

Conferência “Orçamento do Estado 2017 - Saúde e Segurança Social - Para Onde Vamos?”
Org. Cidadania Social e Ordem dos Economistas, Fundação Calouste Gulbenkian

Segurança Social em Portugal: O que tem de acontecer para ser sustentável?

Pedro G. Rodrigues

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Universidade de Lisboa

28 Outubro 2016

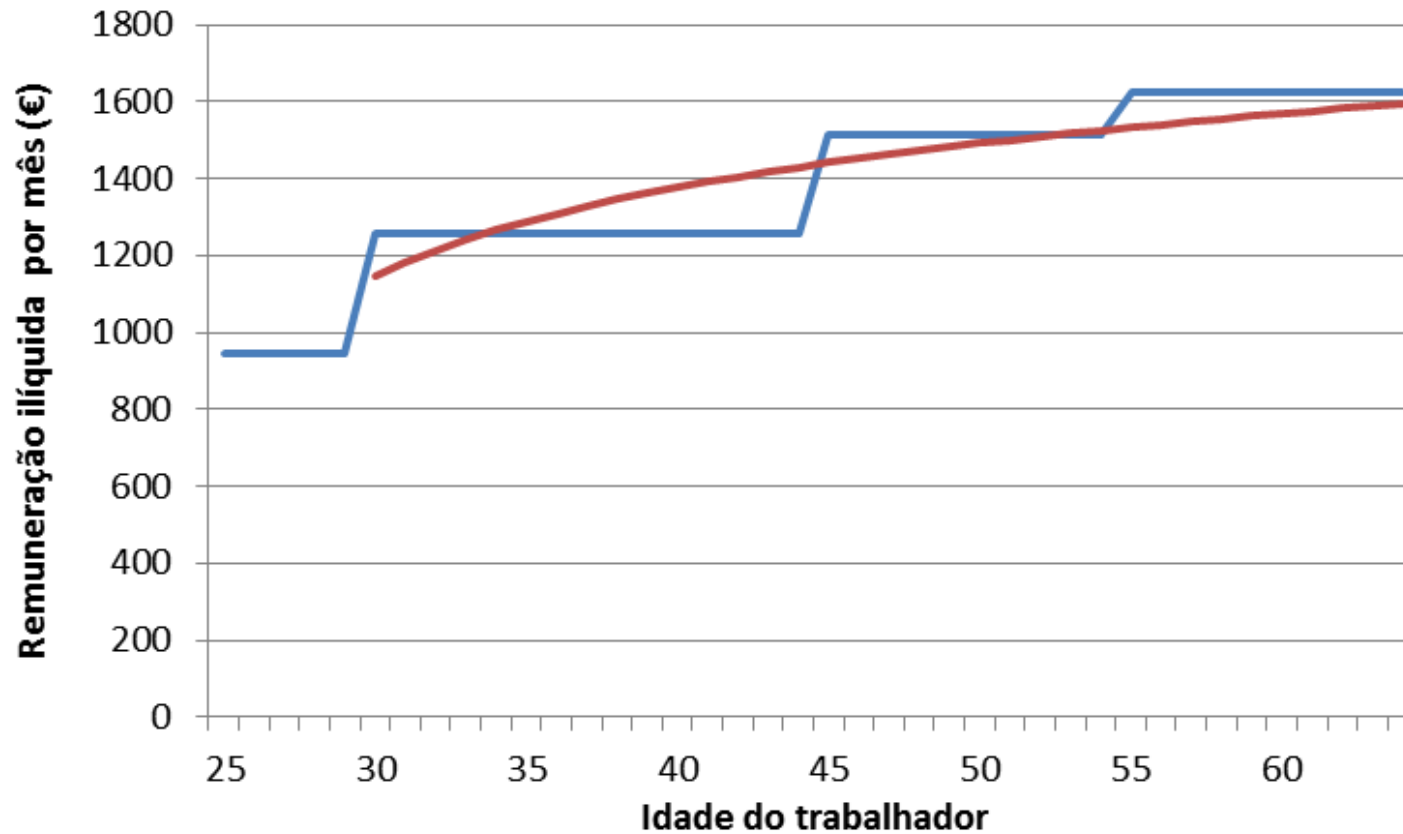
Duas perguntas

- P1. Se no futuro não houver uma redução das prestações sociais em termos reais (nem outras medidas de reforma do sistema), **em que cenários macroeconómicos é que o FEFSS é suficiente** (sem um agravamento da carga fiscal e contributiva) para financiar a despesa corrente que se projecta?
- P2. Num cenário macroeconómico considerado realista, que **medidas de reforma paramétrica do lado da despesa** são necessárias para adiar, pelo menos até 2080, o ano em que o FEFSS se esgota?

Hipóteses para projectar a receita, a despesa, e o FEFSS

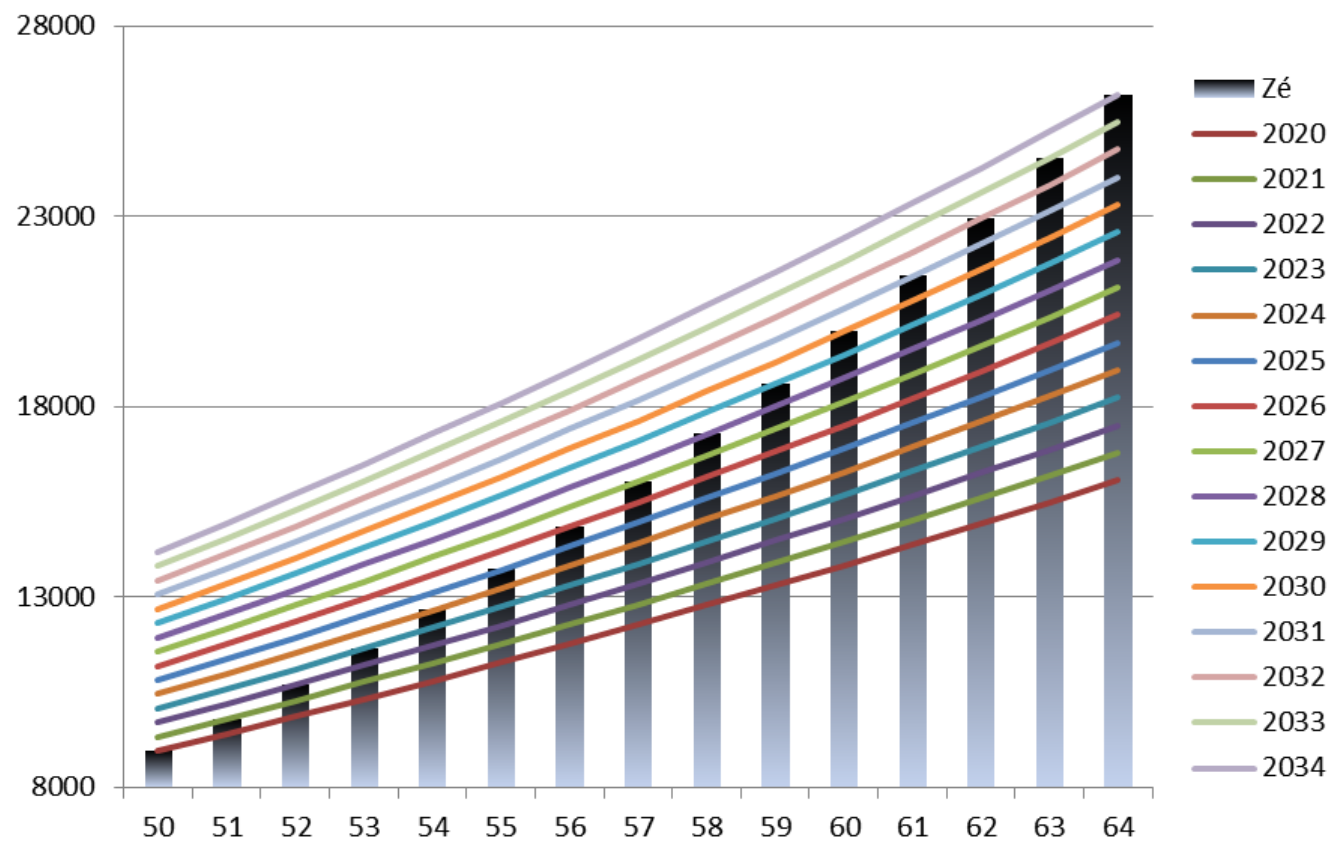
- H1. As receitas correntes por beneficiário activo (a preços de 2015) crescem com a produtividade, e o seu esforço fiscal e contributivo é constante
- H2. O número de beneficiários activos cresce com o emprego (que depende da tx. de participação, da tx. de desemprego [média dos últimos 30 anos], e da população dos 20 aos 64)
- H3. Há uma aproximação logarítmica aos ganhos reais médios por escalão etário
- H4. No cálculo da pensão, há 35 anos de contribuições, a RR é a média dos últimos 35 anos de remunerações revalorizadas, e a tx. de formação é constante em 2.2%
- H5. O número total de pensões pagas cresce com a população 65+
- H6. O número total das restantes prestações permanece constante
- H7. A prestação média dos que deixam de receber é igual à média 10 anos antes
- H8. A actualização anual das prestações é nula (0%) em termos reais
- H9. A tx. de rendibilidade real do FEFSS é a média dos últimos 25 anos

Ganhos reais médios por escalão etário e a sua aproximação logarítmica



Fonte: Estatísticas sobre a Estrutura e a Distribuição dos Ganhos (GEP/MSESS), 2010

Exemplo das remunerações ilíquidas anuais do “Zé” (a preços de 2015)
construídas a partir do perfil de ganhos reais médios por escalão etário



O enviesamento do modelo subestima a dimensão do problema

A hipótese H4 exagera, de propósito, a redução da despesa com pensões que, no futuro, resultará da reforma de 2006, a última grande alteração ao sistema.

Razões para a insustentabilidade financeira ser ainda maior do que projectamos:

- Só na década de 2040 é que a RR será calculada com toda a carreira contributiva
- A taxa de formação é progressiva, e a crise financeira baixou remunerações reais
- No futuro, a transferência do OE para a Segurança Social deverá ser mais baixa, por conta de regimes não contributivos que terão menos peso no total
- Não está incluída a Caixa Geral de Aposentações (o sistema de protecção social dos funcionários públicos)

Respondendo à primeira pergunta

Relacionar o cenário macroeconómico com o último ano em que o FEFSS é positivo, assumindo que não são tomadas quaisquer medidas de reforma do sistema.

Consideramos três casos:

- C₁. **Não se exclui** a dívida pública portuguesa detida pelo FEFSS, e assume-se uma tx. de rendibilidade real igual à **média** dos últimos 25 anos
- C₂. **Exclui-se a dívida pública** portuguesa detida pelo FEFSS, e assume-se uma tx. de rendibilidade real igual ao **dobro** da média dos últimos 25 anos
- C₃. **Exclui-se a dívida pública** portuguesa detida pelo FEFSS, e assume-se uma tx. de rendibilidade real igual ao **triplo** da média dos últimos 25 anos

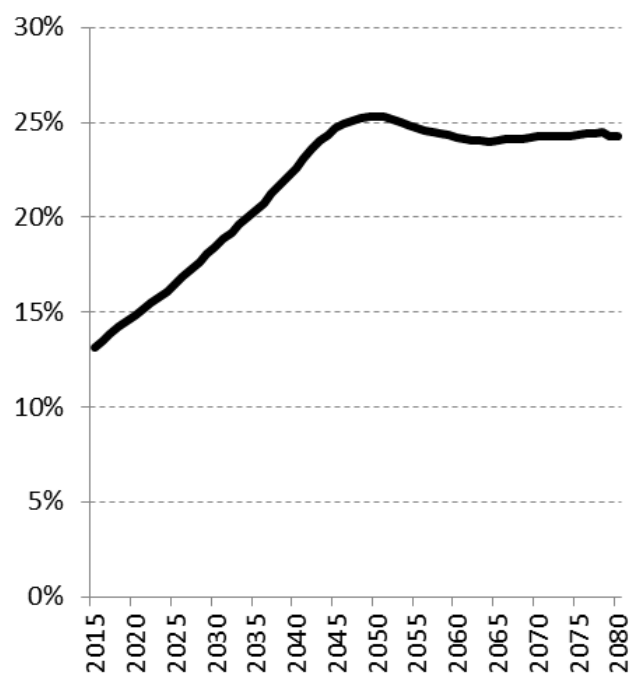
Caso C1. Projecção do último ano em que o FEFSS é positivo, incluindo a dívida pública portuguesa, e assumindo uma rendibilidade de 4.29% (a média desde 1989)

		Se Portugal fosse ...	Finlândia	Espanha	Austrália	Alemanha	Noruega	Países Baixos	Suécia	Suíça	Islândia
Taxa de participação		72.6	74.8	75.3	76.4	77.6	78.3	79.7	81.1	83.3	86.6
Taxa de crescimento real das contribuições por beneficiário (múltiplos da média dos últimos 15 anos)	1x = 1.27%	2023	2025	2026	2027	2028	2028	2030	2031	2034	2038
	1.5x = 1.91%	2025	2028	2029	2030	2032	2033	2035	2037	2041	2047
	2x = 2.54%	2030	2034	2035	2038	2041	2042	2046	2052	>2080	>2080
	2.5x = 3.18%	2041	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080

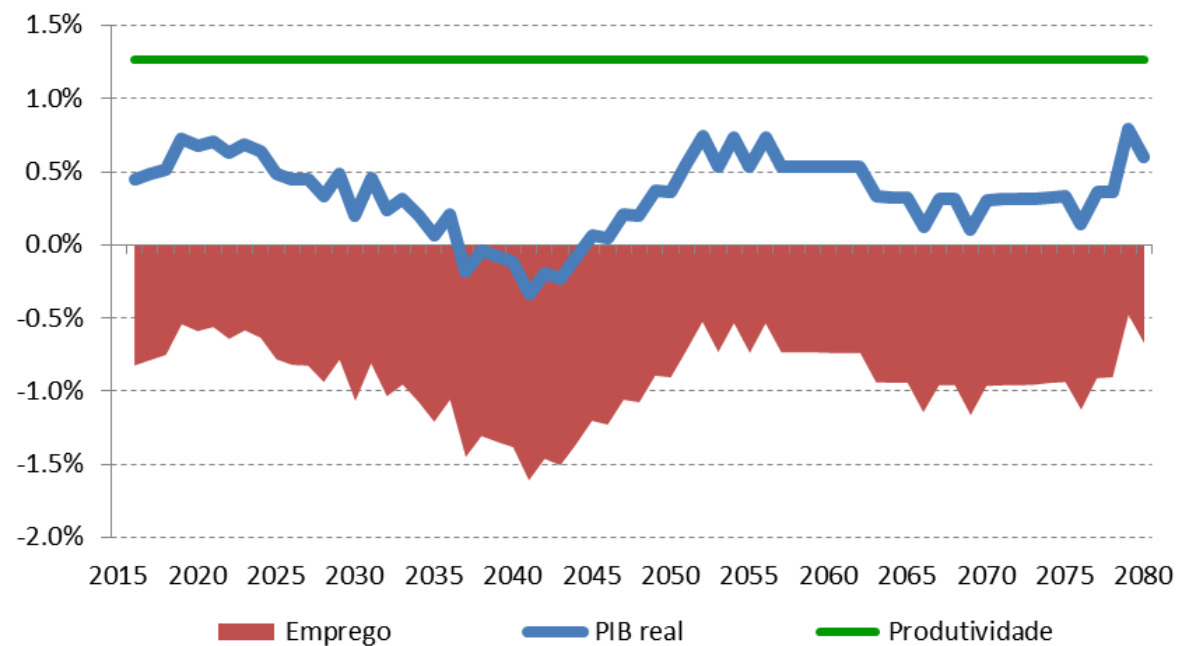
Evolução das principais variáveis orçamentais e macroeconómicas

Caso C1 em que 2023 é o último ano em que o FEFSS é positivo

Despesa corrente da Segurança Social / PIB



Cenário macroeconómico subjacente (taxas de crescimento anuais)



Caso C2. Projecção do último ano em que o FEFSS é positivo, excluindo a dívida pública portuguesa, e assumindo uma rendibilidade de 8.6% (2x a média desde 1989)

		Se Portugal fosse ...	Finlândia	Espanha	Austrália	Alemanha	Noruega	Países Baixos	Suécia	Suíça	Islândia
Taxa de participação		72.6	74.8	75.3	76.4	77.6	78.3	79.7	81.1	83.3	86.6
Taxa de crescimento real das contribuições por beneficiário (múltiplos da média dos últimos 15 anos)	1x = 1.27%	2020	2022	2023	2024	2026	2027	2029	2031	2035	2042
	1.5x = 1.91%	2022	2025	2026	2028	2031	2032	2036	2040	2047	>2080
	2x = 2.54%	2026	2032	2034	2038	2044	2048	>2080	>2080	>2080	>2080
	2.5x = 3.18%	2041	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080

Caso C3. Projecção do último ano em que o FEFSS é positivo, excluindo a dívida pública portuguesa, e assumindo uma rendibilidade de 12.9% (3x a média desde 1989)

		Se Portugal fosse ...	Finlândia	Espanha	Austrália	Alemanha	Noruega	Países Baixos	Suécia	Suíça	Islândia
Taxa de participação		72.6	74.8	75.3	76.4	77.6	78.3	79.7	81.1	83.3	86.6
Taxa de crescimento real das contribuições por beneficiário (múltiplos da média dos últimos 15 anos)	1x = 1.27%	2021	2023	2024	2026	2028	2029	2032	2036	2045	>2080
	1.5x = 1.91%	2023	2027	2028	2031	2036	2039	2048	>2080	>2080	>2080
	2x = 2.54%	2028	2039	2043	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080
	2.5x = 3.18%	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080	>2080

Respondendo à segunda pergunta

Num cenário macroeconómico mais realista, que medidas de reforma (paramétrica) do lado da despesa são necessárias para “salvar o sistema” pelo menos até 2080?

Caracterização do cenário macroeconómico:

- * Remunerações reais a crescer a 1.6%, 1.25x a média dos últimos 15 anos (num contexto de envelhecimento, o factor trabalho será relativamente mais escasso)
- * Tx. de participação (20-64) aproximar-se-á dos 75%, já verificada em Espanha (conseguida através do aumento da idade efectiva de reforma/aposentação)
- * Tx. de rendibilidade real do FEFSS de 4.3% (a média histórica; mesmo que detenha menos dívida pública, agravar-se-á o “hunt for yield” onde o capital é abundante)

Respondendo à segunda pergunta

Num cenário macroeconómico mais realista, que medidas de reforma (paramétrica) do lado da despesa são necessárias para “salvar o sistema” pelo menos até 2080?

O rol de medidas de reforma paramétrica (ajustando as hipóteses H4 e H8):

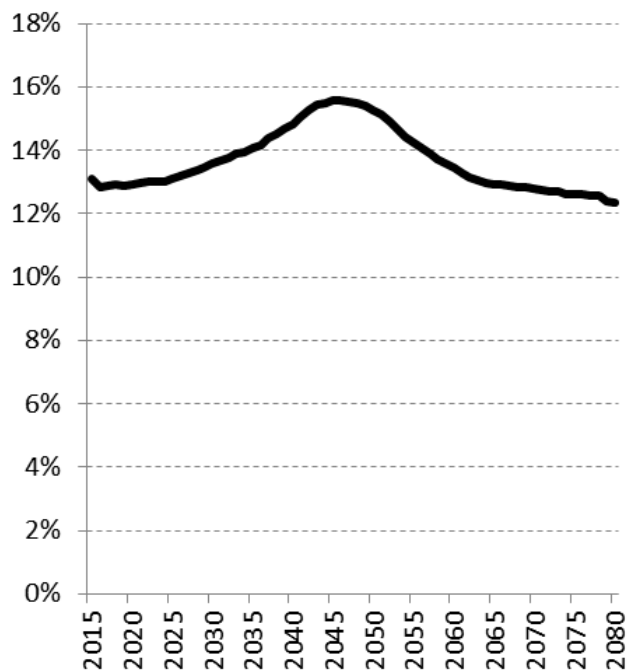
- i) Tx. de formação efectiva = 1.9% ao ano, que reduziria as novas pensões em 13.5% (operacionalizada ou através de um factor de sustentabilidade mais agressivo, de uma tx. de formação mais baixa, e ou maiores penalizações no caso das reformas antecipadas)
- ii) Redução média das prestações de 1.23% em termos reais, implicando que ao fim de 18 anos teria uma pensão aproximadamente 80% da inicial (operacionalizada através de aumentos nominais aquém da inflação, e ou cortes nas prestações)

Advertência: Todas as medidas de reforma têm efeitos redistributivos (intra- e intergeracionais).

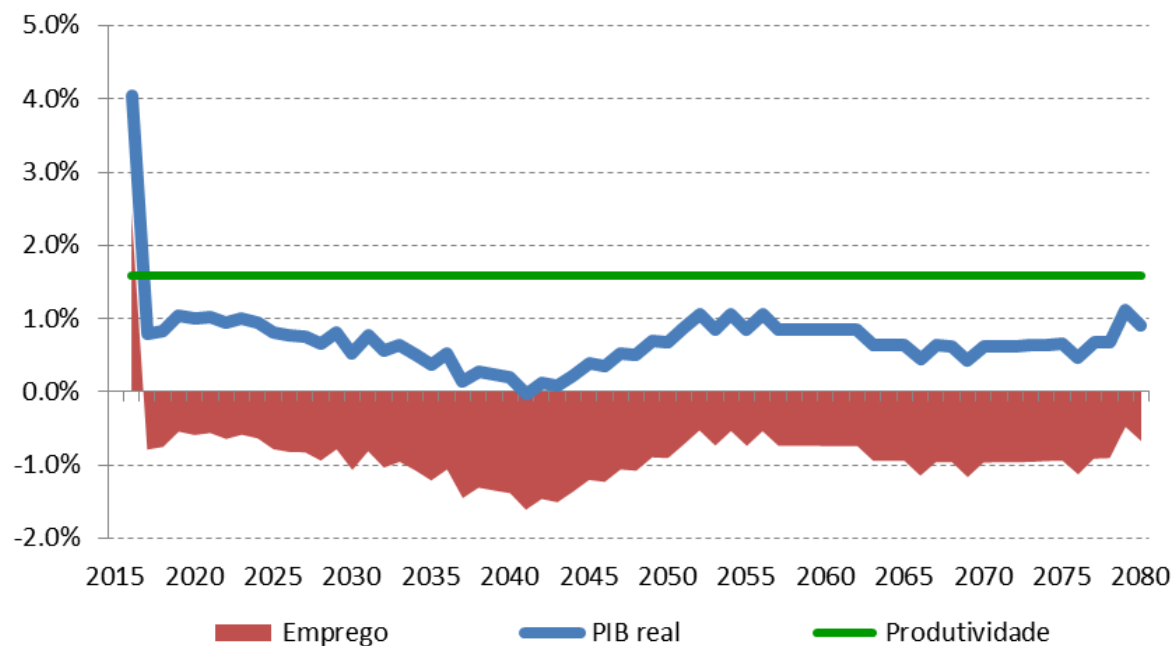
Evolução das principais variáveis orçamentais e macroeconómicas

Cenário macroeconómico mais realista e com reformas paramétricas

Despesa corrente da Segurança Social / PIB

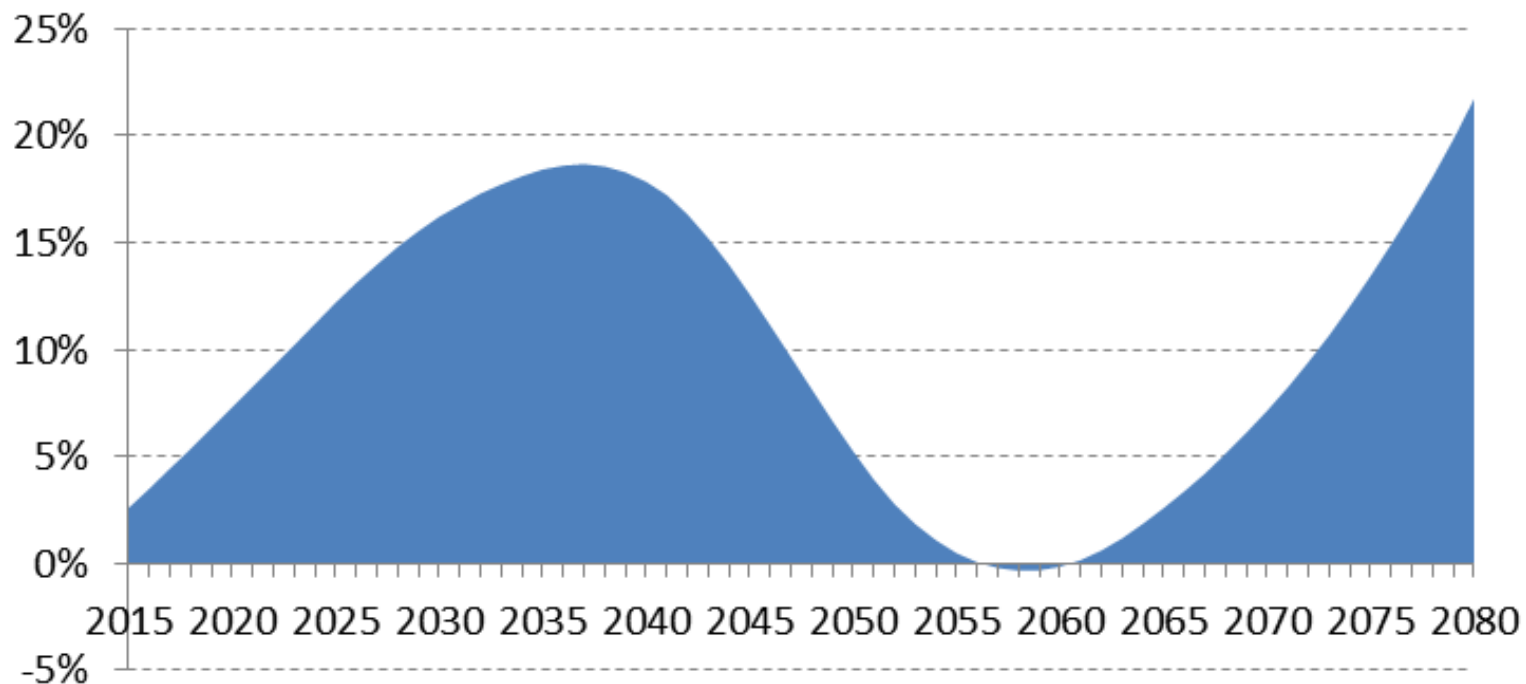


Cenário macroeconómico subjacente (taxas de crescimento anuais)



Evolução do FEFSS, sem dívida pública portuguesa, e com reformas paramétricas

Fundo de Estabilização Fin. da Seg. Social (em percentagem do PIB)



A primeira implicação dos resultados apresentados

- I. **Temos de fugir ao “wishful thinking”**. O cenário macroeconómico adoptado deve ser internamente consistente, do ponto de vista da teoria económica.

Exemplo: um aumento da oferta de trabalho costuma estar associado a mais desemprego e a salários mais baixos, a não ser que as empresas contratem mais.

Necessitamos de um **modelo de equilíbrio geral** dinâmico parametrizado à economia portuguesa onde os salários e o emprego são determinados conjunta e endogenamente.

Se o cenário macroeconómico não for do agrado do agente político, este deve tomar medidas amigas do crescimento económico.

A segunda implicação dos resultados apresentados

2. **Temos de enfrentar a complexidade e a heterogeneidade.** O sistema público de pensões ainda está a maturar (cobertura do RGC a aumentar, o subreporte de remunerações já foi pior no passado, evolução das carreiras contributivas [interrompidas, longas, tardias]).

A composição da despesa é fundamental para afinar as projecções e para determinar os efeitos redistributivos das medidas de reforma. Necessitamos de um **módulo de pensões** parametrizado a partir de **dados administrativos** (microdados).

Pede-se que a Segurança Social disponibilize à comunidade académica uma amostra representativa e anonimizada das pensões a pagamento e dos registos pormenorizados dos beneficiários activos (história das contribuições).