

O efeito orçamental do envelhecimento da população em Portugal no contexto da União Europeia – atualização de 2018

Conceição Nunes*

Resumo

O envelhecimento da população caracteriza-se pela diminuição da fertilidade e aumento da esperança de vida com consequente aumento do peso da população mais velha. Este fenómeno ocorre em termos globais, mas com maior incidência na Europa. O envelhecimento da população levará a significativas transformações sociais, com impacto em quase todos os setores da sociedade, nomeadamente a nível do mercado de trabalho, do financiamento da economia, da procura de bens e serviços, assim como das estruturas familiares e de solidariedade intergeracional. A avaliação das necessidades atuais das pessoas com mais idade, a antecipação das necessidades futuras e a implementação atempada de medidas poderá assegurar o bem-estar social e a coesão nacional, ao mesmo tempo que se promove a sustentabilidade dos sistemas de pensões e de saúde e o crescimento económico.

É com o intuito de poder antecipar o impacto orçamental deste fenómeno que a Comissão Europeia e o Comité de Política Económica têm elaborado um Relatório trianual. Os resultados apresentados no referido relatório são utilizados no âmbito do Semestre Europeu, nomeadamente na definição do Objetivo de Médio Prazo (OMP), e consequente esforço de consolidação para o atingir do OMP, bem como nas recomendações específicas aos países.

O último Relatório¹, aprovado em maio de 2018 pelo Conselho ECOFIN, estima para Portugal um aumento da despesa pública relacionada com a evolução demográfica de 0,1 p.p. do PIB, entre 2016 e 2070, o que compara com 1,1 p.p. e 1,7 p.p. para a área do euro e União Europeia, respetivamente. Este acréscimo resulta essencialmente da evolução projetada para as despesas de saúde e de longa duração, uma vez que se projeta uma redução para a

despesa com pensões, educação e subsídio de desemprego. Porém, considerando um horizonte temporal menor, ou seja 2016-2035, o aumento da despesa total deverá ser mais acentuada (1,5 p.p.) uma vez que a despesa com pensões deverá aumentar até 2038 (1,2 p.p.).

Os cenários alternativos de sensibilidade à produtividade total dos fatores (cenário risco TFP)² e a riscos não demográficos (cenário risco AWG)³ apontam para aumentos mais acentuados da despesa (1,1 p.p. e 2,8 p.p., respetivamente). No primeiro cenário (cenário risco TFP) o agravamento deve-se ao decréscimo menos acentuado da despesa com pensões (-1,2%, que compara com -2,2% do cenário base), enquanto no segundo cenário (cenário risco AWG) o aumento é justificado pela variação mais acentuada da despesa com cuidados de longa duração (+1,8 p.p. que no cenário base) e, com menor peso, da saúde (+0,9 p.p. que no cenário base).

Comparativamente com as anteriores projeções, o aumento da despesa com o envelhecimento da população permanece estável no horizonte da projeção (0,1 p.p. entre 2016 e 2070 na atual projeção, e 0,3 p.p. entre 2013 e 2060, no Relatório de 2015) ainda que se denotem algumas tendências, nomeadamente uma diminuição mais acentuada da despesa com pensões e um aumento da despesa com saúde e cuidados de longa duração.

Neste artigo são apresentados os principais resultados com impacto na despesa orçamental do último relatório sobre o envelhecimento da população publicado pela Comissão Europeia (secção 3), salientado a despesa com pensões (secção 5), as principais hipóteses demográficas (secção 1) e macroeconómicas (secção 2) e a sua comparação com os relatórios anteriores (secção 4).

Palavras-chave: Envelhecimento, Pensões, Despesas de saúde, Cuidados de longa duração, Subsídio de desemprego, Despesas de educação, Despesa pública, Sustentabilidade, Finanças Públicas

Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
Ministério das Finanças
Rua da Alfândega n.º 5A
1100 – 016 Lisboa
www.gpeari.min-financas.pt

* Técnica do GPEARI-MF. As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade da autora podendo não coincidir com as da instituição. Todos os erros e omissões são da responsabilidade da autora.

¹ The 2018 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 Member States (2016-2070), European Economy Institutional Paper 79, May 2018.

Disponível em https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en.

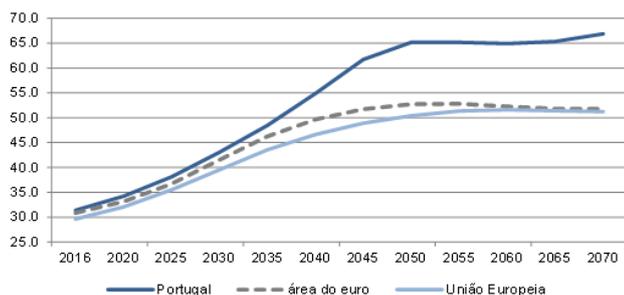
² Neste cenário assume-se que a produtividade total dos fatores (TFP) converge para um valor mais baixo (0,8% em vez de 1% em 2070). Esta hipótese tem impacto na despesa com pensões, saúde e cuidados de longa duração.

³ Este cenário pressupõe que os custos não demográficos continuam a pressionar as despesas de saúde e, adicionalmente, há uma maior convergência da cobertura e dos custos para a média da U.E. nos cuidados de longa duração.

1. Hipóteses demográficas

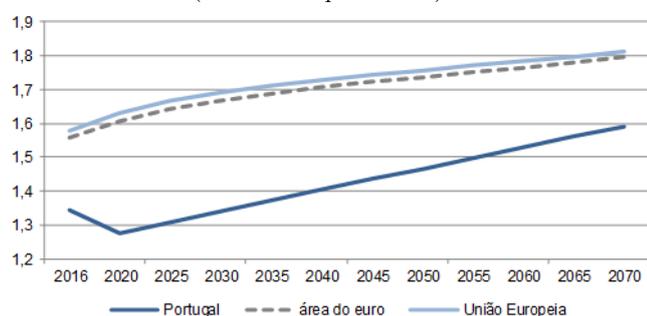
As últimas projeções demográficas realizadas pelo Eurostat, com base em 2015, para Portugal apontam para um aumento significativo do rácio de dependência dos idosos⁴, de 31,4% em 2016 para 66,9% em 2070 (Gráfico 1), evidenciando um crescimento mais acentuado que a média da União Europeia e que a área do euro a partir de 2035.

Gráfico 1 – Rácio de dependência de idosos
(Em percentagem)



Fonte: EUROSTAT, Projeções demográficas com base em 2015.

Gráfico 2 – Índice sintético de fecundidade
(Nados vivos por mulher)

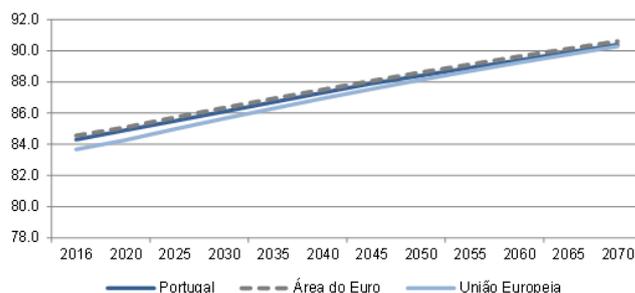


Fonte: EUROSTAT, Projeções demográficas com base em 2015.

Esta evolução resulta da diminuição do Índice sintético de fecundidade (Gráfico 2)⁵, ⁶, ainda que se assuma que convirja para a média dos países com o Índice mais alto⁷ a partir de 2020, conjugada com a redução do número de mulheres em idade fértil e com o aumento da esperança de vida. A esperança de vida à nascença (Gráficos 3 e 4)

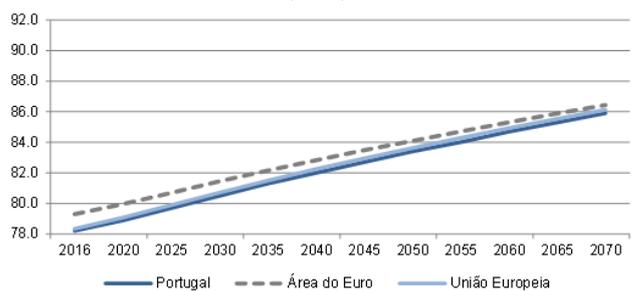
deverá aumentar 6,1 anos para as mulheres e 7,7 anos para os homens no período da projeção. A esperança de vida aos 65 anos passará de 21,8 anos em 2016 para 26,7 anos em 2070 (de 21,5 anos para 26,6 anos na U.E.), no caso das mulheres, e de 18,1 anos em 2016 para 23,3 anos em 2070, no caso dos homens (de 18,1 para 23,4 anos na U.E.).

Gráfico 3 – Esperança de vida à nascença - Mulheres
(Anos)



Fonte: EUROSTAT, Projeções demográficas com base em 2015.

Gráfico 4 – Esperança de vida à nascença - Homens
(Anos)



Fonte: EUROSTAT, Projeções demográficas com base em 2015.

A conjugação destas dinâmicas com os fluxos migratórios (Gráfico 5), resulta num crescimento de 9,3% da população da U.E. entre 2016 e 2070 (Gráfico 6), em que menos de metade dos países deverá ter um aumento da população. Portugal inclui-se no grupo dos países cuja população diminui (-2,3% entre 2017 e 2070), a seguir à Polónia, Itália, Roménia, Alemanha e Grécia.

⁴ Rácio entre a população com mais de 65 anos em percentagem da população com idade compreendida entre os 15 e 65 anos.

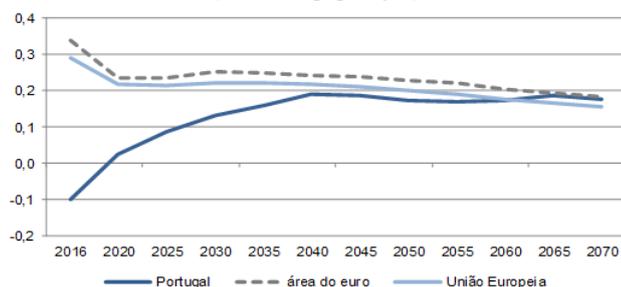
⁵ O Índice sintético de fecundidade é uma estimativa do número médio de filhos que uma mulher teria até o fim de seu período reprodutivo, mantidas constantes as taxas observadas para cada idade na referida data. Para que a reposição populacional seja

assegurada, a taxa de fecundidade não pode ser inferior a 2,1 filhos por mulher.

⁶ Em Portugal o Índice sintético de fecundidade iniciou uma redução na segunda metade da década de 1960 e cifra-se abaixo de 2,1 desde 1982.

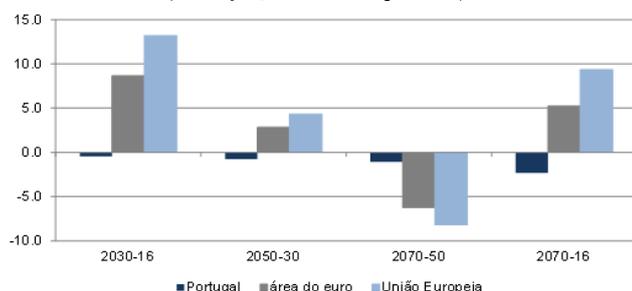
⁷ Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Finlândia e Reino Unido.

Gráfico 5 – Migração líquida
(Em % da população)



Fonte: EUROSTAT, Projeções demográficas com base em 2015.

Gráfico 6 – População
(Variação, milhões de pessoas)



Fonte: EUROSTAT, Projeções demográficas com base em 2015.

2. Hipóteses macroeconómicas

As consequências macroeconómicas da evolução demográfica dependerão, em parte, do comportamento da população ativa e da sua permanência no mercado de trabalho. O efeito conjugado das alterações das idades legais de reforma, do aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho e, em contrapartida, da redução da participação nas idades mais novas implica um aumento da taxa de participação no mercado de trabalho dos 20 aos 74 anos em cerca de 2,4 p.p. na União Europeia e 2,6 p.p. na área do euro. Portugal segue idêntico comportamento, ainda que menos acentuado (+1,4 p.p.), dado que apresenta taxas de participação mais elevadas no ano base (Quadro 1).

⁸ As previsões para o crescimento do PIB têm como hipótese a convergência da produtividade total dos fatores (TFP) para 1% em 2070. Por outro lado, considera-se que, no longo prazo, a relação entre o fator trabalho e a respetiva produtividade se mantém estável⁸, o que resulta num crescimento médio da produtividade do trabalho de 1,5%. Adicionalmente, assume-se

Quadro 1 - Taxa de participação

(Em percentagem e pontos percentuais)

	Taxa de participação (20-74)				Taxa de participação (20-74) - Homens				Taxa de participação (20-74) - Mulheres			
	2016	2035	2070	Var. 2016-70	2016	2035	2070	Var. 2016-70	2016	2035	2070	Var. 2016-70
Portugal	69,9	71,0	71,3	1,4	74,9	73,2	71,9	-3,0	65,4	69,0	70,6	5,2
Área do Euro	67,5	67,5	70,1	2,6	73,5	71,3	73,2	-0,3	61,5	62,7	66,7	5,2
União Europeia	67,8	68,0	70,2	2,4	74,1	72,4	73,8	-0,3	61,4	62,8	66,3	4,9

Fonte: The 2018 Ageing Report, European Economy Institutional Paper 79, May 2018.

As taxas de emprego e de desemprego (Quadro 2) deverão registar crescimentos e decréscimos, respetivamente, que serão mais acentuados até 2030. Apesar disto, o número de pessoas empregadas deverá diminuir, assim como o número de horas trabalhadas, em consequência da diminuição da população ativa.

Quadro 2 - Taxa de emprego e desemprego

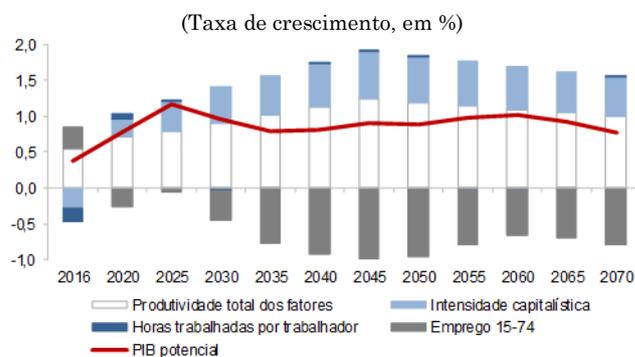
(Em percentagem)

	Taxa de emprego (15-64)				Taxa de desemprego (15-64)			
	2016	2035	2070	Var. 2016-70	2016	2035	2070	Var. 2016-70
Portugal	65,3	70,3	70,5	5,2	11,5	8,7	7,9	-3,6
Área do Euro	65,4	68,9	69,9	4,5	10,2	7,8	6,8	-3,4
União Europeia	66,6	69,4	70,4	3,9	8,7	7,1	6,5	-2,2

Fonte: The 2018 Ageing Report, European Economy Institutional Paper 79, May 2018.

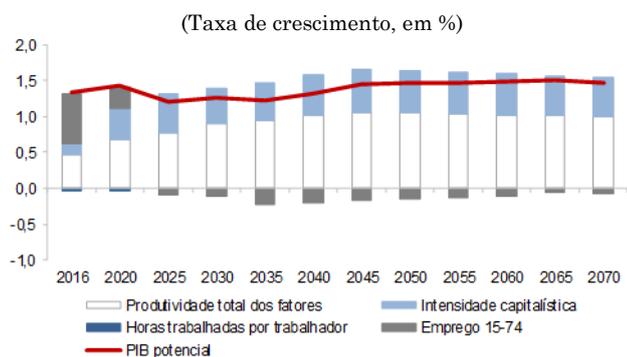
Assumiu-se que o crescimento médio do PIB potencial é de 1,4% na U.E. e de 0,9% em Portugal, entre 2016 e 2070 (Gráfico 7 e 8)⁸.

Gráfico 7 – Contributos para o crescimento do PIB potencial - Portugal



Fonte: The 2018 Ageing Report, European Economy Institutional Paper 79, May 2018.

que há economias que estão em processo de convergência, pelo que os países com um PIB *per capita* inferior à média da U.E. apresentam um maior contributo da intensidade capitalística (*stock* de capital por trabalhador) e da TFP⁸ no crescimento do produto no período inicial da projeção.

Gráfico 8 – Contributos para o crescimento do PIB potencial – União Europeia

3. Impacto orçamental do envelhecimento da população

O relatório de 2018 sobre o envelhecimento da população apresenta projeções para a despesa pública em pensões, saúde, cuidados de longa duração, desemprego e educação. Dado o horizonte temporal e a incerteza inerente a projeções deste tipo, o relatório apresenta vários cenários de sensibilidade. Contudo, neste trabalho só irão ser apresentados dois cenários alternativos: i) o cenário risco TFP, com impacto nas despesas com pensões, saúde e cuidados de longa duração; e ii) o cenário risco AWG, com impacto na despesa com saúde e cuidados de longa duração. No cenário risco TFP, a TFP converge para um valor inferior em 2070⁹, resultando num crescimento médio do produto potencial inferior em 0,3 p.p. para a U.E. e em 0,4 p.p. para Portugal. O cenário risco AWG pretende quantificar o efeito da tendência observada nos últimos anos de aumento dos custos na saúde e cuidados de longa duração decorrentes, por exemplo, do desenvolvimento tecnológico¹⁰ ou da convergência da cobertura e dos custos na U.E.¹¹

Como habitualmente, as projeções da despesa com pensões foram realizadas recorrendo aos modelos próprios de cada país, mas utilizando hipóteses harmonizadas, de modo a que as características institucionais de cada um dos sistemas pudessem ser

⁹ Converte para 0,8% em vez de 1% do cenário base.

¹⁰ No caso da despesa com saúde admite-se que a sensibilidade aos custos no ano base é maior em 0,3 p.p. que no cenário base.

¹¹ No caso da despesa com cuidados de longa duração assume-se que o perfil de custo de cada país converge para a média da U.E.

incorporadas, e sujeitas a um processo de *peer-review* no AWG¹². As projeções relativas às restantes despesas associadas ao envelhecimento foram elaboradas pelos serviços da Comissão e discutidas no mesmo grupo de trabalho. Saliente-se o facto de estas projeções não pretenderem ser entendidas como previsões, mas simplesmente fornecerem informação sobre a magnitude das alterações económicas que poderão resultar do envelhecimento da população num cenário de políticas invariantes.

O resultado das projeções (Quadro 3) aponta para um aumento da despesa pública entre 2016 e 2070, relacionada com a evolução demográfica, de 1,1 p.p. na área do euro e de 1,7 p.p. na U.E. no cenário base. Os acréscimos resultam essencialmente da evolução da despesa com cuidados de longa duração e, com menor contributo, da despesa com saúde, enquanto a despesa com pensões e com o subsídio de desemprego apresentam uma redução. No período 2016 a 2035, a variação da despesa é mais acentuada na área do euro (1,7 p.p.) do que na U.E. (1,4 p.p.), devido essencialmente ao maior aumento da despesa com pensões.

Quadro 3 - Evolução projetada da despesa pública relacionada com o envelhecimento

Cenário base

(Em percentagem e pontos percentuais do PIB)

	Pensões				Saúde				Cuidados de longa duração			
	2016	Var. 2016-35	Var. 2035-70	Var. 2016-70	2016	Var. 2016-35	Var. 2035-70	Var. 2016-70	2016	Var. 2016-35	Var. 2035-70	Var. 2016-70
Portugal	13,5	1,2	-3,3	-2,2	5,9	1,3	1,1	2,4	0,5	0,3	0,6	0,9
Área do Euro	12,3	1,1	-1,5	-0,4	6,8	0,5	0,2	0,7	1,6	0,5	0,6	1,1
União Europeia	11,2	0,7	-0,9	-0,2	6,8	0,5	0,4	0,9	1,6	0,5	0,7	1,2

	Educação				Desemprego				Total			
	2016	Var. 2016-35	Var. 2035-70	Var. 2016-70	2016	Var. 2016-35	Var. 2035-70	Var. 2016-70	2016	Var. 2016-35	Var. 2035-70	Var. 2016-70
Portugal	4,5	-1,1	0,4	-0,6	0,9	-0,2	-0,1	-0,3	25,4	1,5	-1,3	0,1
Área do Euro	4,3	-0,2	0,1	0,0	1,1	-0,2	0,0	-0,2	26,0	1,7	-0,6	1,1
União Europeia	4,5	-0,1	0,1	0,0	0,8	-0,2	0,0	-0,2	25,0	1,4	0,3	1,7

Fonte: The 2018 Ageing Report, European Economy Institutional Paper 79, May 2018.

No caso de Portugal, o aumento da despesa pública é bastante inferior ao da média da U.E. e da área do euro, situando-se em 0,1 p.p. do PIB para o horizonte total da projeção, chegando a 25,5 por cento em 2070, nível abaixo da média da U.E. Contudo, e apesar do crescimento pouco significativo da despesa entre 2016 e 2070, Portugal está

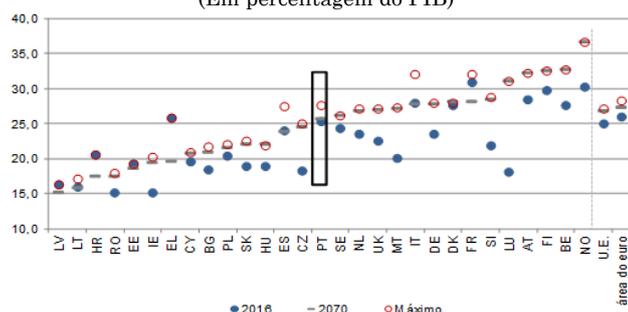
em 2070 e que a probabilidade de receber cuidados formais (em espécie ou em dinheiro) converge igualmente para a média da U.E. em 2070.

¹² Os dados aqui apresentados não refletem as alterações de política legisladas após os *peer-reviews*.

no grupo dos 10 países que irá atingir durante o horizonte da projeção a despesa pública com envelhecimento em percentagem do PIB mais elevada (Gráfico 9).

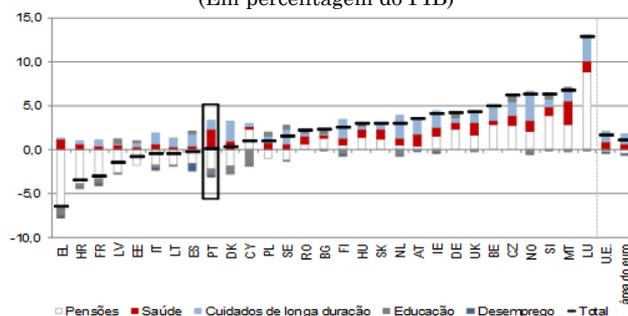
A evolução da despesa total com o envelhecimento encobre evoluções díspares das suas componentes (Gráfico 10). A despesa com pensões, com a educação e com o subsídio de desemprego apresentam decréscimos (de 2,2 p.p., 0,6 p.p. e 0,3 p.p., respetivamente) que compensam quase na totalidade o aumento da despesa com saúde e com cuidados de longa duração (2,4 p.p. e 0,9 p.p., respetivamente). Portugal é o segundo país, a seguir a Malta, com o maior crescimento da despesa com saúde (2,4 p.p.) e bastante acima da média da U.E. e da área do euro (0,9 p.p. e 0,7 p.p. do PIB). No horizonte temporal 2016-2035, a despesa cresce de forma mais acentuada (1,5 p.p.) devido ao aumento da despesa com pensões (1,2 p.p.), ainda que parcialmente compensada pela diminuição da despesa com a educação (-1,1 p.p.).

Gráfico 9 – Despesa pública com o envelhecimento
(Em percentagem do PIB)



Fonte: The 2018 Ageing Report, European Economy Institutional Paper 79, May 2018.

Gráfico 10 – Variação das componentes da despesa
(Em percentagem do PIB)

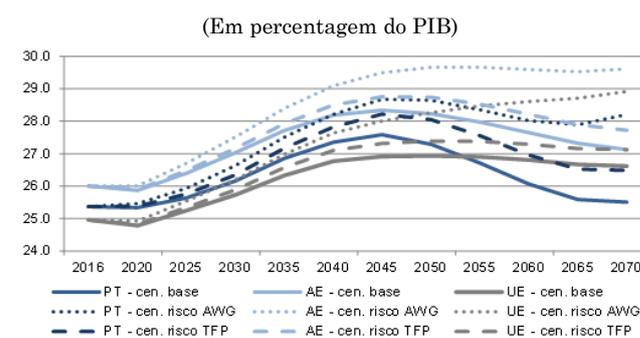


Fonte: The 2018 Ageing Report, European Economy Institutional Paper 79, May 2018.

Nos cenários de risco (AWG e TFP), o crescimento da despesa pública no horizonte total da projeção é mais

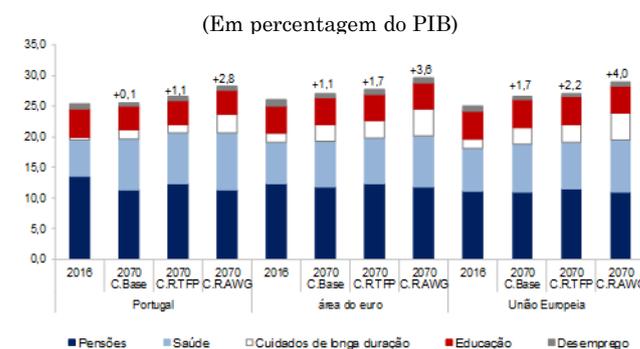
acentuado (Gráficos 11 e 12). O cenário risco AWG apresenta, entre 2016 e 2070, um crescimento superior ao do cenário base em 2,7 p.p. para Portugal, 2,5 p.p. para a área do euro e 2,3 p.p. para a U.E. O cenário risco TFP, que afeta a despesa com pensões para além das despesas com saúde e cuidados de longa duração, evidencia um aumento da despesa menor que a do cenário risco AWG quando comparada com o cenário base (1 p.p., 0,6 p.p. e 0,5 p.p. para Portugal, área do euro e U.E., respetivamente). No caso do cenário risco AWG, o acréscimo face ao cenário base é explicado em cerca de 2/3 pela despesa com cuidados de longa duração e o restante pela despesa com a saúde. No caso do cenário risco TFP, o diferencial resulta essencialmente do aumento da despesa com pensões, ainda que para a média da U.E. também contribua a despesa com cuidados de longa duração.

Gráfico 11 – Cenários de sensibilidade - risco AWG e risco TFP
– evolução temporal



Fonte: The 2018 Ageing Report, European Economy Institutional Paper 79, May 2018.

Gráfico 12 – Cenários de sensibilidade - risco AWG e risco TFP
– variação 2016-2070



Fonte: The 2018 Ageing Report, European Economy Institutional Paper 79, May 2018.

4. Comparação com os exercícios anteriores

Nos últimos exercícios o acréscimo da despesa pública no horizonte das projeções tem vindo a diminuir para a média da U.E., ainda que no ano base não tenham tido alterações substanciais. Este facto resulta das políticas públicas implementadas, nomeadamente a nível da despesa com pensões e saúde.

Gráfico 13 – Variação da despesa pública na U.E.

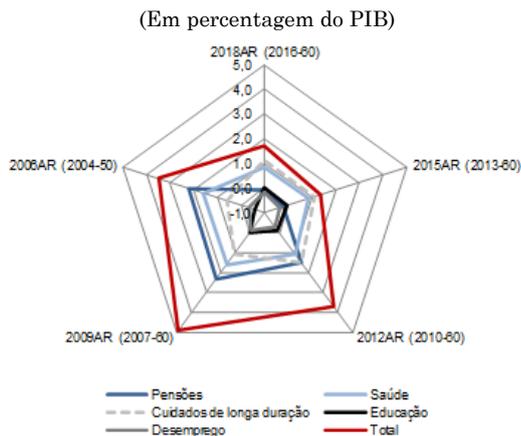
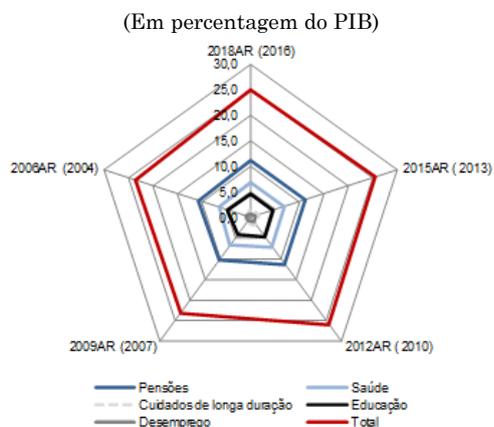


Gráfico 14 – Despesa pública na U.E. - ano base



Fonte: The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050), Special report 1/2006; The 2009 Ageing Report, European Economy 2/2009; The 2012 Ageing Report, European Economy 2/2012; The 2015 Ageing Report, European Economy 3/2015; The 2018 Ageing Report, Institutional paper 79, May 2018.

Contudo, é de salientar que os pressupostos macroeconómicos e demográficos têm vindo a ser modificados, os quais têm igualmente efeito nos resultados.

Quadro 4 - Principais hipóteses subjacentes – U.E.

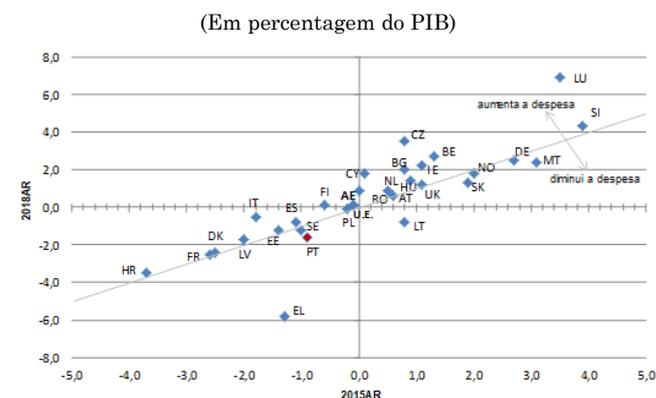
(Variação no horizonte da projeção)

	2006AR 2004-2050	2009AR 2007-60	2012AR 2010-60	2015AR 2013-60	2018AR 2016-70
PIB potencial (média) (%)	1,7	1,7	1,4	1,5	1,4
População (%)	-0,7	2,5	2,9	3,1	1,8
Rácio de dependência de idosos (var. p.p.)	27,0	28,0	26,5	22,3	21,6

Fonte: The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050), Special report 1/2006; The 2009 Ageing Report, European Economy 2/2009; The 2012 Ageing Report, European Economy 2/2012; The 2015 Ageing Report, European Economy 3/2015; The 2018 Ageing Report, Institutional paper 79, May 2018.

Comparando as projeções de 2018 com as do Relatório de 2015 e tendo em conta o mesmo período (2016 a 2060), sete países melhoraram a sua situação (Grécia, Lituânia, Malta, Portugal, Eslováquia, Alemanha e Suécia), um manteve (Holanda) e os restantes vinte agravaram.

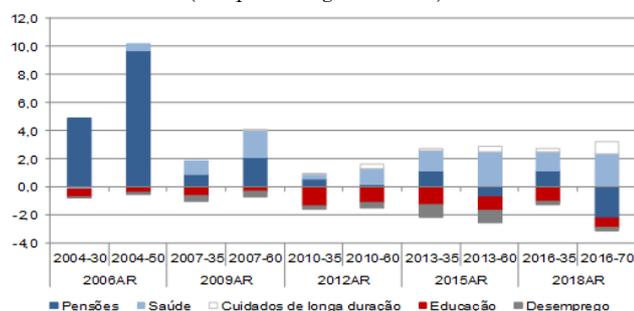
Gráfico 15 – Comparação da variação da despesa pública entre o Relatório de 2018 e 2015



Fonte: The 2015 Ageing Report, European Economy 3/2015; The 2018 Ageing Report, Institutional paper 79, May 2018.

No caso de Portugal, o impacto do envelhecimento da população na variação da despesa pública diminuiu muito entre as projeções do Relatório de 2006, de 2009 e 2012, mantendo-se quase nula nos relatórios seguintes. Em traços gerais, é de relevar a variação da despesa com pensões, que nos primeiros relatórios (2006 e 2009) era de +9,7 p.p. e 2,1 p.p., respetivamente, e no relatório de 2018 é de -2,2 p.p. Relativamente à despesa com saúde (0,5 p.p. no Relatório de 2006 e 2,4 p.p. no Relatório de 2018) e cuidados de longa duração (de 0,1 p.p. no Relatório de 2009 para 0,9 p.p. no Relatório de 2018), a tendência tem sido de aumento, ainda que com algumas inflexões no caso da saúde.

Gráfico 16 – Despesa pública relacionada com o envelhecimento - Portugal
(Em percentagem do PIB)



Fonte: The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050), Special report 1/2006; The 2009 Ageing Report, European Economy 2/2009; The 2012 Ageing Report, European Economy 2/2012; The 2015 Ageing Report, European Economy 3/2015; The 2018 Ageing Report, Institutional paper 79, May 2018.

As diferentes projeções resultam de pressuposto macroeconómicos e demográficos igualmente distintos, que têm em geral conduzido a um agravamento das projeções: o crescimento médio do PIB real tem sido cada vez menor, a população tende a decrescer mais acentuadamente e a tornar-se mais idosa.

Quadro 5 - Principais hipóteses subjacentes

(Variação no horizonte da projeção)

	2006AR 2004-2050	2009AR 2007-60	2012AR 2010-60	2015AR 2013-60	2018AR 2016-70
PIB real (média) (%)	1,5	1,8	1,3	1,0	0,9
População (%)	-4,0	6,3	-3,7	-21,6	-22,7
Rácio de dependência de idosos (var. p.p.)	32,8	29,1	30,3	34,0	35,1

Fonte: The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050), Special report 1/2006; The 2009 Ageing Report, European Economy 2/2009; The 2012 Ageing Report, European Economy 2/2012; The 2015 Ageing Report, European Economy 3/2015; The 2018 Ageing Report, Institutional paper 79, May 2018.

5. A despesa com pensões

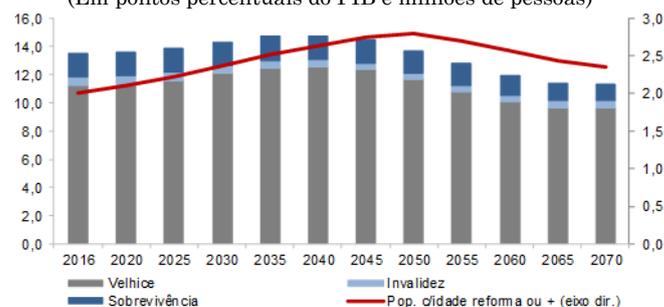
Para Portugal, projeta-se que a despesa pública com pensões¹³ diminua 2,2 p.p. do PIB, de 13,5% em 2016 para 11,4% em 2070, depois de atingir um máximo de 14,8% em 2038. As pensões de velhice são as principais responsáveis por este comportamento, estimando-se que aumentem de 11,2% do PIB para 12,5% do PIB em 2039,

¹³ Na última atualização, além da reversão de algumas das medidas de política decididas durante o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, foi considerado o impacto da não aplicação do Fator de Sustentabilidade e penalização aos trabalhadores com carreiras muito longas (com 60 anos e 48 anos de carreira ou mais de 46 anos de carreira e tenha começado a trabalhar com 14 anos ou menos), os aumentos extraordinários

altura em que começam a diminuir até 9,7% do PIB em 2070, em resultado do decréscimo da população com idade normal de reforma ou mais. As pensões de invalidez¹⁴ e sobrevivência apresentam igualmente um decréscimo no período da projeção de 0,2 p.p. e 0,5 p.p. do PIB.

Gráfico 17 – Despesa pública com pensões e população c/ idade reforma ou mais - Portugal

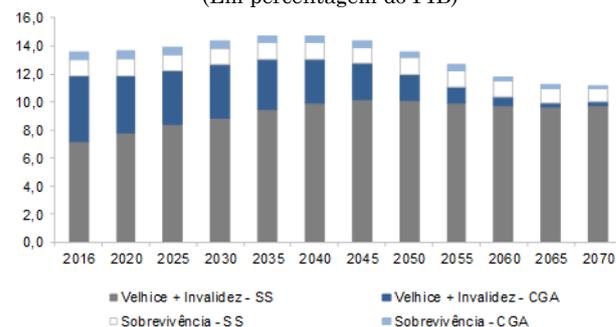
(Em pontos percentuais do PIB e milhões de pessoas)



Fonte: Portugal – Country Fiche, January 2018, GPEARI/MF, ASF e GEP/MTSS.

Gráfico 18 – Despesa pública com pensões por sistema - Portugal

(Em percentagem do PIB)



Fonte: Portugal – Country Fiche, January 2018, GPEARI/MF, ASF e GEP/MTSS.

Por subsistema, relativamente à Caixa Geral de Aposentações (CGA), salienta-se a diminuição significativa da despesa com pensões, quer de velhice e invalidez, quer de sobrevivência, em resultado do fecho deste subsistema em 2006. No que diz respeito às pensões pagas pela Segurança Social, as projeções mostram que a

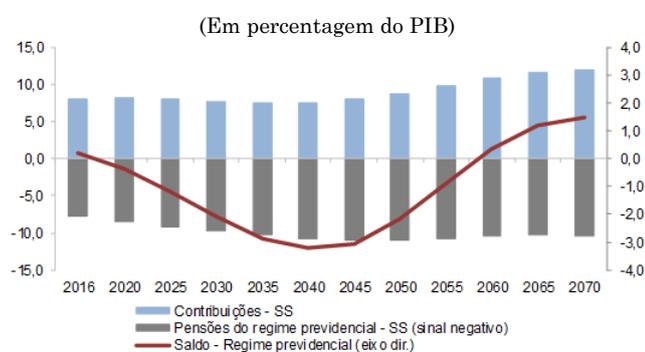
de 2017 e 2018 das pensões iguais ou abaixo de 1,5 Indexante de Apoios Sociais (IAS) e alteração do primeiro escalão da regra de indexação das pensões de 1,5 IAS para 2 IAS.

¹⁴ Da Segurança Social, já que as pensões de invalidez da CGA estão incluídas nas de velhice.

despesa com as pensões de velhice e invalidez aumentará de 7,2 por cento do PIB em 2016 para 10,2 por cento do PIB em 2047, altura em que se inverterá a tendência. A despesa com pensões de sobrevivência deverá manter-se em 1,2 por cento do PIB até 2039, momento a partir do qual deverão diminuir cifrando-se em 1,0 por cento do PIB em 2070.

No que diz respeito ao financiamento, considerando só a despesa em pensões do sistema previdencial da Segurança Social e as respetivas contribuições e quotizações¹⁵, o sistema é deficitário até 2059, ano em que se inverte a situação.

Gráfico 19 – Despesa com pensões (sinal negativo) e contribuições do regime previdencial da Segurança Social



Fonte: Portugal – Country Fiche, January 2018, GPEARI/MF, ASF e GEP/MTSS.

O fator demográfico, quantificado pelo rácio de dependência de idosos¹⁶, é o principal responsável pelo aumento da despesa futura em pensões (+10,9 p.p. entre 2016 e 2070) até meados da década de quarenta. Este rácio mais que duplica entre 2016 e 2070 (de cerca de 3 pessoas com 65 ou mais anos por cada 10 com idade entre os 20-64 anos em 2016 para cerca de 7 pessoas em 2070).

¹⁵ Lembra-se que o sistema não contributivo da Segurança Social (sistema de proteção social de cidadania na terminologia da Lei de Bases da Segurança Social) é financiado por transferências do Orçamento do Estado e por consignação de receitas fiscais. A CGA é um sistema fechado, sendo que os novos trabalhadores das Administrações Públicas passaram a pertencer à segurança social e, portanto, pagando contribuições para este sistema. É de salientar ainda que só em 2009 os serviços diretos da Administração Pública passaram a pagar contribuição patronal.

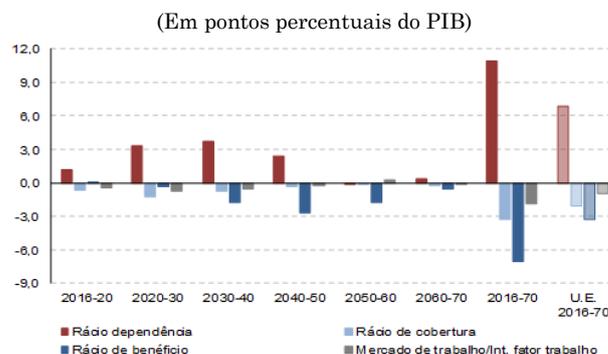
¹⁶ O rácio de dependência de idosos é dado pelo número de pessoas com 65 anos ou mais na população com 20 aos 64 anos.

¹⁷ O rácio de benefício é dado pelo peso da pensão média no PIB por hora trabalhada.

¹⁸ O rácio de cobertura é obtido pelo rácio do número de pensões na população com 65 ou mais anos.

Este efeito é completamente anulado pelos restantes componentes, nomeadamente pelo rácio de benefício¹⁷ e de cobertura¹⁸ que contribuem para a diminuição da despesa com pensões em 7,1 p.p. e 3,3 p.p., respetivamente¹⁹.

Gráfico 20 – Contributos para a variação da despesa com pensões por pensionista



Fonte: Portugal – Country Fiche, January 2018, GPEARI/MF, ASF e GEP/MTSS.

Relativamente à evolução de alguns indicadores de eficiência do sistema, as projeções realizadas apontam para a descida da taxa média de substituição²⁰ das novas pensões de velhice do sistema contributivo em 12,4 p.p. entre 2016 e 2070, ainda que até 2025 se espere que este indicador aumente em resultado do forte incremento do número de anos da carreira contributiva. A diminuição da taxa de substituição é quase o dobro da prevista para a média da U.E., ainda que no final do horizonte da previsão se mantenha superior em cerca de 16 p.p.²¹ Por outro lado, o aumento da esperança média de vida aos 65 anos (em cerca de 5 anos entre 2016 e 2070) induz a uma variação do fator de sustentabilidade em +17,3 p.p., que combinado com o aumento da idade normal de reforma

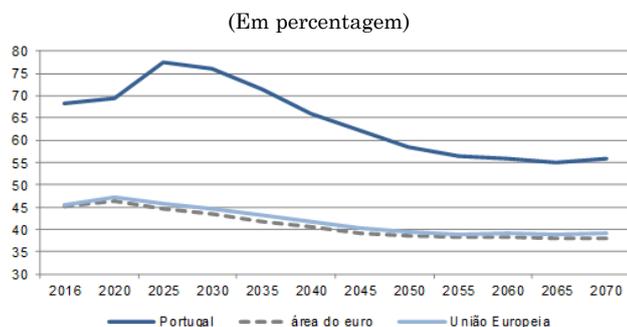
¹⁹ O efeito mercado de trabalho/efeito intensidade do trabalho, que é dado pelo rácio entre a população com idade entre os 20 e os 64 anos e o número de horas trabalhadas, tem um contributo negativo de 1,9 p.p. na variação da despesa com pensões entre 2016 e 2070.

²⁰ A taxa de substituição é obtida pelo rácio entre a média das novas pensões de velhice do sistema contributivo e o último salário médio.

²¹ Lembra-se que as pensões são calculadas com base em toda a carreira contributiva, sendo as remunerações atualizadas com base em 75% do Índice de Preços no Consumidor (IPC) sem habitação e 25% da evolução média dos ganhos subjacentes às contribuições, com um limite máximo do IPC sem habitação mais 0,5 p.p.

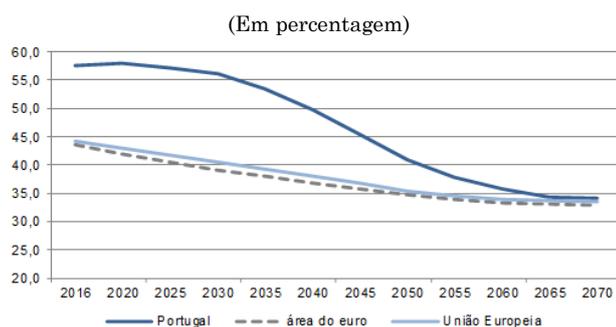
(3,2 anos no horizonte total) e uma carreira contributiva em média inferior aos 40 anos (ainda que se tenha assumido um aumento de 4,7 anos, superior ao da idade normal de reforma) justificam o comportamento da taxa de substituição.

Gráfico 21 – Taxa média de substituição da pensão de velhice do regime previdencial



Fonte: The 2018 Ageing Report, European Economy, Institutional Paper 79, May 2018.

Gráfico 22 – Rácio de benefício das pensões públicas



Fonte: The 2018 Ageing Report, European Economy, Institutional Paper 79, May 2018.

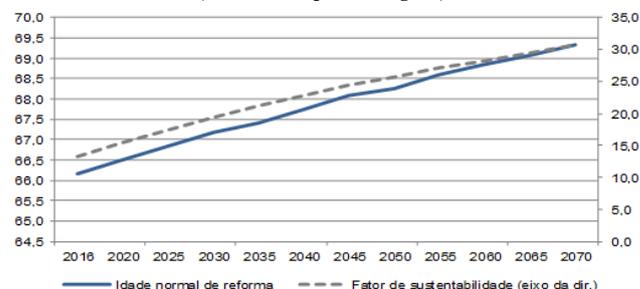
O rácio de benefício²² das pensões públicas deverá passar de 57,5 por cento em 2016 para 34 por cento em 2070, uma queda mais acentuada que para a média da U.E., e que para a área do euro, ainda que em 2070 se mantenha acima. Esta evolução tem implícito um crescimento mais acentuado do salário médio da economia (3 por cento em média) em relação à atualização das pensões em pagamento, dado que a variação média do PIB real de 0,9 por cento implica que as pensões iguais ou acima a duas

²² O rácio de benefício é dado pelo rácio entre a pensão média por pensionista e o salário médio.

vezes o Indexante de Apoios Sociais tenham uma atualização inferior ao IPC sem habitação.

Gráfico 23 – Idade normal de reforma e Fator de sustentabilidade - Portugal

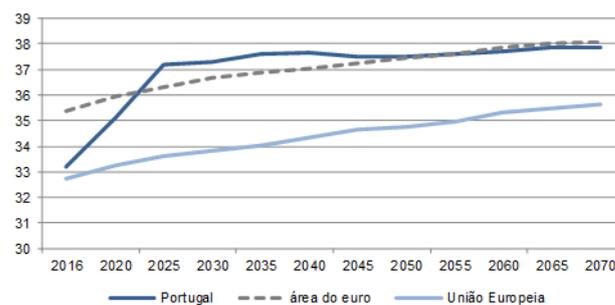
(Em anos e percentagem)



Fonte: The 2018 Ageing Report, European Economy, Institutional Paper 79, May 2018.

Gráfico 24 – Carreira contributiva

(Em anos)



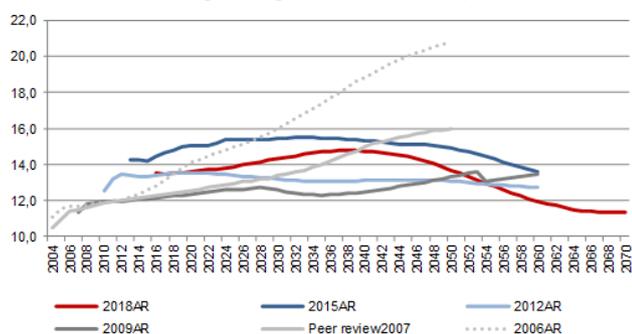
Fonte: The 2018 Ageing Report, European Economy, Institutional Paper 79, May 2018.

Em termos das diferentes projeções realizadas ao longo do tempo, é notório o impacto das alterações de política introduzidas em 2007 (ver Quadro 5) na redução da despesa com pensões. Porém, é preciso ter em conta que as projeções anteriores ao exercício de 2012 foram feitas a preços do ano base. Por outro lado, as medidas de política consideradas nas projeções de 2015, com efeito positivo na despesa, foram parcialmente compensadas pelas medidas tidas em conta nas últimas projeções. Contudo, é de notar que o maior efeito está relacionado com a alteração das hipóteses macroeconómicas e demográficas, mas também as alterações do número de pensões e pensão média considerada nos anos base²³.

²³ No caso do exercício de 2018, a alteração das hipóteses macroeconómicas e demográficas contribuiu em 0,3 pontos

Gráfico 25 – Despesa com pensões em Portugal – comparação entre exercícios

(Em pontos percentuais do PIB)



Nota: As projeções do 2009AR, Peer review 2007 e 2006AR foram realizadas a preços do ano base (2007 no 2009AR e 2004 nos restantes).

Fonte: Portugal – Country Fiche, January 2018; Portugal – Country Fiche, January 2015; Portugal – Country Fiche, November 2011, Portugal – Country Fiche, December 2008, Portugal – Country Fiche, October 2007.

Quadro 6 – Decomposição das diferenças da despesa com pensões em Portugal - ano base versus final

(Em pontos percentuais do PIB)

	Alteração do Relatório _{t-1} das hipóteses	Melhoria do modelo/ cobertura	Intepetação de pol. Invariantes	Alterações de política	Relatório _t	Relatório _{t-1} - Relatório _t	
2018AR-2015AR ⁽¹⁾	-0,9	-2,2	1,3	0,0	0,2	-1,6	-0,7
2015AR-2012AR ⁽²⁾	-0,7	0,3	0,0	0,0	-0,4	-0,7	0,0
2012AR-2009AR ⁽³⁾	1,5	-1,3	0,0	0,0	0,0	0,2	-1,3
2009AR-Peer review 2007 ⁽⁴⁾	5,0	-2,5	0,0	0,0	0,0	2,4	-2,6
Peerreview 2007-2006AR ⁽⁴⁾	9,3	0,0	-0,7	0,0	-3,6	5,0	-4,3

Nota: (1) Diferenças entre 2016 e 2060; (2) entre 2013 e 2060; (3) entre 2010 e 2060; (4) entre 2005 e 2050.

Fonte: Portugal – Country Fiche, January 2018; Portugal – Country Fiche, January 2015; Portugal – Country Fiche, November 2011, Portugal – Country Fiche, December 2008, Portugal – Country Fiche, October 2007.

percentuais para o aumento da despesa entre 2016 e 2060, enquanto a alteração do número de pensões e a pensão média no

ano base (2016) contribuiu para a redução variação da despesa em 2,6 pontos percentuais.