



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE NO SECTOR PÚBLICO

Finanças Públicas



15 de Abril 2024 | Edição nº 02 | Distribuição Gratuita | WWW.CIPMOZ.ORG

Insustentabilidade do fundo de pensões dos funcionários públicos:

Está em risco o pagamento a mais de 200 mil pensionistas do Estado

Por: Estrela Charles

1. Introdução

O sistema de pensões dos funcionários públicos, gerido pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), está a tornar-se insustentável e com um risco elevado para as finanças públicas. Em causa está uma combinação de factores: (i) o aumento do número de beneficiários (pensionistas), (ii) a redução do número de funcionários e Agentes do Estado (FAE) contribuintes (para o fundo de pensões) e (iii) a falta de transparência na gestão dos fundos e nos investimentos realizados pelo INPS.

Em seis anos, de 2016 a 2021, devido às restrições de contratação de novos funcionários públicos, o número de pensionistas aumentou duas vezes mais que o número de funcionários públicos no activo¹, tendo reduzido o rácio funcionários públicos por pensionista de 7,27 para 5,49. Isto significa que há cada vez menos funcionários que contribuem para o pagamento a um pensionista.

Nos anos 2022 e 2023, a implementação da lei de Segurança Social Obrigatória² (que levará compulsivamente mais de 25 mil funcionários à reforma), a implementação da Tabela Salarial Única (que aumentou o salário base de funcionários que ocupam cargos de direcção e chefia) e a inserção de mais de cinco mil antigos guerrilheiros da Renamo no sistema de pensões contribuíram para a sobrecarga do sistema de pensões.

O sistema de pensões visa garantir a subsistência dos trabalhadores nas situações de falta ou redução da capacidade de trabalho. Para tal, é necessário que este tenha indicadores de sustentabilidade capazes de fornecer benefícios aos usuários, actuais e futuros, sem comprometer a sua viabilidade financeira a longo prazo.

A degradação dos rácios FAE/Pensionistas, a incapacidade de a receita fazer face as despesas, a redução da idade de reforma, a falta de plano de investimentos e as baixas taxas de retorno são indicadores de que o fundo de pensões dos funcionários públicos está a tornar-se cada vez menos sustentável. Esta situação poderá levar à incapacidade de o fundo honrar com os pagamentos aos pensionistas.

A falta de investimentos, associada a incapacidade financeira do INPS para o pagamento das pensões, aumenta o risco fiscal. O Estado é chamado à responsabilidade, em caso de incumprimento, aumentando, deste modo, o orçamento para o pagamento de pensões e desviando os recursos dos outros sectores ou aumentando os níveis de endividamento.

O presente texto faz a análise dos principais factores que tornam o sistema de pensões insustentável, mostrando os riscos

1 MEF (2024) Manual de gestão de riscos fiscais. Disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/relatorios-de-riscos-fiscais/2149-manual-gestao-de-riscos-fiscais/file> [acessado a 1 de março de 2024]

2 Lei nº 8/2021 de 30 de Dezembro. Estabelece o regime jurídico de segurança social obrigatória dois Funcionários e Agentes do Estado. I serie número 252.

Em caso de dúvidas e mais informações contacte: estrela.charles@cipmoz.org

do colapso do sistema e a dificuldade do INPS honrar com a obrigatoriedade do pagamento de pensões aos funcionários e agentes do Estado.

O texto está dividido em nove secções. A primeira é composta pela presente introdução. Na segunda faz-se a ligação entre a redução da idade da reforma e o risco de colapso do sistema de pensões. Na terceira parte mostra-se a forma de cálculo do valor da pensão e como este aumenta os custos e prejudica o sistema de pensões. Na quarta secção faz-se a ligação entre a implementação da Tabela Salarial Única e a sobrecarga do fundo de pensões. Na quinta e sexta secção evidencia-se o crescimento da despesa com pensões, na última década, e os investimentos realizados pelo fundo de pensões. A sétima parte mostra como a falta de transparência na gestão do fundo de pensões pode prejudicar o sistema de pensões e as finanças públicas. A última secção apresenta as conclusões e recomendações.

2. Redução da idade de reforma e o risco de colapso do sistema de pensões

A idade de reforma é um dos indicadores de sustentabilidade do sistema de pensões. Quanto maior for a idade **média para a reforma maiores** são os níveis de sustentabilidade do sistema. Os funcionários estarão a trabalhar e a contribuir por mais tempo.

A idade da reforma está associada à esperança de vida do país. Quanto maior for a esperança de vida, maior deve ser a idade mínima para a reforma. (Öro, 2022).

Em Moçambique, a esperança de vida aumentou de 54 para 61 anos, de 2010 a 2020³. Entretanto, a idade de reforma foi reduzida de 65 para 60 anos⁴. Este facto contrasta com as tendências mundiais de aumento da idade de reforma⁵.

A redução da idade de reforma e a obrigatoriedade de reforma aos 60 anos, introduzidas na lei de segurança social obrigatória (LSSO) aprovada em Dezembro de 2021, levará mais de 19 mil funcionários públicos à reforma⁶. A este número, acrescentam-se os mais de 5 221 antigos guerrilheiros da Renamo que se devem integrar no sistema de pensões⁷ e usufruir de valores para a reforma sem que estes tenham contribuído para tal.

De 2017 a 2022, o número de pensionistas civis e militares aumentou de 164 mil para 231 mil. Estima-se para 2024 um crescimento para 235.932. Este aumento do número de reformados poderá criar pressões fiscais, défices nas finanças públicas e aumentar o risco de insolvência fiscal⁸, fazendo com que o INPS tenha dificuldades no pagamento da pensão dos funcionários públicos.

Rácio FAE/Pensionistas

A redução da idade da reforma aumenta o número de pensionistas civis e reduz o rácio FAE/ pensionistas, passando a ter um número reduzido de contribuintes e um aumento de pensionistas. Conforme mostra a Tabela 1

3 Our World inData. Life expectancy. Disponível em: <https://ourworldindata.org/life-expectancy> [acessado a 1 de Abril de 2024]

4 Lei n.º 8/2021, de 30 de Dezembro que cria o subsistema de segurança social obrigatória para os funcionários e agentes do Estado.

5 Enquanto Moçambique reduz a idade de reforma os outros países estão em processo contrário, com reformas no sistema de previdência social, aumentando a idade da reforma e tornar os sistemas mais sustentáveis. A França está num processo de reforma da previdência para o tornar mais sustentável. Pretendem aumentar a idade da reforma de 62 para 65 anos ou reduzir os pagamentos mensais. O sistema de pensões da França custou ao Governo francês 14% do PIB em 2021. (RTP notícias. 2023)

Em Portugal, o sistema de pensões enfrentou um problema de financiamento devido, entre outros, ao aumento da esperança de vida. E, em 1994, Portugal aumentou gradualmente a idade de reforma de 62 anos até 65. (RTP notícias. 2023)

6 Carta de Moçambique (2023). Sobre a Reforma compulsiva. Disponível em: <https://cartamz.com/index.php/blogs/item/14025-sobre-a-reforma-compulsiva> [acessado a 25 de março de 2024].

7 O decreto para a reintegração socioeconómica dos desmobilizados da Renamo, à luz do processo de Desmilitarização, Desmobilização e Reintegração (DDR) autoriza o pagamento de pensões de reforma aos antigos guerrilheiros da Renamo, sendo que estes vão beneficiar, ainda, de pensão de invalidez, de sobrevivência e de subsídio por morte e vão contar com um regime de previdência social equiparado ao dos trabalhadores que tiveram uma carreira contributiva. <https://www.rfi.fr/pt/mocambique/20230322-governo-de-mocambique-aprova-pensoes-de-reforma-a-guerrilheiros-da-renamo>

8 Um país é insolvente na parte fiscal quando não consegue arcar com os gastos públicos.

Tabela 1: Rácio FAE/Pensionistas

| Ano | FAE | Pensionistas (Civis) | Rácio FAE/Pensionista |
|------|---------|----------------------|-----------------------|
| 2016 | 351.065 | 48.281 | 7,27 |
| 2017 | 365.826 | 51.923 | 7,05 |
| 2018 | 342.546 | 56.150 | 6,10 |
| 2019 | 338.281 | 61.375 | 5,51 |
| 2020 | 345.952 | 62.426 | 5,54 |
| 2021 | 367.735 | 66.963 | 5,49 |

Fonte: MEF (2024). Manual de riscos Fiscais

A redução do rácio, de 7,27 para 5,49, mostra que existem cada vez menos FAE a contribuir para o pagamento de um pensionista.

No sistema de pensões em Moçambique, os trabalhadores actuais financiam as pensões dos aposentados. A outra forma de financiamento às pensões são as contribuições do Estado em 7%⁹ que devem ser transferidas para o INPS, com início em Janeiro de 2024¹⁰. Os rendimentos dos investimentos realizados também constituem fontes de financiamento. Entretanto, o fundo de pensões não possui investimentos. Tem apenas os rendimentos dos depósitos a prazo efectuados nos bancos comerciais do país (ver o capítulo referente aos investimentos realizados pelo fundo de pensões).

No sistema em que os funcionários actuais financiam os aposentados, existe o grande desafio relacionado com o envelhecimento dos funcionários, a passagem para o sistema de pensões e a redução do número de funcionários públicos contratados.

A redução do rácio FAE/pensionistas mostra este desafio pois existem cada vez menos funcionários a contribuir para o pagamento da pensão de um reformado.

Quanto maior for este rácio, maior será a **capacidade** de o sistema de pensões captar recursos financeiros provindos da contribuição dos FAE e responder ao pagamento da despesa com pensionistas. E, quanto menor for o rácio, menor será a capacidade de o sistema captar recursos suficientes para fazer face à despesa de pagamento de pensionistas¹¹.

A tendência decrescente deste indicador mostra que o sistema de pensões, gerido pelo INPS, está cada vez menos sustentável. Pode exigir do Estado maiores recursos financeiros para fazer face às despesas com pensões.

3. Fórmula de cálculo do valor da reforma prejudica o sistema de pensões

Os descontos para a segurança social são obrigatórios e são efectuados nas remunerações dos funcionários até ao seu desligamento do serviço do Estado¹².

Actualmente, a pensão de aposentação voluntária e obrigatória é calculada tendo em conta o salário base actual e o tempo de serviço, usando a seguinte fórmula:

$$\text{Pensão} = \text{Salário base} \times \text{Tempo de serviço} / 35$$

Analisando a fórmula, observa-se que, caso o funcionário tenha completado os 35 anos de serviço, o valor da pensão será exactamente o seu valor base, isto é, o último salário base auferido. Isto significa que independentemente do valor descontado ao funcionário ao longo da sua carreira e independentemente da variação salarial ao longo dos 35 anos de serviço, o funcionário público recebe o valor da aposentação tendo em conta o último salário auferido¹³.

9 Número 4 artigo 7 da LSSSO que indica que o Estado, na sua qualidade de entidade empregadora, contribui para o Sistema de Segurança Social Obrigatória dos Funcionários do Estado em proporção não inferior à contribuição suportada pelo funcionário. E o número 1 do artigo 6 que indica que a taxa de contribuição para aposentação é fixada em 14%, repartida em: a) 7%, da Entidade Empregadora; e b) 7%, do funcionário e agente do Estado.

10 Número 1 artigo 2 do regulamento da LESSOFE refere que a contribuição da Entidade Empregadora, prevista no n.º 4 do artigo 7, tem início em Janeiro de 2024. É efectuada por meio de inscrição anual da dotação correspondente no Orçamento do Estado e é transferida mensalmente para o Fundo de Pensões dos Funcionários do Estado, nos mesmos termos em que ocorre a entrega ao referido Fundo das contribuições dos seus funcionários e agentes do Estado.

11 MEF (2024). Manual de gestão dos riscos fiscais

12 Número 2 do Artigo n.º 7 da LSSSO.

13 Os cálculos de alguns países da Europa como a Espanha e a Alemanha, mostram que o valor da pensão é muitas vezes baseado no salário médio entre 35 e 45 anos de serviço. Whitehouse, E. (2012). Earnings related schemes: Design, options and experience. World bank core course. Washington DC.

Este sistema, generoso e apetecível, tem, por um lado, contribuído para os sucessivos défices financeiros, o que sobrecarrega o orçamento do Estado. Por outro lado, este método de cálculo (último salário) pode incentivar a corrupção na função pública, motivando as negociatas para as promoções e progressões, a entrega de certificados académicos nos últimos meses de trabalho para aumentar o salário base e consequentemente o aumento do valor da reforma.

O artigo 67 da lei de segurança social obrigatória indica que a partir de 2026 o valor da pensão será calculado tendo em conta a média de salários dos últimos 5 anos. Apesar de a lei apresentar uma ligeira melhoria, ainda constitui um problema para a sobrecarga do sistema de pensões. Dos 35 anos de serviço, com as suas oscilações salariais e do valor da contribuição, apenas serão considerados os últimos cinco anos. Desta forma, mantêm-se os riscos associados à corrupção para a elevação do salário base nos últimos anos de serviço.

De modo a evitar a sobrecarga do sistema de pensões e a garantir a justiça em relação às contribuições e ao valor da pensão, este deve ser calculado tendo em conta a média das contribuições do funcionário ao longo da sua carreira.

4. Implementação da TSU e sobrecarga do sistema de pensões

A tabela salarial única (TSU), implementada pelo Governo em 2022, criou alterações no salário base dos funcionários públicos, aglutinado alguns subsídios, como o subsídio técnico, ao salário base. Este facto fez com que os funcionários públicos tivessem um incremento no salário base.

Tendo em conta que a percentagem a descontar da reforma incide sobre o valor base, o seu aumento implica o aumento do valor do desconto e mais receitas ao INPS. Entretanto, boa parte dos funcionários enquadrados em níveis salariais mais altos e com salários elevados são os que possuem idade para a reforma ou encontram-se próximo da idade de reforma. Isto implica um maior esforço financeiro por parte do INPS para o pagamento da pensão destes.

Em geral, o aumento do salário base dos funcionários e agentes do estado implicará em valor maior para a pensão. Tomando como exemplo um técnico superior N1, cujo salário base na tabela salarial antiga (TSA) era de 17 541,00 MT e com a TSU, o salário base passou para 37.758,00, um aumento de 35%, caso este funcionário vá à reforma, o valor da reforma será calculado com base nos 37.758MT, neste caso terá um valor maior a receber. Ver a tabela 2.

Tabela 2: Comparação do salário Base TSU e TSA

| TSA | | TSU | |
|------------------------|------------------|----------------------|------------------|
| Descrição | Valor | Descrição | Valor |
| Salário base N1 | 17 541,00 | Salário base N1 | 37 758,00 |
| Subsídio técnico (60%) | 10 524,60 | Subsídio técnico | - |
| Salário Bruto | 28 065,60 | Salário Bruto | 37 758,00 |
| | | Aumento Salarial | 9 692,40 |
| | | % | 35% |

Fonte: Construído pela autora com base no Decreto 1/2023 de 17 de Janeiro e no despacho do Gabinete do ministro da Economia e Finanças de 23 de Setembro de 2021.

A tabela mostra que antes da TSU a base para o cálculo da reforma era de 17 541MT e com a TSU a base para o cálculo do valor da reforma passou para 37 758MT, o que implica maiores despesas para pagamento das pensões. Se em 500 funcionários (técnicos superiores N1) o sistema de pensões desembolsava 8,77 milhões de MT de despesas em pensões, com a TSU o sistema de pensões deverá desembolsar cerca de 18,88 milhões de MT.

Para o caso dos órgãos de soberania e dirigentes superiores do Estado, os aumentos salariais foram em média 71%, o que significa um crescimento no valor que deve ser pago para a reforma.

Disponível em: https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/pensions/3.%20Whitehouse_Basic%20pensionomics%20v5.pdf [acessado a 1 de abril de 2024].

5. Crescimento das despesas com as pensões

O aumento do número de pensionistas, a alteração do salário base com a TSU e a fórmula de cálculo do valor da pensão levam ao aumento da despesa com pensões.

A comparação dos valores arrecadados e das despesas com o pagamento de pensões é um indicador fundamental para a sustentabilidade do fundo de pensões. Um rácio saudável é aquele em que as contribuições são suficientes para cobrir as despesas, facto que não ocorre com o sistema de pensões em Moçambique.

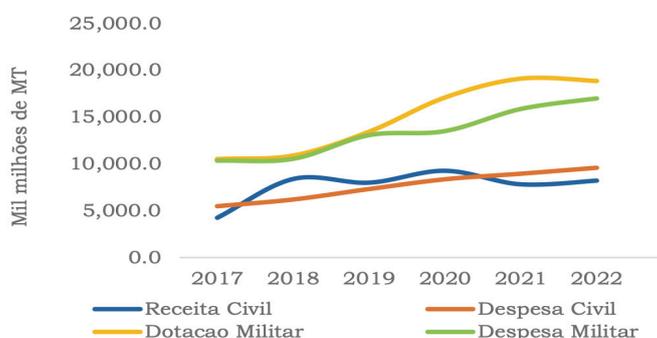
O orçamento destinado a pensões aumentou 3%, em 2019, 6%, em 2020, e 9%, em 2021. Estes aumentos levam a desvios de recursos, criando pressão às contas públicas.

O gráfico 1 mostra as receitas e as despesas para o pagamento de pensões civis e militares durante os anos 2017 a 2022. Pode-se observar que a receita civil esteve ligeiramente acima da despesa, entre os anos 2017 a 2020. A partir de 2020, esta encontra-se abaixo da despesa, devido ao aumento do número de pensionistas civis.

Em relação aos pensionistas militares, estes são pagos directamente pelo OE e, neste caso, pode-se observar que a dotação para esta despesa tem sido crescente devido ao facto de este cobrir o défice dos pensionistas civis.

Gráfico 1: Evolução da receita/despesa de pensionistas (Civis e Militares)

Figura 10: Evolução da receita/despesa de pensionistas (Civil e Militar).



Fonte: INPS/CGE/REO

Fonte: MEF (2024). Manual de riscos Fiscais

Com as reformas salariais implementadas pelo Governo associadas às restrições na contratação de novos funcionários públicos, o sistema de pensões tem registado pressões fiscais com implicações orçamentais. A proporção das dotações alocadas para o pagamento dos pensionistas civis tende a crescer. Houve um incremento de 5,8%, em 2020, e 9,0%, em 2021. A médio prazo, esta proporção passará para cerca de 23%¹⁴.

O aumento do número de reformados aumenta, não apenas as despesas com o pagamento das pensões, mas também os níveis de endividamento do país. Quanto maiores forem os valores gastos com a reforma, maior será a despesa pública e maior será o défice primário e os níveis de endividamento para sustentar os altos níveis de despesas.

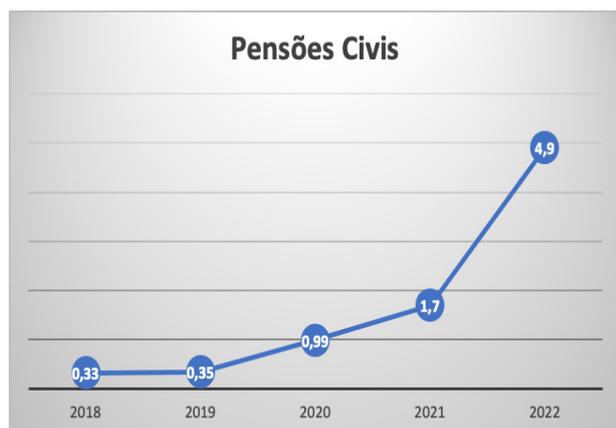
Crescimento das despesas com pensões civis

Do total das despesas com pensões, cerca de 64% estão relacionadas com os militares, que dependem do Orçamento do Estado. Os civis consomem, em média, cerca de 36%¹⁵. Apesar de os civis terem uma porção reduzida em relação aos militares, o crescimento do número de pensionistas tem aumentado exponencialmente esta despesa, que passou de 0,33 mil milhões de MT, em 2018, para 4,9 mil milhões de MT, em 2022, o que corresponde a um crescimento considerável de 1384%. Ver Gráfico 2.

14 Ministério da Economia e Finanças. Relatório de riscos fiscais 2023.

15 O país (s/d). Pensionistas militares. Pensão militares cresce e pressiona despesa publica. Disponível em: <https://opais.co.mz/tag/pensionistas-militares/> [acessado a 25 de Março de 2024].

Gráfico 2: Despesas com pensões civis (em mil milhões de MT)



Fonte: CGE 2018 a 2022

6. Investimentos realizados pelo fundo de pensões

O valor descontado mensalmente aos FAE é encaminhado ao INPS. A gestão dos bens patrimoniais tangíveis e intangíveis resultantes das aplicações dos descontos dos funcionários é feita pelo Fundo de pensões¹⁶.

O RPCGE 2021 indica que o INPS fez, durante o ano de 2021, aplicações financeiras (depósitos a prazo) em vários bancos comerciais no valor de 4.688,0 milhões de MT. Estes depósitos renderam 36,0 milhões de Meticais, correspondentes a 0,7% do valor depositado. Entretanto, este valor está abaixo do que realmente se deveria receber de juros, usando a fórmula de cálculo financeiro. A tabela 3 mostra os juros obtidos declarados pelo INPS e os calculados pelo Tribunal Administrativo – TA. Estes mostram uma diferença de 73,8 milhões de Meticais a que o INPS não se referiu.

Tabela 3: Aplicações financeiras dos valores do fundo de pensões dos funcionários do Estado (valores em MT)

Quadro n.º VI.9 – Aplicações Financeiras dos Valores do Fundo de Pensões dos Funcionários do Estado

(Em Meticais)

| N.º de Ordem | Conta Bancária | Sede | Vigência | Taxa de Juro | Capital | Juros Obtidos | | |
|--------------|-----------------|---------------|--------------------|--------------|-------------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| | | | Período Médio Dias | | | INPS | TA | Diferença |
| 1 | 47111000048 | ABSA | 180 | 8,35% | 2.023.955.664,07 | 16.889.331,72 | 83.342.612,69 | 66.453.280,97 |
| 2 | 19935000112 | ACCESS bank | 90 | 4,22% | 513.750.000,00 | 2.167.602,74 | 5.345.815,07 | 3.178.212,33 |
| 3 | 20634596710001 | BCI | | | | | | |
| 4 | 544813596 | BIM | 120 | 5,33% | 475.000.000,00 | 2.529.863,01 | 8.323.561,64 | 5.793.698,63 |
| 5 | 2373831210001 | Moza Banco | 90 | 4,56% | 1.074.904.841,16 | 4.904.181,08 | 12.086.053,34 | 7.181.872,26 |
| 6 | 101086842521004 | Standard Bank | 30 | 1,60% | 600.000.000,00 | 9.547.397,26 | 789.041,10 | - 8.758.356,16 |
| Total | | | | | 4.687.610.505,23 | 36.038.375,81 | 109.887.083,83 | 73.848.708,02 |

Fonte: INPS e Relatório Sobre os Resultados da Execução Orçamental.

Fonte: Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado 2021

O RPCGE 2021 mostra ainda que o Fundo de Pensões registou um volume de recursos financeiros excedentários que totalizaram 1.866,5 milhões de Meticais, cuja aplicação, a prazo, rendeu 84,7 milhões Meticais.

Esta operação foi efectuada nas contas bancárias que se detalham na tabela 4

¹⁶ O Fundo de pensões foi criado em 2018 pelo Decreto 90/2018, de 31 de Dezembro

Tabela 4: Aplicações financeiras excedentárias do INPS

Quadro n.º VI.6 – Aplicações Financeiras dos Valores Excedentários no INPS

(Em Meticals)

| N.º de Ordem | Conta Bancária | Sede | Vigência | | Taxa de Juro | Capital | Juros Obtidos | Comissao Bancaria | Saldo |
|--------------|-----------------------|------------|----------|-------------------------|--------------|-------------------------|----------------------|-------------------|----------------------|
| | | | Dias | Período | | | | | |
| 1 | 0047111000048 - INPS | ABSA | 200 | 03/07/2020 - 19/01/2021 | 9,60% | 500.000.000,00 | 26.301.369,86 | 450,00 | 26.300.919,86 |
| 2 | | | 180 | 01/06/2020 - 28/11/2020 | 10,00% | 200.000.000,00 | 9.863.013,70 | 450,00 | 9.862.563,70 |
| 3 | 356944093 - INPS | BIM | 180 | 01/06/2020 - 28/11/2020 | 8,25% | 100.000.000,00 | 4.068.493,14 | 450,00 | 4.068.043,14 |
| 4 | | | 180 | 28/10/2020 - 26/04/2021 | 8,00% | 500.000.000,00 | 19.726.027,40 | 450,00 | 19.725.577,40 |
| 5 | 02373831210001 - FPFE | Moza Banco | 180 | 07/07/2020 - 23/01/2021 | 8,25% | 500.000.000,00 | 22.602.739,73 | 450,00 | 22.602.289,73 |
| 6 | 20634596710001 - FPFE | BCI | 182 | 24/09/2020 - 25/03/2021 | 7,25% | 66.500.000,00 | 2.185.263,89 | - | 2.185.263,89 |
| Total | | | | | | 1.866.500.000,00 | 84.746.907,72 | 2.250,00 | 84.744.657,72 |

Fonte: INPS e Relatório Sobre os Resultados da Execução Orçamental.

Fonte: Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado 2021

Para o ano 2022, a CGE indica, também, a aplicação de valores monetários em diversas instituições financeiras, entretanto não indica o valor e nem as instituições para as quais foram efectuadas as aplicações.

Sabe-se, porém¹⁷, que para além das aplicações em depósitos a prazo, o INPS fez, durante os anos 2021 e 2022, aplicações em Bilhetes de Tesouro e Obrigações do Tesouro. Entretanto, esta informação está omissa na CGE. O Tribunal Administrativo também refere a omissão e informa, no RPCGE 2021, que solicitou a informação ao Executivo.

Na Resposta ao pedido de Esclarecimento, o Executivo fez referência apenas aos depósitos a prazo, tendo sido omissa em relação às aplicações em Bilhetes do Tesouro e Obrigações do Tesouro. Este facto constitui violação do disposto no artigo 49 da Lei do SISTAFE, segundo o qual a Conta Geral do Estado deve ser elaborada com clareza, exatidão e simplicidade, de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira, com base nos princípios e regras de contabilidade em vigor aplicáveis à administração pública. (RPCGE, 2021).

O tipo de investimentos realizado pelo fundo de pensões (depósitos a prazo) é considerado dos menos rentáveis, apesar de relativamente mais seguros. É importante a diversificação dos activos de forma a alargar as oportunidades de investimento alternativo, à semelhança do que é feito em países como Botswana, Namíbia, Nigéria e a África do Sul que investiram em acções privadas¹⁸.

As aplicações financeiras efectuadas pelo fundo de pensões têm sido pouco dinâmicas e tendem a investir na mesma classe de activos, nomeadamente depósitos a prazo e títulos do Estado, o que coloca em causa a diversificação do risco¹⁹.

Até 2016, os depósitos a prazo eram constituídos maioritariamente (mais de 65%) pelos fundos de pensões do INSS e Kuhanha (Fundo dos pensionistas do banco de Moçambique), cenário que contrasta com as tendências observadas internacionalmente. Em muitos países os depósitos estão abaixo de 25% da carteira de activos dos fundos de pensões. Têm investido mais em infraestruturas²⁰. Esta situação demonstra a estrutura de incentivos económicos da nossa economia, baseada na procura de geração de rendas que não significam necessariamente a diversificação da economia e a criação de trabalho.

Os investimentos realizados pelo fundo de pensões constituem um risco iminente para as finanças públicas pois em último caso será o Estado a arcar com os pagamentos, em caso de falência, investimentos de risco, ou mesmo de incapacidade de pagamento.

17 Entrevistas efectuadas em a funcionários do INPS e do MEF em Agosto de 2023.

18 Ôro, Owen Nyang and Njenga Githinji. (2022). Pension funds in sub-saharan Africa United Nations university World Institute for development Economics research. UNU-Wider. WIDER Working paper 2022/95.

19 A diversificação e minimização do risco, esta prevista no artigo 9 do Decreto n.º 90/2018, de 31 de Dezembro, que cria o Fundo de Pensões dos funcionários do Estado.

20 Jornal o país. (2019). Fundo de Pensões dos Funcionários do Estado: a mudança que ainda não aconteceu. Disponível em: <https://opais.co.mz/fundo-de-pensoes-dos-funcionarios-do-estado-a-mudanca-que-ainda-nao-aconteceu/> [acessado a 12 de Fevereiro de 2024].

7. Falta de transparência na gestão e aplicações do fundo de pensões

De acordo com o director do INSP, o fundo de pensões possui cerca de quatro mil milhões de MT canalizados desde 2018²¹. Este valor está depositado em bancos nacionais. Entretanto, a inexistência de um plano de investimentos, a ausência de relatórios de actividades e a falta de transparência dos fundos de pensões colocam em causa a gestão do fundo e aumentam os riscos de insustentabilidade e de corrupção no processo de selecção do banco.

Os descontos para a reforma são obrigatórios e efectuados nas remunerações auferidas pelo funcionário até ao seu desligamento do serviço do Estado (em princípio após 35 anos de serviço). Com mais de 400 mil funcionários públicos a descontar mensalmente 7% do seu rendimento, questiona-se o facto de a instituição gestora não prestar informação pública sobre a gestão destes fundos, as suas aplicações e os rendimentos obtidos.

A falta de transparência estende-se aos documentos orçamentais que são omissos em relação aos investimentos realizados por esta instituição e a falta de resposta as cartas enviadas às instituições públicas para esclarecimentos²². A Conta Geral de Estado 2022 apenas se refere ao valor de 4,7 mil milhões de MT poupados nos bancos comerciais, não indicando em que bancos foram aplicados, os rendimentos obtidos, entre outras informações.

O número 3 do artigo 15, do regulamento do Fundo de pensões, indica que este deve elaborar e publicar relatórios e contas trimestrais até ao dia 30 do mês seguinte ao fim de cada trimestre. Entretanto, os mesmos não são elaborados.

A falta de transparência na gestão dos fundos de pensões dos funcionários públicos tem levantado questionamentos, principalmente na forma como são seleccionados os bancos para as aplicações e as taxas de juros aplicadas²³.

Uma gestão eficiente do fundo de pensões pressupõe a existência de uma política clara de investimentos transparentes e disponível para que todos os funcionários possam ter acesso e acompanhar os investimentos realizados, à semelhança do que acontece em outros países. Na Áustria, por exemplo, os contribuintes podem aceder à carteira e aos investimentos realizados, e, ainda, ao desempenho do fundo ao longo do tempo.

21 Jornal domingo (29 de Maio de 2022). Página 10 e 11. Há novas regras e fórmulas para a aposentadoria no Estado.

22 O CIP enviou, em Agosto de 2023, cartas ao MEF, ao INPS a solicitar esclarecimentos em relação aos investimentos realizados com o fundo de pensões e não teve resposta até a data da publicação do presente artigo.

23 Mais detalhes sobre a falta de transparência na selecção dos bancos comerciais e as taxas aplicadas podem ser encontrados no artigo do CIP disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2020/12/06/nos-bastidores-ha-falta-de-transparencia-na-determinacao-das-taxas-de-juro-de-mercado/>

8. Conclusões e recomendações

O sistema de pensões de funcionários públicos está em vias de se tornar insustentável, devido a um conjunto de políticas públicas tomadas e implementadas pelo Governo. Tais políticas incluem a entrada em vigor da Lei sobre a Segurança Social Obrigatória, que reduz a idade da reforma obrigatória para 60 anos de idade, associada à fórmula utilizada para o cálculo da pensão, que considera o último salário base do funcionário e não a sua média do salário base ao longo da carreira e, por fim, a entrada em vigor da TSU, que aumentou o salário base dos funcionários públicos. Como consequência, o rácio funcionário e agentes do Estado versus pensionista deteriorou-se, pondo em risco a sustentabilidade do fundo de pensões, à médio-longo prazo.

A tendência crescente do número de pensionistas, as elevadas despesas com pensões e a deficiente gestão dos fundos e investimentos em áreas de risco são factores que poderão levar à insustentabilidade do sistema de pensões e ao aumento do risco fiscal. Esta situação torna urgente, não apenas a melhoria da gestão dos fundos, mas também a definição de um plano claro de investimento e projecções das despesas deste sector.

O INPS não possui uma política de investimentos. A gestão da carteira de investimentos do fundo de pensões requer uma política clara de investimentos, transparente e disponível para que todos os funcionários possam acompanhar os investimentos. A política de investimentos deve garantir maior rentabilidade, sustentabilidade, conforto para os participantes. E, acima de tudo, os investimentos devem ser de baixo risco de forma a evitar a perda de valores.

Recomendações

Dado os factos, recomenda-se ao Instituto Nacional de Previdência Social:

1. A publicação dos relatórios da instituição, as aplicações financeiras realizadas, os planos de investimentos e toda a informação relevante relacionada às despesas e às receitas da instituição;
2. Propor à Assembleia da República a revisão da fórmula de cálculo de pensões, passando a ter em conta a média das contribuições e não apenas o último salário base ou a média dos últimos cinco anos;
3. A análise e publicações (em parceria com o Ministério da Economia e Finanças) das projecções de despesas e receitas do fundo de pensões para o curto e médio prazo.

9.Referências

Jornal domingo (29 de maio de 2022). Página 10 e 11. Há novas regras e fórmulas para a aposentadoria no Estado.

Martins, Pedro, et. Al. (1993). O impacto económico do aumento da idade da reforma: lições da alteração legislativa de Setembro de 1993. disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ab200708_p.pdf [acessado a 10 de Janeiro de 2024]

Ministério da Economia e Finanças (2023). Relatório de Riscos Fiscais, 2024 <https://www.mef.gov.mz/index.php/todas-publicacoes/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/relatorios-de-riscos-fiscais/1943-relatorio-de-riscos-fiscais-2024/file?force-download=1> [acessado a 7 de Fevereiro de 2024]

Ministério da Economia e Finanças: Diploma Ministerial n° 42/2020: Aprova o Regulamento de Gestão do Fundo de Pensões dos Funcionários do Estado. Disponível em: <https://gazettes.africa/archive/mz/2020/mz-government-gazette-series-i-dated-2020-08-14-no-156.pdf> [acessado a 19 de Fevereiro de 2024]

Ministério da Economia e Finanças. Diploma ministerial n° 42/2020 de 14 de Agosto. Aprova o Regulamento de Gestão do Fundo de Pensões dos Funcionários do Estado

Ministério do Trabalho e Segurança Social. (2022). 4º Boletim Estatístico sobre protecção social 2021.

Òro, Owen Nyang and Njenga Githinji. (2022). Pension funds in sub-saharan Africa United Nations university World Institute for development Economics research. UNU-Wider. WIDER Working paper 95/2022.

Our World in Data. Life expectancy. Disponível em: <https://ourworldindata.org/life-expectancy> [acessado a 1 de Abril de 2024]

RTP noticias (2023). Revisão da esperança média de vida não altera idade da reforma em 2024 nem corte em 2023. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/economia/revisao-da-esperanca-media-de-vida-nao-altera-idade-da-reforma-em-2024-nem-corte-em-2023_n1490319#google_vignette [acessado a 1 de Abril de 2024]

Ruth Castel-Branco e Rubén vicebte Andrés (2019). Rumo a uma segurança social universal para a pessoa idosa em Moçambique. Organização internacional do trabalho. Policy Brief. Disponível em: https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=8Fv2FgvhWNDVvRx4M6mV_czNGAffgdPjEBuy7up2TWuFgclUJ3gP!-165389065?id=55685

World Bank (2003). Public pension fund management. Governance, Accountability, and investment Policies. Proceeding of the second Public pension fund management conference.

World Bank. IEG. (2006). Pension reform and the development of pension systems an evaluation of world bank assistance.

Legislação

Decreto n° 51/2017 de 9 de outubro. Aprova o regulamento de segurança social obrigatória e revoga o decreto n° 53/2007 de 3 de Dezembro.

Decreto n° 28/2022 de 17 de Junho. Aprova o Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, abreviadamente designado por REGFAE e revoga o Decreto n° 5/2018, de 26 de Fevereiro. Disponível em: <https://gazettes.africa/archive/mz/2022/mz-government-gazette-series-i-dated-2022-06-17-no-116.pdf> [acessado a 19 de Janeiro de 2024]

Decreto n° 33/2023 de 8 de Junho. Aprova o regulamento da lei do sistema de segurança social obrigatória dos funcionários do estado abreviadamente designado por RLESSSOFE. Boletim da república I serie número 110. Regula a Lei n° 8/2021, de 30 de Dezembro, Lei do Sistema da Segurança Social Obrigatória dos Funcionários do Estado.

Decreto n° 7/2017 aprova o regulamento de segurança social obrigatória e revoga o decreto n° 3/2007 de 3 de Dezembro.

Decreto-Lei n° 1/2021 de 24 de Março que aprova o regime jurídico de aposentação obrigatória dos trabalhadores do

Sector Empresarial do Estado beneficiários da previdência social dos funcionários e agentes do Estado, abrangidos pelo redimensionamento do Sector Empresarial do Estado.

Diploma ministerial n.º 42/2020 de 14 de Agosto de 2020. Ministério da economia e finanças que aprova o regulamento de gestão do fundo de pensões dos funcionários do Estado. BR I serie número 156

Lei n.º 4/2022, de 11 de Fevereiro, que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE) que revoga o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, aprovado pela Lei n.º 10/2017, de 1 de Agosto.

Lei n.º 8/2021 de 30 de Dezembro. Estabelece o regime jurídico de segurança social obrigatória dos Funcionários e Agentes do Estado. I serie número 252. disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/legislacao-dn-grh/recursos-humanos/1621-lei-no-8-2021-estabelece-o-regime-juridico-de-seguranca-social-obrigatoria-dos-funcionarios-e-agentes-de-estado/file> [acessado a 19 de Janeiro de 2024]

Proposta de lei do sistema de segurança social obrigatória dos funcionários do estado disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/legislacao-dn-grh/propostas-de-lei-submetidas-a-assembleia-da-republica/1298-proposta-de-lei-do-sistema-da-seguranca-social-obrigatoria-dos-funcionarios-do-estado-fina-20-04-2021-submetida-a-ar/file>

Resolução n.º 7/2019 de 15 de Agosto. Comissão interministerial da administração pública. Define o estatuto orgânico do instituto nacional de previdência social.

Resolução n.º 7/2019: Comissão Interministerial da Reforma da Administração Pública. Aprova o Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Previdência Social, abreviadamente designado por INPS, IP. Disponível em: <https://gazettes.africa/archive/mz/2019/mz-government-gazette-series-i-dated-2019-08-15-no-158.pdf>



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



Norwegian Embassy



Suécia
Sverige



Reino dos Países Baixos



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autora: Estrela Charles

Revisão de pares: Borges Nhamirre, Gift Essinalo,
Edson Cortez e Rui Mate

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
[f](#)@CIP.Mozambique [t](#)@CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique