

O efeito orçamental do envelhecimento em Portugal – Atualização de 2021

Conceição Nunes*

Resumo

"O envelhecimento populacional está prestes a tornar-se numa das transformações sociais mais significativas do século XXI, com implicações transversais a todos os setores da sociedade – no mercado laboral e financeiro; na procura de bens e serviços como a habitação, nos transportes e na proteção sociais; e nas estruturas familiares e laços intergeracionais." (Nações Unidas)

O envelhecimento da população caracteriza-se por uma alteração da estrutura demográfica em que a proporção da população com 60 e mais anos é cada vez maior. A taxa de fertilidade mundial, que em meados do século XX rondava os 5%, atualmente situa-se em metade e as projeções indicam que daqui a oitenta anos situar-se-á abaixo dos 2%. Este facto, em simultâneo com a diminuição da taxa de mortalidade, implicará um aumento da proporção da população mundial com 60 ou mais anos em cerca de 15 p.p. nos próximos 80 anos.

O envelhecimento da população acarretará mudanças radicais nas necessidades e capacidades da população e nas principais variáveis económicas como emprego, a poupança, o consumo, o crescimento económico, o stock de ativos e o saldo orçamental.

O ECOFIN, com o objetivo de avaliar a sustentabilidade das finanças públicas, mandou o Comité de Política Económica para a produção de uma nova projeção para a despesa pública com o envelhecimento. Os resultados expressos no Ageing Report 2021¹, aqui apresentados de forma muito sucinta e com ênfase no caso português, são tidos em conta no contexto da coordenação de políticas a nível da União Europeia (UE), nomeadamente no âmbito do semestre europeu.

De acordo com o Relatório, a despesa pública portuguesa relacionada com o envelhecimento deverá diminuir 1,3 p.p. do PIB entre 2019 e 2070, o que compara com um aumento de 1,7 p.p. para a área do euro e 1,9 p.p. para a UE. Esta diminuição resulta essencialmente do comportamento da despesa com pensões que deverão diminuir 3,2 p.p. no período. Em sentido oposto, as despesas com saúde e cuidados de longa duração deverão aumentar 1,6 p.p. (0,9 p.p. na área do euro e UE) e 0,4 p.p. (0,9 p.p. na área do euro e 1,1 p.p. na UE) no horizonte da projeção. Contudo, considerando o período até 2040, o aumento da despesa total deverá ser mais acentuado (2,7 p.p.) uma vez que a despesa com pensões deverá aumentar até 2035 (1,9 p.p.).

Os cenários de sensibilidade à produtividade total dos fatores (cenário risco TFP)² e a riscos não demográficos (cenário risco AWG)³ apontam para uma evolução menos favorável da despesa (-0,6 p.p. e +7 p.p. do PIB, respetivamente). No cenário risco TFP o agravamento deve-se ao decréscimo menos acentuado da despesa com pensões (-2,4 p.p., que compara com -

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

¹ The 2021 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the EU Member States (2019-2070), Institutional Paper 148, May 2021.

Disponível em https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en.

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

³ Este cenário pressupõe que os custos não demográficos pressionam as despesas de saúde e com os cuidados de longa duração.

3,2 p.p. do cenário base), enquanto cenário risco AWG o aumento é justificado pela variação mais acentuada da despesa com cuidados de longa duração (+7,4 p.p. que no cenário base) e, com menor peso, da saúde (+1 p.p. que no cenário base).

Os resultados obtidos projetam um aumento da despesa superior em 0,5 p.p. no período 2019 a 2040 face as projeções do Ageing Report 2018, devido a um menor decréscimo da despesa com educação (-0,3 p.p. face a -0,8 p.p.) e a um maior aumento da despesa com pensões (+1,6 p.p. versus +1,2 p.p.), parcialmente compensada por menores crescimentos da despesa com saúde (+1,2 p.p. versus +1,4 p.p.) e cuidados de longa duração (+0,2 p.p. versus +0,3 p.p.). No período 2019 a 2070, as projeções do Ageing Report 2018 apontavam para um aumento da despesa total em 0,4 p.p. que compara com uma variação negativa de 1,3 p.p. Para tal contribuem as despesas com pensões (-3,2 p.p. versus -2,2 p.p.), com saúde (+1,6 p.p. versus +2,2 p.p.) e com cuidados de longa duração (0,4 p.p. que compara com 0,8 p.p.), parcialmente compensada pela variação da despesa com educação (-0,1 p.p. que compara com -0,4 p.p.).

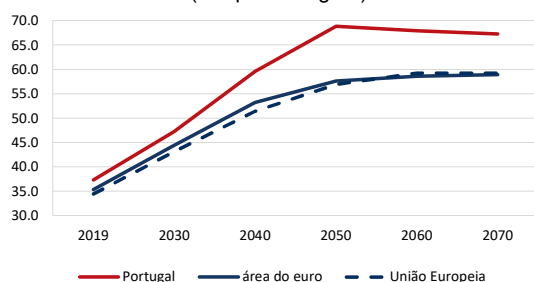
Neste artigo apresentam-se as principais hipóteses demográficas (secção 1) e macroeconómicas (secção 2), os principais resultados para Portugal da despesa pública com o envelhecimento (secção 3) e a sua comparação com os relatórios anteriores (secção 4), particularizando-se alguns resultados da despesa com pensões (secção 5),

Palavras-Chave: *Envelhecimento, Pensões, Despesas de Saúde, Cuidados de Longa Duração, Despesas de Educação, Despesa Pública, Sustentabilidade, Finanças Públicas, Objetivo de Médio Prazo, Semestre Europeu.*

1. Hipóteses demográficas

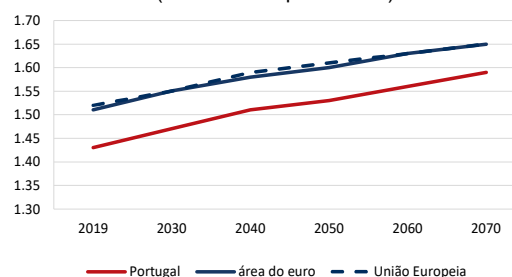
De acordo com as últimas projeções demográficas realizadas pelo Eurostat (EUROPOP19), o rácio de dependência de idosos⁴ atingirá em 2070 um dos valores mais elevado da UE (67,3%)⁵ (Gráfico 1). Isto resulta do facto de Portugal apresentar um valor bastante elevado para este rácio em 2019 (37,3%)⁶ e um forte crescimento no período (+30 p.p.)⁷, um dos mais elevados da EU.

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



Fonte: EUROSTAT, EUROPOP2019.

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



Fonte: EUROSTAT, EUROPOP2019

A diminuição do índice sintético de fecundidade (Gráfico 2)^{8, 9}, ainda que tendo como hipótese a sua convergência para um valor âncora em 2100¹⁰, conjugada com o aumento da esperança de vida são os principais fatores explicativos do envelhecimento e diminuição da população. A esperança de vida à nascença (Gráficos 3 e 4) para Portugal deverá aumentar 5,6 anos para as mulheres e 7,1 anos para os homens, no período da projeção. Se no caso das mulheres, as projeções para 2070 são similares às da UE e área do euro (90,6 anos na área do euro e 90,3 anos na UE), no caso dos homens, as projeções apontam para que este indicador atinja em 2070 um valor ligeiramente inferior ao da UE e área do euro (-0,8 anos face à UE e -0,4 anos face à área do euro). A esperança de vida aos 65 anos aumentará para as mulheres 4,5 anos (4,8 anos na UE), entre 2019 e 2070, e 4,8 anos para os homens (5,1 anos na UE).

⁴ Rácio entre a população com mais de 64 anos em percentagem da população com idade compreendida entre os 20 e 64 anos.

⁵ A Polónia é o único países da UE que apresenta um valor superior ao de Portugal em 2070 (67.8%).

⁶ O quarto mais elevado da UE, a seguir à Itália, Finlândia (38,9%) e Grécia (37,9%).

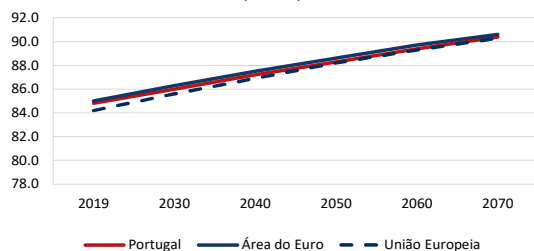
⁷ Polónia, Eslováquia, Luxemburgo, Lituânia, Malta, Roménia e Croácia são os países que apresentam aumentos superiores ao de Portugal.

⁸ O índice sintético de fecundidade é uma estimativa do número médio de filhos que uma mulher teria até o fim de seu período reprodutivo, mantidas constantes as taxas observadas para cada idade na referida data. Para que a reposição populacional seja assegurada, a taxa de fecundidade não pode ser inferior a 2,1 filhos por mulher.

⁹ Em Portugal o índice sintético de fecundidade tem vindo a decrescer desde a segunda metade da década de 1960 e situa-se abaixo de 2,1 desde 1982. Contudo, nos últimos seis anos este indicador tem mostrado melhorias (aumentou de 1,21 em 2013 para 1,42 em 2019).

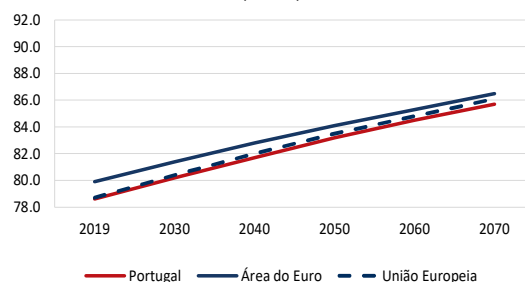
¹⁰ O valor da âncora é de 1,83 que corresponde ao valor máximo, em 2100, nas projeções das Nações Unidas dos países considerados no EUROPOP2019, em particular a França.

Gráfico 3: Esperança de vida à nascença Mulheres (Anos)



Fonte: EUROSTAT, EUROPOP2019

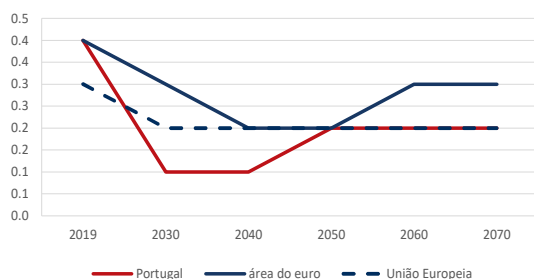
Gráfico 4: Esperança de vida à nascença Homens (Anos)



Fonte: EUROSTAT, EUROPOP2019.

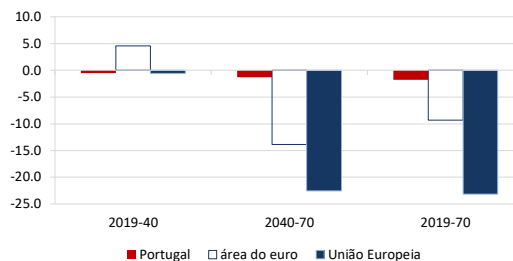
A interação destes pressupostos com as previsões para os fluxos migratórios (Gráfico 5), resulta numa diminuição da população portuguesa em 17,5% entre 2019 e 2070, com maior incidência a partir de 2030. Estas projeções colocam Portugal no grupo dos países da UE com maior diminuição da população¹¹.

Gráfico 5: Migração líquida (Em % da população)



Fonte: EUROSTAT, EUROPOP2019.

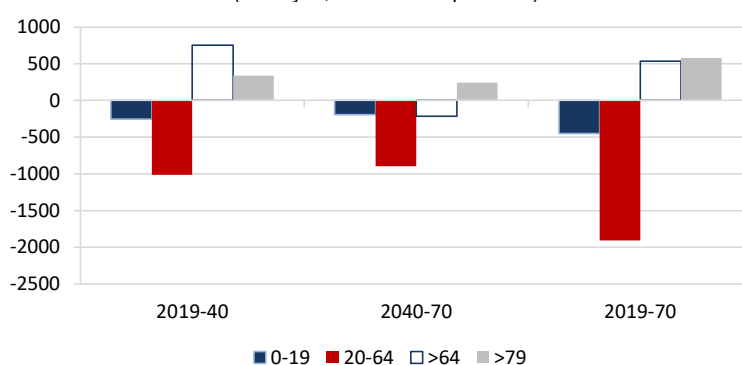
Gráfico 6: Variação da população total (Variação, milhões de pessoas)



Fonte: EUROSTAT, EUROPOP2019.

A redução da população é mais acentuada na população em idade ativa (20-64) (31,4%), sendo que a população com menos de 20 anos diminui 23,1%, no horizonte da projeção. A população acima dos 64 anos aumenta 23,7%, salientando-se que a população com 80 e mais anos quase que duplica (86,7%).

Gráfico 7: Variação da população por grupos etários (Variação, milhares de pessoas)



Fonte: EUROSTAT, EUROPOP2019.

2. Hipóteses macroeconómicas

O efeito demográfico nas projeções macroeconómicas é, em parte, atenuado pelo previsível aumento da taxa de participação no mercado de trabalho, em consequência do aumento da idade normal de reforma (indexada à esperança de vida aos 65 anos), de uma maior parti-

¹¹ Os países da UE onde se prevê que tenham uma diminuição da população superior à Portugal são Letónia, Lituânia, Roménia, Bulgária, Croácia, Grécia e Polónia.

pação das mulheres no mercado de trabalho e, com efeito contrário, de uma menor participação das idades mais novas¹². Assim, estima-se que a taxa de participação aumente 4,3 p.p., sendo que as mulheres terão um contributo maior no incremento (6,3 p.p. versus 2,2 p.p. dos homens). Comparativamente com a UE e a área do euro, para Portugal projetam-se taxas de participação superior à UE e à área do euro em todo o horizonte temporal que derivam de valores superiores no ano base e de variações mais acentuadas no período (Quadro 1).

Quadro 1: Taxa de participação

(Em percentagem e pontos percentuais)

	Taxa de participação (20-64)				Taxa de participação (20-64) - Homens				Taxa de participação (20-64) - Mulheres			
	2019	2040	2070	Var. 2019-70	2019	2040	2070	Var. 2019-70	2019	2040	2070	Var. 2019-70
Portugal	81.4	83.5	85.7	4.3	84.9	85.5	87.1	2.2	78.3	81.8	84.5	6.3
Área do Euro	78.4	80.5	81.0	2.5	84.1	84.3	84.5	0.4	72.8	76.7	77.4	4.6
União Europeia	78.2	80.0	80.7	2.5	84.2	84.4	84.7	0.5	72.2	75.6	76.6	4.4

Fonte: The 2021 Ageing Report: Underlying assumptions and projection methodologies, Institutional Paper 142, November 2020.

A par da taxa de participação da população no mercado de trabalho, é também importante o comportamento da taxa de desemprego e da taxa de emprego. Metodologicamente assume-se que as taxas de desemprego convergem para a NAWRU ("Non-accelerating wage rate of unemployment") até 2024¹³ e, no longo prazo, para a âncora de cada país ou para a mediana das âncoras¹⁴ dos países da UE, consoante seja o menor dos dois valores. No caso de Portugal (Quadro 2), a taxa de desemprego dos 20-64 anos deverá manter-se a partir de 2029 à volta de 6,2%. A taxa de emprego dos 20-64 anos deverá passar de 76,2%, em 2019, para 80,4%, em 2070¹⁵, sendo o principal contributo dado pelas mulheres e pelo grupo etário dos 55 aos 64 anos.

Quadro 2: Taxa de emprego e desemprego

(Em percentagem)

	Taxa de emprego (20-64)				Taxa de desemprego (20-64)			
	2019	2040	2070	Var. 2019-70	2019	2040	2070	Var. 2019-70
Portugal	76.2	78.3	80.4	4.2	6.4	6.2	6.2	-0.2
Área do Euro	72.6	75.1	76.3	3.7	7.5	6.8	5.8	-1.7
União Europeia	73.1	75.0	76.2	3.1	6.6	6.3	5.5	-1.1

Fonte: The 2021 Ageing Report: Underlying assumptions and projection methodologies, Institutional Paper 142, November 2020.

Assim, assume-se que o PIB potencial¹⁶ cresce 1,2% em média no período da projeção, inferior ao crescimento da área do euro e UE (1,3%) (Gráfico 8 e 9), sendo de salientar o contributo negativo da variação da população e da sua estrutura etária (Gráfico 10).

¹² Nas projeções é aplicado um mecanismo de correção para as idades mais jovens (15 aos 29 anos) em que a taxa de participação se mantém idêntica à do ano base e as taxas de participação do grupo 20-29 anos aumentam de acordo com o Cohort Simulation Model ou são mantidas ao nível do ano base.

¹³ Ano em que o hiato do produto é fechado.

¹⁴ No caso específico de Portugal, a taxa de desemprego 15-64 anos converge para a âncora específica (6.4%), dado que a mediana da âncora dos países da UE é 7%.

¹⁵ Apesar de a taxa de emprego aumentar no horizonte da projeção, a população empregada diminui 27,6% em consequência da evolução demográfica.

¹⁶ As projeções têm como ponto de partida as previsões da Comissão Europeia da primavera 2020.

Gráfico 8: Contributos p/ a variação do PIB potencial Portugal
(Taxa de variação média, em % e p.p.)

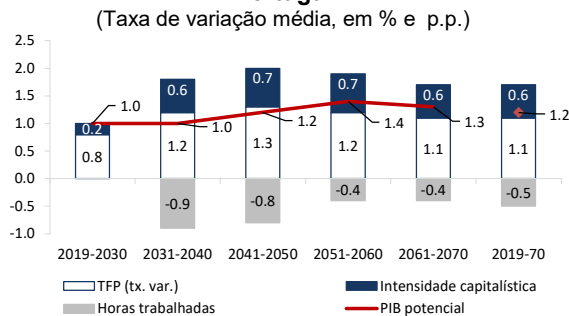
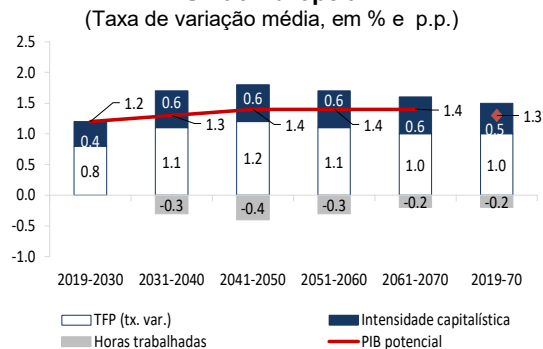


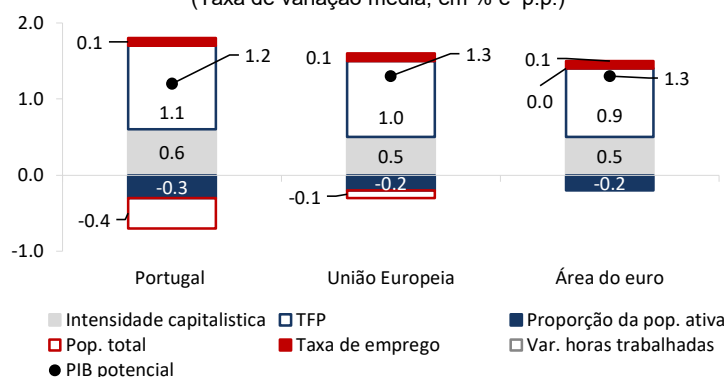
Gráfico 9: Contributos p/ a variação do PIB potencial União Europeia
(Taxa de variação média, em % e p.p.)



Fonte: The 2021 Ageing Report: Underlying assumptions and projection methodologies, Institutional Paper 142, November 2020.

Fonte: The 2021 Ageing Report: Underlying assumptions and projection methodologies, Institutional Paper 142, November 2020.

Gráfico 10: Contributos para a variação do PIB potencial – 2019-70
(Taxa de variação média, em % e p.p.)



Fonte: The 2021 Ageing Report: Underlying assumptions and projection methodologies, Institutional Paper 142, November 2020.

O cenário base apresentado assume a inexistência de alterações de política. Contudo, dado o horizonte temporal e a incerteza inerente, foram realizadas outras projeções que simulam alterações económicas ou dos principais condicionantes. Neste trabalho, para o total da despesa pública¹⁷, irão ser abordados os dois cenários alternativos utilizados na análise de sustentabilidade das finanças públicas realizado pela Comissão Europeia, nomeadamente, i) o cenário risco TFP e o ii) o cenário risco AWG com implicações na despesa com saúde e cuidados de longa duração. Adicionalmente, devido à incerteza resultante da crise pandémica, serão apresentados dois cenários macroeconómicos alternativos: a) um cenário de recuperação desfasada e b) um cenário com impacto estrutural adverso.

No cenário risco TFP¹⁸, a TFP converge para 0,8% em 2070, em vez da hipótese de 1% do cenário base. Este cenário resulta num crescimento médio do produto potencial inferior em 0,2 p.p. para Portugal e UE. O cenário risco AWG pretende quantificar o efeito da tendência observada nos últimos anos de aumento dos custos na saúde e cuidados de longa duração decorrentes do desenvolvimento tecnológico¹⁹ ou da convergência da cobertura e dos custos na UE²⁰. O cenário de recuperação desfasada assume que a pandemia tem um impacto limitado no crescimento potencial²¹, mas tem uma desaceleração cíclica mais pronunciada e uma fase

¹⁷ Na Secção irão ser apresentados adicionalmente outros cenários.

¹⁸ Este cenário tem impacto nas projeções com pensões, saúde e cuidados continuados.

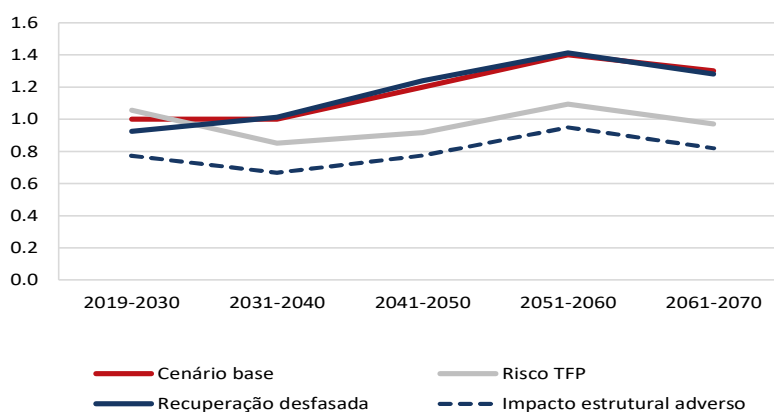
¹⁹ No caso da despesa com saúde admite-se que a sensibilidade aos custos no ano base é superior em 0,4 p.p. à do cenário base.

²⁰ No caso da despesa com cuidados de longa duração assume-se que o perfil de custo de cada país converge para a média da UE em 2070 e que a probabilidade de receber cuidados formais (em espécie ou em dinheiro) converge igualmente para a média da UE em 2070.

²¹ O efeito no PIB potencial faz-se sentir em 2020 e 2021; em termos do crescimento real, a uma maior recessão em 2020 e 2021, segue-se uma maior recuperação até 2028.

de recuperação mais longa. O cenário com impacto estrutural adverso apresenta, para além do efeito cíclico, um menor crescimento do produto potencial na próxima década, resultando num crescimento permanentemente inferior ao do cenário base (0,8% em média versus 1,2% do cenário base, no caso de Portugal).

Gráfico 11: Cenários macroeconómicos alternativos – PIB potencial Portugal
(Taxa de variação média, em %)



Fonte: The 2021 Ageing Report: Economic & budgetary projections for the EU Member States (2019-2070), Institutional Paper 148, May 2021.

3. Impacto orçamental do envelhecimento da população

A despesa pública relacionada com o envelhecimento da população (despesa com pensões, saúde, cuidados de longa duração e educação) deverá aumentar 2,7 p.p. do PIB até 2040, momento a partir do qual a tendência se inverterá, diminuindo 4,1 p.p. do PIB até 2070 (Quadro 3)²². Na área do euro e UE a despesa aumentará até por volta de 2050 (2,4 p.p. e 2,5 p.p., respetivamente), diminuindo depois até ao final da projeção (-0,7 p.p. e -0,6 p.p., respetivamente). O acréscimo da despesa nas primeiras duas décadas é explicado predominantemente pelo crescimento da despesa com pensões, e, com menor peso, da despesa com saúde e com cuidados de longa duração, enquanto as despesas com educação diminuem. Nas últimas três décadas da projeção, será a despesa com pensões a dar o contributo para a variação negativa da despesa, dado que a despesa com educação se matem quase inalterada ou até aumenta (0,2 p.p. em Portugal e 0,1 p.p. na UE).

Quadro 3: Evolução projetada da despesa pública relacionada com o envelhecimento Cenário base

(Em percentagem e pontos percentuais do PIB)

	Pensões				Saúde				Cuidados de longa duração				Educação				Total			
	2019	Var. 2019-40	Var. 2040-70	Var. 2019-70	2019	Var. 2019-40	Var. 2040-70	Var. 2019-70	2019	Var. 2019-40	Var. 2040-70	Var. 2019-70	2019	Var. 2019-40	Var. 2040-70	Var. 2019-70	2019	Var. 2019-40	Var. 2040-70	Var. 2019-70
Portugal	12,7	1,6	-4,8	-3,2	5,7	1,2	0,4	1,6	0,4	0,2	0,2	0,4	4,3	-0,3	0,2	-0,1	23,1	2,7	-4,0	-1,3
Área do Euro	12,1	1,3	-1,2	0,1	6,7	0,7	0,2	0,9	1,7	0,5	0,4	0,9	4,1	-0,2	0,0	-0,2	24,6	2,3	-0,6	1,7
União Europeia	11,6	1,2	-1,1	0,1	6,6	0,7	0,2	0,9	1,7	0,6	0,5	1,1	4,1	-0,3	0,1	-0,2	24,0	2,2	-0,3	1,9

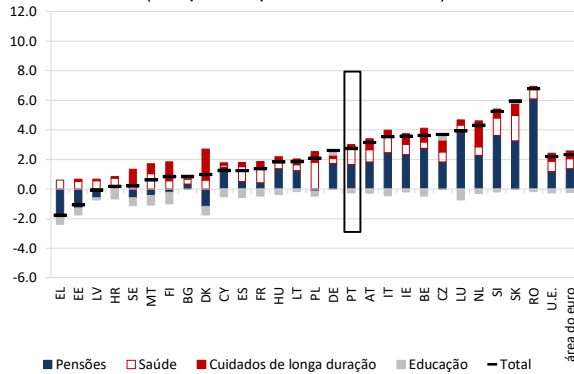
Fonte: The 2021 Ageing Report: Economic & budgetary projections for the EU Member States (2019-2070), Institutional Paper 148, May 2021.

Comparativamente com os restantes países da UE, até 2040, Portugal é o quarto país com maior aumento da despesa com saúde, décimo em despesa com educação (já que só quatro países apresentam acréscimos de despesa), o décimo segundo em despesa com pensões e o décimo nono em despesa com cuidados de longa duração. No horizonte total da projeção, Portugal é o segundo país com maior decréscimo da despesa com pensões, o nono em termos

²² No âmbito do trabalho do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento e Sustentabilidade, as pensões são projetadas recorrendo aos modelos próprios de cada país, que permitem incorporar as especificidades dos sistemas de cada país, utilizando hipóteses comuns e submetidos a um processo de *peer-review*. As projeções relativas às restantes despesas associadas ao envelhecimento foram elaboradas pelos serviços da Comissão e discutidas no mesmo grupo de trabalho. Saliente-se o facto de estas projeções não pretenderem ser entendidas como previsões, mas simplesmente fornecerem informação sobre a magnitude das alterações económicas que poderão resultar das alterações demográficas num cenário de políticas invariantes.

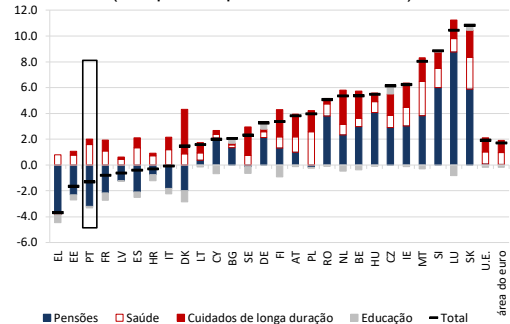
de cuidados de longa duração, mas apresenta o quarto maior crescimento em despesa com saúde e o décimo em despesa com educação (embora seja uma variação negativa). No total da despesa, até 2040, Portugal ocupa a décima primeira posição no *ranking* dos países com maior aumento, mas, até 2070, é o terceiro país com menor aumento da despesa.

Gráfico 12: Variação das despesas até 2040
(Em pontos percentuais do PIB)



Fonte: The 2021 Ageing Report: Economic & budgetary projections for the EU Member States (2019-2070), Institutional Paper 148, May 2021.

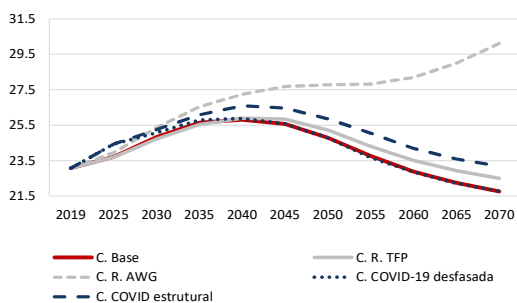
Gráfico 13: Variação das despesas até 2070
(Em pontos percentuais do PIB)



Fonte: The 2021 Ageing Report: Economic & budgetary projections for the EU Member States (2019-2070), Institutional Paper 148, May 2021.

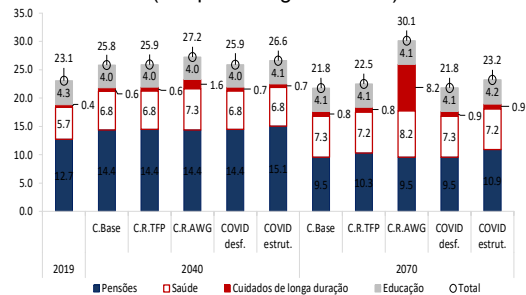
Os cenários de sensibilidade apresentados neste trabalho mostram idêntico comportamento com exceção do cenário risco AWG (Gráfico 14). Este cenário não apresenta a inflexão da tendência da despesa total na década de quarenta, exhibe antes uma estabilização da despesa até meados da década de cinquenta, para retornar à tendência de crescimento até ao final do horizonte, devido ao acentuado crescimento da despesa com cuidados de longa duração (7,8 p.p. que compara com 0,4 p.p. do cenário base, entre 2019 e 2070) e, com menor peso, da despesa com saúde (2,6 p.p. versus 1,6 p.p. do cenário base) (Gráfico 15). O cenário de risco TFP projeta um nível de despesa superior ao do cenário base a partir do início da década de quarenta (0,1 p.p. que no cenário base em 2040), que vai aumentando à medida que o contributo acumulado da TFP no crescimento do PIB potencial é cada vez menor (atingindo 0,7 p.p. em 2070), e resulta do comportamento das pensões. O cenário relacionado com a situação pandémica, em que se simula uma recuperação desfasada, estima que a despesa seja superior à do cenário base até aos primeiros anos da década de quarenta, momento a partir do qual volta aos níveis do cenário base. Por outro lado, no cenário em que o produto potencial não retorna ao nível do cenário base, para lá do impacto em 2020 e 2021, os níveis de despesa são cada vez mais elevados que os do cenário base (+1,4 p.p. em 2070), sendo o principal contributo dado pela despesa com pensões.

Gráfico 14: Cenários de sensibilidade – total
(Em percentagem do PIB)



Fonte: The 2021 Ageing Report: Economic & budgetary projections for the 27 EU Member States (2019-2070), Institutional Paper 148, May 2021.

Gráfico 15: Cenários de sensibilidade – por despesa
(Em percentagem do PIB)

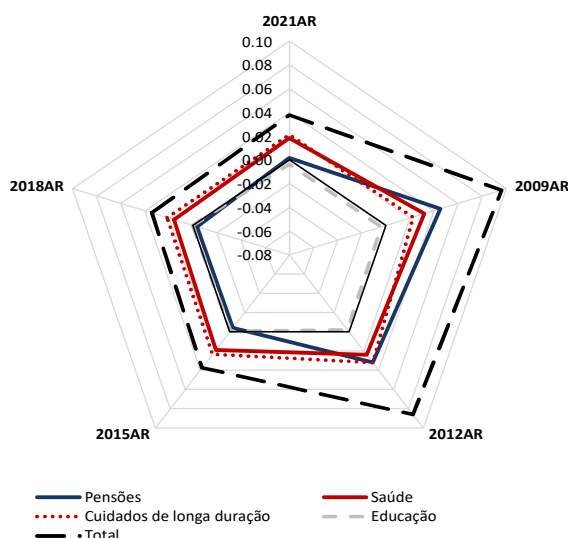


Fonte: The 2021 Ageing Report: Economic & budgetary projections for the 27 EU Member States (2019-2070), Institutional Paper 148, May 2021.

4. Comparação com os exercícios anteriores

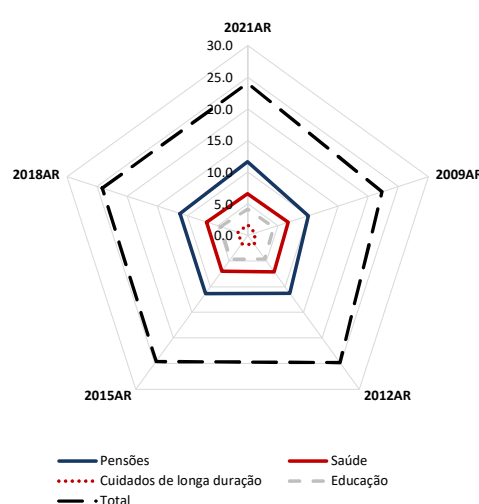
Nos últimos três exercícios, o crescimento médio anual da despesa pública²³ da U.E tem-se mantido estável (0,04 p.p./0,03 p.p. do PIB) e bastante inferior aos acréscimos projetados no Ageing Report 2012 e 2009 (0,09 p.p./0,1 p.p. do PIB). Porém, no ano base a despesa total tem vindo paulatinamente a diminuir (24,8% no Ageing Report 2012 para 24% no Ageing Report 2021), o que poderá ser explicado pela implementação de medidas de políticas, essencialmente a nível da despesa com pensões.

Gráfico 16: Despesa pública na UE
Variação média anual
(Em pontos percentuais do PIB)



Fonte: The 2009 Ageing Report, European Economy 2/2009; The 2012 Ageing Report, European Economy 2/2012; The 2015 Ageing Report, European Economy 3/2015; The 2018 Ageing Report, Institutional paper 79, May 2018; The 2021 Ageing Report, Institutional paper 148, May 2021.

Gráfico 17: Despesa pública na UE
Ano base
(Em percentagem do PIB)



Fonte: The 2009 Ageing Report, European Economy 2/2009; The 2012 Ageing Report, European Economy 2/2012; The 2015 Ageing Report, European Economy 3/2015; The 2018 Ageing Report, Institutional paper 79, May 2018; The 2021 Ageing Report, Institutional paper 148, May 2021.

Além das alterações de políticas, as hipóteses macroeconómicas e demográficas para a média da UE têm vindo a ser alteradas: o crescimento médio do PIB potencial tem vindo a diminuir e a população, que até ao Relatório de 2015 aumentava, passou a diminuir.

Quadro 4: Principais hipóteses subjacentes – UE
(Variação no horizonte da projeção)

	2009AR	2012AR	2015AR	2018AR	2021AR
	2007-60	2010-60	2013-60	2016-70	2019-70
PIB potencial (média) (%)	1.7	1.4	1.4	1.3	1.3
População (%)	2.1	2.9	3.1	-1.4	-5.2
Rácio de dependência de idosos (65+/20-64) (p.p.)	28.0	29.2	36.9	25.0	24.7

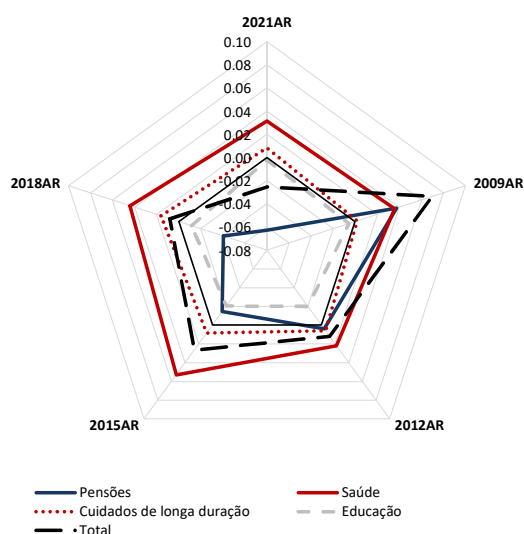
Nota: O rácio de dependência de idosos do Ageing Report 2009 é o da população com 65 anos (ou mais) sobre a população de 15-64 anos.

Fonte: The 2009 Ageing Report, European Economy 2/2009; The 2012 Ageing Report, European Economy 2/2012; The 2015 Ageing Report, European Economy 3/2015; The 2018 Ageing Report, Institutional paper 79, May 2018; The 2021 Ageing Report, Institutional paper 148, May 2021.

No caso de Portugal, a despesa total no ano base tem apresentado oscilações, entre 23,1% (2021AR) e 25,5% do PIB (2015AR), sendo que no 2021AR o valor do não base é inferior ao da média da UE, contrariamente ao que se tinha verificado nos dois exercícios anteriores. A projeção do crescimento médio da despesa pública para Portugal tem sido inferior ao da UE, sendo que no último exercício o sinal é contrário (em média a despesa pública na UE aumenta 0,04 p.p. do PIB ao ano, enquanto para Portugal diminui 0,03 p.p.).

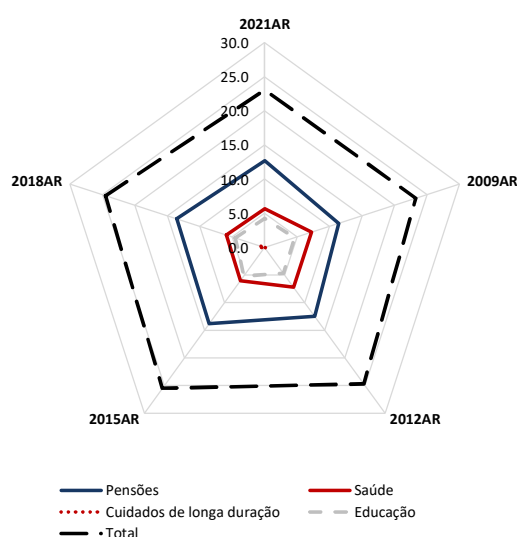
²³ A comparação é feita excluindo a despesa com desemprego da despesa total dos exercícios anteriores, dado que o Comité de Política Económica decidiu excluir a despesa com o subsídio de desemprego das despesas relacionadas com o envelhecimento.

Gráfico 18: Despesa pública em Portugal
Varição média anual
 (Em pontos percentuais do PIB)



Fonte: The 2009 Ageing Report, European Economy 2/2009; The 2012 Ageing Report, European Economy 2/2012; The 2015 Ageing Report, European Economy 3/2015; The 2018 Ageing Report, Institutional paper 79, May 2018; The 2021 Ageing Report, Institutional paper 148, May 2021.

Gráfico 19: Despesa pública em Portugal
Ano base
 (Em percentagem do PIB)



Fonte: The 2009 Ageing Report, European Economy 2/2009; The 2012 Ageing Report, European Economy 2/2012; The 2015 Ageing Report, European Economy 3/2015; The 2018 Ageing Report, Institutional paper 79, May 2018; The 2021 Ageing Report, Institutional paper 148, May 2021.

Saliente-se a melhoria dos pressupostos macroeconómicos e demográficos do último exercício face aos três anteriores (2018AR, 2015AR e 2012AR).

Quadro 5: Principais hipóteses subjacentes – Portugal
 (Variação no horizonte da projeção)

	2009AR	2012AR	2015AR	2018AR	2021AR
	2007-60	2010-60	2013-60	2016-70	2019-70
PIB potencial (média) (%)	1.8	1.2	0.9	0.9	1.2
População (%)	6.6	-3.7	-21.6	-23.6	-17.7
Rácio de dependência de idosos (65+/20-64) (p.p.)	31.1	32.9	36.9	35.5	30.0

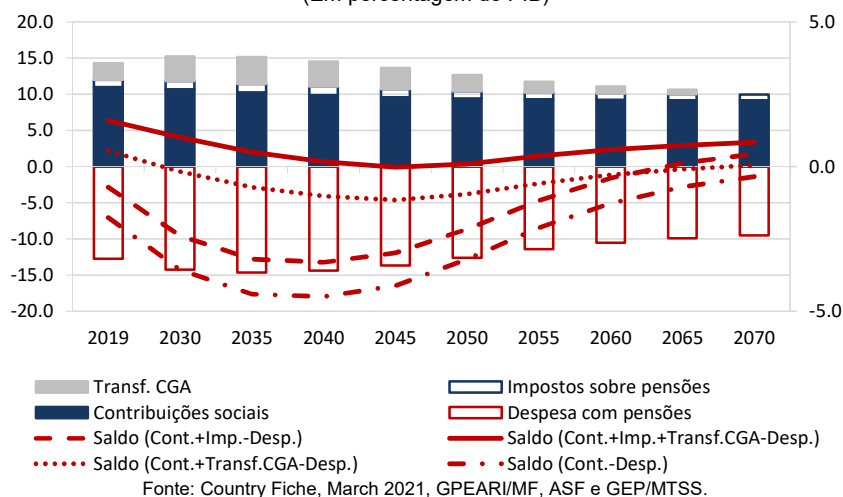
Nota: O rácio de dependência de idosos do Ageing Report 2009 é o da população com 65 anos (ou mais) sobre a população de 15-64 anos.

Fonte: The 2009 Ageing Report, European Economy 2/2009; The 2012 Ageing Report, European Economy 2/2012; The 2015 Ageing Report, European Economy 3/2015; The 2018 Ageing Report, Institutional paper 79, May 2018; The 2021 Ageing Report, Institutional paper 148, May 2021.

Comparando as projeções do Relatório de 2018 com o mais recente, e considerando o horizonte total da projeção, nove países (Grécia, Estónia, Itália, Espanha, Portugal, Bulgária, Áustria, Alemanha e Luxemburgo) apresentam menores crescimentos médios da despesa total. No horizonte temporal mais curto (até 2040), o número de países com menores variações da despesa aumenta para onze (Grécia, Letónia, Estónia, Itália, Espanha, Suécia, Bulgária, Finlândia, Alemanha, Malta e Luxemburgo). Destes países, quatro (Letónia, a Suécia, a Finlândia e Malta) têm melhores resultados até 2040 na comparação com o exercício anterior, mas piores quando se considera o horizonte total da projeção. Pelo contrário, Portugal e a Áustria apresentam piores resultado até 2040 na comparação com o exercício anterior.

No que diz respeito ao financiamento do sistema público (considerando o regime contributivo e não contributivo) e incluindo na receita, para além das contribuições sociais, a transferência do Estado para cobrir o défice da CGA e os impostos sobre as pensões públicas²⁷, o saldo só é negativo em três anos da projeção (2045, 2046 e 2047). As transferências do Estado para cobrir o défice da CGA aumentam 1,4 p.p. do PIB até 2035, diminuindo posteriormente até 2070, quando atinge 0,4% do PIB. Considerando no saldo somente a receita proveniente de contribuições sociais, o défice aumenta 2,8 p.p. do PIB até 2037, diminuindo posteriormente 4,2 p.p. até 2070, quando atinge 0,3% do PIB. É ainda de referir que o contributo da receita das contribuições sociais para o financiamento do sistema diminui 1,8 p.p. entre 2019 e 2070 justificado pela diminuição do número de trabalhadores.

Gráfico 24: Despesa (sinal negativo) e receitas relacionadas com pensões públicas
(Em percentagem do PIB)



O fator demográfico, quantificado pelo rácio de dependência de idosos²⁸, é o único determinante no aumento da despesa com pensões, contribuindo em 9,1 p.p. até 2050 (8,8 p.p. no horizonte da projeção). Este rácio quase que duplica entre 2019 e 2070 (de cerca de 37 pessoas com 65 ou mais anos por cada 100 com idade entre os 20-64 anos, em 2019, para cerca de 67 pessoas, em 2070).

Este efeito é completamente anulado a partir de 2040 pelos restantes componentes, nomeadamente pelo rácio de benefício²⁹ e de cobertura³⁰, que contribuem para a diminuição da despesa com pensões entre 2019 e 2070 em 7,8 p.p. e 2,5 p.p., respetivamente³¹.

²⁷ Assumiu-se como hipótese a manutenção no horizonte da projeção a taxa efetiva de tributação bruta sobre o rendimento das pensões apurada em 2017 (8,3%), calculada a partir do Modelo 3 do IRS.

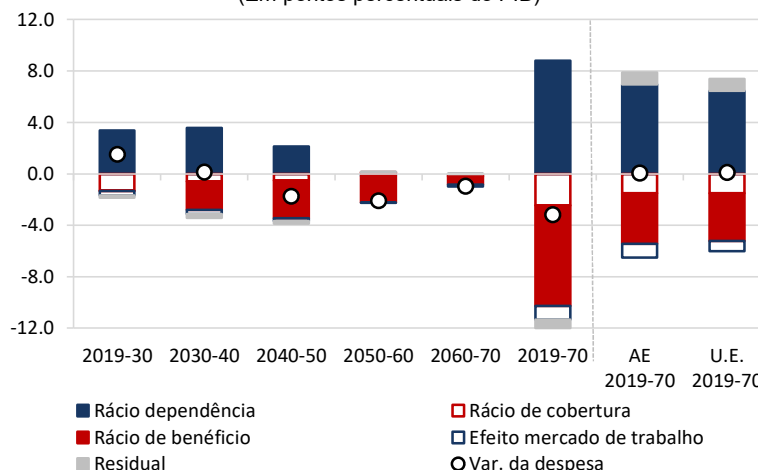
²⁸ O rácio de dependência de idosos é dado pelo número de pessoas com 65 anos ou mais na população com 20 aos 64 anos.

²⁹ O rácio de benefício é dado pelo peso da pensão média no PIB por hora trabalhada.

³⁰ O rácio de cobertura é obtido pelo rácio do número de pensões na população com 65 ou mais anos.

³¹ O efeito mercado de trabalho/ é dado pelo rácio entre a população com idade entre os 20 e os 64 anos e o número de horas trabalhadas.

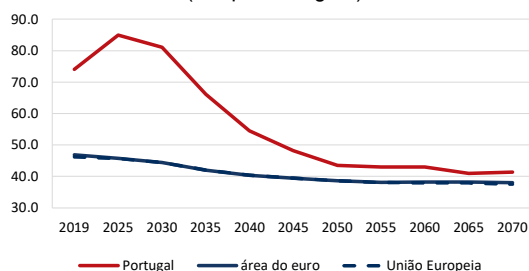
Gráfico 25: Contributos para a variação da despesa pública com pensões
(Em pontos percentuais do PIB)



Fonte: Country Fiche, March 2021, GPEARI/MF, ASF e GEP/MTSS.

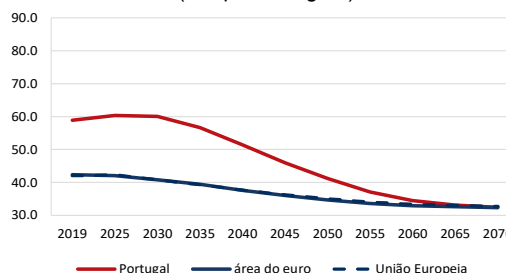
Relativamente à evolução de alguns indicadores de eficiência do sistema, as projeções realizadas indicam que a taxa de substituição³² das pensões de velhice do regime contributivo, que em 2019 é a segunda mais elevada da UE, diminuirá 32,7 p.p. no horizonte da projeção (de 74% para 41,4%), situando-se, ainda assim, em 2070 quase 4 p.p. acima da média da UE

Gráfico 26: Taxa média de substituição da pensão de velhice do regime contributivo
(Em percentagem)



Fonte: The 2021 Ageing Report, Institutional paper 148, May 2021

Gráfico 27: Rácio de benefício das pensões públicas
(Em percentagem)



Fonte: The 2021 Ageing Report, Institutional paper 148, May 2021.

Apesar do aumento esperado da carreira contributiva média em 3,4 anos, o aumento da idade normal de reforma (em 2 anos e 11 meses entre 2019 e 2070) implica menores bonificações por períodos contributivos mais longos³³ e aumento das penalizações, dado que aumenta a proporção de novos pensionistas com carreiras contributivas mais curtas. Por outro lado, o comportamento da taxa de substituição é influenciado pelo número de novos pensionistas da CGA, que aumentam substancialmente até 2028, cujas carreiras contributivas e salários médios são mais elevados.

O rácio de benefício³⁴ das pensões públicas mantém-se quase estável até ao final da década de 30 (em torno de 60%), apresentando posteriormente uma trajetória descendente até 2070 quando atinge 32,5%. Este comportamento é explicado pela redução da pensão média entre 2027 e 2052, à medida que vão diminuindo os pensionistas da CGA, ao mesmo tempo que o salário médio aumenta incorporando ganhos de produtividade. É de salientar que a regra de atualização das pensões depende do crescimento real do PIB e do valor da pensão e, dado que no período da projeção o crescimento real do PIB é inferior a 2%, a atualização das pensões é efetuada em linha com a inflação ou abaixo desta. Comparativamente com os restantes países da UE, em 2019 Portugal ocupa a quinta posição no *ranking* dos países com maior rácio de

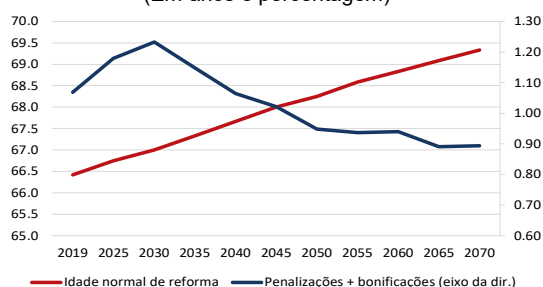
³² A taxa de substituição foi obtida pelo rácio entre a média das novas pensões de velhice do sistema contributivo e o salário médio.

³³ As bonificações são atribuídas a quem se reforma depois da idade normal de reforma e dependem da carreira contributiva.

³⁴ O rácio de benefício é dado pelo rácio entre a pensão média por pensionista e o salário médio.

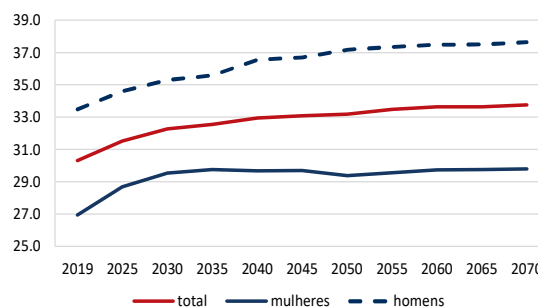
benefício (a seguir à Grécia, Itália, Espanha e Chipre) passando para o décimo quinto lugar em 2070, apresentando, ainda assim, um valor acima da média da área do euro (32,4%) e próxima da média da UE (32,8%).

Gráfico 28: Idade normal de reforma, bonificações e penalizações
(Em anos e percentagem)



Fonte: Country Fiche, March 2021, GPEARI/MF, ASF e GEP/MTSS.

Gráfico 29: Carreira contributiva
(Em anos)



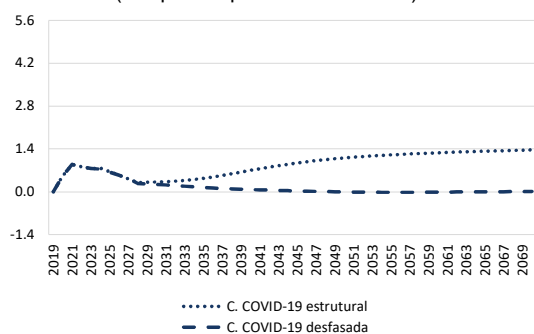
Fonte: Country Fiche, March 2021, GPEARI/MF, ASF e GEP/MTSS.

As projeções para os diferentes cenários alternativos mostram que a manutenção do rácio de benefício implica um acréscimo de despesa com pensões de 5,6 p.p. do PIB em 2070. Neste cenário assume-se que o rácio de benefício das pensões de velhice do sistema contributivo não pode diminuir mais que 90% do valor do ano base, o que ocorre a partir de 2038 no cenário base, altura em que Portugal se posiciona na quarta posição no *ranking* dos países da UE com o maior rácio de benefício das pensões públicas. Este cenário salienta a importância da regra de atualização das pensões do regime contributivo, dado que no cenário base, a partir de 2029, se assume que as pensões do regime não contributivo são atualizadas de acordo com o crescimento dos salários.

O cenário de sensibilidade que assume que a idade normal de reforma se mantém inalterada, impõe maior despesa em todo o horizonte, atingindo um acréscimo máximo face ao cenário base de 0,8 p.p. em 2053.

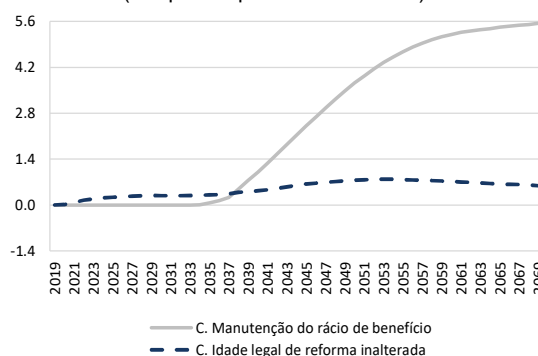
O cenário que assume que a crise pandémica tenha consequências cíclicas mais pronunciadas que no cenário base apresenta um crescimento mais acentuado da despesa de pensões em percentagem do PIB em 2020 e 2021 (+0,5 p.p. e +0,9 p.p.), efeito que se vai diluindo até 2042. No cenário que assume, para além do efeito cíclico referido, um efeito estrutural com consequências a longo prazo no nível do produto potencial, a despesa com pensões deverá ser sempre superior ao da despesa do cenário base, atingindo um diferencial de +1,4 p.p. do PIB em 2070. O cenário de sensibilidade risco TFP, que assume a convergência da TFP para 0,8% em 2070 (em vez de 1%), tem um efeito incremental em termos de despesa com pensões a partir de 2040, atingindo mais 0,7 p.p. do PIB em 2070. O cenário que assume um comportamento otimista da TFP (convergência para 1,2% em 2070) tem um efeito quase simétrico ao cenário risco TFP, cifrando-se o decréscimo da despesa com pensões em 0,8 p.p. do PIB em 2070 em comparação com o cenário base. Uma taxa de emprego dos trabalhadores com idades compreendidas entre os 55 e os 74 anos superior em 0,2 p.p. face à do cenário base resulta numa menor despesa com pensões, principalmente nos anos em que este grupo tem maior representatividade na população total (2029 a 2055, variando entre -0,3 p.p. e -0,8 p.p.).

Gráfico 30: Cenários alternativos COVID-19
(Em pontos percentuais do PIB)



Fonte: Country Fiche, March 2021, GPEARI/MF, ASF e GEP/MTSS.

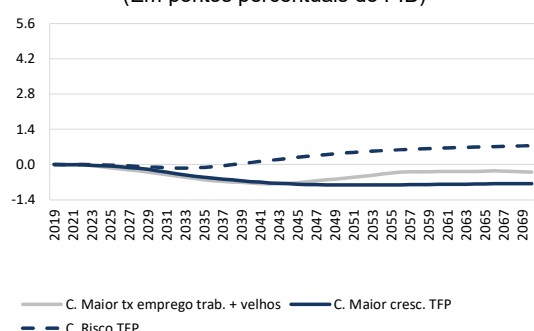
Gráfico 31: Cenários alternativos Alternativas de política
(Em pontos percentuais do PIB)



Fonte: Country Fiche, March 2021, GPEARI/MF, ASF e GEP/MTSS.

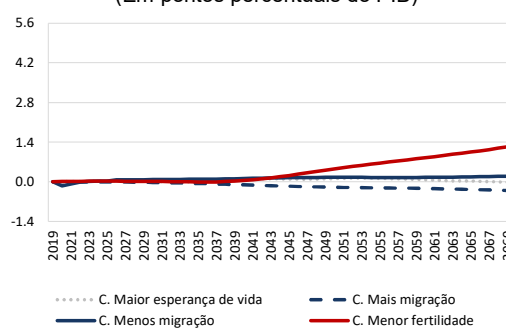
Dos cenários de sensibilidade demográficos, nomeadamente o cenário que projeta uma esperança de vida em mais 2 anos em 2070 que no cenário central, os cenários simétricos que assumem um fluxo líquido de migração superior ou inferior em 33% no horizonte total da projeção e um cenário que assume uma taxa de fertilidade inferior em 20% entre 2019 e 2070, é de referir o impacto do cenário que assume uma menor taxa de fertilidade. Este cenário tem um efeito visível no início da década de quarenta e que se vai agravando até 2070, quando a despesa é superior à do cenário base em 1,3 p.p. do PIB. Os restantes cenários têm um efeito que varia entre: i) cenário mais migração, 0 e -0,3 p.p.; ii) cenário maior esperança de vida, entre 0 e 0,1 p.p.; e, iii) cenário menos migração, entre -0,1 p.p. e 0,2 p.p. do PIB.

Gráfico 32: Cenários alternativos Macroeconómicos
(Em pontos percentuais do PIB)



Fonte: Country Fiche, March 2021, GPEARI/MF, ASF e GEP/MTSS

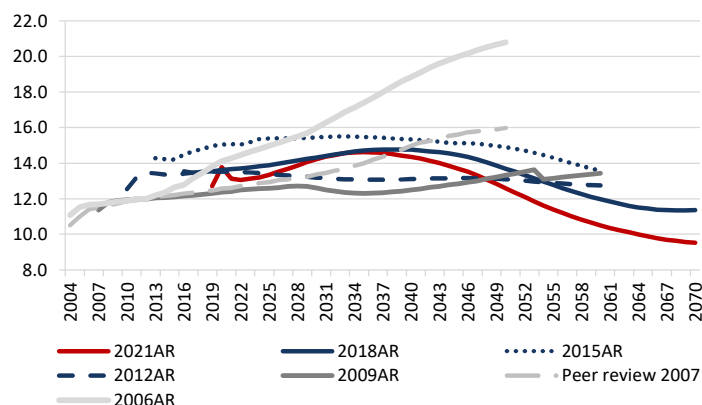
Gráfico 33: Cenários alternativos Demográficos
(Em pontos percentuais do PIB)



Fonte: Country Fiche, March 2021, GPEARI/MF, ASF e GEP/MTSS

Em termos das diferentes projeções realizadas ao longo do tempo, os três primeiros exercícios (2006AR, Peer review 2007 e 2009AR), com horizontes temporais mais curtos, mostram tendências crescentes da despesa, ainda que entre exercícios as taxas de crescimento tenham vindo a diminuir. Nos últimos exercícios (2021AR e 2018AR), a despesa apresenta, numa primeira fase, um aumento e, posteriormente, uma diminuição.

Gráfico 34: Despesa com pensões em Portugal – comparação entre exercícios
(Em pontos percentuais do PIB)



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

Fonte: Country Fiche, March 2021; Country Fiche, January 2018; Country Fiche, January 2015; Country Fiche, November 2011, Country Fiche, December 2008, Country Fiche, October 2007.

Para a melhoria dos resultados apresentados ao longo do tempo têm contribuído, essencialmente, as alterações das hipóteses macroeconómicas e demográficas e as alterações de política.

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

(Em pontos percentuais do PIB)

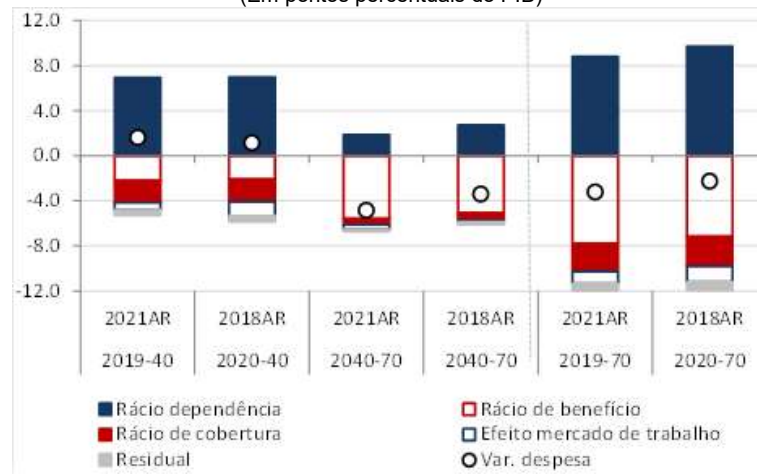
	Relatório _{t-1}	Alteração das hipóteses	Melhoria do modelo/ cobertura	Intepetação de pol. invariantes	Alterações de política	Relatório _t	Relatório _{t-1} - Relatório _t
2021AR-2018AR ⁽¹⁾	-2.2	-1.4	-0.1	0.0	0.5	-3.2	-1.0
2018AR-2015AR ⁽²⁾	-0.9	-2.2	1.3	0.0	0.2	-1.6	-0.7
2015AR-2012AR ⁽³⁾	-0.7	0.3	0.0	0.0	-0.4	-0.7	0.0
2012AR-2009AR ⁽⁴⁾	1.5	-1.3	0.0	0.0	0.0	0.2	-1.3
2009AR-Peer review 2007 ⁽⁵⁾	5.0	-2.5	0.0	0.0	0.0	2.4	-2.6
Peer review 2007-2006AR ⁽⁵⁾	9.3	0.0	-0.7	0.0	-3.6	5.0	-4.3

Nota: (1) Diferenças entre 2019 e 2070; (2) Diferenças entre 2016 e 2060; (3) entre 2013 e 2060; (4) entre 2010 e 2060; (5) entre 2005 e 2050.

Fonte: Country Fiche, January 2021; Country Fiche, January 2018; Country Fiche, January 2015; Country Fiche, November 2011, Country Fiche, December 2008, Country Fiche, October 2007.

Face às projeções do 2018AR, a melhoria do rácio de dependência, com maior incidência a partir de 2040, explica a maior diminuição da despesa no horizonte da projeção. As diferenças entre os restantes fatores (rácio de cobertura, benefício, efeito mercado de trabalho e efeito residual) quase que se anulam entre si, sendo que o rácio de benefício, igualmente com maior impacto a partir de 2040, contribuiu mais para a redução da despesa no 2021AR, enquanto o efeito do mercado de trabalho, em particular até 2040, contribui menos para a redução da despesa com pensões.

Gráfico 35 Comparação dos contributos para a variação da despesa pública com pensões – 2021AR e 2018 AR
(Em pontos percentuais do PIB)



Fonte: Country Fiche, March 2021; Country Fiche, January 2018.