

DOCUMENTOS DE TRABALHO

Nº 2

**PERSPECTIVAS FINANCEIRAS DA SEGURANÇA SOCIAL EM
PORTUGAL***

Pedro Duarte Silva**

Maio 1997

* O presente trabalho é uma adaptação de um estudo submetido ao ISEG para obtenção do grau de Mestre em Economia Monetária e Financeira.

** Técnico da Direcção-Geral de Estudos e Previsão.

Sumário

A reforma dos esquemas públicos de protecção social - segurança social - apresenta-se hoje na ordem do dia nas economias ocidentais. As perspectivas financeiras da segurança social portuguesa não diferem das dos restantes países, conforme vários estudos têm apontado. Este trabalho apresenta uma projecção da conta da segurança social, de acordo com um conjunto de hipóteses quanto à evolução demográfica, macroeconómica, do mercado de trabalho e do sistema de segurança social. Os resultados, baseados nos dados e previsões mais recentes disponíveis, confirmam as conclusões dos estudos prévios.

Abstract

In the end of this century, social security reform appears as a crucial item in the political agenda in western economies. In Portugal, the social security system financial prospects are not quite different from other countries, as several studies on this subject have pointed. This paper presents a projection of social security accounts, based on some few hypothesis on demography, macroeconomy, labour market and social security system evolution. The results, based on more recent data and forecasts, confirm previous studies conclusions.

1. Introdução

A reforma da segurança social está hoje na ordem do dia, pelo crescente cepticismo que cada vez mais a rodeia, vivendo a sociedade presente uma progressiva preocupação com o futuro da protecção social, cujos frutos e benefícios conheceu e apreciou nas últimas décadas.

A ameaça de uma hipotética falência do sistema alimenta, nos indivíduos, o receio de perda de direitos adquiridos e de malogro das expectativas que, ao longo da vida, foram criadas, o que - a prazo - poderá vir a ter reflexos nefastos ao nível da solidariedade intergeracional e da própria coesão social. Por outro lado, o crescente peso da despesa em segurança social ao nível das contas públicas constitui uma preocupação face aos objectivos de estabilidade da política macroeconómica. A sustentabilidade no cumprimento dos critérios de convergência nominal presentes no Tratado da União Europeia e no Pacto de Estabilidade e Crescimento poderá ser afectada, a confirmarem-se as perspectivas apresentadas para a evolução da segurança social.

Neste contexto, o estudo da situação actual da segurança social, e das suas perspectivas de evolução, assume especial pertinência. Neste trabalho, pretende-se antever as tendências evolutivas do sistema português de Segurança Social¹, através de uma projecção quinquenal da sua conta corrente², a preços constantes, até 2020. Esta projecção assume-se, não como uma previsão, mas como um exercício destinado a apurar as tendências evolutivas dos regimes de Segurança Social, dadas as hipóteses demográficas, económicas e de política social que lhe estão subjacentes. A projecção baseia-se nos dados de 1995³, último ano para o qual se encontra disponível a quase totalidade dos dados necessários à sua elaboração.

Na parte 2, passar-se-ão em revista estudos com objectivo análogo entretanto realizados para a realidade portuguesa. Na parte 3, apresentar-se-ão as hipóteses de partida para a projecção levada a cabo e, na parte 4, analisar-se-ão os resultados obtidos. Na parte 5 focar-se-ão os principais factores de estrangulamento financeiro da segurança social e, finalmente, na parte 6, tecer-se-ão breves considerações finais.

2. Estudos Anteriores

Social Security in Portugal: a System in Disequilibrium⁴

¹ Nesta projecção o enfoque centra-se apenas nos regimes de Segurança Social geridos no âmbito do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, dos Centros Regionais de Segurança Social e da Caixa Nacional de Pensões.

² O facto de apenas se ter feito a projecção da conta corrente, reside na maior discricionariedade política da conta de capital.

³ Nalguns casos, como o IVA Social e o Rendimento Mínimo Garantido, por se tratarem de elementos historicamente mais recentes, houve lugar à consideração dos valores estimados ou orçamentados para os anos de 1996 e 1997.

⁴ BORGES, António e LUCENA, Diogo F.H. de (1988) "Social Security in Portugal: a System in Disequilibrium", in SOUSA, Alfredo de (ed.) Nova Economia em Portugal, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa

Este estudo consistiu na construção de um modelo, para projecção do sistema de segurança social até 2050, onde pontuavam como principais componentes um modelo demográfico, um modelo económico e um modelo financeiro para a segurança social; registre-se ainda a presença de dois sub-modelos: um relativo à oferta de trabalho e outro à formação dos salários.

Os resultados do cenário base, baseado na invariância das políticas, apontam para um crescimento, relativo e absoluto, dos grupos etários correspondentes à idade de reforma. Um rápido crescimento dos salários reais, dado afectar apenas as pensões dos novos pensionistas, sentir-se-á ao nível da despesa com um *time lag* significativo. Assim, o crescimento do *deficit* do sistema de segurança social ocorrerá sobretudo no final do período de projecção, conforme se pode verificar no quadro abaixo.

Deficit e Dívida da Segurança Social - Cenário Base
(Em percentagem do PIB)

	1987	2000	2020	2050
Déficit/PIB	1.6	1.6	3.3	7.7
Dívida/PIB	1.6	19.7	72.3	338.3

Um crescimento do *deficit*, de 1,6 por cento do PIB em 1987, para 7,7 por cento do PIB em 2050, acarretaria a acumulação de uma dívida que, no final do período considerado, atingiria cerca de 338 por cento do PIB.

Por Onde Vai a Segurança Social Portuguesa?⁵

Este estudo, da autoria de Ribeiro Mendes, apresenta uma projecção da conta da Segurança Social até 2020.

Com base no Cenário 5 das Projecções Demográficas do INE, Ribeiro Mendes traça dois cenários de projecção da população activa: No Cenário A, a população activa advém da aplicação das taxas de actividade, por idades e por sexos, para 1994, estimadas pelo Inquérito ao Emprego do INE, corrigido por um progressivo esgotamento da população activa menor de 15 anos, até 2000, em virtude do aumento da escolaridade. O Cenário B difere do anterior por contemplar uma evolução gradual da taxa de actividade feminina entre os 25 e os 45 anos.

Em termos de resultados, estas projecções apontam para a continuação do crescimento da população activa até ao final do presente século, o que não deixará de exercer pressões ao nível do mercado de trabalho; porém, a nota dominante é o envelhecimento da população, o qual se traduz em índices de dependência cada vez mais elevados.

⁵ RIBEIRO MENDES, Fernando (1995) Por Onde Vai a Segurança Social Portuguesa?, comunicação à conferência Por Onde Vai a Economia Portuguesa? por ocasião do Jubileu Académico de Francisco Pereira de Moura, ISEG, Lisboa.

Projeções da População Activa até 2020 - Cenário B

(Repartição percentual e efectivo em milhares)

Idades	1994	2000	2005	2010	2015	2020
< 15	0.2	0.1	-	-	-	-
15-24	15.6	11.8	9.8	9.2	9.7	9.9
25-34	22.7	27.9	28.1	25.1	21.5	20.9
35-44	24.9	24.8	25.8	28.0	28.9	26.3
45-54	20.6	19.9	20.3	21.1	22.3	24.3
≥ 55	16.0	15.5	16.0	16.7	17.6	18.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Efectivos (milhares)	4773.0	4904.0	4952.9	4939.8	4860.4	4762.1

Dependência Demográfico-Económica (1995-2020)

Índices de Dependência	1995	2000	2005	2010	2015	2020
População ≥ 65 / 15-64	0.219	0.228	0.240	0.247	0.259	0.275
Pensionistas / Activos (B)	0.487	0.482	0.493	0.509	0.534	0.563

A partir de 2010, assiste-se a um agravamento do *deficit* de cobertura das despesas correntes pelas contribuições, em cerca de 41 por cento, a preços correntes, o qual corresponde ao momento de chegada dos *baby-boomers* à idade de reforma.

Contribuições Sociais e Despesas Correntes de Segurança Social

Projeção até 2020
Preços Constantes de 1993

Rubricas	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Beneficiários Activos (milhares)	3904	4021	4061	4050	3985	3905
Desempregados Subsidiados (milhares)	233	240	242	242	238	233
Contribuições (Mc)	1043	1245	1457	1685	1922	2183
Pensões (Mc)	850	1004	1204	1437	1720	2059
Subsídios de Desemprego (Mc)	152	162	163	163	160	157
Outras Despesas (Mc)	276	291	296	299	300	300
Despesas Correntes (Mc)	1279	1457	1664	1899	2180	2516
Contribuições - Desp. Correntes (Mc)	-236	-212	-206	-214	-258	-333

Long-term Financial Prospects for the Pension System⁶

Este estudo da OCDE, baseado nas projecções demográficas do Banco Mundial⁷, prevê, para Portugal, um forte crescimento do *ratio* de dependência, atingindo este 52 por cento em 2050⁸, sensivelmente o dobro do verificado em 1994.

Com base nestas projecções foi levada a cabo uma simulação, abrangendo o sistema geral de segurança social e sistema de protecção social dos funcionários públicos, no

⁶ OECD (1996) *OECD Economic Surveys - Portugal 1995-1996*, Paris, p67-69.

⁷ World Bank (1994) *Averting the Old Age Crisis*.

⁸ Este crescimento conhecerá um maior intensidade no período posterior a 2015.

que respeita às prestações de velhice e sobrevivência⁹. As hipóteses de base são um crescimento da produtividade do trabalho de 1,5 por cento ao ano e a indexação das pensões à inflação, dependendo o crescimento do PIB da evolução conjunta do emprego¹⁰ e da produtividade.

Os resultados desta simulação apontam para um aumento das despesas com pensões dos 7 para os 15,8 por cento do PIB, entre 2000 e 2050. O *deficit* entre as pensões e as respectivas contribuições deverá atingir cerca de 10 por cento do PIB; destes, cerca de 7 por cento serão atribuíveis ao sistema geral e os remanescentes ao sistema de protecção social dos funcionários públicos. A *equilibrium contribution rate*¹¹, que em 1994 foi calculada em 18 por cento, atingiria, em 2050, os 43 por cento.

3. Projecção / Hipóteses

A projecção efectuada está construída, e nesse contexto é válida, sobre um conjunto de hipóteses quanto à evolução demográfica, do mercado de trabalho, macroeconómica e do sistema de Segurança Social, as quais de seguida se apresentam.

Hipóteses Demográficas

Como população de base, consideram-se os valores da população em 1995, por escalões etários, constantes do cenário 5 recentemente desenvolvido pelo GED/INE¹². Este cenário está construído segundo três pressupostos:

(i) Fecundidade constante ao longo do período de projecção e idêntica ao nível médio verificado no triénio 1991-93.

(ii) Estabilidade das taxas de mortalidade por sexos e escalões etários conjugada com uma redução gradual da taxa de mortalidade infantil¹³, o que se consubstancia num aumento do nível da esperança média de vida à nascença, entre os períodos de 1991-93 e 2015-20 de 70.5 para 73.3 anos e de 77.7 para 80.1 anos, respectivamente para os homens e para as mulheres.

(iii) Saldo migratório externo nulo a partir de 1995. A multiplicidade e a imprevisibilidade dos factores políticos, económicos e sociais que condicionam este tipo de fenómenos não permite alvitrar qualquer valor futuro, pelo que se optou por esta hipótese¹⁴.

⁹ A descrição do modelo pode ser encontrada in LEIBFRITZ, W. *et alter* (1995) Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: How do they Affect Saving?, OECD Economics Department Working Papers, nº 156.

¹⁰ Sendo este, a partir de 2000, constante em relação à população em idade activa.

¹¹ A *Equilibrium Contribution Rate* corresponde à percentagem da Massa Salarial necessária para fazer face ao total das despesas.

¹² INE/GED, Projecções da População Residente em Portugal: NUTS II e Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto 1995-2020 (Versão Provisória), 1995.

¹³ Passando-se dos actuais 8.6 por mil para 5.3 por mil (nível actual na União Europeia) em 2020.

¹⁴ A qual é frequentemente adoptada neste género de projecções.

Hipóteses para o Mercado de Trabalho

Dada a discrepância estatística existente entre os níveis de população subjacentes ao Inquérito ao Emprego e dos Censos¹⁵, aplicaram-se as taxas de actividade e de desemprego¹⁶ do Inquérito ao Emprego aos valores de população de 1995 considerados, para obter os valores da população activa, do emprego e do desemprego para o ano base (1995). Os valores do emprego do SPA e do emprego do sector privado¹⁷ resultam de estimativas baseadas nos valores do emprego na Administração Pública e na fracção não mercantil dos serviços de saúde e de educação.

Para o período de projecção, os valores da população activa, do emprego e do desemprego consideram as taxas de actividade e de desemprego apresentadas no quadro abaixo.

Hipóteses sobre o Mercado de Trabalho Projecção até 2020

	1996	1997	1998	1999	2000	2005	2010	2015	2020
População Activa (tva)*	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Tx. Actividade*	67.3	67.3	67.4	67.4	67.5	68.6	69.5	70.7	72.4
Emprego (tva)*	0.1	0.5	0.5	0.5	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Desemprego (tva)*	0.1	-4.8	-5.1	-5.4	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Taxa de Desemprego*	7.5	7.1	6.8	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4	6.4

* 15-64 Anos

O aumento da taxa de actividade, ao longo do período, dever-se-á, sobretudo, ao aumento da taxa de actividade das mulheres.

Hipóteses Macroeconómicas

As taxas de evolução do PIB, até ao ano 2000, são as constantes no Programa de Convergência¹⁸, considerando-se, de então em diante, uma variação real de 2,5 por cento e um deflador de 2 por cento.

Hipóteses Macroeconómicas Projecção até 2020

	1996	1997	1998	1999	2000	2005	2010	2015	2020
PIB	16610.2	17669.7	18781.9	19886.8	21015.5	26251.9	32792.9	40963.8	51170.6
tvr	3.0	3.3	3.5	3.3	3.3	2.5	2.5	2.5	2.5
deflador	3.3	3.0	2.7	2.5	2.3	2.0	2.0	2.0	2.0
IPC (tva)	3.1	2.5	2.3	2.0	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
Salários Reais (tva)	2.3	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0

A evolução dos preços é, igualmente, a constante no Programa de Convergência, mantendo-se invariante, nos anos seguintes, o valor previsto para 2000. Para os salários reais, considerou-se uma aumento de 1 por cento durante o período de projecção.

¹⁵ Sendo os valores das previsões compatíveis com estes últimos.

¹⁶ Em ambos os casos referente ao escalão dos 15 aos 64 anos, o que se manterá ao longo de toda a projecção.

¹⁷ O emprego do sector privado resulta da diferença entre o emprego total e o emprego do SPA, o qual foi considerado invariante no período de projecção.

¹⁸ Programa de Convergência, Estabilidade e Crescimento, 1998-2000, Ministério das Finanças, Março 1997.

Hipóteses para a Segurança Social

No que respeita às pensões, a projecção baseia-se na hipótese da invariância da proporção, por sexos, do número total de pensionistas face à população total do respectivo escalão etário, verificada em 1995. A consideração do progressivo aumento da idade de acesso de indivíduos do sexo feminino à pensão de velhice¹⁹ levou a que se criasse uma excepção a esta hipótese²⁰. Considerou-se o progressivo esgotamento dos regimes fechados pela sucessiva aplicação das probabilidades de sobrevivência, por sexo e escalão etário, aos respectivos efectivos; considerou-se, neste âmbito, que todos os pensionistas de invalidez passariam a auferir pensão de velhice ao atingirem os 65 anos e que todos os pensionistas de sobrevivência menores de 25 anos perderiam esta prestação ao atingirem aquela idade. No caso do efectivo de pensionistas do regime da pensão social foi considerado ser este uma proporção constante da população total (por sexos e escalões etários). O número de pensionistas do regime geral resulta da diferença entre o número total de pensionistas (por sexo e escalão etário) e o número de pensionistas calculado para os restantes regimes²¹.

Na projecção do valor das pensões do regime geral, para além do aumento do número de pensionistas (efeito de volume) e do aumento das pensões (efeito de preço), foi tido em consideração um efeito de composição; este efeito - positivo - reflecte o maior número de anos de carreira contributiva dos novos pensionistas²² e o facto de as contribuições dos novos pensionistas terem incidido sobre níveis salariais médios mais elevados que as contribuições dos pensionistas que os precederam²³.

A proporção do número de desempregados a receber subsídio de desemprego ou subsídio social de desemprego verificada em 1995 foi considerada constante. Considerou-se uma proporcionalidade constante entre o número anual de dias de atribuição do subsídio de doença e a população empregada dos 15 aos 64 anos, a qual foi descontada de ganhos de eficiência decorrentes do reforço dos sistemas de verificação e controlo. No que respeita às outras prestações, onde se destacam as prestações familiares, considerou-se, a partir de 1997, uma evolução real nula, consentânea com as alterações recentemente legisladas, no sentido de introduzir selectividade na sua concessão, operando uma redistribuição.

Considerou-se, para as pensões, a existência de três hipóteses quanto ao seu aumento real: (i) um aumento de 0%, ou seja apenas manutenção do poder de compra através dum aumento nominal das pensões igual ao valor da inflação (hipótese mínima); (ii) um

¹⁹ Conforme o artº 103º do DL 329/93 de 25 de Setembro.

²⁰ No ano 1995, a idade de acesso de indivíduos do sexo feminino à pensão de velhice é de 63 anos. Para os anos seguintes, a proporcionalidade verificada foi corrigida do progressivo aumento da idade de acesso à reforma. No ano 1999 e seguintes, tendo já sido atingida a igualdade dos sexos no acesso à pensão de velhice, considerou-se que a relação entre os valores da proporção referida para os sexos masculino e feminino, no escalão etário 60-64 anos, teriam a mesma proporcionalidade que no escalão 65-69 anos.

²¹ Dada a obrigatoriedade do sistema, o fecho de outros regimes vem naturalmente engrossar o efectivo do regime geral.

²² O que, associado à saída - por morte - de pensionistas com carreiras contributivas mais curtas, eleva o número médio de anos de contribuição do sistema e, *ipso facto* o valor médio das pensões.

²³ Dando igualmente lugar a pensões médias mais elevadas, visto que as pensões médias dos novos pensionistas são mais elevadas do que as dos pensionistas que - por morte - saem do sistema.

aumento real idêntico ao dos salários (hipótese máxima); e (iii) a continuada repetição dos aumentos reais verificados em 1997 (hipótese média). Em relação às restantes prestações substitutas do rendimento, considerou-se um aumento real idêntico ao dos salários.

Para as outras prestações consideraram-se aumentos reais nulos. Para a acção social, bem como as transferências correntes²⁴, consideraram-se aumentos reais idênticos aos do PIB. No que respeita ao rendimento mínimo garantido, dado estar-se ainda em fase embrionária de aplicação desta prestação, considerou-se, para 1997, o aumento em volume subjacente ao valor orçamentado para aquele ano; para os anos seguintes, alvitrou-se um aumento de 10 por cento em 1998 e de 5 por cento em 1999 e 2000.; em termos de aumento real, tomou-se, até 2000, uma taxa idêntica à verificada em 1997, e um aumento real nulo a partir de então. Em relação às despesas de administração, considerou-se, em termos reais, um decréscimo anual de 0,5 por cento até 2000, por ganhos de eficiência na gestão do sistema, e a manutenção a partir de então.

Em termos de receitas, considerou-se a invariância do valor das contribuições em relação à massa salarial privada, enquanto que para as receitas do IVA²⁵ consignadas à segurança social²⁶ e para as restantes receitas considerou-se um aumento real idêntico ao do PIB²⁷.

Não se consideraram transferências correntes do lado das receitas, por se pretender identificar estas com o apoio a conceder pelo Estado de forma a garantir, pelo equilíbrio das contas, a manutenção do sistema.

No quadro da Lei de Bases da Segurança Social²⁸, ao Estado cumpre a obrigatoriedade de financiar a acção social e os regimes especial agrícola²⁹ e não contributivos. Neste contexto, foram calculados os saldos antes e após o apoio, legalmente estatuído, do Estado.

4. Projecção / Resultados

De acordo com as projecções efectuadas, e no quadro dos seus limites, bem como das hipóteses estabelecidas, ao longo do período 1995-2020, assistir-se-á a um agravamento do *deficit* da Segurança Social.

²⁴ Débitos.

²⁵ Sendo intrínseca a estabilidade do quadro fiscal que regula este imposto.

²⁶ De acordo com a Lei nº 39-B/94 de 27 de Dezembro.

²⁷ Note-se que os valores de 1995, quer das contribuições quer das outras receitas, estavam inflacionados pela cessão de créditos à DGT verificada, respectivamente no valor de 70 e de 110 milhões de contos, facto que se expurgou no cálculo dos valores para os anos subsequentes.

²⁸ Lei 28/84, de 14 de Agosto.

²⁹ No caso do RESSAA, dado a lei ser omissa quanto ao montante a ser financiado pelo Estado, considerou-se, para o efeito, 80 por cento das respectivas despesas, conforme foi opção do Orçamento do Estado para 1996.

Evolução das Principais Rubricas

Hipótese Mínima
(Em percentagem do PIB)

	1995	2000	2010	2020
Despesas	9.7	8.8	8.3	7.8
Pensões	6.1	5.6	5.6	5.5
Receitas	9.0	7.7	6.3	5.1
Saldo (antes do apoio do Estado)	-0.7	-1.1	-2.0	-2.7
Saldo (após o apoio do Estado)	1.1	0.4	-1.0	-2.0
<i>Equilibrium Contribution Rate</i>	40.4	40.4	47.5	56.4

Assim, no caso da hipótese mínima, em que a taxa de actualização real das pensões seria de zero por cento, o saldo antes do apoio do Estado, em percentagem do PIB, degradar-se-ia cerca de dois pontos percentuais, enquanto que o saldo após o mesmo apoio passaria de um *superavit* de 1,1 por cento do PIB para um *deficit* de 2 por cento do PIB. A *Equilibrium Contribution Rate* cresceria, em tal período, cerca de 16 pontos percentuais.

Evolução das Principais Rubricas

Hipótese Máxima
(Em percentagem do PIB)

	1995	2000	2010	2020
Despesas	9.7	9.0	9.1	9.2
Pensões	6.1	5.8	6.4	7.0
Receitas	9.0	7.7	6.3	5.1
Saldo (antes do apoio do Estado)	-0.7	-1.3	-2.8	-4.1
Saldo (após o apoio do Estado)	1.1	0.2	-1.8	-3.4
<i>Equilibrium Contribution Rate</i>	40.4	41.2	51.9	66.7

No caso da hipótese máxima, em que a taxa de actualização real das pensões seria idêntica à dos salários, a *Equilibrium Contribution Rate* cresceria mais de 26 pontos percentuais. O saldo antes do apoio do Estado, em percentagem do PIB, degradar-se-ia cerca de 3,4 pontos percentuais, enquanto que o saldo após o mesmo apoio passaria do *superavit* de 1,1 por cento do PIB, verificado em 1995, para um *deficit* de 3,4 por cento do PIB.

Evolução das Principais Rubricas

Hipótese Média
(Em percentagem do PIB)

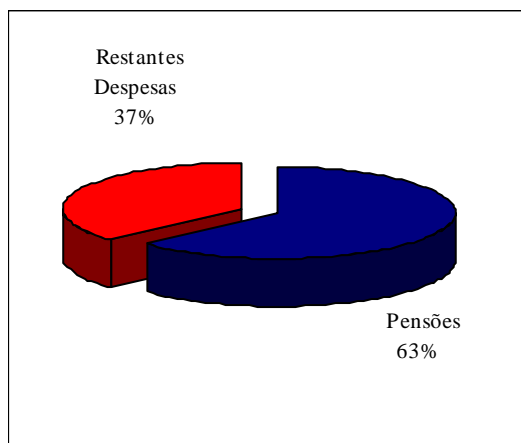
	1995	2000	2010	2020
Despesas	9.7	9.0	8.8	8.6
Pensões	6.1	5.8	6.2	6.4
Receitas	9.0	7.7	6.3	5.1
Saldo (antes do apoio do Estado)	-0.7	-1.3	-2.5	-3.5
Saldo (após o apoio do Estado)	1.1	0.3	-1.4	-2.7
<i>Equilibrium Contribution Rate</i>	40.4	41.2	50.6	62.3

Por fim, a hipótese média, em que a taxa de actualização real das pensões manteria os aumentos reais verificados em 1997, levaria a uma degradação do saldo antes do apoio

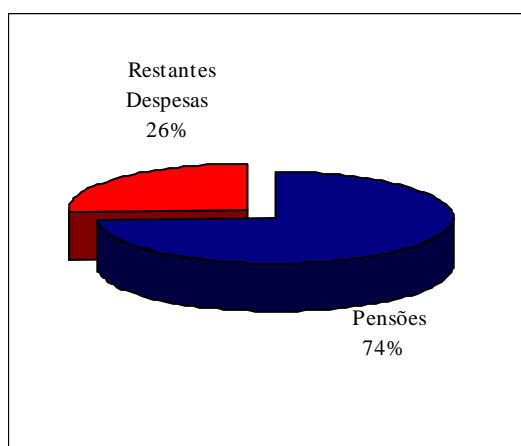
do Estado, em percentagem do PIB, em cerca de 2,8 pontos percentuais, enquanto que o saldo após o apoio do Estado atingiria, em 2020, um *deficit* de 2,7 por cento do PIB. Neste caso, a *Equilibrium Contribution Rate* crescerá cerca de 22 pontos percentuais.

No quadro desta hipótese, entre 1995 e 2020, o peso das pensões no total das despesas sobe de 63 por cento para 74 por cento, conforme os gráficos abaixo, assumindo-se estas, inequivocamente, como o segmento de maior crescimento ao nível das despesas.

Peso das Pensões no Total das Despesas
1995



Peso das Pensões no Total das Despesas
2020 (Hipótese Média)



5. Factores de Estrangulamento

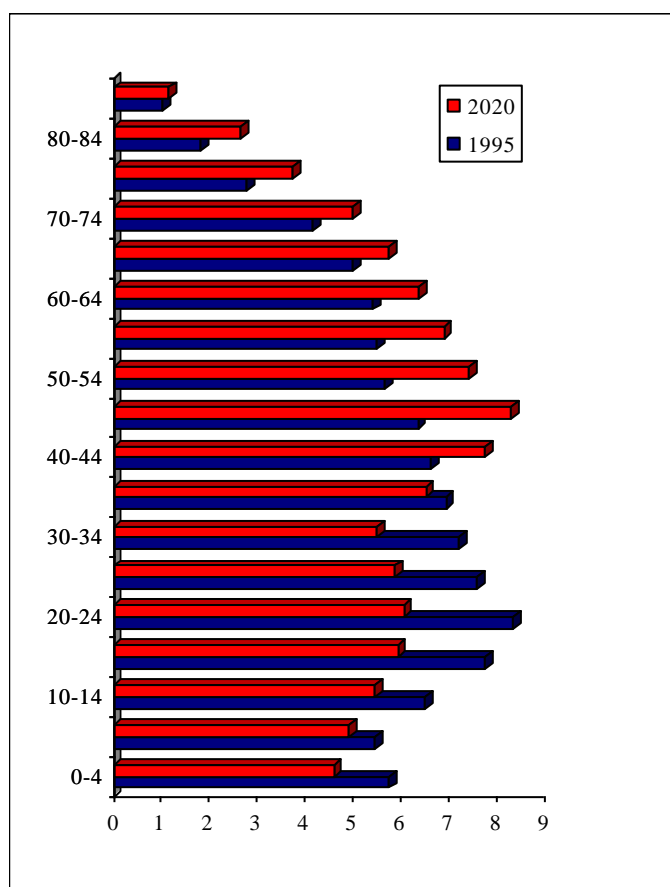
Conforme as projecções tendencialmente apontam, o sistema de segurança social português caminha para um estrangulamento do respectivo equilíbrio financeiro.

Para esse estrangulamento financeiro do sistema, estão a contribuir, principalmente, dois factores externos:

Pressão Demográfica

As tendências recentes de baixa substancial das taxas de natalidade e de aumento da esperança média de vida levam a um progressivo envelhecimento médio da população, conforme se pode apreciar no gráfico abaixo.

População por Classes Etárias
1995 - 2020
(Em percentagem do total)



FONTE: INE

Este envelhecimento médio da população levanta grandes problemas ao nível do financiamento do sistema de segurança social, já que haverá cada vez menos activos a financiar cada pensão³⁰, o que se traduz num progressivo ónus³¹ sobre as gerações mais jovens, podendo-se registar efeitos em termos da solidariedade intergeracional.

³⁰ E estas serão relativamente mais altas à medida que o sistema for caminhando para a maturidade.

³¹ Ónus este que é também acrescido pela necessidade de dar resposta a uma maior procura de serviços e de equipamentos sociais de saúde e de apoio à terceira idade, que actualmente são igualmente financiados pela taxação das gerações activas.

Alterações Estruturais ao nível do Mercado de Trabalho e do Sistema de Ensino

Com o alargamento da escolaridade obrigatória e a expansão do ensino superior, tem-se assistido a um retardamento da entrada dos indivíduos na vida activa, o que reduz os números de potenciais financiadores do sistema, sobrecarregando financeiramente os activos.

Sendo previsível, a médio prazo, o aumento do número de anos de escolaridade obrigatória, e continuando a expansão, embora a ritmos progressivamente menores, do sistema de formação profissional e dos ensinos politécnico e superior, é de considerar-se o agravamento deste retardamento.

Se é verdade que uma maior qualificação da população activa terá reflexos ao nível da produtividade e das remunerações reais médias, e consequentemente no montante das contribuições, também é verdade que estas gerações serão, a seu tempo, candidatas a pensões de nível bastante superior.

Por outro lado, importa registar a consequência negativa de elevados e persistentes níveis de desemprego, dado que indivíduos desempregados não estão a contribuir para o financiamento do sistema e estão a receber (em grande número) subsídios de desemprego; o desemprego depaupera, assim, o sistema quer pela via das receitas quer pela via das despesas.

6. Considerações Finais

Os resultados desta projecção, fruto inegável das hipóteses em que se baseia, apontam, como no caso dos demais estudos citados anteriormente, para uma degradação das condições de sustentabilidade financeira do sistema até ao ano 2020.

A acrescer a esta perspectiva de degradação está a situação financeira do sistema de segurança social dos funcionários públicos, gerido pela Caixa Geral de Aposentações, cujo futuro não se apresenta mais animador, bem pelo contrário, como resultado duma maior generosidade generalizada dos benefícios.

A necessidade de continuados estudos nesta matéria, abrangendo também o sistema de segurança social dos funcionários públicos, e ensaiando medidas políticas que se terão que tomar, bem como o impacto macroeconómico do sistema e da sua evolução, apresenta-se como pertinente.

A situação portuguesa, não diferindo da registada na maioria das sociedades ocidentais, nomeadamente ao nível da Europa, beneficia duma ainda menor maturidade do sistema e de um ligeiro desfasamento no processo de envelhecimento da população, pelo que poderá operar, no sistema, as reformas que se impuserem com algum avanço relativo, em termos do processo de degradação financeira do mesmo.

Bibliografia

BORGES, António e LUCENA, Diogo F.H. de (1988) “Social Security in Portugal: a system in disequilibrium”, *in* SOUSA, Alfredo de (ed.) Nova Economia em Portugal, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa

European Commission (1996) Ageing and Pension Expenditure Prospects in the Western World, European Economy, nº 3.

Instituto Nacional de Estatística / Gabinete de Estudos Demográficos (1995) Projeções da População Residente em Portugal: NUTS II e Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto 1995-2020, Versão Provisória, Lisboa

MENDES, Fernando Ribeiro (1995) Por Onde Vai a Segurança Social Portuguesa?, comunicação à conferência Por Onde Vai a Economia Portuguesa? por ocasião do jubileu académico de Francisco Pereira de Moura, ISEG, Lisboa

OECD (1996) OECD Economic Surveys - Portugal 1995-1996, Paris.

SILVA, Pedro Duarte (1995) Segurança Social em Portugal - Presente e Futuro, Tese de Mestrado, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa.

The World Bank (1994) Averting the Old Age Crisis - Policies to Protect the Old and Promote Growth, Oxford University Press.

Fontes Estatísticas

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
Instituto Nacional de Estatística
Ministério das Finanças - Direcção-Geral de Estudos e Previsão

Anexo: Fórmulas Subjacentes à Projecção

Pensões

Efectivos

Velhice

$$T_{tj} = P_{tj} \cdot T_{95ij} / P_{95ij}$$

$$RA_{tj} = \rho_{ij} \cdot RA_{t-5ij} \quad (i < 65)$$

$$RA_{tj} = \rho_{ij} \cdot RA_{t-5ij} + RA_{tj} \{Invalidez\} \quad (i \geq 65)$$

$$RTR_{tj} = \rho_{ij} \cdot RTR_{t-5ij} \quad (i < 65)$$

$$RTR_{tj} = \rho_{ij} \cdot RTR_{t-5ij} + RTR_{tj} \{Invalidez\} \quad (i \geq 65)$$

$$PS_{tj} = P_{tj} \cdot PS_{95ij} / P_{95ij} \quad (i < 65)$$

$$PS_{tj} = P_{tj} \cdot PS_{95ij} / P_{95ij} + PS_{tj} \{Invalidez\} \quad (i \geq 65)$$

$$RNCE_{tj} = RTR_{tj} + PS_{tj}$$

$$RG_{tj} = T_{tj} - RA_{tj} - RNCE_{tj}$$

Invalidez

$$T_{tj} = P_{tj} \cdot T_{95ij} / P_{95ij}$$

$$RA_{tj} = \rho_{i-5,j} \cdot RA_{t-5,i-5,j} \quad (i < 65)$$

$$RA_{tj} = \rho_{i-5,j} \cdot RA_{t-5,i-5,j} \quad (i \geq 65) \rightarrow \rightarrow \rightarrow \rightarrow \text{Velhice}$$

$$RTR_{tj} = \rho_{i-5,j} \cdot RTR_{t-5,i-5,j} \quad (i < 65)$$

$$RTR_{tj} = \rho_{i-5,j} \cdot RTR_{t-5,i-5,j} \quad (i \geq 65) \rightarrow \rightarrow \rightarrow \rightarrow \text{Velhice}$$

$$PS_{tj} = P_{tj} \cdot PS_{95ij} / P_{95ij} \quad (i < 65)$$

$$PS_{tj} = P_{tj} \cdot PS_{95ij} / P_{95ij} \quad (i \geq 65) \rightarrow \rightarrow \rightarrow \rightarrow \text{Velhice}$$

$$RNCE_{tj} = RTR_{tj} + PS_{tj}$$

$$RG_{tij} = T_{tij} - RA_{tij} - RNCE_{tij}$$

Sobrevivência

$$T_{tij} = P_{tij} \cdot T_{95ij} / P_{95ij}$$

$$RA_{tij} = \rho_{i-5,j} \cdot RA_{t-5,i-5,j} \cdot n \quad (i < 25)$$

$$RA_{tij} = \rho_{i-5,j} \cdot RA_{t-5,i-5,j} \cdot m \quad (i \geq 25)$$

$$RTR_{tij} = \rho_{i-5,j} \cdot RTR_{t-5,i-5,j} \cdot n \quad (i < 25)$$

$$RTR_{tij} = \rho_{i-5,j} \cdot RTR_{t-5,i-5,j} \cdot m \quad (i \geq 25)$$

$$PS_{tij} = P_{tij} \cdot PS_{95ij} / P_{95ij}$$

$$RNCE_{tij} = RTR_{tij} + PS_{tij}$$

$$RG_{tij} = T_{tij} - RA_{tij} - RNCE_{tij}$$

Despesa

Regime Geral

$$PMRG_t = PMRG_{t-s} \cdot [(1 + TARPRG_t) \cdot (1 + IPC_t) \cdot (1 + EC_t)]^s$$

$$DRG_t = \Sigma \Sigma RG_{tij} \{Velhice\} \cdot PMRG_t \{Velhice\} \cdot 14 + \Sigma \Sigma RG_{tij} \{Invalidez\} \cdot PMRG_t \{Invalidez\} \cdot 14 + \Sigma \Sigma RG_{tij} \{Sobrevivência\} \cdot PMRG_t \{Sobrevivência\} \cdot 14$$

RESSAA

$$PMRA_t = PMRA_{t-s} \cdot [(1 + TARPRA_t) \cdot (1 + IPC_t) \cdot (1 + EC_t)]^s$$

$$DRA_t = \Sigma \Sigma RA_{tij} \{Velhice\} \cdot PMRA_t \{Velhice\} \cdot 14 + \Sigma \Sigma RA_{tij} \{Invalidez\} \cdot PMRA_t \{Invalidez\} \cdot 14 + \Sigma \Sigma RA_{tij} \{Sobrevivência\} \cdot PMRA_t \{Sobrevivência\} \cdot 14$$

RNCE

$$PMRNCE_t = PMRNCE_{t-s} \cdot [(1 + TARPRNCE_t) \cdot (1 + IPC_t) \cdot (1 + EC_t)]^s$$

$$DRNCE_t = \Sigma \Sigma RNCE_{tij} \{Velhice\} \cdot PMRNCE_t \{Velhice\} \cdot 14 + \Sigma \Sigma RNCE_{tij} \{Invalidez\} \cdot PMRNCE_t \{Invalidez\} \cdot 14 + \Sigma \Sigma RNCE_{tij} \{Sobrevivência\} \cdot PMRNCE_t \{Sobrevivência\} \cdot 14$$

Total

$$DP_t = DRG_t + DRA_t + DRNCE_t$$

Subsídios de Desemprego

Subsídio de Desemprego

$$NSD_t = D_t \cdot NSD_{95} / D_{95}$$

$$SDM_t = SDM_{t-s} \cdot [(1 + VSR_t) \cdot (1 + IPC_t)]^s$$

$$DSD_t = NSD_t \cdot SDM_t \cdot 12$$

Subsídio Social de Desemprego

$$NSSD_t = D_t \cdot NSSD_{95} / D_{95}$$

$$SSDM_t = SSDM_{t-s} \cdot [(1 + VSR_t) \cdot (1 + IPC_t)]^s$$

$$DSSD_t = NSSD_t \cdot SSDM_t \cdot 12$$

Total

$$DD_t = DSD_t + DSSD_t$$

Subsídio de Doença

$$NDSDO = EPR_{15-64} \cdot NDSDOPC_{t-s} \cdot (1 + GE_t)^s$$

$$SDOMD_t = SDOMD_{t-s} \cdot [(1 + VSR_t) \cdot (1 + IPC_t)]^s$$

$$DSDO_t = NDSDO_t \cdot SDOMD_t$$

Outras Prestações

$$DOP_t = DOP_{t-s} \cdot [(P_{t,<25} / P_{t-s,<25}) \cdot (1 + TAROP_t) \cdot (1 + IPC_t)]^s$$

Rendimento Mínimo

$$DRM_t = DRM_{t-s} \cdot [(1 + TVVVM_t) \cdot (1 + TARRM_t) \cdot (1 + IPC_t)]^s$$

Acção Social

$$DAS_t = DAS_{t-s} \cdot [(1 + TVVAS_t) \cdot (1 + IPC_t)]^s$$

Transferências Correntes

$$DTC_t = DTC_{t-s} \cdot [(1 + TVVTC_t) \cdot (1 + IPC_t)]^s$$

Despesas Administrativas

$$DA_t = DA_{t-s} \cdot [(1 + GEA_t) \cdot (1 + IPC_t)]^s$$

Despesa Total

$$DT_t = DP_t + DD_t + DSDO_t + DOP_t + DRM_t + DAS_t + DTC_t + DA_t$$

Contribuições

$$C_t = C_{t-s} \cdot [(1 + VMSPR_t) \cdot (1 + GEC_t) \cdot (1 + IPC_t)]^s$$

Iva

$$IVA_t = IVA_{t-s} \cdot (1 + TVNPIB_t)^s$$

Outras Receitas

$$OR_t = OR_{t-s} \cdot (1 + TVNPIB_t)^s$$

Receita Total

$$RT_t = C_t + IVA_t + OR_t$$

Saldo Antes do Apoio do Estado

$$S_t = RT_t - DT_t$$

Apoio do Estado

$$AE_t = 0,8 \cdot DRA_t + DRNCE_t + DRM_t + DAS_t$$

Saldo Após o Apoio do Estado

$$S^*_t = S_t + AE_t$$

SIGLAS

AE	Apoio do Estado
C	Contribuições
D	Nº de desempregados
DA	Despesa total com a administração do sistema
DAS	Despesa total em acção social
DD	Despesa total em subsídios de desemprego
DOP	Despesa total em outras prestações
DP	Despesa total em pensões
DRA	Despesa do regime especial de segurança social das actividades agrícolas
DRG	Despesa do regime geral
DRM	Despesa total do rendimento mínimo garantido
DRNCE	Despesa dos regimes não contributivo e equiparados
DSD	Despesa em subsídio de desemprego
DSDO	Despesa total em subsídio de doença
DSSD	Despesa em subsídio social de desemprego
DT	Despesa total
DTC	Despesa total em transferências correntes
EC	Efeito de composição
EPR	Emprego privado
GEA	Ganhos de eficiência administrativa
GEC	Ganhos de eficiência na cobrança de contribuições
GED	Ganhos de eficiência na fiscalização das baixas médicas
i	Escalão etário
IPC	Índice de preços no consumidor
IVA	Receitas de imposto sobre o valor acrescentado consignadas à segurança social
j	Sexo
m	Variável de esgotamento:

	2000	2005	2010	2015	2020
m = 0	25-29	25-34	25-39	25-44	25-49
m = 1	> 29	> 34	> 39	> 44	> 49

n Variável de esgotamento

	2000	2005	2010	2015	2020
n	4/5	3/4	2/3	1/2	0

NDSDO	Nº de dias com subsídio de doença
NDSDOPC	Nº de dias com subsídio de doença per capita
NSD	Nº de beneficiários de subsídio de desemprego
NSSD	Nº de beneficiários de subsídio social de desemprego
OR	Outras receitas
P	População
PMRA	Pensão média mensal do regime especial de segurança social das actividades agrícolas
PMRG	Pensão média mensal do regime geral
PMRNCE	Pensão média mensal dos regimes não contributivo e equiparados
PS	Nº de pensionistas do regime da pensão social
ρ	Probabilidade de se estar vivo cinco anos mais tarde
RA	Nº de pensionistas do regime especial de segurança social das actividades agrícolas
RG	Nº de pensionistas do regime geral
RNCE	Nº de pensionistas dos regimes não contributivos e equiparados
RT	Receita total
RTR	Nº de pensionistas do regime transitório dos rurais
S	Saldo antes do apoio do Estado
S*	Saldo após o apoio do Estado
SDM	Subsídio de desemprego médio mensal
SDOM	Subsídio de doença médio
SSDM	Subsídio social de desemprego médio mensal
t	Ano {2000, 2005, 2010, 2015, 2020}
T	Nº total de pensionistas
TAROP	Taxa de actualização real da outras prestações
TARPRA	Taxa de actualização real das pensões do regime especial de segurança social das actividade agrícolas
TARPRG	Taxa de actualização real das pensões do regime geral
TARPRNCE	Taxa de actualização real das pensões dos regimes não contributivo e equiparados
TARRM	Taxa de actualização real do rendimento mínimo garantido
TVNPIB	Taxa de variação nominal do PIB
TVVAS	Taxa de variação em volume da acção social
TVVRM	Taxa de variação em volume do rendimento mínimo garantido
TVVTC	Taxa de variação em volume das transferências correntes
VMSPR	Variação real da massa salarial privada
VSR	Variação real dos salários