

ANALES DE ECONOMÍA APLICADA

2010

Número XXIV

Martín Sevilla Jiménez
Teresa Torregrosa Martí
(Coordinadores)



ASEPELT son las siglas de la Asociación Científica Internacional de Economía Aplicada. El objetivo de la Asociación, recogido en sus estatutos y que inspira su actividad, es organizar, promover y favorecer trabajos originales de carácter científico en el dominio de la Economía Aplicada.

Para ello, desde la Asociación se definen las siguientes líneas de actuación:

1. El intercambio de información, entre sus miembros, de sus trabajos de investigación.
2. La publicación de una Revista Científica: "Estudios de Economía Aplicada".
3. La publicación de selecciones de artículos o de obras colectivas.
4. La organización de seminarios, coloquios o congresos.

La Asociación se convierte, de esta manera, en un foro abierto al intercambio y debate de las distintas ideas y aportaciones científicas, que se desarrollan tanto en el ámbito universitario como en el empresarial, dentro del campo de la Economía Aplicada.

Las Reuniones Anuales de la Asociación, punto de encuentro de un elevado número de investigadores involucrados en estas cuestiones, proporcionan un medio excepcional para el mejor conocimiento mutuo, embrión de futuras colaboraciones.

Esta publicación ANALES DE ECONOMÍA APLICADA es la expresión del camino que están tomando las nuevas iniciativas en el ámbito de la investigación y de la innovación en Economía Aplicada.

ANALES DE ECONOMÍA APLICADA

Año 2010 - Número XXIV

© 2010 ASEPELT

© 2010 Delta Publicaciones Universitarias

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación, tanto de la obra escrita como electrónica, puede ser utilizado, de común acuerdo con ASEPELT y DELTA PUBLICACIONES, para usos exclusivamente particulares y/o profesionales y, en ningún caso, comerciales.

ISBN: 978-84-92954-15-5

Depósito Legal:

Preimpresión: Delta Publicaciones

Impresión: CimaPress

RESPONSABILIDADE SOCIAL E SUSTENTABILIDADE: A CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

Rute Abreu, Professora Adjunta (ra@ipg.pt)

Fátima David, Professora Adjunta (sdavid@ipg.pt)

Instituto Politécnico da Guarda

Av. Dr. Francisco Sá Carneiro, 50; ESTG; 6300-559 Guarda, Portugal

Resumo

Esta investigação avalia a missão da Caixa Geral de Aposentações, de modo a perceber a sustentabilidade do regime de segurança social público em matéria de pensões de aposentações, de reforma de sobrevivência e outras pensões de natureza especial. Assim, através da revisão da literatura, justifica-se, não só, o desenvolvimento do regime de segurança social, bem como o papel desta entidade na gestão e controlo das quotas dos subscritores. Assim, serão utilizadas estatísticas oficiais em matéria de aposentação e todos os documentos emitidos pela Caixa Geral de Aposentações e legislação subjacente. Neste enquadramento, a prestação de contas anual da Caixa Geral de Aposentações reconhece a importância social do regime de segurança social público, mas fundamentalmente permite avaliar a sustentabilidade da própria entidade na gestão desse sistema, bem como a implementação de estratégias de responsabilidade social que garantam esse direito às gerações actuais e futuras. Esta investigação, através da análise de um caso de estudo, questiona a sobrevivência do regime de segurança social público, em geral, e da Caixa Geral de Aposentações, em particular, a qual parece estar profundamente afectada e exige medidas urgentes para que possa sobreviver, evitando a sua desagregação, apesar da existência de algumas limitações e constrangimentos sociais, económicos e políticos. As implicações práticas desenvolvem-se ao nível dos desafios que, no próprio sistema de segurança social, enfrentam os cidadãos, as entidades e os governantes, exigindo estratégias emergentes da nova gestão pública, promovendo a responsabilidade social como a melhor prática do bem-estar colectivo. Contudo, as constantes alterações legais e regulamentares têm desvirtuado o real objectivo da Caixa Geral de Aposentações, bem como tem vindo a ser afectada por diversos aspectos, nomeadamente: o insucesso económico português; a melhoria da qualidade de vida; a evolução do cenário demográfico; e a própria sustentabilidade social.

Palavras-chave: Regime de segurança social, Caixa Geral de Aposentações, Economia, Sustentabilidade.

Área Temática: Economia do Sector Público.

Abstract

This research evaluates the mission of *Caixa Geral de Aposentações* in order to understand the sustainability of social security system that it is related with retirement pensions, survival retirement and other pensions of special nature. Thus, through the revision of the literature, justifies not only the development of the social security system, but, also, the role of this organization in the management and control of the subscriber's. So, it will be used official statistics related with retirement and all documents issued by the *Caixa Geral de Aposentações* and other legislation. In this framework, the annual report of the *Caixa Geral de Aposentações* recognizes the importance of the social security system, but primarily allows to assess the sustainability of this entity in managing this system and implementing strategies for social responsibility to ensure this right to the current and future generations. This research through a case study inquiry the survival of the public welfare system, in general, and the *Caixa Geral de Aposentações*, in particular, and it seems to be deeply concerned and recalls urgent measures for the maintaining of it, preventing its disaggregation, despite several limitations and social, economic and political constraints. The practical implications are developed at the level of challenges of the social security system faced by the citizen, entities and governments, demanding from all strategies that must emerge from the new public management by promoting social responsibility as the best practice of well-being. However, the constant changes in laws and regulations have distorted the real purpose of the *Caixa Geral de Aposentações*, as well as, it has been affected by several issues such as: the Portuguese economic failure, the improving of the quality of life, the evolution of the demographic scenario and the social sustainability that it is required.

Key words: Social Security System, *Caixa Geral de Aposentações*, Economy, Sustainability.

Thematic Area: The Economics of Public Sector.

RESPONSABILIDADE SOCIAL E SUSTENTABILIDADE: A CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

1. INTRODUÇÃO

As gerações actuais e futuras pretendem que sejam implementadas e desenvolvidas estratégias de responsabilidade social que garantam o direito a um regime de segurança social público em matéria de pensões de aposentação, de reforma, de sobrevivência e outras pensões de natureza especial. Contudo, a continuidade do regime de segurança social público, em geral, e da Caixa Geral de Aposentações (CGA), em particular, está profundamente afectada em termos de sustentabilidade e exige medidas urgentes para que possa subsistir, evitando a sua total desagregação, dadas as actuais limitações e constrangimentos sociais, económicos e políticos.

Neste contexto, esta investigação gere quatro axiomas metodológicos: confiabilidade, validade, representatividade e generalização (McNeil, 1990); sabendo-se que não se pode concluir pela sua generalização, dada a insuficiência de bases de dados, em especial de relatórios de sustentabilidade da CGA. A validade da análise realizada suporta-se na metodologia seguida por Yin (2008), ao considerar a utilização científica de uma metodologia baseada em diferentes relatórios anuais ou contas de gerência como constituindo um caso de estudo, dada a sua especificidade.

Toda esta complexidade é também percebida desde a perspectiva do conceito de *Accountability*, já que a prestação de contas da CGA reconhece a importância social do regime de segurança social público, mas, fundamentalmente, porque permite avaliar a sustentabilidade dessa entidade na gestão do sistema em matéria de pensões de aposentação e outras pensões de natureza especial, por um lado, e da gestão e controlo das quotas dos subscritores, por outro lado. De facto, a CGA, especialmente por ser uma entidade da Administração Pública, deve conduzir ao seu próprio desenvolvimento sustentável. No entanto, apesar de este conceito ser especialmente difícil de definir, Korhonen (2003: 301) considera que:

“... a noção de sustentabilidade deve, no entanto, tornar-se a base de discussão na sociedade. Talvez nós não possamos determinar a direcção da sustentabilidade, mas nós podemos saber o sentido geral de distância do desenvolvimento sustentável.”

Contudo, na sequência das constantes alterações legais e regulamentares que têm desvirtuado o real objectivo da CGA, o seu papel tem-se agravado, para além de ver também afectada pelo:

- **insucesso económico português**, que não permite aumentar as quotas dos subscritores e por isso não reequilibra as contas públicas, e sem as finanças controladas, não existe crescimento de pensões que seja sustentável;
- **melhoria da qualidade de vida**, que enfrenta as exigências do consumismo exagerado face ao inconveniente do aumento do custo de vida galopante condicionado pela própria realidade socioeconómica dos subscritores e pensionistas;
- **dificuldade de sobrevivência no mundo laboral** que vai desde a precariedade da obtenção de um posto de trabalho até a sua manutenção (Pinheiro, 2006);
- **evolução do cenário demográfico** devido à diminuição da natalidade e, ainda, à dinâmica do envelhecimento (MTSS, 2006); e
- **própria sustentabilidade da CGA** com o movimento de aproximação do sistema de pensões do sector público ao do sector privado principalmente pelo estabelecimento do chamado factor de sustentabilidade (AR, 2007a).

Pese embora estes motivos, a CGA tem-se, permanentemente, adaptado aos avanços sociais, económicos, tecnológicos e legais, de modo a satisfazer todas as necessidades, para além de dar o exemplo de cumprimento e promover o princípio da responsabilização (Burgess e Ratto, 2003). Neste sentido, a presente investigação, analisa as implicações práticas que se desenvolvem ao nível dos desafios que, no próprio sistema de segurança social, enfrentam os cidadãos, as entidades e os governantes, exigindo estratégias emergentes da nova gestão pública, promovendo a responsabilidade social como a melhor prática do bem-estar colectivo.

Todo este debate se confirma na primeira parte desta investigação, ao se discutir o papel da Caixa Geral de Aposentações, especificamente o seu enquadramento legal e funcional. Na

segunda parte, procede-se à interpretação do contexto das aposentações no âmbito da CGA e, para o efeito, utilizaram-se os dados constantes dos relatórios de gestão, tendo por base o período 2002-2008. Na terceira parte, discute-se o posicionamento da CGA em termos do comportamento estratégico e operacional evidenciado pela sua análise económica e financeira, face à urgente sustentabilidade do regime de segurança social público em matéria de pensões de aposentações, de reforma de sobrevivência e outras pensões de natureza especial. Por último, apresentam-se as considerações finais que pretendem ser o corolário das reflexões realizadas.

2. DA RESPONSABILIDADE SOCIAL AO PAPEL DA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

A Caixa Geral de Aposentações, I.P. foi criada em 27 de Março de 1929 pelo Decreto-Lei nº 16.667 (MF, 1929), tendo como responsabilidade a previdência mútua dos servidores do Estado. No artigo 2º do normativo anterior, especificava-se que a CGA envolvia:

“...todos os serviços de aposentação, reformas, montepios, e outros auxílios semelhantes”.

Cabe referir que, esta entidade, ao surgir da chamada *Reforma de 1929*, implicou posteriormente uma ampla reestruturação geral dos serviços administrativos e de reorganização do crédito da Caixa Geral de Depósitos, visando objectivos de ordem política, económica e social (CGD, 2010). Assim, a actual designação da CGA foi definida na Lei Orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP), aprovada pelo Decreto-Lei nº 47/2005, de 24 de Fevereiro (MFAP, 2005). A CGA é um instituto público, integrado na Administração indirecta do Estado, sob a superintendência e/ou tutela do MFAP, dotado de autonomia administrativa e financeira, com património próprio e jurisdição sobre todo o território nacional, regendo-se na actualidade pela Lei Orgânica aprovada pelo Decreto-Lei nº 84/2007, de 29 de Março (MFAP, 2007).

Face a este quadro orgânico e sabendo que o factor crítico de sucesso de uma entidade da Administração Pública é o grau de cumprimento da sua missão (Bolton, 2003), detalha-se que no caso da CGA (CTPRACE, 2006: 158) a mesma implica a:

“gestão do regime de segurança social público em matéria de pensões de aposentação, de reforma (forças armadas e GNR), de sobrevivência e outras de natureza especial, designadamente: pensões de preço de sangue e pensões por serviços excepcionais e relevantes prestados à Pátria.”

Paralelamente, a CGA tem outras atribuições, que consistem em: gerir e atribuir pensões e prestações devidas no âmbito do regime de segurança social do sector público e de outras de natureza especial, nos termos da lei; gerir e controlar as quotas dos subscritores; gerir e controlar as contribuições de entidades que permitem o financiamento do referido sistema; propor ou participar na elaboração de projectos de legislação da segurança social do sector público; elaborar informação estatística e de gestão; e gerir reservas especiais constituídas com o objectivo de fazer face a encargos com pensões cuja responsabilidade foi legalmente transferida para a CGA (CTPPRACE, 2006).

Neste contexto, surge o Estatuto da Aposentação, inicialmente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro (MF, 1972), que organiza e sistematiza toda a legislação vigente no âmbito do regime de segurança social público. Este Estatuto é um instrumento fundamental para se compreender, na generalidade, a aposentação e todas as suas especificidades. Desde 1972, este Estatuto já sofreu diversas alterações¹ que remodelaram, ajustaram e alteraram profundamente diversas matérias, mas sempre no quadro da Nova Gestão Pública e da sua subsequente Reforma Administrativa.

¹ Especificamente: Rectificação, DR n.º 11/73, I Série, de 13-01; Decreto-Lei n.º 508/75, de 20-09; Decreto-Lei n.º 543/77, de 31-12; Decreto-Lei n.º 191-A/79, de 25-06; Declaração, DR n.º 188/79, I Série, de 16-08; Decreto-Lei n.º 75/83, de 08-02; Decreto-Lei n.º 101/83, de 18-02; Decreto-Lei n.º 214/83, de 25-05; Decreto-Lei n.º 182/84, de 28-05; Decreto-Lei n.º 198/85, de 25-06; Decreto-Lei n.º 20-A/86, de 13-02; Decreto-Lei n.º 215/87, de 29-05; Lei n.º 30-C/92, de 28-12; Lei n.º 75/93, de 20-12; Decreto-Lei n.º 180/94, de 29-06; Decreto-Lei n.º 223/95, de 08-09; Decreto-Lei n.º 28/97, de 23-0; Decreto-Lei n.º 241/98, de 07-08; Decreto-Lei n.º 503/99, de 20-11; Lei n.º 32-B/2002, de 30-12; Decreto-Lei n.º 8/2003, de 18-01; Lei n.º 1/2004, de 15-01; Decreto-Lei n.º 179/2005, de 02-11; Lei n.º 60/2005, de 29-12; Despacho Normativo n.º 5/2006, de 30-01; Lei n.º 52/2007, de 31-08; Decreto-Lei n.º 309/2007, de 07-09; Decreto-Lei n.º 377/2007, de 09-11; Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29-01; Lei n.º 11/2008, de 20-02; Decreto-Lei n.º 238/2009, de 16-09.

A este propósito, importa definir dois conceitos constantes do Guia do Utente da CGA:

- i) Aposentação: “*consiste na cessação do exercício de funções, com a consequente atribuição de uma prestação pecuniária mensal vitalícia, designada por pensão. A aposentação pode ocorrer por iniciativa do subscritor, quando para tal reúna os requisitos; incapacidade; limite de idade; e aplicação de legislação específica.*” (CGA, 2010: 6).
- ii) Pensões: “*A pensão de sobrevivência consiste numa prestação pecuniária mensal, cujo montante é determinado em função da pensão de aposentação.* (CGA, 2010: 27).

Assim, para se perceberem todas as alterações e suas consequências, quer ao nível da responsabilidade social, quer ao nível da sustentabilidade do regime de segurança social público em matéria de pensões de aposentações e pensões, avaliou-se a população dos utentes da CGA (Quadro 1). Esta avaliação justifica-se por as aposentações e as pensões serem o principal suporte financeiro do regime de segurança social público.

Quadro 1. Evolução da população de utentes da CGA, 2002-2008

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Indicador: activos/inactivos | 1,7259 | 1,6323 | 1,4997 | 1,4638 | 1,3543 | 1,2645 | 1,1564 |
| Activos Subscritores | 778.782 | 778.357 | 737.355 | 739.664 | 708.997 | 675.560 | 636.110 |
| | | -425 | -41.002 | 2.309 | -30.667 | -33.437 | -39.450 |
| | | -0,1% | -5,3% | 0,3% | -4,1% | -4,7% | -5,8% |
| Inactivos Pensionistas | 121.192 | 121.756 | 123.419 | 127.033 | 129.867 | 131.603 | 134.047 |
| | | 564 | 1.663 | 3.614 | 2.834 | 1.736 | 2.444 |
| | | 0,5% | 1,4% | 2,9% | 2,2% | 1,3% | 1,9% |
| Inactivos Aposentados / Reformados | 330.052 | 355.097 | 368.264 | 378.279 | 393.663 | 402.665 | 416.012 |
| | | 25.045 | 13.167 | 10.015 | 15.384 | 9.002 | 13.347 |
| | | 7,6% | 3,7% | 2,7% | 4,1% | 2,3% | 3,3% |

Fonte: CGA (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008)

Convém referir que, qualquer alteração da população tem implicações no indicador estrutural que avalia a sustentabilidade financeira do sistema, isto é, no indicador de número de subscritores activos face ao número de inactivos. Segundo este indicador, os subscritores no activo por cada aposentado/reformado e pensionista diminuíram de 1,7259 em 2002 para 1,1564 em 2008. Nesta linha de tendência, acredita-se que a partir de 2010, se nada for alterado, o indicador será inferior a um, colocando em causa a sustentabilidade

da CGA. Esta certeza é justificada pelo número de subscritores que, desde 2006, é inferior à média do período em análise e o número de aposentados/reformados e pensionistas que, desde 2005, é superior à média do período em análise.

Além disso, no Quadro 1 verifica-se, por um lado, uma diminuição do número de subscritores e, por outro lado, um aumento do número pensionistas no valor de 12.855 subscritores (+10,6%) face ao valor de 2002 e, ainda, do número de aposentados/reformados no valor de 85.960 subscritores (+26,0%) face ao valor de 2002. Assim, a capacidade de auto-financiamento do sistema diminuiu gradualmente ao longo dos anos em análise, dado que a população de subscritores da CGA diminuiu de 778.782 em 2002 para 636.110 em 2008, isto é, -142.672 subscritores (-18,3%) face ao valor de 2002. A razão principal deste diferencial assenta no facto de não se efectuarem novas inscrições desde 1 de Janeiro de 2006, tal como prescreve o artigo 2º da Lei nº 60/2005, de 29 de Dezembro (AR, 2005b).

A referida Lei veio, fundamentalmente, estabelecer mecanismos de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral de segurança social (sector privado), no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões, alterando o Estatuto da Aposentação (EA). A convergência progressiva destes dois regimes a partir de 2006, e até 2015, relaciona-se como aumento progressivo da idade mínima da reforma necessária para acesso à aposentação para a generalidade dos funcionários públicos inscritos na CGA, ao ritmo de seis meses em cada ano até atingir os 65 anos de idade. Paralelamente, verifica-se o aumento progressivo do número de anos de serviço para obtenção da pensão completa para os subscritores inscritos até 31 de Agosto de 1993 e a alteração da fórmula de cálculo das pensões para os funcionários públicos inscritos até à mesma data.

Mas, para que o serviço público seja responsável pelo desenvolvimento de uma dada estratégia, nomeadamente a anteriormente especificada, o mesmo deve implementá-la de forma a atingir os resultados pretendidos, tendo por isso uma responsabilidade real (David e Abreu, 2008). Neste caso subsiste a dúvida se a estratégia que se delineou nos cenários iniciais, não está a “fugir” à realidade projectada. Assim, no cumprimento da missão da

CGA deveriam ser equacionados outros factores de sucesso com proximidade a outras entidades, para, como [Crowther \(2004: xi\)](#) afirma:

“... possibilitar uma compreensão do que aconteceu no passado, e também uma previsão do que irá acontecer no futuro.”

Por conseguinte, o movimento de promoção do sentido de responsabilidade social do Estado não é uma preocupação de hoje e, tal como, [Carvalho \(2007: 11\)](#) detalha, é uma:

“...concepção laborista do direito à segurança social tem a sua origem em plena Revolução Industrial nos finais do séc. XVIII, na proposta apresentada, pelo Chanceler Bismarck, ao Parlamento Alemão, para promulgação de três leis sobre seguros obrigatórios para os trabalhadores da indústria, que cobrissem situações de doença, acidentes de trabalho, invalidez e velhice.”

Importa referir que, foi a Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro ([AR, 2007](#)), que aprovou as bases gerais do sistema de segurança social, determinando que deve ser prosseguida a convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral de segurança social. Como princípios inovadores destaca-se, no artigo 64º da Lei nº 4/2007 ([AR, 2007: 351](#)), a introdução de um factor de sustentabilidade, definido como:

“relação entre a esperança média de vida verificada num determinado ano de referência e a esperança média de vida que se verificar no ano anterior ao do requerimento da pensão.”

Em resumo, a teoria e a prática da responsabilidade social de uma entidade pública, de que é exemplo a CGA, baseia-se nas prioridades, expectativas, atitudes e comportamentos dos subscritores, aposentados e pensionistas, sendo indiscutível que estes premeiam as entidades socialmente responsáveis e, por oposição, penalizam as socialmente menos responsáveis ([Oriol, 2002](#)). O Quadro 2 apresenta a evolução dos novos abonos, tendo por base os respectivos motivos de aposentação e reforma.

Quadro 2. Novos Abonos e Motivos das Aposentação e Reforma, 2002-2008

| Descrição | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-------------------------|-------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|
| Voluntária | 9.209 | 10.500 | 11.419 | 10.531 | 9.723 | 7.707 | 9.817 |
| Incapacidade | 5.447 | 7.546 | 4.751 | 2.753 | 3.910 | 3.156 | 3.127 |
| Antecipada | 5.629 | 10.056 | 1.884 | 1.576 | 7.295 | 4.188 | 6.215 |
| Limite de idade | 2.296 | 1.944 | 2.182 | 1.721 | 1.577 | 1.446 | 1.443 |
| Compulsiva | 121 | 122 | 130 | 124 | 160 | 87 | 119 |
| Unificada paga pelo CNP | | 3.899 | 1.898 | 2.825 | 2.047 | 2.503 | 2.694 |

Fonte: CGA (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008)

Como se observa no Quadro 2, nos últimos 6 anos, considerando os requisitos legais de idade e tempo de serviço, o número de pensões voluntárias ascendeu a 68.906 inactivos (42% do total), as pensões antecipadas foram de 36.843 inactivos (22% do total) e as pensões por incapacidade atingiram 30.697 inactivos (19% do total). Relativamente a estas últimas, regista-se um forte declínio de -2.320 inactivos (-42,49%), devido a alterações legais que as restringiram.

Adicionalmente, no Quadro 2 verifica-se que o número de pensões antecipadas ascendeu a 36.843 aposentados, representando 23% do total do período, tendo o seu valor aumentado em 2003 com +4.427 aposentados (+78,6%) face a 2002, em 2005 com +5.719 aposentados (362,9%) face a 2003 e em 2008 com +2.027 aposentados (48,4%) face a 2007. Esta situação irregular resulta da aplicação do artigo 37.º-A do Estatuto da Aposentação (CGA, 2010), que veio permitir a aposentação voluntária do subscritor desde que este tenha o tempo de serviço previsto no referido artigo (em 2010 é de 38 anos e seis meses), independentemente da idade; contudo envolvia uma redução de 4,5% por cada ano de antecipação, em relação à data em que o subscritor atingiria a idade em que poderia aposentar-se normalmente (em 2010 é de 62 anos e seis meses).

Além do referido, Campos e Pereira (2008) defendem que a inclusão do factor de sustentabilidade gera um impacto negativo no número anual de pensões iniciais dos subscritores da CGA, que se acentua com o aumento da esperança de vida. Considerando o efeito conjunto de todas as alterações às fórmulas de cálculo e às condições de aposentação e pensão, verificou-se uma diminuição da pensão inicial média ao longo de todo período; motivo pelo qual os subscritores antecipam a sua aposentação ou pensão, deteriorando

ainda mais a situação financeira da CGA. Neste sentido, confirma-se no Quadro 2 que o total de novos abonos no ano 2003 ascendeu a 19.183 inactivos (+84,5%) em relação ao ano de 2002, no ano 2006 ascendeu a 14.463 inactivos (+88,5%) em relação ao ano 2005 e, por último, no ano 2008 ascendeu a 14.322 inactivos (+108,5%) em relação ao ano 2007.

À limitação anterior, o Decreto-Lei nº 377/2007, de 9 de Novembro (PCM, 2007), também veio acrescentar a alteração relativa à composição das juntas médicas da CGA e à uniformização dos procedimentos de verificação de incapacidade no âmbito da CGA e da segurança social, afectando por isso o número de inactivos. No Quadro 3 apresenta-se o resultado das decisões das Juntas Médicas durante o período 2002-2008, concluindo-se que 28.936 subscritores teriam uma incapacidade absoluta e permanente para o exercício das suas funções, e que 23.787 subscritores estariam aptos para o exercício das suas funções.

Quadro 3. Resultados das Juntas Médicas, 2002-2008

| Descrição | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Incapazes | 5.446 | 7.106 | 4.508 | 3.327 | 3.544 | 2.908 | 2.097 |
| Aptos | 2.131 | 6.498 | 3.201 | 2.708 | 3.625 | 3.202 | 2.422 |

Fonte: CGA (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008).

Dos resultados patenteados, observa-se um comportamento abaixo da média, entre 2004 a 2008, para as incapacidades, com tendência das mesmas para diminuir. Contudo, é impossível não sobressair o comportamento exagerado em 2003, com +1.660 subscritores incapazes para o exercício de funções (+30,5%) face ao ano 2002 e +4.367 subscritores que estariam aptos para o exercício de funções (+204,9%) face ao ano 2002. No entanto, apesar de todas as alterações, modificações e progressos, parece ter ocorrido uma excessiva preocupação na aplicação do princípio do primado da responsabilidade pública consagrado no artigo 14º da Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro (AR, 2007), especificamente:

“dever do Estado de criar as condições necessárias à efectivação do direito à segurança social e de organizar, coordenar e subsidiar o sistema de segurança social.”

Em suma, a reformulação do regime de protecção social dos funcionários do Estado culminou com o novo Estatuto de Aposentação, o qual implicou aumentos dos prazos da contagem de tempo, aumentos da idade da reforma, diminuição dos valores atribuídos nas

aposentações e pensões, alterações da fórmula de cálculo e no limite com perda do poder de compra dos actuais e futuros pensionistas.

3. A SUSTENTABILIDADE NO CONTEXTO DAS APOSENTAÇÕES NA CGA

Se, por um lado, os subscritores pagam as suas quotas sobre todas as remunerações correspondentes ao cargo exercido, sejam fixas ou variáveis, permanentes ou acidentais, ascendendo ao montante mensal de 10%, com 7,5% para aposentação e 2,5% para sobrevivência (CGD, 2010), procurando assim que a CGA sobreviva e se torne competitiva, de modo socialmente responsável, de modo a criar mais valor. Por outro lado, num ambiente altamente competitivo, só é possível todos os subscritores garantirem a sua aposentação e pensão se for conseguida a sustentabilidade dos meios e recursos disponíveis pela CGA.

Neste contexto, o Orçamento de Estado para 2003, aprovado através da Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro (AR, 2002), veio introduzir diversas medidas com reflexo no regime de pensões gerido pela CGA. Este, permitiu aos subscritores com 36 anos de serviço, independentemente da idade e sem submissão a junta médica, requererem a aposentação, desde que não houvesse prejuízo para o serviço.

As consequências da referida alteração legal encontram-se evidenciadas no Quadro 4, ao se constatar um aumento de 11.365 funcionários e agentes (+ 50,1%) dos escalões etários mais baixos que passaram à aposentação antecipada. Esta situação implica o aumento do período médio de duração da pensão, não só pela antecipação do pagamento, mas também pelo aumento da esperança média de vida da população.

No Quadro 4 confirma-se que, os anos de 2006 e 2008 foram dois anos de picos, tendo aumentado o número de inactivos, respectivamente, 5.189 (+26,6%) e 4.328 (+22,7%). Paralelamente, os novos abonos ocorreram com maior relevância na “Administração Regional” apesar de perfazer um total de 5.118 inactivos e nos “Ex-subscritores e Outros” com um total de 27.002 inactivos, face a uma menor relevância na “Administração Local”

e “Empresas Públicas/SA” com 9.428 inativos e nas “Forças de Segurança” com 6.169 inativos. O Quadro 4 também evidencia que são os inativos da “Administração Central” que contribuem com mais de 55% para os novos abonos.

Quadro 4. Novos Abonos das Pensões de Aposentação e Reforma, 2002-2008

| Descrição | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Administração Central | 13.078 | 18.697 | 10.237 | 10.091 | 14.949 | 10.934 | 13.988 |
| Administração Regional | 696 | 1.039 | 633 | 539 | 769 | 371 | 1.071 |
| Administração Local | 3.018 | 3.861 | 2.552 | 2.041 | 2.775 | 2.087 | 2.360 |
| Forças Armadas | 972 | 1.242 | 994 | 886 | 990 | 1.244 | 1.071 |
| Forças de Segurança | 1.321 | 1.265 | 2.345 | 289 | 303 | 331 | 315 |
| Empresas Públicas/SA | 1.746 | 2.504 | 1.224 | 1.092 | 1.689 | 552 | 621 |
| Ex-subscitores e Outros | 1.871 | 5.459 | 4.279 | 4.592 | 3.244 | 3.568 | 3.989 |
| Total | 22.702 | 34.067 | 22.264 | 19.530 | 24.719 | 19.087 | 23.415 |

Fonte: CGA (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008)

Facilmente se compreende que, a dinâmica da CGA é bastante ampla e heterogênea, na medida em que ainda subsistem o regime das pensões e outras prestações (CGA, 2010). Como Carolo (2006) afirma, a protecção dos funcionários do Estado tinha-se mantido à margem das importantes alterações do sistema de segurança e solidariedade social. Para identificar essa dinâmica, importa analisar o Quadro 5, que reflecte a distribuição de novos abonos de pensões de sobrevivência, pensões de preço de sangue e de outras prestações no período 2002-2008. No Estatuto da Aposentação, o artigo 5º estabelece que a:

“inscrição na Caixa Geral de Aposentações e o desconto mensal de 10% da remuneração relevante confere ao subscritor, para além do direito a aposentação, o de legar aos seus herdeiros, nos termos definidos na lei, uma pensão de sobrevivência.”

Na generalidade, o Quadro 5 reflecte uma tendência decrescente ao longo do período, perfazendo um total de 250.085 subscritores cobertos com diferentes pensões ou prestações, sendo que mais de 50% do total, ou seja 125.172 subscritores, recebem abonos de família para crianças e jovens. Contudo, nos últimos seis anos, estes têm vindo a diminuir progressivamente, registando um decréscimo global de +35,7%, correspondendo a 7.905 subscritores. No caso de outras prestações, nomeadamente o subsídio de funeral, verifica-se um declínio de 62,1% na globalidade, face ao aumento de +25,1%; e as

prestações mensais, registaram um máximo de 42.279 subscritores em 2002 e um mínimo de 33.212 subscritores em 2008. Não se pode deixar de notar que o número anual de abonos de subsídio por morte registou, no ano de 2007, um total de 8 166, situando-se cerca de 68,8% acima da média dos últimos anos.

Quadro 5. Novos Abonos de Outras Pensões e Prestações, 2002-2008

| Descrição | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Pensão de sobrevivência | 7.223 | 6.828 | 7.262 | 7.282 | 7.784 | 7.617 | 7.885 |
| Pensão de preço de sangue e outros | 115 | 153 | 206 | 2.727 | 570 | 321 | 334 |
| Abonos de famílias para crianças e jovens | 22.149 | 22.027 | 19.441 | 17.340 | 15.621 | 14.350 | 14.244 |
| Subsídio de funeral | 1.294 | 1259 | 533 | 553 | 477 | 504 | 492 |
| Prestações mensais | 1.609 | 1.712 | 1.832 | 1.883 | 1.899 | 1.942 | 2.014 |
| Subsídio por morte | 6.854 | 4.473 | 4.802 | 4.813 | 5.267 | 8.166 | 5.035 |
| Reembolso de despesas de funeral | 3.035 | 2.630 | 2.567 | 2.591 | 2.900 | 3.491 | 3.208 |
| Total | 42.279 | 39.082 | 36.643 | 37.189 | 34.518 | 36.391 | 33.212 |

Fonte: CGA (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008)

Para análise da diversidade e complexidade da CGA é essencial o estudo do universo dos aposentados dessa entidade entre 2002 e 2008, constituindo ao mesmo tempo um elemento diferenciador, dado que inclui todos os funcionários do Estado, e um elemento aglutinador, porque permite a comparabilidade.

Assim, o Quadro 6 mostra que o universo dos aposentados e reformados por área profissional cresceu entre 2002 e 2008. Em concreto, aumentaram 85.960 aposentados (+26.0% do total do período), sendo que o valor máximo foi obtido em 2008 com 416.012 aposentados e o valor mínimo foi obtido em 2002 com 330.052 aposentados. A área profissional onde se verificou um maior número de reformados foi a da “Administração central, regional e local”, sendo que a área oposta foi a dos “Subsídios vitalícios”.

Neste processo evolutivo registaram-se duas tendências opostas, especificamente:

- i) 1ª tendência - valores acima da média entre 2006 e 2008, membros da “Administração central, local e regional”, “Armada”, “Forças Armadas”, “Guarda Nacional Republicana”, “Conservadores, notários e funcionários da justiça”,

“Empresas Públicas”, “Membros com permanência em Macau” e “ Professores do Estabelecimento de ensino particular e cooperativo”;

ii) 2ª tendência - valores abaixo da média entre 2002 e 2005, membros da “Regime da ex.adm.ultramarina”, “Exército”, “Polícia de Segurança Pública”, “Militares-Inválidos”, “Deficientes das Forças Armadas”, “Membros do Banco Nacional Ultramarino”.

Quadro 6. Universo de aposentados e reformados por área profissional, 2002-2008

| Descrição | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Administração central, regional e local | 204.544 | 228.315 | 239.787 | 250.497 | 266.279 | 276.636 | 291.026 |
| Regime da ex.adm.ultramarina | 27.197 | 26.417 | 25.597 | 24.850 | 24.196 | 23.417 | 22.699 |
| Exercito | 8.731 | 8.565 | 8.534 | 8.390 | 8.282 | 8.233 | 8.150 |
| Armada | 5.062 | 5.081 | 5.296 | 5.547 | 5.668 | 5.988 | 6.281 |
| Força aérea | 3.235 | 3.221 | 3.289 | 3.346 | 3.365 | 3.483 | 3.578 |
| Guarda nacional republicana | 14.593 | 15.019 | 16.328 | 16.026 | 15.685 | 15.452 | 15.190 |
| Polícia de segurança pública | 14.001 | 14.065 | 14.392 | 14.157 | 13.945 | 13.677 | 13.413 |
| Invalidez de militares | 7.026 | 7.171 | 7.238 | 7.169 | 7.087 | 6.994 | 7.038 |
| Deficientes das forças armadas | 6.399 | 6.454 | 6.461 | 6.467 | 6.448 | 6.476 | 6.446 |
| Subsídios vitalícios | 3.038 | 2.977 | 3.147 | 3.065 | 2.955 | 2.753 | 2.512 |
| Subvenções vitalícias | 315 | 320 | 321 | 364 | 373 | 377 | 376 |
| Conservadores, notários e funcionários da justiça | 3.614 | 3.730 | 3.653 | 3.772 | 3.747 | 3.652 | 3.784 |
| Empresas públicas (SA) | 26.121 | 27.630 | 28.174 | 28.645 | 29.718 | 29.666 | 29.719 |
| Banco nacional ultramarino | 2.928 | 2.859 | 2.792 | 2.735 | 2.659 | 2.588 | 2.500 |
| Macau | 2.236 | 2.179 | 2.113 | 2.046 | 1.981 | 1.935 | 1.869 |
| Estb.ensino particular e cooperativo | 1.012 | 1.094 | 1.142 | 1.203 | 1.275 | 1.338 | 1.431 |

Fonte: CGA (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008).

O principal motivo destas tendências pode encontrar-se na publicação de diplomas que alteraram o regime de passagem à reserva e à reforma, por exemplo no caso dos militares da GNR devido à publicação do Decreto-Lei n.º 159/2005, de 20 de Setembro (MAI, 2005a), e dos militares das Forças Armadas devido à publicação do Decreto-Lei n.º 166/2005, de 23 de Setembro (MAI, 2005b).

Adicionalmente, os dados subjacentes ao Quadro 6 permitem concluir que, por exemplo em 2008, o número de utentes do sexo masculino representava 58% da população de aposentados e reformados, enquanto do sexo feminino representava 42%, confirmando a concretização das metas e dos objectivos propostos. No entanto, verifica-se um contraste dos resultados alcançados (por exemplo o intervalo das idades da população dos aposentados e reformados varia entre 25 e mais de 95 anos), a ausência de definição de normas ou outras regras similares que forneçam aos subscritores, aposentados e reformados uma base e um contexto para a avaliação da CGA, enquanto entidade da Administração Pública dentro de uma eficaz promoção dos seus esforços e realizações.

Esta realidade deve, acima de tudo, promover a transparência da CGA, alicerçada na divulgação de informação, que ocorre, normalmente, com a prestação de contas anual. A existência de transparência permitir perceber o processo de melhoria contínua desta entidade da Administração Pública, de forma a gerar consenso no processo de tomada de decisão (De Bruijn, 2002) entre as partes interessadas, isto é, subscritores, aposentados e pensionistas.

4. ANÁLISE ECONÓMICA E FINANCEIRA DA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

A presente investigação promove a orientação para o sistema de informação contabilístico, centrado no facto de que esse sistema deve ser utilizado no processo de tomada de decisão, criando um potencial de riqueza informativa e de comunicação (Abernethy e Bouwens, 2005). Neste enquadramento, a prestação de contas anual da CGA reconhece a importância social do regime de segurança social público, ao avaliar a sustentabilidade da própria entidade na gestão desse sistema, bem como a implementação de estratégias de responsabilidade social que garantam esse direito às gerações actuais e futuras.

Concretamente, ao nível da prestação de contas, a CGA segue as regras estabelecidas no Plano Oficial de Contabilidade Público (POCP), aprovado pelo Decreto-Lei nº 232/97, de

3 de Setembro (MF, 1997), constituindo um passo importante na reforma da administração financeira e das contas públicas, dado que integra as vertentes da contabilidade orçamental, patrimonial e de gestão, criando as condições necessárias para a promoção de uma gestão moderna e com um controlo eficaz.

À integração num único sistema contabilístico das três vertentes anteriores, acrescem-se ainda como objectivos do POCP: aumentar a quantidade e qualidade da informação contabilística aos diferentes utilizadores; harmonizar os procedimentos contabilísticos de forma a facilitar a comparabilidade da informação e a consolidação das contas públicas; aproximar o sistema contabilístico público, nomeadamente a vertente económica e financeira, ao sistema contabilístico empresarial (Carvalho e Silveira, 2008).

Quadro 7. Estrutura de Balanço da CGA, 2002-2008 (M Euro)

| Descrição | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Investimentos financeiros | 411.400 | 1.010.471 | 1.273.798 | 3.917.172 | 3.723.451 | 3.507.120 | 3.256.747 |
| Dívidas de terceiros c/prazo | 225.060 | 388.017 | 1.749.609 | 534.262 | 544.091 | 384.885 | 455.889 |
| Títulos Negociáveis | 0 | 0 | 223.439 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Disponibilidades | 810 | 295.236 | 38.727 | 169.184 | 102.876 | 192.765 | 65.645 |
| Acréscimos e diferimentos | 4.878 | 8.359 | 2.448.157 | 105.795 | 61.421 | 50.493 | 41.197 |
| Total | 642.148 | 1.702.084 | 5.733.730 | 4.726.413 | 4.431.839 | 4.135.262 | 3.819.478 |
| Património | 204.749 | 207.314 | 303.741 | 443.304 | 536.371 | 536.371 | 536.371 |
| Reservas | 367.292 | 345.437 | 2.166.659 | 4.028.203 | 3.756.430 | 3.423.676 | 3.247.248 |
| Resultados transitados | -22.336 | 0 | 0 | 0 | 0 | -28.781 | -2.473 |
| Resultado líquido do exercício | 24.900 | 951.365 | 3.191.102 | 93.067 | -28.781 | 26.308 | -163.515 |
| Dívidas a terceiros c/ prazo | 66.812 | 126.931 | 70.708 | 62.375 | 64.381 | 74.352 | 168.675 |
| Acréscimos e diferimentos | 3.294 | 71.037 | 1.521 | 99.464 | 103.439 | 103.337 | 33.172 |
| Total | 642.148 | 1.702.084 | 5.733.730 | 4.726.413 | 4.431.839 | 4.135.262 | 3.819.478 |

Fonte: CGA (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008).

Neste sentido, no Quadro 7 apresenta-se a estrutura do Balanço da CGA durante o período 2002-2008. O total do activo da CGA em 2008 aumentou 494,8% face aos valores registados em 2002 (+M€ 3.177.330), porque passou de um total de M€ 642.148 em 2002

para um total de M€ 3.819.478 em 2008. O principal motivo deste acréscimo foi a incorporação de outras entidades na CGA. Em 2004, a CGA recebeu M€ 1.434.120 da CGD, M€ 106.741 dos Aeroportos de Portugal, M€ 203.213 da Navegação Aérea de Portugal, E.P.E. e M€ 82.162 da Imprensa Nacional - Casa da Moeda, E.P., no âmbito de processos de transferência para esta Caixa de responsabilidades por encargos com pensões de aposentação de pessoal afecto àqueles organismos e, por esse motivo, o ano 2004 atinge o valor máximo de M€ 5.733.730. Idêntica situação se verifica em 2005 relativamente aos Correios de Portugal, S.A. e à Radiodifusão Portuguesa.

No Balanço não se encontram evidenciadas as imobilizações corpóreas e incorpóreas porque a CGA optou por locações de edifícios, material de informática, material de transporte e outros bens. Na medida em que a estratégia de investimento da CGA se concentra nos Investimentos Financeiros, é essa rubrica que apresenta maior importância ao longo dos 6 anos em análise, especificamente um aumento de 691,6% (+M€ 2.845.347). No ano de 2005, verificou-se o maior investimento devido à emissão de Títulos com reserva especial, neste caso da CGD. Relativamente às dívidas de terceiros a curto prazo, houve um aumento global de 102,6% (+M€ 230.829), dado que a conta dos “contribuintes - conta corrente” cresceu mais que proporcionalmente 5,5% (+M€ 256.914), enquanto os “utentes - conta corrente” diminuíram -7,8% (M€ -944). Esta situação não é preocupante, já que resulta da reorganização dos processos de transferência das entidades anteriormente referidas, mas ter-se-á que delinear uma política de cobranças mais rígida.

Por seu lado, o Património divide-se num fundo permanente que é sempre estável e ascende a M€37.529 e, ainda, a um fundo de reserva que tem oscilado; aumentou 162,0% (+M€ 331.621) entre 2002 e 2008, devido à incorporação de reservas, as quais também aumentaram 784,1% (+M€ 2.876.956). Mas, não se pode deixar de assinalar que o resultado líquido do exercício reduziu 756,7% (M€ -188.415). Em relação ao passivo, que quase não tem relevância, durante os vários anos em análise, houve um aumento de 187,9% (+M€ 131.741), motivado pelo aumento das dívidas a terceiros.

Em relação à estrutura da Demonstração de Resultados durante o período de 2002-2008 (Quadro 8) constata-se que, os custos e perdas totais da Caixa Geral de Aposentações

oscilaram entre M€ 4.369.762 em 2002 e M€ 7.030.534 em 2008, tendo o valor máximo sido atingido em 2004, com M€ 8.549.924. O rubrica com maior impacto de crescimento foi a relativa a custos e perdas financeiras, que, em 2008, ascendeu a € 164.189, devido basicamente à constituição de provisões para investimentos financeiros, para fazer face a perdas potenciais dos Títulos afectos às reservas especiais e ao Fundo de Reserva da CGD. Os valores registados nos Custos e Perdas Extraordinários registaram apenas € 60.714 e respeitam a menos-valias, apuradas na alienação de investimentos financeiros necessária para fazer face à cobertura de custos com pensões e prestações sociais afectos às reservas especiais (CGD, 2009). Com similar tendência, os fornecimentos e serviços externos geraram um aumento de 39,1% entre 2002 e 2008, devido ao facto de os subcontratos terem vindo a aumentar gradualmente ao longo dos anos.

Quadro 8. Estrutura da Demonstração de Resultados, 2002-2008 (M Euro)

| Descrição | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Fornecimento e serviços externos | 15.746 | 17.826 | 15.837 | 20.413 | 20.437 | 23.364 | 21.905 |
| Transferências correntes concedidas e prestações sociais | 4.317.235 | 4.876.157 | 5.319.828 | 5.736.100 | 6.111.797 | 6.571.513 | 6.940.196 |
| Custos com o pessoal | 5.284 | 5.801 | 5.892 | 6.175 | 6.458 | 6.741 | 7.037 |
| Provisões do exercício | 0 | 70.693 | 10.972 | 12.882 | 4.295 | 7.203 | 0 |
| Outros custos e perdas operacionais | 11 | 14 | 14 | 16 | 13 | 8 | 6 |
| Custos e perdas financeiros | 1.041 | 858 | 1.665 | 5.310 | 4.839 | 126.573 | 164.189 |
| Custos e perdas extraordinárias | 5.545 | 2.519 | 4.613 | 29.499 | 118.216 | 61.282 | 60.714 |
| Resultado líquido do exercício | 24.900 | 951.365 | 3.191.102 | 93.067 | -28.781 | 26.308 | -163.515 |
| TOTAL | 4.369.762 | 5.925.233 | 8.549.924 | 5.903.463 | 6.237.274 | 6.822.991 | 7.030.534 |
| Prestações de serviços | 3.201 | 1.721 | 1.827 | 1.969 | 2.169 | 2.042 | 2.052 |
| Impostos e taxas | 1.749.856 | 1.978.205 | 1.986.357 | 2.021.808 | 2.107.323 | 2.334.249 | 2.358.503 |
| Proveitos suplementares | 29.857 | 29.527 | 131.487 | 117.904 | 279.883 | 345.233 | 190.237 |
| Transferências e subsídios correntes obtidos | 2.556.792 | 2.756.531 | 3.323.770 | 3.573.262 | 3.716.081 | 3.988.371 | 4.120.340 |
| Proveitos e ganhos financeiros | 29.995 | 29.402 | 42.757 | 167.975 | 127.111 | 149.228 | 352.540 |
| Proveitos e ganhos extraordinários | 61 | 1.129.846 | 3.063.726 | 20.543 | 4.706 | 3.869 | 6.864 |
| TOTAL | 4.369.762 | 5.925.233 | 8.549.924 | 5.903.463 | 6.237.274 | 6.822.991 | 7.030.534 |

Fonte: CGA (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008)

Quanto às transferências correntes concedidas e prestações sociais, de 2002 para 2008 verifica-se um aumento de 60,7% (+M€ 2.622.961), em consequência directa do aumento dos custos com pensões da CGD, os quais representam, aproximadamente, 96% das referidas transferências. Estas transferências, desde 2006 que são superiores ao valor médio do período em análise, registando o valor de M€ 4.078.651 em 2002 e M€ 6.663.554 em 2008.

Os proveitos e ganhos financeiros ascenderam os € 352.539.621,62, correspondendo a um aumento de 1.075,34% (+€ 322.544.900,90) de 2002 para 2008, como resultado dos juros obtidos de aplicações financeiras. No que se refere aos proveitos e ganhos extraordinários, verifica-se um valor de € 6.863.510,47 em 2008, tendo durante o período 2002-2008 registado uma evolução gradual de € 6.802.123,36.

No que diz respeito ao resultado operacional da CGA verifica-se um decréscimo ao longo dos anos em estudo, sendo o seu valor negativo em 2008 (M€ -163.515), estando directamente ligado com as decisões operacionais da CGA relativas às operações de transferências com outras entidades e às insuficiências entre as transferências e subsídios correntes obtidos, conjugada com os impostos e taxas que mesmo assim são insuficiências para as operações de transferência e subsídios correntes concedidos. Mais que a sustentabilidade da CGA, que está a ser posta em causa, exigem-se medidas urgentes para que esta entidade possa sobreviver e corresponder com as suas obrigações junto de pensionistas e aposentados.

Nesta linha, considera-se preocupante a área dos custos com pessoal, justificando-se a necessidade de analisar o pessoal ao serviço da CGA nos anos de 2002 a 2008, e consequentemente o custo evidenciado na Demonstração de Resultados. No Quadro 9 verifica-se, por um lado, que no ano de 2002 estavam ao serviço da CGA 326 funcionários, correspondendo a 137 homens (42%) com uma média de 47,8 anos e 189 mulheres (58%) com uma média 43,8 anos. Por outro lado, no ano de 2008 estavam ao serviço da CGA 289 funcionários, correspondendo a 115 homens (42%) com uma média de 46,6 anos e 174 mulheres (58%) com uma média 43,8 anos.

Quadro 9. Pessoal ao Serviço, 2002-2008

| Descrição | Pessoal ao Serviço | Idade (média) | Tempo de Serviço (média) | Custos com pessoal | | |
|-----------|--------------------|---------------|--------------------------|--------------------|------------|-------|
| 2002 | 326 | 45,5 | 19,4 | 5.284.064,16 | | |
| 2003 | 324 | 46,2 | 21,2 | 5.800.901,19 | 516.837,00 | 9,80% |
| 2004 | 325 | 46,5 | 21,9 | 5.891.636,68 | 90.735,00 | 1,60% |
| 2005 | 311 | 47,1 | 22,5 | 6.175.405,20 | 283.769,00 | 4,80% |
| 2006 | 305 | 47,4 | 23,9 | 6.457.768,85 | 282.364,00 | 4,60% |
| 2007 | 299 | 47,2 | 23,4 | 6.741.427,82 | 283.659,00 | 4,40% |
| 2008 | 289 | 47,2 | 23,1 | 7.037.264,52 | 295.837,00 | 4,40% |

Fonte: CGA (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008)

Não se pode deixar de estranhar que, apesar da redução do número de funcionários, o Quadro 9 evidencie que os custos com pessoal aumentaram € 1.753.200,00 (+33,2%); em 2002 o seu valor era de € 5.284.064,16 e em 2008 passou para € 7.037.264,52. Deste modo, o salário médio anual do funcionário da CGA, que era de € 16.208,79 em 2002 e passou para € 24.350,40 em 2008, registou um aumento de €8.142,00 (+50,2%).

Em adição, segundo os relatórios e contas da CGA, ao longo dos últimos anos, a área de atendimento da CGA constitui uma área particularmente sensível na projecção da imagem da CGA, visando a melhoria sistemática da sua qualidade e celeridade. Assim, no Quadro 10 observa-se a tipologia do atendimento de utentes, desde 2002 até 2008, sendo que no mesmo têm vindo a ser introduzidas melhorias informáticas, que se traduziram em vantagens consideráveis ao nível da eficácia da prestação de informação, nomeadamente o acesso directo à imagem dos processos tratados na CGA.

Quadro 10. Tipologia do Atendimento de Utes, 2002-2008

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Presencial na Sede da CGA | 93.140 | 97.460 | 84.899 | 91.350 | 87.609 | 77.387 | 85.032 |
| Presencial na Loja do Cidadão | 46.862 | 52.618 | 50.569 | 54.314 | 59.465 | 58.784 | 63.491 |
| Telefónico | 75.686 | 75.299 | 70.096 | 66.944 | 68.594 | 75.281 | 74.718 |
| Escrito (emails) | 15.620 | 24.142 | 21.977 | 24.147 | 27.400 | 22.938 | 23.657 |
| Total | 231.308 | 249.519 | 227.541 | 236.755 | 243.068 | 234.930 | 246.898 |

Fonte: CGA (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008)

No Quadro 10 pode verificar-se que relativamente ao número de solicitações presenciais dos utentes ocorreu um acréscimo de +8.521 subscritores (+6,1%) em 2008, face ao valor de 2002. Contudo, este aumento registou duas tendências opostas. Na primeira, o atendimento nas lojas do cidadão aumentou +16.629 subscritores (+16,6%) face ao valor de 2002, tendo este número registado valores acima da média desde 2006. Na segunda, o atendimento na sede da CGA diminuiu -8.108 subscritores (-8,7%) face ao valor de 2002, tendo este número registado valores inferiores à média desde 2006. Parece por demais evidente que, os utentes da CGA trocaram o serviço informativo da sede da CGA pela deslocação às lojas do cidadão, verificando-se em 2003 e 2006 aumentos muito significativos, que se encontram justificados pelas alterações legais subjacentes ao processo de aposentação.

A Lei nº 39/2005, de 24 de Junho (AR, 2005a), que veio consignar a receita do Imposto sobre o Valor Acrescentado, resultante do aumento da taxa de 19% para 21%, impôs um aumento em igual proporção à Segurança Social e à CGA, mas só até 31 de Dezembro de 2009. Assim, em 2006 ascendeu a M€ 485.486, em 2007 foi de M€ 466.675 e em 2008 de M€ 530.867. Esta decisão foi uma importante fonte de financiamento para CGA, provocando consequências depois de 2009 ainda não apuradas.

Por último, e de acordo com as normas vigentes do Estatuto da Aposentação, e com o propósito de avaliar a estrutura de pensões, apresenta-se o Quadro 11, sabendo que o artigo 13º do Decreto-Lei nº 84/2007 (MFAP, 2007: 1874) especifica o conceito de despesas:

“as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das respectivas atribuições, designadamente as resultantes do pagamento das prestações sociais.”

Quadro 11. Valor médio das Aposentação e Reforma, 2002-2008

| Descrição | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Total das pensões | 993,43 | 1.035,62 | 1.068,33 | 1.104,78 | 1.138,74 | 1.168,63 | 1.200,87 |
| Pensões atribuídas no ano | 1.342,47 | 1.409,34 | 1.275,42 | 1.269,71 | 1.308,65 | 1.297,21 | 1.295,19 |

Fonte: CGA (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008)

Face aos dados constantes do Quadro 11 pode afirmar-se que, relativamente ao total das pensões atribuídas, o valor médio das pensões tem vindo a aumentar mas numa proporção relativamente constante (3,5%). Quanto ao número de pensões atribuídas anualmente verifica-se um declínio de 3,5%, assistindo-se a essa quebra a partir de 2003. O valor das pensões de aposentação passa, assim, a ser influenciado pela aplicação do factor de sustentabilidade, que visa traduzir o impacto da evolução da longevidade sobre o financiamento do sistema, ficando, simultânea e temporariamente, limitado a um tecto máximo sempre que não seja possível assegurar que existe uma correspondência entre o esforço contributivo realizado pelo subscritor durante a sua carreira e o montante da pensão a atribuir

Quadro 12. Valor médio das Pensões de Sobrevivência e Outras Pensões, 2002-2008 (Euro)

| Descrição | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Do total das pensões - sobrevivência | 329,94 | 339,77 | 351,57 | 367,7 | 382,39 | 396,07 | 409,99 |
| Do total das pensões - PPSO | 337,49 | 361,68 | 371,93 | 300,02 | 301,55 | 307,57 | 314,2 |
| Das pensões atribuídas no ano sobrevivência | 416,45 | 438,79 | 425,47 | 453,66 | 468,89 | 481,99 | 482,92 |
| Das pensões atribuídas no ano - PPSO | 478,07 | 521,93 | 592,56 | 120,46 | 191,93 | 299,99 | 388,11 |

Fonte: CGA (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008)

No que se refere ao valor médio do total das pensões de sobrevivência (Quadro 12), constata-se que o mesmo ascendeu a € 368, enquanto o valor médio do total das pensões de preço de sangue e outras (PPSO) ascendeu a € 328. Porém, o nível mais baixo correspondeu ao total das pensões atribuídas nas pensões de preço de sangue e outras, tendo nos seis anos do estudo, sucedido uma descida gradual de 18,8%, correspondendo a uma redução aproximada de € 90, tendo no ano de 2005 reduzido € 472 (-79,7%).

A CGA assegura aos pensionistas e aposentados um nível de rendimentos muito baixo e esta questão não tem sido objecto da devida atenção, nem na literatura, nem no discurso político (Murteira, 2008). No Quadro 13 mostram-se os valores máximos e mínimos das pensões, de 2002 a 2008, evidenciando um valor bastante mais reduzido que a remuneração mínima nacional.

Quadro 23. Limite mínimo/máximo das Pensões de Aposentação e Sobrevivência, 2002-2008

| Ano | Pensões de aposentação, reforma e invalidez | Pensões de sobrevivência |
|------------|--|---------------------------------|
| 2002 | [€ 188,55 , €336,69] | [€94,28 , €168,35] |
| 2003 | [€ 193,26 , €345,11] | [€96,63 , €172,56] |
| 2004 | [€ 200,99 , €353,05] | [€100,50 , €176,52] |
| 2005 | [€ 205,41 , €360,82] | [€102,71 , €180,40] |
| 2006 | [€ 210,55 , €369,84] | [€105,27 , €184,92] |
| 2007 | [€ 215,89 , €379,09] | [€107,91 , €184,54] |
| 2008 | [€ 220,99 , €388,19] | [€115,50 , €194,04] |

Fonte: CGA (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008)

Na perspectiva da responsabilidade social, a CGA promove a necessidade de prestações de natureza contributiva mais elevadas e, complementarmente, criou um novo termo de referência, especificamente “Indexante de Apoios Sociais” (IAS); que passou a ser usado para calcular as prestações e a sua actualização. O valor do IAS é definido anualmente pelo Governo, por exemplo em 2007 foi determinado com base no valor da remuneração mínima nacional e do índice de preços no consumidor, enquanto em 2009 foi determinado exclusivamente com base no índice de preços no consumidor.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A responsabilidade social e a sustentabilidade da CGA iniciou-se com a formulação de políticas de gestão de serviço público que deveriam ser racionais e introduzir soluções inovadoras no regime de segurança social público em matéria de pensões de aposentações, de reforma de sobrevivência e outras pensões de natureza especial. Nesta linha, os relatórios de prestação de contas da CGA apresentam uma maior flexibilidade e adaptabilidade, dada a cultura da partilha de responsabilidades da mesma, pese embora ainda não atendam à solidariedade que se exige entre gerações, respeitando porém a diversidade organizacional, económica, financeira e social.

Na realidade, o processo de melhoria contínua da CGA enfrenta vários problemas que urge ultrapassar, nomeadamente a dispersão, a inconsistência, a complexidade e a dificuldade de consolidação das informações contabilísticas, a falta de integração entre os sistemas de

informação contabilístico e estatístico, bem como o reduzido tempo para a sua análise, conduzindo a uma insuficiente flexibilidade para construir cenários alternativos não concretizando uma análise de sensibilidade, agravada pela indisponibilidade de alguns agentes económicos em colaborar activamente neste processo. Adicionalmente, e em alguns casos, as decisões são adoptadas com atrasos e dispendido, porque há uma falta de visão ao nível de planeamento, consolidação e controlo da informação contabilística.

Neste enquadramento, o processo de *accountability* da CGA evidencia a necessidade de medidas urgentes para que a mesma possa sobreviver, evitando a sua desagregação, apesar da existência de algumas limitações e constrangimentos. Acima de tudo, a CGA deve promover duas estratégias fundamentais: uma dirigida aos subscritores, relacionada com a promoção de um nível elevado do emprego; e a outra dirigida aos aposentados e pensionistas, de modo a garantir o seu nível de vida depois da reforma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abernethy, M. e Bouwens, J. (2005). Determinants of accounting innovation implementation. *Abacus*, 41 (3): 217-40.
- Assembleia da Republica (AR, 2002). Lei nº 32-B/2002. *Diário da Republica*, 301, série I-A, 2º Suplemento, 30 de Dezembro: 8186-(136)-8186-(603)
- Assembleia da Republica (AR, 2005a). Lei nº 39/2005. *Diário da Republica*, 120, série I-A, 24 de Junho: 3944.
- Assembleia da Republica (AR, 2005b). Lei nº 60/2005. *Diário da Republica*, 249, série I-A, 29 de Dezembro: 7311-7313.
- Assembleia da Republica (AR, 2007). Lei nº 4/2007. *Diário da Republica*, 11, série I-A, 16 de Janeiro: 345-356.
- Bolton, M. (2003). Public sector performance measurement: delivering greater accountability. *Work Study*, 52 (1): 20-24.
- Burgess, S. e Ratto, M. (2003). The role of incentives in the public sector: issues and evidence. *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2): 285-99.
- Caixa Geral de Aposentações (CGA, 2002). *Relatório e Contas 2001*. Lisboa: CGA.
- Caixa Geral de Aposentações (CGA, 2003). *Relatório e Contas 2002*. Lisboa: CGA.
- Caixa Geral de Aposentações (CGA, 2004). *Relatório e Contas 2003*. Lisboa: CGA.
- Caixa Geral de Aposentações (CGA, 2005). *Relatório e Contas 2004*. Lisboa: CGA.
- Caixa Geral de Aposentações (CGA, 2006). *Relatório e Contas 2005*. Lisboa: CGA.
- Caixa Geral de Aposentações (CGA, 2007). *Relatório e Contas 2006*. Lisboa: CGA.
- Caixa Geral de Aposentações (CGA, 2008). *Relatório e Contas 2007*. Lisboa: CGA.
- Caixa Geral de Aposentações (CGA, 2010). *Regimes de aposentação e das pensões de sobrevivência. Guia do Utente*. Lisboa: CGA.
- Caixa Geral de Depósitos (CGD, 2010). *Património Histórico da Caixa Geral de Depósitos*. Lisboa: CGD.

- Campos, M. e Pereira, M. (2008). *Impacto das recentes alterações ao Estatuto da Aposentação*. Boletim Económico do Banco de Portugal, Verão. Lisboa: Banco de Portugal.
- Carrolo, D. (2006). A Reforma da Previdência Social de 1962 na Institucionalização do Estado-Providência em Portugal. Lisboa: ISEG.
- Carvalho, J. e Silveira, O. (2008). *Prestação de Contas na Administração Pública – Formação eventual*. Lisboa: Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas.
- Carvalho, V. (2007). *A Sustentabilidade da Segurança Social*. III Curso de Pós-Graduação em Direito Fiscal. Porto: Universidade do Porto.
- Comissão Técnica do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (CTPRACE, 2006). *V/4-Micro-Estruturas: 4-MFAP. Ministério das Finanças e da Administração Pública*. Lisboa: PRACE.
- Crowther, D. (2004). *Managing Finance: a socially responsible approach*, Amsterdam: Elsevier.
- David, F. e Abreu, R. (2008). *Desenvolvimento Sustentável das Contas da Administração Pública: da perspectiva contabilística à perspectiva financeira*. Comunicação apresentada no Congresso do INA Lisboa: INA.
- De Bruijn, H. (2002), Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement, *International Journal of Public Sector Management*, 15 (6/7), 578-94.
- Korhonen, J. (2003). On the Ethics of Corporate Social Responsibility – Considering the Paradigm of Industrial Metabolism. *Journal of Business Ethics*, 48 (4): 301-315.
- McNeil, P. (1990). *Research Methods*, London: Routledge.
- Ministério da Administração Interna (MAI, 2005a). Decreto-Lei n.º 159/2005. *Diário da República*, 181, Série I, 20 de Setembro: 5618-5621.
- Ministério da Administração Interna (MAI, 2005b). Decreto-Lei n.º 166/2005. *Diário da República*, 184, Série I, 23 de Setembro: 5692-5694.
- Ministério das Finanças (MF, 1929). Decreto-Lei n.º 16667. *Diário da República*, 99, Série I, 27 de Março.
- Ministério das Finanças (MF, 1972). Decreto-Lei n.º 498/72. *Diário da República*, 285, Série I, 9 de Dezembro: 1868-1885.
- Ministério das Finanças (MF, 1997). Decreto-Lei n.º 232/97. *Diário da República*, 203, Série I-A, 3 de Setembro: 4594-4638
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP, 2005). Decreto-Lei n.º 47/2005, 24 de Fevereiro. *Diário da República*, 39, série I-A, 24 de Fevereiro: 1664-1669.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP, 2007). Decreto-Lei n.º 84/2007, 29 de Março, *Diário da República*, 63, série I-A, 29 de Março: 1873-1875.
- Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS, 2006). *Relatório Técnico sobre a Sustentabilidade da Segurança Social*. Lisboa: MTSS.
- Murteira, M. (2008). A Reforma de 2007 do Sistema Público de Pensões em Portugal – Uma Análise Crítica das Escolhas Normativas Implícitas. *Notas Económicas*, Dezembro: 56-75.
- Oriol, F. (2002). Responsabilidad social y su impacto en el negocio. *Dirección y Progreso*, 184: 70-72.
- Pinheiro, J. (2006). *O regime de aposentação dos funcionários públicos. Regras actuais e perspectivas de futuro*. Intervenção no XXVI Colóquio Nacional da ATAM.
- Presidência do Conselho de Ministros (PCM, 2007). Decreto-Lei n.º 377/2007. *Diário da República*, 216, Série I, 9 de Novembro: 8346-8349.
- Yin, R. (2008). *Case Study Research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.