



FUNDAÇÃO
CALOUSTE
GULBENKIAN

Finanças Públicas: Uma Perspetiva Intergeracional

Policy Brief



CATÓLICA-LISBON
CENTER OF ECONOMICS
FOR PROSPERITY • PROSPER

The brief in brief

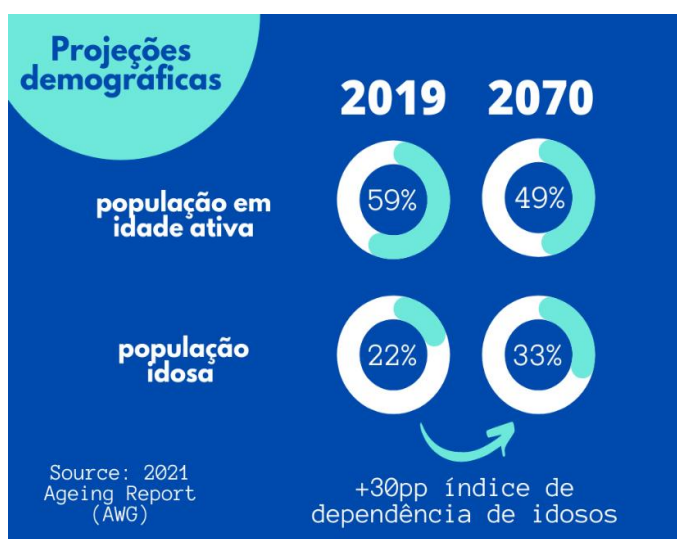
O objetivo deste *Policy Brief* é discutir as soluções propostas pelo estudo e opções de política que conciliam a necessidade de um equilíbrio intergeracional com o objetivo de alcançar a sustentabilidade fiscal de longo prazo. O brief irá também discutir políticas para contrariar o efeito do envelhecimento e o seu impacto na sustentabilidade das finanças públicas portuguesas, baseando-se na experiência internacional sobre o que funciona. No entanto, é fundamental ter em mente que não existe uma abordagem política milagrosa para enfrentar esta questão de sustentabilidade, dada a sua complexidade e dimensão.

Portugal enfrenta trade-offs intergeracionais importantes, como frisado no estudo “Finanças Públicas: Uma Perspetiva Intergeracional”. As dinâmicas demográficas previstas para as próximas décadas são incompatíveis com o atual perfil de benefícios e impostos associados a cada faixa etária - no futuro, teremos menos população ativa a pagar impostos e cada vez mais idosos a receber apoio. Consequentemente, se nada for feito, a sustentabilidade das finanças públicas em Portugal fica gravemente comprometida, com estimativas a apontar para um défice permanente nas contas públicas a partir de 2030 (Franco, Morais, Bernardino, & Jalles 2021).

Tendências

O envelhecimento da população, resultante do declínio da fecundidade e do aumento da esperança média de vida, associado a déficits persistentes, cria um desafio de sustentabilidade fiscal que provavelmente será exacerbado no futuro próximo. Isto constitui um problema em Portugal e não só: Estima-se que o rácio de dependência dos idosos - isto é, o rácio entre o número de pessoas com 65 anos ou mais (idade em que são geralmente inativas economicamente) e o número de pessoas com idades entre os 15 e 64 anos, expresso por 100 pessoas em idade ativa (15-64) - na Área do Euro disparará de 33% em 2016 para 53% em 2070 (Nerlich & Schroth 2018). Estas dinâmicas, consequentemente, podem levar a uma redução da oferta de trabalho e a perdas de produtividade (Nerlich & Schroth 2018).

Figura 1: Projeções demográficas



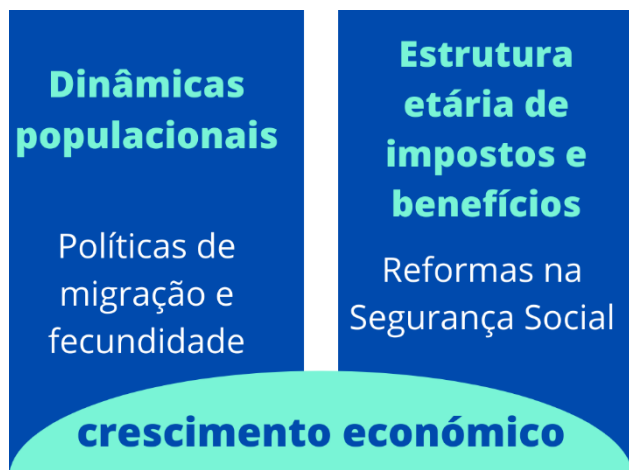
As projeções demográficas apresentadas no *Ageing Report 2021* (Relatório sobre o Envelhecimento - AWG) mostram que Portugal deverá verificar tanto uma diminuição da população (atingindo 8,5 milhões em 2070), como uma alteração substancial na sua composição estrutural: a população em idade ativa deverá diminuir de 59,0% em 2019 para 49,2% em 2070 e a população idosa passar de 22,0% em 2019 para 33,1% em 2070. Além disso, as mesmas projeções apontam para um aumento de 30pp do rácio de dependência dos idosos português de 37.3% para 67.3% entre o período de 2019-2070.

Há que notar que projeções demográficas acarretam níveis de incerteza consideráveis, devido a suposições subjacentes sobre as dinâmicas

populacionais e fluxos de migração - no entanto, são uma ferramenta muito útil para antecipar o futuro e derivar possíveis efeitos de políticas.

Esta nova composição etária da população e a inconsistência estrutural entre as tendências de fertilidade e esperança média de vida irão provavelmente exacerbar as já frágeis finanças públicas portuguesas.

Figura 2: A recuperação de uma trajetória sustentável



Tendo isto em conta, a recuperação de uma trajetória sustentável requer mudanças na **dinâmica populacional** (através de políticas de fecundidade ou de migração), na **estrutura etária de impostos e benefícios** (por meio de reformas da segurança social no sistema público de pensões), ou no ritmo de **crescimento económico** (através de investimento em capital humano e incentivos às empresas).

Todas as propostas anteriores podem exercer um impacto positivo na sustentabilidade das finanças públicas. De facto, considerando taxas de imposto inalteradas, uma trajetória de crescimento mais acentuada gera os incrementos na receita fiscal necessários para conter os déficits verificados.

É também importante notar que na avaliação da solvência de um governo, o que vincula é a relação dívida/PIB, e não o stock nominal da própria dívida. Se o produto interno crescer mais rápido do que a dívida (decorrente de taxas de crescimento superiores às taxas de juros), a relação dívida/PIB deverá evoluir favoravelmente. No que diz respeito às políticas, é essencial notar que o crescimento não é induzido apenas por via das mesmas. Ainda assim, políticas bem concebidas e compatíveis com incentivos podem contribuir para o crescimento económico.

Políticas de Migração e Fecundidade

Políticas de Migração

A **promoção de um saldo migratório positivo**, particularmente através de incentivos à imigração, pode atenuar as tendências de envelhecimento da população ao contribuir para a redução da taxa de dependência dos idosos. Isto deve-se principalmente ao facto de a população imigrante se encontrar geralmente em idade ativa, com estimativas a apontar para cerca de 74% da população imigrante ter entre 20 e 64 anos no ano 2019 (Nações Unidas, 2019). Além disso, os imigrantes podem contribuir positivamente para o crescimento populacional. A emigração não é considerada para estes fins, uma vez que geralmente está fora do controlo dos decisores políticos (Franco, Morais, Bernardino, & Jalles 2021).

Embora aumentar os níveis de imigração seja em princípio desejável, atrair imigrantes qualificados permitiria extrair plenamente os benefícios desta política. Isso porque o reforço do *stock* de capital humano através da imigração pode aumentar a produtividade geral e contribuir para o crescimento económico nos países de destino (Boubtane, Dumont, & Rault 2014). Além disso, os imigrantes altamente qualificados impulsionam o progresso tecnológico decorrente da criação e difusão de conhecimento e inovação (Kerr & Lincoln 2010) e são mais propensos do que a população nativa a iniciar os seus próprios negócios (The Economist 2019). Por conseguinte, as políticas discutidas abaixo vão centrar-se nas opções que se mostraram eficazes para atrair fluxos de imigração qualificados.

Menu de Políticas

Um estudo de Czaika e Parsons (2015) mostra que as políticas mais eficazes para atrair imigrantes altamente qualificados são os sistemas de imigração orientados pela oferta, ou seja, **sistemas baseados em pontos** (Caixa 1). Candidatos que preencham os requisitos do país recebem uma vaga. Assim, é possível aumentar o número absoluto de imigrantes altamente qualificados e a composição por aptidão dos fluxos internacionais de trabalho. Por outro lado, os sistemas orientados pela procura, geralmente baseados no princípio da contingência de empregos, muitas vezes complementados por avaliações caso a caso ou ocupação por ocupação das necessidades do mercado de trabalho, demonstram ter um diminuto, e potencialmente até mesmo negativo, efeito na atração de fluxos de imigração qualificada.

Outras abordagens políticas incluem a **provisão de direitos pós-entrada**, por exemplo, a oferta de residência permanente. No entanto, esta abordagem específica reduz o teor de capital humano dos fluxos de trabalho, uma vez que é especialmente atrativa para trabalhadores não qualificados. Além disso, **acordos bilaterais** que reconhecem as credenciais de diplomas obtidos no estrangeiro e a **transferência de direitos de segurança social** entre países promovem fluxos de trabalhadores altamente qualificados e contribuem para a seletividade de competências dos fluxos de imigrantes.

Caixa 1: Sistemas baseados em pontos

Sistemas onde os candidatos a empregos reúnem pontos com base nos eventuais cargos, salários e fluência na língua.

Onde?

Canadá, Reino Unido, Austrália

Impacto?

Cerca de 2/3 dos imigrantes qualificados migram para estes 3 países e para os EUA (The Economist, 2019).

Trade-offs

Uma possível ressalva desta política é a necessidade de influxos consideráveis para que se manifestassem efeitos. Todavia, Feldstein (2006) argumenta que um forte aumento na imigração teria um impacto insignificante nas receitas necessárias para lidar com o envelhecimento da população, quando considerada a magnitude dos efeitos fiscais decorrentes da imigração. Na verdade, o aumento da receita proveniente de um grande aumento na imigração financeira apenas uma pequena parte do conseqüente aumento no custo das pensões e benefícios de saúde, especialmente no curto prazo.

Porém, no longo prazo, é possível em princípio que os imigrantes gerem um fluxo constante de receitas fiscais. Por exemplo, se os imigrantes estabelecidos no país exibirem trajetórias de consumo estáveis, então a tributação do IVA pode sofrer mutações substanciais ao longo do tempo, afetando as receitas das empresas nesse período (e, portanto, afetando também a base de tributação das empresas). De facto, as considerações sobre o tempo e o ciclo de vida são essenciais para que se possa dar uma resposta definitiva ao problema. Em vez de apenas comparar os benefícios e serviços públicos usufruídos pelos imigrantes, com os custos que estes acarretam ao longo de um determinado período de tempo, deve-se também ter em consideração os potenciais efeitos da imigração na política fiscal, dado que avaliar o *status* de contribuição líquida da mesma geração em diferentes períodos pode resultar em previsões contraditórias.

Isto ilustra o quão mistos são os indícios sobre a contribuição da imigração para o tema em questão. Além disso, os estudos que incidem sobre contribuição líquida dos imigrantes para a sustentabilidade fiscal são consideravelmente limitados pelos microdados inadequados disponíveis, que são indispensáveis para determinar exatamente os custos e benefícios. Outra questão metodológica fundamental diz respeito à definição dos mesmos custos e benefícios. Por exemplo, se as despesas com educação são feitas com crianças estrangeiras que se mudam para Portugal, o saldo fiscal líquido da migração é provavelmente agravado.

Em contrapartida, também é relevante considerar os efeitos desencadeados pelos fluxos de imigração no estado social: estudos apontam para o facto de que os imigrantes qualificados tendem a representar, em média, uma contribuição líquida, enquanto os migrantes não qualificados tendem a representar, em média, um encargo líquido (Mayda 2017).

No que toca às finanças públicas, estudos empíricos conduzidos para 19 países da OCDE (entre eles, Portugal), mostraram que um fluxo de imigrantes aumenta o PIB per capita e o saldo fiscal, aumentando também a participação da força de trabalho e reduzindo as transferências per capita (d'Albis, Boubtan & Coulibaly 2018), apresentando assim indícios contra a ideia de que as finanças públicas seriam deterioradas pela imigração internacional.

Para além disto, podem surgir tensões políticas devido a preocupações sobre os efeitos nas finanças públicas e nos resultados obtidos pelo mercado de trabalho (Dustmann e Preston, 2006, 2007; Boeri 2010). Em particular, a preocupação mais comum da população nativa em relação aos fluxos migratórios é que a expansão da oferta de trabalho leve a remunerações de equilíbrio mais baixas. Geralmente, os imigrantes podem prejudicar nativos com aptidões semelhantes às suas e beneficiar nativos com aptidões diferentes, embora exista um debate aceso contínuo dentro da comunidade académica sobre os efeitos da imigração no mercado

Caixa 2: Qual o impacto dos imigrantes nos salários dos nativos?

O debate geral gira em torno da ideia de que os imigrantes afetam (positiva ou negativamente) os salários dos nativos.

19 dos 27 artigos analisados por Peri (2014) obtêm uma estimativa média para o efeito da imigração sobre os salários dos nativos entre -0,1 e 0,1.

de trabalho (Card e Peri vs. Borjas como em Card e Peri 2016). No entanto, uma extensa revisão da literatura sobre os efeitos salariais dos imigrantes sobre os nativos (Caixa 2) mostra que estes são praticamente nulos (Peri 2014).

Políticas de Fecundidade

Caixa 3: Impacto no Japão

Só têm efeitos tangíveis no combate aos efeitos do envelhecimento da população se a taxa de fertilidade estiver muito acima dos níveis de reposição. Para além disto, o efeito das políticas pró-natalistas depende muito da data de implementação, quanto mais cedo maior o impacto potencial no combate ao fenómeno do envelhecimento da população (Parsons & Gilmer 2018).

Em termos de política de fecundidade, esta demonstra aumentar modestamente o número de nascimentos, particularmente de segundos e terceiros filhos. Algumas das políticas que visam aumentar a fecundidade incluem, por exemplo, **melhores sistemas de licença parental, programas de creches e incentivos fiscais para procriar** (Sobotka, Matysiak, & Brzozowska 2019).

Porém, as políticas de incentivo à natalidade não são suficientes para compensar as mudanças económicas e sociais que levaram a taxas de fecundidade a cair abaixo do nível de reposição.

Adicionalmente, não existem indícios claros sobre quais as políticas que têm maior potencial para aumentar as taxas de fertilidade com o menor custo orçamental (Brainerd 2014). Não obstante, as políticas pró-natalistas devem ser combinadas com o aumento da imigração para produzir quaisquer resultados mensuráveis.

As políticas de imigração não aparentam ter nenhum efeito claro sobre a **justiça intergeracional**. Neste prisma, tanto os trabalhadores nativos como os pensionistas beneficiam da imigração de trabalhadores. Para os trabalhadores, o encargo de prover as reformas é distribuído por mais ombros, enquanto os pensionistas não precisam temer cortes nos benefícios das pensões. A intensidade destes efeitos depende das especificidades do sistema público de pensões e de segurança social. No entanto, podem haver efeitos negativos para os trabalhadores imigrantes. Estes podem imigrar mais tarde na vida e/ou precisar de se submeterem a formação adicional para entrar no mercado de trabalho, levando a benefícios reduzidos. No entanto, esta situação pode ser atenuada ou contrariada através de políticas. Por último, deve ser considerada a situação demográfica nos países de origem, para evitar simplesmente exportar o problema demográfico para esses países.

Em última análise, embora possam apresentar alguns impactos positivos nas finanças públicas de um país, as políticas de imigração e fecundidade não resolvem a inconsistência estrutural entre o orçamento português atual e a estrutura etária da população no longo prazo. Para isso, é necessário desenvolver outros tipos de estratégias que discutiremos nas próximas secções.

Idade da reforma e Reformas no Sistema de Segurança Social

O objetivo deste conjunto de políticas é abordar diretamente a questão da incompatibilidade estrutural, alterando o perfil etário dos impostos e benefícios. Dado que, praticamente em todos os países da UE, as idades da reforma não têm acompanhado a tendência de aumento da longevidade, aumentar a proporção de participação na vida ativa em relação à média de anos de reforma pode ser fundamental para moderar as pressões sobre as finanças públicas.

Idade da reforma

Uma estratégia para lidar com este problema é **umentar a idade de reforma**. Ao fazê-lo, verifica-se um aumento da contribuição tributária em todas as gerações e, dado que as pessoas recebem as suas pensões mais tarde, pode haver uma redução nas despesas com as mesmas, embora este efeito dependa do quanto as pensões estão vinculadas às contribuições feitas. Esta opção é eficaz para atrasar a reforma apenas se, simultaneamente, outros acessos para a reforma antecipada forem bloqueados.

Por um lado, esta política leva a uma expansão da oferta de trabalho, com um impacto positivo no produto agregado, que não fica comprometido mesmo que as gerações mais velhas sejam, em média, menos produtivas que as mais

novas. Mesmo assim, Kim e Yoshino (2020) destacam a importância da formação de capital humano, formação e educação ao longo da vida, com vista a promover ganhos de produtividade entre a população idosa. Aumentos na produtividade agregada podem adiar a idade acima da qual as pessoas se tornam um fardo para a produtividade das empresas. Uma maneira de lidar com esta questão é desenvolver **programas de formação para idosos** (tais como, formação básica em informática, entre outros), que visam a atualização das competências dos mesmos para melhorar a produtividade e a participação na força de trabalho por um período mais longo. Além de ganhos de produtividade, esta opção também melhora a percepção de segurança no trabalho e reduz a obsolescência de competências.

Caixa 4: O aumento da idade da reforma afeta as perspetivas de emprego?



Bovini e Paradisi (2019) apresentam indícios para Itália que trabalhadores mais velhos que atrasam a aposentadoria e colegas mais jovens são substitutos uns dos outros na produção, atenuando assim as preocupações com a obsolescência do trabalhador ligada à idade. Indícios adicionais de Itália sugerem que um aumento na idade de reforma não exclui o emprego das gerações mais jovens, se bem implementado (Carta, D'Amuri & von Wachter 2021). No entanto, no que diz respeito a Portugal, surgem dinâmicas contrastantes. Martins, Novo e Portugal (2008) mostram que após a reforma legislativa introduzida em 1994, onde a idade legal de reforma das mulheres foi gradualmente aumentada de 62 para 65 anos, as empresas que empregavam trabalhadoras mais velhas reduziram significativamente as suas contratações, especialmente de jovens trabalhadoras.

Impacto

Tabela 1: Impacto do aumento da idade da reforma

Política	País	Principais conclusões	Autor(es)/Ano
Aumento da idade da reforma	15 países da OCDE ¹	Aumento efetivo da idade da reforma Efeitos positivos no emprego (55-65 anos)	Kuitto e Helmdag (2021)
Aumento da idade da reforma & Políticas de "Envelhecimento Ativo"	Alemanha	Vidas profissionais alargadas , especialmente para trabalhadores com pouca formação (por necessidade) Trabalhadores com maiores níveis de educação aumentam voluntariamente	Hofäcker e Naumann (2015)
Aumento da idade da reforma	Países Baixos	Aumento de 40% em casos de depressão no primeiro cohort afetado pela política (este efeito pode não ser persistente)	De Grip, Lindeboom e Montizaan (2011)

¹ Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Países Baixos, Noruega, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos

Reformas no Sistema de Segurança Social

Outro método para encorajar a reforma tardia será **reduzir o imposto implícito sobre a continuação do trabalho**. Isto implica que, se as pessoas se reformarem mais tarde (e contribuírem mais ao longo da sua vida), as suas pensões aumentarão proporcionalmente. As reformas mais radicais a este respeito foram implementadas na Suécia, Itália, Polónia e Hungria - pensões públicas gradualmente transformadas de sistemas de benefícios definidos para sistemas *Notional Defined Contribution* (NDC), onde as pensões dependem de contribuições acumuladas (OCDE, 2002).

Alternativamente, poderíamos considerar a **redução dos incentivos à reforma antecipada noutros esquemas**. No passado, as pensões de reforma antecipada, os subsídios de desemprego e os regimes de invalidez foram frequentemente utilizados para cobrir o tempo até as pessoas terem direito a receber a pensão normal. Para lidar com isto, muitos países começaram a restringir o acesso a esses esquemas e/ou torná-los menos generosos, ao mesmo tempo que reforçam os requisitos de procura de emprego para trabalhadores desempregados mais velhos (OCDE, 2002).

Impacto

Tabela 2: Impacto das Reformas no Sistema de Segurança Social

Política	País	Principais conclusões	Autor(es)/Ano
Redução imposto implícito sobre a cont. do trabalho	15 países OCDE ¹	Aumento da continuação do trabalho e adiamento da reforma	Kuitto e Helmdag (2021)
Restrições no acesso à reforma antecipada (aumentos paralelos na idade da reforma)	Alemanha	Redução da reforma antecipada, redução das reformas de trabalhadores pouco qualificados e agravamento das desigualdades na velhice	Buchholz, Rinklake e Blossfeld (2013)
Reformas paramétricas	Áustria	Redução de cerca de 1% do PIB nas despesas com pensões Efeitos positivos no crescimento e na oferta de trabalho Falha em compensar as perdas de emprego decorrentes do envelhecimento	Jaag, Keuschnigg e Keuschnigg (2010)
	Espanha	Redução de 3.25 pontos percentuais nas despesas com pensões no curto prazo Sem resposta a longo prazo ao problema de sustentabilidade do sistema de pensões	De la Fuente e Doménech (2013)

Trade-offs

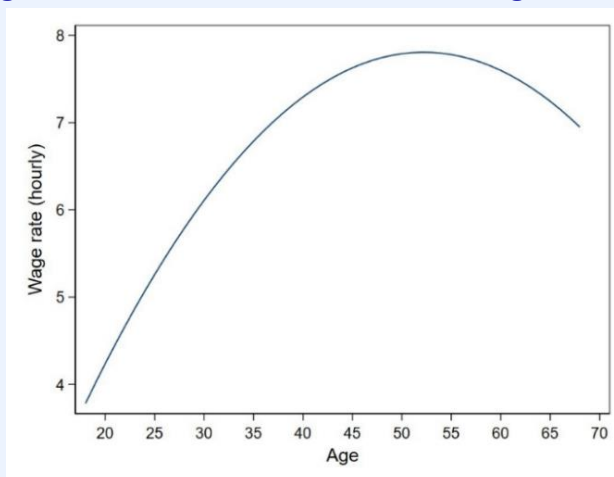
No entanto, a reforma tardia acarreta custos. No que diz respeito ao aumento da idade de reforma, a fonte mais óbvia de restrição é a existência um limite subentendido para o quanto pode ser aumentada. Além disso, os custos de contratação de trabalhadores mais velhos não se restringem à potencial perda de empregos para os jovens, mas também a limitações em termos de modernidade e utilização de ferramentas tecnológicas de ponta, o que implicaria esforços substanciais de formação.



Caixa 5: O que sugerem os indícios para Portugal?

Segue-se uma representação do perfil Idade-Salário dos trabalhadores em Portugal (Figueiredo 2021), que ilustra que as taxas salariais tendem a aumentar com a idade até certo ponto e a diminuir a partir desse mesmo ponto.

Figura 3: Perfil Idade-Salário em Portugal



Fonte: Figueiredo, 2021

Programas de formação direcionados a trabalhadores mais velhos criam, por outro lado, problemas ao nível dos incentivos para as empresas - considerando que estes trabalhadores não ficarão durante muito mais anos no mercado de trabalho, o custo associado com a sua formação, da perspectiva da empresa, é maior do que o potencial aumento de produtividade de que esta pode beneficiar. Para além disto, existe um custo de oportunidade alto, uma vez que a firma poderia investir num programa semelhante para um trabalhador mais jovem e obter resultados mais rápidos e duradouros. O benefício de programas de treino para trabalhadores mais velhos pode ser ainda mais reduzido se a perceção destes trabalhadores acerca das suas capacidades e perspetivas futuras afetarem negativamente a sua motivação. Por último, também é importante considerar que os programas de formação não podem compensar décadas de sub-investimento em capital humano entre os idosos (Mayhew & Rijkers 2004).

Para além das questões referidas anteriormente, que podem potencialmente ser contornadas com ajustamentos nos locais de trabalho que sirvam de forma mais adequada as necessidades e capacidades dos trabalhadores mais velhos, é importante notar que o aumento da esperança de vida não é homogéneo para toda a população. Assim, aumentar a idade da reforma pode traduzir-se num impacto desproporcionalmente elevado para a população com salários mais baixos, que simultaneamente tem uma menor probabilidade de viver anos suficientes para compensar o lazer sacrificado. Trabalhadores da classe média-baixa tendem também a ter trabalhos fisicamente exigentes, o que pode limitar a qualidade de vida que terão na reforma (Costa-Dias, Blundell, Britton, & French 2021).

Por último, este tipo de políticas carrega riscos que pode levar os agentes a poupar mais, contraindo, por conseguinte, o consumo privado e a procura agregada como resultado (Nerlich & Schroth 2018).

As reformas paramétricas têm implicações claras para a [justiça intergeracional](#). Em primeiro lugar, o prolongamento da vida ativa pode ser considerado injusto pelas gerações mais velhas, com respeito às gerações anteriores, em particular pelos trabalhadores com baixas remunerações, trabalhadores com empregos fisicamente exigentes ou outros com ocupações desgastantes e cansativas. Além disso, o aumento na esperança média de vida aliado à diminuição esperada nas reformas pagas pelo sistema podem alimentar o sentimento de injustiça, especialmente entre as gerações mais jovens, que estão a pagar para sustentar o sistema atual em troca de benefícios drasticamente reduzidos no futuro - o *Ageing Report* de 2021 (Comissão Europeia 2021) estima que em 2040 as taxas de substituição na reforma são de apenas 54,5% (sugerindo que cerca de metade do rendimento de um trabalhador antes da reforma é pago pelo programa de pensões após a reforma do mesmo).

No geral, as reformas paramétricas, incluindo o aumento da idade da reforma, apresentam efeitos positivos no prolongamento da vida ativa dos trabalhadores em vários países, embora à custa do aumento da desigualdade para os trabalhadores mais velhos e da redução das pensões para os trabalhadores com menor escolaridade.

Crescimento Económico

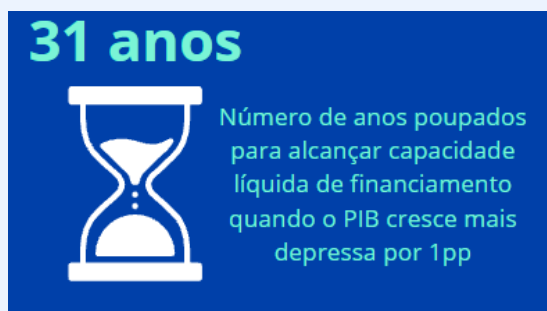
De uma maneira geral, o crescimento económico é um ingrediente-chave para a sustentabilidade das finanças públicas. Isto deve-se ao facto de o crescimento gerar maiores receitas per capita, que se traduzem em maiores receitas fiscais (considerando que as taxas tributárias estão vinculadas a salários e receitas) que por sua vez ajudam a cobrir os déficits provocados por uma população cada vez mais envelhecida. É relevante notar que o crescimento atua por meio de receitas, e não por meio de canais demográficos.

Caixa 6.1: A relação entre crescimento económico e finanças públicas O impacto do crescimento



Recorrendo à teoria económica, para avaliar a solvência de um governo, o que vincula é a relação dívida/PIB, e não o stock nominal da própria dívida. Se o produto interno crescer mais rápido do que a dívida (por meio de taxas de crescimento superiores às taxas de juros), o rácio dívida/PIB deverá melhorar.

Para ilustrar como o crescimento se traduz em receitas mais elevadas, Köster e Priesmeier (2017) apresentam uma estimativa de longo prazo para a elasticidade das receitas em relação ao PIB de 1,20 para Portugal. Em termos da relação de curto prazo entre as receitas fiscais e o PIB, os autores constataam que um aumento de 1 ponto percentual na taxa de crescimento do PIB leva a um aumento de 1,04 pontos percentuais na taxa de crescimento das receitas, também para Portugal. Usando essa medida, estimamos que, para um aumento adicional de 1 ponto percentual no PIB por ano, a velocidade com que alcançaríamos capacidade líquida de financiamento aumentaria em 31 anos.



Fonte: Cálculos dos autores. Este valor representa o número de anos poupados para atingir a capacidade líquida de financiamento num cenário onde a taxa de crescimento do produto é superior na medida de 1pp em cada ano, começando em 2022, quando comparado com um cenário onde as receitas crescem de acordo com os seus valores históricos. Este exercício pressupõe que receitas e despesas gerais públicas crescem de acordo com as suas taxas geométricas de crescimento históricas (referencial de cerca de 20 anos) e também que a tendência histórica da despesa pública se mantém inalterada quando comparada com o cenário sem crescimento de 1pp.

No entanto, é importante ter em conta que a maior parte do crescimento não é incitado por políticas e depende de inúmeras dimensões. Além disso, o tipo de crescimento (consulte o Quadro 6.2) alcançado por uma economia não é totalmente controlado. No entanto, existem políticas que, se adequadas e cuidadosamente implementadas, podem impulsionar um ou outro tipo. Tendo em conta tanto os fatores mencionados na Caixa 6.2 como a injustiça das questões intergeracionais em jogo com potenciais perdas para

os mais jovens, focamos, neste brief, no papel do investimento no capital humano, nomeadamente na educação, uma ferramenta que pode ajudar neutralizar os efeitos anteriores.

Caixa 6.2: A relação entre crescimento económico e finanças públicas

Tipos de crescimento



A relação entre crescimento económico e receitas depende de vários fatores, nomeadamente do tipo de crescimento, onde podemos considerar crescimento baseado no consumo e no investimento.

Radulescu, Serbanescu & Sinisi (2019) usam o exemplo das economias da Europa Central e Oriental no período 2004-2017, durante o qual esta região verificou níveis elevados de crescimento económico. A análise efetuada identifica o consumo privado como a alavanca fundamental do crescimento no curto prazo. No entanto, os autores alertam para o facto de que este tipo de crescimento não contribui para o processo de criação de emprego nem no longo nem no curto prazo, concluindo que as taxas de crescimento elevadas verificadas nestes países não são sustentáveis a longo prazo.

Para alcançar crescimento sustentável, recomenda-se que os países se concentrem em:

- ✓ Melhorar a eficiência do mercado de trabalho através de programas de formação e especialização.
- ✓ Apoiar o processo de educação para devolver as competências da força de trabalho e a sua produtividade.
- ✓ Promover os investimentos públicos, assim como os investimentos nacionais.
- ✓ Apoiar atividades de elevado valor acrescentado através de políticas que se focam principalmente na educação, I&D e cooperação com o setor empresarial.
- ✓ Proporcionar um ambiente macroeconómico estável assim como estabilidade político-social para garantir um crescimento consistente e sustentável do PIB per capita no futuro.

Estas recomendações salientam o papel fulcral que o investimento desempenha no crescimento sustentável, ao invés do consumo

Investimento em Capital Humano

É do conhecimento geral que o capital humano, em particular na forma de educação formal, desempenha um papel crucial como motor de crescimento económico, conforme descrito extensivamente na literatura (Mankiw, Romer e Weil 1992, Lucas 1988, Osioibe 2019). Deste modo, é importante explorar opções de políticas que consigam extrair o potencial da educação para fomentar o crescimento, através da melhoria da produtividade, e que possam afetar tanto as competências que os trabalhadores trazem para o mercado de trabalho como as oportunidades que encontram.

Menu de políticas

Promover o acesso equitativo a serviços de qualidade é essencial, especialmente na primeira infância, onde os retornos da educação são substanciais (Carneiro, Heckman, & Vytlačil 2011). A criação de condições equitativas no acesso à educação envolve compensar as falhas existentes no meio familiar através de, por exemplo, aulas particulares online ou esforços como o “Devoirs Fait” francês, um programa dedicado ao estudo acompanhado para realizar os trabalhos de casa.

Para além disso, devem ser promovidos esforços para nivelar o acesso aos recursos da Internet e ao espaço de estudo, com destaque na erradicação da exclusão digital.

Também é importante notar que os elevados retornos dependem não só do acesso, mas também da qualidade e consistência dos serviços prestados, sendo que os estímulos sociais e emocionais são essenciais nos programas educativos.

Outro ângulo crucial a analisar acerca de políticas que desenvolvem capital humano é a ligação entre as competências adquiridas na educação formal e as necessidades do mercado de trabalho. De facto, vários relatórios da OCDE têm vindo a destacar que os países devem investir em sistemas educacionais que sejam flexíveis, pois tal traz benefícios para os próprios indivíduos e para a economia como um todo.

1. Ao exibir uma resposta rápida às mudanças de curto prazo no mercado de trabalho, o sistema educacional garante maior empregabilidade para os recém-licenciados, o que por sua vez evita "efeitos de cicatriz", sendo benéfico tanto a nível individual como agregado no longo prazo.
2. Um sistema de educação mais flexível também pode minimizar a inadequação de competências, que constituem encargos para as empresas (uma vez que os custos de mão-de-obra e pesquisa são mais elevados), os indivíduos (que tendem a reportar níveis mais baixos de satisfação no trabalho) (OCDE 2016) e a economia como um todo (com a adoção demorada de novas tecnologias e menores níveis de produtividade).
3. Um sistema de educação flexível fomenta a resiliência dos trabalhadores a mudanças futuras no mercado de trabalho e as suas capacidades de adaptação face a adversidades.

Naturalmente, não é fácil avaliar a capacidade de resposta de um sistema educacional ou definir conjuntos de políticas que devem ser implementadas para melhorar a escolaridade nesse sentido. No entanto, é evidente que os currículos devem ser atualizados com frequência e que os estudantes beneficiariam de programas de orientação e mentoria, bem como de um sistema educacional que alie a formação vocacional com planos de aprendizagem personalizáveis. Além disso, é fundamental facilitar a transição para o mercado de trabalho, através da promoção de uma relação próxima entre empresas e escolas. Por último, a educação deve ser encarada como um processo contínuo ao longo da vida, com um destaque na formação inclusiva e dirigida aos trabalhadores desfavorecidos, através de programas semelhantes aos que já se mostraram eficazes noutros países, como os "Programas Setoriais de Formação" nos EUA (Katz, Roth, Hendra e Schaberg 2020).

Além do investimento em educação e capital humano, muitas outras políticas que operam no lado empresarial da economia, como as [políticas de inovação](#), podem promover o crescimento económico. Para evidências sobre políticas de inovação, consulte a Caixa 7.

Figura 4: Retornos da educação



Caixa 7: Experiência Internacional na Política de Inovação



A inovação é fundamental para atingir níveis mais elevados de crescimento e produtividade, contribuindo simultaneamente para encontrar soluções para muitos desafios globais, como as mudanças climáticas e o envelhecimento da população. Alguns instrumentos conhecidos são:

- ✓ **Incentivos fiscais**, que devem ser direcionados a barreiras, impedimentos ou sinergias específicas para estimular o nível desejado de investimento em I&D e inovações. Entre esses incentivos, a política fiscal é um elemento cada vez mais vital. Os incentivos fiscais mais amplamente usados incluem créditos fiscais ou deduções fiscais favoráveis para despesas em I&D (OCDE 2016). No entanto, como frequentemente observado em relatórios da OCDE, estes tipos de incentivo devem ser cuidadosamente aplicados, pois aumentam a complexidade do sistema tributário, comprometendo a transparência. Além disso, se forem mal concebidas, estas políticas podem ter consequências negativas, como o favorecimento das empresas incumbentes, ou motivando as pequenas empresas a realizar atividades menos eficientes ou até mesmo criando atividades de arbitragem e procura de rendas.
- ✓ **Bolsas de investigação, subsídios para estimular o investimento em I&D e políticas de cluster**, todos mecanismos relevantes para gerar e disseminar inovação. Alguns exemplos incluem os *Pôles de Compétitivité* na França, os Centros de Especialização na Finlândia ou os programas de Clusters Industriais e de Conhecimento do Japão. Frequentemente, estas políticas exigem colaboração entre empresas e instituições do conhecimento. Além disto, uma análise da OCDE sugere que a inovação prospera em ambientes caracterizados por uma força de trabalho qualificada que possui o conhecimento e as habilidades para gerar novas ideias e tecnologias (OCDE 2015), o que implica que os esforços de formação também são críticos.

Em suma, para garantir um impacto significativo no crescimento, as políticas discutidas devem ser focadas em setores e/ou empresas de alto potencial, capazes de criar oportunidades de emprego. Posto isto, identificar tais setores e empresas costuma ser o mais desafiante, sendo que as políticas públicas podem ser úteis na identificação de empresas-chave.

Conclusão

O envelhecimento da população é um fenómeno sujeito a agravamento na maioria dos países do mundo nas próximas décadas, atingindo níveis sem precedentes na história da humanidade. A dinâmica populacional anteriormente descrita implica graves consequências para as despesas públicas portuguesas, devido à extrema relevância das pensões e da saúde no orçamento, pondo em causa a sustentabilidade das finanças públicas. Com base na análise anterior, podemos traçar as seguintes três principais conclusões para recomendações de políticas:

- ✓ O crescimento económico é o pilar **fundamental** para manter a sustentabilidade fiscal e, ao mesmo tempo, garantir a justiça intergeracional - uma vez que implica menores perdas da atual geração em idade ativa. Embora outros tipos de reformas, como reformas nos sistemas públicos de pensões ou políticas de migração, possam ser eficazes no combate ao envelhecimento da população no curto prazo, tais políticas não são capazes de criar sustentabilidade fiscal de uma forma consistente no longo prazo, conforme ilustrado no brief. Neste sentido, crescimento baseado em investimento deve ser promovido, tanto quanto possível, particularmente através da adoção de políticas que visem fomentar o crescimento de longo prazo. Estes aspetos são imperativos e devem ser o foco principal dos decisores públicos.
- ✓ Reformas paramétricas, como o aumento da idade da reforma e a modificação dos sistemas de segurança social e de pensões públicas, devem ser encaradas como **complementares** a políticas que promovem o crescimento. Estas reformas são mais direcionadas para a resolução do problema do envelhecimento da população e o consequente peso fiscal sobre as gerações mais jovens. No entanto, estas são limitadas no seu alcance e só podem fornecer alívio de curto prazo. Por exemplo, não é possível aumentar indefinidamente a idade da reforma e cortar nos sistemas de pensões sem reação e dissidência social. Assim, tais reformas devem ser implementadas de uma forma razoável.
- ✓ As políticas de imigração e fecundidade são **menos eficazes** na garantia do equilíbrio entre gerações e na promoção da sustentabilidade fiscal a longo prazo. Conforme destacado pela experiência internacional, estudos sobre estas políticas apontam para resultados relativamente mistos. Por exemplo, níveis de imigração significativos seriam necessários para se materializarem na sustentabilidade fiscal e compensar os efeitos do envelhecimento da população. A mesma lógica se aplica às políticas pró-natalistas, que podem ser muito insuficientes para lidar com o problema em si. Independentemente disso, as políticas de migração são importantes, especialmente quando consideramos os extensos benefícios de uma força de trabalho altamente qualificada decorrente de fluxos de imigração qualificados e também efeitos de gerações sobrepostas.

Além disso, as respostas destinadas a resolver esta questão têm consequências prementes para a **justiça intergeracional**. A incompatibilidade fundamental analisada neste brief implica que as gerações atuais carregam o peso da dívida, esperando simultaneamente benefícios significativamente reduzidos para si mesmas no futuro. Tal aspeto tem implicações claras para o sentimento de injustiça sentido pelas gerações mais jovens que atualmente trabalham, em relação às mais velhas. Em contraste, a percepção de justiça para

as gerações mais velhas quando opções como o aumento da idade da reforma são empregues é enfraquecida em comparação com as gerações anteriores, que precisaram de trabalhar mais para obter os benefícios a que têm direito.

Alcançar um resultado intergeracional justo é uma tarefa complexa, mas uma coisa é certa: quanto mais tarde agirmos, pior será o resultado. Se nada for feito, as gerações futuras arriscam aumentos da carga fiscal ou reduções de despesa pública absolutamente inaceitáveis, ameaçando o equilíbrio intergeracional e o próprio contrato social.

Referências

- Boeri, T. (2010). *Immigration to the land of redistribution*. *Economica*.
- Boubtane, E., Dumont, J.-C., & Rault, C. (2014). *Immigration and Economic Growth in the OECD Countries, 1986-2006*. IZA.
- Bovini, G., & Paradisi, M. (2019). *Labor substitutability and the impact of raising the retirement age*.
- Brainerd, E. (2014). *Can government policies reverse undesirable declines in fertility?* IZA World of Labour.
- Buchholz, S., Rinklake, A., & Blossfeld, H.-P. (2013). Reversing Early Retirement in Germany: A Longitudinal Analysis of the Effects of Recent Pension Reforms on the Timing of the Transition to Retirement and on Pension Incomes. *Comparative Population Studies*, 38(4).
- Card, D., & Peri, G. (2016). *Immigration Economics: A Review*. *Journal of Economic Literature*.
- Carneiro, P., Heckman, J., & Vytlačil, E. (2011). Estimating Marginal Returns to Education. *American Economic Review*, 101(6), 2754-2781.
- Carta, F., D'Amuri, F., & von Wachter, T. (2021). *Workforce Aging, Pension Reforms, and Firm Outcomes*. NBER Working Paper Series.
- Costa-Dias, M., Blundell, R., Britton, J., & French, E. (2021). *The impact of health on labour supply near retirement*. *Journal of Human Resources*.
- Czaica, M., & Parsons, C. (2015). *The Gravity of High Skilled Migration Policies*. The University of Western Australia.
- d'Albis, H., Boubtane, E., & Coulibaly, D. (2018). *Immigration and Public Finances in OECD Countries*. Elsevier.
- De Grip, A., Lindeboom, M., & Montizaan, R. (2011). Shattered Dreams: The Effects of Changing the Pension System Late in the Game. *The Economic Journal*, 122(559), 1-25.
- De la Fuente, A., & Doménech, R. (2013). The Financial Impact of the Spanish Pension Reform: A Quick Estimate. *Journal of Pension Economics and Finance*, 12(1), 111-137.
- Dustmann, C., & Preston, I. (2006). *Is immigration good or bad for the economy? Analysis of attitudinal responses*. *Research in Labor Economics*.
- Dustmann, C., & Preston, I. (2007). *Racial and economic factors in attitudes to immigration*. Berkeley.
- European Commission. (2014). *Population aging in Europe: facts, implications and policies*.
- European Commission. (2021). *The 2021 Ageing Report*.
- Feldstein, M. S. (2006). *The effects of the ageing european population on economic growth and budgets: implications for immigration and other policies*. National Bureau of Economic Research.
- Figueiredo, R. (2021). *The Effects of an Ageing Workforce on Firm Productivity: Evidence from Portugal*.
- Franco, F., Morais, L. T., Bernardino, T., & Jalles, J. T. (2021). *Finanças Públicas: Uma Perspetiva Intergeracional*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Hofäcker, D., & Naumann, E. (2015). The Emerging Trend of Working Beyond Retirement Age in Germany. *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie*, 48(5), 473-479.
- Jaag, C., Keuschnigg, C., & Keuschnigg, M. (2010). Pension Reform, Retirement, and Life-Cycle Unemployment. *International Tax and Public Finance*, 17(5), 556-585.
- Katz LF, R. J. (2020). Why Do Sectoral Employment Programs Work? Lessons from WorkAdvance.

- Kerr, W. R., & Lincoln, W. F. (2010). *The Supply Side of Innovation: H-1B Visa Reforms and US Ethnic Invention*. NBER.
- Kim, C., & Yoshino, S. (2020). *Aging Population and its Impacts on Fiscal Sustainability*.
- Köster, G., & Priesmeier, C. (2017). Revenue elasticities in euro area countries: An analysis of long-run and short-run dynamics. *European Central Bank: Working Paper Series*. Retrieved from <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1989.en.pdf>
- Kuitto, K., & Helmdag, J. (2021). Extending Working Lives: How Policies Shape Retirement and Labour Market Participation of Older Workers. *Social Policy & Administration*, 55(3), 423-439.
- Lucas, R. (1988). *On the Mechanics of Economic Development*. *Journal of Monetary Economics*.
- Mankiw, N. G., Romer, D., & Weil, D. N. (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*. Retrieved April 2021, from https://eml.berkeley.edu/~dromer/papers/MRW_QJE1992.pdf
- Martins, P., Novo, Á., & Portugal, P. (2008). *Increasing the legal retirement age: The impact on wages, worker flows and firm performance*. Banco de Portugal.
- Mayda, A. M. (2017). *Immigration, growth and equity*. Globalization, growth and equity: Academic panel 5th World Bank - Banco de Espana International Policy Conference.
- Mayhew, K., & Rijkers, B. (2004). *How to improve the human capital of older workers or the sad tale of the magic bullet*. Retrieved from <https://www.oecd.org/els/emp/34932028.pdf>
- Meyhew, K., & Rijkers, B. (2004). *How to Improve the Human Capital of Older Workers*. Brussels: joint Seminar on Human Capital and Labour.
- Nerlich, C., & Schroth, J. (2018). *The economic impact of population ageing and pension reforms*. *Economic Bulletin Articles*, 2.
- OECD. (2002). *Increasing Employment: The Role of Later Retirement*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2015). *The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016). *Fiscal Incentives for R&D and Innovation in a Diverse World*. OECD Taxation Working Papers No. 27.
- Osiobe, E. (2019). *A Literature Review of Human Capital and Economic Growth*. Macrothink Institute.
- Parsons, A., & Gilmour, S. (2018). *An evaluation of fertility and migration-based policy responses to Japan's ageing population*. *PLoS One* 13(12): e0209285. doi:<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0209285>
- Peri, G. (2014). *Do immigrant workers depress the wages of native workers?* IZA World of Labor.
- Picchio, M. (2015). *Is training effective for older workers?* IZA, World of Labour. doi:10.15185/izawol.121
- Radulescu, M., Serbanescu, L., & Sinisi, C. I. (2019). Consumption vs. Investments for stimulating economic growth and employment in the CEE Countries – a panel analysis. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 2329-2353. doi: <https://doi.org/10.1080/1331677X.2019.1642789>
- Sobotka, T., Matysiak, A., & Brzozowska, Z. (2019). *Policy Responses to Low Fertility: How effective are they?* UNFPA.
- The Economist. (2019). How Migration Makes the World Brainier. *The Economist*.
- The Innovation Policy Platform. (2010). *Cluster Policies*.
- United Nations. (2019). *Trends in International Migrant Stock: The 2019 Revision*. Population Division. Retrieved from <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimatesgraphs.asp?5g5>