



# DIÁRIO

## da Assembleia da República

XII LEGISLATURA

# SEPARATA

## SUMÁRIO

**Proposta de lei n.º 171/XII (2.ª):**

*Estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, à alteração do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, que aprova o Estatuto da Aposentação, e revogando normas que estabelecem acréscimos de tempo de serviço para efeitos de aposentação no âmbito da Caixa Geral de Aposentações.*

## ÀS ORGANIZAÇÕES SINDICAIS E TODAS AS ESTRUTURAS REPRESENTATIVAS DOS TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos termos e para os efeitos da Lei n.º 23/98, de 26 de maio, e do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República, com as devidas adaptações, avisam-se estas entidades de que se encontra para apreciação, de 18 de setembro a 7 de outubro de 2013, o diploma seguinte:

**Proposta de lei n.º 171/XII (2.ª) — *Estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, à alteração do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, que aprova o Estatuto da Aposentação, e revogando normas que estabelecem acréscimos de tempo de serviço para efeitos de aposentação no âmbito da Caixa Geral de Aposentações.***

As sugestões e pareceres deverão ser enviados, até à data limite acima indicada, por correio eletrónico dirigido a: [Comissao.5A-COFAPXII@ar.parlamento.pt](mailto:Comissao.5A-COFAPXII@ar.parlamento.pt); ou em carta, dirigida à *Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública*, Assembleia da República, Palácio de São Bento, 1249-068 Lisboa; ou através de formulário disponível em

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/IniciativasemApreciacaoPublica.aspx>.

Dentro do mesmo prazo, as organizações sindicais e todas as estruturas representativas dos trabalhadores da Administração Pública poderão solicitar audiências à *Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública*, devendo fazê-lo por escrito, com indicação do assunto e fundamento do pedido.

**PROPOSTA DE LEI N.º 171/XII (2.ª)****ESTABELECE MECANISMOS DE CONVERGÊNCIA DO REGIME DE PROTEÇÃO SOCIAL DA FUNÇÃO PÚBLICA COM O REGIME GERAL DA SEGURANÇA SOCIAL, PROCEDENDO À QUARTA ALTERAÇÃO À LEI N.º 60/2005, DE 29 DE DEZEMBRO, À TERCEIRA ALTERAÇÃO AO DECRETO-LEI N.º 503/99, DE 20 DE NOVEMBRO, À ALTERAÇÃO DO DECRETO-LEI N.º 498/72, DE 9 DE DEZEMBRO, QUE APROVA O ESTATUTO DA APOSENTAÇÃO, E REVOGANDO NORMAS QUE ESTABELECEM ACRÉSCIMOS DE TEMPO DE SERVIÇO PARA EFEITOS DE APOSENTAÇÃO NO ÂMBITO DA CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES****Exposição de motivos****1. Enquadramento económico**

Durante décadas Portugal viveu com níveis de défices públicos insustentáveis. Desde 1974, o País viu-se obrigado a requerer ajuda externa em três ocasiões por situação de emergência financeira.

O último pedido de resgate ocorreu no contexto da crise das dívidas soberanas da área do euro. As regras de participação no euro foram identificadas desde o início, mas o ajustamento necessário foi permanentemente adiado e as regras não foram efetivamente aplicadas. Após a crise financeira global, os desequilíbrios dos Estados-membros mais vulneráveis acentuaram-se e as fragilidades da construção da moeda única foram expostas. Os países da área do euro foram forçados a ajustar de forma abrupta. Portugal tinha um dos maiores desafios pela frente. Desde meados dos anos 90, beneficiou das condições financeiras mais favoráveis, mas adiou o cumprimento das suas responsabilidades enquanto participante na área do euro. O limite de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) para o défice orçamental nunca foi cumprido, resultando em níveis muito elevados de dívida pública. Mais ainda, o endividamento excessivo não se restringiu ao setor público: também as famílias e as empresas acumularam dívida e também Portugal acumulou uma elevada dívida face ao exterior. Este comportamento resultou em estagnação económica, aumento de desemprego e perda de competitividade.

Em 2009-2010, a política de expansão orçamental veio amplificar estes problemas estruturais, que já eram evidentes. Mais uma vez, aumentou-se a despesa pública para responder a problemas do imediato, sem considerar as consequências na sustentabilidade da dívida pública e na estabilidade do sistema financeiro. Os défices orçamentais eram sucessivamente revistos e aproximavam-se dos dois dígitos, colocando Portugal numa situação de grande vulnerabilidade, num momento de elevada tensão na Europa. Os credores começaram a duvidar da capacidade de Portugal pagar a dívida e o Estado tinha cada vez mais dificuldades em financiar-se no mercado. Em abril de 2011, a bancarrota era iminente. A falta de dinheiro para pagar salários, pensões e assegurar as funções do Estado como um todo era uma ameaça real. O pedido de ajuda internacional foi incontornável e o ajustamento revelou-se inevitável, nomeadamente face à condicionalidade associada ao financiamento oficial.

O Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) prevê uma atuação em três frentes: consolidação orçamental e colocação das finanças públicas numa trajetória sustentável; redução dos níveis de endividamento e recuperação da estabilidade financeira; transformação estrutural dirigida ao aumento de competitividade, à promoção do crescimento económico sustentado e à criação de emprego. Dirige-se, assim, aos principais desafios da economia portuguesa. Mais ainda, os empréstimos oficiais permitem proteger o financiamento da economia das pressões dos mercados. Desta forma, Portugal tem tempo para se ajustar gradualmente e para ganhar credibilidade e confiança a nível internacional. Se esta proteção não existisse, o ajustamento teria de ocorrer de qualquer forma, mas seria ainda mais abrupto.

A acumulação de défices crónicos das nossas contas públicas deve-se a uma insuficiência das receitas para cobrir os custos do Estado. Assim, exige-se uma resposta estrutural, havendo duas soluções possíveis: ou se aumentam as receitas ou se reduz a despesa. O aumento das receitas é uma via que, reconhecidamente, tem impactos mais prolongados sobre a atividade económica e provoca períodos de baixo crescimento e de desemprego. Adicionalmente, o nível de tributação atingido em Portugal é já muito elevado.

De acordo com estimativas da Comissão Europeia, entre 2010 e 2013, Portugal regista o segundo maior acréscimo da carga fiscal na União Europeia (UE), após a França, com um acréscimo de 2,3% do PIB (1,9% para a média da área do euro e 1,7% para a UE), essencialmente via impostos diretos que registaram um acréscimo de 2,2% (1,2% na área do euro e 0,9% na UE). Um novo aumento de impostos teria custos económicos e sociais excessivos difíceis de comportar.

Ao mesmo tempo, Portugal apresenta um nível de despesa pública desproporcionado face à sua riqueza: em 2013, a despesa pública total (48,6% do PIB) estará próxima da média da UE (49,2% do PIB), mas a riqueza produzida por habitante será apenas 60% da média europeia (€ 15 600,00 em Portugal e € 25 700,00 na UE). Portugal tem hoje um nível de despesa excessivo que, como provam os défices persistentes, não consegue financiar. A criação de bases de sustentabilidade futura das finanças públicas passa assim necessariamente por um nível de despesa mais baixo do que o atual. Como preconizado no PAEF, a via de redução da despesa é a solução que permite atingir, em simultâneo, três objetivos: cumprir os compromissos internacionais de redução do défice orçamental; minimizar os custos a suportar pela economia e criar as condições de sustentabilidade futura das finanças públicas e do sistema de pensões. Foi neste âmbito que Portugal se comprometeu com uma redução de despesa significativa nos próximos anos. A reforma do Estado pela via da redução permanente da despesa constitui um pilar fundamental do ajustamento orçamental a efetuar.

A este propósito, importa ter presente a estrutura da despesa pública portuguesa, em particular o facto de aproximadamente 70% do total de gastos ser aplicado em despesas com pessoal e prestações sociais. Torna-se assim claro que uma redução da despesa para níveis compatíveis com a riqueza do País tem inevitavelmente de afetar estas áreas. Esta realidade não invalida reduções substanciais em áreas com menor peso. Com efeito, a redução das despesas de funcionamento do Estado é uma prioridade que tem sido seguida ano após ano, como mostra a despesa em consumos intermédios em 2012. No entanto, uma redução demasiado severa nestas despesas pode pôr em causa o funcionamento dos serviços essenciais às populações. Um programa de redução de despesa pública deve, por isso, ser equilibrado e desenvolver-se em várias frentes em simultâneo.

Por este motivo, o Governo decidiu enquadrar o esforço de redução de despesa num programa mais amplo de reforma do Estado. Foi escolhido como princípio estratégico orientador a prossecução de objetivos de equidade:

1. Equidade entre trabalhadores do setor público e do privado;
2. Equidade entre gerações;
3. Equidade entre os serviços públicos e os agentes privados.

Surgem, assim, três frentes de atuação integradas: despesas com pessoal, prestações sociais e medidas setoriais. Só a atuação em simultâneo nestes três vetores oferece garantias de uma redução sustentada dos níveis de despesa pública. Só assim será possível adaptar os serviços e prestações do Estado ao que a população quer e tem capacidade para pagar.

O cumprimento dos requisitos do PAEF tem já dado resultados visíveis, não só em termos da credibilidade internacional, como também em termos da recuperação da atividade económica interna. Após 10 trimestres consecutivos de contração da atividade económica, no 2.º trimestre de 2013, o PIB cresceu em termos reais 1,1% face ao trimestre anterior. Para tal contribuiu uma quebra menos acentuada do consumo privado e do investimento, mantendo-se o contributo positivo da procura externa líquida. A generalidade dos dados mais recentes, quer qualitativos quer quantitativos, sugere a continuação de uma evolução favorável da atividade económica no 3.º trimestre deste ano. Esta recuperação da atividade económica, ainda moderada, importa ser reforçada e sustentada de modo a salvaguardar a correção dos desequilíbrios estruturais.

Também o rácio da dívida pública em percentagem do PIB está a denotar ainda uma tendência crescente (atingindo os 118,4% líquido dos depósitos da Administração Central), uma vez que a correção dos défices orçamentais já observada é ainda insuficiente para inverter a trajetória da dívida pública.

Num cenário de crescimento económico muito moderado no médio prazo, a redução do endividamento líquido da economia, e das Administrações Públicas em particular, só é possível através da acumulação de excedentes de balança corrente e de capital e de saldos orçamentais primários positivos, respetivamente. Isto significa que o esforço de ajustamento que a economia portuguesa tem vindo a realizar tem de ser sustentado no tempo, com taxas de poupança privada e pública elevadas que permitam financiar o investimento, motor de crescimento.

Também o assegurar do financiamento da economia de forma estável e regular após a saída do PAEF é crucial para esse crescimento. Em 2014, o financiamento no âmbito do Programa representa cerca de metade do total das necessidades de financiamento do Estado e o remanescente deverá ser assegurado em condições de mercado. Só prosseguindo o esforço de ajustamento de forma credível e sustentada, poderá Portugal obter o financiamento necessário nessas condições.

Do ponto de vista das contas públicas, como já referido, a correção deve ser feita essencialmente através de reduções permanentes da despesa pública. É importante realçar que a concretização das medidas da reforma do Estado foi condição para a aprovação da extensão de maturidades dos empréstimos concedidos a Portugal pela UE. A prossecução destes objetivos e a execução das medidas acordadas continuará a ser condição para que os nossos parceiros continuem a apoiar Portugal, como têm feito até agora. Aliás, hesitações neste domínio, como mostrado por outros países em ajustamento, mostram que as consequências no curto prazo são muito piores. É por isso determinante que Portugal tome as medidas necessárias e indispensáveis para assegurar a sustentabilidade das suas finanças públicas e do sistema de pensões.

As crises de finanças públicas têm um impacto económico e financeiro gravoso, obrigando à tomada de medidas que têm inevitavelmente como custo uma quebra de atividade e um aumento do desemprego, com os inerentes custos sociais. É portanto imperioso tomar medidas para evitar a repetição destes episódios para a sociedade portuguesa. A prevenção das crises orçamentais requer assim que se desenvolvam regras orçamentais robustas, como as preconizadas na Lei do Enquadramento Orçamental, que transpõe para o ordenamento jurídico nacional os compromissos europeus assumidos por Portugal no sentido da manutenção da disciplina financeira. Esta Lei prevê o princípio da sustentabilidade, segundo o qual as regras orçamentais devem aplicar-se a todos os subsectores das Administrações Públicas, entendendo-se por sustentabilidade a capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública, conforme previsto naquela Lei e na legislação europeia.

Portugal está sujeito às regras de disciplina orçamental do Pacto de Estabilidade e Crescimento, previsto no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e revisto no Regulamento (UE) n.º 1175/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1466/97, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas. Este Regulamento elege como objetivo orçamental de médio prazo um saldo equilibrado ou excedentário, sendo que, no caso de Portugal, esse objetivo de médio prazo corresponde a um saldo orçamental estrutural não inferior a -0,5% do PIB.

Em 2 de março de 2012, Portugal, juntamente com outros 24 Estados-membros, assinou o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária, reconhecendo expressamente que a necessidade de os governos manterem finanças públicas sãs e sustentáveis e de evitarem défices orçamentais excessivos é determinante para preservar a estabilidade de toda a área do euro e, conseqüentemente, exige a introdução de regras específicas, incluindo uma regra de equilíbrio orçamental e um mecanismo automático para a adoção de medidas corretivas. Adicionalmente, quando a relação entre a dívida pública e o PIB excede o valor de referência de 60%, como sucede também em Portugal, esse valor em excesso (que roda presentemente os 60 pontos percentuais), deve ser reduzido a uma taxa média de um vigésimo por ano como padrão de referência.

A entrada em vigor de dois novos regulamentos europeus em maio de 2013 veio reforçar os procedimentos de monitorização para os Estados-membros participantes da área do euro a dois níveis: *i*) a definição de mecanismos de monitorização e avaliação dos programas orçamentais e correção de situações de défice excessivo, complementando as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento; e *ii*) o reforço da supervisão orçamental e económica em situação ou risco de instabilidade financeira. Isto significa que, no atual contexto, não só as disposições de correção de desequilíbrios orçamentais se encontram reforçadas,

como também, e sobretudo, as disposições na vertente de monitorização e prevenção de novos desequilíbrios se encontram significativamente intensificadas.

## **2. A sustentabilidade do sistema público de pensões**

Historicamente coexistem em Portugal dois grandes regimes de proteção social em matéria de pensões nas eventualidades de velhice, invalidez e morte: por um lado, o sistema previdencial do regime geral de segurança social, destinado à generalidade dos trabalhadores do setor privado e aos trabalhadores do setor público com relação jurídica de emprego privado; e, por outro lado, o regime da Caixa Geral de Aposentações (Caixa), atualmente designado de regime de proteção social convergente, destinado aos funcionários públicos e agentes administrativos, atualmente trabalhadores em funções públicas.

Ambos os regimes são, na sua essência, públicos, pois foram instituídos, são geridos e garantidos financeiramente pelo Estado, enquadram-se no 1.º pilar de proteção social, isto é, asseguram o grau de proteção com prestações substitutivas de rendimentos do trabalho, e têm natureza legal, dado que a sua configuração é moldada unilateral e imperativamente pelo legislador, diversamente do que sucede nos regimes complementares e na poupança individual, que têm fonte convencional ou contratual.

Tanto o sistema previdencial do regime geral como o regime de proteção social convergente são geridos em sistema de repartição, o que significa que as pensões em pagamento são suportadas pelas contribuições atuais dos trabalhadores e empregadores e, quando estas se revelam insuficientes, o que se admite que apenas deva ocorrer em situações conjunturais, por uma contribuição do Estado, proveniente dos impostos e, em contextos de desequilíbrio orçamental, por recurso ao endividamento.

Este modelo de financiamento, que não assegura a cobertura das responsabilidades dos direitos em formação através da constituição de provisões, como sucede nos regimes geridos em sistema de capitalização, tem subjacente um princípio de solidariedade entre gerações, pressupondo que a geração no ativo suporte o pagamento das pensões da geração aposentada ou reformada.

A sustentabilidade deste modelo, em que ninguém financia com o seu esforço contributivo a sua própria pensão, depende da evolução, por natureza incerta, quando projetada a longo prazo, de vários fatores, desde logo da vontade de manter a configuração do regime no futuro, mas fundamentalmente da capacidade de as gerações vizinhas assumirem os encargos com as pensões das gerações contribuintes anteriores.

Com efeito, a sustentabilidade a prazo de um regime público de pensões repousa, por um lado, na perceção social e política da comunidade de que ele é materialmente justo, por observar imperativos elementares de igualdade proporcional entre os diversos grupos de cidadãos, e equitativo, por distribuir proporcionalmente os benefícios e os encargos entre todos os utentes do regime de pensões, e que, como tal, deve continuar a existir nos mesmos moldes, e, por outro lado, na sua capacidade de autofinanciamento, sem prejuízo do suprimento pelo Estado de desequilíbrios financeiros conjunturais, com recurso a outras fontes de receitas, situadas exteriormente ao sistema de pensões.

Esta última situação deverá, contudo, ser tendencialmente marginal e temporária. Na verdade, um sistema de pensões assente numa lógica de repartição deve, ao longo da sua vida, evoluir no sentido de procurar garantir a sua sustentabilidade financeira de um modo permanente, aproximando a todo o tempo o valor das contribuições que recebe do valor das prestações que paga.

### **2.1. Igualdade proporcional**

O regime da Caixa é um regime especial de pensões, aferindo-se a sua equidade e justiça material relativa necessariamente pela comparação das suas características com as contemporâneas definidas pelo mesmo legislador para o regime geral, destinado tendencialmente a todos os trabalhadores que não integrem aquele primeiro regime, e pela verificação se as diferenças de condições encontram justificação razoável e suficiente.

Na medida em que estão em causa prestações vitalícias, que são pagas durante um período temporal muito alargado, a comparação entre regimes tem de fazer-se numa perspetiva histórica, pelo menos equivalente ao tempo que está hoje estabelecido como correspondendo a uma carreira completa, isto é, o tempo de serviço máximo que pode relevar na pensão, pois subsistem na atualidade pensões fixadas com condições e fórmulas de cálculo que vigoraram em todo esse período.

Assim, se recuarmos 40 anos, até 1973, verificamos que, na Caixa, para a generalidade dos subscritores desta instituição — pois dentro da própria Caixa sempre coexistiram com o regime «geral» do Estatuto da Aposentação inúmeros regimes especiais mais favoráveis em diversos domínios, como as condições de aposentação ou reforma e as regras de cálculo e ou de atualização da pensão —, a pensão máxima, igual à última remuneração mensal do funcionário deduzida da percentagem da quota para a Caixa, exigia 60 anos de idade e 40 anos de serviço.

Na mesma época, entre 1963 e meados de 1983, a pensão máxima a que os contribuintes do regime geral podiam obter correspondia a 80% do salário base, dependendo essa pensão de 65 anos de idade e de 40 anos de trabalho.

Entre meados de 1977 e o final de 2003, a generalidade dos subscritores da Caixa inscritos até 31 de agosto de 1993 passou a poder aposentar-se com uma pensão igual à última remuneração ilíquida de quota, isto é, a receber uma pensão superior em 10% à remuneração que auferiria se continuasse a trabalhar, bastando para tal contar 60 anos de idade e 36 anos de serviço.

Na prática, porém, com fundamento no Decreto-Lei n.º 116/85, de 19 de abril, durante quase duas décadas, entre 1985 e 2003, apenas foram exigidos 36 anos de serviço, o que permitiu a aposentação antecipada sem penalizações e com pensão correspondente a 100% da remuneração ilíquida a gerações inteiras de funcionários com menos de 60 anos de idade, em muitos casos com bastante menos do que esta idade, dados os acréscimos de tempo de serviço que permitiam atingir rapidamente o tempo de serviço correspondente à carreira completa.

No mesmo período, os contribuintes do regime geral da segurança social com 40 anos de serviço e 65 anos de idade podiam receber, no máximo, 80% da remuneração de referência, remuneração esta que correspondia, entre meados de 1983 e o fim de 1993, à média mensal de todas as remunerações da carreira não revalorizadas e, entre 1994 e o fim de 2001, à média remuneratória mensal dos anos civis com remunerações revalorizadas mais elevadas dos últimos 15 anos de carreira.

Em 2004 e 2005, a pensão da generalidade dos subscritores da Caixa voltou a corresponder à última remuneração mensal líquida de quota para aposentação e pensão de sobrevivência, isto é, a equivaler a 90% daquela remuneração, mantendo-se os requisitos de 60 anos de idade e 36 anos de serviço, mas passando a aposentação antecipada a ser penalizada em 4,5% por cada ano ou fração em falta ao subscritor para atingir os 60 anos.

Desde 2006, a aposentação da generalidade dos subscritores da Caixa passou a exigir condições em matéria de idade e de tempo de serviço em convergência gradual para as estabelecidas no regime geral, convergência concluída já em 2013, e a pensão dos inscritos até 31 de agosto de 1993 passou a resultar da soma de duas parcelas, uma apurada com as regras do Estatuto da Aposentação adaptadas, relativamente ao tempo de serviço até 31 de dezembro de 2005, e a outra calculada de acordo com as regras do regime geral, relativa ao tempo de serviço posterior.

No regime geral da segurança social, entre 2002 e meados de 2007, aos contribuintes inscritos até 31 de dezembro de 2001 garantiu-se a pensão mais elevada de três fórmulas alternativas:

- a) A antiga, que tinha como limite máximo 80% da média remuneratória mensal dos 10 anos civis com remunerações mais elevadas dos últimos 15 anos de carreira;
- b) A nova, que tinha uma taxa anual de formação da pensão variável e que apurava a remuneração de referência a partir da média mensal das remunerações de toda a carreira revalorizadas; e
- c) A proporcional, que atribuía os valores de pensão primeiramente determinados de acordo com as fórmulas anteriores na proporção do tempo de serviço prestado até 2001 (valor resultante da fórmula antiga) a dividir pelo tempo total da carreira e do tempo de serviço prestado de 2002 em diante (valor resultante da fórmula nova) também a dividir pelo tempo total da carreira;

ao passo que os contribuintes inscritos após 2001 apenas tinham direito à fórmula nova.

No regime geral da segurança social, desde meados de 2007, os contribuintes passaram a estar divididos em três grupos:

- a) Os inscritos até 2001 que venham a reformar-se até 2016, que têm direito à melhor de duas fórmulas: a nova e a proporcional, sendo que nesta última o limite temporal relevante para atribuição da pensão antiga e da pensão nova se situa em 2006 e 2007;
- b) Os inscritos até 2001 que venham a reformar-se após 2016, que têm direito à melhor de duas fórmulas: a nova e a proporcional, sendo que nesta última o limite temporal relevante para atribuição da pensão antiga e da pensão nova se situa em 2001 e 2002; e
- c) Os inscritos após 2001, que continuaram a ter direito apenas à fórmula nova.

Assim, tem de concluir-se ter existido, ao longo do tempo, uma importante disparidade entre o regime da Caixa e o regime geral da segurança social, em qualquer caso sempre superior a 10% do valor mensal das pensões, isto mesmo desprezando:

- a) Os regimes especiais mais favoráveis dentro da própria Caixa, que abrangiam uma parte muito substancial do seu universo de subscritores, superior a um terço do total;
- b) As excepcionais condições de aposentação ou reforma, que encurtavam a carreira contributiva em vários anos — mais de cinco, para gerações inteiras de pensionistas da Caixa — e alargavam na mesma medida a duração da pensão.

Isso mesmo é confirmado por inúmeras simulações realizadas com situações tipo representativas de grande parte do universo total de aposentados da Caixa, cujas pensões, se calculadas de acordo com cada um dos regimes sucessivamente em vigor no regime de proteção social convergente aplicado pela Caixa em 2000, 2005 e 2010, apresentam, relativamente ao resultado da fórmula historicamente mais favorável do regime geral de segurança social, que vigorou entre 1993 e 2001, uma diferença, para mais, de pelo menos 10% (a diferença, nalguns casos, é mesmo substancialmente superior a essa, chegando mesmo a ultrapassar os 30%).

Essa disparidade, como se referiu, sempre existiu também no âmbito da própria Caixa. Por um lado, os subscritores inscritos até 31 de agosto de 1993 mantiveram as regras de cálculo do Estatuto da Aposentação, enquanto aos inscritos posteriormente foram aplicadas as regras do regime geral da segurança social. Por outro lado, muitos dos subscritores pertencentes àquele primeiro grupo beneficiam, ou beneficiaram no passado, de regimes especiais mais vantajosos do que o estabelecido no referido Estatuto, encontrando-se alguns desses regimes referenciados no Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro. A referida disparidade resulta também da diferente taxa de formação da pensão e, sobretudo, da forma de determinar a remuneração de referência à qual se aplica aquela taxa.

Com efeito, é muito diferente considerar últimas remunerações ou remunerações antigas revalorizadas, pois as primeiras são geralmente as mais elevadas de toda a carreira, por corresponderem à mais alta categoria ou cargo desempenhado pelo subscritor, considerando a situação típica de ascensão gradual na carreira, perfil que é, também, com raras exceções, o dos contribuintes do regime geral de segurança social.

A esta conclusão não obsta sequer a regra existente no regime geral da segurança social, em matéria de densidade contributiva, que se basta com 120 dias de contribuições por ano civil para contabilizar um ano completo, uma vez que releva apenas em sede de taxa de formação da pensão, não afetando a remuneração de referência considerada no cálculo da pensão.

A atual fórmula de cálculo da pensão da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, apesar de representar uma evolução importante relativamente à fórmula inicial do Estatuto da Aposentação, apresenta, ainda, concretamente no que respeita à parcela da pensão relativa ao tempo de serviço anterior a 2006, que é apurada a partir da antiga fórmula do Estatuto da Aposentação adaptada, uma disparidade com a do regime geral da segurança social.

Essa disparidade está já atenuada mas ainda longe de estar completamente eliminada, uma vez que o apuramento da remuneração de referência no regime geral a partir de uma média de remunerações percebidas num período muito alargado reduz substancialmente o valor desta e, assim, indiretamente da

própria taxa de substituição, traduzida pela percentagem de cobertura da última remuneração auferida pela primeira pensão obtida.

## 2.2. Equidade

A solidariedade entre gerações não pode deixar de ser bidirecional, dos trabalhadores ativos para com os pensionistas, mas igualmente destes para com aqueles, não podendo razoavelmente exigir-se aos primeiros um esforço desproporcionado para aquilo que são as suas capacidades e para aquilo que serão previsivelmente os benefícios que colherão no futuro do sistema, isto mesmo admitindo que as novas regras não serão também elas alvo de alteração em sentido desfavorável no futuro.

Acresce que existe também uma enorme desproporção entre aquilo que é o nível de pensões da Caixa e o esforço contributivo realizado pelos seus beneficiários, que, recorda-se, contribuíram para aposentação e pensão de sobrevivência com uma percentagem da sua remuneração de 7% até 1984, de 8% entre 1985 e 1993, de 10% entre 1994 e 2010 e de 11% desde 2011.

Essa realidade é inequivocamente comprovada por um simples exercício teórico com os seguintes pressupostos, exageradamente generosos:

- a) Quotas descontadas pelo trabalhador durante uma carreira completa de 36 anos;
- b) Contribuição constante do empregador de 23,75% durante o mesmo período (nota-se que no regime geral da segurança social, com base na desagregação da taxa contributiva global para as eventualidades velhice, invalidez e morte — as que a Caixa assegura —, competiria aos empregadores uma taxa real inferior, de apenas 16,4%);
- c) Capitalização, juntamente com os juros sucessivamente gerados por esse capital, das quotas do subscritor e das contribuições do empregador a uma taxa líquida de 4% ao ano (taxa técnica aceite nos estudos atuariais);
- d) Canalização da totalidade do capital acumulado (incluindo a parte relativa às quotas e contribuições para pensão de sobrevivência) para financiar exclusivamente a pensão de aposentação;

do qual resulta que o financiamento assim gerado apenas daria para pagar as pensões do subscritor durante cerca de nove anos, quando um aposentado recebe, em média, pensão durante 18,1 anos e depois ainda deixa aos herdeiros uma pensão de sobrevivência de cerca de metade da pensão de aposentação.

Deste exercício resulta também evidente não ter qualquer adesão à realidade a ideia de que seria o facto de os empregadores dos subscritores da Caixa não terem contribuído historicamente com uma percentagem das remunerações dos seus funcionários equivalente à existente no regime geral a responsável pelo desequilíbrio estrutural do regime de proteção social convergente.

## 2.3. Autofinanciamento

O regime da Caixa padece de um desequilíbrio financeiro estrutural que é imputável à conjugação de diversos fatores:

- Uns de política legislativa, relacionados com:
  - a) A proliferação de regimes especiais, alguns deles em que o tempo expectável de pagamento da pensão chega a superar, várias vezes, a carreira contributiva;
  - b) As restrições na admissão de novos trabalhadores na Administração Pública e as medidas de política remuneratória que têm vindo a ser adotadas nos últimos anos;
  - c) Medidas de convergência, como o fecho do regime da Caixa a novos subscritores — embora este seja responsável, no máximo, por apenas cerca de 400 milhões de um défice anual atual de 4,36 mil milhões (défice estimado total da Caixa para o corrente ano de 2013, que terá que ser coberto por transferências do Orçamento do Estado).
- Outros de natureza demográfica, como:
  - a) O envelhecimento da população de subscritores, que reflete o amadurecimento do regime;

b) O aumento da esperança média de vida.

- Outros ainda de natureza económico-financeira, como a redução salarial que afeta a generalidade dos subscritores da Caixa e que conduz a uma descida das contribuições.

Em 20 anos de convergência, de 1993 a 2013, e apesar das importantes medidas estruturais concretizadas, o custo com pensões subiu de 1681 milhões de euros para 9253 milhões de euros (2013), o mesmo é dizer de 2,31% para um valor nunca inferior a 5,5% do PIB, passando o número de aposentados e reformados de cerca de 203 000 para mais de 468 000 e a pensão média de € 538,42 para € 1282,58.

No mesmo período, as necessidades anuais de financiamento da Caixa a partir do Orçamento do Estado passaram de 765 milhões de euros, numa época em que só as autarquias locais e as regiões autónomas contribuía como empregadores e com apenas 8% da massa salarial, para 4,36 mil milhões de euros, quando todos os empregadores contribuem com 20% da massa salarial, e o rácio subscritores ativos / aposentados desceu perigosamente de 3,56 para 1,13.

O nível de autofinanciamento das prestações pagas pela Caixa (pensões de aposentação e sobrevivência atribuídas) por contribuições recebidas dos trabalhadores e das entidades públicas empregadoras situa-se, em 2013, pouco acima dos 40%, sendo os restantes quase 60% (mais do triplo da taxa contributiva real do empregador no regime geral da segurança social para as eventualidades velhice, invalidez e morte) cobertos por transferências do Orçamento do Estado, ou seja, por impostos ou por recurso ao endividamento.

Mesmo admitindo que todos os novos funcionários recrutados pela Administração Pública desde o fecho do regime da Caixa em 1 de janeiro de 2006 tivessem sido, ainda, inscritos na Caixa (admitindo 100 000 novos trabalhadores, por excesso), em 2013, ano em que todos os empregadores contribuem já com 20% da massa salarial do seu pessoal, a capacidade de autofinanciamento do regime de proteção social assegurado pela Caixa apenas conheceria um acréscimo de cerca de 400 milhões de euros, o que a manteria ainda em nível inferior a 50%.

A evolução previsível dos fatores críticos para a sustentabilidade financeira estrutural da Caixa aponta no sentido da continuação da degradação da situação, num momento em que desequilíbrios orçamentais estruturais do Estado, vinculações internacionais relacionadas com estes mesmos desequilíbrios e a situação económica do País não permitem continuar, como até aqui, a aumentar anualmente o valor da contribuição para a Caixa. O défice anual da Caixa ascende a 2,6% do PIB, com tendência crescente, situação que se afigura insustentável, pelas razões expostas em 1.

### **3. Convergência**

A questão de saber se a disparidade assinalada em 2.1. — que inicialmente discriminava positivamente funcionários públicos face a trabalhadores do setor privado, depois funcionários públicos face a trabalhadores do setor privado e do setor público com relação jurídica de emprego privado e, mais recentemente, funcionários públicos admitidos até 31 de agosto de 1993 face a todos os restantes trabalhadores e funcionários — respeita princípios básicos de igualdade proporcional, isto é, se tem fundamento substantivo suficiente, foi sendo repetidamente respondida negativamente pelo legislador, que desde a primeira metade da década de 80 vem impondo a convergência de regimes.

A convergência de regimes, melhor, a convergência do regime da Caixa para o regime geral da segurança social, sem qualquer garantia de salvaguarda de situações discriminatórias, é um princípio há muito afirmado na ordem jurídica em sede própria, especificamente nos instrumentos legislativos mais importantes no domínio das pensões, como que balizando expectativas e sinalizando o sentido da evolução futura do sistema de pensões da Caixa.

Com efeito, a convergência entre os dois regimes públicos de pensões consta das leis de bases da segurança social há cerca de três décadas, inicialmente tendo como horizonte a criação de um novo regime único, diferente daqueles dois, mais recentemente com o objetivo declarado de aplicar aos utentes da Caixa as regras do regime geral.

### 3.1. Níveis

Dos três níveis teoricamente possíveis de convergência:

- a) Alteração das regras apenas para os futuros subscritores (1.º nível);
- b) Alteração das regras para os futuros subscritores e para os atuais subscritores/futuros beneficiários (2.º nível); e
- c) Alteração das regras para os futuros subscritores, para os atuais subscritores/futuros beneficiários e para os atuais beneficiários (3.º nível);

foi inicialmente escolhido o primeiro, que parecia responder adequadamente aos princípios de igualdade proporcional e de equidade, que constituíam à época a principal preocupação, tanto assim que continuaram a multiplicar-se, para os subscritores inscritos até 31 de agosto de 1993, os regimes de exceção, alguns só eliminados com o Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro.

Em 1993, a dívida pública era de 54,6% do PIB, tendo sido neste contexto que, nesse ano, foi decidido passar a aplicar aos novos funcionários públicos, isto é, aos que fossem admitidos a partir de 1 de setembro de 1993, as regras de cálculo da pensão do regime geral de segurança social (o mesmo figurino viria a ser adotado na reforma do regime geral de 2002).

Naquela ocasião, aos subscritores da Caixa inscritos até 31 de agosto de 1993 foi permitida a manutenção do regime de que historicamente beneficiavam, não podendo, porém, tal opção do legislador interpretar-se como a garantia da imutabilidade futura das regras que lhes eram aplicáveis, pois que uma das características matriciais do regime da Caixa, inscrita no artigo 43.º do Estatuto da Aposentação, era a de que o regime legal e a situação de facto a considerar na aposentação era a que se verificasse na data da prolação do despacho que reconhecesse o direito e fixasse o valor da pensão.

A decisão, temporalmente datada, de imputar o ónus do ajustamento em exclusivo a quem ainda não tinha entrado no sistema, cedo revelou limitações, quando o desequilíbrio estrutural do regime da Caixa e a situação das finanças públicas alteraram substancialmente as circunstâncias em que havia sido tomada.

A partir de 2000, o PIB estagnou, registando até 2007 um crescimento médio de 1,1%, e a dívida pública aumentou de 50,7% para 68,3% do PIB entre 2000 e 2007.

Decidiu-se, então, em face do novo contexto — que colocava a sustentabilidade financeira no mesmo patamar de importância com a igualdade e a equidade como forças motrizes do esforço de convergência —, chamar os subscritores da Caixa que ainda não reuniam condições para beneficiar dos direitos consagrados no seu regime a participar no esforço de reequilibrar o sistema (o mesmo figurino viria a ser adotado na reforma do regime geral de 2007), o que sucedeu, por diversas vezes, com Governos sustentados por diferentes maiorias e partidos políticos, entre 2004 e 2013, destacando-se:

- Em 2004, a redução da pensão da Caixa de 100% para 90% da última remuneração mensal do subscritor, assim se eliminando a situação incompreensível de o funcionário aposentado receber mais de pensão do que percebia de salário;
- Em 2006:
  - a) O fecho do regime da Caixa, que deixou de poder inscrever novos subscritores, sendo os novos funcionários públicos, contratados a partir de 1 de janeiro de 2006, obrigatoriamente inscritos no regime geral de segurança social;
  - b) A convergência gradual do regime geral da Caixa para o regime geral em matéria de condições de aposentação — de 60 para 65 anos, ao ritmo de seis meses por ano — e de tempo de serviço correspondente a uma carreira completa — de 36 para 40 anos, também ao ritmo de seis meses por ano;
  - c) A eliminação ou adaptação de várias dezenas de regimes especiais de aposentação e de reforma da Caixa, mais favoráveis do que o regime do Estatuto da Aposentação, aplicado pela Caixa à generalidade dos seus subscritores;

- d) A convergência instantânea da fórmula de cálculo das pensões do «regime geral» da Caixa, através da cristalização de uma primeira parcela da pensão, apurada com base nas regras antigas adaptadas ao tempo de serviço prestado na sua vigência — até 31 de dezembro de 2005 —, e da receção automática das regras do regime geral para aplicação à carreira posterior a 2005.
- Em 2008, na sequência da reforma do regime geral de 2007 e por importação das novas regras deste:
    - a) Aplicação às pensões atribuídas a partir de 2008 do fator de sustentabilidade estabelecido para o regime geral, apurado em função da evolução da esperança média de vida aos 65 anos;
    - b) Alteração do regime de aposentação antecipada, que passou a depender de 30 anos de serviço aos 55 anos de idade;
    - c) Bonificação das pensões requeridas após o trabalhador reunir todos os requisitos para a aposentação;
    - d) Atualização diferenciada das pensões, em função do valor daquelas, segundo a inflação e o crescimento real do PIB.
  - Em 2010, também para as pensões futuras, a primeira parcela da pensão da Caixa, relativa ao tempo de serviço prestado até 2005, deixou de ter por referência 90% da última remuneração mensal para passar a corresponder a 90% da última remuneração de 2005 revalorizada nos termos do regime geral de segurança social, com base na inflação, e a pensão antecipada passou a ser penalizada em 0,5% por cada mês ou fração em falta ao subscritor para atingir a idade legal, à semelhança do que sucedia no regime geral.
  - Em 2011, para as pensões a atribuir, a primeira parcela da pensão da Caixa, relativa ao tempo de serviço prestado até 2005, passou de 90% para 89% da última remuneração de 2005 revalorizada, em consequência da subida de 10% para 11% das quotas dos subscritores.
  - Em 2013:
    - a) Convergência súbita — para as pensões ainda não requeridas — dos regimes geral e especiais da Caixa para o regime geral de segurança social em matéria de condições de aposentação e de reforma — 65 anos de idade e 15 anos de serviço para a generalidade dos subscritores da Caixa e 60 anos de idade e tempo de serviço variável para os regimes especiais dos militares e elementos das forças de segurança *lato sensu*;
    - b) Alargamento da base de incidência contributiva relevante para o cálculo da segunda parcela da pensão, a partir de 2013, considerando todas as remunerações efetivamente auferidas, tal como estabelecidas no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, independentemente de respeitarem ou não ao cargo pelo qual o subscritor se encontra inscrito na Caixa;
    - c) Revalorização das remunerações a considerar no cálculo da primeira parcela da pensão, isto é, das remunerações auferidas até 2005, com base na evolução do índice 100 da escala salarial das carreiras de regime geral da função pública — em detrimento da inflação —, por melhor se adequarem à realidade remuneratória específica da função pública.

Apesar disso, a situação não parou de agravar-se, somando-se ao desequilíbrio estrutural da Caixa uma das maiores crises financeiras e económicas à escala global desde a Grande Depressão, que fez colapsar economias e provocou uma severa e ainda não ultrapassada crise das dívidas soberanas, que impediu vários Estados, incluindo Portugal, de se financiarem no mercado da dívida pelos mecanismos normais, obrigando-os a recorrer a assistência internacional de emergência, concedida sob condições muito exigentes.

A partir de 2008, a dívida pública aumentou de 71,7% para 123,6% do PIB entre 2008 e 2012. Enquanto isso o regime da Caixa atingia a situação de insustentabilidade descrita em 2.3.

Pela primeira vez, o Estado enfrentou a iminência da situação de bancarrota sem possibilidade de recorrer a instrumentos de política monetária. Assim, alteraram-se de forma substancial e irremediável as

circunstâncias em que se havia fundado a decisão de circunscrever ao 2.º nível a participação dos utentes da Caixa no esforço indispensável à sua viabilização.

A correção do desequilíbrio estrutural da Caixa, que, pela sua dimensão e evolução, objetivamente ameaça a já difícil situação financeira do Estado, exige, com efeito, medidas enérgicas e estruturais, sem precedentes em Portugal nos anos mais recentes, mas adequadas e proporcionadas à gravidade dos problemas que o País enfrenta.

Não pode, desta feita, o ajustamento ser efetuado apenas para as pensões a calcular no futuro — o que só por si adiaria o início dos efeitos em cerca de dois anos, dado o volume de pedidos, a que é ainda aplicável a legislação de 2012, pendentes de instrução na Caixa — porque, como a experiência demonstra, a despesa total continuaria a aumentar de forma acelerada só por efeito do aumento do número de pensões.

### **3.2. Solução**

A única solução — inevitavelmente consensual, porque ditada, em estado de necessidade, por razões de elementar pragmatismo, sem preconceitos ideológicos ou opções de fundo sobre um novo modelo de segurança social — passa por aprofundar a convergência numa dupla dimensão: ao nível da receita, através do aumento da taxa da contribuição dos empregadores para o valor existente no regime geral da segurança social (23,75%), o que deverá acontecer já em 2014, e do lado da despesa, através da redução estrutural do nível de despesa com pensões.

#### **3.2.1. Receita**

Ao nível da receita, não há alternativas viáveis ao aumento da taxa da contribuição do empregador. A taxa das quotizações dos trabalhadores já se encontra nos 11%, que é a taxa do regime geral, além de que estes trabalhadores — que não beneficiarão do mesmo regime de aposentação — aposentar-se-ão, pelo menos, cinco anos mais tarde e terão uma pensão inferior à dos funcionários já aposentados. Suportam ainda presentemente cortes salariais que diminuem a sua capacidade de suportar o esforço exigido.

A manutenção do grau de contribuição do Estado para a Caixa encontra as fortes restrições anteriormente referidas, só sendo possível:

- a) Se aumentasse significativamente a carga fiscal, que já se encontra num patamar reconhecidamente elevado, com prejuízo para o crescimento económico e para a criação de emprego, num efeito em cadeia que não deixaria de repercutir-se negativamente sobre todos os cidadãos; ou
- b) Se o Estado conseguisse, para suportar esta despesa, financiar-se externamente, o que iria acrescer aos níveis de endividamento do País já de si muito elevados, sendo, de resto, a capacidade de cortar estruturalmente despesa justamente um dos fatores mais relevantes para garantir o acesso a financiamento externo pelos canais normais.

#### **3.2.2. Despesa**

Ao nível da redução da despesa, via que o PAEF privilegia, a solução mais equitativa e viável passa por alterar a fórmula de cálculo da parcela da pensão dos subscritores da Caixa inscritos até 31 de agosto de 1993 relativa ao tempo de serviço prestado até 2005 e reduzir ou recalcular a pensão ou primeira parcela da pensão dos aposentados por forma a aproximar-se — o que ainda assim apenas sucederá parcialmente — do valor que resultaria das regras aplicadas no regime geral e na Caixa aos subscritores inscritos desde 1 de setembro de 1993.

Alterar a fórmula apenas para o futuro significaria que nenhum efeito positivo na sustentabilidade seria sentido no curto e no médio prazo. A configuração da despesa também limita fortemente a capacidade de o legislador definir níveis de isenção para as reduções e recálculos sem comprometer a utilidade da medida.

### **3.3. Medidas**

A presente proposta de lei aprofunda a convergência, para os novos pensionistas, como sempre sucedeu no passado e como impõem princípios de justiça material e de equidade há muito defendidos pelo legislador,

mas igualmente para os atuais pensionistas, pelas mesmas razões mas também, essencialmente, por imperativos de sustentabilidade financeira cuja gravidade e premência não podem deixar de prevalecer, ao menos provisoriamente, sobre as expectativas dos afetados, preservando, porém, os efeitos já produzidos das situações a alterar, que apenas são modificadas para o futuro.

No atual contexto de emergência económica e financeira do Estado, não há condições materiais para, por mais tempo, continuar a circunscrever o ónus da insustentabilidade financeira do sistema aos futuros beneficiários. Os beneficiários atuais e futuros deste sistema — que são os principais interessados na sua sustentabilidade financeira — devem, todos, sem exceção, na medida das suas possibilidades, participar nesse esforço, na certeza de que o que lhe vier a acontecer no futuro não deixará de a todos por igual afetar, inevitavelmente em maior medida do que os sacrifícios que agora são pedidos.

Assim, o esforço pedido aos atuais pensionistas é essencial à salvaguarda das suas próprias expectativas, que apenas podem ser adequadamente protegidas num contexto de sustentabilidade do sistema de pensões a que pertencem. Tal esforço, seguramente bem compreendido no quadro da solidariedade entre gerações, é a melhor garantia de que também as gerações vizinhas das atualmente aposentadas poderão dispor, ainda assim, de um grau mínimo de autonomia na definição do futuro.

O imperativo do aprofundamento da convergência passa por:

- Considerar no cálculo da primeira parcela da pensão da Caixa, relativa ao tempo de serviço prestado até 2005, 80%, em vez dos atuais 89%, da última remuneração de 2005 revalorizada nos termos do índice 100 da escala salarial das carreiras de regime geral da função pública, substituindo-se definitivamente o critério tradicional do regime da Caixa — remuneração líquida ou ilíquida da percentagem da quota para a Caixa — pela tradicional taxa global de formação da pensão do regime geral — 2% de taxa anual de formação por cada um dos 40 anos de trabalho.

A não existência de histórico de registo de remunerações relativamente aos subscritores da Caixa inscritos até 31 de agosto de 1993 inviabiliza a imediata convergência total de regimes, na medida em que não permite aplicar a fórmula de cálculo do regime geral que apura a remuneração de referência a partir da média mensal remuneratória de toda a carreira.

- Substituir a regulação exaustiva em legislação própria do regime de proteção social convergente das condições de aposentação, designadamente idade legal de acesso à pensão, e da disciplina do fator de sustentabilidade, por remissões dinâmicas para a legislação do regime geral naqueles domínios, assim se evitando a necessidade de futuras alterações legislativas em duplicado;
- Eliminar, para as prestações a atribuir no futuro, a possibilidade de um aposentado ou reformado que se encontre legalmente a exercer funções públicas optar por receber a pensão em detrimento da remuneração, por se considerar que quem trabalha deve obrigatoriamente auferir a contrapartida do serviço que presta e não uma prestação por natureza substitutiva de rendimentos do trabalho. Mantêm-se, porém, os atuais regimes especiais de exercício de funções públicas por aposentados, sem prejuízo de os interessados terem de optar entre receber um terço da pensão e a totalidade da remuneração ou perceber um terço da remuneração e a totalidade da pensão;
- Aperfeiçoar o regime de acumulação das pensões e capitais de remição de natureza indemnizatória atribuídos em consequência de acidentes de trabalho ou doenças profissionais sem qualquer impacto real na capacidade geral de ganho e nos rendimentos com remunerações do trabalho e pensões de aposentação ou reforma;
- Reduzir imediatamente em 10% ou recalcular a primeira parcela das pensões de aposentação e de reforma em pagamento em 1 de janeiro de 2014 de valor mensal superior a € 600,00 em cuja fixação tenha intervindo fórmula antiga do regime da Caixa — que deu à grande maioria das pensões o valor de 100% da última remuneração mensal —, sem prejuízo:

- a) Das pensões e parcelas de pensão fixadas de acordo com as normas aplicáveis ao cálculo das pensões dos beneficiários do regime geral de segurança social, das pensões automaticamente

atualizadas por indexação parcial à remuneração de trabalhadores no ativo (desde o início já 10% abaixo das pensões anteriormente referidas) e das pensões de reforma extraordinária ou de invalidez dos deficientes das Forças Armadas, que não são alteradas;

- b) Das pensões dos aposentados com idade igual ou superior a 75 anos, que estão isentas da redução/recálculo em função daquela idade, isto é, o limite mínimo geral de isenção de € 600,00 sobe € 150,00 de cinco em cinco anos a partir dos 75 anos de idade do pensionista;
  - c) A redução/recálculo fica sujeita à condição resolutive de a capacidade económica do País e o equilíbrio financeiro do Estado permitir reverter aquelas medidas, aferidos pela verificação cumulativa das seguintes condições em dois anos consecutivos: o PIB tenha um crescimento nominal anual igual ou superior a 3% e o saldo orçamental esteja próximo do equilíbrio, não inferior a 0,5% do PIB.
- Aplicar às pensões de sobrevivência — prestações de natureza contributiva atribuídas aos herdeiros dos aposentados e reformados da Caixa, independentemente da situação económica de quem as recebe, que correspondem, em regra, a metade do valor mensal da pensão do falecido e que são livremente acumuláveis com todos os tipos de rendimentos, nomeadamente remunerações do trabalho e pensões de aposentação ou reforma — o mesmo regime de redução e recálculo estabelecido para as pensões de aposentação e de reforma, com as necessárias adaptações, nomeadamente estabelecendo limites de isenção não inferiores a uma vez o indexante dos apoios sociais (IAS);
  - Revogar todas as normas que estabelecem acréscimos de tempo de serviço com efeitos a partir de 2014, sem prejuízo da aplicação daqueles acréscimos ao tempo prestado até 2013;
  - Fazer depender o direito a prestações da Caixa com fundamento em incapacidade da confirmação dessa incapacidade pela junta médica da Caixa, sem prejuízo das competências das juntas privativas dos Serviços para todas as matérias de gestão interna de recursos humanos que não se repercutam financeiramente na Caixa.

### 3.4. Efeitos

A presente proposta de lei, salvaguardando o núcleo essencial do direito a uma pensão, opera um reequilíbrio relativo entre o esforço exigido e os benefícios atribuídos aos trabalhadores passados e atuais e aos pensionistas atuais e futuros, procurando concretizar a solidariedade entre gerações que não pode ter sentido único, particularmente no atual contexto de emergência financeira do Estado.

No plano estritamente financeiro, procura estancar a degradação da situação de crónica insustentabilidade do regime da Caixa, que atinge neste momento uma gravidade sem precedentes, através de medidas que globalmente representam, a partir de 2014, por ano, cerca de 1070 milhões de euros ou 0,65% do PIB (o défice da Caixa é reduzido de 2,6% para, ainda assim, cerca de 2% do PIB), sendo:

- a) De cerca de 720 milhões de euros a redução na despesa com pensões (a redução das pensões e o recálculo da primeira parcela das pensões em abono poupa ao Estado cerca de 680 milhões de euros nas pensões de aposentação, reforma e invalidez e cerca de 40 milhões de euros nas pensões de sobrevivência);
- b) De cerca de 350 milhões de euros o aumento da receita resultante da subida para 23,75% da taxa da contribuição dos empregadores.

Os efeitos da alteração, para o futuro, da fórmula de cálculo da primeira parcela da pensão dos subscritores da Caixa inscritos até 31 de agosto de 1993 apenas serão sentidos a prazo, ao ritmo a que forem sendo atribuídas pensões com base nessas novas regras, esperando-se, todavia, que venham igualmente a ter um impacto significativo na correção da trajetória de insustentabilidade do sistema de pensões assegurado pela Caixa

O conjunto das medidas propostas na presente proposta de lei afigura-se essencial para repor o sistema de pensões público num caminho de viabilidade financeira futura, garantindo, desse modo, as expectativas dos atuais e vindouros beneficiários de prestações asseguradas pela Caixa.

#### 4. Conclusão

De uma perspetiva de política legislativa, a lei agora proposta assume-se como medida incrementadora do Estado Social de Direito, enquanto modelo de Estado adotado na Constituição da República Portuguesa.

Assume-se esta medida como implementadora do Estado Social de Direito, desde logo, ao prosseguir um reforço dos princípios da igualdade e da justiça ao respetivo modelo coexistenciais, quando, salvaguardando o núcleo essencial do direito a uma pensão, opera um reequilíbrio relativo entre o esforço exigido e os benefícios atribuídos aos trabalhadores passados e atuais e aos pensionistas atuais e futuros, procurando concretizar a solidariedade entre gerações que não pode ter sentido único, particularmente no atual contexto de emergência financeira do Estado.

É neste quadro, e a partir da vocação implementadora dos princípios da igualdade e da justiça material, que deve ter-se presente que a Constituição não impõe ou sequer sugere qualquer separação entre o regime de proteção social aplicável aos trabalhadores que exerçam funções públicas e o regime aplicável ao universo dos restantes trabalhadores, tal como não impõe qualquer discriminação positiva a favor de um daqueles universos.

Na verdade, e tal como o Tribunal Constitucional tem repetidamente afirmado, apesar de resultar do texto constitucional a incumbência para o Estado de organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado — n.º 2 do artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa —, o domínio do direito à segurança social é também um domínio dos direitos fundamentais sociais, os quais, por natureza e fisionomia constitucional, não são imunes à possibilidade de livre conformação legislativa, além de que dependem da existência de recursos financeiros para serem efetivos.

Pelo contrário, é ao legislador ordinário que cabe, em primeira linha, definir as soluções que entenda mais adequadas para dar cumprimento aos comandos constitucionais a que se encontra adstrito — em face das circunstâncias e condicionalismos de cada momento —, o que, no âmbito dos sistemas de segurança social, conduziu primeiro a uma separação de regimes e, desde 1993 — ainda que de forma mais acentuada desde 2005 —, tem levado a um esforço significativo no sentido de uma maior convergência entre os mesmos, comprovada que está a situação de desigualdade que hoje em dia caracteriza os dois regimes.

Mas a vocação implementadora do Estado Social de Direito que caracteriza a presente proposta de lei revela-se, outrossim, no particular respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos, enquanto posições jurídicas de defesa frente aos poderes públicos, que anima a conceção do correspondente normativo, à qual presidiu a consciência elementar de que a liberdade ou margem de inovação acima referidas, por mais amplas que possam ser as suas fronteiras, não pode naturalmente ser exercida a tudo o custo. Nesse sentido, a presente proposta de lei consagra, como se referiu anteriormente, um conjunto de soluções que, pondo em evidência interesses e valores constitucionais tendencialmente conflituantes, não encontram obstáculos sob o ponto de vista da sua conformidade constitucional.

Desde logo e no que à matéria da proteção da confiança diz respeito, recorde-se, para além do facto de a convergência de regimes, melhor, a convergência do regime da Caixa para o regime geral da segurança social, sem qualquer garantia de salvaguarda de situações discriminatórias, ser, como se viu, um princípio há muito afirmado na ordem jurídica em sede própria, especificamente nos instrumentos legislativos mais importantes no domínio das pensões, como que balizando expectativas e sinalizando o sentido da evolução futura do sistema de pensões da Caixa. Essa convergência entre os dois regimes públicos de pensões consta das leis de bases da segurança social há cerca de três décadas — inicialmente tendo como horizonte a criação de um novo regime único, diferente daqueles dois, mais recentemente com o objetivo declarado de aplicar aos utentes da Caixa as regras do regime geral —, constituindo entendimento pacífico do Tribunal Constitucional o de que, em matéria de sucessão de leis, uma norma será inconstitucional se resultar dela uma ideia de arbitrariedade ou excessiva onerosidade, o que acontecerá sempre que a alteração na ordem

jurídica resultante dessa norma não seja razoavelmente previsível para o seu destinatário e a mesma seja desproporcional.

Indo precisamente ao encontro desta preocupação, a presente proposta de lei vem associar as alterações dos montantes das pensões a critérios ou indicadores de confiança, os quais não apenas garantem a justiça e equidade das soluções que vem consagrar mas, essencialmente, mitigam fortemente o seu impacto na vida dos respetivos destinatários, afastando uma dimensão excessiva ou desproporcionada que as mesmas pudessem comportar.

São três os referidos critérios de confiança: salvaguarda de valores mínimos, o que permite subtrair ao universo de aplicação da presente proposta de lei os beneficiários de pensões cujo valor se entende ser indispensável para garantir condições mínimas de subsistência, defendendo-se, assim, o núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana, protegido constitucionalmente através da proibição de retrocesso social; proteção pela idade, o que pretende atenuar as reduções dos montantes das pensões em função da evolução da idade do pensionista, levando em consideração a necessidade de acautelar a situação dos beneficiários mais idosos, numa altura em que já não seja possível fazer um reajustamento das suas circunstâncias de vida; e indexação a indicadores económicos objetivos, o que garante não apenas a não definitividade das medidas que agora se aprova mas, e sobretudo, a expectativa da sua possível reversibilidade no futuro, logo que as condicionantes económicas o permitirem.

Através destes mecanismos, protegem-se, assim, fortemente as expectativas e o investimento de confiança feito pelos beneficiários quanto ao montante das suas pensões, salvaguardando-se, do mesmo passo, a liberdade constitutiva e a autorrevisibilidade que caracterizam a autonomia da função legislativa.

E é igualmente através dos mesmos mecanismos que, do ponto de vista da proibição do excesso ou regra da sujeição das intervenções ablativas das posições jurídicas dos particulares ao mínimo necessário, também elas coexistenciais a um Estado de Direito digno dessa qualificação, se pode afirmar a contenção destas medidas num mínimo necessário para assegurar a própria subsistência do sistema público de segurança social, provada que foi, tal qual o acima referido, a adequação do conteúdo da presente proposta de lei como resposta aos desafios de índole económica, financeira, demográfica e dos próprios princípios que este sistema enfrenta na atualidade.

Foram observados os procedimentos decorrentes da Lei n.º 23/98, de 26 de maio.

Assim:

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

#### Artigo 1.º

##### **Objeto**

1 - A presente lei estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social.

2 - A presente lei procede também:

a) À quarta alteração à Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 52/2007, de 31 de agosto, 11/2008, de 20 de fevereiro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, que estabelece mecanismos de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral de segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões;

b) À terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, alterado pelas Leis n.ºs 59/2008, de 11 de setembro, e 64-A/2008, de 31 de dezembro, que aprova o novo regime jurídico dos acidentes em serviço e das doenças profissionais no âmbito da Administração Pública;

c) À alteração do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, que aprova o Estatuto da Aposentação.

3 - A presente lei revoga ainda as normas que estabelecem acréscimos de tempo de serviço para efeitos de aposentação no âmbito da Caixa Geral de Aposentações (CGA).

## Artigo 2.º

**Alteração à Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro**

O artigo 5.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 52/2007, de 31 de agosto, 11/2008, de 20 de fevereiro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, passa a ter a seguinte redação:

## «Artigo 5.º

[...]

1 - .....

a) A primeira parcela, designada «P1», correspondente ao tempo de serviço prestado até 31 de dezembro de 2005, é calculada com base na seguinte fórmula:

$$R (T1 / 40)$$

em que:

*R* é 80% da remuneração mensal relevante nos termos do Estatuto da Aposentação, com um limite máximo correspondente a 12 vezes o valor do indexante dos apoios sociais (IAS), percebida até 31 de dezembro de 2005; e

*T1* é a expressão em anos do número de meses de serviço prestado até 31 de dezembro de 2005, com o limite máximo de 40 anos;

b).....

2 - A Caixa Geral de Aposentações aplica o fator de sustentabilidade correspondente ao ano da aposentação de acordo com o regime que sucessivamente vigorar para o fator de sustentabilidade das pensões de velhice do sistema previdencial do regime geral de segurança social.

3 - .....

4 - .....

5 - .....»

## Artigo 3.º

**Aditamento à Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro**

É aditado à Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 52/2007, de 31 de agosto, 11/2008, de 20 de fevereiro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, o artigo 3.º-A, com a seguinte redação:

## «Artigo 3.º-A

## Condições de aposentação ordinária

Podem aposentar-se os subscritores que contem o prazo de garantia e a idade normal de acesso à pensão de velhice que sucessivamente estiverem estabelecidos no sistema previdencial do regime geral de segurança social.»

## Artigo 4.º

**Alteração ao Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro**

Os artigos 78.º e 79.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 78.º  
[...]

1 - Os aposentados, reformados, reservistas fora de efetividade e equiparados não podem exercer funções públicas para quaisquer serviços da administração central, regional e autárquica, empresas públicas, entidades públicas empresariais, entidades que integram o setor empresarial regional e municipal e demais pessoas coletivas públicas, exceto quando haja lei especial que o permita ou quando, por razões de interesse público excepcional, sejam autorizados pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.

2 - .....

a) Os aposentados e reformados que se tenham aposentado ou reformado com fundamento em incapacidade;

b) Os aposentados e reformados por força de aplicação da pena disciplinar de aposentação ou reforma compulsiva.

3 - .....

a) Todos os tipos de atividade e de serviços, independentemente da sua duração, regularidade e, quando onerosos, forma de remuneração;

b) .

4 - .....

5 - .....

6 - [Revogado].

7 - .....

Artigo 79.º  
Suspensão da pensão

1 - No período que durar o exercício das funções públicas autorizadas os aposentados, reformados, reservistas fora de efetividade e equiparados não recebem pensão ou remuneração de reserva ou equiparada.

2 - Cessado o exercício de funções públicas, o pagamento da pensão ou da remuneração de reserva ou equiparada, com valor atualizado nos termos gerais, é retomado.

3 - .....

4 - .....

5 - .....»

Artigo 5.º  
**Alteração ao Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro**

O artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 41.º  
[...]

1 - .....

a) Com remuneração correspondente ao exercício da mesma atividade, em caso de incapacidade permanente absoluta resultante de acidente ou doença profissional;

b) Com a parcela da remuneração correspondente à percentagem de redução permanente da capacidade geral de ganho do trabalhador, em caso de incapacidade permanente parcial resultante de acidente ou doença profissional;

c) [Anterior alínea b)].

2 - O incumprimento do disposto no número anterior determina a perda das prestações periódicas correspondentes ao período do exercício da atividade, sem prejuízo de revisão do grau de incapacidade nos termos do presente diploma.

3 - São acumuláveis, sem prejuízo das regras de acumulação próprias dos respetivos regimes de proteção social obrigatórios, as prestações periódicas por incapacidade permanente com a pensão de aposentação ou de reforma e a pensão por morte com a pensão de sobrevivência, na parte em que estas excedam aquelas.

4 - O disposto nos números anteriores aplica-se, com as necessárias adaptações, às indemnizações em capital, cujo valor fica limitado à parcela da prestação periódica a remir que houvesse de ser paga de acordo com as regras de acumulação do presente artigo.»

#### Artigo 6.º

#### **Alteração ao Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro**

O artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, alterado pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março, passa a ter a seguinte redação:

#### «Artigo 6.º

[...]

1 - .....

2 - .....

3 - Ficam ressalvados do disposto no número anterior os aposentados, reformados, reservistas ou equiparados, contratados ou nomeados, para:

a) Integrarem as equipas de vigilância às escolas previstas no Decreto-Lei n.º 117/2009, de 18 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 14/2012, de 20 de janeiro;

b) Trabalharem como pilotos, controladores de tráfego aéreo, técnicos de manutenção aeronáutica, investigadores de acidentes na aviação civil ou pessoal aeronáutico especializado, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de abril;

c) Exercerem funções como médicos em serviços e estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde, nos termos do Decreto-Lei n.º 89/2010, de 21 de julho, durante o período da sua vigência, prorrogada pelo Decreto-Lei n.º 94/2013, de 18 de julho, até 31 de julho de 2015;

d) Prestarem formação profissional promovida pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional, IP, na qualidade de pilotos, controladores de tráfego aéreo, técnicos de manutenção aeronáutica e outro pessoal aeronáutico especializado, desde que a formação esteja circunscrita aos compromissos assumidos pelo Estado Português relativos ao desenvolvimento da indústria aeronáutica e com prévia informação ao membro do Governo responsável pela área da Administração Pública;

e) Intervirem, como árbitros presidentes na arbitragem a que se refere o artigo 375.º do anexo I da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 124/2010, de 17 de novembro, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, e 68/2013, de 29 de agosto.

4 - Os aposentados, reformados, reservistas ou equiparados abrangidos pelo número anterior optam obrigatoriamente entre perceber a totalidade da pensão ou da remuneração na reserva e uma terça parte da

remuneração base que competir às funções exercidas ou receber a totalidade desta e uma terça parte da pensão ou da remuneração na reserva, com exceção dos médicos, aos quais continuam a aplicar-se os regimes de acumulação parcial e de suspensão da pensão previstos no Decreto-Lei n.º 89/2010, de 21 de julho.

5 - As entidades nas quais as funções são exercidas comunicam à Caixa Geral de Aposentações a opção do pensionista, nos termos e com as cominações estabelecidas no Estatuto da Aposentação.

6 - [Revogado].»

#### Artigo 7.º

#### **Norma transitória e de adaptação**

1 - As pensões atribuídas pela CGA, até à data da entrada em vigor da presente lei, são alteradas, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014, nos seguintes termos:

a) As pensões de aposentação, de reforma e de invalidez de valor mensal líquido superior a € 600,00, fixadas de acordo com as fórmulas de cálculo sucessivamente em vigor do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, bem como as fixadas de harmonia com regimes especiais previstos em estatutos próprios ou noutras disposições legais ou convencionais, têm o valor líquido em 31 de dezembro de 2013 reduzido em 10%;

b) As pensões de aposentação, de reforma e de invalidez de valor mensal líquido superior a € 600,00, fixadas com base nas fórmulas de cálculo sucessivamente em vigor do artigo 5.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 52/2007, de 31 de agosto, 11/2008, de 20 de fevereiro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, têm o valor líquido do P1 recalculado por substituição da remuneração (R), inicialmente considerada, pela percentagem de 80% aplicada à mesma remuneração líquida de quota para aposentação e pensão de sobrevivência;

c) As pensões de sobrevivência de valor global mensal líquido superior a uma vez o indexante dos apoios sociais (IAS) fixadas de acordo com o Estatuto das Pensões de Sobrevivência, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/73, de 31 de março, têm o valor global líquido em 31 de dezembro de 2013 reduzido em 10%;

d) As pensões de sobrevivência de valor global mensal líquido superior a um IAS, fixadas simultaneamente de acordo com o Estatuto das Pensões de Sobrevivência, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/73, de 31 de março, e com as regras do regime geral de segurança social, são recalculadas por aplicação do disposto na alínea b) ao valor líquido do P1 da pensão de aposentação, reforma ou de invalidez que têm por referência.

2 - O disposto no número anterior não é aplicável às seguintes pensões, que se mantêm inalteradas:

a) As fixadas exclusivamente com base nas normas legais aplicáveis ao cálculo das pensões dos beneficiários do regime geral de segurança social, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de agosto;

b) As automaticamente atualizadas por indexação à remuneração de trabalhadores no ativo líquida de quotas para aposentação e pensão de sobrevivência;

c) As pensões de reforma extraordinária ou de invalidez dos deficientes das Forças Armadas;

d) As pensões de aposentação, de reforma e de invalidez, atribuídas pela CGA até à data da entrada em vigor da presente lei, de valor mensal líquido não superior a:

- i) € 750,00, desde que o respetivo beneficiário tenha pelo menos 75 anos;
- ii) € 900,00, desde que o respetivo beneficiário tenha pelo menos 80 anos;
- iii) € 1050,00, desde que o respetivo beneficiário tenha pelo menos 85 anos;
- iv) € 1200,00, desde que o respetivo beneficiário tenha pelo menos 90 anos;

e) As pensões de sobrevivência, atribuídas pela CGA até à data da entrada em vigor da presente lei, de valor global mensal líquido não superior a:

- i) € 450,00, desde que o beneficiário mais velho tenha pelo menos 75 anos;
- ii) € 500,00, desde que o beneficiário mais velho tenha pelo menos 80 anos;
- iii) € 550,00, desde que o beneficiário mais velho tenha pelo menos 85 anos;
- iv) € 600,00, desde que o beneficiário mais velho tenha pelo menos 90 anos;

3 - A aplicação do disposto nas alíneas d) e e) do número anterior evolui em função da idade dos beneficiários abrangidos pelo âmbito de aplicação, produzindo efeitos a partir de 1 de janeiro do ano seguinte àquele em que o beneficiário completa a idade de cada escalão.

4 - Nos casos em que da aplicação do disposto no n.º 2 resulte uma pensão de aposentação, de reforma e de invalidez de valor mensal líquido inferior a € 600,00 ou uma pensão de sobrevivência de valor global mensal líquido inferior a um IAS, aplica-se apenas a redução necessária a assegurar a perceção daqueles valores, que são progressivamente elevados em função da idade do beneficiário nos termos das alíneas d) e e) do n.º 2, respetivamente.

5 - O disposto nos números anteriores é igualmente aplicável às pensões de aposentação, de reforma, de invalidez e de sobrevivência a atribuir pela CGA após a entrada em vigor da presente lei de acordo com fórmula de cálculo referida nas alíneas a) a d) do n.º 1 do presente artigo, independentemente da data da apresentação do respetivo requerimento de pensão ou da promoção oficiosa da sua atribuição, produzindo a redução do valor da pensão efeitos a partir do momento em que a esta seja devida.

6 - A alteração do valor das pensões efetuada nos termos do presente artigo é reversível num contexto de crescimento económico do país e de equilíbrio orçamental das contas públicas, aferido pela verificação cumulativa das seguintes condições em dois anos consecutivos:

- a) O Produto Interno Bruto (PIB) tenha um crescimento nominal anual igual ou superior a 3%;
- b) O saldo orçamental esteja próximo do equilíbrio, não inferior a -0,5% do PIB, de acordo com os princípios do Pacto de Estabilidade e Crescimento e, em particular, do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, transpostos para a legislação nacional, designadamente para a Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

7 - Verificadas as condições previstas no número anterior, opera-se uma reversão do recálculo das pensões, efetuada para o valor líquido auferido em 31 de dezembro de 2013, sem prejuízo das atualizações legais.

#### Artigo 8.º

#### **Norma revogatória**

1 - São revogadas todas as normas que estabelecem acréscimos de tempo de serviço para efeitos de aposentação no âmbito da CGA, sem prejuízo da aplicação dos acréscimos de tempo previstos ao tempo de serviço prestado até 31 de dezembro de 2013 e do regime de bonificação aplicável aos militares das Forças Armadas, previsto em legislação especial, que se encontra atualmente em revisão.

2 - São revogados o n.º 2 do artigo 89.º e o artigo 118.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, passando o direito a prestações da CGA atribuídas com fundamento em incapacidade a depender da confirmação dessa incapacidade pela junta médica da CGA.

3 - O disposto no número anterior abrange:

- a) Todas as pensões e prestações pecuniárias pagas pela CGA que tenham como condição de atribuição, entre outras, a incapacidade do seu beneficiário;
- b) A incapacidade permanente parcial, qualquer que seja o grau, e a incapacidade permanente absoluta, independentemente da relação daquelas incapacidades com o serviço ou as funções desempenhadas;
- c) Todas as situações em que a incapacidade é, previamente ao envio do processo à CGA, declarada por outra entidade, nomeadamente com base em parecer ou decisão de junta ou serviço médico privativo.

4 - São revogados o n.º 4 do artigo 37.º-A e o n.º 6 do artigo 78.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro.

5 - É revogado o n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, alterado pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março.

#### Artigo 9.º

##### **Prevalência**

1 - O disposto no artigo anterior tem caráter excecional e imperativo, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, gerais ou especiais, contrárias e sobre instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e contratos de trabalho, não podendo ser afastado ou modificado pelos mesmos, com exceção:

a) Do regime de acidentes de trabalho e doenças profissionais estabelecido no Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, alterado pelas Leis n.ºs 59/2008, de 11 de setembro, e 64-A/2008, de 31 de dezembro;

b) Do regime previsto no Decreto-Lei n.º 43/76, de 20 de janeiro, relativamente aos militares qualificados deficientes das Forças Armadas ao abrigo daquele diploma.

2 - O disposto no artigo 3.º-A da Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro, na redação dada pela presente lei, tem caráter excecional e imperativo, prevalecendo sobre quaisquer outras normas, gerais ou especiais, contrárias e sobre instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e contratos de trabalho, não podendo ser afastado ou modificado pelos mesmos, com exceção dos regimes não transitórios previstos no Decreto-Lei n.º 229/2005, de 29 de dezembro, e dos regimes estatutariamente previstos para:

a) Os militares das Forças Armadas, da Guarda Nacional Republicana, da Polícia Marítima e outro pessoal militarizado;

b) O pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública;

c) O pessoal de investigação criminal da Polícia Judiciária;

d) O pessoal do corpo da guarda prisional.

3 - O regime de suspensão da pensão previsto no artigo 79.º do Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, na redação dada pela presente lei, aplica-se às situações de exercício de funções constituídas ou renovadas a partir da entrada em vigor da presente lei.

#### Artigo 10.º

##### **Entrada em vigor**

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 12 de setembro de 2013.

O Primeiro-Ministro, Pedro Manuel Mamede Passos Coelho — O Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, Luís Maria de Barros Serra Marques Guedes.



## REGIMENTO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 134.º  
**Legislação do trabalho**

1 — Tratando-se de legislação do trabalho, a comissão parlamentar promove a apreciação do projecto ou proposta de lei, para efeitos da alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição.

2 — As comissões de trabalhadores, as associações sindicais e as associações de empregadores podem enviar à comissão parlamentar, no

prazo por ela fixado, nos termos da lei, as sugestões que entenderem convenientes e solicitar a audição de representantes seus.

3 — Para efeitos do disposto nos números anteriores, os projectos e propostas de lei são publicados previamente em separata electrónica do *Diário*.

4 — A data da separata é a da sua publicação, coincidente com a do seu anúncio, entendendo-se como tal o dia em que fica disponível no portal da Assembleia da República na *Internet*.

**Lei n.º 23/98**  
de 26 de MaioArtigo 1.º  
**Objecto**

1 — O presente diploma regula as condições do exercício dos direitos de negociação colectiva e de participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público.

2 — Os direitos de negociação colectiva e de participação têm por objecto, no âmbito do presente diploma, a fixação ou alteração do estatuto dos trabalhadores da Administração Pública, bem como o acompanhamento da sua execução.

3 — Os direitos de negociação colectiva e de participação dos trabalhadores da Administração Pública, em regime de direito privado, regem-se pela legislação geral referente à regulamentação colectiva das relações de trabalho.

Artigo 2.º  
**Legitimidade**

Os direitos de negociação colectiva e de participação, no que respeita às organizações sindicais, apenas podem ser exercidos através daquelas que, nos termos dos respectivos estatutos, representem interesses de trabalhadores da Administração Pública e se encontrem devidamente registadas.

Artigo 3.º  
**Princípios**

1 — A Administração e as associações sindicais respeitam os princípios da boa fé, nomeadamente respondendo com a máxima brevidade quer aos pedidos de reunião solicitados, quer às propostas mútuas, fazendo-se representar nas reuniões destinadas à negociação ou participação e à prevenção ou resolução de conflitos.

2 — As consultas dos representantes da Administração e dos trabalhadores, através das suas organizações sindicais, não suspendem ou interrompem a marcha do procedimento de negociação ou participação, salvo se as partes nisso expressamente acordarem.

3 — Cada uma das partes pode solicitar à outra as informações consideradas necessárias ao exercício adequado dos direitos de negociação colectiva e de participação, designadamente os estudos e elementos de ordem técnica ou estatística, não classificados, que sejam tidos como indispensáveis à fundamentação das propostas e das contrapropostas.

Artigo 4.º  
**Cláusula de salvaguarda**

A Administração e as associações sindicais devem assegurar a apreciação, discussão e resolução das questões colocadas numa perspectiva global e comum a todos os serviços e organismos e aos trabalhadores da Administração Pública no seu conjunto, respeitando o princípio da prossecução do interesse público e visando a dignificação da função pública e a melhoria das condições socioeconómicas dos mesmos trabalhadores.

Artigo 5.º  
**Direito de negociação colectiva**

1 — É garantido aos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público o direito de negociação colectiva do seu estatuto.

2 — Considera-se negociação colectiva a negociação efectuada entre as associações sindicais e a Administração das matérias relativas àquele estatuto, com vista à obtenção de um acordo.

3 — O acordo, total ou parcial, que for obtido consta de documento autónomo subscrito pelas partes e obriga o Governo a adoptar as medidas legislativas ou administrativas adequadas ao seu integral e exacto cumprimento, no prazo máximo de 180 dias, sem prejuízo de outros prazos que sejam acordados, salvo nas matérias que careçam de autorização legislativa, caso em que os respectivos pedidos devem ser submetidos à Assembleia da República no prazo máximo de 45 dias.

Artigo 6.º  
**Objecto de negociação colectiva**

São objecto de negociação colectiva as matérias relativas à fixação ou alteração:

- a) Dos vencimentos e das demais prestações de carácter remuneratório;
- b) Das pensões de aposentação ou de reforma;
- c) Das prestações da acção social e da acção social complementar;
- d) Da constituição, modificação e extinção da relação de emprego;
- e) Das carreiras de regime geral e especial e das integradas em corpos especiais, incluindo as respectivas escalas salariais;
- f) Da duração e horário de trabalho;
- g) Do regime das férias, faltas e licenças;
- h) Do regime dos direitos de exercício colectivo;
- i) Das condições de higiene, saúde e segurança no trabalho;
- j) Da formação e aperfeiçoamento profissional;
- k) Do estatuto disciplinar;
- l) Do regime de mobilidade;
- m) Do regime de recrutamento e selecção;
- n) Do regime de classificação de serviço.

Artigo 7.º  
**Procedimento de negociação**

1 — A negociação geral anual deverá iniciar-se a partir do dia 1 de Setembro, com a apresentação, por uma das partes, de proposta fundamentada sobre qualquer das matérias previstas no artigo anterior, procedendo-se seguidamente à calendarização das negociações, de forma que estas terminem tendencialmente antes da votação final global da proposta do Orçamento, nos termos constitucionais, na Assembleia da República.

2 — As matérias sem incidência orçamental constantes do artigo anterior podem ser objecto de negociação a qualquer momento, desde que as partes contratantes nisso acordem, e desde que não tenham sido discutidas na negociação geral anual precedente.

3 — As partes devem fundamentar as suas propostas e contrapropostas, impendendo sobre elas o dever de tentar atingir, em prazo adequado, um acordo.

4 — Das reuniões havidas são elaboradas actas, subscritas pelas partes, donde constará um resumo do que tiver ocorrido, designadamente os pontos em que não se tenha obtido acordo.

5 — As negociações sectoriais iniciam-se em qualquer altura do ano e têm a duração que for acordada entre as partes, aplicando-se-lhes os princípios constantes dos números anteriores.

Artigo 8.º  
**Convocação de reuniões**

A convocação de reuniões dentro do procedimento negocial tem de ser feita sempre com a antecedência mínima de cinco dias úteis, salvo acordo das partes.

Artigo 9.º  
**Resolução de conflitos**

1 — Terminado o período da negociação sem que tenha havido acordo poderá abrir-se uma negociação suplementar, a pedido das associações sindicais, para resolução dos conflitos.

2 — O pedido para negociação suplementar será apresentado no final da última reunião negocial, ou por escrito, no prazo de cinco dias úteis, contado a partir do encerramento de qualquer dos procedimentos de negociação previstos no artigo 7.º, devendo dele ser dado conhecimento a todas as partes envolvidas no processo.

3 — A negociação suplementar, desde que requerida nos termos do número anterior, é obrigatória, não podendo a sua duração exceder 15 dias úteis, consiste na tentativa de obtenção de um acordo e tem como consequência que não pode ser encerrado qualquer procedimento negocial em curso sobre as mesmas matérias com qualquer outra entidade.

4 — Na negociação suplementar a parte governamental será constituída por membro ou membros do Governo, sendo obrigatoriamente presidida pelo que for responsável pela Administração Pública e, no caso das negociações sectoriais, pelo que for responsável pelo sector.

5 — Finda a negociação suplementar sem obtenção de acordo, o Governo toma a decisão que entender adequada, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 5.º.

**Artigo 10.º**  
**Direito de participação**

1 — É garantido aos trabalhadores da Administração Pública o direito de participarem, através das suas associações sindicais:

- a) Na elaboração de programas de emprego;
- b) Na fiscalização e implementação das medidas relativas às condições de higiene, saúde e segurança no trabalho;
- c) Na gestão das instituições de segurança social dos trabalhadores da função pública e de outras organizações que visem satisfazer o interesse dos trabalhadores, designadamente as obras e serviços sociais, a ADSE e a Caixa Geral de Aposentações;
- d) Nas alterações ao Estatuto da Aposentação;
- e) Na definição da política de formação e aperfeiçoamento profissional da Administração Pública;
- f) No controlo de execução dos planos económico-sociais;
- g) No domínio da melhoria da qualidade dos serviços públicos;
- h) Nas auditorias de gestão efectuadas aos serviços públicos;
- i) Na elaboração dos pedidos de autorização legislativa sobre matéria sujeita à negociação ou participação;
- j) Na elaboração da regulamentação interna relativa às condições específicas de trabalho de cada serviço;
- l) Na definição do regime de acidentes de serviço e doenças profissionais;
- m) Na elaboração da legislação respeitante ao regime geral ou especial da função pública que não for objecto de negociação.

2 — A participação na elaboração de programas de emprego tem a natureza de consulta e tem como referência o plano anual de actividades previsto no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro.

3 — A participação na fiscalização das medidas relativas às condições de higiene e segurança faz-se nos termos da lei.

4 — A participação nas instituições de segurança social dos trabalhadores da função pública e de outras organizações que visem satisfazer o interesse dos trabalhadores consiste no direito de ser informado sobre a gestão daquelas instituições pelos respectivos órgãos e no de lhes fazer recomendações visando a melhoria dos serviços prestados, regendo-se, quanto ao mais, pelo disposto na lei.

5 — A participação na definição da política de formação e aperfeiçoamento profissional faz-se, designadamente, no âmbito da comissão intersectorial de formação e dos conselhos consultivos.

6 — A participação no controlo da execução dos planos económico-sociais faz-se de acordo com o disposto na lei.

7 — A participação na melhoria da qualidade dos serviços públicos envolve a consulta das associações sindicais sobre a elaboração dos programas de qualidade e o acompanhamento da sua execução.

8 — A participação nas auditorias de gestão faz-se através da consulta dos respectivos relatórios finais e emissão de sugestões, podendo as associações sindicais propor fundamentadamente a realização daquelas auditorias.

9 — A participação nas alterações ao Estatuto da Aposentação e na elaboração da legislação respeitante ao regime geral ou especial da função pública, que não for objecto de negociação, tem a natureza de consulta, oral ou escrita, pressupondo, caso a iniciativa seja do Governo, a existência de documento escrito a apresentar por este.

10 — A participação na legislação prevista nas alíneas i) a m) do n.º 1 tem a natureza de consulta, oral ou escrita, podendo para o efeito constituir-se comissões técnicas especializadas, segundo regulamento a adoptar caso a caso.

11 — Das reuniões das comissões técnicas especializadas que vierem a ser constituídas serão lavradas actas nos termos do n.º 4 do artigo 7.º.

12 — O prazo para apreciação escrita dos projectos de diploma por parte das associações sindicais nunca pode ser inferior a 20 dias a contar da sua recepção por parte da associação sindical, salvo acordo expresso em contrário.

13 — O prazo previsto no número anterior é, porém, contado a partir do

dia útil imediatamente seguinte ao do recebimento das informações solicitadas ao abrigo do n.º 3 do artigo 3.º.

**Artigo 11.º**  
**Casos especiais**

Ao pessoal com funções de representação externa do Estado, bem como ao que desempenhe funções de natureza altamente confidencial, é aplicado, em cada caso, o procedimento negocial adequado à natureza das respectivas funções, sem prejuízo dos direitos reconhecidos no presente diploma.

**Artigo 12.º**  
**Matérias excluídas**

A estrutura, atribuições e competências da Administração Pública não podem ser objecto de negociação colectiva ou de participação.

**Artigo 13.º**  
**Informação sobre política salarial**

As associações sindicais podem enviar ao Governo, até ao fim do 1.º semestre de cada ano, a respectiva posição sobre os critérios que entendam dever orientar a política salarial a prosseguir no ano seguinte.

**Artigo 14.º**  
**Interlocutor da Administração nos processos de negociação e participação**

1 — O interlocutor pela Administração nos procedimentos de negociação colectiva e de participação que revistam carácter geral é o Governo, através daquele dos seus membros que tiver a seu cargo a função pública, que coordena, e do Ministro das Finanças, os quais intervêm por si ou através de representantes.

2 — O interlocutor pela Administração nos procedimentos de negociação colectiva e de participação que revistam carácter sectorial é o Governo, através do ministro responsável pelo sector, que coordena, do Ministro das Finanças e do membro do Governo que tiver a seu cargo a função pública, nos quais intervêm por si ou através de representantes.

3 — Compete à Direcção-Geral da Administração Pública apoiar o membro do Governo que tiver a seu cargo a função pública nos procedimentos de negociação colectiva e de participação referidos nos números anteriores.

**Artigo 15.º**  
**Representantes das associações sindicais**

1 — Consideram-se representantes legítimos das associações sindicais:

- a) Os membros dos respectivos corpos gerentes portadores de credencial com poderes bastantes para negociar e participar;
- b) Os portadores de mandato escrito conferido pelos corpos gerentes das associações sindicais, do qual constem expressamente poderes para negociar e participar.

2 — A revogação do mandato só é eficaz após comunicação aos serviços competentes da Administração Pública.

**Artigo 16.º**  
**Transcrição oficiosa do registo das associações sindicais**

A Direcção-Geral da Administração Pública deve requerer ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade a transcrição oficiosa do registo das associações sindicais que representem interesses dos trabalhadores da Administração Pública e comunicá-la às Regiões Autónomas.

**Artigo 17.º**  
**Aplicação à administração regional autónoma**

1 — O presente diploma aplica-se a todo o território nacional.

2 — Os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira observam, relativamente às administrações regionais e no âmbito das suas competências, o regime previsto no presente diploma.

**Artigo 18.º**  
**Revogação**

É revogado o Decreto-Lei n.º 45-A/84, de 3 de Fevereiro, com excepção do artigo 10.º

**Artigo 19.º**  
**Entrada em vigor**

A presente lei entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação.