

O efeito orçamental do envelhecimento da população em Portugal no contexto da União Europeia

Ariana Santos Paulo *

Vanda Geraldês da Cunha *

Resumo

O envelhecimento da população implica desafios económicos, orçamentais e sociais para um conjunto significativo de países, no qual Portugal se inclui, elevando o crescimento da despesa e podendo colocar em risco a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas. No contexto dos países da União Europeia (UE), o relatório elaborado pela Comissão Europeia e pelo Comité de Política Económica, aprovado este ano pelo Conselho Ecofin, projecta um aumento médio na despesa pública de cerca de 4,7 p.p. do PIB até 2060 resultante do efeito do envelhecimento, ceteris paribus. Este acréscimo decorre essencialmente da evolução projectada para as despesas em pensões, cuidados de saúde e cuidados continuados em percentagem do PIB, enquanto os rácios das despesas em educação e subsídios de desemprego no PIB apresentam uma variação ligeiramente negativa. No caso de Portugal, o aumento é inferior ao da média da UE, situando-se em 3,4 p.p. do PIB, reflectindo os efeitos da reforma recente do sistema de segurança social público. Neste artigo são apresentados os principais resultados deste relatório, comparando-os com os do relatório anterior de 2006, e incluindo, na última secção, uma análise de sensibilidade dos resultados a possíveis efeitos da recente recessão económica não incorporados no cenário base de projecção.

Palavras-Chave:

Envelhecimento, Pensões, Despesa pública, União Europeia, Crise económica

* Técnica do GPEARI-MFAP

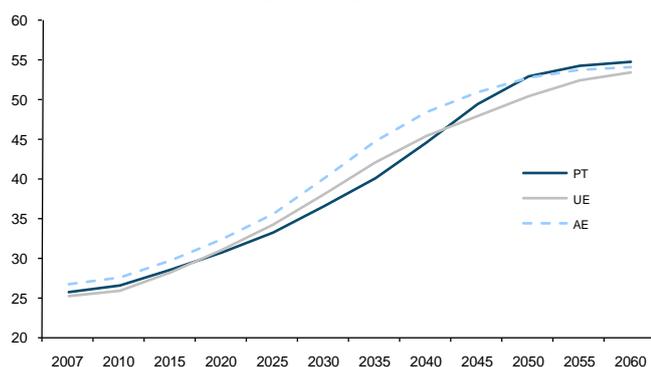
As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade das autoras podendo não coincidir com as da instituição que representam. Todos os erros e omissões são da responsabilidade das autoras.

1. Efeitos de longo prazo do envelhecimento

O envelhecimento da população, o qual resulta da combinação do aumento da esperança de vida com baixas taxas de natalidade, implica desafios económicos, orçamentais e sociais para o conjunto de países que constituem a União Europeia (UE), elevando o crescimento da despesa e podendo colocar em risco a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas.

De acordo com as projecções demográficas divulgadas pelo Eurostat em Abril de 2008, a alteração prevista da estrutura demográfica na UE implica um aumento significativo do rácio de dependência¹, projectando-se uma quase duplicação para o período de 2007 a 2060 (Figura 1). O agravamento deste rácio deverá ocorrer entre 2015 e 2035, período em que a geração *baby boom* atinge a idade legal de reforma.

Figura 1. Rácio de dependência
Em percentagem



Fontes: INE e Eurostat (EUROPOP 2008).

A 5 de Maio de 2009, o Conselho Ecofin aprovou o terceiro relatório sobre o impacto do envelhecimento da população na despesa pública dos Estados-membros da UE (*Ageing Report 2009*)². Este relatório foi elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento da População e Sustentabilidade (AWG)³ do Comité de Política Económica e pela Comissão Europeia e inclui projecções para todos os Estados-membros da UE e para a Noruega, para o período 2007-2060. O relatório

¹ Rácio entre a população inactiva (dos 0 aos 14 anos e a partir dos 65 anos) e a população activa (entre os 15 e 64 anos).

² Disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article14761_en.htm. Os exercícios anteriores foram elaborados em 2001 e 2006.

³ Acrónimo correspondente à designação inglesa *Ageing Working Group*.

apresenta projecções para a despesa pública relacionada com o envelhecimento desagregada em despesa em pensões, saúde, cuidados continuados, desemprego e educação. Assume como pressupostos as referidas projecções demográficas do Eurostat, bem como hipóteses harmonizadas para a população activa e para a evolução macroeconómica esperada em cada um dos Estados-membros.

De acordo com os pressupostos do mercado de trabalho subjacentes espera-se que para o conjunto da UE se verifique um aumento da taxa de participação (dos 15 aos 64 anos) em 3,5 p.p. (Quadro 1). Contudo, o maior aumento observa-se na taxa de participação dos trabalhadores com idades entre os 55 e 65 anos, com um aumento de 15,1 p.p. para a UE e de 13,3 p.p. para Portugal. As disparidades entre as taxas de participação de homens e mulheres deverão atenuar-se, especialmente nos países que apresentam taxas mais elevadas.

Espera-se que as taxas de emprego registem um crescimento, sendo na faixa etária entre os 55 e os 64 anos que se constata um crescimento mais significativo, 15,1 p.p para a UE e 13,6 p.p para Portugal, resultado das reformas destinadas a prolongar a vida profissional em muitos dos Estados-Membros.

Apesar do aumento das taxas de emprego, a diminuição projectada para a população activa fará com que o número de pessoas empregadas tenda a diminuir entre 2020 e 2060, estimando-se que, até 2060, haja menos 19 milhões de pessoas com emprego no conjunto da UE. A subida da imigração líquida projectada apenas em alguns países e o aumento das taxas de participação no mercado de trabalho em quase todos os países contribuirão apenas para um abrandamento no decréscimo no emprego.

Havendo diminuição da oferta de trabalho, apenas os aumentos na produtividade poderão originar crescimentos económicos futuros; caso contrário, observa-se um decréscimo da taxa de crescimento potencial do PIB.

Quadro 1. Evolução do mercado de trabalho
Em percentagem e pontos percentuais (variação) do PIB

	Taxa de emprego (15-64)				Taxa de emprego (55-64)				Taxa de participação (15-64)				Taxa de participação (55-64)				Taxa de desemprego (15-64)			
	2007		2020		2007		2020		2007		2020		2007		2020		2007		2020	
	Variação		Variação		Variação		Variação		Variação		Variação		Variação		Variação		Variação		Variação	
	2007	2020	2007-60	2007-60	2007	2020	2007-60	2007-60	2007	2020	2007-60	2007-60	2007	2020	2007-60	2007-60	2007	2020	2007-60	2007-60
Portugal	67,8	71,4	71,6	3,8	51,0	60,5	64,5	13,6	74,1	76,1	76,3	2,2	54,5	63,5	67,8	13,3	8,5	6,2	6,2	-2,3
União Europeia	65,5	69,0	69,9	4,4	44,9	54,5	60,0	15,1	70,6	73,2	74,1	3,5	47,5	56,9	62,5	15,1	7,2	5,7	5,7	-1,5
Área do Euro	65,5	69,5	70,1	4,6	42,6	54,8	60,3	17,7	70,8	73,8	74,4	3,6	45,3	57,5	63,0	17,7	7,6	5,9	5,8	-1,7

Fonte: EPC and EC (2009), *The 2009 Ageing Report*.

De acordo com o exercício realizado no âmbito do *Ageing Report 2009*, a taxa de crescimento anual da produtividade para a UE mantém-se praticamente estável - em torno de 1,7% - ao longo de todo o período de projecção. A única excepção ocorre na década de 2020, onde se assiste a um aumento da taxa de crescimento da produtividade instigado pelo contributo dos Estados-membros com níveis de produtividade mais baixos em processo de convergência até 2030. Desta forma, tem-se uma tendência decrescente das taxas de crescimento médio do produto potencial para o conjunto da UE, diferenciada por períodos: 2,4% entre 2007 e 2020, 1,6% no período 2021 a 2030, 1,5% de 2031 a 2040 e 1,3% entre 2041 e 2060.

Com base nestes pressupostos para os cenários demográfico e macroeconómico, as projecções da despesa em pensões resultaram de modelos nacionais, tendo sido sujeitas a um processo de *peer-review no AWG*; no caso das outras despesas associadas ao envelhecimento, as projecções foram elaboradas pelos serviços da Comissão e discutidas no mesmo Grupo de trabalho. Em qualquer dos casos, é importante ter em consideração três observações inerentes à elaboração das projecções de longo prazo:

- 1ª) O grau de incerteza é elevado, característica comum nas projecções de longo prazo;
- 2ª) As hipóteses são baseadas num cenário de “no policy change”, ou seja, não incorporando o impacto das reformas de contenção da despesa e a redução dos riscos de insustentabilidade prosseguidas pelos países após Julho de 2008, ou que possam vir a prosseguir no futuro;
- 3ª) As projecções são elaboradas com base em exercícios de equilíbrio parcial, não considerando diversas interações relevantes e, por conseguinte, limitando a análise económica.

2. Impacto orçamental do envelhecimento da população

Os resultados das projecções apontam para um aumento da despesa pública relacionada com o envelhecimento de cerca de 4,7 pontos percentuais (p.p.) do PIB até 2060 na UE e de mais de 5 p.p. na área do euro, reflectindo, em especial, a evolução projectada para as despesas relacionadas com pensões, cuidados de saúde e cuidados continuados (Quadro 2).

Quadro 2. Evolução esperada da despesa pública relacionada com o envelhecimento
Em percentagem e pontos percentuais (variação) do PIB

	Pensões		Saúde		Cuidados Continuados		Desemprego		Educação		Total	
	Variação		Variação		Variação		Variação		Variação		Variação	
	2007	2007-60	2007	2007-60	2007	2007-60	2007	2007-60	2007	2007-60	2007	2007-60
Portugal	11,4	2,1	7,2	1,9	0,1	0,1	1,2	-0,4	4,6	-0,3	24,5	3,4
União Europeia	10,2	2,4	6,7	1,5	1,2	1,1	0,8	-0,2	4,3	-0,3	23,1	4,7
Área do euro	11,1	2,8	6,7	1,4	1,3	1,4	1,0	-0,2	4,2	-0,3	24,3	5,2

Fonte: EPC and EC (2009), *The 2009 Ageing Report*.

No que se refere à despesa em pensões, constata-se que, no período em análise, o crescimento da despesa para Portugal (2,1 p.p.) é menor que para o conjunto de países pertencentes à UE (2,4 p.p.). Esta diferença deve-se, em particular, à reforma do sistema de pensões da Segurança Social iniciada em 2007 e alargada à Caixa

Geral de Aposentações no ano seguinte. As medidas adoptadas permitiram retirar Portugal de uma situação de risco elevado no que respeita a sustentabilidade das finanças públicas, tendo sido reclassificado para uma situação de risco médio.

O crescimento da despesa em pensões pode ser decomposto em quatro factores: rácio de dependência,

rácio de cobertura, efeito emprego e rácio de benefício. Algebricamente,

$$\frac{\text{Despesa em pensões}}{\text{PIB}} = \text{Rácio de dependência} \times \text{Rácio de cobertura} \times \text{Efeito emprego} \times \text{Rácio de benefício} \times \varepsilon$$

onde,

$$\text{Rácio de dependência} = \frac{\text{População 65 +}}{\text{População activa}}$$

$$\text{Rácio de cobertura} = \frac{\text{Número de pensionistas}}{\text{População 65 +}}$$

$$\text{Efeito emprego} = \frac{\text{População activa}}{\text{População empregada (15 - 64)}}$$

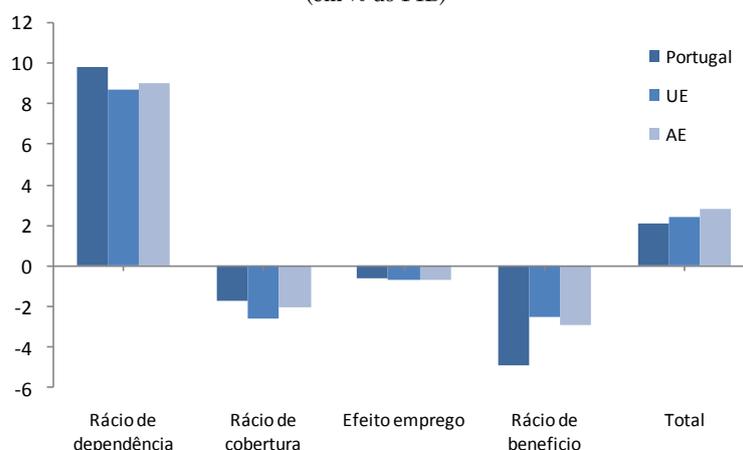
$$\text{Rácio de benefício} = \frac{\text{Pensão média}}{\text{PIB} / \text{N}^\circ \text{ horas trabalhadas (15 - 71)}}$$

$$\varepsilon = \frac{\text{População empregada (15 - 64)}}{\text{N}^\circ \text{ horas trabalhadas (15 - 71)}}$$

Os factores demográficos, representados pelo rácio de dependência, são o principal responsável pelo aumento da despesa futura em pensões (Figura 2). A contribuição da alteração demográfica no crescimento da despesa em pensões em Portugal é ainda superior (em 0,8 p.p.) à da média da União Europeia; os outros factores têm efeitos opostos contribuindo para a diminuição da despesa em percentagem do PIB. A contribuição do rácio de cobertura no crescimento da despesa para o conjunto da

UE é relativamente pequeno e tenderá a dissipar-se ao longo do período da projecção. A contribuição dada pelo emprego é igualmente pequena, diluindo-se até 2030. Por último, a contribuição dada pelo rácio de benefício induz a uma diminuição mais significativa no valor do crescimento da despesa em relação ao PIB, derivado sobretudo pelas reformas efectuadas nos sistemas de pensões em grande parte dos Estados-membros.

Figura 2. Decomposição da evolução da despesa em pensões entre 2007 e 2060
(em % do PIB)



Fonte: EPC and EPC (2009), *The 2009 Ageing Report*.

No caso de Portugal, o rácio de benefício apresenta uma contribuição significativa (4,9 p.p.) para a redução da despesa quando comparada com a média da UE (2,5 p.p.).

A União Europeia enfrenta também grandes desafios no que respeita aos cuidados de saúde, prevendo-se um aumento de 1,5 p.p. para o conjunto da UE até 2060 (Quadro 2). Estas projecções traduzem, essencialmente, o efeito da evolução demográfica, não tendo em conta o impacto tecnológico, dada a elevada incerteza sobre este efeito no futuro. Por um lado, existe evidência empírica de que a despesa com cuidados de saúde está fortemente relacionada com o aumento do rendimento e com o progresso tecnológico. Assim, novos tratamentos e métodos de diagnóstico contribuem significativamente para o crescimento da despesa. Contudo, poderão também introduzir poupanças a longo prazo, já que o investimento em tecnologias nas áreas da saúde e da prevenção proporciona meios para que a população se mantenha saudável e activa por mais tempo, proporcionando igualmente oportunidades de emprego e crescimento.

Também os cuidados continuados irão colocar pressão nas despesas públicas, na medida em que a população envelhece, necessitando de mais infra-estruturas de apoio, e a maior participação das mulheres no mercado de trabalho e o prolongamento da vida activa induzem alterações na estrutura familiar, dificultando o apoio informal dado habitualmente pelas famílias (cônjuge e filhos). As projecções apontam para um aumento da despesa pública em cuidados continuados, até 2060, de 1,1 p.p. para o conjunto da UE e de 0,1 p.p. no caso de Portugal.

As alterações demográficas afectarão também o número de crianças e jovens nas próximas décadas, com consequentes implicações no rácio da despesa em educação em percentagem do PIB. Seria expectável observar-se aumentos da despesa no curto prazo, motivados pelo maior investimento em capital humano e

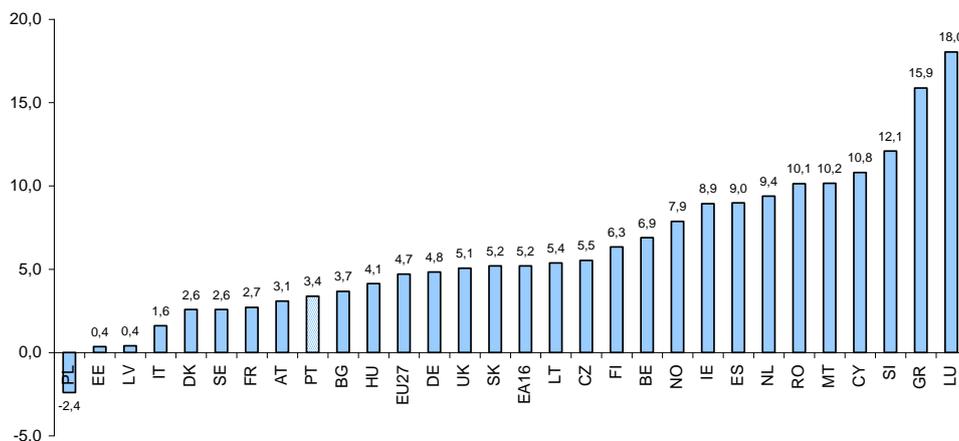
melhoria da qualidade da educação prestada e diminuições no longo prazo, devido ao decréscimo do número de jovens e ao aumento da produtividade dos jovens trabalhadores que durante a sua formação usufruíram de melhores condições de ensino. Contudo, o efeito demográfico prevalece, e observa-se um decréscimo de 0,3 p.p. na despesa em educação para todo o horizonte temporal (Quadro 2).

No quadro deste exercício, Portugal está no grupo dos países com perspectivas de um aumento moderado na despesa em pensões nas próximas décadas (Quadro 2). Contudo, relativamente às despesas com saúde, o aumento situa-se ligeiramente acima da média da área do euro e do conjunto da UE, verificando-se o inverso na despesa em cuidados continuados, onde Portugal apresenta um dos valores mais baixos quer para o nível quer para a variação deste tipo de despesa. No entanto, há que ter em consideração que a comparabilidade internacional desta despesa apresenta algumas limitações, devido, em parte, à não uniformização da sua definição, sendo frequentemente classificada como despesa de saúde em vez de cuidados continuados.

É ainda de assinalar a grande dispersão da variação da despesa pública associada ao envelhecimento, com aumentos superiores a 12 p.p. do PIB no Luxemburgo, Grécia e Eslovénia, diminuição na Polónia e aumentos marginais na Estónia e Letónia (Figura 3).

Comparando as projecções actuais com as publicadas no Relatório sobre o Envelhecimento de 2006, a evolução esperada da despesa total com o envelhecimento no conjunto dos países pertencentes à UE é ligeiramente superior (em cerca de 0,5 p.p.) no horizonte temporal considerado. No entanto, existem diferenças significativas entre Estados-membros.

Figura 3. Acréscimo na despesa pública relacionada com o envelhecimento na UE (2060-2007)
Em pontos percentuais do PIB

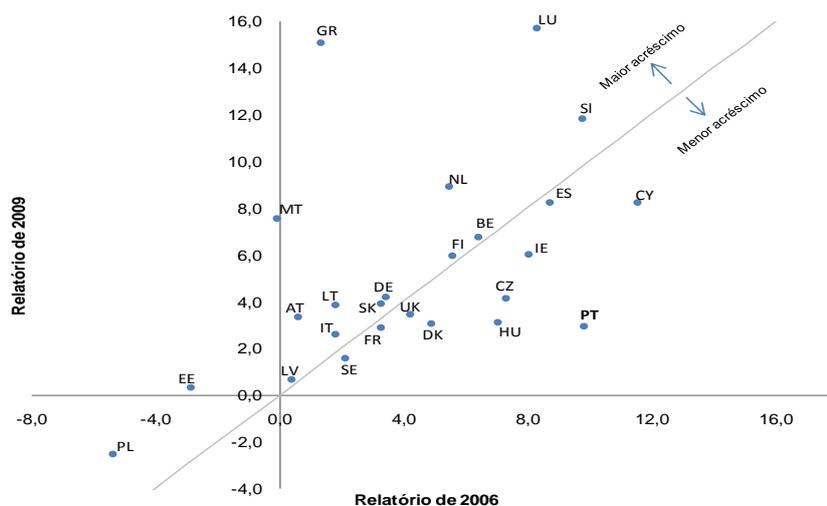


Fonte: EPC and EC (2009), *The 2009 Ageing Report*.

De acordo com a Figura 4, os países podem ser agrupados em três grupos distintos, tendo em consideração a evolução face ao último relatório. Os países cuja despesa aumenta de forma acentuada, aqueles que registam aumentos moderados e os registam aumentos menores. Os países com aumentos menores, na sua generalidade, adoptaram reformas estruturais nos seus sistemas de pensões, nomeadamente através de alterações na indexação das prestações levando a que as pensões aumentem a um ritmo mais lento que os salários, diminuindo de forma substancial a despesa

total com o envelhecimento. No primeiro grupo, com um aumento significativo encontram-se: Luxemburgo, Grécia, Estónia, Malta, Áustria, Polónia e Lituânia, elevando o risco de sustentabilidade das finanças públicas, *ceteris paribus*. Os casos da Bélgica, Alemanha, Espanha, Itália, Letónia, Países Baixos, Eslovénia, Eslováquia e Finlândia pertencem ao segundo grupo e, o último conjunto de países, caracterizado pela implementação de reformas de contenção da despesa, é constituído pela República Checa, Dinamarca, Irlanda, França, Chipre, Hungria, Portugal, Suécia e Reino Unido.

Figura 4. Custo total do envelhecimento 2050-2007
Ageing Report 2009 vs. Ageing Report 2006



Fonte: EPC and EC (2009), *The 2009 Ageing Report*.

No caso de Portugal, a evolução demográfica juntamente com um sistema de pensões público relativamente generoso (caracterizado no *Ageing Report* de 2006), originou um aumento significativo na despesa pública em pensões aquando das projecções de 2006. Contudo, 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 agora Portugal no grupo de países com menor acréscimo na despesa total com o envelhecimento.

Paralelamente à reforma dos sistemas de pensões, verificada na maioria dos Estados Membros, vários países introduziram regimes complementares de reforma, transferindo uma parte das contribuições dos regimes públicos para fundos privados como é o caso da Bulgária, Estónia, Letónia, Hungria, Polónia, Eslováquia e Suécia. Outros países como a Suécia, a Dinamarca, os Países Baixos, o Reino Unido e a Irlanda possuem, há vários anos, regimes de pensões profissionais privados, nalguns casos, complementares aos regimes públicos.

Note-se ainda que a avaliação da sustentabilidade das finanças públicas deverá atender não só ao crescimento da despesa, mas também ao risco de pensões

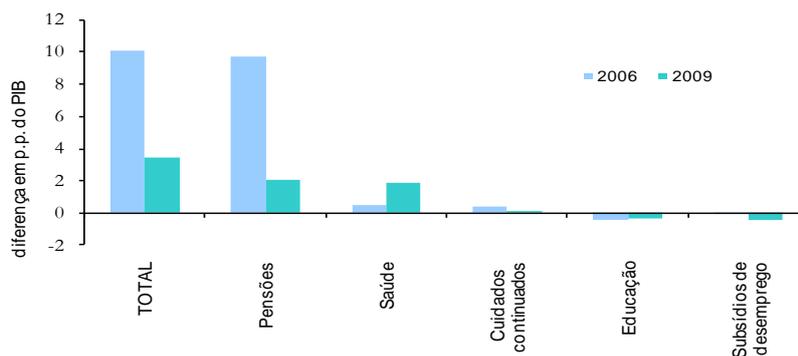
inadequadas, tendo em consideração que reduções no rendimento relativo dos futuros pensionistas podem resultar em pressões para o aumento de outras prestações sociais.

O caso de Portugal

Como analisado anteriormente, no cenário base das projecções do *Ageing Report*, Portugal apresenta um custo associado ao envelhecimento da população estimado num aumento da despesa pública de 3,4 p.p. do PIB entre 2007 e 2060. Este valor é inferior quer à média do conjunto dos países da UE (4,7 p.p.) quer à média da área do euro (5,2 p.p.) e significativamente inferior ao custo estimado no Relatório de 2006 que apontava para um acréscimo de 10,1 p.p. do PIB entre 2004 e 2050 (Figura 5).

As novas projecções reflectem essencialmente a revisão em baixa no acréscimo da despesa pública em pensões, enquanto que para as despesas em saúde se projecta um aumento mais notório do que no exercício anterior. As restantes despesas associadas ao envelhecimento da população continuam a apresentarem um contributo marginal ou até mesmo negativo para a evolução da despesa pública a longo prazo.

Figura 5. Acréscimo na despesa pública relacionada com o envelhecimento
Ageing Report 2006 (2050-2040) vs. Ageing Report 2009 (2060-2007)



Fonte: EPC and EC (2009), *The 2009 Ageing Report*.

A revisão significativa nas projecções da despesa em pensões reflecte, em larga medida, os efeitos das reformas entretanto levadas a cabo ao nível do sistema

público de pensões, bem como a alteração das hipóteses de projecção demográfica e macroeconómicas.

A reformulação do modelo de projecção relativo ao sub-sistema de pensões dos funcionários públicos admitidos até 2005 - Caixa Geral de Aposentações (CGA), também contribuiu, em menor grau, para a revisão dos resultados das projecções⁴ (Quadro 3).

As medidas de reforma

As medidas de reforma consideradas nas projecções mais recentes referem-se às principais medidas acordadas entre o Governo e os Parceiros Sociais em Outubro de 2006, as quais entraram em vigor em 2007 para o sistema da Segurança Social e em 2008 para a CGA⁵:

- i) Indexação das pensões à inflação, tendo em conta o crescimento real do PIB e o valor das pensões a actualizar;
- ii) Penalização adicional da pensão estatutária por antecipação da reforma face à idade legal (passagem de 4.5 por cento ao ano para 0.5 por cento ao mês);
- iii) Antecipação do período de transição para o novo regime de determinação das pensões (Decreto-Lei n.º 35/02), o qual tem em conta toda a carreira contributiva, considerando um cálculo proporcional das novas reformas no período entre 2007 e 2016;

- iv) 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 65 anos em 2006 e no ano anterior ao do início da pensão.

Tratam-se de medidas que, pela sua natureza, surtirão efeitos essencialmente no longo prazo, em particular a introdução do factor de sustentabilidade. Este factor consiste numa das medidas mais relevantes para assegurar a contenção na evolução futura da despesa em pensões, apresentando a vantagem de tornar as projecções mais robustas a ganhos de esperança de vida diferentes dos projectados.

⁴ Entre outras diferenças, o novo modelo utilizado considera os perfis dos subscritores e aposentados/ pensionistas por idade e género, enquanto o modelo anterior considerava valores agregados. Esta diferença é particularmente relevante num sistema fechado a novas inscrições, como é o caso da CGA desde 2006.

⁵ Concretamente, através da Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007 de 16 de Janeiro de 2007), do Decreto-Lei n.º 87/2007 de 10 de Maio e das Leis n.º 52/2007 de 31 de Agosto e n.º 11/2008 de 20 de Fevereiro.

Quadro 3. Decomposição da diferença das projecções de despesa em pensões entre 2006 e 2009

(% do PIB)	2005	2007	2020	2030	2040	2050
Ageing Report 2006	11,5	11,7	14,1	16,0	18,8	20,8
- Nova modelização (CGA) ⁽¹⁾	-0,6	-0,1	-0,6	-0,5	-0,8	-1,3
- Reforma do sistema público de pensões	0,0	-0,1	-0,9	-2,1	-3,0	-3,6
- Alteração das hipóteses	-0,1	-0,1	-0,2	-0,8	-2,5	-2,6
Ageing Report 2009	10,9	11,4	12,4	12,6	12,5	13,3

Nota:

(1) Inclui outros efeitos como a revisão da informação para o ano base.

Fonte: EPC and EC (2009), *Country Fiche* Portugal.

Tendo em conta as projecções demográficas do Eurostat (EUROPOP 2008) para Portugal, os ganhos projectados

para a esperança média de vida conduzem à seguinte evolução para o factor de sustentabilidade:

Quadro 4. Evolução do factor de sustentabilidade

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Factor de sustentabilidade	1,00	0,97	0,93	0,88	0,84	0,81	0,77

Fontes: INE e Eurostat (EUROPOP 2008).

Hipóteses subjacentes

Em relação às hipóteses dos cenários demográfico e macroeconómico subjacentes à projecção da despesa em pensões, o exercício de 2009 apresenta um maior crescimento demográfico explicado, no essencial, pelas diferentes hipóteses em relação aos fluxos líquidos de imigração (Quadro 5.A). Enquanto a taxa de fertilidade

bem como a esperança média de vida evoluem de forma idêntica em ambos os cenários, o novo exercício assumiu a manutenção dos fluxos líquidos de imigração em níveis mais próximos dos observados nos últimos anos enquanto o exercício de 2006 considerava uma redução desses fluxos para cerca de um terço no final do horizonte de previsão (2050).

Quadro 5.A. Principais hipóteses subjacentes – Demográficas

	2006				2009			
	2004	2010	2030	2050	2008	2010	2030	2050
Taxa total de fertilidade	1,5	1,5	1,6	1,6	1,4	1,4	1,4	1,5
Esperança média de vida à nascença								
masculina	74,2	75,5	79,0	81,2	75,5	75,9	79,3	82,3
feminina	81,0	82,2	85,2	86,7	82,1	82,4	84,9	87,3
aos 65 anos								
masculina	15,6	16,4	18,6	19,9	16,3	16,6	18,7	20,7
feminina	19,0	19,8	21,9	23,1	19,9	20,1	22,1	23,9
Fluxos de imigração líquida (10 ^{^3})	41,8	18,3	15,0	14,9	51,8	51,1	46,1	38,8
População (10 ^{^9})	10,5	10,7	10,7	10,1	10,6	10,7	11,3	11,5
Rácio dependência (+65/15-64, %)	24,9	26,5	39,2	58,5	25,9	26,6	36,6	53,0

Fontes: INE e Eurostat (EUROPOP 2008).

No que se refere ao cenário macroeconómico, as hipóteses actualmente consideradas conduzem a um crescimento real do PIB superior (em cerca de 0,5 p.p.

em termos médios anuais), dado o maior crescimento da produtividade e do emprego, o qual estabiliza agora em termos médios. Os níveis projectados para a taxa de

actividade (15-64 anos), ligeiramente inferiores aos do exercício anterior, são compensados pela menor redução projectada para a população em idade activa desse mesmo escalão etário. (Quadro 5.B).

Quadro 5.B. Principais hipóteses subjacentes – Macroeconómicas

	2006				2009			
	2004	2010	2030	2050	2008	2010	2030	2050
Produtividade (t.v. anual)	0,5	2,1	1,7	1,7	1,2	1,1	2,7	1,7
Emprego (t.v. anual)	0,9	0,3	-0,7	-0,7	0,3	0,8	-0,1	-0,5
PIB (t.v. real)	1,4	2,4	1,0	1,0	1,5	2,0	2,5	1,2
Taxa de actividade (15-64)	73,4	76,2	77,1	77,7	74,4	75,2	76,4	76,6
Taxa de emprego (15-64)	68,9	71,9	72,8	73,4	68,4	69,4	71,6	71,8
Taxa de emprego (15-71)	64,6	67,6	67,0	66,2	64,4	65,4	67,4	67,1
Pop. idade activa (15-64, t.v.a.)	0,3	-0,1	-0,7	-1,0	0,2	0,2	-0,3	-0,4

Fontes: EC and EPC, 2006 Ageing Report e 2009 Ageing Report.

Adicionalmente, assumiu-se o prolongamento da vida activa em termos médios, tendo em conta que as recentes medidas de reforma criam incentivos para adiar a passagem à situação de reforma. Deste modo, o acréscimo projectado para a taxa de emprego até aos 71 anos é agora superior ao do exercício anterior.

As hipóteses subjacentes para a evolução da taxa de juro real e do deflador do PIB a longo prazo mantêm-se idênticas (nos 3 e 2%, respectivamente).

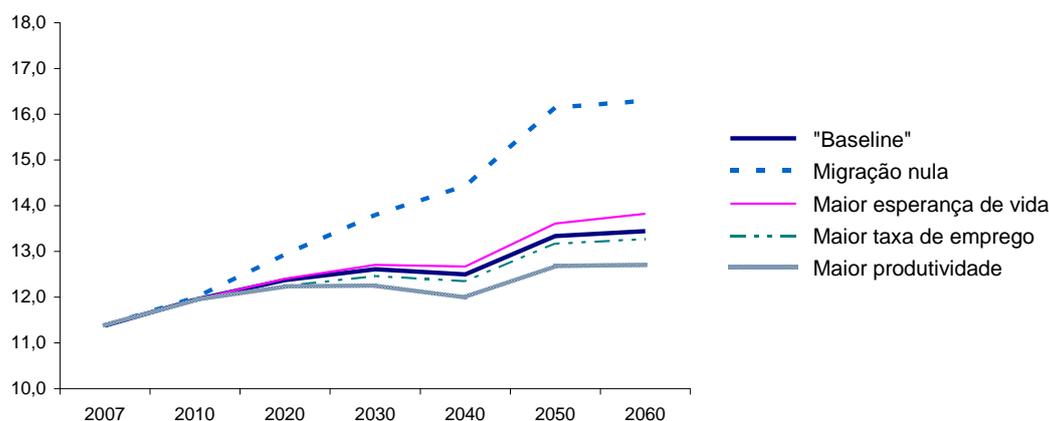
Como analisado, as novas hipóteses consideradas para a projecção da despesa pública em pensões tiveram um

contributo significativo para a redução dessa despesa. Neste contexto, procede-se, em seguida, a uma análise de sensibilidade da evolução da despesa em pensões a diferentes hipóteses subjacentes, em particular para as variáveis com maior risco de incerteza associado.

Análise de sensibilidade

Este exercício de análise de sensibilidade foi elaborado alterando o parâmetro respectivo de cada variável em relação ao cenário central (*baseline*), mantendo constante todos os restantes parâmetros (Figura 6).

Figura 6. Acréscimo na despesa pública relacionada com o envelhecimento – Cenários alternativos



Fonte: EPC and EC (2009), *The 2009 Ageing Report*.

No cenário de maior taxa de emprego, verifica-se que um aumento de 1 p.p. nesta taxa não altera os resultados de forma significativa. Já um acréscimo de 0,25 p.p. na taxa de crescimento produtividade do trabalho conduz a uma redução na despesa pública em pensões de 0,7 p.p. em 2060, uma vez que com a recente reforma a actualização das pensões deixou de estar indexada aos aumentos salariais (e ganhos de produtividade).

Nos cenários demográficos alternativos, foram testados os efeitos de mais um ano na esperança média de vida em 2060 e de uma hipótese extrema de migração nula. O acréscimo de um ano na esperança de vida implica um aumento no rácio da despesa em pensões em relação ao PIB de 0,4 p.p. Este aumento moderado reflecte o efeito mitigador do factor de sustentabilidade, o qual minimiza a exposição da despesa em pensões à incerteza associada à evolução da esperança de vida. A hipótese de migração nula é de facto a mais extrema, conduzindo a um acréscimo de quase 3 p.p. na despesa em pensões em relação ao cenário central. Esta hipótese tem associada uma redução do emprego e do crescimento do PIB e, em consequência, o “efeito denominador” de menor PIB excede o “efeito numerador” de despesas em pensões inferiores a longo prazo.

Tendo em conta os resultados desta análise de sensibilidade, pode concluir-se que alterações no cenário demográfico podem ter efeitos mais significativos na projecção da despesa em pensões do que variantes nas hipóteses macroeconómicas (não considerando efeitos de segunda ordem sobre a demografia). Os resultados são particularmente sensíveis às hipóteses sobre a evolução dos fluxos migratórios líquidos.

3. Possíveis efeitos da recessão económica

A recente crise financeira e económica originou um declínio significativo da actividade económica, propagando-se rapidamente e resultando numa recessão a nível mundial. Os ganhos conseguidos por muitos Estados Membros, no que respeita a consolidação orçamental e redução do montante da dívida, dissipam-se à medida que os Governos intervêm na economia para estabilizar o sistema financeiro e fomentar a retoma.

Outra variável profundamente afectada pela crise, com um desfasamento temporal superior, é o emprego,

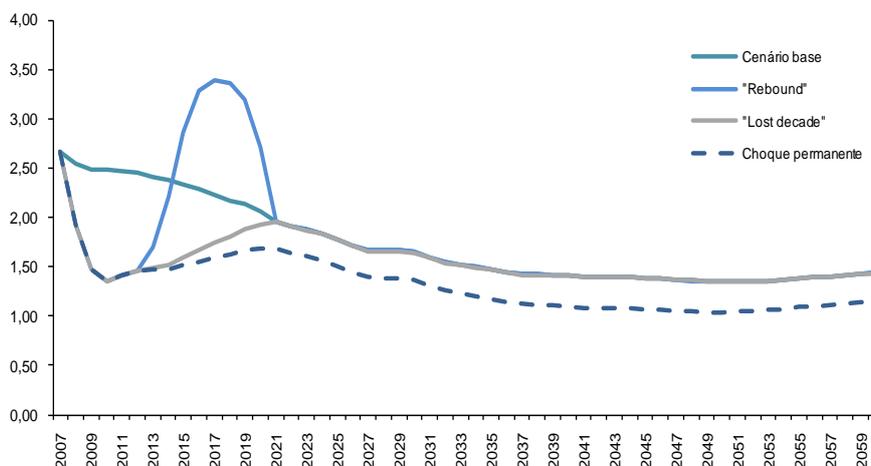
observando-se por toda a UE uma diminuição do número de postos de trabalho. Esta situação coloca em risco o crescimento potencial da UE (Figura 7), já afectado pelo envelhecimento demográfico.

Dado que os desenvolvimentos económicos mais recentes não foram incorporados nas hipóteses subjacentes ao cenário central⁶, a Comissão Europeia elaborou um exercício adicional de avaliação do impacto da contracção económica nas projecções de longo prazo. Para esse efeito, considerou três trajectórias possíveis de cenários alternativos que contemplam uma revisão do crescimento potencial. Os cenários alternativos consideram dois tipos de choques: temporários e permanente.

Os choques temporários diferem entre si pela sua duração e dividem-se no “*Rebound recovery*” e no “*Lost decade*”. O primeiro caracteriza-se por uma diminuição do crescimento potencial até 2013, seguindo-se um período de crescimento acentuado, compensando as perdas verificadas nos anos anteriores, e retornando, em 2020, ao nível de crescimento do PIB potencial anterior à crise. O cenário “*Lost decade*” assume uma queda de 0,2 p.p. por ano até 2020, ano a partir do qual as taxas de crescimento retornam ao previsto no cenário base, mas não ao nível inicial. O choque permanente tem como pressuposto uma diminuição permanente no PIB potencial em 0,4 p.p., durante o período de 2007 a 2060, com um aumento da taxa de desemprego em 1 p.p. e uma redução na taxa de crescimento da produtividade em cerca de 0,25 p.p (Figura 7).

⁶ As projecções macroeconómicas de longo prazo encontram-se ancoradas nas Previsões de 2008 da Primavera da Comissão Europeia para o período 2008-2010.

Figura 7. Crescimento do PIB potencial na UE 27 – Cenários de crise possíveis

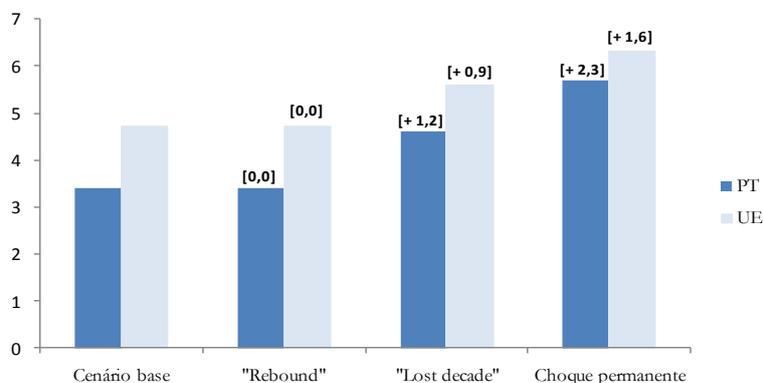


Fonte: EPC and EC (2009), *The 2009 Ageing Report*.

Os efeitos projectados para cada um destes cenários - excluindo o cenário “Rebound recovery” que não teria qualquer efeito a longo prazo - relativamente ao cenário base variam entre 0,9 p.p. e 1,6 p.p. para o conjunto da UE e entre 1,2 p.p. e 2,3 p.p no caso de Portugal (Figura

8). É de notar que embora estes efeitos na despesa sejam maiores para Portugal, a variação da despesa total com o envelhecimento até 2060 é ainda assim superior para a UE do que para Portugal, em todos os cenários.

Figura 8. Acréscimo da despesa total relacionada com o envelhecimento sob os diferentes choques (2060-2007) (variação em p.p. do PIB)



Nota: Os valores entre parêntesis referem-se ao acréscimo da despesa pública nos diferentes cenários da crise económica face ao aumento da despesa pública resultante apenas do efeito do envelhecimento (cenário base).

Fonte: EPC and EC (2009), *The 2009 Ageing Report*.

Nos cenários de “choque temporário”, os efeitos sobre a despesa futura em pensões seriam menores do que no caso de choque permanente, em particular no longo prazo. De acordo com as hipóteses do modelo, acréscimos de produtividade (e salários) menores no curto prazo resultam em pensões relativamente mais baixas no

futuro, mas devido ao “efeito denominador”, a despesa em pensões em percentagem do PIB seria ainda superior à do cenário central.

Na actual situação económica ao nível da UE, caracterizada por uma grande incerteza quanto às

perspectivas futuras, torna-se evidente que é fundamental colocar em prática as medidas de política que impeçam que a crise actual se transforme num choque permanente. Para tal, é essencial articular a adopção de medidas de curto e médio prazo, que permitam a retoma económica, com as reformas estruturais de longo prazo, como o prolongamento da vida activa, fazendo face aos desafios causados pelo envelhecimento da população.

Com efeito, a crise vem acrescentar-se ao impacto económico do envelhecimento demográfico na despesa pública em pensões, saúde e outras despesas sensíveis à estrutura etária da população, ainda que as suas

consequências venham a depender essencialmente da dimensão e da duração da recessão.

Por outro lado, as medidas de estabilização e de estímulo à actividade económica entretanto tomadas têm repercussões ao nível dos saldos orçamentais e, de forma mais notória, na dinâmica da dívida pública. Esta evolução reforça a necessidade de retomar trajectórias sustentáveis para as finanças públicas logo que possível. Para tal, as medidas de consolidação orçamental devem continuar a ser acompanhadas pelas reformas estruturais que potenciam o crescimento de longo prazo, em particular no domínio do mercado de trabalho e do capital humano, visando o aumento da produtividade.