COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.4.2023
COM(2023) 188 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre o equilíbrio atuarial do regime de pensões dos funcionários da União Europeia e as implicações orçamentais do anexo XII do Estatuto dos Funcionários

RELATÓRIO DA COMISSÃO
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre o equilíbrio atuarial do regime de pensões dos funcionários da União Europeia e as implicações orçamentais do anexo XII do Estatuto dos Funcionários

1. BASE JURÍDICA

Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do anexo XII do Estatuto dos Funcionários, em 2022 a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre o equilíbrio atuarial do regime de pensões dos funcionários da UE (RPFE), bem como sobre as implicações orçamentais do referido anexo.

O presente relatório dá cumprimento à disposição acima referida, avaliando o equilíbrio atuarial do regime de pensões e analisando as implicações orçamentais do anexo XII no período 2014-2021. Sempre que possível e adequado, faz igualmente referência à evolução registada em 2022.

2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DO RPFE

2.1. Base jurídica do RPFE

Nos termos do artigo 83.º do Estatuto dos Funcionários:

- o pagamento das prestações previstas no regime de pensões[1] constitui encargo do orçamento da União,
- os Estados-Membros garantem coletivamente o pagamento das prestações, e
- os funcionários contribuem para o financiamento da terça parte do regime.

O artigo 83.º-A do Estatuto dos Funcionários prevê que o equilíbrio do regime de pensões é assegurado pela idade de aposentação e pela taxa de contribuição para o regime. Estabelece igualmente procedimentos para a atualização anual e quinquenal da taxa de contribuição para o regime de pensões.

O anexo XII do Estatuto dos Funcionários estabelece as regras atuariais para o cálculo da taxa de contribuição, a fim de assegurar o equilíbrio do regime.

2.2. Princípio do fundo virtual

O RPFE é um fundo virtual com prestações definidas, em que as contribuições do pessoal servem para financiar as suas futuras pensões. Embora não exista um fundo de investimento real, o montante que teria sido cobrado por tal fundo é considerado como tendo sido investido nas obrigações de longo prazo dos Estados-Membros e reflete-se no passivo relativo às

[1] As prestações a pagar ao abrigo do RPFE são estabelecidas no capítulo 3 do título V e no anexo VIII do Estatuto dos Funcionários. Estas prestações incluem as pensões de aposentação, as transferências de direitos a pensão, os subsídios por cessação de funções, as pensões de sobrevivência e os subsídios de invalidez.

pensões que é registado nas contas anuais da União Europeia. Nos termos do artigo 83.º do Estatuto dos Funcionários e do artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, os Estados-Membros garantem coletivamente o pagamento das prestações.

Uma vez que o RPFE é concebido como um fundo virtual, as contribuições do pessoal servem para financiar as futuras pensões daqueles que contribuem. Na realidade, as contribuições cobrem o custo dos direitos a pensão adquiridos num determinado ano e não estão de modo algum relacionadas com as despesas com pensões desse ano. A jurisprudência da UE confirmou que o RPFE é um fundo virtual, apesar de considerar que também apresenta algumas características de um regime de solidariedade[2].

O RPFE é diferente da maioria dos regimes de pensões dos funcionários públicos dos Estados-Membros, nos quais a taxa de contribuição ou as prestações são ajustadas de modo a assegurar um equilíbrio anual entre as contribuições cobradas e as despesas com pensões. Neste tipo de regimes, que associam as contribuições às despesas com pensões do mesmo período (denominados regimes por repartição), se não for possível alcançar um equilíbrio, a diferença é coberta pelo orçamento.

O fundo virtual do RPFE é avaliado anualmente e de cinco em cinco anos como se existisse um fundo real, garantindo assim a sua sustentabilidade a longo prazo.

2.3. Princípio do equilíbrio atuarial

O equilíbrio do RPFE é assegurado regularmente através de atualizações das taxas de contribuição e, se for caso disso, da idade de aposentação.

O RPFE segue o princípio do equilíbrio atuarial, segundo o qual as contribuições anuais do pessoal devem cobrir um terço dos direitos adquiridos no ano em causa[3], que correspondem às pensões futuras que o mesmo pessoal receberá após a aposentação, acrescidas (em determinadas condições) de subsídios de invalidez e de pensões de sobrevivência e de órfão. As prestações de pensões futuras são avaliadas em cada data de referência[4], o que implica o cálculo do seu valor atual utilizando uma taxa de juro (taxa de desconto)[5]. Esse cálculo constitui uma avaliação atuarial.

A taxa de contribuição para o regime de pensões (PCR - *Pension Contribution Rate*) é o mecanismo que mantém o regime equilibrado de ano para ano. É automaticamente atualizada se a avaliação atuarial prevista no artigo 83.º-A do Estatuto dos Funcionários demonstrar que tal é necessário para cobrir integralmente os direitos a pensão adquiridos num determinado ano. Por conseguinte, quando os membros do pessoal pagam a taxa de contribuição atualizada, adquirem, para um determinado ano, direitos a pensão que estão protegidos pelo princípio dos direitos adquiridos.

---

2 Ver, por exemplo, Acórdão do Tribunal da Função Pública de 11 de julho de 2007, Wils/Parlamento, processo F-105/05, ECLI:EU:F:2007:128, n.º 85 e Acórdão do Tribunal Geral de 18 de outubro de 2022, Purvis/Parlamento, processo T-439/09, ECLI:EU:T:2011:600, n.º 45.

3 Artigo 83.º, n.º 2, do Estatuto dos Funcionários.

4 31 de dezembro do ano N.

5 A taxa de contribuição para o regime de pensões é calculada de acordo com o método de «unidade de crédito projetada», tal como prescrito pela Norma Internacional de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) 39: «Benefícios dos empregados». A soma dos valores atuariais dos direitos adquiridos pelos membros do pessoal que contribuem para o regime de pensões (designada na prática atuarial por «custo do serviço») é comparada com o total anual dos seus vencimentos de base/subsídios para calcular a taxa de contribuição.

3. EQUILÍBRIO ATUARIAL DO RPFE

O equilíbrio atuarial do RPFE é assegurado pela atualização anual da taxa de contribuição para o regime de pensões e, se for caso disso, pela atualização da idade de aposentação. A metodologia de cálculo dessa taxa de contribuição é validada por peritos nacionais dos Estados-Membros da UE e por atuários externos (3.1). A taxa de contribuição para o regime de pensões corresponde ao rácio entre o custo do serviço[6] no ano N e o total anual dos vencimentos de base/subsídios em 31 de dezembro do ano anterior para a mesma população. Para calcular o custo do serviço, são utilizados vários parâmetros e é avaliado um conjunto de pressupostos demográficos e financeiros (capítulo 3.2). O equilíbrio atuarial do RPFE é garantido pela taxa de contribuição para o regime de pensões (capítulo 3.3) e pela idade de aposentação (capítulo 3.4).

3.1. Aplicação técnica das regras para manter o equilíbrio do RPFE

O Eurostat é a autoridade responsável pela aplicação técnica do anexo XII do Estatuto dos Funcionários.

O Eurostat é assistido por:

- peritos nacionais dos Estados-Membros (o «grupo de trabalho do artigo 83.º», que se reúne pelo menos uma vez por ano) relativamente às questões metodológicas suscitadas pela aplicação do anexo XII, e
- um ou mais peritos independentes qualificados para realizar as avaliações atuariais do RPFE[7].

Este sistema assegura que a metodologia e os resultados das avaliações atuariais do RPFE são devidamente revistos e validados. Trata-se de um aspeto fundamental para a solidez do processo.

3.1.1. Atividade do grupo de trabalho do artigo 83.º no período 2014-2022

No período 2014-2022, o grupo de trabalho do artigo 83.º reuniu-se todos os anos, em conformidade com as disposições pertinentes do Estatuto dos Funcionários[8], e analisou, debateu e aprovou os documentos metodológicos elaborados pelo Eurostat.

Participam igualmente nas reuniões anuais do grupo de trabalho do artigo 83.º os observadores que representam organizações internacionais como o ISRP (Serviço Internacional de Remunerações e Pensões das Organizações Coordenadas, incluindo a OCDE, a NATO, a ESA e o Conselho da Europa), o Banco Central Europeu, o Banco Europeu de Investimento, o Fundo Europeu de Investimento, o Instituto Europeu de Patentes e o Eurocontrol. O Eurostat procede ao intercâmbio de informações relevantes sobre questões atuariais com estas organizações.

3.1.2. Avaliações do perito independente qualificado

Nos termos do artigo 13.º, n.º 2, do anexo XII do Estatuto dos Funcionários, o Eurostat é assistido por um ou mais peritos independentes qualificados no que diz respeito à aplicação metodológica desse anexo e à modelização e cálculo de quaisquer pressupostos atuariais envolvidos.

Na sequência dos resultados do concurso público, o Eurostat foi assistido:

---

6 A soma dos valores atuariais dos direitos adquiridos pelos membros do pessoal que contribuem para o regime de pensões (referido na prática atuarial por «custo do serviço»).

7 Artigo 13.º, n.º 2, do anexo XII do Estatuto dos Funcionários.

8 Artigo 13.º, n.º 4, do anexo XII do Estatuto dos Funcionários.

- pela EY Actuaires Conseils nas avaliações do RPFE de 2014 a 2016,
- pelo consórcio formado pela Agilis S.A. e pela Prudential Ltd. nas avaliações do RPFE de 2017 a 2022.

Durante o período de referência, ambos os atuários analisaram e validaram a metodologia, os cálculos e os relatórios relacionados com a avaliação do RPFE. Em especial, os dados para os cálculos, como a população do RPFE e os pressupostos atuariais, foram acordados com esses peritos externos.

Nos seus relatórios de avaliação finais, o Eurostat aplicou as recomendações formuladas pelos atuários[9].

3.2. Parâmetros e pressupostos atuariais

As regras para a avaliação do equilíbrio atuarial do RPFE são definidas no anexo XII do Estatuto dos Funcionários, que estabelece um sistema baseado em parâmetros e pressupostos subjacentes, com o objetivo de garantir o equilíbrio atuarial do RPFE.

3.2.1. Parâmetros estatutários

Trata-se de valores principalmente ligados à aplicação do Estatuto dos Funcionários, incluindo as regras relativas ao cálculo das prestações de pensões. Alguns destes parâmetros mudam em função de determinadas condições relacionadas com a situação individual de cada funcionário. O anexo 1 apresenta a lista dos principais parâmetros estatutários utilizados na última avaliação das pensões, em 2022.

3.2.2. Pressupostos atuariais

Os pressupostos atuariais dividem-se em pressupostos demográficos e pressupostos financeiros/económicos. Os pressupostos atuariais devem ser modelizados e estimados em conformidade com as disposições pertinentes do Estatuto dos Funcionários e com as melhores práticas atuariais.

Os valores dos pressupostos atuariais utilizados são acordados por peritos nacionais dos serviços competentes dos Estados-Membros nas reuniões anuais do grupo de trabalho do artigo 83.º.

Em conformidade com as disposições do anexo XII do Estatuto dos Funcionários e com as decisões tomadas pelo grupo de trabalho, alguns destes pressupostos (por exemplo, a tabela de mortalidade) são atualizados por ocasião da avaliação quinquenal do regime, enquanto outros são atualizados todos os anos. A última avaliação quinquenal teve lugar em 2018.

3.2.2.1. Pressupostos demográficos

Os pressupostos demográficos são um elemento essencial do cálculo do equilíbrio atuarial do RPFE. No que diz respeito às futuras prestações de pensões, os pressupostos atuariais demográficos são fundamentais para atualizar a estrutura da população, a idade média de aposentação e a tabela de invalidez, de acordo com o disposto no artigo 9.º do anexo XII do Estatuto dos Funcionários.

[9] Os atuários efetuam cálculos paralelos independentes da taxa de contribuição para o RPFE e emitem um parecer atuarial, que pode ser «sem reservas» ou «com reservas» (este último é emitido quando a diferença entre os resultados dos atuários e os do Eurostat é superior ao limiar de materialidade tolerado de 3 %). Os atuários emitiram um parecer «sem reservas» em relação a todos os relatórios de avaliação do RPFE emitidos entre 2014 e 2022.

Os principais pressupostos atuariais demográficos são os seguintes:

- As tabelas de mortalidade: a tabela de mortalidade da UE (EULT) de 2018, elaborada pelo Eurostat, é uma tabela prospetiva[10] que incorpora uma tendência da esperança de vida ao longo de um horizonte temporal de 20 anos (o mesmo tempo que a duração do RPFE tal como estimada no final de 2017) com base na evolução da mortalidade da população do RPFE. A EULT de 2018 é, por conseguinte, uma tabela de mortalidade construída com base numa população inteiramente pertinente para o RPFE. O anexo 2 é um extrato da EULT.
- As tabelas de invalidez elaboradas pelo Eurostat com base nas observações passadas.
- A idade presumível de aposentação. Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, do anexo XII do Estatuto dos Funcionários, presume-se que as aposentações ocorrerão numa idade média determinada que varia em função da data de entrada ao serviço de cada membro do pessoal.
- A probabilidade de ser casado à data da aposentação.
- Os coeficientes para órfãos e cônjuges divorciados, etc.

Os pressupostos atuariais demográficos intervêm no cálculo do custo do serviço com base no qual a taxa de contribuição para o regime de pensões é calculada de modo a garantir o equilíbrio atuarial do RPFE. O anexo 3 apresenta a lista dos principais pressupostos demográficos utilizados na última avaliação das pensões em 2022.

3.2.2.2. Pressupostos financeiros[11]

Os pressupostos atuariais financeiros, como a taxa de desconto real e o aumento geral dos vencimentos, têm um impacto significativo no funcionamento do RPFE.

A taxa de desconto real reflete as taxas de juro médias reais da dívida pública de longo prazo dos Estados-Membros, enquanto o aumento geral dos vencimentos tem em conta a taxa de variação anual das tabelas de vencimentos. Em ambos os casos, é utilizada uma média móvel de 30 anos das taxas correspondentes[12]. Na avaliação anual do RPFE de 2022, os valores da taxa de desconto real e do aumento geral dos vencimentos foram, respetivamente, de 2,7 % e -0,1 %.

A tabela de progressão salarial individual é outro pressuposto atuarial financeiro fundamental. A progressão salarial individual reflete o efeito do aumento salarial ligado à progressão na carreira do pessoal da UE devido a promoções e escalões de antiguidade. A reforma de 2014 do Estatuto dos Funcionários reforçou a relação entre o grau e a função. Por exemplo, o acesso aos graus mais elevados dos grupos de funções AD e AST foi drasticamente restringido. Além disso, foi introduzida uma nova categoria de pessoal: secretário/escriturário (AST/SC). Estas evoluções refletiram-se na progressão salarial individual.

O anexo 4 apresenta a lista dos pressupostos financeiros utilizados na última avaliação das pensões em 2022, bem como uma análise de sensibilidade da variação desses pressupostos.

---

10 As tabelas de mortalidade prospetivas utilizadas pelo Eurostat correspondem às melhores práticas atuariais, uma vez que incluem a evolução futura da mortalidade, tendo em conta a evolução observada e prevista da mortalidade da população do RPFE ao longo da sua vida.

11 Por vezes designados por «pressupostos atuariais económicos».

12 Artigos 10.º e 11.º do anexo XII do Estatuto dos Funcionários.

3.3. Aplicação do princípio do equilíbrio atuarial

O equilíbrio do RPFE é assegurado pelas atualizações da taxa de contribuição para o regime de pensões, em conformidade com as disposições do anexo XII do Estatuto dos Funcionários e, se for caso disso, da idade de aposentação. Por conseguinte, o RPFE encontra-se, por definição, sempre em equilíbrio atuarial. Enquanto a idade de aposentação pode ser atualizada de cinco em cinco anos, a taxa de contribuição para o regime de pensões é avaliada anualmente pelo Eurostat.

O Estatuto dos Funcionários estabelece um sistema de atualização da taxa de contribuição para o regime de pensões com base em dois limites: um limite mínimo e um limite máximo. O limite mínimo refere-se à diferença mínima entre a taxa em vigor e a taxa necessária para manter o equilíbrio atuarial (0,25 pontos). Esta disposição, por um lado, reduz significativamente os encargos administrativos ao atualizar a taxa de contribuição para o regime de pensões apenas quando as suas alterações afetem significativamente o equilíbrio atuarial do RPFE e, por outro, assegura que essa taxa de contribuição permanece estável e previsível para o pessoal. O limite máximo estabelece que a taxa de contribuição para o regime de pensões não deve ser atualizada em mais de um ponto percentual acima ou abaixo da taxa em vigor no ano anterior. Esta disposição garante que o pessoal está protegido contra alterações abruptas da taxa de contribuição para o regime de pensões em períodos curtos e que a contribuição para o orçamento da UE se mantém relativamente estável.

O anexo 5 demonstra que o RPFE foi mantido em equilíbrio atuarial ao longo do período 2014-2022. O equilíbrio foi assegurado pelas avaliações anuais do RPFE realizadas pelo Eurostat e pela consequente alteração da taxa de contribuição para o regime de pensões, ou seja, o valor da taxa de contribuição para o regime de pensões corresponde a um terço do rácio entre o total do custo do serviço e o total dos vencimentos de base/subsídios anuais. Além disso, a diferença entre a taxa de contribuição para o regime de pensões calculada e a taxa de contribuição para o regime de pensões aplicada não teve consequências materiais significativas, pelo que o RPFE permaneceu em equilíbrio atuarial.

3.4. Determinação da idade de aposentação

O sistema de avaliação regular da idade de aposentação estabelecido pelo colegislador em 2014 também garante a sustentabilidade do RPFE. Ao estabelecer uma relação clara entre a esperança de vida e a idade de aposentação do pessoal da UE, o Estatuto dos Funcionários assegura que o RPFE é adequado num contexto de envelhecimento geral da população.

A idade normal de aposentação, definida como a idade que permite aos membros do pessoal aposentarem-se sem penalizações, é fixada nos 66 anos pelo Estatuto dos Funcionários. Nos termos do artigo 77.º, sétimo parágrafo, do Estatuto dos Funcionários, a idade de aposentação é reexaminada de cinco em cinco anos com base num relatório apresentado pela Comissão que avalia a evolução da idade de aposentação do pessoal da função pública dos Estados-Membros e a evolução da esperança de vida dos funcionários das instituições da UE.

Na sua avaliação da idade de aposentação de 2021[13], a Comissão observou que a esperança de vida da população do RPFE, tal como avaliada pelas tabelas de mortalidade do Eurostat, não aumentou significativamente. Além disso, a idade de aposentação dos funcionários da UE é uma das mais elevadas quando comparada com a idade de aposentação aplicável na função pública dos Estados-Membros da UE. Consequentemente, este relatório concluiu que

[13] Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho nos termos do artigo 77.º do Estatuto dos Funcionários – COM(2021) 94 final.

a idade de aposentação de 66 anos atual para o pessoal da UE é adequada e corresponde às normas mais elevadas aplicáveis à função pública nacional dos Estados-Membros.

4. IMPLICAÇÕES ORÇAMENTAIS DO RPFE

4.1. Contexto

4.1.1. Contexto histórico do RPFE

Na década de 1960, o Conselho decidiu que as contribuições do pessoal não seriam colocadas num fundo de pensões real, mas sim creditadas ao orçamento da UE quando fossem cobradas e despendidas em conformidade com as decisões tomadas pela autoridade orçamental, ou seja, não seriam afetadas a um domínio de intervenção específico.

Ao mesmo tempo, o Conselho decidiu que a parte da contribuição da entidade empregadora não seria cobrada. Em vez disso, as instituições da UE comprometeram-se a pagar as futuras prestações de pensões (que serão imputadas ao orçamento da União) no momento da aposentação. Embora não exista um fundo de investimento real, o montante que teria sido cobrado por tal fundo é considerado como tendo sido investido nas obrigações de longo prazo dos Estados-Membros e reflete-se no passivo relativo às pensões que está registado nas contas anuais da União Europeia.

Uma vez que os Estados-Membros garantem coletivamente o pagamento das prestações nos termos do artigo 83.º do Estatuto dos Funcionários e do artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, o orçamento contrai, de facto, empréstimos deste montante junto dos membros do regime, em troca de uma garantia de pagamento de prestações futuras.

4.1.2. Criação de um fundo de pensões real

Em 2012, a Comissão explorou quatro possibilidades de criar um fundo de pensões real para as instituições da UE[14]. Cada opção implicava vários custos, em função da transição prevista. No entanto, em 2013, ao chegar a acordo sobre a reforma de 2014 do Estatuto dos Funcionários, o colegislador decidiu manter o princípio de um fundo de pensões virtual para as instituições da UE.

Para criar um fundo de pensões real, o orçamento da UE teria de transferir parte do passivo do RPFE para o fundo. No entanto, o valor atual do passivo, calculado com base nas taxas de juro mais recentes, é muito desfavorável para tal mudança. Além disso, a criação de um fundo de pensões real aumentaria necessariamente as despesas anuais com pensões e reduziria as receitas para o orçamento da UE. Por conseguinte, tendo em conta as disponibilidades atuais no âmbito do quadro financeiro plurianual (QFP), tal abordagem não é viável. Além disso, mesmo que tivesse sido criado um fundo de pensões real, a volatilidade dos mercados financeiros poderia pôr em causa a oportunidade de investir a reserva desse fundo.

[14] Relatório da Comissão ao Conselho relativo ao Regime de Pensões dos Funcionários e outros Agentes da União Europeia, COM(2012) 37 final.

4.2. População do RPFE

4.2.1. Pessoal no ativo

4.2.1.1. Evolução do pessoal

No Acordo Interinstitucional de 2 de dezembro de 2013[15], as instituições da UE acordaram numa redução de 5 % dos lugares nos respetivos quadros de pessoal. Em 2017, o Tribunal de Contas Europeu (TCE) confirmou que todas as instituições e agências da UE aplicaram a redução de 5 % do pessoal entre 2013 e 2017, embora com alguns atrasos[16].

Ao mesmo tempo, tal como já observado pelo TCE em 2017, a autoridade orçamental atribuiu novos lugares e dotações para o recrutamento de agentes contratuais às instituições, organismos e agências no âmbito do processo orçamental anual. Estes lugares foram disponibilizados principalmente para dar resposta às tarefas adicionais atribuídas às instituições da UE (o que explica o aumento significativo do número de lugares atribuídos às agências) e à adesão da Croácia.

Por conseguinte, embora o pessoal da Comissão tenha diminuído ligeiramente entre 2014 e 2021, a população ativa global das instituições da UE aumentou de 58 567 para 66 120 efetivos (anexo 6). O aumento deve-se principalmente às agências de execução e descentralizadas e às empresas comuns em resultado das decisões tomadas pela autoridade orçamental no sentido de alargar determinados domínios de atividade (por exemplo, a Frontex) e de criar novos organismos e agências, por exemplo, o Conselho Único de Resolução[17], a Procuradoria Europeia[18], a Autoridade Europeia do Trabalho[19] e a Agência de Execução Europeia da Saúde e do Digital[20].

4.2.1.2. Composição do pessoal

O aumento do pessoal observado nas agências e noutros organismos afeta a composição global do pessoal da UE ao aumentar a percentagem de agentes temporários e contratuais. Estes agentes, independentemente da natureza dos seus contratos, têm uma remuneração mais baixa e/ou uma progressão na carreira mais lenta do que os funcionários. Além disso, os

---

15 Acordo Interinstitucional de 2 de dezembro de 2013 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira.

16 Exame rápido de casos do Tribunal de Contas Europeu sobre a aplicação da redução de 5 % do número de lugares.

17 Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010.

18 Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia.

19 Regulamento (UE) 2019/1149 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que institui uma Autoridade Europeia do Trabalho, altera os Regulamentos (CE) n.º 883/2004, (UE) n.º 492/2011 e (UE) 2016/589 e revoga a Decisão (UE) 2016/344.

20 A maioria das agências descentralizadas é criada pelo Conselho com base no artigo 352.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, ou pelo Parlamento e pelo Conselho com base numa disposição específica do Tratado. Até à data, foram criadas 35 agências descentralizadas nesta base, ao longo de um período de 40 anos.

agentes contratuais são abrangidos por uma grelha salarial diferente da dos funcionários[21] e os seus direitos à pensão são ajustados caso se tornem funcionários[22].

Tanto a reforma do Estatuto dos Funcionários de 2004 como a de 2014 foram objeto de disposições transitórias, uma vez que os direitos à pensão são protegidos pelo princípio dos direitos adquiridos. Ao estabelecer regras de transição ao abrigo do anexo XIII do Estatuto dos Funcionários, o colegislador previu a coexistência de três coortes de efetivos. Por exemplo, enquanto a taxa de acumulação dos direitos de pensão anual predefinida é de 1,8 % para o pessoal recrutado a partir de 1 de janeiro de 2014, esta taxa é de 1,9 % para o pessoal recrutado entre 1 de maio de 2004 e 31 de dezembro de 2013 e de 2 % para o pessoal recrutado até 30 de abril de 2004.

Desde a reforma de 2014 do Estatuto dos Funcionários, a percentagem de membros do pessoal no ativo abrangidos pelas regras anteriores a 2004 diminuiu de 36 % para 19 %, enquanto os membros do pessoal no ativo abrangidos pelas regras em vigor desde 1 de janeiro de 2014 representam quase 48 % do pessoal no ativo (anexo 7).

Ao mesmo tempo, e uma vez que os membros do pessoal recrutados após as reformas do Estatuto dos Funcionários de 2004 e de 2014 são os mais recentes membros do RPFE em funções, a percentagem das anuidades que adquiriram — que estará sujeita às condições mais rigorosas definidas em 2004 e de 2014 — está a aumentar progressivamente e representa 60 % de todos direitos a pensão adquiridos. Considerando apenas os direitos a pensão adquiridos ao abrigo das regras pós-2014, representa já uma parte significativa (22 %) da percentagem global de anuidades adquiridas pelos membros do pessoal (anexos 8 e 9). Tal reflete os efeitos cada vez mais significativos que as reformas de 2004 e de 2014 do Estatuto dos Funcionários terão no futuro.

4.2.2. Pensionistas

Desde 2014, o número de pensionistas aumentou em consequência da expansão progressiva do pessoal da UE resultante dos sucessivos alargamentos da UE e da ampliação das suas atribuições. A longo prazo, à medida que o pessoal no ativo passar à aposentação, o número de pensionistas irá necessariamente aumentar. Essa tendência manter-se-á até ao momento em que o número de aposentados num determinado ano seja igual ao número de ativos[23].

O anexo 10 mostra que, atualmente, a coorte anterior a 2004 representa quase 90 % dos pensionistas, enquanto os pensionistas abrangidos pelas regras anteriores a 2014 representam 9 % e os que são abrangidos pelas regras posteriores a 2014 representam apenas 1 % dos pensionistas. No caso deste último grupo, esta percentagem é perfeitamente normal, uma vez que, regra geral, são necessários dez anos de serviço para se ter direito a uma pensão do RPFE[24]. Daqui resulta que, progressivamente, os membros do pessoal abrangidos pelas regras

---

21 Artigo 93.° do ROA.

22 O artigo 3.º, alínea d), do anexo VIII do Estatuto dos Funcionários estabelece que as anuidades de pensão dos agentes contratuais que posteriormente se tornam funcionários devem ser calculadas com base na relação entre o último vencimento de base recebido como agente contratual e o primeiro vencimento de base recebido na qualidade de funcionário. Por outras palavras, os direitos à pensão adquiridos pelos agentes contratuais que se tornam funcionários são inferiores aos dos membros do pessoal recrutados como funcionários desde o início.

23 O que corresponde a uma das definições de maturidade de um regime de pensões.

24 No 1 % de pensionistas abrangidos pelas regras pós-2014 estão incluídos os que atingiram a idade de aposentação embora tivessem menos de dez anos de serviço ou os que, tendo cumprido pelo menos dez

pós-2004 e pós-2014 representarão a maioria do pessoal aposentado e os efeitos das duas reformas sucessivas introduzidas pelo colegislador em 2004 e 2014 continuarão a ser reforçados de forma significativa.

4.3. Receitas do RPFE

Desde 2014, o RPFE gerou 5,8 mil milhões de EUR de receitas para o orçamento da UE. Estas são compostas pelas contribuições dos membros do pessoal para o regime de pensões, pelas transferências de direitos a pensão dos membros do pessoal, pelas contribuições pagas pelo Reino Unido com base no Acordo de Saída[25] e pelas contribuições das agências descentralizadas e das organizações internacionais que participam nos programas da UE.

4.3.1. Produto da taxa de contribuição para o regime de pensões

As contribuições para o regime de pensões baseiam-se em cálculos atuariais efetuados pelo Eurostat para assegurar o equilíbrio atuarial e a sustentabilidade do RPFE. Embora em alguns Estados-Membros os funcionários públicos nacionais não paguem qualquer taxa de contribuição para o regime de pensões, a taxa de contribuição para o regime de pensões paga pelo pessoal da UE representa uma das taxas mais elevadas em comparação com os regimes de pensões da função pública dos Estados-Membros (anexos 17 a 20).

A contribuição é calculada de modo que os membros do pessoal financiem um terço dos direitos a pensão adquiridos todos os anos. As receitas dessas contribuições não são afetadas a nenhuma rubrica orçamental específica e são utilizadas para financiar as políticas da UE, limitando as contribuições exigidas aos Estados-Membros para apoiar as instituições da UE na execução das muitas tarefas que lhes foram confiadas. Desde 2014, este montante ascende a 4,2 mil milhões de EUR, que foram utilizados para financiar o orçamento. Só em 2022, representou mais de 500 milhões de EUR.

4.3.2. Receitas provenientes das transferências de direitos a pensão dos membros do pessoal

Os membros do pessoal têm a possibilidade de transferir para o RPFE os direitos a pensão que adquiriram no âmbito de regimes de pensão ou fundos de pensões nacionais[26]. Tal implica a transferência do capital que representa os direitos que adquiriram no âmbito das atividades profissionais exercidas antes de entrarem ao serviço da UE. O capital equivalente aos direitos a pensão é transferido pelo regime de pensões original e convertido em anuidades no RPFE. Estas anuidades são tidas em conta no cálculo da pensão de aposentação ao abrigo do RPFE. Estas transferências representam a totalidade do capital (3/3), correspondendo ao equivalente atuarial dos direitos a pensão reconhecidos ao abrigo do RPFE. Desde 2014, trouxeram para o orçamento da UE 950 milhões de EUR e trazem, em média, mais de 100 milhões de EUR por ano para este orçamento (anexo 12).

---

anos de serviço, mudaram de contrato e, consequentemente, passaram a estar abrangidos pelas regras pós-2014.

25 Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, 2019/C 384 I/01.

26 Artigos 11.º e 12.º do anexo VIII do Estatuto dos Funcionários.

4.3.3. Contribuições do Reino Unido

O Acordo de Saída[27] dispõe que as partes contratantes acordam em que o Reino Unido é responsável pela sua quota-parte nos passivos da União em matéria de direitos de pensão e de direitos a outros benefícios laborais acumulados até 31 de dezembro de 2020. Estes passivos cobrem os direitos a pensão de todos os membros do pessoal, independentemente da sua nacionalidade.

O Acordo de Saída prevê ainda que o Reino Unido contribua anualmente para os pagamentos líquidos efetuados a partir do orçamento da União a cada beneficiário. Em alternativa, nos termos do artigo 142.º, n.º 6, último parágrafo, o Reino Unido pode solicitar o pagamento do passivo pendente até 31 de dezembro de um determinado ano.

No que diz respeito às pensões do pessoal, o Reino Unido escolheu a opção das prestações anuais. Em 2022, o Reino Unido contribuiu com 235 milhões de EUR para os pagamentos líquidos efetuados a partir do orçamento da União para as pensões dos antigos membros do pessoal da UE. Nos próximos anos, o Reino Unido continuará a financiar a sua parte das despesas com pensões, calculada como uma percentagem fixa destas despesas em evolução.

Ao assegurar que o Reino Unido reconhece a sua responsabilidade pelos direitos a pensão adquiridos por todo o pessoal da UE antes do termo do período de transição, o Acordo de Saída garante a continuação da contribuição do Reino Unido para o fundo virtual do RPFE. Assim, a decisão do Reino Unido de sair da UE não implica qualquer custo adicional para o orçamento da UE.

4.3.4. Contribuições de agências não subvencionadas e de terceiros que participam em programas da UE

Em conformidade com o artigo 83.º-A, n.º 2, do Estatuto dos Funcionários, as agências que não são financiadas pelo orçamento geral da União Europeia pagam a este orçamento a totalidade das contribuições necessárias para o financiamento do regime.

Além disso, os programas e ações da UE envolvem, por vezes, a participação de terceiros (por exemplo, países terceiros). Uma vez que a sua participação pode exigir o recrutamento de pessoal adicional para a execução dos programas, a Comissão assegura que as contribuições de terceiros para o orçamento cobrem também a parte do empregador relativa aos direitos a pensão futuros do pessoal.

Estas contribuições geram receitas para o orçamento, assegurando simultaneamente que os custos futuros com pensões ficam cobertos. Desde 2014, estas contribuições representam quase 400 milhões de EUR de receitas para o orçamento (anexo 13).

4.4. Despesas do RPFE

Durante os primeiros anos da sua aplicação, o regime de pensões da UE produziu, em termos orçamentais, receitas líquidas, ou seja, as contribuições do pessoal no ativo que adquiriu direitos a pensão superaram as prestações obtidas por um número limitado de aposentados. As receitas do regime de pensões consistiam nas contribuições do pessoal e nas do empregador; estas últimas não foram afetadas a um fundo, mas apenas refletidas no passivo relativo às pensões. Desta forma, o orçamento da UE estava na realidade a contrair empréstimos junto dos membros do regime em troca de uma garantia de pagamento de prestações futuras.

[27] Ver artigo 142.º, n.ºs 2 e 6, do Acordo sobre a Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, 2019/C 384 I/01.

O anexo 14 mostra a evolução das despesas com pensões entre 2014 e 2022. Estas aumentaram, em média, 6,2 % por ano. Este aumento inclui os efeitos da atualização das remunerações e das pensões.

O nível atual das despesas com pensões reflete, em grande medida, o pagamento dos direitos a pensão adquiridos ao abrigo das regras anteriores a 2004, que se aplicam a 90 % dos pensionistas. Estas regras previam, nomeadamente, uma taxa de acumulação anual dos direitos a pensão de 2 %, a aplicação de coeficientes de correção das pensões, vencimentos mais elevados nos graus de entrada, uma idade de aposentação mais baixa e um pessoal composto apenas por funcionários e agentes temporários. O anexo 15 mostra a evolução dos custos associados ao pagamento dos coeficientes de correção das pensões.

A percentagem de pensionistas abrangidos pelo âmbito de aplicação das regras pós-2004 tem aumentado de forma constante. Embora os membros do pessoal recrutados após 1 de maio de 2004, mas antes de 1 de janeiro de 2014, representem atualmente 9 % dos pensionistas, todos os membros do pessoal no ativo abrangidos por estas regras terão direitos a pensão mais baixos em resultado de graus de entrada mais baixos, de uma taxa de acumulação mais baixa e da ausência de coeficientes aplicáveis às pensões. Esta situação refletir-se-á plenamente nas despesas com pensões quando estes membros do pessoal atingirem a idade de aposentação. A longo prazo, as poupanças resultantes da reforma de 2004 continuarão a aumentar, até mil milhões de EUR por ano[28].

Dado que apenas 1 % dos atuais pensionistas são abrangidos pelas regras pós-2014, as mudanças estruturais introduzidas pelo colegislador em 2014 (ou seja, o aumento da idade de aposentação, a redução da taxa de acumulação anual das pensões, a redução do ritmo de progressão na carreira, a criação de uma tabela de vencimentos mais baixa para os postos de secretariado e de escritório) só se concretizarão plenamente quando os membros do pessoal abrangidos pelas regras relativas às pensões pós-2014 se tornarem pensionistas. Tal significa que os efeitos nas despesas com pensões das mais recentes mudanças estruturais introduzidas pelo colegislador em 2014 aumentarão gradualmente à medida que cada vez mais membros do pessoal recrutados após 2014 se tornarem pensionistas[29].

Tendo em conta o que precede, as despesas com pensões continuarão a aumentar, refletindo o aumento dos efetivos das instituições da UE, em especial nas agências ou devido à criação de novos organismos. Ao mesmo tempo, as duas reformas sucessivas do Estatuto dos Funcionários já geraram poupanças significativas. Estas poupanças continuarão a aumentar à medida que os membros do pessoal abrangidos pelas regras mais rigorosas de 2004 e de 2014 começarem a receber uma pensão.

4.5. Passivo do RPFE

O RPFE é um fundo virtual com prestações definidas. Uma vez que não existe um fundo de investimento real, o montante que teria sido cobrado por tal fundo é considerado como tendo sido investido nas obrigações de longo prazo dos Estados-Membros e reflete-se no passivo relativo às pensões que está registado nas contas anuais da União Europeia.

---

28 Estudo do Eurostat de 2010 sobre as implicações orçamentais a longo prazo dos custos com pensões.

29 Para beneficiarem de uma pensão ao abrigo do Estatuto dos Funcionários, os membros do pessoal têm de estar inscritos pelo menos dez anos ou atingir a idade de aposentação durante o período em que estão ao serviço.

As contas anuais da UE são elaboradas de acordo com regras contabilísticas baseadas nas normas contabilísticas internacionalmente aceites (IPSAS 39), as normas mais elevadas disponíveis. O valor relativo às pensões e a outros passivos posteriores ao emprego apresentados no balanço da UE representa a avaliação atuarial, a valores monetários correntes, da obrigação da UE de pagar as futuras pensões e outros direitos adquiridos pelo seu pessoal (no ativo, inválidos e aposentados). Esta avaliação baseia-se nos pagamentos previstos a efetuar pelo orçamento da UE aos atuais e futuros aposentados ao longo de um horizonte temporal de várias décadas.

Uma das principais variáveis exigidas para os cálculos é a taxa de desconto real. Esta taxa é necessária para calcular o valor atual das prestações futuras esperadas. A referida taxa de juro é obtida a partir das taxas de juro nominais e das taxas de inflação[30], implicando assim uma dupla fonte de volatilidade. A este respeito, os recentes aumentos do passivo resultaram quase inteiramente da descida acentuada da taxa de juro de longo prazo utilizada para avaliar as obrigações relativas a benefícios dos empregados: recentemente, a taxa de desconto real tornou-se mesmo negativa, o que significa que um determinado montante vale mais hoje do que no futuro. Por exemplo, em 2021, a taxa de desconto real passou de -0,2 % para -0,8 %. Esta alteração conduziu a um aumento do passivo de quase 14 mil milhões de EUR (+14,5 %), que atingiu 126 mil milhões de EUR[31].

O valor relativo às pensões e a outros passivos posteriores ao emprego apresentado no balanço da UE tem finalidades contabilísticas claras. No entanto, trata-se de um valor muito volátil, sujeito às condições do mercado e às flutuações macroeconómicas. Por conseguinte, tem uma utilidade limitada em termos de avaliação das implicações orçamentais reais do RPFE.

A conclusão que precede é ilustrada pelas duas considerações seguintes:

Em primeiro lugar, importa salientar que, embora a taxa de juro tenha um impacto significativo no valor atual das futuras obrigações da UE em matéria de pensões, tal como apresentado no balanço num determinado momento, não altera o montante das pensões que deverão ser efetivamente pagas – reflete apenas o valor atual desses montantes num determinado momento.

Em segundo lugar, uma estimativa do mesmo passivo calculada utilizando a taxa de juro aplicável para o cálculo da taxa de contribuição para o regime de pensões nos termos do Estatuto dos Funcionários reduziria drasticamente o montante e a volatilidade do passivo calculado de acordo com a norma IPSAS 39. Por exemplo, aplicando a taxa de juro utilizada para o cálculo da taxa de contribuição para o regime de pensões (+2,7 % em 2021), que é calculada em conformidade com o Estatuto dos Funcionários[32] e com as melhores normas atuariais, partindo de uma média móvel de longo prazo de 30 anos das taxas de juro da dívida pública de longo prazo dos Estados-Membros, o valor hipotético do passivo relativo às pensões com os pressupostos atuariais da avaliação das pensões diminuiria de 126 mil milhões de EUR para 62,6 mil milhões de EUR, o que representa uma redução de mais de metade (anexo 16).

30 As expectativas do mercado em termos de rendimento dos títulos de dívida pública, mais as expectativas quanto à inflação.

31 Capítulo 2.9 «Passivo — Pensões e outros benefícios dos empregados» das contas anuais consolidadas da União Europeia.

32 Artigo 10.º do anexo XII do Estatuto dos Funcionários.

5. AS REFORMAS DO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS DE 2004 E DE 2014 E OS SEUS EFEITOS

5.1. AS REFORMAS DO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS DE 2004 E DE 2014

Com a reforma de 2004 do Estatuto dos Funcionários, o colegislador decidiu introduzir mudanças estruturais significativas nas regras estatutárias que afetam diretamente os direitos à pensão. Tratava-se, nomeadamente, das seguintes medidas:

- o aumento da idade de aposentação de 60 para 63 anos,
- vencimentos mais baixos nos graus de entrada, em especial para os administradores,
- uma taxa anual de acumulação das pensões mais baixa (1,9 %),
- uma nova categoria de pessoal com uma tabela de vencimentos mais baixa (agentes contratuais),
- a eliminação progressiva dos coeficientes de correção aplicáveis às pensões.

Com a reforma de 2014 do Estatuto dos Funcionários, o colegislador decidiu introduzir alterações adicionais que afetam significativamente os direitos à pensão dos membros do pessoal recrutados após 2014. Tratava-se, nomeadamente, das seguintes medidas:

- o aumento da idade de aposentação para 66 anos,
- uma taxa anual de acumulação das pensões mais baixa (1,8 %),
- a redução das perspetivas de carreira para assegurar uma correlação mais forte entre o grau e a função,
- uma nova categoria de pessoal com uma tabela de vencimentos mais baixa (funções de secretariado e de escritório).

Ao mesmo tempo, o colegislador previu uma tabela de vencimentos mais favorável para os membros do pessoal recrutados antes de 2014, como compensação pelas limitações de carreira introduzidas por ocasião da reforma do Estatuto dos Funcionários de 2014[33]. Por último, para além destas mudanças estruturais, o colegislador previu congelamentos (2011, 2013 e 2014) e uma adaptação mais baixa (2012) das remunerações e das pensões.

5.2. EFEITOS DAS REFORMAS DO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS DE 2004 E DE 2014

5.2.1. EFEITOS NO FUNCIONAMENTO DO REGIME

As duas reformas sucessivas do Estatuto dos Funcionários geraram e continuarão a gerar poupanças significativas. Graças a estas reformas, o RPFE está na vanguarda em comparação com os regimes de pensões nacionais. Ao mesmo tempo, as reformas do RPFE afetaram a atratividade das instituições da UE, uma vez que o RPFE continua a ser um elemento essencial do pacote de remuneração dos funcionários públicos da UE[34].

5.2.1.1. ATUALIZAÇÃO PERIÓDICA DOS PRINCIPAIS PARÂMETROS

O RPFE é um regime muito flexível e continuamente monitorizado, uma vez que os principais pressupostos, como a taxa de contribuição para o regime de pensões e a idade de aposentação, são regularmente avaliados e, se necessário, atualizados.

33 Artigo 30.º do anexo XIII do Estatuto dos Funcionários.

34 Relatório Especial n.º 15/2019 do Tribunal de Contas Europeu: «Aplicação, na Comissão, do pacote de reformas do Estatuto dos Funcionários realizadas em 2014 – grandes poupanças, mas com consequências para o pessoal».

A taxa de contribuição para o regime de pensões é avaliada todos os anos e, se necessário, atualizada. Tal como indicado no anexo 17, apenas um Estado-Membro dispõe de um sistema baseado numa atualização automática da taxa de contribuição para o regime de pensões, como acontece no RPFE. Outros Estados-Membros só a atualizam ocasionalmente, com base em decisões políticas e não em cálculos atuariais, ou não a atualizam de todo.

Este mecanismo de atualização automática garante que o nível das contribuições pagas pelo pessoal da UE (10,1 % em 2022) é o necessário para financiar os seus direitos a pensão adquiridos, o que assegura o equilíbrio atuarial do RPFE. O nível das contribuições é um dos mais elevados em comparação com as contribuições pagas pelos funcionários públicos nacionais (anexo 18). Além disso, em vários Estados-Membros, os funcionários públicos não estão sujeitos a qualquer contribuição para financiar as suas prestações de pensões.

Em conformidade com o artigo 77.º do Estatuto dos Funcionários, a idade de aposentação do pessoal da UE pode ser adaptada. Tal como indicado no anexo 19, apenas um Estado-Membro tem uma idade de aposentação superior à da UE. Na maioria dos Estados-Membros da UE, a idade de aposentação é atualizada de forma regular ou ocasional, de modo a refletir a evolução da esperança de vida. Ao mesmo tempo, num terço dos Estados-Membros da UE, essa relação não existe. O anexo 20 mostra que o RPFE não só estabelece essa relação, mas também que as regras que regem o referido regime preveem atualizações regulares da idade de aposentação, como sublinhado no capítulo 3.4. Essas atualizações baseiam-se em tabelas de mortalidade, associando assim a idade de aposentação à esperança de vida[35].

Estas adaptações garantem que o RPFE continua a ser sustentável, ao mesmo tempo que corresponde aos mais elevados padrões em comparação com os regimes de pensões dos Estados-Membros.

5.2.1.2. PAPEL DO RPFE NA ATRATIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES DA UE

Quando lhes é proposto um emprego, é provável que os candidatos que são profissionais experientes altamente qualificados prestem mais atenção ao papel das pensões no pacote de remuneração do que os candidatos mais jovens. Do mesmo modo, os candidatos que trabalharam anteriormente no setor público ou privado adquiriram uma certa experiência no que diz respeito às pensões e são sensíveis a essa questão. Os candidatos que saem do regime com que estão familiarizados para entrar num regime novo e desconhecido prestarão provavelmente especial atenção a este último. Por último, os candidatos que dão mais importância à segurança (do emprego) e a perspetivas de carreira previsíveis do que a vencimentos elevados em empregos menos estáveis prestarão mais atenção ao regime de pensões. É provável que o membro do pessoal típico recém-recrutado pelas instituições da UE se enquadre numa destas categorias. Dado que, em geral, as instituições empregam pessoas que iniciaram a sua carreira noutros locais e que, por conseguinte, têm, em média, 36 anos de idade, julga-se que, para estes candidatos, o regime de pensões assume uma maior importância na atratividade global do pacote de remuneração do que, por exemplo, para os funcionários públicos dos Estados-Membros que iniciam a sua carreira na administração pública imediatamente após a obtenção dos seus diplomas. O facto de quase todos os novos recrutados terem trabalhado anteriormente noutros locais é igualmente comprovado pelo número de transferências para o RPFE dos direitos a pensão adquiridos fora das instituições da UE.

[35] O Eurostat utilizou tabelas de mortalidade prospetivas. As tabelas de mortalidade prospetivas da UE elaboradas pelo Eurostat incorporam uma tendência de aumento contínuo da esperança de vida ao longo de 20 anos.

5.2.2. POUPANÇAS RESULTANTES DAS REFORMAS DO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS DE 2004 E DE 2014

Ambas as reformas do Estatuto dos Funcionários introduziram mudanças estruturais que afetam os direitos a pensão, tais como o aumento da idade de aposentação, as reduções da taxa de acumulação, as limitações dos níveis de remuneração através da redução das perspetivas de carreira e da introdução de novas tabelas de vencimentos (por exemplo, agentes contratuais e secretários e escriturários) e a supressão dos coeficientes aplicáveis às pensões. Estas mudanças foram objeto de disposições transitórias, uma vez que os direitos a pensão são protegidos pelo princípio dos direitos adquiridos. A reforma de 2014 do Estatuto dos Funcionários impôs igualmente congelamentos que afetaram diretamente o nível das pensões.

Os efeitos estruturais das reformas de 2004 e de 2014 do Estatuto dos Funcionários são mais evidentes se tivermos em conta a população ativa, dado que apenas 9 % dos atuais beneficiários estão abrangidos pelas regras pós-2004 e apenas 1 % estão abrangidos pelas regras pós-2014 (anexo 10).

Desde 2004, a média dos direitos a pensão adquiridos pelos beneficiários de uma pensão diminuiu de 64,6 % em 2004 para 61,7 % no final de 2021 (anexo 21). Tal resultou:

- das taxas de acumulação mais baixas introduzidas em 2004 e em 2014; e
- da idade média de entrada na função pública da UE cada vez mais elevada.

Dado que a percentagem de pensionistas abrangidos pelas regras pós-2004 e pós-2014 aumentará no futuro, a acentuada diminuição observada dos direitos a pensão médios adquiridos pelos beneficiários continuará a diminuir nos próximos anos. Além disso, a eliminação progressiva dos coeficientes de correção das pensões resultará igualmente em poupanças consideráveis[36] (anexo 15).

Estas mudanças estruturais refletem-se igualmente na evolução do vencimento de base médio aquando da entrada em funções (-15 %) e da cessação de funções (-11 %). Tal confirma os efeitos de grande alcance das duas reformas do Estatuto dos Funcionários no nível das remunerações, que afetam diretamente o nível das prestações de pensões subsequentes.

Para além destas mudanças estruturais, a reforma de 2014 do Estatuto dos Funcionários já gerou uma poupança de cerca de 1,5 mil milhões de EUR em despesas com pensões em comparação com as estimativas orçamentais anteriores a esta reforma (anexo 22).

Por último, para além da lógica atuarial em que se baseia o RPFE, do ponto de vista orçamental é interessante notar que o nível atual do custo do serviço (ou seja, 1,7 mil milhões de EUR, que representam a soma dos valores atuariais dos direitos adquiridos pelos membros do pessoal que contribuem para o regime de pensões num determinado ano) é inferior ao nível atual das despesas com pensões (2,4 mil milhões de EUR). Por outras palavras, se a totalidade dos direitos a pensão adquiridos pelos membros do pessoal em 2022 fosse colocada num fundo de pensões de capitalização, o montante seria inferior ao das despesas com pensões a preços correntes. Trata-se de outro exemplo da eficácia das duas reformas sucessivas do Estatuto dos Funcionários. Consequentemente, embora o número de membros

[36] Desde 2014, os coeficientes de correção aplicados às pensões tiveram um custo de 400 milhões de EUR. A sua eliminação progressiva traduzir-se-á em poupanças significativas no futuro.

do pessoal que estão a adquirir direitos a pensão seja mais elevado, estes direitos são significativamente mais baixos.

6. Conclusões

O regime instituído pelo anexo XII do Estatuto dos Funcionários garantiu a correta aplicação das regras mantendo o equilíbrio atuarial do RPFE, proporcionando estabilidade ao pessoal e assegurando um fluxo contínuo e progressivo de contribuições do regime de pensões para o orçamento da UE.

Embora o RPFE ainda não tenha atingido a maturidade, as reformas de 2004 e de 2014 do Estatuto dos Funcionários já estão a gerar poupanças significativas nas atuais despesas com pensões. Indicadores-chave como o nível médio dos direitos a pensão adquiridos e os vencimentos de base médios confirmam que as mudanças estruturais introduzidas pelas reformas de 2004 e de 2014 do Estatuto dos Funcionários gerarão progressivamente poupanças crescentes e, por conseguinte, abrandarão consideravelmente a evolução do impacto do RPFE no orçamento da UE.

Em comparação com os regimes de pensões aplicáveis aos funcionários públicos dos Estados-Membros, o RPFE continua na vanguarda na maioria dos indicadores-chave, tais como a idade de aposentação, o nível das contribuições para o regime de pensões e o ajustamento à evolução dos parâmetros atuariais. Ao mesmo tempo, os efeitos das reformas de 2004 e de 2014 do Estatuto dos Funcionários no RPFE constituem um desafio para a atratividade da função pública da UE.

Tendo em conta a avaliação do equilíbrio atuarial e das implicações orçamentais do RPFE que figura no presente relatório, a Comissão, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 1, do anexo XII do Estatuto dos Funcionários, não considera oportuno, nesta fase, propor a alteração do anexo XII do referido Estatuto.

ANEXOS

Anexo 1: Principais parâmetros estatutários utilizados na avaliação atuarial de 2022

Parâmetro	Valor
Fonte jurídica	Estatuto dos Funcionários em vigor desde 1.1.2014
Data de referência para a população (anexo XII, artigo 1.º)	31.12.2021
Idade máxima de aposentação (Estatuto dos Funcionários, artigo 52.º)	65 anos (automaticamente para os funcionários ao serviço antes de 1.1.2014), 66 anos (automaticamente para os novos funcionários) ou 67 anos (a pedido do pessoal) ou até 70 anos (excecionalmente)
Idade normal de aposentação (Estatuto dos Funcionários, artigo 52.º e anexo XIII, artigo 22.º)	60 a 66 anos, consoante os anos de serviço, a idade e a data de entrada ao serviço
Idade mínima de aposentação [Estatuto dos Funcionários, artigo 52.º, alínea b), anexo VIII, artigo 9.º e anexo XIII, artigo 23.º]	58 anos
Categoria e grau para o mínimo vital (anexo VIII, artigo 6.º)	Grau AST 1 Escalão 1
Pensão de aposentação máxima (Estatuto dos Funcionários, artigo 77.º)	70 % do vencimento de base à data da aposentação
Taxa de acumulação anual (Estatuto dos Funcionários, artigo 77.º e anexo XIII, artigo 21.º)	1,8 % (funcionários ao serviço a partir de 1.1.2014) 1,9 % (funcionários ao serviço a partir de 1.5.2004), ou 2 % (funcionários ao serviço antes de 1.5.2004), do vencimento de base
Acréscimo para os funcionários que permaneçam em funções após terem atingido a idade normal de aposentação (anexo VIII, artigo 5.º e anexo XIII, artigo 22.º)	1,5 % (novos funcionários) ou 2,5 % do vencimento de base, ou 5 % do montante dos direitos a pensão adquiridos aos 60 anos, consoante a data de entrada ao serviço, os anos de serviço em 1 de maio de 2004 e a idade do funcionário em 1 de maio de 2004
Penalização por aposentação antecipada (anexo VIII, artigo 9.º e anexo XIII, artigo 22.º, n.º 3)	3,5 % (novos funcionários) ou 1,75 % (ex-funcionários) da pensão, por cada ano de antecipação em relação à idade normal de aposentação
Pensão de aposentação mínima (Estatuto dos Funcionários, artigo 77.º)	4 % do mínimo vital por ano de serviço
Subsídio de invalidez (Estatuto dos Funcionários, artigo 78.º)	70 % do vencimento de base
Subsídio de invalidez mínimo (Estatuto dos Funcionários, artigo 78.º)	100 % do mínimo vital
Pensão de sobrevivência (reversão) (Estatuto dos Funcionários, artigo 79.º e	60 % da pensão de aposentação

anexo VIII, artigo 18.º)	
Pensão de sobrevivência (reversão) mínima (Estatuto dos Funcionários, artigo 79.º e anexo VIII, artigo 18.º)	35 % do último vencimento de base
Pensão de sobrevivência (Estatuto dos Funcionários, artigo 79.º e anexo VIII, artigo 17.º)	60 % da pensão de aposentação que teria sido paga ao funcionário
Pensão de sobrevivência mínima (Estatuto dos Funcionários, artigo 79.º)	35 % do último vencimento de base ou o mínimo vital

Anexo 2: Extrato das tabelas de mortalidade da UE

Idade	**Homens**		**Mulheres**	
	Probabilidade de morrer com a idade x	**Esperança de vida**	**Probabilidade de morrer com a idade x**	**Esperança de vida**
40	0,00048544	44	0,00037417	46
45	0,00083219	39	0,00064198	42
50	0,00140284	34	0,00110248	37
55	0,00236193	30	0,00189106	32
60	0,00398328	25	0,00324918	27
65	0,00643074	21	0,00558535	23
70	0,01187197	16	0,00864211	19
75	0,02186383	13	0,01470951	14
80	0,04016587	9	0,02826935	11
85	0,07362888	6	0,05429701	8
90	0,12980921	4	0,10494797	5

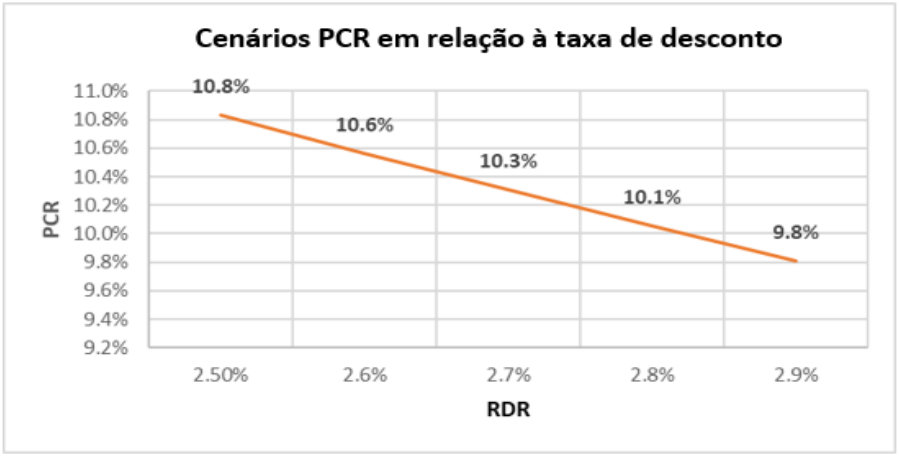
Anexo 3: Pressupostos demográficos utilizados na avaliação atuarial de 2022

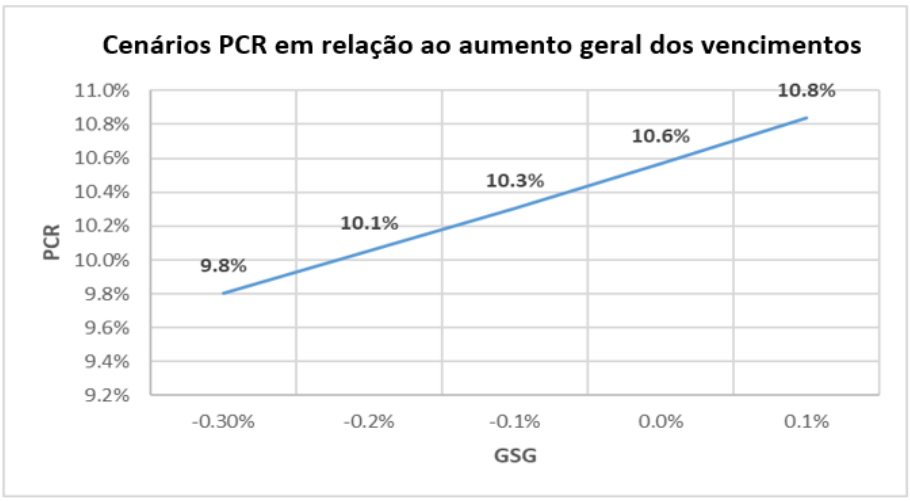
Pressupostos demográficos	**Avaliação de 2022**
Tabela de mortalidade (membros saudáveis)	EULT 2018
Tabela de mortalidade (membros portadores de deficiência)	EULT 2018 + 3 anos
Tabela de invalidez	Tabela de invalidez UE 2018
Estado civil atual	Estado civil à data da avaliação
Probabilidade de serem casados à idade de aposentação (homens)	82,0 %
Probabilidade de serem casadas à idade de aposentação (mulheres)	52,0 %
Diferença de idade média entre um funcionário/uma funcionária e o(a) respetivo(a) parceiro(a)	1 ano

Idade presumível de aposentação	63 a 66 anos
Rotação	Rotação de 2018
Coeficiente para a pensão de órfão e de cônjuge divorciado	9,6 %

Anexo 4: Pressupostos financeiros utilizados na avaliação atuarial de 2022

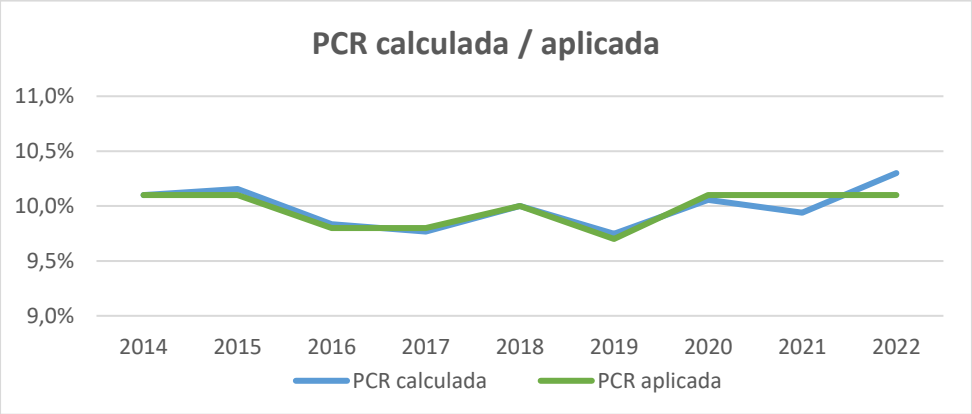
Pressupostos financeiros	**Avaliação de 2022**
Grelha salarial	Em vigor desde 1.7.2021
Vigência	23 anos
Taxa de desconto nominal (NDR)	4,6 %
Taxa de inflação (IR)	1,8 %
Taxa de desconto real (RDR)	2,7 %
Aumento geral dos vencimentos (GSG)	-0,1 %
Reavaliação geral das pensões (GPR)	-0,1 %
Progressão salarial individual (ISP)	Tabela ISP 2018
Coeficientes de correção (anexo XI, artigo 3.º, n.º 5.º e anexo XIII, artigo 20.º)	0,0 %





Anexo 5: Contribuição para o regime de pensões, por ano, entre 2014 e 2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Custo do serviço para a aposentação / Vencimentos de base	28,3 %	28,2 %	27,2 %	27,1 %	27,4 %	26,9 %	27,8 %	27,5 %	28,6 %
Custo do serviço para a invalidez / Vencimentos de base	1,2 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,6 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %
Custo do serviço para a morte / Vencimentos de base	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %
Custo do serviço / Vencimentos de base	30,4 %	30,5 %	29,5 %	29,3 %	30,0 %	29,2 %	30,2 %	29,8 %	30,9 %
PCR calculada (percentagem do pessoal)	10,1 %	10,2 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	9,9 %	10,3 %
PCR aplicada (percentagem do pessoal)	10,1 %	10,1 %	9,8 %	9,8 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %	10,1 %	10,1 %



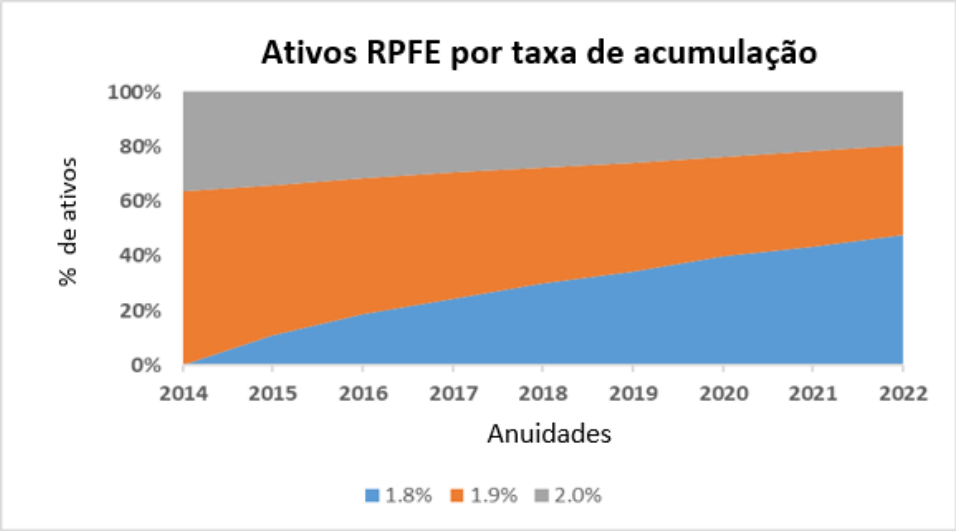
Anexo 6: Evolução do pessoal no ativo nas instituições da UE

População no ativo	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**Variação**
Parlamento	9 074	9 464	9 872	9 959	10 305	9 895	9 987	10 357	14,1 %
Conselho	2 985	3 026	3 162	3 162	3 111	3 160	3 206	3 246	8,7 %
Comissão	31 015	31 359	30 889	30 448	30 765	31 248	31 115	31 005	0,0 %
TJUE	2 101	2 244	2 273	2 311	2 293	2 327	2 303	2 309	9,9 %
TCE	902	931	934	938	943	943	945	950	5,3 %
CESE	741	739	739	738	737	737	730	727	-1,9 %
CR	542	558	548	552	560	569	560	574	5,9 %
Provedor de Justiça Europeu	73	73	76	82	78	75	73	74	1,4 %
AEPD	58	62	63	72	96	96	114	128	120,7 %
SEAE	1 988	1 983	2 035	2 016	2 095	2 149	2 234	2 326	17,0 %

Outras instituições e agências descentralizadas	9 088	9 595	10 337	11 007	11 646	12 272	13 093	14 424	58,7 %
Total	**58 567**	**60 034**	**60 928**	**61 285**	**62 629**	**63 471**	**64 360**	**66 120**	**12,9 %**

Anexo 7: População no ativo do RPFE por coortes de acumulação

Taux de acumulação	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
1,8 %	0	6 438	11 280	14 972	18 250	21 618	25 280	27 815	31 671
1,9 %	36 985	32 226	29 827	27 978	25 998	24 896	23 217	22 576	21 653
2,0 %	20 989	19 903	18 928	17 978	17 037	16 115	14 974	13 969	12 796
Totais	**57 974**	**58 567**	**60 034**	**60 928**	**61 285**	**62 629**	**63 471**	**64 360**	**66 120**

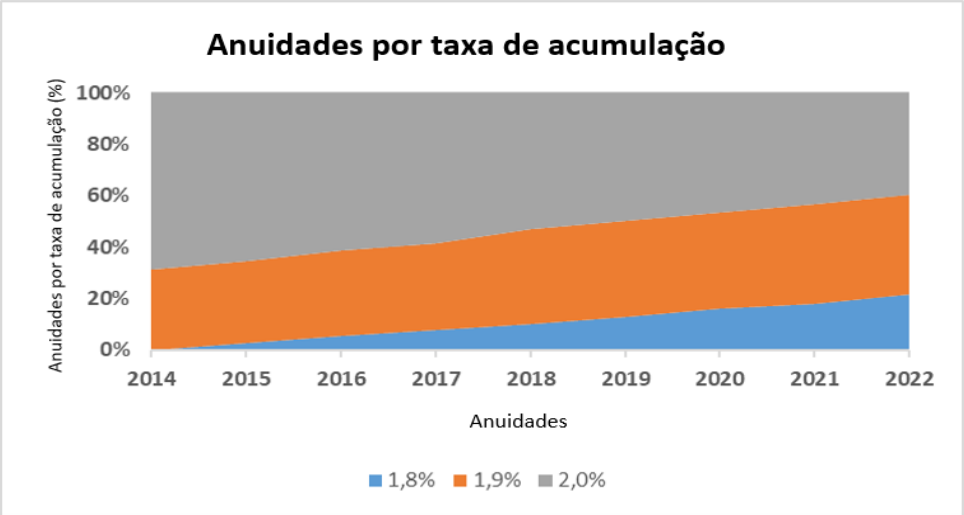


Anexo 8: Número de anuidades obtidas por várias coortes de pessoal no ativo

Taux de acumulação	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
1,8 %	0	19 476	39 805	57 077	81 336	107 914	139 360	161 680	198 108
1,9 %	209 337	221 645	238 790	253 246	300 615	320 554	326 371	343 688	354 837
2,0 %	464 097	453 572	440 828	436 240	433 162	424 344	403 373	387 626	365 418
Total	**673 435**	**694 693**	**719 423**	**746 564**	**815 113**	**852 812**	**869 105**	**892 995**	**918 363**

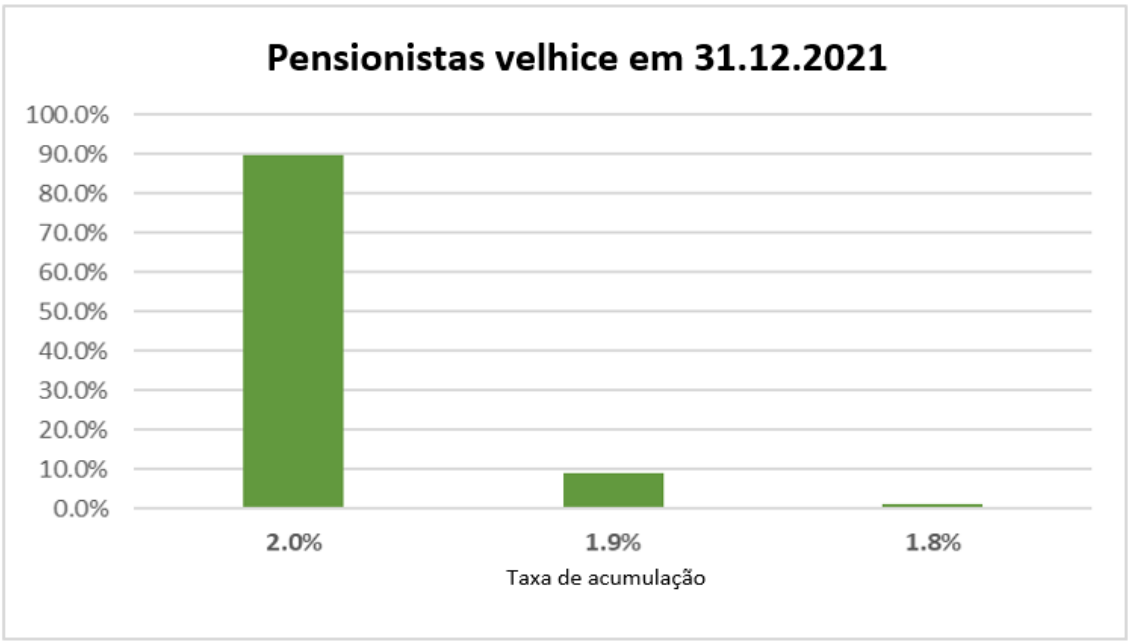
Anexo 9: Percentagem de anuidades obtidas por várias coortes de pessoal no ativo

Taux de acumulação	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
1,8 %	0,00 %	2,8 %	5,5 %	7,7 %	10,0 %	12,7 %	16,0 %	18,1 %	21,6 %
1,9 %	31,1 %	31,9 %	33,2 %	34,0 %	36,9 %	37,6 %	37,6 %	38,5 %	38,6 %
2,0 %	68,9 %	65,3 %	61,3 %	58,4 %	53,1 %	49,8 %	46,4 %	43,4 %	39,8 %



Anexo 10: Número de pensionistas por coorte de recrutamento (pré-2004, pós-2004 e pós-2014)

Data de recrutamento	Número de pensionistas	Percentagem de pensionistas
Até 30.4.2004	18 291	89,6 %
A partir de 1.5.2004	1 883	9,2 %
A partir de 1.1.2014	236	1,2 %



Anexo 11: Produto das contribuições dos membros do pessoal para o regime de pensões

Ano	Produto das contribuições dos membros do pessoal para o regime de pensões (em milhões de EUR)
2014	348,7
2015	425,6
2016	441,8
2017	449,2
2018	473,6
2019	485,7
2020	504,4
2021	535,2
2022	553,4
Total	**4217,6**

Anexo 12: Contribuições das transferências de direitos a pensão recebidas

Ano	Contribuições das transferências de direitos a pensão recebidas (em milhões de EUR)
2014	109,4
2015	108,6
2016	139,5
2017	127,6
2018	107,3
2019	89,1
2020	82,3
2021	89,8
2022	95,5
Total	**949,1**

Anexo 13: Contribuições das agências descentralizadas e das organizações internacionais

Ano	Contribuições das agências descentralizadas e das organizações internacionais (em milhões de EUR)
2014	17,6
2015	22,5
2016	40,3
2017	42,4
2018	52,6
2019	50,6
2020	52,1
2021	56,4
2022	58,2
Total	**392,7**

Anexo 14: Total das despesas com pensões

Ano	Despesas com pensões (em milhões de EUR)
2014	1 485,1
2015	1 541,2
2016	1 660,5
2017	1 774,5
2018	1 854,6
2019	1 964,5
2020	2 064,4
2021	2 173,2
2022	2 398,1
Aumento médio	**+6,2 %**

Anexo 15: Despesas com pensões resultantes dos coeficientes de correção das pensões

Ano	Parte das despesas com pensões correspondente aos coeficientes de correção (em milhões de EUR)
2014	39,3
2015	37,8
2016	42,5
2017	45,4
2018	47,2
2019	48,4
2020	50,7
2021	56,6
2022	57,6
Total	**425,7**

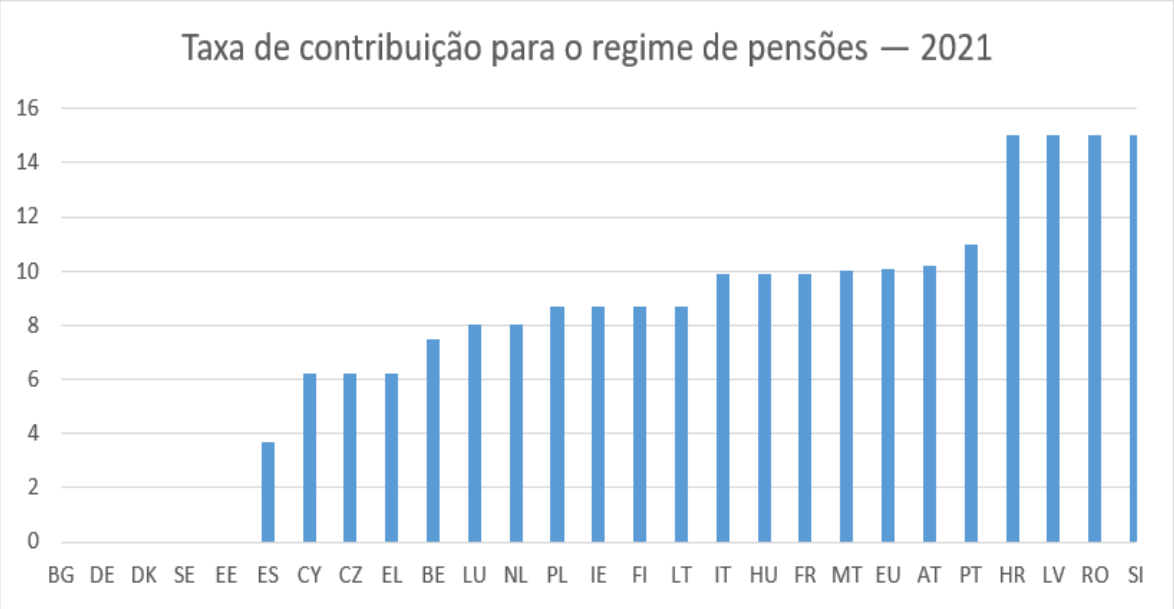
Anexo 16: Passivo relativo às pensões com os pressupostos atuariais da avaliação das pensões em 31 de dezembro de 2021

Pressuposto da PCR	Passivo do RPFE (em milhões de EUR)	Impacto (em milhões de EUR)	Impacto
Pressupostos atuariais sobre o passivo	126 068		
Pressupostos atuariais sobre a avaliação	62 613	-63 455	-50,3 %

Anexo 17: Atualização da taxa de contribuição para o regime de pensões nos Estados-Membros da UE[37]

Condições em que as taxas de contribuição para o regime de pensões são atualizadas	**Estados-Membros**
Atualizações regulares baseadas em cálculos atuariais	NL, UE
Atualizações ocasionais baseadas em cálculos atuariais	AT, BE, HU, LU, PT, SI
Atualizações regulares baseadas em decisões políticas	FI, PL
Atualizações ocasionais baseadas em decisões políticas	BG, FR, HR, IE, LT, LV, MT, RO, SE
Sem atualizações	CY, CZ, DE, ES, EE, DK, IT, SK

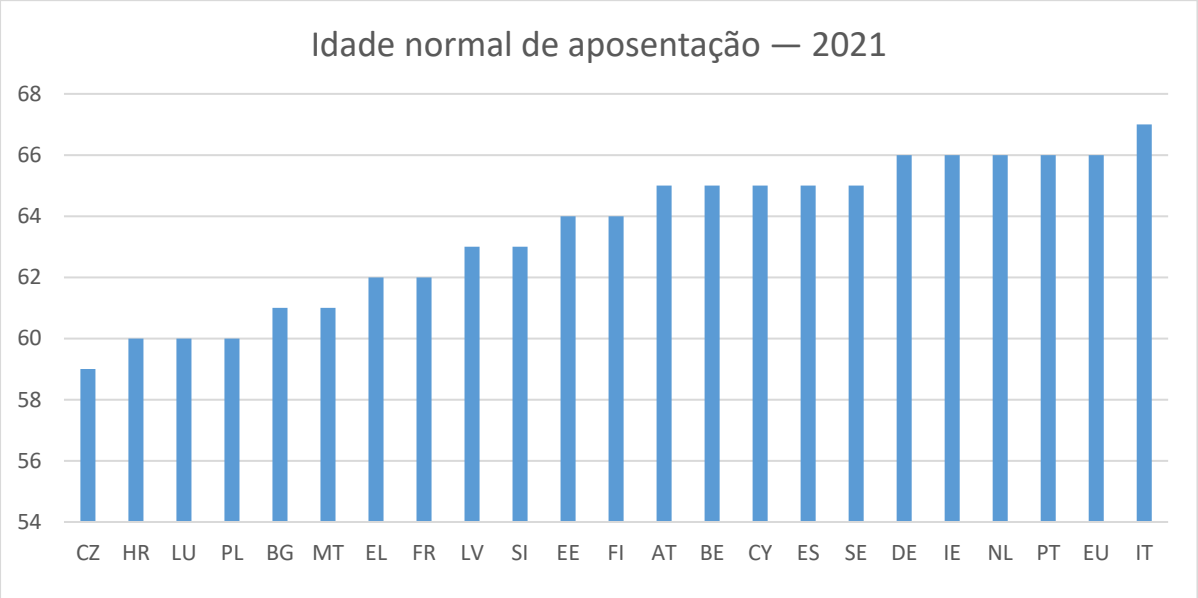
Anexo 18: Taxas de contribuição para o regime de pensões aplicáveis nos Estados-Membros em 2021[38]



37 Os dados deste gráfico são fornecidos pelos representantes dos Estados-Membros no grupo de trabalho do artigo 83.º.

38 O gráfico do anexo 18 refere-se aos dados apresentados pelos Estados-Membros sob a forma de fichas por país para o relatório da Comissão de 2021 sobre o envelhecimento da população [*The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*] (não traduzido para português) elaborado pela DG ECFIN. Além disso, todos os anos, os Estados-Membros da UE fornecem ao Eurostat dados sobre a respetiva taxa de contribuição para o regime de pensões: uma vez que esses dados são recolhidos em intervalos de valores, o gráfico indica o valor mediano do intervalo, sempre que necessário.

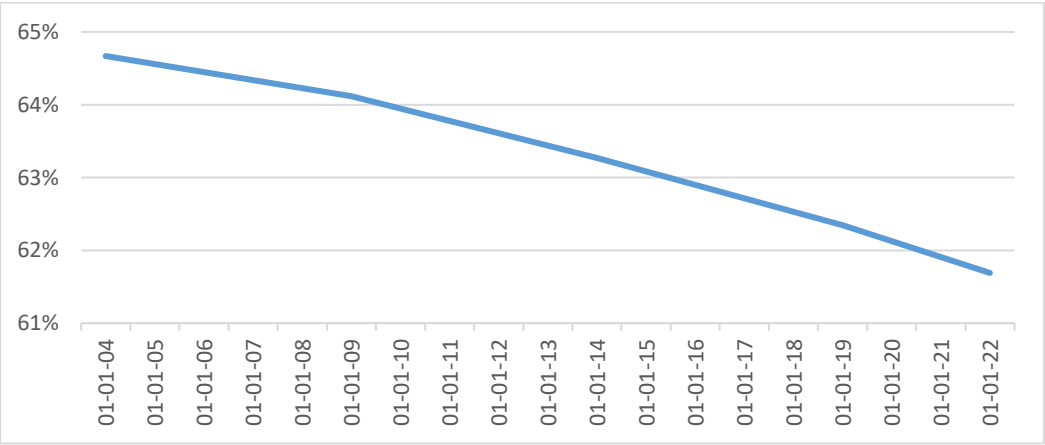
Anexo 19: Idade normal de aposentação aplicável aos funcionários públicos em 2021[39]



Anexo 20: Atualização da idade de aposentação à luz da esperança de vida[40]

Relação entre a idade de aposentação e a esperança de vida	**Estados-Membros**
Sem relação	AT, BG, DE, EE, ES, HU, LU, RO, SE
Relação fraca: atualizações ocasionais	BE, CZ, FR, HR, IE, LT, LV, MT, PL, SI
Relação forte: atualizações regulares	CY, DK, EL, FI, IT, NL, PT, SK, UE

Anexo 21: Evolução dos direitos a pensão médios adquiridos pelos pensionistas



39 Os dados deste gráfico são fornecidos pelos representantes dos Estados-Membros no grupo de trabalho do artigo 83.º.

40 Os dados deste gráfico são fornecidos pelos representantes dos Estados-Membros no grupo de trabalho do artigo 83.º.

Anexo 22: Poupanças nas despesas com pensões resultantes das medidas da reforma de 2014 que afetam a grelha salarial

Ano	Poupanças resultantes das medidas da reforma de 2014 do Estatuto dos Funcionários que afetam a grelha salarial (em milhões de EUR)
2011	24,9
2012	34,2
2013	59,6
2014	95,1
2015	116,6
2016	129,2
2017	141,4
2018	150,1
2019	162,0
2020	172,5
2021	184,0
2022	214,7
Total	**1 484,4**