

# Instituto Politécnico de Viseu

Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Viseu





## RESUMO

A partir das tendências demográficas projectadas para as próximas décadas em Portugal, são deduzidos os argumentos apontados genericamente como ameaças para o Sistema de Segurança Social nacional. Além disso, pretendemos analisar o efeito que outras variáveis macroeconómicas, como o número de ativos, o número de não ativos e taxa de desemprego, poderão ter no Subsistema Previdencial de Pensões. Centrámos a nossa análise no PIB, no sentido em que será este indicador a determinar a capacidade das gerações futuras em sustentar os não ativos. Particularmente, determinamos qual o crescimento da produtividade necessário para compensar o efeito negativo do fator demográfico (por via do “esforço de trabalho”) no PIBpc de que as gerações futuras vão beneficiar, sem que esta sustentabilidade possa induzir uma quebra da solidariedade inter-geracional. Assim, consideramos que o Sistema Público de Pensões se manteria sustentável se o peso da Despesa Pública em Pensões em percentagem do PIB não aumentasse. Constatámos que um ligeiro aumento na variável produtividade poderá determinar mesmo um ligeiro decréscimo do peso da Despesa em Pensões no PIB, ou seja, esta análise aponta no sentido da manutenção da sustentabilidade do Sistema Público de Pensões, pressupondo cenários realistas para as restantes variáveis que sustentam o sistema.

## Abstract

From demographic trends projected for the next decades in Portugal, are deducted the arguments generically brought forward as threats to the national Social Security System. In addition, we intend to analyse the effect that other macroeconomic variables such as the number of active people, the number of non-active and unemployment rate may have in the Welfare Subsystem of Pensions. We have focused our analysis on GDP, in the sense that it is this indicator that is going to determine the ability of future generations to sustain non-active people. In particular, we determine which productivity growth is needed to overtake the negative effect of demographic factor (by the “work effort”) in GDPpc that future generations will benefit, without that sustainability can induce a fall in inter-generational solidarity. We therefore consider that the Public Pension System would remain sustainable if the weight of public expenditure on pension as a percentage of GDP did not increase. We found that a slight increase in productivity variable may even determine a slight decrease in the weight of expenditure on pensions in GDP, ie, this analysis points towards maintaining sustainability of the Public Pension System, assuming realistic scenarios for the remaining variables that support the system.

## AGRADECIMENTOS

*No término de mais um desafio na minha vida, gostaria de agradecer ao meu marido, ao meu colega e amigo Sérgio Rodrigues e em especial ao meu orientador Prof. Dr. Luís Fernandes Rodrigues.*

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	1
CAPITULO I .....	4
ESTADO DE ARTE .....	4
1.1 O Sistema de Pensões Português .....	4
1.1.1 Evolução e caracterização do sistema.....	4
1.1.2 A última reforma do sistema em 2006/2007 .....	7
1.2 O financiamento aprovado pela Lei n.º 110/2009 de 16 de Setembro ( em vigor desde 1 de Janeiro de 2011) .....	10
1.3 O principio estruturante da intermediação geracional.....	12
1.4 O debate sobre a (IN)sustentabilidade da segurança social .....	15
CAPITULO II .....	20
MODELOS DE ESTUDO DA SUSTENTABILIDADE DE POLÍTICAS SOCIAIS.....	20
2.1 Modelos adotados no estudo do peso das pensões a nível nacional e europeu.....	20
2.2 O PIB per capita como indicador da produção dos cidadãos de um país e do rendimento e bem-estar disponível.....	23
2.2.1 Um modelo a 2 factores do PIB per capita como indicador da produção dos cidadãos de um país e do rendimento disponível.....	24
2.2.2 Um modelo a 3 factores do PIB per capita como indicador da produção dos cidadãos de um país e do rendimento e bem-estar disponível per capita. ....	25
2.3 Factores subjacentes à despesa em pensões (Variável dependente).....	27
2.3.1 Modelo a 4 fatores da despesa em pensões/PIB .....	27
2.3.1.1 O rácio de dependência .....	28
2.3.1.2 O rácio de cobertura .....	28
2.3.1.3 O efeito emprego .....	28
2.3.1.4 O rácio de benefício .....	29
2.3.1.5 O factor residual intensidade do trabalho .....	29
2.3.2 Outros fatores que influenciam a despesas em pensões .....	30
2.3.2.1 Indexação das pensões .....	30
2.3.2.2 Decomposição das novas pensões.....	30
2.3.2.3 Período de contribuição .....	31
CAPITULO III .....	32

# A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

---

PREVISÕES DAS ENTIDADES OFICIAIS DAS VARIÁVEIS DO MODELO .....	32
3.1 As previsões macro-economicas e a evolução do emprego/desemprego .....	33
3.1.1 O efeito emprego .....	33
3.1.2 O rácio de benefício .....	34
3.1.3 Taxa de participação .....	35
3.1.4 Força de trabalho .....	37
3.1.5 Taxa de emprego / taxa de desemprego .....	38
3.1.6 Número de trabalhadores.....	38
3.1.7 Rácios de dependência.....	39
3.1.8 Horas trabalhadas .....	39
3.2 As previsões demograficas .....	40
3.2.1 O rácio de dependência .....	40
3.2.2 O rácio de cobertura .....	41
3.2.3 Fertilidade .....	42
3.2.4 Esperança média de vida.....	42
3.2.5 Fluxos migratórios .....	44
3.2.6 A estrutura etária da população .....	44
CAPITULO IV .....	48
RESULTADOS .....	48
4.1 Projeções para a evolução da despesa com pensões .....	48
4.2 O Sistema público de pensões português: sustentabilidade .....	52
4.2.1 A despesa em pensões .....	52
4.2.2 A variação compensatória da produtividade necessária para anular o efeito da regressão demográfica.....	52
4.2.3 Analise de sustentabilidade .....	54
4.2.3.1 Maior esperança de vida.....	55
4.2.3.2 Impacto dos fluxos migratorios.....	56
4.2.3.3 Conclusões dos testes de sensibilidade face ao cenário base .....	57
4.3 Um modelo alternativo de segurança social europeia: o rendimento basico incondicional .....	58
4.3.1 Criterios e objetivos .....	60
4.3.2 Financiamento.....	61
4.3.3 Implementação .....	63
CONCLUSÕES.....	65

A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da  
produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

---

BIBLIOGRAFIA.....	67
ARTIGOS EM JORNAIS e revistas .....	69
SITES DE INTERNET.....	70

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Contribuição do Efeito Emprego para a Despesa Pública em Pensões por décadas (em p.p. do PIB).....	34
Tabela 2 - Contribuição do Rácio de Benefício para a Despesa Pública em Pensões por décadas (em p.p. do PIB).....	34
Tabela 3 - Taxa de Participação Trabalhadores Mais Velhos (55-64 anos).....	35
Tabela 4 - Taxa de Participação Total (20-64 anos) .....	36
Tabela 5 - Taxa de Participação Trabalhadores Primeira Idade (25-54 anos).....	36
Tabela 6 - Taxa de Participação Feminina (20-64 anos).....	36
Tabela 7 - Taxa de Participação Masculina (20-64 anos) .....	37
Tabela 8 - Força de Trabalho (20-64 anos) em milhares.....	37
Tabela 9 - População Idade Activa (20-64 anos) em milhares .....	37
Tabela 10 - Taxa de Desemprego (20-64 anos).....	38
Tabela 11 - Taxa de Emprego (20-64 anos).....	38
Tabela 12 - Horas Trabalhadas (taxas de crescimento) .....	40
Tabela 13 - Contribuição do Rácio de Dependência para a Despesa Pública em Pensões por décadas (em p.p. do PIB).....	40
Tabela 14 - Evolução do Rácio de Cobertura 2010-2060 (% da população com 65 anos ou mais) .....	41
Tabela 15 - Contribuição do Rácio de Cobertura para a Despesa Pública em Pensões (em p.p. do PIB) .....	42
Tabela 16 - Taxa de Fertilidade .....	42
Tabela 17 - Esperança Média de Vida à Nascimento – Homens.....	43
Tabela 18 - Esperança Média de Vida à Nascimento – Mulheres.....	43
Tabela 19 - Esperança Média de Vida aos 65 anos – Homens .....	43
Tabela 20 - Esperança Média de Vida aos 65 anos – Mulheres .....	44
Tabela 21 - População (milhões) .....	45
Tabela 22 - População Infantil (0-14 anos) em Percentagem da População Total .....	45
Tabela 23 - População na Primeira Idade (25-54 anos) em Percentagem da População Total ..	45
Tabela 24 - População na Idade Activa (15-64 anos) em Percentagem da População Total.....	45
Tabela 25 - População na Idade Idosa (65 anos ou mais) em Percentagem da População Total	46
Tabela 26 - População na Idade Mais Idosa (80 anos ou mais) em Percentagem da População Total .....	46
Tabela 27 - Rácio de Dependência dos Idosos (20-64) .....	46
Tabela 28 - Rácio de Dependência Total (20-64) .....	47
Tabela 29 - Decomposição da Despesa Pública em Pensões entre 2010 e 2060 (em p.p. do PIB) .....	49
Tabela 30 - PIB Potencial (taxas de crescimento) .....	49
Tabela 31 - Produtividade do Trabalho por Hora (taxas de crescimento) .....	49
Tabela 32 - Horas Trabalhadas (taxas de crescimento) .....	50
Tabela 33 - Quota de Pensionistas com Idade Inferior a 65 anos ( % do Total de Pensionistas)	51

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

---

Tabela 34 - Despesa Pública em Pensões (em % do PIB) .....	52
Tabela 35 - Despesa Pública em Pensões em % do PIB – Cenário de Aumento de 0.1 p.p. na Produtividade .....	54
Tabela 36 - Despesa Pública em Pensões em % do PIB - Cenário de Aumento de 1 ano na Esperança Média de Vida .....	56
Tabela 37 - Despesa Pública em Pensões em % do PIB Cenário de Diminuição em 10% no Fluxo Migratório .....	57

## SIGLAS

AWG – *Ageing Working Group*

BERD – Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento

DG ECFIN – Direção Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros

EPC - *Economic Policy Committee*

IAS - Indexante dos Apoios Sociais

PIB – Produto Interno Bruto

PIBpc – Produto Interno Bruto per capita

RBI – Rendimento Básico Incondicional

SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social

EU – União Europeia

## INTRODUÇÃO

O presente regime de Segurança Social tem sido frequentemente apresentado como insustentável, normalmente com base em argumentos demográficos. A Europa caracterizar-se-ia por uma tendência estrutural de longo prazo de envelhecimento da população, o que seria ameaçador para a sustentabilidade de um modelo de Estados-Providência como o desenvolvido nos últimos trinta anos em Portugal.

Iremos analisar os argumentos apontados como eventuais ameaças decorrentes das tendências demográficas projectadas para as próximas décadas em Portugal, nomeadamente baixos níveis de fertilidade, uma longevidade acrescida, diminuição da população em idade activa e aumento do rácio de dependência, e verificar até que ponto estes poderão pôr em causa a sustentabilidade do regime de segurança social, particularmente as pensões de reforma.

É uma característica comum a quase todos os Estados Membros da UE um forte envolvimento do sector público no sistema de pensões. A maioria dos regimes públicos de pensões são financiados numa base *pay-as-you-go* (PAYG), em que as receitas das contribuições actuais são usadas para pagar aos actuais pensionistas. Porém, assistimos nos últimos anos a um agravamento da situação financeira dos Sistemas Públicos de Pensões, quer por via da receita, com uma quebra nas contribuições, quer por via da despesa, com o aumento das despesas com pensões.

Este estudo é uma contribuição para o debate sobre a sustentabilidade do sistema de pensões da segurança social, atualmente centrado nas questões demográficas, e direccionar um pouco a discussão para outra variável, a produtividade, e verificar até que ponto esta pode anular o efeito negativo do envelhecimento da população. Este trabalho limita-se a análise à Segurança Social exclusivamente no que concerne ao Sistema Público de Pensões e particularmente em Portugal.

Em particular, centraremos a análise no crescimento da produtividade necessário para compensar o efeito negativo do fator demográfico (por via do “esforço de trabalho”) no PIBpc de que as gerações futuras vão beneficiar (no sentido de que este é que determina a capacidade dos ativos de pagar aos não ativos), sem que esta sustentabilidade seja suportada por um tratamento menos justo dos mais jovens, que possa induzir uma quebra da solidariedade inter-geracional.

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

---

Centraremos a análise no PIB como indicador da produção de um país ou do rendimento gerado nesse país, no sentido em que será este indicador a determinar a capacidade das gerações futuras em pagar aos não ativos. Procuraremos assim avaliar os impactos que as tendências demográficas e económicas previstas terão na evolução do Sistema de Segurança Social no médio e longo prazo, em particular do Subsistema Previdencial de Pensões, bem como efetuar uma breve avaliação da Reforma da Segurança Social de 2007, analisando as principais medidas introduzidas e o seu impacto financeiro no sistema.

Mas o crescimento da despesa com pensões no futuro não depende apenas de factores demográficos, mas também das tendências de longo prazo das variáveis macroeconómicas e da generosidade do sistema. Considerando que o PIB é determinado pela utilização do trabalho e pela produtividade do trabalho, e conscientes da perspetiva demográfica desfavorável e da sua influência na redução do “esforço de trabalho”, pretende-se, por um lado, analisar questões demográficas como fertilidade, mortalidade, esperança de vida e imigração, e por outro lado, no que concerne à variável “produtividade”, pretende-se analisar variáveis macroeconómicas, como número de ativos, número de não ativos ou taxa desemprego.

Constatámos que a alteração prevista na despesa com pensões em Portugal, no período em análise (entre 2010 e 2060) será de apenas +0,2 p.p. do PIB (de 12,5% para 12,7%). Para esta alteração, verificamos que é o factor demográfico que tem maior influência no aumento da despesa pública em pensões naquele período. Contudo, também podemos concluir que o rácio de dependência (rácio da população com idade superior a 65 anos para a população com idade entre 20 e 64 anos) é o único factor a contribuir para o aumento do peso da despesa pública em pensões, enquanto o rácio de cobertura, o efeito emprego e o rácio de benefício contribuem para desacelerar a tendência crescente desta despesa (em Portugal, -2.5 p.p. e -5.5 p.p., respetivamente), não sendo contudo suficientes para estabilizar o rácio “Despesa em Pensões/PIB” no seu nível inicial.

Da análise à evolução da Despesa Pública em Pensões em percentagem do PIB, num cenário de aumento anual da taxa de produtividade em 0.1 p.p. sobre o cenário base do AWG, concluímos que em Portugal, a evolução será bastante favorável, no sentido em que as projecções apontam para uma redução do rácio em 0,1 p.p. entre 2010 e 2060.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: após o capítulo introdutório, fazemos a caracterização e evolução do Sistema de Pensões português, com enfoque nas

alterações de 2006/2007 e 2011. Apresentam-se as diversas teorias e estudos sobre o tema da despesa com as pensões e a sustentabilidade da Segurança Social. No capítulo seguinte, apresentam-se os vários modelos sugeridos para a sustentabilidade do sistema de pensões a nível nacional e europeu. Em novo capítulo, descrevem-se as previsões a médio e longo prazo das entidades oficiais sobre as variáveis do modelo de sistema da Segurança Social, nomeadamente as variáveis macro-económicas e sociais, e a sua sustentabilidade. Noutra capítulo apresentam-se os resultados das projeções para a evolução da despesa com pensões e o seu financiamento. Foca-se a variação da produtividade necessária para compensar a evolução negativa das outras variáveis, os resultados de testes de sensibilidade e abordamos ainda um modelo alternativo baseado no Rendimento Básico Incondicional. Por fim, apresentamos as conclusões sobre a temática da sustentabilidade de um Estado Social e as evidências do estudo que sugerem um aumento de produtividade como compensação dos efeitos negativos das variáveis demográficas.

## CAPITULO II - ESTADO DE ARTE

Numa perspetiva contabilística, o Estado Social pode ser descrito como um sistema de intermediação geracional, em que, em cada momento, o ativo é composto pelas contribuições sobre o rendimento do trabalho da população ativa e o passivo pelas pensões da população reformada. Estas formas de intermediação institucional donexo geracional foram desenvolvidas pelo Estado de Bem-Estar.

### 2.1 O SISTEMA DE PENSÕES PORTUGUÊS

#### 2.1.1 EVOLUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA

O sistema de segurança social português tem a sua origem nos princípios corporativos estabelecidos na Constituição política de 1933 e no “Estatuto do Trabalho Nacional”, que determinava as bases da então designada previdência social.<sup>1</sup>

Dois anos mais tarde, com a Lei nº 1884 de 1935, foi definida a estrutura da Previdência Social e criado um sistema de seguros sociais obrigatórios, com base num modelo então em vigor em muitos países europeus.

Este primeiro sistema de previdência social estruturado era bastante limitado, quer no âmbito da sua aplicação pessoal (pessoas, ramos de actividade, profissões abrangidas), quer no âmbito da sua aplicação material (eventualidades cobertas). Desde então, a história da segurança social evolui no sentido do alargamento do nível de protecção social em ambas as dimensões: pessoal e material.

É com a Constituição da República de 1976 que se consagra, em definitivo, o direito à Segurança Social. No art.º 63.º, a Constituição reconhece o direito universal da segurança social e o Estado assume-se como responsável pela organização e coordenação de um sistema de segurança social unificado. Um conjunto de passos contribuíram para delinear, numa perspectiva histórica, o sistema de Segurança Social do pós-25 de Abril.

O sistema de protecção social português evoluiu, à semelhança do sucedido com a maior parte dos regimes de protecção social da Europa, de um regime de seguros sociais de base profissional e sectorial para um **sistema de repartição**, em que as

---

<sup>1</sup> <http://www4.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>, acedido em 25.11.2013

pensões passaram a ser suportadas por contribuições pagas pelos trabalhadores no activo e pelas entidades empregadoras.

O actual sistema de Segurança Social é consubstanciado em sucessivas leis de bases, que o foram ajustando à evolução económica e social nacional e internacional.

No início dos anos 80 foram tomadas diversas medidas legislativas, mas é apenas em 1984 que o Parlamento aprova a **primeira Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 28/84**, de 14 de Agosto), que estabelece como objectivos a protecção dos trabalhadores e das suas famílias em situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego e de morte, garantido também a compensação dos encargos familiares, bem como a protecção das pessoas em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência. Definem-se então dois regimes obrigatórios de segurança social, o **regime geral contributivo**, que inclui todos os trabalhadores por conta de outrem ou independentes, e o **regime não-contributivo**, que protege os nacionais, e em certos casos, os residentes estrangeiros em situações de necessidade não abrangidas pelo regime contributivo. No mesmo sentido, estão previstas duas modalidades de financiamento das prestações: as cotizações dos trabalhadores e as contribuições das entidades empregadoras que se destinam ao regime contributivo, e as transferências do Orçamento de Estado para o regime não-contributivo e acção social.

Desde a publicação da referida Lei, foram regulamentadas um significativo número de medidas importantes: em 1986 criou-se a Taxa Social Única e integraram-se os trabalhadores agrícolas no regime geral, em 1988 criou-se o regime da pensão unificada, em 1989 foi reformulado o regime de protecção social no desemprego e regulamentou-se a protecção social complementar; no início dos anos 90 reformulou-se o enquadramento jurídico dos fundos de pensões, instituiu-se o regime de pré-reforma e criou-se o sistema de verificação de incapacidades temporárias; em 1993 houve uma reformulação das pensões de invalidez e velhice do regime geral, introduzindo-se a igualdade entre sexos para a idade de acesso à pensão de velhice aos 65 anos, foi alargado para 15 anos o prazo de garantia para acesso às pensões de velhice, altera-se o método de cálculo das pensões (designadamente para tomar em consideração um maior período da carreira contributiva -10 melhores anos dos últimos 15- com vista a que a remuneração de referência exprima de forma mais ajustada o último período de actividade profissional), criou-se o “complemento social” sem base contributiva e alterou-se o regime dos independentes; em 1995, foi

reforçado o quadro sancionatório dos regimes de protecção social e em 1996 foi criado o Rendimento Mínimo Garantido, como prestação do regime não-contributivo.

Na sequência da regulamentação das sucessivas leis de bases, diversas medidas são revogadas e novas medidas são aprovadas a partir do ano 2000.

A **segunda Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 17/2000**, de 8 de Agosto), que revoga a Lei 28/84, renova o direito de todos à segurança social através do Sistema de Solidariedade e Segurança Social, com três objectivos fundamentais: a melhoria das condições e dos níveis de protecção social e o reforço da respectiva equidade, a eficácia do sistema, e a eficiência da sua gestão e a sustentabilidade financeira. Esta Lei 17/2000 mantém os princípios da Lei de Bases anterior.

No desenvolvimento da Lei de Bases de 2000, que integrou no cálculo das pensões por velhice, de modo gradual e progressivo, os rendimentos do trabalho, revalorizados, de toda a carreira contributiva, o Decreto-Lei n.º 35/2002 introduziu uma mudança significativa no sistema em vigor, ao estabelecer mecanismos redistributivos no âmbito da protecção de base profissional, com a fórmula de cálculo das pensões a passar a obedecer ao princípio da diferenciação positiva. Desta forma, passaram a aplicar-se taxas regressivas de formação da pensão a diferentes escalões de rendimentos, privilegiando-se as carreiras contributivas mais longas e são previstas novas regras de revalorização da base de cálculo.

Em 2001, em matéria de prestações familiares, aperfeiçoa-se a técnica da diferenciação positiva em função dos rendimentos das famílias, e na prossecução do reforço da protecção social conferida aos cidadãos mais desfavorecidos, é criado um complemento extraordinário de solidariedade para os beneficiários das pensões sociais de invalidez e de velhice do regime não contributivo.

Em 2002 é definido um novo regime para as prestações familiares. Mais precisamente a **Lei n.º32/2002**, de 20 de Dezembro, vem revogar a Lei n.º 17/2000, e o sistema passa a denominar-se, novamente, sistema da Segurança Social. Os objectivos e a composição do sistema, bem como o universo pessoal e material das prestações, não sofrem grandes alterações.

Em 2003 é criado o rendimento social de inserção em substituição do rendimento mínimo garantido e o Programa de Emprego e Protecção Social; em 2004, é revisto o regime jurídico de protecção social na eventualidade doença; em 2005 é definida a protecção garantida aos trabalhadores que exercem a sua atividade no domicílio sem carácter de subordinação.

Em 2007, tendo em linha de conta as tendências demográficas, são estabelecidas medidas de incentivo à natalidade e a **Lei n.º 4/2007**, de 16 de Janeiro, é a que aprova as bases gerais do sistema de Segurança Social actualmente em vigor.<sup>2</sup>

Em 2008 são instituídos os subsídios sociais na maternidade, paternidade, por adoção e por riscos específicos e em 2009 é definida a protecção na parentalidade, é aprovado o regime especial de protecção na invalidez para pessoas que sofrem de diversas doenças incapacitantes e é criado o complemento solidário para idosos.

### 1.1.2 A ÚLTIMA REFORMA DO SISTEMA EM 2006/2007

Com excepção de 2008, constata-se que o sistema previdencial de segurança social, que deve ser fundamentalmente **autofinanciado**, se revela deficitário, e as projecções de longo prazo confirmam essa tendência. Os défices deste subsistema acabam por ser financiados por transferências do Orçamento do Estado.

Fruto do reconhecimento da insustentabilidade do sistema à data, nomeadamente face aos efeitos do aumento da longevidade, que sem qualquer aumento no período das contribuições, aumentam o período em que as pensões passam a ser devidas, e com base nas previsões do Relatório Técnico sobre a Sustentabilidade da Segurança Social publicado em Maio de 2006,<sup>3</sup> o Governo propôs um conjunto de medidas, principalmente no domínio das prestações, com o objectivo de reequilibrar as contas financeiras no horizonte de 2050.

No mesmo Relatório, pode-se ler que “*O enquadramento geral subjacente à formulação das presentes projecções da Conta do Subsistema Previdencial é particularmente negativo. Fruto da conjugação de um conjunto de factores negativos, como um fraco crescimento económico, concomitante crescimento do desemprego, da maturação do sistema e da consolidação de esquemas de antecipação/flexibilização da idade de acesso à pensão, assistiu-se nos últimos cinco anos a uma acentuada deterioração do equilíbrio financeiro do Sistema de Segurança Social, particularmente evidente pelo crescimento explosivo verificado desde 2000 nas despesas com pensões e com prestações associadas ao desemprego. O ritmo de crescimento destas despesas foi muito superior ao verificado para as contribuições e cotizações, principal fonte de financiamento do Subsistema Previdencial e de toda a Segurança Social.*”

---

<sup>2</sup> Lei n.º4/2007, *Lei de Bases da Segurança Social*. D.R. I Série. 11 (2007-01-16) 345-356

<sup>3</sup> <http://www.ugt.pt/segurancasocial3.pdf>, acedido em 25.11.2013

O Governo decidiu então avaliar os riscos de ruptura financeira a longo prazo e estudar medidas de reforma que fossem no sentido de garantir o equilíbrio entre receitas e despesas, o que deu origem à Comissão do Livro Branco da Segurança Social,<sup>4</sup> com o objectivo de fazer o diagnóstico dos problemas e propor as soluções técnicas mais adequadas.

Foi então levada a cabo uma extensa reforma do Regime Geral da Segurança Social, com a introdução de um significativo conjunto de medidas acordadas entre o Governo e os Parceiros Sociais em Outubro de 2006, as quais entraram em vigor em 2007.

As principais medidas de reforma introduzidas foram no sentido de reduzir a taxa de substituição do último salário, das quais podemos destacar:

- indexação das pensões à inflação, tendo em conta o crescimento real do PIB e o valor das pensões a actualizar;
- penalização adicional da pensão estatutária por antecipação da reforma face à idade legal (passagem de 4,5% ao ano para 0,5% ao mês);
- antecipação do período de transição para o novo regime de determinação das pensões, o qual tem em conta toda a carreira contributiva, considerando um cálculo proporcional das novas reformas no período entre 2007 e 2016;
- inclusão do “factor de sustentabilidade”, o qual consiste em multiplicar a fórmula de cálculo da pensão estatutária pelo rácio entre a esperança média de vida aos 64 anos em 2006 e no ano anterior ao início da pensão;

Tratam-se essencialmente de medidas que, pela sua natureza, surtirão efeitos essencialmente no longo prazo, em particular a introdução do **factor de sustentabilidade**, que consiste numa das medidas mais relevantes para assegurar a contenção na evolução futura da despesa em pensões.

A implementação em alguns países, como é o caso de Portugal, de um “factor de sustentabilidade” no mecanismo de cálculo que determina o montante exacto dos direitos de pensão, com o objectivo de assegurar que a sustentabilidade do sistema não é colocada em causa pela evolução da longevidade, introduz uma componente que altera a dimensão do valor da pensão em função de alterações demográficas expectáveis, tais como a esperança média de vida na idade da reforma. Isto leva a

---

<sup>4</sup> Pereira, Rui Viana, *Livro Branco da Segurança Social*, versão digitalizada a partir do exemplar depositado na Biblioteca Nacional.

uma redução nos direitos de pensão, com um impacto positivo no sistema de pensões público, assim como nas finanças públicas.

Em Portugal, o factor de sustentabilidade introduzido pela reforma de 2007, ajusta as pensões na data da reforma às alterações na esperança média de vida. O factor de sustentabilidade é dado pelo rácio entre a esperança média de vida aos 65 anos de idade no ano base de 2006 e o mesmo indicador no ano anterior ao direito à reforma, com dados a serem fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística, e será tanto menor quanto maior for a esperança média de vida aos 65 anos de idade. Assim, um valor mais reduzido deste factor traduz-se em pensões estatutárias mais baixas.

A lógica deste factor foi a de que cada geração de novos aposentados receba benefícios ajustados para reflectir o aumento do número de anos em que se espera receber benefícios, isentando parcialmente os trabalhadores mais jovens de pagar impostos mais altos para financiar aumentos da longevidade.

Este rácio é aplicado aos novos pensionistas por velhice desde o início de 2008 e é actualizado numa base anual.

Um grande número de Estados Membros aplicam fórmulas de cálculo de pensões em que são tomados em consideração os rendimentos de toda a carreira. Em termos de sustentabilidade financeira, esta fórmula leva a uma menor despesa com pensões em comparação com os que o cálculo da pensão considera apenas um período restrito de rendimentos, como sejam os anos de melhores rendimentos ou apenas os anos de uma fase avançada da carreira. Neste último caso, a despesa com pensões será mais elevada, pois os rendimentos são geralmente mais elevados no final da carreira.

Em Portugal, mantêm-se em vigor dois sistemas: um para os pensionistas que iniciaram o recebimento da pensão até 2007, cuja pensão foi calculada tendo por base a remuneração dos melhores 10 anos dos últimos 15, sendo que estes pensionistas tiveram, em média, carreiras contributivas tipicamente menores do que as dos novos; no caso dos novos pensionistas desde 2008, para além da sua pensão ser diminuída pelo factor de sustentabilidade, a pensão legalmente devida é, regra geral, calculada através de uma média entre as regras antigas (mais generosas) e as novas (menos generosas), média essa ponderada pelos anos de carreira contributiva até 2006.

Estes últimos pensionistas beneficiam de um regime de transição que tende a ser progressivamente mais compatível com a história contributiva dos indivíduos e a sua esperança média de vida.

Terminado o regime de transição, os futuros pensionistas terão a pensão calculada com base na remuneração de toda a carreira contributiva (40 anos), para além da sujeição ao factor de sustentabilidade que tende a ser crescente.

## 1.2 O FINANCIAMENTO APROVADO PELA LEI N.º 110/2009 DE 16 DE SETEMBRO ( EM VIGOR DESDE 1 DE JANEIRO DE 2011)

O Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, que “*regula os regimes abrangidos pelo sistema previdencial aplicável aos trabalhadores por conta de outrem ou em situação legalmente equiparada para efeitos de segurança social, aos trabalhadores independentes, bem como o regime de inscrição facultativa*” (artigo 1º), foi aprovado pela Lei n.º 110/2009 de 16 de Setembro, tendo entrado em vigor em 1 de Janeiro de 2011.

Em matéria de **financiamento**, o sistema rege-se, por um lado, pela responsabilidade dos cidadãos nos planos nacional, laboral e intergeracional e do Estado nas condições legalmente definidas, e por outro, pela obrigação legal do pagamento de cotizações pelos trabalhadores e de contribuições pelas entidades empregadoras.

O financiamento do sistema passa a obedecer aos seguintes **princípios** fundamentais:

- da **diversificação das fontes de financiamento** (artigo 108.º da Lei de Bases da Segurança Social), que implica a ampliação das bases de obtenção de recursos financeiros, tendo em vista a redução dos custos não salariais da mão-de-obra;
- da **adequação selectiva** (artigo 109.º da Lei de Bases da Segurança Social), que consiste na determinação das fontes de financiamento e na afectação dos recursos financeiros do sistema, de acordo com a natureza e os objectivos das modalidades de protecção previstas na lei e com situações e medidas especiais, particularmente as relacionadas com as políticas activas de emprego e formação profissional;

Sobre esta questão, Rosa (2013) refere no seu estudo<sup>5</sup> sobre a sustentabilidade da Segurança Social, que “*É urgente estudar também a diversificação das fontes de financiamento, como prevê a própria Lei de Bases da Segurança Social. Por exemplo, fixando uma taxa de impostos sobre a parcela dos lucros líquidos superiores a meio*

---

<sup>5</sup> Rosa, Eugénio (2013), *O futuro da protecção social em Portugal e a Sustentabilidade da Segurança Social e da CGA*, In Varela, Raquel, coordenadora (2013), *A Segurança Social é Sustentável – Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, Lisboa, Bertrand Editora.

*milhão de euros ou consignando uma parcela do imposto sobre o tabaco e o álcool à Segurança Social, já que contribuem para reformas prematuras.”*

O **Sistema de Repartição** em vigor em Portugal prevê que as contribuições pagas pelos beneficiários futuros e pelas entidades empregadoras devem cobrir, pelo menos, cerca de 75% das despesas contemporâneas, não suportando o Orçamento de Estado mais do que uma quota de 25%. Desta forma, o financiamento do regime contributivo da Segurança Social (que engloba as pensões de velhice, invalidez, regime especial de protecção na invalidez e pensão de sobrevivência), integrado no Subsistema Previdencial, baseia-se essencialmente no **princípio da solidariedade de base profissional**, contando no seu financiamento com receitas que provêm dos trabalhadores e das entidades empregadoras, devendo o mesmo assentar fundamentalmente no **autofinanciamento**.

Os três subsistemas de protecção social previstos no Decreto-Lei n.º 31/2001 são o Subsistema de Protecção Social de Cidadania, que assegura os direitos básicos de protecção social (financiado exclusivamente por transferências do Orçamento do Estado), o Subsistema de Protecção à Família, que garante a concessão de prestações pecuniárias às famílias (financiado de forma tripartida pelas cotizações dos trabalhadores, pelas contribuições das entidades empregadoras e pela consignação de receitas fiscais) e o **Subsistema Previdencial**, que tem como objectivo garantir o direito à compensação da perda ou redução dos rendimentos resultantes da actividade profissional, nas eventualidades de doença, maternidade, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice e morte (financiado de forma bipartida pelas cotizações dos trabalhadores e pelas contribuições das entidades empregadoras).

Mas o regime financeiro do Sistema Previdencial conjuga simultaneamente duas modalidades de financiamento distintas: as técnicas de repartição e de capitalização (artigo 113.º da Lei de Bases da Segurança Social), concretizando-se esta última pela afetação obrigatória de entre dois e quatro dos onze pontos percentuais das cotizações dos trabalhadores à capitalização pública, realizada num fundo de reserva (o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social), bem como dos eventuais saldos anuais do Subsistema Previdencial e receitas de aplicações financeiras e de alienação da património da Segurança Social (artigo 111.º da Lei de Bases da Segurança Social).

No âmbito do sistema complementar, em 2006 procede-se à revisão geral do regime dos fundos de pensões e incremento do nível de protecção de participantes e

beneficiários. Em 2008, constitui-se o regime público de capitalização, de adesão individual e voluntária, cujos aderentes, obrigatoriamente abrangidos por regime de protecção social de enquadramento obrigatório, formarão direitos complementares à sua pensão de reforma e de aposentação por velhice ou, nos termos previstos na Lei, à sua pensão de invalidez absoluta, que estão directamente relacionados com os montantes acumulados na sua conta individual.

De realçar o pouco êxito, no âmbito deste sistema complementar, do regime público de capitalização, quer pelo seu carácter de adesão voluntário, quer pela fraca sensibilização dos cidadãos para assumirem um papel mais activo na diversificação das fontes de rendimento na reforma, adequando as pensões pela combinação de vários pilares.

### 1.3 O PRINCÍPIO ESTRUTURANTE DA INTERMEDIAÇÃO GERACIONAL

A segurança social em Portugal baseia-se num sistema de financiamento por repartição, suportado por uma solidariedade institucional entre gerações.

Neste regime de financiamento da segurança social, a população ativa é chamada a financiar directamente o sistema através de contribuições sobre os rendimentos do trabalho, na perspectiva de beneficiarem na reforma da pensão correspondente.

Este sistema caracteriza-se por transferências coletivas intergeracionais, em que os impostos e contribuições sociais pagos pelas gerações em atividade financiam a reforma providenciada aos inativos reformados.

O Estado de Bem-Estar tem por base um sistema intergeracional de intermediação constituído por uma estrutura de débitos e créditos repartidos por distintas gerações participantes, em que o sistema público de segurança social constitui um pilar fundamental da intermediação.

Este modelo tem subjacente um **contrato implícito entre gerações**, uma vez que a contribuição presente de cada um financia, em larga medida, as prestações dos que contribuíram no passado, e no futuro, serão as gerações então em actividade que pagarão as prestações dos que entretanto passaram à inactividade.

Mas a manutenção deste sistema pressupõe a sustentabilidade do nexo geracional, no sentido em que a satisfação das necessidades do presente não podem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades.

Contudo, com o fenómeno do envelhecimento demográfico a ameaçar as políticas sociais por via do aumento do número de beneficiários e da sua maior longevidade, toma-se consciência da dimensão dos custos associados a este sistema que irão recair sobre gerações futuras, levantando-se a questão da justiça intergeracional.

A resposta a esta questão tem passado por medidas públicas no sentido de conter o aumento dos custos com pensões em prole das gerações vindouras, mas a viabilidade do sistema de segurança social no longo prazo continua em causa enquanto permanecerem dúvidas sobre a justiça entre gerações.

O **princípio da solidariedade intergeracional** é, na prática, unidirecional, no sentido de que os atuais trabalhadores no ativo pagam as pensões dos atuais reformados e os seus descendentes se encarregarão de lhes pagar as suas.

Ao contexto de envelhecimento da população, acresce o facto de os atuais trabalhadores estarem a ser confrontados com reduções reais nas suas remunerações, com o aumento do desemprego, com o aumento da idade da reforma e, considerando as novas regras de formação das pensões que estão a ser introduzidas de forma gradual desde 2007, com a diminuição do valor da pensão a que terão direito no futuro (com certeza, inferior ao esforço que suportam no presente para pagar as pensões dos atuais beneficiários).

Verifica-se assim que, como os pensionistas que já se encontravam reformados ou aposentados à data da entrada em vigor das novas regras não sofreram qualquer impacto, continuando a beneficiar de pensões mais generosas do que o que as suas contribuições permitiriam suportar num modelo sustentável, as importantes reformas que têm vindo a ser feitas têm colocado a maior parte do ónus do ajuste nas futuras gerações de pensionistas.

Um factor que pode conduzir ao fim do Estado-Providência é a *“crescente percepção de injustiça relacionada com a divisão arbitrária do mercado de emprego em duas metades: uma protegida, com emprego para a vida e com perspectivas de progressão nas respectivas carreiras; a outra metade desprotegida, condenada a soluções intermitentes, precárias e sem perspectivas de futuro. Este descontentamento, baseado numa profunda percepção de injustiça, pode conduzir a uma crise de legitimação do Estado Social e do regime de direitos sociais que lhe está associado”* (Silva, 2013).

Raquel Varela (2013) afirma no seu artigo<sup>6</sup> sobre a evolução da Segurança Social em Portugal que *“comprar os pais para vender os filhos, isto é, manter ao longo dos últimos 20 anos os direitos adquiridos para a franja mais velha da população, que vinham de relações laborais construídas no pós-25 de Abril, e precarizar os mais jovens não parece ter oferecido garantias nem a pais nem a filhos”*.

Mendes (2005) desenvolveu a hipótese de se estar a processar uma *“conspiração silenciosa, implícita, entre pessoas de mais de 50 anos e por isso grisalha, com emprego e reforma garantidos, contra os jovens à entrada do mercado de trabalho, os desempregados e os socialmente excluídos. Ao longo das tentativas de reforma da Segurança Social, teriam tratado de si e das suas reformas, ignorando implicitamente a modificação drástica das variáveis demográficas, empurrando para as gerações vindouras uma dívida implícita que estas não poderão pagar. Desprezando a sustentabilidade financeira do sistema, estariam com o seu egoísmo de geração a fragilizar a legitimidade do pacto de gerações que tem servido de suporte ideológico e moral ao financiamento dos sistemas de repartição, ou de “pagando e andando” (pay as you go) nas pensões dos trabalhadores por conta de outrem.”*

Na hipótese apresentada, perspectiva-se uma luta frontal de gerações, quando os jovens tomarem consciência da dimensão do logro promovido pelos conspiradores, colocando em causa o elo social que o referido autor designa de “nexo entre gerações” e do qual depende a continuidade dos sistemas sociais que estão no cerne do Estado de Bem-Estar.

O **princípio da coesão ou justiça intergeracional** constitui um dos princípios estruturantes do financiamento da segurança social, obrigando a um esquema de repartição equitativa entre gerações e dentro das mesmas gerações. Este impõe que, nos países mais desenvolvidos, se tome em consideração o aumento da esperança média de vida e as respetivas consequências para o financiamento do sistema de repartição.

O princípio da justiça intergeracional é um ponto fulcral a ter em consideração nas reformas dos sistemas de segurança social, no sentido em que põe em evidência que houve medidas que se traduziram na obtenção de pensões desproporcionadas, sem qualquer correspondência com a carreira contributiva, e que oneram excessivamente as atuais gerações de contribuintes.

---

<sup>6</sup> Varela, Raquel (2013), A *“Eugenização da Força de Trabalho” e o Fim do Pacto Social. Notas para a História do Trabalho, da Segurança Social e do Estado em Portugal.*

## 1.4 O DEBATE SOBRE A (IN)SUSTENTABILIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL

É já comum ouvir-se que os números sobre as tendências demográficas nas sociedades europeias, das menos desenvolvidas às mais desenvolvidas, são trágicos para a sustentação dos modelos de segurança social na Europa.

E de facto, **o debate sobre a sustentabilidade da segurança social tem estado centrado nas questões demográficas e aponta no sentido do colapso do sistema.**

Também o investigador Filipe Carreira Silva, no seu ensaio “*O Futuro do Estado Social*”<sup>7</sup> reflete sobre a influência da questão demográfica na insustentabilidade do Estado-Providência. De acordo com o autor, “*o envelhecimento das populações, a par da diminuição das taxas de natalidade, em Portugal como no resto do mundo desenvolvido, constituem um enorme desafio à sustentabilidade financeira do Estado-Social*”.

E no ensaio “*Segurança Social: o Futuro Hipotecado*”<sup>8</sup>, Fernando Ribeiro Mendes, Secretário de Estado da Segurança Social entre 1995 e 1999 e autor de diversos trabalhos sobre temas de segurança social, refere esta questão da seguinte forma: “*A consciência das vulnerabilidades atuais dos sistemas públicos de proteção social tem crescido de forma muito acentuada. Na origem de tais vulnerabilidades, sabemos hoje bem, está o fenómeno irreversível do envelhecimento demográfico, em resultado da evolução conjugada da natalidade, da mortalidade e dos movimentos migratórios das populações.*”

Os argumentos demográficos que procuram justificar a insustentabilidade da segurança social assentam no aumento contínuo da esperança média de vida ao longo das últimas décadas e na redução da taxa de natalidade no mesmo período. Estes dados indesmentíveis resultam em cada vez menos jovens para trabalhar e cada vez mais velhos a viver à conta dos que trabalham, passando-se a ideia de que esta desproporção se está a aproximar do ponto de rutura, que Renato Guedes e Rui

---

<sup>7</sup> Silva, Filipe Carreira (2013), *O Futuro do Estado Social*, Lisboa, Relógio D'Água Editores.

<sup>8</sup> Mendes, Fernando Ribeiro (2011), *Segurança Social: o Futuro Hipotecado*, Relógio D'Água Editores.

Viana Pereira, no seu estudo “*E se houvesse pleno emprego? A sustentabilidade da segurança social e o desemprego*”<sup>9</sup> designaram por “tese da catástrofe demográfica”.

É pois visível a existência de uma **discussão em torno da insustentabilidade da segurança social motivada por questões demográficas**, particularmente por via do envelhecimento da população que decorre da redução das taxas de fecundidade, acompanhada pelo aumento da esperança de vida.

De referir que os sistemas de segurança social foram institucionalizados num contexto demográfico muito distinto do atual, que se caracterizava por populações jovens, pensões de reforma baixas e uma esperança média de vida bastante mais curta que a atual.

Hoje, com as pensões de reforma muito mais elevadas e a prolongarem-se por muito mais tempo, temos uma enorme pressão fiscal sobre uma parcela cada vez mais pequena da população ativa.

E assim, o aumento da esperança média de vida, que reflete uma inquestionável conquista civilizacional, transformou-se num problema para a sustentabilidade do Estado-Providência.

A sustentabilidade das finanças públicas tem como condição necessária que a Segurança Social seja sustentável, face à sua lógica de repartição, em que as receitas são, essencialmente, as contribuições dos trabalhadores no ativo e as contribuições dos seus empregadores.

Considerando os efeitos mais relevantes da crise, como sejam o aumento do desemprego e da emigração e a redução dos salários, as receitas das contribuições para a Segurança Social diminuem por via do efeito quantidade (menos pessoal no ativo) e efeito preço (salários menores), o que resulta num aumento do défice do sistema de pensões que tem de ser colmatado com transferências crescentes do Orçamento de Estado, o que por sua vez pode implicar um aumento adicional de impostos. Nesta matéria, Varela (2013)<sup>10</sup> afirma mesmo que “a *Segurança Social não*

---

<sup>9</sup> Guedes, Renato e Pereira, Rui Viana (2013), “*E se houvesse Pleno Emprego?*” *A Sustentabilidade da Segurança Social e o Desemprego*, In Varela, Raquel, coordenadora (2013), *A Segurança Social é Sustentável – Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, Lisboa, Bertrand Editora.

<sup>10</sup> Varela, Raquel (2013), *A “Eugenização da Força de Trabalho” e o Fim do Pacto Social. Notas para a História do Trabalho, da Segurança Social e do Estado em Portugal*.

*é insustentável por causa do aumento da esperança média de vida – que é, aliás, não uma tragédia mas uma boa ventura permitida pelo desenvolvimento científico e social nos últimos 100 anos. A sustentabilidade da Segurança Social está dependente das condições e relações laborais porque dos 5,5 milhões de população ativa – face aos 2,5 milhões de reformados – quase metade estão desempregados ou em condições de relações laborais de precariedade, o que origina a inversão da pirâmide, em que metade da força de trabalho aparece como passiva ou quase sem contribuições.”*

Deste modo, “o modelo de vida confortável, longa e ociosa, que nos parecia prometido pela história recente, perde com estes desenvolvimentos os pressupostos demográficos e económicos que lhe davam viabilidade” (Mendes, 2005)<sup>11</sup>.

A fatura emitida pelo Estado de Bem-Estar que decorre do processo de envelhecimento das populações desafia a sustentabilidade económica, política e financeira do nexos geracional ao nível dos sistemas e segurança social, não sendo claro como as sociedades contemporâneas vão reagir, mas conflitos entre gerações poderão emergir.

A despesa social do regime previdencial, maioritariamente em pensões, tende a aumentar por efeitos demográficos e macroeconómicos. Várias medidas foram tomadas ao longo das últimas duas décadas com o objectivo de tornar o sistema público de pensões em Portugal sustentável. No entanto, no sentido de assegurar o princípio da tutela da confiança e dos direitos em formação, têm sido constituídos diversos regimes transitórios, tornando a adaptação do sistema às novas regras um processo muito gradual e lento, não permitindo, no médio prazo, contrariar o aumento da despesa em pensões (para além de tornar o processo bastante complexo, em particular no que se refere às condições de acesso e fórmulas de cálculo das novas pensões).

Não sendo as receitas das contribuições suficientes para fazer face às prestações, e não obstante a intervenção do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, a diferença é coberta por transferências do Orçamento de Estado, que são financiadas pelos impostos pagos por todos e, quando estes são insuficientes, como acontece em cada ano que existe um défice do Orçamento de Estado, também por emissão de dívida pública.

---

<sup>11</sup> Mendes, Fernando Ribeiro (2005), *Conspiração Grisalha: Segurança Social, Competitividade e Gerações*, Celta Editora.

Ora, a protecção do rendimento diferido só se perspetiva como viável através do investimento demográfico (incorporando mais indivíduos na população ativa) e económico (incrementando a produtividade da população ativa).

Desta forma, a viabilidade do sistema pressupõe o alargamento da base contributiva, investindo no aumento da população ativa e/ou no aumento da produtividade.

A questão da (in)sustentabilidade financeira do denominado estado-providência assenta nas questões demográficas, particularmente no aumento da esperança média de vida, isto porque viver mais anos não significa trabalhar mais anos, pelo que também não se traduz em mais anos de potenciais contribuições para o financiamento do Estado-Providência. Na verdade, viver mais anos representa mais anos de usufruto de pensões de reforma.

Por este motivo, o envelhecimento da população, que resulta do aumento da esperança de vida conjugado com baixas taxas de natalidade, impõe aos Estados um grande desafio económico e orçamental devido ao aumento da despesa que lhe está subjacente, sendo recorrentemente referido como uma ameaça à sustentabilidade financeira de longo prazo das finanças públicas.

A dimensão deste desafio depende de como as economias e sociedades irão responder e adaptar-se a estas alterações demográficas. Perante grandes mas previsíveis desafios, bem como perante significativas incertezas, aos políticos impõe-se a necessidade de assegurarem a sustentabilidade fiscal no longo prazo. E esta questão torna-se ainda mais relevante num período em que a Europa atravessa a maior recessão das últimas décadas, que está a colocar uma pressão sem precedentes sobre os trabalhadores e as empresas, e que teve um grande impacto negativo nas finanças públicas.

A importância deste desafio levou a que já em 2001 o Conselho Europeu de Estocolmo tenha enfatizado a necessidade de o Conselho “*rever regularmente a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, incluindo os constrangimentos causados pelas alterações demográficas*”. Em 2009, o Conselho Ecofin mandatou o Comité de Política Económica (Economic Policy Committee) no sentido de, até 2012, actualizar e aprofundar o exercício regular sobre as projecções com despesas relacionadas com o envelhecimento da população, com base nas mais recentes projecções da Eurostat sobre a população (EUROPOP2010).

À luz deste mandato, o EPC<sup>12</sup> e a Comissão (Direcção Geral para os Assuntos Económicos e Financeiros – DG ECFIN<sup>13</sup>) desenvolveram um programa de trabalho para organizar as projecções pretendidas e alcançar um acordo sobre os seus pressupostos e metodologias. As projecções sobre todas as despesas públicas foram efetuadas com base em pressupostos macroeconómicos comuns estabelecidos pelo EPC e refletindo apenas legislação em vigor.

As reformas legisladas após Dezembro de 2011 não foram consideradas nas projecções. Este relatório apresenta **projecções para a despesa pública relacionada com o envelhecimento** no que concerne a pensões, saúde, cuidados continuados, educação e desemprego para todos os Estados Membros.

---

<sup>12</sup> Acrónimo correspondente à designação inglesa *Economic Policy Committee*

<sup>13</sup> Acrónimo correspondente à designação inglesa *Directorate-General for Economic and Financial Affairs*.

## CAPITULO II

### MODELOS DE ESTUDO DA SUSTENTABILIDADE DE POLÍTICAS SOCIAIS

Vamos apresentar neste capítulo os Modelos mais relevantes utilizados no estudo da sustentabilidade do Sistema Público de Pensões, que se centram na análise do PIBpc e do peso da Despesa em Pensões no PIB.

A principal contribuição deste trabalho irá ser justamente projectar as consequências destes Modelos, utilizando as previsões que têm servido de base às decisões de política económica em relação às pensões a nível nacional e europeu (*Ageing Report 2012*)<sup>14</sup>.

#### 2.1 MODELOS ADOTADOS NO ESTUDO DO PESO DAS PENSÕES A NÍVEL NACIONAL E EUROPEU

Tal como ficou explícito no capítulo anterior, existe bastante discussão sobre a “ameaça” do peso das pensões que vão ser pagas pela população futura, num contexto de envelhecimento da população.

Decompomos em **dois efeitos** as consequências do envelhecimento da população na análise do efeito moderador da produtividade sobre a influência da evolução demográfica no Sistema Público de Pensões:

- a **evolução do PIBpc**, decomposto por Pedro Ramos num Modelo de dois factores (Esforço de Trabalho e Produtividade) e por Alfredo Simões num Modelo com três factores (Estrutura Etária da População, Taxa de Emprego e Produtividade);

---

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/2012-ageing-report\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/2012-ageing-report_en.htm),  
acedido em 25.11.2013

### MODELOS SOBRE O PIBpc

#### Modelo 2 Fatores

$$\text{PIBpc} = \text{Esforço de Trabalho} * \text{Produtividade}$$

#### Modelo 3 Fatores

$$\text{PIBpc} = \frac{L}{D} * \frac{E}{L} * \frac{Y}{E}$$

L = População Idade Activa (15-64 anos)

D = População Total

E = Número Pessoas Empregadas

Y = PIB

- a **evolução do rácio Despesa em Pensões /PIB**, decomposto pelo AWG (Ageing Working Group) num Modelo com quatro factores (Rácio Dependência, Rácio Cobertura, Efeito Emprego e Rácio Benefício);

### MODELO SOBRE A DESPESA EM PENSÕES/PIB

#### Modelo 4 Fatores

$$\frac{\text{Despesa em Pensões}}{\text{PIB}} = \text{RD} \times \text{RC} \times \text{EF} \times \text{RB} \times \varepsilon$$

$$\text{RD} = \frac{\text{População 65+}}{\text{População 20-64}}$$

$$\text{RC} = \frac{\text{Número de Pensionistas}}{\text{População 65+}}$$

$$\text{EF} = \frac{\text{População 20-64}}{\text{População empregada 20-64}}$$

$$\text{RB} = \frac{\text{Pensão média}}{\text{PIB/Horas trabalhadas 20-74}}$$

Podemos decompor estes rácios em **modelos multiplicativos** de outros indicadores, aos quais no capítulo seguinte atribuiremos valores nas datas de 2010, 2020, 2030, 2040, 2050 e 2060, conforme as projecções de estudos recentemente publicados.

De seguida decompomos e analisamos a forma como estes modelos se articulam entre eles.

Temos assim que **mesmo com um menor esforço de trabalho decorrente de uma perspectiva demográfica desfavorável, o PIBpc apenas decrescerá ou abrandará o seu crescimento se não se verificar uma compensação pela via da produtividade.**

Sendo a variável “esforço de trabalho” particularmente influenciada pelo fator demográfico, e tendo este associado uma perspectiva desfavorável, a redução desta *“só se traduzirá num declínio do PIBpc, ou mesmo num abrandamento do seu crescimento, se não existir uma compensação (suficiente) do lado da produtividade”* (Ramos, 2013)<sup>15</sup>.

Vamos então analisar pormenorizadamente neste Capítulo os Modelos atrás apresentados, para no Capítulo seguinte atribuir valores às variáveis dos Modelos.

As variáveis dos Modelos a apresentar serão divididas em Contexto Macroeconómico e Contexto Demográfico, conforme se tratem de variáveis determinadas pela evolução económica ou de variáveis definidas pela evolução demográfica.

De referir, contudo, que algumas variáveis apresentadas tanto podem ser inseridas no contexto macroeconómico, como no contexto demográfico, pois estão interligadas com ambos os contextos.

De seguida, considerando que as projecções para a evolução da produtividade decorrem de pressupostos assumidos, iremos apresentar as projecções para o principal rácio em análise, a Despesa em Pensões em percentagem do PIB, para por fim podermos concluir sobre a sustentabilidade do Sistema Público de Pensões.

---

<sup>15</sup> Ramos, Pedro Nogueira (2013) *Torturem os Números que eles Confessam – Sobre o mau uso e abuso das Estatísticas em Portugal, e não só*, Edições Almedina, SA.

## 2.2 O PIB PER CAPITA COMO INDICADOR DA PRODUÇÃO DOS CIDADÃOS DE UM PAÍS E DO RENDIMENTO E BEM-ESTAR DISPONÍVEL

*“Mesmo não sendo o aumento da produtividade o único modo de aumentar a produção, é certamente o mais cómodo e mais inteligente”*

Ramos (2013)

O PIB das economias mede o valor da produção aí verificada, pelo que, considerando que a produção gera rendimento, temos que o PIB também permite aferir o rendimento aí disponível, e por inerência, o bem-estar material aí proporcionado.

Sobre a relevância deste indicador para a matéria em análise, Rosa (2013)<sup>16</sup> refere que *“A sustentabilidade financeira das funções sociais do Estado e, em particular, da Segurança Social estará sempre em perigo enquanto não existir crescimento económico, e a sua sustentabilidade será tanto mais elevada quanto maior for o crescimento do PIB.”*

Melhorias nos padrões de vida de uma economia têm como condição importante o crescimento da produtividade do trabalho. Está mesmo identificada uma relação positiva entre o PIBpc e a produtividade do trabalho para os Estados Membros, sendo que os que apresentam melhor desempenho em termos de PIBpc são, grosso modo, os que apresentam melhores níveis de produtividade do trabalho.

O PIBpc, principal indicador para analisar a produção de uma economia e normalmente considerado como medida do rendimento disponível e do bem-estar que este proporciona ou da evolução dos padrões de vida de uma economia, tem, como já verificamos, o crescimento da produtividade do trabalho como determinante mais importante.

Podemos recorrer ao indicador do PIB per capita do país (valor da produção a dividir pelo número de pessoas) como a medida que permite aferir o bem-estar de uma sociedade, e que corresponde ao rendimento per capita gerado no país.

---

<sup>16</sup> Rosa, Eugénio (2013), *O futuro da proteção social em Portugal e a Sustentabilidade da Segurança Social e da CGA*, In Varela, Raquel, coordenadora (2013), *A Segurança Social é Sustentável – Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, Lisboa, Bertrand Editora.

## 2.2.1 UM MODELO A 2 FACTORES DO PIB PER CAPITA COMO INDICADOR DA PRODUÇÃO DOS CIDADÃOS DE UM PAÍS E DO RENDIMENTO DISPONÍVEL

Abordando a questão da sustentabilidade da Segurança Social, Pedro Nogueira Ramos, economista e Professor Catedrático na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, socorre-se de um **Modelo de dois factores**<sup>17</sup>, em que o PIBpc é aceite como uma boa aproximação ao rendimento disponível numa sociedade, após redistribuição, e como uma referência para o valor desse rendimento sustentável no longo prazo.

Este modelo pode ser escrito da seguinte forma:

$$\text{PIBpc} = \text{Esforço de Trabalho} * \text{Produtividade}$$

Considerando que esta medida depende do “esforço de trabalho” (nº horas de trabalho) e da “produtividade” (eficácia com que a atividade é desenvolvida), iremos analisar os factores que podem influenciar cada uma destas duas variáveis para, em última análise, concluir sobre a sustentabilidade do sistema público de pensões.

Assim, em termos gerais, podemos afirmar que o PIBpc depende:

- do esforço de trabalho aplicado num país, que pode ser medido em número de horas de trabalho por ano nessa economia;
- da eficácia com que o processo produtivo é desenvolvido, medida pela produtividade;

O Produto Interno Bruto (PIB) é um indicador que mede o valor da produção ocorrida num determinado território. Sendo o PIB de um país particularmente afetado pela sua população, para comparações internacionais recorre-se ao PIB *per capita* (PIBpc), ou seja, ao resultado da divisão do PIB pela população residente, obtendo-se assim o valor médio da produção dos cidadãos de determinado território.

Esta medida permite-nos aferir o retorno médio que cada cidadão obtém do processo produtivo, independentemente de participar ou não nesse mesmo processo.

A relevância desta questão advém do facto de que mesmo não participando no processo produtivo, estes cidadãos beneficiam indiretamente da redistribuição do retorno deste processo produtivo, seja por via de um sistema de segurança social (por

---

<sup>17</sup>Modelo apresentado no livro “*Torturem os números que eles confessam - Sobre o mau uso e abuso das Estatísticas em Portugal, e não só*”(2013), Edições Almedina, SA

ex. pensões de reforma) ou de redistribuição no seio da família (por ex. pais de família com atividade e que suportam os encargos com a subsistência dos filhos).

Desta forma, e aceitando que o rendimento tem origem na produção, vamos considerar a medida de produção PIB de um país equivalente ao rendimento gerado nesse país (antes da já referida redistribuição, que ocorre essencialmente dentro de fronteiras) e desta forma utilizar este indicador para determinar o bem-estar material das pessoas.

### 2.2.2 UM MODELO A 3 FACTORES DO PIB PER CAPITA COMO INDICADOR DA PRODUÇÃO DOS CIDADÃOS DE UM PAÍS E DO RENDIMENTO E BEM-ESTAR DISPONÍVEL PER CAPITA.

O PIBpc, enquanto métrica, coloca no seu denominador, toda a população do país, em vez do número de trabalhadores que efectivamente são criadores de valor. Ou seja, estamos a incluir nos cálculos parte significativa da população que não trabalha: desempregados e outros (crianças, estudantes, reformados, incapacitados).

Já para se estimar a produtividade de uma economia, podemos dividir o PIB pelo número de pessoas trabalhadoras desse país.

Temos então que se no PIBpc se considera toda a população porque o rendimento acabará por ser repartido por todos, independentemente de participarem ou não na produção, já no cálculo da **produtividade**, se queremos medir a eficácia do processo produtivo, **consideramos apenas o número de trabalhadores**, pois apenas estes contribuem para a produção.

Mas para evitar enviesamentos nos dados para comparação, que podem decorrer das diferenças entre mercados de trabalho de país para país (por exemplo, diferença no número de horas de trabalho por dia, diferença no número de dias de trabalho por semana, etc), o mais correcto não será utilizar o número de trabalhadores, mas o **número de horas trabalhadas**. Desta forma, podemos apurar a produção média por hora trabalhada, o que se designa de **produtividade horária**.

Em termos gerais, podemos afirmar que a capacidade de produção de uma economia depende do número de horas trabalhadas num ano em determinada atividade (esforço de trabalho) e da eficácia com que essa atividade é desenvolvida (produtividade).

Alfredo Marques, Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, decompõe o PIBpc através de um **Modelo de três factores**<sup>18</sup>, que pode ser decomposto como indicado a seguir:

$$\text{PIBpc} = \frac{L}{D} * \frac{E}{L} * \frac{Y}{E}$$

Onde: L = População Idade Activa (15-64 anos)

D = População Total

E = Número Pessoas Empregadas

Y = PIB

O rácio L/D reflecte a Estrutura Etária da População, o rácio E/L reflecte a Taxa de Emprego e o rácio Y/E reflecte a Produtividade.

Estes fatores remetem para a questão demográfica, nomeadamente no que concerne à sua influência no indicador PIBpc por via do esforço de trabalho.

À excepção da Estrutura Etária da População, que evolui de modo autónomo em relação à acção dos poderes públicos, é possível actuar por intermédio das políticas públicas sobre a Taxa de Emprego e sobre a Produtividade.

Encontramos neste modelo factores de natureza quantitativa, a estrutura etária da população e a taxa de emprego, que traduzem o grau de utilização da força de trabalho que é possível incorporar no processo produtivo, e um factor de carácter qualitativo, a produtividade.

Em linguagem de teoria do crescimento económico, designa-se por *crescimento extensivo* o que assenta no primeiro conjunto de factores e por *crescimento intensivo* o que se baseia no segundo. Obviamente, o potencial de crescimento económico induzido pela via intensiva é muito superior ao que decorre da via extensiva, pois esta última confronta-se com a rigidez da evolução demográfica, uma vez atingido o grau máximo de utilização da força de trabalho disponível.

---

<sup>18</sup> Modelo apresentado no Documento de Trabalho Nº 11 “*Crescimento, Produtividade e Competitividade*” (2002), Centro de Estudos da União Europeia (CEUNEUROPE), Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

## 2.3 FACTORES SUBJACENTES À DESPESA EM PENSÕES (VARIÁVEL DEPENDENTE)

Mas no âmbito da análise da sustentabilidade do Sistema Público de Pensões, é essencial analisar as projecções para a despesa pública relacionada com o envelhecimento da população, particularmente no que concerne ao peso da Despesa em Pensões no PIB.

Assim, o que é fundamental cuidar directamente é o rácio:

$$\frac{\text{Despesa em Pensões}}{\text{PIB}}$$

### 2.3.1 MODELO A 4 FATORES DA DESPESA EM PENSÕES/PIB

Para analisar os principais factores subjacentes à evolução da despesa com pensões, o *Ageing Working Group* representou o rácio “Despesa em Pensões em percentagem do PIB” pelo seguinte **Modelo de quatro factores**, sendo que algebricamente, temos:

$$\frac{\text{Despesa em Pensões}}{\text{PIB}} = \text{RD} \times \text{RC} \times \text{EF} \times \text{RB} \times \text{IT}$$

em que:

$$\text{(RD) Rácio de dependência} = \frac{\text{População 65+}}{\text{População 20-64}}$$

$$\text{(RC) Rácio de cobertura} = \frac{\text{Número de Pensionistas}}{\text{População 65+}}$$

$$\text{(EF) Efeito emprego} = \frac{\text{População 20-64}}{\text{População empregada 20-64}}$$

$$\text{(RB) Rácio de benefício} = \frac{\text{Pensão média}}{\text{PIB/Horas trabalhadas 20-74}}$$

$$\text{(IT) Intensidade do trabalho = Residual} = \frac{\text{População empregada 20-64}}{\text{Horas trabalhadas 20-64}}$$

A variação total no rácio “Despesa Pública em Pensões em percentagem do PIB” pode ser expressa como a soma da contribuição de quatro factores principais, como sejam a contribuição do rácio de dependência, a contribuição do rácio de cobertura, a contribuição do efeito emprego e a contribuição do rácio de benefício (a contribuição da intensidade do trabalho é residual).

### 2.3.1.1 O RÁCIO DE DEPENDÊNCIA

O **rácio de dependência** é definido como o rácio da população com idade superior a 65 anos para a população com idade entre 20 e 64 anos. Um aumento neste rácio indica uma maior proporção de indivíduos idosos em relação à população em idade trabalhadora. Conforme o rácio de dependência aumenta, o rácio “Pensão/PIB” move-se na mesma direcção.

A contribuição do rácio de dependência é maior que a alteração total verificada no rácio “Despesa em Pensões / PIB”. Devido ao envelhecimento da população, perspectiva-se que os factores demográficos sejam o único motor de crescimento da despesa pública em pensões nas próximas décadas. As recentes reformas no sentido do aumento da idade da reforma, taxas de emprego mais elevadas dos trabalhadores de idade mais avançada e pensões menos generosas contrabalançam o impacto na despesa em pensões, mas não conseguem anular o crescente efeito do rácio de dependência na despesa pública.

### 2.3.1.2 O RÁCIO DE COBERTURA

O **rácio de cobertura** é definido como o número de pensionistas (de todas as idades) para a população com mais de 65 anos. Desenvolvimentos no rácio de cobertura fornecem informação sobre desenvolvimentos na idade efetiva de saída do mercado de trabalho e a percentagem de população coberta. Conforme o rácio de cobertura aumenta, o rácio despesa em pensões sobre o PIB também aumenta.

No sentido de reduzir o crescente efeito do envelhecimento da população na despesa pública em pensões, foram definidas várias reformas, já implementadas ou em fase de implementação, relacionadas com a abolição ou restrição das reformas antecipadas, aumento da idade legal de reforma ou incentivos à permanência por mais tempo no mercado de trabalho numa base voluntária. Estas medidas reflectem-se num menor nível do rácio de cobertura (número de beneficiários de pensões em percentagem da população pensionável, medida pela população com 65 anos ou mais).

### 2.3.1.3 O EFEITO EMPREGO

O **efeito emprego** é definido como o rácio da população com idade 20-64 anos em relação à população empregada com idade 20-64 anos (i.e. 1/rácio de emprego). Conforme o efeito emprego aumenta, o rácio despesa em pensões sobre o PIB decresce.

Aumentar a taxa de emprego é uma das medidas mais eficazes para aumentar a sustentabilidade dos sistemas de pensões. Em primeiro lugar, porque uma taxa de emprego mais elevada tem um efeito positivo no PIB. Em segundo lugar, uma taxa de emprego mais elevada entre os trabalhadores de idade mais avançada, com o consequente adiamento da saída do mercado de trabalho, diminui a despesa em pensões enquanto, simultaneamente, contribui para a adequação dos benefícios de pensão conforme as pessoas acumulam mais direitos durante a sua vida útil.

#### 2.3.1.4 O RÁCIO DE BENEFÍCIO

O **rácio de benefício** captura os desenvolvimentos no valor relativo da pensão média (despesa pública em pensões / número de pensionistas) com respeito ao salário médio (fornecido pela alteração no PIB por horas trabalhadas).

Ao contrário do efeito emprego no curto prazo como resultado de reformas no mercado de trabalho, alterações nos parâmetros dos sistemas de pensões tendem a ter um impacto apenas no médio e longo prazo. Consequentemente, o impacto das recentes reformas que afetarão o valor dos direitos de pensões apenas se tornarão visíveis daqui a alguns anos, o que se reflete num efeito mais forte do rácio benefício apenas no longo prazo.

Ao reduzir a generosidade dos sistemas de pensões, quer pelo aumento dos critérios de elegibilidade para certos benefícios, quer aumentando as taxas de acumulação, ou ainda limitando as regras de indexação, pode-se obter um significativo decréscimo na despesa pública em pensões.

#### 2.3.1.5 O FACTOR RESIDUAL INTENSIDADE DO TRABALHO

O factor residual **intensidade do trabalho** é definido como o rácio da população empregada 20-64 anos para com as horas trabalhadas pela população 20-64 anos. Conforme a intensidade do trabalho aumenta, o rácio “Despesa em Pensões sobre o PIB” decresce.

Aumentar a intensidade do trabalho, isto é, trabalhar mais horas por dia, poderá ter um efeito de decréscimo na despesa pública em pensões em percentagem do PIB comparável ao efeito de taxa de emprego mais elevada. Contudo, a contribuição do efeito intensidade do trabalho para o decréscimo da despesa pública em pensões é apenas marginal devido à assunção macroeconómica de horas *per capita* trabalhadas por género e idade inalterável.

## 2.3.2 OUTROS FATORES QUE INFLUENCIAM A DESPESAS EM PENSÕES

### 2.3.2.1 INDEXAÇÃO DAS PENSÕES

As taxas de substituição na reforma dão-nos uma ideia sobre se a redução na pensão média que se perspectiva ao longo do tempo (i.e., um rácio de benefício decrescente) é influenciada pelo decréscimo nas “novas” pensões ou devido a um decréscimo nas “antigas” pensões. Esta questão é particularmente influenciada pela aplicação das **regras de indexação** que determinam a evolução do valor da pensão após a reforma. Assim, qualquer regra de indexação que vá num sentido menos generoso do que a indexação salarial (particularmente, a regra de pura indexação aos preços) reduz o benefício da pensão de um indivíduo relativamente ao crescimento médio dos rendimentos, o que pode aumentar o risco de inadequação da pensão ao longo do tempo. Esta questão pode afetar particularmente os beneficiários de pensões mínimas.

Alguns países, como Portugal, aplicam regras de indexação às pensões mínimas acima da evolução dos preços. Ainda assim, uma vez que a proporção das pensões públicas mínimas em relação à despesa pública total em pensões é pequena, a possibilidade de subestimar esta questão não será relevante.

De referir que atualmente, em Portugal, em consequência do programa de assistência económico-financeira, o regime de atualização do valor do indexante dos apoios sociais (IAS) previsto no artigo 5.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro, se encontra suspenso desde 2010, com excepção para algumas pensões mínimas, no sentido de proteger os mais desfavorecidos.

### 2.3.2.2 DECOMPOSIÇÃO DAS NOVAS PENSÕES

Após analisar a regra de indexação aplicada ao stock das “velhas” pensões, também é relevante verificar o desenvolvimento das “novas” pensões quando analisamos a despesa pública em pensões ao longo do tempo. Esta análise contribui para compreender o funcionamento dos sistemas de pensões no futuro e é um valor acrescentado para a transparência do exercício de projecção da despesa pública em pensões ao longo do período em análise (2010-2060).

Em geral, a despesa em novas pensões depende do período médio de contribuição ou do número médio de anos de trabalho dos novos pensionistas, da taxa média de acumulação dos novos pensionistas, do rendimento médio ao longo do período de contribuição e do número de novas pensões (pensionistas).

As projecções sobre os anos de contribuição e as taxas de acumulação auxiliam na análise dos futuros motores da despesa pública em novas pensões e da viabilidade dos sistemas de pensões, conforme as taxas de acumulação se podem alterar ao longo do tempo para diferentes tipos de pensões.

Os períodos de contribuição podem ser aumentados por várias razões, tais como o aumento da idade legal de reforma, forçando os trabalhadores a estender a sua vida de trabalho para poderem receber a totalidade das suas pensões. Outras razões podem ser terminar com as reformas antecipadas ou estreitar os critérios de elegibilidade para a obtenção de certos benefícios de pensões.

### 2.3.2.3 PERÍODO DE CONTRIBUIÇÃO

No que concerne ao desenvolvimento do período médio de contribuição (ou média de anos de serviço) para as novas pensões ao longo do tempo, verifica-se que quase todos os Estados Membros irão registar um aumento do período de contribuição ao longo do horizonte temporal em análise.

Em Portugal, o período médio de contribuição irá aumentar 4,1 anos, de 30,9 anos em 2010 para 35 anos em 2060. O período de contribuição registará em Portugal uma tendência crescente ao longo de praticamente todo o período em análise.

Em geral, uma tendência de crescimento do período médio de contribuição pode ter um efeito de diminuição da despesa pública em pensões, conforme uma vida de trabalho mais longa se traduz num período mais curto durante o qual o pensionista beneficia da sua pensão e num maior crescimento do PIB devido a taxas de emprego mais altas. Ao mesmo tempo, pode-se acumular direitos a pensões mais elevadas devido a carreiras mais longas, o que tem um efeito crescente na despesa em pensões. Isto pode ser contrabalançado se as taxas de acumulação médias anuais decrescerem ao mesmo tempo.

## CAPITULO III

### PREVISÕES DAS ENTIDADES OFICIAIS DAS VARIÁVEIS DO MODELO

Neste estudo trabalhos sobre fontes secundárias sobre economia social europeia, bastante actuais e elaboradas para fins de definição de políticas comunitárias, entre as quais as que presidem ao nosso estudo.

Um dos trabalhos mais relevantes foi levado a cabo pelo Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento da População e Sustentabilidade (**AWG**)<sup>19</sup> do Comité de Política Económica, que reuniu especialistas dos 27 Estados Membros, da Noruega e da Comissão Europeia, representada pelo DG ECFIN. O Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional também contribuíram. O Eurostat teve um papel chave na preparação das projecções demográficas (EUROPOP2010), consultando ativamente os institutos nacionais de estatística dos Estados Membros.

Em Fevereiro de 2012 foi publicada a quarta edição do relatório sobre o impacto do envelhecimento da população na despesa pública dos Estados-Membros da EU, o **Ageing Report 2012**<sup>20</sup>, e que inclui projecções para todos os Estados-Membros da UE para o período de 2010 a 2060. Este exercício de projecção constrói, atualiza e melhora metodologicamente face aos anteriores exercícios, no sentido de alcançar a comparabilidade de dados entre países, a consistência dos vários itens da despesa e a base económica para os pressupostos subjacentes.

O EUROPOP2010 reúne, a nível europeu, os dados dos censos elaborados a nível nacional, possibilitando a elaboração de projecções sobre a população para o período de 2010 a 2060.

Estas projecções servem, por seu turno, para elaborar projecções sobre a despesa pública. O EPC acordou sobre um conjunto de pressupostos e metodologias no sentido de elaborar projecções com base em variáveis macroeconómicas exógenas, cobrindo a força de trabalho (taxa de participação, taxa de emprego e taxa de desemprego), a produtividade laboral e a taxa de juro real. Este conjunto de projecções económicas permite o cálculo do PIB para todos os Estados Membros até 2060. Os pressupostos macroeconómicos em que o relatório se baseou foram

---

<sup>19</sup> Acrónimo correspondente à designação inglesa *Ageing Working Group*.

<sup>20</sup> Disponível em [ec.europa.eu/economy.../2012/2012-ageing-report\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy.../2012/2012-ageing-report_en.htm). Os relatórios foram elaborados em 2001, 2006, 2009 e 2012.

reunidos na primeira metade de 2011 e publicados em Setembro de 2011 no relatório *The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*.<sup>21</sup>

Com base nestes pressupostos, foram construídas projecções para vários itens de despesa pública: pensões, saúde, cuidados continuados, educação e desemprego.

O relatório do AWG de 2012 está estruturado em duas partes. A **primeira** descreve os pressupostos subjacentes às projecções sobre a população, às projecções sobre a força de trabalho e os pressupostos macroeconómicos utilizados. A **segunda** parte apresenta as projecções sobre a despesa pública com as pensões, saúde, cuidados continuados, educação e desemprego. Um anexo estatístico fornece uma vista geral sobre os resultados projectados por país.

Neste sentido, importa analisar variáveis determinantes da evolução da população ativa, ou seja, variáveis inseridas em contexto demográfico, e variáveis determinantes da evolução económica, ou seja, variáveis que se inserem no contexto macroeconómico.

### 3.1 AS PREVISÕES MACRO-ECONOMICAS E A EVOLUÇÃO DO EMPREGO/DESEMPREGO

A subdivisão em **macroeconomia** e **demografia** não é estanque, no sentido em que algumas variáveis a analisar sofrem influências de ambos os contextos, como será o caso, por exemplo, dos Rácios de Dependência. No exemplo apresentado do Rácio de Dependência, estando perante um rácio entre inativos e ativos, temos que quer o contexto económico pode influenciar este rácio (por via da taxa de emprego), como também o contexto demográfico se pode refletir neste rácio (por via da idade da população trabalhadora).

Vamos então analisar os valores projetados para um conjunto de variáveis presentes nos Modelos anteriormente apresentados, nomeadamente as que se encontram inseridas no contexto macroeconómico.

#### 3.1.1 O EFEITO EMPREGO

Embora a contribuição do efeito emprego para a redução da despesa pública em pensões seja menor que a do rácio de cobertura e do rácio de benefício (analisados a seguir, no contexto demográfico), o aumento que se perspectiva na taxa de emprego

---

<sup>21</sup> Disponível em [ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2011/ee4\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/ee4_en.htm)

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

irá, ainda assim, contribuir para refrear o aumento da despesa pública em pensões em percentagem do PIB entre 2010 e 2060.

A contribuição mais significativa do efeito emprego para a redução da despesa pública em pensões verifica-se entre 2010 e 2030, em que Portugal registará na década 2010-20 uma contribuição de -0,3 p.p. e na década e 2020-30 um valor de -0,7 p.p. do PIB. A partir de 2030, a contribuição é negligenciável, refletindo a assumpção de uma taxa de desemprego estrutural constante a partir desse ponto e apenas aumentos muito moderados nas taxas de participação.

Tabela 1 - Contribuição do Efeito Emprego para a Despesa Pública em Pensões por décadas (em p.p. do PIB)

	2010-20	2020-30	2030-40	2040-50	2050-60	2010-60
<b>Portugal</b>	-0.3	-0.7	-0.1	-0.1	0.0	-1.0
<b>EU27</b>	-0.4	-0.2	0.0	0.0	-0.1	-0.8

Fonte: Ageing Report 2012

### 3.1.2 O RÁCIO DE BENEFÍCIO

Em Portugal, o efeito do rácio de benefício irá contribuir para desacelerar o crescente efeito demográfico na despesa em pensões em percentagem do PIB ao longo do período em análise, sendo bastante significativa em termos absolutos (superior a 5 p.p.).

Na primeira década do período em análise (2010-2020), a contribuição do rácio de benefício para uma alteração na despesa em pensões em percentagem do PIB será, em Portugal, nula. Conforme as recentes reformas no sistema de pensões que irão alterar o valor dos direitos de pensões vá atingindo os primeiros indivíduos a reformarem-se daqui a trinta ou quarenta anos, perspectiva-se que o maior contributo da queda nos rácios de benefício se verifique no período de 2030-2040 (-2,0 p.p. em Portugal). A contribuição do rácio de benefício tende a diminuir no final do período em análise (-0,8 p.p. em Portugal na década 2050-2060).

Tabela 2 - Contribuição do Rácio de Benefício para a Despesa Pública em Pensões por décadas (em p.p. do PIB)

	2010-20	2020-30	2030-40	2040-50	2050-60	2010-60
<b>Portugal</b>	0.0	-1.3	-2.0	-1.4	-0.8	-5.5
<b>EU27</b>	-0.4	-0.6	-0.7	-0.6	-0.3	-2.7

Fonte: Ageing Report 2012

### 3.1.3 TAXA DE PARTICIPAÇÃO

É possível identificar algumas tendências verificadas nos últimos vinte e cinco anos no mercado de trabalho, que se podem sintetizar nos seguintes pontos:

- a taxa de participação dos homens com idade entre 25-54 anos ronda os 90% e permanece como a mais elevada de todos os grupos;
- a taxa de participação dos homens com idade entre 55-64 anos, que sofreu um pequeno declínio nas últimas duas décadas, está a mostrar claros sinais de reversão, particularmente devido às reformas nos sistemas de pensões que elevaram a idade da reforma;
- a taxa de participação das mulheres tem vindo a aumentar gradualmente;
- a taxa de participação dos jovens com idade entre os 15-24 anos tem decaído, particularmente devido a um período mais longo dedicado aos estudos.

Desta forma, os principais motores de alterações na taxa de participação serão alterações relacionadas com a força de trabalho feminina com idade entre 25-54 anos, trabalhadores mais velhos (especialmente homens) e, em menor dimensão, com os jovens.

A idade média de saída do mercado de trabalho em 2060 é influenciada pelos impactos de longo prazo das reformas na legislação dos sistemas de pensões, pelo que em Portugal e na Europa a taxa de participação dos mais velhos (55-64) deverá ser mais elevada (em +15,2 p.p. entre 2010 e 2060, em Portugal).

**Tabela 3 - Taxa de Participação Trabalhadores Mais Velhos (55-64 anos)**

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	15.2	54.2	63.2	68.5	69.1	69.2	69.4
<b>EU27</b>	16.8	49.7	60.3	64.8	65.6	65.5	66.5

Fonte: *Ageing Report 2012*

Mas lembremos que a taxa de participação total (20-64) é particularmente influenciada pelas alterações na taxa de participação dos trabalhadores com idade 25-54, pois este grupo representa cerca de dois terços da força de trabalho total.

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

Tabela 4 - Taxa de Participação Total (20-64 anos)

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	2.8	79.4	81.3	82.1	82.1	82.5	82.1
<b>EU27</b>	3.2	75.6	77.7	78.2	78.3	78.5	78.8

Fonte: *Ageing Report 2012*

Tabela 5 - Taxa de Participação Trabalhadores Primeira Idade (25-54 anos)

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	1.3	88.7	89.9	90.1	90.1	90.1	90.0
<b>EU27</b>	0.2	85.0	85.3	85.2	85.0	85.1	85.2

Fonte: *Ageing Report 2012*

Assim, apesar do significativo aumento da taxa de participação dos mais velhos, particularmente das mulheres, esta terá um impacto limitado na taxa de participação total.

Por exemplo, o aumento em Portugal de 15,2 p.p. na taxa de participação dos trabalhadores com idade 55-64 implicará um aumento de apenas 2,8 p.p. (de 79,4% em 2010 para 82,1% em 2060) na taxa de participação total (20-64) em 2060.

Em Portugal, estima-se que a taxa de participação total cresça de cerca de 79,4% em 2010 para os 82,1% em 2060, valores estes superiores à média da UE.

Prevê-se ainda que em Portugal o maior aumento nas taxas de participação se verifique para as mulheres (20-64), em cerca de 5,8 p.p. comparado com um decréscimo de -0,4 p.p. para os homens. Consequentemente, a diferença entre as taxas de participação masculina e feminina irá estreitar-se substancialmente no período até 2060.

Tabela 6 - Taxa de Participação Feminina (20-64 anos)

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	5.8	74.9	78.5	80.3	80.5	81.0	80.7
<b>EU27</b>	5.6	68.4	71.8	73.0	73.4	73.6	74.0

Fonte: *Ageing Report 2012*

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

Tabela 7 - Taxa de Participação Masculina (20-64 anos)

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	-0.4	83.9	84.2	84.0	83.6	83.9	83.6
<b>EU27</b>	0.7	82.8	83.6	83.3	83.1	83.2	83.5

Fonte: *Ageing Report 2012*

Embora se perspetive a manutenção quase inalterada da taxa de participação total dos trabalhadores com idade 25-54 anos na UE em cerca de 85% entre 2010 e 2060, isto resulta de tendências opostas, como sejam o aumento da taxa de participação das mulheres e a diminuição da taxa de participação dos homens.

### 3.1.4 FORÇA DE TRABALHO

A força de trabalho total é calculada para cada grupo etário e sexo multiplicando a taxa de participação pelos valores populacionais.

Prevê-se que a força de trabalho em Portugal decresça entre 2010 e 2060, não obstante o significativo aumento da força de trabalho feminina.

Tabela 8 - Força de Trabalho (20-64 anos) em milhares

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	-859	5.199	5.266	5.192	4.873	4.534	4.340
<b>EU27</b>	-23.964	232.480	236.181	229.778	221.784	214.152	208.516

Fonte: *Ageing Report 2012*

Esta tendência negativa deverá manter-se durante todo o período de 2010 a 2060, registando Portugal uma forte redução da população em idade activa (cerca de -19,4% entre 2010 e 2060), o que representa um decréscimo de quase um quinto face à situação actual.

Tabela 9 - População Idade Activa (20-64 anos) em milhares

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	-1.268	6.551	6.476	6.321	5.936	5.497	5.283
<b>EU27</b>	-43.048	307.530	303.976	293.939	283.288	272.941	264.482

Fonte: *Ageing Report 2012*

### 3.1.5 TAXA DE EMPREGO / TAXA DE DESEMPREGO

Como regra geral, assume-se que as actuais taxas de desemprego irão convergir para taxas de desemprego estrutural. Em Portugal, assume-se que a taxa de desemprego descerá 4,0 p.p. (de 11,1% em 2010 para 7,1% em 2060).

Tabela 10 - Taxa de Desemprego (20-64 anos)

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Portugal	-4.0	11.1	11.3	7.8	7.3	7.1	7.1
EU27	-3.1	9.3	8.0	6.5	6.3	6.2	6.2

Fonte: Ageing Report 2012

Prevê-se que a taxa de emprego total (para pessoas com idade entre 20-64 anos) cresça em Portugal de 70,5% em 2010 para 72,1% em 2020 e 76,3% em 2060. As recentes reformas nos sistemas de pensões que encorajam uma vida de trabalho mais longa contribui para o aumento projetado nas taxas de emprego.

Tabela 11 - Taxa de Emprego (20-64 anos)

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Portugal	5.8	70.5	72.1	75.8	76.1	76.6	76.3
EU27	5.4	68.6	71.5	73.1	73.4	73.6	74.0

Fonte: Ageing Report 2012

### 3.1.6 NÚMERO DE TRABALHADORES

Em resumo, verifica-se que, pese embora o aumento significativo na taxa de emprego e na taxa de actividade da população feminina, o número de pessoas empregadas registará uma diminuição significativa como consequência do envelhecimento da população, quer na base, quer no topo da pirâmide demográfica.

O resultado destas tendências opostas é um significativo **declínio do número de trabalhadores** no período de 2010 a 2060. As perspetivas negativas para os desenvolvimentos populacionais, incluindo o rápido envelhecimento da população, apenas será parcialmente atenuado pelo aumento nas taxas de participação dos trabalhadores mais velhos, pelos fluxos migratórios e declínio assumido no desemprego estrutural, levando a uma significativa redução no número de pessoas empregadas durante o período de 2020 a 2060.

Principalmente como resultado do processo de envelhecimento, prevê-se que a estrutura etária da população trabalhadora sofra alterações significativas, com o peso dos trabalhadores mais velhos (idade 55-64) na força de trabalho (idade 15 a 64) a crescer significativamente.

### 3.1.7 RÁCIOS DE DEPENDÊNCIA

As tendências atrás descritas estão espelhadas nos rácios inativos/ativos, pelo que esta variável é analisada quer em contexto macroeconómico, quer em contexto demográfico.

O rácio de dependência dos idosos é um indicador importante para prever o impacto na despesa orçamental, particularmente na componente das pensões. Este indicador é calculado como o rácio entre os idosos inativos (65+) e o total dos ativos (20-64).

Perspectiva-se que na UE este rácio aumente significativamente de 39,8% em 2010 para 73% em 2060. Em Portugal, este evoluirá de 36,7% em 2010 para 73% em 2060. O rácio de dependência total é calculado como o rácio entre a população inativa total e as pessoas empregadas com idade entre 15 a 64 anos. Fornece-nos uma medida do número médio de indivíduos que cada pessoa empregada “suporta”, sendo relevante para as projecções do crescimento do PIBpc. Espera-se que se mantenha estável na UE à volta dos 115% até 2020, e que depois cresça até 145% em 2060. Em Portugal, apresentava em 2010 um valor na ordem dos 110% e deverá alcançar um valor superior a 130% em 2060.

### 3.1.8 HORAS TRABALHADAS

Prevê-se que o número total de horas trabalhadas na UE cresça a uma taxa anual média de 0,3% no período de 2010 a 2020. Contudo, após 2020, perspectiva-se que esta tendência de subida se reverta e o número total de horas trabalhadas diminua. Para todo o período em análise (2010-2060), prevê-se que o total do número de horas trabalhadas na UE decresça em média 0,1%. Em Portugal, estas tendências determinam uma taxa anual média de crescimento no número de horas trabalhadas no período de 2010 a 2020 inferior ao registado na UE, e que reverta para uma queda quase insignificante no período de 2021 a 2040, mas que se acentua muito fortemente no período seguinte de 2041 a 2060, com taxas médias de decréscimos ligeiramente superiores a 0,5%.

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

Tabela 12 - Horas Trabalhadas (taxas de crescimento)

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Portugal	-0.2	-0.5	0.6	0.0	-0.6	-0.6	-0.4
EU27	-0.1	0.1	0.3	-0.2	-0.3	-0.3	-0.2

Fonte: Ageing Report 2012

### 3.2 AS PREVISÕES DEMOGRAFICAS

Após a análise a um conjunto de variáveis macroeconómicas presentes nos Modelos anteriormente apresentados, vamos de seguida analisar as que se encontram inseridas no contexto demográfico.

#### 3.2.1 O RÁCIO DE DEPENDÊNCIA

Em Portugal, o efeito mais forte dos factores demográficos regista-se nos primeiros 30 anos do horizonte temporal projetado, com impactos na ordem dos + 2,2 p.p., +2,6 p.p. e + 2,9 p.p. do PIB nas décadas de 2010-20, 2020-30 e 2030-40, respetivamente.

A partir de 2040, a situação melhora ligeiramente, ou seja, inverte-se a tendência da contribuição crescente do efeito demográfico, que se torna menos pronunciado, decrescendo na década de 2040-50 para +2,3 p.p. e tornando-se bastante limitado na década 2050-60, em que ascende apenas a +0,3 p.p. do PIB.

No período em análise (2010-60), o efeito total do rácio de dependência na alteração da despesa pública em pensões é de +10,4 p.p. do PIB.

Tabela 13 - Contribuição do Rácio de Dependência para a Despesa Pública em Pensões por décadas (em p.p. do PIB)

	2010-20	2020-30	2030-40	2040-50	2050-60	2010-60
Portugal	2.2	2.6	2.9	2.3	0.3	10.4
EU27	2.2	2.4	2.0	1.2	0.6	8.5

Fonte: Ageing Report 2012

### 3.2.2 O RÁCIO DE COBERTURA

Tabela 14 - Evolução do Rácio de Cobertura 2010-2060 (% da população com 65 anos ou mais)

	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2010-60 em p.p.
<b>Portugal</b>	137.5	129.5	123.9	119.0	113.3	113.0	-24.5
<b>EU27</b>	137.4	122.3	115.3	110.7	107.9	106.2	-31.2

Fonte: *Ageing Report 2012*

Em Portugal, perspectiva-se que o rácio de cobertura aos 65 anos vá decrescendo ao longo de todo o período em análise.

Em primeiro lugar, este decréscimo resultará do aumento da idade legal de reforma, e consequentemente, da idade efetiva de reforma. Em segundo lugar, deve-se à restrição nas condições de elegibilidade para obtenção de uma pensão antes da idade legal de reforma.

O rácio de cobertura para a população com 65 anos ou mais irá manter-se sempre acima dos 100%, mas perspectiva-se para Portugal que o rácio de cobertura diminua 24,5 p.p. desde o valor inicial de 137,5% em 2010 até 113% em 2060.

Rácios de cobertura decrescentes traduzem-se num efeito de redução da Despesa em Pensões em percentagem do PIB. Em Portugal, o rácio de cobertura decrescente irá contribuir para limitar o impacto dos factores demográficos na despesa em pensões, sendo a contribuição inferior a 3 p.p. no período de 2010 a 2060.

O efeito do rácio de cobertura tende a decrescer ao longo do tempo, como resultado do efeito das reformas no sistema de pensões e no mercado de trabalho que se irão sentir nos próximos anos. Concretamente, em Portugal, a contribuição do rácio de cobertura irá decrescer, em termos absolutos, de -0,8 p.p. em 2010-20 para 0,0 em 2050-60. Entre 2020 e 2050, a contribuição do rácio de cobertura para a redução da despesa pública em pensões irá manter-se relativamente estável, oscilando entre -0,6 p.p. e -0,5 p.p. do PIB, tornando-se nula na década de 2050-60.

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

Tabela 15 - Contribuição do Rácio de Cobertura para a Despesa Pública em Pensões (em p.p. do PIB)

	2010-20	2020-30	2030-40	2040-50	2050-60	2010-60
Portugal	-0.8	-0.6	-0.5	-0.6	0.0	-2.5
EU27	-1.2	-0.6	-0.5	-0.3	-0.2	-2.9

Fonte: Ageing Report 2012

As alterações demográficas estão a alterar a estrutura da população portuguesa e europeia e o envelhecimento da população depende das tendências futuras no que se refere à esperança média de vida, fertilidade e fluxos migratórios.

### 3.2.3 FERTILIDADE

Prevê-se para a União Europeia apenas uma pequena recuperação no rácio de fertilidade, que representa o número médio de filhos por mulher ao longo da sua vida, **mantendo-se abaixo da taxa natural de substituição de 2,1 no período até 2060.**

Ainda assim, Portugal encontra-se entre os países que registarão maior crescimento na projecção de crescimento da taxa de fertilidade, em resultado de um pressuposto de convergência com a média da UE, pois tem atualmente uma das taxas de fertilidade mais baixas da UE. Prevê-se que este aumento ocorra gradualmente, com a taxa de fertilidade em Portugal a aproximar-se, mas sem atingir, a taxa média de fertilidade da UE em 2060.

Para Portugal, prevê-se que a taxa de fertilidade deverá subir 0,2 no período compreendido entre 2010 e 2060, de cerca de 1,3 em 2010 para 1,5 em 2060.

Tabela 16 - Taxa de Fertilidade

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Portugal	0.2	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5
EU27	0.1	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7

Fonte: Ageing Report 2012

### 3.2.4 ESPERANÇA MÉDIA DE VIDA

As projecções do EUROPOP2010 mostram grandes crescimentos na esperança média de vida à nascença, de forma sustentada, durante todo o período em análise.

Para Portugal, a esperança média de vida dos homens à nascença, em 2010, é de 76,5 anos e prevê-se um aumento na ordem dos 7,7 anos até 2060, ano em que deverá atingir os 84,2 anos. Para as mulheres, prevê-se um menor aumento na

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

esperança média de vida à nascença, que ascenderá a 6,1 anos, sendo que deverá crescer dos 82,5 anos em 2010 para os 88,6 anos em 2060.

Estas projecções de longevidade traduzem um aumento gradual da esperança média de vida durante o período de projecção em todas as idades e uma convergência na esperança média de vida entre homens e mulheres, com uma diminuição gradual do diferencial de longevidade entre géneros no período em análise.

**Tabela 17 - Esperança Média de Vida à Nascença – Homens**

	<b>2010-60</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>	<b>2060</b>
<b>Portugal</b>	7.7	76.5	78.3	79.9	81.5	82.9	84.2
<b>EU27</b>	7.9	76.7	78.5	80.2	81.8	83.3	84.6

Fonte: *Ageing Report 2012*

**Tabela 18 - Esperança Média de Vida à Nascença – Mulheres**

	<b>2010-60</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>	<b>2060</b>
<b>Portugal</b>	6.1	82.5	83.9	85.1	86.3	87.5	88.6
<b>EU27</b>	6.5	82.5	84.0	85.4	86.7	87.9	89.1

Fonte: *Ageing Report 2012*

Já a esperança média de vida aos 65 anos, em Portugal, prevê-se que aumente em 5,0 anos para os homens e em 4,7 anos para as mulheres. Em 2060, a esperança média de vida aos 65 anos será de 22,1 anos para os homens (era de 17,1 anos em 2010) e de 25,1 anos para as mulheres (era de 20,4 anos em 2010).

De referir que a diferença na esperança média de vida aos 65 anos, entre géneros, de 3,0 anos em 2060, é menor que os 4,4 anos de diferença na esperança média de vida à nascença.

**Tabela 19 - Esperança Média de Vida aos 65 anos – Homens**

	<b>2010-60</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>	<b>2060</b>
<b>Portugal</b>	5.0	17.1	18.1	19.2	20.2	21.1	22.1
<b>EU27</b>	5.2	17.2	18.3	19.4	20.4	21.4	22.4

Fonte: *Ageing Report 2012*

Tabela 20 - Esperança Média de Vida aos 65 anos – Mulheres

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Portugal	4.7	20.4	21.4	22.4	23.3	24.2	25.1
EU27	4.9	20.7	21.8	22.8	23.8	24.7	25.6

Fonte: *Ageing Report 2012*

### 3.2.5 FLUXOS MIGRATÓRIOS

A estimativa do fluxo migratório líquido necessário para manter o rácio da população em idade ativa em relação à população total constante ao nível do verificado em 2010 indica que Portugal necessitaria de uma significativa imigração líquida.

Para manter em 2020 os rácios de força de trabalho/população ao nível dos de 2010, Portugal necessitaria de fluxos de imigração líquidos adicionais, além dos fluxos já incorporados (302.000 trabalhadores) nas projecções para a população trabalhadora, ou seja, na ordem de 1,2 % da sua população de 2010 (necessidades adicionais de 130.000 trabalhadores). Estes números ilustram a magnitude dos fluxos imigratórios que seriam necessários como fornecimento de força de trabalho necessária, na ausência de outras alterações, como o aumento das taxas de participação da população ativa.

### 3.2.6 A ESTRUTURA ETÁRIA DA POPULAÇÃO

A estrutura etária da população da UE irá alterar-se dramaticamente nas próximas décadas devido às dinâmicas da fertilidade, esperança média de vida e fluxos migratórios. Prevê-se que a dimensão da população total europeia cresça ligeiramente no período de 50 anos, mas será muito mais velha do que é agora.

Mas se a dimensão da população da UE como um todo será maior em 2060 comparada com 2010, verificam-se diferenças significativas nas tendências populacionais entre os vários Estados Membros, perspectivando-se mesmo para **Portugal** uma **diminuição da sua população total** em cerca de 3,8% face aos 10,6 milhões de habitantes estimados em 2010, o que corresponde a uma diminuição de 0,4 milhões de habitantes no período compreendido entre 2010 e 2060.

A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

Tabela 21 - População (milhões)

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	-0.4	10.6	10.7	10.8	10.8	10.6	10.2
<b>EU27</b>	14.7	501.8	514.9	522.6	525.7	523.8	516.5

Fonte: Ageing Report 2012

A dramática alteração na estrutura etária da população portuguesa caracteriza-se por um aumento da quota de população idosa (65 anos ou mais), devido à combinação da chegada à idade de 65 anos ou mais de numerosos escalões etários nascidos nas décadas de 50 e 60, em conjunto com contínuos ganhos na esperança média de vida ao longo do período em análise. Simultaneamente, a base da pirâmide etária torna-se mais pequena durante o período em análise devido às taxas de fertilidade abaixo da taxa de substituição.

Prevê-se que o peso da população mais jovem (0-14 anos) na população total decresça continuamente até 2060 em Portugal (de 15,1% em 2010 para 12,0% em 2060), e de forma mais acentuada, as quotas dos escalões etários dos 25-54 anos e dos 15-64 anos (idade activa), que se tornarão substancialmente mais pequenas, decrescendo de 43,8% para 33,8% e de 66,8% para 56,0%, respectivamente.

Tabela 22 - População Infantil (0-14 anos) em Percentagem da População Total

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	-3.1	15.1	13.5	12.4	12.3	12.2	12.0
<b>EU27</b>	-1.4	15.6	15.5	14.6	14.2	14.3	14.2

Fonte: Ageing Report 2012

Tabela 23 - População na Primeira Idade (25-54 anos) em Percentagem da População Total

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	-10.0	43.8	41.5	38.9	35.9	34.9	33.8
<b>EU27</b>	-8.1	42.7	40.3	37.2	35.7	34.7	34.5

Fonte: Ageing Report 2012

Tabela 24 - População na Idade Activa (15-64 anos) em Percentagem da População Total

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	-10.9	66.8	65.7	63.4	59.5	56.4	56.0
<b>EU27</b>	-10.7	67.0	64.2	61.5	58.9	57.0	56.2

Fonte: Ageing Report 2012

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

E enquanto hoje o número de pessoas com 65 anos ou mais já ultrapassa o número de crianças, mas os seus números são relativamente próximos, em 2060, o número de idosos mais que duplicará o número de crianças.

**Tabela 25 - População na Idade Idosa (65 anos ou mais) em Percentagem da População Total**

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	14.0	18.0	20.7	24.2	28.2	31.4	32.0
<b>EU27</b>	12.1	17.4	20.3	23.8	27.0	28.7	29.5

Fonte: *Ageing Report 2012*

Outro aspecto relevante do envelhecimento da população é o progressivo envelhecimento da própria população idosa mais velha, conforme a quota dos mais velhos cresce mais rapidamente que qualquer outro segmento da população.

**Tabela 26 - População na Idade Mais Idosa (80 anos ou mais) em Percentagem da População Total**

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	9.0	4.6	5.9	7.1	8.9	11.1	13.6
<b>EU27</b>	7.4	4.7	5.8	7.1	9.0	11.1	12.1

Fonte: *Ageing Report 2012*

Como resultado das diferentes tendências entre os vários escalões etários, prevê-se que o rácio de dependência dos idosos (pessoas com 65 anos ou mais relativamente às pessoas com idade entre 20-64 anos) cresça dos actuais 36,7% para 73,0% em 2060 em Portugal.

**Tabela 27 - Rácio de Dependência dos Idosos (20-64)**

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	36.3	36.7	42.4	47.5	58.2	69.7	73.0
<b>EU27</b>	33.2	39.8	45.5	53.8	63.4	69.8	73.0

Fonte: *Ageing Report 2012*

Prevê-se que o aumento no rácio de dependência total (pessoas com 19 anos ou menos e com 65 anos ou mais relativamente à população com idade entre 20-64 anos) seja ainda maior, aumentando dos actuais 62,5% para 94,0% em 2060, ou seja, aproximar-nos-emos da situação de um activo por cada dependente.

A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

---

Tabela 28 - Rácio de Dependência Total (20-64)

	<b>2010-60</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>	<b>2060</b>
<b>Portugal</b>	31.5	62.5	65.7	70.6	81.3	92.6	94.0
<b>EU27</b>	32.1	63.2	69.4	77.8	85.6	91.9	95.3

Fonte: *Ageing Report 2012*

## CAPITULO IV

### RESULTADOS

#### 4.1 PROJEÇÕES PARA A EVOLUÇÃO DA DESPESA COM PENSÕES

No que se refere às projecções para a despesa com pensões compiladas pelo *Ageing Working Group* da União Europeia, os dados foram fornecidos pelos Estados Membros utilizando o seu próprio modelo nacional, beneficiando assim das circunstâncias específicas de cada país decorrentes de diferentes legislações sobre sistemas de pensões.

Face à sua atualidade, este trabalho terá por base os dados do relatório *Ageing Report 2012*, particularmente os referentes à evolução da despesa com pensões. A alteração na despesa com pensões em Portugal no período em análise (entre 2010 e 2060) será, como já verificado anteriormente, de +0,2 p.p. do PIB (de 12,5% para 12,7%). Para esta alteração, verificou-se que é o **factor demográfico** que tem **maior influência no aumento da despesa pública em pensões** no período 2010-2060. Em Portugal, significa + 10,4 p.p. do PIB.

De referir também que o **rácio de dependência é o único factor a contribuir para o aumento do peso despesa pública em pensões no PIB, enquanto o rácio de cobertura, o efeito emprego e o rácio de benefício contribuem para desacelerar a tendência crescente da despesa em pensões.**

Contudo, o efeito negativo dos factores demográficos é apenas parcialmente contrabalançado pelos outros componentes, pois a contribuição do envelhecimento da população é a mais significativa. Como consequência, a despesa pública em pensões vai crescer até 2060.

Entre os factores que contribuem para a desaceleração da tendência crescente da despesa em pensões, o efeito emprego é o menos pronunciado (-1,0 p.p. em Portugal).

Já os efeitos do rácio de cobertura e do rácio de benefício são mais pronunciados na pressão no sentido descendente da evolução da despesa em pensões (em Portugal, - 2.5 p.p. e -5.5 p.p., respetivamente), **não sendo contudo suficientes** para estabilizar o rácio “Despesa em Pensões/PIB” no seu nível inicial.

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

**Tabela 29 - Decomposição da Despesa Pública em Pensões entre 2010 e 2060 (em p.p. do PIB)**

	2010	Contribuição Rácio Dependência	Contribuição Rácio Cobertura	Contribuição Efeito Emprego	Contribuição Rácio Benefício	Contribuição Intensidade Trabalho	Interação + Efeito Residual	2060
<b>Portugal</b>	12.5	10.4	-2.5	-1.0	-5.5	0.0	-1.1	12.7
<b>EU27</b>	11.3	8.5	-2.9	-0.8	-2.7	0.1	-0.6	12.9

Fonte: Ageing Report 2012

Prevê-se que na UE a **taxa média de crescimento do PIB** se mantenha bastante estável no longo prazo. Depois de um crescimento médio potencial de 1,5% até 2020, perspectiva-se um ligeiro aumento para 1,6% para o período 2021-2030. Para o restante período da projecção até 2060, prevê-se um ligeiro decréscimo para 1,3%.

Contudo, verificam-se diferenças muito significativas entre os Estados Membros, sendo que **Portugal** regista a segunda pior perspectiva de crescimento do PIB da EU até 2020, com um crescimento atual negativo (de -0,2% em 2010) e com previsão de crescimento médio anual de apenas 0,5% em 2015 e 1,5% em 2020.

**Tabela 30 - PIB Potencial (taxas de crescimento)**

	Média 2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	1.2	-0.2	1.5	1.9	1.3	1.1	1.1
<b>EU27</b>	1.4	1.2	1.7	1.5	1.4	1.3	1.4

Fonte: Ageing Report 2012

Perspectiva-se que na UE a **produtividade do trabalho** aumente de forma sistemática no período até 2020 e se mantenha relativamente estável à volta de 1,5% a partir daí até 2060.

Em Portugal, a perspectiva de crescimento da produtividade é mais uma vez, à semelhança do cenário do PIB, inferior à da UE até 2020, ultrapassando contudo os valores da EU a partir de 2030.

**Tabela 31 - Produtividade do Trabalho por Hora (taxas de crescimento)**

	Média 2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	1.4	0.3	0.9	2.0	2.0	1.8	1.5
<b>EU27</b>	1.5	1.1	1.4	1.6	1.6	1.6	1.6

Fonte: Ageing Report 2012

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

Para a UE, prevê-se que o crescimento da **força de trabalho** – total de horas trabalhadas – seja positivo até 2020. A partir daí, as alterações demográficas previstas, conjugadas com uma diminuição na dimensão da força de trabalho, deverão determinar um crescimento negativo na força de trabalho para o restante período até 2060. Assim, a força de trabalho atuará como um factor negativo no crescimento do PIB a partir de 2030.

Em Portugal, o cenário é semelhante ao que se perspectiva para a UE, partindo contudo de uma situação mais gravosa no período actual, com taxa de crescimento negativa no período actual (de -0.2 em 2010), sendo nula em 2015 e positiva em 2020, devendo apresentar valores novamente negativos a partir de 2035, com taxas superiores às da UE.

Tabela 32 - Horas Trabalhadas (taxas de crescimento)

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	-0.2	-0.5	0.6	0.0	-0.6	-0.6	-0.4
<b>EU27</b>	-0.1	0.1	0.3	-0.2	-0.3	-0.3	-0.2

Fonte: *Ageing Report 2012*

Assim, as fontes de crescimento do PIB irão alterar-se dramaticamente. A força de trabalho terá uma contribuição positiva no crescimento do PIB apenas até 2020, tornando-se significativamente negativa a partir daí. Com o tempo, **a produtividade irá tornar-se a fonte dominante de crescimento do PIB.**

Analisando a contribuição relativa destas duas principais componentes para o crescimento do PIB, a produtividade do trabalho e a força de trabalho, verifica-se que na EU se registará um ligeiro aumento na dimensão da população total ao longo de todo o período analisado, que determina uma contribuição positiva para o crescimento médio potencial do PIB. Contudo, esta é mais que contrariada por um declínio na estrutura etária da população trabalhadora, que tem uma influência negativa no crescimento do PIB (a uma média anual de -0,2 p.p.). Como resultado, a força de trabalho contribuirá negativamente para o crescimento do PIB. E assim, a produtividade do trabalho torna-se na única fonte de crescimento do PIB.

Desta forma, a taxa de crescimento potencial do PIB para a UE também permanecerá bastante estável no longo prazo, em que após um potencial de crescimento médio de 1,5% até 2020, se perspectiva um aumento para 1,6% entre 2021 e 2030, essencialmente devido ao aumento da **produtividade** nos países onde ela é

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

atualmente relativamente baixa, enquanto para o restante período (2031 a 2060) se verifica uma redução para 1,3%.

A produtividade do trabalho surge então como um factor chave do crescimento na UE para o período em análise (2010-2060), pois conforme se perspetiva um decréscimo da população em idade ativa, o factor trabalho contribuirá negativamente para o crescimento anual, pelo que a **produtividade do trabalho surge como a única fonte de crescimento do PIB na UE a partir de 2028.**

Uma forma de aumentar a idade de saída efetiva do mercado de trabalho (e também a idade efetiva de reforma) será definir um maior número de anos de contribuições ou aumentar os incentivos à permanência por mais tempo no mercado de trabalho.

Muitos países introduziram reformas nos seus sistemas de pensões no sentido de aumentar a idade da reforma. Para compreender o impacto destas reformas, analisou-se a despesa com pensões desagregada por grupos de idades entre menos de 65 anos e mais de 65 anos, e constatou-se que a quota de pensionistas dos grupos etários abaixo dos 65 anos decresce fortemente ao longo de todo o período de análise, e conseqüentemente, a quota de pensionistas com mais de 65 anos aumenta constantemente ao longo do período em análise.

Tabela 33 - Quota de Pensionistas com Idade Inferior a 65 anos ( % do Total de Pensionistas)

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	-15,8	28.4	23.1	19.8	16.5	13.0	12.6
<b>EU27</b>	-16.4	26.9	18.9	15.6	13.1	11.6	10.5

Fonte: Ageing Report 2012

As alterações nos grupos etários dos pensionistas refletem-se em alterações na despesa com pensões. Em Portugal, a despesa com pensões nos grupos com idade inferior a 65 anos decresce fortemente entre 2010 e 2060, devido a aumentos na idade da reforma, a maiores restrições à reforma antecipada, assim como a factores demográficos.

Em Portugal, perspetiva-se um pico no rácio “Despesa Pública em Pensões/PIB” no ano de 2020, quando a despesa pública em pensões atinge os 13,5% do PIB (era de 12,5% em 2010), decrescendo -0,8 p.p. até 2060, quando ascenderá a 12,7%, o que representa uma alteração no período em análise (2010-2060) de apenas **+0,2 p.p. do PIB** (de 12,5% para 12,7%).

As medidas de reforma do sistema público de pensões implementadas a partir de 2007 permitiram reduzir de forma significativa a tendência de crescimento da despesa em pensões, colocando Portugal no grupo de países da UE com menor acréscimo na despesa total com o envelhecimento.

## 4.2 O SISTEMA PÚBLICO DE PENSÕES PORTUGUÊS: SUSTENTABILIDADE

A questão da sustentabilidade do Sistema Público de Pensões é indissociável de uma variável central nesta discussão, que é o peso da Despesa em Pensões em percentagem do PIB. Será essencialmente sobre a evolução deste rácio que o estudo da sustentabilidade do Sistema Público de Pensões terá que recair, no sentido em que o valor da Despesa em Pensões, por si só, não será uma informação relevante se não for analisada pela sua relevância na absorção da riqueza criada num país.

### 4.2.1 A DESPESA EM PENSÕES

No que concerne à idade oficial para a reforma, em Portugal esta está fixada nos 65 anos. Verifica-se que a idade efetiva de saída do mercado de trabalho tem sido inferior à idade oficial de reforma, o que está relacionado com programas de reforma antecipada e/ou outras medidas governamentais que permitiram a reforma antes de atingidos os 65 anos.

Verifica-se também que a variação na despesa pública com pensões nos Estados Membros no período em análise é muito distinta, perspetivando-se para Portugal um aumento de apenas +0,2 p.p. do PIB entre 2010 e 2060.

Tabela 34 - Despesa Pública em Pensões (em % do PIB)

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	0.2	12.5	13.5	13.2	13.1	13.1	12.7
<b>EU27</b>	1.6	11.3	11.3	11.9	12.6	12.8	12.9

Fonte: Ageing Report 2012

### 4.2.2 A VARIAÇÃO COMPENSATÓRIA DA PRODUTIVIDADE NECESSÁRIA PARA ANULAR O EFEITO DA REGRESSÃO DEMOGRÁFICA

De acordo com João Cravinho, ex-ministro socialista e administrador do Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD) numa conferência

organizada pela SEDES<sup>22</sup> em 2011 sobre o futuro do Estado Social, Cravinho combateu as ideias “infundadas” sobre a insustentabilidade do Estado Social e sustentou que “o enfoque no debate tem de ser colocado não no envelhecimento, mas na **produtividade**”. Pedro Corte Real, no seu artigo “E a sustentabilidade da Segurança Social” também defende que “com a aritmética demográfica contra o sistema, só ganhos de produtividade permitem a sua sustentabilidade sem que o esforço sobre a componente ativa da população seja insustentável”. No mesmo sentido a investigadora Raquel Varela, que coordenou o livro “A Segurança Social é sustentável”, refere que “a chave da sustentabilidade da Segurança Social está na riqueza produzida e nas relações laborais e não no atual quadro demográfico”. De referir que já em 2006 o “Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social”, que foi incluído como Anexo ao Orçamento de Estado de 2006, reconhecia que “a Segurança Social é bastante sensível às evoluções a longo prazo das variáveis macroeconómicas, dos ganhos de produtividade induzidos por melhorias qualificacionais e organizacionais”.

O objetivo desta parte do nosso projecto é demonstrar que a tendência esperada para a produtividade pode ser suficiente para contrabalançar os efeitos demográficos, que podem ser não definitivos.

De acordo com o já referido relatório *Ageing Report 2012*, a **taxa de crescimento anual da produtividade** para a União Europeia deverá manter-se estável no longo prazo e ascender a **1,5%** no período em análise. Esta taxa foi determinada pelo contributo relativo dos vários Estados-Membros, assumindo que quanto mais baixo o PIBpc do país comparado com a atual média da UE, maior o potencial de crescimento da produtividade nesse país, num processo de convergência.

De referir que as projecções apresentadas já referem o aumento previsto para a produtividade como a principal fonte de crescimento do PIB, uma vez que o contributo do fator trabalho é, com já referimos, muito condicionado pela dinâmica demográfica.

Assim, para analisar a variação compensatória da produtividade necessária para anular o efeito da regressão demográfica, torna-se então necessário simular uma variação na produtividade e verificar o efeito desta no crescimento do PIB, que por sua vez, determina uma alteração no rácio Despesa em Pensões/PIB.

Assim, a partir do cenário base, aplicamos uma variação na variável macroeconómica produtividade. Este exercício de análise foi elaborado alterando o parâmetro da

---

<sup>22</sup> A SEDES é uma das mais antigas associações cívicas portuguesas.

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

variável “produtividade” em relação ao cenário central (*baseline*), mantendo constantes todos os restantes parâmetros.

Construiu-se então um cenário em que se assumiu um crescimento anual da produtividade do trabalho mais elevado em 0.1 p.p. em relação ao cenário base. O aumento foi introduzido linearmente durante o período de 2016-2025, permanecendo a partir daí 0.1 p.p. acima face ao cenário base. Ao assumirmos um aumento permanente de 0.1 p.p. na taxa de crescimento da produtividade, a alteração no peso da despesa pública em pensões no PIB, em Portugal e na EU, decresceria cerca de 0.3 p.p. (de 12,7 para 12,4) no período em análise, face ao cenário base.

Tabela 35 - Despesa Pública em Pensões em % do PIB – Cenário de Aumento de 0.1 p.p. na Produtividade

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	-0.1	12.5	13.5	13.1	12.9	12.8	12.4
<b>EU27</b>	1.3	11.3	11.2	11.8	12.4	12.6	12.6

Fonte: *Ageing Report 2012*

Nos países da UE em que, à semelhança do que acontece em Portugal, as pensões não estão indexadas aos salários, um aumento no crescimento da produtividade determina um crescimento mais rápido do PIB (e da massa salarial) do que da despesa com pensões, e conseqüentemente, um crescimento mais rápido dos salários do que das pensões, originando uma diminuição no rácio de benefício, isto é, uma redução na relação entre a pensão média e o salário médio.

Verifica-se mesmo que quanto maior for o crescimento da produtividade, maior será a diferença entre a pensão média e o salário médio, pois em Portugal o mecanismo de atualização das pensões não indexa automática e linearmente o valor das pensões ao crescimento dos salários, dependendo a taxa de actualização de patamares de crescimento real do PIB.

Da análise à evolução da Despesa Pública em Pensões em percentagem do PIB num cenário de aumento da taxa de produtividade em 0.1 p.p., conclui-se que em Portugal a evolução será muito positiva, no sentido em que as projecções apontam para uma redução do rácio em -0.1 p.p. entre 2010 e 2060.

### 4.2.3 ANALISE DE SUSTENTABILIDADE

Para compreender os desafios que as alterações demográficas futuras representam na Europa, é necessário considerar a actual estrutura etária da população e como ela vai evoluir nas próximas décadas, no sentido de percebermos os desafios económicos

que os políticos irão enfrentar. As projecções de longo prazo fornecem uma indicação sobre o tempo e a dimensão das alterações económicas resultantes do envelhecimento da população. Elas mostram onde, quando e em que dimensão as pressões decorrentes do envelhecimento populacional serão mais significativas conforme a geração baby-boom se reformar e a esperança média de vida continuar a aumentar.

Neste sentido, as projecções são úteis para auxiliar os desafios políticos imediatos e futuros colocados pelas tendências demográficas.

Projectar evoluções económicas para os próximos 50 anos é uma das tarefas analíticas mais desafiantes que os decisores políticos enfrentam. A incerteza que rodeia as projecções é alta e quanto maior o período em análise, maior é o grau de incerteza. Embora se saiba muito sobre os trabalhadores e os pensionistas para os próximos 20 anos, permanece uma incerteza substancial, por exemplo, sobre a evolução da produtividade, o desemprego, os fluxos migratórios.

Os resultados projectados são fortemente influenciados pelos pressupostos subjacentes. Por este motivo, evidenciaremos um conjunto de testes de sensibilidade, para demonstrar em que dimensão as projecções sobre a despesa pública em pensões é sensível aos pressupostos chave.

Assim, considerando que as projecções para a despesa em pensões são sensíveis a um conjunto de pressupostos subjacentes, que foram necessários para projectar a despesa pública ao longo de um longo período de tempo, e dadas as incertezas que rodeiam estes pressupostos, é importante testar a robustez dos resultados projectados.

Uma série de testes de sensibilidade podem ser elaborados, em complemento aos cenários base projectados. Concretamente, vamos verificar o resultado de alterações nas variáveis demográficas “esperança de vida” e “fluxos migratórios”.

#### 4.2.3.1 MAIOR ESPERANÇA DE VIDA

O teste de sensibilidade relativo a uma maior esperança de vida tem subjacente um **cenário de aumento da esperança de vida à nascença em um ano**, comparado com as projecções do cenário base. Este resultaria num nível mais elevado de despesa pública em pensões. Conforme as pessoas vivem mais tempo, estão a receber benefícios de pensões por um período mais longo, o que tem um efeito de aumento na despesa.

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

Contudo, a queda na mortalidade para todas as idades também determina uma maior força de trabalho, que por sua vez, pode aumentar o PIB e as contribuições para pensões. Em países com **estabilizadores automáticos** da despesa como o Factor de Sustentabilidade que vigora em Portugal, o efeito não é muito pronunciado. Ao contrário, o impacto é maior em países sem nenhum mecanismo de ajustamento à esperança de vida.

Tabela 36 - Despesa Pública em Pensões em % do PIB - Cenário de Aumento de 1 ano na Esperança Média de Vida

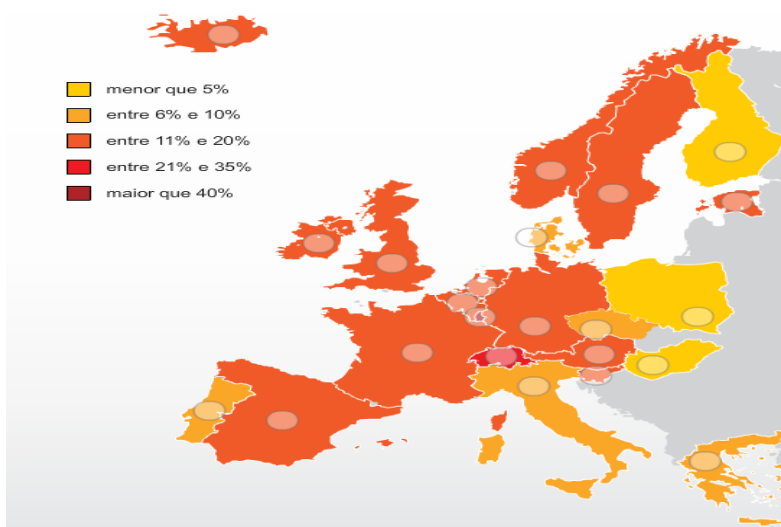
	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Portugal</b>	0.3	12.5	13.5	13.2	13.2	13.2	12.8
<b>EU27</b>	1.8	11.3	11.3	11.9	12.6	13.0	13.1

Fonte: Ageing Report 2012

### 4.2.3.2 IMPACTO DOS FLUXOS MIGRATORIOS

Verificamos que os cenários prospectivos construídos atribuem um papel preponderante à fecundidade e à esperança de vida. Mas a componente migratória traz riscos às projecções efetuadas: a saída em massa de jovens para o estrangeiro, a que assistimos actualmente, em plena idade de procriar, altamente qualificados e profissionalmente activos, não pode deixar de vir a ter um impacto expressivo na demografia portuguesa das próximas décadas. Tanto mais que esta fuga não é compensada por fluxos de entrada equivalentes, nem em quantidade, nem em qualidade, nem em padrão de fecundidade.

O peso da imigração na Europa



Fonte: Edição online de 11.02.2014 do "Jornal de Negócios"

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

Da análise ao mapa, verifica-se mesmo que Portugal ainda pertence ao grupo de países europeus com percentagem de residentes nascidos originalmente fora do país mais reduzida, abaixo dos 10%.

Num cenário de menor migração, o rácio Despesa em Pensões/PIB aumenta mais do que no cenário base. Isto deve-se a uma menor força de trabalho e menor PIB ao longo do período projectado, na suposição de que os migrantes estão activos no mercado de trabalho. Simultaneamente, o número de pensionistas é geralmente menos afectado por um pressuposto de menor migração.

Perante um teste de sensibilidade que projecta um cenário de menos 10% de migração comparado com as projecções do cenário base, verificamos que um menor fluxo migratório leva a um aumento do rácio despesa pública em pensões / PIB.

Tabela 37 - Despesa Pública em Pensões em % do PIB Cenário de Diminuição em 10% no Fluxo Migratório

	2010-60	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Portugal	0.3	12.5	13.5	13.2	13.2	13.2	12.8
EU27	1.8	11.3	11.3	11.9	12.6	13.0	13.1

Fonte: Ageing Report 2012

### 4.2.3.3 CONCLUSÕES DOS TESTES DE SENSIBILIDADE FACE AO CENÁRIO BASE

Verificamos que os **resultados de ambos os testes de sensibilidade revelam sérias ameaças** à análise efectuada que contudo **não exclui a possível sustentabilidade do sistema público de pensões português suportado no crescimento da produtividade, que permitiria mitigar, se não mesmo anular, os efeitos do envelhecimento demográfico.**

Os resultados dos testes de sensibilidade apresentados permitem **identificar ameaças** à viabilidade do Sistema Público de Pensões segundo os parâmetros actuais:

O **efeito demográfico** de maior esperança de vida será difícil de controlar, dada a rigidez associada à evolução de variáveis demográficas e a fraca capacidade de intervenção política nesta área a curto prazo,

O **efeito dos fluxos migratórios** remete para a definição de políticas de emigração e imigração, que se revelam vitais para a viabilidade económica do país.

### 4.3 UM MODELO ALTERNATIVO DE SEGURANÇA SOCIAL EUROPEIA: O RENDIMENTO BASICO INCONDICIONAL

*“A longo prazo, se estivermos a mover-nos para uma economia altamente tecnológica e com menor oferta de postos de trabalho – e estamos – então teremos de considerar intervenções mais radicais, como por exemplo um Rendimento Básico Incondicional”.<sup>1</sup>*

Perante uma sociedade caracterizada por um crescente aumento da precariedade e do desemprego, decorrentes dos enormes avanços tecnológicos, que implicam uma cada vez menor necessidade de mão-de-obra, impõe-se uma nova abordagem sobre a atuação do Estado no sentido de acabar de vez com a pobreza.

Em primeiro lugar, o Rendimento Básico Incondicional (RBI) é apresentado como uma defesa contra a armadilha da pobreza decorrente da ausência de emprego ou dos salários muito baixos. O facto de todos, sem exceção, terem direito a um rendimento, eliminaria o constrangimento e o estigma social associados aos beneficiários de apoios sociais condicionais (como é o caso, por exemplo, do Rendimento Social de Inserção em Portugal).

O Rendimento Básico Incondicional (RBI) é uma **proposta de um sistema de segurança social** em que cada cidadão tem direito a receber regularmente uma quantia de dinheiro suficiente para garantir condições de vida decentes. Este direito é garantido a todos os cidadãos, independentemente da sua situação financeira, familiar, ou de emprego.

A ideia do RBI não é nova, mas a recente crise financeira trouxe novamente à discussão, particularmente na Europa, a questão sobre se um rendimento básico pode combater a pobreza, face à evidência de que a “Europa Social” precisa de economias muito fortes para suportar os cidadãos que perdem o emprego durante as crises. E é precisamente perante o receio do desemprego inerente a uma crise financeira que se desencadeia um comportamento característico destes períodos, caracterizado por menor consumo, maior poupança, menor produção, maior desemprego, desencadeando-se uma espiral ainda mais recessiva.

Uma alternativa possível é que o Estado se deixe de preocupar com as classificações de “desempregado”, de “reformado” ou de “pensionista”, para passar a pagar a todos um rendimento básico mensal, na linha do proposto por **Philippe Van Parijs**, filósofo belga e professor da Universidade Católica de Louvain (UCL, Bélgica) e Oxford. Este autor é um dos principais ideólogos do RBI, propõe que *“o Rendimento Básico Incondicional seja pago de uma forma completamente incondicional a todos os*

*membros de uma determinada comunidade. Também é incondicional no sentido em que é concedido a todos os cidadãos, independentemente do seu rendimento, e não exige qualquer vontade de trabalhar ou qualquer trabalho como contrapartida. Recebe-se uma base, em vez de uma rede de segurança, à qual se pode ficar acomodado.”*

A proposta deste autor vai no sentido da introdução de um Rendimento Básico modesto (que apelidou de “euro dividendo”), que seria financiado por um imposto sobre o valor acrescentado ao nível da UE, que significaria mesmo um grande aumento no rendimento médio nos países mais pobres. Este implicaria um significativo impacto em termos de redistribuição nestes países, e estaria sujeito a um ajuste sistemático, para acompanhar as mudanças na prosperidade destes países. O objetivo deste rendimento seria também ajudar a combater a pobreza nos países mais pobres, com um inerente efeito estabilizador nos sistemas de segurança social dos Estados da União Europeia.

O princípio da eliminação da pobreza é o pilar que sustenta o Estado Social de orientação capitalista, assente no pressuposto de que os pobres não consomem porque não têm dinheiro.

Embora aparentemente utópica, estudos científicos propõem vários modelos para a implementação desta proposta, tentando demonstrar que erradicar com a pobreza não é demagogia, mas que esta implica um papel do Estado tanto simplificado, como diferente. Esta atuação do Estado passaria pelo fim de todos os apoios da Segurança Social (bolsas de estudo, passe sociais, subsídios às escolas, universidades e hospitais), sendo que cada cidadão suportaria as suas despesas com o valor que receberia de Rendimento Básico.

Na perspetiva de que Emprego e Segurança Social são os alicerces de uma sociedade com um bom nível de satisfação social, o Rendimento Básico Incondicional pode surgir como um instrumento fundamental para a sustentabilidade da segurança social e do trabalho. Através do RBI, cada cidadão tem direito a uma quantia monetária estipulada por lei, que é atribuída pela comunidade, que permita um nível de vida digno. Mas isto significa colocar a economia em movimento, a produzir bens de consumo que todos os cidadãos possam consumir.

A ideia de garantir a cada cidadão um rendimento básico, que assegure os mínimos da sua sobrevivência e dignidade, tem o mérito de despertar a possibilidade de um **modelo alternativo**.

### 4.3.1 CRITERIOS E OBJETIVOS

O Rendimento Básico Incondicional é uma prestação paga pelo Estado a cada membro da sociedade, independentemente da sua situação financeira, familiar ou profissional, suficientemente elevada para permitir uma vida com dignidade.

Todos os modelos de Rendimento Básico discutidos na Europa pressupõem os seguintes quatro critérios<sup>1</sup>:

1. **Universal:** Todas as pessoas, independentemente da idade, ascendência, local de residência, profissão, etc., têm direito a receber esta dotação.

2. **Individual:** Todas as mulheres, todos os homens, todas as crianças têm direito a um rendimento básico numa base individual. O Rendimento Básico Incondicional deve ser independente das suas circunstâncias: estatuto conjugal, configuração familiar, coabitação e rendimento ou propriedade de outros membros do agregado familiar. Esta é a única forma de assegurar a privacidade e prevenir o controlo de uns indivíduos sobre outros, permitindo a cada pessoa tomar as suas próprias decisões.

3. **Incondicional:** O Rendimento Básico deve ser concebido como um direito humano, por isso não deve estar dependente de quaisquer condições prévias, sejam elas a obrigação por parte do beneficiário de integrar um emprego pago, de se envolver em serviço comunitário ou de se comportar de acordo com os papéis sociais tradicionais quanto ao género.

4. **Suficientemente elevado:** A quantia deve ser suficiente para garantir condições de vida dignas, que estejam de acordo com os padrões sociais e culturais do país. Deve prevenir a pobreza material e garantir a oportunidade de participar na comunidade. Isto significa que o rendimento líquido deverá, no mínimo, estar ao nível de risco de pobreza de acordo com os padrões europeus, o que corresponde a 60% do denominado rendimento mediano por adulto equivalente no país. Especialmente em países nos quais a maioria aufera de rendimentos reduzidos, e em que por consequência o rendimento médio seja reduzido, um índice de referência alternativo (um cabaz de bens, por exemplo) deve ser usado para determinar o valor do rendimento básico, de modo a que este garanta uma vida com dignidade, segurança material e participação plena na sociedade.

Os defensores deste modelo perspetivam um significativo conjunto de mudanças positivas na economia e na sociedade, não só através da erradicação da pobreza, mas também pela oportunidade dada a todos de escolherem livremente um trabalho verdadeiramente gratificante, social e economicamente produtivo, ou outras formas

não remuneradas de contribuir para a sociedade, sejam elas a atividade associativa, o envolvimento familiar ou a criação artística.

A **evolução tecnológica**, que elimina tantos postos de trabalho, passaria a não representar um problema, uma vez que o RBI sustentaria estes novos desempregados, dando-lhe a oportunidade de se requalificarem, de abrirem o seu próprio negócio ou de tão simplesmente não reiniciarem uma atividade e limitarem-se a viver com dignidade com base no rendimento básico.

Assim, a introdução do Rendimento Básico Incondicional ajudará não só a prevenir a pobreza e a assegurar a liberdade a cada indivíduo, como também permitirá evitar divisões sociais e gerará liberdade social, promovendo a concretização dos direitos fundamentais, particularmente a garantia de uma vida com dignidade, como enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Em suma, um rendimento básico confere, em primeiro plano, uma base para a materialização efetiva dos direitos humanos em toda a sua latitude.

O objetivo de longo prazo dos defensores da introdução do Rendimento Básico Incondicional é o de oferecer a cada pessoa na UE o direito incondicional, enquanto indivíduo, a ter as suas necessidades materiais satisfeitas para garantir uma vida digna e capaz de participar na sociedade. No curto prazo, promovem-se iniciativas como estudos-piloto e a discussão de diferentes modelos de RBI.

#### 4.3.2 FINANCIAMENTO

Considerando que um dos critérios do Rendimento Básico é a sua natureza universal e incondicional, impõe-se que o mesmo seja entregue a todos os indivíduos, independentemente de terem ou não um trabalho remunerado ou da sua situação financeira. Esta qualificação levanta a questão sobre a sustentabilidade financeira desta proposta de rendimento.

Numa primeira análise, há que referir que o custo do rendimento básico vai depender do valor estabelecido para o mesmo, que mesmo não sendo muito elevado, pressupõe que deverá ser suficiente para garantir condições de vida decentes compatíveis com os padrões de vida sociais e culturais dos países onde for implementado.

Mas a implementação de um Rendimento Básico Incondicional também pressupõe que este substitua tudo aquilo que se convencionou ser “pagamentos do Estado Social”, quer sejam os pagos aos cidadãos, como são exemplo as pensões, as reformas, os subsídios de desemprego, os subsídios de reintegração social, os abonos de família

ou as bolsas de estudo, quer sejam os pagos a instituições utilizadas como veículos de ação social. Implicará também um grande decréscimo do nível de subsídios do Estado, como por exemplo os subsídios às universidades ou os subsídios aos hospitais. Este modelo não é uma utopia em si, mas pode tornar-se numa utopia financeira. Na realidade, a implementação do RBI implica uma profunda transformação do conceito do “Estado Social” tal como o conhecemos, pois tem subjacente uma forma diferente de aplicar o papel do Estado enquanto redistribuidor de riqueza.

No que concerne à questão sobre se o RBI é financeiramente sustentável para um Estado como **Portugal**, que atualmente atravessa um período de dificuldades orçamentais derivadas da sua dívida soberana, a exequibilidade do financiamento de um RBI implicaria que o mesmo fosse parcialmente financiado a nível europeu, com sugere **Philippe Van Parijs** na sua recente proposta de financiamento de um euro dividendo. Este financiamento poderia ser feito com um imposto europeu sobre o capital ou com a implementação de um imposto sobre transações financeiras ou sobre o património, além de um combate mais eficaz à fraude e evasão fiscal.

Sendo um dos critérios do RBI que este deve ser suficientemente elevado para garantir condições de vida dignas, compatíveis com os padrões sociais e culturais do país, isto significa que, de acordo com os padrões europeus, o RBI deveria, em Portugal, corresponder a cerca de 60% do salário médio nacional, ascendendo atualmente a cerca de 600,00 euros mensais, valor que seria o teto máximo do RBI. Contudo, num estado inicial, apenas uma fração deste valor poderia ser distribuída, e o ponto de partida poderia corresponder, por exemplo, ao valor da pensão concedida nos regimes não contributivos.

Ainda assim, os cortes de todos os apoios da segurança social não são suficientes para se conseguir distribuir este montante, pelo que esta é necessariamente uma proposta **européia**. Do ponto de vista do Estado social de orientação capitalista, o cidadão é visto como consumidor, e se ele tiver mais dinheiro para gastar, mais dinheiro entrará em circulação, mais impostos serão pagos, mais lojas abrirão, aumentará a produção, novas empresas serão criadas, mais pessoas serão contratadas, que por sua vez pagarão mais impostos, etc., criando-se um círculo inverso ao do modelo do capitalismo *laissez-faire*, onde os incentivos são atribuídos a quem mais tem, na esperança de que venham a contratar mais desempregados na subsequente atividade económica (teoria *job creators*).

Esta é assim uma proposta europeia que conta com largo apoio dos países europeus mais desenvolvidos, perspetivando-se como um resultado favorável o facto de que se

estes souberem que os restantes europeus menos desenvolvidos têm um rendimento para sobreviver, não só deixam de pedir dinheiro emprestado aos países mais desenvolvidos, como vão ter dinheiro para adquirir produtos produzidos nos países mais desenvolvidos. É uma denominada *win-win situation*.

### 4.3.3 IMPLEMENTAÇÃO

*“O Rendimento Básico Incondicional elimina a armadilha da pobreza”.*

Roberto Merrill

**Merril**, investigador do Grupo de Teoria Política do Centro de Estudos Humanísticos da Universidade do Minho e investigador convidado na Universidade Católica do Louvain, defende que a introdução do Rendimento Básico Incondicional (RBI), uma prestação do Estado que seria dada a todo o cidadão, empregado ou desempregado, transformaria profundamente a sociedade.

Nesta proposta, o papel do Estado Social desloca o seu foco do apoio aos cidadãos que não podem trabalhar (doentes, inválidos, idosos, ...) para o papel de distribuidor universal de riqueza, aproximando-se dos ideais propostos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao assegurar a dignidade na sobrevivência de cada cidadão, que numa economia capitalista significa entregar a cada cidadão um rendimento suficiente para este sobreviver.

Perante uma primeira questão que se impõe sobre se um sistema que remunera só pelo facto de a pessoa estar viva não desincentivará o trabalho, levando à desestruturação do atual modelo capitalista, as investigações mais recentes sobre as consequências da implementação de um RBI indicam que as transferências de dinheiro incondicionais têm resultados muito positivos nas vidas das pessoas que os recebem.

A ideia de que o RBI pode incentivar à preguiça, corresponde sobretudo a um preconceito cultural e social, e não a uma verdade empiricamente comprovada. Os estudos empíricos realizados em vários países com o objetivo de averiguar a objetividade desta concepção, demonstram que entre as pessoas que recebem um RBI e têm um trabalho remunerado, apenas um número reduzido opta por mudar de trabalho e as que o fazem é com o objetivo de encontrar um trabalho que corresponda mais às suas capacidades e gostos (*Dinheiro Vivo Online*).

**Roberto Merrill** discorda completamente que o RBI possa desincentivar a procura ativa de trabalho, ao referir que um dos problemas das transferências de prestações

sociais sujeitas a condições de recursos é o de manterem quem as recebe na “armadilha da pobreza” (ciclo vicioso originado pelas múltiplas dimensões da pobreza, muitas delas inter-relacionadas, como a falta de dinheiro, a pouca instrução, as poucas qualificações para o mercado de trabalho e os inúmeros problemas de saúde, tornando muito difícil às pessoas escaparem à pobreza), justificando o RBI como um instrumento de eliminação desta armadilha, pois ao não ser retirado quando as pessoas conseguem um emprego, motiva-as a procurarem-no e a sair da pobreza, acumulando o RBI com o salário do trabalho remunerado.

No que se refere aos incentivos ao trabalho, estudos empíricos realizados provam que as pessoas não deixam de trabalhar com um RBI. A ideia de que o RBI pode incentivar à ociosidade corresponde sobretudo a um preconceito cultural e social, não demonstrado cientificamente, verificando-se mesmo que o RBI pode ter consequências nos incentivos para o trabalho benéficas para os trabalhadores.

Uma segunda questão associada à proposta de implementação do RBI prende-se com o problema da “transição”, pois o princípio do RBI pressupõe também a progressiva abolição do sistema de reformas tradicional. Sendo que muitos reformados possuem reformas muito superiores ao RBI potencial (de acordo com o estudo “*O futuro da proteção social em Portugal e a sustentabilidade da segurança social e da CGA*” de Eugénio Rosa<sup>23</sup>, 26,4% dos pensionistas da Segurança Social e da CGA recebiam, em 2011, pensões superiores a 500,00 €/mês), seria necessário salvaguardar os direitos adquiridos, pelo que apenas as futuras gerações já saberiam que não iriam ter reforma, mas tão só o RBI, pelo que deveriam assegurar o seu período de reforma com recurso a produtos da banca e das seguradoras existentes para o efeito, desenvolvendo-se um nicho de mercado correspondente aos complementos de reforma, requerendo tudo isto um período de adaptação.

Este modelo pressupõe também o fim da “idade da reforma”, podendo cada cidadão decidir quando se pretende reformar, sendo que se não tiver constituído um pacote de reforma privada que lhe garanta um rendimento acima do RBI, terá sempre assegurado pelo menos o rendimento básico que lhe permitirá sobreviver com dignidade.

---

<sup>23</sup> In Varela, Raquel, coordenadora, 2013, *A Segurança Social é Sustentável*, Lisboa, Bertrand Editora

## CONCLUSÕES

Neste estudo pretendemos analisar o efeito que tendências demográficas e outras variáveis macroeconómicas, como o número de ativos, o número de não ativos e taxa de desemprego, poderão ter no Sistema de Segurança Social nacional. Centrámos a nossa análise no PIB, mais precisamente no PIBpc, no sentido em que será este indicador a determinar o crescimento da produtividade necessário para compensar o efeito negativo do fator demográfico (por via do “esforço de trabalho”) na capacidade das gerações futuras em sustentar os não ativos, sem provocar uma quebra da solidariedade inter-geracional.

Com base nos dados do relatório *Ageing Report 2012*, a taxa de crescimento anual da produtividade para a União Europeia deverá manter-se estável no longo prazo e ascender a 1,5% no período em análise (até 2060), pelo que construímos um cenário em que se assumiu um crescimento anual da produtividade do trabalho mais elevado em 0.1 p.p. em relação ao cenário base. Com esta projeção, o peso da despesa pública em pensões no PIB, em Portugal e na EU, decresceria cerca de 0.3 p.p. (de 12,7 para 12,4) no período em análise, face ao cenário base.

Pelo exposto e considerando o pressuposto assumido de que o Sistema Público de Pensões se manteria sustentável se o peso da Despesa Pública em Pensões em percentagem do PIB não aumentasse, verificamos que um ligeiro aumento na variável Produtividade poderá determinar mesmo um ligeiro decréscimo do peso da Despesa em Pensões no PIB, ou seja, esta análise aponta no sentido da manutenção da sustentabilidade do Sistema Público de Pensões.

Procedemos também a testes de sensibilidade às variáveis “Esperança Média de Vida” e “Fluxos Migratórios”, cujos resultados parecem revelar sérias ameaças à análise efectuada. Contudo não se exclui a possível sustentabilidade do sistema público de pensões português suportado no crescimento da produtividade, que permitiria mitigar, se não mesmo anular, os efeitos do envelhecimento demográfico.

Esta conclusão tem como condição a manutenção, em Portugal, do mecanismo de actualização do valor nominal das pensões não indexado ao crescimento dos salários, pois nos países em que a actualização das pensões está linearmente relacionada com o crescimento dos salários, um aumento na produtividade não teria impactos significativos nas projecções sobre a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões.

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

---

Podemos avançar que as políticas públicas deverão ser orientadas no sentido de promover um modelo de crescimento baseado na produtividade, face à dificuldade de actuação sobre as variáveis demográficas, e considerando ainda que a produtividade constituiu a principal fonte de crescimento do PIB a partir de 2028, segundo AWG. Assim, torna-se necessária a promoção de políticas susceptíveis de influenciar factores determinantes, como o investimento em capital físico com intensidade tecnológica e a qualificação dos recursos humanos acompanhada modernização organizacional. Este investimento na promoção dos factores determinantes do crescimento da produtividade possibilitará um crescimento mais acentuado do PIB, com consequências, entre outras, na manutenção da sustentabilidade do Sistema Público de Pensões, parte fundamental do Estado Social que é maioritariamente considerado como necessário à estabilidade da União Europeia.

## BIBLIOGRAFIA

Relatório Técnico Sobre a Sustentabilidade da Segurança Social – Cenários de Longo Prazo da Sustentabilidade da Segurança Social (2005), Anexo ao Orçamento de Estado de 2006.

Economic Policy Committee, The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060) (2012), European Economy.

Andersen, Torben M. (2008), *Increasing longevity and social security reforms—A legislative procedure approach*, Journal of Public Economics, Volume 92, Issues 3-4, April 2008. Disponível em <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272707001053#>.

Conselho Económico e Social, Comissão Permanente de Concertação Social (2006), *Acordo Sobre a Reforma da Segurança Social*, Lisboa, de 10 de Outubro.

Decreto-Lei n.º 187/2007. D.R. I Série. 90 (2007-05-10) 3100-3116.

Lei n.º 4/2007, *Lei de Bases da Segurança Social*. D.R. I Série. 11, 345-356, de 16 de Janeiro.

Mendes, Fernando Ribeiro (2011), *Segurança Social: o Futuro Hipotecado*, Relógio D'Água Editores.

Mendes, Fernando Ribeiro (2005), *Conspiração Grisalha: Segurança Social, Competitividade e Gerações*, Celta Editora.

Pereira, Alfredo M. and Andraz, Jorge M. (2012), *Social security and economic performance in Portugal: after all that has been said and done how much has actually changed?* Springer-Verlag. (Pág. 83-100). Disponível em: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10258-012-0082-7#>.

Pereira, Rui Viana, *Livro Branco da Segurança Social*, versão digitalizada a partir do exemplar depositado na Biblioteca Nacional.

Peixoto, João (2011), *Imigrantes e Segurança Social em Portugal*, Lisboa, Biblioteca Nacional de Portugal.

Ramos, Pedro Nogueira (2013) *Torturem os Números que eles Confessam – Sobre o mau uso e abuso das Estatísticas em Portugal, e não só*, Edições Almedina, SA.

Rosa, M.<sup>a</sup> João Valente (2012), *O Envelhecimento da Sociedade Portuguesa*, Lisboa, Relógio D'Água Editores.

Silva, Filipe Carreira (2013), *O Futuro do Estado Social*, Lisboa, Relógio D'Água Editores.

## A evolução demográfica e o sistema público de pensões. Efeito moderador da produtividade na (in)sustentabilidade do sistema

---

Bravo, Jorge (2012), *Sustentabilidade Financeira dos Sistemas Públicos de Segurança Social em Portugal: Situação Atual e Análise Prospetiva*, Associação Portuguesa de Estudos sobre Aforro, Investimento e Pensões de Reforma.

Varela, Raquel (2013), *A “Eugenização da Força de Trabalho” e o Fim do Pacto Social. Notas para a História do Trabalho, da Segurança Social e do Estado em Portugal*, In Varela, Raquel, coordenadora (2013), *A Segurança Social é Sustentável – Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, Lisboa, Bertrand Editora.

Rosa, Eugénio (2013), *O futuro da proteção social em Portugal e a Sustentabilidade da Segurança Social e da CGA*, In Varela, Raquel, coordenadora (2013), *A Segurança Social é Sustentável – Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, Lisboa, Bertrand Editora.

Guedes, Renato e Pereira, Rui Viana (2013), *“E se houvesse Pleno Emprego?” A Sustentabilidade da Segurança Social e o Desemprego*, In Varela, Raquel, coordenadora (2013), *A Segurança Social é Sustentável – Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, Lisboa, Bertrand Editora.

Varela, Raquel, coordenadora (2012), *Quem paga o Estado Social em Portugal?*, Lisboa, Bertrand Editora.

Caputo, R. K. (2012). *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee*, Palgrave Macmillan.

## ARTIGOS EM JORNAIS E REVISTAS

Van Parijs, Philippe, (2012), *Pas d'eurozone viable sans euro-dividende*, Le Monde, 6 de Março.

Rainer, R. & Ernst, K. (2014). *How can we not afford a 'basic annual income'?*, Toronto Star, 27 de Fevereiro.

Antunes, Sara (2012), *Governo Analisa Sustentabilidade da Segurança Social com a Troika*, JN Jornal de Negócios, 30 de Abril.

## SITES DE INTERNET

<http://www4.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>, acedido em 25.11.2013

<http://jornal.publico.clix.pt/noticia/07-03-2010/sustentabilidade-da-seguranca-social-18943798.htm>, acedido em 25.11.2013

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/2012-ageing-report\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/2012-ageing-report_en.htm), acedido em 25.11.2013