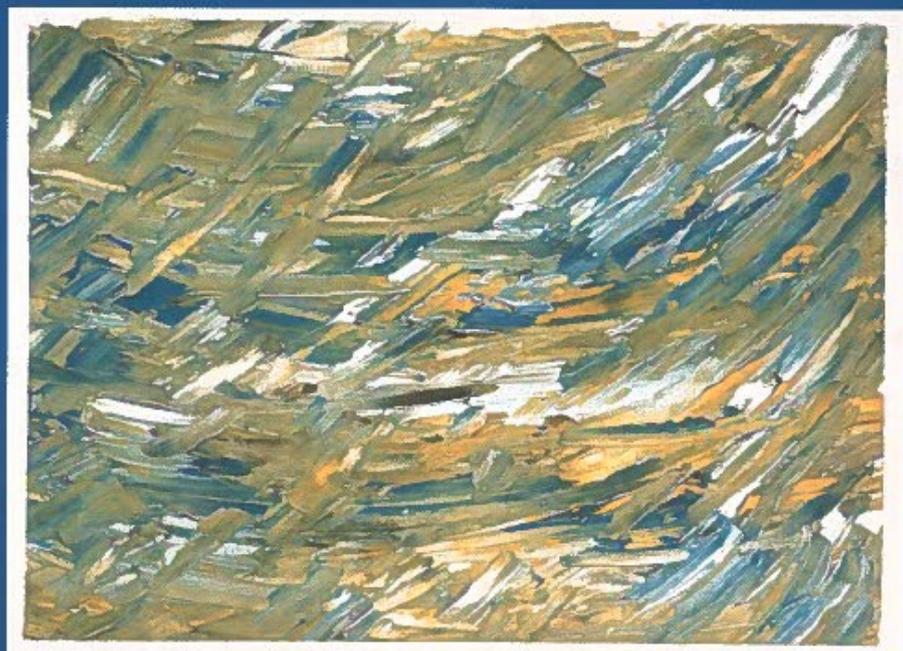


Ministério do Trabalho e da Solidariedade

A Sustentabilidade Financeira do Sistema de Solidariedade e Segurança Social



A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

COMISSÃO DE REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE BASES DO SISTEMA
DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO SISTEMA DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

RELATÓRIO FINAL

© Ministério do Trabalho e da Solidariedade (MTS), 2002

**A Sustentabilidade Financeira do Sistema de Solidariedade e Segurança Social:
Relatório Final**

Primeira edição: Abril de 2002

Tiragem: 1000 exemplares

ISBN: 972-704-211-2

Depósito legal: 178453/02

Composição (em caracteres Palatino, corpo 10) e capa: Celta Editora

Impressão e acabamentos: Grafis, CRL, Portugal

Cópia e difusão livres de direitos, de acordo com a legislação em vigor,
agradecendo-se a indicação de fonte.

MTS/DEPP, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento

Rua Castilho, 24, 2.º, 1250-069 Lisboa

Tel.: (+351) 213.114.900

Fax: (+351) 213.114.949

E-mail: depp@deppmts.gov.pt

Página: www.deppmts.gov.pt

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
1 A NECESSIDADE DA REFORMA: CONDICIONALISMOS DEMOGRÁFICOS E MACROECONÓMICOS	5
1.1 As consequências do envelhecimento da população	5
1.2 A evolução macroeconómica	6
1.3 A (i)maturidade do sistema de protecção social	6
2 A NOVA LEI DE BASES	9
2.1 A adequação selectiva das fontes de financiamento	10
2.2 Capitalização pública de estabilização	11
2.3 A nova fórmula de cálculo das pensões de velhice e de invalidez	11
2.4 Outras disposições no âmbito dos Acordos de Modernização da Protecção Social e sobre a Introdução de Limites Opcionais às Contribuições para o Sistema de Repartição	15
3 O MODELO DE PREVISÃO UTILIZADO	17
3.1 Modelo de Censuração e Simulação do Subsistema Previdencial e de Pensões Português (ModPensPor)	19
3.2 As alterações de parametrização do modelo decorrentes da nova Lei de Bases	20
4 OS DADOS DE PARTIDA: HIPÓTESES DE BASE	23
4.1 Dados físicos	25
4.2 Dados financeiros	26

5	CENÁRIOS DE LONGO PRAZO	29
5.1	Cenário demográfico	30
5.2	Cenário macroeconómico central	32
5.3	Projeções financeiras do Sistema de Segurança Social, 2000-2050	35
6	VARIANTE AO CENÁRIO CENTRAL DE LONGO PRAZO	43
	CONCLUSÕES	47
	Referências bibliográficas	51

ÍNDICE DE GRÁFICOS, FIGURA E QUADROS

Gráficos

1	População por escalões etários em percentagem da população total (2000-2050)	31
2	Indicadores de dependência	32
3	Saldo anual após incorporação de reservas do FEFSS, em percentagem do PIB: cenário central	37
4	Despesa com pensões do subsistema previdencial, em percentagem do PIB: cenário central	37
5	Reservas acumuladas do FEFSS, em percentagem do PIB: cenário central	38
6	Taxas de crescimento anual de receitas (sem considerar transferências do FEFSS) e despesas do subsistema previdencial: cenário central	39
7	Estrutura de gastos em pensões por eventualidade: cenário central	40
8	Reservas acumuladas do FEFSS, em percentagem do PIB	45
9	Saldo anual após incorporação de reservas do FEFSS, em percentagem do PIB	45

Figura

1	Enquadramento do Sistema de Solidariedade e Segurança Social	29
---	--	----

Quadros

1	Estimativas macroeconómicas da CLBSS e evolução verificada (1996-2000)	24
2	Dados físicos (2000)	26
3	Estimativas de dados financeiros (2000)	27
4	Previsões de receitas, ModPensPor e OE 2002 (2000-2002)	27
5	Previsões de despesas, ModPensPor e OE 2002 (2000-2002)	28
6	Previsões de despesas com prestações do subsistema previdencial, ModPensPor e OE 2002 (2002)	28
7	Projeções da População (2000-2050)	30
8	Indicadores de Dependência (2000-2050)	32
9	Cenário Macroeconómico Central: média dos últimos 5 anos (variação ou taxa média simples)	34
10	Subsistema Previdencial: cenário central	36
11	Pensões médias, salários e taxas de substituição (preços constantes)	41
12	Cenário Macroeconómico Conservador Alternativo: média dos últimos 5 anos (variação ou taxa média simples)	44
13	Subsistema Previdencial: cenário conservador alternativo	44

INTRODUÇÃO

A nova Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (LBSSSS), Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, constitui-se como um instrumento indispensável para a modernização da protecção social em Portugal, dando um novo e decisivo impulso a uma política de gestão reformista que tem vindo a ser prosseguida de forma gradual e determinada.

A nova Lei de Bases, enquanto repositório dos grandes princípios e linhas orientadoras em matéria de solidariedade e segurança social, definiu um quadro geral de referência que importava desenvolver e concretizar posteriormente.

Para esse efeito, foi criada, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 150/2000, de 11 de Novembro, a Comissão de Regulamentação da Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social, com o objectivo de “preparar, elaborar e apresentar ao Governo as medidas legislativas que permitam desenvolver a regulamentação da Lei de Bases da Solidariedade e Segurança Social, aprovada pela Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, cabendo-lhe ainda proceder ao estudo das possíveis alternativas de concretização das opções constantes daquele diploma que carecem de regulamentação progressiva, apresentando propostas em conformidade”.

Foram entretanto definidas prioridades de trabalho, bem como o conjunto de objectivos a alcançar, na regulamentação da Lei de Bases, tendo sido decidida a criação de um primeiro grupo de equipas técnicas, entre as quais se incluiu a Equipa Técnica para os Aspectos do Financiamento da Lei de Bases.

A esta Equipa Técnica foi adstrita a missão de estudar e propor o enquadramento legislativo regulamentador dos aspectos do financiamento da Lei de Bases, designadamente no que à Adequação Selectiva das Fontes de Financiamento e à Capitalização Pública de Estabilização diz respeito.

Por outro lado, a Equipa foi ainda incumbida de produzir estudos demonstrativos dos impactes financeiros quer das grandes opções assumidas

na Lei de Bases, quer dos elementos regulamentadores de algumas dessas opções (a alteração dos mecanismos de financiamento e da fórmula de cálculo das pensões foram dois dos aspectos que mereceram uma análise mais cuidada desta Equipa).

O documento ora apresentado corresponde precisamente à concretização desta última missão de que foi encarregue a Equipa. Apresentam-se assim projecções actualizadas da sustentabilidade financeira do sistema público de segurança social, no quadro desta nova Lei de Bases, sendo este o primeiro estudo que o faz em toda a plenitude e aquele que, portanto, melhor poderá servir para aquilatar os impactes da nova Lei de Bases sobre o sistema de solidariedade e segurança social.

Nos Capítulos 1 e 2, procurar-se-á, em jeito de notas enquadradoras da análise posterior, apresentar de forma mais ou menos breve as grandes razões que levam a que hoje os sistemas de segurança social um pouco por toda a Europa (e, mais recentemente, mesmo nos EUA), estejam a ser objecto de reformas profundas, para de seguida se apresentarem de forma mais detalhada as grandes medidas previstas na Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social e nos Acordos sobre a Modernização da Protecção Social e sobre a Introdução de Limites Opcionais às Contribuições para o Sistema de Repartição, com impactes directos sobre a sustentabilidade financeira da segurança social e sobre os níveis de protecção social em Portugal.

O Capítulo 3, de natureza eminentemente técnica, serve para apresentar o modelo de previsão utilizado nas projecções efectuadas, que corresponde a uma actualização e *up-grade* dos estudos técnicos desenvolvidos para a Comissão do Livro Branco da Segurança Social (CLBSS). Procurar-se-ão apresentar de forma detalhada as alterações ora introduzidas.

No Capítulo 4 serão apresentados e explicitados os elementos de partida utilizados no estudo efectuado, designadamente no que aos elementos do sistema de segurança social e do mercado de emprego dizem respeito. Serão abordadas as vantagens da utilização de um ano base muito recente (o ano 2000) em termos de rigor das previsões efectuadas.

O Capítulo 5 é aquele em que são apresentados os resultados das previsões efectuadas para a sustentabilidade financeira do sistema de segurança social. A partir da apresentação dos cenários demográfico e macroeconómico utilizados, são explicitados os resultados concretos em termos de saldos anuais e de saldos acumulados das reservas de estabilização, para os próximos 50 anos.

Finalmente, o Capítulo 6 serve para apresentar uma variante ao cenário central, correspondendo a um cenário mais conservador em termos de evolução macroeconómica e da despesa com pensões.

No Capítulo 7, são tecidas, em jeito de conclusão, um conjunto de considerações sobre os resultados apresentados nos capítulos anteriores.

A Equipa que realizou este trabalho, de carácter interministerial, contou

com as colaborações de responsáveis e técnicos de diversas entidades dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade e Ministério das Finanças. Assina-se a colaboração de representantes dos Gabinetes do Ministro das Finanças, do Secretário de Estado do Orçamento, do Gabinete do Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social, da Direcção-Geral do Orçamento, do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, do Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social e, finalmente, de especialistas em previsão do Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento e de actuários da Direcção-Geral de Solidariedade e Segurança Social.

Na fase final dos trabalhos, a Equipa foi constituída pelos seguintes elementos:

- Pedro Marques (Coordenador)
- Nazaré Costa Cabral
- Filomena Vieira
- Pedro Duarte Silva
- José Luís Albuquerque
- Filipa Vilhena
- Luís Fragoso
- Henrique Cruz
- Francisco Cal
- Teresa Cruz
- Nuno Santos
- Carla Ferreira
- Carlos Lopes
- Felisbela Sousa
- Maria Aires

A estes elementos da Equipa Técnica e àqueles que fizeram parte da Equipa ao longo do último ano, cuja colaboração se revelou preciosa em vários momentos, bem como aos que nos prestaram um valioso auxílio técnico, fornecendo elementos e apresentando sugestões, o meu muito sincero agradecimento. Finalmente, não posso deixar de agradecer particularmente à Dra. Isabel Martins, primeira coordenadora desta Equipa, a quem se deveu um trabalho inestimável de sistematização de objectivos e trabalho a desenvolver, que tornou infinitamente menos difícil a nossa missão.

Pedro Marques
Coordenador da Equipa Técnica para os Aspectos do Financiamento da Comissão
de Regulamentação da Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social
Fevereiro de 2002

Capítulo 1

A NECESSIDADE DA REFORMA

Condicionais demográficos e macroeconómicos

Um conjunto de factores pode influenciar a sustentabilidade financeira de um qualquer sistema de protecção social: a evolução dos indicadores demográficos e do quadro macroeconómico, bem como a própria natureza do sistema em causa.

1.1 As consequências do envelhecimento da população

As projecções para a evolução demográfica em Portugal não são muito diferentes daquelas que são conhecidas para a generalidade das economias desenvolvidas. Portugal, como um número muito considerável de países desenvolvidos, está a envelhecer.

Como é evidente e do conhecimento geral, este facto coloca problemas significativos a qualquer sistema de protecção social, e muito em especial àqueles que funcionam em regime de repartição (ou, utilizando a terminologia universalmente aceite, em sistema *pay-as-you-go* – PAYG). Estes sistemas têm por regra de financiamento que as verbas recebidas em cada momento servem para pagar as prestações (imediatas e diferidas) àqueles que a elas têm direito nesse mesmo momento.

Ora, se se pensar que o envelhecimento significa que cada vez mais pessoas constituem o direito a receber prestações em cada momento (por exemplo, pensões de velhice), e que, simultaneamente, cada vez menos pessoas estão em idade activa, dessa forma “financiando” o sistema de segurança social, facilmente se depreende a necessidade da tomada de medidas, em ordem a enfrentar as consequências deste fenómeno de envelhecimento da população, que afectará as sociedades ocidentais nas próximas décadas.

1.2 A evolução macroeconómica

Em termos macroeconómicos, a análise da evolução do PIB não pode estar dissociada da análise da evolução do emprego e da produtividade.

No caso português, as taxas de emprego são já extremamente elevadas, mesmo quando comparadas com outros países desenvolvidos, e as taxas de desemprego são reduzidas, havendo mesmo os que consideram que Portugal regista hoje uma taxa de desemprego abaixo da designada “taxa de desemprego natural”.

Em igual sentido, registre-se que a taxa de emprego da população mais idosa é comparativamente mais elevada que a verificada em grande parte das outras economias desenvolvidas, pelo que a pressão, ao nível da criação de emprego, se coloca actualmente, em boa medida, sobre o incremento das taxas de participação das mulheres no mercado de trabalho.

Por outro lado, duas outras variáveis serão decisivas sobre a evolução do mercado de trabalho nacional: a capacidade de atrair mão-de-obra estrangeira, e a eficácia no incremento dos níveis de produtividade dos trabalhadores portugueses, factores estes que se reputam como essenciais para que seja possível garantir um permanente incremento do nível de produto potencial da economia nacional.

A evolução do mercado de emprego, em particular, mas também da economia, em geral, tem implicações decisivas sobre a situação financeira do sistema de segurança social, uma vez que pode atenuar os efeitos de redução da população activa decorrentes do envelhecimento da população, e simultaneamente significar um aumento das receitas geradas pelas contribuições dos trabalhadores (se forem aumentados os níveis de produtividade, e tal se repercutir sobre a evolução dos salários).

1.3 A (i)maturidade do sistema de protecção social

Um dos maiores desafios da reforma da protecção social em Portugal, e que a diferencia das reformas ocorridas ou em curso em outros países, é o facto de, actualmente, o sistema não produzir os níveis de protecção social desejáveis, designadamente à luz dos padrões de referência de outras sociedades desenvolvidas da Europa Ocidental.

Seria, pois, imperativo que a reforma desenhada pudesse coadunar a garantia da sustentabilidade financeira de longo prazo do sistema de segurança social, com a necessidade de reforçar no futuro os níveis de protecção social garantidos à generalidade da população.

O relativamente menor grau de protecção do sistema de segurança social português resulta, em grande medida, da sua juventude. A título de exemplo, note-se que as carreiras médias dos pensionistas de velhice andam, actualmente, na ordem dos 20 anos, quando é previsível e perfeitamente normal que esta mesma carreira média ascenda no futuro a mais de 30 anos. Ora, num sistema em que o quantitativo das pensões garantidas pondera, entre outros factores, a duração da carreira contributiva, resulta daqui a constatação de uma das razões que levam a que os níveis de protecção social sejam ainda inferiores aos de outros países desenvolvidos.

Ou seja, esta singularidade do sistema de segurança social português faz com que estejamos hoje a sofrer já dos problemas causados pelo envelhecimento populacional, e simultaneamente a procurar internalizar os efeitos da maturação do sistema nas próximas décadas.

Este é obviamente um grande desafio para os decisores da reforma do sistema de segurança social português, pois a maioria dos países desenvolvidos com sistemas de protecção social fortes, que estão hoje a dar passos decisivos no sentido da sua reforma, não estão permanentemente pressionados pela necessidade de acomodar um incremento da despesa no futuro próximo, por via da consolidação e amadurecimento do sistema.

Capítulo 2

A NOVA LEI DE BASES

Com o propósito de combater um quadro de insuficiência dos níveis de protecção social e de pressão sobre a sustentabilidade financeira a longo prazo do sistema, o processo de reforma da segurança social passou a representar um imperativo inadiável, dando lugar, depois de vários trâmites institucionais, à publicação da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, que aprovou as bases gerais do sistema de solidariedade e segurança social, e definiu como objectivos fundamentais do processo de reforma:

- a melhoria dos níveis de protecção social, com um reforço maior da protecção para os mais necessitados, numa aplicação do princípio da diferenciação positiva;
- a garantia da sustentabilidade financeira do sistema público de segurança social;
- a promoção da eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão.

As grandes linhas da reforma, destinadas a concretizar estes objectivos, podem ser divididas entre as alterações sobre o regime de financiamento da segurança social e as alterações sobre a fórmula de cálculo das pensões de velhice e invalidez.

Apar da publicação da legislação relativa à adequação selectiva das fontes de financiamento (Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro) e da nova fórmula de cálculo das pensões (Decreto-lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro), o processo de regulamentação da nova Lei de Bases, conheceu outro dos seus momentos mais significativos com a assinatura em sede de Concertação Social dos Acordos sobre a Modernização da Protecção Social e sobre a Introdução de Limites Opcionais às Contribuições para o Sistema de Repartição, que definiram, entre outras matérias com impacte financeiro directo sobre o sistema de solidariedade e segurança social, as condições de alteração da fórmula de cálculo das pensões.

Na aplicação do modelo, a apresentar no capítulo seguinte, foram tidos em conta e simulados os efeitos das medidas concretizadoras da Lei de Bases já regulamentadas, quer as respeitantes ao quadro de financiamento, quer as relativas à alteração do quadro legal de cálculo das pensões.

2.1 A adequação selectiva das fontes de financiamento

No que respeita a alterações sobre o regime de financiamento, concretizou-se o princípio da adequação selectiva das fontes de financiamento, explicitando as diversas fontes de receitas do sistema de solidariedade e segurança social e a sua afectação às despesas de protecção social respectivas, de forma a proceder a uma determinação inequívoca dos recursos financeiros que enquadre e condicione a gestão futura dos mesmos (a adequação selectiva das fontes de financiamento foi objecto de regulamentação através do Decreto-lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro):

- no domínio do financiamento, a Lei prevê que o financiamento exclusivo por transferências do Orçamento do Estado corresponda à protecção garantida no âmbito do Subsistema de Protecção Social de Cidadania, o financiamento de forma tripartida corresponda à protecção garantida no âmbito do Subsistema de Protecção à Família e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional, e o financiamento de forma bipartida à protecção garantida no âmbito do Subsistema Previdencial;
- no âmbito do financiamento tripartido, proceder-se-á à consignação de receitas fiscais, nomeadamente das resultantes do IVA, provenientes da execução do Orçamento do Estado, de modo a que, progressivamente, a componente fiscal corresponda a 50% do financiamento global da protecção garantida no âmbito do Subsistema de Protecção à Família e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional (actualmente as receitas fiscais correspondem a cerca de 20% destas despesas), em ordem à progressiva desoneração das contribuições, para que estas receitas possam constituir-se cada vez mais como um garante da sustentabilidade futura da segurança social.

Registe-se que a elaboração do Orçamento da Segurança Social para 2002, já incorporou o princípio da adequação selectiva das fontes de financiamento.

2.2 Capitalização pública de estabilização

Outras linhas da reforma, no que respeita a alterações sobre o regime de financiamento, são:

- a concretização do princípio da solidariedade, nomeadamente da solidariedade intergeracional, pelo estabelecimento das condições necessárias para que o regime financeiro do sistema, designadamente do Subsistema Previdencial, possa conjugar simultaneamente duas modalidades de financiamento distintas, as técnicas de repartição e de capitalização, procedendo à afectação obrigatória de dois dos onze pontos percentuais das cotizações dos trabalhadores à capitalização pública, a ter lugar num fundo de reserva (o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social);
- a capitalização dos saldos anuais do Subsistema Previdencial e, bem assim, das receitas resultantes da alienação do património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras.

Estas linhas foram também concretizadas na elaboração do Orçamento da Segurança Social para 2002.

2.3 A nova fórmula de cálculo das pensões de velhice e de invalidez

Em termos muito concretos, foi já aprovado todo o quadro de alteração da fórmula de cálculo de pensões do Subsistema Previdencial, através do Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro. Procurar-se-á, de seguida, transmitir as grandes linhas acordadas nesta matéria, cujos efeitos foram completamente assumidos nas simulações relativas à sustentabilidade financeira da segurança social produzidas no quadro da Equipa Técnica:

Remuneração de referência

A remuneração de referência, para efeitos do novo cálculo da pensão, passa a ser aquela que resultar da média das remunerações anuais revalorizadas de toda a carreira contributiva. Quando o número de anos civis com registo de remunerações for superior a 40, considera-se, para apuramento da remuneração de referência, a soma das 40 remunerações anuais revalorizadas mais elevadas.

Revalorização de remunerações

O mecanismo de revalorização dos salários registados, para efeitos de aplicação da nova fórmula de cálculo das pensões resultará de uma ponderação entre os índices de inflação e de melhoria salarial, mantendo-se, contudo, o índice actual de revalorização pelo IPC sem habitação para os salários já registados, mas iniciando-se a revalorização com a referida ponderação em 2002 nos seguintes termos (sendo necessariamente reavaliado em 2011, em função dos seus efeitos): 75% do IPC sem habitação e 25% da evolução média dos ganhos subjacentes às contribuições declaradas à Segurança Social, sempre que este tenha sido superior àquele índice. No caso de o índice de revalorização anual daqui resultante ser superior ao valor do IPC sem habitação verificado em mais de 0,5 p.p, o mecanismo de revalorização aplicável será igual a [IPC sem habitação + 0,5 p.p].

Taxa de formação da pensão

Beneficiários com 20 ou menos anos de contribuições

A taxa anual de formação da pensão estatutária dos beneficiários com 20 ou menos anos civis com registo de remunerações é de 2% por cada ano civil relevante para efeitos de taxa de formação da pensão, sendo a taxa de formação global o produto da taxa anual pelo número de anos com registo de remunerações relevantes para o efeito.

Beneficiários com mais de 20 anos de contribuições

A taxa anual de formação da pensão estatutária dos beneficiários com mais de 20 anos civis com registo de remunerações é regressiva por referência ao valor da respectiva remuneração de referência, nos termos do quadro seguinte.

Definição das parcelas da remuneração de referência (RR) por indexação ao valor do salário mínimo nacional (SMN)	Taxas anuais (em %)	
1.ª parcela	Até 1,1 x SMN	2,3
2.ª parcela	Superior a 1,1 x SMN até 2 x SMN	2,25
3.ª parcela	Superior a 2 x SMN até 4 x SMN	2,2
4.ª parcela	Superior a 4 x SMN até 8 x SMN	2,1
5.ª parcela	Superior a 8x SMN	2,0

A taxa de formação da pensão estatutária destes beneficiários é, em cada uma das parcelas que compõem a remuneração de referência, igual ao produto da taxa anual pelo número de anos civis com registo de remunerações relevantes para o efeito.

Determinação do montante de pensão

Na nova fórmula de cálculo, o montante da pensão será aquele que resultar da consideração da média das remunerações revalorizadas da totalidade da carreira contributiva, bem como dos mecanismos de diferenciação positiva da taxa de formação de pensão referidos no ponto anterior, operacionalizados nos termos previstos nas alíneas seguintes:

- o montante mensal da pensão estatutária é obtido por aplicação das fórmulas indicadas a seguir, consoante o número de anos civis com registo de remunerações e o valor da remuneração de referência;
- para os beneficiários com 20 ou menos anos civis relevantes para taxa de formação, a fórmula de cálculo é a seguinte: $P = RR \times 2\% \times N$;
- para os beneficiários com mais de 20 anos civis relevantes para taxa de formação, as fórmulas de cálculo são as seguintes:

- a) Se a remuneração de referência for igual ou inferior a 1,1 salário mínimo nacional:

$$P = RR \times 2,3\% \times N$$

- b) Se a remuneração de referência for superior a 1,1 vezes o salário mínimo nacional e igual ou inferior a 2 vezes o salário mínimo nacional:

$$P = (1,1 \text{ SMN} \times 2,3\% \times N) + [(RR - 1,1 \text{ SMN}) \times 2,25\% \times N]$$

- c) Se a remuneração de referência for superior a 2 vezes o salário mínimo nacional e igual ou inferior a 4 vezes o salário mínimo nacional:

$$P = (1,1 \text{ SMN} \times 2,3\% \times N) + (0,9 \text{ SMN} \times 2,25\% \times N) + [(RR - 2 \text{ SMN}) \times 2,2\% \times N]$$

- d) Se a remuneração de referência for superior a 4 vezes o salário mínimo nacional e igual ou inferior a 8 vezes o salário mínimo nacional:

$$P = (1,1 \text{ SMN} \times 2,3\% \times N) + (0,9 \text{ SMN} \times 2,25\% \times N) + (2 \text{ SMN} \times 2,2\% \times N) + [(RR - 4 \text{ SMN}) \times 2,1\% \times N]$$

- e) Se a remuneração de referência for superior a 8 vezes o salário mínimo nacional:

$$P = (1,1 \text{ SMN} \times 2,3\% \times N) + (0,9 \text{ SMN} \times 2,25\% \times N) + (2 \text{ SMN} \times 2,2\% \times N) + (4 \text{ SMN} \times 2,1\% \times N) + [(RR - 8 \text{ SMN}) \times 2\% \times N]$$

Para efeitos de aplicação das fórmulas acima referidas, entende-se por:

- P, o montante mensal da pensão estatutária;
- RR, a remuneração de referência;
- N, o número de anos civis com registo de remunerações relevantes para efeitos de taxa de formação da pensão, com o limite de 40;
- SMN, o montante da remuneração mínima garantida à generalidade dos trabalhadores em vigor na data de início da pensão.

Período de transição

[1] *Tripla garantia na fórmula de cálculo das pensões*: todos os beneficiários com inscrição até 31 de Dezembro de 2001 e que se reformem entre 1 de Janeiro de 2002 e 31 de Dezembro de 2016, bem como a todos os beneficiários que em 31 de Dezembro de 2001 tiverem formado o prazo de garantia, será calculada a pensão de reforma:

- a) pela fórmula actual (remuneração de referência tendo em conta os melhores 10 dos últimos 15 anos e taxa de formação anual da pensão sempre igual a 2%), sendo-lhes garantido, nos casos em que uma das fórmulas constantes em b) e c) lhes proporcione maiores ganhos efectivos, que terão a pensão calculada pela fórmula que produza resultados mais elevados;
- b) pela nova fórmula (melhores 40 anos, revalorização e diferenciação positiva das taxas de formação anual da pensão);
- c) de modo proporcional aos períodos da carreira cumpridos na vigência de cada uma das fórmulas acima referidas (nova e actual), nos seguintes termos:

$$P = \frac{P1 \times C1 + P2 \times C2}{C}$$

em que:

- P, é o montante mensal da pensão estatutária;
- P1, a pensão calculada por aplicação da fórmula actual;
- P2, a pensão calculada por aplicação da nova fórmula;

- C, o número de anos civis da carreira contributiva com registo de remunerações relevantes para efeitos de taxa de formação de pensão;
- C1, o número de anos civis da carreira contributiva com registo de remunerações relevantes para efeitos de taxa de formação de pensão, cumpridos até 31 de Dezembro de 2001;
- C2, o número de anos civis da carreira contributiva com registo de remunerações relevantes para efeitos de taxa de formação de pensão, cumpridos após 1 de Janeiro de 2002.

[2] *Dupla garantia para quem tem descontos antes de 1 de Janeiro de 2002*: a partir de 1 de Janeiro de 2017, a pensão dos beneficiários que em 31 de Dezembro de 2001 não tenham o período de garantia completo e dos beneficiários com inscrição até 31 de Dezembro de 2001 que não se reformem entre 1 de Janeiro de 2002 e 31 de Dezembro de 2016, será ainda objecto de uma dupla garantia, sendo a sua pensão calculada de modo proporcional aos períodos da carreira cumpridos na vigência de cada uma das fórmulas (nova e actual), nos termos definidos em 1.c), mas sendo adicionalmente garantida a atribuição da pensão calculada pela nova fórmula (melhores 40 anos, revalorização e diferenciação positiva das taxas de formação anual da pensão), quando esta proporcionar ganhos efectivos ao beneficiário.

2.4 Outras disposições no âmbito dos Acordos de Modernização da Protecção Social e sobre a Introdução de Limites Opcionais às Contribuições para o Sistema de Repartição

No quadro da Modernização do Sistema de Protecção Social, foram definidas linhas orientadoras para a futura diversificação das fontes de financiamento do sistema, para a racionalização do sistema de taxas contributivas e ainda para a alteração do valor fixado para as referidas taxas. De igual modo, foi acordado um quadro genérico que suportará os passos tendentes ao desenvolvimento dos instrumentos de capitalização financeira da segurança social e dos regimes complementares e substitutivos. Ainda com impactes directos ou indirectos sobre o financiamento do sistema de segurança social, foram acordadas outras medidas, nas áreas da melhoria da eficácia da gestão do sistema, no combate à fraude e evasão contributivas e prestacionais e no desenvolvimento do sistema de informação da segurança social.

No quadro do Acordo sobre a Introdução de Limites Opcionais às Contribuições para o Sistema de Repartição, foi ainda definida a possibilidade de vir a ser adoptado um limite contributivo opcional de 12 SMN (salário mínimo nacional) para os titulares de salários superiores àquele valor, desde que

respeitadas as condições estabelecidas na Lei de Bases, uma das quais é precisamente a garantia de que tal medida não prejudique a sustentabilidade financeira da segurança social.

Este conjunto de medidas acordadas, serão concretizadas futuramente, preconizando-se que os seus impactes directos sobre a sustentabilidade financeira da segurança social deverão então ser avaliados de forma rigorosa.

Tendo por objectivo proceder à projecção para horizontes futuros de resultados de diferentes cenários decorrentes do processo de regulamentação da Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social, por forma a aferir da sustentabilidade da reforma do sistema, a Equipa Técnica actualizou o modelo actuarial de simulação de pensões *Modpens* — importante instrumento de avaliação de médio/longo prazo no que se refere à política de pensões.

O *Modpens*, desenvolvido em linguagem Gauss pela espanhola Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) e adaptado ao caso português, serviu de base para os trabalhos de avaliação e previsão da Comissão do Livro Branco da Segurança Social (CLBSS), como resultado de estudo da autoria de uma equipa CISEP/CIEF/FEDEA (Reforma do Sistema de Segurança Social: Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento, Lisboa, Outubro de 1997), e no âmbito do projecto "Reforma do Sistema de Segurança Social: Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento, 1997-2050", concluído pela equipa CISEP/CIEF/IGFSS em Julho de 2000.¹

Este modelo, utilizado em vários países da União Europeia, de equilíbrio parcial, descreve as relações estruturais do sistema de Segurança Social, contemplando igualmente as suas diversas interfaces com variáveis demográficas e macroeconómicas.

O objectivo fundamental do Modelo *Modpens*/Portugal reside na determinação da evolução financeira do sistema de segurança social, enquanto resultado de três componentes:

1 Centro de Investigação sobre Economia Portuguesa (CISEP) e Centro de Investigação de Economia Financeira (CIEF), ambos do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

A dinâmica da economia, traduzida pelo cenário macroeconómico.

A evolução demográfica.

As características do sistema de Segurança Social.

A par deste objectivo, figura ainda a possibilidade de obter diversas evoluções financeiras alternativas, que reproduzam e reflectam medidas de reforma do sistema.²

A avaliação através de simulações da evolução da conta de um sistema de segurança social deverá em rigor ter por base um modelo de equilíbrio geral. A construção ou modelização de relações estruturais que possam induzir à tomada de determinadas opções políticas em áreas de relevância como a Segurança Social, deverão assumir um nível de rigor e abrangência pela captura de dinâmicas transversais aos sistemas económicos que só uma análise em equilíbrio geral permite capturar.

As projecções efectuadas a partir do Modelo Modpens/Portugal permitem uma análise quantitativa e qualitativa do sistema de segurança social português, para o médio e longo prazo.

A natureza e configuração do Modelo e das variáveis que o alimentam, bem como a amplitude dos prazos envolvidos, exigem uma interpretação condicionada dos dados quantitativos. É, pois, imprescindível ter presente que os resultados obtidos, sendo o produto de cenários concebidos para o longo prazo, constituem tendências de evolução às quais escapam as variações conjunturais e o rigor numérico de projecções anuais.

Assim, os valores constantes dos Cenários produzidos, deverão ser tomados e interpretados como indicadores qualitativos de necessidade de reforma do sistema.³

Apesar disto, não se poderá encarar o referencial analítico que constitui o *Modpens* como um contributo menor ou de duvidosa utilidade no âmbito da construção de projecções e simulações da conta da Segurança Social. Este constitui um dos referenciais mais robustos, operacionais, completos e com um nível de adaptabilidade às especificidades do sistema português de Segurança Social, dificilmente superado nestes aspectos por um qualquer outro referencial de equilíbrio geral.

A construção de modelos neste âmbito tem por constrangimentos, por um lado, a necessidade de obter a maior informação possível, relações e particularidades associadas não só ao sistema de Segurança Social, mas também às dinâmicas que este desenvolve na esfera económica (mercado de trabalho,

2 CISEP/CIEF/IGFSS, *Reforma do Sistema de Segurança Social: Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento, 1997-2050. Relatório Final*, Julho de 2000, pág. 15.

3 *Idem*, pág. 62.

mercado de capitais, ...), e por outro, a necessidade de tornar o modelo operacional.

Assim, e conjugando estes dois imperativos, a profundidade com que o *Modpens* integra os aspectos e características dos diferentes regimes da Segurança Social permitirá, adicionando a sua fácil operacionalização, a construção de cenários e simulações da conta da Segurança Social bastante verosímeis.

O esquema e a lógica de funcionamento do *Modpens* é aparentemente simples e intuitivo, uma vez que estando o algoritmo estruturado, o mesmo apenas necessitará de um conjunto de dados de *input* ao modelo. Destes elementos fazem parte, por um lado, um cenário de evolução macroeconómica e demográfica (para um horizonte de longo prazo), e por outro, de um conjunto de dados respeitantes aos diferentes subsistemas de Segurança Social relativamente a um determinado ano base considerado.

3.1 Modelo de Cénarização e Simulação do Subsistema Previdencial e de Pensões Português (ModPensPor)

Os conhecimentos adquiridos através da leitura dos relatórios das primeiras equipas encarregues do desenvolvimento do *Modpens* e de outros estudos neste mesmo âmbito (como sejam a construção de simulações da conta da segurança social ou mesmo da avaliação da sustentabilidade a prazo dos sistemas fiscais em face de um contexto de progressivo envelhecimento das populações da generalidade dos países industrializados), e um conjunto de saberes mais específicos apreendidos aquando da sessão de formação proporcionada pela FEDEA⁴ e dos vários contactos estabelecidos durante o primeiro semestre de 2001 com a FEDEA, o CISEP e o CIEF, no sentido da melhor compreensão do modelo, têm permitido o contínuo e permanente desenvolvimento de uma versão actualizada do modelo (ModPensPor – Modelo de Cénarização e Simulação do Subsistema Previdencial e de Pensões Português), mais rigorosa e adequada à nova Lei de Bases.

Desde sempre foram também presentes e discutidos no quadro da Equipa Técnica do Financiamento da CRLBSSSS os pressupostos do modelo, contribuindo esta para o seu aperfeiçoamento rigoroso, aliás, no cumprimento da missão que lhe foi conferida.

Sobre esta matéria, registre-se que conferimos uma importância decisiva

4 Formação técnica do *Modpens*, ministrada pela FEDEA de 16 a 18 de Outubro de 2000, a técnicas e técnicos do DEPP, IGFSS e CIEF, tendo sido disponibilizado o algoritmo utilizado no estudo CISEP/CIEF/IGFSS de Julho de 2000, bem como os dados de *input*.

aos contributos que foi possível obter a partir das entidades representadas na Equipa Técnica, e mesmo de outras que foram sendo consultadas pontualmente (em especial o CNP – Centro Nacional de Pensões). Tais contributos permitiram que este modelo e este estudo, mais do que qualquer outro no passado, pudesse aliar os conhecimentos científicos em matéria de previsão económica aos conhecimentos empíricos daqueles que diariamente actuam sobre o sistema de segurança social, e que conhecem as suas especificidades, incorporando as alterações decorrentes do processo de regulamentação da Lei da Bases, mormente no que ao quadro genérico do financiamento do sistema de solidariedade e segurança social (Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro) e à nova fórmula de cálculo das pensões (Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro) diz respeito.

3.2 As alterações de parametrização do modelo decorrentes da nova Lei de Bases

A nova Lei de Bases obrigou a uma série de alterações no modelo *Modpens* utilizado nos trabalhos da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, que se exemplificarão, e que se traduzem, entre outras, numa mais correcta modelização das responsabilidades do Orçamento de Estado (OE).

O actual modelo ModPensPor, utilizado por esta Equipa Técnica, cenzura todo o Subsistema Previdencial e ainda outras prestações do Subsistema de Protecção Social de Cidadania, nomeadamente os *complementos sociais de pensão*, financiado a 100% pelo OE. Esta questão é bastante relevante, porquanto os complementos sociais representaram 6% do montante total de pensões em 2000 (pensões do RGSS acrescentadas dos Complementos Sociais), e estimativas do CNP apontam para uma evolução até aos 15% em 2015, atingindo 1% do PIB.

A desagregação das *despesas com o subsídio de doença*, com tendência para a estabilização nos últimos anos, em resultado do reforço de acções inspectivas e da melhoria dos sistemas informáticos da Segurança Social, nomeadamente das acções desde 1998 dos SVI (Sistema de Verificação de Incapacidades), e das *despesas com o subsídio de maternidade*, devido ao seu incremento com a introdução da Lei que alargou o período de atribuição de subsídio de 98 para 120 dias, foram outras alterações introduzidas no algoritmo do modelo de previsão.

A desagregação do *subsídio de desemprego* e do *subsídio social de desemprego* também se impunha e foi introduzida, devido à adequação selectiva das fontes de financiamento aos dois tipos de prestações e ao resultado do combate levado a cabo ao acesso indevido ao subsídio de desemprego.

A não consideração pelos anteriores modelos do *subsídio por morte* como uma despesa do subsistema previdencial, foi agora corrigida no modelo desenvolvido por esta Equipa. Outros *encargos familiares*, como as despesas com o subsídio familiar a crianças e jovens, o subsídio de funeral, os complementos de pensões por cônjuge a cargo e por dependência, não sendo despesas do subsistema previdencial, não foram naturalmente consideradas no novo modelo no cálculo das despesas do subsistema.

Também as *transferências para encargos familiares e políticas activas de emprego*, e a não consideração do *IVA Social* como uma receita do subsistema previdencial (de acordo com o previsto no Decreto-lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro), foram outras alterações na modelização do ModPensPor.

Nos precisos termos da mesma legislação, a *afecção de receita fiscal superior à transferência do adicional de IVA* a partir de 2003, inclusive, representará a partir de 2005, 50% dos encargos com o Subsistema de Protecção à Família e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional (representa actualmente 20%), prevendo-se que tal venha a resultar em receitas adicionais do Subsistema Previdencial, por referência à situação presente.

O Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) é modelizado de acordo com o previsto na Lei de Bases, sendo capitalizados quer os montantes relativos a dois dos onze pontos percentuais da taxa contributiva global associada às cotizações dos trabalhadores, quer os eventuais saldos do Subsistema Previdencial e receitas de aplicações financeiras e de alienação de património da Segurança Social.

A taxa contributiva global considerada na modelização, e que corresponde à taxa contributiva efectiva para 1999 (30,415%), foi fornecida à Equipa pelo IGFSS, tendo sido esta a utilizada nas simulações (por critérios de prudência), apesar de estimativas do DEPP admitirem uma taxa efectiva superior. Os modelos anteriores (designadamente, o desenvolvido para a Comissão do Livro Branco) subestimavam esta taxa em quase 4 pontos percentuais.

Os modelos anteriores não consideravam para além das receitas de contribuições e cotizações das entidades empregadoras e dos trabalhadores, receitas extraordinárias do subsistema previdencial (cerca de 120 milhões de Euros em 2000), que foram agora tidas em conta na sua totalidade, apesar de se assumir uma tendência de decréscimo das mesmas nos próximos 10 anos.

As despesas de administração representam actualmente cerca de 3% do total das despesas. Assumiu-se, por hipótese, que esta percentagem tenderá a diminuir a partir de 2010, para um valor de 2,5% em 2015 e anos seguintes, fruto dos efeitos positivos da reorganização administrativa, modernização tecnológica, etc. As anteriores modelizações sobreestimavam estas despesas em quase 1 ponto percentual.

Também a diferenciação das carreiras contributivas médias máximas por eventualidades (velhice e invalidez) e da taxa média de formação de pensão, foram introduzidas no modelo, visto não serem idênticas as carreiras

médias máximas da velhice e da invalidez, e fruto da diferenciação positiva das taxas de formação de pensão.

Foi alterado o pressuposto do último estudo da Comissão do Livro Branco (CLBSS), que admitia a evolução da carreira contributiva média máxima até os 40 anos em 2015, quando as estimativas realistas do Centro Nacional de Pensões apontam para carreiras médias máximas no futuro de 30 anos (32 na eventualidade velhice e 26 na eventualidade invalidez, tendo os novos pensionistas de velhice e de invalidez hoje carreiras médias de 26 e 21 anos, respectivamente).

Capítulo 4

OS DADOS DE PARTIDA

Hipóteses de base

Estando o algoritmo do modelo re-estruturado, o mesmo necessita de um conjunto de dados de *input* ao modelo: cenários de evolução macroeconómica e demográfica para um horizonte de longo prazo, e um conjunto de dados respeitantes ao Sistema de Segurança Social relativamente a um determinado ano base considerado.

Um aspecto que merece especial relevância será a consideração do ano 2000 enquanto ano base para a realização das projecções. Este facto gerou por si a assunção de diversas hipóteses para actualizar informação disponível relativamente ao ano de 1998 e/ou relativamente ao Continente no final de 2000.

Em relação aos dados relativos ao sistema de segurança social existiu a necessidade, dado o facto de as últimas séries completas de agregados físicos do sistema, publicados pelo IGFSS e pelo IIES, se reportarem ao ano de 1998, de assumir algumas hipóteses de trabalho de forma a adequar a informação existente ao ano base de 2000. No entanto, o modelo, apesar de nesta fase realizar apenas cenários relativos ao Subsistema Previdencial, apresenta-se bastante abrangente, uma vez que contempla a quase totalidade das rubricas orçamentais a si associadas, e rigoroso, no sentido em que existiu uma forte preocupação de adequar, através de uma fina calibragem do modelo, as simulações no curto prazo quer à execução previsível de 2001, quer ao Orçamento da Segurança Social para 2002.

Especial ênfase foi dado a esta fase do trabalho, uma vez que as projecções são construídas tendo por base um conjunto de dados e de relações estruturais associadas ao ano base, pelo que a produção de estimativas de longo prazo fiáveis requer uma calibração precisa do modelo, tendo em vista produzir resultados, neste caso para 2001 e 2002, tão próximos quanto o possível dos valores já executados e orçamentados das respectivas rubricas (este será, porventura, o melhor teste aos diferentes modelos, uma vez que desta forma é possível já comparar os seus resultados com o efectivamente verificado ou

Quadro 1 Estimativas macroeconómicas da CLBSS e evolução verificada (1996-2000)

	Estudo CLBSS					Evolução efectiva				
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
PIB (real)	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,8	3,9	4,5	3,4	3,4
Emprego	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	1,9	2,3	1,8	1,7
Produtividade	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	3,2	2,0	2,2	1,6	1,7
Remuneração média (real)	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,4	1,5	3,1	2,7	2,4
Inflação	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	3,1	2,2	2,7	2,3	2,9
Taxa desemprego (15-64 anos)	7,4	7,1	6,9	6,7	6,5	7,6	7,1	5,2	4,6	4,2
Taxa actividade (15-64 anos)	66,9	67,1	67,0	66,6	66,3	67,5	68,5	70,0	70,5	71,0

Nota: Produtividade de acordo com a metodologia do modelo (evolução PIB – evolução Emprego).

Fontes: INE, *Contas Nacionais Trimestrais*; INE, *Estatísticas do Emprego*; Banco de Portugal, *Relatório Anual 2000*; INE, *Índice de Preços no Consumidor*.

orçamentado, e daqui aquilatar a qualidade de ajustamento de cada um deles).

A evolução recente da economia portuguesa e do Sistema de Segurança Social, em particular entre 1996 e 2000, reforça claramente a vantagem de se ter utilizado como ano base o ano de 2000. A título de exemplo, assinala-se a evolução muito favorável do emprego nestes últimos anos (com impactes decisivos sobre o crescimento das contribuições e cotizações para a segurança social), ou, ainda, e com maior significado, o nível de transferências para o FEFSS neste período, resultante do cumprimento estrito da Lei de Bases da Segurança Social, e que levou a que este Fundo tivesse uma dotação global de 3080 milhões de euros no final de 2000, quando em 1996, ano base das projecções para a CLBSS, o valor da sua carteira não chegava aos 475 milhões de euros (no final de 2001, a carteira do FEFSS a preços de mercado é de quase 3800 milhões de euros).

No mesmo sentido, registem-se os resultados positivos no combate à fraude contributiva e no acesso às prestações, que obviamente influenciaram de forma muito positiva a situação financeira actual do sistema, e de forma que dificilmente poderia ter sido captada por previsões baseadas na situação relativa ao ano de 1996.

O modelo incorpora, quer em termos de dados físicos, quer financeiros, as seguintes prestações:

- Pensão de Velhice, de Invalidez e de Sobrevivência (de Orfandade e Viuvez) – Subsistema Previdencial. Em relação a estas prestações é contemplada a existência de pensões mínimas, bem como de complementos sociais de pensões financiados pelo Orçamento de Estado, apurados desagregadamente;

- Subsídio de Doença, Subsídio de Maternidade, Subsídio por Morte, Subsídio de Desemprego – Subsistema Previdencial;
- Subsídio Social de Desemprego;
- Subsídio Familiar a Crianças e Jovens (SFCJ);
- consideração do IVA Social, no que respeita aos efeitos do aumento das receitas afectas ao Subsistema de Protecção à Família e Políticas Activas de Emprego, sobre as necessidades de transferência de receitas de contribuições e cotizações para este Subsistema.

O modelo contempla também a existência do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. A lógica em que o Fundo foi modelizado vai de encontro ao previsto na Lei de Bases, sendo que este terá como objectivo capitalizar quer os montantes relativos a dois dos onze pontos percentuais da taxa contributiva global associada às cotizações dos trabalhadores, quer os eventuais saldos do Subsistema Previdencial.

4.1 Dados físicos

Um dos primeiros agregados que foi necessário sistematizar como *input* do modelo de simulação, diz respeito ao número de beneficiários activos (não desempregados) do Sistema de Segurança Social. Tendo em conta que os dados disponibilizados actualmente são relativos a beneficiários activos inscritos até 1998, foi necessário, tendo em vista obter uma estimativa de tal valor o mais aproximada possível para 2000, assumir que a taxa de crescimento dos referidos beneficiários por sexo e escalões etários teve um comportamento semelhante ao implícito na evolução do emprego, do Inquérito ao Emprego do INE (já entre 1996 e 1998, a evolução do número de beneficiários assumira o mesmo tipo de relação com a evolução do emprego). A estes activos calculados deduziram-se os beneficiários subsidiados por doença e maternidade, procedimento que se justifica pela necessidade de evitar o surgimento de beneficiários simultaneamente como activos efectivos e beneficiários de prestações de doença e de maternidade.

Em relação aos beneficiários por prestações de doença, o número estimado para 2000 expressa em média, o número de beneficiários que estão simultaneamente doentes. A forma de os apurar corresponde a calcular o rácio entre o número total de dias subsidiados por 365.

Os últimos dados disponíveis relativos a subsidiados por maternidade, de 1998, foram actualizados considerando a evolução do número de dias subsidiados (de 98 para 120), a evolução do emprego feminino (de menos de 45 anos de idade) e a evolução do número de nascimentos. Também para o

Quadro 2 Dados físicos (2000)

	Milhares
Beneficiários efectivos activos (*)	4028
Beneficiários de prestações (subsistema previdencial)	
Subsídios por doença (*)	130
Subsídios de maternidade (*)	23
Subsídio de desemprego (*)	100
Subsídio por morte (*)	79
Pensão de velhice	1123
Pensão de invalidez	301
Pensão de sobrevivência	504
Beneficiários do subsídio social de desemprego (*)	70
Beneficiários do SFCJ (descendentes) (*)	1710

Nota: (*) estimativa.

cálculo do número de beneficiários foi aplicada a fórmula usada na doença, através do rácio do número total de dias subsidiados por 365.

No que diz respeito ao número de beneficiários de subsídio de desemprego (e também do subsídio social de desemprego, modelizado apesar de não ser uma prestação do subsistema previdencial), foram ajustados para o total nacional, os valores existentes para 2000 relativos ao Continente, na mesma proporção de anos anteriores.

Os beneficiários de subsídio por morte, cujos últimos valores disponíveis eram relativos a 1998, foram ajustados pela evolução dos pensionistas de sobrevivência.

Em termos de pensionistas por regime e eventualidade (invalidez, velhice e sobrevivência), foram utilizados dados efectivos, relativos a 31 de Dezembro de 2000, apurados pelo Centro Nacional de Pensões.

4.2 Dados financeiros

Para a sistematização de dados de índole financeira há a assinalar com particular relevância a consideração dos dados da Conta da Segurança Social executados em 2000, fornecidos pelo IGFSS, de acordo com a desagregação das despesas pelos 3 subsistemas prevista no Decreto Lei n.º331/2001 de 20 de Dezembro, que permitiram nomeadamente calibrar os montantes das despesas com pensões fornecidos pelo CNP.

Os dados relativos à modelização do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, foram, em termos do valor da sua carteira no ano base da simulação, o valor verificado no final de 2000, e de previsões da rendibilidade

Quadro 3 Estimativas de dados financeiros (2000)

	Milhões de euros
Contribuições e cotizações	8741
Despesas com prestações do subsistema previdencial	
Subsídios por doença	471
Subsídios de maternidade	145
Subsídio de desemprego	575
Subsídio por morte	121
Pensão de velhice (sem complementos sociais)	3386
Pensão de invalidez (sem complementos sociais)	923
Pensão de sobrevivência (sem complementos sociais)	879
Despesas de administração	188
Complementos sociais de pensões	334
Subsídio social de desemprego	226
Subsídio familiar a crianças e jovens	438

Quadro 4 Previsões de receitas, ModPensPor e OE 2002 (2000-2002)

Milhões de euros	ModPensPor			OE2002		
	2000	2001	2002	2000	2001(*)	2002
Contribuições e cotizações	8741	9543	10107	8769	9587	10230
IVA social (adicional ao IVA)	434	487	511	434	484	514

Nota: (*) IGFSS, Fevereiro de 2002.

real esperada ao longo do horizonte de simulação (3%), como resultado de estimativas do Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, com base na previsível evolução futura, e na não necessidade de utilização do Fundo nos próximos 15 anos.

Entretanto, a consideração do ano 2000 como ano base das projecções efectuadas foi ainda complementada pela calibração do modelo aos fluxos financeiros estimados ou orçamentados para os anos de 2001 e 2002, respectivamente. Assim, esta calibração permitiu ajustar de forma ainda mais rigorosa o modelo à realidade, por forma a que a informação de partida fosse tão próxima da situação actual quanto possível. Como se poderá atestar pela observação dos quadros 4 a 6, esta calibração produziu resultados muito interessantes, uma vez que as diferenças entre os valores gerados pelo modelo e as dotações de receitas e despesas efectivas ou orçamentadas para o triénio 2000-2002 são praticamente insignificantes.

Finalmente, registe-se que no que respeita aos anos de 2002-2005, o cenário utilizado relativamente à evolução da economia foi o correspondente à última actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento,

Quadro 5 Previsões de despesas, ModPensPor e OE 2002 (2000-2002)

Milhões de euros	ModPensPor			OE2002		
	2000	2001	2002	2000	2001(*)	2002
Pensões	6981	7730	8510	7009	7741	8461
Desemprego (SD+SSD)	808	869	851	803	878	853
SFCJ	438	480	527	456	490	530

Nota: (*) IGFSS, Fevereiro de 2002.

Quadro 6 Previsões de despesas com prestações do subsistema previdencial, ModPensPor e OE 2002 (2002)

Milhões de euros	ModPensPor	OE2002
Subsídios por doença	511	483
Subsídio de maternidade	165	171
Subsídio de desemprego	584	586
Subsídio por morte	137	135
Pensões (sem complementos sociais)	6250	6120
Despesas de administração	236	197

apresentado pelo Governo Português em Dezembro de 2001, tendo estado presente mais uma vez a preocupação de que as projecções a efectuar pudessem resultar do máximo de informação e da informação mais actual disponível sobre a economia e o sistema de segurança social português.

Capítulo 5
CENÁRIOS DE LONGO PRAZO

A estruturação e evolução dinâmica, em termos financeiros, de um regime de protecção social eminentemente previdencial, cujo financiamento esteja estruturado numa lógica de repartição, depende em grande medida do enquadramento económico e social que lhe está subjacente. Em particular, refira-se que em sistemas de repartição de benefício definido (PAYG), o equilíbrio do sistema está iminentemente relacionado com o equilíbrio existente entre a população activa e inactiva, concretamente entre beneficiários activos e pensionistas. Além da condicionante demográfica, haverá a considerar uma condicionante macroeconómica que influirá de um modo bastante abrangente na

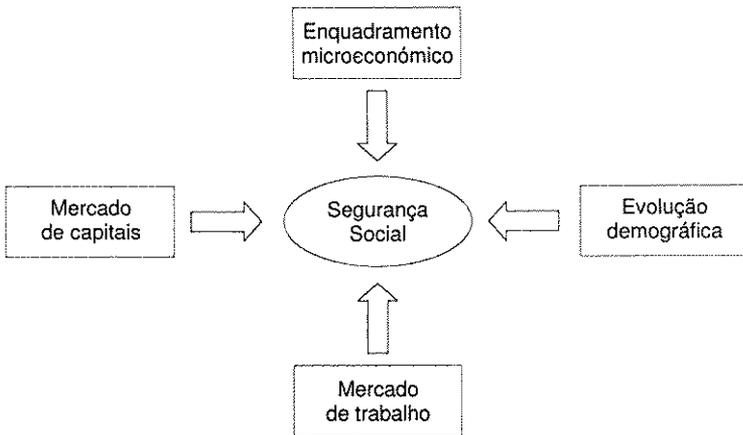


Figura 1 Enquadramento do Sistema de Solidariedade e Segurança Social

evolução dos referidos sistemas, associada ao crescimento e dinâmica da própria economia, quer se refira a crescimento do produto, produtividade, emprego ou salários reais, do mercado de trabalho, bem como do próprio mercado de capitais.

Pese embora esta transversalidade associada aos sistemas de protecção social e às inúmeras relações entre si estabelecidas, quer de forma directa ou indirecta, ao longo do presente trabalho desenvolvemos um modelo, ele próprio um exercício de modelização simplificada da realidade, o qual abarcará, de forma directa, apenas um limitado conjunto de factores, os quais estarão sistematizados como hipóteses de partida num cenário de evolução demográfica e um outro de evolução económica, os quais nas próximas secções se procurarão caracterizar.

5.1 Cenário demográfico

A concepção de um cenário demográfico que possa reflectir as tendências de fundo do país no âmbito da cenarização a longo prazo da Conta da Segurança Social, sabendo que as alterações substantivas apenas se consubstanciam num prazo relativamente alargado, levou a Equipa a considerar adequada a adopção de cenários demográficos internacionalmente aceites, como sejam as projecções demográficas do Eurostat, em concreto as que já serviram de base aos estudos da Comissão do Livro Branco. De facto, e pese embora constituir a principal ameaça aos sistemas de protecção social cujo financiamento está assente num modelo de repartição, o envelhecimento da população, aqui incorporado no cenário demográfico, fará sentir-se numa perspectiva estrutural de longo prazo, a qual se deverá traduzir essencialmente numa alteração do equilíbrio actualmente existente entre beneficiários activos e reformados.

Em termos relativos, assistiremos a um aumento bastante significativo da proporção da população com 65 e mais anos na população total, sendo que

Quadro 7 Projecções da População (2000-2050)

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Pop. total	10017092	10162618	10322541	10441557	10528940	10611185	10693689	10756756	10776039	10743426	10660984
Pop. <15	1690888	1765328	1807948	1783294	1701897	1639417	1630393	1652548	1663003	1642267	1603897
Pop. 15-64	6778069	6779054	6831577	6868825	6916865	6918271	6848082	6712226	6498660	6343444	6298863
Pop. 65+	1548135	1618236	1683016	1789438	1910158	2053497	2215214	2391982	2614376	2757715	2758224

Fonte: Eurostat.

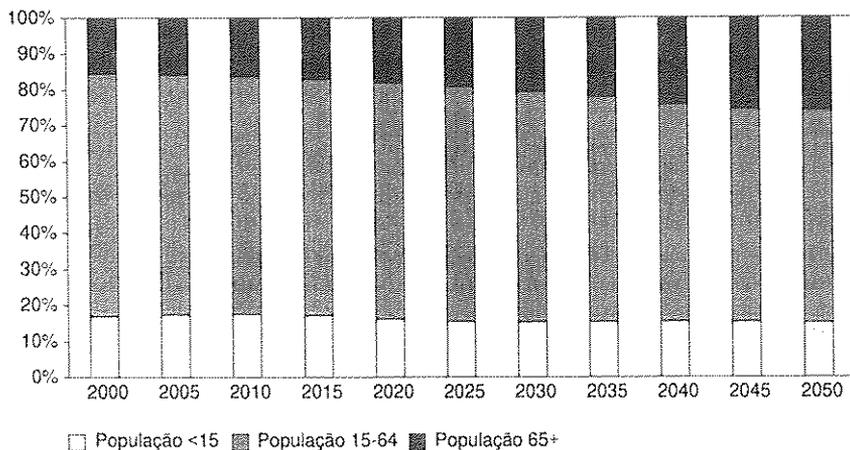


Gráfico 1 População por escalões etários em percentagem da população total (2000-2050)

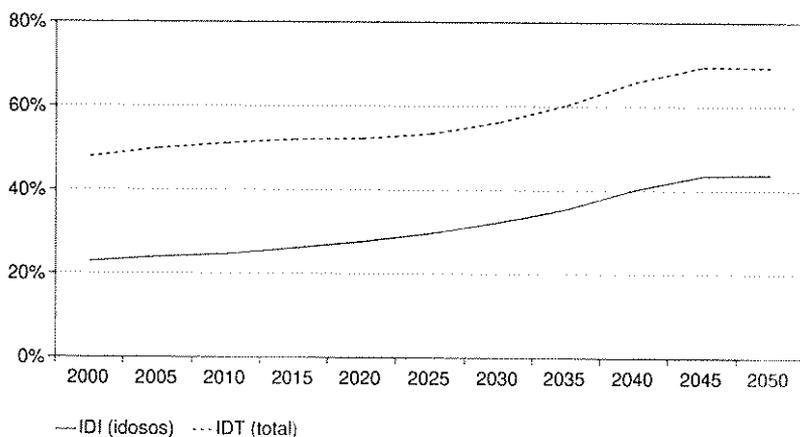
em 2050 este escalão representará cerca de 26% do total da população, quando para 2000 se estima que esse valor seja de 15%. A população jovem potencialmente não activa com idades inferiores a 15 anos, como facilmente se deduzirá pelo gráfico 1, mantém, em termos relativos, um nível bastante estável, registando-se um ligeiro decréscimo de 16,9% em 2000 para 15,0% em 2050. Ambos os fenómenos anteriormente enunciados confirmam que ao longo da primeira metade do século XXI assistir-se-á a um fenómeno de progressivo envelhecimento da população e de consequente diminuição da população potencialmente activa, verificando-se em termos relativos uma diminuição da parte da população com idades entre os 15 e 64 anos no total de população (59,1% em 2050). Este fenómeno tenderá a acentuar-se a partir, essencialmente, da década de 30.

Alternativamente, como forma de avaliar igualmente o referido fenómeno de envelhecimento da população, poder-se-á atentar nos indicadores de dependência implícitos no cenário demográfico considerado (ver quadro 8 ou gráfico 2). Considerando o IDI (Índice de dependência de idosos, rácio entre a população com 65 e mais anos e a população entre os 15 e 64 anos), bem como o IDT (Índice de dependência total, proporção entre a população potencialmente inactiva com menos de 15 anos ou com 65 e mais anos, e a população potencialmente activa com idades correspondidas entre os 15 e os 64 anos), constata-se uma tendência de aumento bastante acentuado da população potencialmente não activa ao longo do período.

Refira-se que o IDT passa de 47,8% em 2000, para cerca de 69,3% em 2050. Este fenómeno torna-se mais preocupante pois esta diminuição da população potencialmente activa tem por base, no essencial, como podemos

Quadro 8 Indicadores de Dependência (2000-2050)

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
IDI (idosos)	22,8	23,9	24,6	26,1	27,6	29,7	32,3	35,6	40,2	43,5	43,8
IDT (total)	47,8	49,9	51,1	52,0	52,2	53,4	56,2	60,3	65,8	69,4	69,3

**Gráfico 2** Indicadores de dependência

constatar pela evolução paralela do IDI e do IDT, um aumento bastante considerável da população com 65 e mais anos, não compensado por níveis de fertilidade mais elevados, que se repercutiriam num aumento da população com idade inferior a 15 anos, num primeiro momento, e num aumento da população activa (e conseqüente redução dos índices de dependência), numa fase posterior.

5.2 Cenário macroeconómico central

Apesar de se poder deduzir um conjunto bastante alargado de interações que se estabelecerão entre a evolução estrutural dos sistemas económicos e os respectivos sistemas de protecção social, nomeadamente os de cariz mais previdencial, até pelo próprio posicionamento transversal destes a nível dos

principais vértices de sustentação dos sistemas socioeconómicos (figura 1) nacionais, o modelo ModPensPor considera apenas oito variáveis de enquadramento macroeconómico e de caracterização do mercado trabalho, a saber:

- taxa de crescimento real do produto interno bruto;
- taxa de crescimento do emprego;
- taxa de crescimento da produtividade do trabalho;
- taxa de crescimento da remuneração média real;
- taxa de inflação;
- taxa de actividade (em relação à população activa no escalão etário 15-64 anos);
- taxa de desemprego (em relação à população activa no escalão etário 15-64 anos);
- taxa de crescimento anual do desemprego (em relação à população activa no escalão etário 15-64 anos).

Tal como referido anteriormente, a nível da construção do cenário macroeconómico, procurou-se que, num horizonte prospectivo de médio prazo (até 2005), os valores adoptados para as diferentes variáveis pudessem coincidir com as respectivas previsões e estimativas oficiais. Para o período considerado e para as variáveis disponíveis, o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC, versão de Dezembro de 2001), constituiu assim a fonte de referência. Para além do PEC, para as restantes variáveis e restantes períodos, procurou-se limitar o conjunto de informação e de publicações a servir de base à construção do cenário, em ordem a obter um nível aceitável de coerência entre os dados recolhidos, evitando situações em que para apenas uma variável se recorresse a diversos cenários distintos. Deste modo, procurou-se estabilizar o cenário em torno de uma fonte de referência preferencial, optando-se pela qualidade e abrangência apresentada, pelo documento *Progress Report to the Ecofin Council on the Impact of Ageing Populations on Public Pension Systems* do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento do Comité de Política Económica da União Europeia.¹

Pese embora a consideração quer do PEC, quer do relatório acima citado como fontes preferenciais, tomaram-se em consideração outras fontes, para além de previsões e estimativas elaboradas no âmbito desta Equipa Técnica.

Apesar de nesta secção apenas se apresentar uma perspectiva da globalidade do cenário macroeconómico construído, vale a pena ressaltar que quer a variável relativa ao crescimento do número de desempregados, quer a própria evolução da produtividade, não merecerão aqui qualquer

1 Economic Policy Committee, EPC/ECFIN/581-00-EN-Ver.1, Nov.2000.

Quadro 9 Cenário Macroeconómico Central: média dos últimos 5 anos (variação ou taxa média simples)

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
PIB (real)	2,5	3,0	3,1	3,0	3,0	2,9	2,9	2,8	2,9	3,0
Emprego	1,2	0,6	0,5	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Remuneração média (real)	2,0	2,4	2,6	2,7	3,0	2,9	2,9	2,8	2,9	3,0
Pensões médias (reais)	3,0	3,4	2,8	2,7	3,0	2,9	2,9	2,8	2,9	3,0
Inflação	2,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Taxa desemprego	4,1	4,2	4,2	4,4	4,5	4,2	4,0	3,6	3,5	3,5
Taxa actividade	72,9	73,4	73,6	73,4	73,2	73,5	73,6	74,6	75,2	75,4

tratamento qualitativo, uma vez que são variáveis que se assumem como endógenas ao próprio cenário.

O algoritmo do ModPensPor apresenta uma restrição relativamente aos valores a assumir pelo crescimento real do PIB, do emprego e da produtividade: o crescimento real do produto deverá corresponder à soma (aqui entendida de forma literal) entre o crescimento da produtividade do trabalho e do emprego. Deste modo, uma das três variáveis referidas terá de se apresentar como endógena à própria matriz construída, sendo que nos relatórios anteriores para a CLBSS se optou por endogeneizar a produtividade, metodologia essa que esta equipa achou por bem não alterar.

Tal como a produtividade, também o crescimento do número total de desempregados se assume como variável endógena: uma vez determinada uma taxa de desemprego e tendo por base o cenário demográfico considerado (projeções demográficas do Eurostat – cenário demográfico), neste caso para o escalão etário entre os 15 e os 64 anos, calcula-se o número de desempregados efectivos em termos anuais, e a partir daí se infere a respectiva taxa de crescimento anual.

Em relação ao crescimento real do PIB, optou-se, como já referenciado, por privilegiar as disposições presentes no PEC, e para além de 2005 recorreu-se ao relatório do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento. Os valores apresentados por esta última fonte apresentam um elevado grau de estabilidade, além de que corresponderão com base na informação disponível da estrutura da economia portuguesa, ao conceito habitualmente designado de Produto Potencial ou de Equilíbrio, que corresponderá aos valores assumidos por esta variável, devidamente ajustados do efeito de sazonalidade. Ao longo do período denota-se também uma tendência a um ligeiro decréscimo dos valores assumidos por esta variável, fenómeno este que estará intimamente associado a um menor crescimento do emprego. Assim, temos que, num contexto de estabilização da população activa, o crescimento real do produto se deverá exclusivamente ao incremento da eficiência produtiva, aqui representada pela produtividade do trabalho.

O crescimento nulo do emprego a partir de 2021 estará associado à estabilização da população activa fruto das pressões demográficas. O cenário de crescimento do emprego é compatível com a consecução das metas delineadas em termos de taxa de emprego na Cimeira de Lisboa (os 70% de taxa de emprego para o escalão etário compreendido entre os 15 e os 64 anos, será atingido em meados desta década).

Em relação à evolução da remuneração média em termos reais até 2005, consideraram-se os valores presentes no PEC, que estabelecem um crescimento real de cerca de 2 pontos percentuais. Para o restante período, assumiu-se, numa lógica de eficiência económica em que não poderão estar dissociadas as dinâmicas competitivas de um espaço económico europeu perfeitamente integrado, uma convergência estrita entre a evolução da produtividade média do trabalho e o salário real.

Em relação à taxa de desemprego, os valores assumidos por esta variável correspondem a estimativas da própria Equipa Técnica do Financiamento; no entanto, refira-se a este propósito, que se considerou como hipótese uma redução progressiva da taxa de população activa desempregada, potenciada nomeadamente pela evolução demográfica da população em idade activa e da taxa de actividade e por uma evolução positiva dos factores que contribuem para a existência do designado “desemprego natural” (desencontro entre qualificações oferecidas pelos trabalhadores e procuradas pelas empresas, imobilismo geográfico, etc.), mas assumindo que a taxa de desemprego não baixará dos 3,5%.

Para a taxa de actividade, optou-se pela adopção do cenário que serviu de base ao relatório de progresso do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento acima referido.

No que diz respeito à taxa de inflação, considerou-se ao longo do cenário um contexto de estabilidade do nível de preços na economia, assumindo no curto prazo o cumprimento dos objectivos presentes na última actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento.

A actualização média das pensões (pensões regulamentares acrescidas dos valores mínimos garantidos através dos complementos sociais), num contexto macroeconómico favorável de convergência real com a Europa, foi simulada admitindo uma evolução real indexada ao crescimento real dos salários, mas com um crescimento superior em 1 ponto percentual nos próximos 10 anos.

5.3 Projeções financeiras do Sistema de Segurança Social, 2000-2050

Tendo por base o conjunto de hipóteses e de pressupostos de trabalho assumidos, incluindo os cenários macroeconómico e demográfico, os dados de partida do sistema de segurança social em 2000, destacando a modelização da nova fórmula de cálculo das pensões bem como da generalidade das disposições presentes no Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro, relativo ao quadro genérico do financiamento do sistema de solidariedade e segurança social, nesta secção apresentam-se os principais resultados financeiros das projecções relativas ao subsistema Previdencial, no horizonte 2000-2050.

As projecções financeiras globais da sustentabilidade financeira do subsistema previdencial do sistema de solidariedade e segurança social encontram-se sumariadas no quadro 10.

Em 2016 o subsistema Previdencial entra em défice, sendo que nos anos subsequentes, e até 2034, é possível financiar esses défices através de transferências do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (Reservas Globais Acumuladas). A partir de 2016, como o Subsistema Previdencial entra em défice, não mais é efectuada a transferência anual de parte da taxa contributiva a cargo dos trabalhadores para capitalização no FEFSS.

Constata-se que, relativamente à carteira do FEFSS (reservas acumuladas) em relação ao anterior estudo da Comissão do Livro Branco, existe um ganho considerável em termos do adiamento do esgotamento das reservas da segurança social. Caberá aqui ressaltar, uma vez mais, que o enquadramento legal subjacente à actual modelização do algoritmo do programa de simulação, com especial incidência no Subsistema Previdencial, é bastante distinto

Quadro 10 Subsistema Previdencial: cenário central

Milhões de euros, preços constantes de 2001	2001	2002	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Receitas	9663	9948	10743	12398	14346	17341	20302	24423	29886	35617	41856	48077
Despesas com pensões (%PIB)	4,8%	4,9%	5,1%	5,7%	5,9%	6,2%	6,3%	6,7%	7,2%	7,6%	7,7%	7,7%
Outras despesas	1639	1589	1688	2022	2293	2743	3177	3591	4110	4653	5378	6213
Despesas totais (%PIB)	6,1%	6,2%	6,4%	7,0%	7,2%	7,6%	7,6%	8,0%	8,5%	8,8%	9,0%	8,9%
Capitalização Pública de Estabilização	—	593	699	499	120	0	0	0	0	0	0	0
Saldo Corrente Disponível (%PIB)	—	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	-0,3%	-0,4%	-0,7%	-1,3%	-1,6%	-1,8%	-1,8%
Reservas Acumuladas do FEFSS (%PIB)	3,1%	3,8%	5,8%	8,8%	9,3%	8,1%	6,3%	3,7%	—	—	—	—
Saldo Anual após Incorporação Reservas (1) (%PIB)	—	0	556	0	0	0	0	0	-4150	-6047	-7757	-8708
Incorporação Reservas (1) (%PIB)	—	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-1,3%	-1,6%	-1,8%	-1,8%

Nota: (1) considerando incorporação de reservas nos anos em que se verificam défices correntes anuais, até ao esgotamento do FEFSS.

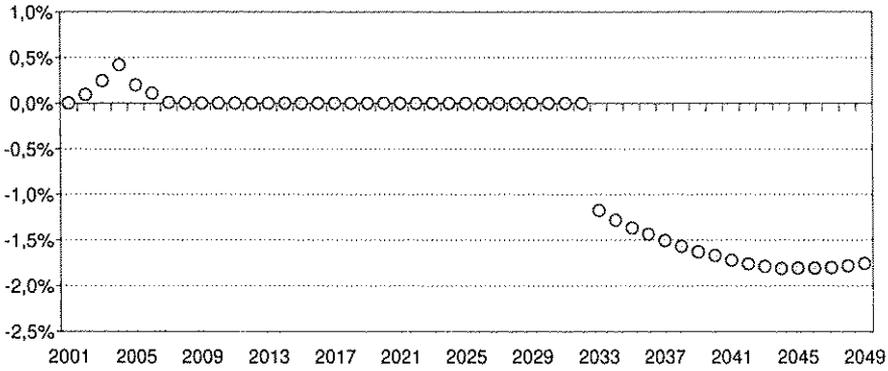


Gráfico 3 Saldo anual após incorporação de reservas do FEFSS, em percentagem do PIB: cenário central

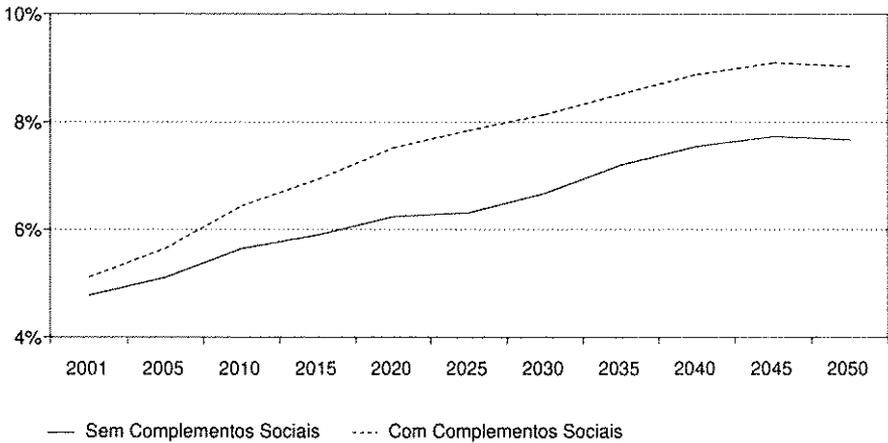


Gráfico 4 Despesa com pensões do subsistema previdencial, em percentagem do PIB: cenário central

daquele que serviu de base ao estudo da Comissão do Livro Branco.

Em termos de saldo do subsistema Previdencial não considerando transferências do FEFSS, constata-se que este atinge o seu valor mais negativo em 2047, cerca de -1,8% do PIB nesse ano.

No entanto, e atendendo especialmente ao facto de se considerar que a partir de meados dos anos 30 a esmagadora maioria dos novos pensionistas verão a sua pensão calculada com base exclusivamente na nova fórmula de

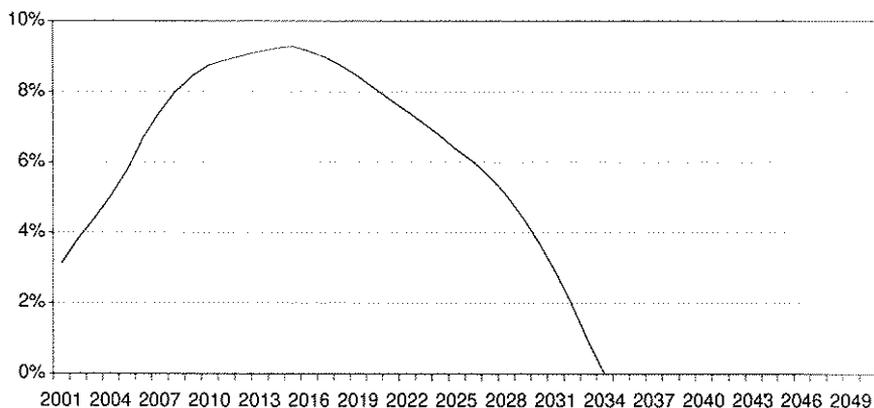


Gráfico 5 Reservas acumuladas do FEFSS, em percentagem do PIB: cenário central

cálculo (e porque se assumiu um ritmo constante de crescimento dos salários reais e não se simularam quaisquer efeitos da alteração do comportamento contributivo por parte dos beneficiários da segurança social, fruto da introdução do novo mecanismo de cálculo das pensões), assiste-se no final do horizonte da simulação, e como facilmente se constata pelo gráfico 3, a uma atenuação do ritmo de crescimento do défice, sendo que já na década de 40, fruto da saída do sistema de pensionistas mais antigos, devido ao fenómeno da mortalidade, com pensões calculadas com base na antiga fórmula ou fortemente ponderadas pela referida fórmula, se assiste a uma inversão de tendência no sentido da diminuição do défice.

Com base na análise do gráfico 4, constata-se ainda um crescimento significativo do volume global de despesas com pensões em percentagem do PIB dos actuais 4,8% para 7,7% em 2050 (elemento que explica grandemente o facto de mesmo com esta reforma não se perspectivar a eliminação total dos défices no sistema público de protecção social).

Em termos de avaliação estritamente financeira, poderemos concluir que o ano em que as reservas acumuladas (capitalizadas no Fundo de Estabilização Financeiro da Segurança Social) se esgotam completamente e deixam de poder suportar os défices anuais gerados no sistema, é alcançada no ano de 2034 (ver gráfico 5).

A partir desse ano, os défices anuais serão supridos por outras fontes, não se verificando défices acumulados, mas também não se acumulando quaisquer reservas, no horizonte de simulação considerado.

Se por um lado, como facilmente se constata, a implementação efectiva da nova Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social,

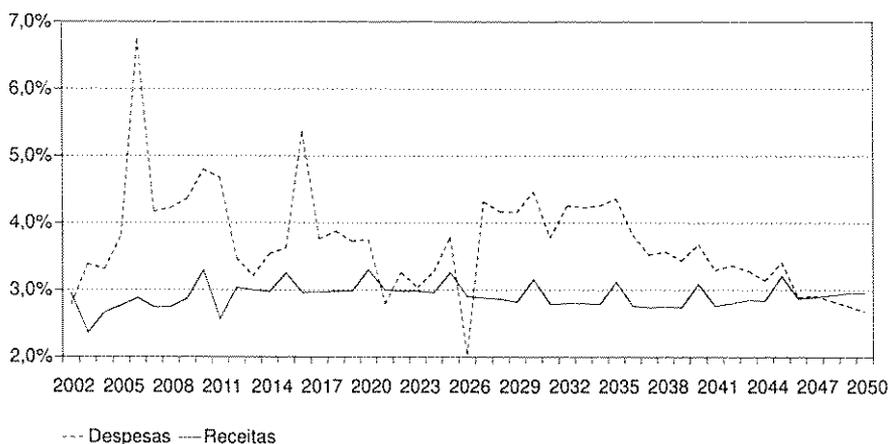


Gráfico 6 Taxas de crescimento anual de receitas (sem considerar transferências do FEFSS) e despesas do subsistema previdencial: cenário central

permite, fruto quer da assunção das despesas correspondentes ao Subsistema de Protecção Social de Cidadania (Regimes de Solidariedade e Acção Social) por parte do Orçamento de Estado, quer do incremento da capitalização dos excedentes do sistema e de mais uma parte significativa das cotizações dos trabalhadores, abordar o tema da sustentabilidade do sistema público de protecção social sob uma nova perspectiva, permitindo-nos conceber hoje a sua auto-sustentação por aproximadamente mais três décadas, por outro lado, existem um conjunto de factores de índole essencialmente demográfica que acabam numa perspectiva de longo prazo por se sobrepor.

Pese embora este facto, a presente cenarização, permite evidenciar desde já um importante facto a reter, o conjunto de reformas paramétricas agora introduzido no sistema permite, meramente de um ponto de vista financeiro, criar uma “almofada”, também em termos temporais, tendo em vista a concretização de eventuais novas medidas que permitam acomodar a natureza estrutural associada ao fenómeno do envelhecimento.

Este desequilíbrio estrutural torna-se tanto mais evidente se para tal se tiver em conta que ao longo do período de simulação o ritmo de crescimento anual das despesas do Subsistema Previdencial supera sempre o ritmo de crescimento das receitas (gráfico 6). Apesar disto, e como já anteriormente referido, no final do horizonte de simulação assiste-se a uma inversão da tendência, reduzindo-se o desequilíbrio financeiro do sistema: a partir de meados da década de 30 constata-se um aumento do crescimento anual das receitas que é contraposto precisamente com uma diminuição bastante significativa do ritmo de crescimento das despesas.

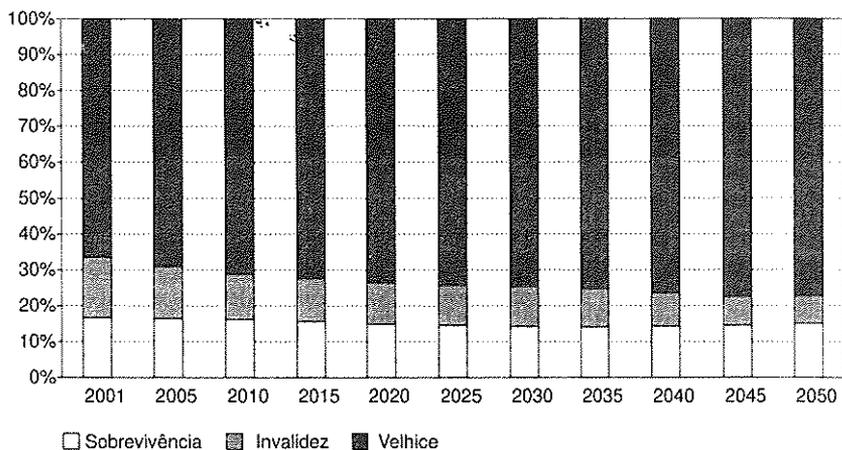


Gráfico 7 Estrutura de gastos em pensões por eventualidade: cenário central

Convirá ressaltar mais uma vez que todos os valores aqui apresentados se encontram a preços constantes de 2001, pelo que toda a análise é elaborada em termos reais.

Em termos da estrutura de gastos com pensões, como facilmente se constata pelo gráfico 7, dominam as despesas com as pensões de velhice.

Tendo em conta a natureza intrínseca do algoritmo do modelo, a alteração ao longo do período de simulação nesta estrutura está relacionada exclusivamente com a própria alteração de estrutura etária da população. Aliás, a este propósito, há a focar que quer em termos de velhice ou invalidez a fórmula de cálculo da referida pensão será a mesma, diferindo os respectivos prazos de garantia, as carreiras médias máximas e as taxas médias de formação de pensão decorrentes de diferentes remunerações de referência relativamente aos escalões do salário mínimo.

No que diz respeito à evolução das pensões médias haverá que ter em conta que a sua evolução estará intimamente relacionada com o fenómeno de maturação do sistema, que se traduz em que, a cada ano, os novos pensionistas apresentam maiores carreiras contributivas médias, habitualmente associadas a maiores remunerações, e consequentemente em média a maiores pensões. Conforme postulado anteriormente, e aliás modelizado no próprio algoritmo do modelo, a Equipa incorporou as estimativas do Centro Nacional de Pensões, de maturação do sistema tendente a estabilizar no ano de 2015, assumindo-se que a carreira contributiva média máxima de invalidez e velhice a partir desse momento será de 30 anos (32 na eventualidade velhice, 26 na eventualidade invalidez). Além da maturação do sistema, a própria consideração de uma evolução real sempre positiva das remunerações

Quadro 11 Pensões médias, salários e taxas de substituição (preços constantes)

		2001	2010	2020	2030	2040	2050
Pensões médias (euros)	Novos	304	437	545	701	919	1222
Salário médio (euros)	60-64 anos	607	737	956	1283	1697	2259
Taxas de substituição (%)	Novos (60-64 anos)	50,1	59,3	57,0	54,7	54,2	54,1

Nota: Taxas de Substituição: Novos = Pensão Média Novos Pensionistas / Salário Médio 60-64 anos.

médias reais, contribuirá também estruturalmente para a evolução das próprias pensões.

No entanto, e notoriamente mais relevante para a determinação das pensões médias será a própria fórmula de cálculo da pensão, a qual, mediante os pressupostos estabelecidos no sentido da salvaguarda dos direitos adquiridos pelos beneficiários activos com remunerações registadas anteriores a 2002, irá sofrendo alterações, quer em termos funcionais, quer em termos da sua própria modelização no programa, ao longo do período.

Assim, e em termos de taxas de substituição de salários por pensões, verifica-se até aproximadamente 2020 um incremento considerável. A partir daqui, como a generalidade dos novos pensionistas verá calculada a sua pensão de uma forma que tenderá a estabelecer uma ligação superior entre contribuições e posteriores benefícios através da consideração da carreira contributiva completa para determinação da pensão, e pese embora a cláusula de salvaguarda para beneficiários activos iniciados anteriormente ao ano de 2002, as taxas de substituição para os novos pensionistas tenderão a sofrer um ajustamento progressivo, estabilizando, fruto da consolidação da nova fórmula de cálculo, até ao final do horizonte de simulação a níveis não inferiores a 54%, bem superiores às actuais.

É necessário recordar neste momento que estes resultados estão intimamente ligados à hipótese que foi assumida neste estudo de não se simularem os efeitos da alteração da fórmula de cálculo das pensões sobre o comportamento perante a segurança social dos contribuintes, pelo que não foi alterada a estrutura média das carreiras contributivas, relativamente à situação actual. A alteração desses comportamentos terá certamente efeitos positivos sobre as taxas de substituição dos salários por pensões. A simulação dessa alteração comportamental deverá ser, aliás, uma das matérias a integrar em futuros estudos sobre a sustentabilidade da segurança social.

O quadro 11 permite evidenciar, de forma sintética, os principais resultados obtidos, em termos de evolução das pensões médias dos novos pensionistas, das taxas de substituição, bem como do salário médio.

A actualização quer das pensões regulamentares ou estatutárias, quer das pensões mínimas, assume-se indexada em termos reais ao crescimento das remunerações médias na economia.

Note-se que os valores apresentados correspondem à evolução real das pensões, permitindo, pois, estabelecer comparações efectivas com os valores actuais. Vale a pena reiterar que, a partir da década de 30, se antecipa uma relativa estabilização das taxas médias de substituição de salários por pensões, em torno dos 54%, o que corresponde a um aumento efectivo relativamente aos valores actuais, que rondam os 50%. Esta evolução das pensões, um pouco acima da evolução salarial, é aquela que se afigura financeiramente sustentável. Para além destes valores, e a não ser que se altere o comportamento contributivo perante a segurança social, poderiam ser colocados em causa os necessários equilíbrios financeiros do sistema de segurança social.

O presente relatório considera ainda uma variante à simulação central efectuada, correspondente a um cenário mais conservador (ver quadro 12), quer em termos de receitas, quer em termos de despesas da segurança social, e que comporta:

- um cenário macroeconómico mais conservador (neste caso, assume-se como cenário macroeconómico um conjunto de pressupostos igualmente produzidos no quadro do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento do Comité de Política Económica da União Europeia, que é um cenário médio para a UE, e que corresponde, portanto, à assunção de uma hipótese de não convergência de Portugal para a média europeia);
- a taxa de desemprego não desce abaixo dos 4%;
- crescimento real dos salários equivalente a 2/3 dos ganhos de produtividade;
- rendibilidade real do FEFSS de 2%.¹
- em concomitância com esta simulação de condições económicas menos favoráveis, uma actualização nominal de pensões apenas 1 ponto percentual acima da inflação, e não em linha com a actualização real dos salários (numa lógica de estabilização das despesas por parte das autoridades governamentais, em resultado da evolução menos favorável das receitas).

1 Os investimentos do FEFSS realizam-se exclusivamente num ambiente de taxas de juro da zona euro. Sendo admitido no cenário macroeconómico um crescimento para Portugal superior à média da União Europeia há riscos de ocorrência conjuntural de uma inflação portuguesa superior à média da União Europeia, esta sim, incorporada pelas taxas de juro do euro, com a consequente erosão da taxa real de rentabilidade prevista para o FEFSS. Deste modo, considerou-se justificável a enarização de uma rendibilidade real inferior à do cenário central.

Quadro 12 Cenário Macroeconómico Conservador Alternativo: média dos últimos 5 anos (variação ou taxa média simples)

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
PIB (real)	2,5	3,0	2,9	2,6	2,1	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
Emprego	1,2	0,6	0,5	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Remuneração média (real)	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Inflação	2,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Taxa desemprego	4,1	4,2	4,2	4,4	4,5	4,2	4,0	4,0	4,0	4,0
Taxa actividade	72,9	73,4	73,6	73,4	73,2	73,5	73,6	74,6	75,2	75,4

Quadro 13 Subsistema Previdencial: cenário conservador alternativo

Milhões de euros, preços constantes de 2001	2001	2002	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Receitas	9663	9948	10743	11851	13067	14452	16366	18309	20722	23474	25934	27773
Despesas com pensões (%PIB)	5702	5879	6352	7493	8911	10830	12453	14180	16252	18617	20722	22232
Outras despesas	1635	1583	1674	1905	2067	2338	2511	2615	2802	3012	3211	3415
Despesas totais (%PIB)	6,0%	6,0%	6,0%	6,1%	6,1%	6,5%	6,7%	6,8%	7,1%	7,4%	7,5%	7,4%
Capitalização pública de estabilização	—	646	699	779	859	0	0	0	0	0	0	0
Saldo corrente disponível (%PIB)	—	153	1052	653	101	-198	-1137	-2133	-3577	-5302	-6675	-7359
Reservas acumuladas do FEFSS (%PIB)	3759	4727	8368	17564	25607	29437	28715	22931	10123	—	—	—
Saldo anual após incorporação reservas (1) (%PIB)	3,1%	3,8%	6,3%	11,3%	14,3%	14,5%	12,8%	9,3%	3,8%	—	—	—
	—	153	1052	653	101	0	0	0	0	-5302	-6675	-7359
	—	0,1%	0,8%	0,4%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-1,8%	-2,1%	-2,1%

Nota: (1) considerando incorporação de reservas nos anos em que se verificam défices correntes anuais, até ao esgotamento do FEFSS.

Para este cenário macroeconómico e de actualização das pensões alternativo, as projecções efectuadas constam do quadro 13. Como se pode depreender da sua análise, apesar da redução das receitas originada pelo menor crescimento dos salários (e, conseqüentemente, das contribuições), a redução da despesa com pensões dos novos pensionistas resultante dos menores salários registados e a redução da taxa de actualização anual das pensões permitem inclusivamente aumentar o prazo em que o sistema de segurança social se encontra auto-sustentado (ver também o gráfico 8, relativo às reservas acumuladas da segurança social, que foi elaborado numa perspectiva de análise comparada relativamente ao cenário central).

Contudo, não poderá deixar de se relevar que a redução das receitas, que se faz sentir essencialmente a partir da década de 30, origina saldos anuais algo inferiores aos verificados no quadro do cenário central (ver gráfico 9). Ou seja, este cenário origina um esgotamento das reservas do sistema

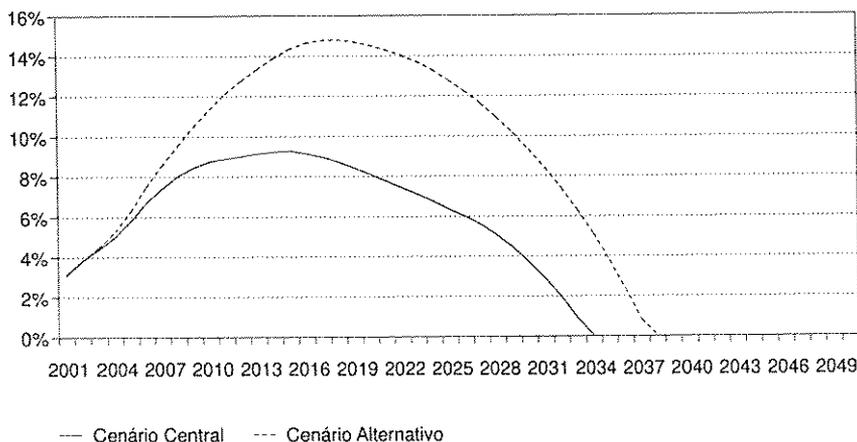


Gráfico 8 Reservas acumuladas do FEFSS, em percentagem do PIB

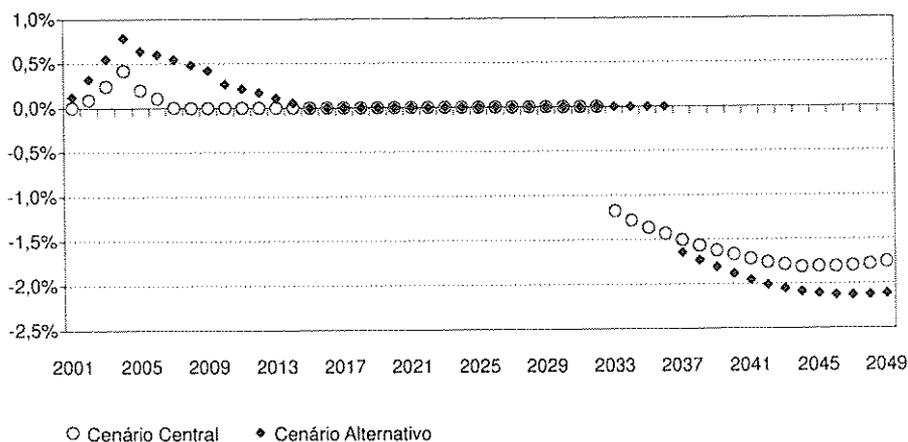


Gráfico 9 Saldo anual após incorporação de reservas do FEFSS, em percentagem do PIB

mais tardio, mas os recursos necessários para reequilibrar o sistema a partir de então serão ligeiramente superiores.

Em todo o caso, parece ter ficado demonstrado que, caso se verifiquem condições macroeconómicas menos favoráveis que aquelas que ocorreram, em termos médios, nos últimos anos (que permitiram níveis efectivos de convergência real relativamente à média europeia), tal não implica directamente

um agravamento das condições financeiras do sistema de segurança social. Parece aliás evidente que, se as políticas de actualização anual discricionária das pensões (e mínimos de pensão) acompanharem a evolução económica, garantindo-se aumentos mais prudentes (pouco acima da inflação), nos anos em que a performance macroeconómica for menos positiva, estarão criadas as condições para que o sistema de solidariedade e segurança social se encontre financeiramente sustentado por um prazo superior a três décadas.

CONCLUSÕES

A evolução financeira da Segurança Social, no quadro das projecções efectuadas, pode ser resumida nos seguintes termos:

- haverá um período inicial, entre 2002 e 2016, de redução ligeira, mas progressiva, dos saldos positivos gerados pelo sistema, em resultado dos efeitos da evolução demográfica e da introdução de uma cláusula de salvaguarda em termos de cálculo das pensões, que vem acentuar a redução dos saldos (este efeito é fortemente atenuado pela nova repartição do financiamento com o Orçamento de Estado);
- após os primeiros 15 anos, verifica-se uma ligeira redução dos saldos para valores na ordem de 1,8% do PIB (a atingir durante a década de 40), em resultado do crescimento da despesa acima do crescimento da receita. As reservas acumuladas na segurança social (e capitalizadas no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social) permitirão suprir estes défices por um período de aproximadamente mais 20 anos após o surgimento dos primeiros défices;
- a diferença entre o crescimento da despesa e das receitas é contida inicialmente pelos efeitos positivos da evolução do mercado de trabalho, e mais tarde pela entrada em vigor da nova fórmula de cálculo das pensões, que vai induzindo efeitos positivos sobre o equilíbrio financeiro, seja por via de um aumento das receitas, em resultado da alteração dos comportamentos contributivos dos activos, ou, alternativamente, pela contenção das taxas de crescimento das despesas com pensões, caso não se verifique tal alteração comportamental (este último cenário corresponde às estimativas agora apresentadas);
- é de admitir que a plena renovação da base de pensionistas para lá de 2050 possa resultar mesmo numa redução dos saldos anuais negativos ora estimados. Em todo o caso, deverão entretanto ser estudadas formas

- de financiamento alternativo para a obtenção das necessárias receitas, em ordem ao desejado equilíbrio do sistema;
- o quadro de evolução financeira acima descrito ocorre em paralelo com um incremento continuado e substancial dos níveis de protecção social garantidos pelo Subsistema Previdencial, aqui medidos pelo peso da despesa com pensões no PIB;
 - na análise efectuada, não foram ainda incorporados quaisquer efeitos resultantes das referidas alterações dos comportamentos contributivos, em virtude de o grau de incerteza na previsão de mudanças de comportamentos sociológicos ser muito elevado. Em todo o caso, parece lógico admitir que este efeito venha a resultar num crescimento das receitas substancialmente superior ao estimado, mas também, num posterior crescimento da despesa com pensões em igual sentido. Este efeito combinado poderá contribuir para um aumento, ainda que transitório, dos saldos do subsistema Previdencial, com impacte óbvio no reforço da dotação do FEFSS. Os efeitos globais sobre a sustentabilidade financeira são incertos, mas poderão configurar-se como uma redução dos défices aquando da ocorrência dessas alterações comportamentais, vindo esse facto a repercutir-se num aumento da despesa com pensões cerca de 20 a 30 anos depois. A serem correctas estas premissas, ocorreria, pois, uma redução das pressões financeiras no curto e médio prazo, mas os resultados no muito longo prazo seriam provavelmente de natureza muito idêntica aos agora estimados. Em todo o caso, é extremamente importante assinalar que tal alteração de comportamentos teria o efeito positivo de aumentar, em linha com a significância da alteração comportamental, a despesa e os níveis médios de pensões;
 - finalmente, no que diz respeito ao estudo dos impactes de uma evolução económica menos favorável, foi possível concluir que tal não prejudicará directamente a evolução financeira da segurança social, desde que os decisores políticos adequem as taxas de actualização anual das pensões, adoptando uma maior prudência nos aumentos garantidos aos pensionistas, em anos em que não se assista a significativa convergência real da economia portuguesa à média europeia;
 - em jeito de última grande referência sobre a análise prospectiva efectuada, registe-se que a nova repartição das responsabilidades de financiamento e a alteração da fórmula de cálculo das pensões são susceptíveis de, em conjunto, aproximar a taxa de crescimento das receitas e das despesas do sistema de segurança social no longo prazo, atenuando significativamente as pressões financeiras expectáveis nos próximos 50 anos, e criando assim uma “almofada” temporal de pelo menos trinta anos, período durante o qual importa avaliar permanentemente a evolução do sistema de segurança social e encontrar soluções adicionais que permitam cercear as dificuldades que ainda permanecem e que actualmente

só poderiam ter sido resolvidas à custa de uma redução significativa dos níveis de protecção social garantidos à generalidade da população, ou de um crescimento muito substancial das receitas, onerando o factor trabalho ou contribuindo para um desequilíbrio das contas públicas.

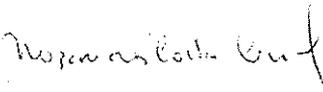
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

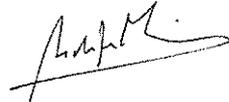
- CISEP/CIEF/FEDEA, *Reforma do Sistema de Segurança Social: Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento*, Lisboa, Outubro de 1997.
- CISEP/CIEF/IGFSS, *Reforma do Sistema de Segurança Social: Cenários Prospectivos de Estruturação e Financiamento, 1997-2050. Relatório Final*, Julho de 2000.
- Comissão do Livro Branco da Segurança Social, *Livro Branco da Segurança Social*, Versão final, Janeiro 1998.
- European Union, *Progress Report to the Ecofin Council on the Impact of Ageing Populations on Public Pension Systems* do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento; Economic Policy Committee, EPC/ECFIN/581-00-EN-Ver. 1, Nov. 2000.
- European Union, *Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations*; Economic Policy Committee, EPC/ECFIN/655-01-EN final, Oct. 2001.
- Ministério das Finanças, *Programa de Estabilidade e Crescimento: Actualização para o Período 2002-2005*, Dezembro de 2001.
- Thai, D., Antolin P., Oxley, H. (2001), *Fiscal Implications of Ageing Projections on Age Related Spending*, Economics Department Working Paper n.º 305, OECD.

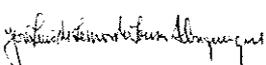
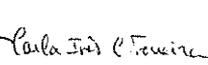
A EQUIPA TÉCNICA DO FINANCIAMENTO

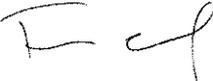

(Pedro Marques)


(Filomena Vieira)

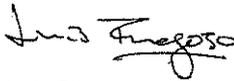

(Nazaré Costa Cabral)


(Pedro Duarte Silva)

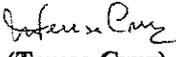
  
(José Luís Albuquerque) (Nuno Santos) (Carla Ferreira)


(Francisco Cal)

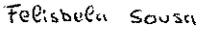

(Filipa Vilhena)

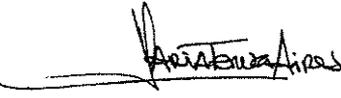

(Luis Fragoso)


(Henrique Cruz)


(Teresa Cruz)


(Carlos Lopes)


(Felisbela Sousa)


(Maria Aires)

Através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 150/2000, de 11 de Novembro, foi criada a Comissão de Regulamentação da Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social, com o objectivo de "preparar, elaborar e apresentar ao Governo as medidas legislativas que permitam desenvolver a regulamentação da Lei de Bases da Solidariedade e Segurança Social, aprovada pela Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, cabendo-lhe ainda proceder ao estudo das possíveis alternativas de concretização das opções constantes daquele diploma que carecem de regulamentação progressiva, apresentando propostas em conformidade".

No quadro desta Comissão foi criada a Equipa Técnica para os Aspectos do Financiamento, à qual foi adstrita a missão de estudar e propor o enquadramento legislativo regulamentador dos aspectos do financiamento da Lei de Bases, bem como de produzir estudos demonstrativos dos impactes financeiros quer das grandes opções assumidas na Lei de Bases, quer dos elementos regulamentadores de algumas dessas opções.

Este Relatório corresponde precisamente à concretização desta última missão de que foi encarregue a Equipa. Apresentam-se assim projecções actualizadas da sustentabilidade financeira do sistema público de segurança social, no quadro desta nova Lei de Bases, sendo este o primeiro estudo que o faz em toda a plenitude e aquele que, portanto, melhor poderá servir para aquilatar os impactes da nova Lei de Bases sobre o sistema de solidariedade e segurança social.