculo da pensão). No âmbito do regime de proteção social convergente, o peso crescente na pensão dos novos pensionistas da componente da pensão calculada de acordo com as regras da segurança social, assegura uma uniformização progressiva entre os dois regimes.

3.3 ÂMBITO MATERIAL | QUE PROTEÇÃO ASSEGURA ESTE SISTEMA?

A CGA atribui prestações sociais de natureza contributiva que se destinam a proteger os seus subscritores na ocorrência das seguintes eventualidades: velhice, invalidez, incapacidade permanente resultante de acidente de trabalho ou doença profissional e morte.²² Esta proteção materializa-se sob a forma de pensões e subsídios por morte.

No âmbito da proteção social a cargo da CGA está ainda a cobertura de riscos associados ao aumento de encargos familiares nos casos em que estas prestações sejam requeridas por aposentados, reformados ou pensionistas de sobrevivência da CGA. Neste âmbito a CGA assegura o pagamento de prestações familiares idênticas às pagas pela segurança social.

3.4 O ORÇAMENTO DA CGA | COMO SE FINANCIA?

Dotada de autonomia financeira e administrativa, a CGA é um serviço e fundo autónomo da administração central, sob a tutela do Ministério das Finanças. O orçamento da CGA reflete apenas a proteção social dos funcionários públicos que é gerida por esta entidade, sendo a mais importante o sistema de pensões do regime de proteção social convergente. Fora do seu orçamento estão as prestações sociais pagas pelas entidades empregadoras (que abrange as prestações imediatas e prestações familiares pagas aos trabalhadores). O Quadro 2 apresenta a decomposição da receita e da despesa efetiva da CGA em 2013.

²⁰ Antes de se tornar um sistema fechado, o regime era facultativo para os eleitos locais e deputados, que poderiam optar entre efetuar contribuições para a CGA ou para a Segurança Social.

²¹ Desde 1996, os fundos de pensões de instituições públicas como a Caixa Geral de Depósitos, a Portugal Telecom ou os Correios de Portugal (CTT) foram sendo integrados na CGA, passando esta entidade a ser responsável pela gestão e pagamento de pensões aos respetivos beneficiários.

²² Porém, os encargos suportados pela CGA relativamente a prestações sociais em resultado de acidente de trabalho ou doença profissional são reembolsadas pelas entidades empregadoras.

Quadro 2 – Execução orçamental da CGA em 2013 (M€)

Receita efetiva		Despesa efetiva	
Contribuições para a CGA	4 592	Transf. Correntes	9 230
Das quais: Quotas e Contribuições	4 021	Das quais: transf. para as Famílias	9 214
Transferências correntes	4 371	Pensões e Abonos - Resp. CGA	8 382
Das quais: Transf. do OE	4 364	Pensões e Abonos - Resp. OE	283
Outras receitas corr.	185	Pensões e Abonos - Resp. O. Entid.	549
Receita de Capital	48	Outras despesas corr.	30
Total	9 197	Total	9 260
Saldo orçamental			-63

Fonte: DGO (Conta Geral do Estado 2013 e Síntese da Execução Orçamental Mensal - dez/13).

À semelhança do que sucede na Segurança Social, o financiamento da CGA depende da natureza da proteção social conferida. As prestações atribuídas no âmbito do regime de proteção social convergente são financiadas por contribuições (entidade empregadora) e quotas (trabalhadores), enquanto as restantes prestações, de lógica não contributiva (prestações familiares e outras prestações de natureza especial), são financiadas por transferências do Orçamento do Estado. Em 2013, as contribuições para a CGA²³ correspondiam a cerca de metade da receita efetiva desta entidade, cobrindo pouco mais de metade (51,4%) da despesa contributiva,²⁴ sendo o elevado défice de financiamento do sistema assegurado por transferências do Orçamento do Estado.²⁵

Do lado da despesa, observa-se que as transferências correntes para as famílias, que correspondem às prestações sociais atribuídas pela CGA, totalizavam cerca de 9,2 mil M€ em 2013. Estas prestações são desagregadas em três componentes:

- Pensões e abonos da responsabilidade da CGA: prestações contributivas que constituem encargo direto da CGA, no âmbito do regime de aposentação, sendo a principal rubrica de despesa efetiva da CGA;
- Pensões e abonos da responsabilidade de outras entidades: prestações contributivas que constituem encargo direto das entidades empregadoras, mas cujos montantes são transferidos mensalmente para a CGA, que procede ao pagamento aos beneficiários.
- Pensões e abonos da responsabilidade do Estado: prestações familiares e outras prestações de natureza especial (pensões de invalidez dos deficientes das Forças Armadas, subvenções mensais vitalícias e pensões de preço de sangue, entre outros), cuja responsabilidade pelo financiamento é assumida pelo Estado.

A desagregação da despesa por tipo de prestação permite identificar que a maior parte da despesa da CGA corresponde a pensões de aposentação do regime dos funcionários públicos que, em 2012, totalizavam cerca de 7 mil M€. Em segundo lugar, surgem os encargos

²³ Nos últimos anos, a taxa contributiva do regime de proteção social convergente foi progressivamente aumentada até igualar, em 2014, a taxa do regime geral de segurança social correspondente à proteção de todas as eventualidades previstas no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (estabelecido pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro).

²⁴ Calculada pela soma das rubricas de despesa com pensões e abonos da responsabilidade da CGA e pensões e abonos da responsabilidade de Outras Entidades.

²⁵ Uma menor parte destas transferências serve para compensar a CGA pelo pagamento de pensões e abonos da responsabilidade do Estado – prestações destinadas a compensar insuficiências contributivas, prestações familiares e outras prestações de natureza especial.

com pensões de sobrevivência (765 M€), do mesmo regime, seguidos pela despesa com prestações associadas ao regime dos Deficientes das Forças Armadas (165 M€).

Quadro 3 – Encargos da CGA com prestações sociais, por tipo de regime (Milhares de €)

	2000	2005	2010	2011	2012
Prestações do regime de proteção social convergente	4 018 891	6 181 494	8 230 280	8 536 155	7 776 582
Pensões de aposentação	3 588 326	5 574 030	7 443 132	7 724 430	6 990 417
Pensões de velhice	2 976 060	4 815 145	6 519 313	6 788 999	6 184 169
Pensões de invalidez	612 266	758 885	923 819	935 431	806 248
Pensões de sobrevivência	411 786	577 005	751 525	778 625	765 274
Subsídio por morte	18 779	30 459	35 624	33 101	20 891
Prestações familiares	9 503	10 783	13 771	10 697	12 508
Prestações de natureza especial	157 055	202 252	217 200	212 031	207 142
Subvenções mensais vitalícias	6 243	7 268	9 039	7 639	6 198
Regime DFA (pensões invalidez e sobrev.)	123 824	150 209	169 392	166 394	164 646
Pensões preço de sangue e outras	26 988	35 321	32 594	31 627	29 862
Regime Antigos Combatentes (pensões apos. e sobrev.)	0	9 454	6 174	6 370	6 436

Fonte: CGA. Cálculos CFP. | Notas: (1) a rubrica de “pensões de preço de sangue e outras” inclui as pensões por serviços excecionais e relevantes prestados ao país, as pensões por condecorações, entre outras de natureza semelhante; (2) DFA – Deficientes das Forças Armadas.

Caixa – Entidades gestoras da Segurança Social e do Regime de Proteção Social Convergente

No âmbito do Sistema de Segurança Social o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social I.P. (IGFSS) assegura a gestão financeira dos recursos económicos consignados ao orçamento da Segurança Social. O Instituto de Segurança Social, I.P. (ISS) é responsável, no território continental, pela concessão de prestações sociais no âmbito dos vários regimes de segurança social, assegurando também a promoção da ação social de forma direta ou através de protocolos de cooperação com IPSS. Estas atribuições são exercidas nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira pelo Instituto da Segurança Social dos Açores, I.P. (ISSA) e pelo Instituto de Segurança Social da Madeira, I.P. (ISSM) respetivamente.

Ainda no que concerne a gestão recursos financeiros do sistema mas na vertente de capitalização, é ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P. (IGFCSS) que compete a gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), o Fundo de Certificados de Reforma (FCR) do Regime Público de Capitalização e o Fundo de Compensação do Trabalho (FCT). A gestão das tecnologias de informação e comunicação de todas estas instituições está centralizada no Instituto de Informática, I.P.

Gráfico 5 – Organização do Sistema Público de Segurança Social



Fonte: Site da Segurança Social | Nota: (1) A esfera de atuação do ISS, I.P. está limitada ao território continental. O IGFSS gere ainda o Fundo de Garantia Salarial (FGS) e o Fundo de Socorro Social (FSS) e o fundo de garantia de compensação do trabalho (FGCT).

A proteção social dos funcionários públicos é gerida por diversas entidades. As prestações do Regime de Proteção Social Convergente são geridas de forma independente pela CGA e pelas entidades empregadoras das administrações públicas. A CGA é responsável pela gestão de prestações diferidas, ou seja, das pensões, enquanto as entidades empregadoras são responsáveis pela atribuição de prestações imediatas – prestações por doença, parentalidade, desemprego, acidentes de trabalho, doenças profissionais (que não resultem em incapacidade permanente) e prestações familiares pagas enquanto o trabalhador estiver no ativo. Para além da informação sobre os encargos daquele regime se encontrar dispersa, o seu nível de detalhe sobre a parte gerida pelas entidades empregadoras é reduzido. No que diz respeito aos trabalhadores em funções públicas inscritos no regime geral de segurança social, as respetivas prestações são geridas por esta entidade. Porém, as estatísticas deste grupo especial não são isoladas no âmbito deste sistema.

REFERÊNCIAS

ADÃO E SILVA, P., TRIGO PEREIRA, M. & SOUSA, S. (2014). Maturação e convergência: a evolução da proteção. In ALEXANDRE, Fernando, BAÇÃO, Pedro, LAINS, Pedro, MARTINS, Manuel M.F., PORTELA, Miguel & SIMÕES, Marta (coords.), *A Economia Portuguesa na União Europeia - 1986-2010* (1.ª edição. pp. 375-419). Lisboa: Actual Editora, 2014.

APELLES, J.B. Conceição, (2008). *Segurança Social – Manual Prático*. 8.ª Edição.

CGA (2014). *Regimes da Aposentação e das Pensões de Sobrevivência – Guia do Utente*.

CGA (2013). *Análise comparada da evolução dos regimes da CGA e SS ao longo do tempo – perguntas e respostas*. Documentação enviada pelo governo ao Tribunal Constitucional no âmbito do processo de análise da convergência do regime de proteção social da função pública com o da Segurança Social.

CUNHA, V., PAULO, A., Pereira, N. S., & REIS, H. (2009). The reform of the Portuguese public employees' pension system: reasons and results. *Working Papers Series*. WP-002. Ministério das Finanças. GPEARl.

GOULART, N. (2014). O financiamento da Segurança Social. In MENDES, Fernando Ribeiro, & CABRAL, Nazaré da Costa (organizadores), *Por onde vai o Estado Social em Portugal* (1.ª edição. pp. 297-327). Porto: Vida Económica, 2014.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2013). *Relatório do Orçamento do Estado para 2014*.

TRIBUNAL DE CONTAS (2013). *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2012*.



Conselho das Finanças Públicas

Praça de Alvalade, n.º 6 – 10.º, 1700-036 Lisboa, Portugal

TEL +351 211 024 400 | FAX +351 211 021 870

www.cfp.pt